



**ΠΑΝΤΕΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ
ΤΜΗΜΑ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ & ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ
ΠΜΣ «ΑΣΤΙΚΗΣ & ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ»
ΕΙΔΙΚΕΥΣΗ: ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΑ ΤΗΣ ΑΓΟΡΑΣ ΑΚΙΝΗΤΩΝ
ΑΚΑΔΗΜΑΪΚΟ ΕΤΟΣ 2020-2021**

**ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΑΚΙΝΗΤΗΣ ΠΕΡΙΟΥΣΙΑΣ
ΑΠΟ ΤΟ ΚΡΑΤΟΣ:
ΕΤΑΙΡΕΙΑ ΑΚΙΝΗΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΟΥ («ΕΤΑΔ ΑΕ»)**

ΤΣΑΚΑΛΟΣ ΓΕΩΡΓΙΟΣ

Επιβλέπων Καθηγητής: Ροβολής Αντώνιος

ΑΘΗΝΑ 2021

ΕΥΧΑΡΙΣΤΙΕΣ

Θα ήθελα να ευχαριστήσω προσωπικά τον καθηγητή κ. Αντώνιο Ροβολή, ως επιβλέποντα της εργασίας αυτής, για την υπομονή του, την υποστήριξη και την πολύτιμη καθοδήγηση που μου παρείχε κατά την εκπόνησή της.

Επίσης θα ήθελα να ευχαριστήσω και τους καθηγητές του μεταπτυχιακού προγράμματος στα Οικονομικά της Ακίνητης Περιουσίας του Παντείου Πανεπιστημίου, Κωνσταντίνο Λιάπη, Αναστάσιο Καραγάνη, Στέλλα Κυβέλου και Δημήτριο Καντιάνη.

Επιπλέον θα ήθελα να ευχαριστήσω τους εξής για τη βοήθεια που μου παρείχαν κατά τη συγγραφή της εργασίας, καθώς οι πληροφορίες τους ήταν καταλυτικής σημασίας για την πορεία της:

- Τους συναδέλφους μου στη Μονάδα Αποκρατικοποιήσεων, Διαχείρισης Κινητών Αξιών & Επιχειρησιακού Σχεδιασμού (ΜΑΔΚΑΕΣ) του Υπουργείου Οικονομικών, και ειδικά τις κ. Μπαλαντίνα Ειρήνη, Μαρμαρά Αθηνά, Παργινού Λαμπρινή και τους κ. Αναστασόπουλο Σωτήριο, Τουμάση Νικόλαο, Σουλάντζο Γεώργιο.
- Τα στελέχη της ΕΤΑΔ ΑΕ, και ειδικά την κ. Θανοπούλου Κωνσταντίνα (Δ/ντρια της Μονάδας Αξιοποίησης Μεγάλων Ακινήτων).
- Τα στελέχη της Γενικής Διεύθυνσης Δημόσιας Περιουσίας του Υπουργείου Οικονομικών, και ειδικά την κ. Χρυσοπούλου Χριστίνα (Προϊσταμένη του Αυτοτελούς Τμήματος Μητρώου Ακίνητης Περιουσίας) και τον κ. Γκούφα Νικόλαο.
- Τα στελέχη των Οικονομικών Υπηρεσιών του Υπουργείου Εργασίας, και ειδικά τον κ. Πουρνιά Αλεξάνδρο και την κ. Σκαλωμένου Αθηνά.
- Τα στελέχη του Υπουργείου Περιβάλλοντος και Ενέργειας, και ειδικά τον κ. Πεταμίδα Σεραφείμ (προϊστάμενος του Τμήματος ΠΔΕ).
- Τα στελέχη του Τμήματος Περιουσίας ΟΤΑ του Υπουργείου Εσωτερικών, και ειδικά τον κ. Σκαρλάτο Δημοσθένη.
- Τα στελέχη της ΥΠΑΑΠΕΔ του Υπουργείου Εθνικής Άμυνας, της ΚΤΥΠ ΑΕ, του ΤΑΧΔΙΚ και του ΟΔΑΠ.

ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ

A/I	Artificial Intelligence
CEO	Chief Executive Officer (Διευθύνων Σύμβουλος)
CERN	Conseil Européen pour la Recherche Nucléaire / European Council for Nuclear Research
ECB	European Central Bank (ΕΚΤ)
EIB	European Investment Bank (ΕΤΕ)
EPEC	European PPP Expertise Centre (ΕΙΒ)
ESA	European System of Accounts (EuroStat)
EU	European Union (ΕΕ)
GIS	Geographic Information System
IFRS	International Financial Reporting Standards
NPV	Net Present Value (ΚΠΑ)
PFI	Private Finance Initiative
PPP	Public–Private Partnership (ΣΔΙΤ)
REIT	Real Estate Investment Trust
RICS	Royal Institution of Chartered Surveyors
SPV	Special Purpose Vehicle
TEGoVA	European Group of Valuers' Associations
A/K	Αστικός Κώδικας
A/K	Αμοιβαία Κεφάλαια
ABK	Αριθμό Βιβλίου Καταγραφής
ΑΕ	Ανώνυμη Εταιρεία
ΑΕΑΠ	Εταιρείες Επενδύσεων σε Ακίνητη Περιουσία
ΑΚΑΠ	Αμοιβαία Κεφάλαια Ακίνητης Περιουσίας
ΑΠΑΑ	Αντικειμενικός Προσδιορισμός Αξίας Ακινήτων
ΒΙΟΠΑ	Βιοτεχνικό Πάρκο
ΒΠΑ	Βιομηχανικό Πάρκο
ΒΠΕ	Βιομηχανική Περιοχή
Γ/Δ	Γενική Διεύθυνση
Γ/Σ	Γενική Συνέλευση
ΓΓΔΠ	Γενική Γραμματεία Δημόσιας Περιουσίας
ΓΔΔΠ	Γενική Διεύθυνση Δημόσιας Περιουσίας
ΓΕΜΗ	Γενικό Εμπορικό Μητρώο
ΓΔΚ	Γενικό Λογιστήριο του Κράτους
Δ/νση	Διεύθυνση
Δ/Σ	Διοικητικό Συμβούλιο
ΔΑΑ	Διεθνής Αερολιμένας Αθηνών (ΑΕ)
ΔΑΕΑΠ	Δημοτική Αναπτυξιακή Επιχείρηση Ακίνητης Περιουσίας
ΔΑΟΚ	Διευθύνσεις Αγροτικής Οικονομίας & Κτηνιατρικής
ΔΕΗ	Δημόσια Επιχείρηση Ηλεκτρισμού (ΑΕ)
ΔΕΘ	Διεθνής Έκθεση Θεσσαλονίκης (ΑΕ)
ΔΕΚΟ	Δημόσια Επιχείρηση & Οργανισμός Κοινής Ωφέλειας

ΔΕΠΑΝΟΜ	Δημόσια Επιχείρηση Ανέγερσης Νοσηλευτικών Μονάδων (ΑΕ)
ΔΕΣΔΙΤ	Διυπουργική Επιτροπή ΣΔΙΤ (Υπ. Ανάπτυξης & Επενδύσεων)
ΔΙΣ	Διαρκής Ιερά Σύνοδος
ΔΛΠ	Διεθνή Λογιστικά Πρότυπα
ΔΛΠΧΠ	Διεθνή Λογιστικά Πρότυπα Χρηματοοικονομικής Πληροφόρησης
ΔΟΥ	Δημόσια Οικονομική Υπηρεσία
ΔΠΧΑ	Διεθνή Πρότυπα Χρηματοοικονομικής Αναφοράς
ΕΑΑΔΗΣΥ	Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημόσιων Συμβάσεων
ΕΑΕΑΠ	Εταιρεία Αξιοποίησης Εκκλησιαστικής Ακίνητης Περιουσίας (ΑΕ)
ΕΕ	Ευρωπαϊκή Ένωση
ΕΕΣΥΠ	Ελληνική Εταιρεία Συμμετοχών & Περιουσίας (ΑΕ)
ΕΕΤΑΑ	Ελληνική Εταιρεία Τοπικής Ανάπτυξης & Αυτοδιοίκησης (ΑΕ)
ΕΚΔΔΑ	Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης & Αυτοδιοίκησης
ΕΚΥΟ	Εκκλησιαστική Κεντρική Υπηρεσία Οικονομικών
ΕΛΣΤΑΤ	Ελληνική Στατιστική Αρχή
ΕΛΤΑ	Ελληνικά Ταχυδρομεία (ΑΕ)
ΕΟΠΥΥ	Εθνικός Οργανισμός Παροχής Υπηρεσιών Υγείας
ΕΟΤ	Ελληνικός Οργανισμός Τουρισμού
ΕΣΔΔΑ	Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης & Αυτοδιοίκησης
ΕΣΠΑ	Εταιρικό Σύμφωνο για το Πλαίσιο Ανάπτυξης (ΕΕ)
ΕΣΧΑΔΑ	Ειδικά Σχέδια Χωρικής Ανάπτυξης Δημοσίων Ακινήτων
ΕΤΑ	Ελληνικά Τουριστικά Ακίνητα / Εταιρεία Τουριστικής Ανάπτυξης (ΑΕ)
ΕΤΑΔ	Εταιρεία Ακινήτων Δημοσίου (ΑΕ)
ΕΤΒΑ	Ελληνική Τράπεζα Βιομηχανικής Ανάπτυξης (ΑΕ)
ΕΤΕΑΕΠ	Ενιαίο Ταμείο Επικουρικής Ασφάλισης & Εφάπαξ Παροχών (επικουρικά ταμεία)
ΕΥΑΘ	Εταιρεία Ύδρευσης & Αποχέτευσης Θεσσαλονίκης (ΑΕ)
ΕΥΔΑΠ	Εταιρεία Ύδρευσης & Αποχέτευσης Πρωτεύουσας (ΑΕ)
ΕΦΚΑ	Εθνικός Φορέας Κοινωνικής Ασφάλισης
ΙΓΜΕ	Ινστιτούτο Γεωλογικών & Μεταλλευτικών Ερευνών
ΙΚΑ	Ίδρυμα Κοινωνικών Ασφαλίσεων
ΙΚΕ	Ιδιωτική Κεφαλαιουχική Εταιρεία
ΙΝΕΠ	Ινστιτούτο Επιμόρφωσης (ΕΚΔΔΑ)
ΙΣΤΑΜΕ	Ινστιτούτο Στρατηγικών Μελετών
ΚΕΔ	Κτηματική Εταιρία του Δημοσίου (ΑΕ)
ΚΠΑ	Καθαρή Παρούσα Αξία
ΚΤΥΠ	Κτιριακές Υποδομές (ΑΕ)
ΚΥΑ	Κοινή Υπουργική Απόφαση
ΚΥΣΟΠΠ	Κυβερνητικό Συμβούλιο Οικονομικής Πολιτικής
Μ/Κ	Μετοχικό Κεφάλαιο
ΜΑΔΚΑΕΣ	Μονάδα Αποκρατικοποιήσεων, Διαχείρισης κινητών Αξιών και Επιχειρησιακού Σχεδιασμού (στο Υπ. Οικονομικών)
ΜΑΜΑ	Μητρώο Αξιών Μεταβιβάσεων Ακινήτων (στο Υπ. Οικονομικών)
ΜΑΠ	Μητρώο Ακίνητης Περιουσίας (στο Υπ. Οικονομικών)
ΜΠΕ	Μητρώο Πιστοποιημένων Εκτιμητών (στο Υπ. Οικονομικών)
ΝΠΔΔ	Νομικό Πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου

ΝΠΙΔ	Νομικό Πρόσωπο Ιδιωτικού Δικαίου
ΝΣΚ	Νομικό Συμβούλιο του Κράτους
ΞΑΕ	Ξένες Άμεσες Επενδύσεις
ΟΑΕΔ	Οργανισμός Απασχόλησης Εργατικού Δυναμικού
ΟΑΚΑ	Ολυμπιακό Αθλητικό Κέντρο Αθηνών
ΟΑΣΑ	Οργανισμός Αστικών Συγκοινωνιών Αθηνών (ΑΕ)
ΟΔΑΠ	Οργανισμός Διαχείρισης & Ανάπτυξης Πολιτιστικών Πόρων
ΟΕΚ	Οργανισμός Εργατικής Κατοικίας
ΟΚΑ	Οργανισμοί Κοινωνικής Ασφάλισης (ασφαλιστικά ταμεία)
ΟΛΘ	Οργανισμός Λιμένος Θεσσαλονίκης (ΑΕ)
ΟΛΠ	Οργανισμός Λιμένος Πειραιά (ΑΕ)
ΟΠΕΚΕΠΕ	Οργανισμός Πληρωμών & Ελέγχου Κοινοτικών Ενισχύσεων Προσανατολισμού & Εγγυήσεων
ΟΣΕ	Οργανισμός Σιδηροδρόμων Ελλάδος (ΑΕ)
ΟΣΚ	Οργανισμός Σχολικών Κτιρίων (ΑΕ)
ΟΤΑ	Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης (δήμοι & περιφέρειες)
Π/Δ	Προεδρικό Διάταγμα
ΠΟΜΙΔΑ	Πανελλήνια Ομοσπονδία Ιδιοκτητών Ακινήτων
ΡΑΑ	Ρυθμιστική Αρχή Λιμένων
ΣΔΙΤ	Συμπράξεις Δημοσίου - Ιδιωτικού Τομέα
ΣΕΚΕ	Σύλλογος Εκτιμητών Ελλάδος
ΣΕΤΕ	Σύνδεσμος Ελληνικών Τουριστικών Επιχειρήσεων
ΣΕΥΥΟ	Σχολή Επιμόρφωσης Υπαλλήλων του Υπουργείου Οικονομικών
ΣΛΕΕ	Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (στην ΕΕ)
ΣΛΟΤ	Συμβούλιο Λογιστικής Τυποποίησης
ΣτΕ	Συμβούλιο της Επικρατείας
ΤΑΠΠΕΔ	Ταμείο Αξιοποίησης Ιδιωτικής Περιουσίας του Δημοσίου (ΑΕ)
ΤΑΠΑ	Ταμείο Αρχαιολογικών Πόρων & Απαλλοτριώσεων
ΤαΧΔιΚ	Ταμείο Χρηματοδοτήσεως Δικαστικών Κτιρίων
ΤΕΕ	Τεχνικό Επιμελητήριο Ελλάδας
ΤτΕ	Τράπεζα της Ελλάδος
ΤΧΣ	Ταμείο Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας
ΥΑ	Υπουργική Απόφαση
Υπ. Οικ.	Υπουργείο Οικονομικών
ΥΠΑΑΠΕΔ	Υπηρεσία Αξιοποίησης Ακίνητης Περιουσίας Ενόπλων Δυνάμεων
ΦΕΚ	Φύλλο Εφημερίδας Κυβερνήσεως
ΨΥΔΗΠΕΕΚ	Ψηφιακές Υπηρεσίες Δημόσιας Περιουσίας & Εθνικών Κληροδοτημάτων

ΕΙΣΑΓΩΓΗ	4
I. ΔΗΜΟΣΙΑ ΠΕΡΙΟΥΣΙΑ	6
ΓΙΑΤΙ ΝΑ ΑΣΧΟΛΗΘΕΙ ΤΟ ΚΡΑΤΟΣ;.....	6
ΒΑΣΙΚΕΣ ΕΝΝΟΙΕΣ.....	7
<i>Κράτος</i>	7
<i>Ακίνητο</i>	8
<i>Ακίνητα του Δημοσίου</i>	9
<i>Δημόσια περιουσία του Κράτους</i>	9
<i>Ιδιωτική περιουσία του Κράτους</i>	10
<i>Ειδικότερες έννοιες ακίνητης περιουσίας του Δημοσίου</i>	12
<i>Διαχείριση ακινήτων</i>	18
<i>Δικαιώματα επί ακινήτων</i>	19
<i>Εκτίμηση ακινήτου</i>	20
<i>ΑΒΚ</i>	20
ΕΙΔΗ ΑΚΙΝΗΤΩΝ.....	21
<i>Κύρια προσέγγιση</i>	21
<i>Άλλες προσεγγίσεις</i>	23
ΟΙ ΜΕΓΑΛΟΙ ΙΔΙΟΚΤΗΤΕΣ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ.....	24
<i>ΕΕΣΥΠ & ΤΑΙΠΕΔ</i>	25
<i>Υπουργείο Οικονομικών (ΓΔΔΠ)</i>	28
<i>Υπουργείο Εθνικής Άμυνας</i>	28
<i>Εκκλησία</i>	29
<i>Υπουργείο Εργασίας & Κοινωνικών Υποθέσεων</i>	31
<i>ΟΤΑ – Περιφέρειες και Δήμοι</i>	34
<i>Υπουργείο Παιδείας & Θρησκευμάτων</i>	35
<i>Υπουργείο Δικαιοσύνης</i>	36
<i>Υπουργείο Πολιτισμού & Αθλητισμού</i>	37
<i>Άλλοι φορείς</i>	38
II. ΘΕΣΜΙΚΗ ΠΛΕΥΡΑ (ΕΤΑΔ & ΓΔΠ)	40
ΓΕΝΙΚΗ ΓΡΑΜΜΑΤΕΙΑ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΠΕΡΙΟΥΣΙΑΣ (ΓΓΔΠ).....	40
<i>Δομή</i>	40
<i>Βάσεις Δεδομένων</i>	42
<i>Χαρτοφυλάκιο ΓΔΔΠ</i>	46
ΕΤΑΔ	47
<i>Σύντομο ιστορικό</i>	48
<i>Οργανόγραμμα & λειτουργία</i>	49

Χαρτοφυλάκιο ΕΤΑΔ	56
Βάσεις δεδομένων	58
Διάθεση κερδών	60
III. ΕΚΜΕΤΑΛΛΕΥΣΗ.....	60
ΜΕΘΟΔΟΙ ΕΚΜΕΤΑΛΛΕΥΣΗΣ.....	61
Εκμίσθωση	61
Sale & lease-back	65
Ανταλλαγή.....	69
Αντιπαροχή	70
Παραχώρηση.....	72
Εκμετάλλευση αιγιαλού και παραλίας	81
Εκποίηση / Πώληση	83
Αδράνεια.....	85
ΣΥΝΘΕΤΑ ΕΡΓΑΛΕΙΑ	86
Ομαδοποίηση (Clustering)	86
Κατάτμηση	87
Αμοιβαία Κεφάλαια Ακίνητης Περιουσίας (ΑΚΑΠ)	88
Συμμετοχή σε άλλη εταιρεία με αντάλλαγμα ακίνητο	89
Χρήση SPV.....	89
Ανάθεση της αναζήτησης λύσης σε outsourcing	90
ΣΔΙΤ / PPP.....	91
ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΑΠΟΦΑΣΗΣ	100
Παράγοντες επηρεασμού	101
ΤΟ ΠΡΟΒΛΗΜΑ ΤΗΣ ΑΠΟΤΙΜΗΣΗΣ	103
Γιατί δεν μπορούμε να έχουμε μαζική αποτίμηση	104
Μέθοδοι εκτίμησης.....	105
Αντικειμενικές αξίες.....	108
Διαδικασία εκτιμήσεων ΕΤΑΔ.....	108
IV. ΠΡΑΚΤΙΚΕΣ ΒΕΛΤΙΩΣΗΣ.....	109
Φιλελεύθερη λογική λειτουργίας ΕΤΑΔ.....	110
Η ΕΤΑΔ ως υποχρεωτικός property manager του Δημοσίου	111
Αρμοδιότητα τιμών ακινήτων	113
Κτηματογράφηση.....	113
Εκτεταμένη μηχανοργάνωση & βάσεις δεδομένων	114
Ωρίμανση υποθέσεων.....	118
Νομοθετικές ρυθμίσεις.....	118
Αναβάθμιση των προς εκμετάλλευση ακινήτων	120

<i>Νέα κατηγοριοποίηση και διαχείριση ανά είδος ακινήτου</i>	<i>121</i>
<i>Αλλαγές δομής στην ΕΤΑΔ</i>	<i>122</i>
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ	124

Εισαγωγή

Η παρούσα εργασία ασχολείται με μια βασική ερώτηση: πως διαχειρίζεται το ελληνικό Δημόσιο τα ακίνητα που έχει στην ιδιοκτησία του; Ένα ερώτημα ιδιαίτερα επείγον σε καιρούς οικονομικών κρίσεων, καθώς προσφέρει ζωτικής σημασίας λύσεις εσόδων και εξοικονόμησης κόστους.

Η εργασία κινείται σε δυο βάσεις: από τη μια να εντοπίσει το υφιστάμενο σύστημα εκμετάλλευσης του κρατικού real estate και από την άλλη να προτείνει ένα σύνολο αλλαγών στο βασικό άξονα για τη διαχείρισή του (την ΕΤΑΔ ΑΕ), ως ένα προσαρμόσιμο και αποτελεσματικό μοντέλο. Για να μεταδώσει μια λογική οπτική στον αναγνώστη, η εργασία αναπτύσσεται σε τέσσερα βασικά μέρη:

Στο **πρώτο μέρος** γίνεται μια γενική θεώρηση του όρου «δημόσια περιουσία». Μέσα σε ένα ιδιοκτησιακά αποκεντρωμένο περιβάλλον, παρατίθενται οι μεγαλύτεροι «ιδιοκτήτες» της κρατικής ακίνητης περιουσίας, το πολυσχιδές των κατηγοριών των ακινήτων, καθώς και κάποιες βασικές έννοιες - ορισμοί για την κατανόησή της.

Το **δεύτερο μέρος** επικεντρώνεται στους δυο βασικούς θεσμούς της δημόσιας περιουσίας στην Ελλάδα: της ΓΔ Δημόσιας Περιουσίας του Υπουργείου Οικονομικών και της ΕΤΑΔ ΑΕ. Παρουσιάζονται το ιστορικό, το θεσμικό τους πλαίσιο, ο τρόπος λειτουργίας τους και ο εν γένει ρόλος τους.

Στο **τρίτο μέρος** παρατίθεται μια παρουσίαση των πιθανών μεθόδων εκμετάλλευσης των κρατικών ακινήτων, όπως αυτές έχουν προκύψει από την υφιστάμενη εμπειρία, αλλά και με προσθήκη νέων σύγχρονων μεθόδων που εφαρμόζονται κυρίως στην Ευρώπη. Επίσης περιγράφονται οι πιο σημαντικοί παράγοντες επηρεασμού των αποφάσεων εκμετάλλευσης των ακινήτων του Δημοσίου. Τέλος γίνεται ειδική αναφορά στο ζήτημα της αξιολόγησης και σύγκρισης των εναλλακτικών μεθόδων εκμετάλλευσης ακινήτων, καθώς αυτό αποτελεί και την ουσία της οικονομικής αποδοτικότητας.

Στο τελευταίο **τέταρτο μέρος** αναλύονται προτάσεις της μελέτης προς βελτίωση του συστήματος του δημοσίου real estate, με όσο το δυνατόν πιο άμεση εφαρμογή και ενίσχυση της αποτελεσματικότητάς του. Για αυτό αναζητούνται διδάγματα από προηγούμενες περιπτώσεις και καλές πρακτικές (με βάση τα κυριότερα στον τομέα ευρωπαϊκά κράτη και τον Καναδά).

Όσον αφορά τη βιβλιογραφική βάση της μελέτης, αυτή στηρίζεται αφενός στα στοιχεία των φορέων διαχείρισης (ειδικά ΕΤΑΔ / ΕΕΣΥΠ) και της ΕΕ, και από την

άλλη σε πανεπιστημιακές δημοσιεύσεις πάνω στο αντικείμενο. Να σημειωθεί ότι το συγκεκριμένο πεδίο (διαχείριση δημόσιας ακίνητης περιουσίας) δεν έχει τύχει έντονης έρευνας, παρά το μεγάλο δημοσιονομικό και κοινωνικό βάρος του. Έτσι κύριες πηγές πληροφοριών αποτέλεσαν έλληνες και ξένοι πανεπιστημιακοί, μέσω δημοσιεύσεων τους σε εξειδικευμένα περιοδικά, καθώς και μελέτες στα πλαίσια μεταπτυχιακών και διδακτορικών προγραμμάτων.

I. Δημόσια περιουσία

Γιατί να ασχοληθεί το Κράτος;

Το θεμελιώδες ερώτημα είναι γιατί να απασχολήσει πόρους το Κράτος για να διαχειριστεί καλύτερα την ακίνητη περιουσία του¹; Η απάντηση είναι για πολλούς λόγους, κυρίως οικονομικούς, αλλά όχι μόνο.

Καταρχάς, για να έχουμε μια ιδέα του μεγέθους, η ελληνική κυβέρνηση εκτίμησε το 2015 την μη-χρηματοοικονομική περιουσία του Δημοσίου περίπου στα 188,9 δις ευρώ, με τα κτίρια μόνο σε αξία 20,8 δις ευρώ². Είχε προηγηθεί το 2012 η έκθεση του διοικητή της ΤτΕ που ανέβαζε στα 300 δις ευρώ την συνολική δημόσια ακίνητη περιουσία, χωρίς να περιλαμβάνει την εκκλησιαστική³.

Η εκμετάλλευση οικονομικών πόρων τέτοιου ύψους μπορεί να αποτελέσει βασική πηγή σταθερών εσόδων για το Δημόσιο ή αντίστροφα εξοικονόμησης κόστους, ειδικά σε περιόδους κρίσης που αναζητείται αυξημένη αποδοτικότητα των δημοσίων υπηρεσιών. Αυτό μπορεί να αποδειχθεί σωτήριο ειδικά στην περίπτωση των ΟΤΑ⁴. Ακόμα κι αν δεν χρησιμοποιηθούν ως assets αυτά καθαυτά (ακίνητης περιουσίας), μπορούν να διατεθούν ως χρηματοδοτικά προϊόντα (πχ εγγυήσεις προς δανεισμό για επενδύσεις), μετατρέποντας την επένδυση σε διαφορετικού είδους⁵.

Ακόμα πιο σημαντικό, η εκμετάλλευση των ακινήτων (ως οικοδόμηση, βελτίωση και χρήση) μπορεί να τροφοδοτήσει και να ενισχύσει την οικονομική ανάπτυξη μιας χώρας σημαντικά⁶ (τέτοια παραδείγματα αποτελούν η ανοικοδόμηση της Ευρώπης μετά τον Β Παγκόσμιο Πόλεμο και η περίοδος των ολυμπιακών αγώνων του 2004 στην Αθήνα)⁷.

Επιπροσθέτως, το εύρος δραστηριοτήτων και επιδιώξεων του Δημοσίου, αλλά και η ταχύτητα αλλαγής των κατευθύνσεων των δημοσίων πολιτικών και στοχεύσεων απαιτεί

¹ Το ερώτημα αυτό τέθηκε το 2004 από τον Sir Michael Lyons, για λογαριασμό του βρετανικού Υπουργείου Οικονομικών. Ο ίδιος συνέταξε μία έκθεση με θέμα «Προς μία καλύτερη διοίκηση των ακινήτων του Δημοσίου». Η έκθεση αυτή έγινε πολύ γνωστή στους οργανισμούς του δημοσίου τομέα στη Μ. Βρετανία, γιατί εξέταζε μεθοδικά και συστηματικά τη στρατηγική διαχείριση ακινήτων.

² Study on State asset management in the EU – Final study report for Pillar 2 – Greece, σελ. 3, European Commission.

³ ΕΣΔΔΑ - Έκθεση ΤτΕ 2012 [σελ. 181].

⁴ Βλ. Βλάμης, Π. & Κωνσταντόπουλος, Γ. (2010), σελ. 215 και Kaganova, O. & McKellar, J. (2006), σελ. 7-9.

⁵ Πχ αντί το Κράτος να αξιοποιήσει ένα ακίνητο αξίας και σε τόπο χαμηλής προτεραιότητας, το χειρίζεται ως εγγύηση για χρηματοδότηση μιας άλλης βασικής προτεραιότητας επένδυσης.

⁶ Βλ. Harris, R. & Arku, G. (2006), σελ. 1007-1014.

⁷ Βλ. COHRE Centre on Housing Rights and Evictions (2007), σελ. 12-31.

ένα μηχανισμό προσαρμογής και των διαθέσιμων μέσων σε αυτές. Η διαχείριση της ακίνητης περιουσίας έχει βασικότατο ρόλο στην υλοποίηση αυτών των επιδιώξεων⁸.

Βασικές έννοιες

Πριν ασχοληθεί κανείς με τα επιμέρους στοιχεία της ακίνητης περιουσίας του Δημοσίου, θα πρέπει να κατανοήσει κάποιες βασικές έννοιες.

Κράτος

Η έννοια «Κράτος» ή «Δημόσιο» δεν είναι κάτι ενιαίο (όπως φαντάζονται πολλοί). Ως σύνολο περιλαμβάνει 3 υποσύνολα⁹:

- Την Κεντρική Διοίκηση, δηλαδή: την Προεδρία της Δημοκρατίας, τα Υπουργεία, τις Αποκεντρωμένες Διοικήσεις, τη Βουλή, τις Ανεξάρτητες Αρχές, καθώς και τα ΝΠΔΔ και ΝΠΙΔ που υπάγονται άμεσα σε όλους αυτούς.
- Τους ΟΤΑ Α και Β βαθμού (325 δήμους και 13 περιφέρειες αντίστοιχα), τους ΟΚΑ (Οργανισμούς Κοινωνικής Ασφάλισης, όπως ο ΕΦΚΑ, το ΕΤΕΑΕΠ, ο ΕΟΠΥΥ, ο ΟΑΕΔ) και τα ΝΠΔΔ και ΝΠΙΔ που ανήκουν, ελέγχονται ή χρηματοδοτούνται από αυτούς¹⁰.
- Τα εκτός Γενικής Κυβέρνησης ΝΠΔΔ και δημόσιες επιχειρήσεις και οργανισμούς (ΝΠΙΔ).

Η έννοια του «ευρύτερου δημοσίου τομέα» περιλαμβάνει και τα τρία παραπάνω υποσύνολα¹¹.

⁸ Βλ. Kaganova, O. & McKellar, J. (2006), ch. 08 – σελ. 174-175.

⁹ Για την οριοθέτηση του Δημοσίου τομέα υπάρχει αρκετή νομοθεσία και νομολογία:

- Στην ελληνική νομοθεσία: άρ. 14§1 του Ν.4270/2014 (ΦΕΚ 143/Α/28-06-2014), όπως τροποποιήθηκε με το άρ. 10 του Ν.4337/2015 (ΦΕΚ 129/Α/17-10-2015).
- Στο ενωσιακό δίκαιο: άρ. 126 ΣΛΕΕ και Κανονισμός 549/2013 (21/05/2013) για το ευρωπαϊκό σύστημα εθνικών και περιφερειακών λογαριασμών της ΕΕ (όπως ενσωματώθηκαν στο ελληνικό δίκαιο).
- Στην ελληνική νομολογία: σημαντική ήταν η απόφαση του ΣτΕ 1007/2016, Δ' Τμήμα (παροχή διευκρινίσεων ως προς την έννοια του δημόσιου τομέα). Εκεί αναφέρεται ότι στην έννοια του Δημοσίου περιλαμβάνονται και τα ΝΠΙΔ που επιχορηγούνται τακτικώς από κρατικούς πόρους κατά 50% τουλάχιστον του ετήσιου προϋπολογισμού τους.
- Στις στατιστικές αρχές (ΕΛΣΤΑΤ και EuroStat) από το 2014 ισχύει το νέο Ευρωπαϊκό Σύστημα Εθνικών και Περιφερειακών Λογαριασμών ESA 2010 (με τον Κανονισμό 549/2013 ΕΕ), συμβατό με το παγκόσμιο σύστημα SNA 2008.

¹⁰ Όλοι αυτοί οι φορείς μαζί με την Κεντρική Διοίκηση (όπως προαναφέρθηκε) αποτελούν το ευρύτερο σύνολο που ονομάζεται «Γενική Κυβέρνηση».

¹¹ Το ακριβές περιεχόμενο της έννοιας «ευρύτερος δημόσιος τομέας» καθορίζεται κάθε φορά από τον Νόμο, όπως προκύπτει από το άρ. 103§7 και 8 του Συντάγματος, και τη νομολογία του ΣτΕ και του Αρείου Πάγου. Χαρακτηριστικό και ενδιαφέρον παράδειγμα αποτελεί η απόφαση του Αρείου Πάγου άρ. 19/2013 σχετικά με το καθεστώς της Τράπεζας της Ελλάδος. Εκεί συνάγεται ότι η ΤτΕ δεν περιλαμβάνεται στο νομικό πρόσωπο του Δημοσίου, αφού έχει συσταθεί ως ΑΕ, στην οποία το Δημόσιο και οι δημόσιες επιχειρήσεις δεν μπορούν να κατέχουν αμέσως ή εμμέσως μετοχές αυτής κατά ποσό που υπερβαίνει στο σύνολο το 10% του ονομαστικού κεφαλαίου της. Ωστόσο έχουν παραχωρηθεί στην ΤτΕ

Συστηματική και τακτικά καταγραφή του συνόλου των δομών και των οργανισμών του δημοσίου τομέα τηρεί το Υπουργείο Εσωτερικών με τίτλο «Μητρώο Υπηρεσιών και Φορέων της Ελληνικής Διοίκησης»¹². Επίσης η αναλυτική δομή και λειτουργία καθενός εξ αυτών περιγράφεται στους επίσημους οργανισμούς / κανονισμούς τους¹³.

Ακίνητο

Εξετάζοντας τις νομικές βάσεις του όρου, «ακίνητο» νοείται το τμήμα του χώρου, που τεκμηριώνει συμβατικό ιδιοκτησιακό δικαίωμα, δηλαδή ένα περιουσιακό στοιχείο. Περιουσιακό στοιχείο (asset) είναι ένας πόρος (resource), που ελέγχεται από τον οργανισμό-ιδιοκτήτη του, σαν αποτέλεσμα γεγονότων του παρελθόντος (πχ. αγορά), και από το οποίο αναμένεται οικονομικό όφελος ως εισροή στο μέλλον¹⁴. Ως περιουσιακό στοιχείο, ακίνητο είναι η γη και οτιδήποτε υπάρχει μέσα ή και υπεράνω αυτής, που έχει ενωθεί με αυτήν με οργανικά ή τεχνητά μέσα¹⁵. Δηλαδή:

- Το έδαφος, η γη (με απεριόριστο χρόνο ζωής).
- Το εσωτερικό του εδάφους, μαζί με το περιεχόμενο του μέσα (πχ ορυκτά).
- Οτιδήποτε υπάρχει υπεράνω αυτού (με περιορισμένο χρόνο ζωής), δηλαδή τα οικοδομήματα υπέργεια και υπόγεια.

Υπάρχει και η αμιγώς οικονομική «μετάφραση» του όρου Ακίνητο = Γη + Βελτιώσεις.

- Ως γη νοούνται τα εντός συναλλαγής τμήματα του εδάφους, με συγκεκριμένη θέση, όρια και εμβαδό. Αυτό αποτελεί την έγγεια πρόσοδο, δηλαδή την αμοιβή του εδάφους ως συντελεστή παραγωγής, που καρπώνεται ο ιδιοκτήτης του για τις υπηρεσίες που αυτό προφέρει. Σε περίπτωση μίσθωσής του, αυτό είναι το ενοίκιο.

από τη σύστασή της και μεταγενεστέρως ζωτικά προνόμια κρατικής προέλευσης (ιδιαίτερα το προνόμιο έκδοσης χρήματος και η διαχείριση του εξωτερικού συναλλάγματος). Επομένως η ΤτΕ έχει ιδιότυπο διφυή χαρακτήρα, ΝΠΙΔ ως προς την άσκηση των τραπεζικών εργασιών και τις σχέσεις της με το προσωπικό της και τους πελάτες της, και δημοσίου δικαίου ως προς τη διαχείριση του εξωτερικού συναλλάγματος και το εκδοτικό της προνόμιο, αφού ως προς αυτές ασκεί δημόσια εξουσία.

¹² <https://www.ypes.gr/dimosieysi-toy-epikairopoiimenoy-mitrooy-ypiresion-kai-foreon-tis-ellinikis-dioikisis-etoys-2020>.

¹³ Πχ. για τα υπουργεία είναι οι κυρωμένοι με Π/Δ οργανισμοί καθενός (πχ το Π/Δ 142/2017 για το Υπουργείο Οικονομικών), για τη Βουλή ο κανονισμός της, για τις ανεξάρτητες αρχές οι οργανισμοί τους, για τα ΝΠΙΔ τα καταστατικά τους κτλ.

¹⁴ International Financial Reporting Standards (IFRS) 2018 revised Conceptual Framework, <https://www.ifrs.org/projects/2018/conceptual-framework>.

¹⁵ Άρ. 948 και 953-954 Α/Κ.

- Βελτιώσεις του εδάφους ορίζονται οι βελτιώσεις που μπορεί να δεχτεί η κενή γη, με τη συνεισφορά των άλλων 3 συντελεστών παραγωγής (εργασία, κεφάλαιο, επιχειρηματικότητα)¹⁶.

Κύρια χαρακτηριστικά των στοιχείων της ακίνητης περιουσίας είναι:

- Είναι απτά (tangible): διαθέτουν φυσική μορφή, μπορεί κανείς να τα δει και να τα αγγίξει, δηλαδή δεν είναι άυλα.
- Είναι σταθερά / πάγια / μη-κυκλοφορούντα (fixed): σε αντιδιαστολή με τα κυκλοφορούντα (current) δεν είναι εύκολο να ρευστοποιηθούν άμεσα, θα πρέπει να μεσολαβήσει μεγάλη διαδικασία.

Εδώ θα πρέπει να προσθέσουμε και την άυλη διάσταση των ακινήτων, που αποτελούν τα τυχόν μελλοντικά οφέλη που μπορεί να προκύψουν από το ακίνητο ως αποτέλεσμα της δημοφιλούς του τοποθεσίας (γνωστή και ως «αέρας»)¹⁷.

Ακίνητα του Δημοσίου

Δημόσια κτήματα είναι όσα ανήκουν κατά πλήρες δικαίωμα κυριότητας στο Δημόσιο. Διακρίνονται σε 2 βασικές κατηγορίες: δημόσια και ιδιωτική περιουσία του Κράτους.

Δημόσια περιουσία του Κράτους

Αναφέρεται στα κτήματα που ανήκουν στην δημόσια περιουσία του Κράτους, δηλαδή τα κοινής χρήσεως (κοινόχρηστα) πράγματα. Κύριος προορισμός αυτών είναι η ελεύθερη και ακώλυτη πρόσβαση των πολιτών¹⁸. Αυτά είναι¹⁹:

- Τα νερά με ελεύθερη και αέναη ροή.
- Οι δρόμοι.

¹⁶ Ο παράγοντας εργασία είναι κάθε πνευματική ή σωματική ενέργεια των ανθρώπων που αποβλέπει στην επίτευξη οικονομικού αποτελέσματος. Αυτή διακρίνεται σε σωματική δύναμη (οικοδόμος, ξυλουργός, υδραυλικός κτλ) και πνευματική εργασία (οικονομολόγος, μηχανικός, δικηγόρος κτλ). Η αμοιβή της εργασίας είναι ο μισθός.

Το κεφάλαιο αποτελείται από τα κτίρια & τις εγκαταστάσεις, τα μηχανήματα & εργαλεία, τα μεταφορικά μέσα, τις πρώτες ύλες & τα αποθέματά τους. Υφίσταται βέβαια και το άυλο κεφάλαιο, όπως η φήμη, η πελατεία, οι πατέντες / ευρεσιτεχνίες κτλ. Η αμοιβή του κεφαλαίου είναι ο τόκος (δηλαδή η αποζημίωση για την επιλογή επένδυσης σε σύγκριση μεταξύ εναλλακτικών λύσεων).

Επιχειρηματικότητα ή επιχειρηματική εργασία ονομάζεται η ανάληψη της πρωτοβουλίας, της ευθύνης συντονισμού των συντελεστών παραγωγής και των κινδύνων για την επιτυχία της παραγωγικής διαδικασίας.

¹⁷ Βλ. RICS (2016), σελ. 7.

¹⁸ Κατ' εξαίρεση ο αιγιαλός, η παραλία, η όχθη και η παρόχθια ζώνη μπορούν να χρησιμεύσουν για κοινωφελείς περιβαλλοντικούς και πολιτιστικούς σκοπούς και για την εξυπηρέτηση υπέρτερου δημοσίου συμφέροντος. Επίσης στις 3 προαναφερθείσες περιοχές δεν επιτρέπεται η κατασκευή κτισμάτων και εν γένει κατασκευών.

¹⁹ Αρ. 966-968 Α/Κ, Α.Ν.2344/1940 (ΦΕΚ 154/Α/18-05-1940, όπως άλλαξε με το Ν. 2971/2001 ΦΕΚ 285/Α/19-12-2001) και Ν.Δ. 17.7.1923 (ΦΕΚ).

- Οι πλατείες.
- Τα άλση, τα δάση και οι κήποι.
- Τα ακίνητα (εκτός συναλλαγής) που εξυπηρετούν δημόσιους, δημοτικούς ή θρησκευτικούς σκοπούς (στέγαση δημοσίων υπηρεσιών, στρατώνες, στάδια, σχολεία, βιβλιοθήκες, κτλ).
- Οι όχθες πλεύσιμων ποταμών.
- Οι μεγάλες λίμνες και οι όχθες αυτών.
- Οι αιγιαλοί.
- Οι παραλίες.
- Τα λιμάνια και οι όρμοι.
- Η αιγιαλίτιδα ζώνη²⁰ και η Υφαλοκρηπίδα²¹, οι οποίες διατελούν υπό την κυριαρχία (όχι κυριότητα) του Κράτους.
- Άλλοι κοινής χρήσης ελεύθεροι χώροι, που καθορίζονται από εγκεκριμένο ρυμοτομικό σχέδιο ή από οποιοδήποτε άλλο νόμο²².

Τα κοινόχρηστα κτήματα είναι εκτός συναλλαγής, δηλαδή δεν δύνανται να εκποιηθούν²³. Ωστόσο μπορούν να παραχωρηθούν σε τρίτους με αντάλλαγμα (πχ εκμίσθωση αιγιαλού)²⁴. Επίσης μπορούν να χάσουν το χαρακτηριστικό της εκτός συναλλαγής, εάν παύσει ο σκοπός τους ως κοινής χρήσης (πχ δρόμος που καταργήθηκε ή λίμνη που αποξηράνθηκε), οπότε μετακινούνται στη κατηγορία της ιδιωτικής περιουσίας του Δημοσίου (άρα τότε μπορούν να εκποιηθούν)²⁵.

Ιδιωτική περιουσία του Κράτους

Τα ακίνητα που ανήκουν στην ιδιωτική περιουσία του Δημοσίου και διέπεται από το κοινό δίκαιο. Πρόκειται για αυτά που δεν εξυπηρετούν δημοσίου σκοπούς ή που απώλεσαν τον κοινόχρηστο χαρακτήρα τους και είναι πλέον δυνάμενα συνήθους συναλλαγής.

²⁰ Α.Ν.230/1936. Επειδή γίνεται συχνά παρανόηση των όρων, ως «αιγιαλίτιδα ζώνη» Εδώ αναφέρεται στη διπλωματική έννοια των χωρικών υδάτων, δηλαδή της θαλάσσιας ζώνης που βρίσκεται έως 12 ναυτικά μίλια από τις ακτές ενός Κράτους. Δεν ταυτίζεται με την έννοια του αιγιαλού (όπως συνηθίζεται στους φορείς της δημόσιας περιουσίας). Περισσότερα βλ. <https://www.kathimerini.gr/politics/992139/aigialitida-zoni-osa-prepei-na-gnorizoyme/>.

²¹ Ν.Δ.1182/72, με το οποίο κυρώθηκε η σχετική σύμβαση της Γενεύης της 29/04/1958.

²² Άρ. 2§39 και §40 του Ν.4067/2017 «Νέος Οικοδομικός Σχεδιασμός» (ΦΕΚ 79/Α/09-04-2012), όπως τροποποιήθηκε με το Ν.4759/2020 (ΦΕΚ 245/Α/09-04-2020).

²³ Σκαρλάτος, Δ. (2019), σελ. 10-12.

²⁴ Άρ. 970 Α/Κ.

²⁵ Άρ. 971 Α/Κ.

Αυτά έχουν περιέλθει στην ιδιοκτησία του Δημοσίου κυρίως με τους εξής τρόπους²⁶:

- Αποκτήθηκαν από το Δημόσιο με νόμιμο τίτλο (πχ συμβόλαιο).
- Με αναγκαστική απαλλοτρίωση υπέρ του Δημοσίου (μετά τη συντέλεση της απαλλοτρίωσης, με καταβολή αποζημίωσης ή νόμιμης παρακατάθεσης).
- Τα εγκαταλελειμμένα από τους αρχικούς ιδιοκτήτες τους ακίνητα, μετά την παρέλευση 10ετίας από την κατάληψή τους από το Δημόσιο²⁷.
- Οι περιουσίες όσων πεθαίνουν χωρίς κληρονόμο.
- Τα αδέσποτα ακίνητα²⁸.
- Ο παλαιός αιγιαλός²⁹.

Επίσης στην ιδιωτική ακίνητη περιουσία του Κράτους ανήκουν³⁰:

- Τα λατομεία.
- Τα μεταλλεία.
- Οι αλυκές και οι λιμνοθάλασσες.
- Οι ιαματικές πηγές.
- Τα ιχθυοτροφεία και οι ιχθυόσκαλες.

Στη χώρα μας υπάρχει ο γενικός νομικός κανόνας: «ότι δεν είναι ιδιωτικό είναι δημόσιο»³¹. Αυτό σημαίνει ότι:

²⁶ Υπάρχουν επιπλέον αυτών αρκετές περιπτώσεις ακινήτων, που με το πέρασμα της ιστορίας περιήλθαν αρχικά στο ελληνικό κράτος, όπως:

- Από τη διαδοχή του Οθωμανικού Κράτους, μετά την ανεξαρτησία του Ελληνικού Κράτους, δικαιώματα πολέμου.
- Τα χαρακτηρισμένα ως δημόσια με ειδικούς νόμους και συνθήκες, μετά από την απελευθέρωση του τουρκικού ζυγού (π.χ. το από 3/15.12.1833 Διάταγμα του Βασιλέως Όθωνα, με βάσει το οποίο, όλα τα λιβάδια, για την επικαρπία των οποίων δεν έχει κάποιος να παρουσιάσει έγγραφο (ταπί) το οποίο εκδόθηκε κατά τους νομίμους τύπους της Τουρκικής εξουσίας, θεωρούνται ως δημόσια και η νομή αυτών μένει στο Δημόσιο.
- Τα κτήματα των διαλυθεισών Μονών (Β.Δ. 25 Σεπτεμβρίου 1833), τα οποία τυπικά αποτελούν περιουσία του Παλαιού Εκκλησιαστικού Ταμείου του οποίου εκπρόσωπος είναι ο Υπουργός Οικονομικών.

Μεγαλύτερη ανάλυση παρατίθεται στο Γρίλλια, Ε. (2015), σελ. 49-53.

²⁷ Αρ 34 Α.Ν. 1539/1938 «περί προστασίας των δημοσίων κτημάτων».

Το Δημόσιο εάν κατέλαβε εγκαταλελειμμένο ακίνητο, γίνεται κύριος αυτού αφού περάσουν 10 χρόνια από την κατάληψη. Το υπάρχον επί του ακινήτου δικαίωμα ιδιοκτησίας του ιδιώτου αποσβέννυται. Απαραίτητη προϋπόθεση για να περιέλθει η κυριότητα του εγκαταλειφθέντος κτήματος στο Δημόσιο είναι η νομότυπη κατάληψη αυτού, δηλαδή να προηγηθεί εντολή του Υπουργού Οικονομικών και να συμπράξουν 2 όργανα του Δημοσίου το ένα οπωσδήποτε να ανήκει στην αρμοδία ως εκ της τοποθεσίας του ακινήτου Αρχή. Για περισσότερη ανάλυση και της διαδικασίας κατάληψης από το Δημόσιο, βλ. Τουλιάς, Θ. (1996), σελ. 2-3 και 5. Επίσης βλ. ενότητα «Αδέσποτα / Εγκαταλελειμμένα», σελ. 10.

²⁸ Αρ. 972 Α/Κ και άρ. 2§1 του Α.Ν. 1539/1938.

²⁹ Βλ. παρακάτω σελ. 12.

³⁰ Η παραχώρηση και εκμετάλλευση τους διέπεται από ειδικότερη νομοθεσία.

- Τα κοινόχρηστα πράγματα ανήκουν στο Δημόσιο (δημόσια κτήση), εφόσον δεν ανήκουν σε ΟΤΑ ή ο νόμος δεν ορίζει κάτι διαφορετικό.
- Το βάρος για την απόδειξη της κυριότητας επί ακινήτων έχουν οι ιδιώτες που τα κατέχουν³². Εφόσον οι τίτλοι τους δεν είναι νομικά ισχυροί, τα ακίνητα αυτά είναι ιδιωτική κτήση του Δημοσίου.

Ειδικότερες έννοιες ακίνητης περιουσίας του Δημοσίου

Εδώ θα πρέπει να διευκρινισθούν συνοπτικά μερικές ειδικότερες έννοιες της ακίνητης περιουσίας του Δημοσίου.

Αιγιαλός / Παραλία / Λιμένας³³

Αιγιαλός³⁴ είναι η ζώνη ξηράς που βρέχεται από τη θάλασσα κατά τις μεγαλύτερες και συνήθεις αναβάσεις των κυμάτων της. Αποτελεί ουσιώδες στοιχείο του φυσικού περιβάλλοντος της χώρας (κοινόχρηστος χώρος), που προστατεύεται και διαχειρίζεται από το Κράτος. Για το λόγο αυτό καθορίζεται και διοικητικά από αρμόδια επιτροπή του Υπουργείου Οικονομικών³⁵, με τη βασική εντολή ότι δεν θα αναιρείται ο κοινόχρηστος χαρακτήρας του σε κάθε περίπτωση³⁶.

Παραλία³⁷ είναι η ζώνη ξηράς η οποία προστίθεται στον αιγιαλό, με σκοπό την εξυπηρέτηση της επικοινωνίας της ξηράς με τη θάλασσα. Καθορίζεται διοικητικά από την προαναφερθείσα επιτροπή (εφόσον χρειάζεται). Το πλάτος της παραλίας συνήθως κυμαίνεται από 10 μέτρα και άνω από τη γραμμή του αιγιαλού. Εάν η παραλία προκύπτει από τον χαρακτηρισμό του παλαιού αιγιαλού, αποκτά κοινόχρηστο χαρακτήρα.

Παλαιός αιγιαλός³⁸ είναι η ζώνη της ξηράς που προέκυψε από τη μετακίνηση της ακτογραμμής προς την θάλασσα και προσδιορίζεται μεταξύ της νέας γραμμής και του παλαιότερου αιγιαλού. Η μετακίνηση της ακτογραμμής οφείλεται σε φυσικές

³¹ 1042 Α/Κ και άρ. 4 παρ. 1, 2 του Ν. 3127/2003.

³² Για τη διαδικασία απόδοσης σε ιδιώτη από το Δημόσιο, βλ. Τουλιάς, Θ. (1996), σελ. 3-4.

³³ Όπως κωδικοποιούνται στο άρ. 1 του Ν. 2971/2001 (ΦΕΚ 285/Α/19-12-2001). Προηγούμενη θεμελιώδης νομοθεσία ήταν ο Α.Ν.2344/1940 (ΦΕΚ 154/Α/18-05-1940). Επίσης κωδικοποίηση εφαρμογής στο RICS (2016), σελ. 5. Επίσης για την αξιοποίησή τους, βλ. Γρίλλια, Ε. (2015), σελ. 67-72.

³⁴ Γρίλλια, Ε. (2015), σελ. 12-13.

³⁵ Επιτροπή του άρ. 3 του Ν.2971/2001 (ΦΕΚ 285/Α/19-12-2001).

³⁶ Χαρακτηριστική περίπτωση διαμάχης για ιδιοκτησία σε αιγιαλό (και μάλιστα με ενδιάμεσο την ΕΤΑΔ) προέκυψε πρόσφατως για τα ναυπηγία Σκαραμαγκά (Προβλήτα 4 στην ακτή) με το Δήμο Χαϊδαρίου. Βλ. σχετικά <https://www.capital.gr/epixeiriseis/3573612/neo-exodiko-tou-d-xaidariou-ston-agerasti-tou-skaramagka-ti-upostirizei>.

³⁷ Γρίλλια, Ε. (2015), σελ. 13-14.

³⁸ Η ζώνη ξηράς που προκύπτει από τη γραμμή του παλαιού αιγιαλού μέχρι τη γραμμή της παραλίας ανήκει στην ιδιωτική περιουσία του Δημοσίου και καταχωρείται ως δημόσιο κτήμα στα βιβλία καταγραφής του Υπουργείου Οικονομικών. Βλ. Γρίλλια, Ε. (2015), σελ. 15-16.

προσχώσεις ή τεχνικά έργα. Μετά τη χάραξή του καταγράφεται ως δημόσιο κτήμα και παραδίδεται στην ΕΤΑΔ.

Λιμένας³⁹ είναι ζώνη ξηράς και θάλασσας μαζί με τα έργα και τον εξοπλισμό, που επιτρέπουν την υποδοχή κάθε είδους πλωτών μέσων και σκαφών αναψυχής, τη φορτοεκφόρτωση, αποθήκευση, παραλαβή και προώθηση των φορτίων τους, την εξυπηρέτηση επιβατών και οχημάτων και την ανάπτυξη επιχειρηματικών δραστηριοτήτων, που συνδέονται (άμεσα ή έμμεσα) με τις θαλάσσιες μεταφορές.

Για να έχουμε μια εικόνα της έκτασης (και της σημασίας της), το συνολικό μήκος της ελληνικής ακτογραμμής είναι περίπου 20.000 χλμ., εκ των οποίων τα 3.000 χλμ. βρίσκονται στα νησιά του ελληνικού αρχιπελάγους⁴⁰.

*Δικαίωμα επιφάνειας επί δημοσίων κτημάτων*⁴¹

«Επιφάνεια» ονομάζεται το δικαίωμα φυσικού ή νομικού προσώπου να κατασκευάζει κτίσμα σε έδαφος δημοσίου κτήματος (δηλαδή σε ξένο προς αυτόν έδαφος που δεν του ανήκει) και να ασκεί στο κτίσμα αυτό εξουσίες ως κύριος αντί καταβολής ανταλλάγματος.

Αδέσποτα / Εγκαταλελειμμένα

Αδέσποτα ακίνητα είναι εκείνα, τα οποία είναι ικανά να τεθούν υπό την ανθρώπινη εξουσίαση, αλλά σε μια δεδομένη στιγμή εμφανίζονται ότι δεν έχουν κύριο και (εκ του λόγου αυτού) περιέρχονται αυτοδικαίως στο Δημόσιο κατά πλήρης δικαίωμα κυριότητας⁴². Τα αδέσποτα ακίνητα διαφέρουν από τα εγκαταλελειμμένα⁴³.

³⁹ Γρύλλια, Ε. (2015), σελ. 16 και 23.

⁴⁰ Στο ίδιο, σελ. 18.

Επίσης, βλ. <http://www.visitgreece.gr/el/geography>.

⁴¹ Κεφ. Γ, αρ. 18-26 του Ν.3986/2011 (ΦΕΚ 152/Α/01-07-2011).

Το «δικαίωμα επιφάνειας» είναι ένα εμπράγματο δικαίωμα, που ξεκίνησε ως θεσμός του βυζαντινορωμαϊκού δικαίου και είχε καταργηθεί υπό το κράτος του ισχύοντος Αστικού Κώδικα. Επανεισήχθη με τις διατάξεις του Ν.3986/2011, με σκοπό να συμβάλει στην ευελιξία της αξιοποίησης της περιουσίας του Δημοσίου.

Άλλοι ορισμοί που περιλαμβάνει η έννοια της επιφάνειας είναι: ο «επιφανειούχος» είναι το πρόσωπο που έχει το δικαίωμα της επιφάνειας, και το «εδαφονόμιο» είναι το περιοδικό αντάλλαγμα που καταβάλλεται από τον επιφανειούχο στον κύριο κατά τη διάρκεια του δικαιώματος της επιφάνειας.

⁴² Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελούν οι ιδιωτικοί δρόμοι: γίνονται αδέσποτοι και περιέρχονται στο Δημόσιο, μόνο εφόσον το έδαφος αυτών έχει εγκαταληφθεί από τον κύριο αυτών (εμφανώς και αποδεδειγμένως).

⁴³ Τα εγκαταλελειμμένα μπορούν να:

- Επανεέλθουν στην ενεργό κυριότητα των ιδιοκτητών (όταν εμφανίζονται εγκαίρως).
- Επανεέλθουν στην κυριότητα των αληθώς και νομίμως χρησιδεσποσάντων.
- Καταλειφθούν από το Δημόσιο για 10ετή διαχείριση, ως διοικητού αλλοτρίων.

Ο νομικός όρος «καταπάτηση»⁴⁴ χρησιμοποιείται γενικά για να αποδώσει την παράνομη κατοχή γης από κάποιον άλλο από τον πραγματικό (νόμιμο) ιδιοκτήτη της. Αυτό προκύπτει φυσικά όταν ο ιδιοκτήτης αγνοεί την ιδιοκτησία του ή δεν ενδιαφέρεται γι' αυτήν και ζει μακριά από το χώρο που εντοπίζονται τα ακίνητα του. Στην περίπτωση του Κράτους-ιδιοκτήτη, αυτό συμβαίνει κυρίως γιατί αγνοεί την ύπαρξη ή την κατάσταση των εν λόγω ακινήτων. Η καταπάτηση μπορεί να οφείλεται είτε σε πραγματική ανάγκη (άστεγοι ή ακτήμονες, για να καλύψουν τη στεγαστική ανάγκη τους), είτε σε αυθαίρετες ενέργειες (χωρίς καμία πραγματική ανάγκη, ουσιαστικά κερδοσκοπία από επιτήδειους).

Εδώ υφίσταται κι ένα μεγάλο νομικό ζήτημα. Βασικό στοιχείο των δικαιωμάτων του Δημοσίου σε ακίνητα, είναι ότι δεν υπόκεινται σε καμία παραγραφή⁴⁵. Ωστόσο ο ίδιος ο νόμος παρέχει τις βάσεις της παρέκκλισης μέσω της χρησικτησίας⁴⁶.

