

**Programul Comun de Dezvoltare Locală Integrată**

**EVALUAREA DESCENTRALIZĂRII  
PROPRIETĂȚILOR DIN REPUBLICA MOLDOVA**

**:**

**Analiza comparativă a studiilor de caz din țări europene**

**Noiembrie 2011**



Acest studiu a fost elaborat în cadrul Programului Comun de Dezvoltare Locală Integrată implementat de Guvernul Republicii Moldova cu asistența Programului Națiunilor Unite pentru Dezvoltare (PNUD), Entității Națiunilor Unite pentru Egalitatea de Gen și Abilitarea Femeilor (UN Women), finanțat de către Guvernul Suediei.

Mai multe informații despre activitățile desfășurate de Programul Comun de Dezvoltare Locală Integrată puteți găsi vizitând paginile web: [www.descentralizare.gov.md](http://www.descentralizare.gov.md) și [www.undp.md](http://www.undp.md)

Opiniile exprimate în această publicație nu reflectă neapărat politicile sau viziunile oficiale ale Guvernului Republicii Moldova, PNUD, UN Women sau ale Guvernului Suediei.

Programul Națiunilor Unite pentru Dezvoltare lucrează cu oamenii la toate nivelurile societății pentru a sprijini crearea unor țări rezistente la crize și pentru a ghida și susține o dezvoltare care contribuie la îmbunătățirea vieții fiecărui om. Prezenți în 177 de țări și teritorii, noi oferim o perspectivă globală și soluții locale pentru abilitarea oamenilor și pentru crearea unor țări rezistente.

Pentru mai multe informații despre acțiunile PNUD vă rugăm să vizitați: [www.undp.org](http://www.undp.org), [www.undp.md](http://www.undp.md)

Entitatea Națiunilor Unite pentru Egalitatea de Gen și Abilitarea Femeilor (Un Women) este o organizație ONU, care promovează egalitatea de gen și abilitarea femeilor. În calitate de lider mondial pentru femei și fete, UN Women lucrează pentru accelerarea progresului de satisfacere a necesităților lor la nivel mondial.

Pentru mai multe informații vă rugăm să vizitați: [www.unwomen.org](http://www.unwomen.org)

## Cuprins

<b>Lista figuri</b>	<b>Pag. 5</b>
<b>Lista tabele</b>	<b>Pag. 6</b>
<b>Listă abrevieri</b>	<b>Pag. 7</b>
<b>1. Introducere</b>	<b>Pag. 8</b>
1.1 Contextul studiului în relație cu ToR	Pag. 8
1.2. Relevanța studiului în relație cu descentralizarea	Pag. 8
1.3. Relevanța studiului în relație cu situația din R. Moldova	Pag. 8
1.4. Abordare metodologică și structura studiului	Pag. 10
<b>2. Studii de caz</b>	<b>Pag. 13</b>
2.1. Prezentarea generală	Pag. 13
<b>A. Studiu de caz Danemarca</b>	<b>Pag. 14</b>
1. Evoluția sistemului de cadastru, administrare și managementul proprietăților în Danemarca	Pag. 14
2. Conceptul sistemului GIS danez pentru informațiile referitoare la terenuri și proprietăți	Pag. 15
3. Conceptul proprietății imobiliare	Pag. 16
4. Conceptul Planificării	Pag. 17
5. Sistemul danez pentru managementul utilizării terenurilor	Pag. 18
6. Descentralizare, subsidiaritate și durabilitatea	Pag. 18
<b>B. Studiu de caz - Franța</b>	<b>Pag. 21</b>
1. Regimul juridic aplicabil proprietății publice în Franța	Pag. 21
2. Codul general al proprietății persoanelor publice	Pag. 24
<b>C. Studiu de caz Olanda</b>	<b>Pag. 28</b>
1. Dreptul de proprietate asupra terenului și proprietăților	Pag. 28
2. Piața imobiliară de terenuri și clădiri	Pag. 29
3. Teren dezvoltat (teren plus clădiri)	Pag. 30
4. Sisteme de informații	Pag. 30
5. Legislația referitoare la folosința locuinței	Pag. 32
6. Legislația referitoare la locuințele închiriate (la relația proprietar – chiriaș):	Pag. 32
7. Legislația privind relația proprietar – chiriaș pentru proprietăți nerezidențiale:	Pag. 33
8. Legislație suplimentară privind folosința clădirilor:	Pag. 33
9. Responsabilitate socială în managementul locuințelor	Pag. 34
10. Locuire și îngrijire	Pag. 38
<b>D. Studiu de caz Polonia</b>	<b>Pag. 41</b>
1. Aspecte generale privind politica managementului domeniului public al autorităților locale	Pag. 41
2. Proprietăți necesare pentru furnizarea serviciilor publice	Pag. 42
3. Cadrul juridic comparativ cu alte țări din Europa	Pag. 44
4. Scurtă analiză a cadrului legal și a implicațiilor sale	Pag. 45
5. Efecte ale descentralizării proprietății și liberalizării pieței	Pag. 45
6. Principiile care au stat la baza schimbărilor legislative	Pag. 46
<b>D1. Managementul proprietății municipale - Szczecin</b>	<b>Pag. 47</b>
1. Procesul transferului dreptului de proprietate.	Pag. 47
2. Impactul transferului și a privatizării bunurilor imobile	Pag. 50
3. Structura de management a domeniului public	Pag. 52
4. Bugetele autorităților publice locale și managementul activelor	Pag. 56
5. Planificare urbană și administrarea proprietății	Pag. 68
6. Exemplificarea unui mod în care grupul de proprietăți municipale influențează	

dezvoltarea urbană	Pag. 70
<b>D2. Managementul proprietății municipale - Varșovia</b>	<b>Pag. 77</b>
1. Valoarea bunurilor imobile și gestionarea terenurilor – prezentarea principalelor aspecte identificate	Pag. 77
2. Provocări și riscuri privind managementul proprietății	Pag. 78
3. Analiza managementului proprietăților în Varșovia	Pag. 78
4. Recomandări	Pag. 85
<b>E. Studiu de caz România</b>	<b>Pag. 87</b>
1. Regimul juridic aplicabil proprietății publice în România	Pag. 87
2. Domeniul public și domeniul privat în perioada actuală	Pag. 89
3. Corelația proprietate publică-domeniu public	Pag. 91
4. Definiția dreptului de proprietate publică	Pag. 92
5. Obiectul proprietății publice	Pag. 93
6. Sfera bunurilor domeniului public (proprietate publică)	Pag. 93
7. Caracterile dreptului de proprietate publică	Pag. 95
8. Modurile de dobândire ale dreptului de proprietate publică	Pag. 96
9. Transferul bunurilor dintr-un domeniu în altul	Pag. 97
10. Stingerea dreptului de proprietate publică	Pag. 98
11. Apărarea dreptului de proprietate publică	Pag. 98
12. Inventarierea bunurilor proprietate publică	Pag. 98
13. Modalitățile de exercitare a dreptului de proprietate publică	Pag. 102
<b>E1. Managementul proprietății municipale - Vatra Dornei</b>	<b>Pag. 106</b>
1. Introducere	Pag. 107
2. Informații generale și analiza problemelor	Pag. 108
3. Strategii și acțiuni	Pag. 110
4. Concluzii	Pag. 113
5. Rezultatele studiului de caz prezentate pe scurt	Pag. 114
<b>F . Studiu de caz Ungaria</b>	<b>Pag. 135</b>
1. Introducere.	Pag. 135
2. Aspecte cheie privind managementul cadastral și identificarea nevoilor utilizatorilor	Pag. 137
3. Modernizarea sistemului cadastral în Ungaria	Pag. 140
4. Procesul de modernizare (1992-1995)	Pag. 140
5. Perioada 1995 - 1997	Pag. 142
<b>Bibliografie</b>	<b>Pag. 144</b>

## Lista figuri

<b>Figura 1</b>	Metodologia realizării procesului de descentralizare a proprietăților	<b>Pag. 11</b>
<b>Figura 2</b>	Conceptul sistemului GIS danez pentru informațiile referitoare la terenuri și proprietăți.	<b>Pag. 16</b>
<b>Figura 3</b>	Conceptul proprietății imobiliare permite monitorizarea terenurilor ca obiect legal, fiscal sau fizic.	<b>Pag. 16</b>
<b>Figura 4</b>	Sistemul danez pentru managementul utilizării terenurilor.	<b>Pag. 18</b>
<b>Figura 5</b>	Modelul administrativ al unei asociații de locuire.	<b>Pag. 39</b>
<b>Figura 6</b>	Procesul de dezvoltare a unui teren neocupat.	<b>Pag. 43</b>
<b>Figura 7</b>	Înregistrări ale fluxurilor de venituri: a) subvenții; b) subvenții pentru educație; c) subvenții pentru activități obligatorii și administrative.	<b>Pag. 57</b>
<b>Figura 8</b>	Relațiile fundamentale în managementul financiar la nivel local.	<b>Pag. 58</b>
<b>Figura 9</b>	Înregistrarea fluxurilor de venituri încasate de către birouri fiscale – cote din impozite ale bugetului de stat.	<b>Pag. 59</b>
<b>Figura 10</b>	Înregistrări referitoare la împrumuturi.	<b>Pag. 60</b>
<b>Figura 11</b>	Înregistrări referitoare la cheltuielile bugetare planificate.	<b>Pag. 60</b>
<b>Figura 12</b>	Înregistrări la sfârșitul anului bugetar.	<b>Pag. 61</b>
<b>Figura 13</b>	Modul în care sunt făcute înregistrările contabile ale acestor venituri în bugetul anului 1996 în Szczecin.	<b>Pag. 63</b>
<b>Figura 14</b>	Un exemplu de înregistrare a cheltuielilor corespunzătoare terenurilor și proprietăților. Bugetul pe 1996 al orașului Szczecin.	<b>Pag. 65</b>
<b>Figura 15</b>	Organigrama orașului Varșovia.	<b>Pag. 85</b>
<b>Figura 16</b>	Clasificarea tipurilor de proprietăți închiriate (sursa: A.U.D.I.T. 1988.a)	<b>Pag. 117</b>
<b>Figura 17</b>	Clasificarea proprietăților municipale	<b>Pag. 118</b>
<b>Figura 18</b>	Venituri din utilizarea terenurilor	<b>Pag. 118</b>
<b>Figura 19</b>	Venituri din utilizarea clădirilor	<b>Pag. 119</b>
<b>Figura 20</b>	Informațiile privind situația terenurilor.	<b>Pag. 119</b>
<b>Figura 21</b>	Diagrama primăriei Vatra Dornei	<b>Pag. 133</b>
<b>Figura 22</b>	Schema relațiilor informaționale și financiare	<b>Pag. 134</b>

## Lista tabele

<b>Tabelul 1</b>	Tipologia proprietăților și administrarea acestora.	<b>Pag. 41</b>
<b>Tabelul 2</b>	Structura domeniului public de interes local.	<b>Pag. 50</b>
<b>Tabelul 3</b>	Clasificarea veniturilor obținute din proprietăți în cadrul bugetului APL și în contabilitatea financiară	<b>Pag. 62</b>
<b>Tabelul 4</b>	Veniturile prevăzute a fi obținute din vânzarea proprietăților imobiliare.	<b>Pag. 64</b>
<b>Tabelul 5</b>	Clasificarea cheltuielilor legate de proprietăți în bugetul local și de contabilitatea financiară	<b>Pag. 65</b>
<b>Tabelul 6</b>	Fluxul de numerar generat în situația luării deciziei (a)	<b>Pag. 67</b>
<b>Tabelul 7</b>	Fluxul de numerar generat în situația luării deciziei (b)	<b>Pag. 67</b>
<b>Tabelul 8</b>	Rezerva municipală de terenuri destinate locuirii și comerțului pentru închiriere.	<b>Pag. 79</b>
<b>Tabelul 9</b>	Terenurile deținute de către municipalitate, după tipul deținătorilor.	<b>Pag. 79</b>
<b>Tabelul 10</b>	Distribuția terenurilor din domeniul public local.	<b>Pag. 80</b>
<b>Tabelul 11</b>	Terenuri aflate în posesia municipalității, pe tipuri de folosință.	<b>Pag. 81</b>
<b>Tabelul 12</b>	Situația activelor fixe corporale conform Balanței Primăriei.	<b>Pag. 82</b>
<b>Tabelul 13</b>	Situația terenurilor cu drept de uzufruct.	<b>Pag. 82</b>
<b>Tabelul 14</b>	Situație rezervelor municipale/spații comerciale închiriate.	<b>Pag. 83</b>
<b>Tabelul 15</b>	Veniturile la bugetul local din administrarea proprietăților municipale.	<b>Pag. 109</b>
<b>Tabelul 16</b>	Tipologia spațiilor pentru servicii directe și deținătorii acestora.	<b>Pag. 115</b>
<b>Tabelul 17</b>	Tipologia spațiilor pentru servicii indirecte și deținătorii acestora.	<b>Pag. 116</b>
<b>Tabelul 18</b>	Tipologia spațiilor pentru investiții și deținătorii acestora.	<b>Pag. 116</b>
<b>Tabelul 19</b>	Tipologia spațiilor libere și deținătorii acestora.	<b>Pag. 117</b>
<b>Tabelul 20</b>	Domeniul public / privat	<b>Pag. 120</b>
<b>Tabelul 21</b>	Domeniul public – locuințe sociale	<b>Pag. 120</b>
<b>Tabelul 22</b>	Domeniul public – unități școlare	<b>Pag. 121</b>
<b>Tabelul 23</b>	Domeniul public – dotări culturale	<b>Pag. 121</b>
<b>Tabelul 24</b>	Domeniul public – servicii sociale	<b>Pag. 122</b>
<b>Tabelul 25</b>	Domeniul public - organizații	<b>Pag. 122</b>
<b>Tabelul 26</b>	Domeniul public – spații verzi	<b>Pag. 123</b>
<b>Tabelul 27</b>	Domeniul privat - locuințe	<b>Pag. 123</b>
<b>Tabelul 28</b>	Domeniul privat – spații comerciale	<b>Pag. 124</b>
<b>Tabelul 29</b>	Domeniul privat - birouri	<b>Pag. 124</b>
<b>Tabelul 30</b>	Domeniul privat – alte construcții	<b>Pag. 125</b>
<b>Tabelul 31</b>	Domeniul privat - terenuri	<b>Pag. 125</b>
<b>Tabelul 32</b>	Venituri-Cheltuieli - Rezultat	<b>Pag. 126</b>

## Listă abrevieri

BBSH	Decretul pentru management al sectorului de închiriere socială
FOMI	Institutul de geodezie, cartografie și fotogrammetrie
GIS	Sistem informatic geografic
NCC	Noul Cod Civil
OTEX	Întreprinderea Voivodală de Comerț Interior
VNG	Asociația Municipalităților Olandeze
APL	Bugetul administrațiilor publice locale
NPV	Alocarea netă actualizată
IRR	Rata internă de rentabilitate

## 1. Introducere

### 1.1 Contextul studiului în relație cu ToR

Prezentul studiu face parte integrantă din proiectul ID00073182 Policy Framework, servicii de consultanță privind evaluarea descentralizării proprietăților în Republica Moldova. În conformitate cu prevederile contractului și ofertei tehnice admise ca anexă la contract, lucrarea prezintă pe lângă cele trei studii de caz angajate prin ofertă, încă alte trei studii din țări cu un regim stabil al proprietăților în economii de piață mature. (Task 1.1 și 4.1)

### 1.2. Relevanța studiului în relație cu descentralizarea

Strategia națională de descentralizare coordonează în conținutul ei domenii fundamentale necesare dezvoltării economice locale și funcționării relațiilor dintre Guvern și APL privind serviciile și competențele însoțite de alocarea de resurse financiare și patrimoniale. Mai specific, planul de acțiune, parte integrată a strategiei, conține activități propuse pentru atingerea Obiectivului 3: Finalizarea procesului de delimitare a proprietăților de stat de cea a unităților administrative teritoriale, a bunurilor din domeniul public și din domeniul privat (inclusiv ale întreprinderilor municipale) și asigurarea mecanismelor de gestionare deplină, eficientă, efectivă și responsabilă a patrimoniului.

Activitățile precizate în cadrul strategiei, propuse pentru (1). Rezolvarea problemelor menționate în cadrul preambulului strategiei și (2) Delimitarea și transmiterea patrimoniului public de stat în proprietatea unităților administrativ teritoriale, în baza unui cadru de reglementare privind gestionarea patrimoniului, au fost considerate în alegerea celor șase studii de caz ce scanează domenii precum cadastrul, cu atenție asupra tipologiei modului de clasificare a proprietăților publice, formele de evaluare a parcelei și importanța stabilirii prin planurile urbanistice a modului de folosință a parcelei.

În plus studiile de caz fac referire la elemente de management la nivel local al proprietăților, dar și la elemente privind existența la nivel național de politici funciare pe baza cărora se realizează o coordonare inter-instituțională a elementelor privind planificarea teritorială, parteneriatul public-privat și a sistemelor digitale de inventariere și de administrare a proprietăților, terenuri și clădiri. Toate acestea reprezintă elemente necesare în proiectarea instrumentelor legislative/normative, a schemelor de coordonare instituțională și a etapelor privind implementarea strategiei de descentralizare.

### 1.3. Relevanța studiului în relație cu situația din Republica Moldova

Studiul aduce experiența unor țări care pot general răspunsuri în ghidarea procesului descentralizării patrimoniului în contextul problematicei enunțate în preambulul strategiei de descentralizare pct. 3.:

- Situația incertă a proprietății UAT;
- Reglementarea insuficientă a raporturilor patrimoniale dintre UAT, Stat și alți subiecți de drept;
- Bazele de date naționale incomplete coroborate cu neactualizarea planurilor urbanistice generale și a strategiilor de dezvoltare locală;
- Gestionarea ineficientă a patrimoniului determinată de incertitudinea dreptului de proprietate asupra infrastructurii, inclusiv a întreprinderilor municipale;
- Lipsa motivării și a disponibilităților de utilizare a formelor moderne de cooperare teritorială;
- Resurse și capacități insuficiente de implementare a strategiilor de dezvoltare.

Problema motivării și disponibilităților precum și a resurselor insuficiente de implementare a strategiilor de dezvoltare și atragerea resurselor financiare externe solicită o abordare separată acestui studiu, reprezentând un aspect ce vizează priorități de investiții. Restul problemelor rămân valide, iar prezentul studiu aduce prin diversele capitole elemente practice de soluționare a acestora prin detalierea unor componente ale sistemului de administrare și management al proprietăților. În detaliu, situația existentă în Republica Moldova privind delimitarea terenurilor din proprietate publică în proprietatea statului și a UAT și la care studiul trebuie să aducă elemente directe de formulare a unor politici, sunt următoarele:



**Cadrul legislativ privind proprietățile:** Art.1 (6) din Legea nr.523 din 16.07.99, cu privire la proprietatea publică a unităților administrativ-teritoriale declară proprietate publică a unităților administrativ-teritoriale toate bunurile mobile și imobile, aflate pe teritoriul lor până la intrarea în vigoare a Legii (nr.191-XIV din 12.11.98) privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova, cu excepția bunurilor ce se aflau în proprietatea statului și în proprietate privată. În plus prin Constituție este considerat uzufructul ca drept de proprietate.

Potrivit art.8 (1) și (2) din Legea nr.523 din 16.07.99 în Republica Moldova, dreptul de proprietate publică a unităților administrativ-teritoriale este recunoscut și apărut de lege, statul garantând condițiile juridice necesare administrării unui bun și pentru exercitarea dreptului de proprietate publică a unităților administrativ-teritoriale egale condițiilor juridice de exercitare a dreptului la orice altă formă de proprietate, statuări consfințite și în art. 127 din Constituția Republicii Moldova. Totodată, conform dispoziției art.42 din Codul funciar terenurile din intravilan constituie proprietate municipală.

La 05.04.2007 a fost adoptată Legea nr.91, în vigoare din 25.05.2007, privind terenurile proprietate publică și delimitarea lor. În contextul prevederilor noului Cod civil (2002), Legea 91 stabilește pe lângă delimitarea terenurilor proprietate publică în terenuri proprietate publică a statului și terenuri proprietate publică a unităților administrativ-teritoriale și delimitarea acestora în terenuri ale domeniului public și ale celui privat, pe baza unei metodologii elaborate de Guvern. Legea 91 (art. 8) stabilește că la delimitarea terenurilor proprietate publică:

- a) ministerele, alte autorități ale administrației publice centrale întocmesc, în modul stabilit, lista terenurilor proprietate publică a statului aflate în gestiunea lor și o prezintă Guvernului spre aprobare;
- b) autoritățile administrației publice locale întocmesc, în modul stabilit, lista terenurilor proprietate publică pe care le-au dobândit și o aprobă;
- c) Agenția Relații Funciare și Cadastru organizează lucrările de delimitare a terenurilor proprietate publică.

**Cadastrul & management-operaționalizare:** Lucrările de delimitare a terenurilor proprietate publică UAT/stat domeniul public/ privat sunt executate de către întreprinderile de stat în proiectări și prospecțiuni geodezice subordonate Agenției Relații Funciare și Cadastru, subordonată Guvernului. În ceea ce privește procesul de delimitare a terenurilor proprietate publică, lucrările de identificare și formare a terenurilor proprietate a statului se efectuează prin intermediul specialiștilor Institutului de Proiectări pentru Organizarea Teritoriului, subordonat Agenției Relații Funciare și Cadastru, în coordonare cu autoritățile administrației publice locale și în temeiul Legii R.M. nr. 981<sup>1</sup> din 11.05.2000 privind terenurile proprietate publică și delimitarea lor, Hotărârii de Guvern nr.837 din 14.08.2001 „Despre unele măsuri privind delimitarea terenurilor proprietate publică”, precum și conform Instrucțiunii provizorii cu privire la efectuarea lucrărilor de delimitare a terenurilor proprietate publică în terenuri proprietate publică a statului și terenuri proprietate a unităților administrativ-teritoriale, aprobată prin ordinul directorului general al Agenției Relații Funciare și Cadastru nr.161 din 19.06.2001.

Conform prevederilor actelor normative și deciziilor sus-menționate, Agenția Relații Funciare și Cadastru urma să înainteze propuneri Guvernului Republicii Moldova, pentru aprobarea listei terenurilor proprietate publică a statului din Republica Moldova cu ulterioara înregistrare a drepturilor de proprietate și a dosarelor cadastrale acestor terenuri în Registrul bunurilor imobile la O.C.T. Chișinău și la O.C.T. la nivel de raioane. Ca urmare a întârzierii înaintării propunerilor de rigoare Guvernului, precum și având în vedere declararea neconstituționalității Legii R.M. nr. 981 din 11.05.2000 privind terenurile proprietate publică și delimitarea lor (din punct de vedere al nerespectării art. 42 din Codul Funciar privind circuitul juridic al terenurilor din Fondul Apelor) și Hotărârii de Guvern nr.837 din 14.08.2001 (Hotărârea Curții Constituționale nr.12 din 21.04.05), până în prezent nu s-a adoptat un act normativ care să rezolve această situație.

---

<sup>1</sup> / legea a fost abrogată(n.a.)

În conformitate cu Legea nr. 91 25.04.2007 în Republica Moldova procesul de delimitare a terenurilor proprietate publică a statului domeniul public/ privat este în derulare pe baza instrucțiunilor date ARFC prin care sunt menționate trei forme de proprietate ce sunt înregistrate în cadastru: proprietatea Statului, proprietatea APL și proprietatea privată. Primele două sunt subdivizate în Domeniul Public și Domeniul Privat. În prezent a fost deja finalizat procesul de delimitare și intabulate în registrul cadastral (OCT) a terenurilor ocupate de drumurile naționale, căile ferate și a obiectivelor aferente lor. Sunt în pregătire lucrările de delimitare a terenurilor proprietate publică a statului din domeniul public/ privat din fondul apelor și din fondul silvic al Republicii Moldova.

În conformitate cu [art.9 (4)] privind delimitarea terenurilor proprietate publică rezultă că pentru terenurile proprietate a statului aflate la nivelul administrației publice locale nu mai este necesară aprobarea Consiliilor locale/municipale, această prerogativă revenind ministerelor și altor autorități ale administrației publice centrale. Prevederile Codului Funciar rămân în vigoare. Guvernul, în termen de 6 luni de la data intrării în vigoare a legii 91, (art.11), va elabora un program de delimitare a terenurilor proprietate publică; Guvernul și autoritățile administrației publice locale, în conformitate cu competențele legale:

- a) vor asigura, în anii 2007-2008, efectuarea lucrărilor de identificare și aprobare a terenurilor proprietate publică și
- b) vor asigura, în anul 2007, elaborarea și aprobarea modificărilor în actele normative privind reflectarea în cadastrul funciar a terenurilor ce țin de domeniul public și cel privat.

Conform legii, guvernul va prevedea în bugetul de stat mijloacele bănești, pentru autoritățile administrației publice locale, destinate finanțării lucrărilor de identificare și de formare a terenurilor proprietate publică a unităților administrativ-teritoriale.

#### **Probleme prioritare**

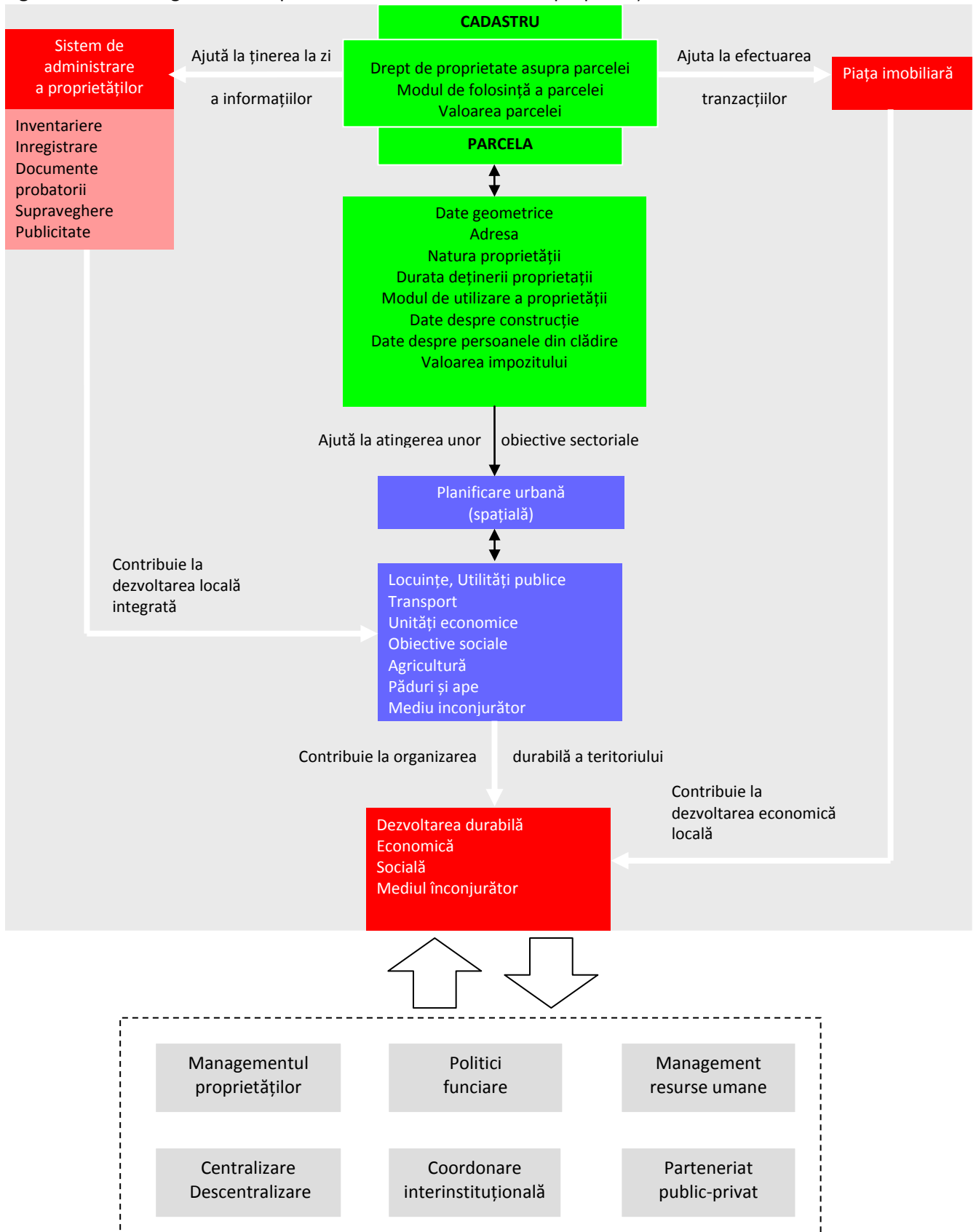
**Finanțarea procesului de inventariere și înscriere:** Lipsa resurselor financiare la nivelul bugetelor locale frânează procesul de delimitare a proprietăților. O evaluare a costurilor de delimitare și întabulare în registrul cadastral variază între 5000-25000 lei/M pentru o parcelă, costuri influențate de existența materialelor cartografice și de gradul de precizie din punct de vedere topogeodezic a punctelor ce formează conturul parcelei (pe baza planurilor ortofoto sau prin măsurători geodezice în teren).

**Coordonare legislativă:** Legea cadastrului nu prevede intabularea în registrul cadastral a bunurilor imobile a datelor privind tipul de domeniu public/privat. Aceasta lipsă de înregistrare creează probleme la gestionarea de către APL a terenurilor sale și anume în procesele judiciare când instanțele de judecată solicită în cadrul proceselor judiciare, informația privind proprietatea și proprietarul terenului, în cadrul litigiilor de recunoaștere a unui drept de proprietate a unei construcții neautorizate sau nelegalizate istoric. Instanța solicită informația privind domeniul proprietății (privat/public). Lipsa unei astfel de probe poate duce la recunoașterea a unei drept de proprietate privată asupra unei construcții pe un teren proprietate UAT/stat din domeniul public. APL nu au puterea de a interveni direct în cazul realizării de construcții ilegale. Prin descentralizarea proprietăților este important de transferat dreptul de proprietate, dreptul de folosire a acesteia, dar și dreptul de apărare a proprietății.

#### **1.4. Abordarea metodologică și structura studiului**

Metodologia vizează coordonarea elementelor constitutive privind cadastrul, sistemul de administrare a proprietăților, a planificării urbane și a pieței imobiliare. Studiul înțelege infrastructura de cadastru ca bază a sistemului de administrare și de management al celor care au interes în piața imobiliară și fără de care descentralizarea nu poate fi realizată în condiții de securitate a dreptului de proprietate și de apărare a proprietății aflată în posesie. Un element cheie abordat în studiu se referă la formele în care sistemele GIS și IT pot ajuta sistemul de administrare a proprietăților în scopul atingerii de obiective socio-economice și de mediu (dezvoltare durabila).

**Figura 1.** Metodologia realizării procesului de descentralizare a proprietăților



Conținutul studiilor de caz urmărește o serie de aspecte ce trebuie considerate parte a procesului de descentralizare. Elementul esențial îl reprezintă cadastrul. Țările post-comuniste, în care terenurile erau ale statului, au trecut prin etapa restituirilor către foștii proprietari pe bază de titluri de proprietate, dar și de transfer al proprietăților de la Stat către UAT. Studiul prezintă tipologia funcțiilor terenurilor/clădirilor pe baza cărora s-a făcut această transfer, dar și gama de informații necesare definirii unei parcele din punct de vedere proprietate, utilizare și valoare a parcelei și formele moderne de stocare a acestor informații.

Elementele parcelei devin informații fundamentale pentru realizarea Planurilor Urbanistice Generale ale orașelor și comunelor (PUG) și sunt coordonate cu informații privind cadastrul edilitar și fiscal. În acest mod sunt îndeplinite condiții importante ce favorizează realizarea tranzacțiilor imobiliare, dar și de proiectare a veniturilor la bugetul local realizate din surse proprii (impozit pe proprietate). Studiul menționează cadastrul fiscal ca punct de plecare în procesul de identificare, înregistrare și evaluare a proprietăților.

Cazurile descrise, prin multitudinea situațiilor prezentate, atrag atenția diferitelor specialități profesionale asupra caracteristicilor infrastructurii cadastrale, asupra administrării și managementului terenurilor și clădirilor, ridicând astfel problema legitimității și coordonării inter-instituționale în operațiuni cu proprietăți, punctând necesitatea ținerii la zi a capacității de utilizare a proprietăților, a costurilor de operare și de întreținere a acestora, comparativ cu veniturile ce pot fi obținute de aceste proprietăți în condițiile unei piețe libere funcționale. O concluzie asupra problematicii transferului de proprietăți de la Stat la UAT identifică următoarele aspecte:

1. Descentralizează dacă este posibil, păstrează la nivel central unde este necesar! În acest sens identificarea formei de utilizare a activelor subiect de descentralizare și interesul suveran al statului în protecția resurselor de teren au jucat un rol hotărâtor în procesul de separare a terenurilor publice. Pentru o ghidare a acestei filozofii a descentralizării, transferul de proprietăți trebuie să fie orientat către dezvoltarea locală, către gândirea unui pachet de proceduri simple și de coordonare cu politici sectoriale (economice, sociale și de mediu). Din punct de vedere al proprietăților publice este de ales între două forme, dar alegerea va trebui să urmărească tot sistemul legal și procedural. Alegerea se face între state cu o singură formă de proprietate municipală, și anume cea publică, precum Austria, Croatia, Cipru, Republica Cehă, Danemarca, Finlanda, Germania, Ungaria, Islanda, Lituania, Letonia, Olanda, Norvegia, Polonia, Suedia și Marea Britanie și state cu două forme, publice și private precum Albania, Bulgaria, Estonia, Franța, Grecia, Italia, Luxemburg, Macedonia, Portugalia, Romania, Spania și Turcia.
2. Proprietățile sunt în schimbare din punct de vedere al valorii, schimbare dată de forma de utilizare, de materiale folosite și lucrări de infrastructură publică realizate de administrația publică locală. Pentru a surprinde aceste schimbări ale valorii este necesară instituirea unui sistem instituțional, procedural, metodologic și tehnologic.
3. Proprietățile reprezintă costuri și venituri. Costurile sunt legate nu numai de întreținerea proprietății în sine sau a utilităților publice și echipamentelor, dar și de resursele naturale (rezervă de apă, poluare, etc). Veniturile sunt date de interesul de a cumpăra/concesiona, interes rezultat din agregatul atributelor terenului constituite din amplasare, accesibilitate, funcția în raport cu dinamica pieței, investiții publice realizate în apropierea proprietății și nivelul de impozitare. Calculul veniturilor realizat anterior transferului/tranzacției este important din punct de vedere financiar devenind resurse la bugetul administrației publice locale.

În cazuri speciale se efectuează analize de cost-beneficiu pentru evaluarea în termeni monetari a unor costuri și beneficii sociale, economice și de mediu. Prezentul studiu nu face referiri la aceste forme de evaluare, dar prezintă metode folosite în alte țări.

## 2. Studii de caz

### 2.1. Prezentarea generală

Lucrarea prezintă șase studii de caz în care domeniul descentralizării proprietăților este evaluat în țări cu un regim stabil al proprietăților și cu economii de piață mature (Danemarca, Franța, Olanda) și trei studii de caz descriind procesul de evoluție a procesului de formare a proprietății private, a formelor de constituire a cadrului legal al sistemului de administrare a proprietăților (Polonia, România, Ungaria).

- **Danemarca.** Studiul sistemului danez, reprezentativ pentru sistemul administrativ al țărilor nordice, este analizat din perspectiva înregistrării și a managementului proprietății: accentul este pus pe sistemul de cadastru și de planificare, precum și pe aspectele descentralizării în relație cu managementul terenurilor.

- **Franța.** Această secțiune se ocupă de analiza succintă a regimului juridic aplicabil proprietății publice în Franța, pornind de la definirea domeniului public și a domeniului privat și de la stabilirea criteriilor de identificare a bunurilor aparținând acestora. În final, este conturat codul general al proprietății persoanelor publice.

- **Olanda.** Capitolul referitor la studiul proprietăților în Olanda acoperă aspectele legale ale dreptului de proprietate, cuprinse în Codul Civil, precum și aspectele privind funcționarea pieței imobiliare. Mai mult, implicația sectorului public este de asemenea tratată în contextul legislației referitoare la locuințe și la folosirea clădirilor.

- **Polonia.** Analiza asupra Poloniei prezintă cadrul legal privind politica managementului domeniului public al autorităților locale, cu exemplificare pe două studii de caz: Szczecin și Varșovia. Acestea două se referă la cadrul juridic de la începutul secolului XX, respectiv la managementul proprietății în anul 2010.

- **România.** Această secțiune se ocupă de analiza fundamentelor constituționale ale proprietății publice în România, definind noțiunile juridice de domeniu public și de domeniu privat. Totodată, este evidențiată corelația dintre acestea și sunt discutate aspecte de doctrină administrativă. În final, este prezentat studiul de caz Vatra Dornei, primul proiect din domeniul managementului proprietăților municipale derulat în România.

- **Ungaria.** Experiența statului în modernizarea sistemului cadastral este descrisă în cadrul studiului de caz asupra Ungariei, a cărei modernizare a depins direct de modul în care s-a realizat procesul de tranziție către economia de piață. Studiul arată cum Ungaria a identificat cerințele necesare implementării unui program de modernizare a sistemului cadastral și cum a ajuns la un program modern de planificare.

## A. Studiu de caz - Danemarca<sup>2</sup>

### Descrierea pe scurt a studiului de caz:

Reprezentativ pentru sistemul administrativ al țărilor nordice, sistemul danez este analizat din perspectiva înregistrării și managementului proprietății, cu accent pe sistemul de cadastru și de planificare, precum și pe aspectele descentralizării în relație cu managementul terenurilor.

Sistemul de cadastru permite monitorizarea proprietăților din punct de vedere legal, fiscal și teritorial, subiectul proprietății ca obiect fiscal fiind abordat prin prisma evaluării publice ca bază pentru impozitarea acestuia la nivel regional și fiscal. Conceptul danez pentru un management integrat al terenurilor este organizat ca o rețea interactivă de subsisteme care conțin datele cele mai relevante și este complet informatizat.

Din punct de vedere teritorial, proprietatea asupra terenului este abordată prin intermediul măsurilor prevăzute în documentele de planificare și în legile sectoriale pentru folosința terenurilor. Sistemul de control al planificării se bazează pe principiul conform căruia planurile elaborate nu trebuie să contrazică deciziile cu privire la planificare luate la niveluri administrative superioare. Consiliile Regionale efectuează planificarea la nivel regional punând accent pe infrastructura regională și pe interesele sectoriale din mediul rural. Consiliile municipalităților sunt responsabile pentru planificarea la nivel municipal, concentrându-se pe probleme locale și pe funcționarea și dezvoltarea ariilor urbane.

Descentralizarea procesului de management al proprietăților conduce la o implementare a politicilor sectoriale la niveluri diferite. Cele privind controlul poluării, agricultura și protecția mediului și a patrimoniului sunt în general puse în aplicare prin intermediul conexiunii verticale, prin stabilirea de standarde și reglementări la nivel național, care urmează să fie administrate regional sau local. Alte domenii, cum ar fi transportul și energia, oferă un cadru destul de ferm la nivel național, pentru a fi detaliate printr-o planificare sectorială și globală la nivel regional și local. În cele din urmă, domenii cum ar fi locuirea, mediul, natura și gestionarea resurselor, turismul și dezvoltarea economică sunt organizate prin îndeplinirea politicilor naționale cu ajutorul planificării integrate, bazată pe considerentele nevoilor regionale și locale.

### 1. Evoluția sistemului de cadastru, administrare și managementul proprietăților în Danemarca

Sistemul de cadastru danez, rezultat derivat al procesului de delimitare teritorială, a fost stabilit în anul 1844. Principalul scop al constituirii acestuia a fost cel de colectare a impozitelor și a taxelor pe terenuri agricole, axate pe valorificarea capacității de producție a solului. Încă de la început, acest sistem a fost alcătuit din două componente principale: registrul de cadastru și planurile cadastrale. Sistemul registrului funciar a fost înființat în 1845 la curțile districtelor locale pentru înregistrarea și protejarea drepturilor de proprietate, ipotecă și servitute, date prin lege. Cadastrul a fost folosit în susținerea sistemului de proprietate și de transfer de terenuri.

La sfârșitul anilor 1800 sistemul de cadastru s-a transformat dintr-un cadastru fiscal ca bază-cadru pentru valorificarea și impozitarea terenurilor într-un sistem de cadastru legal care să susțină piața imobiliară în creștere. Această evoluție a fost finalizată în primii ani ai secolului XX când sistemul de taxare a început să se bazeze pe valoarea pieței. Simultan, în anii 1920, un nou sistem al Registrului Funciar a fost înființat. Noul sistem s-a bazat pe identificarea cadastrală și astfel a fost încurajată interacțiunea directă a celor două sisteme.

În prima jumătate a secolului XX, terenul a început să fie din ce în ce mai des văzut ca produs și astfel accentul s-a pus pe producția agricolă și pe efectele revoluției industriale. Regulamentele de utilizare a

<sup>2</sup> Enemark S. And Sevatdal H., October 1999, "Cadastrals, Land Information Systems and Planning- is decentralisation a significant key to sustainable development?", presented at the UN- FIG Conference on Land Tenure and Cadastral Infrastructures for Sustainable Development, Melbourne, Australia

terenurilor au fost introduse pentru a îmbunătăți productivitatea în agricultură și concomitent pentru a îmbunătăți condițiile de viață din zonele rurale. Aceste regulamente s-au bazat pe informațiile cadastrale. Unitatea de evaluare a profitului activităților agricole a fost folosită pentru a controla dezvoltarea în zonele rurale până la sfârșitul anilor 1960. Istoric, deci, dezvoltarea cadastrului a fost foarte strâns legată de politicile din domeniul agriculturii. Acest lucru este subliniat de faptul că sistemul de cadastru a fost în responsabilitatea Ministerului Agriculturii până la sfârșitul anilor 1980 când a intrat în atribuțiile Ministerului Locuirii.

În anii '60 s-a produs o asociere între procesul cadastral și regulamentele pentru formele de utilizare a terenurilor. Orice alipire de proprietăți sau modificare de limită a proprietății trebuie să includă documentația necesară aprobării viitoarei funcțiuni a terenului, în conformitate cu documentele de planificare spațială și cu legislația referitoare la utilizarea terenurilor. Documentația cadastrală realizată de către inginerii topografi pentru terenurile proprietate privată trebuie să includă o aprobare în prealabil privind funcțiunea viitoare a terenului.

O reformă administrativă a fost adoptată la începutul anilor '70, cu scopul reorganizării administrației regionale și locale. În urma reformei numărul comitatelor s-a redus de la 25 la 14 iar numărul autorităților locale de la aproape 1400 la 275. Această reorganizare a pus bazele pentru transferul unui număr de responsabilități și a puterii de decizie către comitate și în mod special către consiliile municipale printr-un proces de descentralizare. Fiecare autoritate impozitează taxele pe venit și pe proprietăți, iar membrii de consiliu aleși sunt responsabili pentru utilizarea venitului. Astăzi, autoritățile locale administrează mai mult de 50% din totalul cheltuielilor publice.

Terenurile au devenit o resursă locală din ce în ce mai redusă, de aceea regulamentele de zonificare și de planificare au fost introduse pentru a controla dezvoltarea acestora. Discuțiile pe subiecte de mediu au apărut spre sfârșitul anilor '70 și au devenit o problemă majoră în ultimii ani. Astăzi, protecția mediului și procesul de planificare integrată sunt privite ca principalele metode pentru promovarea și asigurarea unei dezvoltări durabile. Evidența informațiilor cadastrale care privesc aceste aspecte se menține cu ajutorul tehnologiilor IT moderne, evoluând în continuare cu scopul de a susține procesul de management durabil al terenurilor. Câteva exemple de modalități de utilizare sunt prezentate în continuare.

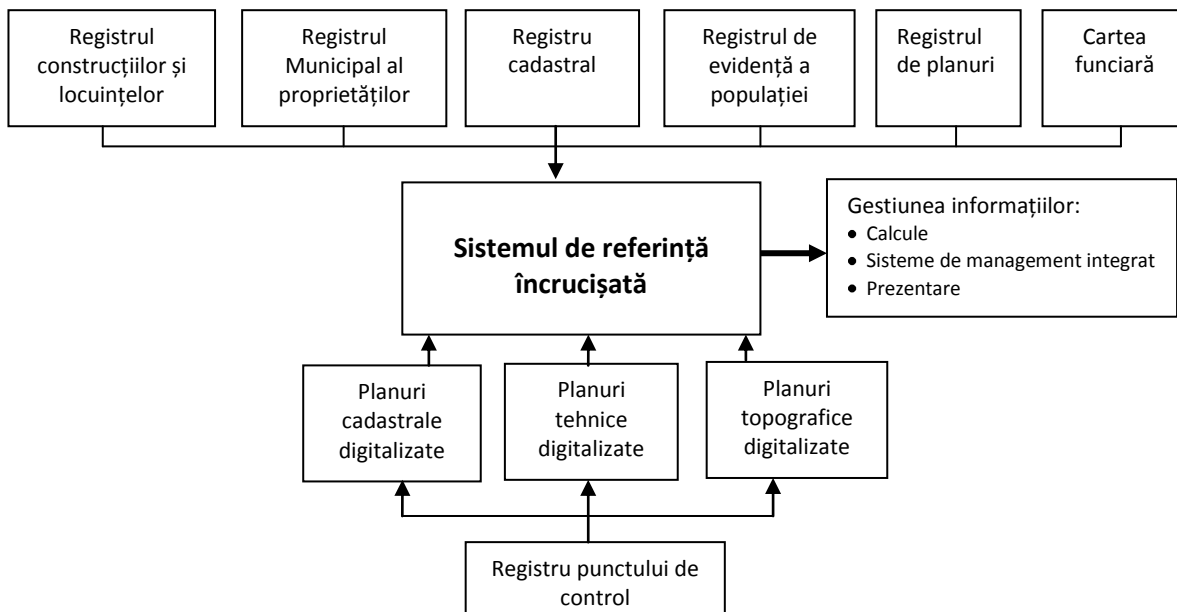
## **2. Conceptul sistemului GIS danez pentru informațiile referitoare la terenuri și proprietăți**

Conceptul danez pentru un management integrat al terenurilor este organizat ca o rețea interactivă de subsisteme care conțin informațiile cele mai relevante. Informatizarea registrului de cadastru a avut loc în perioada 1984-86, iar cea a registrului funciar s-a încheiat în 1999. Informatizarea vechilor planuri cadastrale s-a derulat timp de 10 ani, încheindu-se la sfârșitul anului 1997. Restul de componente ale sistemului (ilustrat în figura 2) au fost de asemenea computerizate în anii care au urmat.

Sistemul include un număr de subsisteme interactive interconectate prin intermediul Sistemului de Referință Încrucișată. Legătura automată între subsisteme este realizată prin înființarea unui registru de referință încrucișată care conține toate indentificările cheie ale subsistemelor (de exemplu numărul parcelelor, al clădirilor, adresele, etc.) și referințele încrucișate între acestea. Acest sistem face posibilă obținerea tuturor tipurilor de informații disponibile asupra proprietăților sau clădirilor prin utilizarea uneia dintre cheile de identificare din cadrul sistemului.

În plus, aceste chei de identificare sunt relaționate cu elementele fizice relevante, de asemenea prezentate la nivel de planuri digitale (aparținând parcelelor sau clădirilor, de exemplu). Principalele caracteristici ale acestui concept sunt legate de faptul că rularea zilnică a fiecăruia dintre subsisteme este descentralizată, dar întreținerea lor trebuie să se bazeze pe integrarea colecției de date în cadrul activităților administrative.

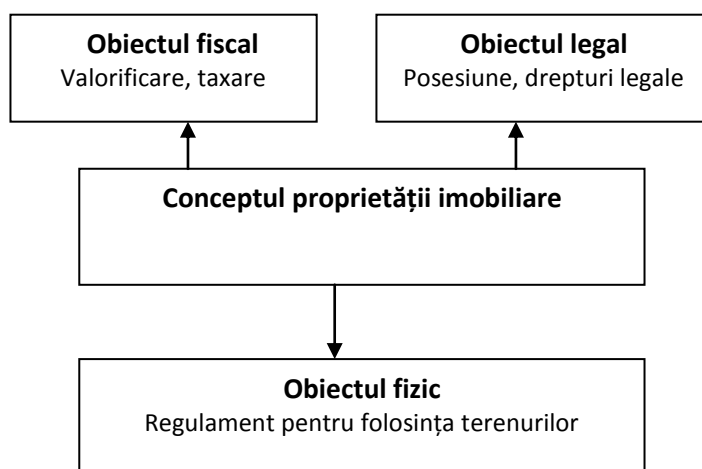
**Figura 2.** Conceptul sistemului GIS danez pentru informațiile referitoare la terenuri și proprietăți. Sistemul include un număr de subsisteme interactive interconectate prin intermediul Sistemului de Referință Încrucișată.



### 3. Conceptul proprietății imobiliare

Cadastrul danez nu constă doar în simpla înregistrare a parcelelor de teren. Acesta identifică și proprietățile imobiliare individuale. O proprietate imobiliară se constituie fie dintr-o singură parcelă de teren (sau un singur număr cadastral), fie din mai multe. Conceptul proprietății imobiliare se referă la o definiție clară în cadrul Legii Cadastrale care subliniază faptul că proprietatea imobiliară trebuie să fie deținută și ipotecată ca o singură unitate legală. Aceasta este un bun care include terenul așa cum este identificat în cadastru, la fel ca și clădirile care aparțin terenului. Astfel, conceptul face posibilă monitorizarea terenurilor din punct de vedere legal, fiscal și teritorial. Acest concept este ilustrat în figura următoare:

**Figura 3.** Conceptul proprietății imobiliare permite monitorizarea terenurilor ca obiect legal, fiscal sau fizic.



Conceptul proprietății imobiliare permite monitorizarea terenurilor ca obiect legal, fiscal și fizic. Subiectul terenului ca obiect fiscal este abordat din perspectiva evaluării publice ca bază pentru impozitarea terenurilor la nivel regional și local. Această evaluare se bazează pe statistici ale prețurilor de vânzare actuale, în combinație cu informații referitoare la modalitatea de utilizare actuală a



terenurilor (care se regăsesc în Registrul Clădirilor și al Locuințelor) și informații despre oportunitățile și restricțiile legate de utilizarea terenurilor (din Registrul de Planuri). O evaluare națională este derulată o dată la fiecare patru ani. În această perioadă însă, evaluarea este actualizată anual.

Din punct de vedere legal, terenul face obiectul sistemului Cărții Funciare care se bazează pe identificarea cadastrală. Legea Registrului Funciar asigură securitatea drepturilor legale pentru terenuri (dreptul de proprietate, ipotecare, servitute, închiriere, etc.), după ce acestea sunt introduse în Cartea Funciară. Proprietatea imobiliară este o entitate legală a Cărții Funciare. În consecință, drepturile legale fac referire la întreaga proprietate (excepție făcând cazul dreptului de servitute), iar drepturile sunt listate în ordinea priorității după ziua înregistrării, aceasta funcționând ca bază pentru impozitare. Cartea Funciară este accesibilă publicului, conținutul acesteia fiind disponibil și în format electronic online. În acest fel, conceptul proprietății imobiliare asigură securitatea și ordinea necesare legislației referitoare la drepturile terenurilor.

Din punct de vedere teritorial, terenul este abordat prin intermediul măsurilor prevăzute în documentele de planificare și în legile sectoriale pentru folosința terenurilor. În această privință, parcelele de terenuri pot fi văzute ca entități fizice. Conceptul proprietății imobiliare face posibil ca regulamentele de folosință a terenurilor și de planificare să fie impuse asupra parcelelor de teren ca măsură legală ce trebuie respectată de către proprietari și utilizatori ai proprietăților.

De exemplu, Legea Terenurilor Agricole (Agricultural Holdings Act) cere ca toate terenurile agricole să fie gestionate ținând seama de implicațiile în domeniul agriculturii și la nivel de mediu. Această sarcină se aplică pe două treimi din terenurile din Danemarca și devine obligatorie atunci când terenurile sunt înregistrate ca proprietăți agricole în registrul de cadastru. Ulterior sarcina se transferă tuturor proprietăților înregistrate ca bunuri imobile în domeniul agricol. Alte exemple pot fi zonificarea, densitatea construirii și regulamentele de mediu care se aplică utilizării terenurilor și proprietăților din anumite zone.

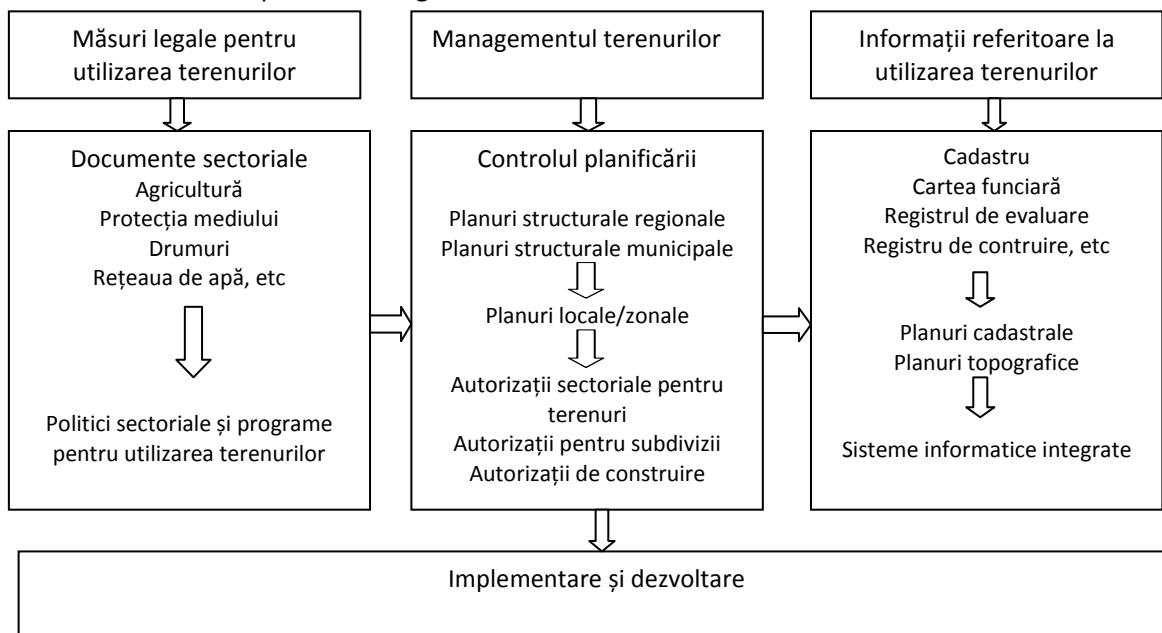
#### 4. Conceptul Planificării

Sistemul de control al planificării se bazează pe principiul cadrului de control în care planurile elaborate nu trebuie să contrazică deciziile cu privire la planificare luate la nivelurile înalte. Consiliile Regionale efectuează planificarea la nivel regional punând accent pe infrastructura regională și pe interesele sectoriale din mediul rural. Consiliile municipalităților sunt responsabile pentru planificarea la nivel municipal, concentrându-se pe probleme locale și pe funcționarea și dezvoltarea ariilor urbane.

Aceste consilii sunt răspunzătoare și pentru coordonarea la nivel juridic a planurilor de detaliu pentru diferitele zone urbane sau cartiere și pentru acordarea autorizațiilor de construcție care servesc drept act final de control în cadrul sistemului. Ministerul Mediului poate influența planificarea la nivel local și regional prin directive de planificare și de informare publică la nivel național (Enemark, 1999).

Sistemul de control al planificării se sprijină pe o serie de documente referitoare la folosința sectorială a terenurilor, cum ar fi Legea Terenurilor Agricole (Agricultural Holdings Act), Legea pentru Protecția Mediului (Environmental Protection Act) și Legea pentru Protecția Naturii (Nature Protection Act). Măsurile sectoriale pentru utilizarea terenurilor sunt controlate de către autoritățile municipale și regionale pe baza programelor sectoriale care formează la rândul lor baza pentru planificarea integrată la nivel regional și local.

Sistemul de control al planificării se sprijină pe sisteme de date pentru utilizarea terenurilor, cum sunt Registrul Cadastral, Cartea Funciară și Registrul de Construcții și Locuințe. Aceste registre sunt organizate pentru formarea unei rețele de subsisteme integrate și sunt relaționate cu planurile cadastrale și topografice. Conceptul pentru managementul integrat al terenurilor este ilustrat în figura următoare:

**Figura 4.** Sistemul danez pentru managementul terenurilor.

### 5. Sistemul danez pentru managementul utilizării terenurilor

Cadastrul este din ce în ce mai des folosit ca instrument de bază în cadrul procesului de planificare. Anumite autorități locale folosesc planul cadastral ca strat de bază în structura planificării la nivel municipal. Acest proces informatizat oferă o serie de oportunități. Regulamentele care privesc utilizarea terenului sunt identificate ușor pe proprietățile relevante prin adresa și numele proprietarilor. Regulamentele detaliate, precum cele referitoare la restricții de zonificare și de construcție pot fi identificate pe proprietăți și totodată localizate conform limitelor de proprietate. Această facilitate este folosită atunci când regulamentele de planificare sunt publicate pe Internet. Cetățenii pot astfel să acceseze orice informație referitoare la proprietățile personale ca parte din procesul planificării.

Este știut faptul că sistemul de cadastru poate sprijini procesul de management al utilizării terenurilor în modalități multiple, dintre care o parte s-au implementat în ultimii ani. Exemple relevante aparțin unor domenii diverse: identificarea declarațiilor privind fondurile forestiere, identificarea liniei de protecție a zonei de coastă (în general de 300 m distanță față de linia de coastă) și administrarea propunerilor de dezvoltare din cadrul zonelor de protecție. Alte exemple sunt: identificarea tuturor restricțiilor de utilizare a terenurilor impuse de autorități, precum restricțiile legate de protecția unor elemente naturale, identificarea arealelor urbane și rurale, dar și a celor pentru planificarea locală (Hvidegaard, 1998). Planul cadastral digitalizat servește astfel unor scopuri multiple.

În concluzie, sistemul cadastral este util: în cadrul procesului de management cadastral și de securizare a drepturilor pentru terenuri; în furnizarea unor modalități multiple de utilizare a proprietăților; în integrarea unui sistem de management al proprietăților eficient, prin interecțiunea între valoarea funciară, valoarea de piață a terenurilor și modul de utilizare a lor. Informațiile culese de pe aceste paliere sunt din ce în ce mai accesibile publicului prin sistemele electronice și on-line.

### 6. Descentralizare, subsidiaritate și durabilitatea

O abordare globală a managementului de proprietăți, așa cum este prezentată anterior, depinde de o structură eficientă a guvernării. În această privință, subiectul descentralizării poate fi văzut ca element cheie în îndeplinirea scopului general al dezvoltării durabile.

Descentralizarea procesului de planificare spațială și a celui decizional pune în discuție capacitatea instituțiilor locale și a organizațiilor de a-și îndeplini sarcinile atribuite. Astfel de instituții și organizații locale trebuie să gestioneze posibilele conflicte într-un mod concret și foarte direct. În contextul

dezvoltării durabile, conflictul dintre câștigurile imediate și nevoi pe de o parte, și grija pentru viitoarele generații pe de altă parte, este unul crucial. Acesta se leagă de conținutul de substanță al termenului *dezvoltare durabilă*, definit ca *dezvoltare care îndeplinește nevoile prezentului fără a compromite capacitatea generațiilor viitoare de a-și satisface propriile nevoi* (World Comission, 1987).

În contextul țărilor nordice, dar și al multor alte țări din lume, scena de dezbatere a acestui subiect, în ceea ce privește planificarea și luarea deciziilor, este teritoriul municipal. Conceptul descentralizării s-a dezvoltat de-a lungul secolului XX. O mare schimbare în Danemarca a avut loc la începutul anilor '70 prin implementarea reformei pentru guvernare locală. Obiectivul acestei reforme a fost de transfer al responsabilităților către autoritățile locale, ca acestea să devină entități sustenabile din punct de vedere economic și politic și care sunt capabile să gestioneze un număr ridicat de sarcini transferate de la nivelul național la cel local.

Acest proces de descentralizare s-a bazat pe implementarea unor concepte precum stabilirea unui sistem democratic local reprezentativ, cu o abordare descentralizată a guvernării locale și stabilirea unui sistem administrativ local modern și unitar. Aceste idealuri s-au dezvoltat în cadrul societății în a doua jumătate a secolului XX și continuă să se dezvolte. Astăzi, concepțiile cu privire la autogovernarea locală sunt direcționate mai mult către așteptările de prosperitate și performanță ale unui control echilibrat pe calea dezvoltării durabile în sens global, dar și local. De exemplu, se înțelege că din punct de vedere politic problemele de mediu pot fi rezolvate doar prin implicarea și mobilizarea cetățenilor la un nivel local.

Principiul subsidiarității este util în înțelegerea rolului guvernării locale și centrale în managementul terenurilor într-un mod sustenabil. Subsidiaritatea stă la baza distribuției de competențe între nivelul juridicțional în țările federale, dar este folosit și în alocarea de competențe între nivelurile naționale, regionale și locale. Principiul general este că aceste competențe trebuie să revină celui mai de jos nivel de jurisdicție.

Acest principiu este bine cunoscut în literatura economică și a fost recent adoptat oficial de către Comisia Europeană. O asemenea prevedere de descentralizare, se spune, va produce nu numai servicii mai eficiente printr-o mai bună utilizare a cunoștințelor locale, dar va contribui la nivel de participare și democrație, va obține acordul populației față de guvernare, și, prin urmare, va contribui la stabilitatea politică. Aceasta ar trebui să ducă și la reducerea solicitărilor din finanțările centrale, la o responsabilitate sporită și la un guvern mai receptiv și responsabil. Prin urmare, nu este surprinzător faptul că multe țări au văzut în descentralizare o soluție valoroasă (Bird, 1994).

Un alt argument este că, indiferent de consecințele planificării în cadrul unui sistem descentralizat de luare a deciziilor, se pleacă de la premisa că deciziile luate sunt corecte în raport cu nevoile locale. Descentralizarea instituționalizează astfel participarea celor afectați de deciziile locale. Acest argument este valabil mai ales în zona luării deciziilor de utilizare și administrare a terenurilor. Planificarea utilizării terenurilor devine în acest fel o parte integrantă a politicii locale, în cadrul planurilor și politicilor prevăzute la nivel regional și național.

În contextul țărilor nordice, modelul descentralizării se bazează pe o tradiție culturală, care dorește un larg consens politic și social. Conceptul de descentralizare cuprinde o relație precis și fin reglată între o autoritate națională puternică și consiliile municipale și locale autonome, bazată pe o serie de legi care stabilesc deciziile care trebuie să fie delegate. Scopul este de a rezolva sarcinile la cel mai mic nivel posibil, astfel încât să combine responsabilitatea pentru luarea deciziilor cu responsabilitatea pentru consecințele financiare și de mediu (Enemark, 1999).

Cu toate acestea, repartizarea competențelor la nivel național, regional și local va varia în funcție de structurile guvernamentale, de capacitatea și experiența instituțiilor de la diferitele niveluri. Acest lucru este deosebit de important în cazul țărilor în tranziție. Aderarea strictă la idealul de luare a deciziilor

locale poate fi neproductivă deoarece competențe importante au fost descentralizate instituțiilor guvernamentale regionale și locale înainte ca acestea să opereze în mod eficient (Nadin, 1999).

