



ΑΣΙ Χώρος

Κείμενα Πολεοδομίας, Χωροταξίας και Ανάπτυξης

2015

20



Πανεπιστημιακές Εκδόσεις Θεσσαλίας
Τμήμα Μηχανικών Χωροταξίας, Πολεοδομίας και Περιφερειακής Ανάπτυξης

Επιστημονικό Περιοδικό

αειχώρος

Διεύθυνση:
Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας
Τμήμα Μηχανικών Χωροταξίας, Πολεοδομίας
και Περιφερειακής Ανάπτυξης
Περιοδικό ΑΕΙΧΩΡΟΣ
Πεδίον Άρεως, 383 34 ΒΟΛΟΣ
<http://www.aeihoros.gr>, e-mail: aeihoros@prd.uth.gr
τηλ.: 24210 – 74486

Επιμέλεια έκδοσης: Εύη Κολοβού
Λαγού: Παναγιώτης Μανέτος
Σχεδιασμός εξωφύλλου: Γιώργος Παρασκευάς-Παναγιώτης Μανέτος

Ανδρικοπούλου Ε., Κακδέρη Χ., Καυκαλάς Γ., Τασοπούλου Α.	4
Διαδρομές περιφερειακής ανθεκτικότητας: επιπτώσεις της κρίσης και προοπτικές χωρικής ανάπτυξης στην Περιφέρεια Δυτικής Μακεδονίας	
Γεμεντζή Γ.	32
Αστική μορφή και μεταβολικές ροές - Παράγοντες και εργαλεία για τη διαμόρφωση ενός πλαισίου πολεοδομικού σχεδιασμού: Πιλοτική εφαρμογή στη Θεσσαλονίκη	
Κακλαμάνη Σ., Ντυκέν Μ.Ν.	66
Η πληθυσμιακή γήρανση στην ύπαιθρο χώρα: Μία ετερογενής κατάσταση με θετικές και αρνητικές επιπτώσεις	
Ανθοπούλου Θ., Πέτρου Μ.	96
Όψεις της κρίσης και της επιστροφής στον αγροτικό χώρο: Η συζήτηση για την αγροτική ανθεκτικότητα	
Μπίσκα Α., Στρατηγέα Α.	122
Ανανεώσιμες Πηγές Ενέργειας: Η πορεία της Ελλάδας προς το 2020	
Καλογερόπουλος Κ., Χαλκιάς Χ., Πισσίας Β., Καραλής Σ., Ψαρογιάννης Α.	147
Χωροθέτηση μικρών ταμιευτήρων νερού ως μοχλός ανάπτυξης νησιωτικών περιοχών	
ΘΕΜΑΤΑ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ	
Βλάμης Π.	176
Θεσμικές μεταρρυθμίσεις ως προαπαιτούμενο για την αξιοποίηση της περιουσίας του ελληνικού δημοσίου και των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης	

Θεσμικές μεταρρυθμίσεις ως προαπαιτούμενο για την αξιοποίηση της περιουσίας του ελληνικού δημοσίου και των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης

Πρόδρομος Βλάμης

Ερευνητής, Κέντρο Προγραμματισμού και Οικονομικών Ερευνών

Περίληψη

Στόχος της παρούσας εργασίας είναι να κωδικοποιήσει τα κυριότερα θεσμικά προβλήματα που παρουσιάζει η ελληνική αγορά ακινήτων για τους ενδιαφερόμενους ξένους επενδυτές και ιδιαίτερα να εστιάσει σ' εκείνα τα προβλήματα που δυσχεραίνουν την αξιοποίηση της ακίνητης περιουσίας, ιδιοκτησίας, του Ελληνικού Δημοσίου και των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Για να ευοδωθεί η προσπάθεια που έχει ξεκινήσει το Ταμείο Αξιοποίησης Ιδιωτικής Περιουσίας του Δημοσίου είναι απαραίτητο να σχεδιασθεί και να υλοποιηθεί σε εύλογο χρονικό διάστημα ένα συγκεκριμένο πρόγραμμα θεσμικών μεταρρυθμίσεων. Αυτό αφορά στην ολοκλήρωση του κτηματολογίου, την εκπόνηση κατάλληλου και σύγχρονου πολεοδομικού θεσμικού πλαισίου, το σχεδιασμό και την εφαρμογή ενός σταθερού φορολογικού καθεστώτος φιλικό στους δυνητικούς επενδυτές, που ενδιαφέρονται να επενδύσουν στην Ελληνική αγορά ακινήτων. Το βασικό συμπέρασμα στο οποίο καταλήγει η παρούσα εργασία είναι ότι οι δυνατότητες αξιοποίησης της ακίνητης περιουσίας ιδιοκτησίας του Ελληνικού Δημοσίου και των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης είναι σημαντικές, αλλά θα πρέπει να προηγηθεί η επίλυση των κυριότερων θεσμικών προβλημάτων, που παρουσιάζει η ελληνική αγορά ακινήτων, προκειμένου να διευκολυνθούν οι ξένοι θεσμικοί ή εγχώριοι επενδυτές στο να αποκτήσουν πρόσβαση στην Ελληνική αγορά ακινήτων. Τέλος, γίνεται εκτενής αναφορά σε συγκεκριμένες προτάσεις πολιτικής και απαριθμούνται οι θεσμικές πρωτοβουλίες που θα πρέπει να αναληφθούν από τους διαμορφωτές και τους ασκούντες την οικονομική πολιτική στην Ελλάδα προκειμένου να ενθαρρυνθούν και να υποστηριχθούν οι επενδύσεις στην Ελληνική κτηματαγορά.

Λέξεις κλειδιά

Θεσμικές μεταρρυθμίσεις, αξιοποίηση περιουσίας δημοσίου και τοπικής αυτοδιοίκησης

Institutional reform as a rerequisite for the exploitation of public real estate assets

Abstract

The aim of the paper is to present, discuss and analyse the main obstacles that the interested foreign or local investors face when trying to reach the Greek real estate market. Since 2011, the Hellenic Republic Asset Development Fund has launched an ambitious project for the exploitation of the Greek public sector's private properties. In order to achieve its targets a number of institutional changes are indispensable and have to be put forward as soon as possible. These changes have to do with the development of a modern planning and zoning system, an essential tax system reform and lastly the completion of the Hellenic Cadastre. We argue that the Hellenic Republic Asset Development Fund will be able to successfully implement its ambitious plan to attract significant international capital flows, if the above mentioned institutional obstacles, which obstruct the interested foreign investors from reaching the Greek real estate market, are removed. Finally, we offer a number of policy proposals regarding the necessary steps that needs to be followed by the Greek policy makers for the necessary institutional reform to be completed in due time. If they are ever implemented, then a friendly environment for the potential investors in the Greek real estate market will be created and fast, customized, investor friendly solutions for development projects on real estate assets currently belonging to the Hellenic Republic will become available. Eventually, all the above will hopefully contribute to the restarting of the Greek economy and fuel economic growth.

Keywords

Institutional reform, exploitation of the Greek public sector properties

1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ¹

Στόχος της παρούσας εργασίας είναι να κωδικοποιήσει τα κυριότερα θεσμικά προβλήματα που παρουσιάζει η ελληνική αγορά ακινήτων για τους ενδιαφερόμενους ξένους επενδυτές και να αναλύσει τα ιδιαίτερα προβλήματα που δυσχεραίνουν την αξιοποίηση της ακίνητης περιουσίας ιδιοκτησίας του Ελληνικού Δημοσίου. Για να ευοδωθεί η προσπάθεια που έχει ξεκινήσει η εταιρεία Ταμείο Αξιοποίησης Ιδιωτικής Περιουσίας του Δημοσίου Α.Ε. (ΤΑΙΠΕΔ) σχετικά με την αξιοποίηση των δημόσιων ακινήτων, είναι απαραίτητο να σχεδιασθεί και να υλοποιηθεί σε εύλογο χρονικό διάστημα ένα συγκεκριμένο πρόγραμμα θεσμικών μεταρρυθμίσεων, που θα περιλαμβάνει όλες εκείνες τις αναγκαίες αλλαγές του θεσμικού πλαισίου εντός του οποίου δραστηριοποιούνται οι συμμετέχοντες στην ελληνική αγορά ακινήτων.

Η εργασία είναι χωρισμένη σε τέσσερα μέρη. Στο δεύτερο μέρος περιγράφονται και αναλύονται τα σημαντικότερα θεσμικά προβλήματα που παρουσιάζει η ελληνική αγορά ακινήτων για τους ενδιαφερόμενους ξένους επενδυτές: η έλλειψη κατάλληλου και σύγχρονου πολεοδομικού θεσμικού πλαισίου, το δυσμενές, περίπλοκο φορολογικό καθεστώς και η αβεβαιότητα ως προς τη συχνότητα μεταβολής του, η μη ολοκλήρωση του Εθνικού Κτηματολογίου και τέλος, ο μικρός όγκος συναλλαγών.

Πέρα από τα διάφορα θεσμικά και άλλου τύπου προβλήματα και δυσκαμψίες που παρουσιάζει γενικά η ελληνική αγορά ακινήτων, γίνεται επίσης μνεία, στο δεύτερο μέρος της εργασίας, σε κάποια ειδικότερα προβλήματα που υπάρχουν και τα οποία δυσχεραίνουν την αξιοποίηση της ακίνητης περιουσίας ιδιοκτησίας του Ελληνικού Δημοσίου: η κατάτμηση της ιδιόκτητης ακίνητης περιουσίας σε μεγάλο αριθμό δημόσιων φορέων, η έλλειψη γνώσης του Ελληνικού Δημοσίου για τον ακριβή αριθμό, μέγεθος και αξία της

¹ Το παρόν άρθρο είναι επικαιροποιημένο μέχρι τον Ιούνιο του 2013 και αποτελεί επέκταση της εισήγησης του συγγραφέα στο Ελετειακό Συνέδριο για τα 50 χρόνια της Περιφερειακής Επιστήμης με τίτλο «Περιφερειακή Ανάπτυξη και Οικονομική Κρίση: Διεθνής Εμπειρία και Ελλάδα» που συνδιοργανώθηκε από το Ελληνικό Τμήμα της ERSA και το Ινστιτούτο Περιφερειακής Ανάπτυξης του Παντείου Πανεπιστημίου, 6-7 Μαΐου 2011, Αθήνα. Θα θέλαμε να ευχαριστήσουμε θερμά τους Γιάννη Ψυχάρη, Βασίλη Μοναστηριώτη, Γιώργο Πετράκο, Αντώνη Ροβολή, Αθανάσιο Παπαδασκαλόπουλο, Αγάπη Κώτση, Νικόλαο Φίλιππα και Γιάννη Χολέζα για σχόλια και χρήσιμες παρατηρήσεις. Επίσης θερμές ευχαριστίες στον εκδότη της επιστημονικής Επιθεώρησης Αειχώρος και τους δύο ανώνυμους κριτές, που αξιολόγησαν το παρόν άρθρο. Τέλος, θα θέλαμε να ευχαριστήσουμε το Ελληνικό Παρατηρητήριο, London School of Economics and Political Science για την ευγενική προσφορά να χρηματοδοτήσει σε πρώιμο στάδιο την παρούσα εργασία, όταν κατά το ακαδημαϊκό έτος 2010-2011 ο συγγραφέας ήταν 'Ministry of Finance, and Ministry of Economy, Competitiveness and Shipping Senior Research Fellow' στο London School of Economics and Political Science και επίσης Visiting Fellow στο ίδιο Πανεπιστήμιο το ακαδημαϊκό έτος 2011-2012. Οι απόψεις και οι κρίσεις του συγγραφέα που εκφράζονται σε αυτό το άρθρο είναι προσωπικές και δεν αντιπροσωπεύουν κατ' ανάγκην ούτε δεσμεύουν κατά κανένα τρόπο το ΚΕΠΕ. Είναι αυτονόητο ότι οποιαδήποτε λάθη ή παραλείψεις βαρύνουν αποκλειστικά το συγγραφέα.

