

ΕΙΔΙΚΟ ΘΕΜΑ 3: ΔΥΝΑΤΟΤΗΤΕΣ ΑΞΙΟΠΟΙΗΣΗΣ ΤΗΣ ΑΚΙΝΗΤΗΣ ΠΕΡΙΟΥΣΙΑΣ ΤΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ

Το Ελληνικό Δημόσιο αποτελεί τον μεγαλύτερο ιδιοκτήτη ακίνητης περιουσίας στην Ελλάδα. Ωστόσο, με την καταγραφή, προστασία, διαχείριση και αξιοποίηση αυτής της περιουσίας ασχολούνται πολυάριθμοι φορείς με διαφορετικές ή επικαλυπτόμενες αρμοδιότητες, γεγονός που καθιστά ιδιαίτερα δύσκολη τη συνολική αποτίμησή της. Πρόσφατες εκτιμήσεις που είδαν το φως της δημοσιότητας ανεβάζουν την αξία της ακίνητης περιουσίας του Δημοσίου (κεντρικής κυβέρνησης, οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, οργανισμών κοινωνικής ασφάλισης, άλλων ΝΠΔΔ, κληροδοτημάτων, δημόσιων επιχειρήσεων κ.ά.) στα 300 περίπου δισεκ. ευρώ.⁴⁶ Τη διαχείριση του μεγαλύτερου μέρους της δημόσιας ακίνητης περιουσίας έχει αναλάβει σήμερα η Κτηματική Εταιρεία του Δημοσίου (ΚΕΔ), η οποία σύμφωνα με τον ιδρυτικό της νόμο αποβλέπει στην ενιαία διοίκηση και αξιοποίηση της περιουσίας του Δημοσίου, καθώς και στην υλοποίηση στεγαστικών προγραμμάτων των υπηρεσιών του Δημοσίου και του ευρύτερου δημόσιου τομέα.⁴⁷ Η ΚΕΔ διαχειρίζεται περίπου το 92% των ακινήτων που ανήκουν στο Ελληνικό Δημόσιο, ενώ το υπόλοιπο ανήκει σε άλλους δημόσιους φορείς – υπουργεία, Εταιρεία Τουριστικής Ανάπτυξης (ΕΤΑ), Ολυμπιακά Ακίνητα, Δημόσια Επιχείρηση Πολεοδομίας και Στέγασης, ΑΓΡΟΓΗ-αγροτική γη (η ΑΓΡΟΓΗ ΑΕ τίθεται σε εκκαθάριση σύμφωνα με το νομοσχέδιο για την κατάργηση ή συγχώνευση φορέων του δημόσιου τομέα), Ταμείο Εθνικής Αμυνας, ασφαλιστικά ταμεία κ.ά.⁴⁸

Το πρόβλημα με τη διαχείριση της δημόσιας ακίνητης περιουσίας συνδέεται με την ανυπαρξία κεντρικής πολιτικής και ενός συνεκτικού και ολοκληρωμένου σχεδίου αξιοποίησης, με έμφαση στη διαφάνεια, τον έλεγχο και την αποδοτικότητα. Ο τρόπος με τον οποίο επιδιώχθηκε η αξιοποίηση της δημόσιας ακίνητης περιουσίας τις προηγούμενες δεκαετίες παρουσιάζει σοβαρά μειονεκτήματα. Ο κάθε φορέας ή υπουργείο είχε την ευθύνη της αξιοποίησης της “δικής του” ακίνητης περιουσίας είτε μέσα από τους ήδη υπάρχοντες γραφειοκρατικούς μηχανισμούς είτε συγκροτώντας κατά περίπτωση εταιρίες (Ολυμπιακά Ακίνητα κ.ά.) που είχαν στο χαρτοφυλάκιό τους περιορισμένο αριθμό ακινήτων. Εκτός από τις συνέπειές της για το διαχειριστικό κόστος και την οικονομική αποδοτικότητα, η εν λόγω πολιτική αξιοποίησης βαρύνεται και από περιπτώσεις αδιαφανούς διαχείρισης των παράλληλων μηχανισμών αξιοποίησης, που έδιναν την ευκαιρία σε ιδιωτικά συμφέροντα να εκμεταλλεύονται και

