

ЧУЖДЕСТРАНЕН ОПИТ В УПРАВЛЕНИЕТО НА ПУБЛИЧНА НЕДВИЖИМА СОБСТВЕНОСТ

Антон Праматаров

FOREIGN EXPERTISE IN PUBLIC REAL ESTATE MANAGEMENT

Anton Pramatarov

Abstract: *The problem of public property management is very topical and is subject to increased research interest both in Bulgaria and abroad. It allows interested people to get acquainted with some of the best global practices concerning the management of public real estate. The main purpose of the paper is to analyze the foreign experience in public real estate management. The subject of the research is the practice in public real estate management in several European countries – United Kingdom, the Netherlands, Poland, Germany, Italy and Moldova.*

Keywords: foreign experience, management, public real estate

1. Управление на публичната недвижима собственост – основни правни аспекти

Управлението на публичната недвижима собственост е обект на интерес от много изследователи. Разработките им представляват интерес за държавните и общинските служители, които по силата на вменените им от закона задължения и въз основа на длъжностните си характеристики, имат отговорността и задължението да управляват поверена им публична недвижима собственост. От факта, че държавата притежава всякакви права и задължения, произлиза нейната роля на универсален правен субект. Следователно, тя е носител на права, с които физическите и юридическите лица не разполагат. Едно от тези права е изключителната държавна собственост.

Според чл. 17, ал. 2 на Конституцията на Република България държавната собственост е публична и частна. Разграничението между двата вида собственост се приема от Конституционния съд с решение (1993). Разграничението на собствеността на частна и публична се прави по три критерия:

- В зависимост от субекта, който притежава правото на собственост;
- Спрямо обектите на правото на собственост;
- Според предназначението на обектите на недвижима собственост.

Публична държавна собственост са обектите и имотите на недвижима собственост, дефинирани като такива, с решение или постановление на Министерски съвет (МС) на Република България. Към публичната държавна собственост спадат и държавните имоти, използвани от министерства и ве-

домства за осъществяване на дейността им и имотите, които трайно задоволяват обществените потребности от национално значение чрез общо ползване, определени от МС. Също така тук се включват и урегулираните поземлени имоти, отредени за граничните контролно-пропускателни пунктове, и сградите, построени върху тях. Всички приходи, придобити от публичната държавна собственост, се отъждествяват като частна държавна собственост. Режимът на обектите на държавната и общинската собственост се определя със закон (чл. 17, ал. 4 на Конституцията на Република България).

Два закона уреждат основите въпроси, свързани с държавната недвижима собственост – Законът за държавната собственост и Законът за собствеността. Със Закона за държавната собственост се уреждат придобиването, управлението и разпореждането с имоти и движими вещи – държавна собственост, както и актуването на имоти – държавна собственост, освен ако в специален закон е предвидено друго.

Според чл. 86 от Закона за собствеността, имоти, които са публична държавна собственост не могат да се придобиват по давност, а чл. 7, ал. 1 от Закона за държавната собственост уточнява, че не могат и да се отчуждават. Също така не могат да се включват в имуществото на търговски дружества и да се обременяват с други вещни права.

2. Чуждестранен опит в управлението на публичната недвижима собственост

Приоритет при използването на всяка една недвижима собственост е извличането на максимална изгода. Поради тази причина, проблематиката на управлението на публична недвижима собственост е обект на засилен изследова-

телски интерес и позволява на заинтересованите да се запознаят с някои от най-добрите практики в Европа, засягащи управлението и стопанисването на публична недвижима собственост. Всяко едно съкращение на работни места в публичния сектор води до промени в размера и формата на обитаемите и използвани сгради и други недвижности, които са публична собственост и се управляват от правителствата по света, където все по-малкият брой на работна сила се превръща в намалени нужди от собственост.