ακίνητης περιουσίας ιδιοκτησίας του, η καταπάτηση της ακίνητης περιουσίας ιδιοκτησίας του Ελληνικού Δημοσίου κ.ά.

Στο τρίτο μέρος της εργασίας εισάγεται η έννοια της αξιοποίησης της ακίνητης περιουσίας των φορέων δημοσίου συμφέροντος (για παράδειγμα των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, αλλά και του Δημοσίου γενικότερα). Επίσης, γίνεται παρουσίαση και ενδελεχής ανάλυση των δύο περισσότερο γνωστών -στη σχετική βιβλιογραφία- μεθόδων αξιοποίησης της περιουσίας του Δημοσίου και της τοπικής αυτοδιοίκησης, δηλαδή των Συμπράξεων Δήμου και Ιδιωτικού Τομέα και της Μίσθωσης Ακινήτων.

Η εργασία ολοκληρώνεται με την ενότητα των συμπερασμάτων και μια εκτενή αναφορά σε συγκεκριμένες προτάσεις πολιτικής, καθώς και στις θεσμικές πρωτοβουλίες που θα πρέπει να αναληφθούν, προκειμένου να υποστηριχθούν οι επενδύσεις στην Ελληνική κτηματαγορά από ξένους θεσμικούς ή/και εγχώριους επενδυτές.

2. ΚΩΔΙΚΟΠΟΙΗΣΗ ΤΩΝ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΩΝ ΠΟΥ ΠΑΡΟΥΣΙΑΖΕΙ Η ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΑΓΟΡΑ ΑΚΙΝΗΤΩΝ ΓΙΑ ΤΟΥΣ ΕΝΔΙΑΦΕΡΟΜΕΝΟΥΣ ΞΕΝΟΥΣ ΕΠΕΝΔΥΤΕΣ

Προκειμένου να μπορέσει το Ταμείο Αξιοποίησης Ιδιωτικής Περιουσίας του Δημοσίου Α.Ε να προσελκύσει ξένους επενδυτές στην εγχώρια αγορά και να προχωρήσει με επιτυχία στο πρόγραμμα αξιοποίησης της ακίνητης περιουσίας θα πρέπει να αντιμετωπισθούν δραστικά και άμεσα διάφορα θεσμικά και άλλου τύπου προβλήματα και δυσκαμψίες που παρουσιάζει η ελληνική αγορά ακινήτων (Βλάμης και Καλφαμανώλη, 2008). Τα σημαντικότερα προβλήματα είναι τα εξής:

2.1. Έλλειψη κατάλληλου και σύγχρονου πολεοδομικού θεσμικού πλαισίου (Zoning)

Η ύπαρξη ή μη θεσμικού πολεοδομικού πλαισίου συνδέεται άμεσα ή έμμεσα με ένα ευρύ φάσμα θεμάτων. Η βελτίωση των υποδομών κυρίως της Αθήνας και της περιφέρειας Αττικής, με έργα όπως το Αττικό Μετρό, η Αττική Οδός, αλλά και έργα βελτίωσης του επαρχιακού οδικού δικτύου, ανέδειξαν νέες περιοχές στις οποίες αναπόφευκτα ήταν αναμενόμενη η επέκταση όλων των δραστηριοτήτων της πόλης και η ανάπτυξη των τοπικών αγορών ακινήτων, τόσο σε οικιστικό όσο και σε εμπορικό επίπεδο. Παρά το ότι αυτή η εξέλιξη ήταν σε σημαντικό βαθμό αναμενόμενη, κανένας πολεοδομικός και χωροταξικός σχεδιασμός δεν είχε προβλέψει τον καθορισμό χρήσεων γης (land uses), με αποτέλεσμα έτσι να παρεμποδίζεται η αποκέντρωση των δραστηριοτήτων από το κορεσμένο κέντρο της πόλης. Η έλλειψη θεσμικού πολεοδομικού πλαισίου δημιουργεί μια αλυσίδα προβλημάτων. Ενισχύει την αδιαφάνεια, αποθαρρύνει την ιδιωτική εγχώρια και διεθνή επενδυτική

πρωτοβουλία, αποτελεί τροχοπέδη στην ανάπτυξη και τον εκσυγχρονισμό, επιβαρύνει την οικονομία και αποθαρρύνει τις συνεργασίες ιδιωτών και Δημοσίου. Σύμφωνα με το 3ο Μνημόνιο Συνεννόησης που έχει υπογράψει με την Τριμερή (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, ΕΚΤ και το ΔΝΤ), η ελληνική Κυβέρνηση δεσμεύεται (Ελληνικό Υπουργείο Οικονομικών, 2013) ότι για την διευκόλυνση του χωροταξικού σχεδιασμού, θα υιοθετήσει την κατάλληλη νομοθεσία ώστε (i) να μειωθεί ο χρόνος που χρειάζονται οι πολεοδομικές διαδικασίες (Ιανουάριος 2013) (ii) να επικαιροποιήσει (Μάρτιος 2013) και κωδικοποιήσει την νομοθεσία για τα δάση, τις δασικές εκτάσεις και τα πάρκα (Σεπτέμβριος 2014).

2.2. Δυσμενές, περίπλοκο φορολογικό καθεστώς (Tax Regime) και αβεβαιότητα ως προς τη συχνότητα μεταβολής του.

Το φορολογικό περιβάλλον, όπως έχει διαμορφωθεί τα τελευταία 2-3 έτη (επιβολή του έκτακτου ειδικού τέλους ηλεκτροδοτημένων δομημένων επιφανειών, μείωση του αφορολογήτου για την αγορά πρώτης κατοικίας, επαναφορά του Φόρου Μεγάλης Ακίνητης Περιουσίας στη θέση του ΕΤΑΚ και επικείμενη αύξηση των αντικειμενικών αξιών μέχρι το 2016 με στόχο την αύξηση των φορολογικών εσόδων από τις μεταβιβάσεις ακινήτων με γονική παροχή, κληρονομία και δωρεά), αναμένεται να επιφέρει πρόσθετη επιβάρυνση των επενδύσεων σε ακίνητα και δημιουργεί συνθήκες περαιτέρω μείωσης του αγοραστικού ενδιαφέροντος.

Η πληθώρα φόρων, οι οποίοι επιβάλλονται επί των ακινήτων, έχει διπλά αρνητικό αντίκτυπο στην ελληνική κτηματαγορά. Από τη μία πλευρά, την καθιστά ακριβή και κατά συνέπεια μη ελκυστική. Από την άλλη, το στοιχείο της πολυπλοκότητας της φορολογίας προκαλεί δυσκολία στην κατανόηση του τρόπου λειτουργίας της, τόσο στους εγχώριους παράγοντες της αγοράς (συμβούλους ακινήτων, δικηγόρους και συμβούλους σε θέματα φορολογίας ακίνητης περιουσίας) όσο και στους διεθνείς επενδυτές.

Στο σημείο αυτό είναι απαραίτητο να γίνει ιδιαίτερη μνεία στην αβεβαιότητα που προκαλεί η πολυπλοκότητα του φορολογικού καθεστώτος στους εν δυνάμει επενδυτές στην αγορά ακινήτων. Η πλειοψηφία των διεθνών επενδυτών συχνά αποφασίζουν να εισέλθουν σε κάποια αγορά ακινήτων με προ-συμφωνίες που αφορούν στην ολοκλήρωση των έργων σε βάθος χρόνου. Αυτό σημαίνει ότι οι συμφωνίες αγοράς ακινήτων ή συνεργασίας με εγχώριους κατασκευαστές/ιδιοκτήτες γης για συγκεκριμένη ανάπτυξη ή έργο, προ-συμφωνούνται επί της βάσης των δεδομένων της αγοράς, συμπεριλαμβανομένου του φορολογικού καθεστώτος, που ισχύουν τη συγκεκριμένη χρονική στιγμή. Η εκτίμηση της επένδυσης από πλευράς βιωσιμότητας γίνεται βάση των δεδομένων αυτών. Ως εκ τούτου, ανατροπές στο φορολογικό -προς το δυσμενέστερο- είναι δυνατόν όχι μόνο να ακυρώσουν

την αρχική συμφωνία, αλλά και να αποτρέψουν τον επενδυτή από άλλες μελλοντικές επενδύσεις στην ίδια αγορά ακινήτων (Βλάμης και Καλφμανιώλη, 2010).

Έτσι, είναι απολύτως αναγκαίο να προχωρήσει με γοργούς ρυθμούς ο σχεδιασμός σταθερής φορολογικής πολιτικής απέναντι στο κλάδο των ακινήτων (Βλάμης, 2012). Στην Έκθεση του Διοικητή της Τράπεζας της Ελλάδος για το έτος 2011 (Απρίλιος 2012) προτείνεται μείωση των συντελεστών του φόρου μεταβίβασης. Επιπλέον, η ΤτΕ εισηγείται κατάργηση και ενοποιήσεις των φόρων που σχετίζονται με την ακίνητη περιουσία. Πιο συγκεκριμένα, υποστηρίζει ότι (σελ. 63) η αύξηση των αντικειμενικών τιμών των ακινήτων «...θα πρέπει σε κάθε περίπτωση να συνδυαστεί με εξορθολογισμό της φορολογίας των ακινήτων, στην κατεύθυνση τόσο της μείωσης της φορολογίας των μεταβιβάσεων όσο και της κατάργησης επιμέρους επιβαρύνσεων και της θέσπισης ή διατήρησης ενός πολύ μικρού αριθμού ενιαίων φόρων που θα αντικαταστήσουν το πλήθος των υπαρχόντων (π.χ. ενιαίος φόρος επί των συναλλαγών και ανάλογος ενιαίος φόρος επί της ιδιοκτησίας ακινήτων)». Ταυτόχρονα, σημειώνεται στην έκθεση ότι η αναπροσαρμογή των αντικειμενικών τιμών των ακινήτων στα επίπεδα των τιμών της αγοράς δεν θα πρέπει να γίνει με κάποιον οριζόντιο τρόπο, δηλαδή με κάποια ισο-ποσοστιαία μεταβολή όλων των αντικειμενικών τιμών που ισχύουν σήμερα, καθώς η μεταβολή των εμπορικών τιμών των ακινήτων από τις αρχές του 2007 έως σήμερα διαφοροποιείται σημαντικά μεταξύ των επιμέρους γεωγραφικών περιοχών. Στην Έκθεση του Διοικητή της ΤτΕ αναφέρεται χαρακτηριστικά (υποσημείωση 30, σελ. 63) ότι «...με βάση τα στοιχεία που συγκεντρώνονται από τα πιστωτικά ιδρύματα, οι τιμές των διαμερισμάτων στις υποβαθμισμένες περιοχές του κέντρου της Αθήνας (Πατήσια, Μεταξουργείο, Πλατεία Βικτωρίας κ.ά.), αλλά και του Πειραιά (Δραπετσώνα, Νίκαια, Κερατσίνι, Πέραμα κ.ά.) παρουσίασαν τετραπλάσια μείωση σε σχέση με τις αντίστοιχες τιμές των πιο αναβαθμισμένων περιοχών του κέντρου της Αθήνας (Φιλοπάππου, Πλάκα, Κολωνάκι κ.ά.)».