Principiul sustenabilității mediului impune noi acțiuni la toate nivelurile de jurisdicție. Există probleme globale și transfrontaliere evidente de mediu care trebuie să fie adresate la nivel internațional și național. Este, de asemenea, acceptat faptul că găsirea de soluții privind lipsa de sustenabilitate ar trebui să fie concentrată la nivel regional și local. Aceasta include sarcina complexă a integrării politicilor prin luarea de decizii la nivel local.

Guvernul este responsabil pentru îndrumarea și controlul în cadrul diferitelor domenii de politică sectorială, precum cel al transporturilor, locuințelor, protecției mediului etc, inclusiv gestionarea potențialelor conflicte generate de implementarea politicilor. Cu toate acestea, în cazul Danemarcei, tradițiile sectoriale stricte de administrație proprie sunt, în prezent, din ce în ce mai influențate de o abordare integrată și mai sustenabilă. O serie de planuri de acțiune au fost lansate pentru furnizarea de suport durabil pentru sectoare cum ar fi energia, transporturile, turismul și agricultura.

După exemplul danez, politicile sectoriale sunt implementate în moduri diferite. Cele privind controlul poluării, agricultura și protecția mediului și a patrimoniului sunt în general puse în aplicare prin intermediul conexiunii verticale, prin stabilirea de standarde și reglementări la nivel național, care urmează să fie administrate regional sau local. Alte domenii, cum ar fi transportul și energia, oferă un cadru destul de ferm la nivel național, pentru a fi detaliate printr-o planificare sectorială și globală la nivel regional și local. În cele din urmă, domenii cum ar fi locuirea, mediul, natura și gestionarea resurselor, turismul și dezvoltarea economică sunt organizate prin îndeplinirea politicilor naționale cu ajutorul planificării integrate, bazată pe considerentele nevoilor regionale și locale.

Impactul administrației publice centrale asupra celei locale în susținerea dezvoltării durabile este un amestec de conexiuni verticale, unde fiecare politică sectorială este pusă în aplicare printr-o abordare de sus în jos; în cazul conexiunilor pe orizontală, diferitele domenii ale politicilor sectoriale sunt echilibrate la același nivel, prin amenajarea teritorială cuprinzătoare. O abordare durabilă a managementului utilizării terenurilor se realizează prin intermediul sistemului de planificare în cazul în care planurile nu trebuie să contrazică decizii la nivel superior. Principiul cadrului de control asigură că luarea deciziilor locale și regionale va fi în conformitate cu politicile naționale de ansamblu.

Metodele care fac acest sistem să funcționeze sunt monitorizarea, dialogul și dreptul național de veto privind propunerea pentru structura unui plan regional sau local. Dreptul de veto ia locul adoptării naționale a planurilor. Pentru a facilita procesul de planificare și pentru a evita folosirea dreptului de veto, un raport național cuprinzător este pregătit înaintea fiecărei revizii a planurilor regionale, care are loc o dată la patru ani. Raportul prezintă condițiile actuale de gestionare a scopurilor și obiectivelor naționale în termenii politicilor specifice și de actualitate. Acest raport ia în considerație interese de ordin național, discutate și soluționate înainte de procesul de revizuire a planurilor de la fiecare patru ani. De asemenea, un veto național poate fi folosit împotriva unui plan local atunci când interesele naționale sunt în joc. În consecință, mijloacele de monitorizare, dialogul și dreptul de veto funcționează astfel pentru a atinge un echilibru durabil între cele trei niveluri de administrare.

## B. Franța

### Descrierea pe scurt a studiului de caz:

Cazul de față prezintă sintetic regimul juridic aplicabil proprietății publice în Franța, pornind de la definirea domeniului public și domeniului privat și stabilirea criteriilor de identificare a bunurilor aparținând acestora. Domeniul public și domeniul privat sunt repartizate între diversele colectivități teritoriale, existând domeniul Statului, al regiunilor, al departamentelor, al comunelor iar în prezent și al stabilimentelor publice.

O problemă esențială ridicată în doctrina franceză se referă la condiția juridică a domeniului public și domeniului privat și la regimul legal aplicabil domeniului public. Articolul analizează prevederile Codului general al proprietății persoanelor publice, precizând sfera de cuprindere a domeniilor publice specifice care corespund fiecarei unei categorii bine determinate: domeniul public maritim, fluvial, rutier, feroviar, aerian și de comunicare prin radio.

Codul general al proprietății persoanelor publice identifică titularii dreptului de proprietate publică, precum și modalitățile de dobândire a bunurilor în proprietate publică. Atunci când se referă la modalitățile de dobândire a bunurilor, legiuitorul francez nu le clasifică în funcție de tipul de domeniu (public sau privat) ci se rezumă să menționeze doar că acestea sunt mijloacele aflate la dispoziția persoanelor ce dețin bunuri proprietate publică.

Referitor la utilizarea bunurilor din domeniul public, aceasta poate fi o utilizare comună sau colectivă (caracterizată, de regulă, prin acces liber, egalitate între utilizatori și gratuitate) sau o utilizare privată, care presupune emiterea unor autorizații în acest sens. Incluziunea unui bun în domeniul public se realizează pe cale naturală sau prin emiterea unui act administrativ de clasare. În mod simetric, ieșirea unui bun din domeniul public se realizează pe baza unui act administrativ de declasare, în urma încetării afecțiunii.

În ce privește bunurile din domeniul privat, Codul general al proprietății persoanelor publice stabilește următoarele modalități de înstrăinare: înstrăinarea cu titlu oneros: vânzarea, schimbul, aducerea ca aport a unor imobile din domeniul privat al statului în vederea realizării unor operațiuni de amenajare sau construire, restituirea cazărilor care nu mai sunt utilizate în deplina proprietate și posesie a comunelor ce dețin nuda proprietate asupra acestora și înstrăinarea cu titlu gratuit.

### 1. Regimul juridic aplicabil proprietății publice în Franța

#### 1.1 Considerații introductive

Pentru a permite funcționarea *serviciilor publice* – noțiune aflată în strânsă corelație cu noțiunea de *domeniu public* - în Franța, *colectivitățile administrative* utilizează *bunuri materiale imobiliare sau mobiliare*, a căror varietate este extrem de mare, întinzându-se – într-o formulare sugestivă - de la fortărețele militare la modestul scaun pe care petentul își așteaptă rândul în anticamera unui funcționar. Aceste bunuri se divid tradițional în două categorii: *domeniul public* și *domeniul privat*, și unele și altele aparținând Statului sau unei alte persoane publice, dar deosebirea dintre ele rămâne importantă (Y.Gaudemet, *Droit administratif*, ediția a XVIII-a, L.G.D.J., Paris, 2005, p.393). *Bunurile persoanelor publice*, patrimoniul acestora devin esențiale – mai ales în perioade dificile sub aspect bugetar – ca *surse de venituri* (G.Dupuis, M.J.Guédon, P.Chretien, *Droit administratif*, ediția a X-a, Sirey, Paris, 2007, p.390).

O primă problemă la care autorii francezi și-au propus să răspundă – în ce privește *teoria domeniului public* – a fost cea a distincției devenită tradițională, dintre *domeniul public* și *domeniul privat*. Răspunsul este simplu și el privește diferența de regim juridic aplicabil unei categorii sau alteia. Astfel, domeniul public se supune, datorită *afecțiunii sale speciale* ce constă în *satisfacerea unui interes public*, unui *regim special de drept public*, ce implică un *întreg arsenal de reguli exorbitante*. El este inalienabil și imprescriptibil. Protecția sa este asigurată inclusiv prin dispoziții penale, pentru anumite

*dependințe domeniiale, cum ar fi, "contravențiile rutiere."* Delimitarea sa se realizează după proceduri care nu au legătură cu regulile de grănițuire a proprietății private. Contenciosul specific este unul administrativ, legat de tribunalele administrative. Ansamblul acestor reguli speciale constituie regimul "*domenialității*." (Y.Gaudemet, op.cit., p.393 și urm).

## 1.2 Evoluția instituției

Deoarece doctrina românească din perioada interbelică s-a inspirat în mare măsură din doctrina franceză din acea vreme, pentru ca după 1990 să revină la tradiția anterioară perioadei postbelice, prezentarea sistemului francez se aseamănă în mare parte cu ceea ce se regăsește în doctrina românească actuală sub aspectul originii instituției. Astfel, vechiul Regim cunoștea un *domeniu al Coroanei* care se afla în proprietatea Regelui, în calitate de suveran, domeniu ce forma un tot unic. Treptat s-a impus ideea unei delimitării între patrimoniul aparținând monarhului și bunurile atașate funcției sale; cu toate acestea, *regulile de protejare a domeniului*, mai ales, *inalienabilitatea* (Edictul de la Moulins, din 1566) au rămas în continuare comune pentru ansamblul bunurilor.

Revoluția franceză s-a limitat să transfere proprietatea asupra acestor bunuri de la *Rege*, la *națiune*, dar a conservat *unitatea domeniului*, cu intenția de a stabili între dependențele sale, diferențe sub aspectul *naturii bunurilor*. Abia în sec.XIX se va dezvolta *distincția modernă*, ca rezultat al operei juriștilor, comentatorilor Codului civil (în special, al lui *Proudhon*, autor al unui Tratat consacrat domeniului public), distincția născându-se din tendința liberală de a supune doar anumite bunuri, dintre toate cele care aparțineau persoanelor publice, *regimului exorbitant al domenialității* și mai ales, regulii tradiționale, a *inalienabilității*. Treptat a apărut necesitatea de a identifica bunurile domeniului public, care aparțineau unui regim special. Legislația și mai ales, *Codul domeniului Statului* va confirma această distincție, dar va stabili anumite dispoziții comune bunurilor din sectorul privat și celor din sectorul public (Y.Gaudemet, op.cit., p.394 și urm).

## 1.3 Criterii de domenialitate publică

I. Un prim criteriu de identificare a bunurilor domeniului public, în prezent abandonat, l-a reprezentat *natura bunului* în timp ce al doilea, criteriu, specific teoriei moderne, îl constituie *criteriul afectării bunurilor*.

Astfel, în sec.XIX, mai întâi Ducrocq, apoi Berthélémy au limitat domeniul public la *porțiunile de teritoriu destinate utilizării tuturilor și nesusceptibile de apropiere privată*. Aceste bunuri nu puteau aparține particularilor datorită *naturii* lor, rațiune pentru care era necesar un regim juridic special aplicabil acestora centrat pe *inalienabilitate* ( e de neconceput ca o stradă să fie vândută). Fiind vorba de o concepție apreciată de unii autori ca prea restrictivă, în timp s-a acceptat ca legiuitorul să poată lărgi lista bunurilor domeniului public, *destinația stabilită de lege* fiind un alt criteriu luat în considerare treptat, pentru aceste bunuri.

Totodată, o altă critică adusă criteriului *naturii bunului* pornea de la premisa că bunurile destinate utilizării tuturilor nu sunt inapropriabile în sine, datorită *naturii* lor, ci doar datorită *regimului* lor special, putând exista spre exemplu, drumuri private analoge drumurilor publice. În plus, acest criteriu a fost considerat prea restrictiv, apreciindu-se că, el refuză acordarea calității de bun al domeniului public, în detrimentul cantității bunurilor, pentru care regulile protectoare specifice domenialității ar putea fi utile (sedii administrative, obiecte de mobilier).

II. O nouă teorie susținută de Hauriou și Duguit a avut ca fundament o noțiune esențială a dreptului modern asupra domeniului public. Era vorba despre criteriul *afecțării bunului* care părea să fie criteriul optim. Acesta nu se substituia primului, ci doar adăuga la cel precedent, privind *natura bunului*. În consecință, potrivit concepției moderne *aparțin domeniului public toate bunurile care sunt afectate fie utilizării de către public, fie funcționării unui serviciu public*. În timp și această teorie s-a dovedit a fi mult prea extensivă.

III. S-a propus apoi ca noțiunea de domeniu public să se limiteze: fie la *bunurile care au un rol preponderent într-un serviciu public*; fie la *bunurile care nu pot fi înlocuite*; fie la *imobile*, bunurile mobile rămânând în domeniul privat. În esență, aceste propuneri doctrinare au condus la concluzia că, regimul domeniului public nu se poate extinde la toate bunurile afectate serviciilor publice (Y.Gaudemet, op.cit., p.395 și urm). În ce privește *sfera bunurilor domeniului public* s-a apreciat că acesta cuprinde *domeniul maritim, domeniul aerian, domeniul fluvial și domeniul terestru*, adică întregul domeniu al transporturilor.

*Domeniul privat* este constituit din bunurile ce aparțin colectivităților publice, care nu sunt nici afectate utilizării de către public, nici amenajate și afectate unui serviciu public, dar care pot fi exploatare financiar pentru a aduce venituri administrației proprietare. Ele vor determina competența tribunalelor judiciare.

*Domeniul public și domeniul privat* sunt repartizate între diversele colectivități teritoriale, existând domeniul Statului, al regiunilor, al departamentelor, al comunelor iar în prezent și al stabilimentelor publice.

A doua problemă esențială ridicată în doctrina franceză și preluată și în doctrina românească se referă la *condiția juridică a domeniului public*, sau cu alte cuvinte, la răspunsul la întrebarea, *care este natura juridică a drepturilor exercitate de administrație asupra domeniului său*. În ce privește *domeniul privat*, răspunsul este simplu: administrația este proprietară în condițiile stabilite de dreptul privat. Dimpotrivă, legat de bunurile domeniului public au existat controverse.

I.Reprezentanții școlii juridice Ducrocq-Berthélémy au respins ideea unui drept de proprietate al administrației asupra domeniului public deoarece au pornit de la premisa că este vorba de bunuri nesuscetibile de apropiere privată. Totodată legat de puterea administrației asupra domeniului public se aprecia că lipsesc chiar atributele esențiale ale dreptului de proprietate și anume: *uzul* (folosința) care revine publicului și *dispoziția*, domeniul public fiind inalienabil. În concluzie, se considera că dreptul administrației asupra acestor bunuri era un *drept de pază și supraveghere*.

II. Teoria unui *drept de proprietate al administrației* asupra acestor bunuri, elaborată de Hauriou a strâns în timp tot mai mulți adepți, ajungând în prezent, să fie îmbrățișată în mod unanim de doctrină. Potrivit acestei teorii nu este vorba de un drept de proprietate specific dreptului civil, ci despre o *proprietate administrativă* sau de *afecțiune*, ce se bucură de o *protecție constituțională și convențională*.

Teza *proprietății asupra domeniului public* este dominantă în prezent, în Franța, fiind consacrată și de Consiliul Constituțional. Ea corespunde unor necesități și tendințe ale vieții administrative moderne. De altfel, chiar *teoria domeniului public* este una dintre teoriile în care apare în modul cel mai clar relativitatea conceptelor și construcțiilor juridice, destinate să evolueze conform realităților sociale pe care le exprimă.

Fără a fi foarte coerentă, *jurisprudența administrativă* consacră reguli care se atașează ideii de proprietate. Principiul *inalienabilității* fiind atașat *criteriului afectării bunurilor*, el va dispărea atunci când bunul este dezafectat. Administrația va putea să vândă un bun al domeniului public cu condiția să-l treacă în domeniul privat, prin dezafectare, în condițiile în care nu mai este necesar satisfacerii unui interes public.

#### **1.4 Regimul legal aplicabil domeniului public**

Spre deosebire de sistemul legislativ românesc ce cunoaște o consacrare constituțională a noțiunii de *proprietate publică*, noțiunea de *domeniu public* fiind subînțeleasă, noțiunile de *proprietate publică* și respectiv, *domeniu public* nu au în Franța, o bază constituțională, deși doctrina în materie este extrem de dezvoltată.

O enumerare a bunurilor *domeniului public* înainte de adoptarea *Codului General al Proprietății Publice* a existat în *Codul civil francez* care a constituit modelul pentru Codul civil român din 1864, cel din urmă recent abrogat.

Astfel, potrivit art. 538 din Codul civil francez *drumurile mari, drumurile mici și străzile aflate în sarcina Statului, fluviile și râurile navigabile sau plutitoare, țărmurile, locurile de unde s-a retras apa mării, porturile naturale sau artificiale, malurile unde trag vasele și în general toate porțiunile teritoriului francez care nu erau susceptibile de apropiere privată erau considerate ca dependențe ale domeniului public*. Potrivit art.540, *porțile, zidurile, șanțurile, întăriturile piețelor de război și ale fortărețelor fac de asemenea parte din domeniul public*. Potrivit art.541: *terenurile, fortificațiile și întăriturile piețelor care nu mai sunt de război aparțin Statului dacă nu au fost în mod valabil dezafectate sau dacă proprietatea asupra lor nu s-a prescris*.

Art. 538 din Codul civil francez conținea însă și un criteriu negativ, conform căruia *toate porțiunile de teritoriu francez, nesuscetibile să facă obiectul proprietății private, reprezintă dependențe ale domeniului public*, soluție preluată și de vechiul Cod civil al României. *Codul domeniului francez* a introdus o nuanțare stabilind că *un bun aparține domeniului public al statului dacă prin natură sau datorită unei destinații speciale nu este susceptibil să facă obiectul proprietății private*.

În timp, *izvoarele dreptului privitor la bunurile publice* s-au diversificat, astfel că legislației și jurisprudenței administrative- care a avut dintotdeauna un rol esențial în această materie – li s-a adăugat pe de-o parte, jurisprudența Consiliului constituțional, din care s-au degajat *“exigențele constituționale”* iar pe de altă parte, Convenția Europeană a Drepturilor Omului ale cărei principii au o influență sporită asupra drepturilor omului (*Y.Gaudemet, op.cit., p.390*).

## 2. Codul general al proprietății persoanelor publice

### 2.1.Stabilirea bunurilor ce aparțin domeniului public

Anunțat cu mulți ani înainte, după mai multe legi de abilitare, fiind promovat cu scopul de a simplifica legislația în materie, *Codul general al proprietății persoanelor publice* (CGPPP) a fost adoptat prin Ordonanța nr.2006-460 din 21.04.2006 ratificată prin Legea nr.2009-526 din 12 mai 2009.

*Codul general al proprietății persoanelor publice* se aplică – potrivit art.1 (partea legislativă) – *bunurilor și drepturilor cu caracter mobilier sau imobiliar, aparținând statului, colectivităților teritoriale și asociațiilor lor ca și stabilimentelor publice*. Potrivit art.2 (partea legislativă), *Codul se aplică atât bunurilor cât și drepturilor, cu caracter mobilier sau imobiliar, aparținând altor persoane publice, în condițiile stabilite de textele care le reglementează*.

Deși a reluat aspectele esențiale caracteristice domeniului public, Codul general din 2006 a adus schimbări legislative semnificative legislației anterioare. Mai întâi a introdus definiția unui *domeniu public mobilier* constituit din *bunuri culturale*. Apoi, Codul a fundamentat o definiție generală a domeniului public imobiliar în funcție de condiția amenajării celei mai corespunzătoare.

Același obiectiv al *reducerii sferei de întindere a domeniului public* a condus la precizarea că nu se adaugă decât bunurile care *“concurând la utilizarea unui bun aparținând domeniului public, constituie un accesoriu indispensabil al acestuia.”*

În sfârșit, Codul precizează sfera de cuprindere a *domeniilor publice specifice* care corespund fiecare unor categorii bine determinate: *domeniul public maritim, fluvial, rutier, feroviar, aerian și de comunicare prin radio*. Este formulată o definiție pentru fiecare din acestea, primele două categorii, cel *maritim* și cel *fluvial* fiind descrise mai amplu.



*Codul general al proprietății persoanelor publice (CGPPP) a reformat noțiunea de domeniu public, prin preluarea definiției din doctrină și a abrogat dispozițiile în materie din Codul civil și din Codul domeniului statului. Astfel, potrivit definiției legale în vigoare: “Sub rezerva dispozițiilor legislative speciale, domeniul public al unei persoane publice menționate la art.1 (precizat mai sus-n.n.) este constituit din bunurile care sunt fie afectate uzului direct al publicului, fie afectate unui serviciu public, cu condiția ca, în acest din urmă caz, bunurile să facă obiectul unei amenajări indispensabile pentru îndeplinirea misiunilor aceluși serviciu public” (art. L. 2111-1).*

*De asemenea, sunt incluse în domeniul public și bunurile persoanelor publice care contribuie la utilizarea unui bun aparținând domeniului public, dacă primul constituie un accesoriu indisociabil al celui de-al doilea (art. L. 2111-2). Noua definiție, mai restrictivă, este expresia curentului doctrinar francez care favorizează o delimitare mai restrânsă a domeniului public, extrăgând o serie de bunuri din sfera regimului exorbitant al proprietății publice. Astfel, a fost urmărită și îndeplinirea dezideratului de a exploata mai eficient din punct de vedere economic bunurile proprietate a statului și a colectivităților teritoriale.*

*Definiția dată prin Codul general al proprietății persoanelor publice a adăugat la criteriul *afecțiunii* și noțiunea de *amenajare indispensabilă*, doar atunci când ne referim la bunurile afectate unui serviciu public. Legiuitorul a preluat doar parțial teoria *amenajării speciale* a unui bun ca o condiție pentru includerea lui în domeniul public. În primul rând, a exclus de la necesitatea verificării unei amenajări speciale *bunurile afectate uzului public*, iar, în al doilea rând, a introdus precizarea că această *amenajare* trebuie să fie *indispensabilă*.*

*După cum se reține și în Raportul către Președintele Republicii referitor la Ordonanța nr. 460/2006 privind partea legislativă a Codului general al proprietății persoanelor publice, prin criteriul *amenajării indispensabile* legiuitorul francez a urmărit și respingerea definitivă a teoriei *domenialității publice virtuale*. Conform acestei teorii, aplicată în jurisprudență, un bun aparține domeniului public dacă persoana publică proprietară a votat acte prin care își exprimă voința de a conserva afecțiunea aceluși bun.*

*Pentru a limita și mai mult amploarea domeniului public, Codul general cuprinde și prevederi exprese privind bunurile care, deși îndeplinesc criteriile de domenialitate publică, sunt totuși incluse în *domeniul privat*, cum ar fi *rezervele funciare și bunurile imobile cu destinația de birouri*, cu excepția celor ce formează un ansamblu indivizibil de bunuri imobiliare din domeniul public (L.2211-1), precum și drumurile rurale și pădurile aparținând persoanelor publice supuse regimului forestier (L.2212-1).*

*Codul general al proprietății persoanelor publice a consacrat sintagma *accesoriu indisociabil* pentru a determina bunurile din domeniul public, rolul acestui termen fiind acela de a cenzura aplicarea abuzivă a *criteriilor de domenialitate publică*, astfel că nu orice bun implicat în utilizarea unui bun din domeniul public să fie, la rândul lui, inclus în domeniul public, ci doar acel bun ce se află într-un raport direct și indisociabil cu bunuri din domeniul public.*

## **2.2 Titularii dreptului de proprietate publică**

*Din conținutul art.1 pot fi identificați ca titulari ai dreptului de proprietate publică: *statul, colectivitățile teritoriale și asocierile acestora* dar și *stabilimentele publice*. Se impune remarcat că, spre deosebire de sistemul legislativ francez care cunoaște o sferă mai largă a titularilor dreptului de proprietate publică, consacrată legal și nu constituțional, sistemul de drept românesc a consacrat chiar în Constituție – conferind astfel o mai mare stabilitate textului legislativ – doar două categorii de *titulari ai dreptului de proprietate publică* și anume *statul sau unitățile administrativ-teritoriale*.*

*Sistemul de drept francez se referă la *colectivitățile teritoriale* și nu la *unitățile administrativ-teritoriale* (entități abstracte) și respectiv, la *asocierile acestora* (putând fi vorba spre exemplu, de *asociațiile de dezvoltare comunitară*) dar și la *stabilimentele publice*, pentru care legislația românească utilizează*

noțiunea de *instituție publică*. Potrivit dispozițiilor constituționale românești, *instituțiile publice* pot doar primi în *administrare bunuri proprietate publică*, nedispunând de un drept de proprietate asupra acestora.

### 2.3 Modalități de dobândire a bunurilor în proprietatea publică

Atunci când se referă la *modalitățile de dobândire a bunurilor*, legiuitorul francez nu le clasifică în funcție de tipul de domeniu (public sau privat) ci se rezumă să menționeze doar că acestea sunt *mijloacele aflate la dispoziția persoanelor* ce dețin bunuri proprietate publică. Nașterea dreptului de proprietate al acestor persoane se poate produce potrivit Codului prin procedura de *achiziții*, care precede o parte referitoare la *gestiune și alta privind cesiunea*.

În ce privește *achizițiile*, Codul face distincție între *achizițiile cu titlu gratuit și achizițiile cu titlu oneros*. *Achizițiile cu titlu gratuit* pot să rezulte din *donății și legate* sau chiar din *confiscări* ca urmare a unor hotărâri judecătorești. Este reglementat și regimul legal aplicabil *bunurilor fără stăpân, a bunurilor aflate la dispoziția justiției dar și a sumelor și valorilor prescrise*.

Printre *achizițiile cu titlu oneros*, care sunt și cele mai numeroase, Codul distinge după cum ele sunt realizate *pe cale amiabilă* (prin acordul părților) prin *cumpărare, schimb, dare în plată* sau sunt realizate urmare a unor *proceduri de constrângere prin naționalizare, expropriere sau drept de preemțiune*. Principala procedură este incontestabil, cea privind *exproprierea*. Alte proceduri complementare reglementate de Cod sunt: *alinierea, rechiziția și preemțiunea*.

În partea consacrată *gestiunii*, Codul general al proprietății persoanelor publice distinge bunurile aparținând *domeniului public* de cele aparținând *domeniului privat*. Primelor li se aplică un regim de *domenialitate publică* înțelegând prin acesta regulile de *utilizare și de protecție* a bunurilor altele decât cele ce aparțin domeniului privat.

Codul general prevede și *procedurile propriu-zise de dobândire a bunurilor* de către persoanele precizate la art. L. 1 (de exemplu, dobândirea de către *colectivitățile teritoriale, asociațiile acestora și instituțiile publice* a unor bunuri situate pe teritoriul francez este condiționată de consultarea prealabilă a autorității competente a statului, conform procedurii stabilite prin *Codul general al colectivităților teritoriale*).

### 2.4 Caracteristicile bunurilor domeniului public

În ce privește *caracterele bunurilor domeniului public*, Codul general consacră aceleași particularități reglementate și analizate și în doctrina românească, cu o excepție. Astfel, potrivit art. L. 3111-1 din Codul general "*Bunurile persoanelor publice menționate la art.1 care aparțin domeniului public sunt inalienabile și imprescriptibile.*" Potrivit art.L 3111-2, "*Domeniul public maritim și domeniul public fluvial sunt inalienabile cu excepția drepturilor și concesiunilor acordate în mod regulat înainte de Edictul de la Moulins din februarie 1566 și a vânzărilor legale privind bunuri naționale.*"

De la caracteristicile esențiale menționate la art. L. 3111-1, art. L 3112-1 din Cod instituie o derogare prevăzând posibilitatea ca "*persoanele publice precizate la art. L.1 să-și cedeze, în mod gratuit, între ele bunuri din domeniul public, fără o declarare prealabilă, cu condiția că acele bunuri să fie destinate exercitării competențelor aflate în sarcina persoanei dobânditoare și să aparțină domeniului public al acestora.*"

Potrivit art.L 3112-2: "*În scopul de a permite îmbunătățirea condițiilor de exercitare a unui serviciu public, bunurile menționate la art. L 3112-1 pot să fie schimbate între persoane publice în condițiile stabilite de acest articol. Actul de schimb presupune clauze permițând prezervarea existenței și continuității serviciului public.*"

Potrivit art.L 3112-3 “*În scopul de a permite îmbunătățirea condițiilor de exercitare a unui serviciu public, bunurile menționate la art. L 3112-1 pot să fie schimbate, după declasare, cu bunuri aparținând persoanelor private sau aparținând domeniului privat al unei persoane publice. Actul de schimb presupune clauze permițând prezervarea existenței și continuității serviciului public.*”

*Includerea unui bun în domeniul public se realizează pe cale naturală sau prin emiterea unui act administrativ de clasare (în cazul unui act administrativ, simpla clasare nu este suficientă pentru calificarea unui bun ca aparținând domeniului public, dacă ea nu este însoțită și de afectarea efectivă uzului public sau unui serviciu public). În mod simetric, ieșirea unui bun din domeniul public se realizează pe baza unui act administrativ de declasare, în urma încetării afecțării.*

*Utilizarea bunurilor din domeniul public poate fi: o utilizare comună sau colectivă (caracterizată, de regulă, prin acces liber, egalitate între utilizatori și gratuitate) sau o utilizare privată, care presupune emiterea unor autorizații în acest sens.*

În ce privește bunurile din *domeniul privat*, Codul general al proprietății persoanelor publice stabilește următoarele *modalități de înstrăinare*: *înstrăinarea cu titlu oneros*: vânzarea, schimbul, aducerea ca aport a unor imobile din domeniul privat al statului în vederea realizării unor operațiuni de amenajare sau construire, restituirea cazărilor care nu mai sunt utilizate în deplina proprietate și posesie a comunelor ce dețin nuda proprietate asupra acestora și *înstrăinarea cu titlu gratuit*.

Prin art. 2311-1, Codul general al proprietății persoanelor publice din 2006 consacră *inesizabilitatea tuturor bunurilor aparținând persoanelor precizate la art. L. 1 și nu doar a celor din domeniul public stabilind astfel un regim juridic distinct de cel consacrat prin legislația românească al acestei caracteristici tradiționale a bunurilor domeniului public.*

## C . Studiu de caz - Olanda<sup>3</sup>

### Descrierea pe scurt a studiului de caz:

Studiul de caz asupra proprietăților în Olanda acoperă aspectele legale ale dreptului de proprietate, cuprinse în Codul Civil, precum și aspectele privind funcționarea pieței imobiliare. Majoritatea proprietăților sunt deținute de organizații semi-publice. Deși administrația publică are o implicare limitată pe piața proprietății imobiliare, în calitate de cumpărător sau vânzător, are o implicare indirectă puternică prin politicile sale de planificare fizică, de mediu, locuințe, etc.

Implicația sectorului public este de asemeni tratată în contextul legislației referitoare la locuințe și la folosirea clădirilor. Această legislație acoperă folosința rezidențială, standardele de locuire, vânzarea și închirierea unei locuințe (relația dintre proprietar și chiriaș), precum și responsabilitatea socială în managementul locuințelor, cu accent pe mecanismele instituționale și pe existența asociațiilor de locuințe olandeze.

Asociațiile de locuințe olandeze sunt organizații independente, private, cu responsabilitate publică, baza legală a acestora fiind descrisă în Actul normativ privind locuirea. Obiectivele acestor asociații sunt legate de: (a) prioritizarea alocării locuințelor pentru toate grupurile țintă, (b) întreținerea calitativă a stocului de locuințe, (c) implicarea locatarilor în procesul de management al locuințelor și în cel de elaborare al noilor regulamente, etc.

Activitatea asociațiilor de locuințe se desfășoară în coordonare cu politica națională și sub monitorizarea administrației centrale și locale. În afara consultărilor periodice între asociații și minister, între asociații și administrațiile locale, reprezentate prin Asociația Națională a Municipalităților, statul verifică funcționarea eficientă și corectă din punct de vedere legal a asociațiilor și se ocupă de monitorizarea financiară a acestora.

Modelul administrativ de organizare a unei astfel de asociații, cu statutul juridic și structura sa organizatorică este relevant pentru operațiuni mai ample de dezvoltare urbană. Într-o asemenea situație, adesea este constituită o companie de dezvoltare locală (uneori cu participarea unui investitor comercial sau a unui dezvoltator imobiliar, care își asumă parte din riscul operațiunii). În unele cazuri, proprietăți care aparțin mai multor asociații sunt puse la comun sub umbrela unei noi asociații temporare care funcționează ca instituție autorizată.

### 1. Dreptul de proprietate asupra terenului și proprietăților

Dreptul de proprietate este în principiu reglementat de codul civil: "Proprietatea este cel mai cuprinzător drept pe care o persoană îl poate avea asupra unui bun. Proprietarul este liber să folosească acel lucru și să-i excludă pe alții din dreptulo de folosință, atâta timp cât folosirea acestuia nu încalcă drepturile altora sau depășește limite ce decurg din legi scrise sau nescrise. Proprietarul bunului este de asemeni proprietar al produselor relaționate, dacă alții nu au achiziționat dreptul asupra acestor produse." Acest principiu se referă la toate proprietățile mobile și imobile: conferă proprietarului unui teren aceleași drepturi generale și obligații ca și proprietarului unei mașini, unui tablou sau unui stilou. În consecință, există puțină legislație în afară codului civil care se referă în mod specific la terenuri și clădiri.

Legea referitoare la contractele civile (legislația ce se aplică tuturor persoanelor juridice, inclusiv agențiilor publice, atunci când intră în mod voluntar în contracte) este construită în jurul acestui principiu.

<sup>3</sup> Needham D.B., Koenders P., Kruijt B., (1993) *Urban land and property markets in the Netherlands*, European Urban Land & Property Markets, Series editors: Dieterich H., Williams R.H., Wood B.D., UCL Press, London

Codul Civil tratează separat dreptul de proprietate asupra bunurilor mobile și imobile. *Articolul 3* reglementează principiul general legat de proprietatea funciară (imobilă). O caracteristică importantă este aceea că granițele fizice ale unei proprietăți funciare trebuie stabilite printr-un act notarial și introduse într-un registru public în 14 zile. *Articolul 4* reglementează drepturile și obligațiile deținătorilor de proprietăți adiacente, astfel încât deținătorul unei proprietăți să nu aducă neajunsuri deținătorului unei alte proprietăți. *Articolul 6* reglementează servituțile cu care anumite proprietăți pot fi grevate. Acestea se referă la obligația de a permite ca ceva să se întâmple pe o altă proprietate și la restricția de a face ceva pe propria proprietate. Astfel de restricții trebuie specificate juridic în anumite cazuri. *Articolul 7* reglementează concesiunile de terenuri, *articolul 8* dreptul de a avea sau a face lucrări de construcții sau a planta pe terenul aflat în proprietatea altcuiva, *articolul 9* drepturile asociațiilor de proprietari.

Când dreptul de proprietate asupra unui teren se transferă, proprietarul inițial poate include în contract atât condiții restrictive cât și obligații ce trebuie îndeplinite de noul proprietar. Mai mult, proprietarul inițial poate include condiții obligatorii nu numai pentru primul nou proprietar, ci și pentru cei următori. Acestea se numesc acorduri în lanț și sunt reglementate de Codul Civil.

Deținătorul unei proprietăți poate oferi altcuiva un alt tip de drept asupra proprietății sale, numit drept contractual. Acesta este valid doar între părțile specificate în contract: dacă una din părți se retrage, de exemplu din cauze de deces sau vânzare a proprietății, dreptul contractual încetează. Cel mai important exemplu de drept contractual este închirierea. Aceasta înseamnă că închirierea nu poate fi transferată.

Când proprietarul legal al unui teren transfera altuia drepturi extinse și de durată, acesta din urmă este privit în mod legal ca având proprietate economică asupra bunului (diferită de proprietatea juridică). Aceasta este o prevedere mai nouă, care nu este în codul civil, dar s-a dezvoltat din legea impozitelor și a fost recunoscută pentru prima oară în 1955. Persoana care deține proprietatea economică are interes economic complet asupra proprietății (inclusiv riscul asociat schimbărilor de valoare). De asemenea, deținătorul drepturilor economice trebuie să-și includă bunul în declarația fiscală, echilibrând valoarea proprietății cu valoarea impozitelor. Titlul de proprietate rămâne al proprietarului legal pe o perioadă care poate fi hotărâtă de comun acord, după care este transferat proprietarului economic. Dacă între timp proprietarul economic își vinde dreptul, titlul legal poate fi transferat noului proprietar economic (dar acesta are un drept mai mic decât primul proprietar economic). Drepturi ce sunt mai puțin extinse și de durată (cum ar fi drepturile chiriașilor) sunt tratate ca drepturi de folosință, nu de proprietate.

Toate drepturile descrise anterior sunt de domeniul dreptului privat (codului civil): două părți intră în mod voluntar într-un contract, dacă mai târziu intră în dezacord, aceasta se rezolvă prin tribunal civil. Cu toate acestea, unele contracte intră din ce în ce mai des sub incidența dreptului public, în particular a codului penal (de exemplu articolul referitor la înșelăciune).

Codul Civil reglementează de asemeni moștenirea, caz în care proprietatea imobiliară este tratată ca orice altă proprietate. Nu există reglementări specifice care să prevină terenul agricol să fie divizat în parcele mici și ineficiente, așa cum există în alte țări.

## **2. Piața imobiliară de terenuri și clădiri**

Majoritatea terenurilor agricole sunt în proprietate privată, excepțiile fiind în special terenurile din poldere, obținute din mare. Terenul este deținut de o agenție publică și este arendat fermierilor privați. Cererea de teren agricol și prin urmare prețul sunt puternic influențate de politica agricolă.

Deși majoritatea terenurilor agricole este deținută în mod privat și deci cumpărată și vândută de fermieri particulari administrația publică este foarte activă pe această piață ca intermediar. Cel mai clar exemplu este schema consolidării terenurilor. Dacă într-o zonă rurală modelul proprietății asupra terenurilor, drumurile, șanțurile de drenaj etc. sunt de așa natură ca să împiedice introducerea unor metode agricole mai eficiente, atunci terenurile pot fi realocate. Granițele fermelor pot fi retrăsate, noi

drumuri construite și cursuri de apă redirecționate. Acestea se pot face doar dacă majoritatea deținătorilor de terenuri sunt de acord. Atunci o agenție publică achiziționează terenul, efectuează lucrările necesare și vinde noile parcele după cum s-a căzut de acord. Legislația după care se face acest lucru este Legea Consolidării Terenurilor (1985). Aproape întreaga suprafață cultivată din Olanda a fost reorganizată în acest fel cel puțin o dată începând cu 1924.

Administrația publică acționează de asemenea ca intermediar pe piața terenurilor rurale în ceea ce privește împădurirea și rezervațiile naturale. O agenție a fost creată special în acest scop și acționează pe baza instrucțiunilor ministerului agriculturii și pescuitului și a ministerului locuinței, planificării fizice și mediului. Achiziționează terenuri, îl gestionează temporar dacă este adecvat și apoi îl cedează.

Trebuie subliniat că politica publică pentru terenurile agricole este urmărită aproape în întregime separat de politica terenurilor urbane. Această politică are agențiile sale proprii și o legislație proprie. Diferit de Legea Consolidării Terenurilor, care se aplică numai terenurilor rurale, există alte două părți legislative exclusiv pentru terenurile agricole: una reglementează arendările agricole (1958), cealaltă reglementează transferul de proprietate a terenurilor în interiorul sectorului agricol (1981).

Pentru piața terenurilor urbane situația este întrucâtva similară. Când dezvoltarea sau redezvoltarea are loc, o agenție publică (municipalitatea) îndeplinește o funcție crucială de intermediar. Achiziționează terenul care este (re-)dezvoltat, îndeplinește serviciile necesare, după care îl pune la dispoziția dezvoltatorului. Diferența principală cu rolul administrației publice în terenul agricol este că implicarea publicului în terenul urban este mai intensă. Aproape tot terenul asupra căruia (re-)dezvoltarea are loc trece prin mâini publice. Aceasta înseamnă (printre altele) că prețurile terenurilor urbane sunt influențate mult mai mult prin implicarea publică decât prețurile terenurilor rurale. De asemenea, mai mult teren achiziționat de municipalitate pentru proiecte de (re-)dezvoltare este reținut în proprietatea municipalității pentru drumuri, spații publice etc. Unele municipalități păstrează proprietatea juridică a tuturor terenurilor achiziționate și doar concesionează dezvoltatorilor imobiliari terenul. O altă diferență importantă față de terenul agricol este influența exercitată indirect de administrația publică care este extrem de puternică, venind din operațiuni de planificare spațială, politică de mediu, subvenții pentru locuințe, etc.

### 3. Teren dezvoltat (teren plus clădiri)

Majoritatea proprietăților sunt deținute de trusturi semi-publice. Chiar serviciile publice, cum ar fi școlile, spitalele, și locuințele sociale sunt deținute și conduse de trusturi semi-publice, nu de administrația publică. Administrația publică deține doar clădirile de care are nevoie pentru desfășurarea oficiilor publice, de ex. Primării, birouri administrative, etc. Clădirile administrative necesare guvernului central sunt administrate de o agenție.

Totuși, deși administrația publică are o implicare activă scăzută, în calitate de cumpărător sau vânzător, pe piața proprietății de dezvoltare, are o implicare indirectă puternică prin politicile sale de planificare fizică, de mediu, locuințe, etc.

### 4. Sisteme de informații asupra proprietăților

Registrul de terenuri și cadastru: Informații despre terenuri și proprietăți sunt stocate sistematic în locuri diferite, în special pentru înregistrare și scopuri cartografice. Unul dintre acestea este Serviciul Cadastral, o agenție a Ministerului locuinței, planificării fizice și mediului. Principalele ei sarcini sunt:

- Păstrarea și actualizarea registrului public
- Sistemul de triangulare
- Informații care contribuie la proiecte de consolidare a terenurilor
- Producerea la scară largă a hărții de bază a Olandei
- Furnizarea de informații Ministerului locuinței, planificării fizice și mediului

Serviciile cadastrale includ:

- Registrul public. Orice tranzacție a terenului și proprietății trebuie stabilită prin act al unui notar public. Drepturile de proprietate nu sunt transferate legal până la introducerea actului în registrul public.
- Registrul cadastral, inclusiv locația precisă și delimitarea exactă a proprietății, numele prin care trebuie să se facă referire la proprietate și toate titlurile și actele.

Aceste registre sunt automatizate și conțin toate informațiile despre toate drepturile reale materiale atașate unităților de proprietate. Cel mai important loc în care sunt ținute informațiile despre teren și proprietate este municipalitatea. Aceasta este obligată prin lege să păstreze două registre de bunuri imobile, cadastrul municipal și registrul de locuințe (devenit mai târziu parte a registrului municipal al locuitorilor). Multe municipalități au automatizat aceste registre și au digitalizat toate unitățile de proprietate. Astfel vor putea să se lege la registrul national deja automatizat.

Alte agenții care păstrează registre ale terenurilor și proprietăților includ oglinzi de apă, utilități publice, provinciile și agențiile centrale guvernamentale ale ministerului finanțelor, managementul traficului și apei, agricultura și domeniul pescuitului, urbanismul și mediul, apărarea și afacerile economice.

Din 1984 a apărut un consiliu consultativ pentru informații imobiliare. Sarcina sa este să consilieze ministerul locuinței, planificării fizice și mediului despre toate aspectele informației imobiliare.

*Alte surse de informare:* Agenția națională de planificare fizică însărcinează în fiecare an institutele economice și tehnologice în provincii să îndeplinească supravegherea siturilor industriale, în scopul de a obține o imagine a schimbărilor de teren disponibil în proprietăți industriale. Este limitat la proprietăți care la începutul anului au cel puțin 5 ha în folosință. Institutele obțin informații de la municipalități. Rezultatele sunt publicate anual în ziarul privat *VastGoedMarkt*. Informația se referă la cantitatea de teren eliminat în anul anterior, cât de mult este disponibil imediat (deservit) și cât este disponibil dar nu încă deservit. Informația este de asemenea colectată în funcție de dispoziția prețurilor și dacă terenul este de vânzare, închiriere sau concesiune.

Biroul central de statistică colectează și publică informațiile cu privire la tranzacțiile de terenuri construite. Rezultatele publicate includ numărul de tranzacții, prețul mediu de vânzare, suprafața vândută, dacă este vândută pentru industrie sau alte întreprinderi, dacă este vândută de municipalitate sau altă autoritate. Tranzacțiile pentru alte folosințe, cum ar fi recreere, autostrăzi, spații publice deschise sau parcaje nu sunt incluse.

Un consultant privat a fost însărcinat de ministerul locuinței, planificării spațiale și mediului să conducă supravegherea terenului construit: mărimea parcelelor, prețul parcelelor și prețul pe metru pătrat. Rezultatele sunt analizate prin folosința terenului – locuințe unifamiliare, locuințe semi-colective, alte funcțiuni și subdivizate mai departe pe tipul locuințelor. Informațiile sunt colectate de la 79 de municipalități și rezultatele dau o imagine statistică sigură a prețului terenului construit și a tendințelor cantității de teren eliminat pentru folosință nelocuibilă. Supravegherea este restrânsă la dezvoltările pe terenuri libere. Zonele de renovare urbană nu sunt incluse.

Statisticile demografice de bază pot fi încă elaborate pe baza registrelor municipalităților referitoare la locuitori deoarece este obligatorie înregistrarea în municipiul de reședință. Informațiile despre condițiile locuirii, adesea colectate prin recensământ, pentru alte părți sunt acum colectate printr-un simplu studiu pe un eșantion.

Ziarul privat *VastGoedMarkt* publică uneori comentarii despre diferite sectoare ale pieței proprietății, ca de ex. birouri, magazine și sedii industriale. Cei mai mulți agenți imobiliari sunt membrii unei asociații naționale și sunt obligați să prezinte declarații ale tuturor proprietăților din portofoliu și ale tuturor tranzacțiilor asociației, care analizează datele și publică rezultatele.

**5. Legislația referitoare la folosința locuinței (În relație cu Task 4 din ToR)**

Conform Actului privind Spațiul Locuibil, poate fi ilegală ocuparea, sau oferirea spre ocupare a unei locuințe, fără un permis din partea municipalității. Această lege a fost promulgată când oferta de locuințe era limitată, cu scopul unei alocări echitabile. De atunci se aplică doar în anumite municipalități, unde este o lipsă acută de locuințe și doar în cazurile în care prețul de închiriere sau vânzare este sub un nivel specificat. Motivul este acela că persoanele care au nevoie de protecție în procesul de alocare să nu ocupe locuințe scumpe. O municipalitate poate folosi o serie de criterii pentru alocarea de locuințe: urgența, relația dintre mărimea gospodăriei și venit, dintre mărimea locuinței și preț, dintre conexiunea socială și de lucru, între gospodărie și municipalitate.

Conform aceleiași legislații, municipalitățile pot rechiziționa locuințe și alte clădiri pentru folosință rezidențială. Actul privind Clădirile Vacante oferă cadrul de a transforma clădirile nefolosite în locuințe. Rechiziționarea este rar folosită, iar acest act este folosit mai ales împotriva ocupării ilegale.

Conform Legii Locuinței (Housing Act), consiliul municipal poate declara o clădire improprie pentru locuire, aceasta fiind apoi evacuată în termen de 6 luni. În cadrul aceleiași legislații, este posibilă prevenirea scoaterii din folosința rezidențială fără permis a unei clădiri. Decizia de acordare a permisului aparține municipalității, iar acesta poate fi acordat doar cu condiția ca aplicantul să plătească o compensație, sau să ofere spațiu locuibil alternativ.

Legea Locuinței permite unei municipalități să ceară proprietarului unui imobil impropriu pentru locuire să ia măsuri de aducere a acestuia la standardul necesar, prin intermediul unei somații (directive sau building order). Ocupantul trebuie să permită efectuarea lucrărilor de îmbunătățire, iar acestea trebuie realizate într-o perioadă specificată. Dacă proprietarul nu se conformează, municipalitatea realizează lucrările pe cheltuiala proprietarului.

Conform Legii Locuinței, completate cu legislația specifică, în anumite circumstanțe este interzisă subdivizarea unei clădiri existente în apartamente. Aceasta se aplică în anumite municipalități, sau părți ale acestora, și doar pentru clădiri construite înainte de o anumită dată, ambele condiții fiind specificate de Coroană. Măsura este implementată de municipalitate.

Legea Locuinței permite de asemenea ca o anumită proporție din fondul de locuințe închiriat, construit de municipalitate, sau de asociații de locuit (housing associations<sup>4</sup>) recunoscute, cu ajutorul subvențiilor de la guvern, să fie rezervate pentru grupuri speciale. 5% din aceste locuințe pot fi alocate pentru anumite categorii de funcționari publici și angajați feroviari obligați să se mute în municipalitate, iar alte 5% pot fi rezervate pentru refugiați și azilanți.

Vânzarea locuințelor sociale este reglementată printr-un decret referitor la asociațiile de locuit recunoscute. Pentru a fi îndreptățită să cumpere, o gospodărie trebuie să fie închiriată pentru cel puțin 5 ani și iar veniturile trebuie să fie sub un anumit nivel. Prețul minim de vânzare este luat după valoarea de piață a locuinței. Nu există nici dreptul de a cumpăra, nici obligația de a vinde. Consiliul municipal trebuie să aprobe toate vânzările.

**6. Legislația referitoare la locuințele închiriate (la relația proprietar – chiriaș):**

Legislația referitoare la proprietari și chiriași are două părți: Prima parte reglementează relația dintre aceștia și este cuprinsă în codul civil. Reglementările sunt obligatorii: părțile contractante nu se pot abate de la ele. Reglementările acoperă aspecte legate de modul în care un contract poate fi încheiat, cum se continuă atunci când chiriașii divorțează, ce se întâmplă când un chiriaș moare, sau cum se procedează dacă doi chiriași vor să schimbe între ei contractele de închiriere. Întreruperea unui contract trebuie anunțată prin scrisoare oficială, iar condițiile în care se face aceasta, precum și perioada de timp dintre anunț și încetarea contractului sunt specificate. Dacă chiriașul obiectează, decizia se ia în justiție.

<sup>4</sup> Organizații asociative care se ocupă cu construcția de locuințe.



A doua parte a acestei legislații reglementează nivelul chiriilor și este cuprinsă în Actul Chiriilor pentru Locuințe (Housing Rents Act). Pentru locuințele închiriate care sunt subvenționate de guvern, chiria inițială este fixată de minister și, în următorii 5 ani, crește anual cu un procent stabilit tot de minister. În celelalte cazuri, proprietarul și chiriașul stabilesc chiria, care poate fi revizuită anual. Dacă proprietarul și chiriașul nu cad de acord, pot cere părerea Comitetului de Chirii, după care în termen de 2 luni pot merge în justiție pentru stabilirea chiriei. Când locuințele închiriate au beneficiat de subvenții de la guvern, există reguli pentru creșterea chiriei după acordarea acestora.

#### **7. Legislația privind relația proprietar – chiriaș pentru proprietăți nerezidențiale:**

Din punctul de vedere al legislației, proprietatea nerezidențială se împarte în două categorii: *1624 sedii de afaceri și alte sedii de afaceri*. Prima categorie cuprinde sediile firmelor ai căror clienți vin la sediul acestora (bunurile și serviciile nu pot fi livrate la client) și include magazine, restaurante, sedii ale comercianților etc. Cealaltă categorie cuprinde restul firmelor – fabrici, depozite, birouri, bănci, sedii ale profesioniștilor cu liberă practică (doctori, avocați), cluburi, săli de sport și orice alte sedii care nu au funcțiunea de locuință.

Relația dintre proprietar – chiriaș pentru proprietățile nerezidențiale și din categoria alte sedii de afaceri este determinată de contractul semnat în mod voluntar între cele două părți. Acesta este principiul specificat în Codul Civil. Alte prevederi care se aplică aparțin Actului Chiriilor. Conform acestuia, nivelul chiriei se stabilește doar de părțile contractante. O practică uzuală este aceea de a stabili o chirie ajustabilă cu rata inflației și revizibilă după 5 ani, în cazul în care aceasta nu mai este în linie cu chiria de pe piață. Contractul cuprinde de obicei prevederi privind plata costurilor de întreținere.

Expirarea contractului nu este condiția suficientă pentru ca un chiriaș să părăsească sediul. Proprietarul trebuie să solicite acest lucru separat și explicit. Sediul trebuie eliberat în termen de 2 luni de la solicitare. Chiriașul poate cere o prelungire în acest timp, iar dacă nu trebuie să părăsească sediul la sfârșitul perioadei.

Cele 1624 de sedii au tratament diferențiat, pentru că, în aceste cazuri afacerea este dependentă de amplasamentul sediului și continuitatea în același amplasament este de importanță vitală. Din acest motiv, reglementări specifice apără interesul chiriașilor. Această protecție a chiriașului este specificată în codul civil, iar părțile nu pot ignora reglementările. Reglementările nu se referă însă și la prețul chiriei, care este fixat doar prin negocierea părților.

#### **8. Legislație suplimentară privind folosința clădirilor:**

Demolarea clădirilor este reglementată în diverse moduri. În zonele în care schimbarea destinației unei clădiri de locuit este reglementată, demolarea se află de asemenea sub incidența acelor reglementări. În cazul unei clădiri monument aflate pe lista patrimoniului național, demolarea fără autorizație este interzisă. Autorizația de demolare este necesară chiar și în cazul unei clădiri aflate în patrimoniu local. Pentru clădiri aflate în zone protejate, autorizația de demolare este necesară, dacă acest lucru este specificat în planul zonal. Legea Locuinței cere ca fiecare municipalitate să aplice reglementări de construcție, ce conțin de asemenea reglementări de demolare. Ca cerință minimă, intenția de demolare a unei clădiri trebuie anunțată municipalității și demolarea nu poate începe fără acceptul acesteia. Mai departe însă se specifică atunci când demolarea nu este posibilă fără autorizație.

Clădirile pot fi înregistrate ca monumente dacă au peste 50 de ani vechime, pe baza unor criterii. Ca rezultat, demolarea acestora este reglementată și clădirile pot primi subvenții. Listarea monumentelor ce trebuie protejate este responsabilitatea Ministerului protecției sociale, sănătății publice și culturii, printr-o agenție specială. Desemnarea zonelor protejate din orașe și sate este responsabilitatea acestui minister împreună cu Ministerul locuinței, planificării spațiale și mediului. Municipalitățile pot decide asupra unor schimbări la lista monumentelor, sau chiar asupra demolării unei clădiri monument (deși

ministerul poate respinge o astfel de decizie) doar dacă au prevăzute hotărâri locale și au înființat un Comitet consultativ pentru monumente. În caz contrar, decizia aparține guvernului.

Pe piața proprietăților imobiliare, trebuie menționat că o entitate guvernamentală poate interveni cu legi de drept privat în următoarele cazuri:

- atunci când este proprietar. Uneori aceasta este singura modalitate de a asigura implementarea unei politici locale. Un exemplu îl reprezintă operațiunile de îmbunătățire a locuințelor închiriate. Dacă ordinul de îmbunătățire sau subvențiile oferite nu sunt suficiente pentru a-l convinge pe proprietar să facă îmbunătățirile necesare, atunci singura opțiune este ca entitatea publică să achiziționeze imobilul de locuințe.
- atunci când entitatea publică este proprietarul unui teren pe care l-a concesionat. Cu toate acestea, entitatea publică poate fi atacată conform principiului administrării responsabile, dacă încearcă să-și folosească puterea de proprietar pentru a reglementa folosirea terenului contrar politicilor publice existente (ex. pentru a interzice ceva permis prin regulamentul local).

De asemenea, entități private ce au semnat un contract conform legilor de drept privat pot merge în justiție dacă una sau ambele părți cred că acesta nu este respectat, sau este prost interpretat.

## 9. Responsabilitate socială în managementul locuințelor<sup>5</sup>

### Organizații independente

Asociațiile de locuințe olandeze sunt organizații independente, private, dar cu responsabilitate publică. Alegerea modelului care încorporează aceste asociații de locuințe independente a fost făcută înainte cu mai mult de un secol. Acest model diferă de sistemul de locuire municipal englez sau de cel suedez, de exemplu. În Germania, anumite companii private și-au asumat contra cost răspunderea sarcinilor sociale pentru o perioadă. În Olanda, alegerea acestui model a permis diferitelor grupuri sociale să preia inițiativa și să formeze asociații independente, conform cadrului legal creat de stat.

În 2000, asociațiile de locuințe au avut o balanță contabilă comună care a totalizat aproape 83 miliarde euro, iar propriile lor bunuri și proprietăți au depășit 9.3 miliarde euro. Valoarea bunurilor a crescut de-a lungul câtorva decenii, nu însă fără susținerea financiară din partea statului pentru mai mulți ani. Din acest motiv, bunurile respective sunt adesea denumite și "bunuri cu responsabilitate socială" (tied social assets). Sunt bunuri construite prin îndeplinirea responsabilităților sociale cu unicul scop de a asigura capacitatea acestora de a-și asuma răspunderea în viitor. Termenul 'tied-socially' indică și faptul că modul de utilizare a acestor bunuri este evaluat. Guvernul supervizează executarea acestor responsabilități sociale.

În 2001, Parlamentul a publicat cel mai recent document politic referitor la locuirea publică, intitulat: "Ce își doresc oamenii, unde locuiesc oamenii: locuirea în secolul 21" (What people want, where people live: housing in the 21st century). O importanță mare a fost acordată rolului asociațiilor de locuințe. S-a hotărât ca pentru următorii 10 ani poziția curentă a acestora ca "instituții autorizate" să rămână mai puțin schimbată. Acestea sunt încorporate în noul act normativ privind locuirea.

În continuare, este descris cadrul legal prin intermediul cărora asociațiile de locuințe funcționează și modulul în care sunt stabilite relații între diferitele asociații, dar și cu Guvernul. În Olanda, Guvernul joacă o serie de roluri, îndeplinind sarcini diferite. Acestea sunt descrise pe scurt, iar apoi este analizat felul în care politicile și controlul sunt coordonate în practică și cum statul monitorizează activitățile asociațiilor de locuințe.

<sup>5</sup> Ouwehand A., van Daalen G., 2002, Dutch housing associations- A model for social housing, OTB Research Institute for Housing, Urban and Mobility Studies, Delft University of Technology

### **Baza legală pentru asociațiile de locuințe**

Asociațiile de locuințe sunt instituții autorizate, baza legală a acestora fiind descrisă în Actul normativ privind locuirea- *Housing Act*. Cetățenii care doresc să înființeze o asociație de locuințe trebuie să pună bazele unei societăți sau a unei fundații pe care să o înregistreze. După aceea, pot face o aplicație către stat astfel încât aceasta să devină o instituție autorizată care să opereze exclusiv în interesul patrimoniului public. O dată autorizată, o instituție poate folosi facilitățile puse la dispoziție de către stat. Aceste facilități le-au permis să construiască și să dezvolte locuințe sociale. Acest act normativ a fost amendat de mai multe ori; totodată a oferit baza legală pentru alte sarcini ale guvernului privind locuirea și planificarea spațială.

Pe baza Actul normativ privind locuirea, de-a lungul timpului au avut loc o serie de modificări legislative, schimbând caracterul regulamentelor. Până în anii '80, statul era implicat în finanțarea fiecărei asociații de locuințe. Acest lucru s-a schimbat însă. Mai multă responsabilitate a fost acordată asociațiilor. Statul și-a retras o serie de drepturi (de exemplu, nu au mai fost acordate împrumuturi guvernamentale). În anii '90 au câștigat și mai multă independență. În prezent, statul stabilește o serie de regulamente generale, ca parte din structura legislativă și își menține dreptul de monitorizare retrospectivă a legitimității operațiilor și a poziției financiare.

*Decretul pentru management al sectorului de închiriere socială* (BBSH) are în prezent un rol semnificativ pentru asociații. Acesta cuprinde toate regulamentele de implementare. Primul BBSH a apărut în 1993 și a fost amendat mai târziu, în 2001. Acest act stabilește care sunt domeniile în cadrul cărora este evaluată performanța diferitelor asociații, obiectivele principale.

Aceste obiective clarifică ariile de competență unde se așteaptă ca asociațiile să fie performante. În privința acestor puncte, asociațiile se consultă cu guvernul pentru a-și asuma diferitele responsabilități ulterioare. Modul în care asociațiile păstrează contactul cu guvernul cu privire la atribuții și verificările retrospective guvernamentale sunt descrise în BBSH.

**Obiective principale pentru asociații. BBSH - *Decretul pentru management al sectorului de închiriere socială* distinge șase tipuri de obiective:**

- Prioritizarea alocării adecvate a locuințelor pentru grupurile țintă, astfel încât familiile cu venit scăzut să aibă prioritate în alocarea de locuințe sociale sau mai ieftine;
- Întreținerea calitativă a stocului de case: îngrijire, renovare și construcția de locuințe pentru închiriere socială;
- Implicarea locatarilor în procesul de management al locuințelor și în cel de elaborare al noilor regulamente;
- Garantarea continuității financiare a asociației de locuințe;
- Contribuția la calitatea vieții în zonele de locuit unde asociațiile sunt situate;
- Combinarea locuirii cu îngrijirea.

### **Coordonarea politicii între guvern și asociațiile de locuințe**

Activitatea asociațiilor de locuințe se desfășoară în bazele unui cadru legal stabilit de către stat, însă există organizații independente cu propriile obiective și responsabilități financiare. Pentru a limita implicarea guvernului în afacerile asociațiilor, s-a făcut o deosebire între procesul de coordonare legislativă și cel de monitorizare a activității asociațiilor.

Monitorizarea se referă la controlul exercitat de guvern pentru a se asigura că activitatea asociațiilor se desfășoară conform legii. Procesul de coordonare are loc atât la nivel național, cât și la nivel local. În primul caz, există consultări frecvente între minister și Aedes (organizația sectorială a asociațiilor de locuințe). Pentru consultările care implică autoritățile locale, există întâlniri frecvente între acestea și Asociația Națională a Municipaliților (VNG), iar uneori chiar și cu Asociația Olandeză a Locatarilor (în situația în care este afectată poziția locuitorilor). Există deci consultări la diferite niveluri pe subiecte foarte variate, în care variază și rolul diferitelor grupuri participante. În cazul subiectelor legislative

importante statul poate prelua deseori conducerea astfel încât să câștige sprijinul celorlalte organizații naționale.

### **Asociația Municipalităților Olandeze (VNG)**

VNG este o organizație locală independentă a autorităților locale. Rolul VNG este de a sprijini interesele autorităților locale, de a oferi servicii și de a-și informa membrii, facilitând schimbul de cunoștințe și de experiență. Rolul său principal este în domeniul locuirii și al reînnoirii urbane, platforma Habitat Olandeză făcând parte din VNG. Obiectivele principale ale acestei platforme sunt asigurarea unui cadru de locuit adecvat pentru toți cetățenii și promovarea așezămintelor durabile într-o lume urbanizată. Acest deziderat se pare că este realizat când procesul de realizare a legilor coboră la nivel local. Pentru realizarea proiectelor legislative, este nevoie să se clarifice atât argumentele asociațiilor, cât și cele guvernamentale. Totodată, trebuie să se respecte o anumită procedură. În acest scop, asociațiile de locuințe trebuie să formuleze un plan anual de management. Acesta cuprinde scopul propus pentru anul în curs/următor, relaționat însă cu stabilirea unui set de intervenții la nivel de proprietate pe termen mai lung (demolare, noi construcții, renovare radicală). Asociația trebuie să trimită acest plan autorității locale, plan care este supus evaluării.

Statul încurajează autoritățile locale și asociațiile de locuire în elaborarea acestor planuri de management, uneori denumite și contracte de management. În general, acestea se referă la o perioadă cuprinsă între 2 și 4 ani. În general, toate cele 6 obiective ale BBSH (vezi mai sus) sunt tratate în acest contract. Înțelegerea rezultatului final se realizează între autoritățile locale și asociații. În general, asociațiile cer aprobarea autorităților în privința noilor construcții iar uneori transcriu și proiecte imobiliare, de ridicare a nivelului de trai sau de menținere a curățeniei propuse de municipalitate. De obicei este descris și procesul de informare reciprocă și implementare ulterioară a planului prin monitorizare. Pe lângă aceste planuri de performanță, trebuie să existe și o consultare anuală între autoritatea locală și asociații, cu privire la elaborarea planului viitor.