Реформите, насочени към по-гъвкави, поумни работни практики, потикват правителствените лидери да разгледат сериозно своята активна база – не само в централните отдели, но и в местните власти, оперативни обекти, в здравеопазването и социални жилища. Тъй като правителствата проучват по-компактни, динамични организационни структури, които позволяват гъвкави екипи, базирани на проекти, техният основен актив – потребностите, се променят. Това само по себе си представлява сложна задача, тъй като всяко правителство е изправено пред своя уникален набор от пречки за подобряване на управлението на собствеността.

Великобритания

В Обединеното кралство е възложено специално изследване на консултантската фирма Делойт (Deloitte Research study), която след направено проучване формира пет критични фактора за успех, първоначално идентифицирани чрез проучване на метода на управление на недвижимите имоти в публичния сектор и предлагат идеи за интелигентни стратегии за собственост, насочени към намаляване на бюджетите и към адаптиране към променящите се нужди.

1. Да се даде приоритет на управлението на недвижими имоти и да се даде възможност на управителите на активи на съответното имущество да провеждат регулярни обсъждания на най-високо ниво като продължение на развиващата се стратегия на работната сила на организацията. За тази цел е необходимо предоставяне на актуална информация за състоянието и проблемите, както и за експлоатационните разходи на всяка една недвижимост – публична собственост. В някои случаи това може да включва промяна в модела и културата около управлението на собствеността, като се започне с отговорностите и правомощията, предоставени на управителите на тези публични активи. С

разширено влияние управителите на активи могат да проверят дали вземащите решения вземат предвид въпросите, свързани с собствеността, през целия цикъл на бизнес планиране. Висококачествените показатели за изпълнение ще бъдат важни за насърчаване на най-добрите практики по ключови въпроси, като например управление на свободните работни места.

2. Включване на корпоративни услуги. Твърде често има лоша координация между управлението на собствеността и други корпоративни функции. Необходима е по-голяма интеграция между стратегиите за собственост и информационните и телекомуникационните (ИТ) услуги, планирането на работната сила и управлението на клиентите. Стратегиите, насочени към бъдещето, включващи имущество, трябва също да включват проектиране на бъдещи работни места и ИТ изисквания. Това ще даде възможност на организацията да се подготви за инициативи като гъвкава работа, достъп на трети страни до ИТ системи и съвместно ползване.

3. По-ефективно сътрудничество с частния сектор. Доброто управление на собствеността все повече ще разчита на надеждно партньорство с частния сектор, тъй като правителствата използват по-текущи услуги, а не редки сделки, свързани с действителната собственост. За съжаление, натискът да се постигнат бързи победи и тревогите да бъдат „заклучени” в дългосрочни ангажменти подкопават усилията за ефективно включване на частния сектор. Държавните органи трябва да разберат как се стимулират изпълнителите, като например чрез алтернативни модели на съвместна собственост, схеми за плащане по резултати, при които изпълнителите се възнаграждават въз основа на ефективността, която генерират, или чрез аутсорсинг на управление на имоти.

4. Подобряване на събирането и използването на данни за собствеността. Значението на ефективното управление на информацията е добре разбрано от правителството на Великобритания, като управлението на активите представлява още един пример, където по-добрите данни имат потенциал да се даде възможност за по-широко използване на прогнозната анализ. Основно предизвикателство е да се създадат правилните стимули за частните собственици или партньорите на съвместните предприятия да обменят данни със заинтересованите страни от правителството.

5. Изграждане на интегрирана стратегия за различните агенции. Друго ключово предизвикателство

во за публичните органи в бъдеще ще бъде да постигнат баланс между централизирания и локализиран контрол на функциите по собственост. Какво е правилното ниво за възлагане на финансова и управленска отговорност? Когато британските лидери на правителството са запитани по този въпрос в едно проучване на консултантската фирма Делойт (Deloitte, UK), повечето са смятали, че концентрацията на власт в най-висшите държавни органи – а не в центъра – е спомогнала за промяната на трансформацията между подчинените агенции. Една интегрирана стратегия дава по-добра възможност на организациите да се включат в една по-широка стратегия от общо управление на недвижимите имоти в публичния сектор.