⁴⁶ Στην αξία των 300 δισεκ. ευρώ δεν περιλαμβάνεται η εκκλησιαστική περιουσία. Πάντως, σε περυσινή έκθεσή του για την Ελλάδα (Greece – Selected Issues, Αύγουστος 2009, Κεφάλαιο II, σελ. 9-10), το ΔΝΤ έκανε μια έμμεση εκτίμηση της περιουσίας του Ελληνικού Δημοσίου, από την οποία προκύπτει ότι το Ελληνικό Δημόσιο το 2008 διέθετε καθαρό απόθεμα πάγιου κεφαλαίου αξίας ίσης με το 51% του ΑΕΠ (δηλαδή της τάξεως των 125 δισεκ. ευρώ). Σύμφωνα όμως με τη μεθοδολογία που χρησιμοποιήθηκε, δεν περιλαμβάνεται η αξία της γης, ενώ η αξία του αποθέματος του κεφαλαίου υπολογίστηκε έμμεσα, ως το συσσωρευμένο αποτέλεσμα επενδύσεων από το 1960 μέχρι και το 2008.

⁴⁷ Η ΚΕΔ ιδρύθηκε το 1979 με τον Ν. 973/1979, ως νομικό πρόσωπο ιδιωτικού δικαίου με έδρα την Αθήνα. Εποπτεύεται από τον Υπουργό Οικονομικών και είναι ανώνυμος εταιρία με μοναδικό μέτοχο το Ελληνικό Δημόσιο.

⁴⁸ Με βάση τις χρήσεις, η περιουσία του Δημοσίου μπορεί να διακριθεί στα ακίνητα που ιδιοχρησιμοποιούνται από υπηρεσίες του Δημοσίου, στα ακίνητα που εκμισθώνονται για απόδοση εισοδήματος, στη μη αξιοποιούμενη δημόσια περιουσία, η οποία μπορεί να αναπτυχθεί και να αξιοποιηθεί στο μέλλον, και στη δημόσια περιουσία με νομικές εκκρεμότητες και άλλους περιορισμούς (καταπατημένες εκτάσεις, ακίνητα αμφισβητούμενου ιδιοκτησιακού καθεστώτος, ακίνητα με πολεοδομικές εκκρεμότητες κ.ά.).

να αποσπούν με τον ένα ή τον άλλο τρόπο μέρος της δημόσιας περιουσίας.

Εκφράζεται συχνά η άποψη ότι η τεράστια, συγκριτικά με άλλες χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ακίνητη περιουσία του Ελληνικού Δημοσίου κρύβει σημαντικές υπεραξίες που θα μπορούσαν να συμβάλουν στην οικονομική ανάπτυξη, στην αναβάθμιση του αστικού περιβάλλοντος και του δημόσιου χώρου, αλλά και να ενισχύσουν τα δημόσια έσοδα. Ωστόσο, φαίνεται να υπάρχουν ορισμένοι περιορισμοί σε κάθε τέτοια προσπάθεια. Ειδικότερα:

(α) Το Ελληνικό Δημόσιο δεν γνωρίζει το μέγεθος της ακίνητης περιουσίας του, κυρίως λόγω της ανυπαρξίας πλήρους και ακριβούς κτηματολογίου. Η πραγματική αξία της δημόσιας περιουσίας θα αναδειχθεί με αξιοπιστία μετά την οριοθέτηση των περιουσιακών στοιχείων του Δημοσίου και τον απαιτούμενο διαχωρισμό της κοινόχρηστης περιουσίας (η οποία είναι εκτός συναλλαγής και δεν μπορεί να εκποιηθεί, αν και η χρήση της μπορεί να παραχωρηθεί σε τρίτους με αντάλλαγμα) από την αξιοποιήσιμη δημόσια περιουσία (οικόπεδα, κτίρια, αγρούς, λατομεία, αλυκές κ.λπ.) που μπορεί να αποτελέσει αντικείμενο εμπορικής συναλλαγής.

(β) Η μη κτηματογράφηση της δημόσιας περιουσίας έχει δώσει έδαφος σε συνεχείς καταπατήσεις και χρόνιες δικαστικές διενέξεις, με σημαντικά νομικά προβλήματα διεκδικήσεων που παρεμποδίζουν την αξιοποίηση σημαντικού τμήματός της.