### **De la Housing Act (act de locuință) la Residential Act (act de locuire)**

În proiectul de lege antemergător Residential Act, secretarul de stat a stabilit poziția asociațiilor de locuințe. Cele mai importante diferențe între cele două documente sunt:

- Este acordată mai multă responsabilitate locatarilor în ceea ce privește amenajarea și managementul mediului lor de viață
- Li se cere asociațiilor ca în fiecare an să elaboreze un plan de performanță
- Mai multe arii în care asociațiile își pot extinde activitatea au fost stabilite. Orice activitate însă trebuie să aducă o contribuție socială, prin alocarea de spații categoriilor de cetățeni vulnerabili.
- *Fondul Central de Locuințe* este transformat într-un organism evaluator care nu se ocupă doar de supervizarea financiară, dar asigură și legitimitatea operațiunilor efectuate.
- Autoritățile locale de dimensiuni mari și mijlocii trebuie să elaboreze misiunea planului de locuire, prin consultarea cetățenilor și a altor asociații
- La fiecare cinci ani, statul stabilește un cadru legislativ național în care sunt indicate zonele de la care este așteptată performanță din partea provinciei, a autorităților și a asociațiilor de locuințe locale. Statul enunță clar palierele ce trebuie luate în considerare pentru planul de performanță următor.

### **Monitorizarea activității asociațiilor de locuințe de către stat**

În afara consultărilor menționate, statul verifică funcționarea eficientă și corectă din punct de vedere legal a asociațiilor. Totodată, se ocupa și de monitorizarea financiară a acestora.

### **Asociația de locuințe și climatul rezidențial**

Asociațiile de locuințe și-au însușit responsabilități care depășesc sarcina de a asigura locuințe pentru persoane cu venituri mai mici. Asigurarea unui bun climat rezidențial intră în atribuțiile acestora. Pot fi distinse trei niveluri de implicare a asociațiilor: clădirea, complexul rezidențial și zona de locuit sau cartierul. Ca proprietari ai caselor și terenurilor, asociațiile oferă anumite direcții de acțiune fără a

reduce dezvoltarea calitativă însă. În schimb, locatarii sunt obligați să mențină starea bună a cladirilor și a liniștii publice.

La nivelul spațiului comun și al complexului de locuit, este important de menționat cazul complexelor de locuit multifamiliale. Aici, devine obligatorie întreținerea de către acestea a spațiului public utilizat. Mai mult de jumătate din stocul de locuințe al asociațiilor olandeze constă în astfel de locuințe. Nivelul zonei de locuit este relevant deoarece la acest nivel asociațiile colaborează cu autoritățile locale în vederea asigurării unui climat rezidențial adecvat.

### **Locuința**

Asociația de locuințe trebuie să asigure condițiile necesare pentru buna folosire a locuințelor, în timp ce și locatarii au datoria de a respecta regulile impuse de către asociații, prin condiții incluse în contractele de închiriere. Uneori acestea sunt extinse într-un regulament sau set de regulamente separate, putând să varieze destul de mult în funcție de clădire. Atunci când liniștea publică este perturbată (prin comportament neadecvat, gălăgie provenind de la TV, etc.), locatarii pot depune o plângere către asociație. În prima fază, aceasta va interveni prin negocieri și discuții (consultant, asistenți sociali sau angajați proprii) cu scopul de a îndepărta cauzele plângerii. Când acest lucru nu dă rezultate, se iau altfel de măsuri. Uneori, acestea conduc și la evacuarea locatarilor care cauzează probleme. În general însă, asociațiile îi încurajează pe locatari să ajungă la înțelegere.

### **Spațiul comun și complexul rezidențial**

Imediat după al doilea război mondial, un număr mare de blocuri de locuințe cu intrări comune și galerii au fost construite. Locatarii acestor clădiri aveau stiluri de viață relativ asemănătoare, însă în prezent acestea diferă destul de mult. În plus, izolarea fonică realizată atunci nu mai ține pasul cu normele curente. Înafara perturbării liniștii, se pune și problema conflictelor care apar atunci când stilurile de viață sunt foarte variate. Astfel de conflicte tind să apară mai des în cazul blocurilor decât în cel al locuințelor individuale, densitatea fiind mai ridicată în prima situație. Tot aici, o serie de spații sunt și comune (holul, liftul, galeriile, intrările, zonele de depozitare). Pentru rezolvarea problemelor care apar, în general asociațiile organizează întâlniri cu locatarii.

### **Zona de locuit sau cartierul**

Asigurarea unui climat rezidențial adecvat într-un cartier se face dintr-o perspectivă dublă: fizică și socială. În primul caz, se așteaptă ca zona de locuit să fie atractivă, curată și bine întreținută. Asociațiile și alți proprietari înafara lor sunt responsabili pentru calitatea și aspectul clădirilor. Responsabilitatea asigurării unui mediu rezidențial atractiv și sigur revine mai ales autorităților locale. Din moment ce acest lucru depinde și de asociații, se cere cooperarea cu autoritățile locale în așa fel încât diferitele activități să fie mai bine coordonate. Dacă, de exemplu, o asociație dorește să renoveze integral o construcție parte dintr-un complex de locuire, consultările cu autoritățile pot conduce la derularea simultană a ajustării mediului rezidențial. Climatul rezidențial este determinat nu doar de aspectul fizic al unei zone, ci și de locuire, mediu de viață și rezidenți. Partea socială a calității vieții se referă în principal la siguranța și la gradul de implicare al cetățenilor în viața comunității. Siguranța publică este, desigur, responsabilitatea principală a autorităților însă și asociațiile pot contribui la sporirea acesteia.

### **Administratorii zonei de locuit**

De curând, administratorul local (persoana de contact pentru locatari în cazul întrebărilor și al reclamațiilor) a devenit o persoană de încredere în multe districte. Responsabilitatea acestuia este aceea de a rezolva cât mai rapid problemele locatarilor sau de a transmite, după caz, reclamațiile mai departe către autorități. În unele districte, administratorul are și responsabilitatea reparațiilor gospodărești minore. Ei pot fi angajați fie de către autorități, fie de către asociațiile de locuințe, iar zonal de intervenție atribuită este cea a cartierului/zonă de locuit. În complexe de locuit mai mari, sunt angajați îngrijitori. Aceștia au responsabilități asemănătoare administratorilor, dar supraveghează o zonă mai redusă ca dimensiune (de exemplu, un complex rezidențial).

Ideea care stă la baza implicării locatarilor în activitățile cartierului este ca acest lucru poate avea o influență pozitivă asupra climatului rezidențial. Așadar asociațiile organizează activități diverse, pe cont propriu sau în colaborare cu autoritățile și/sau alte grupuri. Acest tip de activități poate include petreceri stradale, operațiuni de curățenie comunală, dimineți cu cafea din partea casei în care centrul atenției este ocupat de cetățeni care au făcut eforturi pentru dezvoltarea comunității. Alte evenimente sunt organizate cu scopul de a oferi locatarilor un rol mai important în amenajarea zonei de locuit.

## 10. Locuire și îngrijire

### Politica guvernamentală cu privire la locuire și îngrijire

Responsabilitatea principală a asociațiilor de locuințe este aceea de a caza cât mai mulți oameni care au dificultăți în găsirea unei locuințe potrivite. Acestea nu sunt doar familiile cu venit scăzut, dar și familiile sau persoanele cu nevoie de asistență și îngrijire: bătrânii, persoanele handicapate, cei care locuiesc pe stradă, etc. În ultimii ani, această responsabilitate a crescut și mai mult.

În trecut, cei care necesitau asistență erau îngrijiți în cadrul unui sistem instituțional centralizat. De atunci și până în prezent, politicile s-au schimbat încurajând separarea în cadrul organizării și a managementului locuirii și a îngrijirii, cu scopul ca nevoile individuale ale clienților să fie satisfăcute mai eficient și pentru ca astfel cheltuielile să scadă.

Al doilea motiv important pentru care responsabilitatea asociațiilor cu privire la locuire și îngrijire a crescut este legat de schimbările demografice din Olanda. Aici, ca și în alte țări din Europa, în următoarele decenii se așteaptă îmbătrânirea populației, de unde va exista un număr și mai ridicat de cetățeni bătrâni. Cazarea se face în cadrul zonei de locuire aparținând asociației, în timp ce asistența va fi acordată de către o altă instituție. O asociație de locuire poate astfel să joace rolul unui mediator în interesul propriilor chiriași.

Zona de interes pentru sectorul "locuire și îngrijire" este una extinsă. Prima categorie de persoane luate în considerare sunt bătrânii. Însă în afara acestui grup-țintă există și cel al persoanelor cu handicap fizic sau mental. La acestea se adaugă și cei fără adăpost, (foști) dependenți de droguri, (foști) pacienți la psihiatrie, sau cei eliberați din închisoare.

### Structura legală și organizațională

În Olanda, locuințele pentru închiriere socială sunt construite, închiriate și întreținute de către asociațiile de locuințe. O asociație de locuințe poate obține statutul unei instituții autorizate dacă operează exclusiv în interesul locuirii publice. Cu alte cuvinte, niciun profit obținut de pe urma construcției și a închirierii de locuințe nu poate fi ulterior redistribuit către alte persoane sau instituții.

Dacă la începutul secolului XX încă mai existau diferite forme de asociații (societăți, cooperative, companii cu responsabilitate limitată), astăzi acest lucru nu mai poate fi posibil (cooperativele și companiile nu mai sunt admise din cauza modului în care operează cu profitul obținut). Acum, doar două forme sunt acceptate: asociațiile și fundațiile. În anii '70, după procesul de democratizare la nivel european, a existat o preferință pentru forma asociativă, însă după anii '90 majoritatea asociațiilor au preferat să obțină statut de fundație: instituție non-profit fără membri. Această transformare este asociată și cu modificările de scară a zonelor de locuit avute în grijă, astfel încât în prezent asociațiile necesită ajutor profesional și calificat.

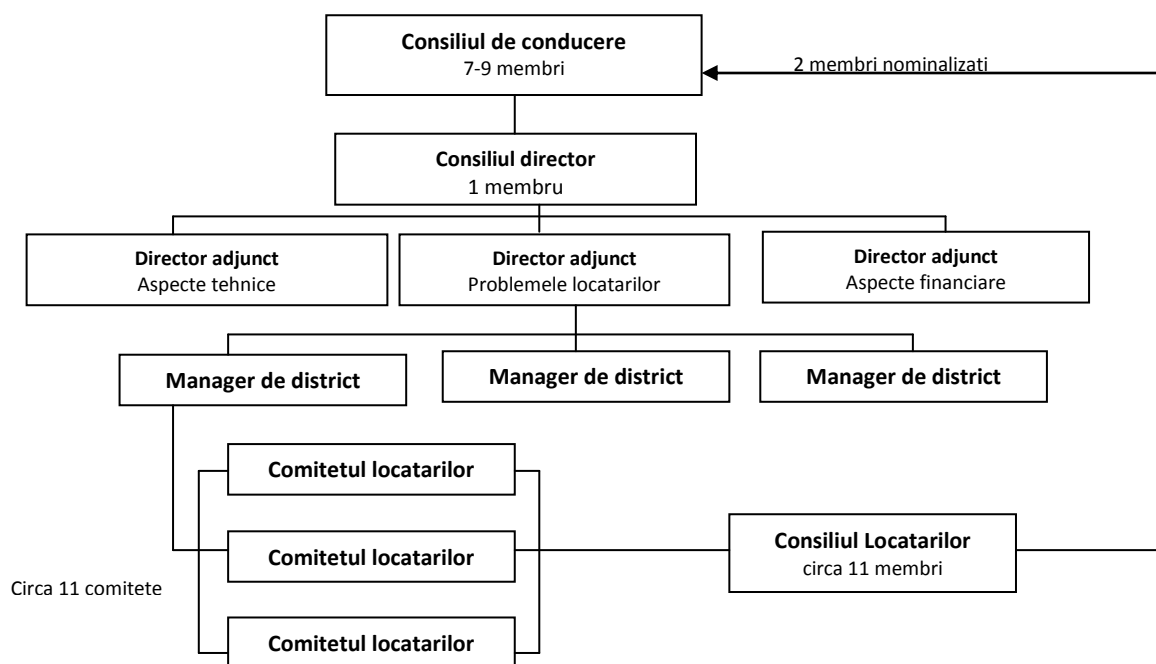
Asociațiile de locuire adesea se autointitulează *antreprenori sociali*, ceea ce reprezintă o marcă importantă a asociațiilor de astăzi. O asociație trebuie eficient organizată și condusă ca o companie, însă având obiective sociale de îndeplinit. În general, cea mai importantă voce într-o asociație poate influența direct structura comitetului executiv, în timp ce acesta poate denumi sau să îndepărteze directorul. Există însă și forme de asociații în care influența locatarilor nu este atât de mult controlată. În cazul unei fundații, influența locatarilor asupra politicilor de locuire este mai puțin directă. Structura de

tip fundație evită situația în care locatarul poate avea dublu rol, de locuitor și de manager cu influență directă asupra demiterii sau numirii directorului.

### Modelul administrativ

Pe lângă tendința prezentă de a opta pentru o formă de tip “fundație”, există și o altă tendință care arată că este preferat modelul administrativ în care un comitet executiv nu mai deține puterea majoritară. În schimb, directorul se ocupă de managementul asociației. Acesta răspunde în fața unui consiliu de comisari care evaluează activitatea din exterior. Aceasta este structura organizatorică în aproximativ jumătate din numărul asociațiilor de locuințe existente. Figura de mai jos prezintă modelul administrativ al unei asociații de mărime mijlocie ilustrat:

**Figura 5.** Modelul administrativ al unei asociații de locuire.



În cazul organigramei de mai sus, directorul are rolul de manager și există 7 sau 9 consilieri (întotdeauna un număr impar). Consiliul de conducere are un număr minim de 5 membri și își rezervă cel puțin două locuri pentru o persoană nominalizată de către consiliul locatarilor, după cum prevede regulamentul statului. Ceilalți membri ai consiliului de conducere sau de conducere sunt în general recrutați de către director pentru expertiza specifică: management, finanțe, sfera socială, tehnică, etc.

Consilierii sunt plătiți pentru munca lor, dar se așteaptă ca aceștia să aibă și o altă slujbă într-o altă organizație sau companie. Cei care colaborează cu asociația de locuințe, sau angajații acesteia, nu sunt eligibili.

Directorul se ocupă de administrarea asociației și răspunde în fața consiliului de conducere. Modelul arată și relația dintre asociația de locuințe și ocupanți. În acest caz, există 11 organizații diferite ale acestora care formează laolaltă un consiliu al locatarilor care se consultă cu directorul asupra politicii generale a asociației. Numărul minim de subiecte pe care consiliul trebuie să le dezbată sunt menționate în legislație. Consiliul locatarilor nominalizează și câte doi membri ai organizației de locatari. Anumite asociații au o structură pe 3 niveluri: au un director, un comitet executiv deasupra acestuia și mai sus un consiliu de evaluare care deține autoritatea supremă.

### Organizarea administrativă

În modelul ilustrat mai sus se observă că în subordinea directorului există alți trei directori, fiecare responsabil pentru un departament al asociației. Este făcută distincția între trei discipline principale:

probleme tehnice (întreținere periodică), servicii asociate locuirii (sarcina principală este închirierea) și finanțele (administrarea și colectarea chiriilor).

Structura aceasta poate fi diferită în cazul altor asociații, unde există și alte departamente: managementul locuirii (împărțit pe districte), resurse (politică strategică financiară) și proiecte (pregătire și management).

Recenta creștere ca mărime a asociațiilor are consecințe importante pentru organizarea internă a acestora. Multe fuziuni au avut loc între asociații mici și mijlocii care operează în aceeași municipalitate sau regiune. Au avut însă loc fuziuni și la scară mai mare, supraregională sau chiar națională, cu condiția ca legăturile la nivel local să nu se piardă. Acolo unde asociațiile de locuire fuzionează la nivel local, administrația este reorganizată mai eficient. Atunci când se petrec la o scară mai mare poate fi aleasă o structură diferită. De exemplu, una de tip *holding*, în care mai multe organizații locale activează independent în jurul unei proprietăți centrale.

### **Cooperare la nivel local**

Este dificil de realizat un proces de reînnoire în zone urbane unde mai multe asociații dețin proprietăți. Adesea apare situația nedorită în care niciuna dintre asociații nu caută să se relocalizeze mai întâi, în așteptarea unor oportunități de dezvoltare. Într-o asemenea situație în care sunt esențiale asumarea unor riscuri și operarea rapidă, adesea este constituită o companie de dezvoltare locală (uneori cu participarea unui investitor comercial sau a unui dezvoltator imobiliar, care își asumă parte din riscul operațiunii). În unele cazuri, proprietăți care aparțin mai multor asociații sunt puse la comun sub umbrela unei noi asociații temporare care funcționează ca instituție autorizată. În acest fel sunt evitate problemele fiscale care ar apărea în mod normal.



## D. Studiu de caz - Polonia

### Descrierea pe scurt a studiului de caz:

Cazul Poloniei pornește de la prezentarea generală a tipologiei proprietății municipale și a cadrului juridic ce reglementează gestiunea acestei proprietăți, prin prisma impactului pe care l-au avut procesele descentralizării și liberalizării pieței, pentru a detalia apoi problematica managementului proprietății pentru două municipalități – Szczecin și Varșovia.

În cadrul procesului de management public, managementul proprietății constă într-o serie de activități legate de adoptarea și implementarea deciziilor referitoare la achiziția, folosirea și cedarea proprietăților guvernamentale în scopul executării funcțiilor guvernamentale, a furnizării de servicii publice și a îndeplinirii altor obiective guvernamentale. Cazul Szczecin face o trecere în revistă a perioadei de tranziție prin care a trecut orașul după 1990, cu implicații asupra managementului proprietății și cu consecințele acestuia asupra bugetului local.

Provocarea majoră pe care Varșovia o întâmpină constă în existența unor multiple dimensiuni ale managementului domeniului public. În special managementul proprietăților publice trebuie să adreseze probleme precum mobilizarea veniturilor anuale și reducerea costurilor suplimentare, nevoia de a furniza servicii publice și de a gestiona impactul asupra dezvoltării spațiale și a infrastructurii, facilitarea creșterii urbane, asigurarea unui echilibru între spațiul public și cel privat, etc.

Cele două exemple prezintă câteva recomandări privind procesul de îmbunătățire a managementului activelor din domeniul public local legate de: modificarea cadrului legal la nivel național, introducerea unei metodologii de management strategic al domeniului public local, lansarea unei abordări strategice, îmbunătățirea aspectelor de management al proprietăților și de administrație, implementarea de parteneriate public-privat.

### 1. Aspecte generale privind politica managementului domeniului public al autorităților locale

#### Tipologia bunurilor administrației publice locale<sup>6</sup>

În practica uzuală a administrațiilor publice clasificarea tipurilor de proprietate publică este o necesitate. Clasificarea acestora este făcută în conformitate cu caracteristicile fiecărui tip de proprietate și este necesară pentru un bun management al domeniului public și privat al statului/autorităților locale.

Clasificarea în sine a proprietăților/domeniului public al autorităților locale sau naționale este diferită pentru fiecare țară, iar aceste diferențe pot fi atât calitative, cât și cantitative. Pentru a putea face o clasificare a tipurilor de proprietate este necesară o împărțire a tipologiei, la nivel general, care reunește caracteristicile general întâlnite.

**Tabelul 1.** Tipologia proprietăților și administrarea acestora.

Tipuri de proprietate	Aspecte de management
<b>Proprietăți imobiliare ocupate de autoritățile locale - deținute pentru furnizarea de servicii publice – școli, instituții cu caracter social, librării, birouri, centre de agrement, parcuri, teatre, stații de pompieri sau poliție etc</b>	costul de oportunitate al terenurilor folosința costurile de întreținere folosințe ulterioare în cazul neocupării terenului achiziția și cedarea terenurilor la timpul și valoarea potrivite
<b>Proprietăți imobiliare concesionate pentru</b>	posesiune temporară

<sup>6</sup> Dolgoszja D., Kubasiewicz M, Trepka J., Peski W (1997) "The management of Municipal Real Estates: the typology, use, review development, maintenance and disposal of local authority property", published by Institute for Housing and Urban Development Studies in Rotterdam in cooperation with the International Postgraduate Course on Urban and Regional Planning of the Department of Building and Architecture, at the Technical University of Szczecin.

<b>furnizarea serviciilor indirecte – unități industriale, ferme etc.</b>	rentabilitate și implicit subvențiile necesare pentru atingerea obiectivelor subvenționarea capitalului inițial
<b>Proprietăți imobiliare concesionate pentru investiții – birouri comerciale, magazine etc.</b>	influențează planificarea și dezvoltarea intoarcerea capitalului / profitul evaluarea capitalului valoare de oportunitate
<b>Proprietăți neocupate/terenuri libere – terenuri reținute în avans față de necesitatea existentă, surplus de proprietăți imobiliare față de serviciile necesare</b>	alte utilizări valoarea și rapiditatea cu care se face cedarea terenurilor

Pentru fiecare tip de proprietate, administrarea și managementul acestora se face în directă legătură cu obiectivul principal: acela de a face o investiție cât mai bună, în raport cu capitalul inițial și recuperarea acestui capital cât mai repede. Această clasificare trebuie făcută și în raport cu dimensiunile localităților, deoarece în funcție de mărime și, deci, importanță, există mai multe instituții, un buget mai mare de investiții și deci o rezervă mai mare sau mai mică de teren. De asemenea, un aspect important de luat în seamă este și acela al prețurilor terenurilor.

## 2. Proprietăți necesare pentru furnizarea serviciilor publice

Domeniul public - proprietăți imobiliare ocupate de autoritățile locale, deținute pentru furnizarea de servicii proprii administrației: Prima și cea mai importantă caracteristică a acestui tip de proprietate este aceea că trebuie să satisfacă și să întâmpine nevoile comunității locale. Însă necesitățile se schimbă foarte des, iar aceste schimbări trebuie avute în vedere (de exemplu, prin implementarea de funcțiuni mixte în cadrul aceleiași clădiri publice, în funcție de cerințe). O altă caracteristică a acestui tip de proprietate este dată de costurile de întreținere, care diferă chiar și în cazul aceleiași utilizări/folosințe. În vederea diminuării costurilor de întreținere, trebuie efectuat un studiu comparativ, prin care să se poată decide care este cea mai bună investiție.

Proprietăți imobiliare concesionate pentru furnizarea serviciilor indirecte – unități industriale, ferme etc. sunt reprezentate de proprietăți aflate la distanță mai mare de centrul sau de zonele rezidențiale, în zone care au în general chirii mai mici. Scopul principal al acestora nu este acela de a avea profit imediat, ci de a furniza indirect servicii necesare comunității, prin care să fie create locuri de muncă și implicit să fie păstrată rata șomajului la un nivel scăzut.

Există 3 feluri de concesiuni subvenționate sau finanțate de către primărie:

- concesiuni restricționate – care limitează valoarea proprietății – caz în care proprietățile pot fi folosite doar în scopurile permise de autorități (precum împrumutări);
- concesiuni la valoarea pieței – pe piața chiriilor nu produc randament economic în vederea recuperării cheltuielilor de capital suportate de administrația locală;
- concesiuni sub valoarea pieței – este o formă folosită mai ales de administrația locală din Anglia.

Proprietăți imobiliare concesionate pentru investiții – birouri comerciale, magazine etc. – aceste proprietăți sunt amplasate în zonele bune, atractive ale localităților sau care au o bună accesibilitate din punct de vedere trafic persoane. Caracterul acestui tip de proprietate este dat prin aceste proprietăți se urmărește “beneficiul financiar/economic, îmbunătățirea și dezvoltarea mediului urban”. În general, acest tip de instrument este folosit drept catalizator în procesul de dezvoltare a unei zone. Fie această zonă are potențial în dezvoltare, fie trebuie dezvoltată conform unui master plan, dar îi lipsește un investitor destul de puternic care să inițieze procesul de polarizare a dezvoltării. Un aspect important în cadrul acestor investiții, este utilizarea terenului aflat în domeniul public în cel mai profitabil mod pentru dezvoltarea zonei în interesul comunității și al veniturilor aduse la bugetul local.

Pentru a cunoaște valoarea investiției în cazul proprietăților, autoritățile trebuie să facă o evaluare cât mai corectă a acestora. Există doi factori importanți de luat în seamă în procesul de evaluare: evaluatorii și metodele moderne de evaluare folosite de aceștia. De asemenea, este important de reținut că nu toate proprietățile deținute de autoritățile locale trebuie evaluate. Numai un procent mic din totalul proprietăților din cadrul unui oraș pot fi înregistrate ca “proprietăți de investiții”. Există cinci metode folosite pentru evaluarea proprietăților:

- metoda comparației vânzărilor;
- metoda investițiilor;
- metoda evaluării reziduale;
- metoda profitului;
- metoda contractantului.

Câteva din aceste metode sunt simplu de utilizat, ca de exemplu, metoda comparativă care poate fi folosită pentru definirea valorii proprietății prin compararea prețurilor de la nivelul pieței imobiliare ale proprietăților similare vândute anterior. Metoda reziduală se poate dovedi a fi una cuprinzătoare, deoarece ia în considerare și un set de instrumente privind profitul obținut din dezvoltarea terenului și în consecință, această metodă este folosită în cele mai multe cazuri. Metoda investițiilor și a contractorului sunt în mod special utile în procesul de investiții, derulate de autoritățile locale.

Creșterea valorii în timp a unui bun imobiliar este o caracteristică importantă în cadrul acestei categorii de proprietăți fiind corelată cu rata inflației, a creșterii a prețurilor pe piața imobiliară sau a dobânzilor bancare. Autoritățile locale competente au obligația de a ajusta valoarea nominală a terenurilor și a clădirilor în cadrul bilanțului în conformitate cu tendințele pieței.

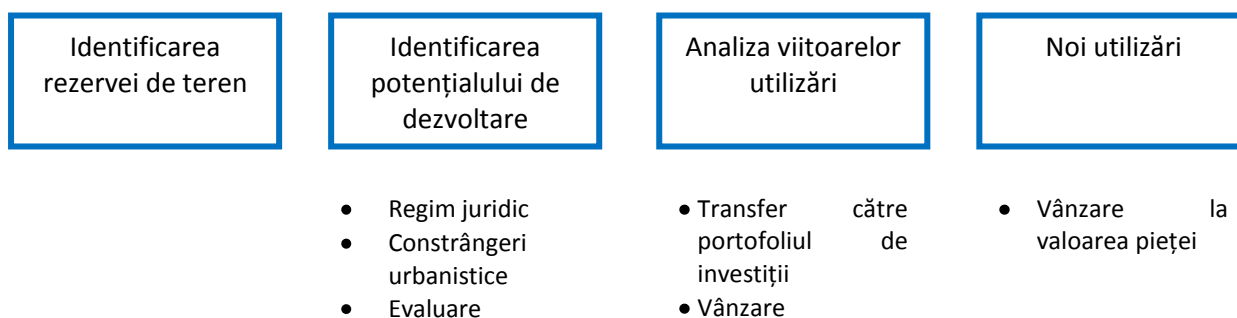
“Valoarea de oportunitate” în folosința alternativă a terenului este o altă caracteristică a acestui tip de proprietate. Aceasta se referă la valoarea potențială a proprietății dacă este folosită în cel mai profitabil mod. “Valoarea de oportunitate” cât și costul de oportunitate, trebuie să fie foarte clar definite pentru cei cărora li se concesionează terenurile, dar și pentru autoritățile locale. Autoritățile locale ar trebui să poată profita de valoarea de oportunitate pe care o are o anumită proprietate. Evaluarea acestora oferă informațiile necesare privind valoarea de piață, informație care poate fi utilizată pentru a calcula profitul. Astfel, pot fi luate cele mai bune decizii în vederea îmbunătățirii performanței.

Proprietăți neocupate/terenuri libere se referă la terenuri reținute în avans față de o necesitate existentă, surplus de proprietăți imobiliare față de serviciile necesare, rezerve de teren propuse prin master plan / PUG (pentru dezvoltarea infrastructurii, agreement etc.) – și în general se referă la terenuri aflate în posesia autorităților locale, dar care nu sunt ocupate.

O împărțire suplimentară a acestei tipologii de teren se poate face utilizând caracteristica temporală: terenuri achiziționate cu mult timp înainte de dezvoltarea unui masterplan și terenuri care sunt nou achiziționate (față de un anumit punct în timp).

Procesul de dezvoltare a unui teren neocupat trebuie stabilit astfel:

**Figura 6.** Procesul de dezvoltare a unui teren neocupat.



### 3. Cadrul juridic privind cumpărarea, folosința, dezvoltarea și cesiunea proprietății

În Polonia există o serie de acte normative care reglementează domeniul proprietății. Cel mai vechi act normativ datează din anul 1952 și este Constituția. Drepturile de proprietate sunt definite de Codul Civil Polonez și de Constituție. Mai jos este redată lista cu cele mai relevante acte normative în care este reglementat managementul patrimoniului:

1. Constituția reactualizată și publicată în anul 1997;
2. Codul de procedură administrativă din 14 iunie 1960, reactualizat;
3. Codul Civil din 23 aprilie 1964, reactualizat;
4. Codul de procedură civilă din 17 noiembrie 1964, reactualizat;
5. Legea administrației locale din 8 martie 1990;
6. Actul normativ din 17 mai 1990 privind împărțirea responsabilităților între organele administrației centrale și locale;
7. Legea din 8 noiembrie 1982 cu privire la înregistrarea proprietăților imobile și ipoteca;
8. Legea din 29 aprilie 1985 privind utilizarea terenurilor și exproprierile proprietăților imobile (modificată între anii 1985-1990);
9. Legea privind fondul funciar public din 22 martie 1991;
10. Legea privind elaborarea, menținerea și extinderea construcțiilor din 7 iulie 1994;
11. Legea privind dezvoltarea proprietăților funciare din 7 iulie 1994;
12. Legea privind cumpărarea proprietăților imobiliare de străini din 24 martie 1920, actualizată;
13. Legea privind deținerea de proprietăți din 24 iunie 1994 (statuează drepturile proprietarilor de locuințe, precum și drepturile și obligațiile proprietarilor pentru spațiile deținute în comun);
14. Ordinul privind închirierea de locuințe și sprijin financiar din 19 decembrie 1994;
15. Legea din 1994 a proprietății individuale și a condominului<sup>7</sup>;
16. Legea din 2000 privind cooperativele de locuințe.

Totodată există o serie de acte normative care reglementează următoarele domenii care au legătură directă sau indirectă cu managementul proprietății, respectiv:

- Proprietățile imobiliare pentru străini
- Proprietarii de locuințe și bunuri
- Închirierea proprietății
- Dezvoltarea fondului funciar
- Sectorul bancar și asigurări
- Fondul public
- Fondul Geodezic
- Clădiri
- Serviciul public
- Divizarea competențelor
- Privatizarea întreprinderilor de stat
- Proprietățile rurale de stat (state rural properties)
- Asigurările sociale pentru fermieri
- Protecția secretelor de stat
- Protecția mediului
- Protecția terenurilor din mediul rural
- Drumuri
- Apă
- Insolvența
- Taxele locale
- Obligațiile de plată a taxelor
- Taxa asupra veniturilor
- Taxa pe agricultură

<sup>7</sup> Imobilul format din teren cu una sau mai multe construcții, dintre care unele proprietăți sunt comune, iar restul sunt proprietăți individuale, pentru care se întocmesc o carte funciara colectivă și câte o carte funciara individuală pentru fiecare unitate individuală aflată în proprietate exclusivă, care poate fi reprezentată de locuințe și spații cu altă destinație, după caz.

- Taxele privind succesiunea, moștenirile
- Taxele privind produsele și serviciile

#### 4. Scurtă analiză a cadrului legal și a implicațiilor sale

Conceptul de patrimoniu municipal este definit de Constituție și de Legea privind administrația locală din 8 martie 1990, precum și de alte alte normative. Garantarea proprietății este considerată esențială. Actul normativ din 8 martie 1990 a introdus noțiunea de proprietate municipală și prevede că proprietatea municipală trebuie deținută de gminas, de asociațiile locale și alte entități municipale. Conform acestui act normativ, comunele<sup>8</sup> au avut garanția autonomiei locale privind utilizarea proprietăților sale.

Intregul proces de transfer al proprietății de la nivel central la nivel local s-a bazat pe prevederile legislative, astfel au fost transferate către nivelul local (comună-gmina) toate proprietățile care au aparținut nivelului central și regional. Există și unele excepții prin care anumite proprietăți naționale nu au devenit proprietatea autorităților locale, respectiv:

- În cazul în care proprietățile serveau pentru furnizarea de servicii publice atribuite autorităților administrației publice centrale, instanțelor judecătorești sau autorităților de stat;
- Proprietățile aparțineau întreprinderilor de stat sau altor structuri care exercitau atribuții la nivel regional și central;
- Proprietățile aparțineau Fondul Național de Terenuri, o entitate care administrază terenul arabil aflat în proprietatea statului;
- Proprietățile erau utilizate de către misiunile diplomatice sau consulare de țări străine și instituțiile internaționale;
- Proprietățile aparțineau de Biserica Catolică, alte biserici sau organizații religioase.

Legea referitoare la managementul fondului funciar și exproprierile proprietăților imobiliare apărută în 5 decembrie 1990 a influențat în mod decisiv apariția unei piețe de terenuri liberă. Era prima dată după al doilea război mondial când valoarea terenurilor a devenit cel mai important factor de motivare pentru persoanele fizice și juridice. Proprietățile imobiliare aparținând statului, altor autorități sau persoanelor fizice au aceleași drepturi. Prețurile terenului au putut fi bazate pe cererea și oferta de proprietăți.

#### 5. Efecte ale descentralizării proprietății și liberalizării pieței

Primul simptom al existenței pieței imobiliare a fost observat în ziare. Foarte multe anunțuri despre vânzări de terenuri și proprietăți imobiliare au apărut în toate ziarurile. Astfel în orașele de la granița cu Germania, exemplu fiind Poznan, prețurile au fost mari anticipând dorința cumpărătorilor germani de a cumpăra proprietăți. În regiunile din estul Poloniei prețul terenului a fost foarte mic.

De la începutul perioadei de tranziție numărul tranzacțiilor finalizate privind cumpărarea de terenuri a fost foarte redus. Au fost mai multe cauze care au generat acest lucru, respectiv:

- Prețurile au fost "demand driven" fiind propuse de proprietari, fără să existe o evaluare făcută de un evaluator de proprietăți specializat.
- Proprietarii nu au dorit să vândă imediat proprietățile, dar au dorit să afle valoarea proprietăților deținute bazându-se pe interesul cumpărătorilor. Unii proprietari au dorit să obțină un profit foarte mare pornind de la localizarea atractivă a proprietăților într-un oraș sau în apropierea unui oraș foarte cu o economie dezvoltată. Alții au sperat ca străinii să cumpere proprietăți care nu erau departe de graniță, fără să înțeleagă constrângerile legislative privind circulația terenurilor.
- O parte importantă a populației poloneze era foarte săracă și nu și-a permis să cumpere nici proprietăți mici. Micii fermieri nu au cumpărat și datorită faptului că cererea și prețurile produselor agricole erau foarte mici. Un exemplu elocvent este faptul că 1 m<sup>2</sup> de teren localizat la 30 de km față de centrul orașului Varșovia costa cât o cutie de bere. Unele ferme de state care erau

<sup>8</sup> Comunele- Gminy, unitățile principale ale împărțirii administrative a țării.

ineficiente au fost reprivatizate, dar, fermierii individuali nu au fost capabili să cumpere aceste ferme, nici chiar propriile părți.

În același timp, în orașe a exista o cerere scăzută de teren, motivele fiind rata mare a inflației și interesul foarte scăzut pentru investiții. Guvernul central și autoritățile locale au încercat să încurajeze investitorii prin reducerea taxelor pentru firmele care cumpărau teren, dar acest lucru nu a însemnat că ei și investeau imediat. Efectul a fost că firmele au cumpărat teren doar pentru motive speculative, nu au investit imediat în dezvoltarea terenurilor ci au preferat să depună banii în banci, la dobânzi favorabile lor. Astfel în perioada 1990-1995 piața imobiliară nu a fost echilibrată și bine dezvoltată.

O altă dificultate a fost și faptul că a existat o limitare a vânzărilor proprietăților municipalității, respectiv necesitatea organizării de licitații. Comparativ cu Olanda unde nu a existat această limitare, dezvoltatorul primea dreptul de construcție venind cu o ofertă atractivă pentru dezvoltarea unui teren, iar consiliul local putea lua decizia vânzării terenului respectiv pe baza opiniilor unor experți, fără organizarea de licitații publice. Și în Polonia există posibilitatea legală de cumpărare a unei proprietăți fără să fie organizată licitație. Astfel, persoanele care au deținut un timp îndelungat posesiunea unei proprietăți au dreptul de cumpărare a proprietății respective prin prescripție. În acest caz este necesară evaluarea reală a proprietății și cumpărătorul trebuie să cumpere la valoarea stabilită.

Evaluarea proprietății era necesară și în cazul stabilirii taxelor privind proprietățile concesionate pe viață. Un alt caz în care este nevoie de evaluarea proprietății este cel al stabilirii impozitelor anuale pe proprietate. Impozitul anual nu poate fi același în fiecare an, este nevoie de re-evaluarea proprietăților pentru stabilirea sumei de plată.

O altă cauză care impunea evaluarea proprietăților este dată de situațiile în care valoarea unei proprietăți a crescut ca urmare a investițiilor în infrastructură realizate de municipalitate. Evaluarea proprietății este făcută atât înainte de începerea investiției, cât și la finalizarea acesteia. O procedură similară este utilizată și în cazul exproprierilor de terenuri și proprietăți în interesul municipalității. În acest caz au apărut probleme, deoarece legea permitea administrației să stabilizească valoarea proprietății, dar de foarte multe ori proprietarii chemau în justiție municipalitatea, procesul dura foarte mult, iar municipalitatea de cele mai multe ori pierdea procesul și trebuia să despăgubească proprietarii. De aceea, înainte de a se face exproprierea este nevoie să de apeleze la expertiza unui evaluator de proprietăți pentru stabilirea valorii reale, de piață a proprietății respective.

## **6. Principiile care au stat la baza schimbărilor legislative**

Schimbările legislative au fost numeroase și uneori au creat confuzie. În cele ce urmează sunt prezentate principiile economiei de piață care au stat la baza schimbărilor legislative din Polonia, respectiv:

- proprietatea privată este protejată de stat;
- exproprierea în beneficiul statului trebuie limitată doar la cazurile de importanță majoră pentru societate;
- compensarea proprietăților expropriate trebuie să corespundă cu prețurile pieței;
- evaluarea proprietăților;
- egalizarea drepturilor asupra proprietăților;
- privatizarea întreprinderilor de stat;
- trecerea unor bunuri din proprietatea autorităților centrale în proprietatea administrației locale;
- obligativitatea organizării de licitații publice pentru vânzarea de proprietăți;
- introducerea sistemului de prețuri de tranzacție stabilit în cadrul licitațiilor în locul prețurilor administrative;
- agenții private imobiliare;
- oportunitatea pentru străini de a cumpăra proprietăți în anumite condiții;
- privatizarea și reprivatizarea proprietăților statului în anumite condiții;
- crearea unor bănci de terenuri;
- management rațional al proprietăților statului și a proprietății autorităților locale, etc

## D1. Managementul proprietății municipale - Szczecin

### 1. Procesul transferului dreptului de proprietate.

Rezultat al schimbărilor democratice din perioada anilor 1989-1990, noua Constituție aprobată a Republicii Poloneze, a reinstaurat dreptul autorităților locale de a se auto-guverna, ca formă principală de guvernare, investindu-le cu puteri legale adecvate privind dreptul de proprietate asupra terenurilor și clădirilor, din domeniul public de interes local.

Autoritățile ce administrau proprietățile statului în numele Departamentul de Trezorerie al Statului, au fost instruite să transfere comunităților locale toate terenurile din domeniul public al statului, cu termen clar în data de 29 mai 1990. Acest lucru era de interes și pentru regiile locale înființate de aceste autorități.

Legea aprobată de Parlament în data de 24 noiembrie 1995, care schimbă raportul responsabilităților împartite între autoritățile locale ale unor mari orașe și administrația centrală, a mărit considerabil mandatul autorităților locale. Școlile, centrele de sănătate și multe alte facilități publice (precum străzile și drumurile) au trecut în domeniul public local, în același mod de transfer ca în anul 1990. Deși ca suprafață aceste obiective publice nu reprezintă părți mari din oraș, natura particulară a acestora a dus la o creștere a responsabilităților autorităților locale în ceea ce privește asigurarea serviciilor de bază pentru locuitori, ceea ce a necesitat planificare strategică și îmbunătățirea standardelor de furnizare a acestora. Responsabilitatea crescută a comunităților locale trebuie să influențeze politica privind administrarea terenurilor, și ca o consecință a rezultat nevoia de a păstra rezerve de teren pentru noi operațiuni, limitând oferta pe piața imobiliară.

Procesul de transfer al bunurilor imobile către autoritățile locale a limitat suprafața de terenuri aflate în proprietatea statului, în zone care în mod tradițional erau administrate de stat, și de instituțiile acestuia, precum agențiile de administrare, armata, poliția, judecătorii și alte instituții similare. Statul rămâne principalul proprietar al terenurilor utilizate de instituțiile statului, dar după acordarea drepturilor municipale, care implică transferul dreptului de proprietate asupra concesiunilor sau vânzării, unele din aceste entități devin proprietari de facto, cu dreptul de cesiune.

Înainte de începerea efectivă a procesului de transfer a dreptului de proprietate asupra domeniului public al statului, nu au fost făcute evaluările necesare privind volumul sau dreptul de proprietate asupra terenurilor în cadrul orașului Szczecin, din cauza că era imposibilă planificarea în avans a unei asemenea operațiuni. Urmărind cerințele legale, Consiliul Local a înființat o comisie de transfer a dreptului de proprietate, care includea consilieri locali și specialiști delegați din cadrul departamentelor implicate în cadrul acestui proces. Pregătirile intense și instrucțiunile scrise ale Consiliului Miniștrilor a clarificat setul de proceduri și responsabilități ce trebuiau puse în practică. Toate sarcinile legate de organizare trebuiau să fie îndeplinite de către comisia nou înființată, care trebuia să implementeze modele și reguli de operare. Durata de funcționare a acestei comisii era de 3 luni, perioada în care terenurile trebuiau împărțite în mod mecanic între stat și autoritățile locale - conform registrului de cadastru. Parlamentul și-a asumat faptul că registrele cadastrale erau completate și aduse la zi pentru întreaga țară, și că modelul administrativ de reîmpărțire a terenurilor impunea doar luarea deciziilor în ceea ce privește declararea terenurilor a fi eligibile a fi trecute în domeniul public local. În ceea ce privește cazurile specifice sau incerte, s-a decis trecerea terenurilor în domeniul public local, lăsând eventualele probleme care ar fi apărut în grija autorităților locale.

Însă realitatea s-a dovedit a fi mult mai complicată. Schimbările continue în structura serviciului geodezic în perioada postbelică și crearea a unui număr mare de servicii geodezice speciale, a dus la o proastă comunicare între autoritățile care avea în folosință terenurile și cele ce se ocupau de cadastrul terenurilor. Astfel că, a fost necesară surmontarea acestei sincope prin verificarea documentelor, motiv pentru care procesul s-a prelungit dincolo de termenul limita propusă.

Una din principalele sarcini identificate la începutul reformei din anii 1990 a fost cea de acordare a drepturilor municipale pentru regiile și companiile de stat, sarcină introdusă de noua lege adoptată în acea perioadă. Astfel că, procesul de transfer al dreptului de proprietate de la stat către autoritățile locale a început și s-a derulat în paralel cu cel de acordare a drepturilor municipale companiilor și regiilor de stat, lucru care a dus la o competiție pentru terenurile cu o situație juridică neclară. Această situație s-a dovedit a fi nefavorabilă comunităților locale ale căror interese se dovedeau a fi mai puțin interesante pentru guvern, decât cele ale regiilor sau companiilor de stat.

În vederea studierii registrelor cadastrale, funcționarii municipalității trebuiau să pregătească lista proprietăților ce urmau să fie transferate, colectarea documentației oficiale, verificarea și actualizarea registrelor. De asemenea, autoritățile locale erau responsabile pentru înștiințarea în mod public asupra procesului de transfer. Comisiile de transfer trebuiau să adune și să rezolve posibilele reclamații și să se decidă asupra legitimității acestora, prin introducerea corecțiilor și amendamentelor adecvate. După ce o decizie era validată, noul proprietar (în acest caz autoritatea locală), devenea responsabilă pentru înregistrarea noii situații juridice.

### 1.1 Exemple privind spețe legate de procesul de descentralizare a proprietății.

Legea din 10 mai 1990 prevede procedura de transferare către municipalități a proprietăților deținute anterior de structurile centrale și regionale. Prin acest act se disting două situații diferite de transfer:

- transfer liber- *ex lege*, care presupune o decizie a voivodatului pe baza legii.
- și transfer discreționar, care este dependent doar de decizia voivodatului.

Exemple: transfer *ex lege* - se referă la proprietăți care aparțin autorităților regionale și care dată fiind natura și locația lor pot satisface direct nevoile locale - educație, locuire, etc. În cele ce urmează sunt prezentate mai multe situații privind probleme legale și soluțiile adoptate în procesul de transfer a dreptului de proprietate de la nivel central-regional la nivel local.

#### Speța 1 - Otex vs Municipalitatea:

O filială a întreprinderii de stat "OTEX" (Întreprinderea Voivodală de Comerț Interior) deținea două suprafețe, de 6,4 ha respectiv de 8,3 ha localizate în orașul Szczecin. În data de 20 martie 1991, Guvernatorul regional a luat decizia, pe baza actelor normative în vigoare să treacă terenurile OTEX în proprietatea administrației locale din Szczecin. În decizia sa guvernatorul a menționat și motivele transferului, de asemenea se menționa și lista de bunuri deținute de OTEX care urma să fie transferate. Ulterior, lista bunurilor a fost publicată, iar cetățenii au fost informați prin ziarul local că au dreptul să facă apel la Comisia națională a proprietății în termen de 14 zile de la data în care decizia a fost dată. OTEX a făcut apel și decizia a fost schimbată. Noua decizie prevedea ca OTEX să poate folosi terenul respectiv, decizia bazându-se pe faptul că Voivodatul<sup>9</sup> a înființat OTEX și astfel proprietatea utilizată de întreprindere nu putea fi transferată la nivel local. Municipalitatea din Szczecin nu a fost de acord cu noua decizie și a făcut apel, susținând că OTEX nu avut dreptul de a închiria proprietățile începând cu anul 1986. A mai precizat că, în conformitate cu hotărârea consiliului local din 1986 dreptul de utiliza terenul a revenit Filialei "Szczecin Voivodship Branch of the Enterprise for Food Wholesale Trade", care era parte a OTEX. De asemenea a menționat și faptul că aceștia nu au plătit taxele obligatorii anuale pe proprietate. Ministerul dezvoltării și construcțiilor în scrisoarea sa din data de 14.02.1992 a confirmat validitatea deciziei conform căreia aceste terenuri nu putea trece în proprietatea municipalității. Autoritatea locală a fost informată că se poate adresa "Curții administrative" (contencios administrativ). Lucru pe care primăria l-a făcut, a depus plângere împotriva deciziei ministerului și voivodatului în data de 12 martie 1992. Înalta Curtea Administrativă a anunțat rezoluția sa în data de 12 august 1992. Decizia a fost de data în favoarea autorității locale.

9 Voivodatele (Województwo în poloneză) sunt unitățile administrative ale Poloniei.



**Speta 2- Unitra Service- Municipality:**

Primarul a trimis o cerere Voivodatului pentru punerea în posesie a proprietății situate în str. Kwietnia, nr. 91 în suprafața de 0,6 hectare, utilizată ca sediu al Serviciului UNITRA. Scrisoarea era datată cu 30 dec 1991. În acea perioadă Unitra era întreprindere de stat. În conformitate cu prevederile Legii administrației locale, un oraș poate prelua unele proprietăți naționale care aparțineau întreprinderilor de stat, care nu erau municipalizate, dacă acestea nu utilizează proprietatea respectivă în concordanță cu scopul socio- economic. În scrisoarea sa din 4 aprilie 1992, Guvernatorul l-a informat pe primar că nu-i poate lua în considerare cererea, că sunt necesare explicații suplimentare. În următoarea sa scrisoare, Guvernatorul a transmis că nu este de acord să transfere o parte din proprietate Orașului Szczecin. Conform Guvernatorului, UNITRA a devenit proprietarul de drept al proprietății conform deciziei din data de 5 decembrie 1990, aceasta fiind în conformitate cu Legea privind managementul terenurilor și a exproprierilor. Primarul nu a fost de acord cu decizia și a făcut apel la Comisia Națională de Proprietăți în data de 14 aprilie 1992. Comisia a admis decizia Voivodatului și a precizat că UNITRA Service a utilizat corespunzător terenul, deoarece funcțiunea de parcare nu este în contradicție cu funcțiunile descrise în Master Plan. Biroul primarului a făcut din nou apel la Curtea administrativă. Curtea a decis că nu poate lua în considerare apelul, deoarece între timp UNITRA Service și a vândut proprietățile unei alte companii.

**Speta 3- Design Office vs Municipality:**

Primarul orașului Szczecin a transmis o cerere Voivodatului în data de 30 decembrie 1991 pentru un teren de 0.5 ha localizată în strada Prince Warcislaw și ocupat de Biroul de proiectare al Autorității de recuperare a terenurilor inundabile (Design Office of Water Land Recuperation). Primarul susținea că pe terenul respectiv sunt construite două clădiri cu două niveluri, dintre care una este închiriată de Biroul de Proiectare unor alte structuri pentru funcțiunea de servicii. De asemenea susținea că în Master Plan această zonă are funcțiune de locuire. Voivodatul a respins cererea primarului justificând astfel: terenul este proprietatea statului și aparține de drept Biroului de Proiectare din ziua în care legea privind municipalizarea a intrat în vigoare. Biroul era o structură care avea sarcini cu caracter supraregional și proprietățile unor astfel de instituții nu poate fi municipalizate. De asemenea, terenul a fost concesionat pe viață Biroului de proiectare de către Voivodat în data de 10 octombrie 1991. Se preciza că trecerea dreptului de proprietate poate avea loc în viitor, dacă municipalitatea reglementează statutul legal al terenului și dacă îl cumpără pe baza unei contract și prin dovedirea faptului că exproprierea este necesară pentru scopuri publice. Biroul primarului a făcut apel la Comisia națională de împrumut, menționând că decizia voivodatului de a concesiona pe viață terenul Biroului de proiectare nu este legală și aduce prejudicii municipalității care nu poate folosi și dezvolta cel teren. Comisia nu a schimbat decizia Voivodatului, motivând că în cazul de față concesionarea pe viață este legală și că terenul este folosit în conformitate cu scopurile socio-economice.

**Concluzii generale legate de aceste spete:** Inalta Curtea Administrativă era o nouă structură de mare importanță națională pentru reglementarea administrării proprietății, fiind o structură independentă capabilă să emită interpretări și să ia decizii juridice. În final, toate deciziile privind proprietățile au fost luate de Voivodat și de minister. Primarul nu avut nicio putere de decizie în disputa cu Voivodatul și Ministerul. De cele mai multe ori Ministerul a avut aceeași poziție cu Voivodatul, dat fiind faptul că Voivodatul reprezenta interesele sale la nivel regional. Inalta Curtea Administrativă s-a dovedit a fi o structură necesară, fiind o structură de încredere, al cărei profesionalism a fost recunoscute de toate instituțiile publice, precum și de persoanele juridice sau fizice implicate.

Un alt aspect a fost lipsa statului legal al unei proprietăți care urma a fi transferată la nivel local. Majoritatea proprietăților nu avea cadastru. Uneori a fost foarte dificil de stabilit care este utilizatorul acelei proprietăți. În perioada de tranziție întreprinderile și-au schimbat foarte des forma de organizare și statutul legal. De asemenea, legislația a fost continuu modificată, fapt ce a generat o altă problemă.

Un alt impediment a fost dat de viteza cu care a trebuit să fie transferate proprietățile către administrația locală. Timpul necesar pentru a face acest transfer a fost foarte scurt tinând cont de numărul mare de proprietăți care trebuiau transferate. La nivelul autorităților locale a fost simțită o lipsă de personal pregătit în domeniu și care să cunoască foarte bine legislația în vigoare.

Înființarea Comisiei Naționale de Improprietărire a făcut ca procesul de descentralizare să fie credibil și pe deplin democratic. Autoritățile administrației locale și administrației centrale au fost tratate în mod egal. Deciziile Comisiei au fost, în general, realizate de echipe de trei persoane, iar aspectele deosebit de importante au fost rezervate pentru examinarea de către întreaga Comisie.

## 2. Impactul transferului și a privatizării bunurilor imobile

Înregistrarea și verificarea documentelor asupra dreptului de proprietate, s-a dovedit a fi un proces destul de lung și laborios. Procedurile implicau în mod frecvent verificări pe teren și operațiuni suplimentare de cadastru și topografie pentru a trasa limitele de proprietate și completarea registrului funciar / cadastral. Lipsa unor litigii între proprietarii privați și autoritățile locale a făcut ca procesul de descentralizare să nu fie îngreunat.

Decizia luată la începutul anilor 1990 de transfer a dreptului de proprietate către autoritățile locale urmată în următoarea perioadă de privatizarea companiilor și regiilor de stat, a rezultat în menținerea stării de fapt, care adesea se traducea în soluții ad-hoc în locul unor repartizări de teren raționale.

**Tabelul 2.** Structura domeniului public de interes local.

Tipul de proprietate	Suprafața (ha)
Regii municipale	266
Locuințe aflate în posesia autorităților locale (privatizate parțial)	62
Locuințe aflate în posesia autorităților locale	520
Concesiunea terenurilor pe termen nedeterminat	1070
Terenuri folosite de entități fără personalitate juridică	324
Rezerve de teren în zone cu potențial de dezvoltare	5337
Domeniul public local dobândit din Fondul Național Funciar	337
Proprietăți ce au fost cerute de autoritățile locale pentru furnizarea serviciilor directe	127
Proprietăți ce au fost încredințate de voivodate autorităților locale	28
Drumuri locale - denumite	313
Drumuri locale - nedenumite	141
Diverse	656
<b>Domeniul public în orasul Szczecin</b>	<b>9185</b>

Autoritatea locală din Szczecin a fost un exemplu de succes în cazul transferului de proprietate în ceea ce privește fondul forestier, care în mod istoric a aparținut municipalității. Aceste zone sunt gestionate de regiile / companiile locale care au un mic profit.

### 2.1 Noul model al dreptului de proprietate.

Exista câteva tipuri de proprietate asupra terenurilor în cadrul orașului:

1. domeniul public al statului - dreptul de proprietate este exclusiv al statului;
2. domeniul public al statului gestionat de o persoană juridică;
3. domeniul public al statului concesionat pe o perioadă nedeterminată;
4. domeniul public local - dreptul de proprietate este exclusiv al autorității locale;
5. domeniul public al autorității locale gestionat de o persoană juridică;
6. domeniul public al autorității locale concesionat pe o perioadă nedeterminată;
7. proprietatea privată (persoane fizice).

Terenurile libere netransferate sau neprivatizate constituie o proporție relativ mică în cadrul terenurilor, și sunt administrate de reprezentanții guvernului în teritoriu. Rezervele de teren gestionate de aceștia includ:

- terenuri utilizate de instituții publice, precum armata, judecătoria, autoritatea pentru drumuri publice, administrația zonelor forestiere, Agenția de Stat pentru Fondul Agricol;
- teren concesionat pe o perioadă nelimitată unei persoane juridice, precum instituții de învățământ superior, centre de sănătate, și alte agenții ale statului;

- anumită cantitate din totalitatea terenurilor agricole alcătuiesc Fondul Național Funciar, terenuri care nu au fost transferate către Agenția de Stat pentru Fondul Agricol (1208 hectare fiind rezervate pentru obligații/necesități viitoare ale statului).

Unele terenuri din posesiunea autorităților locale generează venituri din chirii sau privatizări, dar majoritatea sunt inactive din punct de vedere economic, servind doar scopurilor specifice instituțiilor publice, finanțate de la bugetul central. Proprietățile din cadrul domeniului public funcționează ca o sursă de venituri prin ceea ce se încasează din taxe și impozite, ca un bun economic și un bun capital, dar și ca obiect / instrument al politicilor locale.

Dreptul de proprietate ale unor companii speciale ale statului nu a fost transferat automat, în conformitate cu legea autonomiei locale, către municipalități. Acest lucru se referea la companiile de transport public și de furnizare a energiei electrice. Dreptul de proprietate asupra serviciului de transport în comun a fost transferat în momentul în care acesta a fost împărțit între mai multe autorități locale. Unele regii / companii au fost restructurate, altele au dorit să își păstreze independența (respectiv monopolul). Inșă aceste operațiuni nu au fost posibile în cazurile multor dintre regiile de stat.

O mare parte din terenuri a fost transferat către autoritățile locale, terenuri pe care se aflau locuințe, fie bine structurate și prost întreținute din ansamblurile antebelice, fie locuințe relativ noi cu un standard scăzut al locuirii, fără rețele tehnico-edilitare adecvate și fără posibilitatea îmbunătățirii. După desființarea unui sistem birocratic greoi de management al locuințelor, au fost înființate 15 unități de gestionare a apartamentelor și a spațiilor comerciale din cadrul locuințelor ce aparțineau autorităților locale.

Multe din încercări de a restabili limitele parcelelor originale, includ și exemple precum realcătuirea inițială a parcelelor. Ca rezultat, relația între proprietate și funcțiune devine logică, dar și valoarea taxelor percepute de autorități cresc. Raționalizarea și restaurarea limitelor inițiale ale proprietăților va permite identificarea noilor terenuri pe care se pot propune noi dezvoltări și va duce la restructurarea parteneriatelor (existente pentru administrarea locuințelor) pentru o mai bună gestiune a proprietăților, fără a împovăra bugetele locale. Funcțiunile conexe locuirii, necesită alocarea de rezerve de teren, dar și un bun management. Spațiile comerciale, serviciile publice, dotările de învățământ, sănătate și culturale, necesită o evaluare și o schimbare a modului în care este privit dreptul de proprietate. Managementul proprietăților este un factor important în demararea proiectelor de reabilitare și renovare.

O categorie importantă este reprezentată de proprietățile private, care pentru anul 1995, reprezentau 7,6% din totalul terenurilor, procent important în funcționarea și reglarea pieței imobiliare. Noile documentații de planificare au eliberat multe din terenurile agricole de restricțiile anterioare, transformându-le în terenuri adecvate pentru construirea de locuințe individuale. În procesul de creștere urbană, satele din împrejurimi au fost în mod sistematic incorporate în cadrul orașului, fără a avea în prealabil planuri de dezvoltare urbană. În perioada postbelică, aceste terenuri au fost date pentru compensarea acelor proprietari care își pierduseră proprietățile din partea de Est a Poloniei, sau celor care au dobândit noi drepturi în urma reformei teritoriale. Aceste terenuri agricole au continuat să funcționeze astfel până la mijlocul anilor 1970, fiind excluse din piața imobiliară și fără a avea posibilitatea de a fi vândute. Unele din aceste terenuri au fost expropriate pentru a dezvolta noi cartiere de locuințe. Schimbările în agricultură au făcut ca aceste terenuri să reintre în circuitul pieței imobiliare.

Deși au fost descrise cele trei tipuri de proprietate – domeniul public al statului, domeniul public al autorităților locale și proprietățile private, nu a fost făcută o diferențiere clară între proprietatea funciară absolută și concesiunile, administrarea directă și indirectă, dar și variantele legale ale statutului de proprietar, toate acestea producând un mozaic de modele de management. Gestionarea domeniului public al statului înseamnă adesea o încercare de a ușura efectele negative ce s-ar putea resimți la bugetul local. Avantajele ce ar putea reveni bugetului central sunt minore, taxele ce sunt colectate din

impozitarea proprietăților fiind percepute a fi insignifiante, pentru că dreptul de proprietate este văzut a fi mai mult un risc decât o oportunitate.

Astfel că privatizarea proprietăților statului este un punct de interes în agenda administratorului, fiind restricționat doar de problemele de ordin politic („furtul averii publice”). Autoritățile locale au un caracter mult mai rațional, fiind direct legate de nevoile concrete ale comunităților, dar și cu ambițiile și dorințele Consiliului Local. Procesul este destul de greu de manevrat, întrucât funcționarii publici nu sunt foarte interesați de potențialul comercial în dezvoltarea zonelor în care există terenuri în proprietatea municipalității. Restricțiile de ordin legal, dar și procedurile complicate încetinesc viteza de operare a autorităților locale, care în general se arată mult mai interesate în a respecta toate procedurile formale, decât în a atinge rezultatele economice. Cel mai eficient model este cel al proprietarilor privați, care nu sunt condiționați la nivel legal.

În mod practic, oferta de terenuri / proprietăți are două mari componente:

- oferta statului – administrată de departamentele locale ale guvernului, limitată la câteva proiecte de investiții finalizate și un număr de companii și regii de stat ce urmează a fi privatizate (pentru anul 1995);
- oferta autorităților locale – administrate de Departamentul de Geodezie și Management al Terenurilor din cadrul Primăriei, ce include terenuri pentru locuințe individuale și colective, dar și pentru servicii sau dotări recreaționale. Oferta include de asemenea zone mari ca dimensiuni în Districtul Central al Szczecin, propus prin Planul Urbanistic General ca zone comerciale (cu locuințe individuale / semi-colective). Municipalitatea nu are în oferta sa mari zone industriale sau de depozit, limitând astfel posibilitatea de a avea o politică pro-activă.

Oferta autorităților locale menționată mai sus, pentru amplasarea activităților comerciale, este în conformitate cu interesele investitorilor privați. Pentru că cererile sunt mult mai puțin numeroase, Comitetul Executiv Local decide modul în care se face repartizarea terenurilor, pentru a concilia interesele de competitivitate și investițiile ce vor fi făcute de municipalitate pentru îmbunătățirea infrastructurii.

Comitetul Executiv Local a formulat principiile de management și de vânzare al proprietăților din domeniul său public, dar și direcțiile strategice de dezvoltare urbană, cu următoarele responsabilități:

- pregătirea unei strategii de dezvoltare urbană pentru anul 2000;
- pregătirea unui plan cu marcarea proprietăților ce pot fi concesionate/vândute în scopuri comerciale;
- preluarea terenurilor ce au aparținut armatei, mai ales în zonele centrale;
- îmbunătățirea structurilor administrative și crearea unui post de „dezvoltator al orașului” și o Agenție a Domeniului Public;
- construirea unor parcări subterane/supraterane;
- continuarea procesului de vânzare a apartamentelor deținute de municipalitate;
- completarea bazei de date GIS.

Între responsabilitățile curente, se mai numără și:

- pregătirea ofertelor pentru cedarea siturilor din zona centrală a orașului / în zonele periferice;
- pregătirea bugetului pentru restructurarea și redezvoltarea zonelor adiacente portului și a râului;
- pregătirea siturilor pe care se vor face investiții ulterioare, dar și evaluarea necesităților strategice ale orașului în ceea ce privește dotările publice.