Взети заедно, тези фактори показват, че въпреки напредъка в последно време, е необходима повече работа на стратегическо равнище, за да се направи управлението на имуществото и активите на правителството по-подходящо за бъдещето. Предвид размера и сложността на собствеността в публичния сектор, тези подобрения не могат да се прилагат бързо и веднага „за една нощ“. Във времена на строги фискални икономии, с които се сблъскват повечето правителства днес, оптимизацията на управлението на публичната недвижима собственост предлага „златна“ възможност да се справи с тези предизвикателства и да определи управлението на активите на публичния сектор на правилния път към подобрение.

Полша и Холандия

В Полша и в Холандия е проведено сравнително изследване, което има за цел да представи ролята на отделните концепции за публично управление на недвижими имоти. Докладът, който обобщава резултатите от изследването, основано на теорията на публичното управление на недвижими имоти, формира условно два подхода за публично управление:

1. **ново публично управление** (Полша);
2. **добро управление** (Холандия).

Разбира се, и в двете държави се забелязват различия при прилагането на новите принципи за публично управление и добро управление в зависимост от вида на съответните имоти, но общото между тях е концепцията за оптимизиране и извеждане на практическите препоръки и предложения, предоставени на администрацията в изследването. Тези препоръки и предложения се отнасят до:

- необходимостта от разработване на бизнес планове за управление на недвижими имо-

ти; по-честа оценка на активите и на резултатите от управлението на недвижими имоти;

- по-голяма прозрачност в управлението на недвижими имоти;
- увеличаване на участието на гражданите в процеса на управление на недвижими имоти.

Основната разлика между двете държави е степента на използване на аутсорсинг в управлението на публични недвижими имоти. От 80-те години на миналия век правителствената политика в Холандия все повече се фокусира върху възлагането на обществени услуги на частни организации (62%), за разлика от далеч по-ниския процент в Полша (съответно 16%).

Германия

Недвижимите имоти в Германия и горското стопанство се управляват от Федералната агенция за недвижими имоти (Federal Agency for Real Estate Tasks). Нейните правомощия включват използването и управлението на недвижимите имоти, принадлежащи на федералното правителство. Централният офис на Федералната агенция за недвижими имоти се намира в Бон и действа също като инвеститор на имоти, когато федералните ведомства инвестират в нови сгради. С портфейл от недвижими имоти на обща площ от около 480 000 хектара и 39 000 апартаменти, Федералната агенция за недвижими имоти е един от най-големите собственици на имоти в Германия.

За близо 70 години британските военни сили са използвали големи зони в областите Северен Рейн-Вестфалия и Долна Саксония в Германия като военни бази. Сега, когато британските военни сили напускат тези градове, зоните и сградите могат да бъдат използвани за други цели, като например жилищни площи, бизнес паркове, рекреационни зони и др. Терминът, който Федералната агенция за недвижими имоти използва за това, е определен като „конверсия“. Особено в големите градове и метрополиси, пространството за развитие е ценно публично благо. Благодарение на стратегическото планиране на Федералната агенция за недвижими имоти, в сътрудничество с общинските власти, тези зони понастоящем се съживяват.

Основните проекти понастоящем на Федералната агенция за недвижими имоти са свързани със:

- Проект на социално настаняване в град Падерборн, Германия, на базата на сключено двустранно споразумение за застрояване на площ от 18 хектара стари постройки, и ренови-

рането и превръщането им в нови 800 апартамента, 240 от които за социални нужди;

- Строителство на нов търговски парк на мястото на бивше британско военно летище – този проект е реализиран съвместно между Федералната агенция и компанията „Energie und Gewerberpark Elmpt“ (EGE). Пространството заема площ от около 870 хектара;

- В област Северна Вестфалия проект за застрояване на около 20 000 хектара с нови 6 200 жилищни имоти. Освободената площ е в резултат на протичащото пълно изтегляне на британските военни сили от Германия до 2020 г.;

- Във връзка с изтеглянето на британските военни сили от Германия до 2020 г. са и други проекти на Федералната агенция за недвижими имоти, които са насочени към създаването на нови възможности за гражданско използване на освободените части в района Северен Рейн-Вестфалия.