2.3. Εθνικό Κτηματολόγιο (Cadastre - Land Registry)

Παρά το γεγονός ότι η Ελλάδα εντάχθηκε το 1981 ως πλήρες μέλος στις τότε Ευρωπαϊκές Κοινότητες, σήμερα είναι ουραγός όσον αφορά στην προσπάθεια ολοκλήρωσης του Εθνικού Κτηματολογίου, όχι μόνο μεταξύ των μελών της ΕΕ, αλλά και μεταξύ χωρών που βρίσκονται σε χαμηλότερο επίπεδο ανάπτυξης από αυτήν. Για παράδειγμα, η Αλβανία ολοκλήρωσε το Κτηματολόγιό της μέσα σε διάστημα τριών ετών.

Η μη ολοκλήρωση Εθνικού Κτηματολογίου δημιουργεί σωρεία προβλημάτων λόγω έλλειψης μιας βάσης δεδομένων με καταχωρημένα επίσημα στοιχεία για την ιδιοκτησία των ακινήτων εντός της Ελληνικής επικράτειας. Τα προβλήματα που δημιουργούνται είναι κατ' αρχήν νομικής φύσης. Πιο συγκεκριμένα, οι ιδιοκτησίες δεν κατοχυρώνονται

οριστικά, υπάρχει ασάφεια ως προς τη κυριότητα και οι τίτλοι ιδιοκτησίας δεν είναι εγγυημένοι. Επιπλέον, δημιουργούνται και πρακτικά προβλήματα, καθώς οι διαδικασίες μεταβιβάσεων ακινήτων δυσχεραίνονται και γίνονται χρονοβόρες και δαπανηρές. Τελικά, η μη ολοκλήρωση του Εθνικού Κτηματολογίου προκαλεί κωλυσιεργία και πιθανόν αναστολή των επενδυτικών αποφάσεων από τους ενδιαφερόμενους φορείς.

Η ολοκλήρωση του Εθνικού Κτηματολογίου θα διασφαλίσει ότι δεν θα υπάρχουν πια άγνωστοι ιδιοκτήτες, θα συμβάλει στη διαφάνεια, θα διευκολύνει τις διαδικασίες απαλλοτριώσεων και αποζημιώσεων και θα δώσει λύση στο πρόβλημα της καταπάτησης δημοσίων εκτάσεων. Ως εκ τούτου, καθίσταται απολύτως αναγκαία η επιτάχυνση των διαδικασιών για την ανάθεση και ολοκλήρωση των μελετών κτηματογράφησης έως το έτος 2020, αλλά και άλλων συμβάσεων εκπόνησης μελετών ή παροχής υπηρεσιών που σχετίζονται άμεσα με το Εθνικό Κτηματολόγιο, όπως η σύνταξη δασικών χαρτών.

Το θεσμικό πλαίσιο για τη σύνταξη και τήρηση του Εθνικού Κτηματολογίου συγκροτείται από δύο βασικά νομοθετήματα, ένα για την κτηματογράφηση και ένα για την τήρηση και λειτουργία του Κτηματολογίου. Ειδικότερα, η διαδικασία κτηματογράφησης διέπεται από το νόμο Ν. 2308/1995 και η λειτουργία του Κτηματολογίου από το νόμο Ν. 2664/1998. Οι παραπάνω νόμοι τροποποιήθηκαν διαδοχικά από τους νόμους Ν. 2508/1997, Ν. 3208/2003, Ν. 3127/2003, Ν. Ν. 3212/2003 και Ν. 3481/2006.

Η εταιρεία Κτηματολόγιο Α.Ε., η οποία συστάθηκε το 1995 με αποκλειστικό σκοπό τη μελέτη, σύνταξη, λειτουργία και τήρηση του Εθνικού Κτηματολογίου, έχει ως κύριο αντικείμενό της την ολοκλήρωση της κτηματογράφησης στο σύνολο της Ελληνικής Επικράτειας. Σύμφωνα με τις εκτιμήσεις της Κτηματολόγιο Α.Ε, τα εκτιμώμενα «δικαιώματα» κτηματογράφησης ανέρχονται σε περίπου 38 εκατομμύρια. Ο Πρόεδρος και Διευθύνων Σύμβουλος της εταιρείας, κ. Δημήτρης Καλουδιώτης, σε ομιλία του στο συνέδριο του Συλλόγου Πολιτικών Μηχανικών Ελλάδας με θέμα “Re-engineering Greece” (Αθήνα, 26 Μαΐου 2013) δήλωσε ότι «έχει ολοκληρωθεί το 18% του έργου, ένα 40% είναι υπό εξέλιξη και το υπόλοιπο 42% θα δημοπρατηθεί μέσα στο καλοκαίρι». Πιο συγκεκριμένα, η χαρακτηριζόμενη ως «πρώτη γενιά» κτηματογραφήσεων αφορά περίπου στο 18% των δικαιωμάτων σε περιοχές της χώρας όπου έχει ήδη ολοκληρωθεί η κτηματογράφηση. Η «δεύτερη γενιά» κτηματογραφήσεων, η οποία είναι εν εξέλιξη (διαφορετικά στάδια υλοποίησης που είναι προς ανάθεση), αφορά περίπου στο 40% των δικαιωμάτων. Το τελευταίο και μεγαλύτερο κομμάτι αφορά περίπου στο 42% των δικαιωμάτων, το οποίο αντιστοιχεί στο 65% της έκτασης της Ελληνικής Επικράτειας και δεν έχει ακόμη προκηρυχθεί η κτηματογράφησης του. Επίσης, παραμένουν σε εκκρεμότητα ζητήματα όπως η χρηματοδότηση, η επίβλεψη και η παρακολούθηση του έργου.

Σύμφωνα με το 3ο Μνημόνιο Συνεννόησης που έχει υπογραφεί με την Τριμερή (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, ΕΚΤ και το ΔΝΤ), η ελληνική Κυβέρνηση δεσμεύεται (Ελληνικό Υπουργείο Οικονομικών, 2013) να επιταχύνει την ολοκλήρωση του κτηματολογίου με σκοπό:

α. Την προκήρυξη όλων των εναπομεινάντων δικαιωμάτων (15 εκατομμύρια) και την απονομή έργων κτηματολογίου για 7 εκατομμύρια δικαιώματα (Δεκέμβριος 2012).

β. Την ψηφιοποίηση όλων των εργασιών των υποθηκοφυλακείων και συμβολαιογραφείων και την μεταφορά των νέων εγγεγραμμένων τίτλων στο κτηματολόγιο μέχρι το 2015.

γ. Να υπάρξουν αποκλειστικής λειτουργίας γραφεία κτηματολογίου για τις αστικές περιοχές μέχρι το 2015.

δ. Να εγκαταστήσει ένα πλήρες μητρώο κτηματολογίου και αποκλειστικής λειτουργίας γραφεία κτηματολογίου σε όλη την επικράτεια μέχρι το 2020.

2.4. Η ελληνική αγορά ακινήτων είναι ρηχή (illiquid) λόγω μικρού όγκου συναλλαγών

Αν ένας ξένος επενδυτής ο οποίος έχει δεσμεύσει μέρος των κεφαλαίων του στην ελληνική αγορά αποφασίσει κάποια στιγμή να αποσυρθεί από αυτήν, πουλώντας μέρος ή όλο το χαρτοφυλάκιο ακινήτων του, γνωρίζει εξ αρχής ότι κάτι τέτοιο δεν θα είναι εύκολο να συμβεί άμεσα, λόγω του ότι η ελληνική αγορά δεν έχει «βάθος» (illiquid). Αυτό αυξάνει το ρίσκο της αρχικής επένδυσης και κατ' επέκταση το πριμ κινδύνου (risk premium) που προσθέτει ο επιχειρηματίας στην απόδοση που αναμένει από την επένδυσή του (required rate of return). Ο μικρός όγκος συναλλαγών δημιουργεί και περαιτέρω δυσκολίες δεδομένου ότι η συλλογή και επεξεργασία των όποιων στατιστικών στοιχείων δεν επαρκούν για την εξαγωγή αξιόπιστων συμπερασμάτων. Η έλλειψη αυτή είναι έντονη στους ξένους επενδυτές, ιδιαίτερα όταν επιδιώκουν μια αρχική διερεύνηση της αγοράς -αναζητώντας στοιχεία για την πορεία της τα τελευταία χρόνια και τις τάσεις που επικρατούν τη δεδομένη χρονική στιγμή- προκειμένου να αποφασίσουν αν θα μπορούσε η ελληνική αγορά ακινήτων να είναι μια αγορά με επενδυτική προοπτική για αυτούς (Βλάμης, 2013).

2.5. Ειδικότερα προβλήματα αξιοποίησης της ακίνητης περιουσίας ιδιοκτησίας του Ελληνικού Δημοσίου

Πέρα από τα διάφορα θεσμικά και άλλου τύπου προβλήματα και δυσκαμψίες που παρουσιάζει γενικά η ελληνική αγορά ακινήτων, υπάρχουν και κάποια ειδικότερα προβλήματα που δυσχεραίνουν την αξιοποίηση της ακίνητης περιουσίας ιδιοκτησίας του Ελληνικού Δημοσίου. Κατ' αρχάς, παρατηρείται κατάτμηση της ακίνητης περιουσίας σε

μεγάλο αριθμό δημόσιων φορέων με αποτέλεσμα τη δυσκολία ενιαίας διαχείρισής της. Επιπρόσθετα, υπάρχει έλλειψη γνώσης από την πλευρά του Ελληνικού Δημοσίου για τον ακριβή αριθμό, μέγεθος και αξία της ακίνητης περιουσίας ιδιοκτησίας του. Σύμφωνα με έκθεση του ΙΣΤΑΜΕ (Μαγκλάρας, 2010), το 22,75% της καταγεγραμμένης ακίνητης περιουσίας του Υπουργείου Οικονομικών είναι άγνωστη, δηλαδή υπάρχουν ελλιπή στοιχεία που δεν τεκμηριώνουν την ακριβή θέση και το μέγεθος του ακινήτου. Επίσης, το 2,39% της καταγεγραμμένης ακίνητης περιουσίας του Υπουργείου Οικονομικών, είναι αμφίβολο, δηλαδή δεν υπάρχουν επαρκή στοιχεία που να το καθιστούν δημόσιο ακίνητο.

Ένα επιπλέον εμπόδιο για τα προς αποκρατικοποίηση ακίνητα του Δημοσίου που έχει στην κατοχή του το ΤΑΙΠΕΔ, αφορά στην πώληση-μεταβίβαση ακινήτων, τα οποία δε διαθέτουν τις απαιτούμενες πολεοδομικές άδειες. Το πρόβλημα αυτό συνδέεται με το ότι οι χρήσεις που περιγράφονται στις άδειες που έχουν εκδοθεί και έχουν οριστεί είτε με Προεδρικά Διατάγματα είτε με Νόμους δεν αναγνωρίζονται όταν αυτά περιέλθουν, μετά τη πώληση των ακινήτων, από το ΤΑΙΠΕΔ στο νέο επενδυτή-ιδιοκτήτη.

Επίσης, η μη ολοκλήρωση της εθνικής κτηματογράφησης οδηγεί στην παροχή κινήτρων σε όσους επιθυμούν την καταπάτηση της ακίνητης περιουσίας ιδιοκτησίας του Ελληνικού Δημοσίου (Ζεντέλης, 2005). Σύμφωνα και πάλι με την έκθεση του ΙΣΤΑΜΕ, το 40,04% της καταγεγραμμένης ακίνητης περιουσίας του Υπουργείου Οικονομικών είναι καταπατημένο (Μαγκλάρας, 2010). Επιπρόσθετα, η ύπαρξη δικαστικών διενέξεων μεταξύ ιδιωτών και του ελληνικού Δημοσίου παρεμποδίζουν την αξιοποίηση σημαντικού τμήματος της ακίνητης περιουσίας ιδιοκτησίας του Ελληνικού Δημοσίου (Βλάμης, 2013). Τέλος, εκτιμάται ότι το μεγαλύτερο μέρος των μη αστικών ακινήτων του Δημοσίου έχει κάποιου είδους πρόβλημα τεχνικής, πολεοδομικής ή νομικής φύσεως.