Οι καταπατήσεις ακινήτων του Δημοσίου έχουν αναχθεί στο μεγαλύτερο μακράν πρόβλημα της δημόσιας περιουσίας, αφού ξεπερνούν το 47%⁴⁷ και αφορούν φυσικά αυτά με την υψηλότερη αξία χρήσεων! Η παράνομη εκμετάλλευση των δημοσίων ακινήτων εντείνεται από το χρονίζον ζήτημα της καταγραφής τους σε ένα κεντρικό μητρώο (πχ Κτηματολόγιο)⁴⁸, καθώς βρισκόμαστε, μετά από δεκαετίες, ήδη στην τρίτη ή τέταρτη γενιά καταπατητών. Σε καταπατήσεις εκτάσεων του δημοσίου μάλιστα προβαίνουν και οι ΟΤΑ, για την εξυπηρέτηση κοινωνικών ή εμπορικών σκοπών! Η ΕΤΑΔ, στα πλαίσια της ωρίμανσης του χαρτοφυλακίου της, στοχεύει στον εντοπισμό και περιορισμό των καταπατητών⁴⁹.

Από την αντίστροφη πλευρά, όταν το Δημόσιο καταλαμβάνει εγκαταλελειμμένο ακίνητο, όταν περάσουν 10 χρόνια από την κατάληψη γίνεται κύριος του ακινήτου και ταυτόχρονα το δικαίωμα ιδιοκτησίας του προηγούμενου ιδιοκτήτη χάνεται. Απαραίτητη προϋπόθεση για αυτό είναι η νομότυπη κατάληψη⁵⁰.

⁴⁴ Για ανάλυση του θέματος της καταπάτησης της δημόσιας γης, βλ. Τσιβούλα, Α. (2006), σελ. 115-123 και Πεταμίδης, Σ. (2014), σελ. 25.

⁴⁵ Αρ. 4 του Α.Ν.1539/1938 (ΦΕΚ 488/Α/29-12-1938).

⁴⁶ Βλ. παρακάτω σελ. 12 «Χρησικτησία».

⁴⁷ Βλ. Μαγκλάρας, Β. (2015), σελ. 195.

Για αναλυτικά δεδομένα καταπατήσεων και ανά Περιφέρεια βλ. Καρτάλος, Δ. (2017), σελ. 54 - 60.

⁴⁸ Βλ. Μαγκλάρας, Β. (2010), σελ. 4 και Τράπεζα της Ελλάδος (2013), σελ. 182.

⁴⁹ Βλ. ΕΕΣΥΠ (2018), σελ. 78, 80, 82 και 91.

Μάλιστα η ΕΕΣΥΠ αναγάγει το όλο θέμα των καταπατήσεων σε τμήμα του στρατηγικού πυλώνα 1: καθιέρωσης της ΕΤΑΔ ως κύριου φορέα διαχείρισης ακινήτων του Δημοσίου.

⁵⁰ Δηλαδή να προηγηθεί εντολή του Υπουργού Οικονομικών και να συμπράξουν 2 όργανα του Δημοσίου. Βλ. Τουλιάς, Θ. (1996). Επίσης βλ. παραπάνω υποσημείωση 27, καθώς και σελ. 15.

Χρησικτησία

Χρησικτησία είναι η κτήση κυριότητας από κάποιον (μη-νόμιμο ιδιοκτήτη), κατόπιν της άσκησης αδιατάρακτης κατοχής και χρήσης σε ακίνητο για μεγάλο χρονικό διάστημα, σαν να ήταν αυτός ο νόμιμος ιδιοκτήτης της⁵¹. Διακρίνεται σε τακτική και έκτακτη⁵².

Για χρησικτησία σε ακίνητο του Δημοσίου, απαιτούνται αδιατάρακτη χρήση του επί 30 έτη και καλή πίστη⁵³. Η ρύθμιση αυτή έρχεται ως «ρωγμή» στο παράγραφο των δικαιωμάτων του Δημοσίου⁵⁴.

Ανταλλάξιμη περιουσία

Η ανταλλάξιμη περιουσία αποτελείται από τα κτήματα που εγκατέλειψαν στην Ελλάδα οι ανταλλαγέντες οθωμανοί, με την ανταλλαγή των ελληνοτουρκικών πληθυσμών του 1923 με τη Συνθήκη της Λωζάννης⁵⁵. Αυτά υπολογίζονται σήμερα περί τα 28.000⁵⁶. Από αυτά μικρός αριθμός είναι χωρίς αυθαίρετο κάτοχο (περίπου 1.000) και διαχειρίζονται από την ΕΤΑΔ. Αν και πέρασαν 80 περίπου χρόνια από την ανταλλαγή των πληθυσμών, η διαδικασία δεν έχει ολοκληρωθεί ακόμα, αφού ο ρυθμός εκποίησης τους είναι πολύ αργός. Τα ανταλλάξιμα κτήματα εκποιούνται στους

⁵¹ Αρ. 1041 Α/Κ. επ.

⁵² Η τακτική χρησικτησία προϋποθέτει το ακίνητο να είναι δεκτικό χρησικτησίας και επιπλέον ο αποκτών την κυριότητα να το νέμεται καλόπιστα για διάστημα τουλάχιστον 10 ετών, με βάση κάποιον νόμιμο ή έστω νομιζόμενο τίτλο (άρ. 1041 Α/Κ).

Η έκτακτη χρησικτησία διαφέρει από την τακτική ως προς το ότι δεν απαιτεί την ύπαρξη νόμιμου ή νομιζόμενου τίτλου, ούτε την καλόπιστη νομή του πράγματος. Για την θεμελίωσή της αρκεί η απόδειξη του πραγματικού γεγονότος της νομής. Αντιστάθμισμα ωστόσο αποτελεί ο διπλάσιος χρόνος (20 έτη) που απαιτείται για την επίκληση του δικαιώματος (άρ. 1045 Α/Κ).

⁵³ Όπως συνάγεται από το άρ. 4 του Ν.3127/2003, σε συνδυασμό με το άρ. 1042 Α/Κ.

Βλ. Κατσικίδου, Α. (2020), σελ. 37-38 και (κυρίως για τα νησιά) Γρίλλια, Ε. (2015), σελ. 50-53.

⁵⁴ Η ρύθμιση του άρ. 4 του Ν.3127/2003 (σε συνδυασμό με το άρ. 1042 Α/Κ) υπάρχει ως παρέκκλιση του άρ. 4 του Α.Ν.1539/1938 (ΦΕΚ 488/Α/29-12-1938), που εξαιρεί τα δικαιώματα του Δημοσίου σε ακίνητα από παραγραφή.

Ωστόσο και αυτή η διάταξη (άρ. 4§2 του Ν.3127/2003) αποκλείει τη χρησικτησία εις βάρος του Δημοσίου για κοινόχρηστους χώρους ή πάρκα και άλση. Αναγωγικά αυτό σημαίνει ότι για όλα τα υπόλοιπα ακίνητα που δεν εξαιρεί η §2, η χρησικτησία εις βάρος του Δημοσίου υπακούει στην 30ετια κανονικά!

⁵⁵ Η Ανταλλαγή πληθυσμών του 1923 μεταξύ Ελλάδας και Τουρκίας περιελάμβανε τους ελληνορθόδοξους χριστιανούς πολίτες της Τουρκίας και τους Μουσουλμάνους πολίτες της Ελλάδας. Ήταν υποχρεωτική ανταλλαγή πληθυσμών μεγάλης κλίμακας, η μοναδική στην παγκόσμια ιστορία που υπαγορευόταν από διακρατική σύμβαση. Η Σύμβαση περί ανταλλαγής των ελληνικών και τουρκικών πληθυσμών υπογράφηκε στην Λωζάννη στις 30 Ιανουαρίου 1923 (6 μήνες πριν συνομολογηθεί η Συνθήκη της Λωζάννης). Αφορούσε περίπου 2 εκατ. άτομα: 1,5 εκατ. Έλληνες της Ανατολίας, και 0,5 εκατ. μουσουλμάνους στην Ελλάδα. Η Σύμβαση εξαιρούσε από την ανταλλαγή τους ελληνορθόδοξους κατοίκους της Κωνσταντινούπολης, τους μουσουλμάνους της Δυτικής Θράκης και τους κατοίκους της Ίμβρου και Τενέδου. Μέχρι τον Ιανουάριο του 1923, η τεράστια πλειοψηφία των Ελλήνων της Μικράς Ασίας και του Πόντου είχαν ήδη φύγει (διωχθεί πραγματικά) κατά τον ελληνοτουρκικό πόλεμο του 1919-1922, παρ' όλα αυτά ελήφθησαν υπόψη στη Συνθήκη. Το φθινόπωρο του 1922 είχαν φτάσει στην Ελλάδα τελικά περίπου 900.000 ορθόδοξοι πρόσφυγες, μεταξύ των οποίων 50.000 Αρμένιοι.

⁵⁶ Ο αριθμός τους μεταβάλλεται ακόμα, ανάλογα με τον ρυθμό νέων εγγραφών, μεταβολών και εκποιήσεων.

αυθαίρετους κατόχους των, οι οποίοι έχουν προτιμησιακό δικαίωμα εξαγοράς και με ευεργετήματα (εκπτώσεις, πολλές δόσεις, κλπ)⁵⁷.

Σχολάζουσα κληρονομιά

Σχολάζουσα κληρονομιά είναι αυτή της οποίας ο κληρονόμος είναι άγνωστος ή δεν έχει ακόμα βρεθεί ή δεν είναι βέβαιο ότι την έχει αποδεχθεί⁵⁸.

Αν και το μέγεθος της περιουσίας που κρύβεται πίσω από κάθε κληρονομιά είναι άγνωστο, η συνολική αξία των 3.000 περίπου σχολαζουσών κληρονομιών προσεγγίζει τα 1.2 δις € τουλάχιστον, χωρίς να περιλαμβάνονται οι πολύ μεγάλες σχολάζουσες κληρονομίες (για την οποία δεν γνωρίζουμε⁵⁹).

Ανενεργές παραχωρήσεις⁶⁰

Στο παρελθόν έχουν παραχωρηθεί από το Δημόσιο ακίνητα άνευ ανταλλάγματος (κυρίως αστικά ακίνητα, όπως διαμερίσματα και χώροι γραφείων) σε κοινωνικούς φορείς και ιδρύματα, για τους σκοπούς της λειτουργίας τους. Στη συντριπτική πλειοψηφία τους όμως ο σκοπός της παραχώρησης έχει ολοκληρωθεί ή απλά δεν αξιοποιήθηκαν ποτέ για αυτόν το σκοπό, και πλέον παραμένουν ως ανενεργές / «νεκρές» παραχωρήσεις και υφίσταται θέμα επιστροφής στον δημόσιο ιδιοκτήτη τους.

Κοινωφελείς περιουσίες

Κοινωφελής περιουσία είναι το σύνολο των περιουσιακών στοιχείων που διατίθενται με κληρονομία, κληροδοσία ή δωρεά υπέρ του Δημοσίου ή ΝΠΔΔ ή για κοινωφελή σκοπό⁶¹. Η συνολική αξία των 11.000 περίπου κοινωφελών περιουσιών ιδρυμάτων και κληροδοτημάτων παραμένει μέχρι σήμερα άγνωστη, ενώ οι εκτιμήσεις του Υπουργείου Οικονομικών την ανεβάζουν στα τουλάχιστον 4,5 δις ευρώ, χωρίς να περιλαμβάνει τις πολύ μεγάλες κοινωφελείς περιουσίες⁶²!

Αυθαίρετα

Αυθαίρετη κατασκευή / οικοδομή ή τμήμα οικοδομής ορίζεται αυτή η οποία έχει εκτελεστεί χωρίς την απαιτούμενη οικοδομική άδεια ή με βάση άδεια που ανακλήθηκε

⁵⁷ Ν.357/1976 (ΦΕΚ 156/Α/24-06-1976).

⁵⁸ Άρ. 1§6 του Ν.4182/2013 (ΦΕΚ 185/Α/10-09-2013).

Οι κηδεμόνες των κληρονομιών σπάνια αποδίδουν λογαριασμό των ενεργειών τους και ηθελημένα ή άθελά τους βλάπτουν το Ελληνικό Δημόσιο, στερώντας τον κρατικό προϋπολογισμό από σημαντικά έσοδα. Χαρακτηριστική τέτοια μεγάλη υπόθεση αποτελεί η περίπτωση της κληρονομιάς Χατζηλαζάρου (<https://www.kathimerini.gr/society/207298/eisaggeleas-gia-ti-mythiki-klironomia>).

⁵⁹ Ματζάκος, Ν. (2015), σελ. 16.

⁶⁰ Μαγκλάρας, Β. (2015), σελ. 167-170.

⁶¹ Άρ. 1§1 του Ν.4182/2013 (ΦΕΚ 185/Α/10-09-2013).

⁶² Ματζάκος, Ν. (2015), σελ. 15.

ή ακυρώθηκε ή γενικά κατά παράβαση των ισχυουσών πολεοδομικών διατάξεων⁶³. Ομοίως ορίζεται και η αυθαίρετη αλλαγή χρήσης ενός ακινήτου.

Να σημειωθεί ότι η όποια εκτίμηση οφείλει να περιλαμβάνει το κόστος τακτοποίησής της αυθαίρετης κτήσης στην αξία του ακινήτου. Η τακτοποίησή τους γίνεται με τις διαδικασίες του Ν.4495/2017⁶⁴.

Διατηρητέα

Μονωμένα ακίνητα ή τμήματά τους ή και συγκρότημα ακινήτων, μπορούν να χαρακτηριστούν ως διατηρητέα λόγω:

- Ιδιαίτερων μορφολογικών και αρχιτεκτονικών στοιχείων τους.
- Της ιστορικής τους αξίας.
- Ως δείγματα επώνυμης αρχιτεκτονικής.

Η προστασία των μνημείων και των διατηρητέων κτιρίων προβλέπεται στο άρ. 24§6 του Συντάγματος, το οποίο αφήνει στο νόμο⁶⁵ την ευχέρεια να καθορίσει τις λεπτομέρειες της προστασίας τους και της αποζημίωσης των ιδιοκτητών. Η βάση δεδομένων διατηρητέων και μνημείων, αλλά και το σημείο διαδικασίας κήρυξης (δήλωσης) νέων, αποτελεί ο Διαρκής Κατάλογος των Αρχαιολογικών Χώρων και Μνημείων⁶⁶ του Υπουργείου Πολιτισμού και Αθλητισμού.

Βιομηχανικές ζώνες

Υφίστανται 4 είδη βιομηχανικών και επιχειρηματικών περιοχών⁶⁷:

- Βιομηχανική Περιοχή (ΒΙΠΕ): ο χώρος υποδοχής κάθε βιομηχανικής και βιοτεχνικής δραστηριότητας.
- Βιομηχανικό Πάρκο (ΒΙΠΑ): ο χώρος υποδοχής κάθε βιομηχανικής και βιοτεχνικής δραστηριότητας μέσης και χαμηλής όχλησης.
- Βιοτεχνικό Πάρκο (ΒΙΟΠΑ): ο χώρος υποδοχής κάθε βιομηχανικής ή βιοτεχνικής δραστηριότητας χαμηλής όχλησης και επαγγελματικών εργαστηρίων.

⁶³ Άρ. 81 του Ν.4495/2017 (ΦΕΚ 167/Α/03-11-2017).

⁶⁴ Κεφάλαιο τρίτο (για τα μετά της 28/07/2011), τέταρτο (για τα πριν της 28/07/2011) και πέμπτο (ειδικές περιπτώσεις) του Τμήματος Δ του Ν.4495/2017, «Αντιμετώπιση Αυθαίρετης Δόμησης» (ΦΕΚ 167/Α/03-11-2017). Αναλυτικά για τον τρόπο και την αντιμετώπιση των αυθαιρέτων βλ. Αδαμοπούλου, Ε., κ.α. (2018), σελ. 46-55 και 65.

⁶⁵ Άρ. 6 του Ν.4782/2012, «Προστασία Αρχιτεκτονικής και Φυσικής Κληρονομιάς» (ΦΕΚ 79/Α/09-04-2012), όπως ενημερώθηκε με το Ν.4315/2014 (ΦΕΚ 269/Α/24-12-2014).

⁶⁶ <http://listedmonuments.culture.gr/info.php>.

⁶⁷ Άρ. 1§2 του Ν.2545/1997 «Βιομηχανικές και Επιχειρηματικές Περιοχές» (ΦΕΚ 254/Α/15-12-1997), όπως τροποποιήθηκε με τον 4688/2020 (ΦΕΚ 101/Α/24-05-2020). Με απόφαση του Υπουργού Ανάπτυξης και Επενδύσεων μπορεί να καθορίζονται και νέες επιπλέον μορφές. Χάρτης και πληροφορίες με τις περιοχές αυτές στο site της πρώην ΕΤΒΑ: <https://www.etvavipe.gr/industrialareas>.

- Τεχνόπολη: ο χώρος όπου εγκαθίστανται βιομηχανίες νέας και υψηλής τεχνολογίας, ερευνητικές και εκπαιδευτικές δραστηριότητες και επιχειρήσεις παροχής υπηρεσιών.

Η εγκατάσταση μιας επιχείρησης σε βιομηχανική περιοχή εξασφαλίζει σημαντικά πλεονεκτήματα, όπως ανεπτυγμένο δίκτυο υποδομών, ευνοϊκούς όρους δόμησης, αδειοδοτικές διευκολύνσεις, προνομιακή φορολόγηση, ανάπτυξη συνεργιών εγκατεστημένων επιχειρήσεων, κτλ.

Διαχείριση ακινήτων

Το RICS αναφέρει ως «διαχείριση ακινήτων» την «δομημένη διαδικασία, που προσπαθεί να επιτύχει την καλύτερη σχέση κόστους-οφέλους (value for money) για τα ακίνητα, υπηρετώντας τις στρατηγικές ανάγκες των τοπικών αρχών»⁶⁸.

Ο sir Michael Lyons αναφέρει τη διοίκηση ακινήτων ως «ένα κύριο στοιχείο της επιχειρησιακής λειτουργίας ενός οργανισμού, που συνδέει σε στρατηγικό επίπεδο αποφάσεις, οι οποίες αφορούν τις επιχειρησιακές του ανάγκες, την ανάπτυξη της ακίνητης περιουσίας του και τις μελλοντικές επενδυτικές του ανάγκες»⁶⁹.

Η Παγκόσμια Τράπεζα⁷⁰ ορίζει τη «διαχείριση περιουσιακών στοιχείων» ως τη διαδικασία λήψης αποφάσεων και υλοποίησής τους, σχετικά με τη λειτουργία, βελτίωση, απόκτηση ή ανάπτυξη τους με αποδοτικότητα (cost-effectively). Δηλαδή ένα πλαίσιο κανόνων και διαδικασιών, με απώτερο στόχο την καλύτερη δυνατή εξυπηρέτηση των πολιτών. Έτσι, οι αδυναμίες στη διαχείριση τους έχουν συχνά ορατές και οδυνηρές συνέπειες⁷¹. Επίσης τονίζεται η σημασία της απογραφής (inventorying), δηλαδή της τήρησης και ενημέρωσης του χαρτοφυλακίου ακινήτων, καθώς και της ταξινόμησής τους⁷².

Σε πολύ γενικές γραμμές, οι ζωτικές λειτουργίες ενός οργανισμού διαχείρισης ακινήτων είναι:

⁶⁸ Το Βασιλικό Ινστιτούτο των Ορκωτών Εκτιμητών Ακίνητης Περιουσίας (Royal Institution of Chartered Surveyors - RICS) εκπόνησε το 2012 τον οδηγό για τη διαχείριση των ακινήτων του Δημοσίου. Βλ. RICS (2012), ch. 1 – σελ. 12-13 και 65.

⁶⁹ Το 2004 ο Sir Michael Lyons, για λογαριασμό του βρετανικού υπουργείου Οικονομικών, συνέταξε μία έκθεση με θέμα «Προς μία Καλύτερη Διοίκηση των Ακινήτων του Δημοσίου Τομέα». Βλ. Βλάμης, Π. & Κωνσταντόπουλος, Γ. (2010), σελ. 213.

⁷⁰ Βλ. Farvacque-Vitkovic, C.& Kopanyi, M. (2014), σελ. 276.

⁷¹ Αναφέρει ως παράδειγμα ένα σύστημα παροχής νερού, το οποίο μπορεί να είναι πολύ καλό ως υπηρεσία αρχικά, αλλά είναι επώδυνο εάν σταδιακά η υπηρεσία μειώνεται από 24 ώρες την ημέρα σε 16, 8 ή ακόμα λιγότερο, ως αποτέλεσμα κακής συντήρησης. Αυτό δεν είναι ασυνήθιστο περιστατικό στην Ασία.

⁷² Βλ. Farvacque-Vitkovic, C.& Kopanyi, M. (2014), σελ. 291.

- Απογραφή και ταξινόμηση του χαρτοφυλακίου, με πλήρη καταγραφή των χαρακτηριστικών τους (ιδανικά και μια online βάση δεδομένων συνεχώς ενημερωμένη).
- Στρατηγικές επιλογές εκμετάλλευσης: προτεραιοποίηση των ακινήτων στο χαρτοφυλάκιο και τι είδους εκμετάλλευση θα επιλεγεί για καθένα.
- Εκτίμηση της αξίας του επιλεγέντος ακινήτου.

Δικαιώματα επί ακινήτων

Δικαιώματα επί των ακινήτων εννοούμε τις νομικές μορφές εξουσίας του ανθρώπου επί αυτών κατά το 973 Α/Κ⁷³. Τα κυριότερα εξ αυτών είναι:

- Η πλήρης κυριότητα: η άμεση, καθολική και απόλυτη εξουσία του ατόμου (ως ιδιοκτήτη) επί του ακινήτου. Αποτελεί το συνδυασμό των δικαιωμάτων της ψιλής κυριότητας και της επικαρπίας.
- Η επικαρπία: το δικαίωμα του επικαρπωτή σε ένα ακίνητο να το χρησιμοποιεί και να καρπώνεται το αποτέλεσμα της χρήσης του, χωρίς όμως να είναι πλήρης ιδιοκτήτης του. Ως δικαίωμα δεν είναι μεταβιβάσιμη και αποσβένεται με το θάνατο του επικαρπωτή.
- Η ψιλή κυριότητα: το δικαίωμα μόνο εξουσίας διάθεσης του ακινήτου (δηλαδή ιδιοκτησία, χωρίς όμως την ψιλή κυριότητα).
- Οι πραγματικές δουλείες: το περιορισμένο δικαίωμα πάνω σε ακίνητο που συνιστάται για την εξυπηρέτηση των αναγκών άλλου ακινήτου, παρέχοντας ωφέλεια στον εκάστοτε κύριο αυτού. Το ακίνητο υπέρ του οποίου συνιστάται η δουλεία καλείται δεσπόζον, ενώ εκείνο εις βάρος του οποίου συστήθηκε η δουλεία, δουλεύον.
- Οι περιορισμένες προσωπικές δουλείες: το δικαίωμα πάνω σε ξένο ακίνητο που συνιστάται υπέρ ενός συγκεκριμένου προσώπου, παρέχοντας σ' αυτό κάποια εξουσία ή χρησιμότητα.
- Η υποθήκη⁷⁴: το δικαίωμα σε ακίνητο, που παρέχει στον δανειστή την εξουσία να ικανοποιηθεί προνομιακώς από την αξία αυτού, σε περίπτωση ανώμαλης εξέλιξης του δανείου (συνήθως μη-πληρωμή).
- Η αναγκαστική απαλλοτρίωση: η αφαίρεση της ιδιοκτησίας ακινήτου από ένα πρόσωπο με μονομερή ατομική πράξη της Διοίκησης, έναντι καταβολής δικαστικά καθοριζόμενης αποζημίωσης για δημόσια ωφέλεια.

⁷³ Αδαμοπούλου, Ε., κ.α. (2018), σελ. 145.

⁷⁴ Το αντίστοιχο δικαίωμα για κινητά πράγματα είναι το ενέχυρο.

Εκτίμηση ακινήτου⁷⁵

Ως εκτίμηση ενός ακινήτου ορίζεται ως ο αμερόληπτος υπολογισμός της φύσης, της ποιότητας, της χρησιμότητας και (τελικά) της αξίας του ή δικαιώματος επ' αυτού. Στόχος της εκτίμησης είναι να προσδιοριστεί η αγοραία ή η εύλογη αξία του ακινήτου.

Εκτιμητική ακινήτων είναι η επιστήμη αποτίμησης της αξίας ακινήτων περιουσιακών στοιχείων σε μια ορισμένη χρονική στιγμή, με βάση τα οικονομικά στοιχεία της αγοράς ακινήτων, την αναγκαία τεχνική πληροφόρηση που αφορά το προς εκτίμηση ακίνητο και τους παράγοντες που επηρεάζουν την μεταβολή αξιών των ακινήτων, καθώς και τα διεθνή και ευρωπαϊκά εκτιμητικά πρότυπα και τις μεθόδους εκτίμησης.

Σε γενικές γραμμές, η εκτίμηση ακινήτου περιλαμβάνει τα εξής στάδια:

- Αναγνώριση ακινήτου: περιγραφή της ιδιοκτησίας και των δικαιωμάτων που πρέπει να εκτιμηθούν, του ακριβούς χρόνου, του σκοπού της εκτίμησης και του ορισμού της ζητούμενης αξίας.
- Σχεδιασμός εκτίμησης: προσδιορισμός των απαιτούμενων στοιχείων για την εκτίμηση (όπως οι πηγές, το απαιτούμενο χρονικό διάστημα και το κόστος).
- Συλλογή των απαραίτητων στοιχείων από τον εκτιμητή.
- Ανάλυση βέλτιστης χρήσης, βάσει των περιπτώσεων της κενής γης και του ακινήτου με βελτιώσεις.
- Εφαρμογή των μεθόδων εκτίμησης, οι οποίες οδηγούν σε ενδείξεις για τη ζητούμενη τιμή.
- Σύγκριση των αποτελεσμάτων και καθορισμός της τελικής τιμής.

ABK

Τα δημόσια κτήματα καταγράφονται σε βιβλία από τα οποία παίρνουν τον χαρακτηριστικό Αριθμό Βιβλίου Καταγραφής (ABK)⁷⁶. Η καταγραφή αυτή αποσκοπεί στην εξατομίκευση των δημοσίων κτημάτων (δηλαδή απόκτηση ταυτότητας κάθε κτήματος) με την περιγραφή των κύριων γνωρισμάτων του (δηλαδή των ορίων, της θέσης, του εμβαδού, του τρόπου προέλευσης και λοιπών στοιχείων του) και στην αποτελεσματική διοίκηση, διαχείριση και προστασία τους. Η καταγραφή γίνεται από την αρμόδια Κτηματική Υπηρεσία και κοινοποιείται στην ΕΤΑΔ ΑΕ.

⁷⁵ Για τις μεθόδους εκτίμησης βλ. παρακάτω σελ. 105 «Μέθοδοι εκτίμησης».

⁷⁶ Γρίλλια, Ε. (2015), σελ. 53.

Είδη ακινήτων

Κύρια προσέγγιση

Στην διεθνή βιβλιογραφία αναφέρονται αρκετοί τρόποι και ιδέες κατηγοριοποίησης της δημόσιας ακίνητης περιουσίας προς χρήση⁷⁷. Οι περισσότερες στηρίζονται στην κατηγοριοποίηση των ιδιωτικών εταιρειών real estate, με τις ανάλογες προσθήκες ιδιαιτεροτήτων των δημοσίων assets.

Μια όσο το δυνατόν πιο περιεκτική κατηγοριοποίηση συγκλίνει στο πρότυπο με βάση όλο το εύρος των δημοσίων χρήσεων:

- Κατοικίες (residential, διαμερίσματα ή μονοκατοικίες)
 - Εργατικές κατοικίες (public housing, ιδιαίτερη υποπερίπτωση, που συνιστά η μαζική στέγαση σε συγκρότημα κατοικιών ως κοινωνική παροχή)⁷⁸.
- Χώροι γραφείων (για παροχή υπηρεσιών ή κεντρικής διοίκησης)
- Χώροι εμπορικής εκμετάλλευσης (πχ εμπορικά καταστήματα, πολυκαταστήματα, μεγάλα εμπορικά κέντρα / malls)
- Παραγωγικοί / βιομηχανικοί χώροι επιχειρηματικών μονάδων (industrial)
 - Ιδιόμορφες κατηγορίες παραγωγής ενέργειας (πχ εκτάσεις εξόρυξης πρώτων υλών, διάδρομοι αγωγών, αιολικά πάρκα).
- Βοηθητικοί χώροι παραγωγής
 - Αποθήκες και κέντρα / κόμβοι διανομής (logistics / distribution hubs)
 - Parkings
- Εκτάσεις που χρησιμοποιούνται (ή μπορούν να χρησιμοποιηθούν) για ειδικούς σκοπούς
 - Τουριστικές εκμεταλλεύσεις (ξενοδοχειακές εγκαταστάσεις, κάμπινγκ, παραθεριστικές κατοικίες)

⁷⁷ Βλ. Kaganova, O. (2012a), σελ. 15. Επίσης μια (απρόσμενα) πολύ συμβατή κατηγοριοποίηση ως ακολούθως περιλαμβάνεται στα άρθρα του Κεφαλαίου Β του Π/Δ 41/2018 «Κανονισμός Πυροπροστασίας Κτιρίων» (ΦΕΚ 80/Α/07-05-2018)! Επίσης ανά είδος ακινήτου, μπορεί να αναζητηθεί πληροφόρηση στην σχετική αρμόδια δημόσια αρχή γι αυτό (πχ για τα είδη τουριστικών εκμεταλλεύσεων, πληροφορίες παρέχονται απ το Υπουργείο Τουρισμού και το ΣΕΤΕ / Σύνδεσμος Ελληνικών Τουριστικών Επιχειρήσεων).

⁷⁸ Χαρακτηριστικό παράδειγμα τέτοιων κτιριακών συγκροτημάτων παρουσιάζονται παντού στη χώρα. Χαρακτηριστική είναι η περίπτωση του Ολυμπιακού Χωριού στις Αχαρνές Αττικής. Πρόκειται για εγκαταστάσεις στέγασης που κατασκευάστηκαν για τη στέγαση των αθλητών των Ολυμπιακών Αγώνων του 2004. Συνολικά αποτελείται από 2.292 πρότυπες κατοικίες, που κατασκευάστηκαν από τον Οργανισμό Εργατικής Κατοικίας (ΟΕΚ). Για το σκοπό αυτό συστήθηκε τότε και η εταιρεία «Ολυμπιακό Χωριό ΑΕ» (ως θυγατρική του ΟΕΚ). Μετά τη λήξη των αγώνων, ο ΟΕΚ παρέδωσε τα οικήματα σε 2.292 οικογένειες, οι οποίες επιλέχθηκαν με κλήρωση ανάμεσα σε 17.500 δικαιούχους του ΟΕΚ, κατόπιν αιτήσεως. Η εταιρεία «Ολυμπιακό Χωριό ΑΕ» καταργήθηκε τον Απρίλιο του 2004.

- Αθλητικές εγκαταστάσεις με ειδικές διαμορφώσεις (πχ ανοικτά ή κλειστά στάδια, πισίνες, κτλ)
 - Εκπαίδευση (πχ πανεπιστήμια, σχολικές μονάδες, ωδεία, παιδικοί σταθμοί, εργαστήρια τέχνης, κτλ)
 - Κέντρα πολιτισμού με πρωτότυπη διαμόρφωση (πχ μουσεία, βιβλιοθήκες, θέατρα, μεγάλα πολιτιστικά κέντρα, συνεδριακοί χώροι)
 - Ψυχαγωγία (πχ luna parks, cinemas, ιππόδρομοι, θεματικά πάρκα, κτλ).
 - Υγειονομικές μονάδες (πχ νοσοκομεία, κέντρα υγείας, κέντρα αποκατάστασης, ιατρικά κέντρα)
 - Προνομιακές μονάδες (πχ οίκοι ευγηρίας, Κ.ΑΠ.Η., ορφανοτροφεία, κατασκηνώσεις, κέντρα απεξάρτησης, ξενώνες αστέγων)
 - Σωφρονιστικά ιδρύματα (φυλακές, κρατητήρια, αναμορφωτήρια)
 - Κοιμητήρια
 - Θρησκευτικοί χώροι (πχ ιεροί ναοί, μοναστήρια)
 - Αρχαιολογικοί χώροι
 - Διατηρητέα ιστορικά οικοδομήματα
 - Στρατιωτικές χρήσεις (στρατόπεδα, πεδία βολής, πεδία δοκιμών και εκπαίδευσης).
- Μεγάλες εκτάσεις με ιδιαίτερη εθνική αναπτυξιακή σημασία και δυναμικότητα (πχ χώρος πρώην αεροδρομίου Ελληνικού).
 - Επιστημονικό / ερευνητικό πάρκο / campus (ιδιαίτερη υποπερίπτωση, που συνιστά η εκμετάλλευση εκτεταμένης εδαφικής έκτασης για ερευνητικούς / καινοτομικούς σκοπούς)⁷⁹.
 - Χώροι μεγάλων εμπορικών εκθέσεων (πχ ΔΕΘ).
 - Χώροι αεροδρομίων.
 - Χώροι λιμένων και ναυπηγεία.
 - Αγροτική / καλλιεργήσιμη γη (που προορίζεται ως πιο αποδοτική για γεωργική εκμετάλλευση, λόγω ευφορίας του εδάφους).
 - Εδάφη κοινόχρηστα και συνάθροισης κοινού (πχ δρόμοι, πλατείες)
 - Περιβαλλοντικοί χώροι

⁷⁹ Το πιο γνωστό παράδειγμα σε διεθνή κλίμακα είναι ο Μεγάλος Επιταχυντής Σωματιδίων (Large Hadron Collider / LHC) του CERN κοντά στη Γενεύη (<https://home.cern/science/accelerators/large-hadron-collider>), έκτασης 5.500 στρεμμάτων μεταξύ Ελβετίας και Γαλλίας.

Το πιο πρόσφατο παράδειγμα στη χώρα μας είναι το υπό κατασκευή σύγχρονο τεχνολογικό πάρκο στην Περαία της Θεσσαλονίκης, έκτασης 761 στρεμμάτων, με την επωνυμία «Thess INTEC» (<http://thessintec.eu>), το οποίο θα είναι έτοιμο τέλος του 2023.

- Υπό προστασία (πάρκα, άλση, δάση, προστατευόμενοι βιότοποι).
- Με ειδικές χρήσεις (πχ χώροι υγειονομικής ταφής απορριμμάτων, εγκαταστάσεις βιολογικού καθαρισμού).

Πρόκειται ίσως για την πιο χρήσιμη κατηγοριοποίηση (όχι μόνο από επιστημονικής άποψης), αφού λαμβάνει υπόψη την ομοιογένεια και τις ιδιαιτερότητες κάθε είδους στοιχείου, αλλά επιτρέπει ταυτόχρονα την ανάπτυξη εξοικονόμησης κόστους μέσω οικονομιών κλίμακας στη διαχείρισή τους.

Η ανωτέρω απαρίθμηση είναι συμβατή και με τη νομική αντιμετώπιση των ακινήτων, μέσω της διάκρισης των χρήσεων, δηλαδή⁸⁰:

- Οικιστική χρήση (αστική κατοικία).
- Επαγγελματική χρήση (γραφεία, καταστήματα).
- Μεικτή χρήση (επαγγελματική και οικιστική μαζί).
- Ειδικής δραστηριότητας (νοσοκομεία, σχολεία, ξενοδοχεία κτλ).
- Ακίνητα που έχουν χαρακτηριστεί διατηρητέα.

Άλλες προσεγγίσεις

Μια διαφορετική προσέγγιση⁸¹ είναι η κατηγοριοποίηση με βάση την αναγκαιότητά τους για τη λειτουργία των δημοσίων υπηρεσιών⁸²:

- Υποχρεωτικοί χώροι: που περιλαμβάνει τους βασικούς χώρους που χρειάζεται μια δημόσια υπηρεσία για να λειτουργήσει σε βασικό βαθμό (πχ γραφεία για ένα υπουργείο ή το κέντρο υγείας για ένα νοσοκομείο).
- Επιλεκτικού χαρακτήρα: που συνίσταται στην επιθυμία της δημόσιας διοίκησης να προσφέρει επιπλέον υπηρεσίες των βασικών στους πολίτες. Περιλαμβάνει κυρίως κοινωνικής πολιτικής υπηρεσίες, που «προσαρτώνται» ως επέκταση βασικών υπηρεσιών. Επίσης εξαρτάται από το τι μέγεθος δικτύου υποκαταστημάτων επιθυμεί να διατηρεί ένας οργανισμός (από κανένα έως εκτεταμένο δίκτυο σε όλη τη χώρα).
- Πλεονασματικοί χώροι ή «γεννήτριες εισοδήματος»: Εδώ κατατάσσονται οι ιδιοκτησίες του Δημοσίου που δεν χρειάζεται για τις υπηρεσίες του ή βοηθητικές αυτών, ή που απλά δεν έχει τις δυνατότητες ή δεν επιθυμεί να εκμεταλλευτεί το

⁸⁰ Κουριέρης, Χ. Π. (2008), σελ. 8.

⁸¹ Διαφορετικές μέθοδοι κατηγοριοποιήσεων περιλαμβάνονται στο Farvacque-Vitkovic, C. & Koranyi, M. (2014), σελ. 276 και 292.

⁸² Kaganova, O. (2012a), σελ. 17.

ίδιο. Αποτελούν το χαρτοφυλάκιο real estate του δημοσίου που διαθέτει προς χρήση σε ιδιώτες, προκειμένου να αντλήσει έσοδα.

Μια άλλη μορφή κατάταξης (εντελώς ad hoc) είναι ανά μέγεθος ή σημασία των περιουσιακών στοιχείων. Έτσι μπορεί πχ το Δημόσιο να διατηρεί τρεις βασικές κατηγορίες στοιχείων: μεγάλα (σημαντικές εκτάσεις, με έντονα στρατηγικό και αναπτυξιακό ρόλο), μεσαία (μέσου μεγέθους, αλλά με δυναμική μεγάλης υπεραξίας) και μικρά (συνηθισμένου ή μικρότερου μεγέθους, χωρίς ιδιαίτερο ενδιαφέρον, που απλά επιθυμεί να εκμεταλλευτεί ή να εκποιήσει γρήγορα).

Άλλες εναλλακτικές κατηγοριοποιήσεις των δημοσίων assets μπορεί να γίνονται ανά φορέα-ιδιοκτήτη ή ανά θυγατρικούς ή συγχωνευθέντες οργανισμούς. Ωστόσο αυτές πάσχουν από άποψη διαχείρισης, αφού ομαδοποιούν ανομοιογενή περιουσιακά στοιχεία και μηδενίζουν την όποια ανάδειξη οικονομιών κλίμακας.

Οι μεγάλοι ιδιοκτήτες του Κράτους

Η δημόσια ακίνητη περιουσία διασπείρεται νομικά μεταξύ πολλών ιδιοκτητών μέσα στη δομή του Κράτους⁸³, καθιστώντας το έργο της καταγραφής τους titάνιο. Μέχρι πριν μερικά χρόνια, για την καταγραφή, διαχείριση και αξιοποίηση του συνόλου της ακίνητης περιουσίας του δημοσίου υπήρχε ένα πλέγμα πάνω από 450 νόμους και προεδρικά διατάγματα, 1.000 αποφάσεις δικαστηρίων και γνωμοδοτήσεις νομικών υπηρεσιών (κυρίως του ΝΣΚ)⁸⁴.

Η ακριβής καταγραφή των ακινήτων ανά φορέα (τουλάχιστον για τους μεγαλύτερους), ξεφεύγει από το αντικείμενο και τα όρια της παρούσας εργασίας. Αποτελεί περισσότερο αντικείμενο ενδο-επιχειρησιακού project και οργανωσιακής μεταρρύθμισης του Κράτους, παρά ακαδημαϊκής έρευνας (δεδομένου του όγκου, της περιπλοκής, αλλά και του «ευαίσθητου» των πληροφοριών που απαιτούνται).

Παρατίθενται στη συνέχεια κάποια συνοπτικά στοιχεία για τις μεγαλύτερες κρατικές οντότητες-ιδιοκτήτες ακινήτων στη χώρα, προκειμένου να αποκτήσει κανείς μια ιδέα της έκτασής της, αλλά και της επιπλοκής της διαχείρισής της.

Γενικός κανόνας: όλα ανήκουν στο Υπουργείο Οικονομικών, απλά την παραχώρηση χρήσης κάνει το εποπτεύον υπουργείο.

⁸³ Στην ορολογία της ΕΕ είναι γνωστοί ως PSH (Public Sector Holdings).

⁸⁴ Χαπιζάνης, Π. (2001), σελ. 60.

ΕΕΣΥΠ & ΤΑΙΠΕΔ

Η ΕΕΣΥΠ (Ελληνική Εταιρεία Συμμετοχών και Περιουσίας ΑΕ, ευρέως γνωστή ως «Υπερταμείο») αποτελεί ίσως τον μεγαλύτερο ιδιοκτήτη δημόσιας ακίνητης περιουσίας. Ιδρύθηκε το 2016, με μοναδικό μέτοχο το Κράτος (μέσω του Υπουργού Οικονομικών)⁸⁵ και εντάχθηκαν σε αυτή ως άμεσες θυγατρικές:

- Το ΤΑΙΠΕΔ (Ταμείο Αξιοποίησης Ιδιωτικής Περιουσίας του Δημοσίου)⁸⁶,
- Η ΕΤΑΔ (το κυρίως όχημα εκμετάλλευσης της δημόσιας ακίνητης περιουσίας),
- Το ΤΧΣ (Ταμείο Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας)⁸⁷,

ενώ ως έμμεσες θυγατρικές (μέσω του πλειοψηφικού πακέτου των μετοχών) η ΕΕΣΥΠ περιλαμβάνει μεγάλες και στρατηγικού σκοπού ΑΕ του δημοσίου (χαρακτηριστικά αναφέρονται οι ΕΥΔΑΠ, ΕΥΑΘ, ΔΕΗ, ΟΑΣΑ, ΔΕΘ, ΕΛΤΑ, ΓαiaΟΣΕ, ΟΑΚΑ, ΔΑΑ, τα αεροδρόμια της χώρας κτλ)⁸⁸.

Η λειτουργία της ΕΕΣΥΠ διέπεται από τις διατάξεις του ιδρυτικού της Ν.4389/2016⁸⁹ και συνίσταται στη «λειτουργία χάριν του δημοσίου συμφέροντος, σύμφωνα με τους κανόνες της ιδιωτικής οικονομίας... εξυπηρετεί ειδικό δημόσιο σκοπό». Όσον αφορά τη διαχείριση των περιουσιακών της στοιχείων, τα συγκεντρώνει

⁸⁵ Άρ. 187 του Ν.4389/2016: το μετοχικό κεφάλαιο ανέρχεται σε 40.000.000 ευρώ, διαιρείται σε 40.000 κοινές ονομαστικές μετοχές ονομαστικής αξίας 1.000 ευρώ εκάστη. Το μετοχικό κεφάλαιο καλύπτεται στο σύνολό του από το Ελληνικό Δημόσιο (μοναδικός μέτοχος). Λόγω του ότι η ΕΕΣΥΠ και οι άμεσες θυγατρικές της, εξυπηρετούν δημόσιο σκοπό ειδικής φύσεως, οι μετοχές τους χαρακτηρίζονται ως πράγματα εκτός συναλλαγής και δεν είναι δυνατή η μεταβίβαση αυτών σε οποιοδήποτε ποσοστό (άρ. 966 Α/Κ).

⁸⁶ Το ΤΑΙΠΕΔ συστάθηκε τον Ιούλιο του 2011 (ιδρυτικός νόμος ο Ν. 3986/2011). (<https://www.hradf.com>). Αποστολή του είναι η αξιοποίηση της ιδιωτικής περιουσίας του Δημοσίου, με κύριους στόχους: τη μείωση του δημόσιου χρέους, τη προσέλκυση διεθνών ροών κεφαλαίου, το άνοιγμα τομέων της αγοράς, τη δημιουργία νέων θέσεων εργασίας και γενικά την αναπτυξιακή διαδικασία της χώρας (Κεφάλαιο Α' του Ν.3986/2011). Αποτελεί το σημείο αναφοράς του ελληνικού κράτους σχεδόν για όλα τα projects αποκρατικοποιήσεων (ειδικά τα μεγάλης κλίμακας).

Στο ΤΑΙΠΕΔ μεταβιβάστηκαν και περιήλθαν κινητές αξίες εταιρειών, περιουσιακής φύσεως δικαιώματα και ακίνητα, που περιλαμβάνονταν στο πρόγραμμα αποκρατικοποιήσεων του Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής (ΜΠΔΣ) 2012-2015. Διαχειρίζεται σημαντικά χαρτοφυλάκια ακίνητης περιουσίας μεγάλης σημασίας (πχ τα 10 λιμάνια της χώρας με μορφή ΑΕ, τα 14 περιφερειακά αεροδρόμια, το ΔΑΑ, μαρίνες όπως του Αλίμου κ.α.). Επιπλέον διαθέτει προς αξιοποίηση ένα αριθμό ακινήτων σε σημαντικές τοποθεσίες (η λίστα ακινήτων του ΤΑΙΠΕΔ για το 2021-2022: <https://www.hradf.com/portfolio/view/71/cataloguing>). Βλ. παρακάτω σελ. 57 και υποσημείωση 243.

⁸⁷ Το ΤΧΣ συστάθηκε τον Ιούλιο του 2010 (ιδρυτικός νόμος ο Ν. 3864/2010), με βασική του αποστολή τη διατήρηση της σταθερότητας του ελληνικού τραπεζικού συστήματος (όπως πρόέκυψε ως ανάγκη από την έλευση της κρίσης χρέους το 2010 και το project απομείωσης των ελληνικών ομολόγων το 2011-2012, καθώς και την ακολουθούμενη κεφαλαιοποίηση των τραπεζών). <https://hfsf.gr>.

⁸⁸ Αναλυτικά στοιχεία στο ΕΕΣΥΠ (2018), σελ. 99-101 και 123-269.

⁸⁹ ΦΕΚ 94/Α/27-05-2016, όπως ισχύει και συμπληρωματικά με τις διατάξεις του τελευταίου Ν.4548/2018 περί ΑΕ.

όλα κάτω από μία ενιαία θεσμική δομή. Αυτό υποδεικνύει αφενός μια αυτονομία δράσης⁹⁰, αφετέρου δίνει μια διττή εντολή (mandate) στην ΕΕΣΥΠ⁹¹:

- Να συμβάλει στην πραγματοποίηση επενδύσεων και γενικά στην αναπτυξιακή πολιτική στην ελληνική οικονομία.
- Να διαθέτει το 50% των κερδών της στην απομείωση του ελληνικού δημόσιου χρέους (βασικός λόγος της αρχικής σύστασης των ΤΑΙΠΕΔ & ΕΤΑΔ).

Ειδικά για τα στρατηγικής σημασίας assets της ΕΕΣΥΠ και των θυγατρικών της, υφίσταται Μηχανισμός Συντονισμού μεταξύ τους, ο οποίος «συγχρονίζει» τους στόχους, τις διαδικασίες, τις δράσεις, τις συμβάσεις κτλ όλων των οργανισμών του ομίλου⁹².

Τον Ιανουάριο του 2018 συντάχθηκε το νέο στρατηγικό της σχέδιο για την περίοδο 2018-2022⁹³.

Έλεγχος ΕΕΣΥΠ

Η ΕΕΣΥΠ ελέγχεται πολλαπλώς, μέσω:

- Του «Εποπτικού Συμβουλίου» που αποτελεί όργανό της⁹⁴.
- Του Υπουργού Οικονομικών⁹⁵, ως νομίμου εκπροσώπου του μοναδικού μετόχου (Ελληνικό Δημόσιο).
- Ξανά του Υπουργού Οικονομικών, όταν μεταφέρει κυβερνητική εντολή για προτεραιοποίηση συγκεκριμένων assets προς εκμετάλλευση.
- Του Κυβερνητικού Συμβουλίου Οικονομικής Πολιτικής (ΚΥΣΟΠ)⁹⁶, όταν εγκρίνει το επικαιροποιημένο σε εξαμηνιαία βάση Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Αξιοποίησης.

⁹⁰ Η ακριβής διατύπωση είναι «ενεργεί με τρόπο αυτόνομο, τεχνοκρατικό και επιχειρηματικό με προοπτική επίτευξης μακροπρόθεσμων αποτελεσμάτων έχοντας την θεσμική ευχέρεια να δύναται να προβαίνει σε κάθε απαραίτητη ενέργεια προκειμένου να εκπληρώνει την τιθέμενη αποστολή της, εντός του πλαισίου που τίθεται από τις διατάξεις του ιδρυτικού της νόμου» (μέρος τέταρτο του Ν. 4389/2016). Επίσης βλ. «Κρατικός Προϋπολογισμός 2021 - Εισηγητική Έκθεση», σελ. 163.

⁹¹ Βλ. ΕΕΣΥΠ (2018), σελ.35. Η διάθεση των κερδών της ΕΕΣΥΠ γίνεται ως εξής:

- Το 50% καταβάλλεται ως μέρος στο Ελληνικό Δημόσιο προς εξυπηρέτηση του δημόσιου χρέους.
- Το υπόλοιπο 50% χρησιμοποιείται για επενδύσεις (ένα μέρος από την ΕΕΣΥΠ και το υπόλοιπο από το Ελληνικό Δημόσιο, στο οποίο αποδίδεται ως μέρος).

⁹² <https://www.hcap.gr/λοιπές-θυγατρικές>.

⁹³ <https://www.hcap.gr/στρατηγικό-σχέδιο-2018-2022>. Τα πιο σχετικά με το σύγγραμμα αναφέρονται στις αντίστοιχες ενότητες.

⁹⁴ Εδώ πρέπει να σημειώσουμε ότι ο έλεγχος υπερβαίνει τα εθνικά όρια, καθώς τα 2 από τα 5 μέλη του συγκεκριμένου οργάνου επιλέγονται από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας (αρ. 191§2 του Ν.4389/2016).

⁹⁵ Πρακτικά, ο Υπουργός Οικονομικών κυρίως παρεμβαίνει στις αποφάσεις για ακίνητα με μεγάλη αναπτυξιακή / στρατηγική αξία (πχ έκταση Taekwondo Φαλήρου & Παραλιακό μέτωπο).

⁹⁶ <https://primeminister.gr/governance/collective-bodies>.

- Της παρέμβασης αρμοδίων Δ/νσεων του Υπουργείου Οικονομικών στη διαμόρφωση του στρατηγικού σχεδίου της ΕΕΣΥΠ.
- Της παρακολούθησης των δράσεων και εσόδων της από τη Μονάδα Αποκρατικοποιήσεων, Διαχείρισης κινητών Αξιών και Επιχειρησιακού Σχεδιασμού (ΜΑΔΚΑΕΣ)⁹⁷.

Χαρτοφυλάκιο ΕΕΣΥΠ (ΔΕΚΟ)

Υπάρχουν αρκετές επιχειρήσεις του Κράτους (ΔΕΚΟ) οι οποίες διαθέτουν στο χαρτοφυλάκιο τους μεγάλη ακίνητη περιουσία, τις οποίες η ΕΕΣΥΠ επηρεάζει έμμεσα αποφασιστικά (ως πλειοψηφιών ιδιοκτήτης). Χαρακτηριστικό παράδειγμα μεγάλου ιδιοκτήτη ακινήτων είναι η ΓαiaOΣE.

ΓαiaOΣE

Η εταιρεία ΓαiaOΣE ΑΕ αποτελεί την πιο χαρακτηριστική περίπτωση έμμεσης ιδιοκτησίας ακινήτων του Δημοσίου μέσω εταιρειών του. Πρόκειται για ΑΕ με μέτοχο το Ελληνικό Δημόσιο, που δραστηριοποιείται στη διαχείριση, αξιοποίηση και ανάπτυξη της σιδηροδρομικής ακίνητης περιουσίας (εκτάσεις & κτίρια) και του σιδηροδρομικού τροχαίου υλικού⁹⁸.

Η εταιρεία έχει ήδη καταγράψει το σύνολο της ακίνητης περιουσίας του ΟΣΕ⁹⁹. Μάλιστα αναλυτικά στοιχεία για την περιουσία της διατίθενται τόσο στην επίσημη σελίδα της, όσο και σε ειδικό site με το σύστημα GIS πληροφοριών της περιουσίας της ΓαiaOΣE¹⁰⁰. Παρέχεται έτσι πλήρης εικόνας της ακίνητης περιουσίας του ΟΣΕ, με πλήρεις και ενημερωμένες πληροφορίες¹⁰¹.

⁹⁷ <https://www.minfin.gr/web/monada-epicheiresiakou-schediasmou>.

⁹⁸ Με το Ν.3891/2010, η ΓαiaOΣE ανέλαβε την αποκλειστική διαχείριση, αξιοποίηση και εμπορική εκμετάλλευση της ακίνητης & κινητής σιδηροδρομικής περιουσίας (όπως αυτή αποσχίσθηκε από την ΟΣΕ ΑΕ). Είχε ιδρυθεί το 2001 από την ΟΣΕ ΑΕ ως θυγατρική της (υπουργική απόφαση Φ25/74398/5420/10/03-10-2001). Με το Ν.3891/2010 η ΓαiaOΣE απέκτησε οικονομική & επιχειρηματική αυτονομία. Με υπουργική απόφαση (Φ26/οικ.12874/1400, ΦΕΚ 759/Β/03-04-2013) μεταβιβάστηκαν οι μετοχές της στο Ελληνικό Δημόσιο έναντι αξίας 42.149.200 € (το μετοχικό της κεφάλαιο δηλαδή), με ισόποση απομείωση του χρέους του ΟΣΕ προς το Δημόσιο. Τέλος το σύνολο των μετοχών της ΓαiaOΣE, ιδιοκτησίας του Δημοσίου, μεταβιβάστηκε στην ΕΕΣΥΠ (Ελληνική Εταιρεία Συμμετοχών & Περιουσίας ΑΕ), όπου και περιλαμβάνεται στις «Λοιπές Θυγατρικές» της (μέσω των άρθρων 188 & 197, σε συνδυασμό με το Παράρτημα ΣΤ' του Ν. 4389/2016, όπως τροποποιήθηκε με το άρ. 113 του Ν. 4549/2018).

⁹⁹ Μέσω μελέτης που εκπονήθηκε από Συμπράξεις Τεχνικών - Μελετητικών Εταιριών, με τίτλο «Καταγραφή και Τοπογραφική Αποτύπωση της Ακίνητης Περιουσίας ΟΣΕ και σύνταξη Κτηματολογίου ΟΣΕ» από το 2003 έως και 2007.

¹⁰⁰ <https://www.gaiaose.com> και <https://gaiaweb.gaiaose.gr/portal/home/index.html> αντίστοιχα.

¹⁰¹ Όπως αναφέρεται στο ίδιο το site της ΓαiaOΣE:

Ιδιοκτησιακά στοιχεία (ΦΕΚ απαλλοτριώσεων, κτηματολογικοί πίνακες, κτηματολογικά αποσπάσματα, εξαρτημένα τοπογραφικά διαγράμματα), πολεοδομικά στοιχεία, και στοιχεία αξιών (αξίες γης, αξίες κτιρίων, αντικειμενικές και εμπορικές αξίες, μισθωτικές αξίες).

Σήμερα η ΓαίαΟΣΕ εκμισθώνει 500 ακίνητα σε όλη τη χώρα και διαχειρίζεται ένα από τα μεγαλύτερα χαρτοφυλάκια ακινήτων, με γεωτεμάχια έκτασης 100.000 στρεμμάτων και άνω των 4.500 κτιρίων με εμβαδό 540.000 m². Η κεντρική θέση των σιδηροδρομικών σταθμών σε ολόκληρη τη χώρα καθιστά τα ακίνητα αυτά ιδανικά για την ανάπτυξη χώρων εστίασης, καταστημάτων και τουριστικών δράσεων, στέγασης επιχειρήσεων για χρήση γραφείων ή αποθηκών.

Υπουργείο Οικονομικών (ΓΔΔΠ)

Το χαρτοφυλάκιο ακινήτων του Υπουργείου Οικονομικών και η διαχείρισή του αναλύεται παρακάτω (βλ. σελ. 43 «Χαρτοφυλάκιο ΓΔΔΠ» και γενικά Κεφάλαιο Ι.1).

Υπουργείο Εθνικής Άμυνας

Στο συγκεκριμένο Υπουργείο υπάγονται συνολικά 1.477 ακίνητα διαφόρων κατηγοριών, συνολικής έκτασης άνω των 250 εκατ. m² (δηλαδή σχεδόν του 20% της ελληνικής επικράτειας!)¹⁰². Τα είδη των ακινήτων που διαθέτει είναι κυρίως στρατόπεδα, πεδία βολής, στρατιωτικά οικήματα αξιωματικών (ΣΟΑ), λέσχες αξιωματικών, κέντρα αποκατάστασης απωλειών υγείας (ΚΑΑΥ), φυλάκια παραμεθορίου ζώνης, κτίρια & οικοπέδα εντός & εκτός αστικού ιστού, κληροδοτήματα, κτλ. Ένα από τα ανταγωνιστικά πλεονεκτήματα αυτών των ακινήτων είναι ότι βρίσκονται σε στρατηγικές τοποθεσίες ανά την χώρα, στην πλειονότητα τους μεγάλες εκτάσεις που παρέχουν σημαντικές δυνατότητες για επωφελείς μακροχρόνιες επενδύσεις (πχ τουρισμός, θεματικά πάρκα, πάρκα ανανεώσιμων πηγών ενέργειας, αεροδρόμια, κτλ). Νομικά ιδιοκτήτες των ακινήτων αυτών είναι τα 6 ασφαλιστικά ταμεία του Υπουργείου¹⁰³.

ΥΠΑΑΠΕΔ

Η διαχείρισή τους έχει ανατεθεί στην ΥΠΑΑΠΕΔ (Υπηρεσία Αξιοποίησης Ακίνητης Περιουσίας Ενόπλων Δυνάμεων), μια υπηρεσία σε επίπεδο Διεύθυνσης που υπάγεται απευθείας στον Υπουργό Άμυνας¹⁰⁴. Η διαχείριση αφορά φυσικά μόνο τα ακίνητα που δεν χρησιμοποιούνται για στρατιωτικούς σκοπούς. Η ΥΠΑΑΠΕΔ αποτελεί μια υπηρεσία-πρότυπο για τη εκμετάλλευση ακίνητης περιουσίας, στα επίπεδα οργάνωσης

¹⁰² Κεντρική σελίδα ΥΠΑΑΠΕΔ: <http://www.ypaaped.mil.gr>.

Προ της δημιουργία της ΥΠΑΑΠΕΔ, υπάρχει και μελέτη για την περιουσία του συγκεκριμένου Υπουργείου: βλ. Τζακώστας, Π. (2011).