Успоредно с Федералната агенция за недвижими имоти, в Германия е създадена и Федерална служба за строителство и регионално планиране (Das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, BBR). BBR е висш орган в сферата на управлението на публичните недвижими имоти в Германия. Тя е изградена и работи към Федералното министерство на вътрешните работи, строителството и сигурността (Federal Ministry of the Interior, for building and homeland, BMI).

Федерална служба за строителство и регионално планиране (BBR) е разделена на два отдела: **1) Строителен сектор** и **2) Сектор за строителни, градски и пространствени изследвания** (Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, BBSR). Тяхното мото е: *„Какво би било, ако градът се състои само от офис сгради и никой вече не живее там? Ако нямаше място за парк, или ако всички райони в центъра изглеждаха идентични, благодарение на реконструкцията?“.* Федералната служба за строителство и регионално планиране (BBR) разглежда тези въпроси, разработва сценарии и дава съвети и консултации на съответното федерално правителство за провеждането на балансирана политика в сектора.

Строителният сектор на BBR осъществява надзор на задачите и дейностите на федералното правителство, конституционните органи и министерства и ведомства в Берлин, Бон и в чужбина, както и извършва надзор на сградите - обект на културно-историческо наследство от Фондацията за културно наследство на Прусия (Prussian Cultural Heritage Foundation).

Федералният институт за строителни, градски и пространствени изследвания (Federal Institute for Building, Urban and Spatial Research, BBSR) на BBR дава съвети и консултации в качеството му на изследователска институция на национално и на международно ниво в частта за градското и пространствено развитие, както и за настаняване, недвижими имоти и строителство.

Годините на разделение на Германия на Източна Германия и на Федерална Република Германия са довели до възникване на огромен брой въпроси във връзка с недвижимата собственост. Всички лица, засегнати от тези въпроси и техните семейства, се обръщат към специално създадена Федерална служба за централни услуги и неразрешени въпроси (спорове) във връзка с недвижими имоти (Federal Office for Central Services and Unresolved Property Issues, BADV). Тази служба също предлага услуги на федералната финансова администрация по въпроси, свързани с публичната недвижима собственост.

В Германия оперира и Федерална служба за гражданска защита и помощ при бедствия и аварии (Federal Office for Civil Protection and Disaster Assistance, BBK), която се занимава със случаи на наводнения, бедствия, аварии, химически отравяния, терористични атаки. Тази служба създава планове за бедствия и аварии, ръководства за действие при такива ситуации и извършва спасителни акции. Тя поддържа координирано сътрудничество на национално, федерално и местно ниво от 2004 г.

Италия

В Италия съществува Агенция за държавна собственост (State Property Agency). Един от най-популярните и голям по мащаби проект, реализиран съвместно с Министерството на културното наследство, в Италия е „Стратегическият туристически план на Италия“. Този план е насочен към облекчаване на част от напрежението в най-популярните и пренаселени райони на страната и насърчаване развитието на по-малко изследваните дестинации. Така например, Венеция по-специално се опитва да овладее масовия туризъм с набор от радикални мерки от ограничаване на настаняването до популяризиране на по-малко известни области. Според Роберто Реджи от Агенцията за държавна собственост: „Проектът ще насърчи и подкрепи развитието на сектора на бавния туризъм“. Както се посочва в публикацията: „Целта на проекта е

насочена към частни и обществени сгради, които вече не се превръщат в съоръжения за поклонници, туристи, туристи и велосипедисти”. Всички сгради са разположени извън отъпкания път, като 44 от обектите са разположени по исторически или религиозни пешеходни маршрути, а останалите 59 по колоездене.