(γ) Με την καταγραφή, προστασία, διαχείριση και αξιοποίηση της δημόσιας περιουσίας ασχολείται μεγάλος αριθμός φορέων (υπουργεία, ασφαλιστικοί οργανισμοί, η ΚΕΔ και οι άλλες εταιρίες που είχε συστήσει το Δημόσιο, ειδικές υπηρεσίες των εφοριών, οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης κ.ά.), με διαφορετικές, επικαλυπτόμενες ή αντικρουόμενες αρμοδιότητες που καθιστούν ιδιαίτερα δύσκολη τη συνολική αποτίμηση και αξιοποίησή της.

(δ) Μεγάλο μέρος των δημόσιων ακινήτων έχουν πολλαπλές δεσμεύσεις και περιορι-

σμούς ως προς την αξιοποίησή τους, με αποτέλεσμα να διαμορφώνεται η εμπορική αξία της δημόσιας περιουσίας σε πολύ χαμηλότερα επίπεδα από εκείνα της αγοράς. Ειδικότερα, πολλά σημαντικά αστικά ακίνητα εντός σχεδίου πόλεως, που θα είχαν πολύ μεγάλη εμπορική αξία εάν ήταν ιδιωτικά, υπόκεινται σε σοβαρούς περιορισμούς ως προς την εκμετάλλευσή τους. Αυτό ισχύει και για πολλά άλλα δημόσια ακίνητα και εκτάσεις σε παραθαλάσσιες κυρίως περιοχές, τα οποία έχουν περιορισμένη προοπτική αξιοποίησης με εμπορικούς όρους, λόγω των περιορισμών που τίθενται (προστασία του περιβάλλοντος ή της τοπικής αρχιτεκτονικής ταυτότητας, αρχαιολογικοί περιορισμοί, χαρακτηρισμοί δασαρχείων κ.λπ.).

(ε) Σημαντικοί περιορισμοί, που συνήθως έχουν τεθεί από την πλευρά των δωρητών, δεσμεύουν συνήθως την αξιοποίηση της περιουσίας των κληροδοτημάτων η οποία έχει περιέλθει στο Δημόσιο. Η νομοθεσία που διέπει το καθεστώς εποπτείας των κληροδοτημάτων θα πρέπει να αναμορφωθεί, καθώς ο μηχανισμός παρακολούθησης και διοίκησής τους έχει αποδειχθεί γραφειοκρατικός και αναποτελεσματικός. Ο εκσυγχρονισμός της σχετικής νομοθεσίας αλλά και των διοικητικών και ελεγκτικών μηχανισμών είναι αναγκαίος, προκειμένου τα κληροδοτήματα να αξιοποιηθούν και να εκπληρώσουν τον κοινωνικό τους ρόλο.

Τα προβλήματα και οι περιορισμοί που προαναφέρθηκαν δεν σημαίνουν ότι δεν υπάρχουν αξιόλογες δυνατότητες αξιοποίησης της δημόσιας ακίνητης περιουσίας και επομένως ουσιαστικής συμβολής στην εξυγίανση και ενίσχυση των δημόσιων οικονομικών. Μια δυναμική, ορθολογική και άμεση αξιοποίηση και ανάπτυξη της δημόσιας ακίνητης περιουσίας μπορεί να εξασφαλίσει σημαντικά, σταθερά και σε μακροχρόνια βάση έσοδα για το Ελληνικό Δημόσιο, καθώς και πρόσθετα αναπτυξιακά οφέλη στις τοπικές κοινωνίες και οικονομίες, φροντίζοντας ταυτόχρονα για την προστασία του περιβάλλοντος και της τοπικής αρχιτεκτονικής ταυτότητας και κληρονομιάς.

Πάντως, φαίνεται μάλλον δύσκολο να αμβλυ-
θεί σημαντικά, άμεσα ή βραχυπρόθεσμα το
δημοσιονομικό πρόβλημα της χώρας από τη
διαχείριση της ακίνητης περιουσίας του Δημο-
σίου. Ωστόσο, ορισμένες ενέργειες, όπως
είναι η επαναδιαπραγμάτευση των συμβο-
λαίων μίσθωσης που έχει ήδη εξαγγελθεί,
εκτιμάται ότι θα συμβάλουν στην ενίσχυση των
εσόδων και τη μείωση των δημόσιων δαπανών.
Η επωφελής διαχείριση και η ορθολογική
αξιοποίηση της δημόσιας περιουσίας μπορούν
μεσοπρόθεσμα να γίνουν σημαντική πηγή
δημόσιων εσόδων. Αυτό όμως προϋποθέτει τη
διευκόλυνση της αξιοποίησής της, την πλήρη
καταγραφή της και κυρίως την άρση των πολ-
λαπλών περιορισμών και γραφειοκρατικών ή
οργανωτικών δυσλειτουργιών που σήμερα
υπάρχουν.