Cedarea dreptului de proprietate al autorităților locale trebuia să facă economia locală mult mai eficientă, prin oferirea posibilităților de a asigura surse noi de venituri. Influența conducerii locale în cazul creșterii și dezvoltării economice locale, este proporțională cu abilitatea autorităților locale de a folosi cât mai eficient proprietățile imobiliare. Rolul în planificarea locală (atât la nivel spațial, cât și

economic) crește. Lipsa unui program economic adecvat la capacitatea comunității, limitează posibilitatea unui management eficient al proprietăților. Volumul proprietăților din domeniul public ce a fost vândut pentru a construi noi locuințe, a fost diminuat în perioada 1990-1992, dar ulterior a crescut, și a constituit un punct important în crearea unui mediu favorabil pentru construirea de noi cartiere de locuințe (și activități conexe).

### 3. Structura de management a domeniului public

#### 3.1. Structura generală de management a proprietății autorităților locale

Structura managementului proprietăților depinde de situația existentă locală și în special de tipul de proprietate. Există diferențe majore între structurile de management din economiile de tranziție și cele din cadrul țărilor cu o economie bazată pe o piață descentralizată. De asemenea, structurile de management ale proprietății directe a unor servicii directe și cele ale proprietății investiționale sunt diferite. Totuși, există similitudini între anumite structuri de management al proprietăților autorităților locale, indiferent de tipul de proprietate și de locația proprietății respective. Există câteva caracteristici ale managementului domeniului public care necesită o privire de detaliu, respectiv:

1. Managementul domeniului public trebuie să se bazeze pe **stabilirea responsabilităților fiecărei structurii implicate**. Responsabilitatea este caracteristica cea mai importantă a managementului modern. Lipsa responsabilității clare a constituit cauza unei performanțe foarte scăzute a managementului proprietății în fostele țări comuniste. Eficacitatea și eficiența modului de gestionare a domeniului public din aceste țări au fost foarte scăzute. Întreținerea acestor proprietăți a fost neglijată. Stabilirea responsabilităților privind domeniului public al administrației locale este complexă și de aceea trebuie să existe o separare clară a competenței manageriale. De obicei, responsabilitatea este împărțită între trei structuri diferite. Prima structură este *Comisia domeniului public* care are răspunderea gestionării resurselor. Al doilea organism, responsabil pentru analiza deținerii proprietăților, este reprezentat de *Comisia de proprietăți de servicii*. Utilizatorii reprezintă al treilea organism, ei fiind responsabili pentru utilizarea proprietății și pentru controlul costurilor operaționale. Toate aceste trei structuri trebuie să contribuie la realizarea celui mai bun management al proprietății administrației locale.
2. **Posesia proprietăților/bunurilor este cel de-al doilea element al structurii de management al domeniului public**. O funcție a acestui element o constituie identificarea tuturor proprietăților date în posesie. Acest element constă nu doar în identificarea amplasării, a dimensiunii și a folosinței proprietății, ci și în investigarea stării fondului public, în vederea pregătirii planului de întreținere a acesteia și evaluarea costurilor de oportunitate a proprietății. Aceste activități și informațiile obținute fac referire atât la proprietatea de servicii cât și la bunuri imobiliare închiriate și la bunurile imobiliare neocupate. Comisia de servicii trebuie să cunoască surplusul de proprietăți, în vederea reutilizării. În cazul proprietăților neocupate, trebuie identificată dimensiunea completă a acestora.
3. **Controlul costurilor operaționale** reprezintă a treia componentă a managementului domeniului public. Acesta se bazează pe evidențele de date privind costurile nonfinanciare, ex. suprafața unui teren sau numărul elevilor, pentru a permite utilizatorilor măsurarea nivelului de performanță. Rapoartele privind diferite elemente de cost trebuie separate. Utilizatorii clădirii trebuie să aibă acces la acest tip de informații, cât și la alte informații similare privind proprietăți de același fel ale administrației publice dintr-un alt oraș. Controlul mai trebuie să includă programe de îmbunătățire a eficienței curățeniei, a întreținerii și a utilizării de energie.
4. **Analiza proprietății** este unul dintre cele mai importante elemente ale managementului domeniului public. Pentru a fi eficace, analiza proprietății trebuie efectuată de personal cu atribuții privind implementarea recomandărilor analizei. Analiza trebuie să fie scurtă și concisă și trebuie să includă informații privind folosința proprietății și costurile operaționale ale acesteia. Valoarea prezentă a folosinței proprietății autorității locale trebuie comparată cu valoarea de

oportunitate. În cazul structurii managementului proprietăților închiriate, trebuie incluse toate elementele specifice acestui tip de proprietate, precum:

- justificarea posesiei,
- nevoia de investiții pentru îmbunătățirea performanței acesteia;
- analiza periodică și punctuală a chiriilor.
- De asemenea, este necesar a avea informații privind obiectivele pentru care este deținută, precum furnizarea de servicii și investiții. Evaluarea portofoliului de investiții este necesară și pentru a determina rata rentabilității atinse.

Toate aceste componente ale structurii de management al proprietății prezentate mai sus sunt conectate prin fluxul de informații. Anumite componente ale structurii participă la agregarea, dezagregarea și procesarea datelor. Există obiective și metode diferite de colectare, utilizare și transfer al informațiilor în funcție de anumite componente. Nu este necesară utilizarea de hardware și software sofisticate pentru a asigura cea mai bună procesare și utilizare a informațiilor.

Uneori, metodele tradiționale pot fi mult mai eficace și mai eficiente decât cele bazate pe echipamente computerizate. În economiile de tranziție, există multe încercări de utilizare a calculatoarelor și a software-ului GIS, însă de multe ori metodele tradiționale sunt de asemenea utilizate pentru a continua normalizarea managementului proprietăților autorităților locale. O condiție este în mod special importantă: trebuie să existe un sistem informatic util pentru cel mai bun management al proprietății. Astfel, studiul de caz al orașului Szczecin este foarte interesant de analizat

### **3.2. Ilustrarea unui sistem tipic informatic pentru managementul proprietății**

1. Modalitatea de depozitare și analiză a datelor: Metoda utilizată în anii 1990- 1995, de elaborare, de ținere și de analiză a datelor nu foarte era avansată și nici foarte utilă. Domeniul public al autorităților locale era împărțit pe departamente ale municipalității, iar aceste departamente aveau responsabilități pentru colectarea datelor, pregătirea registrelor și ținerea evidenței și analiza datelor. Exemplu: școlile, bibliotecile erau în responsabilitatea Departamentului de Asistență Socială unde erau ținute și analizate toate datele. Cimitirele, parcurile erau în subordinea diferitelor divizii ale Departamentului de Inginerie Urbană. De exemplu, cimitirele se subordonează Diviziei Ecologice a Orașului. Toate registrele privind proprietățile comerciale erau ținute de Departamentul pentru Activități Economice. Luarea deciziilor privind aceste proprietăți era luată prin participarea diferitelor departamente ale municipalității, însă Departamentul de Geodezie și Managementul Terenurilor era cel care avea rolul de conducere.

2 Luarea deciziilor privind achizițiile, alocările, întreținerea și amplasarea: Procesul de luare a deciziei este unul complex, așa cum se prezintă în cele de mai jos:

1. Autoritățile locale constatau cererea dezvoltatorilor privați pentru un anumit tip de proprietăți. Cererile dezvoltatorilor privați erau direcționate către Departamentul de Planificare Urbană și Arhitectură.
2. Departamentul de Geodezie și Management al Terenurilor primea două exemplare ale hărții situaționale-de altitudine privind proprietățile de la Centrul de Documentare Geodezică și Cartografică.
3. Departamentul de Planificare Urbană și Arhitectură solicita Biroului de Planificare a orașului un număr de posibile locații, respectând în mare măsură cerințele dezvoltatorului. În unele cazuri, dezvoltatorii își înaintau propunerile cu localizare exactă.
4. Biroul de Planificare a Orașului pregătea un punct de vedere privind planificarea urbană din zona respectivă , cu menționarea caracteristicile zonei, aspectele de situație juridică, trăsături spațiale și legături de comunicare.
5. În baza acestei opinii, Departamentul de Geodezie și Management al Terenurilor transmitea un ordin către Agenția geodezică privind evaluarea geodezică a proprietății, care de obicei consta în efectuarea diviziunilor geodezice. Împreună cu diviziunea, departamentul primea și o listă a modificărilor de teren dacă proprietatea divizată a deținut deja un registru cadastral.

6. Departamentul de Geodezie și Management al Terenurilor solicita următoarelor departamente municipale puncte de vedere privind disponerea proprietății spre vânzare:
  - Departamentul de Planificare Urbană și Arhitectură
  - Departamentul de Construcții
  - Departamentul Investiții
  - Departamentul Economic.

Aceste departamente prezintă condițiile care se impun și formulează observații cu privire la disponerea proprietății imobiliare spre vânzare.

7. Opiniile adunate erau înaintate către Comisia de Construcții și Planificare Spațială a Consiliului Local. Comisia verifica motivele și corectitudinea din punct de vedere juridic a dispunerii proprietății imobiliare și practic decidea asupra respingerii sau acceptării propunerii și trimitea spre deliberare Consiliului Local.
8. După decizia comisiei, Departamentul de Geodezie și Management al Terenurilor pregătea proiectul de hotărâre care ulterior este discutat în cadrul Consiliului Local.
9. În cazul în care Consiliul Local decidea că proprietatea putea fi vândută, Departamentul de Geodezie și Management al Terenurilor formula o solicitare către un evaluator de proprietăți privind evaluarea proprietății (adică a terenului, a clădirii dacă există și a copacilor).
10. Departamentul de Geodezie și Management al Terenurilor solicita celei de a 12-a Divizii a Registrelelor cadastrale de pe lângă Tribunalul Districtual să stabilească registrul cadastral al proprietății, inclusiv numărul de serie.
11. Departamentul de Geodezie și Management al Terenurilor pregătea următorul proiect de hotărâre, de această dată pentru sesiunea Administrației Municipale. Proiectul includea diferite propuneri de preț pentru proprietate.
12. În cadrul sesiunii de lucru, Administrația Municipală determina prețul proprietății ce se va cere în cadrul licitației.
13. Pe baza hotărârii Administrației Municipale, Departamentul de Geodezie și Management al Terenurilor pregătea o listă a proprietăților ce urmau a fi vândute în cadrul licitației. Lista era publicată timp de șase săptămâni.
14. După șase săptămâni, întreaga documentație era transmisă Departamentului Economic în vederea pregătirii licitației.
15. Departamentul Economic publica un anunț privind licitația în ziarul local.
16. Abia în acest moment, dezvoltatorul privat putea participa la licitație, cu condiția să răspundă tuturor cerințelor cuprinse în anunțul despre licitație.

Exemplificarea unui model de sistem informatic geografic al managementului proprietății: Pentru a înțelege un sistem informatic geografic pentru management proprietății autorităților locale, ne vom referi la un exemplu de bază de date folosită în cadrul unei activități concrete de dezvoltare efectuată în Municipiul Szczecin. Sistemului informatic geografic cuprindea următoarele elemente:

- informații generale privind situația curentă și planurile orașului,
- date privind serviciile sociale și infrastructura tehnică,
- date privind modele spațiale cu caracteristici geografice, hardware și software calculator,
- un set de organisme ce utilizau informațiile.

Software-ul a fost una dintre problemele majore. La început, a fost testată o versiune complicată a GIS, însă fără vreun efect pozitiv. În prezent, se folosește pe larg MapInfo în conexiune cu MS Office. Conform posibilităților MapInfo v. 3, există hărți digitale pentru diferite subsisteme ale orașului. Printre altele, există o hartă a prețurilor la terenuri, actualizată periodic. Însă limitele proprietăților – cel mai important element din întreaga bază de date- încă nu a fost încorporat în sistemul informatic. Astfel, baza de date existentă în anul 1995 era una mixtă. Materialele cartografice constau din hărți computerizate elaborate prin intermediul MapInfo și hărți și planuri tradiționale elaborate de

desenatori. Multe tabele și diagrame cu date erau elaborate folosind calculatoare însă unele dintre acestea erau încă elaborate în manieră tradițională.

Evaluarea terenului reprezintă sarcina unor evaluatori de proprietăți calificați. Obiectul evaluării a avut în vedere următoarele elemente:

- Detalii ale temei proiectului
- Date privind suprafața și statutul proprietății
- Caracteristicile terenului
- Baza legală
- Evaluarea terenului
- Analiza prețurilor pieței.

În justificarea legală, evaluatorii au avut în vedere *Legea privind managementul terenurilor și exproprierea proprietății imobiliare din 29 aprilie 1985*. S-a folosit metoda indicatorilor pentru definirea valorii pe 1 m<sup>2</sup>. Această metodă constă în definirea valorii inițiale a terenului și apoi în corectarea valorii folosind diverși indicatori. Pentru definirea valorii indicatoare a unui metru pătrat din teren, a fost aplicată următoarea formulă matematică:

$$V = V_i \left( 1 + \sum_{i=1}^n I_c \right) + E$$

V – valoarea terenului

V<sub>i</sub> – valoarea inițială a terenului

Conform formulei: V<sub>i</sub> = V<sub>b</sub> x S x R<sub>1</sub> x U

V<sub>b</sub> – Valoarea de bază (valoare indicativă) – valoare empirică luată în calcul de oamenii de știință

U – coeficient care ia în calcul dimensiunea unui oraș exprimată în număr de persoane

S – coeficient ce ia în considerare amplasarea terenului evaluat în relație cu centrul tiparului urbanizat

R<sub>1</sub> – factor ce ia în calcul normele ce guvernează piața imobiliară

E – valoare specială definită de experți

I<sub>c</sub> – indicatori de corecție ce exprimă diferite caracteristici pozitive ale lotului

Sunt făcute și alte evaluări pentru a ajunge la un rezultat cât mai aproape de valoarea de piață a terenului. Evaluarea anterioară a fost considerată valoarea de oportunitate, și în continuare evaluatorii au folosit și alte metode (metoda profitului). De asemenea, s-au comparat rezultatele cu valorile altor loturi similare, obținute în cadrul licitațiilor anterioare. În urma acestor comparații, evaluatorii au concluzionat că valoarea de oportunitate făcută conform formulelor de mai sus este corectă.

#### 4. Bugetele autorităților publice locale și management-ul activelor

##### 4.1. Relația dintre elaborarea bugetului și contabilitatea financiară la nivelul autorităților publice locale

Structura fondurilor municipale diferă complet de cea a entităților din sectorul privat. În primul rând, finanțele municipale depind de buget, nu ca în sectorul privat unde sursele financiare depind de capitalul acționarilor. Acest buget municipal este bază pentru finanțarea activităților autorității locale. Mai mult decât atât, este necesar controlul execuției bugetare. Funcția de control este reflectată în contabilitatea financiară. În conformitate cu *Legea contabilității*, fiecare entitate trebuie să obțină informații și să le înregistreze în contabilitate. Totuși, există diferențe între contabilitatea și sistemul de raportare financiară la nivelul autorităților locale față de sectorul privat.

Contabilitatea financiară a autorităților locale include:

- contabilitatea rezultatelor bugetare;
- contabilitatea instituțiilor care elaborează buget;
- înregistrări contabile ale impozitelor și ale altor fluxuri de fonduri către buget.



În cadrul acestor trei sisteme de contabilitate bugetară, sunt utilizate diferite conturi. Bugetul administrațiilor publice locale (APL) este strâns legat de contabilitatea financiară în ceea ce privește înregistrările referitoare la rezultatele bugetare.

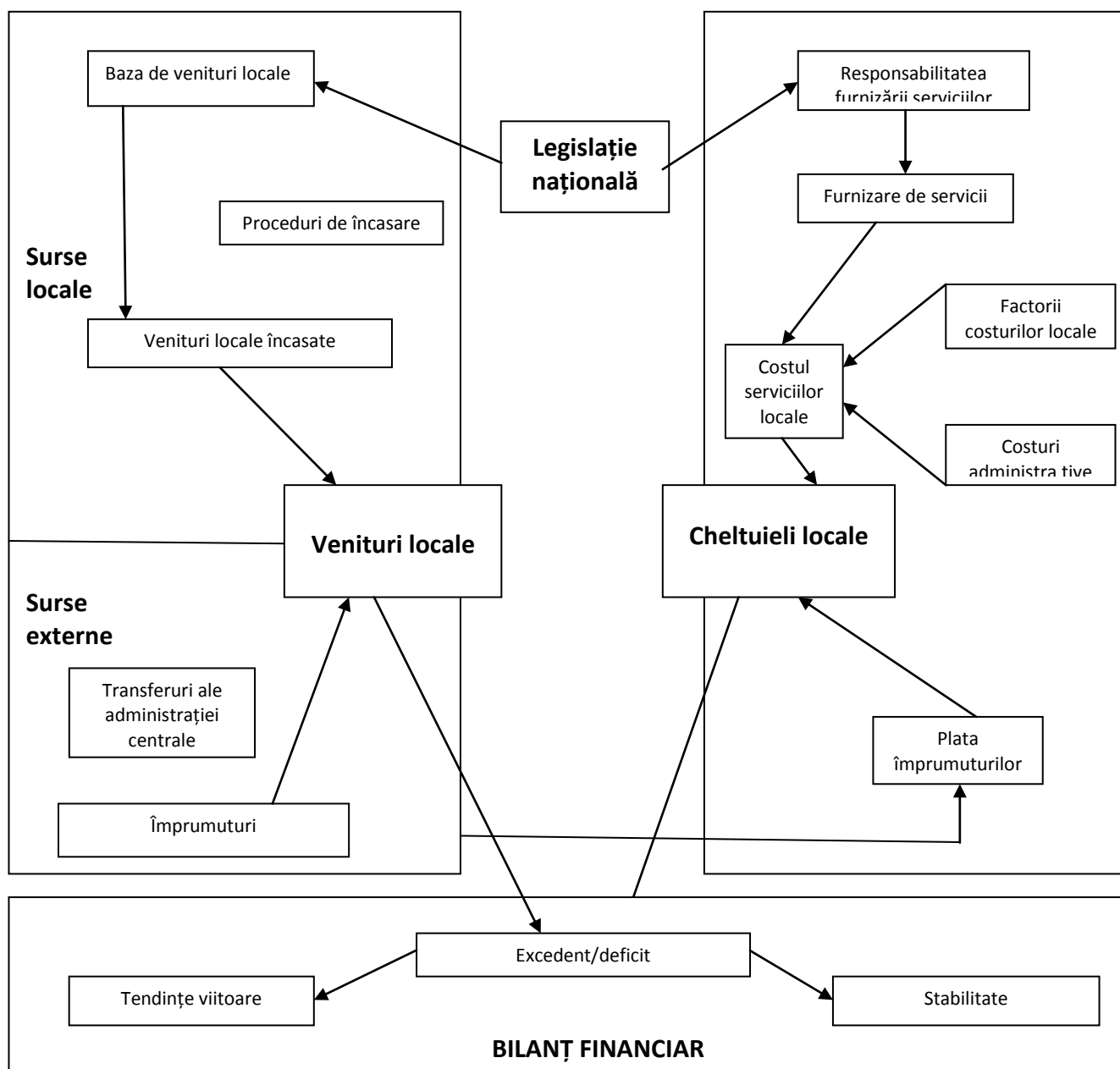
Trebuie menționat faptul că activitățile autorităților locale depind într-o foarte mare măsură de bugetul local. Bugetul include două elemente: nivelul veniturilor și al cheltuielilor bugetului local. Procesul stabilirii obiectivelor cheltuielilor este influențat de relațiile dintre guvernul central și APL. APL este obligată să pregătească proiectul de buget local în conformitate cu legislația națională. Legislația națională determină regulile generale pentru încasarea veniturilor la bugetele locale și reguli pentru stabilirea obiectivelor de cheltuieli care derivă din responsabilitățile APL. În primul rând, bugetul central trebuie elaborat funcție de prezumțiile privind economia și politicile pentru anul în cauză. În al doilea rând, se elaborează bugetele locale funcție de informațiile privind nivelul subvențiilor care vor fi acordate. În acest moment, APL este în măsură să realizeze o proiecție a veniturilor care vor fi realizate. Cum se poate observa și în Fig. 1, veniturile sunt generate atât din surse proprii cât și din surse atrase. Distincția între veniturile proprii și veniturile atrase arată măsura în care bugetul local depinde de economia locală. Cu cât veniturile proprii sunt mai mari, cu atât este mai pronunțat management-ul financiar exercitat de APL. Totuși, politica acordării de transferuri va exista în continuare și APL va insista pe lângă guvernul central pentru a permite cel mai înalt nivel de transferuri posibil. Pe de o parte, prin luarea deciziilor privind acordarea de transferuri guvernul central influențează cheltuielile APL. Pe de altă parte, prin legile care privesc veniturile bugetelor locale, guvernul central ia decizii privind funcțiile APL și stabilește limite privind puterile locale financiare.

Există, în mod evident, un impact al guvernului asupra procesului de elaborare a bugetului în sectorul public. Este necesar să analizăm procesul de elaborare a bugetului în sine. Elaborarea bugetului este un proces care necesită luarea de decizii. APL dispune de un nivel de venituri din surse proprii și surse atrase și priorități în ceea ce privește cheltuielile. APL furnizează cea mai mare parte a serviciilor publice. Serviciile curente și serviciile stabilite ca fiind obligatorii prin lege trebuie să dispună de cheltuieli aprobate prin buget. Astfel de cheltuieli sînt prevăzute în buget ținînd cont și de inflația estimată și de nevoile de dezvoltare a serviciului în cauză. Propunerile de activități noi, investițiile, etc. sunt incluse în buget. Acestea pot reprezenta chiar mai mult decât activitățile curente. Estimările de cheltuieli aprobate trebuie să țină cont de resursele financiare disponibile. Cererea și oferta de resurse financiare trebuie să fie echilibrate pentru a îndeplini regula echilibrului financiar. Contabilitatea financiară utilizează planul de conturi conform căruia veniturile sînt înregistrate în contul "Veniturile bugetului" iar cheltuielile sînt înregistrate în contul "Cheltuielile bugetului". La finalul anului financiar suma veniturilor și cheltuielilor efectuate în cursul unui an sînt transferate în contul denumit "Excedent sau deficit bugetar". Poziția debitor sau creditor a soldului acestui cont, la sfîrșitul anului contabil este înregistrată în contul "Sold financiar" care poate fi excedent atunci cînd avem sold creditor sau deficit cînd avem sold debitor sau cînd veniturile sînt egale cu cheltuielile avem o situație de stabilitate.

În același timp există conturi extrabilanțiere în care sunt înregistrate cheltuieli și venituri planificate. Aceste conturi arată sumele planificate în bugetul local, în timp ce în conturile "Veniturile bugetului" și "Cheltuielile bugetului" se arată nivelul la care bugetul a fost realizat. Și alte aspecte ale relației dintre contabilitatea bugetară și contabilitatea financiară vor fi prezentate ținînd cont de Contabilitatea bugetară poloneză.

**Figura 7.** Înregistrări ale fluxurilor de venituri: a) subvenții; b) subvenții pentru educație; c) subvenții pentru activități obligatorii și administrative.

Conturi bancare bugetare	Venituri ale bugetului local
a) 4.423.426	a) 4.423.426
b) 52.303.944	b) 52.303.944
c) 40.541.102	c) 40.541.102

**Figura 8.** Relațiile fundamentale în managementul financiar la nivel local (James McMaster, 1991)

#### 4.2 Legea și exemplul bugetului municipal Szczecin

Legea adoptată în 10 decembrie 1993 descrie finanțarea APL și indică structura veniturilor. Conform Fig. 1 acestea sînt sursele proprii și sursele atrase ale bugetului local. Sursele atrase sunt transferurile de la guvern, cotele din impozite ale bugetului de stat și împrumuturile. Legea privind finanțele municipale determină suma subvențiilor generale pentru bugetele locale la un nivel de 9% din veniturile bugetului de stat.

Participarea fiecărei APL la acest procent depinde de obiectivele guvernului descrise în cele ce urmează. În primul rînd, se transferă mai multe subvenții zonelor mai sărace ale căror impozite încasate pe cap de locuitor nu depășesc 80% din nivelul mediu de încasări. În al doilea rînd, se are în vedere diferențierea subvențiilor funcție de specificul cheltuielilor APL, de exemplu subvenții pentru zone de graniță, subvenții funcție de numărul de locuitori. Guvernul are obligația să realizeze o descriere a scopurilor pentru care sînt acordate subvențiile. Există totuși posibilitatea de a obține subvenții și de altă natură și

anume pentru obiective speciale (de exemplu investiții în educație – participare de 50%, activități specifice de administrare așa cum sînt stabilite de guvern).

În proiectul de buget al orașului Szczecin aferent anului 1996, veniturile au însumat 345.088.824 PLN. În cadrul acestei sume, subvențiile generale reprezintă 4.423.426 PLN (1,28% din venituri), subvențiile pentru educație 52.303.944 PLN (15,16% din venituri) și subvențiile pentru activități administrative 40.541.102 PLN (11,72% din venituri). Contabilitatea financiară trebuie să reflecte aceste fluxuri de subvenții în conturi așa cum se arată în figura 8.

Veniturile din cote ale impozitelor bugetului național sunt încasate de la locuitorii orașului și includ:

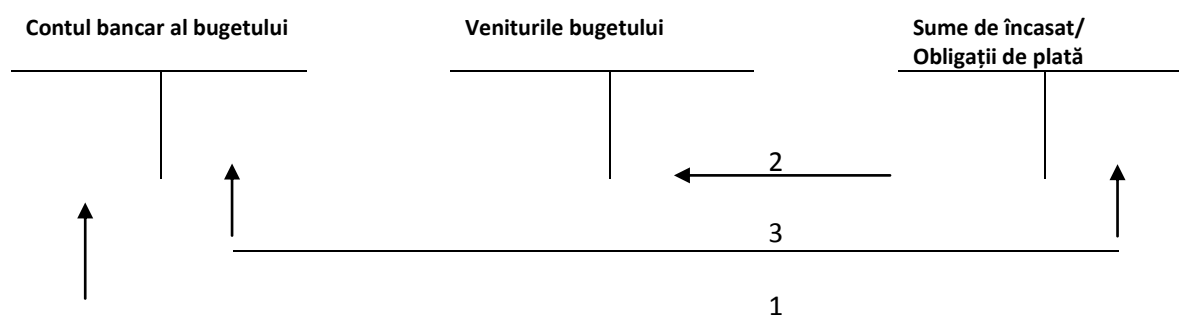
- cotă din impozitul pe venitul corporațiilor – persoane juridice, în procent de 5%;
- cotă din impozitul pe venit – persoane fizice, în procent de 15%.

Veniturile provenind din cote ale impozitelor bugetului național sunt înscrise în contul bancar al bugetului ca fiind vărsate de la instituțiile publice care încasează impozitul pe venit și impozitul pe venitul corporațiilor și o altă parte de la bugetul central. Suma prevăzută în buget ca venit din cote ale impozitelor bugetului național este calculată prin multiplicarea unui procent adecvat din impozitul plătit în cursul anului anterior. În Szczecin, sumele primite în 1996, conform raportărilor Ministerului de Finanțe este egală cu procentul de 0,000140750 și însumează 49.594.000 PLN. În plus, există sume de 66.902.000 PLN (15% din impozitul pe venit) și 7.000.000 PLN (5% din impozitul pe venitul corporațiilor) care vor fi încasate de instituții publice (birouri fiscale) și care vor fi transferate direct către bugetul local. Situația veniturilor încasate de birourile fiscale și transferate către bugetul local este prezentată în figura 9. Fluxul sumelor primite de la bugetul central în valoare de 49.594.000 sunt înregistrate în același fel în care sunt înregistrate fluxurile de subvenții figura 8. APL are dreptul de a contracta credite bancare pentru a-și finanța unele activități. În țările vestice este o practică uzuală și nu determină probleme financiare la nivelul APL. Singura problemă este dacă APL poate rambursa împrumuturile contractate. Dacă prognozele referitoare la rambursările de capital confirmă capacitatea de rambursare, atunci orașul poate contracta respectivul credit. În Polonia, piața împrumuturilor APL de-abia a început să se dezvolte. Legea adoptată în 10 decembrie 1993 conferă unele libertăți în ceea ce privește contractarea de credite bancare. APL poate împrumuta în următoarele situații:

- pentru a acoperi deficitul bugetar;
- pentru a finanța cheltuieli care nu au fost planificate inițial și acoperite prin veniturile bugetate, dar numai pînă la incidența sumelor rezervate în buget;
- guvernul controlează și autorizează împrumuturile și poate furniza garanții;
- Ministerul Finanțelor poate acorda împrumuturi;

Există o limită de îndatorare de 15% din veniturile estimate ale bugetului local. (totalul sumelor de rambursat și al plăților de dobânzi și comisioane nu poate depăși 15% din veniturile bugetului local).

**Figura 9.** Înregistrarea fluxurilor de venituri încasate de către birouri fiscale – cote din impozite ale bugetului de stat

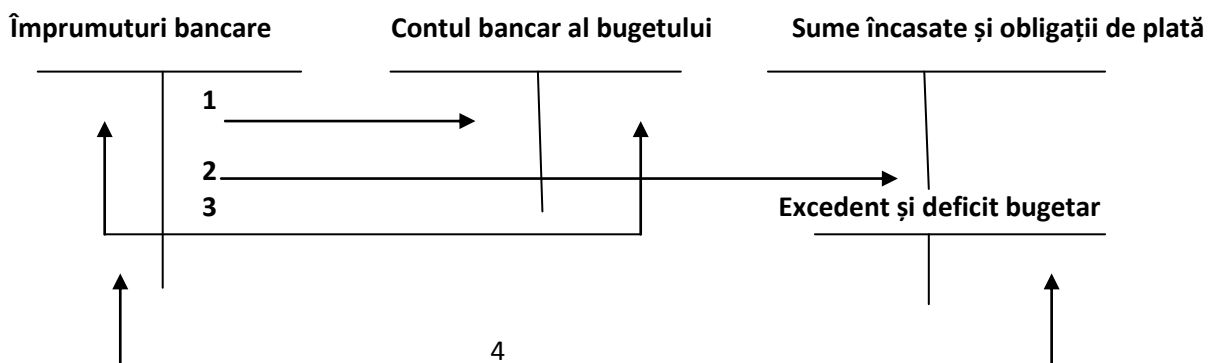


- 1 - flux de venituri către buget încasate de către instituții bugetare

- 2 – cotele realizate din impozite ale bugetului de stat conform declarațiilor financiare ale instituțiilor bugetare
- 3 – rambursarea unor plăți suplimentare din impozite primite de la bugetul de stat

Nu există împrumuturi planificate în bugetului anului 1996, totuși, în cazul în care acestea vor apare, creditele sunt înregistrate conform figurii 10.

**Figura 10.** Înregistrări referitoare la împrumuturi.

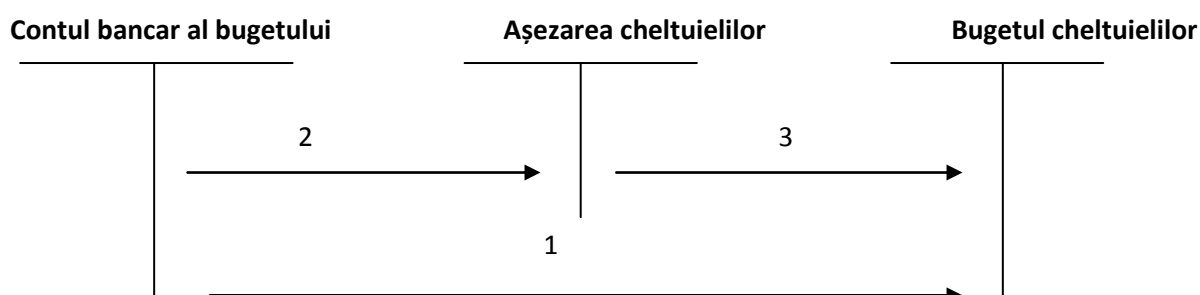


1. Împrumuturi primite
2. Dobânda cumulată sumei împrumutate
3. Rambursarea împrumutului
4. Ștergerea împrumutului

O altă parte importantă din venituri este obținută din surse locale și acestea includ:

a) venituri din următoarele taxe: taxa pe terenuri, taxa pe bunuri imobiliare, taxa pe păduri, taxa pe mijloace de transport, taxa pe câini, taxa din proprietăți municipale. Cea mai mare parte a veniturilor provin din închirierea de terenuri și proprietăți, vânzarea de clădiri și apartamente. Cel mai mare flux din astfel de vânzări s-a obținut în 1993.

**Figura 11.** Înregistrări referitoare la cheltuielile bugetare planificate.



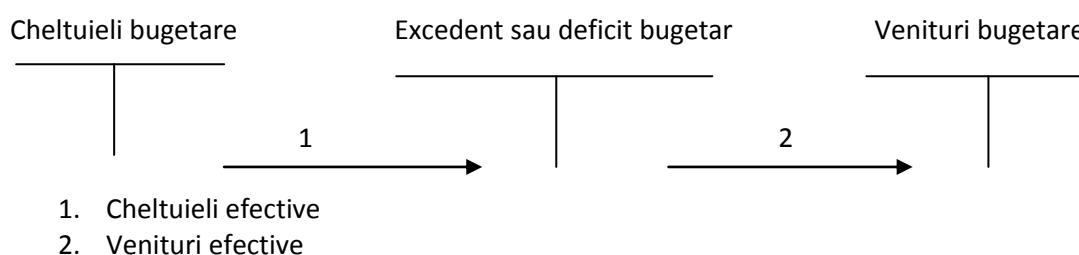
1. Cheltuieli efective pe departamente și paragafe, pentru cheltuieli proprii
2. Cheltuieli efective pe departamente și paragafe, pentru cheltuieli ale altor instituții
3. Cheltuieli efective confirmate de situațiile financiare ale altor instituții

În afara înregistrărilor descrise mai sus, în cadrul contului "Veniturile bugetului" există o clasificare a veniturilor. Această clasificare împarte contul "Veniturile bugetului" pe departamente, divizii, secțiuni și paragafe. Aceasta permite aceeași clasificare a veniturilor fie că vorbim despre bugetul local sau despre contabilitatea financiară. De exemplu, suma veniturilor provenite din servicii furnizate pentru proprietăți municipale este clasificată ca paragafele 7421, unde 7421-42 a reprezintă venituri din schimburi de apartamente și 7421-42b reprezintă venituri din închirieri de apartamente. În mod similar, veniturile din

taxe, subvenții și alte servicii sunt clasificate. Aceasta îmbunătățește efectele funcției de control deoarece secțiunile bugetului sunt comparate cu aceleași secțiuni din conturi. Același mod de pregătire a bugetului și înregistrările în contabilitatea financiară pe baza clasificărilor se aplică și în cazul cheltuielilor. Cheltuielile de clasifică în secțiuni și paragrafe ale bugetului local și înregistrate în afara bilanțului ca și cheltuieli planificate. Pe de altă parte, aceeași clasificare este utilizată atunci când se efectuează înregistrări în contul “Cheltuieli ale bugetului”.

Structura cheltuielilor depinde în mare măsură de responsabilitățile APL în ceea ce privește furnizarea de servicii. Figura 7 arată responsabilitățile privind furnizarea de servicii așa cum derivă din legislație și care influențează serviciile furnizate de facto. Cheltuielile bugetului local includ costul serviciilor locale, investiții și plăți de împrumuturi. Costurile serviciilor locale includ cheltuieli cu personalul, cheltuieli materiale (factori de cost local) și costuri administrative (ale APL).

**Figura 12.** Înregistrări la sfârșitul anului bugetar.



În ceea ce privește structura cheltuielilor pe departamente pentru orașul Szczecin, cea mai mare parte a acestora reprezintă cheltuielile cu educația (29,33% în 1996), serviciile aferente fondului de locuințe și servicii care nu au natură materială (9,96% în 1991 și în scădere la 4,35% în 1996) și activități economice (13,55% în 1996).

Suma totală a serviciilor curente este de 259.994.749 PLM ceea ce reprezintă 73,59% din totalul cheltuielilor. Acest procent se modifică de la an la an: în 1991 a fost de 59,66% pentru ca apoi să crească în fiecare an până la 73,59% în 1996. Cealaltă parte a cheltuielilor (40,34% în 1991 și 26,41% în 1996) o reprezintă cheltuielile cu investițiile (în descreștere de la 25,91% în 1991 la 16,55% în 1996), cheltuielile cu utilități (în descreștere de la 6,23% în 1991 la 3,57% în 1996) și alte cheltuieli.

Cheltuielile planificate în bugetul local sunt înregistrare conform figurii 11 în contul “cheltuieli bugetare”, cheltuielile sunt înregistrate conform clasificării.

La finalul anului contabil, înregistrările prezentate în figura 12 sunt obligatorii. Soldul contului “Excedent sau deficit bugetar” arată dacă bugetul municipal a fost realizat sau nu.

#### 4.3 Venituri/costuri referitoare la deținerea de proprietăți

În timpul elaborării bugetului, veniturile sunt estimate. Cea de-a doua etapă este de estimare a cheltuielilor. Nu există o relație exactă între estimarea veniturilor și a cheltuielilor de aceeași natură. Singurul lucru care contează este ca sumele estimate pentru venituri să acopere cheltuielile. Cheltuielile sunt planificate funcție de importanța serviciilor și a investițiilor. Această parte a capitolului descrie veniturile și cheltuielile referitoare la terenuri și proprietăți. Sumele planificate în bugetul aferent anului 1996 de orașul Szczecin sunt baza prezentării modului în care se fac înregistrările financiar contabile în ceea ce privește performanța bugetară.

Tabelul 3 prezintă veniturile încasate din taxe pe terenuri și proprietăți și sumele prevăzute în bugetul anului 1996 de orașul Szczecin. A treia coloană indică numere corespunzătoare clasificăției diferitelor tipuri de venituri. Dacă se compară această clasificare cu clasificarea cheltuielilor privind proprietatea, va fi evident că aceleași numere sunt folosite în clasificarea cheltuielilor ca și în cazul veniturilor. Putem

calcula excedentul sau deficitul, la fiecare nivel al sistemului de clasificare. Totuși, rezultatele obținute din această comparație trebuie înțelese într-un mod diferit decât în cazul unei corporații.

**Tabelul 3.** Clasificarea veniturilor obținute din proprietăți în cadrul bugetului APL și în contabilitatea financiară

Venituri		Clasificare		Sume bugetate pentru 1996 (PLN)	Sume realizate în 1995 (PLN)
1	2	3a	3b	4	5
1	Vânzări de clădiri	7552	35 a	836,400	1,900,000
2	Vânzări de apartamente	7552	35b	10,200,000	6,000,000
3	Vânzări de terenuri	7552	35 c	5,560,000	4,284,864
4	Închirieri și leasing de terenuri	7552	33	6,325,480	5,252,912
5	Diferite tarife (ex: uzufruct permanent, acorduri de participare)	7552	64	4,632,800	4,496,390
6	Închirieri și schimburi de apartamente	7421	42	3,500	20,400
7	Închirierea unor active	7421	42	18,090,000	16,000,000
8	Birouri de planificare - surplus	7542	72		18,988
9	Alte servicii – subvenții pe domenii de activitate	7695	88	160,000	49,000
	<b>Total</b>			<b>41,638,180</b>	<b>38,022,554</b>
10	Impozit pe proprietate persoane juridice	9013	55	44,436,295	37,573,100
	persoane fizice	9019	55	41,853,800	35,454,700
11	Impozit pe agricultură persoane juridice			70,000	70,000
	persoane fizice	9013	51	7,200	7,200
		9019	51	62,800	62,800
<b>12</b>	<b>TOTAL</b>			<b>86,144,475</b>	<b>75,665,654</b>

Ne referim la faptul că dacă există excedent sau deficit, aceasta nu înseamnă că s-a generat profit sau pierdere cu furnizarea unui serviciu. Mai degrabă, când sumele din venituri depășesc sumele cu cheltuielile, există un excedent cu respectivul serviciu cu care este responsabil APL sau un deficit. Cheltuielile nu trebuie să fie acoperite cu fluxuri de venituri din aceeași activitate. APL nu realizează cheltuieli cu o activitate pentru a realiza profit. Obiectivul este furnizarea serviciului. Excedentul sau deficitul la fiecare nivel particular al clasificării oferă informații privind necesarul de finanțare suplimentară pentru o activitate. Următorul pas este găsirea unor oportunități de a obține noi fluxuri din activități care determină deficite mari.

Veniturile listate în tabelul 3 însumează 41.638.180 PLN și modul de înregistrare contabilă este arătat în figura 9. Veniturile care sunt prevăzute în buget și care sunt înregistrate cu numărul 7552 (corespunzător clasificării) includ venituri din vânzări, venituri din închirieri și leasing, tarife pentru uzufruct și acorduri în participațiune. Veniturile din vânzări de clădiri, apartamente și terenuri municipale sunt incluse în buget conform numărului de clădiri și apartamente care vor fi vândute înmulțit cu prețul acestora. Contabilul financiar va trebui să le înregistreze în timpul anului în contul "Veniturile bugetului". În plus, în înregistrările contabile există o valoare de inventar a activelor fixe care au fost vândute. Suma valorii de inventar trebuie apoi înregistrată în contul "Active fixe". Dacă valoarea activelor este diminuată, în conformitate cu înregistrările în partida dublă, aceasta trebuie creditată în alt cont, în acest caz contul "Capitalul proprietarului". APL nu este un proprietar de active fixe. Totuși, managerul proprietăților are dreptul de a trata aceste active ca și cum ar fi proprietar. Guvernul este proprietarul de facto însă a transferat managementul acestor active fixe către APL. Toate înregistrările referitoare la vânzarea de active sunt prezentate în figura 12.

Veniturile din închirieri și leasing de terenuri alcătuiesc următorul grup de venituri clasificate cu numărul 7552. Sumele obținute din aceste venituri sunt estimate în baza contractelor de închiriere și de leasing. Apoi, mai sunt tarifele pentru uzufruct permanent. În aceste tarife, sunt incluse cheltuielile cu managementul clădirilor și terenurilor.

**Figura 13.** Modul în care sunt făcute înregistrările contabile ale acestor venituri în bugetul anului 1996 în Szczecin.

Bugetul contului bancar		Venituri bugetare				Active fixe	
(1)	836.400	12)	41.638.180	7552			
(2)	10.200.000	12)	44.506.295	-35a	836.400	(1)	836.400(1a
(3)	5.560.000			-35b	10.200.000	(2)	10.200.000(2b
(4)	6.325.480			-35c	5.560.000	(3)	5.560.000(3c
(5)	4.632.800			33	6.325.480	(4)	
(6)	3.500			64	4.632.800	(5)	
(7)	18.090.000			7421			
(8)	18.988			42	3.500	(6)	(1a) 836.400
(9)	160.000			42	18.090.000	(7)	(2b) 10.200.000
(10)	44.436.295			7695			(3c) 5.560.000
(11)	70.000			88	160.000	(9)	
				9013			
				51	7.200	(11a)	
				55	41.853.800	(10a)	Stabilirea veniturilor
				9019			18.988(8)
		41.638.180	12)				
		44.506.295	12)	51	62.800	(11b)	
				55	2.582.495	(10b)	
Excedent/surplus bugetar							

Un alt grup de venituri incluse în tabelul 3 este clasificat cu numărul 7421. Toate acestea sunt venituri din închirierea unor active ale orașului. Toate celelalte venituri sunt clasificate cu numărul 7695. Acestea ar putea fi subvenții de la bugetul de stat pentru activități obligatorii.

Există de asemenea venituri de altă natură, dar care privesc terenurile și proprietățile (și anume veniturile fiscale prezentate), în mod deosebit impozitul pe bunuri imobiliare (tabelul 3) care însumează 44.436.295 PLN și taxa pe agricultură care însumează 70.000 PLN (tabelul 3). Impozitul pe venit de la persoane juridice este de asemenea clasificat cu numărul 9013 (9019 de la persoane fizice), iar în cadrul acestei clasificări, veniturile din impozitul pe bunuri imobiliare poartă numărul 9013-55 (9019-55), iar impozitul pe agricultură are numărul 9013-51 (9019-51).

Veniturile prevăzute a fi obținute de pe urma proprietăților imobiliare însumează 86.144.475 PLN (tabelul 3) iar această sumă va fi transferată la sfârșitul anului în contul "Excedent sau deficit al bugetului".

După această descriere a veniturilor incluse în bugetul municipal și care se referă la proprietăți și terenuri, rămâne de analizat partea de cheltuieli. Cheltuielile sunt clasificate după același sistem de clasificare ca și veniturile, deci avem grupele 74 până la 78, de asemenea. Aceasta clasificare și sumele incluse în bugetul anului 1996 pe partea de cheltuieli sunt prezentate în Tabelul 3.

Prima grupă de cheltuieli sunt clasificate cu numărul 7411. Aceste cheltuieli derivă din nevoia de management al proprietății. Orașul a transferat această responsabilitate către 15 instituții publice, numite "Administrația clădirilor municipale 1-15" și sunt separate de bugetul local.

Veniturile "Administrația clădirilor municipale 1-15" includ chirii și plăți pentru servicii furnizate locuitorilor (alimentare și apă și altele). Pentru 1996 aceste venituri sunt în suma de 83.155.939 PLN.

**Tabel 4.** Veniturile prevăzute a fi obținute din vânzarea proprietăților imobiliare.

		<i>Subvenții incluse</i>
<b>VENITURI</b>	<b>71,201,639</b>	<b>83,155,939</b>
Închirieri	25,250,462	
Servicii	35,343,673	
Alte venituri	10,607,504	
Subvenții de la bugetul local		11,954,300
<hr/>		
<b>CHELTUIELI</b>	<b>83,710,702</b>	<b>83,710,702</b>
Flux net de numerar	-12,509,063	-554,763
Numerar de reportat	1,184,318	1,184,318
Numerar reportat	-11,324,745	629,555

În același timp, există costuri legate de clădiri municipale care însumează, în 1996, 83.710.702 PLN și care, parțial, derivă din servicii de reparații (18.014.678 PLN). Modul de reconciliere a acestor sume este prezentat în figura 8. În absența subvențiilor, 11.324.745 PLN reprezintă suma necesară pentru acoperirea cheltuielilor. Un nivel de 11.954.300 PLN al subvențiilor permite Administrației clădirilor municipale să furnizeze servicii aflate în aria lor de responsabilitate. Această sumă este inclusă în bugetul APL cu numărul 7411-47. Există și cheltuieli corespunzătoare proprietăților municipale: costul auditării declarațiilor financiare ale administrațiilor proprietăților municipale (clasificat 7411-37, în suma de 10980 PLN) și rezerve (74110-81, în suma de 34.720 PLN).

Următorul grup de cheltuieli se referă la bunuri imobiliare municipale (7421-37 în suma de 140.000 PLN), subvenții pentru pompieri (7523-37 în suma de 27.000 PLN) și alte cheltuieli cu reparații la apartamente returnate (7695-36 în suma de 3.200 PLN). Există și cheltuieli care sunt efectuate de alte instituții publice cum ar fi Biroul Municipal de Planificare. În 1996, sumele previzionate sunt de 2.197.000 PLN. Acestea sunt clasificate 7542 și includ costurile materialelor folosite pentru renovări, administrație, presă și altele. Aceste costuri sunt suportate de bugetul municipal și, în acest scop, sunt prevăzute subvenții. Biroul de planificare al orașului a planificat pentru anul 1996 venituri de 1.5880.000 PLN și cheltuieli de 1.561.641 PLN, reușind astfel să echilibreze cheltuielile cu veniturile. Înregistrarea cheltuielilor este similară cu cea a costurilor suportate de Administrația Clădirilor Publice.

Costul elaborării studiului geodezic de 191.800 PLN este bugetat și înregistrat ca 7551-37. Apoi 7552-35 este clasificarea pentru costurile proprietăților imobiliare, însumând 561.000 PLN. Orașul trebuie să facă rezerve pentru taxele de uzufruct perpetuu, încasări de 73.625 PLN. Costurile mari sunt legate de investițiile bugetate pentru 1996. Toate sunt clasificate în grupa 7552 și însumează 27.748.252 PLN. Aproape jumătate din această sumă (12.410.600 PLN) este destinată reparațiilor. Alte 1.677.000 PLN reprezintă costul pregătirii terenului în vederea realizării investițiilor. În scopuri contabile, cheltuielile se împart în investiții în clădiri realizate de instituții bugetare (19.889.977 PLN) și cheltuieli plătite direct din bugetul local (5.139.000 PLN).



Figura 14 prezintă înregistrarea cheltuielilor. Este semnificativ că parte din aceste cheltuieli sunt înregistrate în contul „Așezarea cheltuielilor”. Aceasta datorită faptului că subvențiile pentru instituțiile bugetare trebuie așezate în concordanță cu raportările financiare pe care acestea le pregătesc. Veniturile colectate și înregistrate în contul „Venituri bugetare” și cheltuielile realizate și înregistrate în contul „Cheltuieli bugetare” sunt corelate în contul „Surplus/deficit bugetar”. Incluzând impozitul pe proprietate și taxa pe venitul din agricultură, apare un excedent de 43.088.583 PLN. Totuși dacă excludem veniturile din impozite rezultă un deficit de 1.417.712 PLN. Concluzionând, managementul proprietății în Szczecin este eficient, având în vedere excedentul, sau dacă excludem taxele pe proprietate, doar un pic deficitar.

**Figura 14.** Un exemplu de înregistrare a cheltuielilor corespunzătoare terenurilor și proprietăților. Bugetul pe 1996 al orașului Szczecin. Numerotarea este conform Tabelului 5.

Bugetul contului bancar				Cheltuieli bugetare				Repartizarea cheltuielilor			
10.980	(1a)		7411	(1b)	11.954.300	11.954.300	(1b')				
11.954.300	(1b)	(1a)	10.980	-37	(5)	2.197.000	2.197.000	(5a)			
34.720	(1c)	(1b')	954.300	-47	(10a)	19.889.977	19.889.977	(10a')			
140.000	(2)	(1c)	34.720	-81	(12)	150.000	150.000	(12a)			
27.000	(3)		7421								
3.200	(4)	(2)	140.000	-37							
2.197.000	(5)		7523								
1.918.910	(6)	(3)	27.000	-37							
561.000	(7)		7542								
73.625	(8)	(5a)	197.000	21-37							
5.139.000	(9)		7551								
19.889.977	(10a)	(6)	191.890	-37							
1.677.000	(10b)	(12)	150.000	-72							
645.000	(11)		7552								
150.000	(12)	(7)	561.000	-37							
258.000	(13)	(8)	73.625	-81							
		(9)	139.000	-36							
		(10a')	19.889.977-72								
		(10b)	1.677.000	-72							
			7695								
		(4)	3.200	-36							
		(11)	645.000	-36							
		(12a)	150.000	-72							
		(13)	258.000	7551							
				43.055.892	(14)						
				Excedent/deficit bugetar							
				(14)	43.055.892	41.638.180	(15a)				
						44.506.295	(15b)				
					43.055.892	86.144.475					
					SK 43.088.583						
					86.144.475	86.144.475					

**Tabelul 5:** Clasificarea cheltuielilor legate de proprietăți în bugetul local și de contabilitatea financiară.

Cheltuieli		Clasificatie		Suma prevăzută în buget 1996 (PLN)	Suma realizată în 1995 (PLN)
1	2	3a	3b	4	5
1	Apartamente: servicii intangibile, subvenții pentru Administrația clădirilor	7411		12003200	11635000
			37	10980	0
			47	11954300	11615000

			81	34720	0
2	Servicii municipale	7421	37	140000	120000
3	Subvenții pentru Pompieri	7523	37	27000	24500
4	Alte servicii	7695	36	3200	20000
5	Biroul de planificare	7542	21-37	2197000	1634600
6	Oficiul de cadastru	7551	37	191890	321402
7	Oficiul de preturi (terenuri și proprietăți)	7552	37	561000	206002
8	Rezerve pentru tarife recuperate pentru uzufruct permanent	7552	81	73625	0
9	Reparații, reparații capitale	7552	36	5139000	0
10	a) Investiții în clădiri realizate de instituții publice	7552	72	19889977	0
	b) Investiții în terenuri pentru realizarea unor investiții			1677000	0
11	Alte activități de investiții: reparații (încălzire centrală)	7695	36	645999	3304070
12	a) Alte activități de investiție ale instituțiilor publice (stație de transformare)	7695	72	150000	12578211
	b) Investiții în terenuri pentru realizarea unor investiții			0	2626402
13	Cheltuieli pentru activități obligatorii conform legii, elaborarea lucrărilor de geodezie	7551		258999	0
14	<b>Total</b>			<b>43055892</b>	<b>32489687</b>

Chiriile, leasingul operațional etc, permit bugetului să realizeze venituri din închirieri. Activele în leasing nu sunt tratate ca active de către cel care le are în leasing și valorile lor trebuie să fie înregistrate ca și închiriate, în afara bilanțului.

Participările sunt fundamentate pe beneficiile ambelor părți.

Ca un exemplu, orașul transferă dreptul de proprietate asupra terenului dezvoltatorului. În schimb, când investiția este finalizată, orașul ar putea fie să încaseze o parte din chirie, ori să rețină un anumit număr de apartamente pe care să le vândă. Aranjamentul poate fi eficient. Totuși, un calcul al eficienței este necesar.

Intrările de capital și venituri din vânzări de clădiri au fost prezentate în figura 12. Rezultă o creștere a veniturilor bugetare și a disponibilităților din contul bancar și o diminuare a valorii activelor fixe și a capitalului propriu. Cumpărătorul, pe de altă parte, ar trebui să reflecte tranzacția prin creșterea valorii activelor fixe și scăderea disponibilităților bancare.

Există posibilități de combinare ale celor două opțiuni. De exemplu, orașul deține proprietăți într-o stare fizică proastă. O soluție este să vândă proprietățile, o altă ar fi să le repare. Totuși, există și o a treia opțiune, închirierea proprietății în schimbul reparării acesteia. Acest tip de tranzacție ar putea, la fel de bine, să aibă și o opțiune de vânzare.

Întrebarea este dacă decizia de vânzare este potrivită, ori dacă închirierea sau aranjamentele de participare sunt mai eficiente, sau o combinație între ele ar fi mai potrivită pentru oraș. Evaluarea situației poate da răspunsul la această întrebare. Pentru evaluare și luarea unei decizii, veniturile și ieșirile de numerar trebuie estimate. Apoi există mai multe opțiuni privind modalitatea de evaluare. Cele mai potrivite par să fie metodele de actualizare, specifice analizei investițiilor. Astfel NPV – valoarea netă actualizată și IRR – rata internă de rentabilitate sunt cele mai utilizate.

În situația calculului NPV o investiție merită să fie făcută când intrările de numerar generate de investiție sunt cel puțin egale, sau mai mari decât fluxurile de numerar. Oricum pentru a putea compara cele două valori, trebuie avută în vedere influența factorului timp. NPV satisface și cerințele referitoare la risc. Astfel, rata de actualizare folosită este strâns corelată cu gradul de risc cu care proiectul se poate confrunta.

IRR este definit ca acea valoare a ratei de actualizare pentru care valoarea netă actualizată este egală cu zero. Decizia de investiție se ia în situația în care valoarea IRR este egală sau mai mare decât rata de actualizare. Utilizarea IRR este mai dificilă decât cea a NPV, calculul putând fi laborios. Dacă rata de actualizare este stabilită în mod corespunzător, calculul NPV dă informații corecte privind maximizarea rezultatelor.

**Tabelul 6.** Fluxul de numerar generat în situația luării deciziei (a).

An	Cheltuieli de reparație	Venituri din chirii	Flux net de numerar	Rata de actualizare	Flux net de numerar actualizat
0	-600.000	0	-600.000	1,00	-600.000
1	-300.000	40.000	-260.000	0,91	-236.600
2		75.000	75.000	0,83	61.983
3		82.500	82.500	0,75	61.983
4		90.750	90.750	0,68	61.983
5		99.825	99.825	0,62	61.983
6		109.808	109.808	0,56	61.983
7		120.788	120.788	0,51	61.983
8		132.867	132.867	0,47	61.983
9		146.154	146.154	0,42	61.983
10		160.769	160.769	0,39	61.983
11		176.846	176.846	0,35	61.983
<b>Discount rate = 0,1</b>			NPV	-216.529,00	
			IRR	5%	

**Tabelul 7.** Fluxul de numerar generat în situația luării deciziei (b).

An	Cheltuieli de reparație	Venituri din chirii	Flux net de numerar	Rata de actualizare	Flux net de numerar actualizat
0		0	0	1,00	0
1		90.000	90.000	0,90	81.081
2		99.000	99.000	0,81	80.351
3		108.900	108.900	0,73	79.627
4		119.790	119.790	0,66	78.909
5		131.769	131.769	0,59	78.198
6	1.500.000	144.946	1.644.946	0,53	879.455
<b>Discount rate = 0,11</b>			NPV	1.277.622,00	

Descrierea metodei NPV și IRR fiind făcută, pasul următor este acela de a determina fluxurile de intrare și de ieșire, pentru fiecare decizie în parte. Ca exemplu, să presupunem că orașul deține o proprietate într-o stare fizică proastă, situată pe strada Potulicka. Costul reparațiilor este de 900.000 PLN. Prețul de vânzare al proprietății este de 2.500.000 PLN. În continuare sunt prezentate posibilele decizii care sunt la îndemâna managerului:

- (a) închirierea proprietății, presupunând
  - cheltuielile de reparații sunt suportate de proprietar
  - închirierea se face pe 10 ani
  - plățile chiriei sunt cele din coloana 3 a tabelului 6
- (b) închirierea proprietății cu opțiunea de vânzare
  - veniturile din chirie sunt cele din coloana 3 a tabelului 7
  - cheltuielile de reparație revin chiriașului
  - opțiune de vânzare după 6 ani
  - prețul de vânzare 1.500.000 PLN
- (c) vânzare: prețul de vânzare este de 2.500.000 PLN.

Cea mai rapidă metodă de a stabili care este soluția cea mai avantajoasă este utilizarea metodei NPV. Intrările de numerar în cazul deciziei de vânzare sunt de 2.500.000 NPV.

În situația (a), fluxul de numerar este prezentat în tabelul 6. Dacă considerăm rata de actualizare egală cu 10%, NPV are o valoare negativă, fiind egală cu -216.529 PLN. Aceasta înseamnă că decizia nu este eficientă.

Situația (b) este mai optimistă. NPV atinge 1.277.622 PLN. Alternativa ar putea fi acceptată. Pe de altă parte, există posibilitatea vânzării cu 2.500.000 PLN. Fluxul de numerar la momentul de față este mai mare, în această situație.

Totuși managerul trebuie să aibă în vedere și alți factori (de exemplu evoluția probabilă a pieței imobilelor). Analiza pieței ar putea să pună în evidență alte oportunități după ce contractul de închiriere va expira și proprietatea va reveni în proprietatea municipalității. Fluxurile de numerar generate după cel de-al 11 an, ar putea să schimbe semnificativ valoarea NPV.

În momentul de față, conform legii, veniturile municipalității sunt generate atât de surse externe cât și interne. Totuși, în ceea ce privește sursele interne, municipalitatea are capacitatea să influențeze mărimea veniturilor. Pe de altă parte, cheltuielile sunt planificate în funcție de serviciile pe care municipalitatea trebuie să le furnizeze. Este de notat că procesele de generare a veniturilor și de planificare a cheltuielilor sunt corelate atât timp cât municipalitatea reușește să evite deficitul bugetar. Totuși, atât în cazul bugetului cât și în cel al contabilității financiare se poate realiza o balanță financiară pentru fiecare nivel al clasificării veniturilor și al cheltuielilor. În această situație ar fi mult mai eficace pentru guvernul local să analizeze balanța financiară pentru fiecare nivel de clasificare, pentru a identifica excedentul generat de managementul proprietății. Analiza realizată în cazul alternativelor identificate ar declanșa un proces de luare a deciziei la nivelul municipalității. Veniturile generate și cheltuielile planificate ar putea fi analizate în vederea obținerii unui excedent la nivelul clasificății pentru proprietățile descrise.

## 5. Planificare urbană și administrarea proprietății

### 5.1 Relația între obiectivele planificării urbane și proprietățile publice

În economiile avansate există diferite abordări ale administrării proprietăților publice. Prima abordare este legată de folosirea unei singure proprietăți. A doua abordare se referă la funcționarea optimă a întregului grup de proprietăți. Cele două abordări se mai numesc și abordarea de jos în sus și abordarea de sus în jos. În ambele cazurile se elaborează planuri pentru managementului întreținerii proprietăților.

De obicei, abordarea de sus în jos conține planuri pe termen mediu, iar abordarea de jos în sus conține revizuirii, planuri de afaceri și indicatori de performanță. Oricum, chiar dacă fiecare abordare o influențează pe cealaltă, ele nu pot lua în considerare toate aspectele necesare pentru planificarea funcționării și dezvoltării proprietății autorităților locale.

Aceste două abordări nu se contrazic, dar consideră puncte de vedere diferite referitoare la diferite efecte. Unele dintre aceste efecte sunt pe termen lung, altele sunt pe termen scurt. Toate aceste puncte de vedere pot fi considerate numai în procesul de planificare, elementul principal al managementului urban. Acest proces de planificare trebuie să încerce să rezolve diferențele dintre anumite așteptări și să îmbunătățească lucrurile comune dintre ele. Problema constă în îmbinarea obiectivelor managementului proprietății municipale cu obiectivele generale de planificare urbană.

Pentru a caracteriza obiectivele de planificare urbană trebuie luate în considerare forme diferite de planificare urbană. Terminologia planificării conține diferite planuri de bază cum ar fi Planul de Urbanism al orașului, planul structural și planul zonal. Planul de dezvoltare regională trebuie luat în considerare de asemenea. Toate aceste planuri tratează doar indirect proprietățile municipale, din două motive. Primul este că funcțiile acestor planuri de dezvoltare sunt mult mai generale și pe termen lung. Al doilea motiv este că pregătirea și aplicarea acestor planuri se face încet, prea încet pentru necesarul proprietăților municipale. Planurile de dezvoltare din Anglia, de exemplu, îndeplineau următoarele funcțiuni:

- a) interpretarea planurilor naționale și regionale;
- b) stabilirea de obiective și planuri generale pentru dezvoltarea terenului;
- c) alcătuirea cadrului pentru planurile locale;
- d) indicarea zonelor de acțiune;
- e) îndrumare pentru controlul dezvoltării;
- f) o bază pentru coordonarea deciziilor;
- g) aducerea principalelor problemelor și deciziilor de planificare la cunoștința ministerului și a publicului (Planuri de Dezvoltare – un manual pentru forma și conținut)<sup>10</sup>.

În același timp, 14 ani a durat completarea primului set de planuri de dezvoltare regională pentru Anglia și Țara Galilor. Perioada medie pentru elaborarea unui plan regional împreună cu timpul pentru aprobare a fost estimată la aproape cinci ani. Un plan regional are previziuni pe termen lung, în timp ce planul pentru utilizarea proprietăților primăriei nu depășește cinci ani, referindu-se în schimb la o perioadă de un an.

Există și alte forme de planificare, cum ar fi planificarea strategică și planificarea operațională, care au caracteristici mult mai adaptate și potrivite managementului proprietății municipale. Rezultatele planificării strategice și operaționale au o importanță specială pentru flexibilitatea tuturor funcțiilor de management urban în comparație cu alte forme de planificare cum ar fi Planul General de dezvoltare urbană a unui oraș, planul structural și planurile de dezvoltare locală, care sunt elaborate prea încet și prea rigid.

Sunt anumite caracteristici de planificare strategică care sunt importante pentru managementul proprietății primăriei. De obicei, planificarea strategică tratează un aspect mai larg, și nu în detaliu, dar limita de timp nu este atât de mare ca în cazul planificării strategice. Tratează probleme importante pentru primărie și pentru comunitate și nu doar din punctul de vedere al unui singur serviciu, dar ia în considerare necesitățile diferitelor sectoare reprezentate de departamentele din primărie. Planificarea strategică se ocupă cu aspecte interconectate care au influență asupra altor efecte. Un proces de planificare devine eficient dacă încearcă să previzioneze schimbările și să anticipeze intervențiile

<sup>10</sup> Caulfield, I. and Schultz, J. (1989)

necesare, stabilind prioritățile și recunoscând necesitatea de creștere a calității în organizare și în administrare.