3. ΑΞΙΟΠΟΙΗΣΗ ΤΗΣ ΠΕΡΙΟΥΣΙΑΣ ΤΩΝ ΟΡΓΑΝΙΣΜΩΝ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ (ΟΤΑ) ΚΑΙ ΤΟΥ ΕΛΛΗΝΙΚΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ

Με τον όρο δημοτικά ακίνητα χαρακτηρίζονται όλα εκείνα τα ακίνητα, που βρίσκονται στην κυριότητα, έλεγχο, κατοχή και χρήση των δήμων, με σκοπό την παροχή δημοτικών υπηρεσιών. Θα πρέπει ωστόσο να γίνει μία νομικής φύσης διάκριση μεταξύ των διαφορετικών τύπων δημοτικών ακινήτων, γιατί αυτή έχει σημαντικές επιπτώσεις στη δυνατότητα εκμετάλλευσής τους και κατ' επέκταση στην παροχή υπηρεσιών των δήμων (Βλάμης και Κωνσταντόπουλος, 2010). Από τη μία πλευρά υπάρχει η δημόσια περιουσία των δήμων (core or public domain property) που δε δύναται να εκποιηθεί ή να χρησιμεύσει ως εγγύηση και από την άλλη η ιδιωτική περιουσία των δήμων (surplus or private or marketable property) που δύναται να πουληθεί ή να χρησιμοποιηθεί ως εγγύηση. Στη δημόσια (δημοτική/κοινοτική) περιουσία εντάσσονται τα δημοτικά ακίνητα πάσης φύσεως,

οι αθλητικές εγκαταστάσεις και τα σχολεία. Στην ιδιωτική περιουσία εντάσσονται αγροί, βοσκότοποι, δάση, νησιά, λατομεία/ορυχεία/μεταλλεία και όσα κτίρια/οικόπεδα/εκτάσεις έχουν ενταχθεί στις κατηγορίες των «περιουσιακών στοιχείων» και των «διάφορων εκτάσεων». Ως εκ τούτου, οι δύο πιο σημαντικές κατηγορίες ακινήτων των ΟΤΑ, όσον αφορά στις προοπτικές αξιοποίησής τους, είναι αυτές των ιδιωτικών περιουσιακών στοιχείων και των διάφορων αναξιοποίητων εκτάσεων. Αυτά τα περιουσιακά στοιχεία ενέχουν πλήρη δικαιώματα κυριότητας και παρουσιάζουν το πιο ξεκάθαρο ιδιοκτησιακό καθεστώς.

Πιο συγκεκριμένα, στην πρώτη κατηγορία εντάσσονται οικόπεδα και κτίρια (κατοικίες και επαγγελματικοί χώροι) που έχουν περιέλθει στους ΟΤΑ από αγορές, δωρεές, κληροδοτήματα, παραχωρήσεις και μεταβιβάσεις ή αποτελούσαν ανέκαθεν ιδιωτική τους περιουσία (ενδεικτικά αναφέρονται καταστήματα, διαμερίσματα, οικίες, ξενοδοχεία, ξενώνες, κατασκηνώσεις, ιαματικά λουτρά, αναψυκτήρια, τουριστικά περίπτερα, παραλίες, μύλοι, κυλικεία-καφενεία σε διάφορους χώρους, κινηματογράφοι, σφαγεία, δημοτικές αγορές, κέντρα χονδρεμπορίου, εκθεσιακά κέντρα, βιοτεχνικά πάρκα, σταθμοί αυτοκινήτων, επίγειοι χώροι στάθμευσης, χώροι δεξιώσεων/κυλικεία/ανθοπωλεία σε νεκροταφεία, βιομηχανικές εγκαταστάσεις και όλα τα παλιά δημοτικά/κοινοτικά κτίρια). Στη δεύτερη κατηγορία εντάσσονται αναξιοποίητες εκτάσεις, (χέρσα, άγονα, αμμώδη εδάφη, παρόχθιες, παραλίμνιες παραθαλάσσιες περιοχές, ρέματα, οικόπεδα, κτίσματα ερειπωμένα), εκτάσεις με ειδικές χρήσεις που δεν επιδέχονται αλλαγές (αυλάκια, κανάλια, τάφροι, φράγματα, αγροτική οδοποιία, έλη, υδροβιότοποι, λίμνες, λιμνοθάλασσες), καθώς και εκτάσεις υπό πολεοδόμηση.

Τον δημόσιο διάλογο για την αξιοποίηση της ακίνητης περιουσίας των ΟΤΑ στην Ελλάδα άνοιξε η προγραμματική σύμβαση του 2008 μεταξύ του Υπουργείου Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης & Αποκέντρωσης (ΥΠ.ΕΣ.ΔΔ.Α.), της ΚΕΔΚΕ και της Ελληνικής Εταιρείας Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης (Ε.Ε.Τ.Α.Α) που προέβλεπε την συγγραφή μια μελέτης με αντικείμενο την αξιοποίηση της δημοτικής ακίνητης περιουσίας, τη διερεύνηση των προτάσεων για τον εκσυγχρονισμό του νομοθετικού πλαισίου αξιοποίησης ακίνητης περιουσίας των ΟΤΑ και τη μελέτη εφαρμογής σύγχρονων χρηματοδοτικών εργαλείων για την αποδοτική, οικονομική και αποτελεσματική αξιοποίηση των δημοτικών ακινήτων.

Σύμφωνα με τα στοιχεία αυτής της μελέτης, το 21% περίπου των δήμων της χώρας (216 σε σύνολο 1.034) διαθέτει περισσότερα από 37.530 ακίνητα, συνολικής έκτασης 2.156.000 στρεμμάτων. Η συνολική τους αξία, με βάση τα στοιχεία που έδωσαν οι δήμοι αυτοί, είναι πάνω από €4 δις. (ενδεχομένως και μεγαλύτερη, γιατί σε πολλές περιπτώσεις οι εκτιμήσεις δεν έχουν ληφθεί σύμφωνα με την εμπορική, αλλά σύμφωνα με την αντικειμενική αξία των ακινήτων). Αξίζει να επισημανθεί ότι από τους 216 δήμους που ανταποκρίθηκαν

και απάντησαν στα ερωτηματολόγια της μελέτης, περίπου 20 δεν παρουσίασαν στοιχεία σχετικά με την εμπορική αξία της περιουσίας που τους ανήκει.

Η μελέτη εντοπίζει σειρά προβλημάτων σε επίπεδο αξιοποίησης των ακινήτων που ανήκουν στους ΟΤΑ, γεγονός το οποίο καταδεικνύει ότι οι δήμοι δεν κατέχουν την αναγκαία τεχνογνωσία, αλλά ούτε και πολιτική βούληση για να προχωρήσουν οργανωμένα και συντεταγμένα στην υλοποίηση ενός σχεδίου καταγραφής και αξιοποίησης των ακινήτων τους. Αναφορικά με την έλλειψη της αναγκαίας τεχνογνωσίας σχετικά με την αξιοποίηση των ακινήτων που ανήκουν στους ΟΤΑ, αξίζει σε αυτό το σημείο να αναφερθεί ότι για παράδειγμα η διοργάνωση αθλητικών και πολιτιστικών εκδηλώσεων στις αθλητικές εγκαταστάσεις που ανήκουν στους ΟΤΑ, η παροχή υπηρεσιών catering και η διαφημιστική εκμετάλλευση των πέριξ των αθλητικών εγκαταστάσεων χώρων, αποτελούν μερικούς μόνο από τις πιθανούς τρόπους μέσω των οποίων οι δήμοι θα μπορούσαν να βελτιώσουν τα έσοδά τους.

Άλλο σημαντικό θέμα είναι ότι οι δήμοι χάνουν τεράστια χρηματικά ποσά, καθώς δεν γνωρίζουν τις πραγματικές εμπορικές αξίες, ιδιαίτερα των ακινήτων τους εντός του αστικού ιστού της πόλης και σε περιοχές που θεωρούνται «εμπορικά φιλέτα», με συνέπεια να τα εκμισθώνουν σε τρίτους σε σημαντικά χαμηλότερες τιμές σε σχέση με την πραγματική εμπορική αξία τους. Επιπλέον, διαπιστώνεται ότι πολλές φορές τα δημοτικά κτίρια στεγάζουν δημόσιες υπηρεσίες, όπως την Αστυνομία ή την Πυροσβεστική, χωρίς οι δήμοι να εισπράττουν εκείνο το ενοίκιο που συμβαδίζει με τις εμπορικές αξίες των ακινήτων ιδιοκτησίας τους.

Αναφορικά με την αξιοποίηση της ακίνητης περιουσίας, ιδιοκτησίας του Ελληνικού Δημοσίου, σημαντικά αστικά ακίνητα, εντός σχεδίου πόλεως με μεγάλη εμπορική αξία θα μπορούσαν άμεσα να πωληθούν. Από το 2011, οπότε και συστάθηκε το ΤΑΙΠΕΔ, το ελληνικό Δημόσιο έχει επικεντρωθεί στη διαχείριση των κρατικών ακινήτων που παραμένουν αναξιοποίητα και στην πώληση εκτάσεων γης που έχει στη κυριότητά του προκειμένου να αναζωογονηθεί το επενδυτικό περιβάλλον, να επανεκκινήσει η ελληνική κτηματαγορά, ευελπιστώντας με αυτόν τον τρόπο να συμβάλει στην αντιμετώπιση της τρέχουσας δημοσιονομικής κρίσης.

Ειδικότερα, έχει ήδη ολοκληρωθεί με επιτυχία ο διεθνής διαγωνισμός για την αξιοποίηση του Διεθνούς Κέντρου Ραδιοτηλεόρασης (IBC), ο οποίος αφορούσε στην απόκτηση εκ μέρους του ενδιαφερόμενου επενδυτή της επικαρπίας επί του δικαιώματος αποκλειστικής αξιοποίησης, χρήσης, διαχείρισης και εκμετάλλευσης των εγκαταστάσεων του IBC για 90 χρόνια. Η εταιρεία LAMDA ΔΟΜΗ Α.Ε., θυγατρική της Lamda Development, αναδείχτηκε προτιμητέος επενδυτής και μετά την υπογραφή των σχετικών συμβατικών κειμένων έγινε η καταβολή του τιμήματος ύψους €81 εκατομμυρίων. Επίσης, έχει ήδη

ολοκληρωθεί με επιτυχία ο διεθνής διαγωνισμός για την αξιοποίηση του οικοπέδου που βρίσκεται στην περιοχή Κασσιόπη της Κέρκυρας μέσω της διάθεσης του “δικαιώματος επιφανείας” (η αποκλειστική χρήση και εκμετάλλευση της επιφάνειας του οικοπέδου μπορεί να εκτείνεται χρονικά μέχρι τα εκατό έτη) και ο προτιμητέος επενδυτής, η NCH Capital, έχει κληθεί να υποβάλει δεσμευτική οικονομική προσφορά στο ΤΑΙΠΕΔ.

Επιπλέον, βρίσκονται σε εξέλιξη οι διαγωνιστικές διαδικασίες για μια σειρά από ακίνητα, όπως αυτό της Αφάντου της Ρόδου, ο Αστέρας Βουλιαγμένης, διάφορα ακίνητα Εξωτερικού (Λιουμπλιάνα, Τασκένδη κ.λπ.), το Κάμπινγκ & Ξενία Παλιουρίου-Χαλκιδικής, ο Άγιος Ιωάννης Σιθωνίας-Χαλκιδικής, καθώς και το πρόγραμμα «πώλησης και επαναμίσθωσης» ενός χαρτοφυλακίου 28 ακινήτων, που ανήκει στο Ελληνικό Δημόσιο.