Για την αποτελεσματική διαχείριση και
αξιοποίηση της δημόσιας ακίνητης περιου-
σίας αλλά και τη διασφάλιση του κοινωνικού
συμφέροντος, απαιτείται συντονισμός όλων
των φορέων διαχείρισης και πρωτίστως
δημιουργία ενός πλήρους ηλεκτρονικού
μητρώου ακινήτων του Δημοσίου (της
κεντρικής διοίκησης, των ΟΤΑ, των ΟΚΑ,
των ΝΠΔΔ, των κληροδοτημάτων κ.ά.) με
την ενοποίηση όλων των διάσπαρτων πλη-
ροφοριών σε μία ηλεκτρονική γεωγραφική
βάση δεδομένων. Η δημιουργία ενός ανε-
ξάρτητου και ευέλικτου φορέα διαχείρισης
πιθανότατα θα συνέβαλλε ώστε να αντιμε-
τωπιστούν πιο αποτελεσματικά τα προβλή-
ματα του ανεπαρκούς συντονισμού, της γρα-
φειοκρατίας και των πολλαπλών και επικα-
λυπτόμενων αρμοδιοτήτων.⁴⁹ Ο εν λόγω
φορέας θα πρέπει να συγκεντρώνει υπό την
εποπτεία του όλες τις επιμέρους εταιρίες και
φορείς διαχείρισης της δημόσιας περιου-
σίας, με σκοπό τη διαφάνεια και την απο-
τελεσματική ενοποίηση των δράσεων.
Παράλληλα, θα πρέπει να αναλάβει το
συντονισμό των ενεργειών καταγραφής και
διαφύλαξης της δημόσιας ακίνητης περιου-
σίας και τη δημιουργία ενός ενιαίου περι-
ουσιολογίου, προκειμένου να είναι πλέον
δυνατή η αποτίμηση της αξίας της δημόσιας
ακίνητης περιουσίας. Επιπλέον, μπορεί να

αναλάβει τη διενέργεια και παρακολούθηση
των διαγωνισμών αξιοποίησης μεγάλων
δημόσιων ακινήτων και να έχει την ευθύνη
της κάλυψης των στεγαστικών αναγκών
όλων των φορέων του Δημοσίου.

Τα ανωτέρω θα συνιστούσαν ένα πρώτο βήμα
προς την κατεύθυνση της διαφανούς, ορθολο-
γικής και αποδοτικής καταγραφής και αξιο-
ποίησης της δημόσιας ακίνητης περιουσίας.
Το επόμενο βήμα, το οποίο απαιτεί περισσότερο
χρόνο και συστηματική δουλειά, θα ήταν η
ανάπτυξη ενός συνεκτικού και ολοκληρωμένου
σχεδίου αξιοποίησης της δημόσιας περιουσίας.
Πολλά επιμέρους σχέδια αξιοποίησης της
δημόσιας περιουσίας είχαν υποβληθεί και
εγκριθεί στο παρελθόν από αρμόδια κυβερ-
νητικά όργανα και συνήθως περιλάμβαναν
εκποιήσεις και μακροχρόνιες μισθώσεις,
επαναδιαπραγμάτευση μισθώσεων, συμβάσεις
αξιοποίησης και παραχώρησης από ιδιώτες,
συμπράξεις δημόσιου και ιδιωτικού τομέα
(ΣΔΙΤ) κ.ά. Η έμφαση πλέον θα πρέπει να
δοθεί στα πιο σύγχρονα εργαλεία διαχείρισης
χαρτοφυλακίων ακινήτων που αξιοποιούν την
εμπειρία του ιδιωτικού τομέα, όπως είναι οι
τιτλοποιήσεις ιδιοχρησιμοποιούμενων ακινή-
των (έκδοση κρατικών ομολογίων με την
εγγύηση ακινήτων), η δημιουργία Ανώνυμης
Εταιρίας Επενδύσεων σε Ακίνητη Περιουσία
(ΑΕΕΑΠ), η δημιουργία εταιριών holding με
σκοπό την είσοδό τους στο χρηματιστήριο όταν
οι συνθήκες το επιτρέψουν, τεχνικές πώλησης
και επαναμίσθωσης (sale & lease back) ή
μίσθωσης και επαναμίσθωσης (lease & lease
back)⁵⁰ κ.ά. Επιπλέον, ο θεσμός των συμβά-
σεων παραχώρησης είναι ένα ιδιαίτερα απο-
τελεσματικό εργαλείο αξιοποίησης της δημό-
σιας περιουσίας, π.χ. στις υποδομές αλλά και
στα επαγγελματικά ακίνητα.