¹⁰³ Αυτά είναι: το Ταμείο Εθνικής Άμυνας (ΤΕΘΑ), το Ταμείο Εθνικού Στόλου (ΤΕΣ), το Ταμείο Αεροπορικής Άμυνας (ΤΑΑ), το Μετοχικό Ταμείο Στρατού (ΜΤΣ), το Μετοχικό Ταμείο Ναυτικού (ΜΤΝ) και το Μετοχικό Ταμείο Αεροπορίας (ΜΤΑ).

¹⁰⁴ Η σύστασή της έγινε με τα άρθρα 9-16 του Ν. 4407/2016 (ΦΕΚ 134/Α/27-07-2016). Σε οργανωτικό επίπεδο υπάγεται αρχικά στη διοίκηση του Συμβουλίου Άμυνας (Σ.ΑΜ.).

της ΕΤΑΔ. Όχι μόνο διαθέτει και ενημερώνει την καταγραφή του χαρτοφυλακίου της με τα πλήρη στοιχεία κάθε ακινήτου (υποχρέωση αρ. 11 του Ν. 4407/2016), αλλά έχει πλήρως οργανωμένο ηλεκτρονικό σύστημα διαγωνισμού για τα ακίνητα που επιλέγει να αξιοποιήσει. Ειδικά στην ηλεκτρονική οργάνωση της, η ΥΠΑΑΠΕΔ διαθέτει ολοκληρωμένο πληροφοριακό σύστημα¹⁰⁵ και έχει ψηφιοποιήσει πλήρως τους φακέλους υποθέσεων των ακινήτων της. Το δε νομικό της πλαίσιο είναι ξεκάθαρο ως προς τους τρόπους και τις διαδικασίες εκμετάλλευσης¹⁰⁶. Προβλέπονται ειδικές ρυθμίσεις για την νομική αντιμετώπιση των ακινήτων¹⁰⁷, αλλά και για συνεργασίες με τοπικές κοινωνίες μέσω των ΟΤΑ¹⁰⁸. Το όλο σύστημα χαρακτηρίζεται από πλήρη διαφάνεια, καθώς στα στοιχεία των ακινήτων και των διαγωνισμών έχουν πρόσβαση όλοι μέσω της ιστοσελίδας της (όσα βέβαια είναι μη-διαβαθμισμένα για λόγους εθνικής ασφάλειας). Μάλιστα η ΥΠΑΑΠΕΔ ήταν από τις πρώτες υπηρεσίες που εφάρμοσε την καινοτομία χρήσης drones για θέαση και μέτρηση των ακινήτων (τρισδιάστατες αποτυπώσεις και τοπογραφικά διαγράμματα).

Αρκετά ζητήματα έχουν προκύψει μεταξύ της ΥΠΑΑΠΕΔ και της ΓΓΔΠ του Υπουργείου Οικονομικών, σχετικά με τη διεκδίκηση ιδιοκτησίας εκτάσεων και ακινήτων, μετά από την αυτόματη μεταφορά τους μέσω νόμου στην ΕΤΑΔ¹⁰⁹.

Εκκλησία

Η ακίνητη περιουσία της Εκκλησίας σε γη και ακίνητα είναι απροσδιόριστη, καθώς δεν υφίσταται κάπου καταγεγραμμένη και κάθε προσπάθεια αποσαφήνισής της από το κράτος αντιμετωπίστηκε πάντα επιθετικά από την εκκλησιαστική ηγεσία¹¹⁰.

Ωστόσο σε έρευνα του 2009¹¹¹, αναφέρεται σε «χιλιάδες στρέμματα δάσους, μετοχές, καταστήματα, οικόπεδα, διαμερίσματα και εμπορικά κέντρα... Όλα αυτά ανήκουν είτε στην Εκκλησία της Ελλάδος, είτε σε άλλα Ορθόδοξα Πατριαρχεία, ναούς

¹⁰⁵ Περιλαμβάνει περιγραφικά, γεωμετρικά, πολεοδομικά, γεωγραφικά, νομικά, κτλ στοιχεία των ακινήτων.

¹⁰⁶ Αρ. 11 του Ν. 4407/2016 (ΦΕΚ 134/Α/27-07-2016).

¹⁰⁷ Αρ. 16 του Ν. 4407/2016 (ΦΕΚ 134/Α/27-07-2016).

¹⁰⁸ Αρ. 13 του Ν. 4407/2016 (ΦΕΚ 134/Α/27-07-2016).

¹⁰⁹ Με το αρ. 196§4 του Ν.4389/2016 μεταφέρθηκε στην κυριότητα της ΕΤΑΔ όλο σχεδόν το χαρτοφυλάκιο ακινήτων που ως τότε διαχειρίζονταν η ΕΤΑΔ. Η υλοποίηση της μεταφοράς έγινε με εξουσιοδοτικές υπουργικές αποφάσεις. Βλ. Οικονομικές καταστάσεις ΕΤΑΔ 2019, σελ. 51-52.

¹¹⁰ Η πρώτη σημαντική προσπάθεια να διαχειριστεί το κράτος τη μοναστηριακή & εκκλησιαστική περιουσία ξεκίνησε το 1988. Η τότε κυβέρνηση με νόμο του αείμνηστου Αντώνη Τρίτση προσπάθησε να αξιοποιήσει τη μοναστηριακή περιουσία, ενώ η Εκκλησία κατήγγειλε δήμευση των κτημάτων της. Το θέμα έκλεισε με απόφαση του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου, καλώντας το κράτος είτε να επιστρέψει στις μονές την περιουσία τους, είτε να τις αποζημιώσει.

¹¹¹ Έρευνα της εφημερίδας Το Βήμα: <https://www.tovima.gr/2009/10/28/society/poia-einai-i-ekklisiastiki-perioysia>.

και μοναστήρια που βρίσκονται εντός της επικράτειας». Σε αυτό το χαρτοφυλάκιο περιλαμβάνονται γαίες και ακίνητα, ανάμεσα στα οποία ακόμη και ξενοδοχεία στο ιστορικό κέντρο της Αθήνας¹¹². Εκτός της μη-καταγραφής της, η εκκλησιαστική περιουσία είναι και εντελώς αποκεντρωμένη από άποψη ιδιοκτησίας. Χαρακτηριστικά αναφέρονται 5 μοναστήρια με εκτεταμένη ακίνητη ιδιοκτησία¹¹³. Να σημειωθεί ότι στις περισσότερες των περιπτώσεων πρόκειται για εκτάσεις που δεν μπορεί να αξιοποιήσει η Εκκλησία, ενώ το Κράτος από την πλευρά του αμφισβητεί τους τίτλους κυριότητας που προβάλλονται. Η μόνη συνολική (και επίσημα ανακοινωμένη) εικόνα βρίσκεται στο Στρατηγικό και Επιχειρησιακό Σχέδιο 2015-2017 της ΕΤΑΔ¹¹⁴, όπου γίνεται λόγος για 1.400 περίπου ακίνητα.

ΕΑΕΑΠ ΑΕ

Το 2014 έγινε νομοθετική προσπάθεια ενοποίησης των δραστηριοτήτων διαχείρισης της εκκλησιαστικής ακίνητης περιουσίας, με τη σύσταση της Εταιρείας Αξιοποίησης Εκκλησιαστικής Ακίνητης Περιουσίας (ΕΑΕΑΠ) ΑΕ¹¹⁵. Μετά από συμφωνία μεταξύ Κράτους - Εκκλησίας, ανατέθηκε σε αυτή η αποκλειστική διοίκηση και αξιοποίηση των ακίνητων περιουσιακών στοιχείων της Ιεράς Αρχιεπισκοπής Αθηνών και νομικών προσώπων ή φορέων που υπάγονται στη δικαιοδοσία της. Αναφέρεται επίσης ότι «τα έσοδα της ΕΑΕΑΠ από κάθε ακίνητο ... αποδίδονται κατά ποσοστό 50% στο Ελληνικό Δημόσιο και κατά ποσοστό 50% στην Ιερά Αρχιεπισκοπή Αθηνών»¹¹⁶. Η νομοθεσία

¹¹² Στην ίδια έρευνα αναφέρονται χαρακτηριστικά 4 μεγάλες εκτάσεις στην Αθήνα: στο Κολωνάκι ένα οικόπεδο έκτασης 11 στρεμμάτων (Δεινοκράτους & Σουηδίας, μελετάται η κατασκευή κατοικιών ή υπόγειου παρκινγκ), στη λεωφόρο Αλεξάνδρας ένα οικόπεδο 3 στρεμμάτων (για κατασκευή υπόγειου παρκινγκ & κτιρίου γραφείων), στη Βουλιαγμένη η Μονή Πετράκη διαθέτει 200 στρέμματα κοντά στη λίμνη & στο Καβούρι (προς αξιοποίηση, αλλά και εγκατάσταση εκκλησιαστικών σχολών) και στο Βαρνάβα 130 στρέμματα (σχεδιάζεται το χτίσιμο φιλικών ιδρυμάτων, με κέντρα αποκατάστασης ατόμων με ειδικές ανάγκες, αποθεραπείας από ναρκωτικές ουσίες και αντιμετώπισης βαρέων νοσημάτων).

¹¹³ Στην ίδια έρευνα αναφέρονται: μονή Φλαμουρίου Μαγνησίας (διαθέτει στρέμματα καλλιεργήσιμης γης και πολυκατοικίες στον Βόλο), μονή Οσίου Λουκά της Μητρόπολης Θηβών & Λεβαδείας (διαθέτει ιδιόκτητο ξενοδοχείο στην Αθήνα, αγρόκτημα και εκατοντάδες στρέμματα χωραφιών), μονή Μεταμορφώσεως Σωτήρος Μετεώρων ή «Μεγάλο Μετέωρο» (ιδιοκτήτης δασικών εκτάσεων, χωραφιών και αστικών ακινήτων σε Αθήνα, Τρίκαλα και Καλαμπάκα), μονή Ασωμάτων Πετράκη στην Αθήνα (από οθωμανικής κατοχής της παραχωρήθηκαν εκτάσεις στα παράλια της Αττικής και διαθέτει στο χαρτοφυλάκιο της σπίτια, καταστήματα και δεκάδες στρέμματα στη Βουλιαγμένη) και στα Καλάβρυτα οι μονές Αγίας Λαύρας & Μεγάλου Σπηλαίου (διαθέτουν πολλά ακίνητα, χωράφια και οικόπεδα, ενώ τα τελευταία χρόνια έχουν επιδοθεί σε μεγάλες επενδύσεις που περιλαμβάνουν ξενοδοχείο & συνεδριακό κέντρο).

¹¹⁴ Βλ. «Στρατηγικό και Επιχειρησιακό Σχέδιο ΕΤΑΔ 2015-2017 (2014), Μέρος Α', Σχέδιο 05, σελ. 27.

¹¹⁵ Συστάθηκε με τα άρ. 83-89 του Ν. 4182/2013 (ΦΕΚ 185/Α/10-09-2013).

¹¹⁶ Το Διοικητικό Συμβούλιο της ΕΑΕΑΠ είναι 5μελές με θητεία 5+5 ετών, με 1 μέλος να υποδεικνύεται από τον Υπουργό Οικονομικών, 1 από τον Υπουργό Παιδείας και τα υπόλοιπα 3 μέλη από την Ιερά Αρχιεπισκοπή Αθηνών. Ο Πρόεδρος και Διευθύνων Σύμβουλος της ΕΑΕΑΠ υποδεικνύεται επίσης από την Ιερά Αρχιεπισκοπή Αθηνών.

αυτή δεν εφαρμόστηκε ποτέ και η Εκκλησία διατηρεί στο ακέραιο τη διαχείριση των ακινήτων της μέσω της ΕΚΥΟ.

ΕΚΥΟ

Η ΕΚΥΟ (Εκκλησιαστική Κεντρική Υπηρεσία Οικονομικών)¹¹⁷ αποτελεί ξεχωριστό ΝΠΔΔ / Υπηρεσία της Εκκλησίας της Ελλάδος. Συστήθηκε με κανονισμό¹¹⁸ της ΔΙΣ (Διαρκούς Ιεράς Συνόδου) και τελεί στην άμεση εποπτεία της. Οι αποφάσεις της διέπονται από την έγκριση της ΔΙΣ¹¹⁹.

Βασική της αρμοδιότητα είναι η διαχείριση και αξιοποίηση της κινητής και ακίνητης περιουσίας του νομικού προσώπου της Εκκλησίας. Επιπλέον διαχειρίζεται τα θέματα των ΑΕ & ΕΠΕ που έχει ιδρύσει και συμμετέχει η Εκκλησία¹²⁰. Ειδικά η ακίνητη περιουσία διαχειρίζεται από τη Διεύθυνση Ακίνητης Περιουσίας της ΕΚΥΟ (3).

Η μόνη ενημέρωση των δράσεων της ΕΚΥΟ προκύπτει από τον οικονομικό τύπο¹²¹.

Υπουργείο Εργασίας & Κοινωνικών Υποθέσεων

Το χαρτοφυλάκιο ακινήτων του Υπουργείου Εργασίας και Κοινωνικών Υποθέσεων χωρίζεται ιδιοκτησιακά στους εποπτευόμενους φορείς του και αφορά κατεξοχήν αστικά ακίνητα (οικόπεδα, κτίρια, διαμερίσματα και καταστήματα). Πιο συγκεκριμένα, ιδιοκτήτες είναι:

- Ο ΟΑΕΔ (ως απορροφών των τέως ΟΕΚ / Οργανισμό Εργατικής Κατοικίας).
- Τα δύο μεγάλα ασφαλιστικά ταμεία (ΕΦΚΑ και ΕΤΕΑΕΠ).
- Η Πρόνοια.
- Αλλά και το ίδιο το Υπουργείο Εργασίας.

Με στοιχεία του 05/2021 συνολικά περιλαμβάνονται 2.480 ακίνητα (320 του Υπουργείου Εργασίας, 1.316 ΕΦΚΑ & ΕΤΕΑΕΠ, 697 ΟΑΕΔ / ΟΕΚ, 147 Πρόνοια)¹²².

Το 2015 ξεκίνησε επίσημη προσπάθεια καταγραφής της περιουσίας αυτής, προκειμένου να ενεργοποιηθεί & να αξιοποιηθεί¹²³. Η ηλεκτρονική της αποτύπωση

¹¹⁷ <https://ekyo.gr>.

¹¹⁸ Κανονισμός ΔΙΣ 100/1998 (ΦΕΚ 261/Α/20-11-1998).

¹¹⁹ Η λειτουργία της διέπεται από τους κανόνες της ΔΙΣ, του Νόμου (ιδιαίτερα τον Ν.590/1977 «Καταστατικός Χάρτης της Εκκλησίας της Ελλάδος»).

¹²⁰ Αρ. 46§3 του Ν.590/1977 και αρ. 52§2 του Ν.2778/1999.

¹²¹ Η πιο πρόσφατη δημοσίευση κάνει λόγο για 38 σημαντικά ακίνητά της, χωροθετημένα στη Νότια Αττική (Βούλα, Βουλιαγμένη κτλ.), στη Θεσσαλονίκη (παραλιακά οικόπεδα) και στην Κηφισιά, για τα οποία έχει απευθύνει πρόσκληση προς ανέγερση πολυτελών συγκροτημάτων κατοικιών, ξενοδοχείων και εμπορικών πάρκων: <https://www.capital.gr/epikairoti/3541193/250-upopsifioi-ependutes-diekdikoun-38-akinita-tis-ekklisias-tis-ellados>.

¹²² Στοιχεία από το τμήμα Εσόδων & Περιουσίας του Υπουργείου Εργασίας & Κοινωνικών Υποθέσεων (Γ/Δ Οικονομικών Υπηρεσιών, Διεύθυνση προϋπολογισμού & δημοσιονομικών αναφορών) και το αυτοτελές τμήμα Μητρώου Ακίνητης Περιουσίας του Υπουργείου Οικονομικών (Γ/Γ Φορολογικής Πολιτικής και Δημόσιας Περιουσίας).

ήταν το πρόγραμμα ΕΣΤΙΑ¹²⁴, μια ηλεκτρονική βάση των ακινήτων του Υπουργείου και των φορέων του. Η αρμοδιότητα διαχείρισης της ανήκει στο τμήμα Εσόδων και Περιουσίας και στη Διεύθυνση Προμηθειών και Μέριμνας του Υπουργείου¹²⁵. Το καλοκαίρι του 2017 η τότε διοίκηση του Υπουργείου Εργασίας παρουσίασε ένα συνολικό σχέδιο αξιοποίησης των ακινήτων των ταμείων, με προτεραιότητα στο ιστορικό τρίγωνο της Αθήνας¹²⁶.

Ασφαλιστικά Ταμεία

Πιο συγκεκριμένα, η ακίνητη περιουσία των ασφαλιστικών ταμείων ΕΦΚΑ και ΕΤΕΑΕΠ παρουσιάζει 3 ιδιομορφίες:

- Διέπεται από ιδιαίτερο νομικό καθεστώς, καθώς χρηματοοικονομικά είναι συνδεδεμένη με τις εισφορές των ασφαλισμένων τους (κλάδου σύνταξης). Αυτός ήταν και ο κύριος λόγος που δεν εντάχθηκαν ως assets το 2011 στο ΤΑΙΠΕΔ.
- Το 49% των ακινήτων τους παραμένουν κενά / αδρανή¹²⁷. Πρόκειται για πολυώροφα κτίρια & οικόπεδα χιλιάδων m2 στην Αθήνα και σε πολλές μεγάλες πόλεις της χώρας, ακόμη και δασικές εκτάσεις¹²⁸. Αυτά πλέον αντιμετωπίζουν και νομικά προβλήματα, όπως καταπατήσεις, κατάληψη και αμφισβήτηση ιδιοκτησίας.
- Ενώ διαθέτουν σαφώς μεγάλη ακίνητη περιουσία, ταυτόχρονα τα 2 ταμεία αποτελούν τους μεγαλύτερους ενοικιαστές ακινήτων για τη στέγαση των υπηρεσιών τους (549 ακίνητα)!

Οι αποφάσεις αξιοποίησης της ακίνητης περιουσίας του ΕΦΚΑ γίνονται από τη Διεύθυνση Αξιοποίησης Ακίνητης Περιουσίας, μετά από έγκριση του υπουργού

¹²³ <https://www.capital.gr/oikonomia/3017726/-xeskonizoun-kai-tin-akiniti-periourisia-tameion>.

¹²⁴ <http://www.idika.org.gr/estia>. Δημιουργήθηκε μέσω της ΗΔΙΚΑ ΑΕ (εταιρείας του ΕΦΚΑ, πρώην ΙΚΑ). Ο Ν.4144/2013 (ΦΕΚ 88/Α/18-04-2013) σύστασης του ΕΣΤΙΑ προϋπήρχε, αλλά τα δεδομένα παρασχέθηκαν συστηματικά το 2015. Παρέχει στοιχεία των ακινήτων ελεύθερα, αλλά οι ενδιαφερόμενοι προς μίσθωση μπορούν να κάνουν αίτηση για αναλυτικές πληροφορίες των ακινήτων. Μετά την ενοποίηση των ασφαλιστικών ταμείων στον ΕΦΚΑ δεν έχει επικαιροποιηθεί. Η όλη απογραφή γίνεται πλέον από το Μητρώο του Υπουργείου Οικονομικών (με το οποίο το σύστημα ΕΣΤΙΑ δεν είναι συνδεδεμένο για ενημέρωση). Βλ. Τσάκαλος, Γ. (2018), σελ. 15.

¹²⁵ Αρ. 12 και 14 του Π/Δ 134/2017 (ΦΕΚ 168/Α/06-11-2017).

¹²⁶ <https://government.gov.gr/αξιοποιηση-της-ακίνητης-περιουσίας-τ>.

¹²⁷ Το σχέδιο για τα ακίνητα των Φορέων Κοινωνικής Ασφάλισης (Υπουργείο Εργασίας, 10/2017). <https://government.gov.gr/αξιοποιηση-της-ακίνητης-περιουσίας-τ>. Επίσης για προηγούμενες προσπάθειες αξιοποίησης της περιουσίας των ασφαλιστικών ταμείων, βλ. Μαγκλάρας, Β. (2015), σελ. 174-178.

¹²⁸ Άρθρο του πρώην Διευθυντή του τ. ΙΚΑ Γεώργιου Γάτου στην εφημερίδα Ημερησία, με αναλυτικά στοιχεία περί των αδρανών οικημάτων: <https://pansypo.gr/nea-tou-sillogou/item/392-sto-mikroskopio-ta-akinita-kai-tou-oe-k-oe-gia-aksiopoiisi>.

Εργασίας¹²⁹. Οι συνηθέστερες μορφές εκμετάλλευσης των ακινήτων του ΕΦΚΑ είναι: η εκμίσθωση για 12 έτη, η μακροχρόνια εκμίσθωση πέραν της 12ετίας (αν ο μισθωτής προβεί σε εκτεταμένες εργασίες στο μίσθιο) και η παραχώρηση έναντι ανταλλάγματος σε Υπηρεσίες του Δημοσίου (ΝΠΔΔ, ΝΠΔ του ευρύτερου δημόσιου τομέα και σε φορείς κοινωνικής και αλληλεγγύης οικονομίας) προς χρήση που θα εξυπηρετεί δημόσιο ή κοινωφελή σκοπό.

Πρώην ΟΕΚ

Ο ΟΕΚ (Οργανισμός Εργατικής Κατοικίας) & η Εργατική Εστία καταργήθηκαν το 2012¹³⁰. Ο ΟΕΚ ήταν ο κύριος φορέας κοινωνικής κατοικίας / στεγαστικής πολιτικής στη χώρα, με στεγαστικά προγράμματα όπως: πρόγραμμα έτοιμης κατοικίας, επιδοτούμενο επιτόκιο αγοράς κατοικίας, επιδότηση ενοικίου κτλ. Ταυτόχρονα αποτελούσε τον μεγαλύτερο κατασκευαστικό φορέα κατοικίας, αφού οι οικισμοί οργανωμένης δόμησης που σχεδίαζε και οικοδομούσε σε όλη την ελληνική επικράτεια αντιπροσώπευαν το 96% περίπου της συνολικής ετήσιας οικοδομικής δραστηριότητας του δημόσιου τομέα.

Σύμφωνα με εκτιμήσεις, η ακίνητη περιουσία του πρώην ΟΕΚ περιελάμβανε 16.134 ακίνητα¹³¹, ενώ η συνολική τους αξία ανέρχονταν στα 4,7 δισ. ευρώ¹³². Όπως και στα ασφαλιστικά ταμεία, πολλά σημαντικά ακίνητά τους (γύρω στα 45) παραμένουν αδρανή, μεταξύ των οποίων οικόπεδα, γραφεία και ολόκληρα κτίρια σε ολόκληρη τη χώρα¹³³.

¹²⁹ Π/Δ 8/2019 «Οργανισμός ΕΦΚΑ» (ΦΕΚ 8/Α/23-01-2019), όπως τροποποιήθηκε με τον Ν.4670/2020 (ΦΕΚ 43/Α/28-02-2020). Οι διατάξεις που διέπουν την αξιοποίηση των ακινήτων του ΕΦΚΑ αναφέρονται λεπτομερώς στο άρθρο 68 του Κανονισμού Οικονομικής Οργάνωσης και Λογιστικής Λειτουργίας του ΕΦΚΑ (Υ.Α Φ. ΕΦΚΑ/οικ. 22424/861/2017 (ΦΕΚ 1720/Β/18-05-2017), στο άρ. 38 του Π/Δ 715/1979 και στα άρ. 50§δ και στ του Ν.4430/2016 (ΦΕΚ 205/Α/31-10-2016).

¹³⁰ Βάσει των άρ. 1§6 και 2§1 του Ν. 4046/12, σε εκτέλεση των ρυθμίσεων του Κεφαλαίου Ε' «Διαρθρωτικές Μεταρρυθμίσεις», παράγραφος 29 του Μνημονίου Οικονομικής & Χρηματοπιστωτικής Πολιτικής και του Κεφαλαίου 4 «Διαρθρωτικές Μεταρρυθμίσεις για την Ενίσχυση της Ανάπτυξης» παράγραφος 4.1 «Διασφάλιση της ταχείας προσαρμογής της αγοράς εργασίας και ενίσχυση των θεσμών της αγοράς εργασίας» του Μνημονίου Συνεννόησης στις Συγκεκριμένες Προϋποθέσεις Οικονομικής Πολιτικής. Και τα 2 εγκρίθηκαν με το άρ. 1§2 του Ν. 4046/2012 (στον οποίο αποτελούν προσάρτημα). Ο ΟΑΕΔ κατέστη καθολικός διάδοχός τους με το Ν. 4144/2013 (ΦΕΚ 88/Α/18-04-2013).

¹³¹ Εκ των οποίων τα 13.500 είναι διαμερίσματα τα οποία δεν έχουν παραχωρηθεί σε δικαιούχους, 1.282 καταστήματα, 570 χώροι εντός οικισμών της Εργατικής Κατοικίας, 250 μεγάλες αίθουσες συγκεντρώσεων, 148 οικόπεδα εντός σχεδίου πόλεως και άλλα 48 εκτός σχεδίου πόλεως. Πολλά εξ αυτών έχουν παραχωρηθεί στην ΕΤΑΔ. Βλ. Ματζάκος, Ν. (2015), σελ. 8-9.

¹³² <https://www.capital.gr/oikonomia/3017726/-xeskonizoun-kai-tin-akiniti-periousia-tameion>.

¹³³ Συνοπτικά πιο συγκεκριμένα στοιχεία περί των αδρανών οικημάτων <https://pansypo.gr/nea-tou-sillogou/item/392-sto-mikroskopio-ta-akinita-kai-tou-oe-k-oe-gia-aksiopoiisi>.

Σύμφωνα με έρευνα της ΕΕΤΑΑ¹³⁴ εκτιμάται ότι η συνολική περιουσία των ΟΤΑ ξεπερνά τα 50 εκατ. στρέμματα (σε σύνολο 132 εκατ. στρεμμάτων ολόκληρης της χώρας). Όμως η ακίνητη περιουσία των ΟΤΑ (κυρίως των δήμων) παραμένει μη-καταγεγραμμένη με συστηματικό τρόπο.

Μια πρώτη απόπειρα καταγραφής τους είχε εμφανιστεί με την εισαγωγή του διπλογραφικού συστήματος στους ΟΤΑ¹³⁵, μέσω της οποίας θα αποτυπώνονταν αναλυτικά η περιουσιακή τους κατάσταση, άρα αναγκαστικά και μια πρώτη αποτίμηση των περιουσιακών τους στοιχείων¹³⁶. Ακόμα και με αυτό όμως, ο όγκος των ακινήτων κάθε δήμου, σε συνδυασμό με το μικρό βαθμό ωρίμανσης των στοιχείων τους και το περίπλοκο νομικό καθεστώς τους¹³⁷, δεν επέτρεψαν την σωστή απεικόνιση των οικονομικών μεγεθών.

Μετέπειτα σημαντική ευκαιρία υλοποιήθηκε από την ΕΕΤΑΑ, στα πλαίσια του ΕΠ «Διοικητική Μεταρρύθμιση 2007-2013»¹³⁸. Σε συνεργασία με τους δήμους, η ΕΕΤΑΑ ανέλαβε την καταγραφή των κτιριακών υποδομών των ΟΤΑ, με πρώτο στόχο να καλυφθούν οι στεγαστικές τους ανάγκες. Στα πλαίσια αυτά μάλιστα, εκπονήθηκε και ολοκληρωμένος οδηγός βέλτιστων πρακτικών για τη διαχείριση και αξιοποίηση

¹³⁴ Ελληνική Εταιρεία Τοπικής Ανάπτυξης & Αυτοδιοίκησης, Βλ. Βλάμης, Π. & Κωνσταντόπουλος, Γ. (2010), σελ. 217.

¹³⁵ Το διπλογραφικό σύστημα λογιστικής θεσπίστηκε με το Π/Δ 315/1999. Έπρεπε να εφαρμοστεί από 01/01/2000 στους δήμους με πληθυσμό άνω των 5.000 κατοίκων ή με έσοδα άνω των 1,5 εκατομμυρίων ευρώ. Έως τότε οι δήμοι εφήρμοζαν το απλογραφικό σύστημα, το οποίο δεν ήταν σε θέση να παρουσιάσει την ακριβή οικονομική κατάσταση, τα περιουσιακά στοιχεία και τις διάφορες υποχρεώσεις – απαιτήσεις τους (δεν παρείχε την δυνατότητα σύνταξης ισολογισμού και αποτελεσμάτων χρήσεως).

¹³⁶ Η αποτίμηση θα γίνονταν με τις αντικειμενικές αξίες και όπου αυτό δεν εφαρμόζοταν, με τους κανόνες εκτίμησης των ακινήτων που εφαρμόζουν οι ΔΟΥ. Στη συνέχεια θα γινόταν εγγραφή τους στο μητρώο παγίων του δήμου, το οποίο απεικονίζει το σύνολο των περιουσιακών του στοιχείων (το μητρώο παγίων αντικατέστησε το βιβλίο περιουσίας – κτηματολογίου).

¹³⁷ Ενδεικτική εικόνα του νομικού πλέγματος είναι ακόμα και οι οδηγίες του Υπουργείου Εσωτερικών, για τα ακίνητα που καταγράφονται ως περιουσία ενός δήμου. Σύμφωνα με αυτές, διαχωρίζονταν με κριτήριο την κυριότητα: ακίνητα για τα οποία υπήρχαν τίτλοι, για τα οποία δεν υπήρχαν τίτλοι (χωρίς να ετίθετο θέμα αμφισβήτησης), που ενέπιπταν σε περιπτώσεις χρησικτησίας, που ανήκαν στο δήμο αλλά αμφισβητούνταν από τρίτους, που έχουν καταπατηθεί από τρίτους, που βρίσκονται σε διαδικασία απαλλοτριώσεως υπέρ του δήμου, που ήταν χαρακτηρισμένα από την εφαρμογή του σχεδίου πόλης για κατασκευή κοινωφελών εγκαταστάσεων, από κληρονομιές, κληροδοσίες και δωρεές, κτλ.

Βλ. Κατσικίδου, Α. (2020), σελ. 25.

¹³⁸ Το έργο «Ανάπτυξη και λειτουργία βάσης οικονομικών δεδομένων των ΟΤΑ, υποστήριξη προσαρμογής οικονομικών υπηρεσιών, προεργασία για την κατάρτιση προσχεδίων Προεδρικών Διαταγμάτων και Υπουργικών Αποφάσεων στο πρόγραμμα Καλλικράτης» αποτελούταν από 4 υποέργα: καταγραφή κτιριακών υποδομών, καταγραφή & αξιοποίηση ακίνητης περιουσίας των ΟΤΑ, οδηγός απαλλοτριώσεων, οδηγός αξιοποίησης ακίνητης περιουσίας.

ακινήτων από τους ΟΤΑ¹³⁹. Ακόμα και τότε όμως η συνεργασία με τους δήμους δεν ήταν χωρίς προβλήματα¹⁴⁰.

Προσφάτως ξεκίνησε προσπάθεια οργανωμένης καταγραφής της από το Υπουργείο Εσωτερικών, μέσω του προγράμματος Κλεισθένης¹⁴¹ και του τμήματος Περιουσίας ΟΤΑ, ως ένα είδος ηλεκτρονικού μητρώου των ακινήτων τους¹⁴². Ωστόσο ακόμα κι αυτό δεν αποτελεί έμπιστη πηγή δεδομένων, καθώς η αναγραφή σε αυτό δεν συνιστά υποχρέωση των ΟΤΑ¹⁴³! Ελάχιστοι δήμοι έχουν δηλώσει τα σχετικά στοιχεία μέχρι σήμερα¹⁴⁴.

ΕΕΤΑΑ

Η ΕΕΤΑΑ ΑΕ¹⁴⁵ αποτελεί επιστημονικό και τεχνικό σύμβουλο των ΟΤΑ από το 1985. Παρέχει υπηρεσίες σε αυτούς όπως σε θέματα οργάνωσης και λειτουργίας, δημιουργίας επιχειρήσεων, υλοποίησης έργων, επιμόρφωσης ανθρωπίνου δυναμικού. Ο κύριος ρόλος της είναι ο μεσολαβητής για την υλοποίηση συγχρηματοδοτούμενων προγραμμάτων για τους ΟΤΑ.

Υπουργείο Παιδείας & Θρησκευμάτων

Το Υπουργείο Παιδείας δεν είναι καθαυτός ιδιοκτήτης σχολικών ή ακαδημαϊκών κτηρίων, αλλά χρησιμοποιεί την ΚΤΥΠ.

ΚΤΥΠ ΑΕ

Η ΚΤΥΠ (ΚΤιριακές ΥΠοδομές) ΑΕ δημιουργήθηκε το 2013, με τη συγχώνευση 3 δημόσιων κατασκευαστικών εταιρειών¹⁴⁶: ΔΕΠΑΝΟΜ ΑΕ (για την κατασκευή και τον εξοπλισμό των νοσοκομείων)¹⁴⁷, της ΟΣΚ ΑΕ (υπεύθυνη για την κατασκευή και τον

¹³⁹ Βλ. ΕΕΤΑΑ (2000). Ενδεικτικά ο οδηγός περιελάμβανε θέματα όπως: διαχείριση χαρτοφυλακίου δημοτικών ακινήτων, μεθοδολογία διαχείρισης ακίνητης περιουσίας των ΟΤΑ, μέθοδοι εκτίμησης ακινήτων, χρηματοδοτική μίσθωση ακινήτων.

¹⁴⁰ Σκαρλάτος, Δ. (2019), σελ. 28.

¹⁴¹ Ν.4555/2018 (ΦΕΚ 133/Α/19-07-2018) «Μεταρρύθμιση του θεσμικού πλαισίου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, ... Βελτίωση της οικονομικής και αναπτυξιακής λειτουργίας των ΟΤΑ [Πρόγραμμα «ΚΛΕΙΣΘΕΝΗΣ Ι»]...».

¹⁴² Αρ. 194 του Ν.4555/2018 «Ηλεκτρονική Βάση Καταγραφής Ακίνητης Περιουσίας».

¹⁴³ Οι δήμοι τυπικά είναι υποχρεωμένοι να καταρτίζουν και να τηρούν κτηματολόγιο των ακινήτων τους. Αυτό προκύπτει από το άρ. 183 του Ν.3463/2006 (ΦΕΚ 114/Α/08-06-2006, «Κώδικας Δήμων και Κοινοτήτων»), βάσει το οποίο θα εκδίδονταν ΚΥΑ για την εφαρμογή του. Ωστόσο μέχρι σήμερα δεν έχει εκδοθεί η ΚΥΑ, ούτε φυσικά έχει επιβληθεί από το Υπουργείο Εσωτερικών με αυστηρό τρόπο (πχ μέσω οικονομικών ή άλλων κυρώσεων), προκειμένου να παρασχεθούν τα απαραίτητα στοιχεία. Όμοια αντιμετώπιση έτυχε και η ηλεκτρονική βάση καταγραφής με βάση το άρ. 194 του Ν.4555/2018, με απευθείας ενημέρωση μάλιστα του Υπουργείου Εσωτερικών (χωρίς δηλαδή την ΕΕΤΑΑ ως μεσάζοντα). Βλ. Σκαρλάτος, Δ. (2019), σελ. 26-31.

¹⁴⁴ Πληροφορίες από το Τμήμα Περιουσίας ΟΤΑ του Υπουργείου Εσωτερικών.

¹⁴⁵ Ελληνική Εταιρία Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης (<https://www.eetaa.gr>).

¹⁴⁶ Αρ. 132 του Ν.4199/2013 (ΦΕΚ 216/Α/11-10-2013).

¹⁴⁷ Δημόσια Επιχείρηση Ανέγερσης Νοσηλευτικών Μονάδων.

εξοπλισμό σχολικών κτιρίων) και της ΘΕΜΙΣ ΚΑΤΑΣΚΕΥΑΣΤΙΚΗ ΑΕ (για την κατασκευή και τον εξοπλισμό δικαστηρίων και σωφρονιστικών καταστημάτων). Οι τομείς δραστηριότητας της περιορίζονται σε 3¹⁴⁸: υγεία (νοσοκομεία), δικαιοσύνη (δικαστήρια και φυλακές) και παιδεία (σχολεία). Πλέον ασχολείται κυρίως με τα σχολικά κτίρια (ειδικά τα κτίρια δικαιοσύνης έχουν ενταχθεί στο ΤαΧΔιΚ).

Η ΚΤΥΠ διαθέτει περιορισμένο χαρτοφυλάκιο ακινήτων, αρκετά εκ των οποίων εκμισθώνει κυρίως¹⁴⁹. Ο κύριος όγκος ωστόσο των ακινήτων της είναι αυτά στα οποία επίκειται ανέγερση / κατασκευή κτιρίου για τον τριπλό σκοπό της. Αυτά μεταφέρονται προσωρινά στην ιδιοκτησία της και έπειτα τα επανα-μεταφέρει έτοιμα στον αρχικό τους ιδιοκτήτη. Ενώ αναφέρεται ως «κατασκευαστική δημόσια εταιρεία ιδιωτικού δικαίου», δεν κατασκευάζει η ίδια τα κτίρια, αλλά αναλαμβάνει από την αρχή ως την ολοκλήρωση ένα project ακινήτου (λειτουργεί ουσιαστικά ως αναθέτουσα αρχή σε κατασκευαστές).

Υπουργείο Δικαιοσύνης

Το Υπουργείο Δικαιοσύνης έχει στην ιδιοκτησία του τα δικαστικών κτίρια και τα καταστήματα κράτησης (φυλακές) μέσω του ΤαΧΔιΚ (Ταμείο Χρηματοδότησεως Δικαστικών Κτιρίων).

*ΤαΧΔιΚ*¹⁵⁰

Το ΤαΧΔιΚ ιδρύθηκε το 1971 ως ΝΠΔΔ με σκοπό την κάλυψη των αναγκών στέγασης και εξοπλισμού των δικαστικών κτιρίων και των σωφρονιστικών καταστημάτων (μισθώσεις, αγορές και βελτιώσεις των ακινήτων). Ο οργανισμός διαθέτει πλήρη λίστα με τα ακίνητα που διαθέτει (δικαστήρια, ειρηνοδικεία, φυλακές και απλά οικόπεδα ιδιοκτησίας)¹⁵¹. Διαθέτει ιδίους πόρους, οι οποίοι προέρχονται από έσοδα τελών, παραβόλων, χρηματικές ποινές (25%), ασφαλιστικές κρατήσεις και εκμισθώσεις (πχ χώρων εντός δικαστηρίων για την λειτουργία κυλικείων και φωτοαντιγραφικών μηχανημάτων), ποσοστά εισπραττόμενα από τα έμμισθα υποθηκοφυλακεία κτλ.

¹⁴⁸ Προερχόμενοι από τις αντίστοιχες εταιρείες που συγχωνεύθηκαν.

¹⁴⁹ <https://www.ktyp.gr/contests-akiniti-periousia>.

¹⁵⁰ <https://taxdik.gr>.

¹⁵¹ <https://taxdik.gr/taxdik/akinita/akinita-pou-anikoun-kata-kyriotita-sto-taxdik>.

Το συγκεκριμένο Υπουργείο έχει στην ιδιοκτησία του περί τους 21.000 αρχαιολογικούς χώρους, 7.500 δημόσια ακίνητα, 4.000 κηρυγμένους χερσαίους & ιστορικούς τόπους, 12.000 αρχαία ακίνητα μνημεία, 8.000 νεότερα μνημεία, κτλ¹⁵³. Όλα αυτά περιλαμβάνουν πλήθος περιπτώσεων με καταπατήσεις, καταλήψεις, αδιευκρίνιστο ιδιοκτησιακό καθεστώς, έλλειψη ασφαλών στοιχείων, ακόμη και αδυναμία εντοπισμού αρχαιολογικών χώρων. Δύο κύριοι φορείς του Υπουργείου σχετιζόμενοι με την ακίνητη περιουσία του είναι ο ΟΔΑΠ και το Αρχαιολογικό Κτηματολόγιο.

ΟΔΑΠ

Ο ΟΔΑΠ (Οργανισμός Διαχείρισης και Ανάπτυξης Πολιτιστικών Πόρων)¹⁵⁴, έχει στη διαχείριση του τα οικημάτων εντός των αρχαιολογικών χώρων (αναψυκτήρια, κτλ), καθώς και τις εισπράξεις εισιτηρίων για τους χώρους αυτούς. Όλη του η περιουσία προέρχεται από τις απαλλοτριώσεις ή την εξαγορά χρήσης ακινήτων για αρχαιολογικούς σκοπούς υπέρ του ελληνικού Δημοσίου¹⁵⁵.

Αρχαιολογικό Κτηματολόγιο

Το επονομαζόμενο «αρχαιολογικό κτηματολόγιο»¹⁵⁶ αποτελεί ένα σύγχρονο πληροφοριακό σύστημα συστηματικής καταγραφής του ιδιοκτησιακού αποθέματος ακινήτων του Υπουργείου Πολιτισμού σε περιοχές πολιτιστικού ενδιαφέροντος (αρχαιολογικοί χώροι, ζώνες προστασίας Α' και Β', ιστορικοί τόποι, περιφερειακές ζώνες και περιβάλλοντες χώροι μνημείων κτλ) καθώς και στοιχεία για νεώτερα και σύγχρονα μνημεία. Ως επέκταση, είναι ουσιαστικά η καταγραφή της ακίνητης πολιτιστικής κληρονομιάς της χώρας, με περιγραφικά και γεωχωρικά δεδομένα, αλλά και ψηφιοποίηση αρχειακού υλικού. Το όλο project υπάγεται στο τμήμα Διαχείρισης Εθνικού Αρχείου Μνημείων & Αρχαιολογικού Κτηματολογίου του Υπουργείου¹⁵⁷.

¹⁵² Π/Δ 4/2018 (ΦΕΚ 7/Α/22-01-2018), Οργανισμός Υπουργείου Πολιτισμού.

¹⁵³ <https://www.tovima.gr/2013/02/24/culture/xaos-i-akiniti-perioysia-toy-ypourgeiou-politismoy>.

¹⁵⁴ Έχει μετονομαστεί σε ΟΔΑΠ με τον Ν. 4761/2020 (ΦΕΚ 248/Α/13-12-2020), ως ΝΠΔΔ διάδοχος του πρώην ΤΑΠΑ (Ταμείο Αρχαιολογικών Πόρων και Απαλλοτριώσεων).

¹⁵⁵ Ειδικότερα για τη διενέργεια ανασκαφών, για την αποκατάσταση, προστασία και ανάδειξη των αρχαιολογικών χώρων, των ιστορικών τόπων, των μνημείων και του περιβάλλοντος χώρου αυτών. Σκοποί ΟΔΑΠ (<http://www.tap.gr/tapadb/index.php/stoxos>). Η εκμετάλλευση ακινήτων γίνεται κυρίως σε αυτά της Ρόδου (λόγω διαδοχής με τις ενετικές κτήσεις είναι πιο ξεκάθαρο το καθεστώς ιδιοκτησίας).

¹⁵⁶ <https://www.arxaiologikoktimatologio.gov.gr>. Έναρξη λειτουργίας: 17/6/2021. https://www.huffingtonpost.gr/entry/paroesiasteke-to-arxaiologyiko-ktematoloyio-pos-leitoeryei-se-poioes-apeethenetai_gr_60cb7ccee4b01d0597995eeb

¹⁵⁷ <https://www.culture.gov.gr/el/ministry/SitePages/viewyphresia.aspx?iID=1721>.

Παράλληλα λειτουργεί και ο «Διαρκής Κατάλογος Κηρυγμένων Αρχαιολογικών Χώρων & Μνημείων της Ελλάδας», μια ηλεκτρονική βάση καταγεγραμμένων μνημείων¹⁵⁸, η οποία διευκολύνει την αναζήτηση και αναγγελία προστατευόμενων χώρων από το Υπουργείο. Η χρήση της υπηρεσίας αυτής είναι φανερή όταν πρόκειται ιδίως να ξεκινήσει εκσκαφή για ανέγερση ακινήτου σε «κρίσιμες» τοποθεσίες, οπότε και θα πρέπει να ενημερωθεί η αρχαιολογική υπηρεσία¹⁵⁹.

Άλλοι φορείς

Πέραν των προαναφερθέντων δημοσίων ιδιοκτητών μεγάλου χαρτοφυλακίου ακίνητης περιουσίας, υφίστανται και άλλοι με διαφορετικής φύσης ακίνητα (εκτός των ορίων αυτού του συγγράμματος).

Υπουργείο Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων

Το Υπουργείο Αγροτικής Ανάπτυξης & Τροφίμων διαθέτει στην κατοχή του δάση, λιβάδια, ιχθυοτροφεία, κτλ¹⁶⁰, δηλαδή σχετικές με την αγροτική εκμετάλλευση γαίες. Μέσω του ΟΠΕΚΕΠΕ¹⁶¹ γίνεται προσπάθεια ψηφιοποίησης και καταγραφής των συγκεκριμένων εκτάσεων σε ενιαία βάση δεδομένων¹⁶² που τηρείται στη Διεύθυνση διαχείρισης ακίνητης περιουσίας του Υπουργείου. Η διαδικασία γίνεται bottom-2-top, δηλαδή μέσω των ΔΑΟΚ-ΠΕ¹⁶³ κάθε περιφερειακής ενότητας (πρώην «νομού») της χώρας. Κάθε τέτοια διεύθυνση αποστέλλει τα στοιχεία στην κεντρική υπηρεσία του Υπουργείου, όπου και διατηρείται η ηλεκτρονική βάση. Τα στοιχεία που περιλαμβάνει χρονολογούνται από το 2007 και έπειτα (όταν ξεκίνησε η όλη διαδικασία).

Υπουργία Ανάπτυξης και Επενδύσεων / Περιβάλλοντος και Ενέργειας

Τα δύο Υπουργεία είναι συναρμόδια για την εκμετάλλευση:

- Λατομείων βιομηχανικών ορυκτών ή μαρμάρων¹⁶⁴.

¹⁵⁸ http://listedmonuments.culture.gr/search_declarations.php.

¹⁵⁹ Βλ. Αδαμοπούλου, Ε., κ.α. (2018), σελ. 103. Ως βασικός νόμος για την προστασία της πολιτιστικής κληρονομιάς στη χώρα είναι ο Ν.3028/2002 (ΦΕΚ 153/Α/28-06-2002).

¹⁶⁰ Οι λεπτομέρειες σχετικά με την μίσθωση / παραχώρηση χρήσης αγροτικών ακινήτων περιγράφονται στο άρ. 7 του Ν.4061/2012 (ΦΕΚ 66/Α/22-03-2012). Μάλιστα υφίσταται συγκεκριμένη μοριοδότηση των υποψηφίων, ανάλογα με διάφορα κριτήρια (πχ άνεργοι, νέοι αγρότες, πτυχιούχοι γεωτεχνικής σχολής, επαγγελματίες αγρότες, κτλ).

¹⁶¹ Οργανισμός Πληρωμών και Ελέγχου Κοινοτικών Ενισχύσεων Προσανατολισμού και Εγγυήσεων. Είναι ο ελληνικός φορέας πληρωμών των κοινοτικών ενισχύσεων για την γεωργία από το 2001 και εποπτεύεται από το Υπουργείο Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων (<https://www.opekepe.gr>).

¹⁶² Η ηλεκτρονική πλατφόρμα για την ενοικίαση δημόσιας γεωργικής γης: <http://migis.minagric.gr>.

¹⁶³ Διευθύνσεις Αγροτικής Οικονομίας και Κτηνιατρικής.

¹⁶⁴ Μέρος Β (Έρευνα και εκμετάλλευση λατομικών ορυκτών και άλλες διατάξεις), άρ. 43-72 του Ν.4512/2018 (ΦΕΚ 5/Α/17-01-2018), σε συνδυασμό με τον Ν. 4442/2016 (κεφάλαιο ΙΒ, άρ. 57 - 67).

- Μεταλλείων¹⁶⁵. Η πιο πρόσφατη, μεγάλη και γνωστή εφαρμογή της ήταν για την εταιρεία Ελληνικός Χρυσός¹⁶⁶.
- Αλυκών¹⁶⁷.

Υπουργείο Υποδομών και Μεταφορών

Τα περισσότερα και μεγαλύτερα αεροδρόμια της χώρας ανήκουν ιδιοκτησιακά στο Υπουργείο Υποδομών και Μεταφορών και στο Υπουργείο Οικονομικών (από κοινού) και η παραχώρηση της χρήσης τους έχει γίνει στο ΤΑΙΠΕΔ¹⁶⁸. Κάποια μικρότερα ανήκουν σε ΟΤΑ (πχ Λέρου)¹⁶⁹.

Υπουργείο Ναυτιλίας και Νησιωτικής Πολιτικής

Οι μεγαλύτεροι και στρατηγικότεροι από τους λιμένες της χώρας (ΟΛΠ, ΟΛΘ, κτλ)¹⁷⁰ ιδιοκτησιακά παραμένουν από κοινού στο Υπουργείο Ναυτιλίας και Νησιωτικής Πολιτικής και στο Υπουργείο Οικονομικών, αλλά η χρήση τους έχει μεταφερθεί στο ΤΑΙΠΕΔ. Οι μικρότεροι λιμένες παραμένουν σε ΟΤΑ, ως ιδιοκτησία μέσω των λιμενικών ταμείων). Στις αποφάσεις για την εκμετάλλευση όλων τους παρεμβαίνει και η ΡΑΛ¹⁷¹ ως ρυθμιστική αρχή.

Μέσω αυτών καταργήθηκαν όλες οι προηγούμενες ρυθμίσεις για αδειοδότηση λατομείων (Ν.669/1977, Ν.1428/1984 και Ν.2115/1993).

Επίσης, σε συνδυασμό με τον Ν.4442/2016 (ΦΕΚ 230/Α/07-12-2016) για την απλοποίηση της αδειοδότησης, καταργήθηκε η άδεια εκμετάλλευσης. Η άδεια αυτή αντικαταστάθηκε από το καθεστώς έγκρισης εκμετάλλευσης (σύμβαση μίσθωσης) και (σε ορισμένες περιπτώσεις) από τη «γνωστοποίηση» εκμετάλλευσης που διενεργείται ηλεκτρονικά στο πληροφοριακό σύστημα Notify Business (<https://notifybusiness.gov.gr>). Περισσότερες λεπτομέρειες για το καθεστώς αδειοδότησης, βλ. <https://ypen.gov.gr/energeia/oryktes-protos-yles/latomeia/adeiodotisi>.

¹⁶⁵ Κεφάλαιο ΙΓ (Απλούστευση πλαισίου έρευνας και άσκησης δραστηριοτήτων εκμετάλλευσης μεταλλείων), άρ. 68-76 του Ν. 4442/2016 (ΦΕΚ 230/Α/07-12-2016), όπως τροποποιήθηκε με τον Ν.4512/2018, καθώς και στον Κανονισμό Μεταλλευτικών και Λατομικών Εργασιών. Προηγούμενες ρυθμίσεις: Ν.Δ.210/1973, Ν.274/1976 και Ν.4203/2013).

¹⁶⁶ Κύρωση της επενδυτικής συμφωνίας με την ανώνυμη εταιρεία «Ελληνικός Χρυσός μονοπρόσωπη ανώνυμη εταιρεία μεταλλείων και βιομηχανίας χρυσού» με το Ν.4785/2021 (ΦΕΚ 42/Α/23-03-2021).

¹⁶⁷ Η εκμετάλλευση όλων των αλυκών στην ελληνική επικράτεια γίνεται από την εταιρεία Ελληνικές Αλυκές ΑΕ (<https://saltworks.gr>) που ανήκει στην ΕΕΣΥΠ κατά 55,19%, στο Δήμο Μεσολογγίου κατά 10,19% και στην εταιρεία «Κάλας ΑΕ - ΚΕ Καλαμαράκης ΑΕΒΕ» κατά 24,81% (το υπόλοιπο 9,81% ανήκει σε μικρότερους μετόχους με συμμετοχή μικρότερη του 5%). Είχε συσταθεί ως εταιρεία βάσει του Ν.1822/1988 (ΦΕΚ 272/Α/08-12-1988). Για περισσότερες λεπτομέρειες, βλ. ΕΕΣΥΠ (2018), σελ. 260-269.

¹⁶⁸ Η λίστα όλων των ελληνικών αερολιμένων, όπως παρατίθενται από την ΥΠΙΑ: <http://www.ypa.gr/profile/organization/regional-services>.

¹⁶⁹ Οι δημοτικοί αερολιμένες της χώρας, όπως παρατίθενται από την ΥΠΙΑ: <http://www.ypa.gr/profile/organization/regional-services/municipal-airports>.

¹⁷⁰ Όλοι οι οργανισμοί λιμένων της χώρας (από την Ένωση Λιμένων Ελλάδος): <https://www.elime.gr/limania>.

¹⁷¹ Ρυθμιστική Αρχή Λιμένων (<http://www.raports.gr>).

II. Θεσμική πλευρά (ΕΤΑΔ & ΓΓΔΠ)

Γενική Γραμματεία Δημόσιας Περιουσίας (ΓΓΔΠ)

Δομή

Θεσμικά το κομμάτι της δημόσιας περιουσίας οργανώνεται κάτω από τη Γενική Γραμματεία Δημόσιας Περιουσίας του Υπουργείου Οικονομικών¹⁷². Η ΓΓΔΠ περιέχει όλο το διοικητικό μηχανισμό χειρισμού των ακινήτων ιδιοκτησίας του Υπουργείου Οικονομικών:

- Γ/Δ Δημόσιας Περιουσίας και Κοινοφελών Περιουσιών
 - Δ/νση Δημόσιας Περιουσίας
 - Τμήμα Δημόσιων και Ανταλλάξιμων Κτημάτων
 - Τμήμα Αιγιαλού και Παραλίας
 - Τμήμα Απαλλοτριώσεων
 - Τμήμα Συντονισμού και Παρακολούθησης Οικονομικών Στοιχείων
 - Δ/νση Κοινοφελών Περιουσιών
 - Τμήμα Εκκαθάρισης
 - Τμήμα Εποπτείας
 - Τμήμα Σχολαζουσών Κληρονομιών
 - Δ/νση Τεχνικών Υπηρεσιών
 - Τμήμα Τεχνικών Θεμάτων
 - Τμήμα Μελετών Έργων και Στέγασης
 - Τμήμα Κατασκευής και Συντήρησης Έργων
 - Τμήμα Προσδιορισμού Αξιών Ακινήτων (έχει μεταφερθεί στη Γ/Δ Οικονομικής Πολιτικής)
 - Κτηματικές Υπηρεσίες
 - 3 Δ/νσεις¹⁷³ στις μεγαλύτερες πληθυσμιακά περιοχές.
 - 51 Τμήματα¹⁷⁴

¹⁷² Κεφάλαιο ΣΤ, Αρ. 71-78 του Π/Δ 142/2017 (ΦΕΚ 181/23-11-2017).

¹⁷³ 1) Αθηνών & Ανατολικής Αττικής, 2) Πειραιά, νήσων και Δυτικής Αττικής, 3) Θεσσαλονίκης.

Ειδικότερα οι Κτηματικές Υπηρεσίες επιπέδου Διεύθυνσης διαρθρώνονται σε 3 τμήματα και 2 γραφεία: τμήμα Δημόσιων και Ανταλλάξιμων Κτημάτων, Απαλλοτριώσεων και Κοινοφελών Περιουσιών, τμήμα Αιγιαλού και Παραλίας, Τεχνικό τμήμα, γραφείο Δικαστικών Ενεργειών, γραφείο Γραμματειακής Υποστήριξης.

¹⁷⁴ Αρ. 78§ του Π/Δ 142/2017 (ΦΕΚ 181/23-11-2017). Πιο συγκεκριμένα (με τις έδρες καθεμιάς σε παρένθεση): Αιτωλοακαρνανίας (Μεσολόγγι), Αργολίδας (Ναύπλιο), Αρκαδίας (Τρίπολη), Άρτας

- Αυτοτελές Γραφείο Ελληνικού
- Αυτοτελές Τμήμα Μητρώου Ακίνητης Περιουσίας

Κτηματικές υπηρεσίες

Οι κτηματικές υπηρεσίες αποτελούν τον αποκεντρωμένο βραχίονα του Κράτους για την εφαρμογή της διαχείρισης της Δημόσιας Περιουσίας. Οι αρμοδιότητές τους συνοψίζονται στους εξής τρεις γενικούς άξονες¹⁷⁵:

- Αποτελεσματικότερη καταγραφή και προστασία της Δημόσιας Περιουσίας. Αυτό σημαίνει:
 - Διοικητικός καθορισμός αιγιαλού, παραλίας, παλαιού αιγιαλού, καθώς και όχθης, παρόχθιας ζώνης και παλαιάς όχθης πλεύσιμων ποταμών και μεγάλων λιμνών.
 - Διερεύνηση και αποκάλυψη της ιδιωτικής περιουσίας του Δημοσίου (αρμοδιότητας του Υπουργείου Οικονομικών).
 - Τήρηση (φυσικού και ψηφιακού) αρχείου κτηματολογικών στοιχείων, για τα δημόσια και ανταλλάξιμα κτήματα και τις απαλλοτριώσεις, με συστηματική ενημέρωση των χωρικών, περιγραφικών και λοιπών πληροφοριών τους.
 - Η διενέργεια αυτοψιών, συντήρηση και λήψη μέτρων προστασίας των δημοσίων ακινήτων, των ακινήτων κοινωφελών περιουσιών και σχολαζουσών κληρονομιών.
- Αποτελεσματικότερη αξιοποίηση της Δημόσιας Περιουσίας αρμοδιότητας της ΓΓΔΠ. Εδώ υπάγονται:
 - Η εξοικονόμηση πόρων από τη στέγαση δημοσίων υπηρεσιών (για μίσθωση ακινήτων μόνο ιδιοκτησίας του Υπουργείου Οικονομικών)¹⁷⁶.
 - Η εκμίσθωση των ακινήτων κοινωφελών περιουσιών.