Τέλος, σε σχέση με την έκταση του πρώην αεροδρομίου του Ελληνικού (5.500 στρέμματα), τέσσερις από τους εννέα αρχικά ενδιαφερομένους για την υλοποίηση της ανάπτυξης εξασφάλισαν τη συμμετοχή τους στο δεύτερο στάδιο της διαγωνιστικής διαδικασίας. Αυτοί είναι ο ισραηλινός όμιλος Elbit Imaging (μητρική της Plaza Centers), η Lamda Development, η Qatari Diar (θυγατρική του Qatar Investment Authority) και η εισηγμένη στο Χρηματιστήριο του Λονδίνου London & Regional Properties (Βλάμης, 2012). Σύμφωνα με το ΤΑΙΠΕΔ, αναμένεται εντός του φθινόπωρου του 2013 να ξεκινήσει η δεύτερη φάση του διαγωνισμού με την υποβολή μη-δεσμευτικών προσφορών από τους τέσσερις ενδιαφερομένους που προκρίθηκαν στο δεύτερο στάδιο της διαγωνιστικής διαδικασίας.

3.1. Προτάσεις προς τους Ελληνικούς ΟΤΑ για τη διαχείριση της ακίνητης περιουσίας τους

Όλοι σχεδόν οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης στα κράτη-μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης και των ΗΠΑ αντιμετωπίζουν τα τελευταία χρόνια αυξημένες πιέσεις για να ισοσκελίσουν τους προϋπολογισμούς τους. Η κατάσταση αυτή είχε ως αποτέλεσμα τη στροφή των ΟΤΑ στην αναζήτηση εναλλακτικών και ευέλικτων μορφών χρηματοδότησης για τις επενδύσεις και τα έργα υποδομής που ήθελαν να υλοποιήσουν (Kaganova and McKellar, 2006).

Ειδικότερα στην Ελλάδα, η συνεχώς αυξανόμενη ελλειμματικότητα στους προϋπολογισμούς των περισσότερων ΟΤΑ και οι περιορισμοί που έχουν επιβληθεί από την κεντρική διοίκηση στις δαπάνες που διενεργούν, λόγω της εφαρμογής της αναγκαίας περιοριστικής δημοσιονομικής πολιτικής που εφαρμόζεται από την ελληνική κυβέρνηση στην προσπάθεια ικανοποίησης των κριτηρίων που έχουν τεθεί για την εξασφάλιση ευνοϊκότερων όρων αναχρηματοδότησης του δημόσιου χρέους, είναι άμεσες και προκαλούν δυσλειτουργίες στις χρηματικές εισροές στους προϋπολογισμούς των ΟΤΑ. Ως εκ τούτου,

έχει δημιουργηθεί η ανάγκη για εξεύρεση επιπρόσθετων και μονιμότερου χαρακτήρα εσόδων για την κάλυψη των υποχρεώσεων των ΟΤΑ.

Η αξιοποίηση της εμπορικής ακίνητης περιουσίας των ΟΤΑ θα πρέπει να ενταχθεί σε ένα γενικότερο πλαίσιο εξορθολογισμού της διαχείρισης των δημοτικών θεμάτων, με απώτερο στόχο την αναβάθμιση της χρηματοοικονομικής τους κατάστασης. Η προτεινόμενη παρακάτω διαδικασία αξιοποίησης της εμπορικής ακίνητης περιουσίας των Δήμων υιοθετεί κανόνες της αγοράς και χρηματοοικονομικής απόδοσης. Ωστόσο, δεν αφορά σε δημοτικά ακίνητα που είναι χαρακτηρισμένα ως κοινωφελούς/κοινόχρηστου χαρακτήρα, όπου τα κριτήρια αξιοποίησης είναι συνήθως «πολιτικού και κοινωνικού» χαρακτήρα. Η επιλογή του κατάλληλου τρόπου αξιοποίησης αποτελεί το πιο ουσιαστικό βήμα στη διαδικασία της αξιοποίησης, αφού βεβαίως προηγουμένως έχει ολοκληρωθεί η συλλογή και επεξεργασία των στοιχείων του ακινήτου. Στόχος των Δήμων θα πρέπει να είναι η εξεύρεση εκείνου του βέλτιστου τρόπου αξιοποίησης που θα δημιουργεί προστιθέμενη αξία γι' αυτούς, με βάση συγκεκριμένα αξιολογικά κριτήρια, το ειδικό βάρος των οποίων θα καθορίζεται κατά περίπτωση.

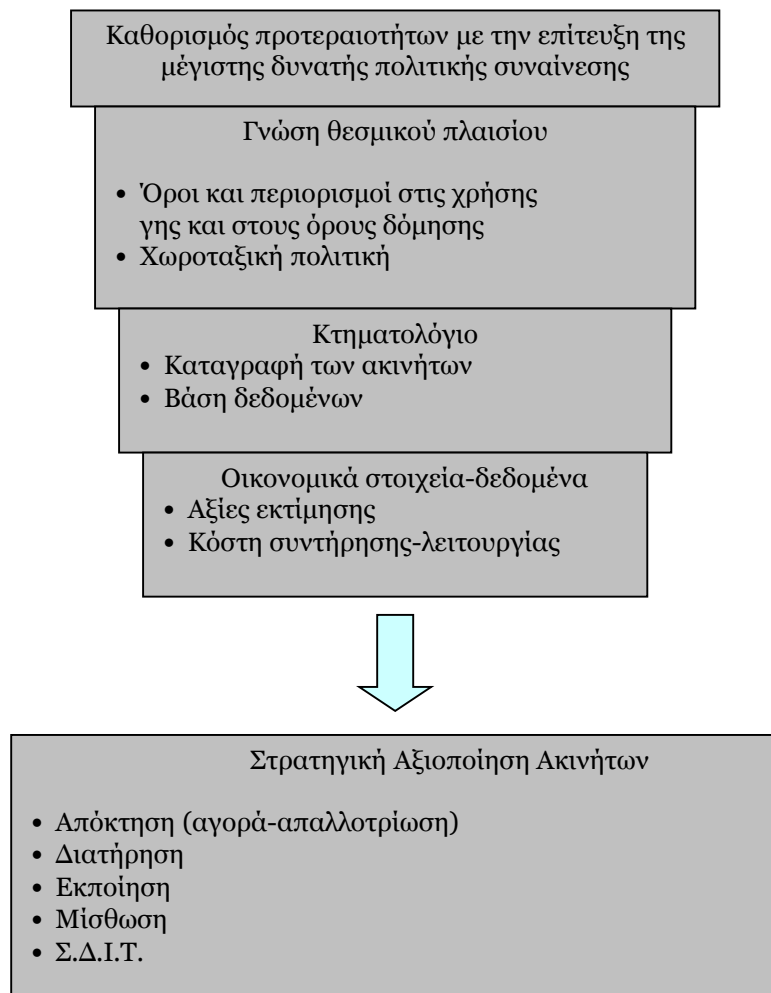
Τα σημαντικότερα σημεία ενός κατάλληλου σχεδίου διαχείρισης και αξιοποίησης της ακίνητης περιουσίας των ΟΤΑ είναι:

1. Η διαμόρφωση ενός πλαισίου μακροχρόνιου και διαφανούς οικονομικού σχεδιασμού.
2. Η διαμόρφωση στρατηγικών αποτελεσματικής διαχείρισης της ακίνητης περιουσίας και συντήρησής της με απώτερο στόχο τη μείωση των λειτουργικών εξόδων των δήμων.
3. Η διαμόρφωση εκείνων των συνθηκών που θα οδηγήσουν σταδιακά στην κατάργηση του «προστατευτικού» ρόλου των δήμων και στην παραχώρηση κάποιων δραστηριοτήτων του δήμου στον ιδιωτικό τομέα.
4. Η διαμόρφωση ενός λογιστικού συστήματος διαχείρισης το οποίο θα επιτρέπει, κατά πρώτο λόγο, να εμφανίζονται τα έργα υποδομής στις οικονομικές καταστάσεις του δήμου και δευτερευόντως, θα συμβάλει στη διενέργεια οικονομικών αποσβέσεων έτσι ώστε να επιτραπεί η ανακαίνιση και αντικατάσταση αυτών στο μέλλον.
5. Η υποχρέωση των δήμων να εκπονούν και να επικαιροποιούν σε τακτά χρονικά διαστήματα ένα συγκεκριμένο σχέδιο διαχείρισης της ακίνητης περιουσίας τους, το οποίο θα περιλαμβάνει τον καθορισμό των χρήσεων γης, τις πηγές χρηματοδότησης των νέων υποδομών και ένα χρονοδιάγραμμα υλοποίησης του εν λόγω σχεδίου.
6. Η εγκατάσταση ενός συστήματος διαχείρισης πληροφοριών που θα συγκεντρώνει και θα αναλύει όλες τις διαθέσιμες πληροφορίες, βοηθώντας στον μακροχρόνιο στρατηγικό σχεδιασμό του κάθε χαρτοφυλακίου ακινήτων.

Παρακάτω παρουσιάζουμε ένα υπόδειγμα το οποίο λαμβάνει υπόψη του όλες εκείνες τις προϋποθέσεις που απαιτούνται για την αξιοποίηση της δημοτικής ακίνητης περιουσίας με οικονομικό και αποδοτικό τρόπο (Βλάμης και Κωνσταντόπουλος, 2010). Η ανάλυση κάθε ακινήτου μέσω του μοντέλου αυτού καθορίζει αν το ακίνητο:

- Είναι κατάλληλο για την κάλυψη των σημερινών και μελλοντικών αναγκών
- Μπορεί να χρησιμοποιηθεί πιο αποδοτικά
- Δύναται να χρησιμοποιηθεί επενδυτικά
- Μπορεί να διατηρηθεί για μελλοντική αξιοποίηση
- Πρέπει να εκπονηθεί

Το μοντέλο αυτό παρουσιάζεται στο παρακάτω διάγραμμα:



Οι πιο συνήθεις και παραδοσιακοί τρόποι αξιοποίησης δημοτικών ακινήτων είναι η πώληση, η εκμίσθωση και η αντιπαροχή. Τελευταία έχει αναπτυχθεί η παραχώρηση εκμετάλλευσης ενός ακινήτου στον ιδιωτικό τομέα (αυτοχρηματοδότηση-concession projects), καθώς και των συμπράξεων δημόσιου και ιδιωτικού τομέα-Σ.Δ.Ι.Τ. (public-private partnerships-PPPs). Η επιλογή του βέλτιστου τρόπου αξιοποίησης, εκτός από το είδος και τα συγκεκριμένα χαρακτηριστικά του ακινήτου (για παράδειγμα τοποθεσία, τεχνικά, πολεοδομικά, νομικά, φορολογικά στοιχεία, εκτίμηση εμπορικής αξίας, εμπορικά στοιχεία περιοχής, κ.λπ.) εξαρτάται και από το ειδικό βάρος που δίνει ο δήμος στα παρακάτω:

- Πηγές χρηματοδότησης
- Οικονομικό όφελος
- Χρονικός ορίζοντας αξιοποίησης (βραχυχρόνιος ή μακροχρόνιος)
- Συνθήκες αγοράς και ανάληψη κινδύνου
- Πολιτικές σκοπιμότητες
- Συναίνεση της τοπικής κοινωνίας

Φυσικά, για να είναι πλήρης μία διαδικασία αξιοποίησης πρέπει να περιλαμβάνει μια τεχνικοοικονομική μελέτη βιωσιμότητας του project, στην οποία θα αναφέρονται αφενός μικροοικονομικά στοιχεία, όπως κόστος κατασκευής, συντήρησης, φορολογία, μελλοντικές ταμειακές ροές και αφετέρου μακροοικονομικές παραμέτρους, όπως επίπεδα πληθωρισμού, αναπροσαρμογή μισθωμάτων, προεξοφλητικά επιτόκια κ.λπ.