⁴⁹ Το ρόλο αυτό θα μπορούσε π.χ. να τον αναλάβει, μετά από ανα-
διοργάνωση εκ βάθρων και σαφή προσδιορισμό αρμοδιοτήτων,
ένας από τους ήδη υπάρχοντες φορείς, όπως η ΚΕΔ, η οποία ήδη
διαχειρίζεται εξαιρετικά μεγάλο μερίδιο της δημόσιας περιουσίας.

⁵⁰ Πρόκειται για την πώληση ενός ακινήτου με την ταυτόχρονη
επαναμίσθωσή του από το Δημόσιο ώστε να συνεχιστεί η χρη-
σιμοποίησή του. Ανάλογα, ακίνητα δημόσιας ιδιοκτησίας παρα-
χωρούνται σε εργολάβο/ανάδοχο έργων ο οποίος αναλαμβάνει
την αναβάθμιση και ανακαίνισή τους και στη συνέχεια εκμι-
θώνονται για ορισμένο χρονικό διάστημα από το Δημόσιο. Στη
λήξη της μίσθωσης η ιδιοκτησία του κτιρίου επανέρχεται στο
Δημόσιο.

Σε κάθε περίπτωση, επιβάλλονται η ορθολογική διαχείριση των στεγαστικών αναγκών των δημόσιων υπηρεσιών, η αποδοτική και προγραμματισμένη διοίκηση και διαχείριση των ακινήτων του Δημοσίου, αλλά και η διασφάλιση του κοινωνικού συμφέροντος.

Αξίζει να σημειωθεί ότι στις 2 Ιουνίου η κυβέρνηση ανακοίνωσε⁵¹ ότι θα προχωρήσει στη συγχώνευση της ΚΕΔ, της ΕΤΑ και της εταιρίας “Ολυμπιακά Ακίνητα” και ότι στη νέα εταιρία θα είναι δυνατόν να παραχωρούνται και ακίνητα διαχείρισης άλλων Υπουργείων. Επίσης θα δοθεί η δυνατότητα δημιουργίας μιας χωριστής εταιρίας διαχείρισης του χαρτοφυλακίου, με εταιρίες συμμετοχών που ενδεχομένως θα εισαχθούν στο Χρηματιστήριο. Όσον αφορά τα ξενοδοχεία “Ξενία”, προβλέπεται πώληση μεμονωμένων μονάδων ή δημιουργία

επενδυτικού σχήματος στο οποίο θα εισφερθούν τα δικαιώματα εκμετάλλευσης όλων των μονάδων “Ξενία” και αξιοποίησή τους με συμβάσεις παραχώρησης. Ενδεχομένως η εταιρία αυτή θα εισαχθεί στο Χρηματιστήριο Αθηνών, με διακράτηση του 51% ή με δεσμευτική/ισχυρή μειοψηφία του 34% των μετοχών από το Δημόσιο. Όσον αφορά τα “Τουριστικά Ακίνητα”, σχεδιάζεται η δημιουργία χαρτοφυλακίων τουριστικών ακινήτων “υψηλής ποιότητας” και η εισφορά τους σε εταιρίες ανάπτυξης με συμβάσεις παραχώρησης. Τέλος, θα συγκροτηθούν (ή θα ενεργοποιηθούν ήδη υπάρχοντες) ειδικόφορες αξιοποίησης σημαντικών περιουσιακών στοιχείων του Δημοσίου (όπως είναι το Ελληνικό και το Τατόι).

⁵¹ Κοινή συνέντευξη τύπου των συναρμόδιων υπουργών για τις αποκρατικοποιήσεις και τη διαχείριση της δημόσιας περιουσίας.