(Άρτα), Αχαΐας (Πάτρα), Βοιωτίας (Λιβαδειά), Γρεβενών (Γρεβενά), Δράμα (Δράμα), Δωδεκανήσων Α' (Ρόδο), Δωδεκανήσων Β' (Κω), Έβρου (Αλεξανδρούπολη), Εύβοιας (Χαλκίδα), Ευρυτανίας (Καρπενήσι), Ζακύνθου (Ζάκυνθος), Ηλείας (Πύργο), Ημαθίας (Βέροια), Ηρακλείου (Ηράκλειο), Θεσπρωτίας (Ηγουμενίτσα), Ιωαννίνων (Ιωάννινα), Καβάλας (Καβάλα), Καρδίτσας (Καρδίτσα), Καστοριάς (Καστοριά), Κέρκυρας (Κέρκυρα), Κεφαλληνίας (Κεφαλονιά), Κιλκίς (Κιλκίς), Κοζάνης (Κοζάνη), Κορίνθου (Κόρινθος), Κυκλάδων Α' (Σύρο), Κυκλάδων Β' (Νάξος), Λακωνίας (Σπάρτη), Λάρισας (Λάρισα), Λασιθίου (Άγιο Νικόλαο), Λέσβου (Μυτιλήνη), Λευκάδας (Λευκάδα), Μαγνησίας (Βόλο), Μεσσηνίας (Καλαμάτα), Ξάνθης (Ξάνθη), Πέλλας (Έδεσσα), Πιερίας (Κατερίνη), Πρέβεζας (Πρέβεζα), Ρεθύμνου (Ρέθυμνο), Ροδόπης (Κομοτηνή), Σάμου (Σάμος), Σερρών (Σέρρες), Τρικάλων (Τρίκαλα), Φθιώτιδας (Λαμία), Φλώρινας (Φλώρινα), Φωκίδας (Αμφίσσα), Χαλκιδικής (Πολύγυρος), Χανίων (Χανιά) και Χίου (Χίος).

¹⁷⁵ Αρ. 78§ του Π/Δ 142/2017 (ΦΕΚ 181/23-11-2017).

¹⁷⁶ Η μίσθωση ακινήτων του Υπουργείου Οικονομικών από ιδιώτες, γίνεται συνήθως μέσω της ΕΤΑΔ (μέσω παραχώρησης σε αυτή για εκμετάλλευση).

- Ταχύτερη διευθέτηση των υποθέσεων της Δημόσιας Περιουσίας. Αυτό περιλαμβάνει:
 - Ενέργειες αναγκαστικών απαλλοτριώσεων (όπως προβλέπονται στο σχετικό Κώδικα¹⁷⁷).
 - Έκδοση των σχετικών τίτλων κυριότητας (παραχωρητήρια).
 - Δήλωση στο Κτηματολόγιο των απαλλοτριώσεων και των ανταλλάξιμων κτημάτων.
 - Προτάσεις για τροποποίηση / επικαιροποίηση της σχετικής νομοθεσίας.
 - Παροχή απόψεων στα δικαστήρια και εκτέλεση δικαστικών αποφάσεων για σχετικές υποθέσεις δημόσιας περιουσίας.

Αυτοτελές γραφείο Ελληνικού¹⁷⁸

Οι αρμοδιότητές του Γραφείου Ελληνικού περιλαμβάνουν ότι σχετίζεται με τα έργα εντός του Μητροπολιτικού Πόλου Ελληνικού-Αγίου Κοσμά, και πιο συγκεκριμένα¹⁷⁹:

- Παρακολούθηση της εφαρμογής του Σχεδίου Ανάπτυξης της περιοχής.
- Επικοινωνία και ενημέρωση των ενδιαφερομένων για τις διαδικασίες αδειοδότησης των έργων, δραστηριοτήτων, εγκαταστάσεων και κτιρίων εντός των χώρων.
- Παραλαβή αιτήσεων, έλεγχος και μέριμνα για την πληρότητα των φακέλων και έκδοση αδειών δόμησης και κατεδάφισης εντός του πόλου. Επίσης χορήγηση κάθε άλλης άδειας ή έγκρισης που είναι απαραίτητη για την πραγματοποίηση των έργων και δραστηριοτήτων αυτών.
- Γραμματειακή / διοικητική υποστήριξη του Κεντρικού Συμβουλίου Διοίκησης για την αξιοποίησή του.

Στην ουσία, το τμήμα συστάθηκε ως υπηρεσία μιας στάσης για το Μητροπολιτικό Πόλο, λόγω της ιδιαίτερα στρατηγικής του σημασίας.

Βάσεις Δεδομένων

ΜΑΠ & Αυτοτελές Τμήμα Μητρώου Ακίνητης Περιουσίας

Το συγκεκριμένο αυτοτελές τμήμα του Υπουργείου Οικονομικών φιλοδοξεί να αποτελέσει το κεντρικό σημείο αναφοράς / κόμβο της καταλογοποίησης όλης της

¹⁷⁷ Ν.2882/2001 (ΦΕΚ 17/Α/06-02-2001), όπως έχει ενημερωθεί με τον 4812/2021 (ΦΕΚ 110/Α/30-06-2021).

¹⁷⁸ Το Γραφείο Ελληνικού μεταφέρθηκε τον Ιούνιο του 2021 από τη ΓΔΔΠ του Υπουργείου Οικονομικών στη ΓΓ Χωροταξίας και Αστικού Περιβάλλοντος του Υπουργείου Περιβάλλοντος και Ενέργειας. Αρ. 113 του Ν.4804/2021 (ΦΕΚ 90/Α/05-06-2021).

¹⁷⁹ Αρ. 72 του Π/Δ 142/2017 (ΦΕΚ 181/23-11-2017).

δημόσιας ακίνητης περιουσίας. Πυρήνας του τμήματος είναι το σύστημα του ΜΑΠ (Μητρώου Ακίνητης Περιουσίας), το οποίο (όταν ολοκληρωθεί) θα διαθέτει πλήρη στοιχεία των ακινήτων του Δημοσίου¹⁸⁰. Σημαντική ώθηση θα δοθεί με την ολοκλήρωση του Ελληνικού Κτηματολογίου, καθώς το ΜΑΠ θα έχει τη διασύνδεση με αυτό για να ταυτοποιεί επίσημα τα ακίνητα και να συλλέγει περισσότερες και ενημερωμένες πληροφορίες (πχ έλεγχο νομιμότητας)¹⁸¹.

Οι αρμοδιότητες του τμήματος πηγάζουν από τη διαχείριση του ΜΑΠ¹⁸²:

- Σύνταξη και επικαιροποίηση του ΜΑΠ του Δημοσίου και των φορέων του¹⁸³.
- Παρακολούθηση της κανονικής, διαρκούς και ασφαλούς λειτουργίας του ΜΑΠ και της ορθότητας καταχώρησης των δεδομένων σε αυτό.
- Συνδρομή στον Υπουργό Οικονομικών για τα θέματα παρακολούθησης των ακινήτων που μεταβιβάστηκαν ή πρόκειται να μεταβιβαστούν στην ΕΕΣΥΠ (αρ. 184 του Ν.4389/2016).
- Συντονισμός των ενεργειών των αρμοδίων υπηρεσιών της ΓΓΔΠ και της ΕΤΑΔ σε θέματα ωρίμανσης και αξιοποίησης ακινήτων.
- Έκδοση αναφορών και στατιστικών στοιχείων από το ΜΑΠ προς τον Υπουργό Οικονομικών, τους κατά περίπτωση αρμόδιους Υπουργούς και τη ΓΓ Συντονισμού.

ΨΥΔΗΠΕΕΚ

Το ολοκληρωμένο πληροφοριακό σύστημα ΨΥΔΗΠΕΕΚ¹⁸⁴ (Ψηφιακές Υπηρεσίες Δημόσιας Περιουσίας και Εθνικών Κληροδοτημάτων) αποτελεί την διακριτή βάση δεδομένων για τις Κοινωφελείς Περιουσίες (/ κληροδοτήματα)¹⁸⁵. Στις δυνατότητες online διαχείρισής του περιλαμβάνονται:

- Η υποβολή αίτησης για τη λήψη υποτροφίας ή οικονομικής ενίσχυσης από τις κοινωφελείς περιουσίες.

¹⁸⁰ Εδώ πρέπει να σημειωθεί ότι εξαιρούνται της καταχώρησης στο Μητρώο τα ακίνητα των ΟΤΑ Α και Β βαθμού (δήμοι και περιφέρειες), καθώς και των ΝΠΔΔ και της Εκκλησίας.

¹⁸¹ Τα πεδία που περιέχει το Μητρώο σήμερα είναι νομικά (συμβόλαια, παραχωρητήρια κτλ.), τεχνικά (τοπογραφικά διαγράμματα, πολεοδομικά, τεχνικές εκθέσεις κτλ.) και περιγραφικά της υφιστάμενης κατάστασης των ακινήτων.

¹⁸² Όπως αποτυπώνονται στο αρ. 73 του Π/Δ 142/2017 (ΦΕΚ 181/Α/23-11-2017). Το Μητρώο Ακίνητης Περιουσίας συστάθηκε με το αρ. 20§2 του Ν..3965/2011 (ΦΕΚ 113/Α/18-05-2011).

¹⁸³ Ειδικότερα των Υπουργείων, των ΝΠΔΔ, των δημοσίων επιχειρήσεων στις οποίες το Δημόσιο κατέχει το σύνολο του μετοχικού τους κεφαλαίου, των δημοσίων οργανισμών και της ΕΕΣΥΠ ΑΕ.

Βλ. παραπάνω σελ. 13 «Κράτος».

¹⁸⁴ <https://www.gsis.gr/polites-epiheiriseis/aigialoi-dimosia-perioysia/psifiakes-ypiresies-koinofelon-perioysion-psydipeek>

¹⁸⁵ Βλ. παραπάνω σελ. 16 «Κοινωφελείς περιουσίες».

- Η υποβολή αιτήσεων για το μητρώο εκτελεστών διαθηκών, εκκαθαριστών και διαχειριστών κοινωφελών περιουσιών ή ιδρυμάτων και κηδεμόνων σχολαζουσών κληρονομιών¹⁸⁶.
- Διαχείριση υποχρεώσεων που απορρέουν από τις διατάξεις του Ν.4182/2013.

Η ψηφιακή πλατφόρμα ΨΗΔΥΠΕΕΚ είναι κοινή για τις κτηματικές υπηρεσίες και το αυτοτελές τμήμα Μητρώου Ακίνητης Περιουσίας (η ψηφιακή εφαρμογή του ΜΑΠ εντάσσεται εκεί).

Ελληνικό Κτηματολόγιο

Το ΝΠΔΔ Ελληνικό Κτηματολόγιο ιδρύθηκε με το Ν.4512/2018¹⁸⁷. Αποτελεί το μοναδικό θεσμοθετημένο δημόσιο φορέα για τη σύνταξη και λειτουργία του Εθνικού Κτηματολογίου. Ο στόχος είναι σταδιακά να αντικαταστήσει τα υποθηκοφυλακεία με υποκαταστήματα του Κτηματολογίου¹⁸⁸. Μεταξύ των κύριων αρμοδιοτήτων του υπάγονται:

- Η γεωδαιτική και χαρτογραφική κάλυψη της χώρας και η δημιουργία και τήρηση ψηφιακών γεωχωρικών δεδομένων.
- Υλοποιεί την οριστική, χωρίς αμφισβητήσεις, καταγραφή και κατοχύρωση της ιδιωτικής και δημόσιας ιδιοκτησίας.
- Καταγραφή όλων των πράξεων που δημιουργούν ή αλλάζουν δικαιώματα σε ακίνητα. Επιπλέον τα δικαιώματα από χρησικτησία (η οποία αποτελεί τον συνηθέστερο ίσως τρόπο κτήσης κυριότητας λόγω του άτυπου των μεταβιβάσεων, ιδίως στην επαρχία).
- Εγγύηση των νομικών πληροφοριών που καταγράφει, καθώς η καταχώριση κάθε πράξης γίνεται μόνο μετά από ουσιαστικό έλεγχο νομιμότητας. Όλα τα στοιχεία του έχουν αποδεικτικό χαρακτήρα, εξασφαλίζοντας τη μεγαλύτερη δυνατή δημοσιότητα και ασφάλεια των συναλλαγών.
- Αποκάλυψη και συστηματική καταγραφή της δημόσιας ακίνητης περιουσίας.

¹⁸⁶ Το μητρώο αυτό προβλέπεται στο αρ. 16 του Ν.4182/2013.

¹⁸⁷ Τυπικά ιδρύθηκε με το Ν.4512/2018 (ΦΕΚ 5/Α/17-01-2018), αλλά ουσιαστικά υφίσταται από 1995 ως Κτηματολόγιο ΑΕ (με την ΚΥΑ 81706/6085/06-10-1995, ΦΕΚ 872/Β/19-10-1995). Για πληροφορίες, βλ. <https://www.ktimatologio.gr/> και <https://www.ktimatologio.gr/photo/medium/202104/vx6bcr1619692178172.pdf> (Στρατηγικό Σχέδιο 2021-2024). Επίσης βλ. Καλογιάννη, Ε. (2012), σελ. 82-90.

¹⁸⁸ Βλ. <https://www.ktimatologio.gr/posts/anakoinoseis-katargisis-ypothikofylakeion-kai-idrysis-ktimatologikon-grafeion>

- Προστατεύει αποτελεσματικότερα το περιβάλλον, αφού η αμετάκλητη οριοθέτηση των δασών και του αιγιαλού θα αποτελέσει το σοβαρότερο εμπόδιο για καταπατητές.

Το Εθνικό Κτηματολόγιο καθαυτό είναι ένα ενιαίο πληροφοριακό σύστημα (ε-κτηματολόγιο)¹⁸⁹, που καταγράφει τις νομικές, τεχνικές και άλλες πρόσθετες πληροφορίες για όλα τα ακίνητα στην ελληνική επικράτεια και τα δικαιώματα πάνω σε αυτά.

e-ΑΠΑΑ & Τμήμα Προσδιορισμού Αξιών Ακινήτων

Μια άλλη ενδιαφέρουσα και εξελισσόμενη βάση δεδομένων ελέγχεται από το αυτοτελές τμήμα Εκτιμήσεων και Προσδιορισμού Αξιών Ακινήτων, που στοχεύει μακροπρόθεσμα να αποτελέσει το επίσημο σημείο ενημέρωσης για τις τιμές ακινήτων στη χώρα (αντικαθιστώντας όλους τους υφιστάμενους)¹⁹⁰. Πρόκειται για την e-ΑΠΑΑ των αντικειμενικών αξιών ακινήτων¹⁹¹. Ωστόσο, παράλληλα υφίσταται και ένα άλλο «δίδυμο» σύστημα που ονομάζεται ΜΑΜΑ¹⁹² και το οποίο απεικονίζει με διάφορα φίλτρα (περιοχή, εμβαδό m², παλαιότητα, κτλ) τις ενδεικτικές αγοραίες τιμές των ακινήτων. Στρατηγικός στόχος του τμήματος είναι να αυτοματοποιηθεί πλήρως η προσαρμογή των τιμών των αντικειμενικών σε αυτές της αγοράς¹⁹³.

Ο χειρισμός των βάσεων αυτών περιβάλλεται με τις εξής αρμοδιότητες του τμήματος¹⁹⁴:

- Αντληση στοιχείων αξιών ακινήτων από διάφορους φορείς (του Δημοσίου, των ΝΠΔΔ και του ιδιωτικού τομέα), ανάλυση, στατιστική επεξεργασία και απεικόνισή τους σε ενιαίο γεωχωρικό υπόβαθρο.
- Η σύνταξη Πινάκων Τιμών Ακινήτων και η απεικόνιση Ζωνών Τιμών σε χαρτογραφικό υπόβαθρο.
- Εισήγηση για τον καθορισμό των συντελεστών και των λοιπών παραμέτρων του συστήματος, καθώς και προτάσεις βελτίωσης (εξέλιξης / αναβάθμισης /

¹⁸⁹ <https://www.ktimanet.gr>

¹⁹⁰ Ο ρόλος αυτός σήμερα έχει ως de facto φορείς (λόγω συχνότητας χρήσης) την Τράπεζα της Ελλάδος (παρέχει τα στοιχεία μελετών της σε περιοδικά διαστήματα στο <https://www.bankofgreece.gr/statistika/agora-akinhtwn>), αλλά και ιδιωτικούς φορείς (γνωστά sites όπως <https://www.spitogatos.gr/deiktis-timon>).

¹⁹¹ Βλ. παρακάτω σελ. 108 «Αντικειμενικές αξίες».

¹⁹² Μητρώο Αξιών Μεταβιβάσεων Ακινήτων: <https://www1.gsis.gr/dsae2/trxregistry/faces/pages/mainmenu/edit.xhtml>

¹⁹³ Βλ. https://www.imerisia.gr/oikonomia/17167_antikeimenikes-axies-erhetai-aytomati-e-anaprosarmogi-anakamptei-i-agora-akiniton

¹⁹⁴ Αρ. 77§4.δ του Π/Δ 142/2017 (181/23-11-2017). Με το αρ. 1 του Π/Δ 47/2021 (ΦΕΚ 121/13-07-2021), το τμήμα μεταφέρθηκε προσφάτως στη Γ/Δ Οικονομικής Πολιτικής.

επέκτασης) του συστήματος προσδιορισμού Μεσοσταθμικών Εμπορικών Αξιών Ακινήτων και του νομοθετικού του πλαισίου.

- Συνδρομή των υπηρεσιών του Υπουργείου Οικονομικών και άλλων δημοσίων φορέων για την εκτίμηση ή την αξιοποίηση της Δημόσιας Περιουσίας και των Κοινοφελών Περιουσιών, μέσω της παροχής κατευθύνσεων και στοιχείων αξιών από το Μητρώο Αξιών Ακινήτων.

Μητρώο Εκτιμητών Δημοσίου

Στο Υπουργείο Οικονομικών τηρείται και το Μητρώο Πιστοποιημένων Εκτιμητών (ΜΠΕ), το οποίο βασίζεται στις ρυθμίσεις του Ν.4152/2013¹⁹⁵. Η έννοια του «Πιστοποιημένου εκτιμητή» αναφέρεται σε φυσικά ή νομικά πρόσωπα, τα οποία διενεργούν εκτιμήσεις και έχουν καταχωρηθεί στο Μητρώο (ΜΠΕ), κατόπιν αίτησής τους¹⁹⁶. Υφίστανται 6 εξειδικευμένοι κλάδοι¹⁹⁷ εκτιμήσεων, εκ των οποίων ένας εκτιμητής μπορεί να πιστοποιηθεί σε περισσότερους του ενός.

Στη σχετική ιστοσελίδα του Υπουργείου¹⁹⁸ υφίσταται πλήρης κατάλογος των πιστοποιημένων εκτιμητών (ανά κλάδο πιστοποίησης, πιστοποιητικό και επαγγελματική ιδιότητα), αλλά και των διενεργηθεισών εκτιμήσεων τους. Η διοικητική διαχείριση του Μητρώου έχει ανατεθεί στο Τμήμα Διαρθρωτικών Μεταρρυθμίσεων του Υπουργείου¹⁹⁹.

Χαρτοφυλάκιο ΓΔΔΠ

Τα ακίνητα που χειρίζεται η ΓΔΔΠ ανήκουν στις εξής κατηγορίες²⁰⁰:

- Αιγιαλοί, παραλίες, παρόχθιες εκτάσεις και υδρότοποι.

¹⁹⁵ Παραγρ. Γ του Ν.4152/2013, σελ. 1589-1593 (ΦΕΚ 107/Α/09-05-2013).

¹⁹⁶ Εδώ πρέπει να διευκρινίσει προς αποφυγή σύγχυσης ότι, είναι άλλη η επαγγελματική πιστοποίηση ενός εκτιμητή ακινήτων μέσω των αναγνωρισμένων απ' το Εθνικό Σύστημα Διαπίστευσης (ΕΣΥΔ) φορέων (πχ RICS, TEGOVA rev, κτλ), και άλλη η πιστοποίηση που αναφέρεται στο Ν.4152/2013. Η τελευταία προϋποθέτει την προϋπαρξη της πρώτης, συν αίτηση γι' αυτή, συν επιτυχία στις σχετικές εξετάσεις. Η δεύτερη πιστοποίηση αφορά το κατά πόσο το ίδιο το Κράτος έχει «αποδεχθεί» κάποιον εκτιμητή ως κατάλληλο και διαθέσιμο για εκτιμήσεις (όχι μόνο ακινήτων).

¹⁹⁷ Οι 6 κλάδοι εκτιμητών είναι για:

- Ακίνητα (και εμπράγματα δικαιώματα σε αυτά).
- Μηχανολογικό και Τεχνικό εξοπλισμό / Βιομηχανικές εγκαταστάσεις.
- Άυλα αγαθά (περιλαμβανομένων δικαιωμάτων βιομηχανικής και εμπορικής ιδιοκτησίας, πνευματικών και συγγενικών δικαιωμάτων).
- Πλοία.
- Επιχειρήσεις (για χρήση κυρίως σε συγχωνεύσεις και εξαγορές).
- Κινητά κάθε είδους (πχ έργα τέχνης).

¹⁹⁸ Βλ. <https://www.gsis.gr/dimosia-dioikisi/loipes-ypiresies-dd/mitroo-pistopoiimenon-ektimiton-dimosion>

¹⁹⁹ Της Διεύθυνσης Μακροοικονομικής Πολιτικής και Προβλέψεων, της Γ/Δ Οικονομικής Πολιτικής. Αρ. 34§2.δ του Π/Δ 142/2017 (ΦΕΚ 181/Α/23-11-2017).

²⁰⁰ Για τις έννοιες, βλ. παραπάνω σελ. 12 «Ειδικότερες έννοιες ακίνητης περιουσίας του Δημοσίου».

- Ανταλλάξιμα κτήματα.
- Σχολάζουσες κληρονομίες και ανενεργές παραχωρήσεις.

Υπάρχει κι άλλη μια σημαντική κατηγορία ακινήτων, τα Κληροδοτήματα. Γι αυτά το Υπουργείο Οικονομικών δεν έχει την ιδιοκτησία, αλλά μόνο τη διαχείριση (καθώς ανήκουν σε ιδρύματα).

Πρόκειται (σε απλή διατύπωση) για όσα ακίνητα δεν μεταβιβάστηκαν στην ΕΤΑΔ με βάση το αρ. 196§4 του Ν.4389/2016 και παραμένουν εκτός συναλλαγής²⁰¹.

ΕΤΑΔ

Η ΕΤΑΔ (Εταιρεία Ακινήτων Δημοσίου) αποτελεί το όχημα, σε μορφή ΑΕ, για την αξιοποίηση της ιδιωτικής ακίνητης περιουσίας του Δημοσίου. Ουσιαστικά πρόκειται για μια κρατική ΕΕΑΠ, με σαφώς όμως καθορισμένες εντολές εκμετάλλευσης από τον ουσιαστικό της ιδιοκτήτη, το Κράτος. Λειτουργεί χάριν δημοσίου συμφέροντος, σύμφωνα με τους κανόνες της ιδιωτικής οικονομίας²⁰² και εποπτεύεται από το Υπουργείο Οικονομικών²⁰³.

Οι δραστηριότητες της περιλαμβάνουν:

- Διοίκηση / διαχείριση Δημόσιας Περιουσίας (Τουριστικά, Ολυμπιακά, Αστικά, Αγροτικά και λοιπά ακίνητα).
- Διαχείριση συμβάσεων μίσθωσης ή παραχώρησης ακινήτων.
- Λειτουργία τουριστικών επιχειρηματικών μονάδων ως υποκαταστήματα (μαρίνες, ακτές, ιαματικές πηγές).
- Αξιοποίηση της περιουσίας της, με ιδιωτικές επενδύσεις, μέσω διαγωνισμών εκμίσθωσης. Ανάπτυξη ακινήτων, μέσω συγχρηματοδοτούμενων προγραμμάτων.
- Βραχυχρόνια μίσθωση εγκαταστάσεων και εξωτερικών χώρων σε όλη την Ελλάδα, για τη διεξαγωγή διαφόρων ειδών εκδηλώσεων (εκθέσεων, συναυλιών, συνεδρίων, ημερίδων, δεξιώσεων κτλ).
- Συμμετοχές σε μετοχική σύνθεση άλλων εταιρικών σχημάτων ανάπτυξης, αξιοποίησης και εκμετάλλευσης τουριστικής περιουσίας.

²⁰¹ Βλ. παραπάνω σελ. 9 «Δημόσια περιουσία του Κράτους».

Στη διάταξη του αρ. 196§4 του Ν.4389/2016 αναφέρεται επιπλέον ότι «σε περίπτωση που μέρος ακινήτου εμπίπτει σε μία από τις ανωτέρω εξαιρέσεις, η κυριότητα του μέρους του ακινήτου που δεν εμπίπτει σε μία από τις ανωτέρω εξαιρέσεις μεταβιβάζεται στην ΕΤΑΔ σύμφωνα με τα ανωτέρω».

²⁰² Αρ. 3 του Καταστατικού ΕΤΑΔ 2020-11.

²⁰³ Ειδικά για ακίνητα κυριότητας ΕΟΤ, εποπτεύεται και από το Υπουργείο Τουρισμού.

Σύντομο ιστορικό²⁰⁴

Η ιστορία της ΕΤΑΔ είναι σχετικά παλιά: ξεκινάει το 1979 με την ίδρυση της ΚΕΔ ΑΕ²⁰⁵, στην αρμοδιότητα της οποίας περιήλθε και η διαχείριση της δημόσιας περιουσίας αρμοδιότητας του Υπουργείου Οικονομικών (πλην ορισμένων περιπτώσεων τις οποίες διαχειρίζονται οι Κτηματικές Υπηρεσίες). Μέχρι τότε, την ευθύνη για την καταγραφή, προστασία, διαχείριση και αξιοποίηση της δημόσιας περιουσίας είχε το ίδιο το Υπουργείο.

Σχεδόν 20 χρόνια μετά, το 1998, ξεκινάει και η άλλη συνιστώσα, η ΑΕΑΠ ΕΟΤ²⁰⁶, με σκοπό τη διαχείριση και αξιοποίηση της περιουσίας και των επιχειρηματικών μονάδων²⁰⁷ του ΕΟΤ. 2 χρόνια μετά μετονομάστηκε²⁰⁸ και ξανά το 2004²⁰⁹ σε ΕΤΑ ΑΕ. Επίσης το 2011 συγχωνεύτηκαν οι εταιρείες Ολυμπιακά Ακίνητα ΑΕ²¹⁰ και ΕΤΑ ΑΕ και συστάθηκε η εταιρεία Ελληνικό ΑΕ²¹¹. Το ίδιο έτος ιδρύθηκε και ο «δίδυμος αδελφός» της ΕΤΑΔ, το ΤΑΙΠΕΔ²¹².

Η σημερινή της μορφή διαμορφώθηκε ουσιαστικά το 2011, με τη συγχώνευση των 3 σχημάτων ακίνητης περιουσίας του Δημοσίου (ΚΕΔ ΑΕ + ΕΤΑ ΑΕ + Ολυμπιακά Ακίνητα ΑΕ) και τη μετονομασία τους σε ΕΤΑΔ ΑΕ²¹³. Το 2015 εντάσσεται ως 4η εταιρεία στην ΕΤΑΔ και η «Παράκτιο Αττικό Μέτωπο ΑΕ»²¹⁴.

²⁰⁴ Για το διάγραμμα της ιστορικής πορείας της ΕΤΑΔ, βλ. ΕΕΣΥΠ (2018), σελ. 55.

Επίσης για το νομοθετικό ιστορικό, βλ. αρ. 1 του Καταστατικού της ΕΤΑΔ.

²⁰⁵ Ν.973/1979 «Περί συστάσεως Κτηματικής Εταιρίας του Δημοσίου» (ΦΕΚ 226/Α/27-09-1979).

²⁰⁶ Κεφ. Β, άρ. 12-23 του Ν.2636/1998 «Σύσταση ανώνυμης εταιρίας για τη διαχείριση της περιουσίας του ΕΟΤ» (ΦΕΚ 198/Α/27-08-1998). Η διάρκεια της εταιρίας ορίστηκε τότε για 99 έτη.

²⁰⁷ Αρ. 13§3 του Ν.2636/1998: «Ως επιχειρηματικές μονάδες του ΕΟΤ νοούνται οι τουριστικές μονάδες του, ιδίως οι ξενοδοχειακές μονάδες και οι μονάδες των ιαματικών πηγών, των επιχειρήσεων Καζίνο Πάρνηθας και Κέρκυρας, των τουριστικών περιπτέρων, των ακτών, των τουριστικών λιμένων, καταφυγίων και αγκυροβολίων τουριστικών σκαφών, των χιονοδρομικών κέντρων, των σταθμών θαλαμηγών, των σπηλαίων, των τουριστικών καταστημάτων και εγκαταστάσεων εν γένει και μέσων τουριστικής εξυπηρέτησης κάθε φύσης, οι οποίες ανήκουν κατά κυριότητα στον ΕΟΤ ή υπό τη διοίκηση και διαχείριση αυτού ή που έχουν μισθωθεί από αυτόν».

²⁰⁸ Ελληνικά Τουριστικά Ακίνητα (ΕΤΑ) ΑΕ, με το άρ. 9 του Ν.2837/2000 (ΦΕΚ 178/Α/03-08-2000).

²⁰⁹ Εταιρεία Τουριστικής Ανάπτυξης (ΕΤΑ) ΑΕ, με το άρ. 5 του Ν.3270/2004 (ΦΕΚ 187/Α/11-10-2004).

²¹⁰ Κεφ. Γ, άρ. 16-25 του Ν.3016/2002 (ΦΕΚ 110/Α/17-05-2002). Σκοπός της ήταν η διοίκηση, διαχείριση, χρηματοδότηση της παραγωγής ή κατασκευής και αξιοποίηση της χρήσης των περιουσιακών στοιχείων που προέκυψαν από την εκτέλεση και λειτουργία ολυμπιακών έργων του 2004 που ανήκουν στο Ελληνικό Δημόσιο. Να σημειωθεί ότι οι διατάξεις της εταιρείας πρακτικά αντιγράφουν τις αντίστοιχες της ΕΤΑ ΑΕ και της ΚΕΔ ΑΕ.

²¹¹ Η εταιρεία συστάθηκε στις 31/03/2011, βάσει του αρ. 42 του Ν. 3943/2011 (ΦΕΚ 66/Α/31-03-2011). Της μεταβιβάστηκε ως περιουσία, με το αρ. 7§1 του Ν.4062/2012 (ΦΕΚ 70/Α/30-03-2012), έκταση 6.205.667 m², η οποία συνιστά τον «Μητροπολιτικό Πόλο Ελληνικού – Αγίου Κοσμά».

²¹² Κεφ. Α, αρ. 1-9 του Ν.3986/2011 (ΦΕΚ 152/Α/01-07-2011). Για το ΤΑΙΠΕΔ, βλ. παραπάνω σελ. 22 «ΕΕΣΥΠ & ΤΑΙΠΕΔ» και υποσημείωση 86.

²¹³ Αρ. 66 του Ν.4002/2011 (ΦΕΚ 180/Α/22-08-2011) και την αρ. Δ6Α/1162069/ΕΞ/2011 ΚΥΑ (ΦΕΚ 2779/Β/02-12-2011).

Επιπλέον, βάσει της ΚΥΑ:

Η τελική αλλαγή έγινε το 2016, με την μεταβίβαση στην ΕΕΣΥΠ του 100% των μετοχών της ΕΤΑΔ ΑΕ²¹⁵, της οποίας πλέον αποτελεί άμεση θυγατρική.

Οργανόγραμμα & λειτουργία

Σχέσεις με τον όμιλο της ΕΕΣΥΠ και την ΓΛΑΠ

Η ΕΤΑΔ αποτελεί μέρος του ομίλου της ΕΕΣΥΠ, η οποία αποτελεί και το μοναδικό της μέτοχο²¹⁶. Η γενική της πολιτική καθορίζεται από τη μητρική της εταιρεία: σύμφωνα με το στρατηγικό σχέδιο 2018-2022²¹⁷, η ΕΤΑΔ θα συμβάλει στην αναπτυξιακή προοπτική μέσω της αξιοποίησης των ακινήτων της, ειδικά σε κλάδους όπως ο τουρισμός, τα logistics, η αγροτική οικονομία κτλ, με απώτερο σκοπό την προσέλκυση κεφαλαίων και επενδύσεων.

Η ΕΤΑΔ στην πραγματικότητα αποτελεί έναν όμιλο επιχειρήσεων, εάν λογίσει κανείς και τις συγγενείς της²¹⁸ επιχειρήσεις «Μαρίνα Ζέας ΑΕ»²¹⁹ και «Ελληνικό Καζίνο Πάρνηθας ΑΕ»²²⁰.

-
- Η χαρτογράφηση και η κτηματογράφηση των ακινήτων του Δημοσίου, καθώς και επιλογή των καταλλήλων εξ αυτών για την κάλυψη των στεγαστικών αναγκών των δημοσίων υπηρεσιών, μεταφέρονται ως αρμοδιότητα στη Γενική Γραμματεία Δημόσιας Περιουσίας (ΓΓΔΠ) του Υπουργείου Οικονομικών.
 - Ο Υπουργός Πολιτισμού και Τουρισμού θα διατυπώνει τη σύμφωνη γνώμη του για τα θέματα που αφορούν τα ακίνητα, έργα ή προγράμματα, που ανήκαν πριν τη συγχώνευση, στην εταιρεία Ελληνικά Τουριστικά Ακίνητα ΑΕ.
 - Η αξιοποίηση δημόσιων εκτάσεων για ανέγερση κτιρίων (και μέσω ΣΔΙΤ), ανατίθεται ως δραστηριότητα στον ΟΣΚ ΑΕ.

Η σύσταση της ΕΤΑΔ ως κεντρική δομή διαχείρισης της ακίνητης περιουσίας (εταιρεία real-estate) του Δημοσίου ήταν ειδική πρόβλεψη του μνημονίου που έχει συνάψει η Ελλάδα με τους δανειστές στις 02/05/2010 (Memorandum of Understanding on Specific Economic Policy Conditionality, https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/financial-assistance-eu/which-eu-countries-have-received-assistance/financial-assistance-greece_en). Επίσης βλ. ADMINISTRATIVE REFORMS AND THE EUROZONE CRISIS: A COMPARATIVE STUDY OF GREECE AND PORTUGAL (Manto Lampropoulou 2017).

²¹⁴ Αρ. 24 του Ν.4321/2015 (ΦΕΚ 32/Α/21-03-2015). Η εταιρεία είχε συσταθεί με το αρ. 16 του Ν.4146/2013 (ΦΕΚ 90/Α/18-04-2013). Σκοπός της ήταν η διοίκηση, διαχείριση και αξιοποίηση δημοσίων και ιδιωτικών εκτάσεων, κτιρίων και εγκαταστάσεων της περιοχής μεταξύ του Σταδίου Ειρήνης και Φιλίας και του ακρωτηρίου Σουνίου (εξαιρουμένων ρητώς των εκτάσεων του πρώην αεροδρομίου Ελληνικού, της παράκτιας ζώνης Αγίου Κοσμά Αττικής, του Σταδίου Ειρήνης και Φιλίας (ΣΕΦ), του Αστέρια Βουλιαγμένης και των μαρίνων Αλίμου και Γλυφάδας).

²¹⁵ Αρ. 188§1 και §7 του Ν.4389/2016 (ΦΕΚ 94/Α/27-05-2016).

Για την ΕΕΣΥΠ βλ. παραπάνω σελ. 25 «ΕΕΣΥΠ & ΤΑΙΠΕΔ».

²¹⁶ Δυνάμει του αρ. 188§1 του Ν.4389/2016 (ΦΕΚ 94/Α/27-05-2016) και των αρ. 5-6 του Καταστατικού της ΕΤΑΔ. Το μετοχικό κεφάλαιο της ΕΤΑΔ ανέρχεται σε 309.050.000 €, διαιρούμενο σε 123.620.000 κοινές ονομαστικές μετοχές. Από τις 25/10/2016 η ΕΕΣΥΠ (της οποίας μοναδικός μέτοχος είναι το Ελληνικό Δημόσιο) είναι ο μοναδικός μέτοχος της ΕΤΑΔ (έως τότε το Ελληνικό Δημόσιο ήταν ο μοναδικός άμεσος μέτοχος της ΕΤΑΔ). Να σημειωθεί ότι οι μετοχές της ΕΤΑΔ αποτελούν πράγματα εκτός συναλλαγής κατά την έννοια του αρ. 966 Α/Κ.

Βλ. παραπάνω υποσημείωση 215.

²¹⁷ ΕΕΣΥΠ (2018), σελ. 3.

²¹⁸ Βλ. «Οικονομικές καταστάσεις ΕΤΑΔ 2019», σελ. 83. Στην έκθεση περιλαμβάνεται κι ένα ποσοστό συμμετοχής 22,77% στη Lamda Flisvos Marina ΑΕ, η οποία όμως ανήκει πλέον κατά 100% στην εταιρεία Lamda Development. Περισσότερα βλ.

Η ΓΓΔΠ διατηρεί αποφασιστικό και εποπτικό ρόλο πάνω στην ΕΤΑΔ για διάφορα ζητήματα, κυρίως ως προς τη ρύθμιση του τρόπου μίσθωσης των αιγιαλών και παλαιών αιγιαλών, την ανταλλαγή ακινήτων και τη στέγαση φορέων του δημοσίου.

Οργανόγραμμα

Η οργανωτική δομή της ΕΤΑΔ αποτυπώνεται στο οργανόγραμμά της²²¹ και περιλαμβάνει:

- Διοικητικό της Συμβούλιο (Δ/Σ)
- Διευθύνων Σύμβουλος (CEO)
- Επιτροπή Ελέγχου²²²
 - Μονάδα εσωτερικού ελέγχου
 - Τομέας κανονιστικής συμμόρφωσης
- Γ/Δ αξιοποίησης ακινήτων & επιχειρηματικών μονάδων
 - Μονάδα αξιοποίησης ακινήτων & παρακολούθησης μισθώσεων
 - Μονάδα διαχείρισης επιχειρηματικών μονάδων
 - Μονάδα αξιοποίησης μεγάλων ακινήτων
- Γ/Δ χαρτοφυλακίου ακινήτων & τεχνικής υποστήριξης
 - Μονάδα διαχείρισης περιφερειακών κλιμακίων
 - Μονάδα διαχείρισης μητρώου
 - Μονάδα τεχνικών υπηρεσιών
- Γ/Δ Οικονομικών & διοικητικής υποστήριξης
 - Μονάδα οικονομικών υπηρεσιών
 - Μονάδα πληροφοριακών συστημάτων
 - Μονάδα διοικητικής υποστήριξης & προμηθειών

<https://www.kathimerini.gr/economy/business/1062202/sti-lamda-o-pliris-elegchos-tis-marinas-toy-floisvoy/> και <https://www.flisvosmarina.com/el/h-etaireia/>.

²¹⁹ Συμμετοχή ΕΤΑΔ κατά 25%. Το υπόλοιπο 75% κατέχει η D-Marinas Hellas AE (θυγατρική της τουρκικής D-Marinas BV της DOGUS group). Βλ. σελ. 22 οικονομικές καταστάσεις D-Marinas Hellas AE (<https://www.d-marin.gr/financial-info>) και <https://www.d-marin.com/en/marinas/zea/>.

²²⁰ Συμμετοχή ΕΤΑΔ κατά 49%. Το υπόλοιπο 51% κατέχει η Athens Resort Casino AE. Βλ. <https://athens.regencycasinos.gr/el/h-etairia>.

²²¹ <https://www.hppc.gr/εταιρεία/οργανωτική-δομή/οργανόγραμμα/>

²²² Αποτελείται από 3 μη-εκτελεστικά μέλη του Δ/Σ και έχει ως κύριο σκοπό την επίβλεψη της ποιότητας και ακεραιότητας των λογιστικών και ελεγκτικών μηχανισμών. Βασικές αρμοδιότητες της Επιτροπής Ελέγχου είναι η εποπτεία του Δ/Σ, της μονάδας εσωτερικού ελέγχου και των εξωτερικών ελεγκτών και η παρακολούθηση των χρηματοοικονομικών καταστάσεων και της ροής της χρηματοοικονομικής πληροφόρησης.

Η Γενική Συνέλευση (Γ/Σ) του μοναδικού μετόχου (ΕΕΣΥΠ) είναι το ανώτατο όργανο της ΕΤΑΔ και αποφασίζει για θέματα, τα οποία σύμφωνα με το Ν.4548/2018 υπάγονται στην αποκλειστική αρμοδιότητά της. Ο ρόλος αυτός διαπνέει το «τυπικό» κομμάτι της εξουσίας στην ΕΤΑΔ, αφού ουσιαστικά η διοίκηση ασκείται από το Δ/Σ της. Η ΕΕΣΥΠ δίνει μόνο τις στρατηγικές κατευθύνσεις²²⁴ και συντονίζει τις δράσεις της ΕΤΑΔ με τις άλλες άμεσες θυγατρικές της (κυρίως το ΤΑΙΠΕΔ).

Διοικητικό Συμβούλιο

Το Δ/Σ αποτελεί το βασικό αποφασιστικό όργανο της ΕΤΑΔ. Η λειτουργία του καταλαμβάνει σχεδόν τα μισά άρθρα του Καταστατικού της²²⁵. Το σημερινό Δ/Σ είναι δμελές²²⁶ και εκλέγεται από τη Γ/Σ του μετόχου για 3ετη θητεία, πάντοτε με δικαίωμα επανεκλογής. Αποφασίζει με απόλυτη πλειοψηφία των συμβούλων που παρίστανται και εκπροσωπούνται²²⁷.

Το Δ/Σ γενικά αποφασίζει για κάθε θέμα της ΕΤΑΔ, με εξαίρεση τα ζητήματα που υπάγονται ρητά στην αρμοδιότητα της Γ/Σ. Στις βασικές αρμοδιότητες του Δ/Σ υπάγονται²²⁸:

- Αποφασίζει για κάθε πράξη που αφορά τη διοίκηση της ΕΤΑΔ και τη διαχείριση της περιουσίας της. Ειδικά για την εκμετάλλευση της περιουσίας, η επιλογή των ακινήτων γίνεται από το Δ/Σ μέσα από μια «δεξαμενή» ώριμων ακινήτων, και επιπλέον μπορούν να προτεραιοποιηθούν άλλα όταν υπάρχει έντονη ζήτηση (πχ από ΟΤΑ).
- Αποφασίζει τις πρόσφορες μεθόδους αξιοποίησης των ακινήτων και τη διαδικασία για την επιλογή των αντισυμβαλλομένων. Αγοράζει, πωλεί, μισθώνει ή εκμισθώνει, για λογαριασμό της εταιρείας ακίνητα και χορηγεί εμπράγματα ασφάλειες κάθε φύσεως (υποθήκες, προσημειώσεις υποθηκών, ενέχυρα κτλ).
- Εκπροσωπεί επίσημα την ΕΤΑΔ στην Ελλάδα και στο εξωτερικό.

²²³ Αρ. 7-11 του Καταστατικού ΕΤΑΔ (τελευταία αλλαγή: 16/11/2020).

²²⁴ ΕΕΣΥΠ (2018), σελ. 52-92.

²²⁵ Αρ. 12-20 του Καταστατικού της ΕΤΑΔ.

²²⁶ Για την τωρινή σύνθεσή του, βλ. <https://www.hppc.gr/εταιρεία/εταιρική-διακυβέρνηση/διοικητικο-συμβούλιο/>. Δύναται να έχει 5 έως 7 μέλη. Τα μέλη του Δ/Σ πρέπει να πληρούν τις προϋποθέσεις του άρθρου 194§2-4 του Ν.4389/2016 (ΦΕΚ 94/Α/27-05-2016), τον Ν.4548/2018 (ΦΕΚ 104/Α/13-06-2018 «Δίκαιο των ανωνύμων εταιρειών») και όσα ειδικότερα ορίζονται στον Εσωτερικό Κανονισμό της ΕΤΑΔ.

²²⁷ Σε περίπτωση ισοψηφίας επαναλαμβάνεται η ψηφοφορία. Η ψήφος του Προέδρου Δ/Σ δεν υπερσχύει. Μέλος του Δ/Σ δεν δικαιούται να ψηφίζει σε θέματα της ΕΤΑΔ στα οποία υπάρχει σύγκρουση συμφερόντων του ίδιου ή προσώπων με τα οποία συνδέεται (στις περιπτώσεις αυτές οι αποφάσεις λαμβάνονται από τα υπόλοιπα μέλη).

²²⁸ Αρ. 15 του Καταστατικού της ΕΤΑΔ.

- Προτείνει προς έγκριση τους κανονισμούς της εταιρείας και ρυθμίζει τα της εσωτερικής λειτουργίας της.
- Προσλαμβάνει διευθυντικά ή άλλα στελέχη (κυρίως τον Διευθύνοντα Σύμβουλο), νομικούς Συμβούλους και εμμίσθους δικηγόρους και το εν γένει διοικητικό προσωπικό της ΕΤΑΔ και προσδιορίζει τις αποδοχές τους.
- Εγείρει αγωγές, υποβάλλει μηνύσεις και ασκεί τα ένδικα μέσα τακτικά ή έκτακτα.
- Αναλαμβάνει δάνεια για λογαριασμό της εταιρείας, παρέχει εντολές πληρωμής και αναγνωρίζει υποχρεώσεις.
- Ελέγχει τα βιβλία και το ταμείο της ΕΤΑΔ και υποβάλλει προς έγκριση στη Γ/Σ τις ετήσιες χρηματοοικονομικές καταστάσεις.
- Μπορεί να αναθέτει το σύνολο ή ορισμένες από τις εξουσίες του (και την εκπροσώπηση της ΕΤΑΔ) σε ένα ή περισσότερα πρόσωπα της εταιρείας.

Σημειώνεται ότι η προηγηθείσα απαρίθμηση των δικαιωμάτων του Δ/Σ είναι ενδεικτική (όχι περιοριστική). Έτσι το Δ/Σ έχει όλες εν γένει τις αρμοδιότητες διοικήσεως και εκπροσώπησης της ΕΤΑΔ, και κυρίως της διαχείρισεως της περιουσίας της.

Σημαντική επίσης είναι η θέση του Διευθύνοντος Συμβούλου (CEO), ο οποίος ασκεί την γενική διεύθυνση των εργασιών της ΕΤΑΔ, υπό τον έλεγχο του Δ/Σ.

Θεσμικά κείμενα ΕΤΑΔ

Οι βασικές «έγγραφες» βάσεις της ΕΤΑΔ είναι:

- Οι νόμοι που θεμελιώνουν την ύπαρξή της²²⁹ (κυρίως πλέον ο Ν.4389/2016).
- Το καταστατικό της²³⁰, που διέπει τις βασικές παραμέτρους λειτουργίας της (πχ έδρα, όργανα, λήψη αποφάσεων κτλ), όπως όλων των ΑΕ.
- Οι τρεις κανονισμοί λειτουργίας της²³¹, που ρυθμίζουν με μεγαλύτερη λεπτομέρεια τις βασικές εργασίες της:
 - Κανονισμός εκμισθώσεων, μισθώσεων, παραχωρήσεων, εκποιήσεων, ανταλλαγών, αγορών και αντιπαροχών: πρόκειται για τον βασικότερο όλων, αφού ρυθμίζει όλες τις μεθόδους που μετέρχεται η ΕΤΑΔ για την αξιοποίηση των ακινήτων και τους διαγωνισμούς γι' αυτά.

²²⁹ Βλ. παραπάνω σελ. 48 «Σύντομο ιστορικό».

²³⁰ Καταστατικό της ΕΤΑΔ με τις τελευταίες τροποποιήσεις 16/11/2020:

<https://www.businessregistry.gr/downloadFile/index?key=assemblyDecision&elementId=2410752>.

²³¹ <https://www.hppc.gr/εταιρεία/εταιρική-διακυβέρνηση/κανονισμοί/>

- Κανονισμός ανάθεσης και εκτέλεσης συμβάσεων προμήθειας προϊόντων, παροχής υπηρεσιών και εκπόνησης μελετών: η κύρια χρήση του εμπίπτει στις μελέτες για την αξιοποίηση των ακινήτων.
- Κανονισμός ανάθεσης και εκτέλεσης συμβάσεων έργου: αφορά αναθέσεις εργασιών της ΕΤΑΔ σε εξωτερικούς συνεργάτες (outsourcing κατά περίπτωση), κυρίως για πολύ σημαντικές περιπτώσεις ακινήτων.

Υποκαταστήματα

Η ΕΤΑΔ διατηρεί μέσω της δομής της κάποια «υποκαταστήματα» όπως τα ονομάζει, τα οποία στην ουσία λειτουργούν ως ξεχωριστές οργανικές επιχειρηματικές μονάδες της σε ειδικές τουριστικές τοποθεσίες²³², τις οποίες ουσιαστικά κληρονόμησε από τον ΕΟΤ. Κάθε υποκατάστημα υπάγεται οργανωτικά στη Μονάδα Διαχείρισης Επιχειρηματικών Μονάδων και Εμπορικών Δραστηριοτήτων της ΕΤΑΔ.. Σχεδιάζεται η σταδιακή απαγκίστρωση από τη διατήρηση υποκαταστημάτων, μέσω της αντικατάστασής τους με μακροχρόνιες μισθώσεις²³³.

Στρατηγική

Η στρατηγική της ΕΤΑΔ καθορίζεται από τη μητρική εταιρεία ΕΕΣΥΠ. Στο πιο πρόσφατο Στρατηγικό Σχέδιο της ΕΕΣΥΠ²³⁴ καθορίζονται 4 στρατηγικοί πυλώνες για την ΕΤΑΔ, μαζί με συγκεκριμενοποιήσεις αυτών σε δράσεις:

- 1) Καθιέρωση της ΕΤΑΔ ως του κύριου φορέα διαχείρισης των δημοσίων ακινήτων.
 - «Τακτοποίηση» του χαρτοφυλακίου της ΕΤΑΔ με τις εξής προβλέψεις:
 - Ταχεία και τυποποιημένη κατηγοριοποίηση των ακινήτων, με σαφείς και κοινές προδιαγραφές.

²³² Για παρουσίαση των υποκαταστημάτων της ΕΤΑΔ, βλ. <https://www.hppc.gr/αξιοποίηση-ακινήτων/τουριστικές-εγκαταστάσεις/>. Τα υποκαταστήματα είναι τα εξής:

- Μαρίνα Θεσσαλονίκης (Αρετσού).
- Camping Ασπροβάλτας (Χαλκιδική).
- Camping Φαναριού (Κομοτηνή).
- Ακτή Βουλιαγμένης «Λουκιανός Κηληδόνης».
- Χιονοδρομικό κέντρο Παρνασσού.
- Χιονοδρομικό κέντρο Βόρα (Καϊμακτσαλάν).
- Μουσείο Αχίλλειο (Κέρκυρα).
- Σπήλαιο Διρού (Λακωνία).
- Ιαματικές πηγές Αιδηψού (Εύβοια).
- Ιαματικές πηγές Καϊάφα (Ηλεία).
- Ιαματικές πηγές Κύθνου (Κυκλάδες).
- Ιαματικές πηγές Υπάτης (Φθιώτιδα).
- Ιαματικές πηγές Νιγρίτας (Σέρρες).

²³³ ΕΕΣΥΠ (2018), σελ. 92.

²³⁴ Στο ίδιο, σελ. 14-15 και 77-79.

- Διενέργεια έρευνας και νομικών και τεχνικών ελέγχων των περιουσιακών στοιχείων που περιέρχονται στην κυριότητά της, από τη μεταβίβαση ακινήτων του Υπουργείου Οικονομικών και άλλων φορέων.
 - Παραχώρηση ή Επιστροφή μη-αξιοποιήσιμων ή ζημιογόνων ακινήτων. Ολοκλήρωση του καθορισμού των ακινήτων που προορίζονται για επαναμεταβίβαση στο Ελληνικό Δημόσιο, με πρόβλεψη μηχανισμού επαναμεταβίβασης.
 - Εντοπισμός και ενέργειες περιορισμού των φαινομένων αυθαίρετης κατοχής / καταπάτησης ακινήτων της²³⁵.
- Μεταφορά στην ΕΤΑΔ νέων ακινήτων προς διαχείριση από άλλα Υπουργεία και φορείς.
 - Προτεραιοποίηση στη μακροχρόνια αξιοποίηση των ακινήτων, συνδυασμένη με την υλοποίηση επενδύσεων σε αυτά για τη μεγέθυνση της αξίας τους. Στην αντίθετη περίπτωση, της πώλησης, θα προβλέπονται διαδικασίες προσδιορισμού ελάχιστου τιμήματος.
- 2) Επιτάχυνση της εξυγίανσης, ωρίμανσης και αξιοποίησης του χαρτοφυλακίου ακινήτων.
- Αποτύπωση της πραγματικής κατάστασης της ακίνητης περιουσίας της ΕΤΑΔ (νομική, τεχνική, εμπορική, διαχειριστική κτλ), στηριζόμενη σε σύγχρονα πληροφοριακά συστήματα και αυτοματισμούς.
 - Συμπλήρωση δεδομένων και περαιτέρω παραμετροποίηση της βάσης ακινήτων. Επικαιροποίηση και εμπλουτισμός του συστήματος GIS/MIS.
 - Ταχεία ωρίμανση όλων των ακινήτων.
 - Όσον αφορά τις μεθόδους αξιοποίησης της ακίνητης περιουσίας, προτείνονται κυρίως:
 - Εμπλουτισμός των μεθόδων που διαθέτει η ΕΤΑΔ.
 - Ανάπτυξη στρατηγικής αξιοποίησης ανά κατηγορία ακινήτων, λαμβάνοντας υπόψη τις συνθήκες της αγοράς και το υπάρχον επενδυτικό ενδιαφέρον.

²³⁵ Ήδη στο αρ. 3§5.ιδ του Καταστατικού της ΕΤΑΔ προβλέπονται τέτοιες ενέργειες (πχ «άμεση περίφραξη των ακινήτων, προς αποτροπή επικείμενου κινδύνου από καταπάτηση, βανδαλισμούς, κλοπές και φθορές ή σε κάθε ενδεδειγμένη ενέργεια προς άρση επικινδυνότητας των επί των ακινήτων της κτισμάτων» και «να ασκεί οποιοδήποτε ένδικο μέσο ... που αποσκοπούν στην προστασία των περιουσιακών στοιχείων και επιχειρηματικών μονάδων της...»).

3) Αύξηση των εσόδων και της κερδοφορίας.

- Έλεγχος και επικαιροποίηση των υφιστάμενων συμβάσεων μίσθωσης και παραχώρησης.
- Αξιοποίηση τουριστικών ακινήτων κατά προτεραιότητα.
- Ειδικά για τις Επιχειρηματικές Μονάδες, υλοποίηση σχεδίων αναδιάρθρωσης ή μίσθωσης ή μακροχρόνιας παραχώρησης.
- Αναζήτηση επιχειρηματικών και στρατηγικών συνεργασιών.
- Ενίσχυση e-auctions και κατάλληλων διαδικασιών για την άντληση εσόδων, ειδικά για τις κατηγορίες που υπάρχει ενδιαφέρον αγοράς (πχ μικρές αγροτικές εκτάσεις, μικρά αστικά ακίνητα κλπ).
- Εξορθολογισμός λειτουργικών δαπανών (πχ μέσω μείωσης των εξόδων λειτουργίας & συντήρησης των ακινήτων, βελτιστοποίηση εφοδιαστικής αλυσίδας, κτλ).

4) Συμβολή στην εθνική ανάπτυξη.

- Αξιοποίηση ακινήτων με αναπτυξιακή προοπτική (ειδικά σε κλάδους όπως ο τουρισμός, logistics, κτλ).
- Προσέλκυση δυνητικών αγοραστών και επενδυτών για την ενίσχυση της ανάπτυξης σε εθνικό και περιφερειακό επίπεδο.
- ΣΔΙΤ και ΕΣΠΑ για την υποστήριξη της ανάπτυξης και της δημιουργίας νέων θέσεων εργασίας σε περιφερειακό επίπεδο.

Επίσης γίνεται ιδιαίτερη αναφορά στις αρχές της διαφάνειας. Η ΕΕΣΥΠ κατευθύνει την ΕΤΑΔ προς την υιοθέτηση βέλτιστων αρχών διαφάνειας και λογοδοσίας. Αυτό σημαίνει για την ΕΤΑΔ να υιοθετήσει στον εσωτερικό της κανονισμό τις αξίες και τους βασικούς άξονες του αντίστοιχου κανονισμού της μητρικής της ΕΕΣΥΠ, σε συνεργασία με αυτή, και ειδικότερα σε ότι αφορά τη διαφάνεια, τη λογοδοσία και τον εσωτερικό έλεγχο²³⁶.

²³⁶ Χαρακτηριστικό παράδειγμα, στις περιπτώσεις παράκαμψης κοστολόγησης της προς εκποίηση περιουσίας, απαιτείται ο καθορισμός, η αιτιολόγηση και η κοινοποίηση συγκεκριμένου και περιορισμένου αριθμού περιπτώσεων για την αποφυγή καταστρατήγησης των κανονισμών.

Άλλα θέματα

Σημαντική είναι η σχέση της ΕΤΑΔ με τους δήμους, με τους οποίους συνάπτει προγραμματικές συμφωνίες για διαχείριση ακινήτων των ΟΤΑ (ειδικά με τους μεγάλους δήμους, πχ Αθηνών²³⁷, Θεσσαλονίκης ή Περιφέρεια Αττικής).

Όσον αφορά την τιμολόγηση των παρεχόμενων υπηρεσιών της, δεν υφίσταται κάποιο κεντρικό standard, καθώς η ΕΤΑΔ κοστολογεί διαφορετικά ανάλογα με τον φορέα και τη συμφωνία - πλαίσιο που συνάπτει με τον καθένα²³⁸. Δύναται ακόμα και για τον ίδιο φορέα να διαφοροποιεί την τιμολόγηση (πχ να συνάπτει πολλαπλές συμφωνίες - πλαίσιο με αντίστοιχες προβλέψεις).

Χαρτοφυλάκιο ΕΤΑΔ

Η ΕΤΑΔ είναι σήμερα ο μεγαλύτερος φορέας διαχείρισης και αξιοποίησης της ιδιωτικής ακίνητης περιουσίας του Δημοσίου, ιδιοκτησίας άνω των 72.000 ακινήτων²³⁹. Αυτά κατανέμονται σε μια ιδιόμορφη κατηγοριοποίηση που έχει υιοθετήσει σε τρεις βασικές κατηγορίες:

- Τα τουριστικά ακίνητα, 277 στον αριθμό, που προέρχονται στο μεγαλύτερο μέρος τους από τον πρώην ΕΟΤ και δευτερευόντως από το Υπουργείο Οικονομικών. Περιλαμβάνει πολλές διαφορετικές κατηγορίες τουριστικών ακινήτων, κάποιες με σημαντικό ιστορικό και πολιτιστικό χαρακτήρα, ενώ σε αρκετά εξ αυτών έχουν αναπτυχθεί αξιόλογες τουριστικές υποδομές από τον ΕΟΤ.
- Τα 12 Ολυμπιακά Ακίνητα, που προέρχονται από την ομώνυμη πρώην ΑΕ. Πρόκειται για μέρος από τα 23 συνολικά συγκροτήματα, τα οποία κατασκευάστηκαν για τη διεξαγωγή των Ολυμπιακών Αγώνων «Αθήνα 2004»²⁴⁰.