3.2. Συμπράξεις Δημόσιου και Ιδιωτικού Τομέα (ΣΔΙΤ)

Οι Συμπράξεις Δημόσιου και Ιδιωτικού Τομέα (ΣΔΙΤ) είναι συμβάσεις -κατά κανόνα μακροχρόνιες- οι οποίες συνάπτονται μεταξύ ενός δημόσιου και ενός ιδιωτικού φορέα, με σκοπό την εκτέλεση έργων ή την παροχή υπηρεσιών. Σε μία σύμβαση ΣΔΙΤ ο ιδιωτικός φορέας αναλαμβάνει το σύνολο ή μέρος του κόστους υλοποίησης του έργου και ένα σημαντικό μέρος των κινδύνων που σχετίζονται με την κατασκευή και λειτουργία του. Ο δημόσιος τομέας από την πλευρά του επικεντρώνεται στον καθορισμό των σχεδιαστικών, τεχνικών και λειτουργικών απαιτήσεων του έργου και αποπληρώνει τους ιδιώτες είτε με τμηματικές καταβολές από την πλευρά του Δημοσίου, συνδεδεμένες με τη διαθεσιμότητα του έργου και την τήρηση των προδιαγραφών λειτουργίας του, είτε με απευθείας καταβολές από τους τελικούς χρήστες (Kaganova and McKellar, 2006).

Η πολυπλοκότητα των ΣΔΙΤ και ο μεγάλος αριθμός φορέων που εμπλέκονται σε αυτές, έχει οδηγήσει πολλές χώρες στη θέσπιση ειδικών νόμων για τη ρύθμιση της εφαρμογής τους. Στην Ελλάδα το νομικό πλαίσιο των ΣΔΙΤ προσδιορίζεται με το Νόμο 3389/2005. Συνοπτικά, ο νόμος αυτός κωδικοποιεί τις σχετικές έννοιες με τις ΣΔΙΤ, προσδιορίζει το πεδίο εφαρμογής τους, προβλέπει τη δημιουργία δύο αρμόδιων διοικητικών οργάνων

(Διυπουργική Επιτροπή ΣΔΙΤ και Ειδική Γραμματεία ΣΔΙΤ) για τη χάραξη πολιτικής και την καλύτερη διαχείριση των έργων, προσδιορίζει τις διαδικασίες ανάθεσης, τα συμβατικά και νομικά θέματα και, τέλος, προβλέπει ειδικές ρυθμίσεις σχετικές με αδειοδοτήσεις, φορολογικά θέματα κ.λπ.

Ενδεικτικά, η υπαγωγή ενός έργου στις διατάξεις του Ν. 3389/2005 παρέχει τα εξής πλεονεκτήματα (Ελληνικό Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών, 2004):

- επίσπευση των διαδικασιών πρόσληψης συμβούλων λόγω της συνδρομής που παρέχει η Ειδική Γραμματεία ΣΔΙΤ
- έγκαιρη και πλήρης ενημέρωση των αρμοδίων κάθε φορά Υπουργών για τα εγκεκριμένα έργα ΣΔΙΤ, που έχει σαν αποτέλεσμα την ταχεία επίλυση τυχόν προβλημάτων
- διασφάλιση κονδυλίων για τις πληρωμές διαθεσιμότητας στο πλαίσιο μη ανταποδοτικών ΣΔΙΤ (ένταξη στο Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων)
- διευκόλυνση διαδικασιών ανάθεσης της σύμβασης ΣΔΙΤ λόγω του συντονισμού που παρέχει η Διυπουργική Επιτροπή, αλλά και της υποστήριξης της Ειδικής Γραμματείας
- ευελιξία και σαφήνεια νομικού πλαισίου.

Η τοπική αυτοδιοίκηση χρειάζεται πάντοτε πόρους για να υλοποιήσει το οποιοδήποτε αναπτυξιακό της σχέδιο. Δεδομένου ότι οι Συμπράξεις Δημόσιου και Ιδιωτικού Τομέα μεταφέρουν χρήματα προς την αυτοδιοίκηση για την υλοποίηση των αναπτυξιακών της στόχων, είναι γενικά χρήσιμος και αποδεκτός τρόπος παραγωγής δημόσιου έργου και παροχής υπηρεσιών. Για την αυτοδιοίκηση, ο αξιόπιστος δημόσιος αναπτυξιακός σχεδιασμός σε κλίμακα τοπική και οι προτεραιότητες που αυτός θέτει, είναι η ελάχιστη υποχρεωτική συνθήκη για την υλοποίηση ενός έργου μέσω ΣΔΙΤ. Αυτός ακριβώς ο αναπτυξιακός σχεδιασμός είναι που αναδεικνύεται ως ο «κράχτης» για την προσέλκυση των ιδιωτών σε έργα συμπράξεων. Σε επίπεδο τοπικής αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα υπάρχει ενδιαφέρον (αν και τα τελευταία χρόνια έχει ατονήσει η δυναμική που παρουσίαζε ο θεσμός αρχικά) για την υλοποίηση έργων τύπου ΣΔΙΤ σε:

- Υποδομές (ύδρευση, αποχέτευση, διαχείριση αποβλήτων)
- Βιομηχανικά – Βιοτεχνικά – Τεχνολογικά Πάρκα
- Μονάδες Παραγωγής Ενέργειας
- Δημαρχεία – Κτίρια Περιφερειών
- Αξιοποίηση Ακίνητης Περιουσίας
- Τουριστικές εγκαταστάσεις
- Θεματικά Πάρκα και Πολιτιστικά Κέντρα
- Εμπορικά και Χιονοδρομικά Κέντρα

- Συνεδριακά – Εκθεσιακά Κέντρα
- Χώροι Στάθμευσης
- Λιμάνια και Μαρίνες
- Οδικά έργα και Εμπορευματικοί Σταθμοί

Τόσο τα ως άνω έργα όσο και τα υπόλοιπα επενδυτικά έργα των δήμων παρέχουν τη δυνατότητα να αξιοποιήσουν οικονομικά ένα σημαντικό μέρος της ακίνητης περιουσίας τους, με ή χωρίς διάθεση χρηματικών πόρων από την πλευρά του δήμου. Δεν είναι λίγες οι περιπτώσεις φορέων της τοπικής αυτοδιοίκησης, όπου τόσο τα μεγέθη των προϋπολογισμών τους, όσο και οι τρέχουσες συνθήκες ρευστότητάς τους, βρίσκονται σε πλήρη αναντιστοιχία με το μέγεθος της ακίνητης περιουσίας τους και των «δυναμικών εισοδημάτων» που θα μπορούσαν να αποκομίσουν από την οικονομική αξιοποίησή της. Οι πιο σημαντικές κατηγορίες ακινήτων των ΟΤΑ όσον αφορά στις προοπτικές αξιοποίησης με τον μηχανισμό των ΣΔΙΤ είναι αυτές των ιδιωτικών «περιουσιακών στοιχείων» και των «διάφορων εκτάσεων», γιατί αυτά παρουσιάζουν το πιο ξεκάθαρο ιδιοκτησιακό καθεστώς και περιλαμβάνουν πλήρη δικαιώματα κυριότητας (Βλάμης και Κωνσταντόπουλος, 2010).

3.3. Μίσθωση ακινήτων (Leasing ακινήτων)

Ένα σημαντικό εργαλείο για τη διαχείριση της ακίνητης περιουσίας των ΟΤΑ αποτελεί η σύμβαση μίσθωσης ακινήτων (leasing ακινήτων). Αυτή καθιερώθηκε στην Ελλάδα με το Ν. 1665/86, ως μία σύγχρονη μέθοδος μεσο-μακροπρόθεσμης χρηματοδότησης επιχειρήσεων και επαγγελματιών για την απόκτηση παγίων στοιχείων ενεργητικού δηλαδή κεφαλαιουχικού εξοπλισμού και ακινήτων. Όσον αφορά στο δημόσιο τομέα, οι νόμοι Ν. 3130/28-3-03 (ΦΕΚ 76 Α') και Ν. 3581/28-6-07 (ΦΕΚ 140 Α'), μαζί με το Ν. 1665/86 όπως τροποποιήθηκε και ισχύει, καθορίζουν το καθεστώς και τη χρήση της μίσθωσης, ενώ για τους ΟΤΑ ισχύουν συγκεκριμένα άρθρα του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων μαζί με τη γενική νομοθεσία που διέπει το leasing.

Το leasing παγίων στοιχείου ενεργητικού αποτελεί μια συμφωνία βάσει της οποίας η εταιρεία leasing, διατηρώντας την ιδιοκτησία ενός περιουσιακού στοιχείου, παραχωρεί τη χρήση του στο μισθωτή-πελάτη για μια συγκεκριμένη χρονική περίοδο έναντι καταβολής μισθωμάτων. Το εργαλείο του leasing μπορεί να χρησιμοποιηθεί για τη χρηματοδότηση κάθε είδους εξοπλισμού, ακινήτων (Brueggeman and Fisher, 2005), αλλά και μηχανημάτων που χρησιμοποιούνται για βιομηχανικό, βιοτεχνικό και γενικά επαγγελματικό σκοπό. Μια σύμβαση μίσθωσης (lease) συνδέει τον ιδιοκτήτη (εκμισθωτής ή 'lessor') συγκεκριμένου ακινήτου (το μίσθιο) με τον χρήστη του (μισθωτής ή 'lessee'), ο οποίος συμφωνεί να πληρώνει έναντι της χρήσης το μίσθωμα, ενώ καθορίζει επίσης τα δικαιώματα, τις υποχρεώσεις και τις ευθύνες του κάθε αντισυμβαλλομένου για την προβλεπόμενη διάρκεια.

Το σημαντικότερο κριτήριο κατηγοριοποίησης του προϊόντος leasing αφορά στη μεταφορά ή μη των κεφαλαιακών αποδόσεων και του κινδύνου του ακινήτου από τον εκμισθωτή προς το μισθωτή. Σύμφωνα με αυτό το κριτήριο, υπάρχουν δύο βασικές μορφές leasing: η λειτουργική μίσθωση (operating lease) και η κεφαλαιακή ή χρηματοδοτική μίσθωση (capital or finance lease). Στη λειτουργική μίσθωση, ο μισθωτής αποκτά το δικαίωμα να χρησιμοποιήσει ένα διαρκές αγαθό -στη συγκεκριμένη περίπτωση ένα ακίνητο- για περίοδο, η οποία είναι σημαντικά μικρότερη της συνολικής ή ενός μεγάλου μέρους της εκτιμώμενης χρήσιμης διάρκειας ζωής του. Αντίθετα, στη χρηματοδοτική ή κεφαλαιακή μίσθωση (finance lease) η συμφωνία καλύπτει το μεγαλύτερο μέρος της οικονομικής ζωής του ακινήτου, δεν μπορεί να ακυρωθεί ή αν ακυρωθεί επιφέρει ποινή σημαντικού ύψους και ουσιαστικά ισοδυναμεί με την εξασφάλιση της υπολειμματικής αξίας του ακινήτου στο πέρασ της λήξης από το μισθωτή. Η κεφαλαιακή μίσθωση μπορεί να θεωρηθεί ως δάνειο πλήρους εξασφάλισης που παρέχει ο εκμισθωτής στο μισθωτή. Οι κίνδυνοι και τα οφέλη του ενεχύρου-ακινήτου αναλαμβάνονται από τον μισθωτή, παρά το γεγονός ότι η νομική κυριότητά του παραμένει στον εκμισθωτή κατά τη διάρκεια του δανείου (Corgel κ.ά., 1998). Ο εκμισθωτής αναλαμβάνει τον πιστωτικό κίνδυνο που απορρέει από τυχόν αθέτηση των υποχρεώσεων του μισθωτή.