Те могат да бъдат намерени по пътя на Апиан (римски път, свързващ столицата с Бриндизи на южното крайбрежие), Via Francigena (древен поклоннически маршрут от Рим до северната граница) и няколко велосипедни маршрута в Италия. В списъка на наличните имоти са стари училища, ферми, бивши манастири и отбранителни кули с изглед към крайбрежията или околностите. Има и няколко необичайни находки.

В района на Марке се намира Замъкът Монтефиоре (Castello di Montefiore) от 13-ти век, построен за защита на град Реканати срещу нападения от съседни градове. Не много далеч от Рим е Замъкът ди Блера (Castello di Blera) в Лацио, имот от 11-ти век, построен от местно благородно семейство и кацнал на скала, с много от оригиналните му средновековни черти. От важно значение е да се изгради ясен план за това как публичните недвижими имоти да се превърнат в туристически обект.

Италианското правителство е отворено и насочено към предприемачи, кооперации и предприятия, които се състоят предимно от хора до 40-годишна възраст, които имат право на „Арт бонус“. Успешните кандидати ще получат правата върху имота в продължение на девет години, с възможност за подновяване на договора за още девет. И предприемачите с конкретно предложение за превръщане на обектите в туристически обект може в някои случаи да получат 50-годишен лизинг.

След първите 100 имота през 2019 година, още 200 са предвидени да бъдат включени в проекта през следващите две години. Пълни подробности за проекта могат да бъдат намерени на италианския уебсайт на Агенцията за държавна собственост.

Италия се обръща към широката общественост, за да помогне за възстановяването на историческите си места преди.

През последните две години с Проекта „Lighthouse“ (Проект „Фар“) италианското правителство успява да продаде около 30 исторически фара на инвеститорите в замяна на превръщането им в хотели и туристически обекти. И през 2018 г.

Италия поставя 50 от своите ценни обекти на търг като част от усилието да събере 502 млн. евро за реализирането на своя план „Убий публичния дълг“ („Kill Public Debt Plan“). В списъка са включени крепости, два венециански острова и замъкът, който е бил домакин на Сциентологичната сватба на Том Круз, и на инвеститорите е било позволено да използват сайтовете само за туристически цели.

Молдова

Агенцията за публична собственост (АПС) е централният орган на публичната администрация в Република Молдова. Тя работи в рамките на Министерството на икономиката. В съответствие с Регламента за ЗЗТ, приет с Решение на правителството №1008 от 10.09.2007 г. Агенцията прилага държавната политика в следните области:

- администриране и прехвърляне на публична собственост в частна собственост;
- следприватизационни дейности, изпълняващи функцията на собственик на активите, които принадлежат на държавата, съгласно законодателството и в обхвата на задълженията му;
- публично-частни партньорства (ПЧП).

Дейността на Агенцията се основава на разпоредбите в Конституцията на Република Молдова, Закон №121-XVI от 4 май 2007 г. за администрирането и прехвърлянето на публична собственост в частна собственост, Закон № 179-XVI от 10 юли 2008 г. относно публично-частното партньорство, други законодателни и регулаторни актове, международни договори, по които Република Молдова е страна, както и настоящият регламент. Агенцията си сътрудничи с централните специализирани органи на публичната администрация и с местните публични органи, както и с международни органи. Районът на администрацията на публичната собственост се администрира в Министерството на икономиката в Република Молдова чрез:

- 1) Дирекция за политики за администриране и прехвърляне на публична недвижима собственост в частна собственост;
- 2) Агенция за държавна собственост.

Структурата на агенцията се утвърждава със заповед на министъра на икономиката, а щатното разписание се одобрява от правителството.

Заклучение

Направеният анализ на чуждестранния опит в управлението на публичната недвижима собственост в избраните няколко европейски държави

– Великобритания, Холандия, Полша, Германия, Италия и Молдова, показва, че в тези държави се прилага принципът на индивидуален подход при управлението на държавната недвижима собственост. Характерните особености на публичната недвижима собственост са наложили в отделните държави да се използват и конкретни специфични методи и средства за управление на тази собственост. Видно е, че в качеството на обект на управление на държавната недвижима собственост в анализирани държави стъпват имуществени комплекси, търговски и бизнес паркове, обекти на културно-историческото наследство, спортни съоръжения, зелени участъци и трайно свързани с тях построени здания, общежития, здания за социално настаняване и др. В някои случаи тези обекти могат да се разглеждат като взаимно свързани обекти от държавно имущество, чието единно управление осигурява максимален икономически ефект.