²³⁷ Χαρακτηριστικό παράδειγμα η πιο πρόσφατη συμφωνία με το Δήμο Αθηναίων για την «αναγέννηση του Λυκαβηττού»: <https://www.cityofathens.gr/node/36467>.

²³⁸ Χαρακτηριστικό παράδειγμα τιμολόγησης της ΕΤΑΔ σε «πελάτη» αποτελεί το ΤΑΙΠΕΔ (λόγω εύρους συνεργασίας).

²³⁹ ΕΕΣΥΠ (2018), σελ. 57 και 74. Οι συνολικοί αριθμοί των ακινήτων προέρχονται από τα δεδομένα μέσα στο Στρατηγικό Σχέδιο (Ιανουαρίου 2018), καθώς υπήρξε κάθετη άρνηση της προϊσταμένης του τμήματος Μητρώου της ΕΤΑΔ να παράσχει τα πιο πρόσφατα (σε αντίθεση με τα άλλα στελέχη της ΕΤΑΔ που παρείχαν αρκετή υποστήριξη κατά τη συγγραφή της παρούσας εργασίας)!

²⁴⁰ Βλ. ΕΕΣΥΠ (2018), σελ. 74.

Χαρακτηριστικά αναφέρονται:

- Το Ολυμπιακό Κέντρο Νίκαιας (παραχωρημένο για 40 χρόνια στο Πανεπιστήμιο Πειραιά).
- Ο Ολυμπιακός Πόλος Φαλήρου (γήπεδο «Taekwondo», που σήμερα αξιοποιείται εμπορικά μέσω βραχυχρόνιων μισθώσεων. 270 στρέμματα από τα συνολικά 757 είναι παραχωρημένα για 40 χρόνια στην Περιφέρεια Αττικής).
- Το Ολυμπιακό Σκοπευτήριο Μαρκόπουλου.
- Το Ολυμπιακό Κωπηλατοδρόμιο Σχινιά (συνολικής έκτασης 2.002 στρεμμάτων).

- Διαφορετικές κατηγορίες ακινήτων (πχ αστικά, μη-αστικά, αγροτικά, παράκτιες εκτάσεις κλπ) που προέρχονται κυρίως από την πρώην ΚΕΔ και όλα τα υπόλοιπα του συνόλου. Σε αυτά περιλαμβάνονται και 597 νησιά²⁴¹!

Είναι εμφανές ότι η συγκεκριμένη διάκριση υπαγορεύθηκε από τη διαδοχικότητα των συγχωνεύσεων των πρώην ανεξάρτητων οργανισμών διαχείρισης στην ΕΤΑΔ²⁴² και τη συνακόλουθη νομική και διοικητική συνέχεια των συγκεκριμένων εταιρειών εντός της νέας δομής. Η συγκεκριμένη βέβαια διάκριση, εκτός του ότι δεν συνάδει με τη σύγχρονη λογική της εξειδικευμένης αντιμετώπισης των διαφορετικών κατηγοριών ακινήτων, δημιουργεί ανώφελο διοικητικό κόστος (πχ προσωπικό με την ίδια εξειδίκευση απασχολείται σε διαφορετική δομή, με ίδιων χαρακτηριστικών υποθέσεις).

Επίσης να σημειωθεί ότι όλα τα ακίνητα που είχε στην κατοχή του το ΤΑΙΠΕΔ μεταβιβάστηκαν αυτοδικαίως στην ΕΤΑΔ. Εξαίρεση αποτέλεσαν 91 επιλεγμένα εξ αυτών, που παρέμειναν στο ΤΑΙΠΕΔ και αναφέρονται στο Παράρτημα Γ του Ν.4389/2016²⁴³.

Στο στόχο της καθιέρωσης της ΕΤΑΔ ως του βασικού διαχειριστή ακινήτων του Δημοσίου συντελεί και η πρόβλεψη για μελλοντικές μεταφορές ακινήτων στην ιδιοκτησία της²⁴⁴. Έτσι ακίνητα τα οποία ανήκουν κατά κυριότητα (άμεσα ή έμμεσα) στο Δημόσιο μπορούν να μεταβιβαστούν στην ΕΤΑΔ με απόφαση του Υπουργού Οικονομικών. Προηγείται πρόταση μιας ομάδας εργασίας αποτελούμενης από εκπροσώπους του Υπουργείου Οικονομικών, των κατά περίπτωση συναρμόδιων Υπουργείων και της ΕΤΑΔ. Σκοπός αυτής της ομάδας είναι ο εντοπισμός στο Μητρώο Ακίνητης Περιουσίας (ΜΑΠ) της ΓΔΔΠ ακινήτων που πληρούν κριτήρια για

-
- Το Ολυμπιακό Κέντρο Άνω Λιοσίων.
 - Το Ολυμπιακό Κέντρο Γαλασίου (σήμερα αξιοποιείται εμπορικά μέσω βραχυχρόνιων μισθώσεων).
 - Το Ολυμπιακό Κέντρο Γουδή (σήμερα αξιοποιείται εμπορικά μέσω ανεξάρτητων μισθώσεων σε διαφορετικά τμήματά του).
 - Το Παμπελοποννησιακό Στάδιο (παραχωρημένο για αόριστο χρόνο στο Δήμο Πατρέων).
 - Το Παγκρήτιο Στάδιο (παραχωρημένο για αόριστο χρόνο στο Δήμο Ηρακλείου Κρήτης).
 - Το Πανθεσσαλικό Στάδιο.

²⁴¹ <https://www.kathimerini.gr/economy/local/860616/sto-ypertameio-i-kyriotita-ton-71-500-akiniton-tis-etad/>

²⁴² Βλ. παραπάνω σελ. 48 «Σύντομο ιστορικό».

²⁴³ Η «ανάθεση» των 91 ακινήτων στο ΤΑΙΠΕΔ εδράζεται στο αρ. 196§7 του Ν.4389/2016 (ΦΕΚ 94/Α/27-05-2016). Για το Παράρτημα Γ του Ν.4389/2016:

https://www.lawspot.gr/sites/default/files/annex_files/other/pararthma-c-n.4389.2016.pdf.

Αναλυτικά στοιχεία για καθένα βλ. <https://www.bradf.com/portfolio?tab=akinhta>.

²⁴⁴ Αρ. 196§6 του Ν.4389/2016 (ΦΕΚ 94/Α/27-05-2016).

αξιοποίηση. Βέβαια οι μεταβιβάσεις αυτές μεταξύ Δημοσίου – ΕΤΑΔ δεν έγιναν και «αναίμακτα», καθώς στην πορεία προέκυπταν διάφορα ζητήματα²⁴⁵.

Υφίσταται ταυτόχρονα φυσικά και η πρόβλεψη για την αντίστροφη ενέργεια: οποιοδήποτε ακίνητο που μεταβιβάστηκε στην ΕΤΑΔ δύναται να μεταβιβασθεί εκ νέου στο Δημόσιο, κατόπιν εισήγησης του Δ/Σ της ΕΤΑΔ²⁴⁶, εφόσον κριθεί ότι δεν μπορεί να αξιοποιηθεί κατάλληλα από αυτή.

Βάσεις δεδομένων

Βάση Δεδομένων ακινήτων ΕΤΑΔ

Η ΕΤΑΔ διαθέτει ψηφιακή βάση δεδομένων για τα ακίνητά της²⁴⁷, η οποία διαθέτει χωρική και περιγραφική απεικόνιση τους και διαχειρίζεται από τη Μονάδα Διαχείρισης Μητρώου. Σχεδιαστικά, η βάση δεδομένων «μεταφράζει» online την πληροφορία που βρίσκεται στο φάκελο κάθε ακινήτου στο «Μητρώο Δημοσίων Ακινήτων»²⁴⁸ της ΕΤΑΔ.

Η ηλεκτρονική μορφή του Μητρώου διευκολύνει σημαντικά τις υπηρεσίες της ΕΤΑΔ, οι οποίες, έχοντας ένα τεράστιο χαρτοφυλάκιο, μπορούν να χειρίζονται άμεσα πληροφορίες για αυτό και να τις μοιράζονται στην πιο ενημερωμένη μορφή τους. Σημαντικότερο χαρακτηριστικό είναι η σύγχρονη διαλειτουργικότητα της βάσης αυτής με τις σχετικές του Υπουργείου Οικονομικών και των άλλων φορέων, η οποία δυστυχώς παραμένει ζητούμενο για το μέλλον. Χαρακτηριστικά αναφέρονται ως άμεσης προτεραιότητας η σύνδεση με το πληροφοριακό σύστημα της Ελληνικό

²⁴⁵ Το πιο χαρακτηριστικό παράδειγμα είναι το θέμα των 2.445 ακινήτων. Όπως προαναφέρθηκε, με το αρ. 196§4 του Ν.4389/2016 μεταφέρθηκε στην κυριότητα της ΕΤΑΔ όλο αυτό το τεράστιο χαρτοφυλάκιο. Η υλοποίηση της μεταφοράς έγινε με διάφορες υπουργικές αποφάσεις. Μια εξ αυτών (ΥΑ ΥπΟικ 0004586 / ΕΞ 2018/19-06-2018, ΦΕΚ 2320/Β/19-06-2018) προέβλεπε τη μεταβίβαση 10.119 ακινήτων του Ελληνικού Δημοσίου στην ΕΤΑΔ (που περιλαμβάνονταν στην εξουσιοδοτική απόφαση του Κυβερνητικού Συμβουλίου Οικονομικής Πολιτικής / ΚΥΣΟΠΠ αριθμ. 86/18-06-2018, ΦΕΚ 2317/Β/19-06-2018). Ωστόσο προέκυψε πρόβλημα μεταξύ της ΕΤΑΔ και της ΓΔΔΠ, καθώς 2.445 εξ αυτών ήταν ήδη καταχωρημένα στο χαρτοφυλάκιο της ΕΤΑΔ. Για το θέμα έγινε προσφυγή στο ΣτΕ, το οποίο ακύρωσε την προαναφερθείσα ΥΑ (αποφάσεις Δ Τμήμα ΣτΕ αριθμ. 927, 928, 929, 930, 931, 932, 933 και 934/2020). Για το όλο ζήτημα, βλ. Οικονομικές καταστάσεις ΕΤΑΔ 2019, σελ. 51-52 και 84.

²⁴⁶ Αρ. 196§10 του Ν. 4389/2016. Η εισήγηση αυτή εκδίδεται μετά τη λήψη της απαιτούμενης τεχνικής βοήθειας, με την επιφύλαξη της προσυπογραφής του Εποπτικού Συμβουλίου της ΕΕΣΥΠ και της έγκρισης του Υπουργού Οικονομικών.

²⁴⁷ ΕΕΣΥΠ (2018), σελ. 80-81 και 90.

²⁴⁸ Καλογιάννη, Ε. (2012), σελ. 123-128.

Κάθε φάκελος ακινήτου ενδεικτικά περιλαμβάνει:

- Τεχνικά στοιχεία του ακινήτου (πχ τοπογραφικά διαγράμματα, άδεια λειτουργίας κτλ).
- Φύλλο υπολογισμού της αντικειμενικής αξίας του ακινήτου.
- Διοικητικά και οικονομικά έγγραφα (πχ αγωγές δικαστηρίων, καταγγελίες, έγγραφα που αφορούν μισθωτή-εκμισθωτή, τραπεζών και εφορίας).
- Στοιχεία μίσθωσης του ακινήτου (το αρχικό μισθωτήριο και οι παρατάσεις του, καθώς και οι χρηματικοί κατάλογοι της μίσθωσης).
- Αλληλογραφία με άλλες υπηρεσίες.

Κτηματολόγιο και με τα αντίστοιχα συστήματα της ΓΔΔΠ (ΜΑΠ και ΨΥΔΗΠΕΕΚ)²⁴⁹.

Η σύνδεση αυτή θα προσφέρει:

- Ολοκληρωμένη πληροφόρηση σε πραγματικό χρόνο (από γεωχωρικά και περιγραφικά δεδομένα, μέχρι οικονομικές πληροφορίες για τα ακίνητα).
- Προστασία από καταπατήσεις (ειδικά με τους δασικούς χάρτες και τα άλλα δημόσια κτήματα).
- Διευκόλυνση και αμεσότητα δηλώσεων (πχ δικαιωμάτων στο Κτηματολόγιο).

Πλατφόρμα διαγωνισμών

Η ΕΤΑΔ επίσης έχει δημιουργήσει μια online πλατφόρμα δημοπρασιών²⁵⁰ από το 2012, για τις ανάγκες των συναλλαγών της για τα ακίνητα (πχ εκμίσθωση ή εκποίηση). Πέραν του βασικού σκοπού της η πλατφόρμα έχει πολλαπλές παράλληλες χρήσεις²⁵¹:

- Αποτελεί ένα κομβικό σημείο προβολής των προς ακινήτων του Δημοσίου, σε όρους marketing.
- Διεύρυνση του target group αγοραστών / μισθωτών (Έλληνες απ' όλη τη χώρα με απλές και άμεσες διαδικασίες, χωρίς τη μετακίνησή τους, καθώς και πολίτες της ΕΕ και εκτός αυτής).
- Παρέχει διαφάνεια στις πράξεις εκποίησης / μίσθωσης.
- Ελαχιστοποιεί τα διοικητικά / οργανωτικά κόστη των διαγωνισμών (σε σύγκριση με της φυσικής παρουσίας).

Η δημιουργία της προβλέπονταν ήδη στον βασικό κανονισμό της ΕΤΑΔ²⁵², αλλά περιλαμβάνει σήμερα ακίνητα και του ΤΑΙΠΕΔ. Για κάθε ακίνητο παρέχονται αρκετές πληροφορίες (από τις βασικές, πχ εμβαδό, μέχρι φωτογραφικό υλικό και περαιτέρω διευκρινήσεις), όπως και του συγκεκριμένου διαγωνισμού (οι όροι, τιμή εκκίνησης, κτλ.). Οι ενδιαφερόμενοι θα πρέπει να εισέλθουν με κωδικούς χρήστη για να συμμετάσχουν σε διαγωνισμούς²⁵³.

²⁴⁹ Βλ. παραπάνω σελ. 42 «ΜΑΠ & Αυτοτελές Τμήμα Μητρώου Ακίνητης Περιουσίας» και σελ. 43 «ΨΥΔΗΠΕΕΚ».

²⁵⁰ <https://www.e-publicrealestate.gr/>

²⁵¹ Σχετικά με τις συγκεκριμένες χρήσεις των e-auctions βλ. Kaganova, O. (2012b), ειδικά στη σελ. 6, σχετικά με την έννοια του «marketing packaging».

²⁵² Κανονισμός 1 της ΕΤΑΔ, σελ. 25, αρ. 18§10.

²⁵³ Οι όροι χρήσης στο <https://www.e-publicrealestate.gr/όροι-και-προϋποθέσεις>.

Προσφάτως η ΕΤΑΔ εισήγαγε την καινοτομία της «Ανοικτής Πρόσκλησης Συνεργασίας - Μη-Αποκλειστική Εντολή Ανάθεσης». Αυτή την έχει απευθύνει προς όλους τους κτηματομεσίτες (μέλη επαγγελματικών επιμελητηρίων - κατόχων αριθμού ΓΕΜΗ) για την προώθηση των ακινήτων και την αγορά τους (μέσω πλειοδοσίας) από τους κτηματομεσίτες, μέσω της διαδικασίας του ηλεκτρονικού διαγωνισμού, για λογαριασμό πελατών τους.

Διάθεση κερδών

Η διάθεση των κερδών της ΕΤΑΔ προσδιορίζεται στο αρ. 24 του Καταστατικού της. Πιο συγκεκριμένα:

- 20% διατίθεται για το τακτικό αποθεματικό της εταιρείας²⁵⁴.
- Το απαιτούμενο ποσό για την καταβολή του μερίσματος στο μέτοχο²⁵⁵.

Το υπόλοιπο διατίθεται με απόφαση της Γενικής Συνέλευσης του μετόχου. Να σημειωθεί ότι η ΕΤΑΔ υπακούει στη λογική της μητρικής της ΕΕΣΥΠ, χρησιμοποιώντας για επενδύσεις το 50% των υπολοίπων των κερδών²⁵⁶.

Οι επενδύσεις της ΕΤΑΔ αφορούν κυρίως την αναβάθμιση ακινήτων προς χρήση. Αυτό γίνεται μόνο όπου θα προκύψει υπεραξία (πχ. σε κάποια παλιά τουριστικά περίπτερα «Ξενία», λόγω του μικρού μεγέθους τους για τα σημερινά δεδομένα, δεν συνίσταται). Η χρηματοδότηση των επενδύσεων (εκτός του μέρους των ετήσιων κερδών), μπορεί να γίνει και με εκμετάλλευση συγχρηματοδότησης ΕΣΠΑ, αλλά κυρίως για μεγάλα projects, ώστε να είναι αποδοτικοί οι πόροι.

III. Εκμετάλλευση

Πριν παραθέσουμε τους τρόπους με τους οποίους μπορεί να γίνει η εκμετάλλευση των ακινήτων, πρέπει να σημειωθεί ότι η ΕΤΑΔ εξουσιοδοτείται να μετέρχεται κάθε μέθοδο που θεωρεί η ίδια ως πλέον αποδοτικό (πέραν των κλασσικών)²⁵⁷. Όλες οι μέθοδοι που παρατίθεται προβλέπονται ως ενδεικτικές μέσα στο Καταστατικό της ΕΤΑΔ και στον κύριο κανονισμό της²⁵⁸.

²⁵⁴ Η κράτηση αυτή παύει όταν σχηματισθεί τακτικό αποθεματικό ίσο με το $\frac{1}{3}$ του εταιρικού κεφαλαίου (δηλαδή με τα τωρινά δεδομένα μέχρι τα 103.016.667 €) και φυσικά ξαναγίνεται / επανεκκινεί αν το τακτικό αποθεματικό κεφάλαιο μειωθεί σε ποσό κατώτερο του $\frac{1}{3}$.

²⁵⁵ Αρ. 161 του Ν.4548/2018 (ΦΕΚ 104/Α/13-06-2018 «Δίκαιο των ανωνύμων εταιρειών»). Πχ για την οικονομική χρήση του 2019 ήταν σχεδόν 30% (21.188.468 € / 70.619.384 €). Βλ. σελ. 67, 23-24 και 32 «οικονομικές καταστάσεις ΕΤΑΔ 2019».

²⁵⁶ Βλ. παραπάνω σελ. 26.

²⁵⁷ Η συγκεκριμένη πρόβλεψη περιέχεται σαφώς στο αρ. 201 του Ν.4389/2016 (ΦΕΚ 94/Α/27-05-2016): «Η ΕΕΣΥΠ και οι άμεσες θυγατρικές της (εξαιρουμένων των ΤΧΣ και ΤΑΠΕΔ) μπορούν να μετέρχονται όλες τις μεθόδους που κρίνονται κατάλληλες προκειμένου, κατά τρόπο επαγγελματικό, να διαχειρίζονται, να διατηρούν, να αυξάνουν την αξία και να αξιοποιούν τα περιουσιακά τους στοιχεία και να επιτυγχάνουν το σκοπό τους» και «Το Διοικητικό Συμβούλιο ... αποφασίζει τις πρόσφορες μεθόδους αξιοποίησης και τη διαδικασία για την επιλογή των αντισυμβαλλομένων προκειμένου να συναφθούν οι σχετικές συμβάσεις...». Το ίδιο ακριβώς επαναλαμβάνεται και στο αρ. 3§3 του καταστατικού της ΕΤΑΔ. Επιπλέον στο αρ. 15§2 του καταστατικού αναφέρεται ότι «η απαρίθμηση των δικαιωμάτων του Διοικητικού Συμβουλίου (της ΕΤΑΔ) είναι απλώς ενδεικτική και όχι περιοριστική και κατά συνέπεια το Διοικητικό Συμβούλιο έχει όλες εν γένει τις αρμοδιότητες διοικήσεως και εκπροσωπήσεως της Εταιρείας, καθώς και της διαχειρίσεως της περιουσίας της».

²⁵⁸ Αρ. 3§4 και 3§5 του Καταστατικού της ΕΤΑΔ και αρ. 2-18 του Κανονισμού 1 της ΕΤΑΔ.

Μέθοδοι εκμετάλλευσης

Εκμίσθωση

Η κυριότερη και συνηθέστερη μορφή εκμετάλλευσης ακινήτου είναι η ενοικίαση / εκμίσθωσή του σε κάποιον τρίτο²⁵⁹. Το είδος αυτό εκμετάλλευσης κυρίως προσφέρει²⁶⁰:

- Σταθερά έσοδα (μακρο- και μεσο-πρόθεσμα).
- Μέσο επίπεδο επενδυτικού κινδύνου.
- Μείωση των εξόδων συντήρησης.
- Επιστροφή του ακινήτου στον ιδιοκτήτη στο τέλος της μίσθωσης, και μάλιστα πιο βελτιωμένο.
- Αποφυγή κινδύνου καταπάτησης.

Στα αρνητικά της επιλογής αυτής εντάσσονται κυρίως η απώλεια της χρήσης του ακινήτου ως εγγύησης (από τον ιδιοκτήτη) και τα μεγαλύτερα διοικητικά έξοδα και πόροι για την παρακολούθηση των εσόδων και της σύμβασης.

Η ΕΤΑΔ ρυθμίζει το καθεστώς των εκμισθώσεων στο βασικό της κανονισμό, στο Κεφάλαιο Α²⁶¹.

Η βασική προϋπόθεση κάθε διαδικασίας εκμίσθωσης είναι φυσικά η εκτίμηση της αξίας του σχετικού ακινήτου²⁶². Έπεται η επιλογή μεθόδου της διαδικασίας εκμίσθωσης. Αυτή μπορεί να είναι:

- Με ανοικτό διαγωνισμό, όπου πολλοί ενδιαφερόμενοι υποβάλουν προσφορές ενοικίασης.
- Με κλειστό διαγωνισμό, όπου μόνο οι ενδιαφερόμενοι που έχουν προσκληθεί από την ΕΤΑΔ υποβάλουν προσφορές ενοικίασης.
- Με πρόχειρο διαγωνισμό, όπου η ΕΤΑΔ απευθύνει πρόσκληση εκδήλωσης ενδιαφέροντος σε 3 τουλάχιστον υποψηφίους. Αυτή η μέθοδος έχει εφαρμογή

²⁵⁹ Κανονισμός 1 της ΕΤΑΔ, σελ. 2: «Εκμίσθωση»: η παραχώρηση χρήσης ακινήτου έναντι ανταλλάγματος.

Μετά από σχετική εισήγηση της αρμόδιας Διεύθυνσης, επιλέγεται η διαδικασία σύναψης της σύμβασης εκμίσθωσης και οι βασικοί όροι της προκήρυξης, μεταξύ των οποίων περιλαμβάνονται, ιδίως: η περιγραφή του κινήτου ή και του ακινήτου, τα κριτήρια για την αξιολόγηση των προσφορών, ο τόπος και ο χρόνος διενέργειας του διαγωνισμού, η διάρκεια ισχύος των προσφορών, οι Εγγυήσεις Συμμετοχής στο Διαγωνισμό και Καλής Εκτέλεσης των Όρων της Σύμβασης, τα προσόντα των συμμετεχόντων και τα δικαιολογητικά συμμετοχής και οι βασικοί όροι της σύμβασης που θα υπογραφεί.

Για περισσότερα σχετικά με τις διαδικασίες μισθώσεων γενικά, βλ. Αδαμοπούλου, Ε., κ.α. (2018), σελ. 146-149.

²⁶⁰ Βλ. ΕΕΣΥΠ (2018), σελ. 82-83 και Farvacque-Vitkovic, C.& Koranyi, M. (2014), σελ. 318-319.

²⁶¹ Κανονισμός 1 της ΕΤΑΔ, Κεφάλαιο Α: «Εκμισθώσεις», άρ. 2-5.

²⁶² Βλ. παρακάτω σελ. 108 «Διαδικασία εκτιμήσεων ΕΤΑΔ».

μόνο στην περίπτωση που η εκτιμώμενη μισθωτική αξία του κάθε ακινήτου δεν υπερβαίνει τις 60.000 € ετησίως και τις 300.000 € για όλη τη διάρκεια της σύμβασης μίσθωσης (χωρίς να λαμβάνονται υπόψη αναπροσαρμογές των μισθωμάτων) και η ιδιοκτησία του ακινήτου είναι στην ΕΤΑΔ (ή η ΕΤΑΔ το διοικεί, διαχειρίζεται και εκμεταλλεύεται για λογαριασμό της).

- Απευθείας εκμίσθωση σε συγκεκριμένο ενδιαφερόμενο. Δεδομένου ότι αυτή ειδικά η μέθοδος είναι «ευαίσθητη» σε θέματα διαφάνειας και παρεμβάσεων, η εφαρμογή της περιορίζεται σε περιπτώσεις 2 κατηγοριών:

- Αν ιδιοκτήτης του ακινήτου είναι η ΕΤΑΔ (ή η ΕΤΑΔ το διοικεί, διαχειρίζεται και εκμεταλλεύεται για λογαριασμό της), τότε ισχύει σε κάποια από τις εξής περιπτώσεις:

- i. Η εκτιμώμενη μισθωτική αξία του κάθε ακινήτου δεν υπερβαίνει τις 20.000 € ετησίως και τις 50.000 € για όλη τη διάρκεια της σύμβασης μίσθωσης (χωρίς να λαμβάνονται υπόψη αναπροσαρμογές των μισθωμάτων).
- ii. Για μεγαλύτερα των προαναφερθέντων ποσών και έπειτα από ειδικά αιτιολογημένη απόφαση του Δ/Σ της ΕΤΑΔ με πλειοψηφία τουλάχιστον των 2/3, ισχύει για²⁶³:

- ο Έκτακτες και απρόβλεπτες ή επιβεβλημένες συνθήκες
- ο Εκμίσθωση σε Δημόσιες Υπηρεσίες, ΝΠΔΔ, ΟΤΑ ή άλλους φορείς του δημοσίου τομέα για τη στέγασή τους, την άσκηση των δραστηριοτήτων τους ή την εκπλήρωση των σκοπών τους.

- Αν ιδιοκτήτης του ακινήτου είναι το ελληνικό Δημόσιο, τότε ισχύει για κάποια εκ των κατωτέρω περιπτώσεων²⁶⁴:

²⁶³ Επιπροσθέτως στον κανονισμό 1, προβλέπονται άλλες 2 ακόμα πιο ειδικές περιπτώσεις απευθείας εκμίσθωσης ακινήτου ιδιοκτησίας της ΕΤΑΔ (ή η ΕΤΑΔ το διοικεί, διαχειρίζεται και εκμεταλλεύεται για λογαριασμό της):

- Για εκμίσθωση στον κύριο λειτουργούσας επιχείρησης, του τμήματος παλαιού αιγιαλού (που ορίζεται από την προβολή των κορυφών της συνορεύουσας με τον παλιό αιγιαλό πλευράς του ακινήτου). Σε αυτές τις περιπτώσεις η χρονική διάρκεια εκμίσθωσης δεν μπορεί να υπερβαίνει την προβλεπόμενη ως ελάχιστη στη σχετική, με την προστασία των εμπορικών μισθώσεων, νομοθεσία.
- Για την απόκτηση ή διατήρηση της νομής ακινήτου από τον κύριο. Σε αυτές τις περιπτώσεις η μέγιστη διάρκεια της απευθείας εκμίσθωσης είναι το 1 έτος.

²⁶⁴ Επιπροσθέτως στον κανονισμό 1, προβλέπεται άλλη μια ακόμα πιο ειδική περίπτωση απευθείας εκμίσθωσης ακινήτου ιδιοκτησίας του Ελληνικού Δημοσίου με απευθείας εκμίσθωση: όταν πρόκειται για εκμίσθωση με σκοπό την απόκτηση ή διατήρηση της νομής ακινήτου από τον κύριο. Σε αυτή την περίπτωση η μέγιστη διάρκεια της απευθείας εκμίσθωσης είναι το 1 έτος.

- i. Η εκτιμώμενη μισθωτική αξία του κάθε ακινήτου δεν υπερβαίνει τις 20.000 € ετησίως²⁶⁵.
- ii. Για στεγαστικές ή άλλες λειτουργικές ανάγκες (σχετικές προς εκπλήρωση των σκοπών τους) ΟΤΑ, ΝΠΔΔ και οργανισμών κοινής ωφελείας (ΝΠΙΔ) που εκπληρώνουν κοινωφελείς σκοπούς²⁶⁶.
- iii. Για εντελώς καθορισμένες ειδικές εποχιακές χρήσεις και εφόσον συντρέχει επείγουσα αιτιολογημένη ανάγκη²⁶⁷, με μέγιστο χρόνο μίσθωσής τους 6 μήνες.
- iv. Εφόσον υφίσταται ειδική νομοθετική διάταξη που επιτρέπει τη χωρίς διαγωνισμό εκμίσθωση ακινήτου του Δημοσίου.

Η επιλογή μεθόδου για τη διαδικασία της εκμίσθωσης γίνεται από το αρμόδιο κάθε φορά όργανο της ΕΤΑΔ, μετά από εισήγηση της αρμόδιας Διεύθυνσής της. Στους βασικούς όρους της προκήρυξης περιλαμβάνονται: η περιγραφή του ακινήτου, τα κριτήρια για την αξιολόγηση των προσφορών, ο τόπος και ο χρόνος διενέργειας του διαγωνισμού, η διάρκεια ισχύος των προσφορών, οι εγγυήσεις συμμετοχής στο διαγωνισμό (καθώς και καλής εκτέλεσης των όρων της σύμβασης), τα προσόντα των συμμετεχόντων, τα δικαιολογητικά συμμετοχής και οι βασικοί όροι της σύμβασης που θα υπογραφεί. Στην προκήρυξη επίσης μπορεί να περιλαμβάνεται σχέδιο της σύμβασης (ως παράρτημα)²⁶⁸. Ειδικά για τα ακίνητα σημαντικής αξίας ή όταν προβλέπεται η υποβολή επενδυτικού σχεδίου (αξιοποίησης ή επισκευής ή μετασκευής του ακινήτου), δύνανται να τίθενται επιπλέον ειδικοί όροι (κυρίως σχετικά με την υποβολή εγγυήσεων ή άλλων δικαιολογητικών, το χρόνο ολοκλήρωσης του επενδυτικού σχεδίου, ρήτρες εξόδου για την περίπτωση μη ολοκλήρωσής του, καθώς και κάθε άλλος αναγκαίος όρος διασφάλισης).

²⁶⁵ Το ποσό αυτό των ετησίων εσόδων εκμίσθωσης ανά ακίνητο, μπορεί να αναπροσαρμόζεται ανά διετία, μετά από απόφαση του Δ/Σ της ΕΤΑΔ, η οποία θα εγκρίνεται από τη Γ/Σ του Μετόχου.

²⁶⁶ Σύμφωνα με τον κανονισμό της ΕΤΑΔ, «κοινωφελής σκοπός ... είναι εκείνος, ο οποίος ενδιαφέρει κατά προτεραιότητα και αποδεδειγμένα το κοινωνικό σύνολο ή ευρύτερες κοινωνικές ομάδες, δεν περιορίζεται στα μέλη του νομικού προσώπου, και γενικά δεν δύναται να αποβλέπει σε οικονομικής φύσεως επιχείρηση ή επιχειρηματική δραστηριότητα με κύριο σκοπό την αποκομιδή κέρδους». Ως σχετική εξαίρεση σε αυτό το εύρος ορισμού αναφέρονται οι «περιορισμένης έκτασης οικονομικές δραστηριότητες ως πηγή πρόσθετων πόρων ΟΤΑ ή κοινωφελούς ιδρύματος, εφόσον εξυπηρετούν το σκοπό της μίσθωσης, οι οποίες κρίνονται κατά περίπτωση από το αρμόδιο όργανο της ΕΤΑΔ».

²⁶⁷ Αρ. 19 του Ν.2386/1996.

²⁶⁸ Στο σχέδιο σύμβασης οι διαγωνιζόμενοι μπορούν να υποβάλουν παρατηρήσεις, οι οποίες ωστόσο δεν είναι δεσμευτικές για την ΕΤΑΔ.

Για τη διαδικασία του διαγωνισμού καθαυτή μπορεί να επιλεγεί η ηλεκτρονική διαδικασία (μέσω της πλατφόρμας e-auctions της ΕΤΑΔ²⁶⁹) ή η έγγραφη με ενσφράγιστες προσφορές ή η προφορική με δυνατότητα βελτιωμένων προσφορών σε επόμενο στάδιο. Κάθε προσφορά πρέπει να είναι ανώτερου ποσού της αμέσως προηγούμενης κατά 5% τουλάχιστον. Ο διαγωνισμός διεξάγεται και τελειώνει χωρίς διακοπή²⁷⁰.

Το τελευταίο στάδιο της διαδικασίας περιλαμβάνει την κατακύρωση του αποτελέσματος του διαγωνισμού και την υπογραφή της σύμβασης εκμίσθωσης από τα συμβαλλόμενα μέρη, εντός καθορισμένης χρονικής προθεσμίας. Από πλευράς ΕΤΑΔ, η μισθωτική σύμβαση υπογράφεται από το Διευθύνοντα Σύμβουλο (ή εξουσιοδοτημένο από αυτόν πρόσωπο). Επίσης από πλευράς αναδόχου-μισθωτή υπάρχει η υποχρέωση παράδοσης εγγύησης καλής εκτέλεσης. Σε περίπτωση άρνησης του πλειοδότη να υπογράψει τη σύμβαση μίσθωσης (ή να προσκομίσει εγγύηση καλής εκτέλεσης ή άλλα αιτούμενα δικαιολογητικά), καταπίπτει η αρχική εγγύηση συμμετοχής του στο διαγωνισμό υπέρ της ΕΤΑΔ. Στη συνέχεια η ΕΤΑΔ, είτε κατακυρώνει το διαγωνισμό στον επόμενο στη σειρά πλειοδότη, είτε τον κηρύττει άγονο και επαναλαμβάνει τη διαδικασία εξ αρχής (επαναπροκήρυξη)²⁷¹.

Είναι δυνατή επίσης η παράταση μιας ήδη υφιστάμενης σύμβασης εκμίσθωσης, μετά από απόφαση του Δ/Σ της ΕΤΑΔ. Σε αυτή την περίπτωση όμως, πρέπει να υπάρχει ειδική αιτιολόγηση, καθώς ουσιαστικά πρόκειται για νέα εκμίσθωση με παράκαμψη της διαγωνιστικής διαδικασίας.

Σε περιπτώσεις ακινήτων πολύ σημαντικής / στρατηγικής αξίας, η ΕΤΑΔ μπορεί να κάνει outsourcing τη διαδικασία εκμίσθωσης σε εξωτερικό ειδικό σύμβουλο²⁷², συνήθως κατάλληλα εξειδικευμένο στο συγκεκριμένο τομέα ακινήτων (πχ τουριστικά). Έτσι εξοικονομεί διοικητικούς πόρους και εκμεταλλεύεται την εξειδικευμένη τεχνογνωσία του συμβούλου. Η συνεργασία αυτή διέπεται από τον 3ο Κανονισμό της

²⁶⁹ Βλ. προηγούμενη ενότητα. Μάλιστα σε αρκετές μελέτες ο ηλεκτρονικός τρόπος πλειστηριασμού προτείνεται να υφίσταται ως μοναδική μέθοδος, πχ βλ. Kaganova, O. (2012b), σελ. 4.

²⁷⁰ Ωστόσο επιτρέπεται παράταση του χρόνου του διαγωνισμού για όσο χρόνο απαιτείται (κατά την κρίση της επιτροπής του διαγωνισμού), εφόσον συνεχίζονται οι προσφορές. Μετά τη λήξη του διαγωνισμού καμία άλλη προσφορά δεν γίνεται δεκτή.

²⁷¹ Στην περίπτωση επαναπροκήρυξης του διαγωνισμού, ο πλειοδότης που αρχικά αρνήθηκε την υπογραφή, δεν δικαιούται να λάβει μέρος ξανά.

²⁷² Κανονισμός 1 της ΕΤΑΔ, σελ. 25, Κεφάλαιο Θ, άρ. 9: «Σε περιπτώσεις εκμίσθωσης ακινήτου σημαντικού μεγέθους και αξίας ή όταν προβλέπεται η υποβολή επενδυτικού σχεδίου αξιοποίησης ή μετασκευής του ακινήτου..., δεν αποκλείεται η ανάθεση υποστήριξης της ΕΤΑΔ σε ειδικό Σύμβουλο, για την προετοιμασία και τη διενέργεια του διαγωνισμού».

ΕΤΑΔ²⁷³. Επίσης επιδιώκονται οι συνέργειες με τον ιδιωτικό τομέα για την ανάπτυξη ιδιαίτερα μεγάλων ακινήτων.

Στο Στρατηγικό σχέδιο της ΕΕΣΥΠ²⁷⁴ αναφέρεται ως εντολή ότι, για όσα ακίνητα κριθεί ότι δεν προσφέρονται για εκποίηση, αλλά υπάρχει ζήτηση για μίσθωση, θα εκμισθωθούν για:

- Μακροχρόνια μίσθωση (μέχρι 50 έτη) σε ακίνητα για τουριστική ανάπτυξη, αγροτικές εκτάσεις για αγροτική χρήση, γεωθερμικά πεδία και ιαματικές πηγές. Γι' αυτές θα απαιτούνται από το μισθωτή επενδύσεις μεσαίας και μεγάλης κλίμακας.
- Μεσοπρόθεσμη μίσθωση (εμπορική) για αστικά ακίνητα (καταστήματα, γραφεία, στάθμευση) και παλαιούς αιγιαλούς (για θερινές χρήσεις).

Οι επιλογές αυτές αποβλέπουν σε αναπτυξιακούς σκοπούς (στους τομείς του τουρισμού, ανανεώσιμης ενέργειας και πρωτογενής).

Sale & lease-back

Το μοντέλο του «Sale & lease-back» είναι ένα από τα είδη του γνωστού leasing²⁷⁵ και προτεινόμενα ως μέθοδος διαχείρισης εδώ και καιρό²⁷⁶. Συνίσταται με απλά λόγια στην εξής διαδικασία / βήματα:

- Το Δημόσιο είτε παραχωρεί τη χρήση, είτε πουλάει σε μία εταιρεία leasing κάποιο ακίνητο που έχει στην ιδιοκτησία του.
- Στη συνέχεια (ταυτόχρονα με την αρχική παραχώρηση ή πώληση) η εταιρεία leasing το εκμισθώνει στο Δημόσιο, σύμφωνα με τους όρους που έχουν συμφωνηθεί (διάρκεια, μίσθωμα, πρόγραμμα αποπληρωμής κ. ά.).
- Στο τέλος της σύμβασης προβλέπεται η επαναπαραχώρηση ή εξαγορά του ακινήτου ξανά από το Δημόσιο ως έχει (δηλαδή μαζί με τις όποιες κατασκευές ή βελτιώσεις).

²⁷³ Κανονισμός ανάθεσης και εκτέλεσης συμβάσεων προμήθειας προϊόντων, παροχής υπηρεσιών και εκπόνησης μελετών.

²⁷⁴ Βλ. ΕΕΣΥΠ (2018), σελ. 82-83.

Για τους παλαιούς αιγιαλούς εννοείται και με τους περιορισμούς που προβλέπει η νομοθεσία.

²⁷⁵ Άλλα είδη leasing είναι: Απλή χρηματοδοτική μίσθωση (direct leasing), Μεικτή χρηματοδοτική μίσθωση (operating leasing), Συνεργασία εταιρείας leasing, προμηθευτή και μισθωτή (vendor leasing), Lease brokers, Tailor-made / custom leasing, Διασυνοριακό (cross-border leasing), Συμμετοχική μίσθωση (leveraged leasing), Μίσθωση με παροχή υπηρεσιών (service leasing), Ειδική μορφή μίσθωσης (master lease line), Πώληση – μίσθωση υπό όρους (conditional sale lease), Κοινοπρακτική χρηματοδοτική μίσθωση, Φορολογική χρηματοδοτική μίσθωση (tax-based leasing).

Για περισσότερες πληροφορίες, βλ. Αγιώτη, Ι. (2006).

²⁷⁶ Προτείνονταν έντονα ως μέθοδος και από άλλους θεσμούς, όπως η Τράπεζα της Ελλάδος (βλ. Τράπεζα της Ελλάδος (2013), σελ. 183).

Στην ουσία δηλαδή το Δημόσιο μετατρέπεται (προσωρινά) σε μισθωτή της ίδιας του της περιουσίας.

Οι ιδιομορφίες που χαρακτηρίζουν την χρηματοδοτική μίσθωση ακινήτων περιλαμβάνουν τη πολύ μεγάλη διάρκεια εκμισθώσεως, την ενδεχόμενη σημαντική αύξηση της αξίας του εκμισθωμένου στοιχείου, την υπολειμματική αξία που δεν μπορεί να προσδιοριστεί από πριν και τον αυξημένο κίνδυνο για τον εκμισθωτή.

*Χρηματοδοτική vs Λειτουργική μίσθωση*²⁷⁷

Τα δύο βασικά είδη leasing που υπεισέρχονται στο μοντέλο του sale & lease-back είναι η χρηματοδοτική και η λειτουργική, χαρακτηρισμός που εξαρτάται από την ουσία της συναλλαγής και τους όρους της συμφωνίας (και όχι από τη μορφή του συμβολαίου). Βασικό κριτήριο διάκρισης είναι αν οι κίνδυνοι²⁷⁸ και οι ωφέλειες²⁷⁹ που συνεπάγεται η ιδιοκτησία του μισθίου παραμένουν στον εκμισθωτή (λειτουργική) ή μεταφέρονται στον μισθωτή (χρηματοδοτική).

- Χρηματοδοτική μίσθωση (finance lease) είναι η χρήση του ακινήτου, με δυνατότητα απόκτησής του στο τέλος της σύμβασης (δηλαδή με δικαίωμα εξαγοράς). Πρόκειται στην ουσία για χρηματοδότηση του μισθωτή (παλιός ιδιοκτήτης) από τον εκμισθωτή (σημερινό ιδιοκτήτη), ο οποίος έχει σαν εξασφάλιση το περιουσιακό στοιχείο. Έτσι μεταφέρονται ουσιαστικά όλοι οι κίνδυνοι και τα οφέλη που προκύπτουν από την ιδιοκτησία ενός περιουσιακού στοιχείου στον μισθωτή, ο οποίος θα εκπέσει το μίσθωμα ως έξοδο. Ο μισθωτής δεν έχει το δικαίωμα να αποσυρθεί από τη σύμβαση, προτού εκπληρώσει τις υποχρεώσεις του για τις πληρωμές μισθωμάτων. Αυτό σημαίνει πλήρης αποπληρωμή του κόστους που επενδύθηκε αρχικά από την εκμισθώτρια εταιρεία.
- Λειτουργική μίσθωση ή εκμετάλλευσης (operating lease) είναι η χρήση του ακινήτου, με επιστροφή της χρήσης του στο τέλος της μισθωτικής περιόδου στον εκμισθωτή (χωρίς δικαίωμα εξαγοράς). Η λειτουργική μορφή περιλαμβάνει και υπηρεσίες σχετικές με τη λειτουργία του ακινήτου προς τον μισθωτή (αντίθετα από τις χρηματοδοτικές) όπως πχ δαπάνες συντήρησης. Οι δαπάνες αυτές

²⁷⁷ Βλ. ΣΛΟΤ 391/2020 «Προσδιορισμός μίσθωσης ως χρηματοδοτικής ή λειτουργικής» (<https://www.taxheaven.gr/circulars/33020/slot-391-2020>).

²⁷⁸ Κίνδυνοι νοούνται πχ η πιθανότητα ζημιάς λόγω τεχνολογικής απαξίωσης ή η μείωση των ωφελειών λόγω οικονομικών συνθηκών.

²⁷⁹ Ωφέλειες νοούνται πχ η ανατίμηση της υπολειμματικής αξίας του ακινήτου ή η μεταβολή των μισθωμάτων από μεταβολές στην αξία του μισθίου.

καλύπτονται είτε με ενσωμάτωση στο ίδιο το μίσθωμα, είτε με ξεχωριστή συμφωνία.

Κανονισμός ΕΤΑΔ

Η διάκριση των δύο υπο-μορφών leasing αποτυπώνεται και στον κανονισμό της ΕΤΑΔ, όπου ορίζει το sale & leaseback ως:

- Με παραχώρηση ενοχικού δικαιώματος επί του ακινήτου²⁸⁰, ή,
- Με μεταβίβαση κυριότητας ή άλλου εμπράγματος δικαιώματος επί του ακινήτου²⁸¹.

Και στις δύο περιπτώσεις, αυτό γίνεται:

- Έναντι ανταλλάγματος, με ταυτόχρονη μίσθωση των ίδιων ακινήτων, ή,
- Με ταυτόχρονη συμφωνία κατασκευής επ' αυτών κτιρίων ή επισκευής ήδη υφιστάμενων επ' αυτών κτιρίων και μίσθωση {από την ΕΤΑΔ} των ίδιων κτιρίων.

Στον βασικό της κανονισμό της η ΕΤΑΔ κάνει μεν τη διάκριση του sale & leaseback μεταξύ μεθόδου παραχώρησης χρήσης και πώλησης²⁸², αλλά δεν παρέχει ουσιαστικά πιο ειδικευμένες ρυθμίσεις γι' αυτές. Και για τις δύο περιπτώσεις παραπέμπει στα αντίστοιχα άρθρα του κανονισμού της²⁸³ με τις αναγκαίες, για την εφαρμογή τους, προσαρμογές. Επιπλέον, για την δεύτερη φάση εφαρμογής του sale & leaseback (δηλαδή αφού το ακίνητο έχει παραχωρηθεί ή πωληθεί από την ΕΤΑΔ και πλέον η ΕΤΑΔ το μισθώνει) γίνεται επίκληση των προβλεπόμενων διατάξεων στους άλλους 2 κανονισμούς της ΕΤΑΔ²⁸⁴, με τις αναγκαίες, για την εφαρμογή τους, προσαρμογές.

*Χρηματοοικονομική διαχείριση / ΔΛΠ*²⁸⁵

Η συναλλαγή του sale & leaseback εμπίπτει στο πλαίσιο ρύθμισης του ΔΛΠ / IFRS 16 για τις Μισθώσεις²⁸⁶. Εκεί γίνεται μια βασική διάκριση ως προς την αντιμετώπισή του:

²⁸⁰ Κανονισμός 1 της ΕΤΑΔ, σελ. 3, περίπτωση 3.Γ.

²⁸¹ Στο ίδιο, σελ. 3, περίπτωση 3.ΣΤ.

²⁸² Στο ίδιο, Κεφάλαιο Γ (άρ. 7): «Παραχώρηση ενοχικού δικαιώματος με ταυτόχρονη μίσθωση (lease - leaseback)» & Κεφάλαιο ΣΤ (άρ. 13): «Μεταβίβαση εμπραγμάτων δικαιωμάτων με ταυτόχρονη μίσθωση (sale - leaseback)».

²⁸³ Για την παραχώρηση ενοχικού δικαιώματος επί των ακινήτων, στο Κεφάλαιο Α – «Εκμισθώσεις». Για την πώληση / μεταβίβαση κυριότητας ή άλλου εμπράγματος δικαιώματος επί του ακινήτου, στο Κεφάλαιο Ε – «Εκποιήσεις».

²⁸⁴ Ο «Κανονισμός 2 - Ανάθεσης και Εκτέλεσης Συμβάσεων, Προμήθειας Προϊόντων, Παροχής Υπηρεσιών και Εκπόνησης Μελετών» και ο «Κανονισμός 3 - Ανάθεσης και Εκτέλεσης Συμβάσεων Έργου».

²⁸⁵ Φορολογική αντιμετώπιση χρηματοδοτικών μισθώσεων σύμφωνα με τα ΔΠΧΑ (KPMG), <https://home.kpmg/gr/el/home/insights/2020/02/tax-treatment-of-finance-leases-in-accordance-with-ifs.html>.

- Με χαρακτηριστικά χρηματοδοτικής μίσθωσης, όπου έχουμε ουσιαστικά χρηματοδότηση του μισθωτή (παλιός ιδιοκτήτης) από τον εκμισθωτή (σημερινό ιδιοκτήτη), ο οποίος έχει σαν εξασφάλιση το ακίνητο. Τυχόν κέρδος / υπεραξία από την πραγματοποίηση της πώλησης (διαφορά τιμήματος πώλησης και αναπόσβεστης λογιστικής αξίας) καταχωρείται ολόκληρο στα «έσοδα επομένων χρήσεων» και αναγνωρίζεται τμηματικά στα αποτελέσματα καθ' όλη την διάρκεια της μίσθωσης (σχεδόν όπως ο δανεισμός).
- Με χαρακτηριστικά λειτουργικής μίσθωσης, ο χειρισμός αφορά την εύλογη αξία του ακινήτου (αν είναι ίση, μικρότερη ή μεγαλύτερη από την τιμή πώλησης). Επίσης ο μισθωτής φοροεκπίπτει τα έξοδα αποσβέσεων και τόκων κατά τη διάρκεια της μίσθωσης.

Πλεονεκτήματα

Στα (πολλά) πλεονεκτήματα της μεθόδου sale & lease-back λογίζονται τα εξής:

- Ο μισθωτής (Δημόσιο) δεν χάνει τη δυνατότητα χρησιμοποίησης του παγίου που πούλησε (το ίδιο ακριβώς, ίσως και με βελτιώσεις).
- Το Δημόσιο μπορεί να προμηθευτεί για προκαθορισμένη περίοδο, περιουσιακά στοιχεία της αρεσκείας του. Μετά τη λήξη της περιόδου έχει τη δυνατότητα να τα ξαναγοράσει αν το επιθυμεί σε γνωστή τιμή (προκαθορίζεται).
- Απελευθερώνονται κεφαλαία τα οποία έχουν δεσμευθεί σε αδρανή πάγια στοιχεία (ακίνητα). Έτσι μετατρέπονται σε πρόσθετα κεφάλαια κίνησης (ρευστότητα) για επενδύσεις και ταχύτερη ανάπτυξη.
- Σε περιόδους κρίσης η άντληση κεφαλαίων τόσο από το Τραπεζικό σύστημα, όσο και από την Κεφαλαιαγορά είναι πάρα πολύ δύσκολη, σχεδόν αδύνατη. Σε μια τέτοια περίπτωση η εύρεση κεφαλαίου κίνησης μέσω των περιουσιακών στοιχείων κρίνεται απαραίτητη. Μάλιστα μέσω leasing η δυνατότητα χρηματοδότησης φτάνει το 100% της αξίας του ακινήτου και των εξόδων μεταβίβασης, ενώ στα τραπεζικά δάνεια κατά κανόνα το ποσοστό χρηματοδότησης περιορίζεται περίπου στο 70%.
- Δυνατότητα σύνδεσης με επενδυτικά προγράμματα (αναπτυξιακοί νόμοι και συγχρηματοδοτούμενα).
- Αποτελεί μια μακροπρόθεσμη επένδυση χαμηλού κινδύνου, με διάρκεια αποπληρωμής συνήθως 10 έως 15 έτη.

²⁸⁶ Αρχικά ίσχυε το ΔΛΠ / IFRS 17, αλλά αντικαταστάθηκε το 2019 από το IFRS 16.

- Αναδιαρθρώνεται η συνολική εικόνα του ισολογισμού του δημοσίου οργανισμού, μέσω της αποπληρωμής υφιστάμενων υποχρεώσεων και της πραγματοποίησης νέων επενδύσεων. Προβλεψιμότητα στην κατάρτισή του και διευκόλυνση του ταμειακού προγραμματισμού, λόγω της περιοδικότητας και σταθερότητας καταβολής των μισθωμάτων.
- Αποφυγή ανεπιθύμητων αυξήσεων στο ύψος του ενοικίου από τον leaser, (πράγμα που θα μπορούσε να συμβεί σε μία καθαρά λειτουργική μίσθωση, λόγω πχ πληθωρισμού ή αύξησης της αξίας του ακινήτου).
- Ο εκμισθωτής (leaser) έχει σαν εξασφάλιση το ίδιο το ακίνητο (χαμηλότερος κίνδυνος).
- Εξαίρεση του μισθωτή από την υποχρέωση αναπροσαρμογής της αξίας του ακινήτου καθ' όλη την διάρκεια της σύμβασης.

Μειονεκτήματα

Στα (σημαντικά και πρακτικά) μειονεκτήματα της μεθόδου μπορούν να θεωρηθούν τα ακόλουθα:

- Δύσκολο να βρεθεί κάποιος να μισθώσει κτίριο στο Δημόσιο, αφού μονομερώς αυτό μπορεί να αποφασίσει «κούρεμα» ενοικίου (όπως συνέβη το 2012)²⁸⁷.
- Η ύπαρξη βαρών υπέρ τρίτων και νομικά κωλύματα κάνει τη διαχείριση τους δύσκολη.
- Δεν είναι εύκολη η προβολή της τιμής επαναγοράς σε μεγάλο βάθος χρόνου (στρεβλή αποτίμηση), ειδικά όταν η σύμβαση γίνεται σε καταστάσεις οικονομικής κρίσης όπως σήμερα.
- Το ακίνητο στο τέλος της σύμβασης, λόγω της παλαιότητάς του, θα έχει ολοκληρώσει το συμβατικό κύκλο ζωής του.

Ανταλλαγή

Μια άλλη στρατηγική επιλογή είναι η ανταλλαγή ακινήτου ή ομάδας ακινήτων ή ακόμα και μέρους ακινήτου μεταξύ ιδιοκτητών. Αυτό μπορεί να εξυπηρετεί τους σκοπούς του κάθε μέρους σε μια συμφωνία win-win (πχ όταν ένα μέρος θέλει να απεμπλακεί από ένα ακίνητο ή μέρος ακινήτου, πχ συγκροτήματος, που δεν μπορεί να εκμεταλλευτεί).

²⁸⁷ Με το άρ. 2 του Ν.4081/2012, επεβλήθη από 01/10/2012 μείωση των μισθωμάτων τα οποία καταβάλλουν το Ελληνικό Δημόσιο και οι φορείς του, βάσει προοδευτικής κλίμακας (ενδεικτικά: για μηνιαίου μίσθωμα έως 1.000 € μείωση 10%, για έως 2.000 € μείωση 15%, για έως 3.000 € μείωση 20% και για άνω των 3.000 € μείωση 25%).

Η συγκεκριμένη επιλογή δίδεται και στην ΕΤΑΔ²⁸⁸. Εξυπακούεται ότι το προς ανταλλαγή ακίνητο (ή ομάδα ή μέρος ακινήτου) πρέπει να είναι ίσης χρηματικής αξίας ή διαφοράς αξίας μέχρι 20% με βάση σχετικές εκτιμήσεις αξίας²⁸⁹. Σε περίπτωση μάλιστα διαφοράς, αυτή καταβάλλεται χρηματικώς.

Η διαδικασία διερεύνησης της δυνατότητας ανταλλαγής εκκινεί μετά από εισήγηση της αρμόδιας Διεύθυνσης, απόφαση του Δ/Σ (πλειοψηφία τουλάχιστον των δύο τρίτων) και πραγματοποιείται από Επιτροπή που θα οριστεί. Στη συνέχεια η Επιτροπή αυτή συντάσσει έκθεση και την υποβάλλει στο Δ/Σ. Αυτό τελικά αποφασίζει ομόφωνα, με ειδικώς αιτιολογημένη απόφαση, καθορίζει τα κριτήρια συγκρισιμότητας των προς ανταλλαγή ακινήτων, τον τρόπο υποβολής και τα προβλεπόμενα δικαιολογητικά των προσφορών, τον επιμερισμό των εξόδων της συναλλαγής και τη δημοσιότητα της διαδικασίας. Για τις ανταλλαγές ακινήτων ισχύει αποκλειστικά η απ' ευθείας διαπραγμάτευση μεταξύ των μερών. Στις περιπτώσεις ανταλλαγής ακινήτων απευθείας ιδιοκτησίας του Δημοσίου ή φορέων του, όπως και για ακίνητα του εξωτερικού, εφαρμόζονται αναλόγως τα προβλεπόμενα από τη σχετική νομοθεσία και τον κανονισμό της ΕΤΑΔ²⁹⁰.

Αντιπαροχή

Μια μέθοδος που χρησιμοποιήθηκε έντονα κατά το παρελθόν (ειδικά την εποχή της μεγάλης ανάπτυξης 2000-2007) ήταν η αντιπαροχή ακινήτου²⁹¹. Με απλή διατύπωση, σημαίνει την πώληση / παραχώρηση ενός οικοπέδου σε εργολάβο ή κατασκευαστή, με αντάλλαγμα την απόκτηση μιας ή περισσότερων ιδιοκτησιών στο οικοδόμημα που θα ανεγερθεί σε αυτό. Ο εργολάβος προσφέρει την τεχνογνωσία και τα κονδύλια για την κατασκευή.

²⁸⁸ Κανονισμός 1 της ΕΤΑΔ, Κεφάλαιο Δ, άρ. 16 «Διαδικασία σύναψης συμβάσεων ανταλλαγών», σελ 20-21.

²⁸⁹ Για τις σχετικές εκτιμήσεις εφαρμόζονται οι διατάξεις του κανονισμού 1 της ΕΤΑΔ για τις εκτιμήσεις εκποίησης (αρ. 11), αναλογικά εφαρμόζόμενες. Βλ. παρακάτω σελ. 108 «Διαδικασία εκτιμήσεων ΕΤΑΔ».

²⁹⁰ Για τα ακίνητα ιδιοκτησίας του Δημοσίου ή φορέων του (πλην ΕΤΑΔ) εφαρμόζονται οι διατάξεις του άρ. 10§2, ενώ για τα ακίνητα εξωτερικού εφαρμόζονται οι διατάξεις του άρ. 10§3 του βασικού κανονισμού 1 της ΕΤΑΔ.

²⁹¹ Πρόκειται για αρκετά παλιό θεσμό, αφού ξεκίνησε με προβλέψεις του Ν.3741/1929. Εφαρμόστηκε τότε ως λύση στο οξύ στεγαστικό πρόβλημα, ιδίως στην Αθήνα εξαιτίας της τεράστιας συσσώρευσης πληθυσμού, ύστερα από την Ελληνοτουρκική ανταλλαγή πληθυσμών του 1923, αλλά και αργότερα ως αποτέλεσμα της καταστροφής περιοχών που προκάλεσε ο Εμφύλιος Πόλεμος του 1946-1949. Σε αυτή την μέθοδο στηρίχθηκε μεταπολεμικά η οικοδόμηση της Αθήνας. Αργότερα, κι άλλες ελληνικές πόλεις χρησιμοποίησαν αυτό το μοντέλο ανάπτυξης.