Τα βασικά πλεονεκτήματα της χρήσης εργαλείων leasing είναι τα εξής:

1. Ο μισθωτής εξασφαλίζει χρηματοδότηση του νέου ακινήτου του σε ποσοστό 100% της αξίας του.
2. Τα μισθώματα που καταβάλλονται στην εταιρία leasing και αφορούν σε κτίρια θεωρούνται δαπάνες και μειώνουν το φορολογητέο εισόδημα.
3. Η διαδικασία υπογραφής μίας σύμβασης leasing είναι σαφώς ταχύτερη και λιγότερο δαπανηρή έναντι της σύμβασης μακροπρόθεσμου δανεισμού.
4. Ο μισθωτής έχει τη δυνατότητα να επιτύχει καλύτερους όρους απόκτησης ακινήτου σε σχέση με την άμεση αγορά του, ενώ η επένδυση σε καινούριο εξοπλισμό μέσω leasing μπορεί να συνδυαστεί με τα πιθανά οφέλη που θα προκύψουν από την υπαγωγή της επιχείρησης σε κάποιο αναπτυξιακό νόμο, εφόσον συντρέχουν οι σχετικές προϋποθέσεις.
5. Μετά τη λήξη της μισθωτικής περιόδου ο μισθωτής αποκτά την κυριότητα του παγίου έναντι προσυμφωνημένου (συνήθως συμβολικού) τιμήματος. Ειδικά η απόκτηση ακινήτων είναι απαλλαγμένη από το φόρο μεταβίβασης.
6. Τέλος, η εικόνα του ισολογισμού της επιχείρησης και της κεφαλαιακής της διάρθρωσης βελτιώνεται, αφού δεν εμφανίζεται το επενδυτικό αγαθό στο ενεργητικό, αλλά ούτε και η υποχρέωση στο παθητικό.

Τα ειδικότερα πλεονεκτήματα της χρήσης εργαλείων leasing για τους ΟΤΑ είναι τα εξής: Οι εκμισθωτές έχουν συνήθως μακρόχρονη εμπειρία και ειδικευση στο σχεδιασμό και την υλοποίηση επενδυτικών προγραμμάτων, γεγονός που δίνει στο μισθωτή το κίνητρο να διαπραγματευθεί επιπρόσθετες υπηρεσίες από τον εκμισθωτή. Επίσης, οι μισθωτές μπορούν να επωφεληθούν από πλεονεκτήματα κόστους που απορρέουν από τη θέση, την ισχύ, αλλά και τη στρατηγική του εκμισθωτή στη συγκεκριμένη αγορά, οι πληρωμές μισθωμάτων καταβάλλονται μόνο μετά την ολοκλήρωση της ανέγερσης του ακινήτου, συνεπώς δεν απαιτείται προχρηματοδότηση, ενώ και το ύψος των μισθωμάτων μπορεί να ελαττωθεί σημαντικά με τη βοήθεια επιχορηγήσεων οι οποίες καταβάλλονται στην έναρξη του συμβολαίου, ελαττώνοντας με αυτόν τον τρόπο το βάρος των μελλοντικών απαιτήσεων. Επιπλέον, οι λειτουργικές μισθώσεις έχουν το πλεονέκτημα ότι δεν αυξάνουν το επίπεδο του δημοσίου χρέους και τέλος, οι αντισυμβαλλόμενοι του δημοσίου απολαμβάνουν σημαντικών φοροαπαλλαγών, γεγονός που αυξάνει το κίνητρό τους να προσφέρουν ανταγωνιστικά επιτόκια μισθώσεων.

Παρόλα αυτά, η χρήση του leasing έχει πιθανόν και ορισμένα μειονεκτήματα (Geltner and Miller, 2001) για τους ΟΤΑ, τα σημαντικότερα από τα οποία είναι τα εξής:

1. Το φαινομενικό κόστος του leasing είναι υψηλότερο από το επιτόκιο τραπεζικού δανεισμού (αν και υπάρχουν σημαντικές φοροαπαλλαγές).
2. Παρά τη θετική σχέση ιδίων προς ξένα κεφάλαια, μπορεί να εκδηλωθεί δισταγμός των τραπεζών για χρηματοδότηση μιας επιχείρησης ή οργανισμού, όταν ο εξοπλισμός και τα κτίρια τους βασίζονται σε μεγάλο βαθμό στη μέθοδο της κεφαλαιακής μίσθωσης.
3. Ο μισθωτής αναλαμβάνει όλους τους κινδύνους από τυχαία περιστατικά ή ανώτερη βία έναντι του εκμισθωτή, ενώ παράλληλα διατρέχει τον κίνδυνο της καταγγελίας της σύμβασης αν αθετήσει κάποιον όρο της για σημαντικό χρονικό διάστημα και υπόκειται στους ελέγχους του εκμισθωτή για τη διαπίστωση της καλής κατάστασης του ακινήτου.
4. Ο μισθωτής δε γίνεται νομικά κύριος του μισθίου παρά μόνο στη λήξη της σύμβασης, γεγονός που δημιουργεί περιορισμούς στην ενεργή διαχείριση του χαρτοφυλακίου ακινήτων που διαθέτει ένας ΟΤΑ.
5. Οι περιοδικές πληρωμές λειτουργικών μισθωμάτων αυξάνουν το δημόσιο έλλειμμα, ενώ στην περίπτωση νομικών αντιδικιών, η ύπαρξη της εταιρείας leasing ως πρόσθετου αντισυμβαλλόμενου μπορεί να κάνει τη διεκδίκηση των θέσεων του μισθωτή πιο δύσκολη.
6. Τέλος, οι ΟΤΑ εξαιτίας των φοροαπαλλαγών που απολαμβάνουν χάνουν σημαντικό μέρος του φορολογικού κινήτρου που διατηρούν οι άλλοι ιδιωτικοί φορείς, που επιλέγουν μια σύμβαση κεφαλαιακής μίσθωσης για τη χρηματοδότηση ενός έργου.

4. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ ΚΑΙ ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΑΝΤΙΜΕΤΩΠΙΣΗ ΤΩΝ ΘΕΣΜΙΚΩΝ ΔΥΣΛΕΙΤΟΥΡΓΙΩΝ ΠΟΥ ΠΑΡΟΥΣΙΑΖΕΙ Η ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΑΓΟΡΑ ΑΚΙΝΗΤΩΝ

Στην εργασία αυτή παρουσιάσαμε και αναλύσαμε τα κυριότερα θεσμικά προβλήματα που παρουσιάζει η ελληνική αγορά ακινήτων για τους ενδιαφερόμενους ξένους επενδυτές και ιδιαίτερα εστίασαμε σ' εκείνα τα προβλήματα που δυσχεραίνουν την αξιοποίηση της ακίνητης περιουσίας, ιδιοκτησίας, του Ελληνικού Δημοσίου και των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Επίσης, αναλύθηκαν διεξοδικά τα πλεονεκτήματα και τα μειονεκτήματα των δύο περισσότερο γνωστών -στη σχετική βιβλιογραφία- μεθόδων αξιοποίησης της περιουσίας της τοπικής αυτοδιοίκησης και του Δημοσίου, δηλαδή των Συμπράξεων Δημόσιου και Ιδιωτικού Τομέα και της Μίσθωσης Ακινήτων.

Το βασικό συμπέρασμα στο οποίο καταλήγει η παρούσα εργασία είναι ότι οι δυνατότητες αξιοποίησης της ακίνητης περιουσίας ιδιοκτησίας των ΟΤΑ και του Ελληνικού Δημοσίου γενικότερα, είτε μέσω ΣΔΙΤ είτε μέσω του εργαλείου της μίσθωσης ακινήτων, είναι σημαντικές. Θα πρέπει ωστόσο να προηγηθεί η επίλυση των κυριότερων θεσμικών δυσλειτούργιων, που παρουσιάζει η ελληνική αγορά ακινήτων, προκειμένου να διευκολυνθούν οι ξένοι θεσμικοί ή εγχώριοι επενδυτές στο να αποκτήσουν πρόσβαση στην Ελληνική αγορά ακινήτων.

Πιο συγκεκριμένα, οι θεσμικές πρωτοβουλίες που θα πρέπει να αναληφθούν προκειμένου να ενθαρρυνθούν, αλλά και να διευκολυνθούν οι ξένοι θεσμικοί ή εγχώριοι επενδυτές να αποκτήσουν πρόσβαση στην ελληνική αγορά ακινήτων αφορούν στα εξής:

1. Το θεσμικό πλαίσιο λειτουργίας της Ελληνικής αγοράς ακίνητης περιουσίας θα πρέπει να απλοποιηθεί, να δίνει κίνητρα και να αποκτήσει όραμα αναφορικά με την κατεύθυνση της αγοράς.
2. Δεν νοείται η μη ολοκλήρωση του Εθνικού κτηματολογίου για ευρωπαϊκή χώρα-μέλος της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης, δεδομένου ότι ακόμη και αναπτυσσόμενες οικονομίες, όπως η Αλβανία διαθέτουν Κτηματολόγιο.
3. Η αγορά επιθυμεί απλούστερο φορολογικό καθεστώς ώστε οι επενδυτές να μην εξωθούνται στις παρυφές της σκιώδους οικονομίας (παραοικονομίας) και στην εξεύρεση αδιαφανών λύσεων για να αντιμετωπίσουν την πολυπλοκότητά του.
4. Η θέσπιση ειδικής διαδικασίας (fast track) για τον χαρακτηρισμό ιδιωτικών και δημόσιων επενδύσεων ως 'Στρατηγικών Επενδύσεων' ή επενδύσεων με συμπράξεις δημοσίου και ιδιωτικού τομέα. Οι Στρατηγικές Επενδύσεις πρέπει να αφορούν στην κατασκευή, ανακατασκευή, επέκταση ή στον εκσυγχρονισμό υποδομών και δικτύων βασικών τομέων της οικονομίας και πρέπει να πληρούν συγκεκριμένα ποιοτικά και ποσοτικά κριτήρια.

5. Η θεσμοθέτηση ειδικής διαδικασίας ανάθεσης και αδειοδότησης (υπηρεσία μιας στάσης – one stop shop), υπό την εποπτεία της Διυπουργικής Επιτροπής Στρατηγικών Επενδύσεων, κατά τα πρότυπα του Οδικού Χάρτη για την εξαγωγική ανταγωνιστικότητα και τη διευκόλυνση του εξωτερικού εμπορίου (Single Window) που έχει θεσμοθετηθεί από το ελληνικό Υπουργείο Ανάπτυξης με στόχο την απλοποίηση των εξαγωγικών διαδικασιών για τους ελληνικές εξαγωγικές επιχειρήσεις.
6. Η θέσπιση ειδικών ρυθμίσεων για θέματα πολεοδομίας, περιβάλλοντος και απαλλοτριώσεων για την εκτέλεση στρατηγικών επενδύσεων.
7. Η κατά προτεραιότητα ιεράρχηση-screening και καταγραφή της ακίνητης περιουσίας των ΟΤΑ και των δημόσιων ακινήτων που είναι άμεσα αξιοποιήσιμα και η επιλογή των βέλτιστων λύσεων για την αξιοποίησή τους.
8. Η δημιουργία, σε βάθος χρόνου, ενός ενιαίου μητρώου - βάσης δεδομένων ακινήτων του Ελληνικού Δημοσίου και των ΟΤΑ κατά διαφορετικό τύπο επένδυσης (Γραφεία-offices, Καταστήματα-retail, Αποθήκες-logistics, Βιομηχανικά Ακίνητα-industrial, Οικιστικά-residential).