Planificarea operațională este o altă formă a procesului de planificare și poate fi folositoare prin includerea obiectivelor managementului proprietăților în setul general de obiective ale planificării urbane. Planificarea operațională, spre deosebire de planificarea strategică, tratează operațiuni mai mici care au loc în perioade mai scurte de timp. Rezultatele planificării operaționale se pot referi la creșterea calității unui sector de funcționare și dezvoltare a unui oraș. De aceea, obiectivele planificării operaționale pot să includă și obiective ale administrării proprietății municipale. De obicei, planul operațional are componente fizice, financiare și instituționale. Pot exista și planuri operaționale care se concentrează doar pe una dintre componente, de exemplu pe baza instituțională sau pe cea financiară, dar în același timp trebuie luate în considerare și alte aspecte pentru a permite autorităților locale să aplice în totalitate planurile lor ad-hoc pe termen scurt, care pot fi îndreptate spre îmbunătățirea funcționării și a dezvoltării orașului.

## **6. Exemplificarea unui mod în care grupul de proprietăți municipale influențează dezvoltarea urbană**

### **6.1 Obiectivele planificării urbane și proprietatea autorității publice**

Pentru a înțelege legătura între obiectivele planificării urbane și managementul proprietăților publice în municipiul Szczecin, trebuie luate în considerare ideile autorităților locale aprobate de Consiliul Local.

După documentul elaborat în anul 1992, de municipalitatea Szczecin “Asumarea programului de dezvoltare socială și economică pentru orașul Szczecin”, principalul scop al dezvoltării urbane a orașului constă în reconstruirea, aranjarea și intensificarea folosirii terenurilor. Toate schimbările în folosirea terenurilor în prezent trebuie făcute urmând principiile restructurării economice a orașului și tendințele de prețuri pe piața terenurilor. Mecanismul economiei de piață în timpul perioadei de tranziție necesită câteva schimbări pe termen scurt în dezvoltarea terenurilor. De aceea e necesar să fie pregătite oferte de închiriere pentru dezvoltarea pe termen scurt a terenurilor. S-a presupus că trebuie desemnate câteva zone atrăgătoare și trebuie oferite în termeni comerciali investitorilor și dezvoltatorilor naționali și străini. Aceste zone se află de obicei în centrul orașului.

Există câteva principii de bază pentru transformarea dorită în oraș. Aceste principii pot fi exprimate sub formă de cerințe, cum ar fi:

- a) stabilizarea transformărilor în unele zone portuare-industriale în zona Miedzyodrze și de-a lungul râului Odra,
- b) consolidarea zonelor de dezvoltare în scopul construirii de locuințe și pentru alte activități necesare orașului, pe malul drept al râului și în direcția nord-vest,
- c) continuarea dezvoltării zonei centrale a orașului pentru a înființa un centru de servicii internațional și o filială a acestuia pe malul drept al râului Odra,
- d) protecția completă a complexelor ecologice din zonele din jurul cartierelor orașului (Wkrzanska Jungle, Arkonski Forest, Odra River Valley împreună cu lacul Dabie, Bukowa Jungle, Goleniowska Jungle),
- e) protejarea axelor principale care formează imaginea și peisajul urban,
- f) întreținerea zonelor frumoase, a arhitecturii orașului și a priveliștilor panoramice,
- g) aranjarea dezvoltării terenului în zone din valea Niebuszewska, partea de nord a districtului Pomorzany, partea de sud a centrului orașului, zonele din jurul castelului,
- h) întreținerea frumuseții orașului prin aranjarea comerțului stradal,
- i) necesitatea reînnoirii urbane a centrului orașului.

Primăria municipiului Szczecin conform documentului de “Asumarea programului de dezvoltare socială și economică pentru orașul Szczecin”, trebuie să acorde atenție caracteristicilor zonelor de investiții.

Tipurile de investiții private care vor fi aplicate în următorii ani sunt greu de definit și atunci sunt prezentate caracteristicile generale ale zonelor de investiții. Aceste caracteristici permit potențialilor investitori să aleagă zona de investiție în mod flexibil. O lucrare care a fost elaborată în paralel cu "Asumarea programului de dezvoltare socială și economică pentru orașul Szczecin", conține o analiză a zonelor din oraș în funcție de necesarul de teren pentru investiții.

Existența unor reguli de reutilizare a spațiului din oraș a permis formularea obiectivelor pentru planificare urbană și regională. Municipality Szczecin a hotărât că Planul de generale de dezvoltare urbană a orașului trebuie să conțină următoarele:

- a) regulile de reutilizare a spațiului menționate mai sus,
- b) principiile și procedurile cooperării între autoritatea statului și autoritatea locală pentru a obține reprezentarea tuturor intereselor celor care folosesc terenuri în oraș,
- c) prezentarea condițiilor de spațiu pentru activități viitoare ale unităților economice independente,
- d) materiale pentru consultarea publicului în problemele de managementului dezvoltării terenurilor din oraș,
- e) căi de acces pentru public la informațiile despre deciziile definitive ale planului.

Schimbări majore în structurile economice, sociale și politice din Polonia au adus nevoia de principii noi în managementul dezvoltării terenurilor. Este indispensabil să se introducă reguli clare și obligatorii pentru toată suprafața orașului în același timp. Primăria din Szczecin a dorit ca planul de dezvoltare să fie elaborat în două etape. Prima etapă trebuie să fie alcătuirea unui plan strategic care să aibă următoarele scopuri:

- definirea regulilor de bază al dezvoltării orașului și rezolvarea problemelor de importanță mare la nivelului întregului oraș,
- formularea directivelor pentru planurile de dezvoltare ale districtelor și pentru elaborarea specializată în detaliu.

A doua etapă constă în pregătirea setului de planuri de dezvoltare pentru anumite districte. Autorii au ajuns la concluzia că Planul de Dezvoltare nu poate fi singurul mijloc de management al dezvoltării terenurilor, dar că sunt necesare documente mult mai amănunțite, cum ar fi:

- un plan detaliat pentru dezvoltarea terenurilor,
- un plan regulator,
- un plan de parcelare a terenurilor,
- ori un plan în orice altă formă acceptată de o autoritate locală într-o țară democratică.

Un plan general de dezvoltare trebuie să indice zonele care necesită elaborarea de planuri detaliate menționate mai sus.

Planurile de implementare sunt elaborate de investitori sau dezvoltatori. Autoritățile locale sunt răspunzătoare de aceste planuri în cazul investițiilor publice sau în cazul îmbunătățirii raționale a managementului terenurilor publice.

Există și câteva planuri specializate pentru anumite zone, care ar trebui alcătuite pentru îmbunătățirea managementului terenurilor publice. Din acest punct de vedere, trebuie avut în vedere următoarele aspecte:

- infrastructura tehnică și de transport,

- desemnarea zonelor,
- împărțirea terenurilor în scopul determinării limitelor funcționale ale proprietății reale,
- poziționarea terenului,
- pregătirea de oferte pentru investiții.

Desigur, toate tipurile de planuri de dezvoltare menționate mai sus trebuie să includă soluții pentru probleme de mediu urban și de dezvoltarea locuințelor.

Existența unor reguli de reutilizare a spațiului din oraș a permis formularea obiectivelor pentru planificare urbană și regională. Municipality Szczecin a hotărât că Planul de generale de dezvoltare urbană a orașului trebuie să conțină următoarele:

- f) regulile de reutilizare a spațiului menționate mai sus,
- g) principiile și procedurile cooperării între autoritatea statului și autoritatea locală pentru a obține reprezentarea tuturor intereselor celor care folosesc terenuri în oraș,
- h) prezentarea condițiilor de spațiu pentru activități viitoare ale unităților economice independente,
- i) materiale pentru consultarea publicului în problemele de managementului dezvoltării terenurilor din oraș,
- j) căi de acces pentru public la informațiile despre deciziile definitive ale planului.

Schimbări majore în structurile economice, sociale și politice din Polonia au adus nevoia de principii noi în managementul dezvoltării terenurilor. Este indispensabil să se introducă reguli clare și obligatorii pentru toată suprafața orașului în același timp. Primăria din Szczecin a dorit ca planul de dezvoltare să fie elaborat în două etape. Prima etapă trebuie să fie alcătuirea unui plan strategic care să aibă următoarele scopuri:

- definirea regulilor de bază al dezvoltării orașului și rezolvarea problemelor de importanță mare la nivelului întregului oraș,
- formularea directivelor pentru planurile de dezvoltare ale districtelor și pentru elaborarea specializată în detaliu.

A doua etapă constă în pregătirea setului de planuri de dezvoltare pentru anumite districte. Autorii au ajuns la concluzia că Planul de Dezvoltare nu poate fi singurul mijloc de management al dezvoltării terenurilor, dar că sunt necesare documente mult mai amănunțite, cum ar fi:

- un plan detaliat pentru dezvoltarea terenurilor,
- un plan regulator,
- un plan de parcelare a terenurilor,
- ori un plan în orice altă formă acceptată de o autoritate locală într-o țară democratică.

Un plan general de dezvoltare trebuie să indice zonele care necesită elaborarea de planuri detaliate menționate mai sus.

Planurile de implementare sunt elaborate de investitori sau dezvoltatori. Autoritățile locale sunt răspunzătoare de aceste planuri în cazul investițiilor publice sau în cazul îmbunătățirii raționale a managementului terenurilor publice.

Există și câteva planuri specializate pentru anumite zone, care ar trebui alcătuite pentru îmbunătățirea managementului terenurilor publice. Din acest punct de vedere, trebuie avut în vedere următoarele aspecte:



- infrastructura tehnică și de transport,
- desemnarea zonelor,
- împărțirea terenurilor în scopul determinării limitelor funcționale ale proprietății reale,
- poziționarea terenului,
- pregătirea de oferte pentru investiții.

Desigur, toate tipurile de planuri de dezvoltare menționate mai sus trebuie să includă soluții pentru probleme de mediu urban și de dezvoltarea locuințelor.

## 6.2 Managementul proprietăților publice luând în considerare obiective de planificare

Problemele de management al proprietății publice și proprietății reale au fost factori de mare importanță pentru programul prezentat de dezvoltare a orașului. În conformitate cu ("Asumarea programului de dezvoltare socială și economică pentru orașul Szczecin", în anul 1992) varianta dorită pentru dezvoltarea orașului trebuie să permită autorităților locale să insufle dinamism dezvoltării economice locale. La început, strategia trebuie să se bazeze pe folosirea întregului potențial economic existent al orașului Szczecin. În al doilea rând, sunt necesare măsuri de atragere a investitorilor de capital național sau străin.

Scopurile strategiei includ câteva obiective. Primul obiectiv este să crească eficiența managementului proprietății terenurilor publice prin:

- folosirea instrumentelor legale și economice pentru constrângerea diferiților participanți în dezvoltarea orașului să administreze economic terenurile și proprietățile,
- limitând procesul de investiție îndreptat către consolidarea noilor terenuri pentru construcții și concentrarea activităților municipalității în anumite zone.

Al doilea obiectiv este intensificarea folosirii zonelor deja dezvoltate, de aceea sunt necesare următoarele activități:

- depășirea rezistenței publicului pentru exproprierea grădinilor și creșterea densității populației în zone rezidențiale existente,
- îndeplinirea operațiunilor legale și logistice complicate pentru limitarea drepturilor de folosire a terenurilor, valorificarea bunurilor municipale și asigurarea zonelor și clădirilor de înlocuire,
- depășirea pragului financiar pentru re-cumpărări, reconstrucții și compensații.

Al treilea obiectiv, de mare importanță pentru managementul terenurilor și pentru planificarea dezvoltării terenurilor, este atribuirea fiecărei bucăți de teren către cel care închiriaza ca proprietar, utilizator de teren sau deținător de chirie. În 1992 o mare parte din zonele neconstruite nu aparțineau niciunei persoane și nu erau legate de nicio clădire. În trecut, clădirile de apartamente dețineau terenul care era de dimensiunea fundației clădirii. Acesta este motivul pentru care a fost necesar să se împartă marea parte urbană a orașului Szczecin în loturi rezonabile de construcții care puteau fi considerate ca proprietăți separate. A fost un obiectiv foarte important din punct de vedere legal și al managementului terenurilor.

De la început s-a știut că o asemenea structură spațială și legislativă domeniului public nu poate fi făcută într-un singur an sau chiar în câțiva ani. Nu existau documente și înregistrări pentru aceste zone și a fost necesar să se definească loturile particulare și delimitarea accesului stradal la aceste loturi.

Al cincilea obiectiv a fost continuarea achiziției de teren pentru primărie, prin:

- așa numita "municipalizare la cerere a proprietăților imobiliare",
- preluarea prin acord a terenului din proprietatea statului. De exemplu, în cazul surplusului de teren de cale ferată care a rămas în urma închiderii unor linii,

- achiziția de teren de la persoane juridice și particulare în cazuri similare dacă au un surplus nedorit de teren,
- dizolvarea acordurilor de drept de folosință a terenurilor care nu au fost dezvoltate în termenele stabilite.

În programul prezent s-a presupus de asemenea că având cantitatea maximă de teren, autoritatea locală va putea să deruleze planurile pentru stimularea tranzacționării la prețuri de piață deschisă. Vânzarea terenurilor publice a fost de asemenea un element important al programului de dezvoltare. Câteva principii de bază au fost formulate referitor la terenuri pentru construcții provizorii și pentru dezvoltare provizorie de terenuri, dar și pentru construcții.

Pentru închirierea terenului public pentru construcții provizorii și dezvoltare provizorie trebuie luate în considerare următoarele principii:

- 1) Este necesară alcătuirea de contracte de închiriere speciale în cazul investițiilor provizorii care au nevoie de amortizare pe mai mult de trei ani. Contractele de închiriere trebuie negociate pentru o perioadă suficient de lungă astfel încât să permită rambursarea investițiilor.
- 2) În cazurile în care dezvoltarea de teren nu are nevoie de rambursarea de investiții cu valoare ridicată, municipalitatea trebuie să închirieze pe perioade nu mai lungi de trei ani cu posibilitatea de terminare a contractului în șase luni, fără nicio compensație dacă se ivește nevoia de cesiune a terenului în cauză.
- 3) Loturile vacante trebuie să fie închiriate prin licitație. Consiliul local trebuie să își dea acordul dacă terenul este închiriat fără licitație și pentru perioade mai mari de trei ani.
- 4) În cazul închirierilor pe perioade mai lungi de trei ani, licitațiile sunt obligatorii numai când este vorba de zone comerciale și de zone foarte solicitate, cum ar fi chioșcurile de ziare sau parcurile. Obligativitatea licitațiilor poate să nu permită primăriei să își continue activitățile curente cu scopul folosirii optime a astfel de zone din oraș, cum ar fi teren pentru cultivarea legumelor în zonele suburbane sau teren închiriat pe termen scurt pentru circuri.
- 5) În situații echitabile există posibilitatea cesionării contractului de teren în limita termenelor de valabilitate, unei persoane indicată de deținătorul chiriei, în condițiile aprobării consiliului local.
- 6) Aprobarea pentru prelungirea închirierii se dă fără licitație.
- 7) Derogările de la regula aprobării închirierii fără nicio licitație trebuie să fie întotdeauna motivate și pot avea loc numai în anumite împrejurări, cum ar fi necesitatea relocării în cadrul orașului.

Vânzarea de teren în scopul investițiilor permanente a fost de asemenea limitată de câteva principii care sunt prezentate aici. Clădirile pot fi construite numai pe teren proprietate privată sau închiriat ca moștenire. Toate cazurile existente de construcții cu costuri mari și închiriate de obicei pe durate de 12 sau 20 de ani vor necesita aprobări individuale de la consiliul local. Acest lucru este foarte important pentru definirea proprietarului terenului.

Mulți ani de experiență din trecut au demonstrat că autorizațiile de construire pe teren închiriat pe termen lung constituie principala cauză a limitării vânzării și cumpărării proprietăților publice private. Conform legii, acele proprietăți nu pot fi vândute și nu pot fi ipotecate. Guvernatorul regiunii Szczecin ia decizii pentru luarea terenurilor în proprietatea privată a primăriei în privința loturilor privatizate în condițiile legii, dar aceste loturi trebuie să aibă setul complet de documente de înregistrare, conforme cu legea. Zonele excluse prin lege din procesul de privatizare a proprietății publice din cauza contradicțiilor din actele lor și-ar putea clarifica statutul cel mai devreme în 1993. În Szczecin se afla de asemenea zone care au trebuit să fie privatizate "la cerere" de către Comisia Executivă a orașului Szczecin în baza hotărârilor consiliului local. De asemenea există și zone cu statut neclar cauzat de procedurile de revocare a situației juridice a acestora.

O decizie legală finală în privința privatizării proprietății publice trebuie să fie confirmată în Registrul Tranzacțiilor Imobiliare, însă în prezent acestea nu sunt ținute la zi în ritmul cererii de proprietăți de pe piața din Szczecin, pentru că sunt posibilități limitate de a grăbi procesele juridice din lipsă de personal.

Vânzarea unui teren privat ar rezulta în creșterea volumului de muncă la departamentul de cadastru, iar timpul necesar aducerii la zi a tuturor dosarelor ar crește considerabil. În același timp, municipalitatea nu ar primi mai mult teren pentru construcții urgente de locuințe, ceea ce este foarte important pentru orașul Szczecin. În 1994, conform cu programul aprobat, o ediție nouă a planului de dezvoltare a fost aprobată de consiliul local. Acest plan include delimitarea zonelor noi care sunt necesare pentru transport și infrastructura tehnică a orașului. Dacă este grăbită stabilirea titlurilor de proprietate, funcționarea și dezvoltarea orașului ar putea avea dificultăți.

Vânzarea individuală a unui teren trebuie să fie posibilă în situații speciale, de pildă atunci când proprietatea este comună primăriei și a altui proprietar. Dacă este nevoie de transfer de terenuri în favoarea municipalității sau când se face o investiție masivă într-o anumită zonă și e nevoie de o garanție pentru investitor.

Încă nu există o piață imobiliară echilibrată în Polonia. De aici reiese că diferența între proprietate și folosire ereditară nu este bine delimitată pe piață. Prețurile proprietăților private și drepturile de transmitere ereditară nu sunt foarte clar delimitate în cadrul pieței. În același timp, prețurile terenurilor sunt destul de scăzute pentru că în Polonia nu există clasa mijlocie a societății și inflația e foarte ridicată. Aceasta nu e o perioadă bună pentru accelerarea procesului de investiții.

Prețurile scăzute ale terenurilor permit municipalităților să creeze resurse de terenuri în scopul investițiilor viitoare sau să vândă dacă prețurile cresc în vremuri de prosperitate. Autoritatea locală nu are mijloacele de constrângere a proprietarilor de terenuri dacă aceștia nu investesc în proprietăți cumpărate recent de la municipalitate. În cazul în care dreptul de închiriere a terenului a fost transmis ereditar, prețul de început și de finalizare a procesului de construcție este întotdeauna fix. Dacă aceste termene sunt încălcate, se pot aplica sancțiuni penale și în cazuri extreme, municipalitatea poate să anuleze contractul.

Există cerințe suplimentare în privința infrastructurii tehnice a terenului vândut pentru construcții permanente. Conceptul tehnic al infrastructurii, în special în legătură cu rețeaua orașului, trebuie să fie definit. Costurile și resursele pentru acoperirea lor trebuie să fie fixate succesiv în cadrul procedurii de stabilire a amplasamentului.

Municipalitatea susține că este foarte important să se închirieze teren și să se vândă drepturi de utilizare ereditare prin procedura de licitație. Procedurile pot fi următoarele:

- Licitație publică
- Licitație scrisă deschisă
- Licitație scrisă restrânsă

Alegera procedurii de licitație trebuie să depindă de:

- disponibilitatea terenului
- gradul de importanță a terenului în configurația orașului,
- valoarea comercială, zona și valoarea urbană a terenului.

Conform municipalității din Szczecin, oferirea unui preț mare pentru terenul public nu este o condiție suficientă pentru câștigarea unei licitații. Mai sunt și alte cerințe, cum ar fi existența unor standarde înalte dpdv arhitectural, participarea financiară și materială a investitorilor la dezvoltarea orașului, cicluri de implementare de scurtă durată, etc. Este de asemenea adevărat că efectele finale ale

dezvoltării terenului nu depind doar de cât este de atrăgător, dar și de pregătirea și promoția ofertei pe care o face primăria, împreună cu reclamele, etc.

În conformitate cu regulamentele obligatorii, vânzarea terenului trebuie să fie continuată cu investitorii care au obținut decizii de la primărie până în data de 5 decembrie 1990. În cadrul orașului mai există și terenuri publice care nu pot fi împărțite în loturi separate, dar sunt necesare pentru funcționarea loturilor adiacente. Acest tip de teren poate fi închiriat cu drept de utilizare ereditar fără licitație bazată pe analiza și decizia individuală și pe aprobarea consiliului local.

Luând în considerare necesarul de venituri pentru bugetul primăriei, stabilirea prețurilor terenurilor publice este foarte importantă pentru administrarea orașului. Autoritățile locale iau în considerare următoarele principii:

În primul rând, nivelul prezent al prețurilor terenurilor este relativ scăzut, mai ales în zone unde este posibilă dezvoltarea în scop comercial. Această situație trebuie să continue pentru crearea rezervei de teren public pentru investiții viitoare sau pentru vânzarea în perioade de prosperitate sau în cazul în care prețurile terenului cresc radical. Și atunci, primăria trebuie să vândă numai terenuri care pot fi dezvoltate în termen scurt.

În al doilea rând, autoritatea locală nu trebuie să permită scăderea prețurilor terenurilor în cazul vânzării prin franciză către întreprinderile de stat din acea zonă. Vânzarea terenului la prețuri scăzute de către municipalități învecinate ar putea fi un pericol pentru oraș. Trebuie ca prețurile terenurilor să fie omogenizate în acord cu autoritatea regională și bugetul public.

În al treilea rând, rata de încasare a chiriei pe teren trebuie diferențiată luând în considerare atractivitatea zonei și specificul folosirii terenului, iar acestea trebuie reevaluate permanent deoarece constituie un element definitoriu pentru planificarea urbană a orașului.

## D2. Managementul proprietății municipale - Varșovia

### 1. Valoarea bunurilor imobile și gestionarea terenurilor- prezentarea principalelor aspecte identificate

Varșovia deține portofolii bogate și diversificate de proprietăți acumulate, inclusiv proprietăți rezidențiale și spații comerciale: aproape 100.000 de locuințe și peste 10.000 de spații comerciale destinate închirierii. Acestea din urmă reprezintă 0,64 m<sup>2</sup> pe cap de locuitor, suprafață mult mai mare alocată decât în zona orașului Los Angeles (care are o populație de aproximativ 9,2 milioane) suprafață care reprezintă rezerva de clădiri cu funcțiuni non-rezidențiale - pentru dotări publice, excepție făcând școlile (0,43 m<sup>2</sup> pe cap de locuitor).

Primăria și instituțiile sale dețin 11.400 ha, respectiv 22% din suprafața orașului. Peste 30% din acest teren este concesionat pe termen lung unor chiriași privați, în temeiul uzufructului deținut de către cei 203.000 de chiriași. Restul de 7.456 de hectare deținute de municipalitate constituie doar 14,4% din suprafața sa totală. Acest fapt indică un deficit de terenuri pe care se pot amplasa dotări publice în unele zone: conform standardelor internaționale, 30% - 35% din teritoriul din zonele rezidențiale ar trebui să fie în domeniul public al autorității locale cu destinație precisă - drumuri și infrastructură. Distribuția teritorială a terenurilor municipale este extrem de inegală: prea multe în zonele centrale (41% - 57% din teritoriu) și foarte puține (3% - 9%), în alte districte/cartiere ale orașului.

Din cele 265 de hectare de teren deținute de municipalitate și clasificate drept "terenuri libere", doar 112 de hectare, respectiv 0,2% din teritoriul orașului, sunt disponibile pentru a răspunde nevoilor pentru dotări publice, dar și private, în timp ce restul terenurilor ar putea face obiectul cererilor de retrocedare. Cu toate acestea, există rezerve ascunse de terenuri libere sau sub-utilizate din domeniul public local și care sunt listate în alte categorii. Identificarea acestui tip de teren, prin examinarea sistematică a tuturor terenurilor municipale, ar trebui să fie o prioritate pentru administrarea strategică a domeniului public de interes local. În ultimii ani, primăria orașului Varșovia a scos la licitație anual câte 5.3 hectare de teren pentru investitori privați. La cererea investitorilor, pentru că managerii terenurilor municipale trebuie să răspundă nevoilor investitorilor privați așa cum este prevăzut de lege, a fost introdusă o suplimentare de 22.3 hectare pe an.

**Valoarea bunurilor imobile, situația veniturilor și cheltuielilor:** Valoarea bunurilor imobile / activelor din domeniul public local înscrisă în bilanțul contabilă a municipalității nu este fixă, deoarece terenurile sunt reevaluate de la valoarea istorică la valoarea de piață. În ciuda acestei valori de piață scăzute, aceasta reprezintă încă aproximativ 80% din toate bunurile imobile ale orașului. Pe baza datelor disponibile sunt posibile următoarele observații cu privire la veniturile legate de proprietăți:

- Terenurile aflate sub dreptul de uzufruct perpetuu produc venituri mai mici decât ar putea în mod normal în condițiile liberei piețe, ca urmare a reducerilor masive garantate prin lege.
- Ca o urmare a crizei imobiliare internaționale, licitațiile municipale de terenuri s-au prăbușit. Prețurile au scăzut de 5 ori în intervalul 2007-2009, și veniturile au scăzut de la 329.8 milioane PLN în 2007, la 1.2 milioane PLN înregistrate în 4 noiembrie 2009. Acest declin dramatic indică faptul că strategia municipală de a lăsa vânzările de terenuri să fie dictate de obiective fiscale anuale nu poate fi cea optimă pentru Varșovia.
- Inchirierile proprietăților ce aparțin domeniului public local generează cele mai mari venituri aferente activelor municipale, dar profitul net realizat de fiecare proprietate în parte nu este monitorizat, astfel încât nu se știe dacă surplusul de proprietăți, acoperă investițiile inițiale în mod satisfăcător.

Din punct de vedere al cheltuielilor:

- Cheltuielile curente ale proprietăților reprezintă mai mult de 12% din bugetul alocat pentru anul 2009, sumă în concordanță cu estimările internaționale. Pe baza unor standarde internaționale brute, Varșovia ar putea economisi cel puțin 168 milioane PLN anual din bugetul de funcționare, prin îmbunătățirea eficienței managementului proprietăților aferente domeniului public local.

- Este mult eficientă din punct economic folosirea parteneriatelor public-private în locul cheltuielilor directe din fonduri publice.
- Vânzarea proprietăților neperformante sau în surplus din portofolii ar reduce cheltuielile de funcționare și ar genera venituri de capital.

Subvențiile: în întregul sistem, atât veniturile cât și cheltuielile de funcționare asociate cu domeniul public local sunt afectate de subvențiile explicite sau ascunse. Identificarea subvențiilor de acest fel în toate portofoliile, și evaluarea lor pentru costuri directe sau indirecte mai mici ar trebui să aducă venituri pentru bugetul local.

Acorduri Instituționale: mai multe unități guvernamentale joacă roluri cheie în gestionarea activelor și răspund în fața a patru vice primari diferiți. Această dispersarea aparentă a responsabilităților poate duce la lipsa unei acțiuni coordonate și coerente între Departamentele responsabile, în ciuda cerințelor formale în ceea ce privește cooperarea.

## 2. Provocări și riscuri privind managementul proprietății

Multe din rezultatele evidente includ centralizarea strategică a gestionării domeniului public local, introducerea unor noi modele de parteneriate public-privat, cu accent pe implicarea sectorului privat în furnizarea serviciilor publice, dar și o întregă gamă de îmbunătățiri la nivelul instrumentelor operaționale. Cu toate acestea, Varșovia se confruntă cu provocări multiple pe acest palier:

- Nevoile și potențialul de dezvoltare ale orașului au depășit elementele învechite ale cadrului juridic.
- Managementul activelor nu are un cadru legal bine definit și este deseori sub influența dictată de nevoile pe termen scurt.
- Un exemplu de management al domeniului public dar și de fragmentare a acestuia în cadrul structurilor administrative ale primăriei este reprezentat de interesele divergente între dezvoltarea urbană și vânzarea de terenuri.
- Există exemple destule în care actorii privați dispun de mai mult control asupra terenurilor, decât este considerat rezonabil în orașele contemporane dezvoltate.

Acest fapt creează mai multe riscuri:

- Din cauza lipsei unei strategii de management al domeniului public local, se pierd din vedere oportunitățile.
- Integritate spațială slăbită pentru orașul Varșovia.
- Interesul autorităților publice în ceea ce privește proprietățile poate pus în pericol, pe termen lung, de interesele actorilor privați.

## 3. Analiza managementului proprietăților în Varșovia

**3.1. Situația terenurilor și proprietăților municipale:** Orașul Varșovia deține, direct sau indirect, portofolii numeroase și diverse de proprietăți. Guvernele locale din fostele economii centralizate dețin în general mai multe proprietăți construite (de exemplu, mai mult spațiu util disponibil în interiorul clădirilor) decât guvernele locale din economiile de piață cu tradiție. În timp ce informațiile referitoare la proprietățile municipale (cu scopul unei comparații la nivel național) nu sunt disponibile în mod normal<sup>11</sup>, mărimea anumitor portofolii (de pildă pentru proprietățile comerciale și construcții) este un indicator al amplitudinii pe care o presupune în general domeniul public al statului. În Varșovia, aceste

<sup>11</sup> Structura și mărimea întregii proprietăți deținută de autoritatea locală poate varia foarte mult în funcție de evoluția istorică și de tradiție. Totuși, există niște tendințe de dezvoltare internațională clare, cel puțin în cadrul economiilor de piață avansate. Astfel, multe dacă nu aproape toate guvernele evită să fie implicate în deținerea și operarea de proprietăți comerciale importante, lăsând această sarcină în slujba sectorului privat. Într-un sens mai larg, începând cu sfârșitul anilor '80, tendința pe plan internațional este de retragere a guvernelor de pe piața imobiliară acolo unde proprietățile nu îndeplinesc un rol guvernamental sau social (exemplele includ Noua Zeelandă, Marea Britanie, Suedia și Franța)

două portofolii sunt vaste (Tabelul 1): aproape 100.000 de unități de locuire și un portofoliu de mai mult de 10.000 de unități comerciale de închiriat.

La scară comparativă, zona Los Angeles cu o populație de aproximativ 9.2 milioane locuitori are o rezervă totală de clădiri non-rezidențiale (incluzând proprietăți ce vizează toate funcțiile publice, dar nu și școli) de 0.43 mp pe cap de locuitor (mai mic decât doar portofoliul comercial din Varșovia, ca tip de proprietăți în surplus față de rezerva guvernamentală)<sup>12</sup>.

**Tabelul 8.** Rezerva municipală de terenuri destinate locuirii și comerțului pentru închiriere\*

	Rezervă locuire	Rezervă comerț
<b>Număr de unități (apartamente sau sedii)</b>	<b>96.874</b>	<b>10.088</b>
<b>Suprafață totală per etaj, mp</b>	<b>3.972.156</b>	<b>1.099.025</b>
<i>Mărimea medie a unei unități, mp</i>	<i>41</i>	<i>109</i>
<i>Ca parte din totalul rezervei de locuințe (estimativ), ** %</i>	<i>14</i>	
<b>Spațiu comercial municipal de închiriat per capita, *** mp</b>		<b>0.64</b>

Sursa: cifrele listate în caractere Bold provin de la Biroul de Management al Proprietăților Imobiliare, Varșovia; în caractere Italic - calculele autorului raportului (Poland: Public Land and property Asset Management in Warsaw: Strategic Opportunities March 2010)

Note:

\* din data de 31.12.2008

\*\* pe baza presupunerii că numărul total de unități de locuire în Varșovia este aproximativ egal cu numărul de gospodării, 703.614

\*\*\* mărimea populației = 1.709.781

Mai departe, domeniul public municipal acoperă un teritoriu întins (Tabelul ....), dar nu în raport cu teritoriul orașului. Domeniul public municipal, deținut în mod direct de către oraș și de către instituțiile și întreprinderile sale, acoperă aproximativ 11.400 hectare care constituie doar 22% din suprafața totală a orașului (de 51.700 hectare). Orașul controlează indirect și o zonă cu suprafață necunoscută dar care nu este foarte întinsă, deținută de către societăți comerciale independente sau în parteneriat de către oraș<sup>13</sup>. În plus, după cum arată Tabelul 2, aproape 35% din terenurile deținute de stat sunt sub control privat temporar, în general pe termen lung (31%). Această înstrăinare este dominată de dreptul de uzufruct continuu deținut de un număr mare de proprietari de terenuri (203.000), în timp ce totalul terenurilor de închiriat pe termen lung este neglijabil prin comparație.

**Tabelul 9.** Terenurile deținute de către municipalitate, după tipul deținătorilor\*.

Tipul dreptului de proprietate	Suprafața terenului, hectare	Numărul deținătorilor curenți (sau al contractelor)	Suprafața medie per deținător, mp
<b>TOTAL</b>	<b>11.400</b>		
<b>Sub control privat temporar:</b>	3.944		
<b>Uzufruct continuu</b>	3.454	203.000	<b>170</b>
<b>Concesiune pe termen lung a terenului</b>	77	336	<b>2.293</b>
<b>Concesiune pe termen scurt</b>	412	5.702	<b>723</b>
<b>Sub control guvernamental:</b>	7.456		
<b>Sub management permanent al entităților publice</b>	3.724**		
<b>În afara managementului entităților publice</b>	<b>3.732</b>		

Sursa: Biroul de Management al Proprietăților Imobiliare, Varșovia

Note: \* după date din 31.12.2008 \*\* nu include terenurile deținute de companiile comerciale

<sup>12</sup> Comisia Cetățenilor pentru Economie și Eficiență a Los Angeles County. Asset Management Strategies for the Los Angeles County Real Estate Portfolio, 1995.

<sup>13</sup> 30 de companii în care municipalitatea este acționar unic și 19 companii deținute parțial (conform analizei din 30.06.2008). În acest caz, terenurile și proprietățile sunt deținute de companii, nu de către oraș. Totuși, orașul este fie unic deținător, fie co-proprietar.

Cele 7.456 hectare rămase sub controlul municipalității constituie doar 14.4% din teritoriul orașului, ceea ce poate reprezenta un semnal de alarmă, indicând insuficiența terenurilor destinate obiectivelor publice, cel puțin în anumite zone. Întrădeavăr, ca regulă generală, aplicabilă cel puțin în zonele rezidențiale, aproximativ 28 - 35% din teritoriu trebuie să aparțină domeniului public, în scopul realizării de drumuri și pentru dezvoltarea infrastructurii sociale (școli, spitale, etc.)<sup>14</sup>. Zonele non-rezidențiale pot revendica un teritoriu mai restrâns din totalul de teren public, dar totuși media la nivel de oraș de mai puțin de 15% este de luat în considerație și este analizată mai departe. Distribuția teritorială a terenurilor deținute de către municipalitate este extrem de inegală: o serie de districte localizate central, precum Mokotów, Ochota, Praga Pd. și Wola, care aparțin toate zonei vechi a Varșoviei, sunt într-un număr foarte ridicat parte din proprietatea orașului (41 - 57% din teritoriu, ceea ce înseamnă că 786 - 1.998 ha aparțin orașului din aproximativ 1.917 - 3.520 ha total terenuri per district).

Această situație se aseamănă cu cea din 1945 când, după apariția Decretului Bierut, s-a realizat naționalizarea terenurilor. Cele două districte situate în exteriorul zonei centrale Śródmieście și Żoliborz, depășesc de asemenea pragul de 50% în cazul terenurilor deținute de stat (cu 53.5%, respectiv 52.2% - 833 ha, ceea ce înseamnă 437 ha deținute de municipalitate dintr-un total de 1.557 ha și respectiv 837 ha per district). În același timp, alte 5 districte care împreună reprezintă 45% din întregul teritoriu al orașului Białołęka, Rembertów, Wawer, Wesoła, Wilanów) au în componență teritorială mai puține proprietăți care aparțin domeniului public (între 2.3 - 8.8%), ceea ce cu siguranță va însemna că municipalitatea va întâmpina probleme pentru realizarea proiectelor de infrastructură sau pentru furnizarea de servicii publice în aceste zone. Cel puțin alte 3 districte (Ursus, Ursynów și Włochy) ar putea avea probleme asemănătoare deoarece terenul municipalității nu depășește 14 - 22%, iar în aceste condiții suprafața acestora este posibil să fie prea redusă.

Această structură teritorială inegală a proprietăților indică în primul rând faptul că privatizarea terenurilor trebuie să țină cont de această organizare spațială. În mod particular, ar trebui să evite înstrăinarea pe termen lung a terenurilor municipalității în zone în care suprafața domeniului statului este deja insuficientă pentru satisfacerea nevoilor publice, în special dacă aceasta poate servi acestor obiective. În schimb, majoritatea ordinelor noi trebuie să fie implementate în zonele unde se înregistrează un exces al suprafeței totale de terenuri municipale. Acest proces este însă inhibat de faptul că majoritatea acestor terenuri fac subiectul cererilor de retrocedare a proprietății. În al doilea rând, această distribuție spațială inegală a terenului municipal aduce în discuție o importantă problemă legislativă referitoare la o bună echilibrare a diferitelor interese față de teritoriul public și de cel privat.

**Tabel 10.** Distribuția terenurilor din domeniul public local.

	Totalul de teren (ha)	Terenul deținut de municipalitate (ha)	Teren deținut de municipalitate cu risc potențial de cerere în restituire (ha, estimativ)
<b>Total</b>	<b>51.690</b>	<b>11.400</b>	<b>6.308</b>

O privire atentă asupra datelor disponibile (Tabelul 4) arată că terenurile libere reprezintă doar 2.3% din totalul domeniului public (265 ha), o valoare îngrijorător de mică. Mai mult, aproximativ 153 ha<sup>15</sup> (58%) din această suprafață aparțin teritoriului zonei centrale istorice și astfel poate face subiectul cererilor de retrocedare. De aici reiese faptul că numai 112 ha de teren neocupat (0.2% din teritoriul orașului) este disponibil pentru alocarea în scopul satisfacerii atât a nevoilor private, cât și a celor publice. Însă această suprafață este una redusă.

<sup>14</sup> Această estimare vine din experiența în economiile de piață precum Germania și în proiecte specifice de dezvoltare a terenurilor la scară majoră finanțate de către donatori internaționali.

<sup>15</sup> Aceasta estimare este făcută prin combinarea informațiilor legate de distribuția terenurilor neocupate /teren viran/ per district oferite de Biroul de Management al Proprietății Imobiliare din Varșovia și a celor referitoare la totalul estimat al teritoriului care face subiectul unor potențiale cereri de restituire.



**Tabelul 11.** Terenuri aflate în posesia municipalității, pe tipuri de folosință\*.

	Hectare	%
<b>TOTAL</b>	11.400	<b>100%</b>
<b>Sub control guvernamental, not burdened:</b>	3.732	<b>32.7%</b>
<b>Agricultură</b>	629	<b>5.5%</b>
<b>Păduri</b>	268	<b>2.4%</b>
<b>Urban neocupat</b>	265**	<b>2.3%</b>
<b>Rezidențial</b>	638	<b>5.6%</b>
<b>Industrial, depozitare</b>	141	<b>1.2%</b>
<b>Alte funcțiuni</b>	<b>1.791</b>	<b>15.7%</b>

Sursa: Biroul de Management al Proprietăților Imobiliare, Varșovia

Note: \* după date din 31.12.2008 \*\* categoria „neocupat” include mai mult terenurile aflate în limitele cartierelor urbane, existente sau planificate (de exemplu nu include terenurile aferente strazilor)

Însă, există resurse substanțiale de terenuri libere (rezerve de teren) în proprietatea autorităților locale, listate sub alte categorii, care pot fi identificate și deblocate pentru reutilizare. Mai jos sunt ilustrate câteva exemple de terenuri care pot fi găsite:

- suprafață de 638 de hectare, terenuri destinate locuirii, care cel mai probabil are unele rezerve pentru creșterea densității, prin vânzarea unor parcele pentru investiții private sau prin folosirea lor pentru noi dotări publice acolo unde acestea sunt necesare;
- trecerea terenurilor agricole din extravilan în intravilan;
- suprafață de 412 hectare, care reprezintă 3.6% din totalul domeniului public local, care este concesionat pe perioade scurte de timp. Pe de o parte aceasta demonstrează un spirit antreprenorial pe care îl are primăria în atragerea de venituri din proprietățile care nu sunt utilizate, terenuri care sunt actual examinate în vederea cererilor de retrocedare. Pe de alta parte, unele terenuri din acest portofoliu au potențial de dezvoltare pe termen lung.

Evaluări sistematice și periodice ale tuturor proprietăților din domeniul public, inclusiv al terenurilor care se află sub managementul permanent al instituțiilor publice, este necesară pentru identificarea proprietăților subutilizate.

De asemenea, este folositoare analiza dinamicii proprietăților din domeniul public local (tendențele din tranzacțiile imobiliare). Dimensiunile proprietăților imobiliare din portofoliul autorităților locale și a instituțiilor și regiilor sale, fluctuează de la an la an, dar tendințele par să indice o descreștere în ceea ce privește proprietatea: de la mijlocul anilor 2004 până la mijlocul anilor 2008 totalul proprietăților a scăzut cu 4% (cu aproximativ 443 hectare în minus). Proprietățile ce sunt sub dreptul de uzufruct continuu au un tendința opusă: portofoliul a crescut cu 75 de hectare pentru aceeași perioadă.

Metodele prin care aproximativ 110 hectare de teren anual au fost privatizate nu sunt în totalitate cunoscute. Două dintre metode sunt: la cererea deținătorilor – prin cedarea dreptului de uzufruct și transformarea acestuia în drept de proprietate sau prin scoaterea la licitație a terenurilor în vederea achizițiilor private. Se poate constata că doar procesul de scoatere la licitație este inițiat de managerii proprietăților, și s-a materializat prin vânzarea a numai 5.3 hectare pe an, în timp ce 22.3 hectare au fost vandute doar sub impulsul dat de proprietarii terenurilor, care trebuie împrumutați conform legii. Astfel că pentru anul 2009, 111.7 hectare au fost trecute din dreptul de uzufruct în cel al proprietății, 26.4 hectare au fost scoase la licitație, însumând un total de 138.1 hectare înstrăinate din domeniul public.

Din punctul de vedere al achizițiilor, managerii proprietăților imobiliare încearcă să redea puterea de control asupra terenurilor, înapoi autorității locale, însă aceste încercări sunt foarte limitate: mai puțin de 3 hectare au ajuns înapoi la autoritățile locale, în perioada anilor 2005-2009. În anii în care portofoliul domeniului public a crescut, nu este clar dacă terenurile au fost intrat fie prin achiziție directă fie prin alte mecanisme.

Procesul de licitații a devenit mult mai greoi, de exemplu pentru anul 2009 au fost realizate doar 7 licitații, mai ales din cauza crizei pieții imobiliare. La fel este și situația în cazul transformării dreptului de uzufruct, dar motivele nu sunt clare.

### 3.2. Evaluarea domeniului public al autorității locale, venituri și cheltuieli.

**Evaluarea proprietății municipale:** Evaluarea proprietății municipale, așa cum este precizată în bilanțul Primăriei este prezentată în tabelul de mai jos:

**Tabelul 12.** Situația activelor fixe corporale conform Balanței Primăriei. (zloți)

Total active	94,523,088,862*
<b>Active fixe corporale</b>	<b>88,493,493, 038**</b>
Teren	73,700,771,150
Construcții și instalații	7,599,432,708
Alte active fixe corporale	287,640,704
Active fixe necorporale în curs	2,831,430,461
Creanțe pe termen lung	92,595,761
Active fixe intangibile	9,138,650
Active financiare	<b>3,972,303,604</b>

Sursa: \*Proiecție bugetară, Primăria Varșovia, Martie 2009

\*\*Raportul "Activele municipalității Varșovia", 30.06.2008

Conform regulilor contabilității poloneze, terenul și construcțiile deținute de primărie și instituțiile sale, trebuie incluse într-o categorie separată, ca active fixe corporale. Clădirile și instalațiile sunt înregistrate ca și valori amortizabile, iar terenuri sunt înregistrate ca și costuri istorice. Valoarea curentă a terenurilor este formată din valoarea istorică și valoarea de piață a unui teren și se așteaptă ca valoarea lui să crească. Deși este subestimată valoarea terenului, acesta constituie partea principală a activelor deținute de municipalitate, astfel că valoarea terenului acoperă aproximativ 83.3% din totalul activelor corporale fixe, și peste 80% din totalul activelor primăriei. De asemenea, trebuie menționat faptul că, valoarea medie a terenurilor municipalității este sub valoarea terenurilor cu dreptul de uzufruct perpetuu (perpetual usufruct<sup>16</sup>), așa cum este ilustrat mai jos:

**Tabel 13.** Situația terenurilor cu drept de uzufruct.

	Total terenuri ale municipalității	Total terenuri cu dreptul de uzufruct
Zloți	73,700,771,150	35,193,822,136
m <sup>2</sup>	113,996,638	34,544,192
Zloți/ m <sup>2</sup>	647	1,019

Aceste valori sunt explicate, prin faptul că proprietarii terenurilor acordă o importanță mai mare reevaluării terenurilor asupra cărora există dreptul de uzufruct, deoarece, prin reevaluarea terenurilor cresc și veniturile încasate anual din aceste drepturi de proprietate, deoarece taxa se calculează ca și procent din valoarea terenului.

### 3.3. Veniturile din proprietățile municipale:

Datele disponibile permit emiterea următoarelor afirmații:

1. Terenurile cu drept de uzufruct sunt "terenuri ieftine" pentru proprietarii lor, cel puțin pentru marea majoritate. Taxa anuală din astfel de terenuri a adus la bugetul municipalității doar 8-9 zloți/m<sup>2</sup> în anii 2007-2008, ceea ce înseamnă un procent de 0,8 din totalul valorii terenurilor cu drept de uzufruct. În legislația privind managementul proprietății din august 1997, a fost stabilită o rată foarte mică pentru multe categorii de utilizatori cu drept de uzufruct, respectiv de 0,3% din valoarea terenului pentru proprietățile utilizate în scop de apărare, biserici și non-profit, și 1% din

<sup>16</sup> În Codul Civil Polonez, dreptul de uzufruct se poate acorda pe o perioadă cuprinsă între 40 și 99 de ani, cu posibilitatea de prelungire pe o perioadă similară. **Dreptul de uzufruct** este dreptul unei persoane de a se bucura de lucrurile ce sunt proprietatea altuia, întocmai ca însuși proprietarul lor, însă cu îndatorirea de a le conserva substanța

valoarea proprietăților pentru funcțiunile de locuire, servicii publice, sport și infrastructură. Se pare că, uzufructul, așa cum este definit, oferă beneficii majore pentru cei care dețin acest drept. În același timp, municipalitatea care este proprietarul de drept este destul de limitată de acest sistem de uzufruct, în sensul că nu poate stabili nici taxele pentru dreptul de uzufruct, nici un program de plată eșalonată a taxelor și nici nu poate respinge conversia terenului în proprietate privată. Această este o deviere de la practicile europene, care recunosc și protejează dreptul de proprietate al autorităților locale în egală măsură ca și pentru persoanele private. Autoritatea locală din Varșovia, pentru a crește veniturile din dreptul de uzufruct, a apelat la singurul instrument pe care îl are și anume la reevaluarea proprietăților. Ca rezultat negativ al reevalurii este faptul că deținătorii dreptului de uzufruct nu pot ști care este valoarea taxei anuale. Având în vedere cele sus menționate, se impune o modernizare a sistemului de uzufruct, prin includerea unor politici sociale.

2. Veniturile municipalității din licitațiile cu terenuri a căzut, astfel că în anul 2007 a înregistrat sum de 329.8 Mil Zloți, în timp ce în anul 2009 a ajuns la o valoare de 1.2 mil. Zloți. A existat un declin al prețului terenurilor scoase la licitație, care a scăzut de aproape 5 ori în anul 2009 față de anul 2007 (de la 5.772 zloți/m<sup>2</sup> a ajuns la 1039 zloți/m<sup>2</sup>). În plus, numărul de licitații încheiate cu succes a scăzut dramatic. Acest declin a fost dat de impactul crizei economice internaționale asupra pieței terenurilor din Varșovia. Cum se interconectează acestea? În primul rând, în Varșovia oferta de terenuri publice este strâns legată de oferta de terenuri private: există un număr mare de terenuri libere aflate în proprietate privată și mulți investitori/cumpărători preferă să cumpere de la aceștia și nu de la autoritatea locală. În al doilea rând, Varșovia s-a bucurat de o bun rating la nivelul pieței internaționale imobiliare<sup>17</sup>, astfel că prețurile imobiliare pentru locuințe și proprietățile comerciale în Varșovia erau influențate/conduse nu doar de cererea locală, cât mai ales de cererea internațională, în special din partea investitorilor spanioli și irlandezi. În anul 2010, în Polonia investitorii încercau să vândă proprietățile, astfel că oferta depășea cu mult cererea. Cererea scăzută este dată și de condițiile impuse de bănci pentru creditele imobiliare. Toate acestea au influențat negativ vânzările de proprietăți ale municipalității. Cu toate acestea, există în continuare o cerere pentru amplasamente din zona centrală și pentru alte zone cu accesibilitate sporită pentru dezvoltarea de parteneriate public- private.

În acest mod, este de înțeles cum în anul 2009, municipalitatea a obținut din vânzarea proprietăților suma de 48,6 mil zloți, față de suma preconizată de 143,9mil zloți. Același lucru s-a întâmplat și în anul 2010. Mai mult, căderea pieței imobiliare din anul 2009 a ridicat problema dacă abordarea municipalității de a lăsa ca piața imobiliară să fie condusă de țintele bugetare stabilite este una bună pentru Varșovia. S-a ridicat și problema ca această abordare să fie schimbată pentru a aduce mai multe beneficii.

În al treilea rând, în timp ce închirierea domeniului public al autorității locale produce cele mai mari venituri din activele corporale ale municipalității, este aproape imposibil de măsurat eficiența managementului veniturilor municipale generate din închirierea de spații comerciale și apartamente. Unii indicatori de performanță, precum rata de ocupare este un indicator bun; rata de colectare a taxelor pentru chirii este relativ bună în sectorul public, astfel:

**Tabelul 14.** Situația rezervelor municipale/spații comerciale închiriate.

	Rezerve de locuințe municipale	Închirierea spațiilor comerciale
<b>Ocupare (% din totalul de spațiu închiriat)</b>	97,3	93,2
<b>Rata de colectare a taxelor (% taxelor din chirii încasate)</b>	82	89

<sup>17</sup> În anul 2009, Varșovia a fost clasată pe locul 10 din 34 de orașe europene (Cushman & Wakefield, Monitorul Orașelor Europene, 2009). În 2008 Varșovia a devenit primul oraș din Estul Europei care a fost clasat în primele 10 orașe în Indexul Creșterii Economice Europene, realizat de La Salle Investment Management pentru 91 de orașe europene. De asemenea, în 2008, Polonia s-a clasat pe locul 25 din 84 de piețe de către Jones Lang LaSalle – Indexul anual al pieței imobiliare.

Cu toate acestea, rezultatul financiar net (venituri minus cheltuieli) pentru astfel de proprietăți nu este monitorizat, iar fără acest lucru este imposibil de concluzionat dacă aceste tipuri de portofolii precum închirierea de spații comerciale au o rentabilitate a investițiilor acceptabilă pentru municipalitate.

În cazul Varșoviei există două tipuri de taxe pentru proprietăți, respectiv **planning gain tax** definită de *Legea privind urbanismul și amenajarea teritoriului și "Betterment levy tax"<sup>18</sup>*, definită în *Legea privind managementul proprietății*. Conform datelor municipalității reiese că veniturile înregistrate din aceste taxe au fost ne semnificative, din cauza faptului că sunt greu de administrat și greu de colectat.

**Cheltuieli legate de terenuri:** Cheltuielile curente (operative) legate de portofoliul imobiliar al municipalității constituie o parte foarte substanțială din bugetul local actual – în anul 2009 fiind alocat mai mult de 12%. Acesta este asemănător cu alte bugete de la nivel internațional: în Germania, cheltuielile publice legate de proprietățile imobiliare sunt estimate între 15% și 20% din bugetele aprobate. În plus, pentru Germania, unii specialiști (în urma estimărilor făcute), consideră că prin optimizarea managementului în ceea ce privește domeniul public, se poate face o economie de 5% din totalul cheltuielilor estimate. Ipotetic, dacă Varșovia ar putea realiza economii similare din totalul celor 12% alocate din buget, acest lucru s-ar traduce prin economii anuale de cel puțin 168 milioane PLN (aproximativ 1,5% din totalul bugetului aprobat pe anul 2009).

Oportunitățile pentru realizarea economiilor capitale se pot materializa prin folosirea parteneriatelor public-private, în locul cheltuielilor directe de la nivel bugetar.

În cazul implementării unui management strategic al domeniului public, se poate face o selecție a terenurilor neperformante (proprietăților imobiliare neperformante) ce pot fi scoase / vândute din cadrul mai multor portofolii, de la apartamente și magazine până la clădiri libere (toate aflate în proprietatea autorităților locale), lucru care s-ar concretiza în venituri mult mai mari ca în anii anteriori (cu condiția ca dispozițiile programate să fie puse în practică îndată ce criza imobiliară va fi trecut).

**Subvențiile:** Un alt aspect important în operarea cheltuielilor și a veniturilor bugetare asociate domeniului public de interes local, sunt afectate de subvențiile ascunse sau cunoscute pentru proprietăți. De exemplu, există o reducere a taxei privind uzufructul pe care trebuie să o plătească o biserică sau organizațiile non – profit. Alte exemple, mai puțin evidente de acordarea a subvențiilor, includ: lipsa colectării chiriilor în cazul unor chiriași ce locuiesc în apartamentele deținute de autoritățile locale (din motive sociale – și de aceea veniturile colectate sunt în proporție de 80%), sau în cazul lipsei unor licitații pentru spațiile comerciale, atunci când expira contractele de închiriere (prin păstrarea unei chirii sub nivelul pieței). Alte două portofolii care sunt subvenționate în mod curent (și în alte cazuri ale țărilor din Uniunea Europeană): dotări sportive și surplusul spațiilor de birouri (adesea aflate în amplasamente de prim rang), spații date spre închiriere diferitelor Organizații Non-Guvernamentale, sub nivelul pieței. Identificarea acestor subvenții, pentru toate portofoliile, și modificarea lor, prin evaluarea corectă a acestora, va conduce la multe economii la nivel bugetar, prin micșorarea cheltuielilor directe și indirecte ale autorităților locale.

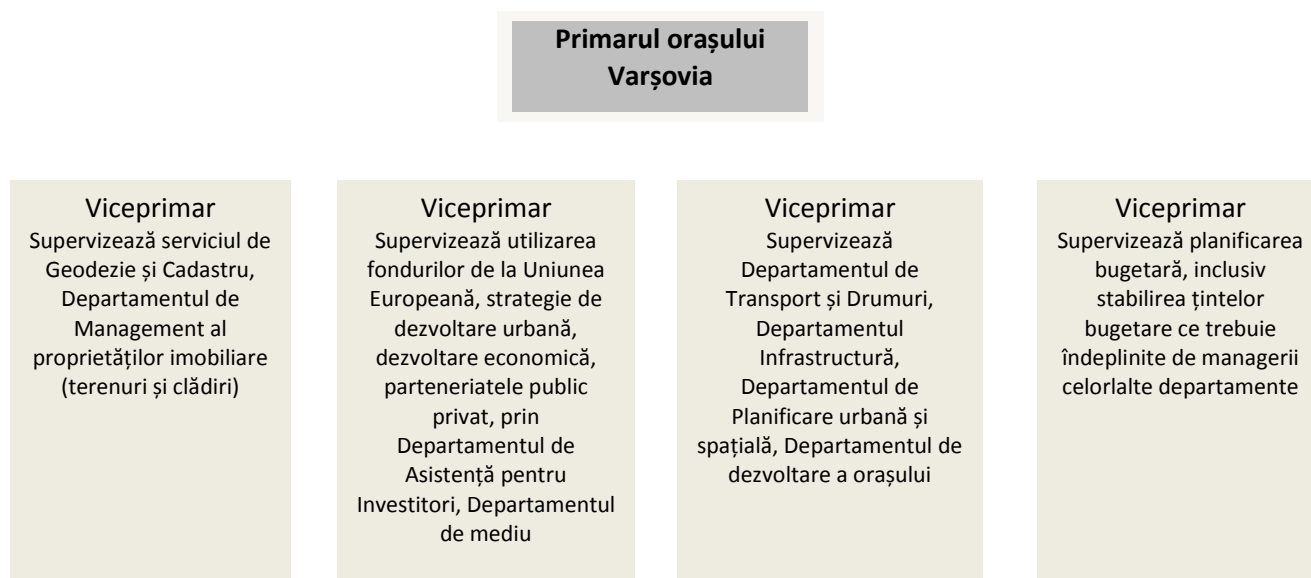
În final, cheltuielile legate de terenuri mari /zone mai vaste pot fi necesare pentru curățarea siturilor (din cadrul domeniului public al autorităților locale) pentru reutilizarea lor, în cazul în care acestea există. În același timp, dispunerea acestor terenuri (*brownfields*) în contextul unei strategii de management al domeniului public, dar cu evaluarea clară a riscurilor și a oportunităților, se poate dovedi a fi profitabilă, prin noi venituri la bugetul local și prin găsirea unor metode de încurajare a refolosirii acestor terenuri. Se pare, că totuși, terenurile contaminate nu sunt o problemă majoră la nivelul autorităților locale, dar s-a manifestat în cazul proprietăților din cadrul domeniului public sau privat al statului, precum erau terenurile industriale din districtul Wola, ce erau deținute de Trezoreria

<sup>18</sup> Taxa de îmbunătățire a proprietății se poate stabili pentru acele proprietăți aflate în zone unde au fost dezvoltate rețelele tehnico-edilitare sau pentru proprietățile a căror valoare a crescut ca urmare a îmbunătățirilor aduse, de exemplu consolidare.

Statului, sau ca în cazul unor situri ce au aparținut armatei, sau în cazul unor terenuri proprietate privată aflate în vecinătatea morii ce aparține Arcelor Mittal Steel. Unele dintre terenurile din proprietatea autorităților locale (precum un depou pentru autobuze) au fost achiziționate de un dezvoltator imobiliar, în perioada de boom imobiliar, în ciuda contaminării evidente a sitului. Investitorii au curățat aceste situri din fondurile proprii.

**Acorduri la nivel instituțional:** În cadrul structurilor locale există câteva unități care joacă un rol esențial în managementul activelor. Acestea răspund în fața a 4 viceprimari diferiți. În particular, managementul terenurilor și al locuințelor, parteneriatele public-private, și planificarea în ceea ce privește folosința terenurilor și parametrii în care acestea funcționează sunt sub supervizarea a 3 viceprimari, în timp ce estimările bugetare sunt efectuate de șeful Departamentului Trezorerie. Această dispersie a responsabilităților poate duce la o lipsă a coordonării sau la lipsa unor acțiuni clare în cadrul departamentelor, care raportează viceprimarilor (în particular, Departamentul pentru Managementul proprietăților imobiliare, Departamentul de Planificare Urbană și Spațială, Departamentul de Asistență pentru Investitori), chiar dacă la nivel formal există cerințe clare privind cooperarea inter-departamentală (mai ales în cazul pregătirii terenurilor ce trebuie vandute). În plus, au fost introduse unele metode pentru a depăși problemele de fragmentare sau de suprapunere a responsabilităților diferitelor departamente, în legătura cu managementul proprietăților. În particular, există o preferință conștientă pentru a licita pentru siturile în amplasamente în care planuri de dezvoltare urbană nu există. Acest lucru permite Departamentului de Management al proprietăților imobiliare să scoată la licitație proprietăți cu condiționări de dezvoltare, care sunt mult mai adaptate la cererile pieței decât planurile de dezvoltare întocmite de Departamentul de Planificare Urbană și Spațială și care pot produce venituri mai mari prin vânzare – în anumite amplasamente.

**Figura 15.** Organigrama orașului Varșovia.



#### 4. Recomandări

Primăria Varșoviei ar putea beneficia dacă ar face trecerea către un management mai sistematizat și strategic al domeniului public local. Acest lucru ar conduce la câștiguri financiare la nivel bugetar pentru oraș, și ar avea un efect pozitiv asupra dezvoltării teritoriale a orașului și calității imaginii acestuia.

Procesul de îmbunătățire a managementului activelor din domeniul public local ar trebui să includă mai multe componente interdependente:

- **Modificarea cadrului legal la nivel național.** Adoptarea unei legi privind retrocedările pentru a "inversa" efectul Decretului lui Bierut sau, cel puțin, pentru a da posibilitatea proprietarilor să își înregistreze cererile și astfel să se modernizeze elementele de bază ale cadrului juridic, care,

acum, stau în calea gestionării eficiente a activelor de către autoritățile locale sau guvernul central, în calitate de proprietari.

- **Introducerea unei metodologii de management strategic a domeniului public local.** Raportul sugerează o serie de acțiuni și metode testate cu succes la nivel internațional. Printre acestea: stabilirea unui Grup de Lucru pentru Managementul Domeniului Public, alcătuit din reprezentanți ai tuturor departamentelor cheie implicați în administrarea domeniului public local și care va servi ca o platformă pentru cooperarea acestora; introducerea unui instrument de analiză a performanțelor financiare pentru fiecare proprietate în parte etc. În special, în urma lecțiilor învățate din actuala criză imobiliară, este recomandat să nu se mai stabilească ținte bugetare privind profitul din vânzarea proprietăților. În schimb, să se creeze o legătură între vânzările proprietăților imobiliare și condițiile de pe piața imobiliară, iar veniturile rezultate din tranzacții să se strângă într-un fond bugetar special alocat investițiilor.
- **Lansarea unei abordări strategice** necesită o analiză suplimentară, care să includă subiecte precum cerințele IT, modalitățile de organizare în cadrul conducerii orașului, și fezabilitatea din punct de vedere legal al implementării unor instrumente de gestionare a proprietăților. Acest lucru ar necesita, de asemenea, o stabilire a priorităților.
- **Îmbunătățirea aspectelor de management al proprietăților și de administrație.** Având în vedere provocările teritoriale specifice cu care se confruntă Varșovia, îmbunătățirea aspectelor de gestionare la nivel spațial al terenurilor și de administrație este deosebit de importantă:
- **Urbanisții** ar trebui să fie obligați să ia în considerare impactul pe care planurile de dezvoltare urbană îl au asupra valorii terenurilor, în special asupra terenurilor libere din portofoliul domeniului public.
- **Administratorii domeniului public local** ar trebui să fie atenți la distribuția inegală de la nivel spațial al terenurilor municipale și să evite înstrăinarea proprietăților, pe termen lung, în zonele în care acestea ar putea fi deja insuficiente pentru nevoile publice - cel puțin până la realizarea unei analize specifice a tendințelor și nevoilor de dezvoltare. Cele mai multe vânzări ar trebui să se întâmple în zonele cu un surplus de proprietăți municipale, în timp ce în cartierele cu un posibil deficit al terenurilor aflate în posesia autorităților publice, ar trebui utilizată o combinație de instrumente mai avansate, precum interschimbarea de terenuri (land swaps).
- **Siturile municipale cu poziție strategică** în definirea identității urbane sau cele care au o valoare potențială crescută, ar trebui să fie identificate printr-un efort comun al administratorilor terenurilor, al urbanisților și al actorilor privați implicați în domeniul imobiliar. Înaintea dezvoltării acestora, planificatorii ar trebui să solicite informații de la actorii privați, iar administratorii terenurilor să se asigure că modul de vânzare – prin licitație sau contract pe bază de parteneriate public-private - este atent evaluat.
- **Implementarea noii generații de parteneriate public-private.** În timpul acestui proces, primăria va beneficia de asistență tehnică în mai multe domenii. În plus, mai multe agenții ar trebui să coopereze pentru a identifica amplasamentele oportune utilizării parteneriatelor public-private. Este recomandabilă testarea unei politici financiare noi care să verifice fezabilitatea realizării dotărilor publice prin parteneriate public-private, înaintea aprobării finanțărilor publice

## E. Studiu de caz -România

### Descrierea pe scurt a studiului de caz:

Această secțiune se ocupă de analiza fundamentelor constituționale ale proprietății publice în România, definind noțiunile juridice de domeniu public și de domeniu privat și prezentând doctrina administrativă pe baza căreia s-au stabilit efectiv bunurile ce compun domeniul public.