Η λύση της αντιπαροχής προσφέρεται και στην ΕΤΑΔ²⁹². Όπως και στην ανταλλαγή, εκκινεί μετά από εισήγηση της αρμόδιας Διεύθυνσης. Αυτή πρέπει να περιέχει πλήρη μελέτη για την ανοικοδόμηση του οικοπέδου, καθώς και σχέδιο της εργολαβικής σύμβασης και του προσυμφώνου²⁹³. Απαραίτητη φυσικά είναι και η εκτίμηση της όλης επένδυσης, η οποία διενεργείται από ανεξάρτητους πιστοποιημένους εκτιμητές²⁹⁴. Ακολουθεί ομόφωνη απόφαση του Δ/Σ²⁹⁵, έκδοση του διαγωνισμού για εύρεση αναδόχου²⁹⁶ και τελικά η εκπόνηση και υπογραφή της σύμβασης²⁹⁷.

Οι δυνατότητες εκτείνονται από μερική έως ολική ανοικοδόμηση των οικοπέδων, με αντιπαροχή ποσοστών στο οικόπεδο, μαζί με τις οριζόντιες ιδιοκτησίες που αντιστοιχούν σε αυτά. Όλα τα έξοδα του project κατασκευής βαρύνουν τον ανάδοχο και η ΕΤΑΔ δεν βαρύνεται με καμία οικονομική υποχρέωση., όπως αναφέρεται ρητά στην σχετική προκήρυξη²⁹⁸. Για τις διαδικασίες αντιπαροχής στην ΕΤΑΔ ισχύουν τα

²⁹² Κανονισμός 1 της ΕΤΑΔ, Κεφάλαιο Δ, άρ. 17 «Διαδικασία σύναψης συμβάσεων ανταλλαγών», σελ 21-23. Επίσης στο αρ. 3§5.α του Καταστατικού της ΕΤΑΔ.

²⁹³ Σε αυτή περιλαμβάνονται (σύμφωνα με τον κανονισμό της ΕΤΑΔ): πλήρης αρχιτεκτονική, στατική, ηλεκτρομηχανολογική, ενεργειακή και υδραυλική μελέτη, τεχνική περιγραφή, συγγραφή υποχρεώσεων, προθεσμία αποπεράτωσης, πίνακας ποσοστών συνιδιοκτησίας και κατανομής δαπανών κοινοχρήστων και κοινόκτητων ιδιοκτησιών, πίνακας αποτίμησης κάθε διηρημένης ιδιοκτησίας ή ορόφου (που θα προβλέπεται να ανεγερθούν και θα είναι καθορισμένες και θα λαμβάνονται ως πλήρως αποπερατωμένες), σχέδιο της καταρτισθησομένης εργολαβικής σύμβασης και του προσυμφώνου περί της σταδιακής μεταβίβασης των ποσοστών του οικοπέδου περιέχοντος και διατάξεις για την καταρτισθησόμενη οροφοκτησία, καθώς και κάθε άλλο στοιχείο που επιβάλλεται ή κρίνεται σκόπιμο κατά τις υπάρχουσες συνθήκες ή απαιτεί η φύση του έργου.

²⁹⁴ Για τις σχετικές εκτιμήσεις εφαρμόζονται οι διατάξεις του κανονισμού της ΕΤΑΔ για τις εκτιμήσεις εκποίησης (άρ. 11), αναλογικά εφαρμοζόμενες (βλ. παρακάτω σελ. 105 «Διαδικασία εκτιμήσεων ΕΤΑΔ»). Επιπλέον η εκτίμηση εδώ γίνεται σύμφωνα με συγκεκριμένους συντελεστές αξίας της κάθε διηρημένης ιδιοκτησίας και εκφράζεται σε απόλυτες και σχετικές τιμές και θα αναφέρεται σε σχετικό πίνακα στην προκήρυξη.

²⁹⁵ Το οποίο «αποφασίζει κατ' ελευθέρη κρίση» όπως αναφέρει ο κανονισμός της ΕΤΑΔ (άρ. 17§4).

²⁹⁶ Η προκήρυξη θα περιέχει τα τυπικά και ουσιαστικά προσόντα αυτών που μπορούν να λάβουν μέρος στο διαγωνισμό και καλεί τους ενδιαφερόμενους, ιδίως ... να υποβάλουν μέσα σε προθεσμία ... 30 ημερών ... προσφορές σε ακέραιες μονάδες των προσφερομένων στην ΕΤΑΔ ποσοστών αντιπαροχής σύμφωνα με τον πίνακα αποτίμησης της αξίας των διηρημένων ιδιοκτησιών και τον πίνακα, στον οποίο θα εμφανίζονται οι προσφερόμενες επί μέρους ιδιοκτησίες στην ΕΤΑΔ, για την κάλυψη του ποσοστού της αντιπαροχής...

²⁹⁷ Οι υποψήφιοι ανάδοχοι προτείνουν βασικούς όρους σχεδίου εργολαβικής σύμβασης, σχεδίου προσυμφώνου περί σταδιακής μεταβίβασης των ποσοστών του οικοπέδου και των διατάξεων του κανονισμού οροφοκτησίας, όπως επίσης και κάθε άλλο στοιχείο που απαιτείται, ανάλογα με τις συνθήκες και τη φύση του έργου. Η εργολαβική σύμβαση και το προσύμφωνο θα καταρτισθούν τελικά από την ΕΤΑΔ.

²⁹⁸ Άρ. 17§3: «όλα τα έξοδα του διαγωνισμού και δημοσιεύσεις..., οι τυχόν μελέτες εκτίμησης της αξίας του οικοπέδου και των αντιπαρεχομένων ιδιοκτησιών, αναφέρονται στην σχετική προκήρυξη, όπως επίσης και όλα τα έξοδα κατάρτισης των σχετικών συμβάσεων, των πράξεων σύστασης οριζόντιας ιδιοκτησίας, συμβολαιογραφικά έξοδα και έξοδα μεταγραφών βαρύνουν τον ανάδοχο και η ΕΤΑΔ δεν έχει καμία οικονομική υποχρέωση για την εκτέλεση της σύμβασης».

προβλεπόμενα στον τρίτο κανονισμό της ΕΤΑΔ²⁹⁹, με τις αναγκαίες προσαρμογές εφαρμογής τους³⁰⁰.

Παραχώρηση

Μια δημοφιλής μορφή εκμετάλλευσης του δημόσιου real estate είναι η παραχώρηση χρήσης μιας έκτασης ή ακινήτου του σε τρίτον. Εδώ γίνεται μια βασική διάκριση, εάν η παραχώρηση γίνεται χωρίς ή με αντάλλαγμα:

- Η περίπτωση χωρίς αντάλλαγμα υλοποιεί δημόσια πολιτική του κράτους (κυρίως στέγαση δημοσίων υπηρεσιών και κοινωνική πολιτική). Ουσιαστικά συνιστά χρησιδάνειο ή δωρεά.
- Η περίπτωση καταβολής ανταλλάγματος υλοποιεί αναπτυξιακές πολιτικές του κράτους. Προσιδιάζει αρκετά σε μίσθωση, αν και περιορίζεται ως προς τον μισθωτή και τους σκοπούς που αυτός το χρησιμοποιεί. Η μορφή αυτή χρησιμοποιείται περισσότερο από το ΤΑΙΠΕΔ³⁰¹, για την υλοποίηση εθνικών αναπτυξιακών υποδομών (πχ λιμένες, περιφερειακά αεροδρόμια, μαρίνες κτλ), όπου προσλαμβάνει και χαρακτηριστικά ΣΔΙΤ.

Η ΕΤΑΔ κατευθύνει δύο μορφές ακινήτων της προς παραχώρηση³⁰²:

- Όσα δεν επιδέχονται εμπορική εκμετάλλευση. Με αυτό τον τρόπο επιτυγχάνει την απεμπλοκή της από περιουσιακά στοιχεία που δεν δημιουργούν εισόδημα, αλλά επιβαρύνουν επιπλέον με διαχειριστικό κόστος την ΕΤΑΔ.
- Όσα διαθέτουν προφανείς και αναγκαίες δημόσιες χρήσεις και απαιτούν ενεργή διαχείρισή τους από τους τελικούς χρήστες (πχ πάρκα και αθλητικοί χώροι).

Και για τις δύο περιπτώσεις υφίστανται ειδικές προβλέψεις για τους ΟΤΑ.

Κανονισμός ΕΤΑΔ

Στον κανονισμό της ΕΤΑΔ³⁰³, η παραχώρηση άνευ ανταλλάγματος εφαρμόζεται σε τρία σενάρια³⁰⁴:

- Σε δημόσιες υπηρεσίες της Κεντρικής Διοίκησης³⁰⁵, μόνο για κάλυψη των στεγαστικών και λειτουργικών αναγκών τους.

²⁹⁹ Κανονισμός 3 - Ανάθεσης και εκτέλεσης συμβάσεων έργου (ΕΤΑΔ).

³⁰⁰ Ξανά, στις περιπτώσεις ανταλλαγής ακινήτων απευθείας ιδιοκτησίας του Δημοσίου ή φορέων του, εφαρμόζονται αναλόγως τα προβλεπόμενα από τη σχετική νομοθεσία.

³⁰¹ Προτείνονταν έντονα ως μέθοδος και από άλλους θεσμούς, όπως η Τράπεζα της Ελλάδος (βλ. Τράπεζα της Ελλάδος (2013), σελ. 183).

³⁰² ΕΕΣΥΠ (2018), σελ. 84.

³⁰³ Κανονισμός 1 της ΕΤΑΔ, σελ. 11, άρ. 8-9.

³⁰⁴ Όσον αφορά τις αντίστοιχες διαδικασίες από τη Δ/ση Δημόσιας Περιουσίας του Υπουργείου Οικονομικών, βλ. Χαπιζάνης, Π. (2001), σελ. 65-67.

- Σε ΝΠΔΔ ή ΝΠΙΔ που εκπληρώνουν κοινωφελείς σκοπούς, μόνο για κάλυψη στεγαστικών αναγκών τους ή εκπλήρωση κοινωφελών σκοπών τους³⁰⁶. Η ΕΤΑΔ λογίζει τις οικονομικές δυνατότητες του φορέα για το αν θα γίνει η παραχώρηση χωρίς ή με αντάλλαγμα.
- Σε ΟΤΑ, για στέγαση των υπηρεσιών τους και την εκπλήρωση εν γένει κοινωφελών δραστηριοτήτων και λειτουργιών (ενδεικτικά: ανέγερση σχολικών κτιρίων, ιατρείων, παιδικών σταθμών, παιδικών χαρών), εφόσον δεν διαθέτουν ήδη κατάλληλο ακίνητο γι' αυτό.

Όσον αφορά την παραχώρηση μετά ανταλλάγματος, αυτή έχει εφαρμογή στις ακόλουθες δύο καταστάσεις:

- Σε ΝΠΔΔ ή ΝΠΙΔ που εκπληρώνουν κοινωφελείς σκοπούς, για κάλυψη στεγαστικών αναγκών τους ή εκπλήρωση κοινωφελών σκοπών τους. Η λύση μάλιστα μπορεί να διαφοροποιηθεί σε εν όλω ή εν μέρει παραχώρηση (πχ ενός τμήματος του ακινήτου).
- Σε ΟΤΑ, για άσκηση οικονομικών δραστηριοτήτων με στόχο την ενίσχυση των εσόδων τους, προκειμένου να υλοποιήσουν διάφορους σκοπούς τους (την ανάπτυξη κοινοχρήστων ή κοινωφελών χώρων ή άλλες περιβαλλοντικού χαρακτήρα επεμβάσεις, την εν γένει ανάπτυξη ή συντήρηση έργων, την υποστήριξη των λειτουργιών τους και τη συμβολή στην ενίσχυση της τοπικής επιχειρηματικότητας). Ειδικά για ακίνητα στα οποία θα υλοποιηθούν επιχειρηματικά projects (με ιδιαίτερα αναπτυξιακό χαρακτήρα), τα έσοδα από την επένδυση μπορούν να συμψηφίζονται με το αντάλλαγμα. Για ενίσχυση του ελέγχου, οι ΟΤΑ υποχρεούνται να τηρούν ειδικό κωδικό στον προϋπολογισμό τους για αυτές τις συναλλαγές και να ενημερώνουν ανά εξάμηνο την ΕΤΑΔ.

Το αντάλλαγμα παραχώρησης ορίζεται από την ΕΤΑΔ, είτε σε χρηματικό ποσό (υπολογιζόμενο βάσει των εκτιμήσεων της), είτε σε ποσοστό επί των εσόδων των φορέων που χρησιμοποιούν το ακίνητο.

Η παραχώρηση ακινήτων της ΕΤΑΔ γίνεται με απόφαση του Δ/Σ της ή αρμοδίως εξουσιοδοτημένου οργάνου. Στην απόφαση αυτή προσδιορίζονται και οι όροι παραχώρησης (σκοπός, διάρκεια, υποχρεώσεις, ύψος ανταλλάγματος, όροι καταβολής,

³⁰⁵ Όπως αυτή προσδιορίζεται στο άρ. 14§1, περίπτωση στ' του Ν.4270/2014: Η Κεντρική Διοίκηση περιλαμβάνει την Προεδρία της Δημοκρατίας, τα Υπουργεία, τις Αποκεντρωμένες Διοικήσεις, τις Ανεξάρτητες Αρχές που δεν έχουν νομική προσωπικότητα και τη Βουλή των Ελλήνων. Για τη διάκριση των βαθμίδων του Κράτους βλ. παραπάνω σελ. 4 «Κράτος»

³⁰⁶ Ως «κοινωφελείς σκοποί» προσδιορίζεται ρητά από την ΕΤΑΔ ως εκείνοι που δεν αποφέρουν κέρδος ή δεν αποτελούν επιχειρηματική δραστηριότητα.

αναπροσαρμογή ανταλλάγματος, κτλ). Επίσης οποιαδήποτε βελτίωση ή προσθήκη στο ακίνητο (εφόσον αυτή επιτρέπεται κατά ρητό όρο του παραχωρητηρίου) παραμένει προς όφελος του ακινήτου, χωρίς καταβολή αποζημίωσης ή δαπάνης στον παραχωρησιούχο.

Η ανάκληση της παραχώρησης μπορεί να γίνει για δύο λόγους:

- Λόγω μη τήρησης των όρων του παραχωρητηρίου³⁰⁷. Αυτό συνεπάγεται αυτοδίκαιη ανάκληση της παραχώρησης και επάνοδο της χρήσης του ακινήτου στην ΕΤΑΔ. Αυτό γίνεται με διαπιστωτική πράξη του Δ/Σ, η οποία κοινοποιείται στον παραχωρησιούχο, ο οποίος τότε υποχρεούται να παραδώσει το ακίνητο εντός 10 ημερών.
- Για σπουδαίο λόγο δημοσίου συμφέροντος, η ΕΤΑΔ μπορεί να ανακαλέσει την παραχώρηση, μονομερώς και αζημίως, ανεξαρτήτως του φορέα παραχώρησης. Αυτό γίνεται με απόφαση του Δ/Σ της, αφού προηγηθεί έγγραφη ειδοποίηση στον παραχωρησιούχο 1 μήνα πριν. Να σημειωθεί ότι η ανάκληση παραχώρησης δεν δημιουργεί υποχρέωση της ΕΤΑΔ ή του Ελληνικού Δημοσίου για αποζημίωση του παραχωρησιούχου.

ΕΣΧΑΔΑ

Ένα επιπλέον χαρακτηριστικό που βοηθά την ιδέα της παραχώρησης (μεγάλων) δημοσίων ακινήτων για «στρατηγικές επενδύσεις» από ιδιώτες, είναι τα Ειδικά Σχέδια Χωρικής Ανάπτυξης Δημοσίων Ακινήτων (ΕΣΧΑΔΑ)³⁰⁸. Αυτά αποτελούν χωρικά σχέδια για τον καθορισμό του προορισμού των δημοσίων ακινήτων, περιλαμβάνοντας και τους περιβαλλοντικούς του όρους.

Πρόκειται για ένα ιδιαίτερα προστατευμένο (θεσμικά και νομικά) πλαίσιο για επενδύσεις σε ακίνητα, ακόμα και έναντι προσφυγών και άλλης ένδικης παρεμπόδισης της υλοποίησης των προβλεπόμενων επενδύσεων αξιοποίησης που θα εγκρίνονται. Έτσι επιτρέπεται η χρησιμοποίηση ακόμα και δημοσίων ακινήτων που προστατεύονται από την περιβαλλοντική και αρχαιολογική νομοθεσία (με κάποιους περιορισμούς που θέτουν ειδικότεροι όροι και σχετικές διατάξεις). Ένα άλλο (πιο καίριο) σημείο υπέρβασης είναι ότι περιλαμβάνουν και ειδικές ρυθμίσεις για αιγιαλό. Επιτρέπουν την

³⁰⁷ Συμπεριλαμβανομένων αιτιών όπως: η μη-υλοποίηση των σκοπών για τους οποίους γίνεται η παραχώρηση, εντός του τιθέμενου χρόνου ή η εγκατάλειψη χρήσης του ακινήτου.

³⁰⁸ Το νομικό τους πλαίσιο διέπεται από τους Ν.3894/2010 («Fast track επενδύσεων», ΦΕΚ 204/Α/02-12-2010), Ν.3986/2011 («Μεσοπρόθεσμο 2012-2015», ΦΕΚ 152/Α/01-07-2011) και Ν.4062/2012 («Επένδυση Ελληνικού», ΦΕΚ 70/Α/30-03-2012).

Για μια σύντομη παρουσίαση, βλ.

http://courses.arch.ntua.gr/fsr/145962/Kostas%20Vourekas_ESXADA.pdf.

απευθείας παραχώρηση στον κύριο της επένδυσης της χρήσης αιγιαλού και παραλίας και του δικαιώματος εκτέλεσης, χρήσης και εκμετάλλευσης λιμενικών έργων ή επέκτασης, ήδη υφιστάμενων στην περιοχή, λιμενικών εγκαταστάσεων. Πιο απλά, οι κοινόχρηστοι χώροι εντός των χώρων της επένδυσης δεν περνάνε στη δικαιοδοσία του εκάστοτε Δήμου, αλλά παραμένουν τμήμα της ιδιωτικής ανάπτυξης! Μάλιστα αυτό μπορεί να γίνει για διάστημα έως 50 ετών. Επιπλέον παρέχονται στον ιδιώτη επενδυτή πολλές άλλες διευκολύνσεις για την επένδυση (πχ ο συντελεστής δόμησης να υπολογίζεται σε όλο το σύνολο της έκτασης και πρακτικά απεριόριστη δυνατότητα κάλυψης, υπέρβαση του ανώτατου σύμφωνα με τον οικοδομικό κανονισμό ύψους).

Λόγω αυτής της ελευθερίας που παρέχεται στον επενδυτή και ειδικά της ιδιοποίησης των κοινόχρηστων παραλιακών χώρων, προκαλούνται έντονες αντιδράσεις από τις τοπικές κοινωνίες, μέσω των δήμων & των περιφερειών³⁰⁹.

Στέγαση δημοσίων υπηρεσιών

Ένας προφανής προορισμός για παραχώρηση ακινήτου από το Δημόσιο είναι η στέγαση των υπηρεσιών του, κυρίως σε χώρους για γραφεία παροχής υπηρεσιών³¹⁰. Από άποψη μεγέθους, η στέγαση των ελληνικών δημοσίων υπηρεσιών αθροίζει περίπου 2,2 δισεκατομμυρίων ευρώ το χρόνο ή 0,7% του ΑΕΠ³¹¹. Επίσης έχουν θεσπιστεί σημαντικά standards ως ελάχιστα αποδεκτά για στέγαση των δημοσίων υπηρεσιών³¹². Θεσμικά, η μίσθωση κτιρίων για υπηρεσίες του Δημοσίου έχει βάση στον προ 20ετίας Ν.3130/2003³¹³. Μάλιστα στο πρώτο άρθρο του «υποχρεώνει» τις δημόσιες υπηρεσίες να στεγάζονται σε κτίρια ιδιοκτησίας του Δημοσίου. Μόνο όπου το Δημόσιο δεν διαθέτει δικά του κτίρια, θα προβαίνει στην ανέγερση ή αγορά κτιρίων, και μόνο μέχρι

³⁰⁹ <https://www.capital.gr/epixeiriseis/3351914/antartiko-kata-tou-sxediou-axiopoisis-tis-proin-basis-gournon>.

³¹⁰ Ως παράδειγμα: το ιστορικό της πολιτικής στέγασης υπηρεσιών για τα περιφερειακά τελωνεία, βλ. Καρτάλος, Δ. (2017), σελ. 65-68.

³¹¹ Study on State asset management in the EU - Final study report for Pillar 2 - Greece, σελ. 4, unit 2: government's dwellings.

³¹² Βλ. Καρτάλος, Δ. (2017), σελ. 70.

Χαρακτηριστικά αναφέρονται: 11 m² ανά εργαζόμενο σε μισθωμένα ακίνητα (με 12ετη ελάχιστη διάρκεια και 20ετη με προοπτική αξιοποίησης) και 20 m² σε ιδιότητα, επαρκείς χώροι υποδοχής των συναλλασσομένων, χώροι στάθμευσης εργαζομένων και συναλλασσόμενων, προδιαγραφές ασφαλείας και υγιεινής των χώρων εργασίας, τήρηση ενεργειακών standards (ψύξης / θέρμανσης). Ειδικά για τις ενεργειακές απαιτήσεις, βλ. https://www.efsyn.gr/ellada/periballon/272802_energeiaki-metakomisi-toy-dimosioy.

³¹³ ΦΕΚ 76/Α/28-03-2003, «Μισθώσεις για στέγαση Δημοσίου, ομόλογα Δημοσίου, δικαστική δαπάνη απαλλοτριώσεων, Ολυμπιακά έργα, κτλ». Επίσης η εφαρμοστική εγκύκλιος Υπ. Οικ. 1033511/989/00 ΤΥ/Ε/ΠΟΛ.1065/09-04-2003. Ο νόμος αυτός είχε δεχθεί έντονη κριτική από τον ΠΟΜΙΔΑ (<https://www.pomida.gr/misthoseis-dimosiou.php>).

Ειδικά όσον αφορά τους ΟΤΑ, στο Ν.3463/2006 («Κώδικας Δήμων και Κοινοτήτων», ΦΕΚ 114/Α/08-06-2006) υπάρχουν προβλέψεις για τις παραχωρήσεις δημοσίων ακινήτων. Βλ. και Χαπιζάνης, Π. (2001), σελ 66.

να ολοκληρωθεί η ανέγερση ή η αγορά των κτιρίων, οι Δημόσιες Υπηρεσίες μπορεί να στεγάζονται σε κτίρια, που μισθώνονται από ιδιώτες. Ωστόσο στην πράξη, την τελική απόφαση έχει κάθε δημόσιος φορέας-ιδιοκτήτης ή μισθωτής.

Η στέγαση των κρατικών υπηρεσιών με ίδια μέσα, παρέχει πολλά πλεονεκτήματα: μείωση λειτουργικού κόστους (άρα και φορολογικών βαρών κατ' επέκταση), αμεσότητα διαδικασιών παραχώρησης (εσωτερική απόφαση), πλήθος επιλόγων και περιοχών στέγασης. Σε συγκεκριμένους τομείς στέγασης μάλιστα (πχ σχολεία, νοσοκομεία, δικαστήρια, στρατιωτικές μονάδες) η παραχώρηση συνδυάζεται με την κατασκευή ή βελτίωση του ακινήτου³¹⁴, ξανά προσιδιάζοντας στα χαρακτηριστικά των ΣΔΙΤ.

Ένα μεγάλο πρόβλημα που εμφανίζεται σε αυτή την τακτική ωστόσο είναι η μη εφαρμογή των συμφωνιών παραχώρησης με αντάλλαγμα, ειδικά απ' τους ΟΤΑ³¹⁵. Συνηθισμένο φαινόμενο είναι να τους παραχωρούνται ακίνητα, για τα οποία όμως δεν καταβάλλουν το αντάλλαγμα, καθώς επίσης να αξιοποιούν το ακίνητο για διαφορετικό σκοπό από αυτόν για τον οποίο τους παραχωρήθηκε.

Προκύπτει επιπλέον ένα ζήτημα οικονομικής διαφάνειας των οικονομικών του Δημοσίου, καθώς ως ο μεγαλύτερος ιδιοκτήτης ακινήτων και με το μονοπώλιο της νομοθετικής εξουσίας, μπορεί να αλλοιώνει τον ανταγωνισμό και τις τιμές στην αγορά ακινήτων³¹⁶, διαθέτοντας ταυτόχρονα και τη μεγάλη ζήτηση για στέγαση των υπηρεσιών του και τη μεγάλη προσφορά ακινήτων για παραχώρηση ή εκμίσθωση. Η αλλοίωση προκύπτει από τη στιγμή που αυτός ο όγκος προσφοράς και ζήτησης αφαιρείται από την αγορά, επηρεάζοντας δυσμενώς τις τιμές³¹⁷. Στην αντίθετη λογική, το Δημόσιο θα μπορούσε να εκθέσει το χαρτοφυλάκιό του στην ανταγωνιστική αγορά, αποσπώντας τις πραγματικές αγοραίες τιμές, και αποκαλύπτοντας το πραγματικό κόστος στέγασης και λειτουργίας των δημοσίων οργανισμών (το οποίο πλέον θα εμφανίζονταν κανονικά στις οικονομικές τους καταστάσεις).

Τη σημασία του παραπάνω ζητήματος μετριάζει η πρακτική έλλειψη καταγραφής και οργάνωσης των στεγαστικών αναγκών του Δημοσίου. Τυπικά οι πέντε δομές που εμπλέκονται στη διαδικασία στέγασης είναι: το Τμήμα Μελετών Έργων και Στέγασης,

³¹⁴ Βλ. παραπάνω σελ. 28 «ΥΠΑΑΠΕΔ» και σελ. 35 «ΚΤΥΠ ΑΕ».

³¹⁵ Μαγκλάρας, Β. (2015), σελ. 169.

³¹⁶ Στο ίδιο, σελ. 82.

³¹⁷ Λόγω των κτιρίων που αφαιρούνται από την αγορά, των παραχωρήσεων χωρίς αντάλλαγμα και της απόσυρσης των δημοσίων φορέων ως ιδιωτών-μισθωτών (λόγω εσωτερικών συναλλαγών του Δημοσίου). Αν αυτό μάλιστα συνδυασθεί με την έλλειψη στεγαστικών χορηγήσεων από τις τράπεζες και τη δέσμευση ακινήτων σε αδράνεια που αυτές διακρατούν λόγω των «κόκκινων δανείων», γίνεται εμφανής η συνολική θεσμική επίδραση στην αγορά και τις τιμές των ακινήτων στη χώρα τα τελευταία έτη.

το Αυτοτελές Τμήμα Μητρώου Ακίνητης Περιουσίας, η Διεύθυνση Δημόσιας Περιουσίας και οι κτηματικές υπηρεσίες του Υπουργείου Οικονομικών και φυσικά η ΕΤΑΔ³¹⁸. Σε πρακτικό επίπεδο ωστόσο, κάθε δημόσιος φορέας που αναζητά κτίριο για τις υπηρεσίες του (εφόσον δεν διαθέτει δικά του που να ικανοποιούν τις ανάγκες του) εντοπίζει μόνος του κάποιο και έπειτα απευθύνεται άμεσα στον ιδιοκτήτη-φορέα του (πχ η Περιφέρεια, η ΕΤΑΔ, το Υπουργείο Οικονομικών ή απλά κάποιος ιδιώτης) για την παραχώρηση ή μίσθωσή του. Αυτό που διευκολύνει κεντρικά ως δυνατότητα μέχρι στιγμής, είναι το Αυτοτελές Τμήμα Μητρώου Ακίνητης Περιουσίας του Υπουργείου Οικονομικών, στο οποίο μπορούν να απευθύνουν αιτήματα οι φορείς, αναφέροντας τα κριτήρια αναζήτησής τους (περιοχή, χρήση, μέγεθος, κτλ), και από εκεί το τμήμα τους κατευθύνει τι ακίνητο υπάρχει διαθέσιμο (καταχωρημένο) για να συνεχίσουν οι ίδιοι ξανά την προσέγγιση με τον εκάστοτε ιδιοκτήτη. Κεντρική δομή ή πληροφοριακό σύστημα που να συγκεντρώνει τα αιτήματα με τις στεγαστικές ανάγκες που προκύπτουν των δημοσίων φορέων δεν υφίσταται ακόμα. Η πιο πρόσφατη (και σύντομη) αναφορά στο συγκεκριμένο ζήτημα υπάρχει στον προϋπολογισμό του 2021, ως γενικόλογη «προσπάθεια εξορθολογισμού»³¹⁹.

Να σημειωθεί ότι οι δημόσιες υπηρεσίες δύνανται να μισθώσουν και ιδιωτικά ακίνητα για τη στέγασή τους, εφόσον θεωρήσουν (και αιτιολογήσουν) τη λύση αυτή πιο

³¹⁸ Π/Δ 142/2017 (ΦΕΚ 181/Α/23-11-2017) «Οργανισμός Υπουργείου Οικονομικών», σελ 4005. Βλ. παραπάνω για ΓΓΔΠ. Πιο συγκεκριμένα:

Το τμήμα Β' (Μελετών Έργων και Στέγασης) έχει μεταξύ των αρμοδιοτήτων του:

- Την κατάρτιση προγραμμάτων στέγασης των Υπηρεσιών του Υπουργείου Οικονομικών.
- Την επιλογή ιδιόκτητων ακινήτων για τη στέγαση Δημοσίων Υπηρεσιών σε συνεργασία με την ΕΤΑΔ ΑΕ, σύμφωνα με τις ισχύουσες διατάξεις.
- Την παρακολούθηση της εφαρμογής της νομοθεσίας στέγασης των Δημοσίων Υπηρεσιών.
- Τη σύνταξη κτιριολογικών μελετών και μελετών εκτέλεσης έργων για την στέγαση των υπηρεσιών του Υπουργείου Οικονομικών.
- Την ανάθεση μελετών εκτέλεσης έργων για δημόσια ακίνητα που στεγάζονται Υπηρεσίες του Υπουργείου Οικονομικών.
- Την κεντρική παρακολούθηση του μητρώου Δημοσίων και μισθωμένων κτιρίων, στα οποία στεγάζονται υπηρεσίες του Δημοσίου, μέσω του εκάστοτε ισχύοντος πληροφοριακού συστήματος.

Οι κτηματικές υπηρεσίες περιλαμβάνουν στις δράσεις τους:

- Γενικά, την εξοικονόμηση πόρων μέσω του εξορθολογισμού της στέγασης των υπηρεσιών του Δημοσίου από οικονομικής και υλικοτεχνικής άποψης.
- Κάθε ενέργεια, που προβλέπεται από την κείμενη νομοθεσία περί μισθώσεων ακινήτων, για τη στέγαση Δημοσίων Υπηρεσιών.
- Τη σύγκληση της Επιτροπής Στεγάσεων.
- Την υλοποίηση έργων, επιπέδου μέχρι και του ορίου πρόχειρου μειοδοτικού διαγωνισμού, σε ακίνητα, αρμοδιότητας του Υπουργείου Οικονομικών, για τη στέγαση υπηρεσιών του ή για την εν γένει προστασία, συντήρηση και επισκευή Δημοσίων ακινήτων, συμπεριλαμβανομένων αυτών του Υπουργείου Οικονομικών.

³¹⁹ «Κρατικός Προϋπολογισμός 2021 - Εισηγητική Έκθεση», σελ. 176, Υπουργείο Οικονομικών (2020).

κατάλληλη. Επίσης, μέσω της ΕΤΑΔ³²⁰, μπορεί να γίνει αγορά ακινήτου από ιδιώτη και στη συνέχεια παραχώρησή του για στέγαση. Μολονότι αυτό θεωρείται ως μια μακροπρόθεσμη μίσθωση με και εγγυημένα έσοδα για τον ιδιώτη, πρέπει να ληφθούν υπόψη τα εξής ισχυρά μειονεκτήματα:

- Σε μίσθωση ακινήτου από το Δημόσιο, υφίσταται ανισορροπία της σχέσης των συμβαλλόμενων, μιας και το Κράτος μπορεί να αποφασίσει την μεταβολή των όρων της σύμβασης μονομερώς (μονοπώλιο εξουσίας). Αυτό συνέβη χαρακτηριστικά τον Οκτώβρη του 2012, όταν (μεσούσης της οικονομικής κρίσης) αποφάσισε την μείωση των μισθωμάτων που αυτό καταβάλλει για τα κτίρια στέγασης των υπηρεσιών του³²¹!
- Η διαδικασία μίσθωσης από ιδιώτη είναι επιρρεπής σε πιέσεις και δύσκολα ελεγχόμενη. Αυτό ισχύει ειδικά στην περίπτωση των δήμων, όπου αναπτύσσονται περισσότερες σχέσεις εξαρτήσεως πολιτικής εξουσίας του ΟΤΑ και των τοπικών ιδιοκτητών ακινήτων.
- Ο Ν.3130/2003 προσφέρει αρκετά δικαιώματα στο Δημόσιο, καθώς του δίνει τη δυνατότητα πχ να παρατείνει μονομερώς τη μίσθωση ή να καταγγείλει μονομερώς ή να αποχωρεί από τη σύμβαση για οποιοδήποτε λόγο χωρίς αποζημίωση³²².

Μια ιδιαίτερη μορφή στέγασης δημοσίων υπηρεσιών αποτελεί η συστέγαση πολλών στο ίδιο κτίριο³²³. Ως κύρια πλεονεκτήματα προβάλλονται οι πολλαπλές οικονομίες κλίμακας που θα προκύψουν, όπως: αμεσότερη επικοινωνία των διοικητικών οργάνων με φυσικό τρόπο, μείωση του ενεργειακού αποτυπώματος, εξοικονόμηση κόστους λειτουργίας και απελευθέρωση άλλων μισθωμένων κτιρίων.

Το θέμα έχει έλθει στη δημοσιότητα προσφάτως με το λεγόμενο project του Υμηττού, που αφορά τη συστέγαση 9 κεντρικών υπουργείων σε ανακατασκευασμένα

³²⁰ Αρ. 14-15, Κεφ. Ζ, Αγορές ακινήτων, Κανονισμός 1 της ΕΤΑΔ.

Συγκεκριμένα, η ΕΤΑΔ δύναται να αγοράζει απευθείας ακίνητο, εάν συντρέχουν έκτακτες και απρόβλεπτες ή επιβεβλημένες συνθήκες, και μετά από ειδικά αιτιολογημένη και ομόφωνη απόφαση του Δ/Σ. Εναλλακτικά, δύναται να προβαίνει σε αγορές εκπλειστηριαζόμενων ακινήτων, με απόφαση των 2/3 του Δ/Σ.

³²¹ Αρ. 2§1 του Ν.4081/2012 (ΦΕΚ 184/Α/27-09-2012). Σχετικά και η Γνωμοδότηση του ΝΣΚ αρ. 213/2013 επί του προαναφερθέντος άρθρου.

Παρόμοια τακτική είχε εφαρμοστεί και το 2011 με το αρ. 21 του Ν.4002/2011 (ΦΕΚ 180/Α/22-08-2011), όταν είχε επιβάλει μείωση 20%.

³²² Αρ. 22 και 19 του Ν.3130/2003 (ΦΕΚ 76/Α/28-03-2003) αντίστοιχα.

³²³ Βλ. RICS (2012), σελ. 63, Units 10.3 & 10.4 και Ματζάκος, Ν. (2015), σελ 10.

σύγχρονα κτίρια στις εγκαταστάσεις της πρώην ΠΥΡΚΑΛ³²⁴. Παρόμοια εγχειρήματα στο παρελθόν δεν είχαν στεφτεί με επιτυχία, με χαρακτηριστικότερο την παλιά έκταση του Κεράνη στο Ρέντη³²⁵.

Κοινωνική πολιτική

Η δωρεάν παραχώρηση ακινήτου από το Δημόσιο αποτελούσε στο παρελθόν ένα ισχυρό μέσο άσκησης κοινωνικής πολιτικής. Έτσι παρέχονταν σε ευάλωτες κοινωνικές ομάδες (πχ άνεργοι, χαμηλού εισοδήματος νοικοκυριά, πολύτεκνες οικογένειες) η δυνατότητα ιδιωτικής στέγασης, αλλά και σε φορείς κοινωνικής πρόνοιας η στέγαση υπηρεσιών τους. Η σημασία της πολιτικής αυτής μεγεθύνεται φυσικά σε περιόδους οικονομικών κρίσεων. Το όφελος από την παροχή στέγασης, πέραν της προφανούς στήριξης των ατόμων και της διατήρησης της κοινωνικής ειρήνης και συνοχής, συνεισφέρει και στην γενικότερη αξία μιας περιοχής πολλαπλώς³²⁶. Η «κοινωνική ανταπόδοση» (social returns) βέβαια δεν μπορεί να αποτιμηθεί άμεσα οικονομικά, αλλά αποτελεί έναν από τους σύνθετους στόχους του Κράτους³²⁷. Η κοινωνική παρέμβαση του κράτους οικονομικά βασίζεται στην υποκατάσταση του ιδιωτικού τομέα εκεί όπου αυτός αποτυγχάνει ή γίνεται απρόθυμος να συμβάλλει³²⁸, καθώς και στην εκμετάλλευση αδρανών πόρων, χωρίς επιπλέον επιβάρυνση των φορολογουμένων. Ακόμα, σε χωρικό επίπεδο, συνδέεται με την ανάμειξη στις αποφάσεις και τα αποτελέσματά τους με τις τοπικές κοινωνίες³²⁹.

Να σημειωθεί ότι το δικαίωμα σε επαρκή στέγαση αναγνωρίζεται ως βασικό ανθρώπινο δικαίωμα³³⁰. Στο ελληνικό Σύνταγμα κατοχυρώνεται η κοινωνική προστασία των αστέγων στο άρ. 21§4, σε συνδυασμό με το αρ. 2§1 περί προστασίας

³²⁴ Βλ. <https://www.capital.gr/politiki/3536500/k-mitsotakis-exoikonomisi-1-dis-apo-ti-metafora-9-upourgeion>. Επίσης βλ. την επίσημη σχετική παρουσίαση του project: <https://www.capital.gr/Content/RelatedFiles/ec/ec5f9dcecd0440db8339b47fa9cf3cf7.pdf>.

³²⁵ Για ολόκληρο το ιστορικό του εγχειρήματος και τις διαδοχικές αλλαγές σχεδιασμού μεταφοράς υπηρεσιών, βλ. Σκαρλάτος, Δ. (2019), σελ. 55-60.

³²⁶ Πχ. με την μείωση του φαινομένου των εξαθλιωμένων αστέγων στο κέντρο της πόλης, βελτιώνεται η εικόνα της πόλης (ειδικά σε περιόδους τουριστικής κίνησης) και αποτρέπεται η μείωση της αξίας πολλών ακινήτων στην περιοχή, καθώς και της εγκληματικότητας.

³²⁷ Simons, R. A. (1994), σελ. 336.

³²⁸ Πολλοί ενδεχομένως να αναφερθούν στην έννοια της «εταιρικής κοινωνικής ευθύνης», αλλά το περιεχόμενο, οι εκφάνσεις και οι δράσεις της έχουν διαφορετικά κίνητρα και σκοπούς. Μια γενική οπτική της παρέχει η ΕΕ: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/doing-business-eu/corporate-social-responsibility-csr_el

³²⁹ Σχετική αναφορά σε αυτή την παράμετρο, το βρετανικό Localism Act (βλ. RICS (2012), σελ. 63.

³³⁰ Βλ. «Δικαιώματα των παράνομων μεταναστών», Γαγλία Α., ΕΣΤΑ 2010, Κεφ. 9, σελ. 56-58 (https://www.ekdd.gr/ekdda/files/ergasies_esta/T3/029/10152.pdf).

της σεβασμού της ανθρώπινης αξίας³³¹. Στην ίδια λογική και ο ΟΗΕ με σχετικό ψήφισμα της Γ/Σ του το 2000, δίνοντας και το σχετικό ορισμό³³².

Βασικός φορέας της πολιτικής αυτής στην Ελλάδα κατά το παρελθόν υπήρξε ο Οργανισμός Εργατικής Κατοικίας (ΟΕΚ), ο οποίος καταργήθηκε το 2012 και απορροφήθηκε από τον ΟΑΕΔ³³³. Αποτελούσε το κύριο όργανο άσκησης κοινωνικής στεγαστικής πολιτικής³³⁴, διαθέτοντας αρκετές παροχές για στεγαστική προστασία³³⁵ όπως:

- Παραχώρηση μεμονωμένων κενών και αδιάθετων κατοικιών ή κατοικιών για τις οποίες εκκρεμεί η ολοκλήρωση των οικισμών, στα πλαίσια Προγραμμάτων Αγοράς Διαμερισμάτων (ΠΑΚΑΔΙ) ή κατασκευαστικών προγραμμάτων, έπειτα από διαδικασία απογραφής και κλήρωσης μεταξύ δικαιούχων.
- Ειδικά στεγαστικά δάνεια³³⁶.
- Χορήγηση δόσεων αυτοστέγασης ή αποπεράτωσης-επέκτασης-επισκευής ή μερική επιδότηση επιτοκίου.
- Επιδότηση ενοικίου πρώτης κατοικίας για ευάλωτα νοικοκυριά (το συγκεκριμένο επανεμφανίστηκε πρόσφατα και εφαρμόζεται έως σήμερα).

³³¹ Άρ. 21§4 Συντάγματος: «η απόκτηση κατοικίας από αυτούς που τη στερούνται ή που στεγάζονται ανεπαρκώς αποτελεί αντικείμενο ειδικής φροντίδας του Κράτους». Άρ. 2§1 του Συντάγματος: «ο σεβασμός και η προστασία της αξίας του ανθρώπου αποτελούν την πρωταρχική υποχρέωση της Πολιτείας». Όταν η ανεπάρκεια στέγασης φτάνει στα επίπεδα της αναξιοπρεπούς διαβίωσης, τότε το Κράτος οφείλει να λάβει θετικά μέτρα για την εξάλειψη τέτοιων συνθηκών διαβίωσης.

³³² Η επιτροπή για τους Ανθρώπινους Οικισμούς του ΟΗΕ στην «Παγκόσμια Στρατηγική για το Κατάλυμα μέχρι το έτος 2000» παραθέτει έναν ορισμό της επάρκειας στέγασης: «Επαρκές κατάλυμα σημαίνει... επαρκή προστασία της ιδιωτικής ζωής, επαρκή χώρο, επαρκή ασφάλεια, επαρκή φωτισμό και εξαερισμό, επαρκείς βασικές υποδομές και κατάλληλη τοποθεσία όσον αφορά την εργασία και τις βασικές υπηρεσίες - όλα σε λογικό κόστος». Βλ. UN General Assembly (1992), <https://digitallibrary.un.org/record/250711?ln=en>.

³³³ Ο Οργανισμός Εργατικής Κατοικίας και ο Οργανισμός Εργατικής Εστίας καταργήθηκαν βάσει των άρ. 1§6 και 2§1 του Ν.4046/2012, ως εφαρμοστικός νόμος των ρυθμίσεων του Κεφαλαίου Ε' «Διαρθρωτικές Μεταρρυθμίσεις», παράγραφος 29 του Μνημονίου Οικονομικής και Χρηματοπιστωτικής Πολιτικής και του Κεφαλαίου 4 «Διαρθρωτικές Μεταρρυθμίσεις για την Ενίσχυση της Ανάπτυξης» παράγραφος 4.1 «Διασφάλιση της ταχείας προσαρμογής της αγοράς εργασίας και ενίσχυση των θεσμών της αγοράς εργασίας» του Μνημονίου Συνεννόησης στις Συγκεκριμένες Προϋποθέσεις Οικονομικής Πολιτικής, τα σχέδια των οποίων εγκρίθηκαν κατά το άρ. 1§2 και προσαρτήθηκαν, ως παράρτημα στο Ν.4046/2012. Ο ΟΑΕΔ με το Ν.4144/2013 (ΦΕΚ 88/Α/18-04-2013) κατέστη καθολικός διάδοχος των 2 καταργηθέντων φορέων.

³³⁴ Ταυτόχρονα αποτελούσε και τον μεγαλύτερο κατασκευαστικό φορέα κατοικίας, αφού οι οικισμοί οργανωμένης δόμησης που σχεδίαζε και οικοδομούσε σε όλη την ελληνική επικράτεια αντιπροσώπευαν το 96% περίπου της συνολικής ετήσιας οικοδομικής δραστηριότητας του Δημοσίου. Επιπλέον ομοιάζε και στην ΕΤΑΔ, αφού εκμίσθωνε ακίνητα σε ιδιώτες μέσω πλειοδοτικών διαγωνισμών, στο πλαίσιο δημιουργίας εσόδων, μέσω της αξιοποίησης της περιουσίας του.

³³⁵ <https://web.archive.org/web/20170607065743/http://www.oaed.gr/stegastike-politike>.

³³⁶ Παρόμοιες προβλέψεις είχε και το Ταμείο Παρακαταθηκών και Δανείων (πχ για χορήγηση στεγαστικών δανείων σε δημοσίους υπαλλήλους ή συνταξιούχους ΝΠΔΔ, για την αγορά ή την ανέγερση πρώτης κατοικίας).

- Παραχώρηση (με συμβάσεις χρησιδανείων) χώρων γραφείων σε άλλους φορείς του Δημοσίου, για στέγαση των υπηρεσιών τους (πχ Εφορείες Αρχαιοτήτων, ασφαλιστικά ταμεία κτλ).
- Παραχώρηση γεωτεμαχίων για την ανέγερση ιερών ναών, σχολικών συγκροτημάτων, νηπιαγωγείων και παιδικών σταθμών.
- Παραχώρηση χρήσης (υπό μορφή χρησιδανείου) οικημάτων σε δήμους και Εκκλησία για άσκηση του κοινωνικού τους έργου (πολυιατρεία, κοινωνικά παντοπωλεία, ΚΑΠΗ κτλ), αιθουσών συγκέντρωσης για πολιτιστικές δραστηριότητες, χώρων αθλητικών εγκαταστάσεων, παιδικών χαρών και λοιπών κοινόχρηστων χώρων (πχ πρασίνου).

Ένα εκτεταμένο παράδειγμα «κοινωνικής» στέγασης (social housing) αποτέλεσε το Ολυμπιακό Χωριό. Πρόκειται για τις εγκαταστάσεις στέγασης που κατασκευάστηκαν στους στο δήμο Αχαρνών (περιοχή Θρακομακεδόνων) σε 1.240 στρέμματα, για να στεγάσουν τους 17.000 αθλητές των ολυμπιακών αγώνων του 2004. Εκεί κατασκευάστηκαν από τον ΟΕΚ, και την θυγατρική του Ολυμπιακό Χωριό ΑΕ³³⁷, 2.292 πρότυπες κατοικίες. Τον Οκτώβριο του 2004 ο ΟΕΚ τις παρέδωσε σε 2.292 οικογένειες ευπαθών κοινωνικά ομάδων, που επελέγησαν με κλήρωση μεταξύ 17.500 δικαιούχων που έκαναν αίτηση³³⁸. Σήμερα αριθμεί περί τους 11.000 κατοίκους.

Πέραν των κατοικιών, το χωριό κληρονόμησε από τις εγκαταστάσεις του 2004 κι άλλες υποδομές (βρεφονηπιακοί και παιδικοί σταθμοί, δημοτικά σχολεία, γυμνάσιο και λύκειο, πολυκλινική, μια μονάδα του ΙΓΜΕ, αστυνομικό τμήμα και φυσικά αθλητικές εγκαταστάσεις όπως γήπεδα, γυμναστήρια και κολυμβητήριο).

Εκμετάλλευση αιγιαλού και παραλίας

Μια ιδιαίτερη κατηγορία ακίνητης περιουσίας του Δημοσίου είναι ο αιγιαλός και οι παραλίες. Η αναφορά τους εδώ γίνεται διότι τα δικαιώματα εκμετάλλευσης τους σε αρκετές περιοχές (τουριστικές κυρίως) έχουν παραχωρηθεί στην ΕΤΑΔ (και στο ΤΑΙΠΕΔ, ειδικά για τα λιμάνια). Η βασική διαφορά με όλα τα υπόλοιπα «εδάφη» του Δημοσίου είναι ο κοινόχρηστος χαρακτήρας τους. Η αξιοποίηση τους γίνεται (θεωρητικά τουλάχιστον) με σκοπό την εξυπηρέτηση του κοινωνικού συνόλου.

³³⁷ Η εταιρεία «Ολυμπιακό Χωριό ΑΕ» καταργήθηκε τον Απρίλιο του 2004.

³³⁸ Για το ιστορικό του Ολυμπιακού Χωριού, βλ. <https://www.kathimerini.gr/society/873512/to-chorio-poy-egine-poli>. Επίσης, βλ. <https://olympicvillagenews.com/ολυμπιακό-χωριό-το-κίνητρο-και-η-δημο>.

Οποιαδήποτε προγράμματα αξιοποίησης πρέπει να περιέχει την πρόνοια η χρήση του αιγιαλού να είναι ελεύθερη (χωρίς αντάλλαγμα) από κάθε Έλληνα πολίτη. Οποιοιδήποτε περιορισμοί της χρήσης θα πρέπει να γίνονται με αποκλειστικό στόχο την καλύτερη προφύλαξη έργων και εγκαταστάσεων (πχ εγκαταστάσεις στις πλαζ του πρώην ΕΟΤ), χωρίς να καταργείται η ελεύθερη πρόσβαση. Οποιοδήποτε αντάλλαγμα δικαιολογείται ως αμοιβή για τη χρήση των εγκαταστάσεων και την ενδεχόμενη παροχή υπηρεσιών (πχ φύλαξη τιμαλφών), αλλά όχι για τη χρήση του αιγιαλού³³⁹. Αυτό σημαίνει ότι πρόκειται για δημόσια κτήματα εκτός συναλλαγής (δεν εκποιούνται), τα οποία όμως είναι δυνατόν να παραχωρηθούν με την έννοια του δικαιώματος απλής χρήσης σε ιδιώτες, ΝΠΔΔ και ΟΤΑ.

Η παραχώρηση της απλής χρήσης του αιγιαλού και της παραλίας μπορεί να γίνει προς ιδιώτες για τουριστική εκμετάλλευση (ξενοδοχεία, μαρίνες, θαλάσσια σπορ κτλ) ή για γενικότερη επαγγελματική χρήση (ναυπηγοεπισκευαστικές μονάδες, φορτοεκφόρτωση προϊόντων, ιχθυοκαλλιέργειες, κέντρα αναψυχής κτλ). Η παραχώρηση αυτή (είτε από το Δημόσιο, είτε ως μεταφορά του δικαιώματος διαχείρισης από τους ΟΤΑ) γίνεται συνήθως μέσω δημοπρασίας³⁴⁰.

Η αξιοποίηση του αιγιαλού και της παραλίας γίνεται κυρίως με 2 τρόπους:

- Αυτοτελώς: στην περίπτωση αυτή αποκλειστικά αρμόδιο είναι το Υπουργείο Οικονομικών.
- Σε συνδυασμό με την αξιοποίηση των παρακείμενων χώρων (θάλασσας ή υπάρχοντος παλαιού αιγιαλού): στην περίπτωση αυτή συναρμόδιοι για την αξιοποίηση είναι και άλλοι δημόσιοι φορείς³⁴¹. Στις περιπτώσεις αυτές, η

³³⁹ Απόφαση ΣτΕ 2799/1972.

³⁴⁰ Κατ' εξαίρεση μπορεί να παραχωρηθεί η απλή χρήση του αιγιαλού και της παραλίας απευθείας:

- Μέχρι 1 χρόνο για γειτονικές ιδιοκτησίες ή καταστήματα (άρ. 60§2 του Π/Δ 11/1929).
- Μέχρι 5 χρόνια για υπάρχουσες ή υπό κατασκευή ιδιωτικούς χώρους, εργοστάσια ή άλλες βιομηχανικές ή βιοτεχνικές επιχειρήσεις ... με κατασκευή προβλητών ή άλλων έργων συμπληρωματικών αυτών των εγκαταστάσεων (άρ. 60§7 του Π/Δ 11/1929, όπως ενημερώθηκε με το άρ. 6§21 του Ν.2160/1993).
- Μέχρι 5 χρόνια για χώροι επέκτασης ξενοδοχειακών μονάδων ή κέντρων αναψυχής, κατόπιν συμφώνου γνώμης του Υφυπουργείου Τουρισμού (άρ. 13§5 ΑΝ 1540/1938).

Ακόμα πιο ιδιαίτερη περίπτωση αφορά η παραχώρηση δικαιώματος (κατόπιν δημοπρασίας) μέχρι 25 χρόνια σε ακατοίκητες νησίδες για την ανάπτυξη κτηνοτροφικών δραστηριοτήτων (πχ μελισσοκομεία, κοχλιοτροφεία κτλ).

³⁴¹ 3 συνήθη παραδείγματα είναι:

- Η ΕΤΑΔ, όταν παραχωρείται και παλαιός αιγιαλός για τουριστική αξιοποίηση (ως ιδιωτική περιουσία του Κράτους, βλ. ενότητα αιγιαλού). Προηγουμένως πρέπει να χαρακτηριστούν ως τουριστικά δημόσια κτήματα, σύμφωνα με τις διατάξεις περί δημοσίων κτημάτων.
- Το Υπουργείο Αγροτικής Ανάπτυξης, όταν παραχωρείται και θαλάσσιος χώρος για ιχθυοκαλλιέργειες.
- Οι δήμοι, όσον αφορά τα αυθαίρετα κτίσματα επί του αιγιαλού μέχρι την κατεδάφισή τους.

παραχώρηση προϋποθέτει την κατασκευή έργων στον αιγιαλό και γίνεται με συγκεκριμένους όρους³⁴². Τα έργα αυτά ανήκουν αυτά από την κατασκευή τους στο Δημόσιο και η χρήση τους γίνεται δωρεάν ή με αντάλλαγμα. Μετά την ολοκλήρωση των κατασκευών απαιτείται η επαναχάραξη των οριογραμμών του αιγιαλού.

Ένα άλλο ζήτημα είναι ότι η ζώνη της παραλίας μπορεί να περιλαμβάνει και ιδιωτικά κτήματα. Προκειμένου αυτή να περιέλθει στην κυριότητα του Δημοσίου (και να αποκτήσει τον κοινόχρηστο χαρακτήρα της), πρέπει να κηρυχθεί η απαλλοτρίωσή της και να ολοκληρωθεί η διαδικασία αποζημίωσης των δικαιούχων των κτημάτων. Εάν η παραλία από άλλους λόγους ανήκει στο Δημόσιο (πχ τμήμα παλαιού αιγιαλού ή αδέσποτη έκταση), δεν είναι απαραίτητη η διαδικασία της απαλλοτρίωσης³⁴³. Παραλλαγή αυτής της περίπτωσης αποτελεί ακίνητη περιουσία ιδιώτη εντός παλαιού αιγιαλού, το οποίο εξετάζεται από την επιτροπή καθορισμού. Στην περίπτωση αυτή μάλιστα οι κάτοχοι των τμημάτων του παλαιού αιγιαλού νομιμοποιούνται κανονικά ως ιδιοκτήτες εις βάρος του Δημοσίου.

Εκποίηση / Πώληση

Μια άλλη προφανής επιλογή για ένα χαρτοφυλάκιο ακινήτων είναι η πώληση ή εκποίηση³⁴⁴. Στο στρατηγικό σχέδιο της ΕΕΣΥΠ³⁴⁵, προς τη λύση της εκποίησης κατευθύνονται μικρά αστικά (οικιστικά και εμπορικά) και μικρά αγροτικά ακίνητα. Ως κύρια οφέλη αναφέρονται η απεμπλοκή από ακίνητα που επιβαρύνουν δυσανάλογα με διαχειριστικό κόστος, χαμηλός επιχειρηματικός κίνδυνος και η αμεσότητα των εσόδων. εδώ θα πρέπει να τονιστεί το μεγαλύτερο μειονέκτημα της εκποίησης: η οριστική απώλεια της ιδιοκτησίας του ακινήτου. Αυτός είναι και ο λόγος της δυστοκίας χρήσης της συγκεκριμένης μεθόδου, παρά μόνο για «προβληματικά» και μη-αναπτυξιακών δυνατοτήτων ακίνητα.

³⁴² Για την έγκριση της κατασκευής τους προηγούνται:

- Ο καθορισμός των οριογραμμών αιγιαλού και παραλίας.
- Η γνώμη συναρμόδιων φορέων (συνήθως: Υπουργείο Εθνικής Άμυνας, Υπουργείο Πολιτισμού, Υπουργείο Χωροταξίας, Υπουργείο Εμπορικής Ναυτιλίας, Υπουργείο Κοινωνικών Υπηρεσιών, Υπουργείου Γεωργίας, ΕΟΤ)
- Η σύμφωνη γνώμη του Γενικού Επιτελείου Ναυτικού.
- Σε περίπτωση που η κατασκευές προϋποθέτουν τη δημιουργία προσχώσεων, θα πρέπει να εκδοθεί Π/Δ σχετικά με τη νομιμότητα τους.

³⁴³ Γρίλλια, Ε. (2015), σελ. 13-14.

³⁴⁴ Κανονισμός 1 της ΕΤΑΔ, σελ. 2: «Εκποίηση»: η μεταβίβαση της κυριότητας ή άλλων εμπραγμάτων δικαιωμάτων επί κινητών ή και ακινήτων έναντι ανταλλάγματος.

³⁴⁵ ΕΕΣΥΠ (2018), σελ. 83.