Εκτιμάται ότι τα επόμενα χρόνια το ελληνικό Δημόσιο θα πρέπει να επικεντρωθεί στη διαχείριση των κρατικών ακινήτων που παραμένουν αναξιοποίητα και στην πώληση των αστικών ιδιωτικών ακινήτων που έχουν περιέλθει στη κυριότητά του προκειμένου να αναζωογονηθεί το επενδυτικό περιβάλλον, να επανεκκινήσει η ελληνική κτηματαγορά και έτσι να συμβάλει στην αντιμετώπιση της τρέχουσας δημοσιονομικής κρίσης. Τέλος, θα πρέπει το Κράτος να δημιουργήσει όλες εκείνες τις προϋποθέσεις που θα διευκολύνουν και ενθαρρύνουν την υλοποίηση μεγάλων επενδυτικών σχεδίων στην κτηματαγορά και εμπορικών αναπτύξεων με στόχο την αναζωογόνηση της ελληνικής περιφέρειας και της νησιωτικής Ελλάδας.

Βιβλιογραφία

Ελληνόγλωσση

- Βλάμης, Π. (2012) «Οικονομική κρίση, η ελληνική αγορά ακινήτων και πολιτικές ανάπτυξης». Στο Τράπεζα της Ελλάδος (επιμ.) *Η αγορά ακινήτων στην πρόσφατη χρηματοοικονομική κρίση*. Αθήνα: Τράπεζα της Ελλάδος, σελ. 135-162.
- Βλάμης, Π. (2013) *Αξιοποίηση ακίνητης περιουσίας*. Πανεπιστημιακές Σημειώσεις. Δια-τμηματικό Μεταπτυχιακό Πρόγραμμα στη Δημόσια Πολιτική και Διοίκηση, Οικονομικό Πανεπιστήμιο Αθηνών.

- Βλάμης, Π. και Καλφαμανώλη, Κ. (2008) «Η ελληνική αγορά ακινήτων για τους ενδιαφερόμενους ξένους επενδυτές: Προοπτικές και προβλήματα». *Επιστημονική Επιθεώρηση Διεθνούς Οικονομίας και Πολιτικής Αγορά Χωρίς Σύνορα*, 3 (13), σελ. 194-211.
- Βλάμης, Π. και Καλφαμανώλη, Κ. (2010) «Τάσεις, προοπτικές και προβλήματα της ελληνικής αγοράς ακινήτων». Στο Πανεπιστήμιο Πειραιά (επιμ.) *Τόμος εις μνήμη Καθηγητή Π. Λίβα*. Πειραιάς: Πανεπιστήμιο Πειραιά, σελ. 61-89.
- Βλάμης, Π. και Κωνσταντόπουλος, Γ. (2010) «Στρατηγική διαχείριση και αξιοποίηση της ακίνητης περιουσίας των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα». *Οικονομική και Πολιτική Επιθεώρηση Διεθνής και Ευρωπαϊκή Πολιτική*, 19 (Ιούλιος-Σεπτέμβριος), σελ. 210-25.
- Ελληνικό Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών. Ειδική Επιτροπή Εμπειρογνομώνων για τα Δημόσια Έργα (2004) *Συμπράξεις Δημοσίου- Ιδιωτικού Τομέα (ΣΔΙΤ), αυτοχρηματοδοτούμενα-συγχρηματοδοτούμενα σχέδια – συμβάσεις παραχώρησης*. Διαθέσιμο στο <http://www.sdit.mnec.gr/el> [Τελευταία πρόσβαση 10-06-2013].
- Ελληνικό Υπουργείο Οικονομικών (2013) Ελλάδα: *Μνημόνιο συνεννόησης στις συγκεκριμένες προϋποθέσεις οικονομικής πολιτικής: Ανεπίσημη μετάφραση*. Διαθέσιμο στο www.minfin.gr/content-api/f/.../minfin/.../MoU+May+2013++Final.doc [Τελευταία πρόσβαση 11-07-2013].
- Ελληνική Εταιρεία Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης (2008) *Οδηγός αξιοποίησης ακίνητης περιουσίας ΟΤΑ*. Αθήνα: Ελληνική Εταιρεία Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης.
- Ζεντέλης, Π. (2005) «Κατεχόμενη ακίνητη περιουσία του Δημοσίου: Γεωγραφική απεικόνιση και κανόνες εκποίησης». *Αειχώρος*, 4 (2), σελ. 34-61.
- Καλουδιώτης, Δ. (2013) Εισήγηση στο Συνέδριο του Συλλόγου Πολιτικών Μηχανικών Ελλάδας “Re-engineering Greece”. Αθήνα, 25-26 Μαΐου. Διαθέσιμο στο http://www.ktimatologio.gr/ktima/index.php?ID=cRoWeQgoCdhsrjBm&Rec_ID=2999 [Τελευταία πρόσβαση 11-06-2013].
- Μαγκλάρας, Β. (2010) «Το πολυσύνθετο πρόβλημα της αξιοποίησης της δημόσιας ακίνητης περιουσίας». *Κείμενα Δημόσιας Πολιτικής ΙΣΤΑΜΕ*, 9.
- Σταυρίδης, Σ. (2013) Εισήγηση στο 8ο Ετήσιο Συνέδριο «Αερομεταφορές: Παρόν και μέλλον». Αθήνα, 30 Μαΐου.
- Τράπεζα της Ελλάδος (2012) *Έκθεση του Διοικητή για το Έτος 2011*. Αθήνα: Τράπεζα της Ελλάδος.

Ξενογλώσση

- Brueggeman, W.B. and Fisher, J.D. (2005) *Real estate finance and investments*. Boston: Irwin/McGraw–Hill.
- Corgel, J.B., Smith, H.C. and Ling, D.C. (1998) *Real estate perspectives: An introduction to real estate*. 3rd ed. Boston: Irwin/McGraw–Hill.
- Geltner, D.M. and Miller, N.G. (2001) *Commercial real estate analysis and investment*. Mason, Ohio: South Western Thomson Learning.
- Kaganova, O. and McKellar, J., eds. (2006) *Managing government property assets: International experiences*. Washington D.C.: The Urban Institute Press.

Πρόδρομος Βλάμης
ΚΕΠΕ, Αμερικής 11, Αθήνα 10672
Department of Land Economy, University of Cambridge
19 Silver Street, Cambridge CB3 9EP, United Kingdom.
e-mail: pv214@cam.ac.uk

ΣΥΝΤΑΚΤΙΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ

ΟΙΚΟΝΟΜΟΥ ΔΗΜΗΤΡΗΣ
ΣΚΑΓΙΑΝΝΗΣ ΠΑΝΤΕΛΗΣ
ΓΟΣΠΟΔΙΝΗ ΑΣΠΑ
ΔΕΦΝΕΡ ΑΛΕΞΗΣ
ΧΡΙΣΤΟΠΟΥΛΟΥ ΟΛΓΑ
ΨΥΧΑΡΗΣ ΓΙΑΝΝΗΣ
ΣΤΑΘΑΚΗΣ ΔΗΜΗΤΡΗΣ

ΣΥΜΒΟΥΛΟΙ ΣΥΝΤΑΞΗΣ

Αραβαντινός Αθανάσιος	- Εθνικό Μετσόβιο Πολυτεχνείο (ΕΜΠ)
Ανδρικόπουλος Ανδρέας	- Οικονομικό Πανεπιστήμιο Αθηνών
Βασεργόβεν Λουδοβίκος	- Εθνικό Μετσόβιο Πολυτεχνείο (ΕΜΠ)
Γιαννακούρου Τζίνα	- Εθνικό και Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο Αθηνών
Γιαννιάς Δημήτρης	- Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας
Δελλαδέτσιμας Παύλος	- Χαροκόπειο Πανεπιστήμιο
Δεμαθάς Ζαχαρίας	- Πάντειο Πανεπιστήμιο
Ιωαννίδης Γιάννης	- Tufts University, USA
Καλογήρου Νίκος	- Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης (ΑΠΘ)
Καρύδης Δημήτρης	- Εθνικό Μετσόβιο Πολυτεχνείο (ΕΜΠ)
Κοσμόπουλος Πάνος	- Δημοκρίτειο Πανεπιστήμιο Θράκης (ΔΠΘ)
Κουκλέλη Ελένη	- University of California, USA
Λαμπριανίδης Λόης	- Πανεπιστήμιο Μακεδονίας
Λουκάκης Παύλος	- Πάντειο Πανεπιστήμιο
Λουρή Ελένη	- Οικονομικό Πανεπιστήμιο Αθηνών
Μαλούτας Θωμάς	- Χαροκόπειο Πανεπιστήμιο
Μαντουβάλου Μαρία	- Εθνικό Μετσόβιο Πολυτεχνείο (ΕΜΠ)
Μελαχροινός Κώστας	- Queen Mary, University of London
Μοδινός Μιχάλης	- Διεπιστημονικό Ινστιτούτο Περιβαλλοντικών Ερευνών (ΔΙΠΕ)
Μπριασούλη Ελένη	- Πανεπιστήμιο Αιγαίου
Παπαθεοδώρου Ανδρέας	- Πανεπιστήμιο Αιγαίου
Πρεβελάκης Γεώργιος-Στυλ.	- Université de Paris I, France
Φωτόπουλος Γιώργος	- Πανεπιστήμιο Πελοποννήσου
Χαστάογλου Βίλμα	- Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης (ΑΠΘ)

αιχώρος

ΤΕΥΧΟΣ 20 | ΕΤΟΣ 2015
ISSUE | YEAR

Ανδρικοπούλου Ε., Κακδέρη Χ., Καυκαλάς Γ., Τασσοπούλου Α. 4

Διαδρομές περιφερειακής ανθεκτικότητας: επιπτώσεις της κρίσης και προοπτικές χωρικής ανάπτυξης στην περιφέρεια Δυτικής Μακεδονίας

Γεμεντζή Γ. 32

Αστική μορφή και μεταβολικές ροές - Παράγοντες και εργαλεία για τη διαμόρφωση ενός πλαισίου πολεοδομικού σχεδιασμού: Πιλοτική εφαρμογή στη Θεσσαλονίκη

Κακλαμάνη Σ., Ντυκέν Μ.Ν. 66

Η πληθυσμιακή γήρανση στην ύπαιθρο χώρα: Μία ετερογενής κατάσταση με θετικές και αρνητικές επιπτώσεις

Ανθοπούλου Θ., Πέτρου Μ. 96

Όψεις της κρίσης και της επιστροφής στον αγροτικό χώρο: Η συζήτηση για την αγροτική ανθεκτικότητα

Μπίσκα Α., Στρατηγέα Α. 122

Ανανεώσιμες Πηγές Ενέργειας: Η πορεία της Ελλάδας προς το 2020

Καλογερόπουλος Κ., Χαλκιάς Χ., Πισσίας Β., Καραλής Σ., Ψαρογιάννης Α. 147

Χωροθέτηση μικρών ταμειυτήρων νερού ως μοχλός ανάπτυξης νησιωτικών περιοχών

ΘΕΜΑΤΑ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ

Βλάμης Π. 176

Θεσμικές μεταρρυθμίσεις ως προαπαιτούμενο για την αξιοποίηση της περιουσίας του ελληνικού δημοσίου και των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης

ISSN
—
1109-5008

Website
—
<http://www.aeihoros.gr>