Întrebarea esențială la care studiul de caz răspunde, cu privire la corelația proprietate publică - domeniu public, se referă la identificarea conținutului noțiunii de proprietate publică în raport cu sfera bunurilor aparținând domeniului public și, implicit, la corecta înțelegere a relației dintre aceste două noțiuni. Din analiza dispozițiilor constituționale rezultă caracterul de excepție al proprietății publice și definiția dreptului de proprietate publică.

Este analizată sfera bunurilor domeniului public, prin identificarea categoriilor de bunuri care alcătuiesc domeniul public și a criteriilor de domeniialitate publică, sunt enumerate succint modalități de dobândire a dreptului de proprietate publică și sunt descrise pe rând procesul de transfer al bunurilor dintr-un domeniu în altul, dispozițiile privitoare la trecerea unui bun din domeniul public în domeniul privat, dar și regimul legal stabilit în prezent al apărării în instanță a dreptului de proprietate publică.

Sunt abordate aspecte legate de evidența contabil-financiară a bunurilor care alcătuiesc domeniul public al statului și al unităților administrativ-teritoriale și sunt enumerate și analizate modalitățile de punere în valoare a bunurilor proprietate publică ulterior consacării caracterului inalienabil al acestora prin intermediul drepturilor reale corespunzătoare proprietății publice.

În final, este prezentat un caz particular privind managementul proprietăților municipale în *Vatra Dornei*, caz elaborat în cadrul unui proiect finanțat de guvernul olandez, cu scopul evidențierii particularităților operaționale – structura organizațională, inventarierea și clasificarea patrimoniului, administrarea datelor, calcularea aportului financiar la bugetul local, etc. Sunt descrise atât structura și etapele procesului de management, cât și impactul acestuia asupra capacității municipale.

### 1. Regimul juridic aplicabil proprietății publice în România

**Aspecte introductive:** În mod obișnuit, **proprietatea publică** este analizată de juriști prin raportare la alte trei noțiuni: **domeniu public** și **domeniu privat** pe de-o parte și **proprietate privată**, pe de altă parte. Într-o societate democratică bazată pe economia de piață se admite constant că regula o reprezintă proprietatea privată, majoritatea bunurilor aflându-se în circuitul civil și supunându-se faptelor de comerț.

Cu toate acestea, dintotdeauna a fost recunoscută existența unor bunuri, care fiind destinate folosinței întregii colectivității urmau să fie conduse de reguli speciale. Aceste bunuri considerate de mai mare importanță pentru interesele sociale au fost supuse în timp unor restricții, pentru a nu fi deturnate de la scopurile pe care le serveau, formând domeniul public. Noțiunea de domeniu își are originea în latinescul „**dominium**”, care înseamnă stăpânire, proprietate, în timp ce „**dominus**” înseamnă proprietar.

În doctrina administrativă s-a admis unanim că bunurilor din domeniul public li se aplică un regim juridic exorbitant, derogatoriu de la dreptul comun, datorită interesului public care se dorește a fi satisfăcut prin utilizarea acestora. Regulile speciale cărora aceste bunuri urmau să li se supună au izvorât din necesitatea protejării lor, conservării în vederea transmiterii generațiilor viitoare și s-au concretizat în timp, în imposibilitatea înstrăinării, din care au decurs și alte caracteristici importante.

În raport cu sfera proprietății private extrem de largă, practic imposibil de identificat, sfera de cuprindere a proprietății publice era mult mai restrânsă, devenind **excepția**, necesar a fi delimitată, în raport cu cea dintâi considerată **regula**. Faptul că, orice dezbateri cu privire la proprietatea publică se

face invariabil prin raportare la proprietatea privată și invers, în discuție intrând în mod constant și celelalte două noțiuni, domeniul public și domeniul privat a atras deopotrivă interesul autorilor de drept civil dar și al autorilor de drept administrativ în analiza acestei instituții.

Totodată este unanim admis că, un loc aparte în cercetarea domeniului public a revenit doctrinei franceze din perioada clasică, doctrină care a influențat substanțial, literatura română de specialitate, atât în perioada interbelică, cât și după anul 1990. Stabilirea efectivă a bunurilor ce compun domeniul public a întâmpinat în timp numeroase dificultăți, iar prezentarea succintă a evoluției acestei instituții va permite cunoașterea și înțelegerea unora dintre ele.

**Domeniul public și domeniul privat în perioada interbelică:** În doctrina interbelică s-a considerat că domeniul public și domeniul privat alcătuiau domeniul administrativ format din totalitatea bunurilor mobile sau imobile posedate de Stat, județe, comune și stabilimente publice.

Domeniul public era format din totalitatea bunurilor mobile sau imobile, destinate prin natura lor sau printr-o dispoziție legală, în mod permanent, uzului public și scoase din circuitul civil iar domeniul privat era format din totalitatea bunurilor mobile și imobile posedate de Stat, județe, comune și alte persoane juridice cu titlu de proprietar.

Deși aparent simplă, delimitarea bunurilor nesuscetibile de apropiere privată dar destinate folosinței tuturor, față de bunurile domeniului privat, în practica autorităților administrației publice au apărut în timp, controverse ce au condus la elaborarea unor teorii diferite, mai ales sub aspectul **conținutului noțiunii** și al **regimului juridic aplicabil**. Diversitatea ideilor exprimate cu privire la **domeniul public** a dus la **identificarea unei sfere mai extinse sau dimpotrivă mai restrânse a bunurilor aparținând acestuia**.

Deoarece nici legislația nu a oferit o definiție exactă și completă a domeniului public și nici jurisprudența nu a completat această lacună a legiuitorului, s-a apelat la doctrină pentru delimitarea domeniului public de domeniul privat. S-au dezvoltat astfel patru teorii:

a. **Teoria folosinței generale și a inexistenței unui drept de proprietate** potrivit căreia din domeniul public fac parte bunurile afectate folosinței tuturor și asupra cărora administrația nu are un drept de proprietate. Această teorie a fost criticată, pe de-o parte, ca fiind prea restrictivă, deoarece nu are în vedere și bunuri care au o altă destinație, dar care fac parte din domeniul public (precum, cazărmile, armamentul militar sau fortărețele) iar pe de altă parte, pentru faptul că s-ar fi bazat pe ideea de neconceput, că asupra bunurilor din domeniul public, administrația nu are un drept de proprietate. În ce privește natura dreptului statului (prin autoritățile sale) asupra domeniului public s-a susținut că "statul are doar paza și supravegherea acestor bunuri", cu misiunea de a le păstra generațiilor viitoare.

b. **Teoria dreptului de proprietate**, susținută de civilști, potrivit căreia administrația dispune de un drept de proprietate asupra bunurilor domeniului public, domeniul public fiind alcătuit din bunuri afectate uzului tuturor, bunuri inalienabile și imprescriptibile spre deosebire de bunurile din domeniul privat al administrației, care nu sunt afectate folosinței tuturor, fiind alienabile și prescriptibile. Și această teorie a fost apreciată ca fiind prea restrictivă, ea referindu-se doar la o parte a domeniului public. Această teorie a menținut distincția între bunurile care aparțin administrației ca bunuri proprii, formând **domeniul privat** și bunurile care revin administrației, cu scopul de a folosi tuturor, formând **domeniul public**.

La o analiză atentă se constată că, de fapt, aceste două teze diferă doar în ce privește problema privind **dreptul statului (administrației) asupra bunurilor aparținând domeniului public**. Astfel, în timp ce prima teorie neagă existența unui drept de proprietate al administrației asupra acestor bunuri, susținând existența unui drept de folosință generală, a doua teorie admite și chiar dezvoltă ideea unui drept de proprietate al administrației asupra bunurilor domeniului public.



În ce privește însă criteriul de delimitare a bunurilor domeniului public, ambele teorii au în vedere **criteriul afectării acestor bunuri uzului tuturor sau folosinței generale**, sintagmă care de fapt prezintă aceeași semnificație.

c. **Teoria serviciului public** consideră ca aparținând domeniului public toate bunurile mobile și imobile afectate unui serviciu public, care datorită acestei afectări sunt inalienabile și imprescriptibile, spre deosebire de bunurile domeniului privat care, nefiind afectate unui serviciu public sunt alienabile și prescriptibile. Și această teză a fost combătută de unii autori de drept civil care au considerat-o prea largă și de unii autori de drept administrativ care au considerat-o prea restrictivă, deoarece exclude unele bunuri care nu sunt afectate unui serviciu public, ci uzului tuturor.

Au existat și autori care au susținut că teoria civilistă care promovează criteriul afectării bunurilor domeniului public, uzului tuturor și teoria publiciștilor care promovează criteriul afectării bunurilor domeniului public, unui serviciu public **se completează**.

d. **Teoria interesului general** a apărut și s-a dezvoltat în urma exprimării acestui ultim punct de vedere, apreciindu-se că, bunurile din domeniul public sunt bunurile afectate unui interes general, motiv pentru care sunt supuse unui regim juridic special, exorbitant, spre deosebire de bunurile din domeniul privat care nefiind afectate unui interes general, sunt supuse regimului dreptului privat.

**Domeniul public și domeniul privat în perioada postbelică:** În perioada postbelică, prima constituție adoptată în anul 1948, în noul regim politic instituit, de inspirație sovietică, a renunțat la noțiunile de domeniu public și respectiv, domeniu privat, consacrand ideea de „proprietate de stat, bun al întregului popor”. În dreptul socialist, mult timp noțiunea de domeniu public a fost considerată desuetă.

În realitate, fenomenul juridic al proprietății publice nu dispăruse, dimpotrivă devenise atotcuprinzător, având ca unic titular statul și fiind înlăturată distincția dintre dreptul public și cel privat. Realitățile juridice fundamentate în societatea socialistă, în primul rând, instituirea proprietății întregului popor asupra mijloacelor de producție, asupra bogățiilor solului și subsolului, asupra majorității covârșitoare a terenurilor, nu au mai permis susținerea unei teorii a domeniului public.

Nici una din cele trei constituții socialiste nu menționează în sfera proprietății de stat o serie de bunuri pe care regimurile constituționale anterioare le incluseseră în domeniul public, noțiune ce va reveni în legislație abia în 1973, dar într-un alt context. De altfel, toate constituțiile socialiste au lărgit continuu, sfera bunurilor aparținând proprietății de stat, care a dobândit treptat un caracter dominant.

Despre un drept de proprietate privată în această perioadă nici nu putea fi vorba, el fiind practic inexistent. Dreptul de proprietate personală a fost limitat prin Constituția din 1965 numai la „veniturile și economiile provenite din muncă, casa de locuit, gospodăria de pe lângă ea și terenul pe care ele se află, precum și bunurile de uz și confort personal.”

În legislație și implicit în doctrină se fundamentează treptat, teoria unui „drept real de tip nou”-„dreptul de administrare operativă directă” de care dispuneau unitățile socialiste, deținătoare de bunuri proprietate de stat.

## 2. Domeniul public și domeniul privat în perioada actuală

**Considerații generale:** Noțiunea de **domeniu public** ca noțiune juridică fundamentală a fost „reabilitată” prin legislația adoptată după decembrie 1989, începând cu Legea fondului funciar, Legea nr.18/1991 și Legea administrației publice locale, Legea nr.69/1991 (în prezent, abrogată), legi anterioare intrării în vigoare a Constituției, la 8 decembrie 1991, Constituție care, la rândul ei, va face o delimitare a proprietății, între **proprietatea privată** (art.44, după revizuire), reprezentând **regula** și **proprietatea publică** (art.136, după revizuire), reprezentând **excepția**. De remarcat că, dispoziții cu privire la domeniul public și la domeniul privat dar și cu privire la proprietate se regăseau și în vechiul Cod civil, din 1864 dar căzuseră în desuetudine pe tot parcursul celor 40 de ani de regim comunist. Este probabil

principala rațiune pentru care, Noul Cod civil, intrat în vigoare la 1 octombrie 2011 cuprinde un titlu distinct consacrat Proprietății publice, chestiune asupra căreia vom reveni.

**Fundamente constituționale ale proprietății publice:** Legiuitorul constituant a stabilit în art.136 consacrat în principal, proprietății publice un regim al proprietății diversificat și nuanțat în funcție de natura bunurilor ce constituie obiectul aproprierii, de scopul și modalitatea de utilizare a bunurilor, precum și de calitatea titularilor dreptului de proprietate. Proprietatea a redevenit nu doar o instituție fundamentală cu semnificație constituțională, dar și instituția cea mai dinamică, care a depășit sfera tradițională a dreptului civil, și se situează și în dreptul administrativ, ori la limita dintre aceste ramuri de drept.

Art.136 din Constituția republicată având ca titlu marginal *Proprietatea* conține patru categorii de dispoziții ce privesc: a).*structura de bază a proprietății*; b).*poziția generală a statului față de proprietatea publică și titularii săi*; c).*regimul juridic aplicabil proprietății publice*; d).*principiul fundamental al proprietății private*. Astfel, art.136 din Constituție consacră *cele două forme de proprietate*; precizează că *proprietatea publică este garantată și ocrotită prin lege și stabilește titularii dreptului de proprietate publică*; *enumeră exemplificativ bunuri proprietate publică*; menționează expres *caracteristica fundamentală a acestor bunuri de a fi inalienabile și regimul juridic aplicabil acestora*; statuează *principiul inviolabilității proprietății private, în condițiile legii organice*.

Enumerarea celor două tipuri de proprietate, *publică sau privată*, în alin.(1) al art.136 impune concluzia că alte forme de proprietate nu există fără însă a fi indicat criteriul de clasificare utilizat ce se regăsea abia în legea specială în materie, fiind vorba de *obiectul* dreptului de proprietate. Prin art.136 alin.(2), Constituția din 1991 a rezolvat vechea dispută privind titularii dreptului de proprietate publică stabilind că ea nu poate aparține decât **statului** (proprietatea publică de interes național) sau **unităților administrativ-teritoriale** (proprietatea publică de interes județean, municipal, orașenesc sau comunal).

Unitățile administrativ-teritoriale sunt comunele, orașele (care pot fi declarate municipii, în condițiile legii) și județele, potrivit art.3 alin.(3) din Constituție.

Este vorba aici de o ficțiune juridică pentru care a optat legiuitorul constituant, statul sau unitățile administrativ-teritoriale fiind entități abstracte, în numele cărora acționează de fapt, autorități ale administrației publice centrale sau locale, stabilite de legiuitorul organic. Cu alte cuvinte, în exercitarea efectivă a atributelor dreptului de proprietate publică, statul și unitățile administrativ-teritoriale sunt reprezentate de autorități ale administrației publice centrale, și respectiv de autorități ale administrației publice locale.

Cu toate acestea, în practică există probleme rezultate din această ficțiune juridică la care Constituția a recurs cu intenția vădită de a proteja bunurile proprietății publice, probleme ce privesc pe de-o parte, procedura concretă de inventariere a acestora iar pe de altă parte, capacitatea procesuală în cazul acțiunilor în justiție care privesc asemenea bunuri. Potrivit art.136 alin.(3) din Constituție, "bogățiile de interes public ale subsolului, spațiul aerian, apele cu potențial energetic valorificabil, de interes național, plajele, marea teritorială, resursele naturale ale zonei economice și ale platoului continental, precum și alte bunuri stabilite de legea organică, fac obiectul exclusiv al proprietății publice."

**Proprietatea publică are ca obiect** exclusiv, bunurile la care se referă alin.(3) din art.136 din Constituția republicată, **unele fiind nominalizate, altele fiind identificate printr-un criteriu generic** (interesul public pentru bogățiile subsolului; interesul național pentru apele cu potențial energetic valorificabil) iar **altele urmând a fi stabilite prin lege organică**. Cu alte cuvinte, sub aspect tehnico-juridic, legiuitorul constituant utilizează trei procedee pentru a contura sfera bunurilor proprietății publice: **enumerarea concretă, criteriul generic și norma de trimitere**. Pot fi identificate astfel, două criterii de clasificare a bunurilor proprietate publică, criteriul destinației bunurilor (interesul public sau național) și criteriul declarației legii (și alte bunuri stabilite prin lege organică).

Dintre caracterele specifice proprietății publice, art.136 alin.(4) teza I consacră expres doar, inalienabilitatea, cea mai importantă, din care derivă celelalte, reglementate legislativ, insesizabilitatea și imprescriptibilitatea, consecințe firești ale celei dintâi. În ce privește regimul juridic aplicabil bunurilor proprietate publică, potrivit art.136 alin.(4) teza II din Constituție, “în condițiile legii organice, acestea pot fi date în administrare regiilor autonome ori instituțiilor publice sau pot fi concesionate ori închiriate; de asemenea ele pot fi date în folosință gratuită instituțiilor de utilitate publică.”

Exercitarea prerogativelor dreptului de proprietate publică poate fi directă, în situația în care titularii dreptului - prin autoritățile administrației publice desemnate de legiuitorul organic – exercită nemijlocit posesia, folosința și dispoziția - și indirectă, prin constituirea în condițiile legii, de drepturi reale (dreptul de administrare, dreptul de concesiune și dreptul de folosință gratuită) și de creanță (închirierea), asupra bunurilor publice, situație în care, o parte din prerogative sunt exercitate prin intermediul titularilor respectivelor drepturi.

Dreptul de administrare asupra bunurilor proprietate publică se constituie în condițiile legii organice, fiind un drept real principal, opozabil erga omnes, mai puțin titularului dreptului de proprietate publică. Regiile autonome și instituțiile publice în calitate de titulare ale dreptului de administrare acționează atât în calitate de subiecte de drept public cât și în calitate de subiecte de drept privat, în raporturile juridice civile.

Dreptul de concesiune asupra bunurilor proprietate publică se naște în temeiul contractului de concesiune, având natura juridică a unui drept real și cuprinzând atributele de posesie, folosință, dispoziție, exercitate în mod temporar.

Dreptul de folosință gratuită se naște prin actul administrativ al autorităților administrației publice, fiind un drept real, opozabil erga omnes, constituit cu titlu gratuit, intuitu personae, în favoarea unor persoane juridice de drept privat fără scop lucrativ.

Închirierea bunurilor proprietate publică se aprobă de autoritățile desemnate prin lege organică și se face de regulă, prin licitație publică, titularul dreptului de folosință născut din contract – chiriașul sau locatorul – putând fi o persoană fizică sau juridică, română sau străină. Alin.(5) al art.136 conține o dispoziție cu caracter special în materia dreptului de proprietate privată, a doua după ce în alin.(1) a fost precizată dihotomia formelor de proprietate, dispoziție ce ar fi fost firesc să se regăsească în art.44 din Constituție consacrat dreptului de proprietate privată.

### 3. Corelația proprietate publică-domeniu public

Din analiza dispozițiilor constituționale rezultă caracterul de **excepție** al proprietății publice. Proprietatea publică vizează deci o sferă limitată de bunuri, scoase din circuitul civil obișnuit, care formează **domeniul public**, sintagmă care fără a fi utilizată expres în Constituție, este subînțeleasă.

În consecință, întrebarea esențială la care specialiștii s-au văzut nevoiți să răspundă se referă la identificarea conținutului noțiunii de proprietate publică în raport cu sfera bunurilor aparținând domeniului public și, implicit, la corecta înțelegere a relației dintre aceste două noțiuni, fie în sensul stabilirii unei semnificații comune, fie, în ipoteza admiterii unei distincții între ele, în sensul stabilirii raportului de la întreg la parte.

Răspunsul la această întrebare nu a putut face niciodată abstracție de analiza noțiunilor colaterale, **domeniu privat** și, respectiv, **proprietate privată**, tot așa cum nu a putut evita nici atingerea altor aspecte ce prezintă semnificație în materie, cum ar fi, spre exemplu, identificarea unui criteriu general de domeniialitate sau problema **regimului juridic distinct aplicabil**, derogatoriu de la dreptul comun, în cazul bunurilor proprietate publică, respectiv a domeniului public.

În problema corelației celor două noțiuni, cu toată varietatea de opinii exprimate după anul 1990, dar până la adoptarea legii speciale în materie, în 1998, dincolo de diferențele de nuanță, pot fi identificate următoarele teorii:

- teza conform căreia cele două noțiuni sunt echivalente, îmbrățișată atât de autori de drept administrativ, cât și de autori de drept civil;
- teza conform căreia domeniul public constituie obiectul exclusiv al dreptului de proprietate publică, evocată de ambele categorii de specialiști, teorie care corespunde primei poziții exprimate;
- stabilirea raportului de la întreg la parte, în sensul că noțiunea de domeniu public este mai largă decât cea a proprietății publice, ea incluzând pentru anumite considerații, pe lângă toate bunurile proprietate publică, și unele bunuri proprietate privată, fundamentată în dreptul administrativ;
- stabilirea raportului de la întreg la parte, în sens invers, considerându-se că noțiunea de proprietate publică este mai largă decât cea a domeniului public, ea incluzând și domeniul privat, fundamentată în dreptul civil;
- identificarea unui sens larg al noțiunii de domeniu public, corespunzător celei de-a treia poziții menționate, și a unui sens restrâns al noțiunii de domeniu public, corespunzător celei de-a doua poziții, care susține echivalența celor două noțiuni, susținută tot în doctrina civilistă.

Adoptată relativ târziu în raport cu multitudinea de probleme apărute în practică legate de *delimitarea domeniului public de cel privat*, precum și în raport cu dispozițiile constituționale care o enumeră printre materiile legii organice, Legea nr. 213/1998 privind proprietatea publică și regimul juridic al acesteia (publicată în M.Of. al României, partea I, nr. 448/24.11.1998) nu a permis clarificarea controverselor apărute în materie. Aceasta deoarece legiuitorul s-a mulțumit să utilizeze în cuprinsul ei, în mod aleatoriu, când noțiunea de *domeniu public*, când noțiunea de *proprietate publică*, fără a exista o regulă sau un principiu anume de stabilire a raportului dintre cele două noțiuni.

Totuși, fără a putea nega relativitatea ideii de domeniialitate publică și până la urmă, chiar a sferei de cuprindere a domeniului public, în permanentă evoluție în raport cu realitățile economice, sociale și politice pe care trebuie să le exprime, din interpretarea legii s-a putut contura un punct de vedere unitar.

Aceasta deoarece, în esență, trebuia optat între cele două poziții ireconciliabile, cea care pune semnul identității între cele două noțiuni și cea care stabilește un raport, de la întreg la parte, între ele, fără a mai pune însă în discuție modul în care acest raport este înțeles. Nu trebuie neglijată nici influența factorului politic în această chestiune, cei aflați la conducerea unei țări fiind oricând în măsură să poată decide „din anumite rațiuni” scoaterea unui bun din sfera domeniului public și trecerea acestuia în sfera domeniului privat, în ideea înstrăinării, în aceleași condiții în care bunul a fost considerat ca făcând parte din domeniul public.

#### 4. Definiția dreptului de proprietate publică

Dacă până foarte recent, Legea nr.213/1998 putea fi considerată principala reglementare consacrată *regimului juridic aplicabil proprietății publice*, modificările și completările aduse prin Legea nr.71/2011 pentru punerea în aplicare a Noului Cod civil - Legea nr.287/2009, începând cu data de 1 octombrie 2011 atrag un nou sediu al materiei și anume, cel stabilit în titlul VI al acestuia denumit chiar *Proprietatea publică* din Cartea a III-a *Despre bunuri*.

De altfel, după cum vom arăta în cele ce urmează, Legea nr.71/2011 a abrogat o parte considerabilă a Legii nr.213/1998 căreia i-a conferit și un nou titlu, adecvat conținutului rămas în vigoare, de *lege privind bunurile proprietate publică*. Potrivit art.858 din Noul Cod civil, având ca titlu marginal, **definiția dreptului de proprietate publică**: *“Proprietatea publică este dreptul de proprietate ce aparține statului sau unei unități administrativ-teritoriale asupra bunurilor care, prin natura lor sau prin declarația legii, sunt de uz ori de interes public, cu condiția să fie dobândite prin unul din modurile prevăzute de lege.”*

Pe lângă constatarea evidentă că, în conținutul explicației se reia chiar noțiunea care se dorește a fi definită, la o analiză mai atentă se poate observa că, de fapt, această definiție a dreptului de proprietate publică inspirată din doctrina civilistă în materie se referă la *proprietatea publică* enunțând două elemente specifice *regimului juridic aplicabil acesteia*. Este vorba despre **titularii acestui drept** (sau *subiectele dreptului de proprietate publică*), care nu pot fi decât *statul* sau *unitățile administrativ-teritoriale* și, respectiv, despre **sfera bunurilor aparținând proprietății publice** (sau *obiectul dreptului de proprietate publică*) stabilită, pe baza *criteriilor de domencialitate publică*.

De altfel, un text aproape similar dar într-o altă formulare se regăsește în Titlul I al aceleiași Cărți a Noului Cod civil, denumit *Bunurile și drepturile reale în general*. Astfel, potrivit art.554 alin.(1) având ca titlu marginal, **Proprietatea publică**: *“Bunurile statului și ale unităților administrativ-teritoriale care, prin natura lor sau prin declarația legii sunt de uz sau de interes public formează obiectul proprietății publice, însă numai dacă au fost legal dobândite de către acestea. Conform art.554 alin.(2): Dacă prin lege nu se prevede altfel, dispozițiile aplicabile dreptului de proprietate privată se aplică și dreptului de proprietate publică, însă numai în măsura în care sunt compatibile cu acesta din urmă.”*

### 5. Obiectul proprietății publice

Potrivit art.859 din NCC având ca titlu marginal **Obiectul proprietății publice. Delimitarea de domeniul privat**: *“ (1) Constituie obiect exclusiv al proprietății publice bogățiile de interes public ale subsolului, spațiul aerian, apele cu potențial energetic valorificabil, de interes național, plajele, marea teritorială, resursele naturale ale zonei economice și ale platoului continental, precum și alte bunuri stabilite prin lege organică. (2) Celelalte bunuri care aparțin statului ori unităților administrativ-teritoriale fac parte, după caz, din domeniul public sau din domeniul privat al acestora, însă numai dacă au fost, la rândul lor, dobândite prin unul dintre modurile prevăzute de lege.”*

Art.859 în alin.(1) preia ad literam conținutul art.136 alin.(3) din Constituție, enumerând aceleași bunuri ale proprietății publice de rang constituțional. Alin.(2) se referă la celelalte bunuri, de natură legală ce aparțin statului ori unităților administrativ-teritoriale, adică, unicilor titulari ai dreptului de proprietate publică, care fac parte din domeniul public sau din domeniul privat al acestora. Se face astfel o trecere de la noțiunea de proprietate publică, de rang constituțional, la noțiunile de domeniu public și domeniu privat, noțiuni de rang legal, trecere anticipată chiar din titlul marginal. De reținut însă că textul legal nu se referă exclusiv la bunuri proprietate publică, care pot aparține doar domeniului public deoarece domeniul privat semnifică bunuri proprietate privată care aparțin statului sau unităților administrativ-teritoriale asemeni oricărui proprietar.

### 6. Sfera bunurilor domeniului public (proprietate publică)

În art.3 alin.(1) al Legii nr.213/1998 rămas în vigoare sunt identificate următoarele **trei categorii de bunuri care alcătuiesc domeniul public**. În primul rând, este vorba de **cele prevăzute la art.135 alin.(4) din Constituție** [devenit art.136 alin.(3) după republicare–subl.ns.]. În al doilea rând, este vorba de **bunurile stabilite în anexa la lege**. În al treilea rând, mai pot fi adăugate, **“orice alte bunuri care, potrivit legii sau prin natura lor, sunt de uz sau de interes public și sunt dobândite de stat sau de unitățile administrativ-teritoriale prin modurile prevăzute de lege”**. Se distinge apoi între domeniul public al statului, domeniul public județean și domeniul public comunal sau orășenesc.

Or, în raport cu această modalitate de prezentare a sferei bunurilor domeniului public, constatăm că legiuitorul utilizează sintagma domeniu public, pentru a se referi mai întâi, la bunurile care potrivit art.136 alin.(3) din Constituție, aparțin proprietății publice. Apoi sunt avute în vedere bunurile enumerate cu caracter exemplificativ, în anexa la lege, fiind vorba în acest caz, despre criteriul normei de trimitere stabilit tot în art.136 alin.(3) din Constituție, de identificare a altor bunuri ale proprietății publice, **“alte bunuri stabilite de lege”**. În sfârșit, mai pot aparține domeniului public, și bunurile care îndeplinesc criteriile de domencialitate publică, menționate expres de legiuitor, Constituția referindu-se la criteriul interesului public cu privire la bogățiile subsolului și al interesului național, cu privire la **„apele cu potențial energetic valorificabil”**.

În plus, deși legea are ca obiect de reglementare, conform titlului său actual, bunurile proprietatea publică, lista din anexă se intitulează "listă cuprinzând *unele bunuri care alcătuiesc domeniul public al statului și al unităților administrativ-teritoriale*".

În consecință, Legea nr.213/1998 ne determină să identificăm sfera bunurilor aparținând proprietății publice cu sfera bunurilor aparținând domeniului public, fiind vorba în mod implicit, de noțiuni ce cuprind aceeași sferă de bunuri.

Astfel, legea operează cu noțiunea de domeniu public pentru a identifica bunuri care, potrivit Constituției, sunt obiect al proprietății publice, de unde concluzia conform căreia, **orice bun al proprietății publice este și un bun al domeniului public**

.De altfel, această constatare este susținută într-un mod și mai tranșant și de conținutul art.860 din NCC potrivit căruia: (1) **Bunurile proprietate publică fac parte din domeniul public național, județean sau după caz, local.** (2) *Delimitarea dintre domeniul public național, județean și local se face în condițiile legii.* (3) *Bunurile care formează obiectul exclusiv al proprietății publice a statului sau unităților administrativ-teritoriale potrivit unei legi organice nu pot fi trecute din domeniul public al statului în domeniul public al unei unități administrativ-teritoriale sau invers decât ca urmare a modificării legii organice. În celelalte cazuri trecerea unui bun din domeniul public al statului în domeniul public al unității administrativ-teritoriale și invers se face în condițiile legii.*

Practic alin.(1) și (2) al art.860 NCC sunt complementare art.3 din Legea nr.213/1998 privind bunurile proprietate publică iar legea la care face trimitere alin.(2) al art.860 este chiar această lege.

#### **Criterii de domeniialitate publică. Domeniul privat**

În privința **diferențierii dintre domeniul public și cel privat**, s-a încercat delimitarea lor utilizându-se anumite procedee. Problema care se pune în acest caz, este aceea de a ști dacă unul sau mai multe dintre aceste criterii poate funcționa de sine stătător pentru a se stabili dacă un bun aparține sau nu domeniului public.

Astfel, unul dintre criteriile l-a reprezentat **natura bunurilor**, apreciată ca determinantă în distingerea celor două domenii, ca urmare a existenței unor categorii de bunuri, care, datorită naturii lor, nu puteau aparține unui particular, ca de exemplu o șosea.

Un alt criteriu prin care se stabilește apartenența la domeniul public este cel al **afectării bunului unui serviciu public**, criteriu care, nu poate contribui singur la departajarea celor două domenii, deoarece extinde excesiv sfera bunurilor care ar aparține domeniului public. Există numeroase servicii publice realizate de agenți privați cu bunuri aflate în proprietatea acestora (învățământ particular, transport particular etc.).

În sfârșit, mai este menționat de doctrină și criteriul **uzului direct și general al bunului public**, deci nu afectat unui serviciu public sau de utilitate publică, criteriu considerat ca prea restrictiv, în raport cu sfera bunurilor aparținând domeniului public.

În ce privește legislația, art.858 din Noul Cod civil menține cele două criterii ce fuseseră stabilite de art.1 din Legea nr.213/1998 (în prezent abrogat) și anume: natura lor sau declarația legii, în funcție de care bunurile sunt de uz sau de interes public.

Deși folosite în mod constant pentru definirea dreptului de proprietate publică și implicit a domeniului public, noțiunile de uz și interes public nu sunt ele însele definite în legislație, intrând în categoria conceptelor juridice nedeterminate ce permit o largă putere de apreciere în favoarea autorităților administrației publice centrale și locale cu competențe în administrarea domeniului public.

În condițiile în care termenii menționați nu sunt determinați prin lege, cu atât mai puțin se pot defini speciile acestora – uzul și interesul public național, județean sau local, aspecte care ridică probleme în delimitarea domeniului public național, județean și local.

În raport cu domeniul public, domeniul privat al statului sau unităților administrativ-teritoriale reprezintă **regula**, dreptul de proprietate asupra bunurilor aparținând acestuia fiind exercitat de autoritățile administrației publice centrale sau locale.

Astfel, potrivit art.4 alin.(1) din Legea nr.213/1998: „*Domeniul privat al statului sau al unităților administrativ-teritoriale este alcătuit din bunuri aflate în proprietatea lor și care nu fac parte din domeniul public*” fiind supuse în consecință regimului dreptului comun. De altfel, potrivit art.4 alin.(2) din aceeași lege: „*Asupra acestor bunuri statul sau unitățile administrativ-teritoriale au drept de proprietate privată.*”

### **7. Caracterele dreptului de proprietate publică**

Paradoxal, deși doctrina civilistă s-a diferențiat de doctrina administrativă în privința corelației proprietate publică – domeniu public și implicit a sferei bunurilor acestora, în problema particularităților dreptului de proprietate publică (domeniului public) a existat dintotdeauna o poziție comună. Axul principal al regimului juridic aplicabil proprietății publice este, fără îndoială, principiul **inalienabilității**, principiu modern adoptat la jumătatea secolului al XIX-lea. Durata sa este limitată doar la perioada în care bunul face parte din domeniul public, adică la durata afecțiunii, odată dezafectat de caracterul public, bunul respectiv putând fi înstrăinat.

Semnificația deosebită a acestui principiu este relevată și de consacrarea lui expresă în art.136 alin.(4) din Constituție, după cum am arătat deja. Ca o consecință a inalienabilității sale, dreptul de proprietate asupra bunurilor aparținând domeniului public este imprescriptibil, ceea ce exclude posibilitatea dobândirii acestora pe calea uzucapiunii sau pe calea posesiunii de bună-credință, în cazul bunurilor mobile. O altă consecință a caracterului inalienabil al bunurilor ce aparțin domeniului public este insesizabilitatea lor, care se opune urmăririi lor silite.

Particularitățile prin care domeniul public se delimitează de domeniul privat sunt prevăzute în mai multe acte normative printre care Legea fondului funciar nr.18/1991 republicată cu modificările și completările ulterioare, sau Legea nr.215/2001 privind administrația publică locală republicată cu modificările și completările ulterioare.

Dispozițiile cu rol de drept comun au fost conținute însă în art.11 și 13 din Legea nr.213/1998 abrogate la 1 octombrie 2011 prin Legea nr.71/2011 de punere în aplicare a Noului Cod civil, ele regăsindu-se în prezent în acest din urmă act normativ.

Astfel, potrivit art.861 alin.(1) și (2) din NCC: „*Bunurile proprietate publică sunt inalienabile, imprescriptibile și insesizabile. Proprietatea asupra acestor bunuri nu se stinge prin neuz și nu poate fi dobândită de terți prin uzucapiune sau, după caz, prin posesia de bună-credință asupra bunurilor mobile.*” *Caracterul imprescriptibil* derivă din caracterul inalienabil și se traduce prin imposibilitatea altor persoane de a dobândi bunuri proprietate publică prin uzucapiune sau prin efectul posesiei de bună-credință asupra bunurilor mobile.

Imprescriptibilitatea bunurilor proprietate publică a fost interpretată în doctrină ca operând atât sub aspect achizitiv, cât și sub aspect extinctiv. Prin urmare, nu numai că bunurile proprietate publică nu pot fi dobândite prin modalitatea prescripției achizitive, dar statul și unitățile administrativ-teritoriale au un drept imprescriptibil de a introduce acțiune în revendicare pentru bunurile ce fac obiectul proprietății publice.

Caracterul inesizabil decurge tot din caracterul inalienabil și este o consecință a acestuia, deoarece implică interzicerea executării silite și a constituirii de garanții reale asupra bunurilor proprietate publică.

Inalienabilitatea, inesizabilitatea și imprescriptibilitatea reprezintă trăsături generale și comune pentru toate bunurile proprietate publică. În afara acestor trăsături, însă, unor categorii de bunuri proprietate publică le sunt aplicabile și alte reguli, constituind regimul juridic special al acestora.

Art.862 din Noul Cod civil consacră **limitele exercitării dreptului de proprietate publică** astfel:

*“(1) Dreptul de proprietate publică este susceptibil de orice limite reglementate de lege sau de prezentul Cod pentru dreptul de proprietate privată, în măsura în care acestea sunt compatibile cu uzul sau interesul public căruia îi sunt destinate bunurile afectate.*

*(2) Incompatibilitatea se constată prin acordul dintre titularul proprietății publice și persoana interesată sau, în caz de divergență, pe cale judecătorească.*

*(3) În aceste cazuri, persoana interesată are dreptul la o justă și promptă despăgubire din partea titularului proprietății publice.”*

### **8. Modurile de dobândire ale dreptului de proprietate publică**

Art. 863 din NCC având ca titlu marginal Cazurile de dobândire a dreptului de proprietate publică enumeră (preluând parțial conținutul art.7 din Legea nr.213/1998 abrogat prin Legea nr.71/2011) următoarele modalități de dobândire a dreptului de proprietate publică:

- a) prin achiziție publică efectuată în condițiile legii;
- b) prin expropriere pentru cauză de utilitate publică, în condițiile legii;
- c) prin donație sau legat, acceptat în condițiile legii, dacă bunul prin natura lui sau prin voința dispunătorului, devine de uz ori de interes public;
- d) prin convenție cu titlu oneros, dacă bunul prin natura lui sau prin voința dobânditorului, devine de uz ori de interes public;
- e) prin transferul unui bun din domeniul privat al statului în domeniul public al acestuia sau din domeniul privat al unei unități administrativ-teritoriale în domeniul public al acesteia în condițiile legii;
- f) prin alte moduri stabilite de lege.

Spre deosebire de art.7 din Legea nr.213/1998 care prevedea ca primă modalitate de dobândire a dreptului de proprietate publică, calea naturală, art.863 din NCC a renunțat să o mai prevadă. Cu toate acestea, în realitate, ea continuă să existe fiind specifică spre exemplu, bogățiilor subsolului, în stare de zăcământ, apelor maritime interioare, falezei și plajei mării etc. asupra cărora acționează un proces dinamic de evoluție naturală ce face posibilă extinderea suprafeței inițiale.

În cazul achiziției publice este vorba doar de bunurile ce răspund uzului sau interesului public, procedura de achiziție fiind cea stabilită prin O.U.G. nr. 34/2006 privind atribuirea contractelor de achiziție publică, a contractelor de concesiune de lucrări publice și a contractelor de concesiune de servicii cu modificările și completările ulterioare.

Exproprierea pentru cauză de utilitate publică este reglementată în prezent prin două acte normative: Legea nr. 33/1994 privind exproprierea pentru cauză de utilitate publică cu modificările și completările ulterioare - dreptul comun în materie și Legea nr. 255/2010 privind exproprierea pentru cauză de utilitate publică, necesară realizării unor obiective de interes național, județean și local. Prin efectul exproprierii, bunurile imobile proprietatea persoanelor fizice sau persoanelor juridice cu sau fără scop lucrativ, precum și cele aflate în proprietatea privată a comunelor, orașelor, municipiilor și județelor, trec în domeniul public statului sau unităților administrativ-teritoriale, pentru cauză de utilitate publică.

Exproprierea pentru cauzele de utilitate publică enumerate la art. 6 din Legea nr. 33/1994 se realizează după declararea incidenței unei astfel de cauze de către Guvern pentru lucrările de interes național,



respectiv de către consiliile județene și Consiliul General al Municipiului București pentru lucrările de interes local. Alte cauze de utilitate publică decât cele menționate la art. 6 din Legea nr. 33/1994 pot fi declarate doar prin lege. Legea nr.255/2010 a urmărit în principal simplificarea și accelerarea procedurii de expropriere a bunurilor pentru cauze de utilitate publică.

Includerea în domeniul public a bunurilor dobândite prin acte de donație sau legate, se realizează, dacă bunul prin natura lui sau prin voința dispunătorului devine de uz sau de interes public.

NCC a adăugat o nouă modalitate de dobândire a bunurilor proprietate publică față de cele inițial precizate în art.7 al Legii nr.213/1998 – acoperind vidul legislativ existent până în prezent - și anume convenția cu titlu oneros, dacă bunul prin natura lui sau prin voința autorității administrației publice centrale sau locale competente să gestioneze asemenea bunuri devine de uz sau de interes public.

### **9. Transferul bunurilor dintr-un domeniu în altul**

În ce privește transferul unui bun din domeniul privat al statului în domeniul public al acestuia sau din domeniul privat al unei unități administrativ-teritoriale în domeniul public al acesteia este vorba de aplicarea în continuare a art.8 al Legii nr.213/1998 rămas în vigoare, potrivit căruia *“(1) Trecerea bunurilor din domeniul privat al statului sau al unităților administrativ-teritoriale în domeniul public al acestora se face, după caz, prin hotărâre a Guvernului, a consiliului județean, respectiv a Consiliului General al Municipiului București ori a consiliului local.”* În caz de litigiu, alin.(2) al art.8 stabilește competența instanței de contencios administrativ în a cărei rază teritorială se află bunul.

De asemenea art.8 alin.(3) reglementează expres situația în care se pune problema trecerii în domeniul public a unor bunuri din patrimoniul societăților comerciale, la care statul sau o unitate administrativ-teritorială este acționar, care *„se poate face numai cu plata și cu acordul adunării generale a acționarilor societății comerciale respective. În lipsa acordului menționat, bunurile societății comerciale respective pot fi trecute în domeniul public numai prin procedura exproprierii pentru cauză de utilitate publică și după o justă și prealabilă despăgubire.”*

Potrivit art.9 din lege: *„(1) Trecerea unui bun din domeniul public al statului în domeniul public al unei unități administrativ-teritoriale se face la cererea consiliului județean, respectiv a Consiliului General al municipiului București sau a consiliului local, după caz, prin hotărâre a Guvernului. (2) Trecerea unui bun din domeniul public al unei unități administrativ-teritoriale în domeniul public al statului se face, la cererea Guvernului, prin hotărâre a consiliului județean, respectiv a Consiliului general al Municipiului București sau a consiliului local.”*

Art.10 al Legii nr.213/1998 stabilește regimul juridic al trecerii unui bun din domeniul public în domeniul privat, pornind de la premisa că, inalienabilitatea domeniului public nu poate fi absolută, deoarece ea provine din „ordinea civilă”, care se poate schimba. Astfel, potrivit art.10 alin.(2) din Legea nr.213/1998 rămas în vigoare, *„Trecerea din domeniul public în domeniul privat se face, după caz, prin hotărâre a Guvernului, a consiliului județean, respectiv, a Consiliului General al Municipiului București sau a consiliului local, dacă prin Constituție sau prin lege nu se dispune altfel.”* Alin. (3) al art.10 trimite la art.8 alin.(2) mai sus evocat în ce privește acțiunea în justiție împotriva hotărârii de trecere a bunului în domeniul privat.

În consecință, dacă vreodată s-ar pune problema trecerii din domeniul public al statului în domeniul privat al acestuia a unor bunuri enumerate expres în art.136 alin.(3) ca aparținând exclusiv proprietății publice ar fi necesară o revizuire a textului constituțional sub acest aspect. În egală măsură, dacă s-ar pune problema trecerii din domeniul public al statului sau al unităților administrativ-teritoriale în domeniul privat al acestora a unor bunuri enumerate în anexa la Legea nr.213/1998 ar fi necesară modificarea Legii nr.213/1998 sub acest aspect, printr-un act cu aceeași forță juridică.

### 10. Stingerea dreptului de proprietate publică

Complementar dispozițiilor Legii nr.213/1998 privitoare la trecerea unui bun din domeniul public în domeniul privat, NCC reglementează modalitățile de stingere a dreptului de proprietate publică, printre care o menționează și pe cea prevăzută de art.10 al legii. Atunci când reglementează însă stingerea dreptului de proprietate publică, prin trecerea unor bunuri din domeniul public al statului sau al unităților administrativ-teritoriale în domeniul privat al acestora, potrivit art. 10 alin. 2 din Legea nr. 213/1998, legiuitorul nu stabilește nicio condiție sau un criteriu pentru realizarea acestei operațiuni.

Potrivit art.864 din NCC: *„Dreptul de proprietate publică se stinge dacă dacă bunul a pierit ori a fost trecut în domeniul privat, dacă a încetat uzul sau interesul public, cu respectarea condițiilor prevăzute de lege.”* Aceste noi dispoziții pot fi interpretate în sensul că, trecerea bunului din domeniul public în domeniul privat poate avea loc în condițiile stabilite de Legea nr.213/1998, dacă a încetat uzul sau interesul public.

### 11. Apărarea dreptului de proprietate publică

Dispozițiile din Legea nr.213/1998 referitoare la capacitatea procesuală a titularilor dreptului de proprietate publică au fost parțial abrogate prin Legea nr.71/2011, art. 865 din NCC stabilind în prezent regimul legal al apărării în instanță a dreptului de proprietate publică. Potrivit art.865 din NCC: *„ (1) Obligația apărării în justiție a proprietății publice revine titularului. (2) Titularii drepturilor corespunzătoare proprietății publice sunt obligați: a) să îl informeze pe proprietar cu privire la orice tulburare adusă dreptului de proprietate publică; b) să îl introducă în proces pe titularul dreptului de proprietate publică, în condițiile prevăzute de Codul de procedură civilă. ”* Dispozițiile privind acțiunea în revendicare din art.563 NCC se aplică în mod corespunzător.

Potrivit art.12 alin.(5) din Legea nr.213/1998, astfel cum a fost modificat de Legea nr.71/2011: *„În litigiile privitoare la **dreptul de administrare**, statul este reprezentat de Ministerul Finanțelor Publice, iar unitățile-administrativ-teritoriale de către consiliile județene, de Consiliul General al Municipiului București sau de consiliile locale, care dau mandat scris, în fiecare caz, președintelui consiliului județean ori primarului. Acesta poate desemna un alt funcționar de stat sau un avocat care să îl reprezinte în fața instanței.”*

### 12. Inventarierea bunurilor proprietate publică

Conform art.18 din Legea nr.213/1998: *„Evidența contabil-financiară a bunurilor care alcătuiesc domeniul public al statului și al unităților administrativ-teritoriale se ține distinct în contabilitate, potrivit normelor metodologice elaborate de Ministerul Finanțelor și aprobate prin hotărâre a Guvernului.”* În art.19 al Legii a fost stabilit un termen pentru realizarea inventarului bunurilor din domeniul public, în baza unor norme tehnice aprobate prin Hotărâre a Guvernului.

Potrivit art.20 din Legea nr.213/1998: *„Inventarul bunurilor din domeniul public al statului se întocmește, după caz, de ministere, de celelalte organe de specialitate ale administrației publice centrale, precum și de autoritățile publice centrale care au în administrare asemenea bunuri. Centralizarea inventarului se realizează de către Ministerul Finanțelor și se supune spre aprobare Guvernului.”*

Potrivit art.21 din Legea nr.213/1998: *„(1) Inventarul bunurilor care alcătuiesc domeniul public al unităților administrativ-teritoriale se întocmește, după caz, de comisii special constituite, conduse de președinții consiliilor județene, respectiv, de primarul general al municipiului București sau de primari.(2) Inventarele astfel întocmite se însușesc după caz, de consiliile județene, de Consiliul General al Municipiului București sau de consiliile locale. (3) Inventarele astfel însușite se centralizează de consiliul județean, respectiv de Consiliul General al Municipiului București, și se trimit Guvernului, pentru ca, prin hotărâre să se ateste apartenența bunurilor la domeniul public județean sau de interes local.”*

Înregistrarea operațiunilor de modificare a regimului juridic al bunurilor din domeniul public al statului sau unităților administrativ-teritoriale revine conform art.23 al legii, ministerelor, celorlalte organe de

specialitate ale administrației publice centrale, autorităților publice centrale, consiliilor județene, Consiliului General al Municipiului București și consiliilor locale, după caz.

Potrivit art.120 alin. (1) din Legea nr. 215/2001 privind administrația publică locală republicată „*aparțin domeniului public de interes local sau județean bunurile care, potrivit legii sau prin natura lor, sunt de uz sau de interes public și nu sunt declarate prin lege de uz sau de interes public național*”.

Deși, Legea nr.215/2001 nu face referire expresă la Legea proprietății publice din 1998, se înțelege că pe aceasta o vizează în primul rând. Legea nr. 213/1998 a adoptat soluția unei anexe, care nominalizează la punctul I, bunurile domeniului public al statului, la punctul II, bunurile domeniului public județean iar la punctul III, bunurile domeniului public local al comunelor, orașelor și municipiilor.

Astfel, în ce privește categoriile de bunuri proprietate publică identificăm:

**A. Bunurile proprietate publică enumerate de art.136 alin.(3) din Constituție:** bogățiile de interes public ale subsolului, spațiul aerian, apele cu potențial energetic valorificabil, de interes național, plajele, marea teritorială, resursele naturale ale zonei economice și ale platoului continental.

**B. Bunurile proprietate publică enumerate în Lista anexă a Legii nr.213/1998 ca aparținând statului** (dintre care unele sunt reluate din art.136 alin.(3) din Constituție):

1. bogățiile de interes public ale subsolului, în stare de zăcământ;
2. spațiul aerian;
3. apele de suprafață, cu albiile lor minore, malurile și cuvetele lacurilor, apele subterane, apele maritime interioare, faleza și plaja mării, cu bogățiile lor naturale și cu potențialul energetic valorificabil, marea teritorială și fundul apelor maritime, căile navigabile interioare;
4. pădurile și terenurile destinate împăduririi, cele care servesc nevoilor de cultură, de producție ori de administrație silvică, iazurile, albiile pâraielor, precum și terenurile neproductive incluse în amenajamentele silvice, care fac parte din fondul forestier național și nu sunt proprietate privată;
5. terenurile care au aparținut domeniului public al statului înainte de 6 martie 1945; terenurile obținute prin lucrări de îndiguiri, de desecări și de combatere a eroziunii solului; terenurile institutelor și stațiunilor de cercetări științifice și ale unităților de învățământ agricol și silvic, destinate cercetării și producerii de semințe și de material săditor din categoriile biologice și de animale de rasă;
6. parcurile naționale;
7. rezervațiile naturale și monumentele naturii;
8. patrimoniul natural al Rezervației Biosferei "Delta Dunării";
9. resursele naturale ale zonei economice și ale platoului continental, împreună cu platoul continental;
10. infrastructura căilor ferate, inclusiv tunelele și lucrările de artă;
11. tunelele și casetele de metrou, precum și instalațiile aferente acestuia;
12. drumurile naționale -autostrăzi, drumuri expres, drumuri naționale europene, principale, secundare;
13. canalele navigabile, cuvetele canalului, construcțiile hidrotehnice aferente canalului, ecluzele, apărările și consolidările de maluri și de taluzuri, zonele de siguranță de pe malurile canalului, drumurile de acces și teritoriile pe care sunt realizate acestea;
14. rețelele de transport al energiei electrice;
15. spectre de frecvență și rețelele de transport și de distribuție de telecomunicații;
16. canalele magistrale și rețelele de distribuție pentru irigații, cu prizele aferente;
17. conductele de transport al țițeiului, al produselor petroliere și al gazelor naturale;
18. lacurile de acumulare și barajele acestora, în cazul în care activitatea de producere a energiei electrice este racordată la sistemul energetic național, sau cele cu tranșe pentru atenuarea undelor de viitură;
19. digurile de apărare împotriva inundațiilor;

20. lucrările de regularizare a cursurilor de ape;
21. cantoanele hidrotehnice, stațiile hidrologice, meteorologice și de calitate a apelor;
22. porturile maritime și fluviale, civile și militare - terenurile pe care sunt situate acestea, diguri, cheiuri, pereuri și alte construcții hidrotehnice pentru acostarea navelor și pentru alte activități din navigația civilă, bazine, acvatorii și șenale de acces, drumuri tehnologice în porturi, monumente istorice aflate în porturi, cheiuri și pereuri situate pe malul căilor navigabile, în afara incintelor portuare destinate activităților de navigație;
23. terenurile destinate exclusiv instrucției militare;
24. pichetele de grăniceri și fortificațiile de apărare a țării;
25. pistele de decolare, aterizare, căile de rulare și platformele pentru îmbarcare-debarcare situate pe acestea și terenurile pe care sunt amplasate;
26. statuile și monumentele declarate de interes public național;
27. ansamblurile și siturile istorice și arheologice;
28. muzeele, colecțiile de artă declarate de interes public național;
29. terenurile și clădirile în care își desfășoară activitatea: Parlamentul, Administrația Prezidențială, Guvernul, ministerele și celelalte organe de specialitate ale administrației publice centrale și instituțiile publice subordonate acestora; instanțele judecătorești și parchetele de pe lângă acestea; unități ale Ministerului Apărării Naționale și ale Ministerului Administrației și Internelor, ale serviciilor publice de informații, precum și cele ale Direcției generale a penitenciarelor; serviciile publice deconcentrate ale ministerelor și ale celorlalte organe de specialitate ale administrației publice centrale, precum și instituțiile prefectului, cu excepția celor dobândite din venituri proprii extrabugetare, care constituie proprietatea privată a acestora.

Potrivit O.U.G.nr.206/2000 așa cum a fost aprobată prin Legea nr.713/2001: *“Baza materială a instituțiilor de învățământ superior de stat este de drept proprietatea acestora. Ministerul Educației și Cercetării este împuternicit să emită certificate de atestare a dreptului de proprietate pentru instituțiile de învățământ superior, pe baza documentației înaintate de către acestea.*”

*Terenurile și clădirile în care își desfășoară activitatea unitățile și instituțiile de învățământ preuniversitar din subordinea Ministerului Educației și Cercetării, ale căror cheltuieli de întreținere, funcționare și dezvoltare se finanțează de la bugetul de stat, face parte din domeniul public al statului și se află în administrarea Ministerului Educației și Cercetării. Celelalte componente ale bazei materiale sunt de drept proprietatea unităților și instituțiilor respective.”*

Conform art.16 al art.I din Legea nr.47/2004 care completează O.U.G.nr.43/1997 privind regimul drumurilor republicată:

*“Fac parte din elementele infrastructurii autostrăzilor și drumurilor naționale aparținând domeniului public al statului:*

1. *suprastructura și infrastructura drumului, situate în cadrul amprizei și terenul aferent;*
2. *podurile, tunelurile, viaductele, pasajele denivelate și alte lucrări de artă, cu terenul aferent;*
3. *locurile de parcare, oprire și staționare, precum și terenurile aferente care aparțin domeniului public al statului;*
4. *lucrările de consolidare, de protecție și de apărare și terenul aferent;*
5. *plantațiile rutiere și terenul aferent;*
6. *suprafețele de teren situate de o parte și de cealaltă a drumului, care formează zonele de siguranță, în limitele prevăzute de ordonanță”.*

### **C. Bunurile proprietate publică a județelor enumerate în Lista anexă a Legii nr.213/1998:**

1. drumurile județene;
2. terenurile și clădirile în care își desfășoară activitatea consiliul județean și aparatul propriu al acestuia, precum și instituțiile publice de interes județean, cum sunt: biblioteci, muzee, spitale

județene, și alte asemenea bunuri, dacă nu au fost declarate de uz sau interes public național sau local;

3. rețelele de alimentare cu apă realizate în sistem zonal sau microzonal, precum și stațiile de tratare cu instalațiile, construcțiile și terenurile aferente acestora.

Potrivit O.U.G.nr.206/2000 așa cum a fost aprobată prin Legea nr.713/2001:

*“Terenurile și clădirile în care își desfășoară activitatea unitățile de învățământ special de stat fac parte din domeniul public județean, respectiv al municipiului București, și trec în administrarea inspectoratelor școlare județene, respectiv a Inspectoratului Școlar al Municipiului București. Bunurile imobile trecute în administrarea serviciilor deconcentrate pentru protecția drepturilor copilului din subordinea consiliilor județene, în temeiul art.3 din H.G.nr.261/2000 trec în administrarea inspectoratelor școlare.”*

**D. Bunurile proprietate publică a comunelor, orașelor și municipiilor:**

1. drumurile comunale, vicinale și străzile;
2. piețele publice, comerciale, târgurile, oboarele și parcurile publice, precum și zonele de agrement;
3. lacurile și plajele, care nu sunt declarate de interes public național sau județean;
4. rețelele de alimentare cu apă, canalizare, termoficare, stațiile de tratare și epurare a apelor uzate, cu instalațiile, construcțiile și terenurile aferente;
5. terenurile și clădirile în care își desfășoară activitatea consiliul local și primăria, precum și instituțiile publice de interes local, cum sunt: bibliotecile, muzeele, spitalele, policlinicile și altele asemenea;
6. locuințele sociale;
7. statuile și monumentele, dacă nu au fost declarate de interes public național;
8. bogățiile de interes public ale subsolului, în stare de zăcământ, dacă nu au fost declarate de interes național;
9. terenurile cu destinație forestieră, dacă nu fac parte din domeniul public al statului și dacă nu sunt proprietatea persoanelor fizice ori a persoanelor juridice de drept privat;
10. cimitirele orășenești, comunale.

Potrivit O.U.G.nr.206/2000 așa cum a fost aprobată prin Legea nr.713/2001:

*“Terenurile și clădirile în care își desfășoară activitatea unitățile de învățământ preuniversitar de stat: grădinițe, școli generale primare și gimnaziale, licee, grupuri școlare, seminarii teologice, școli profesionale și școli postliceale fac parte din domeniul public al comunelor, orașelor, municipiilor, județelor sau al municipiului București, în a căror rază teritorială își desfășoară activitatea, și trec în administrarea inspectoratelor școlare județene, respectiv, a Inspectoratului Școlar al Municipiului București, în condițiile legii. Celelalte componente ale bazei materiale sunt de drept proprietatea unităților de învățământ preuniversitar de stat.”*

*“Schimbarea destinației bazei materiale a instituțiilor și unităților de învățământ preuniversitar se poate realiza numai cu avizul conform al ministrului educației și cercetării. Înstrăinarea sau schimbarea destinației bunurilor din baza materială a învățământului fără avizul ministrului educației și cercetării constituie infracțiune și se pedepsește conform legii penale. Actele de înstrăinare sau de schimbare a destinației bunurilor din baza materială a învățământului, fără avizul ministrului educației și cercetării sunt nule.”*

**E).** Alte bunuri pot fi stabilite ca aparținând proprietății publice, dacă prin natura lor sau prin declarația legii sunt de uz sau de interes public, cu condiția să fie dobândite prin unul din modurile prevăzute de lege.

**F).** În ce privește bunurile aparținând domeniului public al unităților administrativ-teritoriale, acestea au fost inventariate potrivit procedurii stabilite de dispozițiile Legii nr.213/1998 mai sus menționate, astfel că în prezent există Hotărâri ale Guvernului pentru fiecare județ în parte care atestă inventarul fiecărui județ, Hotărâri modificate ulterior adoptării, de nenumărate ori, inclusiv, ca urmare a unor soluții

pronunțate de instanțele judecătorești. Paradoxal, nu s-a realizat nici până în prezent, inventarierea bunurilor domeniului public al municipiului București datorită complexității de probleme existente la nivelul capitalei sub acest aspect.

### 13. Modalitățile de exercitare a dreptului de proprietate publică

Art.136 alin.(4) din Constituția republicată enumeră modalitățile de punere în valoare a bunurilor proprietate publică ulterior consacării caracterului inalienabil al acestora. Dispozițiile constituționale preluate în principal în Legea nr.213/1998 au fost abrogate prin Legea nr.71/2011, regimul juridic aplicabil acestora regăsindu-se în principal, în capitolul II intitulat Drepturile reale corespunzătoare proprietății publice din titlul III consacrat Proprietății publice conținut de Cartea a III-a (Despre bunuri) din Noul Cod Civil, intrat în vigoare la 1 octombrie 2011.

Astfel, art.866 din NCC intitulat *Drepturile reale corespunzătoare proprietății publice* dispune: *“Drepturile reale corespunzătoare proprietății publice sunt dreptul de administrare, dreptul de concesiune și dreptul de folosință cu titlu gratuit.”* Din enumerarea constituțională lipsește doar *închirierea*, calificată din perspectiva dreptului civil, ca un *drept de creanță*.

**a). Darea în administrare:** NCC reglementează în detaliu, dreptul de administrare, într-o secțiune distinctă. Astfel, potrivit art.867 din NCC: *“Dreptul de administrare se constituie prin hotărâre a Guvernului, a consiliului județean sau, după caz, a consiliului local”*, aceste autorități fiind și cele care controlează modul de exercitare a dreptului de administrare.

Dispoziția legală complementară privind bunurile proprietate publică a statului se regăsește în art. 1 alin.(5) lit. c din Legea nr. 90/2001 privind organizarea și funcționarea Guvernului României și a ministerelor, potrivit căruia Guvernul exercită funcția de administrare a proprietății statului, prin care se asigură administrarea proprietății publice și private a statului.

Dispozițiile legale complementare privind bunurile proprietate publică a unităților administrativ-teritoriale se află în Legea administrației publice locale nr. 215/2001 republicată. Astfel, potrivit art. 36 alin. (2) lit. c din lege, *consiliul local exercită atribuții privind administrarea domeniului public și privat al comunei, orașului sau municipiului iar potrivit art.81 alin.(2), lit.f, consiliile locale ale sectoarelor municipiului București administrează, în condițiile legii, bunurile proprietate publică sau privată a municipiului, de pe raza sectorului, pe baza hotărârii Consiliului General al Municipiului București.* În plus, potrivit art.91 alin.(1) lit.c), *consiliile județene dispun de atribuții privind gestionarea patrimoniului județului.*

Potrivit art. 15 alin. (1) din Ordonanța Guvernului nr. 53/2002 privind Statutul-cadru al unității administrativ-teritoriale, prin Statut se stabilesc *criteriile pe baza cărora bunurile aflate în proprietatea publică a unității administrativ-teritoriale pot fi date în administrare regiilor autonome ori instituțiilor publice.*

Autoritățile administrației publice centrale sau locale însărcinate de legiuitorul organic cu rolul de “reprezentare” a statului sau unităților administrativ-teritoriale cu privire la bunurile pe care acestea din urmă le au în proprietate gestionează aceste bunuri, îndeplinind rolul unui administrator general, deoarece acestea sunt chiar autoritățile care, în numele statului sau al unităților administrativ-teritoriale pot da aceste bunuri în administrare, regiilor autonome sau instituțiilor publice, așa cum prevede textul constituțional.