Η ΕΤΑΔ ρυθμίζει το καθεστώς των εκποιήσεων στο βασικό της κανονισμό στο Κεφάλαιο Ε³⁴⁶. Πιο συγκεκριμένα, οι πωλήσεις των ακινήτων πραγματοποιούνται ύστερα από εισήγηση της αρμόδιας Διεύθυνσης της ΕΤΑΔ και απόφαση του Δ/Σ της, μετά από εκτίμηση της αξίας του προς εκποίηση ακινήτου. Η μέθοδος της διαδικασίας εκποίησης μπορεί να είναι³⁴⁷:

- Με ανοικτό διαγωνισμό, όπου πολλοί ενδιαφερόμενοι υποβάλουν προσφορές αγοράς³⁴⁸.
- Με κλειστό διαγωνισμό, όπου μόνο οι ενδιαφερόμενοι που έχουν προσκληθεί από την ΕΤΑΔ υποβάλουν προσφορές αγοράς.
- Απευθείας πώληση σε συγκεκριμένο ενδιαφερόμενο³⁴⁹. Αυτή ειδικά η μέθοδος έχει εφαρμογή:
 - Όταν η εκτιμώμενη αξία πώλησης δεν υπερβαίνει τις 30.000 € και η ιδιοκτησία του ακινήτου είναι στην ΕΤΑΔ (ή η ΕΤΑΔ το διοικεί, διαχειρίζεται και εκμεταλλεύεται για λογαριασμό της).
 - Όταν η πώληση γίνεται σε ΟΤΑ, ΝΠΔΔ, Δημόσιες Επιχειρήσεις και σε άλλα ΝΠΔΔ τα οποία εκπληρούν σκοπούς κοινής ωφέλειας και η ιδιοκτησία του ακινήτου είναι στο Ελληνικό Δημόσιο
 - Όταν η παραχώρηση αφορά εμπράγματα δικαιώματα δουλείας, υποθήκης και ενέχυρου³⁵⁰, ανεξαρτήτως του ποιος είναι ο ιδιοκτήτης. Επιπλέον αυτό θα πρέπει να επιβάλλεται από πραγματικές συνθήκες.

Στην προκήρυξη του διαγωνισμού και στο συμβόλαιο αγοράς περιλαμβάνονται όλοι οι όροι σχετικά με την πώληση (το τίμημα, οι ποινικές ρήτρες ή αποζημιώσεις, η μη εκπλήρωση ειδικών υποχρεώσεων του αγοραστή, αλλά και κάθε άλλος αναγκαίος

³⁴⁶ Κανονισμός 1 της ΕΤΑΔ, Κεφάλαιο Ε: "Εκποιήσεις", αρ. 10-12.

Όσον αφορά τις αντίστοιχες διαδικασίες από τη Δ/ση Δημόσιας Περιουσίας του Υπουργείου Οικονομικών βλ. Τουλιάς, Θ. (1996), σελ. 39-43 και Δημόσια κτήματα - Κωδικοποίηση (2004) [σελ 51-84]. Στην ουσία στηρίζεται στα αρ. 65-98 του Π/Δ 11/12-11-1929 (ΦΕΚ 399/1929).

³⁴⁷ Για τις 3 διαδικασίες εκποίησης εφαρμόζονται αναλογικά (με τις αναγκαίες προσαρμογές) τα αντίστοιχα προβλεπόμενα στον κανονισμό της ΕΤΑΔ για τις εκμισθώσεις (βλ. Κανονισμός 1 της ΕΤΑΔ, Κεφάλαιο Α: «Εκμισθώσεις»).

³⁴⁸ Όπως και για τις μισθώσεις ακινήτων, κι εδώ προτάσσεται η επιλογή του ηλεκτρονικού πλειστηριασμού (https://www.e-publicrealestate.gr/ta-akivhnta?all_ppco). Βλ. παραπάνω σελ. 64 υποσημείωση 269.

³⁴⁹ Όσον αφορά τις αντίστοιχες διαδικασίες από τη Δ/ση Δημόσιας Περιουσίας του Υπουργείου Οικονομικών (εκποίηση χωρίς δημοπρασία για ίδρυση ή επέκταση βιομηχανιών ή βιοτεχνιών, εκποίηση χωρίς δημοπρασία στους κατόχους ακινήτων που καταλήφθηκαν ως εγκαταλειμμένα, εκποίηση σε αυθαίρετους κατόχους, κτλ), βλ. Χαπιζάνης, Π. (2001), σελ. 66-67.

³⁵⁰ Η ακριβής διατύπωση μέσα στον κανονισμό είναι: «... εμπράγματα δικαιώματα πλην κυριότητας, επικαρπίας ή δικαιώματος επιφάνειας ... »

όρος)³⁵¹. Επίσης επισυνάπτονται όλα τα απαραίτητα τεχνικά έγγραφα της πώλησης (το τοπογραφικό διάγραμμα και, σε περίπτωση οικοδομημένου ακινήτου, όλα τα σχέδια κατόψεων των ορόφων), καθώς και κάθε άλλη απαραίτητη πληροφορία για την πλήρη χωροθέτηση του ακινήτου (ιδίως το πολεοδομικό καθεστώς του ακινήτου και η υφιστάμενη χρήση του). Στις περιπτώσεις πώλησης ακινήτων ιδιοκτησίας του ελληνικού Δημοσίου ή φορέων του ή ακινήτων που βρίσκονται στο εξωτερικό, εφαρμόζονται οι προβλεπόμενες από τη νομοθεσία διατάξεις για τη διαδικασία εκποίησης ακινήτων στην ημεδαπή ή αλλοδαπή αντίστοιχα.

Τα συνοδευτικά έξοδα της πώλησης (συμβολαιογραφικά δικαιώματα, έξοδα μεταγραφής και επιβάρυνσης του ακινήτου με προσημείωση ή υποθήκη, έξοδα δημοσιεύσεων του διαγωνισμού) μεταφέρονται στον αγοραστή του ακινήτου.

Η εξόφληση του ποσού της αγοράς μπορεί να είναι:

- Εφάπαξ, οπότε το πόσο καταβάλλεται ολόκληρο πριν από την υπογραφή του συμβολαίου.
- Με έντοκες δόσεις. Σε αυτή την περίπτωση προβλέπονται επιπλέον ρυθμίσεις ασφαλείας συναλλαγής. Πριν από την υπογραφή του συμβολαίου μεταβίβασης καταβάλλεται η πρώτη δόση ή η προκαταβολή. Στο συμβόλαιο αγοράς περιλαμβάνονται οι απαραίτητοι όροι εξασφάλισης του πωλητή (παρακράτηση κυριότητας, προσημείωση ή υποθήκευση του ακινήτου ή άλλου ακινήτου ίσης αξίας ή τραπεζική εγγύηση). Πιθανή καθυστέρηση εξόφλησης 2 οποιονδήποτε δόσεων συνεπάγεται την αυτοδίκαιη διάλυση της σύμβασης πώλησης (θα αποτελεί πρόβλεψη εντός του πωλητήριου συμβολαίου). Σε αυτή την περίπτωση η κυριότητα του ακινήτου επανέρχεται στον προηγούμενο κύριό του (ΕΤΑΔ ή Δημόσιο) και οι δε δόσεις που καταβλήθηκαν καταπίπτουν λόγω ποινικής ρήτρας υπέρ της ΕΤΑΔ³⁵².

Αδράνεια

Πέραν των προφανών και συνηθισμένων μορφών εκμετάλλευσης που προαναφέρθηκαν, πάντα υπάρχει η δυνατότητα διακράτησης του περιουσιακού στοιχείου, χωρίς εκμετάλλευση. Αυτό μεταφράζεται σε αναμονή για πολύ μεγαλύτερη

³⁵¹ Παράδειγμα αναλυτικών γενικών όρων διαγωνισμού εκποίησης ακινήτου της ΕΤΑΔ: https://www.e-publicrealestate.gr/epr-cont/uploads/properties/109890R3/el_General_Terms_of_Auction.pdf.

³⁵² Ωστόσο υπάρχει και η δυνατότητα (με απόφαση του Διοικητικού Συμβουλίου της ΕΤΑΔ) να εξακολουθήσει ισχυρή η σύμβαση και να επιδιωχθεί η είσπραξη των υπολειπομένων δόσεων οι οποίες καθίστανται αμέσως ληξιπρόθεσμες και απαιτητές, με τους τόκους υπερημερίας, σύμφωνα με τις σχετικές περί είσπραξης δημοσίων εσόδων διατάξεις.

μελλοντική αξία, εάν ωστόσο προς το παρόν δεν δικαιολογούνται οικονομικά άμεσες βελτιώσεις προς επένδυση / άμεση αξιοποίηση και επιστροφή της επένδυσης. Αντίθετα με την ανθρώπινη φύση, το κράτος και οι επιχειρήσεις έχουν συνέχεια στο χρόνο και μπορούν να αναμένουν μελλοντικές αποδόσεις των περιουσιακών τους στοιχείων. Ωστόσο η συγκεκριμένη λύση, ειδικά σε εποχές αυξημένης ζήτησης χώρων στέγασης και ανάγκης εσόδων από το Κράτος, γίνεται θέμα έντονης κριτικής.

Σύνθετα εργαλεία

Πέραν των βασικών μεθόδων εκμετάλλευσης, τα τελευταία χρόνια έχουν αναπτυχθεί και πιο σύνθετες μέθοδοι, αλλά και εργαλεία μεθόδων, με διαφορετικά επίπεδα επενδυτικού ρίσκου. Το Δημόσιο έχει υιοθετήσει κάποια εξ αυτών³⁵³, αλλά πάντα στα πλαίσια των νομικών πλαισίων και του λελογισμένου ρίσκου.

Ομαδοποίηση (Clustering)

Μια ιδιαίτερα εύστοχη τεχνική διαχείρισης της δημόσιας ακίνητης περιουσίας είναι η ομαδοποίησή τους (clustering)³⁵⁴. Αυτό σημαίνει τη μετατροπή ενός συνόλου μικρού μεγέθους ακινήτων σε ένα ενιαίας διαπραγμάτευσης και εκμετάλλευσης «πακέτο» ακινήτων, πολλαπλάσιας αξίας από το απλό άθροισμα των ατομικών αξιών καθενός. Ιδανικές περιπτώσεις θα αποτελούσαν οι ομαδοποιήσεις γειτονικών ακινήτων ή με κοινά χαρακτηριστικά³⁵⁵.

Η συγκεκριμένη τεχνική παρέχει αρκετά πλεονεκτήματα:

- Διαπραγμάτευση υπεραξίας, άρα και καλύτερων επιστροφών σε έσοδα.
- Μεγαλύτερη διαφάνεια στη διαχείριση (καθώς από ένα όριο και άνω, οι διαδικασίες εκμετάλλευσης της ΕΤΑΔ διαφοροποιούνται σε πιο αυστηρές).
- Δίδεται μεγαλύτερη ελευθερία και δυνατότητες ανάπτυξης δραστηριοτήτων (λόγω επιφάνειας) στον πλειοδότη.
- Σε όρους στρατηγικής ανταγωνισμού, διαφοροποιεί το Δημόσιο στην αγορά ακινήτων (από τους ιδιώτες ανταγωνιστές)³⁵⁶.

³⁵³ Προτείνονταν έντονα ως μέθοδοι πχ από την Τράπεζα της Ελλάδος (βλ. Τράπεζα της Ελλάδος (2013), σελ. 183). Ειδικά οι λύσεις των ΣΔΙΤ και των SPVs είχαν εκτεταμένη εφαρμογή.

Στο ΕΕΣΥΠ (2018), σελ. 82, αναφέρονται ως εναλλακτικές μέθοδοι «τα εργαλεία τιτλοποίησης εσόδων από μισθώματα υφιστάμενων υγειών συμβάσεων με άμεση προείσπραξη μέρους των υφιστάμενων μελλοντικών μισθωμάτων, κτλ)».

³⁵⁴ Μαγκλάρας, Β. (2015), σελ. 184-185.

³⁵⁵ Βλ. Dowall, D.E. (1990), σελ. 507 (stage two...).

³⁵⁶ Βλ. Bailard Real Estate (2017), σελ. 5.

Η ΕΤΑΔ δύναται να χρησιμοποιήσει τη μέθοδο της ομαδοποίησης (αλλά μέχρι στιγμής δεν έχει γίνει). Η ομαδοποίηση εφαρμόζεται υποδιαιρώντας το χαρτοφυλάκιο ακινήτων με τρεις τρόπους³⁵⁷:

- Αναλόγως των χρήσεων και εναλλακτικών αξιοποίησης (ακίνητα όμοιων χρήσεων).
- Ιεράρχηση ανάλογα με την «ωριμότητα» προς αξιοποίηση (με πρώτα τα άμεσα διαθέσιμα).
- Υπο-χαρτοφυλάκια «ειδικών περιβαλλοντικών και πολεοδομικών δεσμεύσεων» (αρχαιολογικοί χώροι, εθνικά μνημεία, δρυμοί κτλ), για την ειδική διαχείριση και προστασία τους.

Κατάτμηση

Αντίστροφη της προηγούμενης τεχνικής είναι η κατάτμηση ενός περιουσιακού στοιχείου, δηλαδή ο διαχωρισμός του σε ξεχωριστές ανεξάρτητες αξίες. Αυτό μπορεί να δώσει σημαντική ώθηση στην ωρίμανση προς εκμετάλλευση πολλών ακινήτων του Δημοσίου, καθώς:

- Επιτρέπει τη διαχείριση των τμημάτων των ακινήτων που δεν εμπλέκονται με νομικά κωλύματα (πχ δικαστικές διαμάχες με καταπατητές), ειδικά όταν αυτά αφορούν μικρό τμήμα ενός μεγάλου ακινήτου. Με αυτό τον τρόπο μπορούν να «ξεπαγώσουν» επενδύσεις σε μεγάλα ακίνητα που έως σήμερα δεσμεύονται από διεκδικήσεις μερών τους. Σύμφωνα μάλιστα με στοιχεία της ΕΤΑΔ το 85% των μερικώς καταπατημένων ακινήτων θα μπορούσε να επιστρέψει προς διαχείριση χωρίς νομικά ή άλλα προβλήματα³⁵⁸.
- Κάποιες δημόσιες εκτάσεις σημαντικής αξίας και υψηλού ενδιαφέροντος δεν είναι διαχειρίσιμες λόγω της τεράστιας έκτασής τους. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελούν τα παραλιακά μέτωπα ανά τη χώρα (πχ Ελληνικό). Έτσι αναγκαστικά απαιτείται η ανεύρεση μόνο μεγάλων επενδυτών. Η κατάτμησή τους επιτρέπει την συμμετοχή μικρότερων επενδυτικών σχημάτων (ακόμα περισσότερο, ελληνικών επιχειρήσεων, διατηρώντας τον εσωτερικό πλούτο).
- Η κατάτμηση επιτρέπει την στρατηγική διαφοροποίηση των εκτάσεων στο χρόνο. Δηλαδή γίνεται σήμερα η εκμετάλλευση κάποιων εξ αυτών, ενώ άλλα

³⁵⁷ ΕΕΣΥΠ (2018), σελ. 82.

³⁵⁸ Μαγκλάρας, Β. (2015), σελ. 188.

τμήματα της έκτασης φυλάσσονται προς ενεργοποίηση στο μέλλον με ακόμα μεγαλύτερη υπεραξία (και λόγω της γειτνίασης με τα πρώτα).

- Επίσης με την κατάτμηση δίδεται η δυνατότητα να διαφυλαχθούν σημαντικά κομμάτια του ακινήτου για μελλοντική δημόσια χρήση (λαμβάνοντας υπόψη τις ανησυχίες των τοπικών κοινωνιών).

Η τεχνική της κατάτμησης έχει εφαρμογή σε όλες τις μεθόδους εκμετάλλευσης και ξεκλειδώνει αρκετές επιλογές χρήσης, πράγμα που την καθιστά προφανώς πολύτιμη για τα ακίνητα του Δημοσίου.

Αμοιβαία Κεφάλαια Ακίνητης Περιουσίας (ΑΚΑΠ)

Μια πολύ πιο σύγχρονη τεχνική εκμετάλλευσης ακίνητης περιουσίας είναι η τιτλοποίησή της σε αμοιβαία κεφάλαια.

Αμοιβαίο κεφάλαιο (Α/Κ) είναι ένα σύνολο περιουσιακών στοιχείων, τα οποία ανήκουν εξ αδιαιρέτου σε περισσότερα του ενός πρόσωπα, ανάλογα με τη συμμετοχή του καθενός στη κοινή περιουσία. Αμοιβαίο κεφάλαιο ακίνητης περιουσίας (ΑΚΑΠ)³⁵⁹ είναι ένα είδος αμοιβαίου κεφαλαίου, που αποτελείται από ακίνητα, δικαιώματα αγοράς ακινήτων με προσύμφωνα και μετοχών ΑΕ του τομέα των ακινήτων (κυρίως επενδυτικών εταιρειών επενδύσεων σε ακίνητα ή REITs³⁶⁰). Η διαχείρισή τους γίνεται από ΑΕΔΑΚ³⁶¹.

Τα ΑΚΑΠ αποτελούν ένα είδος έμμεσης επένδυσης σε ακίνητη περιουσία³⁶². Η πιο απλή διατύπωση της λειτουργίας τους είναι αντίστοιχη των Α/Κ: πολλοί επενδυτές μαζί συνδυάζουν τα κεφάλαιά τους προκειμένου να αγοράσουν μερίδιο σε ακίνητα (ή και σε ολόκληρη ομάδα αυτών). Ο λόγος που αναφέρεται εδώ ως τεχνική επένδυσης (εκτός από λόγους πληρότητας), είναι ότι μια εταιρεία διαχείρισης ακινήτων (πχ η ΕΤΑΔ) μπορεί να τιτλοποιήσει τα assets της, δηλαδή να εκδώσει ένα τίτλο στηριγμένο στην αξία των ακινήτων της. Με αυτό τον τρόπο ουσιαστικά μετατρέπει το πάγιο σε

³⁵⁹ Νομικά ρυθμίζονται στο Ν.2778/1999 (ΦΕΚ 295/Α/30-12-1999), όπως τροποποιήθηκε με το Ν. 3581/2007 (ΦΕΚ 140/Α/28-06-2007). Επίσης, βλ.

<https://www.investopedia.com/articles/investing/040315/reits-versus-real-estate-mutual-funds.asp>.

³⁶⁰ Μια εταιρεία REIT (Real Estate Investment Trust) είναι μια επιχείρηση που επενδύει αποκλειστικά σε ακίνητα (υποχρεούνται να καταβάλλουν τουλάχιστον το 90% του εισοδήματός τους σε ακίνητα). Η διάρθρωση μιας REIT έχει σχεδιαστεί έτσι ώστε να αντιγράφει το είδος του επενδυτικού οχήματος που παρέχουν αμοιβαία κεφάλαια για κινητές αξίες αλλά με τη μορφή ενός επενδυτικού οχήματος για ακίνητα. Για ανάλυσή τους, βλ. Σορολή, Ε. (2008).

³⁶¹ Ανώνυμες Εταιρείες Διαχείρισης Αμοιβαίων Κεφαλαίων. Πρόκειται για ειδικές μορφές ΑΕ με αποκλειστικό αντικείμενο τη διαχείριση αμοιβαίων κεφαλαίων.

³⁶² Άμεση επένδυση σε ακίνητα σημαίνει ιδιοκτησία του φυσικού περιουσιακού στοιχείου ακίνητης περιουσίας και θεωρείται πραγματική περιουσία. Έμμεση επένδυση σε ακίνητα είναι η παραγωγή ενός χρηματοοικονομικού τίτλου (συνήθως Α/Κ) συνδεδεμένου / αποτιμημένου σε μια ακίνητη περιουσία.

κυκλοφορούν ενεργητικό, αποκτώντας τη δυνατότητα περαιτέρω επενδύσεων και ανάπτυξης της περιουσίας της, κάνοντας χρήση και αποπλέον κινήτρων (πχ φορολογικά)³⁶³. Η ΕΤΑΔ διαθέτει την ταυτοποίηση εσόδων από εκμισθώσεις ως επιλογή³⁶⁴.

Επειδή η επένδυση σε ακίνητα περιέχει κάποιες αρνητικές παραμέτρους (πχ χαμηλό επίπεδο ρευστότητας της στηριζόμενης αξίας, εξάρτηση από τις επιλογές του REIT, υψηλή αγοραία διακύμανση / κίνδυνος, σημαντική συσχέτιση με τη συνολική οικονομική συγκυρία), θεωρείται σχετικά υψηλού κινδύνου, ειδικά μετά την κρίση της αγοράς ακινήτων του 2008. Γι' αυτό και η ΕΤΑΔ δεν περιλαμβάνει αντίστοιχη επιλογή εκμετάλλευσης στους κανονισμούς της.

Συμμετοχή σε άλλη εταιρεία με αντάλλαγμα ακίνητο

Μέσα στον Κανονισμό της ΕΤΑΔ προβλέπεται³⁶⁵ και η έμμεση τιτλοποίηση: η εισφορά περιουσιακών στοιχείων της σε ΑΕ ή ιδιωτικές κεφαλαιουχικές εταιρείες (ΙΚΕ) και στη συνεπακόλουθη πώληση των σχετικών μετοχών σε τρίτους. Βέβαια αυτό μπορεί να ερμηνευθεί και ως το πρώτο μόνο κομμάτι της μεθόδου, δηλαδή μόνο η συμμετοχή της ΕΤΑΔ σε Μ/Κ άλλων εταιρειών με εισφορά μετόχου τα ακίνητα.

Χρήση SPV

Σε αρκετές περιπτώσεις δημοσίων κτημάτων, ενώ υπάρχει η βούληση για εκμετάλλευση ή εκποίηση, προκύπτουν νομικά ή διοικητικά ζητήματα που δεν επιτρέπουν στο δημόσιο φορέα-ιδιοκτήτη κάτι τέτοιο. Η λύση σε τέτοιες περιπτώσεις είναι η χρήση ενός ενδιάμεσου σχήματος (νομικού προσώπου), γνωστό ως SPV (Special Purpose Vehicle). Έναν ορισμό του SPV προσφέρει ο Νόμος των ΣΔΙΤ³⁶⁶.

Τα σχήματα SPV χρησιμοποιούνται αρκετά εδώ και δεκαετίες, ειδικά σε περιπτώσεις συγχωνεύσεων και μεταφοράς στοιχείων ενεργητικού. Μάλιστα σε ευρεία έννοια, και η ΕΤΑΔ με το ΤΑΙΠΕΔ αποτελούν SPVs, καθώς το Κράτος μεταφέρει

³⁶³ <https://www2.deloitte.com/lu/en/pages/real-estate/articles/asset-managers-privately-considering-public-real-estate-investment-strategies.html>

³⁶⁴ Βλ. ΕΕΣΥΠ (2018), σελ. 82: Εργαλεία τιτλοποίησης εσόδων από μισθώματα υφιστάμενων υγιών συμβάσεων, με άμεση προείσπραξη μέρους των υφιστάμενων μελλοντικών μισθωμάτων, κτλ.

³⁶⁵ Αρ. 3§4.i του Κανονισμού 1 της ΕΤΑΔ.

³⁶⁶ Αρ. 1§4 του Ν.3389/2005: «Εταιρεία Ειδικού Σκοπού: Στις Συμβάσεις Σύμπραξης ... οι Ιδιωτικοί Φορείς συμβάλλονται μέσω ανωνύμων εταιρειών ειδικού σκοπού που συνιστώνται από αυτούς αποκλειστικά και μόνο για τους σκοπούς της Σύμπραξης («Εταιρεία Ειδικού Σκοπού») που εδρεύουν στην Ελλάδα και λειτουργούν σύμφωνα με τις διατάξεις του Ν. 2190/1920». Μια ακόμα περιεκτική παρουσίαση προσφέρει η PriceWaterhouseCoopers: <https://www.pwc.com/gx/en/banking-capital-markets/publications/assets/pdf/next-chapter-creating-understanding-of-spvs.pdf>.

περιουσιακά στοιχεία του σε αυτές³⁶⁷. Ακόμα πιο πέρα, η ΕΕΣΥΠ διατυπώνει, ως μέσα της ΕΤΑΔ, τη σύσταση SPVs ως θυγατρικές ΑΕΕΑΠ για την εκμίσθωση κατάλληλων ακινήτων³⁶⁸.

Η χρήση τέτοιου μέσου προσφέρει: αυτονομία και ευελιξία στη διαχείριση περιουσιακών στοιχείων, παράκαμψη νομικών προβλημάτων, απομόνωση των χρηματοοικονομικών κινδύνων. Βέβαια υπάρχουν και ενστάσεις σχετικά με τις δυνατότητές τους, κυρίως αφού ο ιδιοκτήτης τους (δημόσιος φορέας) εξακολουθεί και είναι εγγυητής τους. Επίσης δημιουργούν έντονα διοικητικά κόστη για τη λειτουργία τους.

Ειδικές περιπτώσεις SPVs αποτελούν οι ΔΑΕΑΠ (Δημοτική Αναπτυξιακή Επιχείρηση Ακίνητης Περιουσίας) των δήμων³⁶⁹. Αυτές συστήνονται κυρίως σε περιπτώσεις όπου ένας δήμος έχει στην κυριότητα του σημαντική ακίνητη περιουσία, με ικανές εισροές εσόδων και σημαντικές δυνατότητες χρήσης ευρωπαϊκών χρηματοδοτικών εργαλείων (η πιο συνήθης αιτία τους).

Ανάθεση της αναζήτησης λύσης σε outsourcing

Σε ιδίομορφες περιπτώσεις ή πολύ σημαντικής / στρατηγικής αξίας ακίνητα, τα τελευταία έτη έχει αναπτυχθεί το outsourcing της μελέτης & επιλογής μεθόδου εκμετάλλευσης σε εξωτερικούς συμβούλους (η ΕΤΑΔ το εφαρμόζει ήδη για τις εκμισθώσεις³⁷⁰).

Σύμφωνα με αυτή τη μέθοδο, η ΕΤΑΔ ή άλλος φορέας του Δημοσίου διατηρεί τον αποφασιστικό λόγο για το ακίνητο, ενώ ο ιδιώτης-συνεργάτης ερευνά την πιο κατάλληλη και προσοδοφόρα μέθοδο για την εκμετάλλευσή του. Ο δημόσιος φορέας τελικά ελέγχει την πρόταση του ιδιώτη και κρίνει³⁷¹. Η διαδικασία αυτή ομοιάζει με ΣΔΙΤ του μέρους της απόφασης μόνο.

³⁶⁷ Πολύ πρόσφατη και μεγάλης κλίμακας κίνηση τέτοιου είδους έκαναν οι ελληνικές τράπεζες, με την δημιουργία SPVs για τα "μη-εξυπηρετούμενα δάνειά" τους. Έτσι συνέστησαν ΑΕ στις οποίες μετέφεραν τις υποχρεώσεις των δανείων αυτών ως ενεργητικό (απαιτήσεις). <https://www.bankofgreece.gr/enimerosi/grafeio-typoy/anazhthsh-enhmerwsewn/enhmerwseis?announcement=c430c537-c15d-4b7f-ac37-76bbff147a6d>

³⁶⁸ Βλ. ΕΕΣΥΠ (2018), σελ. 82.

Επίσης ως επιλογή περιλαμβάνεται στο αρ. 3§5.ιβ του Καταστατικού της ΕΤΑΔ: γενικά η δυνατότητα να «συνιστά εταιρείες κάθε μορφής, να αποσχίζει και να εισφέρει κλάδους δραστηριότητάς της, δικαιώματα διαχείρισης, χρήσης και εκμετάλλευσης, καθώς και εμπράγματα ή ενοχικά δικαιώματα επί ακινήτων, καθώς και να συμμετέχει σε εταιρείες, με ίδιο ή συναφή σκοπό».

³⁶⁹ Βλ. ΕΕΤΑΑ (2000), σελ. 51-53. Μάλιστα παρέχει και πιο συγκεκριμένες μεθόδους σύστασης και στελέχωσής τους.

³⁷⁰ Βλ παραπάνω σελ. 64.

³⁷¹ Βλ. Farvacque-Vitkovic, C.& Kopanyi, M. (2014), σελ. 318 και Μαγκλάρας, Β. (2010), σελ. 9.

Ενώ η ανάθεση σε εξωτερικό σύμβουλο περιέχει κάποια θετικά στοιχεία (εξειδικευμένη εμπειρία, αποδέσμευση διοικητικών πόρων, χρόνος), ωστόσο τα προηγούμενα έτη αποφεύγονταν η ευρεία χρήση της. Πέρα απ' το πρόβλημα της απόσχισης μέρους των εργασιών της ΕΤΑΔ σε ιδιώτες, δίνονταν χώρος άσκησης πίεσεων τρίτων ενδιαφερομένων για παρέμβαση στη διαδικασία (πχ μεγάλοι επενδυτές που ενδιαφέρονταν να αξιοποιήσουν το ακίνητο με ελάχιστο κόστος), καθώς και μειονεκτήματα διαφάνειας της διαδικασίας (οι παρεμβαίνοντες τρίτοι ενδιαφερόμενοι μπορεί να αποκτήσουν πρόσβαση σε κρίσιμα στοιχεία για τη διαπραγμάτευση του τιμήματος). Έτσι ενώ φαινομενικά η επιλογή παρέμενε στο δημόσιο φορέα, μέσω των προτάσεων στην ουσία έμμεσα κατευθύνονταν.

ΣΔΙΤ / PPP

Οι ΣΔΙΤ³⁷² αποτελούν σχετικά σύγχρονη μορφή ανάπτυξης projects ακινήτων από το Δημόσιο³⁷³. Αναφέρονται σε «μορφές συνεργασίας των δημοσίων αρχών με τον κόσμο των επιχειρήσεων, που αποσκοπούν στην εξασφάλιση της χρηματοδότησης, της κατασκευής, της ανακαίνισης, της διαχείρισης ή της συντήρησης μιας υποδομής ή στην παροχή μιας υπηρεσίας»³⁷⁴. Σήμερα στη χώρα μας έχουν εγκριθεί 18 έργα ΣΔΙΤ συνολικής αξίας 2,4 δισεκατομμύρια ευρώ³⁷⁵.

Τα έργα ΣΔΙΤ αφορούν μεγάλα projects, ώστε να δημιουργείται ένα ικανοποιητικό περιθώριο κέρδους για τον ιδιώτη (παράμετρος που προσδιορίζει κυρίως το χαρτοφυλάκιο του ΤΑΙΠΕΔ), με απώτερο στόχο την προσέλκυση επενδυτικών κεφαλαίων και την δημιουργία & ανάπτυξη υποδομών. Η ΕΤΑΔ δεν περιλαμβάνει προβλέψεις στον κανονισμό της για ΣΔΙΤ, καθώς ο μεγαλύτερος όγκος των ακινήτων της δεν είναι «κατάλληλου» μεγέθους γι' αυτή τη μέθοδο. Ωστόσο ο χειρισμός των παραχωρήσεων χρήσης (όπως περιγράφονται στο σχετικό κεφάλαιο του κανονισμού της³⁷⁶) εμπίπτει στη βασική λογική των ΣΔΙΤ³⁷⁷. Η αναφορά τους εδώ γίνεται κυρίως

³⁷² Συμπράξεις Δημοσίου και Ιδιωτικού Τομέα ή PPPs, δηλαδή Public-Private Partnerships ή joint development (όπως αναφέρονται στο Dowall, D.E. (1990), σελ. 504).

³⁷³ Μια πιο ενδελεχή ματιά στις ΣΔΙΤ μπορεί να αποκτήσει κανείς στη μελέτη Καραγκούνη, Φ. (2008).

³⁷⁴ Ορισμός στο Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (2004), σελ. 3 (1.1.1).

Στον Ν. 3389/2005 για τις ΣΔΙΤ ο ορισμός τους γίνεται λίγο πιο «νομικός»: «οι έγγραφες συμβάσεις συνεργασίας από επαχθή αιτία, που συνάπτουν οι Δημόσιοι Φορείς σε τομείς της αρμοδιότητάς τους, με νομικά πρόσωπα του ιδιωτικού δικαίου για την εκτέλεση έργων ή την παροχή υπηρεσιών». Στο πνεύμα του νόμου αυτού είναι και η επίσημη σελίδα της μονάδας του Υπουργείου Ανάπτυξης & Επενδύσεων (<http://www.sdit.mnec.gr/πληροφόρηση/ΣΔΙΤ/τι-είναι-οι-σδιτ>). Πιο απλή διατύπωση των ΣΔΙΤ επίσης περιέχεται στον ΕΠΕΚ (<https://www.eib.org/epc/find-out-more/faq.htm>).

³⁷⁵ http://www.sdit.mnec.gr/sites/default/files/assets/PPPs_0.pdf

³⁷⁶ Κανονισμός 1 της ΕΤΑΔ, σελ. 11, άρ. 8-9. Βλ. παραπάνω σελ. 69.

για λόγους σημαντικότητας και πληρότητας των επιλογών εκμετάλλευσης δημόσιας ακίνητης περιουσίας³⁷⁸, αλλά κυρίως γιατί η ΕΕΣΥΠ μάλλον θα κατευθύνει στο μέλλον την ΕΤΑΔ σε αυτά³⁷⁹.

Τα κυριότερα χαρακτηριστικά των ΣΔΙΤ είναι:

- Σχεδιασμός και κατασκευή.
- Τρόποι και όροι χρηματοδότησης project, καθώς και εγγυήσεις.
- Λειτουργία και συντήρηση.
- Επιμερισμός εμπορικών κινδύνων.
- Ιδιοκτησία ακινήτου (κατά τη διάρκεια της σύμβασης).
- Διάρκεια σύμβασης / παραχώρησης.

Είναι εμφανές ότι αυτά συμπίπτουν με τις φάσεις ζωής ενός project ακινήτου.

Στην Ελλάδα το θεσμικό πλαίσιο των ΣΔΙΤ περιλαμβάνεται στο Ν.3389/2005³⁸⁰.

Σύμφωνα με αυτόν, τα κύρια στοιχεία των ελληνικών ΣΔΙΤ είναι:

- Ως ΣΔΙΤ θεωρούνται μόνο οι συμβατικού τύπου³⁸¹, με την έννοια της συνεργασίας προς την επίτευξη ενός κοινού στόχου, χωρίς τα συμβαλλόμενα μέρη να χάνουν την αυτονομία τους. άρα έχουμε σαφώς στενότερη εκδοχή του ενωσιακού ορισμού.

³⁷⁷ Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η μαρίνα Φλοίσβου. Το 2003 η ΕΤΑΔ προχώρησε σε διεθνή πλειοδοτικό διαγωνισμό παραχώρησης για 40 έτη. Η μισθώτρια εταιρεία (LAMDA Flisvos Marina AE - η αντίστοιχη λογική της χρήσης SPV), ανέλαβε να αναβαθμίσει και να διαχειριστεί τη Μαρίνα Φλοίσβου, υλοποιώντας πρόγραμμα επενδύσεων για την ανάπλαση των χερσαίων και των λιμενικών υποδομών, που ολοκληρώθηκε το 2010. Σε σύνολο 56.000 m² χερσαίας ζώνης κατασκευάστηκαν κτίρια συνολικής επιφάνειας 3.800 m², που φιλοξενούν 34 καταστήματα και γραφεία και περιλαμβάνουν εγκαταστάσεις αναψυχής αλλά και εμπορικής χρήσης, ενώ ο πυρήνας της είναι οι 303 θέσεις ελλιμενισμού. Στη σύνθεση της μισθώτριας «LAMDA Flisvos Marina AE» μετέχει η ΕΤΑΔ με ποσοστό 22,77%, ενώ το υπόλοιπο 77,23% ανήκει στη LAMDA Flisvos Holding AE.

³⁷⁸ Για περισσότερες πληροφορίες σχετικά με τις ΣΔΙΤ, βλ. Βιβλιογραφία – ΣΔΙΤ.

³⁷⁹ Στο Στρατηγικό Σχέδιο της ΕΕΣΥΠ 2018-2022, αναφέρεται για την ΕΤΑΔ η χρήση «ΣΔΙΤ και ΕΣΠΑ για την υποστήριξη της ανάπτυξης και της δημιουργίας νέων θέσεων εργασίας...» (ΕΕΣΥΠ (2018), σελ. 78).

³⁸⁰ ΦΕΚ 232/Α/22-09-2005, όπως ισχύει. Επίσης με το Ν.4635/2019 (ΦΕΚ 67/Α/30-10-2019), όλα τα έργα ΣΔΙΤ θα κατηγοριοποιηθούν ως «Στρατηγικές Επενδύσεις», με αποτέλεσμα να επωφεληθούν από τις fast track διαδικασίες αδειοδότησης.

Υφίσταται φυσικά και το αντίστοιχο ευρωπαϊκό θεσμικό πλαίσιο:

- Πράσινη βίβλος για τις ΣΔΙΤ και το κοινοτικό δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων και των συμβάσεων παραχώρησης.
- Οδηγίες 2014/24/ΕC και 2014/25/ΕC για το συντονισμό των διαδικασιών ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων.

³⁸¹ Βλ. παρακάτω σελ. 94 «Μορφές ΣΔΙΤ».

- Συμπράττων δημόσιος φορέας μπορεί να είναι μόνο το Δημόσιο (Υπουργεία, ΟΤΑ Α και Β βαθμού, ΝΠΔΔ και ΝΠΙΔ μόνο οι ΑΕ των οποίων το σύνολο του μετοχικού κεφαλαίου ανήκει στην στενή έννοια του Δημοσίου)³⁸².
- Το αντικείμενο της ΣΔΙΤ πρέπει να ανήκει στην αρμοδιότητα του συμβαλλόμενου δημοσίου φορέα (με βάση διάταξη νόμου ή το καταστατικό).
- Συμπράττων ιδιώτης μπορεί να είναι κάθε φυσικό ή νομικό πρόσωπο ιδιωτικού δικαίου, υπό την προϋπόθεση ότι ιδρύει ΑΕ με έδρα την Ελλάδα.
- Για κάθε ΣΔΙΤ συνίσταται υποχρεωτικά νομικό πρόσωπο (ΑΕ) ειδικού σκοπού (SPV), αποκλειστικά και μόνο για τους σκοπούς της ΣΔΙΤ. Το Δημόσιο μπορεί να είναι μόνο συμβατικός εταίρος μιας ΣΔΙΤ (δηλαδή δεν μπορεί να είναι μέτοχος της ΑΕ / SPV).
- Ο ιδιώτης αναλαμβάνει ουσιώδες μέρος των κινδύνων του project. Αυτοί αφορούν τη χρηματοδότηση, κατασκευή, διαθεσιμότητα ή ζήτηση του αντικειμένου και των συναφών κινδύνων (πχ διαχειριστικού και τεχνικού κινδύνου)³⁸³.
- Αφορούν ΣΔΙΤ προϋπολογισμού μέχρι 500 εκατομμύρια ευρώ³⁸⁴ και προϋποθέτει θετική απόφαση της ΔΕΣΔΙΤ.
- Η χρηματοδότηση των ΣΔΙΤ γίνεται καταρχήν με κεφάλαια των ιδιωτών, χωρίς όμως να αποκλείεται συμμετοχή και του Δημοσίου. Μάλιστα ο Ν.3389/2005 περιλαμβάνει και τις κλασικές ΣΔΙΤ (PPP), και τις ΣΔΙΤ τύπου PFI³⁸⁵.
- Ανάμειξη 2 επιπλέον εμπλεκόμενων μερών, των τραπεζών και των εξωτερικών συμβούλων, που αναλαμβάνουν τη χρηματοοικονομική, τεχνική και νομική καθοδήγηση των κύριων συμβαλλομένων (συνάπτοντας ξεχωριστές συμβάσεις).

Από τα παραπάνω σαφώς προκύπτει στενότερη εκδοχή των ΣΔΙΤ, από αυτή του ενωσιακού ορισμού.

³⁸² Εξαιρούνται επομένως δημόσιες επιχειρήσεις, των οποίων μέρος του μετοχικού κεφαλαίου ανήκει σε ιδιώτες (πχ ΔΕΗ, ΕΥΔΑΠ κτλ).

³⁸³ Στο θέμα της κατανομής των κινδύνων, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή διευκρινίζει ότι ο ιδιώτης δεν είναι απαραίτητο να αναλάβει όλους ή έστω το μεγαλύτερο μέρος των κινδύνων. Η ακριβής κατανομή των κινδύνων πρέπει να πραγματοποιείται σύμφωνα με την «αρχή της ορθής κατανομής» των κινδύνων (κατά την οποία οι κίνδυνοι πρέπει να κατανέμονται ανάλογα με την ικανότητα κάθε πλευράς να τους αξιολογεί, να τους διαχειρίζεται και να τους ελέγχει). Η σημασία του συγκεκριμένου θέματος είναι τεράστια, δεδομένου ότι απ' αυτήν εξαρτάται η αποτελεσματικότητα και η επιτυχία του έργου.

³⁸⁴ Αρχικά στο Ν. 3389/2005 το πλαφόν των ΣΔΙΤ ήταν 200 εκατ. €, αλλά με το άρ. 10§2 του Ν.4146/2013 (ΦΕΚ 90/Α/18-04-2013) τροποποιήθηκε στα 500 εκατ. €.

³⁸⁵ Βλ. σελ. 95.

Θεσμική δομή

Θεσμικά, ο EPEC³⁸⁶ αποτελεί τον ευρωπαϊκό οργανισμό αναφοράς για τις ΣΔΙΤ, θυγατρικός της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων, με 42 ευρωπαϊκές χώρες-μέλη. Οι κύριοι πυλώνες του έργου του EPEC είναι η διάχυση των καλών πρακτικών και γνώσης (κυρίως μέσω μελετών και προτύπων), η καθοδήγηση των σχετικών εθνικών υπηρεσιών και η αρωγή στην προετοιμασία των ΣΔΙΤ.

Τη δομή διαχείρισης ΣΔΙΤ στη χώρα μας αποτελούν:

- Η Διυπουργική Επιτροπή ΣΔΙΤ (ΔΕΣΔΙΤ), που αποτελεί το συλλογικό κυβερνητικό όργανο για έργα ΣΔΙΤ. Οι αρμοδιότητές της είναι οι αποφάσεις για: έγκριση της υπαγωγής συμπράξεων στο νόμο των ΣΔΙΤ, ένταξη στο ΠΔΕ του καταβλητέου ανταλλάγματος στους ιδιωτικούς φορείς, τη συμμετοχή του Δημοσίου στη χρηματοδότηση ενός έργου ΣΔΙΤ.
- Η Ειδική Γραμματεία ΣΔΙΤ του Υπουργείου Ανάπτυξης και Επενδύσεων³⁸⁷, που αποτελεί το διοικητικό βραχίονα της ΔΕΣΔΙΤ. Έχει ως έργο της:
 - Τον εντοπισμό των έργων που μπορούν να εκτελεσθούν μέσω ΣΔΙΤ.
 - Την αξιολόγηση των προτάσεων που υποβάλλουν οι δημόσιοι φορείς και την προώθησή τους στη ΔΕΣΔΙΤ.
 - Την υποστήριξη των δημοσίων φορέων στο πλαίσιο της επιλογής ιδιωτικών φορέων υλοποίησης.
 - Την παρακολούθηση και συντονισμό της υλοποίησης των ΣΔΙΤ.
 - Την τυποποίηση εγγράφων και συμβάσεων για διευκόλυνση των φορέων.
 - Επεξεργασία στοιχείων και παρακολούθηση των οικονομικών υποχρεώσεων των εμπλεκόμενων φορέων.
 - Τη διάχυση τεχνογνωσίας σε όλους τους ενδιαφερόμενους φορείς.

Μορφές ΣΔΙΤ

Οι δύο βασικές κατηγορίες ΣΔΙΤ είναι³⁸⁸:

- Συμβατικού τύπου: Η συνεργασία συνίσταται σε υπογραφή σύμβασης Δημοσίου-ιδιώτη και σύσταση μιας νέας (SPV) εταιρείας, που θα ελέγχεται μόνο από τον ιδιώτη (το Δημόσιο δεν συμμετέχει στο SPV ως μέτοχος). Περιλαμβάνονται οι κλασικές συμβάσεις παραχώρησης, αλλά και συμβάσεις με

³⁸⁶ European PPP Expertise Centre, <https://www.eib.org/epec>. Επίσης διαθέτει τη βάση δεδομένων με τα έργα ΣΔΙΤ των μελών του: <https://data.eib.org/epec>

³⁸⁷ <http://www.sdit.mnec.gr>.

³⁸⁸ Κωδικοποίηση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, Πράσινη Βίβλος της ΕΕ σχετικά με τις συμπράξεις δημοσίου και ιδιωτικού τομέα και το κοινοτικό δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων και των συμβάσεων παραχώρησης, σελ. 1 (30/04/2004, COM/2004/0327 τελικό).

την μέθοδο PFI (Private Finance Initiative), στις οποίες ο ιδιώτης χρηματοδότης αμείβεται από το ίδιο το δημόσιο (όχι από τους χρήστες των υπηρεσιών), είτε με σταθερό, περιοδικά καταβαλλόμενο ποσό, είτε με μεταβλητό τρόπο. Αποτελούν τον πιο συνήθη τύπο ΣΔΙΤ διεθνώς.

- Θεσμοθετημένου τύπου³⁸⁹: Όπως και στο συμβατικό, η συνεργασία λαμβάνει χώρα:
 - Στα πλαίσια ενός SPV, αλλά ελέγχεται από κοινού από δημόσιο και ιδιώτη ως μετόχους,
 - Μέσω συμμετοχής του ιδιώτη στο μετοχικό κεφάλαιο μιας υφιστάμενης δημόσιας επιχείρησης και απόκτησης ελέγχου της λειτουργίας της (ουσιαστικά ιδιωτικοποίηση).

Μια άλλη βασική διάκριση των ΣΔΙΤ είναι:

- Ανταποδοτικά έργα ή υπηρεσίες: Οι ιδιωτικοί φορείς, αφού αναλαμβάνουν και τη συντήρησή και εκμετάλλευση του έργου, μέσω της εμπορικής του εκμετάλλευσης. Έτσι για τη χρήση του πρέπει να καταβληθεί σχετικό αντίτιμο άμεσα από τον καταναλωτή/χρήστη, πχ με διόδια.
- Μη-ανταποδοτικά έργα ή υπηρεσίες: Οι ιδιώτες συμβαλλόμενοι αποπληρώνεται απ' ευθείας από το Δημόσιο, σε βάθος χρόνου μετά την έναρξη λειτουργίας, βάσει προκαθορισμένων προδιαγραφών αποτελέσματος (γνωστές ως πληρωμές διαθεσιμότητας, συνήθως ετήσιες).

Οι ΣΔΙΤ διαφοροποιούνται παραπέρα σε πολλά επιμέρους είδη, ανάλογα με αν το Δημόσιο ή ο ιδιώτης αναλαμβάνει κάποιες από τις φάσεις ζωής του ακινήτου και σε ποια έκταση και μορφή. Τα είδη των ΣΔΙΤ είναι³⁹⁰:

- DBFO (Design, Build, Finance, Operate ή Σχεδιασμός, Κατασκευή, Χρηματοδότηση, Λειτουργία): Ο ιδιωτικός φορέας είναι υπεύθυνος για το σχεδιασμό, την κατασκευή, τη λειτουργία και τη χρηματοδότηση του ακινήτου.

³⁸⁹ Οι ΣΔΙΤ θεσμοθετημένου τύπου είναι σπάνιες (διεθνώς δεν ξεπερνούν το 15% των ΣΔΙΤ (<https://data.eib.org/epc>). Αποφεύγονται καθώς έχουν προκύψει συγκρούσεις συμφέροντος του Δημοσίου. Τα προβλήματα αυτά προέκυψαν στη Βρετανία κυρίως από τη μια το Δημόσιο, ως μέτοχος του SPV, πρέπει να εκπροσωπεί τα συμφέροντα της SPV εταιρείας, ενώ από την άλλη ως Δημόσιο πρέπει να εκπροσωπεί το Δημόσιο συμφέρον! Πχ αν προκύψει θέμα αποζημίωσης του SPV από το Κράτος ή το αντίστροφο, το Δημόσιο ποιον θα στηρίζει; το Δημόσιο-μέτοχο του SPV ή το Δημόσιο ως αντι-συμβαλλόμενο του SPV;).

³⁹⁰ Έκθεση Εμπειρογνομών για ΣΔΙΤ, Υπουργείο Οικονομικών.

Επανακτά τα αρχικά κεφάλαια που έχει επενδύσει από τις πληρωμές, που καταβάλλει το Δημόσιο για τις υπηρεσίες που παρέχονται κατά τη διάρκεια της σύμβασης. Στη λήξη της σύμβασης η ιδιοκτησία του ακινήτου μεταφέρεται στο Δημόσιο. Το συγκεκριμένο είδος ΣΔΙΤ είναι το βασικό για υποδομές του Δημοσίου.

- Concession (Παραχώρηση εκμετάλλευσης): Παρόμοια μέθοδος με τη DBFO, με τη διαφορά ότι την αποπληρωμή των κεφαλαίων του ιδιωτικού τομέα αναλαμβάνει το δημόσιο αλλά και ο τελικός χρήστης του έργου (πχ σε έργο κατασκευής μεγάλου αυτοκινητόδρομου, οι τελικοί χρήστες καλούνται να πληρώσουν διόδια)³⁹¹. Ο ιδιώτης αναμένει ένα εύλογο κέρδος από τον τελικό χρήστη. Το ύψος των τελών, οι προϋποθέσεις και ο τρόπος είσπραξης προσδιορίζονται με σαφήνεια από την αναθέτουσα αρχή. Ο ιδιώτης αναλαμβάνει έτσι και τον κίνδυνο της ζήτησης, εάν δηλαδή οι πολίτες θα κάνουν την προβλεπόμενη χρήση του έργου ή της υπηρεσίας - ώστε κατ' επέκταση οι ιδιώτες να μπορέσουν να εισπράξουν τα προσδοκώμενα από την σύμπραξη έσοδα.
- BOOT (Build, Own, Operate, Transfer ή Κατασκευή, Ιδιοκτησία Λειτουργία, Μεταβίβαση): Ο ιδιωτικός τομέας αναλαμβάνει το σχεδιασμό, την κατασκευή, τη χρηματοδότηση, τη λειτουργία, τη συντήρηση του έργου και τους εμπορικούς κινδύνους που σχετίζονται με αυτό. Έχει στην κυριότητά του το έργο καθ' όλη τη διάρκεια της παραχώρησης, αλλά το επιστρέφει στο δημόσιο στη λήξη της σύμβασης.
- BOT (Build, Operate, Transfer ή Κατασκευή, Λειτουργία, Μεταβίβαση) / BOO (Build, Own, Operate ή Κατασκευή, Ιδιοκτησία Λειτουργία): Ο ιδιώτης κατασκευάζει, συντηρεί και λειτουργεί το έργο που ανήκει σε κρατικούς φορείς για ένα προκαθορισμένο χρονικό διάστημα και στην συνέχεια μετά την λήξη της περιόδου εκμετάλλευσης μεταβιβάζει την λειτουργία του στο δημόσιο. Η διαφορά με τη μορφή BOOT, είναι ότι ο ιδιώτης στη συγκεκριμένη περίπτωση δεν έχει στη κυριότητά του το έργο κατά τη διάρκεια παραχώρησης.
- DBO (Design, Build, Operate ή Σχεδιασμός, Κατασκευή Λειτουργία): Ο ιδιωτικός τομέας αναλαμβάνει το σχεδιασμό, τη χρηματοδότηση, την κατασκευή και τη λειτουργία του ακινήτου. Μετά την ολοκλήρωση της κατασκευής, το

³⁹¹ Στο πνεύμα του Ν. 3389/2005, οι συγκεκριμένες ΣΔΙΤ αναφέρονται ως «Ανταποδοτικά έργα», με κύρια παραδείγματα τα συγκοινωνιακά, ενεργειακά, περιβαλλοντικά έργα κτλ.

δημόσιο αγοράζει από τον ιδιώτη το ακίνητο σε μια προσυμφωνημένη τιμή. Ο ιδιωτικός τομέας είναι υπεύθυνος για τη συντήρηση του για μια προκαθορισμένη χρονική περίοδο και στο τέλος της επιστρέφει τη λειτουργία και τη συντήρηση του στο δημόσιο.

- BBO (Buy, Build, Operate ή Αγορά, Κατασκευή, Λειτουργία): Ο ιδιώτης αγοράζει από το δημόσιο εγκαταστάσεις κοινής ωφελείας με σκοπό να τις αξιοποιήσει αποτελεσματικότερα, να τις εκμεταλλευτεί και να τις αναδείξει. Η λειτουργία του έργου πραγματοποιείται από τον ιδιώτη για μια προκαθορισμένη περίοδο ενώ η εποπτεία παραμένει στο δημόσιο.
- BOLT (Build, Own, Lease, Transfer ή Κατασκευή, Ιδιοκτησία, Μίσθωση, Μεταφορά): Ο ιδιωτικός τομέας αναλαμβάνει την χρηματοδότηση και κατασκευή του ακινήτου. Στη συνέχεια το μισθώνει με τη μορφή leasing στο δημόσιο, το οποίο είναι υποχρεωμένο να καταβάλει περιοδικές πληρωμές για μια προκαθορισμένη περίοδο. Το κόστος λειτουργίας του έργου κατά την περίοδο της μίσθωσης έχει ή ο ιδιώτης ή το δημόσιο, ενώ με τη λήξη της προκαθορισμένης περιόδου η κυριότητα και λειτουργία του έργου μεταβιβάζονται στο δημόσιο.
- DBGO (Design, Build, Guarantee, Operate ή Σχεδιασμός, Κατασκευή, Εγγύηση, Λειτουργία): Ο σχεδιασμός και η κατασκευή γίνεται από τον ιδιωτικό τομέα, ο οποίος αναλαμβάνει τη λειτουργία και συντήρηση του έργου για μια προκαθορισμένη περίοδο. Το δημόσιο αναλαμβάνει τη χρηματοδότηση της κατασκευής, ενώ η ολοκλήρωση της κατασκευής εντός χρονοδιαγράμματος και προϋπολογισμού διασφαλίζεται με εγγύηση του ιδιωτικού τομέα.
- LOO (Leasing, Own, Operate ή Χρηματοδοτική μίσθωση, Ιδιοκτησία, Λειτουργία): Ο ιδιωτικός τομέας μισθώνει από το δημόσιο εγκαταστάσεις για συγκεκριμένη περίοδο και επενδύει ίδια κεφάλαια για τον εκσυγχρονισμό τους. Στη συνέχεια αναλαμβάνει τη λειτουργία και εκμετάλλευση τους στο πλαίσιο σύμβασης με το δημόσιο το οποίο παραμένει ιδιοκτήτης του έργου.
- Divestiture (Αποεπένδυση): Το δημόσιο παραχωρεί την κυριότητα, τη λειτουργία και τη συντήρηση του παγίου στον ιδιωτικό τομέα. Στη συνέχεια το μισθώνει με ειδικούς όρους. Η μέθοδος χρησιμοποιείται κυρίως για κάλυψη στεγαστικών αναγκών του Δημοσίου.
- OM (Operate, Maintenance ή Λειτουργία, Διατήρηση): Σύμβαση παροχής υπηρεσιών που συνάπτει το δημόσιο με τον ιδιωτικό τομέα. Το δημόσιο διατηρεί

την κυριότητα και τη διαχείριση, αλλά αναθέτει στον ιδιωτικό τομέα τη λειτουργία και συντήρηση του έργου.

- OMM (Operate, Maintenance, Management ή Λειτουργία, Συντήρηση, Διαχείριση): Όπως και η OM, με τη διαφορά ότι το δημόσιο, εκτός από τη λειτουργία και τη συντήρηση, αναθέτει στον ιδιωτικό τομέα και τη διαχείριση του έργου. Ο τελευταίος ενεργεί πάντα για λογαριασμό του δημοσίου, λειτουργεί διοικητικά ανεξάρτητα ενώ αμείβεται για την παροχή των υπηρεσιών. Η αμοιβή αυτή μπορεί να είναι σταθερή ή να είναι σε συνάρτηση με την επίτευξη συγκεκριμένων στόχων, όπως η βελτίωση της αποδοτικότητας ή της παραγωγικότητας.

Κριτική

Ορισμένα από τα πλεονεκτήματα των ΣΔΙΤ³⁹² είναι:

- Προώθηση projects που δεν θα μπορούσε να αναλάβει οικονομικά ο δημόσιος τομέας μόνος του.
- Προσέλκυση Ξένων Άμεσων Επενδύσεων (ΞΑΕ).
- Επιμερισμός των κινδύνων του project: Οι κίνδυνοι κατανέμονται ανάμεσα στα εμπλεκόμενα μέρη με τέτοιο τρόπο, ώστε το καθένα από αυτά να αναλαμβάνει το ρίσκο που μπορεί να διαχειριστεί καλύτερα. Κεντρικός στόχος είναι η ελαχιστοποίηση του επενδυτικού ρίσκου, χωρίς να τίθεται σε κίνδυνο η υλοποίηση του έργου³⁹³.
- Προώθηση των παραγωγικών επενδύσεων και αύξηση των θέσεων εργασίας.
- Τεχνογνωσία και καινοτομία: Ο ιδιωτικός τομέας, μέσω της εξειδίκευσης και εμπειρίας του από αντίστοιχα έργα, μπορεί να επιτύχει καινοτόμες λύσεις, μείωση του κόστους και του χρόνου παράδοσης των έργων, βελτίωση της κατασκευής και διαχείρισής τους. Επίσης οι διαδικασίες του έργου μπορούν να αποτελέσουν πρότυπο για μεταγενέστερα έργα.
- Διάχυση τεχνογνωσίας και καινοτομίας από τον ιδιωτικό τομέα στο δημόσιο: Δίνεται η δυνατότητα στο δημόσιο τομέα να εισαγάγει νέα τεχνογνωσία, να καταρτίσει καλύτερα τα στελέχη του και να γίνει πιο αποτελεσματικός.

³⁹² Περισσότερα στο Τσακνή, Γ. (2010), σελ. 37.

³⁹³ Πιο συγκεκριμένα, υπάρχει δυνατότητα μείωσης των κινδύνων ανάλογα με την επίτευξη των συμβατικών υποχρεώσεων. Έτσι πχ. οι υπερβάσεις χρόνου αποτρέπονται διότι ο ανάδοχος δεν πληρώνεται μέχρι να λειτουργήσει ένα έργο (νοσοκομείο, σχολείο, κτλ) ή εάν ο ανάδοχος δεν ανταποκριθεί στα πρότυπα ποιότητας του συμβολαίου, τότε οι πληρωμές δεν θα είναι οι προβλεπόμενες, κτλ.

- Μετάθεση της καταβολής του συμβατικού ανταλλάγματος σε μεταγενέστερο χρόνο, καθώς και η τμηματική καταβολή του: Έτσι παρέχεται η δυνατότητα ταυτόχρονης εκτέλεσης πολλών έργων και η αποφυγή της επιβάρυνσης του δημοσίου χρέους.
- Μόχλευση ιδιωτικών πόρων σε αναπτυξιακά έργα με πολλαπλασιαστικό όφελος και απελευθέρωση πόρων του δημοσίου τομέα για την υλοποίηση άλλων έργων (ειδικά σε περιόδους συσταλτικής δημοσιονομικής πολιτικής).
- Ανάδειξη οικονομιών κλίμακας μέσω της ομαδοποίησης ομοειδών έργων ΣΔΙΤ και της κοινής χρήσης παγίων (πχ μεγάλων μηχανημάτων).
- Υλοποίηση των έργων εντός προϋπολογισμού (συγκράτηση κόστους) και χρονοδιαγράμματος³⁹⁴.