Анализът показва, че във всяка една от изследваните европейски държави ключова стратегическа цел на правителствата е оптималното използване на публичната недвижима собственост. Основен критерий за ефективното използване на държавната недвижима собственост е осигуряването на най-доброто ѝ използване, т.е. такава експлоатация на цялата съвкупност от недвижими обекти, които допринасят за ръст на brutния вътрешен продукт (БВП) на страните, т.е. за икономически растеж, за устойчиво нарастване на приходната част на държавния бюджет, за намаляване на бюджетния дефицит на правителствата, за създаване на комфортна социална среда за обществото и за нарастване на стойността на недвижимата собственост. При ефективното управление на публичната недвижима собственост се взимат предвид икономическите и градоустройствените фактори, административните и екологичните изисквания, и параметрите на техните ограничения.

Литература:

Конституция на Република България, Обн. ДВ, бр. 56 от 13.07.1991 г., посл. изм. и доп. ДВ, бр.100 от 18 Декември 2015 г.

Закон за държавната собственост, Обн., ДВ, бр. 44 от 21.05.1996 г., посл. изм., бр. 90 от 30.10.2018 г.

Закон за собствеността, Обн., ДВ, бр. 92 от 16.11.1951 г., посл. изм., бр. 7 от 19.01.2018 г.

Забунов, Г., (2011) „Общата икономическа

теория за пространственото разположение на икономическите неравенства и недвижимата собственост”, *Сборник студии "Икономика и управление на недвижимата собственост"*. София: УИ „Стопанство”, с. 9-25.

Забунов, Г., Велев, Д., Златева, Пл. (2011) „Компютърно базирана система за управление на отношенията с клиенти с подсистема за изучаване пазара на недвижими имоти”, *Строително предприемачество и недвижима собственост*. Варна: ИУ, с. 177-125.

Йовкова, Й. (2014) *Инвестиции в недвижими имоти и аспекти на финансирането им*. София: УИ „Стопанство”.

Трифонова, С. (2012) “Seventh framework program of EU and its role for the innovation development”, *Икономически изследвания, Том XXI (3)*. София: Институт за икономически изследвания при БАН, с. 108-132.

Trifonova, S., Kovachevich, M. (2016) “The Relationship Exchange Rate Arrangements – Government Finance and the Impact on Debt Management”, *Journal of Contemporary Management Issues, Vol. 21, No. 1*. Split: University of Split, pp. 117-128.

Federal Agencies and Offices [Online] Available at: <https://www.deutschland.de/en/topic/politics/global-issues-law/federal-agencies-and-offices>

Service Portal of the Federation [Online] Available at: www.bund.de

Federal Office for Building and Zoning (BBR) [Online] Available at: www.bbr.bund.de

Federal Institute for Building, Urban and Spatial Research, BBSR [Online] Available at: www.bbsr.bund.de

Germany's Federal Agency for Real Estate [Online] Available at: www.bundesimmobilien.de

Federal Office for Central Services and Unresolved Property Issues (BADV) [Online] Available at: www.badv.bund.de

Federal Office for Civil Protection and Disaster Assistance (BBK) [Online] Available at: www.bbk.bund.de

Public Property Agency (PPA) of the Republic of Moldova [Online] Available at:

<https://mei.gov.md/en/content/public-property-agency>

The Local Italy [Online] Available at:

<https://www.thelocal.it/>

Anton Pramatarov, PhD student
UNWE, „Real Estate Property“ Department
1700 Sofia, Student Town, UNWE
E-mail: pramatarov@conservative.bg