În unele acte normative speciale sunt identificate instituții publice ce pot beneficia de darea în administrare cum ar fi: institutele și stațiunile de cercetare și producție agricolă; institutele publice de cercetare sau instituțiile de învățământ de stat cu profil silvic; structurile silvice; universitățile de stat. Conform art.868 alin.(2) din NCC, *“Titularul dreptului de administrare se poate folosi și dispune de bunul dat în administrare în condițiile stabilite de lege și dacă este cazul, de actul de constituire.”*

Dreptul de administrare are natura juridică a unui drept real principal și este opozabil erga omnes, mai puțin titularului dreptului de proprietate publică, prin hotărârea căruia a fost constituit. El conferă titularului său, prerogativele posesiei, folosinței și dispoziției, corespunzătoare acestui drept.

Stingerea dreptului de administrare este reglementată în art.869 din NCC, potrivit căruia: *“Dreptul de administrare încetează odată cu încetarea dreptului de proprietate publică sau prin actul de revocare emis, în condițiile legii, dacă interesul o impune, de organul care l-a constituit.”*

Formularea din Noul Cod civil acordă o mai mare libertate autorității administrației publice care a emis actul de dare în administrare în raport cu vechiile situații reglementate de Legea nr. 213/1998, schimbând criteriul aflat la baza actului de revocare din culpa beneficiarului dreptului de administrare în necesitatea satisfacerii interesului public. În plus, în raport cu situațiile de încetare a dreptului de administrare prevăzute de legislație, doctrina îl mai adaugă și pe cel al pierderii calității de regie autonomă sau instituție publică, calitate indispensabilă pentru dobândirea dreptului de administrare. În ce privește apărarea în justiție a dreptului de administrare, potrivit art.870 din NCC, aceasta revine titularului dreptului.

**b). Concesiunea:** Spre deosebire de dreptul de administrare care se poate constitui doar în favoarea regiilor autonome și a instituțiilor publice, concesiunea poate să revină oricărei persoane fizice sau juridice, române sau străine. Cu titlu de excepție, în cazul anumitor bunuri proprietate publică, concesionari nu pot fi decât persoane juridice (de exemplu, conform art. 2 pct. 7 și art. 30 alin. 1 din Legea petrolului nr. 238/2004).

Sediul principal al materiei se regăsește în O.U.G.nr.54/2006 privind regimul contractelor de concesiune de bunuri proprietate publică iar ca excepție de la aplicarea regimului juridic stabilit prin O.U.G. nr. 54/2006, în cazul unui contract a cărui atribuire intră sub incidența prevederilor O.U.G. nr. 34/2006 pentru a cărui executare este necesară exploatarea unui bun proprietate publică, dreptul de exploatare a respectivului bun se transmite în cadrul și potrivit procedurii aplicate pentru atribuirea contractului în cauză.

Dispozițiile cu caracter general în materia concesiunii din Legea nr.213/1998 au fost parțial abrogate prin Legea nr.71/2011, regimul concesiunii fiind dezvoltat în trei articole ale Noului Cod civil. Astfel, potrivit art.871 având ca titlu marginal *Conținutul dreptului de concesiune: (1) Concesionarul are dreptul și, în același timp, obligația de exploatare a bunului, în schimbul unei redevențe și pentru o durată determinată, cu respectarea condițiilor prevăzute de lege și a contractului de concesiune. (2) Calitatea de concesionar o poate avea orice persoană fizică sau juridică. (3) Procedura de concesionare, precum și încheierea, executarea și încetarea contractului de concesiune sunt supuse condițiilor prevăzute de lege.*

Contractul de concesiune se încheie între autoritatea publică competentă, denumită concedent, și o persoană care acționează pe riscul și răspunderea sa, denumită concesionar. Conform art. 5 din O.U.G. nr. 54/2006, coroborat cu dispoziții ale Legii nr. 215/2001, pot avea calitatea de concedent: a). *ministerele sau alte organe de specialitate ale administrației publice centrale*, pentru bunurile proprietate publică a statului; b). *consiliile județene, consiliile locale, Consiliul General al Municipiului București sau instituțiile publice de interes local*, pentru bunurile proprietate publică a județului, orașului sau comunei.

Potrivit art.15 din Legea nr.213/1998 rămas în vigoare, concesionarea bunurilor proprietate publică se face prin licitație publică, în condițiile legii, O.U.G.nr.54/2006 reglementând procedura licitației publice. Cu titlu de excepție se poate recurge și la negociere directă, în condițiile stabilite de O.U.G.nr.54/2006. Și în cazul bunurilor proprietate publică a unităților administrativ-teritoriale, regula o constituie licitația publică, potrivit art.123 alin.(2) din Legea nr.215/2001.

Există mai multe acte normative care stabilesc excepții de la principiul licitației directe. Spre exemplu, potrivit art. 13 alin. (3) din Legea nr. 550/2002 privind vânzarea spațiilor comerciale proprietate privată a statului și a celor de prestări de servicii, aflate în administrarea consiliilor județene sau a consiliilor locale, precum și a celor din patrimoniul regiilor autonome de interes local, terenul proprietate publică, aferent spațiului comercial sau de prestări de servicii care se vinde în condițiile legii, se atribuie direct cumpărătorului printr-un contract de concesiune.

Conform art.872 din NCC ce reglementează *exercitarea dreptului de concesiune*: (1) *Concesionarul poate efectua orice acte materiale sau juridice necesare pentru a asigura exploatarea bunului. Cu toate acestea, sub sancțiunea nulității absolute, concesionarul nu poate înstrăina și nici greva bunul dat în concesiune sau, după caz, bunurile destinate ori rezultate din realizarea concesiunii și care trebuie, potrivit legii sau actului constitutiv, să fie predate concedentului la încetarea, din orice motive a concesiunii.* (2) *Fruitele, precum și în limitele prevăzute de lege și în actul de constituire, produsele bunului concesionat revin concesionarului.* (3) *În toate cazurile, exercitarea dreptului de concesiune este supusă controlului din partea concedentului, în condițiile legii și ale contractului de concesiune. Sumele încasate din concesionarea bunurilor proprietate publică se fac, după caz, venit la bugetul de stat sau la bugetele locale, potrivit art.16 din Legea nr.213/1998.*

Conform art. 7 din O.U.G. nr. 54/2006, *”durata maximă a concesiunii este de 49 de ani, ea putând fi prelungită o dată cu cel mult jumătate din durata sa inițială prin simplul acord de voință al părților”*. Reglementarea actuală interzice subconcesionarea bunului concesionat, cu o excepție expres prevăzută în cuprinsul aceleiași reglementări.

O prevedere cu consecințe deosebit de importante pentru identificarea precisă și clarificarea regimului juridic al terenurilor din domeniul public dar și din domeniul privat al statului și unităților administrativ-teritoriale destinate construirii se află în art. 22 alin. (2) din Legea nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții republicată potrivit căruia: *”anterior concesionării terenurile vor fi înscrise în cartea funciară.”* Prin această dispoziție legală administratorul unui teren proprietate publică sau privată a statului ori unităților administrativ-teritoriale este responsabilizat, fiind oferită o pârghie pentru obligarea autorităților competente la efectuarea formalităților de publicitate imobiliară.

În conformitate cu art. 57 alin. (1) din O.U.G. nr. 54/2006, *încetarea contractului de concesiune* poate avea loc în următoarele situații: a). *la expirarea duratei stabilite în contractul de concesiune*; b). *în cazul în care interesul național sau local o impune, prin denunțarea unilaterală de către concedent, cu plata unei despăgubiri juste și prealabile în sarcina acestuia, în caz de dezacord fiind competentă instanța de judecată*; c). *în cazul nerespectării obligațiilor contractuale de către concesionar, prin reziliere de către concedent, cu plata unei despăgubiri în sarcina concesionarului*; d). *în cazul nerespectării obligațiilor contractuale de către concedent, prin reziliere de către concesionar, cu plata unei despăgubiri în sarcina concedentului*; e). *la dispariția, dintr-o cauză de forță majoră, a bunului concesionat sau în cazul imposibilității obiective a concesionarului de a-l exploata, prin renunțare, fără plata unei despăgubiri.* *Apărarea dreptului de concesiune în justiție revine concesionarului, potrivit art.873 din NCC.*

**c). Închirierea:** La rândul ei, închirierea bunurilor proprietate publică este enumerată expres tot în art. 136 alin. (4) din Constituție. Totodată, ea este reglementată, cu caracter general, în Legea nr. 213/1998, împreună cu *concesiunea*. Conform art.14 din Legea nr.213/1998: (1) *Închirierea bunurilor proprietate publică a statului sau a unităților administrativ-teritoriale se aprobă, după caz, prin hotărâre a Guvernului, a consiliului județean, a Consiliului General al Municipiului București sau a consiliului local, iar contractul de închiriere va cuprinde clauze de natură să asigure exploatarea bunului închiriat, potrivit specificului acestuia.* (2) *Contractul de închiriere se poate încheia, după caz, cu orice persoană fizică sau juridică, română sau străină, de către titularul dreptului de proprietate sau de administrare.*

Potrivit art.15 din aceeași lege, *”închirierea bunurilor proprietate publică se face prin licitație publică, în condițiile legii iar sumele încasate din închirierea sau din concesionarea bunurilor proprietate publică se*



*fac, după caz, venit la bugetul de stat sau la bugetele locale” (art.16 alin.1). “În cazul în care contractul de închiriere se încheie de către titularul dreptului de administrare, acesta are dreptul să încaseze din chirie o cotă parte între 20-50%, stabilită după caz, prin hotărâre a Guvernului, a consiliului județean, a Consiliului General al Municipiului București sau a consiliului local prin care s-a aprobat închirierea”, potrivit art.16 alin.(2) din Legea nr.213/1998.*

În raport cu specificul bunului, cu calitatea beneficiarului și rațiunea legiuitorului există mai multe excepții de la regula atribuirii contractului de închiriere prin licitație publică care privesc spre exemplu: locuințele sociale, locuințele de necesitate, locuințele de protocol cu statut sau fără statut de reședință oficială etc. Noul Cod civil reglementează în detaliu contractul de locațiune în art.1777-1850.

**d). Darea în folosință gratuită:** Dreptul real de folosință gratuită enumerat expres în art.136 alin.(4) din Constituție ca urmare a revizuirii din 2003 este dezvoltat în prezent în Noul Cod civil.

Potrivit art.874 din NCC având ca titlu marginal *Conținutul și limitele dreptului de folosință cu titlu gratuit* prevede: *“(1) Dreptul de folosință asupra bunurilor proprietate publică se acordă, cu titlu gratuit, pe termen limitat, în favoarea instituțiilor de utilitate publică. (2) În lipsa unor dispoziții contrare în actul de constituire, titularul beneficiază de fructele civile ale bunului. (3) Dispozițiile privind constituirea și încetarea dreptului de administrare se aplică în mod corespunzător.”*

Particularitățile acestui drept constau în caracterul său intuitu personae și temporar, dar și în faptul că el se constituie cu titlu gratuit. Titularii dreptului real de folosință gratuită sunt persoane juridice de drept privat fără scop lucrativ și instituțiile de utilitate publică.

*Darea în folosință gratuită a bunurilor proprietate publică poate fi dispusă de titularul dreptului de proprietate, respectiv statul sau unitățile administrativ-teritoriale, prin autoritățile administrației publice competente.*

Legislația în vigoare nu stabilește în mod expres *tipul de act administrativ în baza căruia se aprobă și se acordă folosința gratuită*. Din interpretarea reglementărilor legale care stabilesc atribuțiile consiliilor județene și consiliilor locale, precum și din aplicarea, prin analogie, a dispozițiilor ce privesc celelalte modalități de exercitare a dreptului de proprietate publică, în doctrină se susține că *darea în folosință gratuită a unui bun proprietate publică se decide, după caz, prin hotărâre a Guvernului, a consiliului județean, a Consiliului General al Municipiului București sau a consiliului local.*

Întrucât actul de aprobare a dării în folosință gratuită reprezintă și titlul în temeiul căruia beneficiarul acesteia poate utiliza bunul proprietate publică, *condițiile de exercitare, drepturile și obligațiile părților, precum și orice alte elemente, trebuie reglementate tot prin același act. Apărarea în justiție a dreptului de folosință cu titlu gratuit revine titularului dreptului, potrivit art.875 din NCC.*

## E.1 Managementul proprietăților municipale - studiu de caz Vatra Dornei

### Situația înaintea începerii proiectului

- Din punct de vedere instituțional, primăria municipiului Vatra Dornei nu avea un serviciu specializat în managementul proprietăților publice și private pe care le deține;
- Serviciile publice municipale, serviciul de urbanism, cadastru, serviciul venituri și economic inclusiv casieria nu lucrau într-un sistem integrat;
- Informațiile tehnice despre terenuri și clădiri se găseau în faza corelării cu informațiile cu caracter juridic. Multe din proprietăți erau subiect procesului de restituire care se desfășura în conformitate cu legislația în funcțiune;
- Prețul de vânzare a proprietăților consiliului local nu era activ legat de prețul pieței locale.

### Procesul de implementare a proiectului

Procesul de implementare a proiectului a cuprins tehnic următoarele faze:

- Inventarierea și clasificarea proprietăților;
- Analiza proprietăților;
- Strategia de vânzare a proprietăților comerciale;
- Achiziționarea de echipamente necesare proiectului.

Din punct de vedere organizațional proiectul s-a desfășurat prin:

- Parteneriatul dintre echipa primăriei și echipa de consultanți, atunci când s-au realizat componentele tehnice;
- Întâlniri cu echipa de traineri IHS și locali care a realizat manualul de formare în domeniul Managementului Proprietăților Municipale.

### Participanți implicați în proces

Pe perioada proiectului primăria municipiului Vatra Dornei a reprezentat un factor activ în luarea de inițiative sau în sprijinirea echipei de consultanți<sup>19</sup>. Responsabil din partea primăriei a fost șeful serviciului venituri, ec. Costel Ungureanu care a format împreună cu primarul municipiului, ing. Constantin Huțanu și șef serviciu economic, ec. Rodica Albei echipa de lucru și de reprezentare a municipiului în programele realizate pe durata implementării proiectului.

### Rezultatele proiectului

Proiectul a realizat la data încheierii sale următoarele:

- Clasificarea proprietăților ;
- Realizarea bazei de date;
- Analiza proprietăților;
- Scenarii de privatizare a fondului imobiliar comercial;
- Schema instituțională a managementului proprietăților;
- Instalare echipamente pentru realizarea bazei de date.

### Impactul proiectului

Prin implementarea proiectului, a crescut capacitatea primăriei de a organiza un serviciu de management al proprietăților pe care le deține, capacitate măsurabilă la nivelul calității resurselor umane și a nivelului de echipare tehnică a serviciului creat.

<sup>19</sup> / Echipa de consultanți a fost formată din Herni Schreurs și Nicolae Taralunga și a lucrat în perioada februarie-decembrie 2002.

## 1. Introducere

### 1.1. Obiectivul studiului de caz

Această lucrare are ca obiectiv general prezentarea primului proiect din Romania în domeniul managementului proprietăților municipale pentru a fi de folos și altor administrații locale în procesul realizării unei structuri proprii cu rol în echilibrarea veniturilor și cheltuielilor realizate de/cu patrimoniul primăriei. În detaliu obiectivele studiului de caz sunt următoarele:

- Dezvoltarea înțelegerii generale privind nevoia unei abordări manageriale a portofoliului de proprietăți deținute de administrația locală;
- Asigurarea de informații privind tipologia proprietăților municipale;
- Prezentarea managementului proprietăților de la faza de inventariere și clasificare până la elaborarea metodelor de evaluare a proprietăților comerciale în condițiile cererii și ofertei pe piața imobiliară locală;
- Folosirea studiului ca material de curs în cadrul manualului de training elaborat de IHS în componenta „Managementul proprietăților Municipale”.

### 1.2. Probleme existente înainte de proiect

Primăria municipiului Vatra Dornei a solicitat echipei de consultanți asistență tehnică în analiza climatului instituțional intern privind modul de gestionare a patrimoniului municipal și propunerea de modalități de îmbunătățire a performanțelor primăriei pornind de la patru arii problematice majore:

- Din punct de vedere instituțional, primăria municipiului Vatra Dornei nu avea un serviciu specializat în managementul proprietăților publice sau private pe care le deținea și nici specialiști în domeniu;
- Serviciul venituri existent se ocupa, în conformitate cu prevederile legale, cu gestionarea chirii și redevențelor stabilite pentru spațiile locative, comerciale și terenuri;
- Valoarea chiriei nu era corelată cu valoarea de piață datorită lipsei unei bănci de date organizate care să conțină și valoare de piață ale proprietăților din municipiul Vatra Dornei;
- Serviciile publice municipale, serviciul de urbanism, cadastru, serviciul venituri și economic inclusiv casieria nu lucrau într-un sistem integrat de date în scopul ținerii sub control a veniturilor obținute din proprietățile primăriei în corelare nivelul de costuri necesare întreținerii și reparării acestor proprietăți.

### 1.3. Obiectivele proiectului realizat în Vatra Dornei

Proiectul a avut patru obiective stabilite de echipa de consultanți împreună cu primăria municipiului Vatra Dornei în cursul primei misiuni din luna februarie 2002. Aceste obiective au fost următoarele:

- Înregistrarea întregii averi municipale într-o singură și completă bancă de date în scopul creșterii capacității de management a executivului primăriei în domeniul proprietăților;
- Asigurarea de date privind valoarea de piață a proprietăților pentru a lega valoarea patrimoniului de întregul ciclu al pieței imobiliare și de caracteristicile profilului economic al municipiului;
- Formularea unui plan multianual indicativ privind consecințele financiare asupra bugetului local a procesului de retrocedare/privatizare a proprietăților aflate în prezent în administrarea primăriei;
- Dezvoltarea unei strategii a patrimoniului municipal bazat pe experiența altor țări.

### 1.4. Concepte cheie

Ideea generală a proiectului s-a fundamentat pe realitatea că managementul proprietăților municipale în Romania reprezintă o problemă de structură instituțională a modului de organizare și de folosire a datelor privind proprietățile municipale. Pornind din acest punct prin proiect s-a urmărit creșterea capacității primăriei în administrarea patrimoniului prin regândirea modului de organizare și de folosire a datelor privind proprietățile municipale în trei direcții majore:

- Formularea unei politici generale asupra dezvoltării economice locale prin menținerea, creșterea sau reducerea portofoliului de proprietăți în funcție de variabile macroeconomice sau demografice;
- Tinerea în echilibru a nivelului costurilor de întreținere a proprietăților cu nivelul de venituri pentru a proteja proiecțiile bugetare anuale;
- Realizarea de venituri prin valorificarea spațiilor comerciale în scopul operării și întreținerii noilor funcțiuni publice descentralizate către nivelul local.

### 1.5. Structura studiului de caz

Obiectivele și rezultatele proiectului sunt prezentate în acest studiu de caz urmărind în general linia activităților realizate în proiect pe baza planului de acțiune formulat anterior începerii proiectului. După o prezentare generală a proiectului realizată în cuprinsul capitolului 1, studiul aduce în capitolul 2 informații generale privind municipiul Vatra Dornei insistând asupra problematicii specifice proiectului, a organigramei primăriei și a bugetului local ca elemente cheie de analiză în cadrul planului de acțiune.

Capitolul 3 listează instrumentele operaționale, structura organizațională, procesul de implementare a proiectului și modul de legare a acestuia cu componenta de training în scopul diseminării rezultatelor sectoriale ale proiectului în diverse etape ale acestuia. Capitolul 4 aduce în discuție rezultatele proiectului în legătură cu obiectivele inițiale și strategia propusă. Rezultatele sunt descrise pornind de la elementele de organizare informațională a unei structuri cu competențe în managementul proprietăților municipale, de la elemente de formulare a unei bănci de date, inclusiv de politici de management privind programe de întreținere, costuri de operare și legătura cu bugetul local. Capitolul 5 prezintă concluziile generale ale proiectului în conextul resurselor locale existente și a cadrului legislativ din România. Acestui capitol i se atașază o prezentare PowerPoint care descrie elementele semnificative ale proiectului derulat în municipiul Vatra Dornei.

## 2. Informații generale și analiza problemelor

### 2.1. Prezentarea municipiului Vatra Dornei

Municipiul așezat la o altitudine de 804 metri deasupra nivelului mării și stăbătut de râurile Bistrița și Dorna este constituit din următoarele unități distincte: Centru-Băi, Gura Negri, Argestru, Miriștea, Roșu și Petreni. Municipiul Vatra Dornei se întinde pe o suprafață de 14434 hectare. Din suprafața administrativă a municipiului 344 ha erau curți și clădiri, 369 ha terenuri cu diverse destinații, 252 ha teren arabil, 1190 ha pășuni, 1762 ha fânețe, 1 ha livezi, 105 ha drumuri și șosele municipale, 348 ha terenuri neproductive iar 10063 ha terenuri împădurite. Populația numără 19.036 de locuitori.

Profilul economic este dat de servicii hoteliere legate de bazele de tratament dezvoltate datorită existenței izvoarelor de ape minerale. Activitățile economice de bază sunt agricultura și creșterea animalelor cu industriile colaterale. Prin privatizare și dezvoltarea sectorului privat în creștere sunt activități de prelucrarea laptelui, brânzei, a lemnului, îmbutelierea apei minerale, industrializarea cărnii și construcția de mașini pentru industria lemnului. Șomajul s-a menținut pe durata proiectului sub 3%.

### 2.3. Descrierea proprietăților municipale

**2.3.1. Proprietatea:** Proprietățile sunt înregistrate în 6 clase distincte: o clasă pentru bunuri imobile, clădiri și 5 pentru diverse tipuri de echipamente, mijloace de transport, mobilier și alte bunuri mobile. Registrul bunurilor oferă informații depre bun, valoarea contabilă și amplasamentul acestuia.

Consiliul local deține 339 de clădiri publice. Domeniul privat al consiliului local conține potrivit registrului de contracte al casieriei primăriei 608 locuințe, 84 spații comerciale și 1391 loturi de teren. Aceste date sunt în mișcare datorită procesului de retrocedare. La sfârșitul anului 2002 erau înregistrate 160 cereri din care 145 erau de competența primăriei. Dintre aceste, 40 de cereri solicitau retrocedări de clădiri, iar 105 retrocedări de terenuri. Procesul de retrocedare se desfășoară în conformitate cu prevederile DL 61/1990, L 85/1992, L 114/1996, OUG 40/1999 și L 10/2001.

Legea 550/2002 prevede obligația evaluării și vânzării proprietăților cu funcțiuni comerciale aflate în administrația primăriei. Acesta sunt în număr de 47 de unități, spații comerciale cu o suprafață totală de 2396,37 mp și depozite cu o suprafață totală de 1689.16 mp. În plus, prin prevederile planului urbanistic general urmează să fie demolate 15 adrese cu funcțiuni comerciale care însumează 445.82 mp.

Hărțile cadastrale sunt într-un proces de actualizare prin finanțarea din partea Ministerului Lucrărilor Publice, Locuinței și Transporturilor. În prezent zona centrală are informații privind elemente tehnice și juridice. Procesul de actualizare se va desfășura până la sfârșitul anului 2005. Deoarece legarea informațiilor fizice cu cele juridice nu s-a finalizat, municipalitatea încă primește veniturile din operarea proprietăților dar este responsabilă de lucrările de întreținere ale acestora.

### 2.3.2. Stabilirea prețului de vânzare/concesionare proprietăților din domeniul privat al primăriei:

Procesul de evaluare pornește de la un act care justifică motivul cumpărării și propune un preț. Actul este însoțit de informații privind funcțiunea dorită, schița cadastrală și raportul de expertiză tehnică privind evaluarea terenului.<sup>20</sup> Formula de calcul folosită pentru evaluarea nu are legătură cu valoarea de piață a terenului sau cu valoarea producției funcțiunii solicitate dar este acceptată de lege (vezi anexa 1b). La concesiuni, redevența anuală se indexează anual cu indicile de inflație.

2.3.3. Proprietățile municipale și bugetul local: Baza de calcul a sumelor necesare operării și întreținerii patrimoniului este cea a anului anterior. Nu se folosește o abordare analitică a fiecărui contract de închiriere. În consecință bugetul în sine nu poate fi considerat, în managementul proprietăților, un instrument credibil de informații privind rata colectării chiriilor sau a redevențelor. Veniturile la bugetul local din administrarea proprietăților municipale au prezentat între 2001-2003 următoarea dinamică:

**Tabelul 15.** Veniturile la bugetul local din administrarea proprietăților municipale.

Venituri în lei	2001	2002	2003 (estimat)
<b>Venituri proprii totale</b>	15.843.417	23.478.421.294	<b>42.613.019.000</b>
Venituri din chirii locuințe	400.000.000	106.962.330	<b>1.000.000.000</b>
Venituri din spații comerciale	2.300.000.000	5.786.556.368	<b>1.700.000.000</b>
Venituri din concesiuni terenuri	1.000.000.000	1.619.077.302	<b>2.000.000.000</b>
Venituri din vânzări locuințe	<b>60.000.000</b>	<b>14.661.222</b>	<b>15.000.000.</b>

Costurile pentru întreținerea portofoliului de proprietăți se bazează pe un inventar al nevoilor urgente și este de obicei subevaluat (previziune pentru anul 2002 a fost de 2 miliarde lei în timp ce în anul 2001 s-au cheltuit 7,9 miliarde lei).

2.3.4. Colectarea veniturilor: Procedura de colectare a chiriilor și a redevențelor nu corespunde standardelor internaționale de separare a funcțiilor. Procedura de colectare a veniturilor propusă prin proiect este de separare a funcțiunii de înregistrare (toate activitățile necesare stabilirii valorii de plată) de cea de colectare (toate activitățile necesare strângerii sumelor stabilite).

## **2.3. Analiza problemelor**

Proiectul a analizat categorii de probleme existente la nivelul primăriei și care prin proiect pot fi soluționate sau îmbunătățite. Au fost înregistrate următoarele categorii de factori care generează probleme în realizarea unui management performant al proprietăților municipale și care vor deveni automat subiecte de intervenție ulterioară:

Proprietatea: Situația nefinalizată a retrocedărilor face dificilă decizia de a investi pe termen lung în menținerea proprietăților din moment ce nivelul de venituri la bugetul local, pe măsura retrocedării către persoane fizice, se va diminua treptat. Această situație generează pe termen mediu incertitudine în

<sup>20</sup> / Expertiza se realizează conform L 54/1998 privind circulația juridică a terenurilor, L50/1991, L 834/1991/modif. 1998 cu criteriile MLPTL și MFP nr. 2665/1C/311/1992 și cu Buletinele Informativale ale Corpului Experților Tehnici nr. 46/1998

prognoza a veniturilor și cheltuelilor cu proprietățile municipale și în consecință o degradare progresivă a clădirilor.

Informații privind proprietățile: Primăria nu avea la începutul proiectului o bază de date special proiectată pentru proprietățile publice, private, existente în intavilan și în extravilan. Aceasta face imposibilă o corectă administrare a proprietăților din punct de vedere al calcului valorii chiriei pe baza valorii de piață a proprietății și a fondurilor necesare de reparație și de întreținerea a acestor proprietăți. În plus, în cazul în care primăria dorește să vândă din patrimoniu nu are informații certe care să o aducă într-o poziție avantajoasă de negociere a prețului de tranzacționare.

Modul de calcul al valorii proprietății: Lipsa unei hărți cu indicare valorii de piață a proprietăților și a importanței pentru primărie a fiecărei proprietăți, face ca, întocmai ca la clasa anterioară de probleme, primăria să nu poată juca un rol activ în piața imobiliară în scopul atingerii unor obiective economice, sociale sau de control a speculei de terenuri/clădiri. În ceea ce privește valoarea de concesiune, dacă echivalăm împrumutul bancar cu împrumutul de folosire a terenului, primăria nu introduce în calcul un factor care să măsoare, asemeni dobânzii la un credit bancar, valoarea unei plăți amânate.

Bugetul local: Bugetul în sine nu poate fi considerat, în managementul proprietăților, un instrument credibil de informații privind rata colectării chiriilor sau a redevențelor. Aceasta generează o stare de incertitudine atunci când se fac prognoze de venituri și cheltuieli pentru anul următor și o lipsă de înțelegere a rolului patrimoniului comercial ca sursă de finanțare pentru obiective de ordin social ale municipiului. În ceea ce privește evaluarea costurilor nu este încă operațional un plan pe termen mediu de întreținere a portofoliului de proprietăți. Acesta face dificilă în discuția de formulare a bugetului susținerea finanțării unor obiective de patrimoniu față de alte clase de cheltuieli.

Colectarea veniturilor: Separarea serviciilor de înregistrare de cele de colectare reprezintă o problemă fundamentală privind standardele internaționale în domeniul finanțelor publice. Deoarece această separație nu există în prezent, este dificil de bugetat corect veniturile obținute din patrimoniu municipal, este dificil de realizat auditul privind integritatea sistemului de venituri și momentul actual al colectării și imposibil de aflat în orice moment care este exact nivelul încasărilor.

### 3. Strategii și acțiuni

#### 3.1. Strategii de operaționalizare: Forme și instrumente organizaționale

Strategia generală a proiectului a fost direcționată către (1). Stabilirea unei bănci de date complete, conținând patrimoniul imobiliar, terenuri și clădiri, care aparține primăriei municipiului Vatra Dornei și (2). Nominalizarea serviciului din interiorul primăriei care să se ocupe cu această activitate. Ca instrument de lucru se propune realizarea în prima parte a proiectului a unei bănci de date în format "Excel" și a unei hărți scara 1:1000 pentru poziționarea proprietăților imobiliare. Consultanții propun ca Serviciul Venituri din primăria municipiului Vatra Dornei să aibă ca responsabilitate managementul patrimoniului municipal cu următoarele sarcini:

- Ținerea la zi a băncii de date după realizarea ei;
- Transmiterea de informații și altor departamente/servicii din structura primăriei care procesează informații legate de proprietățile municipale;
- Realizarea rapoartelor de specialitate către primar/consiliu local.

Proiectul recomandă separarea activității de colectare a veniturilor de cele de înregistrare a contractelor și realizarea unei casierii independente în cadrul departamentului economic.

Activitățile de culegerea informațiilor implică colaborare între diversele servicii ale primăriei care lucrează cu proprietăți (venituri, economic, urbanism, cadastru, servicii publice) în urma căreia se va

realiza primul pas în obținerea unei bănci de date integrate la nivel municipal. Aceasta va conține pentru fiecare proprietate următoarele informații principale:

- Adresa (stradă, număr);
- Tipul de folosință și suprafața;
- Numele și adresa chiriașului;
- Valoarea de piață a spațiului;
- Precizări privind nevoia de lucrări de întreținere;
- Venituri și cheltuieli anuale.

Din punct de vedere al procesului, proiectul propune în prima fază următoarele activități:

- Realizarea unui format “Excel” pentru înscrierea datelor;
- Strângerea datelor;
- Stabilirea valorii de piață a proprietăților ;
- Clarificarea situației proprietăților;
- Introducerea datelor în computer.

Faza a doua proiectul propune analiza patrimoniului și formularea unei politici locale. Odată finalizată inventarierea proprietăților primăriei, domeniul public și cel privat, se va trece la analiza modului în care acestea performează anual din punct de vedere financiar: venituri și cheltuieli. Analiza se materializează printr-o politică care va defini rolul acestor proprietăți în obiectivele generale de dezvoltare a municipiului coroborând aspectele de urbanism, buget local și valoarea de piață a proprietăților comerciale<sup>21</sup>. Activitățile care au fost realizate în această direcție sunt :

- Analiza portofoliului de proprietăți;
- Formularea unei politici privind patrimoniu local.

Pentru o corectă formulare a unei politici privind proprietățile municipale și pentru o mai bună legătură cu bugetul local este nevoie de o evaluarea a nivelului de venituri și de cheltuieli a fiecărei proprietăți. În acest scop se va realiza o schemă privind întreținerea pe termen mediu, conținând lucrările de întreținere și costurile acestora. Schema va stabili nivelul cheltuielilor și prioritățile.

Prezentul proces de restituire are un impact substanțial asupra bugetului local. În cadrul proiectului va fi realizat un model de calcul financiar pe scenarii de restituire a acestor proprietăți. Activitățile care vor fi realizate în legătură cu acest aspect sunt următoarele:

- Proiectarea unei scheme de întreținere a proprietăților deținute de consiliul local;
- Prezentarea unor scenarii de dezvoltare a procesului de restituție cu prezentarea impactului financiar a acestui proces.

### **3.4. Analiza impactului factorilor interni și externi pe parcursul proiectului**

Proiectul s-a desfășurat în condiții de stabilitate generate și de faptul că primăria a solicitat realizarea acestui proiect în Vatra Dornei. Apariția legii 550 la sfârșitul anului, și implicit a proiectului, a solicitat o repliere a rezultatelor propuse inițial în ceea ce privește realizarea scenariilor financiare ale procesului de restituire a proprietăților către foștii proprietari (vezi comentariile de la subcapitolul 3.5. Rezultate, componenta 4, pct 1.12).

<sup>21</sup> / Propunerile consultanților au fost dezbătute cu grupul de lucru al proiectului, în ceea ce privește anumite prevederi din contractele de închiriere-concesiune, indicatori de stabilirea prețului pieței, formule de calcul valoarea chiriei, criterii de luare a deciziei privind vânzarea sau concesionarea terenurilor pornind de la momentul începerii tratativelor până la semnarea contractului.

### 3.5. Rezultate

Rezultatele proiectului s-au materializat în strânsă legătură cu obiectivele generale ale proiectului Matra-pme și cu cele patru obiective specifice stabilite de echipa de consultanți și de primăria municipiului Vatra Dornei în cursul lunii februarie 2002. În linie cu aceste obiective, rezultatele proiectului sunt organizate pe 5 componente:

#### Componenta 1: Din punct de vedere al structurii organizaționale:

- 1.1. Managementul proprietăților municipale a fost încredințat serviciului venituri din cadrul primăriei, serviciu aflat sub directă conducere a primarului;
- 1.2. Deși nu există un serviciu de casierie separat, în concordanță cu standardele acceptate internațional, la sfârșitul proiectului casierie primăriei lucra într-un grad de independență acceptabilă față de serviciul venituri;
- 1.3. Fondul de dezvoltare din cadrul proiectului a fost folosit pentru achiziționarea de hard și software pentru dezvoltarea unei bănci centrale privind proprietățile primăriei;

#### Componenta 2: Din punct de vedere al culegerii de date:

- 1.4. Formatul băncii de date a fost discutat, acceptat și instalat în computerele serviciului venituri din cadrul primăriei (vezi anexele 2, 3, 4 și 5);
- 1.5. Toate proprietățile municipale cunoscute fac parte din banca de date deși încă anumite informații privind proprietate sunt încă în progres;
- 1.6. Datorită numărului redus de tranzacții care să aducă informații credibile despre valorile imobiliare de piață s-a sugerat la sfârșitul proiectului ca aceste informații pe măsură ce vor apărea ca urmare firească a maturizării pieței imobiliare să fie introduse în coloana special prevăzută în tabelul privind proprietățile;
- 1.7. Finalizarea completării băncii de date este estimată de serviciul venituri a se încheia la sfârșitul lunii martie 2003;

#### Componenta 3: Scheme ajutoare de continuare a proiectului

- 1.8. În momentul finalizării completării băncii de date, conform pct.1.7., serviciul venituri și serviciul tehnic vor realiza un plan pe termen mediu privind costurile de întreținere și de operare, plan care va fi legat ulterior de procesul de construire a bugetului multianual;
- 1.9. Deoarece informațiile legate de procesul de restituire nu erau definitive, iar momentul apariției legii 550 nu a mai permis consultanților să realizeze scenarii detaliate post restituție, cu impact asupra bugetului, consultanții au decis un să formuleze scenariu general pentru cele două categorii de proprietăți (vezi conținut componenta 4);

#### Componenta 4: Din punct de vedere al analizei proprietăților și a formulării de politici de patrimoniu

- 1.10. Prin apariția Legii 550 sfârșitul anului 2002, implicit și al proiectului, portofoliu de proprietăți ai municipiului Vatra Dornei va fi compus după vânzarea spațiilor comerciale, din clădiri cu funcțiuni publice, și terenuri din intravilan sau extravilan care va fi concesionat și/sau vândut;
- 1.11. Pentru proprietățile rămase politica primăriei privind managementul proprietăților municipale va fi relativ simplă limitându-se la formularea a trei reguli generale privind realizarea unui



program pe termen mediu de întreținere a proprietăților, reducerea costurilor de operare a clădirilor și legarea informațiilor dintre banca de date privind proprietățile cu bugetul local;

- 1.12. Impactul financiar ale vânzărilor și al restituirii proprietăților s-a realizat în condițiile datelor primite la sfârșitul proiectului și a fost evaluat în scopul ajutării primăriei în formularea unor scenarii privind bugetul urmărind trei parametri:
- Valoarea proprietății care va fi vândută (F13)
  - Formula privind procentul de proprietăți care vor fi vândute în anul 2003 (F14)
  - Idem pentru anul 2004 (F15)

#### Componenta 5: Implementare și formare

- 1.13. Rezultatele proiectului pe parcursul derulării unor faze semnificative au alimentat manualul de formare pentru administrația publică locală în domeniul managementului proprietăților municipale. Pe parcursul proiectului prin componenta de formare s-au organizat trei programe de training în care au participat ca lectori consultantul local și reprezentanți ai echipei primăriei Vatra Dornei;
- 1.14. Proiectul în sine este dezvoltat într-un studiu de caz pentru a fi util și altor primării din România sau unor organizații interesate în programele de formare pentru administrația publică locală;
- 1.15. Pe parcursul proiectului, misiunile planificate s-au constituit în sesiuni de training datorită dialogului dintre echipa de consultanți și personalul primăriei.

#### **4. Concluzii**

Studiul de caz a prezentat o complexitate de aspecte cu care se confruntă administrația locală nu numai din Vatra Dornei dar și din alte orașe din România sau țări din Centrul și Estul Europei. Din acest motiv rezultatele obținute prin acest proiect trebuie percepute prin importanța lor și pentru alte orașe aflate în economii în tranziție.

Managementul proprietăților municipale este o lecție nouă pentru administrația din România, centrală și locală în egală măsură. Pentru prima dată după 50 de ani consiliile locale din România dețin proprietăți pe care aduc venituri la bugetul local dar și solicită cheltuieli pentru operare și reparații. Primăriile din România administrează proprietăți, din domeniul public sau privat dar nu au o strategie de folosire și de dezvoltare a portofoliului de proprietăți. Studiul de caz accentuează asupra nevoii ca primăriile să-și dezvolte capacitatea de management a acestor proprietăți considerând următoarele:

1. Modul în care administrația locală își inventariază proprietățile are un caracter pasiv. Acestea sunt mai degrabă clasificate în funcție de sarcinile diverselor departamente ale primăriilor și în consecință modul de inventariere nu joacă un rol mobilizator în dezvoltarea capacității manageriale a primăriilor. Din acest motiv acestea trebuie să-și clasifice proprietățile pe baza de noi tipologii. Rațiunea de a proceda astfel rezidă din realitatea că primăriile vor trebui să facă distincție între proprietăți de primă importanță și de importanță secundară.
2. În al doilea rând primăriile vor trebui să considere atributele terenului ca factor de amplasare, și în consecință, un element crucial în evaluarea proprietăților. În plus primăriile vor trebui să-și reconsidere poziția lor pe piața imobiliară și să joace un rol activ în stabilirea echilibrului dintre cererea și oferta de terenuri și implicit a prețului terenului.
3. Impactul descentralizării poate fi devastator din punct de vedere economic, social și de mediu dacă primăriile nu au resurse pentru ducerea la îndeplinire a noilor competențe. Înțelegerea rolului finanțator al proprietăților municipale trebuie corect înțeles și de administrația locală care primește

noi competențe și de administrația centrală care delegă aceste competențe la nivel local. Din acest punct de vedere legea 550/2002 nu vine în ajutorul administrației locale.

4. Veniturile totale provenite din terenurile și clădirile aflate în proprietatea primăriilor nu sunt reflectate distinct și detaliat în buget. Necunoscând exact veniturile este greu de convins consiliul să aloce fonduri pentru reparații și întreținerea proprietăților. În plus primăria nu este obișnuită să ia în calcul veniturile în scenarii alternative în funcție de ciclul pieței imobiliare. De aceea este necesar ca procesul de luare a deciziei în legătură cu valorificarea proprietăților să fie realizat în alternative pentru a formula cea mai bună decizie în managementul proprietăților municipale.
5. Activitatea de urbanism în sine trebuie să favorizeze un bun management proprietăților. Aceste două activități se susțin reciproc și își transmit date care stimulează dezvoltarea celeilalte activități. Practica planificării strategice este puțin folosită în România, tipul de plan statutar conducând decizia în amplasarea investițiilor fără să fie luate în considerație efectele interferenței cererii și ofertei de teren sau imobile. Planul de dezvoltare și planificare strategică va ajuta substanțial eforturile municipalităților în valorificarea portofoliului de proprietăți.
6. Mecanismul administrației locale din România nu este încă suficient de sensibil la schimbările demografice și economice. Dezvoltarea urbană este un fenomen continuu și din acest motive revizuirea băncii de date privind terenurile și clădirile trebuie să devină o sarcină permanentă a unității administrative responsabilă cu managementul averii municipale în 4 direcții:
  - Date generale despre proprietate;
  - Date despre lotul de teren (incluzând gradul de neocupare unde este cazul);
  - Date despre clădire (incluzând gradul de neocupare unde este cazul);
  - Date despre valoarea proprietății.
7. Proprietățile cu caracter comercial trebuie să fie considerate atunci când ajungem la evaluarea lor la forme mult mai variate decât o simplă formulă matematică care nu poate surprinde complexitatea pieței imobiliare. Metodele folosite trebuie să fie din familia metodelor orientate către identificare profitului generat de o proprietate sau unde se poate către compararea de proprietăți similare. Aceasta din urmă va duce sigur la o organizare riguroasă a băncii de date pe baza mișcărilor pieței imobiliare locale.
8. În încheiere revenim asupra aspectelor organizaționale legate de managementul proprietăților municipale. Recomandările practice formulate în timpul proiectului și acum în acest studiu de caz depind de capacitatea de a distinge diferitele competențe legate de acest subiect. Pentru atingerea de performanțe sunt de urmărit următoarele aspecte:
  - Separarea responsabilităților între cei care fac management și cei care întrețin proprietățile;
  - Creerea de noi unități organizaționale care să preia responsabilități de management al proprietăților în interiorul structurii primăriei sau din afara structurii acesteia;
  - Managementul proprietăților este o problemă de noi atitudini, cunoștințe și experiențe. Din acest motiv sistemul universitar din România ar trebui să organizeze sesiuni de educare postuniversitară în acest domeniu pentru a fi de folos administrației locale.

## 5. Rezultatele studiului de caz prezentate pe scurt

### Tipologia proprietăților municipale

Primăria municipiului Vatra Dornei deține clădiri și terenuri pe care, după caz, le închiriază, concesionează sau vinde, în conformitate cu deciziile consiliului local. Unele funcțiuni sunt, prin natura lor, non-profit, altele sunt pur comerciale. Unele funcțiuni se adresează publicului larg, eterogen din punct de vedere al veniturilor, altele unor grupuri restrânse. Dorim ca recomandarea se ajute

managementul Serviciului Venituri în activitatea de clasificare a proprietăților, în funcție de utilitatea<sup>22</sup> serviciului care se desfășoară într-un anumit spațiu<sup>23</sup>.

### 1.1. Spații pentru servicii directe: Spații ocupate de instituții publice

Această categorie se referă la toate spațiile aflate sub jurisdicția teritorială a consiliului local, ocupate<sup>24</sup> de instituții publice în scopul (a). Asigurării serviciilor publice și (b). Asigurării suportului logistic/material etc. pentru efectuarea acestor servicii. Tabelul 1 prezintă, în general, tipologia spațiilor pentru servicii directe și deținătorii acestora. În detaliu, anexa 1 prezintă adresele care corespund acestei tipologii și care sunt cuprinse în prezenta propunere.

**Tabel 16.** Tipologia spațiilor pentru servicii directe și deținătorii acestora.

Funcțiunea		Chiriașul				
		1	2	3	4	...n
1	școală					
2	grădiniță					
3	spații pentru servicii sociale					
4	birouri pentru servicii publice					
5	teatru					
6	operă					
7	muzeu					
8	case memoriale					
9	bibliotecă					
10	pompieri					
11	poliție					
12	oficiu poștal baze sportive/recreere					

Managementul organizațiilor care dețin spații necesare furnizării de servicii directe trebuie să se asigure că aceste spații (a). Corespund pe deplin nevoilor comunității din punct de vedere al normelor de funcționare și (b). Oferă cea mai bună alternativă de utilizare din punctul de vedere al nevoilor comunității. Deținătorul acestor spații va lua în considerație următoarele aspecte:

- Alocarea spațiului pentru cea mai bună alternativă economică de utilizare
- Menținerea costurilor de administrare și de operare ale spațiilor la nivel minim
- Oferirea excedentului de spațiu altor funcțiuni necesare comunității
- Achiziționarea de noi spații pentru servicii directe, atunci când se înregistrează o cerere din partea comunității
- Punerea imediată în funcțiune a spațiilor necesare producerii de servicii directe

### 1.2. Spații pentru servicii indirecte: Spații închiriate

Această categorie face referire la toate spațiile aflate sub jurisdicția consiliului local, închiriate de deținător în scopul dezvoltării economice locale prin (a). Creerea de locuri de muncă și prin (b). Fluidizarea procesului de dezvoltare economică. În acest scop vor fi folosite spații de producție, magazine și ferme prevăzute în zone speciale în apropierea zonelor rezidențiale cu o valoare a chiriei coborâtă. Atât terenurile cât și clădirile destinate funcțiunilor indirecte vor fi închiriate numai locuitorilor municipiului Vatra Dornei.

<sup>22</sup> / Prin utilitatea serviciului ne gândim la beneficiul, financiar, economic sau social, obținut de locuitorii municipiului Vatra Dornei

<sup>23</sup> - Această tipologie se regăsește în literatura de specialitate și în practica organizațiilor care se ocupă cu managementul patrimoniului.

<sup>24</sup> / Propunerea se referă la terenuri și clădiri

Tabelul 2 prezintă, în general, tipologia spațiilor pentru servicii indirecte. Zona studiului poate acomoda spații pentru servicii indirecte aflate la poziția 1 și 4 din tabelul 2 de mai jos. Pozițiile 2 și 3 vor fi identificate în conformitate cu prevederile Planului Urbanistic General.

**Tabel 17.** Tipologia spațiilor pentru servicii indirecte și deținătorii acestora.

Funcțiunea		Chiriaș				
		1	2	3	4	...n
1	Incubatoare de afaceri					
2	Firme mici/persoane					
3	Mici ferme, grădini					
4	Magazine ale Consiliului local					

Managementul organizațiilor care dețin spații necesare furnizării de servicii indirecte trebuie să se asigure că aceste spații (a). Sunt ocupate în conformitate cu obiectivele sociale ale serviciului, (b). Generează venituri în concordanță cu nivelul de subvenție a chiriei, dacă este cazul și (c). Primesc un fond inițial de începere a activității. Deținătorul acestor spații va lua în considerație următoarele aspecte:

- Spațiile care generează servicii indirecte nu vor fi închiriate persoanelor cu venituri mari. Scopul închirierii acestor spații este acela de stimulare a dezvoltării economice locale a municipiului.
- Orice fel de subvenție a chiriei, din partea proprietarului, trebuie să fie foarte clar precizată înainte semnării contractului de închiriere. Acest aspect permite proprietarului comparația valorii subvenției cu alte alternative de folosire a proprietății.

### 1.3. Spații pentru investiții: Spații închiriate

Această categorie face referire la toate spațiile aflate sub jurisdicția teritorială a consiliului local, comerciale, sau de producție, închiriate de deținător, oricărui chiriaș local, național, sau internațional, pentru valorificare prin realizarea de investiții. Aceste proprietăți se caracterizează prin bună amplasare<sup>25</sup> legalizată prin documentele urbanistice aprobate de administrația locală și au ca scop obținerea de venituri, îmbunătățirea fondului imobiliar și dezvoltarea economică locală. Tabelul 3 prezintă, în general, tipologia spațiilor pentru investiții.

**Tabel 18.** Tipologia spațiilor pentru investiții și deținătorii acestora.

Funcțiunea		Deținătorul spațiului/Proprietar				
		1	2	3	4	...n
1	Birouri					
2	Centre comerciale					
3	Magazine					
4	Industrii					

Managementul organizațiilor care dețin spații pentru investiții trebuie să se asigure că aceste spații (a). Aduc profit din exploatare, care acoperă cheltuielile de capital ale spațiului, (b). Au o valoare de piață în alternativă de utilizare funcțională, (c). Valoarea lor este influențată de planurile urbanistice de dezvoltare a municipiului și (4). Își ridică valoarea prin efectul inflației. Deținătorul acestor spații va lua în considerație următoarele aspecte:

- Veniturile obținute din forța de muncă angajată în urma valorificării spațiului;
- Organizarea anuală a procesului de evaluare a proprietăților cu ajutorul evaluatorilor și a metodelor moderne de evaluare;
- Calculul valorii nete a proprietății și exprimarea acesteia în documentele contabile.

<sup>25</sup> / Amplasare are în vedere apropierea de linii de transport în comun și căi de acces. Exemplu: Centrele comerciale, birourile vor fi obligatoriu amplasate în apropierea liniilor de transport public pentru a nu genera (1). Congestie de trafic, (2). Poluarea fonică și a aerului din folosirea intensivă a automobilelor personale, (3). Reducerea terenului din zona centrală pentru realizarea de parcaje.

#### 1.4. Spații libere: Spații neocupate, vacante

Această categorie face referire la toate spațiile aflate sub jurisdicția teritorială a consiliului local, comerciale, sau de producție, care fie că reprezintă un surplus față de cererea pieței, fie că sunt achiziționate în avans pentru a satisface o creștere demografică sau economică. Tabelul 4 prezintă, în general, tipologia spațiilor pentru investiții.

**Tabel 19.** Tipologia spațiilor libere și deținătorii acestora.

Funcțiunea		Chiriaș				
		1	2	3	4	...n
1	Clădiri neocupate					
2	Clădiri achiziționate pentru a face față cererii					
3	Terenuri neocupate					
4	Terenuri achiziționate					

Managementul organizațiilor care dețin spații libere trebuie să asigure că aceste spații reprezintă ofertă și pentru alte funcțiuni urbane, dar trebuie calculat cu cât timp înainte vor fi achiziționate și avută în vedere rapiditatea cu care spațiul este scos pe piață și valoarea de piață a acestui spațiu. Deținătorul acestor spații va lua în considerație următoarele aspecte:

- Întabularea spațiilor vacante în scopul (1). Cunoașterii spațiilor neutilizate, care vor genera, în viitor, de probleme de mediu și (2). Instituirea unei politici de impozitare la nivel local
- Diferențierea între spațiul deținut pentru dezvoltare viitoare și spațiu neutilizat
- Coordonarea politicii de achiziționare de spații/terenuri cu prevederile Planului Urbanistic General

**Concluzie privind evoluția tipologiei spațiilor:** Relația dintre tipurile de spații și evoluția viitoare a acestor spații, raportată la modificările pieței și la rațiunea de a cheltui pentru menținerea spațiilor, este prezentată în tabelul 5. Se remarcă evoluția serviciului indirect, prin subvenționarea capitalului, în investiții. De aici rolul Serviciului Venituri de a formula o politică privind spațiile producătoare de servicii indirecte ca vehicul al dezvoltării economice.

**Figura 16.** Clasificarea tipurilor de proprietăți închiriate (sursa: A.U.D.I.T. 1988.a).

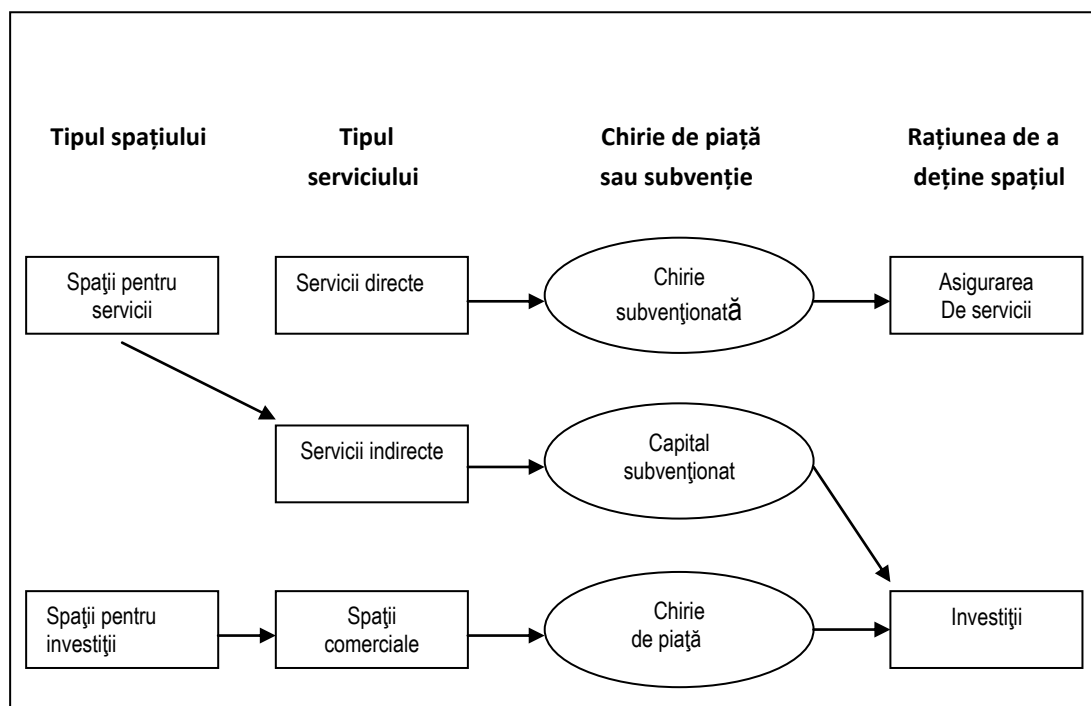


Figura 17. Clasificarea proprietăților municipal.

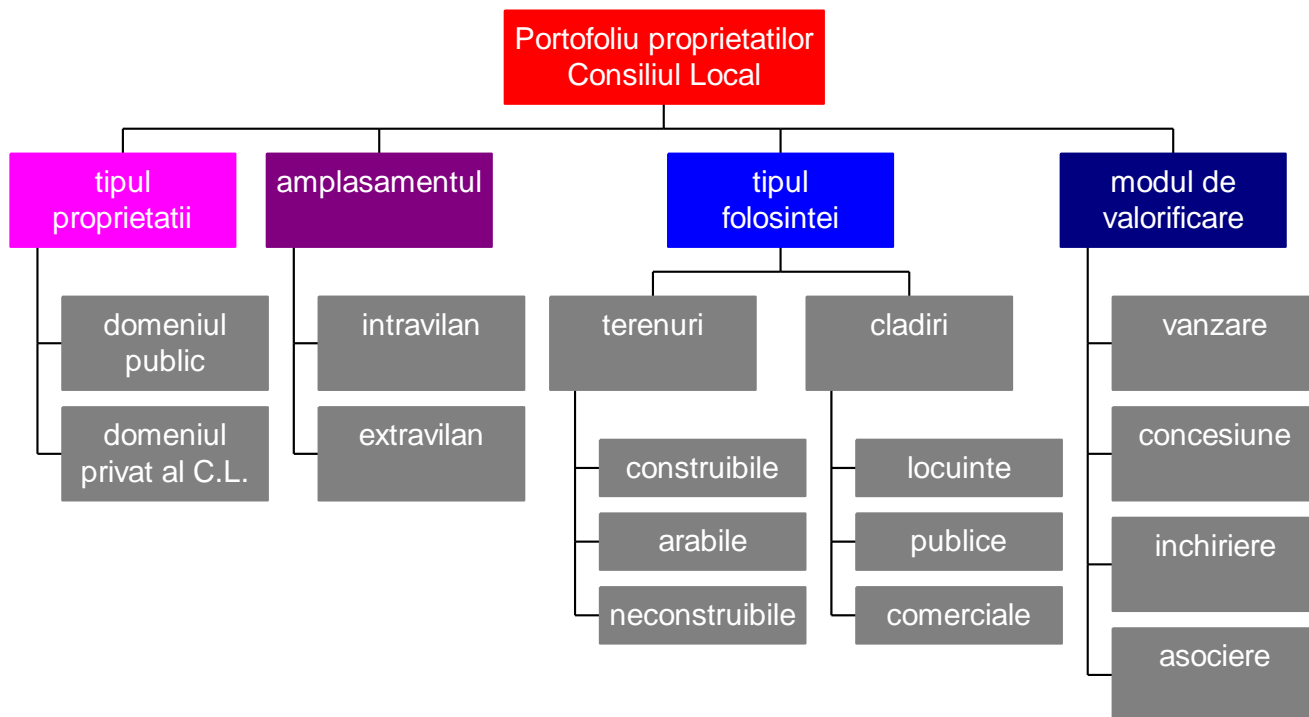


Figura 18. Venituri din utilizarea terenurilor.

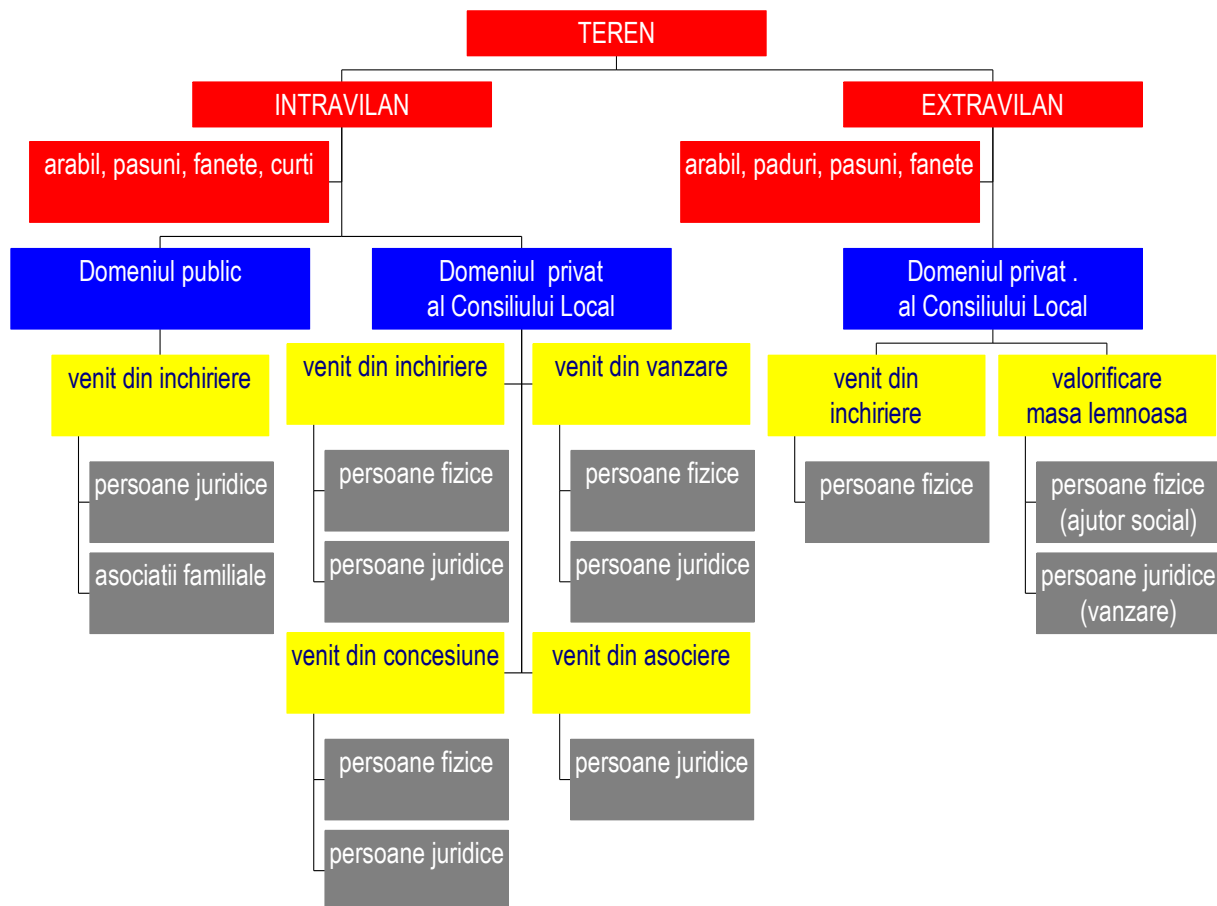


Figura 19. Venituri din utilizarea clădirilor.

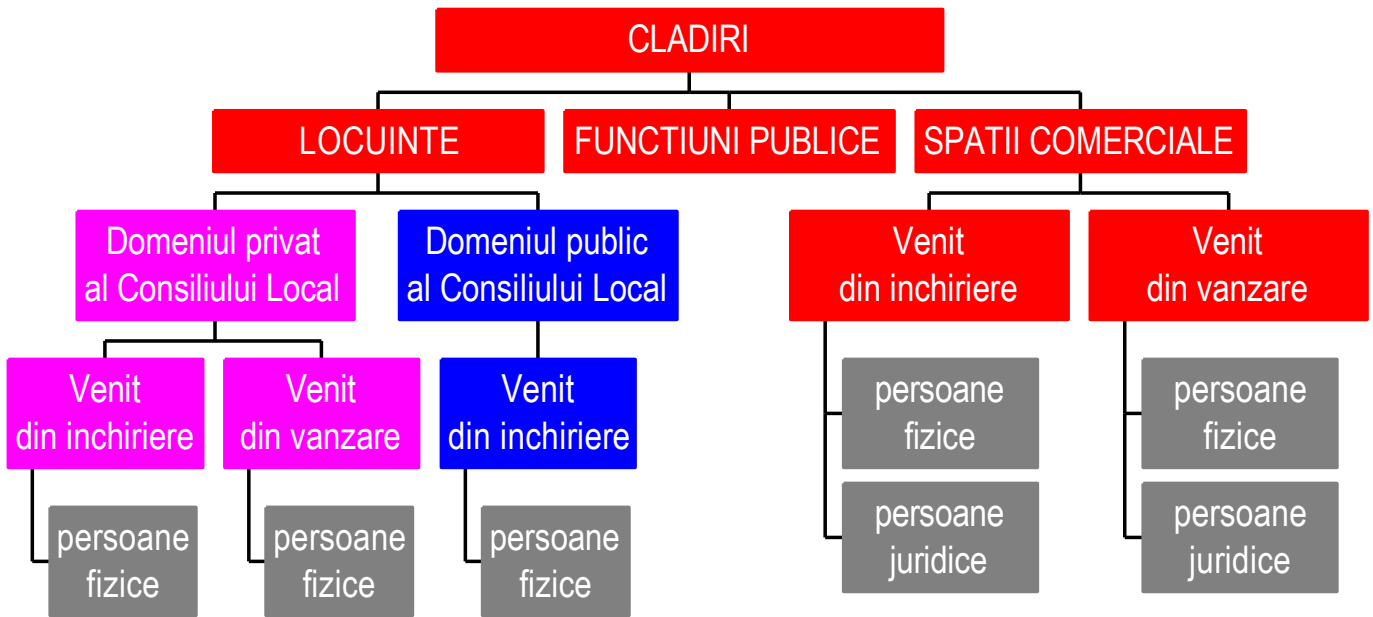
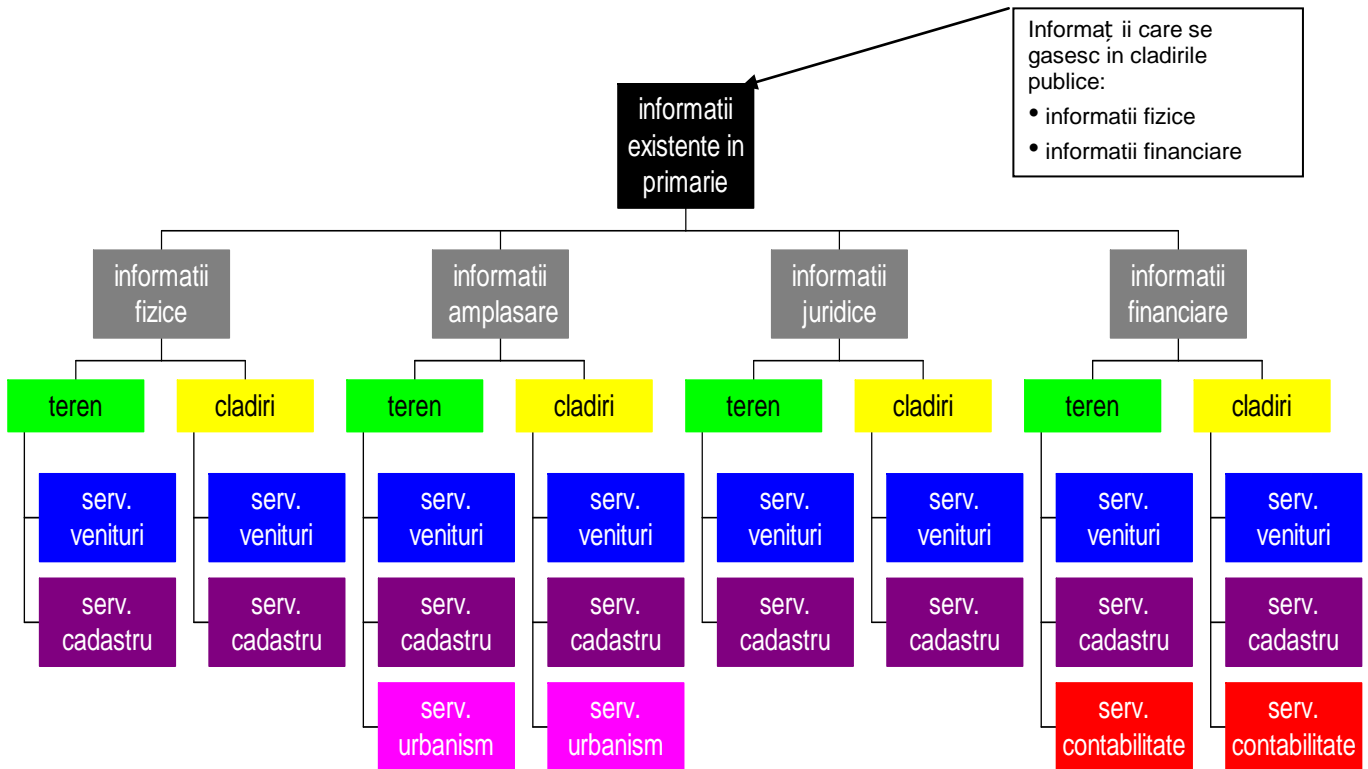


Figura 20. Informațiile privind situația terenurilor.



Informații care se găsesc în clădirile publice:

- informații fizice
- informații financiare

**Tabel 20.** Domeniul public / privat

Nr.crt.	Cod	Adresa (strada, numar)	Denumire	Suprafața teren (mp)	Arie construită (mp)	Arie construita desfasurata (mp)	Arie utilă (mp)	Valoarea contabilă (mii lei)	Valoarea de piata (mii lei)	Venituri anuale (mii lei)	Cheltuieli anuale (mii lei)
1											
2			<b>1. Domeniul public</b>								
3			1.1. Locuințe sociale								
4			1.2. Unități școlare								
5			1.3. Cultură								
6			1.4. Servicii sociale								
7			1.5. Organizații								
8			1.6. Spații verzi								
9			<b>2. Domeniul privat</b>								
10			2.1. Locuințe								
11			2.2. Magazine								
12			2.3. Birouri								
13			2.4. Alte construcții (ex. chioșcuri)								
14			2.5. Teren								
15											
16											
17											
18											
19											
20											
21											
22											
23											
24											
25											
26											
27											
28											
29											
30											

**Tabel 21.** Domeniul public – locuințe sociale

Nr.crt.	nr. dosar	Adresa (strada, numar)	Denumire	Suprafața teren (mp)	Arie construită (mp)	Arie construita desfasurata (mp)	Arie utilă (mp)	Valoarea contabilă (mii lei)	Valoarea de piata (mii lei)	Venituri anuale (mii lei)	Cheltuieli anuale (mii lei)
1	11-001										
2	11-002		<b>1. Domeniul public</b>								
3	11-003		11 Locuințe sociale								
4											
5											
6											
7											
8											
9											
10											
11											
12											
13											
14											
15											
16											
17											
18											
19											
20											
21											
22											
23											
24											
25											
26											
27											
28											
29											
30											



**Tabel 22.** Domeniu public – unități școlare

Nr.crt.	nr. dosar	Adresa (strada, numar)	Denumire	Suprafață teren (mp)	Arie construită (mp)	Arie construita lesasurata (mp)	Arie utilă (mp)	Valoarea contabilă (mii lei de piata)	Valoarea (mii lei)	Venituri anuale (mii lei)	Cheltuieli anuale (mii lei)
1	12-001	<b>1. Domeniu public</b> 12 Unități școlare									
2	12-002										
3	12-003										
4											
5											
6											
7											
8											
9											
10											
11											
12											
13											
14											
15											
16											
17											
18											
19											
20											
21											
22											
23											
24											
25											
26											
27											
28											
29											
30											

**Tabel 23.** Domeniul public – dotări culturale

Nr.crt.	nr. dosar	Adresa (strada, numar)	Denumire	Suprafață teren (mp)	Arie construită (mp)	Arie construita lesasurata (mp)	Arie utilă (mp)	Valoarea contabilă (mii lei de piata)	Valoarea (mii lei)	Venituri anuale (mii lei)	Cheltuieli anuale (mii lei)
1	13-001	<b>1. Domeniul public</b> 13 Cultură									
2	13-002										
3	13-003										
4											
5											
6											
7											
8											
9											
10											
11											
12											
13											
14											
15											
16											
17											
18											
19											
20											
21											
22											
23											
24											
25											
26											
27											
28											
29											
30											

**Tabel 24.** Domeniul public – servicii sociale

Nr.crt.	nr. dosar	Adresa (strada, numar)	Denumire	Suprafata teren (mp)	Arie construita (mp)	Arie desfasurata (mp)	Arie utila (mp)	Valoarea contabila (mii lei de piata)	Valoarea de piata (mii lei)	Venituri anuale (mii lei)	Cheltuieli anuale (mii lei)
1	14-001	<b>1. Domeniul public</b> 14 Servicii sociale									
2	14-002										
3	14-003										
4											
5											
6											
7											
8											
9											
10											
11											
12											
13											
14											
15											
16											
17											
18											
19											
20											
21											
22											
23											
24											
25											
26											
27											
28											
29											
30											

**Tabel 25.** Domeniul public – organizații

Nr.crt.	nr. dosar	Adresa (strada, numar)	Denumire	Suprafata teren (mp)	Arie construita (mp)	Arie desfasurata (mp)	Arie utila (mp)	Valoarea contabila (mii lei de piata)	Valoarea de piata (mii lei)	Venituri anuale (mii lei)	Cheltuieli anuale (mii lei)
1	15-001	<b>1. Domeniul public</b> 15 Organizații									
2	15-002										
3	15-003										
4											
5											
6											
7											
8											
9											
10											
11											
12											
13											
14											
15											
16											
17											
18											
19											
20											
21											
22											
23											
24											
25											
26											
27											
28											
29											
30											

**Tabel 26.** Domeniul public – spații verzi

Nr.crt.	nr. dosar	Adresa (strada, numar)	Denumire	Suprafață teren (mp)	Arie construită (mp)	Arie desfasurata (mp)	Arie utilă (mp)	Valoarea contabilă (mii lei de piata (mii lei)	Valoarea de piata (mii lei)	Venituri anuale (mii lei)	Cheltuieli anuale (mii lei)
1	16-001										
2	16-002	<b>1. Domeniul public</b> 15 Spații verzi									
3	16-003										
4											
5											
6											
7											
8											
9											
10											
11											
12											
13											
14											
15											
16											
17											
18											
19											
20											
21											
22											
23											
24											
25											
26											
27											
28											
29											
30											

**Tabel 27.** Domeniul privat – locuințe

Nr.crt.	Cod	Adresa (strada, numar)	Denumire	Suprafață teren (mp)	Arie construită (mp)	Arie desfasurata (mp)	Arie utilă (mp)	Valoarea contabilă (mii lei)	Valoarea de piata (mii lei)	Venituri anuale (mii lei)	Cheltuieli anuale (mii lei)
1	21 001										
2	21 002	<b>2. Domeniul privat</b> 21 Locuințe									
3	21 003										
4											
5											
6											
7											
8											
9											
10											
11											
12											
13											
14											
15											
16											
17											
18											
19											
20											
21											
22											
23											
24											
25											
26											
27											
28											
29											
30											

**Tabel 28.** Domeniul privat – spații comerciale

Nr.crt	nr. dosar	Adresa (strada, numar)	Denumire	Suprafață teren (mp)	Arie construită (mp)	Arie construita desfasurata (mp)	Arie utilă (mp)	Valoarea contabilă (mii lei)	Valoarea de piata (mii lei)	Venituri anuale (mii lei)	Cheltuieli anuale (mii lei)
1	22-001	<b>1. Domeniul privat</b> 22 Magazin									
2	22-002										
3	22-003										
4											
5											
6											
7											
8											
9											
10											
11											
12											
13											
14											
15											
16											
17											
18											
19											
20											
21											
22											
23											
24											
25											
26											
27											
28											
29											
30											

**Tabel 29.** Domeniul privat - birouri

Nr.crt	Cod	Adresa (strada, numar)	Denumire	Suprafață teren (mp)	Arie construită (mp)	Arie construita desfasurata (mp)	Arie utilă (mp)	Valoarea contabilă (mii lei)	Valoarea de piata (mii lei)	Venituri anuale (mii lei)	Cheltuieli anuale (mii lei)
1	23 001	<b>Domeniu privat</b> 23 Birouri									
2	23 002										
3	23 003										
4											
5											
6											
7											
8											
9											
10											
11											
12											
13											
14											
15											
16											
17											
18											
19											
20											
21											
22											
23											
24											
25											
26											
27											
28											
29											
30											

**Tabel 30.** Domeniul privat – alte construcții

Nr.crt.	Cod	Adresa (strada, numar)	Denumire	Suprafata teren (mp)	Arie construita (mp)	Arie construita desfasurata (mp)	Arie utila (mp)	Valoarea contabila (mii lei)	Valoarea de piata (mii lei)	Venituri anuale (mii lei)	Cheltuieli anuale (mii lei)
1	24 001	<b>Domeniu privat</b>	<b>24 Alte constructii</b>								
2	24 002										
3	24 003										
4											
5											
6											
7											
8											
9											
10											
11											
12											
13											
14											
15											
16											
17											
18											
19											
20											
21											
22											
23											
24											
25											
26											
27											
28											
29											
30											

**Tabel 31.** Domeniul privat - terenuri

Nr.crt.	Cod	Adresa (strada, numar)	Denumire	Suprafata teren (mp)	Arie construita (mp)	Arie construita desfasurata (mp)	Arie utila (mp)	Valoarea contabila (mii lei)	Valoarea de piata (mii lei)	Venituri anuale (mii lei)	Cheltuieli anuale (mii lei)
1	25 001	<b>Domeniu privat</b>	<b>25 Teren</b>								
2	25 002										
3	25 003										
4											
5											
6											
7											
8											
9											
10											
11											
12											
13											
14											
15											
16											
17											
18											
19											
20											
21											
22											
23											
24											
25											
26											
27											
28											
29											
30											

**Tabel 32. Venituri - Cheltuieli - Rezultat****Tabel nr. 1: Venituri**

nr.	Tipul proprietății	Venituri (mii lei)						
		Buget curent	trim 1	trim.2	trim. 3	trim. 4	total	rezultat
1	<b>1. Publice</b>							
2	11 Locuințe							
3	12 Unități școlare							
4	13 Cultura							
5	14 Servicii sociale							
6	15 Organizații							
7	16 Spații verzi							
8	<b>Total</b>							
9	<b>2. Private</b>							
10	21 Locuințe							
11	22 Magazine							
12	23 Birouri							
13	24 Alte construcții							
14	25 Terenuri							
15	<b>Total</b>							
16	<b>Total general</b>							

**Tabel nr.2: Cheltuieli**

nr.	Tipul proprietății	Cheltuieli (mii lei)						
		Buget curent	trim 1	trim.2	trim. 3	trim. 4	total	rezultat
1	<b>1. Publice</b>							
2	11 Locuințe							
3	12 Unități școlare							
4	13 Cultura							
5	14 Servicii sociale							
6	15 Organizații							
7	16 Spații verzi							
8	<b>Total</b>							
9	<b>2. Private</b>							
10	21 Locuințe							
11	22 Magazine							
12	23 Birouri							
13	24 Alte construcții							
14	25 Terenuri							
15	<b>Total</b>							
16	<b>Total general</b>							

**Tabel nr.3: Rezultat**

nr.	Tipul proprietății	venituri		cheltuieli		rezultat	rezultat
		buget	rezultat	buget	rezultat	buget	final
1	<b>1. Publice</b>						
2	11 Locuințe						
3	12 Unități școlare						
4	13 Cultura						
5	14 Servicii sociale						
6	15 Organizații						
7	16 Spații verzi						
8	<b>Total</b>						
9	<b>2. Private</b>						
10	21 Locuințe						
11	22 Magazine						
12	23 Birouri						
13	24 Alte construcții						
14	25 Terenuri						
15	<b>Total</b>						
16	<b>Total general</b>						

**Informații privind proprietățile imobiliare**

Informațiile despre fiecare tip de proprietate sunt structurate în DOSAR PROPRIETATE. Datele din fișe sunt organizate în scopul luării deciziei privind (1). Realizarea de investiții pentru clădire cât și pentru utilități (2). Optimizarea utilizării proprietății, (3). Reducerea costurilor de operare a spațiului, (4). Optimizarea veniturilor din chirii și (5). Creșterea valorii de capital a proprietății. Pentru o mai bună înțelegere a structurii datelor necesare unei bune gestionări a fondului imobiliar se recomandă folosirea dosarului model. Acesta cuprinde informații privind:

- Planul de situație
- Planul de rețele
- Fișa imobilului
- Releveul imobilului
- Managementul consumurilor
- Date de spre chiriaș și despre chirii
- Contractul de închiriere
- Revizuirea dosarului

Anexa din pagina următoare prezintă detaliat informațiile prezentate mai sus.

**Dosarul de proprietate**

PRIMARIA MUNICIPIULUI VATRA DORNEI  
- SERVICIUL VENITURI -

Fotografie imobil



**DOSAR PROPRIETATE NR.....**

Adresa:

Strada: .....

Numărul: .....



**CUPRINSUL DOSARULUI:****1. Planul de încadrare în municipiu scara 1:2000.**

Un format A4 cu indicarea conturului adresei proprietății în interiorul zonei administrative a municipiului, intravilan sau extravilan după caz.

**2. Plan de Situație sc. 1:500<sup>26</sup>:**

Un format A4 cu indicarea conturului construcției/construcțiilor, suprafața terenului aflat în proprietate, căile de acces către construcție/construcții.

**3. Plan de Rețele sc. 1:500<sup>27</sup>:**

Un format A4 cu indicarea conturului construcției/construcțiilor, suprafața terenului aflat în proprietate, căile de acces către construcție/construcții, rețelele majore și punctele de branșare a imobilului.

**4. Fișa imobilului (vezi anexa 3)****5. Releveul imobilului:**

- Plan subsol sc. 1:100
- Plan parter sc. 1:100
- Plan etaj 1-4 sc. 1:100
- Secțiune transversală sc. 1:100
- Secțiune longitudinală sc. 1:100
- Fațade cu intrările la stradă sc. 1:100
- Centralizator suprafețe teren și clădire care conține date privind:

1. Suprafețe totale (mp):

- Suprafață teren
- Aria construită desfășurată
- Suprafața utilă

2. Suprafețe per chiriaș (mp):

- Suprafață teren
- Aria construită desfășurată
- Suprafața utilă

**6. Managementul consumurilor conține:**

- Informații privind consumurile optime pentru proprietar
- Informații privind consumurile reale ale chiriașilor

a. Barem optim de folosire/persoană

- Energie
- Apă
- Căldură

b. Barem optim de folosire/mp suprafață utilă

- Energie
- Apă
- Căldură

<sup>26</sup> / Acest plan se copiază din banca de date a Direcției de Urbanism, Arhitectură și Cadastru

<sup>27</sup> / Acest plan se copiază din banca de date a Direcției de Urbanism, Arhitectură și Cadastru

c. Consumuri totale:

- Energie
- Apă
- Căldură

d. Consumuri/chiriaș:

- Energie
- Apă
- Căldură

**7. Informații despre fiecare chiriaș și chirie privind:**

- Tipologia spațiului (situația 1,2,3,4)
- Funcțiunea spațiului
- Suprafața închiriată/chiriaș
- Valoarea chiriei lunare/chiriaș
- Numele chiriașului (lor)
- Durata contractului

**8. Contractul de închiriere conține:**

- Contractele semnate și înregistrate cu fiecare chiriaș

**9. Revizuire dosar conține:**

- Informații privind perioada legală la care se face revizuirea dosarului
- La ce se referă revizuirea dosarului
  - Suprafețe
  - Funcțiune
  - Planuri
  - Chiriaș
  - Chirie
  - Altele
- Data la care s-a făcut ultima revizuire
- Numele persoanei care a făcut revizuirea dosarului

Fotografie imobil

Denumirea proprietății :  
 Strada :  
 Numărul :  
 Cod stradă :  
 Nr. CIMEC:  
 Anul construcției :  
 Extindere în anul :

**Date generale**

Funcțiunea :  
 Chiriaș :  
 Număr persoane :  
 Aria Desfășurată Totală :  
 Arie Utilă :  
 Suprafață teren :

**Descrierea****Starea clădirii**

Bună =  
 A B C D Rea =  
 E

	A	B	C	D	E
Structura de rezistență					
Starea interioară					
Starea exterioară					
Alimentarea cu energie					
Alimentarea cu utilități					

**Consum de energie/rendament**

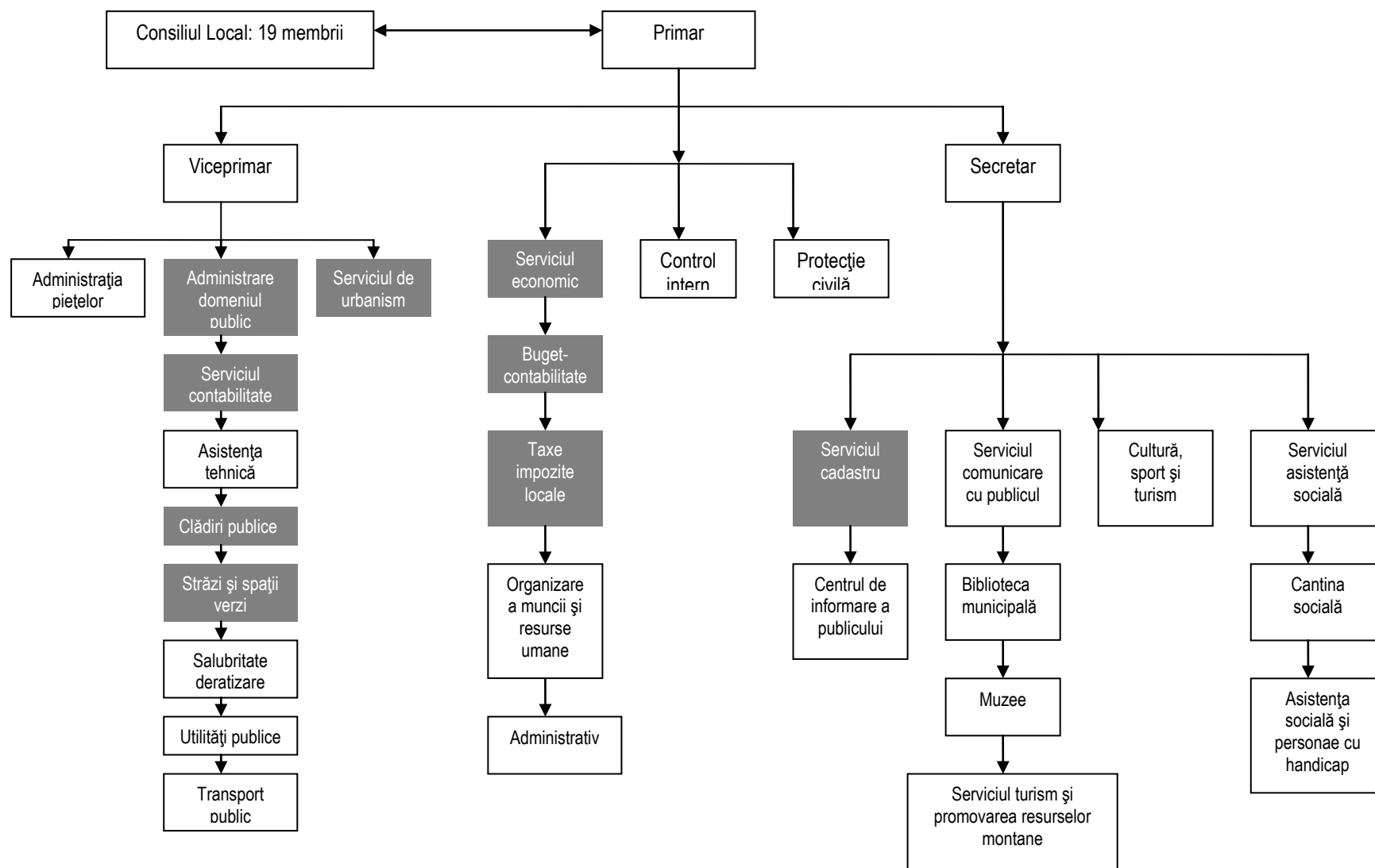
Costuri	% din costuri totale	Lei/unitate funcțională	Lei/mp
Energie			
Utilități			

**Reparații de realizat**

lucrări/ani

**Prezentarea structurii primăriei și a consiliului local**

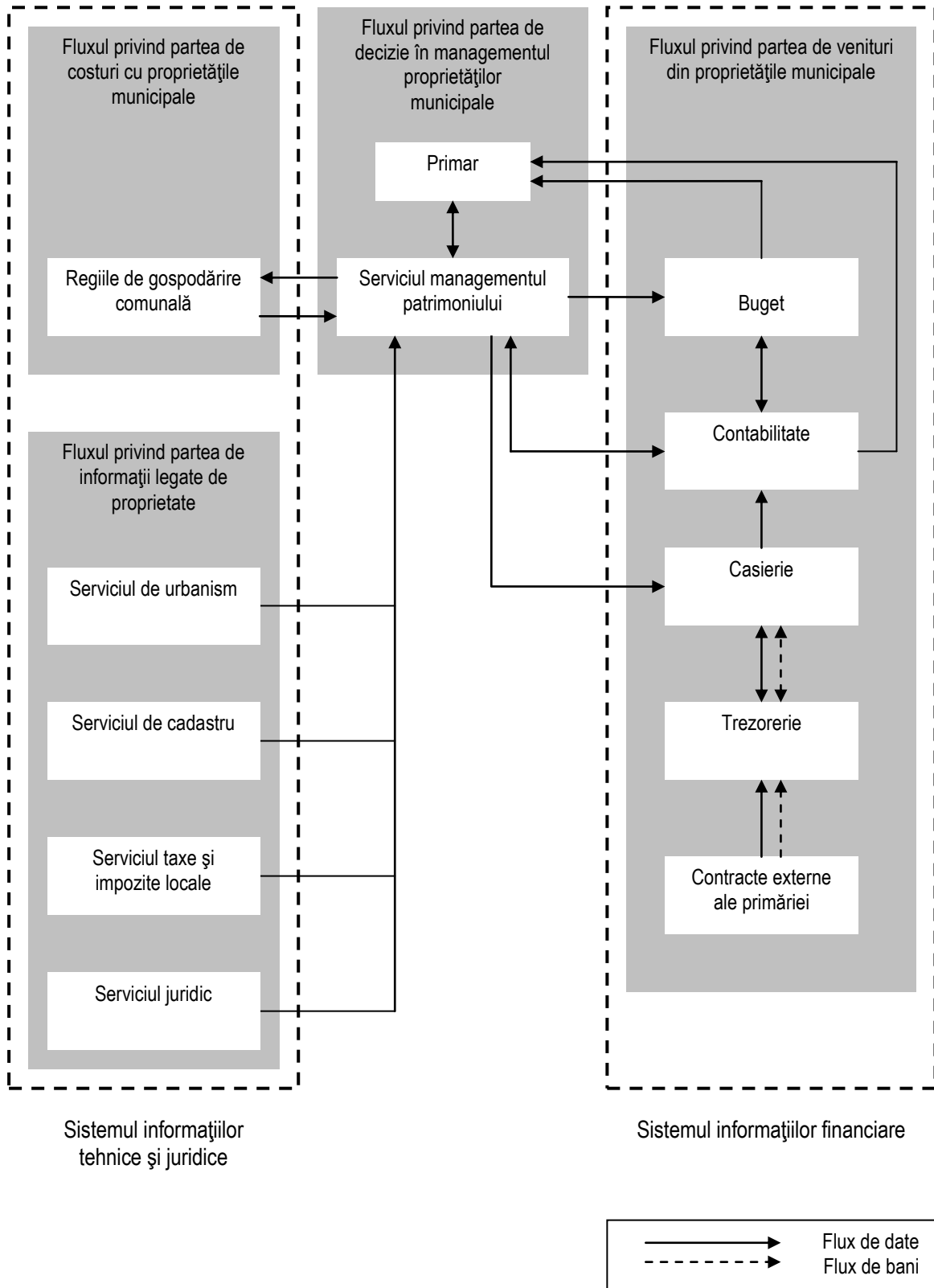
Consiliul local Vatra Dornei este format din 19 membrii aleși. Executivul primăriei lucrează sub conducerea primarului ales și este format din 360 de persoane din care 16 cu responsabilități de conducere, 78 executiv și 266 în servicii (vezi diagrama primăriei în pagina următoare – **figura 21**).



legenda

Servicii ale primăriei care lucrează cu date din domeniul managementului proprietăților.

**Figura 22.** Schema relațiilor informaționale și financiare



## F . Studiu de caz - Ungaria

### Descrierea pe scurt a studiului de caz:

Studiul de caz asupra Ungariei descrie experiența statului în modernizarea sistemului cadastral. La baza modernizării a stat obiectivul susținerii procesului de tranziție către economia de piață. Acesta s-a realizat prin înlesnirea transferului de proprietate și garantarea dreptului de proprietate ca act suprem al statului. Studiul arată cum Ungaria a identificat cerințele necesare implementării unui program de modernizare a sistemului cadastral și cum a ajuns la un program modern de planificare, care nu numai că a produs beneficii imediate și directe pentru sectorul cadastral, dar a și servit ca suport pentru atingerea unor obiective mai mari.

Actualizarea și exactitatea cadastrului imobilelor au fost caracteristicile fundamentale ale unui transfer eficient și legal al terenurilor în cadrul unei noi economii. Aceste responsabilități au fost îndeplinite prin intermediul Legii privind datele de înregistrare cadastrală, care a garantat dreptul și titlul legal de proprietate. Astfel, evidența proprietăților în Ungaria s-a bazat pe un sistem cadastral cu scopuri multiple, sistem alcătuit din planuri cadastrale și un set de fișe de date privind imobilele, precum și actele de proprietate, care conțin descrierea proprietății, obligațiile financiare privind proprietatea sau alte restricții aplicabile acesteia. Modul de utilizare a terenului, evaluarea, clasificarea și măsurile de protecție au fost de asemenea evidențiate.

Un pas important în modernizarea modului de înregistrare a datelor a fost actualizarea sistemului deja existent, prin introducerea metodelor de management modern și a sistemelor computerizate. Astfel, s-au putut efectua procesarea rapidă și sigură a cererilor și a serviciilor de interogare online. Totodată, s-a asigurat securitatea creditului prin garantarea titlului de proprietate și prin înregistrarea împrumutului, iar piața imobiliară a fost stimulată prin facilitarea conversiei funcționale. În final, modernizarea cartării cadastrale a oferit cartarea digitală computerizată pentru înregistrarea limitelor proprietăților, o singură bază de date integrate, care poate fi întreținută și actualizată cu ușurință.

La nivel internațional, modelul Uniunii Europene a demonstrat importanța actualizării informației pentru planificarea regională și dezvoltarea economică. Odată cu aderarea Ungariei la Uniunea Europeană, Ministerul Agriculturii a început astfel să analizeze implicațiile viitoarei adeziuni. Cheia activităților ce au urmat a constat în furnizarea de date statistice exacte, ca suport pentru procesul de luare a deciziilor la nivel superior. Ținând cont de implicațiile avute asupra administrației regionale și asupra dezvoltării economice, proiectul privind managementul sistemului cadastral a sprijinit procesele de reformă a pieței imobiliare și de armonizare cu legislația din cadrul Uniunii Europene, furnizarea de date statistice privind terenurile agricole și parcelele, evaluarea proprietăților și dezvoltarea pieței imobiliare, dar și viabilitatea economică a agriculturii.

### 1. Introducere.

Obiectivul programului de modernizare din Ungaria a fost cel de a susține crearea unei economii de piață, prin înlesnirea transferului de proprietate și garantarea dreptului de proprietate ca act suprem al statului. Tranziția către o economie de piață a reprezentat cea mai mare provocare cu care Ungaria s-a confruntat. Ungaria și-a exprimat clar intenția de a evolua de la o economie planificată, centralizată și bazată pe comandă, la o structura economică similară celei a țărilor membre UE. Economia era caracterizată de:

- a) o planificare centralizată a bugetului, care a scăzut șansele inițiativei locale și a pus accent pe responsabilizare, în conformitate cu directivele de la nivel ministerial, în loc să încurajeze angajații din administrație să-și asume responsabilitatea la nivel local;
- b) Necunoașterea costurilor reale ale activităților realizate de sectorul administrativ;
- c) O structură de comandă orientată vertical, cu câteva linii de comunicare directă pentru angajații din domeniul tehnic, altele decât cele ale procesului managementului administrativ, care au creat dificultăți birocratice în execuția activităților zilnice. Liniile de comunicare orizontală erau slab dezvoltate;

- d) Procesul de luare a deciziilor era doar la un nivel central. Astfel că apărea riscul ca factorii de decizie să fie separați de problemele reale;
- e) O filosofie care depindea de bugetul alocat de la stat pentru îndeplinirea activităților, în loc să caute să înțeleagă nevoile utilizatorilor (din sectorul privat și public), pentru ca mai apoi să caute metode de recuperare a investițiilor;
- f) Menținerea sectoarelor mari ale economiei sub controlul direct al Guvernului, care a dus la reducerea implicării sectorului privat, și a întreprinderilor mici și mijlocii în special.

Deși, guvernul a luat măsuri necesare pentru a rezolva aceste probleme, procesul de tranziție nu se s-a putut realiza foarte rapid. Implicațiile sociale și politice ale restructurării au fost majore, iar soluția de privatizare în masă a industriei de stat, nu pare a fi mereu în beneficiul populației.

Actualizarea și exactitatea cadastrului imobilelor, au fost elemente fundamentale pentru un transfer eficient și legal al terenurilor în cadrul unei economii libere de piață. Aceste responsabilități au căzut în responsabilitatea statului ungar și a fost realizată prin intermediul Legii privind datele de înregistrare cadastrală, care garanta dreptul și titlul legal de proprietate.

Evidența proprietăților în Ungaria s-a bazat pe un sistem cadastral cu scopuri multiple, sistem alcătuit din planuri cadastrale exacte și un set de fișele date privind imobilele, precum și actele de proprietate, care conțineau descrierea proprietății, obligațiile financiare privind proprietatea sau alte restricții aplicabile acesteia. Modul de utilizare a terenului, evaluarea, clasificarea și măsurile de protecție erau și ele evidențiate.

Sistemul de cadastru era în responsabilitatea Ministerului Agriculturii care administra următoarele structuri: 19 birouri cadastrale județene, 115 birouri districtuale de cadastru și un birou separat pentru capitală și biroul din Budapesta (cu cele 23 de districte ale sale). Sistemul era capabil să ofere o evidență a proprietăților (mai ales în ceea ce privea dreptul de proprietate) suficient de actualizat, mai puțin în cazul Budapestei; acesta, însă, nu răspundea cerințelor economiei de piață, care erau mereu în schimbare.

O componentă cheie în modernizarea modului de înregistrare a datelor, a fost dotarea cu calculatoare a birourilor. Acest proiect a avut drept scop actualizarea sistemului deja existent, prin introducerea metodelor de management modern și a sistemelor computerizate. Astfel, birourile puteau să efectueze:

- Procesarea rapidă și sigură a cererilor;
- Securitatea creditului prin garantarea titlului de proprietate și înregistrarea împrumutului;
- Stimularea pieței imobiliare prin facilitarea conversiei funcționale;
- Servicii de interogare online.

Modernizarea cartării cadastrale oferea astfel:

- Cartarea digitală computerizată pentru înregistrarea limitelor proprietăților;
- Baze de date exacte și actualizate pentru cartare de către alți utilizatori;
- O singură bază de date unificată, care putea fi întreținută și actualizată cu ușurință.

Toate acestea au contribuit la atingerea obiectivelor naționale privind descentralizarea informațiilor digitale referitoare la terenuri (arhivele legale și administrative despre terenuri precum și planuri cadastrale digitale la scară mare). Acest fapt a influențat modul de management al proprietății la nivel teritorial și dezvoltarea economică.

Datele cadastrale sunt de mare valoare pentru diferitele sectoare guvernamentale, atât la nivel național și strategic, cât și la nivelul guvernării locale, astfel că: agricultura, mediul, sănătatea, securitatea, autoritățile locale, ONG-urile și actorii ai sectorului public și privat – utilitățile, marketing, construcțiile, comerțul și distribuția – toți aceștia sunt utilizatori cheie ai datelor cadastrale.



La nivel internațional, modelul Uniunii Europene a demonstrat importanța actualizării informației pentru planificarea regională și dezvoltarea economică. Ministerul Agriculturii a început astfel să analizeze implicațiile viitoare a adeziunii a Ungariei la Uniunea Europeană, iar cheia acestor activități o reprezintă furnizarea de date statistice exacte, ca suport pentru procesul de luare a deciziilor la nivel superior. Implicațiile pe care le au asupra administrației regionale și dezvoltării economice, fac ca un astfel de proiect privind managementul sistemului cadastral să sprijine:

- Procesul de reformă a pieței imobiliare
- Procesul de armonizare cu legislația din cadrul Uniunii Europene
- Furnizarea de date statistice privind terenurile agricole și privind parcelele
- Evaluarea proprietăților și dezvoltarea pieței imobiliare
- Viabilitatea economică a agriculturii

## **2. Aspecte cheie privind managementul cadastral și identificarea nevoilor utilizatorilor**

Aspectele cheie privind managementul cadastral sunt descrise pe scurt în cele ce urmează. Lista nu este exhaustivă, și caracterizează situația Ungariei din perioada 1992-1997.

### **A. Înregistrarea titlului de proprietate**

Garanția absolută asupra dreptului legal de proprietate în Ungaria a fost dat de procesul înregistrării titlului de proprietate. Statul este cel care avea evidențele privind datele legale și administrative, precum și planurile cadastrale care defineau univoc părțile componente ale proprietății, proprietatea asupra acesteia și înregistrează orice datorie sau ipotecă de pe respectiva proprietate. O trăsătură a sistemului ungar o reprezintă metoda unică de înregistrare administrativă și legală.

Înregistrarea titlului de proprietate, actualizarea planurilor cadastrale la scară mare, natura complexă a datelor înregistrate și administrarea întregului sistem printr-o singură structură organizațională, reprezintă puncte tari pentru Ungaria. Protejarea datelor a fost de asemenea prioritară.

### **B. Activitățile de compensare și privatizare a proprietăților**

Programul de compensare și privatizare a proprietăților a dus la redistribuirea a aproape 5 milioane de hectare și crearea a unui număr 2 milioane de proprietăți. Atât foștii proprietari, cât și alte persoane cu drepturi de compensare, au primit vouchere "*gold crown*", pentru a le utiliza într-o licitație pentru împărțirea zonelor alocate în parcele mai mici, în funcție de clasificarea terenurilor (de exemplu prin valoarea nominală), zona disponibilă și numărul de licitări. Foștii membri ai cooperativelor agricole au primit și ei vouchere "*gold crown*".

Procesul a fost condus de Biroul Național pentru Compensări, în parteneriat cu birourile cadastrale locale. Conform cifrelor Ministerului Agriculturii, se arăta că până în aprilie 1995, procesul de licitare fusese finalizat în proporție de 90%, din care, 55% erau proprietăți delimitate spațial. La finalizarea procesului, rezultatele au fost stocate în format computerizat digital.

Un efect al procesului de compensare a fost fragmentarea parcelelor de teren, uneori în loturi atât de înguste, încât nu erau viabile pentru practicarea unei agriculturi individuale. Acest program avea nevoie de susținere pentru înregistrarea noului tip de proprietate în sistemul de evidență a proprietăților; finalizarea procesului de delimitare fizică a proprietăților și consolidarea parcelelor de teren foarte fragmentate. Modernizarea programului ar trebui sputea astfel să asigure sistemul tehnic pentru birourile de cadastru care puteau astfel înregistra toate aceste date.

### **C. Finalizarea și informatizarea evidenței juridice și administrative**

În afara orașului Budapesta, situația proprietăților existente a fost finalizată și actualizată în formatul tradițional (în registre). Aceasta cuprinde atât aspectele juridice, cât și cele administrative. În cadrul unui proiect PHARE privind informatizarea birourilor de cadastru au fost achiziționate computere și baze de date cu scopul de a asigura un inventar computerizat al conținutului celor 6.5 milioane de proprietăți.

Prima pagină a fișei bunului imobil conținea informații primare descriptive și toate aceste date au fost informatizate. Paginile doi și trei conțin informații auxiliare, care urmau a fi introduse în baza de date de birourile districtuale de cadastru. Un sistem informatizat de evidență a proprietăților este util doar în momentul în care un procent foarte mare de înregistrări este disponibil în formă electronică.

#### **D. Finalizarea și digitalizarea planurilor cadastrale**

A fost estimat un număr de 60.000 de planuri cadastrale la diverse scări (care variau de la 1:1,000 la 1:4,000) și în diverse sisteme de proiectare. Planurile în original erau păstrate de birourile de cadastru districtuale (conform legii) și copiile erau furnizate la cerere altor utilizatori. Planurile cadastrale variau din punct de vedere al redactării și al conținutului. În 1995 doar un procent de 5% era digitalizat. Sistemul informatizat al planurilor cadastrale există din 1980 în Budapesta. În zonele urbane există o cerere diferită pentru astfel de planuri digitale cu date spațiale la scară mare, comparativ cu zonele rurale localizate în planul local. În Ungaria a fost stabilită prioritatea privind ce tip de planuri cadastrale trebuie transpuse în format digital la început, pentru a justifica o asemenea investiție majoră.

#### **E. Situația în Budapesta**

Birourile cadastrale municipale și districtuale din Budapesta s-au dovedit depășite de numărul mare de cereri pentru schimbarea titlurilor de proprietate. Se pare că în iunie 1995 un număr de 200,000 de cereri nerezolvate a fost înregistrat și aplicația avea nevoie de un an de zile pentru a procesa datele. Situația dificilă din Budapesta impunea adoptarea unor soluții imediate.

#### **F. Standarde naționale**

Introducerea tehnologiei digitale pentru managementul planurilor cadastrale impunea adoptarea unor standarde adecvate necesare pentru definirea conținutului, a datelor acceptate și pentru controlul calității, precum și pentru schimbul de informații digitale. Sub îndrumarea Comitetului Național de Dezvoltare Tehnologică (OMFB) și cu implicarea Institutului de geodezie, cartografie și fotogrammetrie (FOMI) și a altor reprezentanți ai sectorului privat și alte părți interesate, s-au făcut demersuri pentru a răspunde acestor probleme. Dezvoltarea unor standarde naționale pentru realizarea unui plan cadastral digitalizat și pentru schimbul de informații a devenit o prioritate.

#### **G. Dreptul de proprietate și dreptul de autor**

Situația privind dreptul de proprietate și dreptul de autor privind datele cadastrale înregistrate și planurile cadastrale nu era foarte clară. Spre exemplu, birourile districtuale de cadastru erau responsabile pentru actualizarea și păstrarea acestor evidențe, apoi aceste informații erau transmise către FOMI- Institutul de geodezie, cartografie și fotogrammetrie, institutul fiind cel care vindea în final aceste date utilizatorilor. Existau reglementări clare privind politica de prețuri, dar aspectele referitoare la: cine are dreptul de proprietate, al cui este dreptul de autor și cine este în măsură să primească venituri trebuiau clarificate; de asemenea a fost elaborată o metodologie clare în această privință.

#### **H. Recuperarea investițiilor**

Se estimează că doar 4% din bugetul total privind actualizarea și întreținerea sistemului de înregistrare/evidență a proprietăților provenea din generarea de venituri. În Olanda exista un sistem de recuperare a investițiilor de 100%, iar în Marea Britanie exista de asemenea o recuperare totală a investițiilor privind înregistrarea terenurilor. În Ungaria a fost astfel necesar să fie definite clar produsele și serviciile, pentru a fi analizate mecanismele de recuperare a investițiilor și stabilirea unor ținte pentru recuperarea acestor investiții într-o anumită perioadă de timp.

#### **I. Aspecte instituționale**

Modul de organizare a sectorului de cadastru și evidența proprietății era următorul:

- rețea de 115 birouri districtuale,
- 19 oficii județene,
- Institutului de geodezie, cartografie și fotogrammetrie – FOMI

- Departamentul de terenuri și cartografiere din cadrul Ministerului Agriculturii, localizat în Budapesta.

Exista un număr de 4,000 de angajați, iar organizația putea să subcontracteze firmelor de topografie, deținute de stat. În cadrul a două proiecte PHARE s-a încercat evaluarea acestui sistem de organizare și a fost propus ca aceste sarcini să revină unei agenții separate cu autoritate financiară și de reglementare și care să pună accent pe recuperarea investițiilor. Astfel, a fost propus să se realizeze o evaluare a cadrului de organizare existent în acel moment și să fie analizate și alte modele de organizare prin sublinierea avantajelor și dezavantajelor unei astfel de structuri.

#### **J. Oportunități de piață**

Scopul original al planurilor cadastrale a fost de furniza o evidență a limitelor fiecărei proprietăți. Alte structuri guvernamentale și sectorul privat au avut noi cerințe privind utilizarea acestor date în alte scopuri. Ministerul Agriculturii dorea să identifice produsele pe baza datelor cadastrale și planurile cadastrale și apoi să facă aceste produse să fie tranzacționabile. Venitul posibil din aceste produse de piață ar trebui să fie investigat. Acest lucru a furnizat suficiente justificări financiare pentru a fi realizată digitalizarea planurilor cadastrale în anumite cazuri.

#### **K. Accesul on-line la baze de date**

Tranziția pieței imobiliare în Ungaria a crescut volumul de tranzacții ce urmau a fi procesate de birourile cadastrale. Acest lucru a fost semnificativ în Budapesta, unde au fost înregistrate mai mult de 200,000 cereri de schimbarea a dreptului de proprietate, ipotecă sau alte schimbări în registrele cadastrale. Crearea bazelor de date electronice (on-line) era într-un stadiu incipient, dar s-a dovedit a fi o oportunitate reală care a oferit posibilitatea de "auto-servire" clienților pentru operațiunile de rutină, precum rezolvarea cererilor de copiere a foilor de proprietate. Au apărut probleme privind identificarea serviciilor ce trebuie oferite, securitatea datelor, dar și de vizibilitate a datelor. Serviciul de furnizare a datelor on-line a schimbat natura serviciilor cerute de la birourile cadastrale.

#### **L. Consolidarea dreptului de proprietate**

Programul de schimb/răscumpărare al terenurilor a redus dimensiunea medie a terenurilor agricole de până la 10 ori, ceea ce a dus la crearea unor parcele / loturi ce sunt puțin viabile din punct de vedere economic. A apărut o nevoie de a sprijini consolidarea acestor tipuri de terenuri, prin schimburi de teren la nivel local, în baza unor inițiative voluntare exprimate de părțile interesate. De asemenea a fost necesară sprijinirea consolidării și la nivel național. Un proiect bilateral Germano- Ungar a fost lansat cu obiectivul clar de a testa procedurile și metodologiile tehnice în zonele pilot selectate. În urma acestor teste s-au făcut recomandări privind procesul de consolidare, și, deci, de sprijin al terenurilor agricole viabile din punct de vedere economic. A fost de asemenea implementat și un program pentru consolidarea terenurilor prin măsuri legale, organizaționale și tehnice adecvate.

#### **M. Aspecte juridice**

Au existat numeroase schimbări în cadrul legal în ceea ce privește terenurile și proprietățile, care au oferit un cadru legal de lucru pentru programul de compensare (schimb de terenuri sau răscumpărare) sprijinind digitalizarea bazelor de date privind terenurile și implementarea unor tehnologii adecvate. A fost examinat cadrul legal existent din punct de vedere al practicilor restrictive și a fost simplificat cadrul normativ și revizuit codul administrativ; au fost revizuite acordurile privind creditarea și rezolvarea problemelor ce privesc dreptul de proprietate și dreptul de autor.

#### **N. Educație și formare**

Programele existente privind educația și formarea profesională pentru topografie și de înregistrare (în sistem informatic) a datelor cadastrale s-a realizat la un standard înalt în colegii și universități. Totuși, datorită cererilor mari pentru a combina competențele în tehnologia informației (IT) și cele din domeniul cadastrului, a impus revizuirea curriculei, dar și asigurarea unei bune calibrări în vederea întâmpinării cerințelor de pe piața muncii. A fost astfel dezvoltat un grup de specialiști bine instruiți, cu

standarde morale și profesionale înalte, cu competențe tehnice și tehnologice, pentru modernizarea sectorului cadastral.

### 3. Modernizarea sistemului cadastral în Ungaria

Sistemul de înregistrare a datelor cadastrale s-a confruntat cu diverse provocări care aveau ca surse:

1. Procesul de tranziție al pieței imobiliare care a început în anul 1989, și care a stimulat și dezvoltat sectorul proprietății private. 20% din Produsul Intern Brut era produs de sectoarele economiei, precum cel al terenurilor și al construcțiilor. Procesul de tranziție a condus la privatizări majore, creșterea numărului de proprietari privați, dar a dus și la o creștere a cererilor privind informații cadastrale ale terenurilor;
2. Programul de compensare privind terenurile (de exemplu – schimburile de terenuri) a creat două milioane de noi parcele, pentru un total de cinci milioane de hectare. Toate acestea trebuiau gestionate / administrate, scoase la licitație, împărțite, delimitate, dar și asimilate și înregistrate la nivel cadastral sau funciar;
3. Privatizarea fermelor de stat, a cooperativelor și a fostelor situri industriale – toate au necesitat înscrierea în registrele cadastrale;
4. Numărul mare de conversii funcționale a rezultat în urma achizițiilor subvenționate a proprietăților, a programului de compensare, și a dezvoltării intense a spațiilor comerciale; aceste probleme au fost mult mai prezente în zonele marilor centre urbane;
5. Asociațiile de proprietari înființate la o scară mare, dar și schimbările înregistrărilor a condus la o situație în care birourile districtuale de cadastru primea cereri masive de transfer a activelor, care ajungeu până la câteva mii;
6. Existau și probleme economice ca urmare a dezvoltării pieței imobiliare, evaluarea, folosința terenurilor, clasificarea terenurilor sau a protejării terenurilor, dar și probleme ce au apărut ca urmare a procesului de armonizare cu acquis-ul comunitar, în domenii precum statisticile privind agricultura, sau viabilitatea economică a agriculturii.

Ministerul Agriculturii a recunoscut aceste probleme într-un stadiu incipient și a demarat procesul de digitalizare a birourilor cadastrale, printr-un proiect finanțat din fonduri PHARE (Asistarea Poloniei și Ungariei pentru Reconstrucția Economică), și cu fonduri în contrapartidă de la Guvernul Ungariei. Scopul acestui proiect a fost acela de a asigura suportul tehnic necesar pentru a înregistra digital în sistemul informatic a datelor cadastrale; asimilarea noilor date; și sprijinirea obiectivelor pe termen lung în ceea ce privește reforma economică.

Digitalizarea serviciului de date cadastrale a impus existența unei echipe de asistență tehnică și a unui manager de proiecte din cadrul Ministerului Agriculturii. Echipa de asistență a fost alcătuită din consilieri internaționali, dar și locali. Obiectul final al echipei de asistență tehnică a fost acela de a dezvolta fundamentele unei abordări strategice, privind sistemul de înregistrare a datelor cadastrale și care să fie robustă din punct de vedere tehnic, organizațional și financiar. Echipa de asistență tehnică a revizuit strategia (în 6 etape) elaborată inițial de Ministerul Agriculturii și a dezvoltat strategia de sisteme informaționale TAKAROS, sistem ce a reprezentat baza digitalizării cadastrale și a actualizării registrelor cadastrale, dar și de management al birourilor cadastrale. De asemenea, această bază de date furniza și servicii informaționale geografice și tehnice pentru birourile județene de cadastru. O altă prioritate a reprezentat-o modernizarea biroului districtual de cadastru din Budapesta.

### 4. Procesul de modernizare (1992-1995)

Prima fază a proiectului (Etapa A, martie 1992 – septembrie 1993) a urmărit planul inițial al Ministerului Agriculturii, prin păstrarea structurii instituționale și a cadrului legislativ, și s-a concentrat pe furnizarea unei soluții rapide pentru modernizarea managementului privind bazele de date înregistrate pentru serviciul cadastral și modernizarea registrelor administrative. Acest lucru a permis birourilor districtuale de cadastru să răspundă cererilor de servicii și să sprijine programul de compensare pentru terenuri.

Prima fază a proiectului s-a materializat prin instalarea rețelelor locale de calculatoare (PC LAN) și a programelor (de software) de realizare a fișelor bunului imobil (CDPRS) în toate cele 115 birouri districtuale de cadastru. Până la sfârșitul anului 1993, toate birourile districtuale erau echipate cu aparatura logistică și cu programele specifice pentru managementul cadastral. Prima parte a datelor – privind amplasamentul și descrierea proprietății – erau transferate către sistemul de înregistrare a datelor cadastrale prin baza de date națională, gestionată de FOMI. Apoi, s-a început încărcarea datelor despre dreptul de proprietate și a datelor financiare (informații înscrise pe paginile 2 și 3 din cadrul fișei bunului imobil).

De asemenea, a fost făcută o analiză extensivă asupra managementului și necesitățile IT din cadrul birourilor cadastrale din Budapesta. Prin aceasta au fost identificate activitățile și funcțiunile ce vor fi implementate prin programul de modernizare, și a demonstrat că abordarea prin software-ul CDPRS nu va putea îndeplini necesitățile privind funcționarea și performanța acestora. Astfel, au fost examinate trei strategii pentru sisteme informaționale, iar dintre acestea a fost implementat una singură, după lungi evaluări și dezbateri.

Cea de-a doua fază a proiectului (Etapa B – septembrie 1993 – mai 1995) a fost caracterizată de o atentă examinare a nevoilor utilizatorilor pentru furnizarea datelor de înregistrare cadastrală și a digitalizării cadastrale. Au fost întocmite mai multe studii, printre care:

- Un studiu la scară națională privind necesitățile de cartare cadastrală a întregului teritoriu al Ungariei, în care a fost implicată o echipă alcătuită din 4 experți internaționali și locali, care au transmis raportul final în iulie 1994, elaborat sub coordonarea unui consilier regional al Națiunilor Unite;
- Un studiu privind rolul pe care îl joacă birourile județene, care au examinat necesitățile informaționale și de activități curente îndeplinite de acestea;
- O evaluare a primei părți a procesului de modernizare. A fost examinată modalitatea de implementare a echipamentelor PC LAN și a software-ului CDPRS în cadrul birourilor districtuale;
- A fost făcută și o evaluare a standardelor naționale, evaluare care s-a concentrat pe schimbul de date și pe conținutul planurilor cadastrale;
- A fost făcută și o analiză a datelor privind rezultatele compensării, prin evaluarea procesului și a căutat să documenteze procedurile și să stabilească statutul datelor produse;
- Dezvoltarea strategiilor privind sistemele informaționale TAKAROS – prin dezvoltarea unei strategii de modernizare a cartării cadastrale și integrarea lor în baza de date.

Au fost îndeplinite activități tehnice specifice:

- Testarea computerelor și a rețelei locale;
- Studii privind compatibilitatea între software-uri pentru FOMI – a produselor dezvoltate și realizarea unui studiu de fezabilitate pentru folosirea dispozitivului de recunoaștere optică (OCR) pentru decodarea fișei bunului imobil;
- Recomandări de cablarea a birourilor districtuale de cadastru pentru cele 115 birouri și pentru cel din Budapesta;
- Pregătirea și lansarea ofertelor pentru achiziționarea de echipamente hardware și software pentru birourile districtuale din Budapesta;
- Pregătirea și lansarea ofertelor pentru achiziționarea de echipamente hardware și software pentru cele 115 birouri districtuale.

Una dintre problemele întâlnite s-a referit la actualitatea informațiilor, la informațiile precise ce se refereau la subiecte, precum statusul cartării digitale (număr, condiții, conținut, proiecție), rezultatele compensării (cantitate, depozitare, distribuția geografică) și rata de înregistrare a datelor din fișele bunurilor imobile.

Unul din obiectivele procesului de modernizare a fost acela de a introduce metode noi de abordare, inclusiv managementul, responsabilizarea personalului, implicarea în realizarea sarcinilor, și sporirea gradului de conștientizare privind importanța și integritatea personalului implicat. Acest lucru a fost susținut printr-o serie de seminarii, dar și vizite la birourile cadastrale; tipărirea unui buletin informativ; organizarea de schimburi de experiență la nivel internațional, prin întâlniri și vizite de studiu, în țări precum Austria, Luxemburg, Olanda și Marea Britanie.

## **5. Perioada 1995 - 1997**

Următoarele paragrafe descriu activitățile specifice care au fost implementate pentru perioada 1995 - 1997.

### **A. Birourile districtuale cadastrale TAKAROS**

Birourile cadastrale au fost echipate cu sisteme TAKAROS în timpul celei de-a doua jumătăți a anului 1995. Acest sistem a oferit instrumentele de bază necesare pentru digitalizarea planurilor cadastrale și a pus în aplicare standardele naționale de lucru.

Integrarea informațiilor cu privire la planurile cadastrale și a celor referitoare la cadrul legal și administrative realizată în timpul înregistrării informațiilor și ulterior toate activitățile (planuri și fișele bunului imobil) au un singur punct de intrare în sistem. Astfel a fost garantată integritatea acestuia. Această activitate a creat peste 100 sisteme pentru digitalizarea planurilor, permițând abordarea de sus în jos și de procesare în paralel a problemei.

### **B. Birourile județene cadastrale TAKAROS**

Analiza detaliată a cerințelor utilizatorilor pentru birourile județene cadastrale a fost realizată în această etapă, fiind implementată inițial pentru două județe, fiind apoi extinsă și la nivel național. O atenție deosebită a fost acordată utilizării terenurilor, cerințelor serviciului de informare, statisticilor agricole și datelor de evaluare.

### **C. Birourile districtuale cadastrale din Budapesta**

Un proiect diferit a fost elaborat pentru Budapesta, prin implicarea unei echipe tehnice de asistență. Aceasta avut în vedere implicarea activă a unei echipe elvețiene de asistență în scopul sprijinirii procesului de conversie a datelor cadastrale și integrarea acestuia în cadrul achiziției EU PHARE pentru programul software de management al fișelor de bunuri imobile.

### **D. Managementul sistemului informatic**

Cererea în creștere pentru informații precise cu privire la bazele de date și monitorizarea implementării proiectului EU PHARE a impus crearea și implementarea unui sistem informatic de management de tip nucleu (MIS) care forma suportul pentru MIS aplicat în mediul corporatist.

### **E. Standarde naționale**

A fost oferită asistență tehnică institutului FŐMI pentru elaborarea standardului de conținut al planurilor cadastrale și pentru standardul de transfer al datelor teritoriale al grupului de lucru pentru transfer de date GIS.

### **F. Studii strategice în sprijinul procesului de înregistrare a terenurilor**

O serie de studii strategice au fost necesare pentru soluționarea problemelor speciale. Acestea au inclus un design detaliat al sistemului de birouri districtuale cadastrale și rezultatele legate de procesul de compensare. Acestea au inclus și probleme de natură legală sau instituțională, de proprietate sau de drept de autor, precum și analiza cerințelor specifice de informație ale altor ONGuri, a autorităților locale și a utilizatorilor din cadrul sectorului privat.

**H. Marketing și servicii**

Introducerea sistemului TAKAROS a oferit birourilor cadastrale posibilitatea de a transforma propriile servicii de informație și de a deveni furnizori activi de informații referitoare la structura teritorială. Birourile cadastrale au fost ulterior dezvoltate ca și centre regionale de informare teritorială, ceea ce va implica dezvoltarea activităților de marketing, dezvoltarea de produs, management de proiect și definirea bunurilor și a serviciilor ce urmează să fie furnizate.

**I. Educație și formare**

Rolul organizațiilor profesionale, dezvoltarea profesională a topografilor din Ungaria, cererea mare de programe de educație și de formare pe termen scurt și lung din partea birourilor cadastrale au fost atent evaluate. Un proiect comun european TEMPUS care a implicat instituții belgiene, britanice și maghiare a fost elaborat cu scopul dezvoltării unor cursuri de formare la distanță în domeniul sistemelor de informație geografică și cadastrală.

**J. Schimbări economice și de piață majore**

Importanța unor beneficii economice mai mari în cadrul sistemului de modernizare a sistemului cadastral și avantajele poziției favorabile a Ungariei (care a avut deja implementat un sistem de cadastru multi-funcțional) au fost puse în evidență. Importanța securității creditelor și a titlurilor, cererea și oferta de credite în scopul dezvoltării agricole, efectele asupra pieței imobiliare sunt relevante în dezvoltarea sectorului urban. Sectorul agricol a întâmpinat o reducere considerabilă a mărimii loturilor, ceea ce a avut un impact considerabil asupra viabilității agriculturii. Importanța protecției cadastrale și a folosinței terenurilor, a statisticilor agricole, a birourilor de monitorizare și a problemelor care privesc armonizarea cu legislația UE au fost examinate și înțelese.

**K. Legătura cu alte proiecte**

A existat o schimbare fundamentală a modului de evidență cadastrală. Parțial, această schimbare poate fi atribuită unei conștientizări interne în creștere a nevoii de informație precisă în sprijinirea procesului decizional. În același timp, poate fi pusă pe seama interesului manifestat de către organizații din afara sectorului public. A existat un interes ridicat pentru armonizarea diferitelor proiecte.

**6. Concluzii**

Sistemul de înregistrare a datelor cadastrale în Ungaria a avut un loc clar definit în societate, dar și o acceptare implicită a populației. Sistemul funcționează și are înregistrări actualizate din punct de vedere legal și administrativ, dar cu mari deficiențe la cartarea de la nivel macro. Au existat și probleme specifice, precum situația extraordinară a Budapestei, rezultatele procesului de compensare, dar și problemele ulterioare privind procesul de consolidare a sistemului.

Beneficiile și implicațiile la scară mare au fost evidente. Suportul pentru procesul de dezvoltarea a pieței imobiliare, viabilitatea terenurilor agricole, dezvoltarea pieței imobiliare, folosința terenurilor și protejarea acestora (din punct de vedere al mediului), armonizarea cu legislația Uniunii Europene; toate acestea subliniază rolul important al sistemului informațional al teritoriului, ca instrument tehnic ca suport pentru luarea deciziilor.

Responsabilitatea privind întâmpinarea nevoilor pentru a promova interesele cetățenilor Ungariei, într-un mod în care să sprijine activitățile curente și să protejeze interesele generațiilor viitoare, a fost în atribuită Ministerului Agriculturii și rețelei de birouri cadastrale. Ministerul a fost nevoit să armonizeze cu legislația europeană și să coopereze cu celalalte sectoare guvernamentale, atât la nivel local, cât și internațional, pentru a atinge aceste obiective.

**Bibliografie**

1. Bird, R.M. (1994), „*Financing local services: Pattern, problems and Possibilities*”, Paper prepared for Global Report on Human Settlements, University of Toronto, April 1994.
2. Dolgoszja D., Kubasiewicz M, Trepka J., Peski W (1997), „*The management of Municipal Real Estates: the typology, use, review development, maintenance and disposal of local authority property*”, published by Institute for Housing and Urban Development Studies in Rotterdam in cooperation with the International Postgraduate Course on Urban and Regional Planning of the Department of Building and Arhitecture, at the Technical University of Szczecin.
3. Enemark S. And Sevatdal H., October 1999, „*Cadastrs, Land Information Systems and Planning- is decentralisation a significant key to sustainable development?*”, presented at the UN- FIG Conference on Land Tenure and Cadastral Infrastructures for Sustainable Development, Melbourne, Australia
4. Enemark, S. (1999) „*The EU Compendium of Spatial Planning Systems and Policies: Denmark*”, Regional Development Studies, The European Commission, Luxembourg, Office for the Official Publciations of the European Community.
5. Economic Commission for Europe – Geneva (1996), „*Land Administration Guidelines – with special reference to countries in transition*”, United Nations Publication, New York and Geneva.
6. Hvidegaard, J. (1998), „*What’s the Use of a Digital Cadastral Map.*” Proceedings of FIG Commission 7, the FIG XXI International Congress, Brighton, UK, pag. 438-448.
7. Ministry of Housing, Spatial Planning and the Environment, (2001), „*What people want, where people live; Housing in the 21st Century; Summary*”, The Hague.
8. Nadin, V. (1999) Sustainability from a National Spatial Planning Perspective. „*Proceedings of OECD conference on a New Role for Spatial Planning*”, Paris, March 1999, pp.130-140.
9. Needham D.B., Koenders P., Kruijt B., (1993) *Urban land and property markets in the Netherlands*, European Urban Land & Property Markets, Series editors: Dieterich H., Williams R.H., Wood B.D., UCL Press, London
10. Priemus, H., (2001), „*Poverty and Housing in the Netherlands: A Plea for Tenureneutral Public Policy. In: Housing Studies*”, vol. 16, 3, p 277-289.
11. United Nation, Economic Commison for Europe (1996), *Land Administration Guidelines*. New York and Geneva, 1996
12. World Commission on Environment and Development (1987), „*Our common Future (the Brundtland report)*”. Oxford, Oxford University Press.