Αντίθετα, έχουν παρατηρηθεί στο χρόνο τα εξής κυρίως μειονεκτήματα:

- Εμπορευματοποίηση δημοσίων αγαθών (σταδιακή μετατροπή δημοσίων αγαθών σε ιδιωτικά) μέσω της παραχώρησης νευραλγικών υποδομών και των μεγάλων περιθωρίων κέρδους των ιδιωτών.
- Το Δημόσιο χάνει πρακτικά τον έλεγχο επί του έργου.
- Υψηλή εξάρτηση των projects του Δημοσίου από τους συμβαλλόμενους ιδιώτες.

Παραδείγματα

Στην Ελλάδα οι ΣΔΙΤ υλοποιούν έργα αρκετών τομέων της οικονομίας³⁹⁵. Η εμπειρία που υπάρχει από την εκτέλεση έργων με το σύστημα της παραχώρησης εκμετάλλευσης (πχ Αττική οδός, Ζεύξη Ρίου Αντιρρίου, ΔΑΑ / Διεθνής Αερολιμένας Αθηνών) συνηγορεί στο ότι η μέθοδος των ΣΔΙΤ συμβάλλει στην επίτευξη των στόχων της ανάπτυξης (ιδίως μέσω των υποδομών) και της απασχόλησης.

Ένα χαρακτηριστικό και πρόσφατο παράδειγμα ΣΔΙΤ αποτελεί το έργο Κέντρο Καινοτομίας στην Αθήνα (παλιά έκταση της ΧΡΩΠΕΙ - Χρωματουργείας Πειραιά επί της οδού Πειραιώς)³⁹⁶. Στην έκταση 18 στρεμμάτων θα ανεγερθεί ένα hub καινοτομίας,

³⁹⁴ Σύμφωνα με το National Audit Office της Μεγάλης Βρετανίας, οι ΣΔΙΤ εξοικονομούν χρόνο και χρήμα, καθώς 76% των έργων παραδίδονται στον συμβατικό χρόνο παράδοσης (έναντι μόλις 27% με τον παραδοσιακό τρόπο) και 78% των έργων ολοκληρώνονται εντός του προβλεπόμενου προϋπολογισμού (έναντι μόλις 30% με τον παραδοσιακό τρόπο).

³⁹⁵ Κυρίως στους τομείς των ανταποδοτικών έργων δήμων, λιμενικών υποδομών, μεταφορών, παιδείας, περιβάλλοντος, πολιτισμού και υγείας (<https://data.eib.org/epec>).

³⁹⁶ Επίσημη σελίδα του έργου στη Γ.Γ. Έρευνας & Καινοτομίας του Υπουργείου Ανάπτυξης & Επενδύσεων:

http://www.gsrt.gr/central.aspx?sId=108I511I1382I646I448785&olID=750&neID=589&neTa=10036_122535&ncID=0&neHC=0&tbid=0&lrID=2&oldUIID=aI750I0I119I428I1089I0I1&actionID=load

Επίσης πληροφορίες βλ.: <https://ypodomes.com/se-dimopratisi-to-protoporiako-ergo-sdit-gia-to-kentro-kainotomias-stin-peiraios> ,

στο οποίο θα φιλοξενούνται startup επιχειρήσεις, τεχνοβλαστοί και τμήματα R&D μεγάλων επιχειρήσεων. Ο ιδιωτικός τομέας θα αναλάβει εξ' ολοκλήρου την χρηματοδότηση του έργου, με ίδια κεφάλαια και δανεισμό. Δεν προβλέπεται συμμετοχή του δημοσίου στη χρηματοδότηση, ενώ στην προκήρυξη αναφέρεται η πρόθεση χρηματοδότησης από το Ταμείο Ανάκαμψης, αλλά από το σκέλος των δανείων (όχι των επιδοτήσεων).

Διαδικασία απόφασης

Έχοντας συγκεντρώσει λοιπόν κάποιες λύσεις για ένα ακίνητο, το επόμενο και ουσιαστικότερο βήμα είναι η αξιολόγηση τους και η επιλογή του τρόπου αξιοποίησης. εδώ η τελική απόφαση εξαρτάται από το ειδικό βάρος που προσδίδεται σε κάθε κριτήριο της αξιολόγησης. Σε περιπτώσεις σημαντικών projects βέβαια, προηγείται εκπόνηση περιεκτικής ανεξάρτητης χρηματοοικονομικής μελέτης για τα πιθανά εναλλακτικά σενάρια³⁹⁷. Εκείνο που περιπλέκει κατακόρυφα τη διαδικασία είναι ο ιδιαίτερος ρόλος του Κράτους, ως δύναμη αντικυκλικής και κοινωνικής πολιτικής³⁹⁸. Αυτό κανονικά θα υποχρέωνε την προσμέτρηση, πέραν της καθαρά χρηματοοικονομικής, της κοινωνικής³⁹⁹ και οικονομολογικής απόδοσης⁴⁰⁰ στους υπολογισμούς κάθε εναλλακτικού σεναρίου, οι οποίες όμως είναι δύσκολα ποσοτικοποιήσιμες. Δεν υφίσταται κάποιο διαδεδομένο πλαίσιο ή μέθοδος για τέτοιου είδους συγκρίσεις λύσεων. Συνήθως επιλέγεται (αυθαίρετα) η σύγκριση με κάποιον άλλο οικονομικό δείκτη απόδοσης ή απλά αντιγράφονται πρακτικές άλλων ομοειδών περιπτώσεων⁴⁰¹.

<https://www.capital.gr/epixeiriseis/3505976/to-megalo-stoixima-tis-politeias-kainotomias-sti-xropei> ,
<https://ypodomes.com/stin-priza-to-megalo-ergo-sdit-gia-to-kentro-kainotomias-stin-odo-peiraios>.

³⁹⁷ Βλάμης, Π. & Κωνσταντόπουλος, Γ. (2010), σελ. 222.

³⁹⁸ Χαρακτηριστικά μερικά από τα διλήμματα αυτά απαριθμούνται στα:

- Kaganova, O. & McKellar, J. (2006), ch. 08 – σελ. 191.
- Pittman, R. H. & Parker, J. R. (1989), σελ. 107 επ.
- Commercial Real Estate (2nd Geltner Miller) σελ. 202 και 213.

³⁹⁹ Παράδειγμα κοινωνικής λύσης στο Μαγκλάρας, Β. (2015), σελ. 198.

⁴⁰⁰ Πχ συμπερίληψη στις οικονομικές αξιολογήσεις προτάσεων εκμετάλλευσης του εναλλακτικού κόστους μιας επιλογής (δηλαδή τι θα κοστίζει εάν επιλέξουμε τον Α τρόπο versus τι θα απέδιδε με το Β τρόπο) ή ακόμα και απεικόνισης της μη-αξιοποίησης στοιχείων περιουσίας ως δαπάνη (με τη λογική ότι εάν χρησιμοποιούνταν με οιονδήποτε άλλο τρόπο θα απέδιδαν κάποιο έσοδο). Βλ. κριτική από Lundström & Lind στο Μαγκλάρας, Β. (2015), σελ. 18.

⁴⁰¹ Πχ. το σουηδικό Δημόσιο έχει επιλέξει την απόδοση του 5ετούς κρατικού ομολόγου, προσαυξημένη κατά 1 μονάδα. Βλ. Μαγκλάρας, Β. (2015), σελ. 44 και 102.

Επίσης χαρακτηριστικό παράδειγμα η διαδικασία επιλογής εκμετάλλευσης ακινήτου από ένα σουηδικό πανεπιστήμιο, όπως αναλύεται στο Lind, H. & Lindqvist, T. (2005), σελ. 180 και 187.

Παράγοντες επηρεασμού

Υπάρχουν αρκετοί παράγοντες που μπορούν να επιδράσουν / κατευθύνουν την τελική επιλογή αξιοποίησης ενός δημόσιου ακινήτου⁴⁰². Οι πιο σημαντικοί και συχνοί εξ αυτών είναι:

- Η επάρκεια πληροφόρησης⁴⁰³ ή η μη-πληρότητα γνώσης των δεδομένων της αγοράς, των στεγαστικών αναγκών των δημοσίων φορέων και συνολικά της σημαντικότητας του δημόσιου χαρτοφυλακίου ακινήτων, μπορεί να οδηγήσει σε λανθασμένες / μη-αποτελεσματικές αποφάσεις. Ακόμα κι αν υπάρχει πλήρης πληροφόρηση, αλλά δεν υφίσταται το κατάλληλο πληροφοριακό σύστημα για να την επεξεργαστεί, τότε είναι αδύνατη η χρήση όλου αυτού του όγκου δεδομένων για την εξαγωγή σωστών συμπερασμάτων. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί μια πιθανή κακή εκτίμηση της αξίας ενός ακινήτου.
- Νομικά και θεσμικά / διοικητικά προβλήματα αποτελούν ίσως το πιο σημαντικό και δύσκολο διορθώσιμο πρόβλημα της ελληνικής περίπτωσης. Συχνές νομοθετικές αλλαγές, δυσνόητοι περιορισμοί στη διάθεση των ακινήτων, εκκρεμοδικίες, αποζημιώσεις, καθυστερήσεις διαδικασιών συμβολαιογράφων / κτηματολογίου, ύπαρξη νομικών ελαττωμάτων (πχ παρατυπίες και διεκδικήσεις), καταπατημένα / κατεχόμενα ακίνητα, μη-εξυπηρετούμενες συμβάσεις και πολλά αλλά ζητήματα περιπλέκουν την απόφαση για κάποιο ακίνητο.
- Το ίδιο το Κράτος μεταβάλλει συχνά και έμμεσα βασικές παραμέτρους σχετικές με την αγορά ακινήτων. Ως παραδείγματα αναφέρονται οι μεταβολές στη φορολογία ακινήτων, στις αντικειμενικές αξίες, στους συντελεστές δόμησης, στις διαδικασίες ενοικίασης, κτλ.
- Η κατάσταση ενός ακινήτου επηρεάζει άμεσα την τελική τιμή μίσθωσης / πώλησης. Εάν τα κόστη διατήρησης ή βελτίωσης είναι υψηλά, επιταχύνεται η απόφαση για εκποίησή του, επηρεάζοντας το τελικό τίμημα⁴⁰⁴. Εάν η εκτίμηση δε είναι κακή, τότε θα προκύψει και ζημιά από την εκμετάλλευσή του.

⁴⁰² Βλ. σχετικά:

- Amoils, J.M. & Kaganova, O. (2020), σελ. 16.
- Kaganova, O. (2011), σελ. 48.
- Kaganova, O. & Peterson, G.E. (2010), σελ. 10.
- Kaganova, O. & McKellar, J. (2006), σελ. 11-15.
- Αδαμοπούλου, Ε., κ.α. (2018), σελ. 3 & 103.

⁴⁰³ Kaganova, O. & McKellar, J. (2006), σελ. 14.

⁴⁰⁴ Ειδικά για τα αστικά ακίνητα (κατοικίες και εμπορικά), μια ανακαίνιση χαμηλού κόστους μπορεί να αποδώσει πολλά περισσότερα έσοδα. μάλιστα στην περίπτωση των ΟΤΑ, η ανακαίνιση του ακινήτου μπορεί να είναι και ανέξοδη, εάν χρησιμοποιηθούν οι ίδιες οι τεχνικές υπηρεσίες του).

- Η επένδυση σε ακίνητη περιουσία (με αγορά, ενοικίαση ή βελτίωση) απαιτεί την άμεση καταβολή μεγάλου μέρους κεφαλαίων, με την αβέβαιη υπόσχεση απόδοσής τους στο μέλλον και την αποπληρωμή του δανεισμού μέσω της απόσβεσης και της υπεραξίας του. Όταν το χρηματοπιστωτικό σύστημα δεν έχει ακόμα ισχυροποιηθεί κεφαλαιακά (μετά από μια 10ετια έντονων προβλημάτων, ιδίως του βάρους των κόκκινων δανείων και της αναβαλλόμενης φορολογίας), παρέχει ισχνή χρηματοδότηση στην αγορά, ιδίως όταν λόγω των μηδενικών επιτοκίων δεν προκύπτει το ζωτικό κέρδος. Αυτό επηρεάζει αλυσιδωτά τις αποφάσεις της Δημόσιας Διοίκησης για τη διάθεση των ακινήτων της (πχ. σε περιπτώσεις μικρής ζήτησης, προτιμάται η εκμετάλλευσή τους απ' το ίδιο το Κράτος για στέγαση των υπηρεσιών του). Φυσικά υπάρχουν και εναλλακτικές πηγές χρηματοδότησης όπως η ευρωπαϊκή συγχρηματοδότηση, αλλά πιο χρονοβόρες και απαιτητικές.
- Συνήθως αποφεύγονται μέθοδοι εκμετάλλευσης που είναι πιο περίπλοκες ή χρονοβόρες⁴⁰⁵, ακόμα κι αν είναι πιο αποδοτικές από οικονομική ή κοινωνική άποψη.
- Ο χρονικός ορίζοντας της αξιοποίησης (μακροπρόθεσμος, μεσοπρόθεσμος ή άμεσης απόδοσης) επηρεάζει άμεσα την τελική απόφαση. Στην περίπτωση της αμεσότητας ανάγκης για έσοδα (πχ οικονομικές κρίσεις) επιταχύνεται η απαίτηση για γρήγορη εισροή εσόδων και μείωση κόστους στέγασης και λειτουργίας υπηρεσιών. Αυτό σημαίνει προτίμηση για άμεση ρευστοποίηση περιουσιακών στοιχείων ή την fast track διαπραγμάτευση της εκμετάλλευσής τους. Όταν η χρονική συγκυρία δεν είναι ευνοϊκή για το Δημόσιο ως ιδιοκτήτη, τότε αυτό σημαίνει συχνά μη-αποδοτικές λύσεις. Ακόμα πιο δύσκολα, ο decision-maker καλείται κάθε φορά να συγκεράσει βραχυχρόνιες ευκαιρίες με μακροχρόνιο σχεδιασμό.
- Η πολιτική τάση και σκέψη μιας κυβέρνησης μπορεί να κλίνει περισσότερο προς την οικονομική αποδοτικότητα (έσοδα) ή προς την κοινωνική αποτελεσματικότητα της διαχείρισης των ακινήτων του Δημοσίου. Επίσης μπορεί πολιτικά να μην επιθυμεί να αναλάβει το ρίσκο μιας αβέβαιης επένδυσης (επικοινωνιακό κόστος).

Βλ. ΕΕΤΑΑ (2000), σελ. 47.

⁴⁰⁵ Βλ. παραπάνω σελ. 86 «Σύνθετα εργαλεία».

- Άσκηση πιέσεων από ενδιαφερόμενους (stakeholders, κυρίως υποψήφιοι αγοραστές ή ενοικιαστές) προς πιο «ευνοϊκές» επιλογές και τιμές εκμετάλλευσης των δημοσίων ακινήτων. Ο βαθμός της επιρροής αυτών στα όργανα απόφασης στην πράξη είναι μεγάλος (ειδικά στους δήμους). Συνήθως οι πολιτικοί decision-makers δεν ευνοούν projects αξιοποίησης που θα έχουν εμφανή αποτελέσματα πέραν μίας εκλογικής θητείας, αντίθετα συχνά καθυστερούν εντέχνως τις διαδικασίες κάποιων για να έχουν επικοινωνιακά αποτελέσματα πριν από αυτή!
- Πιθανή έλλειψη δεξιοτήτων διαπραγμάτευσης των όρων αξιοποίησης από τις υπηρεσίες διαχείρισης ακίνητης περιουσίας φέρνει σε μειονεκτική θέση το Δημόσιο και στρεβλώνει το τελικό αποτέλεσμα της εκμετάλλευσης (σε έσοδα και παροχές).
- Η μακροοικονομική εικόνα και οι ανάγκες της αγοράς (ιδιωτών και επιχειρήσεων) επιδρούν έμμεσα στις αποφάσεις εκμετάλλευσης. Σε μια αγορά που χαρακτηρίζεται από μεγάλη μεταβλητότητα (πχ οικονομική κρίση ή έκρηξη πανδημίας), το ρίσκο της επένδυσης μεγεθύνεται, που σημαίνει λιγότεροι ενδιαφερόμενοι (ζήτηση) για την εκμετάλλευση ακινήτων, άρα και μικρότερο τίμημα από πλευράς του Δημοσίου-ιδιοκτήτη. από την αντίστροφη πλευρά, η υπερπροσφορά ακινήτων (πχ η πιθανή μαζική διάθεση κατασχεμένων ακινήτων από τις τράπεζες) θα λειτουργήσει ως ανταγωνιστικό του Δημοσίου και θα έχει την ίδια επίδραση στο αντίτιμο εκμετάλλευσης ακινήτων του (μειωμένο).
- Ανάλογα με τις κατευθύνσεις της οικονομίας και της αναπτυξιακής πολιτικής του Κράτους, ανατίθενται ακίνητα στις αντίστοιχες δραστηριότητες (εις βάρος άλλων εναλλακτικών λύσεων, πχ κοινωνικών σκοπών).

Το πρόβλημα της αποτίμησης

Μια από τις ζωτικές λειτουργίες της ΕΤΑΔ, και γενικά των οργανισμών διαχείρισης ακινήτων, είναι η εκτίμηση της αξίας τους. Η εκτιμώμενη αξία ενός ακινήτου προσδιορίζει τα έσοδα του και έχει εφαρμογή σε κάθε μορφή εκμετάλλευσης (από εκμίσθωση μέχρι και εκποίηση)⁴⁰⁶.

⁴⁰⁶ Όπως άλλωστε αποτυπώνεται στο αρ. 201§5 του Ν.4389/2016 (ΦΕΚ 94/Α/27-05-2016).

Γιατί δεν μπορούμε να έχουμε μαζική αποτίμηση

Υπάρχουν πολλοί λόγοι για τους οποίους τη διαδικασία μαζικής αποτίμησης ενός τεράστιου χαρτοφυλακίου ακινήτων όπως αυτό της ΕΤΑΔ (ή άλλων μεγάλων ιδιοκτητών) δεν είναι χρήσιμη⁴⁰⁷:

- Οι αξίες των ακινήτων αλλάζουν συνέχεια. Η τελική αξία είναι αποτέλεσμα ξεχωριστής διαπραγμάτευσης / διαγωνισμού (η αγορά δίνει τιμή κάθε φορά).
- Κάθε ακίνητο εμπορεύεται με ασυνεχείς ρυθμούς, (ίσως μια φορά κάθε 10 χρόνια), που σημαίνει ότι δεν μπορούν να συγχρονιστούν οι εκτιμήσεις τους. Επίσης μόνον λίγες συναλλαγές ακινήτων είναι «αρκετά όμοιες» για να θεωρούνται «συγκρίσιμες» και καμία με τα ίδια ακριβώς χαρακτηριστικά.
- Δεν θα είχε καμία πρακτική αξία για την χρήση που επιθυμούμε.
- Θα απαιτούσε κολοσσιαία προσπάθεια, χωρίς από αποτέλεσμα (δηλαδή ότι χειρότερο από άποψη αποδοτικότητας).
- Η αξία πρέπει να προσδιορίζεται ξεχωριστά για κάθε ακίνητο, τη στιγμή της ανάγκης για πώληση / εκμετάλλευση. Αλλιώς, σε μαζική εκτίμηση, θα έχουμε μεταβολές στην τιμή λόγω επίδρασης μέσων τιμών.
- Η όποια εκτίμηση λογίζει και τις εναλλακτικές χρήσεις ευρύτερων κοινωνικών σκοπών.
- Διατίθενται περιορισμένοι ανθρώπινοι πόροι για απασχόληση. Αυτό σημαίνει καλύτερα να τοποθετούνται σε λίγα projects για να επιτύχουν καλύτερες λύσεις, τιμές και ταχύτητα ολοκλήρωσης (ειδικά σε μεγάλα projects με έντονη αναπτυξιακή επίδραση).
- Κάθε ιδιοκτήτης δίνει διαφορετική αξία, ανάλογα με το στρατηγικό σχέδιο του και τις χρήσεις που επιδιώκει, καθώς και τις προτεραιότητες (όποιο επιλεγεί πρώτο).
- Ακυρώνει τις όποιες υπεραξίες προκύπτουν λόγω ομαδοποίησης, ανόδου βασικής αξίας, βελτιώσεων, κτλ.
- Επηρεάζει γειτονικές αξίες πλασματικά, δημιουργώντας στρεβλώσεις στην αγορά.

⁴⁰⁷ Αυτό το αναφέρει ρητά και η ΕΤΑΔ (βλ. ΕΕΣΥΠ (2018), σελ. 85).

Για περισσότερες πληροφορίες βλ.:

- Μαγκλάρας, Β. (2010), σελ. 7.
- Μαγκλάρας, Β. (2015), σελ 99 με υποσημείωση 112.
- Amoils, J.M. & Kaganova, O. (2020), σελ. 2.
- Dowall, D.E. (1990), σελ. 506.

Για αυτούς τους λόγους έχει προκριθεί το αντικειμενικό σύστημα⁴⁰⁸ για τη μαζική αποτίμηση (για καθαρά στατιστική / λογιστική χρήση).

Μέθοδοι εκτίμησης

Για λόγους πληρότητας, παρατίθενται συνοπτικά οι πιο γνωστές μέθοδοι εκτίμησης (ακινήτων και άλλων περιουσιακών αξιών)⁴⁰⁹:

Αγοραία αξία

(open market value ή μέθοδος των συγκριτικών τιμών ή ανοικτή εμπορική αξία ακινήτου)⁴¹⁰

Αποτελεί την καλύτερη τιμή για την οποία μπορεί να πωληθεί/αγορασθεί το ακίνητο κατά την ημερομηνία εκτίμησης, τοις μετρητοίς και χωρίς περιορισμούς⁴¹¹. Προκύπτει με σύγκριση των αξιών άλλων παρόμοιων ακινήτων, που έχουν αποτελέσει αντικείμενο συναλλαγής και για τα οποία υπάρχουν στοιχεία των πράξεων αγοραπωλησίας. Τα ακίνητα που χρησιμοποιούνται για τη σύγκριση οφείλουν να ομοιάζουν με το προς εκτίμηση ακίνητο (ως προς το είδος, τη μορφή και τη χρήση), να βρίσκονται κοντά και

⁴⁰⁸ Βλ. παρακάτω σελ. 108 «Αντικειμενικές αξίες».

⁴⁰⁹ Οι δύο πρώτες μέθοδοι (αγοραίας και προσόδου) είναι οι πλέον κατάλληλες και συχνά χρησιμοποιούμενες για την καλύτερη προσέγγιση της αξίας ενός ακινήτου, στην περίπτωση φυσικά που υπάρχουν επαρκή διαθέσιμα στοιχεία συναλλαγών.

Οι τρεις πρώτες είναι αυτές που η RICS προτείνει για την ακίνητη περιουσία: RICS (2019a), σελ. 5 και RICS (2019b), σελ. 62.

Επίσης η ΕΕ διαφοροποιεί τη χρήση των εκτιμητικών μεθόδων για τη δημόσια περιουσία, ανάλογα το είδος του ακινήτου (per cluster of assets). Σχετικά βλ. European Commission (2018), σελ. 22.

Για περισσότερες πληροφορίες σχετικά με τις μεθόδους εκτίμησης των ακινήτων βλ.:

- TEGoVA (2020), σελ. 154-187.
- Αδαμοπούλου, Ε., κ.α. (2018), σελ. 214-307 (με παραδείγματα εφαρμογών).
- Αναστασιάδης, Ι. (2012), σελ. 31-38.
- Κουριέρης, Χ. Π. (2008), σελ. 72-85.
- Kaganova, O. & McKellar, J. (2006), ch. 08 – σελ. 192.
- Farvacque-Vitkovic, C. & Kopanyi, M. (2014), σελ. 296-297.

⁴¹⁰ Για να προληφθεί η σύγχυση, παράλληλα με την αγοραία υφίστανται και άλλες έννοιες της αξίας, αλλά δεν χρησιμοποιούνται εδώ.

Πιο συχνή είναι η αξία χρήσης (use value), η οποία μεταφέρει την οπτική από την πλευρά του αγοραστή-χρήστη, δηλαδή αξιολογεί το ακίνητο με βάση το πόσο σημαίνει αυτό για συγκεκριμένο χρήστη (δηλαδή οι δυνατότητες, περιορισμοί και προτιμήσεις του συγκεκριμένου μόνο). Βλ. σχετικά Kaganova, O. & McKellar, J. (2006), ch. 08 – σελ. 192 & Farvacque-Vitkovic, C. & Kopanyi, M. (2014), σελ. 298.

Για τις υπόλοιπες έννοιες βλ. σχετικά Αδαμοπούλου, Ε., κ.α. (2018), σελ. 18 και Αναστασιάδης, Ι. (2012), σελ. 29-30.

⁴¹¹ Ολόκληρη η υπόθεση, όπως αναπτύσσεται από το RICS, αφορά:

- Ύπαρξη πρόθυμου πωλητή και αγοραστή.
- Πριν την εκτίμηση υπήρχε εύλογο χρονικό διάστημα, για την κατάλληλη διακίνηση του ακινήτου στην αγορά, για τη συμφωνία της τιμής και τους όρους πώλησης, καθώς και για την ολοκλήρωση της διαδικασίας πώλησης.
- Οι συνθήκες της αγοράς, τα επίπεδα των αξιών καθώς και οι υπόλοιποι παράγοντες παρέμεναν ίδιοι, τόσο κατά τη στιγμή της εκτίμησης, όσο και κατά το χρονικό διάστημα υπογραφής της συμφωνίας.
- Δεν λαμβάνονται υπόψη τυχόν προσφορές από αγοραστές με ειδικό συμφέρον για την απόκτηση του ακινήτου.
- Και τα 2 συμβαλλόμενα μέρη ενήργησαν με πλήρη και απρόσκοπτη πληροφόρηση, γνώση, σύνεση, και χωρίς εξαναγκασμούς.

σε θέση παρόμοια με αυτό, και να διαμορφώθηκαν σε χρόνο κοντινό με αυτό. Πέρα από αυτό, χρησιμοποιούνται κάποιοι συντελεστές στάθμισης, ώστε η εκτίμηση να «προσαρμοστεί» περισσότερο στο συγκεκριμένο ακίνητο⁴¹². Συνιστά τη συχνότερη και πιο ασφαλή μέθοδο εκτίμησης ακινήτου, αλλά ταυτόχρονα απαιτεί μεγάλο και ενημερωμένο αριθμό αξιόπιστων δεδομένων (πραγματικών δικαιοπραξιών που πραγματοποιήθηκαν στη γειτονιά του ακινήτου).

Η προσέγγιση της αγοραίας αξίας ήταν και ο οδηγός αναπροσαρμογής των αντικειμενικών αξιών των ακινήτων προσφάτως⁴¹³.

Προσόδου (income ή εισοδήματος ή κεφαλαιοποίησης).

Υπολογίζεται με βάση το εισόδημα που προβλέπεται ότι θα αποδώσει εάν μισθωθεί, σε όλη τη διάρκεια της ωφέλιμης ζωής του. Δηλαδή αθροίζονται τα ετήσια έσοδα από τις μισθώσεις και ανάγονται στο σήμερα μέσω της μεθόδου της ΚΠΑ⁴¹⁴. Βασικός παράγοντας που επιδρά στην τελική εκτίμηση είναι τα κόστη του και άλλα στοιχεία της οικονομικής του ζωής⁴¹⁵. Εφαρμόζεται κυρίως για εμπορικές κατηγορίες ακινήτων (πχ γραφεία, ξενοδοχεία, εμπορικά κέντρα, εστιατόρια, κτλ), άλλα και για ιδιωτική κατοικία (με την έννοια του εσόδου από μίσθωση ή σύγχρονων μεθόδων βραχυχρόνιας μίσθωσης).

Κόστους αντικατάστασης

*(depreciated replacement cost ή αποσβεσμένου κόστους αντικατάστασης)*⁴¹⁶.

Η αξία του ακινήτου υπολογίζεται με βάση το κόστος αντικατάστασής του από ένα άλλο ιδίων χαρακτηριστικών. Βασίζεται στη λογική ότι ο ενημερωμένος αγοραστής ακινήτου δεν θα πληρώσει περισσότερο από το κόστος κατασκευής ενός ίδιου περίπου

⁴¹² Οι συντελεστές αυτοί «βαθμολογούν» ουσιαστικά διάφορα χαρακτηριστικά του υπό εκτίμηση ακινήτου. Παράδειγμα: η χρονική προσαρμογή της τιμής εκτίμησης (μέσω του Δείκτη Τιμών Καταναλωτή), της ύπαρξης νομικών ελαττωμάτων (κατά τον έλεγχο του δικηγόρου), της θέσης του ακινήτου, της θέας, του μήκους της πρόσοψής του, της ποιότητας κατασκευής του, της παλαιότητας του, του συντελεστή δόμησης του, του ορόφου (ως διαμέρισμα), αν είναι γωνιακό, της κυκλοφοριακής κίνησης και της ρύπανσης, των κοντινών υποδομών, εάν διαθέτει βοηθητικούς χώρους (πχ αποθήκη, υπόγειο, πατάρια), του προσανατολισμού του (πχ βόρειο ή ανατολικό), της εσωτερικής διαρρύθμισης, πιθανών ζημιών από φυσικά φαινόμενα (σεισμούς ή υγρασία), της εμπορικότητάς του κτλ.

Επιπλέον ανάλογα το είδος του ακινήτου και της χρήσης του, οι προαναφερθέντες συντελεστές διαφοροποιούνται ή ακόμα κι αντιστρέφονται (πχ η αξία των εμπορικών γραφείων μειώνεται όσο αυξάνονται ο όροφος στον οποίο βρίσκεται, αντίθετα από ότι συμβαίνει με τα διαμερίσματα)!

⁴¹³ <https://www.sofokleousin.gr/tis-nees-antikeimenikes-times-ton-akiniton-anakoinose-o-xr-staiko>.

⁴¹⁴ Καθαρές Παρούσας αξίας ή Net Present Value (NPV).

⁴¹⁵ Αυτά περιλαμβάνουν: τα έξοδα του κτιρίου (κοινόχρηστα, λειτουργικά έξοδα όπως λογαριασμοί ύδρευσης και ενέργειας, έξοδα συντήρησης και αντικατάστασης), το φόρο ιδιοκτησίας, το κόστος ασφάλισης, το χρονικό ορίζοντα (κίνδυνος επένδυσης), την απομείωση (απόσβεση), την υπολειμματική αξία του ακινήτου μετά από x έτη, το επιτόκιο απόδοσης (συγκριτικά με εναλλακτικές τοποθετήσεις επένδυσης).

⁴¹⁶ Βλ. Connellan, O. (1997), σελ. 217-220 και Farvacque-Vitkovic, C. & Kopanyi, M. (2014), σελ. 307-308.

ακινήτου. Εφαρμόζεται συνήθως επικουρικά με τη μέθοδο της αγοραίας ή της προσόδου, αλλά με μειωμένη βαρύτητα, όταν δεν υπάρχει διαμορφωμένη κτηματαγορά στην περιοχή για το είδος του ακινήτου (και επομένως δεν υπάρχει ικανός όγκος διαθέσιμων στοιχείων) ή όταν το ακίνητο είναι μοναδικό στην περιοχή⁴¹⁷.

Υπολειμματική (residual).

Η αξία της γης προκύπτει υπολειμματικά, δηλαδή έσοδα από την εκμετάλλευση, μείον τα έξοδα για την κατασκευή. Δηλαδή το ποσό που είναι διατεθειμένος να πληρώσει ένας κατασκευαστής ή επενδυτής για την αγορά του ακινήτου, ώστε να το ανακατασκευάσει και στη συνέχεια να το εκμεταλλευθεί. Χρησιμοποιείται κυρίως για γεωτεμάχια (οικόπεδα), στις περιπτώσεις που οι ιδιαιτερότητες του ακινήτου (γης ή και κτίσματος) είναι τόσο πολύπλοκες, που είναι επισφαλής η προσέγγιση της αξίας του με τις προηγούμενες μεθόδους. Η μέθοδος είναι ιδιαίτερα «ευαίσθητη» και μικρές αλλαγές στις παραμέτρους της μπορούν να διαφοροποιήσουν κατά πολύ το αποτέλεσμα.

Εργοληπτική (contractor)

Η αξία του ακινήτου υπολογίζεται με βάση την αξία της γης και την αξία της κατασκευής της οικοδομής σε αυτό. Χρησιμοποιείται κυρίως για μη-εμπορικά ακίνητα, για τα οποία δεν συμβαίνουν συνήθεις δικαιοπραξίες (πχ σχολεία, εκκλησίες κτλ).

Στατιστική (ή οικονομετρική ή πολλαπλής γραμμικής παλινδρόμησης).

Η αξία ορίζεται ως η εξαρτημένη μεταβλητή μιας οικονομετρικής συνάρτησης, με ανεξάρτητες μεταβλητές τα χαρακτηριστικά που επηρεάζουν την αξία του ακινήτου⁴¹⁸. Πρόκειται για την πιο σύγχρονη από τις κλασσικές μεθόδους, με μεγάλο βαθμό αντικειμενικότητας. Ωστόσο απαιτείται ικανά μεγάλο δείγμα ακινήτων και μηχανογραφική υποστήριξη (για τους υπολογισμούς).

Άλλες μέθοδοι

Πέραν των γνωστών «παραδοσιακών» μεθόδων, υφίστανται και πιο σύγχρονες⁴¹⁹, όπως:

- Με βάση τεχνητά νευρωνικά δίκτυα (artificial neural networks).
- Ηδονικών τιμών.
- Χωρικής ανάλυσης.

⁴¹⁷ Αφορά δηλαδή κυρίως: ακίνητα χαμηλής εμπορευσιμότητας που απευθύνονται σε εξειδικευμένους χρήστες / αγοραστές και ειδικά ακίνητα τα οποία δεν μπορούν να διατεθούν εύκολα στην αγορά λόγω της μοναδικότητάς τους (πχ λόγω της ειδικής φύσης και σχεδιασμού τους). Έτσι θεωρείται ακατάλληλη για επενδυτικά ακίνητα, αφού εκεί εμπεριέχεται η έννοια του επιχειρηματικού κέρδους.

⁴¹⁸ Πχ το έτος κατασκευής, ο αριθμός ορόφων, η επιφάνεια του τυπικού ορόφου, η επιφάνεια του οικοπέδου, κτλ.

⁴¹⁹ Βλ. Bender, A., Din, A., Hoesli, M., Laakso, J. (1999), σελ. 280-296 και Selim H. (2009).

- Ασαφούς λογικής.
- Κινούμενου μέσου.

Αντικειμενικές αξίες

Πέραν των μεθόδων των εκτιμητών, υπάρχει και η επίσημη μέθοδος των αντικειμενικών αξιών, που εφαρμόζει το Υπουργείο Οικονομικών⁴²⁰. Προκύπτει με βάση προκαθορισμένα βήματα που αναφέρονται στα σχετικά Φύλλα Προσδιορισμού της Αξίας, ανάλογα με το ακίνητο⁴²¹. Ο ηλεκτρονικός υπολογισμός της γίνεται με online εφαρμογή της ΑΑΔΕ με την ονομασία e-ΑΠΑΑ⁴²² και από το 2023 με αυτόματη αναπροσαρμογή⁴²³. Αρμόδια υπηρεσία για το σύστημα αυτό είναι το τμήμα Προσδιορισμού Αξιών Ακινήτων του Υπουργείου Οικονομικών⁴²⁴. Η αναπροσαρμογή των αντικειμενικών αξιών γίνεται συνήθως ανά διετία⁴²⁵, ωστόσο είναι εν εξελίξει η μετατροπή του συστήματος σε πλήρως αυτοματοποιημένη ενημέρωση⁴²⁶.

Οι τιμές που προκύπτουν με βάση τη μέθοδο αυτή υπολείπονται συχνά μέχρι και 10-20% της εμπορικής αξίας, ιδιαίτερα αν πρόκειται για κατάστημα (καθώς ειδικά τότε δεν λογίζεται και η άυλη εμπορική αξία / «αέρας»). Ωστόσο η χρησιμότητα του συστήματος αυτού είναι εμφανής όσον αφορά τη δημόσια περιουσία, αφού αποτελεί ένα οδηγό «χονδρικής» και σχετικά γρήγορης εκτίμησής της (χωρίς το κόστος που θα συνεπάγονταν μια πλήρης εκτίμηση).

Διαδικασία εκτιμήσεων ΕΤΑΔ

Η ΕΤΑΔ περιέχει στον κανονισμό της ρύθμιση για το ποιος θα εκπονήσει την έκθεση εκτίμησης (όχι για τις μεθόδους αυτής). Η ρύθμιση είναι κοινή για εκμισθώσεις και εκποιήσεις⁴²⁷. Η έκθεση εκτίμησης συντάσσεται:

⁴²⁰ Η αρχική εφαρμογή του συστήματος αντικειμενικών αξιών έγινε με το Ν.1249/1982 (ΦΕΚ 43/Α/05-04-1982). Για περισσότερες πληροφορίες, βλ. Γρίλλια, Ε. (2015), σελ. 73.

⁴²¹ Τα ακίνητα έχουν κατηγοριοποιηθεί σε 12 κατηγορίες και για κάθε κατηγορία ακινήτου εφαρμόζεται διαφορετικό έντυπο.

⁴²² Ηλεκτρονικός Αντικειμενικός Προσδιορισμός Αξιών Ακινήτων (<https://www.minfin.gr/-/e-appa>). Υφίσταται σε λειτουργία ήδη και το GIS κομμάτι του συστήματος (<https://valuemaps.gov.gr>).

⁴²³ Για την προετοιμασία και το μηχανισμό της αυτόματης προσαρμογής, βλ. <https://www.sofokleousin.gr/nea-ayksisi-ton-antikeimenikon-aksion-to-2022>.

⁴²⁴ Αρ. 77§4.δ του Π/Δ 142/2017 «Οργανισμός Υπουργείου Οικονομικών» (ΦΕΚ 181/Α/23-11-2017).

⁴²⁵ Η τελευταία έγινε προ ολίγων ημερών (07/06/2021) με την απόφαση Υπουργού Οικονομικών 57732/18-05-2021 (ΦΕΚ 2375/Β/07-06-2021, ΑΔΑ: 65Ζ0Η-Μ5Γ). Στις 4.614 σελίδες του αναπτύσσονται οι τιμές για κάθε περιοχή εντός του αντικειμενικού συστήματος, καθώς και τα χαρτογραφικά τους. Κομβικό ρόλο στο project αυτό του Υπουργείου είχε ο επιβλέπων της παρούσας εργασίας καθηγητής Αντώνιος Ροβολής.

⁴²⁶ Βλ. https://www.imerisia.gr/oikonomia/17167_antikeimenikes-axies-erhetai-aytomati-e-anaprosarmogi-anakamptei-i-agora-akiniton

⁴²⁷ Κανονισμός 1 της ΕΤΑΔ, αρ. 3 («Προσδιορισμός μισθωτικής αξίας ακινήτου») και αρ. 11 («Προσδιορισμός αξίας του προς εκποίηση ακινήτου»).

- Από την αρμόδια Διεύθυνση της ΕΤΑΔ, όταν η αντικειμενική αξία του ακινήτου είναι μέχρι 100.000 €.
- Από έναν ανεξάρτητο πιστοποιημένο εκτιμητή, όταν η αντικειμενική αξία είναι από 100.000 - 1.500.000 €.
- Από δύο ανεξάρτητους πιστοποιημένους εκτιμητές, όταν η αντικειμενική αξία υπερβαίνει τα 1.500.000 €. Τότε η επιλεγόμενη αξία είναι ο μέσος όρος των δύο εκτιμήσεων. Σε περίπτωση απόκλισης άνω του 20% μεταξύ των δύο εκτιμητών, γίνεται εκτίμηση και από τρίτο ανεξάρτητο πιστοποιημένο εκτιμητή, (ο οποίος δεν λαμβάνει γνώση των άλλων δύο εκτιμήσεων). Τότε η επιλεγόμενη αξία είναι ο μέσος όρος και των τριών εκτιμήσεων.
- Σε περιπτώσεις ακινήτων δεν είναι ενταγμένα στο σύστημα αντικειμενικού προσδιορισμού, ως αξία λαμβάνεται η εκτίμηση βάσει συγκριτικών στοιχείων από την αρμόδια ΔΟΥ μειωμένη κατά 20%⁴²⁸.

Σε κάθε περίπτωση, η τελική εκτιμώμενη αξία εγκρίνεται από την αρμόδια Διεύθυνση της ΕΤΑΔ. Σημειώνεται ότι η εκτίμηση αφορά την τιμή εκκίνησης σε διαγωνισμούς της ΕΤΑΔ, καθώς η τελική τιμή της συμφωνίας προκύπτει αγοραία εκ των προσφορών⁴²⁹.

Ο κανόνας που ισχύει στην πράξη είναι: οι εκτιμήσεις γίνονται κυρίως από τη Γ/Δ Οικονομικής & Διοικητικής Υποστήριξης. Ωστόσο για μεγάλα projects χρησιμοποιούνται εξωτερικοί εκτιμητές: αναζητούνται οι πιο εξειδικευμένοι ανά κατηγορία ακινήτων (πχ με εξειδίκευση στα τουριστικά) και ανατίθενται (βάσει του κανονισμού) σε 2 ανεξάρτητους (ή 3 αν υπάρχει μεγάλη απόκλιση μεταξύ των 2, με βάση τις αντικειμενικές αξίες).

IV. Πρακτικές βελτίωσης

Πριν παρατεθούν κάποιες παρατηρήσεις βελτίωσης του όλου συστήματος διαχείρισης της δημόσιας ακίνητης περιουσίας, πρέπει να τονιστεί ότι δεν χρειάζεται η δημιουργία νέων θεσμών από το μηδέν. Οι δύο υφιστάμενοι οργανισμοί (ΕΤΑΔ και ΓΔΔΠ), με τα συστήματα που ήδη διαθέτουν σε λειτουργία, είναι οι απαραίτητες δομές που μπορούν διαχειρισθούν το χαρτοφυλάκιο ακινήτων του Κράτους.

⁴²⁸ Άρ. 31§12 περίπτωση β' εδάφιο 2^ο του Ν.2579/1998 (ΦΕΚ 31/Α/17-02-1998), όπως τροποποιήθηκε με το άρ. 23§2 του Ν.2873/2000 (ΦΕΚ 285/Α/28-12-2000).

⁴²⁹ Σχετικές προβλέψεις e-auctions της ΕΤΑΔ στα αρ. 4§3 και 18§10 του Κανονισμού 1 της ΕΤΑΔ.

Φιλελεύθερη λογική λειτουργίας ΕΤΑΔ

Όπως προαναφέρθηκε, όσον αφορά τη χρήση των ακινήτων του Δημοσίου υπάρχουν δύο ακραίες «φωνές»: από τη μια η κοινωνική (/ «σοσιαλιστική») άποψη, που δίνει βάρος στις μη-κερδοφόρες χρηματικά χρήσεις με την άμεση χρήση των ακινήτων (πχ «κοινωνικές» παραχωρήσεις και στέγαση δημοσίων υπηρεσιών), και από την άλλη η χρηματοοικονομική («φιλελεύθερη») άποψη⁴³⁰, η οποία στρέφεται στην κερδοφόρα αξιοποίηση των ακινήτων και έπειτα στην έμμεση «κοινωνική» δράση του Κράτους (μέσω της χρηματοδότησής της με τα κέρδη της αξιοποίησης).

Η πρώτη θέση βασίζεται⁴³¹ στην αιτιολόγηση των εννοιών της «αριστοποίησης της κοινωνικής ευημερίας» και της «κοινωνικής απόδοσης» του δημοσίου κεφαλαίου, ωστόσο οι λύσεις που προτείνει στηρίζονται στην χρήση των ακινήτων αυτή καθ' αυτή, περιορίζοντας δηλαδή το εύρος τους. Στην αντίθετη πλευρά, η δεύτερη λογική (δηλαδή της καθαρά οικονομικής εκμετάλλευσης των ακινήτων) προσφέρει σημαντικά συγκριτικά πλεονεκτήματα⁴³². Εκτός της ελευθερίας των λύσεων που προσφέρει η διοχέτευση των οικονομικών κερδών της αξιοποίησης στον προϋπολογισμό (συνυπολογίζοντας και τις παραμέτρους της «διαιρετότητας» του χρήματος και της «καταλληλότητας» των λύσεων)⁴³³, είναι συνεπής και με την οικονομική έννοια του «εναλλακτικού κόστους», αφού για παράδειγμα η στέγαση μιας δημόσιας περιουσίας κοστολογείται ως εναλλακτική μεταξύ της κρατικής παραχώρησης και της αγοραίας αναζήτησης ακινήτου προς μίσθωση. Έτσι εάν μια συναλλαγή μίσθωσης ακινήτου κερδηθεί από ιδιώτη, σημαίνει ότι αυτός προσφέρει περισσότερα από το δημόσιο φορέα (οπότε το Δημόσιο κερδίζει σε χρήματα από την εκμίσθωση). Εάν, αντίθετα, ένας δημόσιος φορέας προσφέρει περισσότερα από ιδιώτη, σημαίνει ότι το όφελος από τη εκμίσθωση είναι μεγαλύτερο από οποιαδήποτε άλλη εναλλακτική λύση μισθώματος γι' αυτόν (οπότε το Δημόσιο κερδίζει σε κόστος και ποιότητα). Η λογική αυτή διαπνέει τη λειτουργία της ΕΤΑΔ⁴³⁴. Επιπλέον μπορεί να επηρεάζεται και η ίδια η ευρύτερη αγορά ακινήτων, αφού όταν αφαιρούνται ακίνητα από την προσφορά της αγοράς (πχ. γιατί το

⁴³⁰ Κύριος εκφραστής της λογικής αυτής υπήρξε το σουηδικό μοντέλο εκμετάλλευσης.

Βλ. Μαγκλάρας, Β. (2015), σελ. 44.

⁴³¹ Στο ίδιο, σελ. 53-54.

⁴³² Στο ίδιο, σελ. 106-107.

⁴³³ Εδώ η ερμηνεία της «ελευθερίας λύσεων» είναι για παράδειγμα ότι, αντί να χρησιμοποιηθεί το ίδιο το ακίνητο πχ για στέγαση μιας δημόσιας υπηρεσίας ή αστέγων, μπορεί να χρησιμοποιηθούν τα ποσά που θα εισπραχθούν από την εκμίσθωση του ακινήτου για τη χρηματοδότηση της στέγασης της προαναφερθείσας δημόσιας υπηρεσίας σε πιο κατάλληλο γι' αυτή κτίριο ή πιο αποδοτικών και στοχευμένων δράσεων υπέρ των αστέγων.

⁴³⁴ Αποτυπώνεται και στο Καταστατικό της ΕΤΑΔ (σελ. 12, αρ.20§4) με την έννοια του «συνετού επιχειρηματία».

Δημόσιο αποφασίζει να τα χρησιμοποιήσει για ίδια χρήση στέγασης), οι τιμές των ενοικίων ανεβαίνουν γενικά. Να σημειωθεί ότι είναι εξαιρετικά δυσχερές να κρίνει κανείς μια επιχείρηση διαχείρισης αξιών ως επιτυχημένη ή όχι, πόσο μάλλον για μια δημόσια (που ενσωματώνει και κοινωνικούς ρόλους)⁴³⁵.

Η ΕΤΑΔ ως υποχρεωτικός property manager του Δημοσίου

Σε αρκετές χώρες⁴³⁶ ο φορέας διαχείρισης των ακινήτων του Κράτους δεν διαθέτει δική του περιουσία, αλλά θεσμοθετείται ως ο μοναδικός κρατικός φορέας στον οποίο απευθύνονται υποχρεωτικά όλοι οι φορείς-ιδιοκτήτες για την εκμετάλλευση των ακινήτων τους⁴³⁷. Αυτό το ιδιόμορφο in-house outsourcing μοντέλο, υλοποιείται μέσω μνημονίων συνεργασίας ή επιμέρους συμφωνιών διαχείρισης⁴³⁸ με τους ιδιοκτήτες. Αυτό αυτομάτως αφαιρεί τον «πονοκέφαλο» της μεταφοράς ιδιοκτησίας περιουσιακών στοιχείων από τον ένα φορέα στον άλλο (με όποιες γραφειοκρατικές καθυστερήσεις και διαφωνίες συνεπάγεται⁴³⁹), μετατρέποντας τον φορέα διαχείρισης σε «καθαρό» πάροχο υπηρεσιών, με μεγάλη ελευθερία κινήσεων μάλιστα (αφού συνήθως πρόκειται για ΑΕ,

⁴³⁵ Βλ. Μαγκλάρας σελ 114-116.

⁴³⁶ Τη συγκέντρωση της διαχείρισης σε ένα μόνο φορέα ευνόησε και το αγγλικό σύστημα του OGP (Office of Government Property, <https://www.gov.uk/government/groups/office-of-government-property-ogp>). Βλ. Amoils, J.M. & Kaganova, O. (2020), σελ. 12. Στον αντίποδα, το RICS τόνιζε τη σημασία του “Localism Act” της Βρετανίας, που διαμόρφωνε περισσότερο αποκεντρωμένο έλεγχο (καθόσον έχουν στην ιδιοκτησία τους 240 από τα συνολικά 380 δισεκατομύρια αξίας ακινήτων). Βλ. RICS (2012), σελ. 63 και White, A.D. (2011), σελ. 12.

Σε πιο «συμβατή» λογική με την ελληνική περίπτωση της ΕΤΑΔ και της ΓΔΔΠ του Υπουργείου Οικονομικών, βρίσκεται η ιταλική “Patrimonio dello Stato” και το “Agenzia del Demanio” αντίστοιχα. Βλ. Public Property in Italy σελ. 86 και

<https://www.agenziademanio.it/opencms/it/agenzia/missionevalori/>.

Ίδια λογική με τη λειτουργία της ΕΤΑΔ χρησιμοποιεί και η καναδική CLC (Canada Lands Company, <https://www.clc-sic.ca>). Αν και μάλλον ομοιάζει περισσότερο στην ΕΕΣΥΠ (περιέχει διάφορα περιουσιακά στοιχεία, όπως λιμάνια, κέντρα καινοτομίας, πάρκα κτλ.), τη δεκαετία του 90 είχε αναπτύξει και πρόγραμμα “social housing” της ομοσπονδιακής κυβέρνησης (αν και ειδικά για τον τομέα του social housing σημαντικό ρόλο διαδραματίζουν οι δήμοι, πχ. η πόλη του Οντάριο με τον οργανισμό Housing Services Corporation – HSC, <https://hscorp.ca/about>). Σήμερα η CLC έχει ως κύριο αντικείμενο την εκμετάλλευση των ψυχαγωγικών και τουριστικών ακινήτων του καναδικού δημοσίου (<https://www.clc-sic.ca/attractions>).

Στην άποψη επίσης της μη-μεταβίβασης της ιδιοκτησίας, άλλα της διαχείρισης κινήθηκε και το σουηδικό κράτος. Βλ. Μαγκλάρας, Β. (2015), σελ. 45. Αντιθέτως ωστόσο, ευνοήθηκε το αποκεντρωμένο σύστημα, με κάθε δήμο να έχει στη διάθεσή του δική του υπηρεσία διαχείρισης. Βλ. Lind, H. & Lindqvist, T. (2005), σελ. 183.

⁴³⁷ Βλ. Kaganova, O. & McKellar, J. (2006), σελ. 19. Η πρόβλεψη αυτή υπήρχε ήδη από την εποχή της ΚΕΔ («Επιχειρησιακός Σχεδιασμός της πρώην ΚΕΔ 2008-2010», δράση 3.3), αλλά και τώρα ως ΕΤΑΔ (βλ. ΕΕΣΥΠ (2018), σελ. 78, πλώνας 1^{ος}).

Επίσης για τον όρο του λειτουργικού / “property management”, βλ. Βλάμης, Π. & Κωνσταντόπουλος, Γ. (2010), σελ. 214.

⁴³⁸ Στα πλαίσια αυτών των συμφωνιών, οι ΟΤΑ θα μπορούσαν να συνεισφέρουν με το προσωπικό τους στην καθαριότητα των ακινήτων προς εκμετάλλευση και των περιβάλλοντων χώρων, μειώνοντας το κόστος των προγραμμάτων αναβάθμισης / βελτίωσής τους. Βλ. Μαγκλάρας, Β. (2015), σελ. 176 και υποσημείωση 158, και σελ. 199].

⁴³⁹ Πχ. η περιουσία των ασφαλιστικών ταμείων δεν δύναται νομικά να εκποιηθεί.

Επίσης βλ. Ματζάκος, Ν. (2015), σελ 9.

χωρίς τις αγκυλώσεις του διοικητικού δικαίου), και επιτρέποντας στο φορέα-ιδιοκτήτη να αφιερώσει όλους τους πόρους του στο κυρίως αντικείμενό του.

Επίσης η νομική δεσμευτικότητα χρήσης του φορέα αυτού, αντί κάποιας ad hoc δημόσιας οντότητας ή ιδιώτη, μειώνει σημαντικά την περίπτωση φαινομένων διαφθοράς (ειδικά στους ΟΤΑ και την Εκκλησία). Αυτό λειτουργεί ως εξής: ο φορέας διαχείρισης κάνει τη μελέτη του για κάποιο ακίνητο και προτείνει τις ενδεδειγμένες λύσεις στον ιδιοκτήτη, ο οποίος θα δεσμεύεται εξ αρχής να επιλέξει μια εξ αυτών (κι όχι να παρεκκλίνει σε δικές του «ιδέες»). Επιπροσθέτως θα μπορούσαν να περιλαμβάνονται στις οικονομικές προτάσεις και βελτιώσεις στα ακίνητα (πχ. ενεργειακές), με τη χρήση συγχρηματοδοτούμενων προγραμμάτων (στα οποία η ΕΤΑΔ θα είχε προνομιακή πρόσβαση ως επίσημος κρατικός οργανισμός). Τίποτα δεν μπορεί να υλοποιηθεί πραγματικά όμως αν δεν προβλέπονται νομοθετικά κυρώσεις (και μάλιστα σκληρές) σε περιπτώσεις απόκλισης, πχ. εκμετάλλευσης εκτός διαδικασίας ΕΤΑΔ ή απόκρυψης εγγραφής ακινήτων (και ενημέρωσης για μετέπειτα αγορές). Τέτοιες αποτελεσματικές ποινές θα μπορούσαν αν είναι:

- Η αυτοδίκαιη ακυρότητα της σύμβασης.
- Η αποζημίωση του ενδιαφερομένου στο πλήρες ποσό, συν επιπλέον διεκδικήσεις.
- Η κατάσχεση του ακινήτου και μεταφορά στην ιδιοκτησία της ΕΤΑΔ.

Στις υπηρεσίες που παρέχονται από τον φορέα διαχείρισης περιλαμβάνονται η εκτίμηση, η συμβουλευτική, η διαχείριση και παρακολούθηση των συμβάσεων των ακινήτων, διαμορφώνοντας μια πελατοκεντρική νοοτροπία. Αυτό αφαιρεί εντελώς τα διοικητικά κόστη διαχείρισης για τους φορείς-ιδιοκτήτες, ενώ από την πλευρά του διαχειριστή παράγει οικονομίες κλίμακας, εξειδίκευση και συνέχεια της γνώσης⁴⁴⁰. Παράλληλα βοηθά στην ορθή λογιστική απεικόνιση των εσόδων και κόστους του Δημοσίου.

Στην περίπτωση της ΕΤΑΔ, το συγκεκριμένο μοντέλο μπορεί να επιτευχθεί με το διαχωρισμό της σε δυο ΑΕ, μια ο ιδιοκτήτης και μια ο διαχειριστής, και την ενδυνάμωση της δεύτερης (ειδικά με προσωπικό και μηχανοργάνωση), ενισχύοντας την κερδοφορία της (ως «καθαρά» εμπορικό παροχή υπηρεσιών, με αποκλειστικό προμηθευτή και πελάτες).

⁴⁴⁰ Μαγκλάρας, Β. (2015), σελ. 23, υποσημείωση 23.

Επίσης η ΕΤΑΔ (ως διαχειριστής) θα μπορούσε να διαθέτει συγκεκριμένο (εκ των προτέρων γνωστό) τιμοκατάλογο υπηρεσιών⁴⁴¹, ώστε να γνωρίζουν οι φορείς το κόστος των υπηρεσιών της και να σχεδιάζουν με ασφάλεια τις δράσεις τους, αλλά και να μην εγείρονται υποψίες εκμετάλλευσης λόγω του μονοπωλίου του παρόχου.

Μια ακόμα μεγαλύτερη ώθηση του έργου της σε αυτό τον τομέα, θα ήταν η εκπροσώπηση του Δημοσίου όσον αφορά το εξωτερικό σε επενδύσεις σε ακίνητα στη χώρα (πχ. όταν κάποιος από το εξωτερικό θέλει να επενδύσει σε ακίνητα στη χώρα, όπως στο πρόγραμμα golden visa, θα απευθύνεται πρωτίστως στην ΕΤΑΔ).

Αρμοδιότητα τιμών ακινήτων

Όπως προαναφέρθηκε⁴⁴², οποίος εκδίδει περιοδικά στατιστικά / μελέτες για τις εμπορικές τιμές της αγοράς ακινήτων, επηρεάζει έμμεσα την αγορά (δηλαδή τις τιμές διαπραγμάτευσης εκμίσθωσης και πώλησης). Η αφαίρεση της σχετικής αρμοδιότητας από την Τράπεζα της Ελλάδος και η μεταφορά της στην ΕΤΑΔ ή στο Τμήμα Προσδιορισμού Αξιών Ακινήτων, θα δημιουργούσε ένα επίσημο κεντρικό σημείο αναφοράς, ίσως πιο ισχυρό και από τις ιδιωτικές εταιρείες του χώρου (πχ sites αγγελιών). Αυτό θα επέτρεπε στο Κράτος να προστατεύει τους αγοραστές και ενοικιαστές στέγης, αλλά και να παρεμβαίνει για να ομαλοποιεί την αγορά όταν αυτή «υπερθερμαίνεται»⁴⁴³.

Κτηματογράφηση

Η βάση και απαραίτητη προϋπόθεση για κάθε οργάνωση των ιδιοκτησιών σε ακίνητα στη χώρα είναι το κτηματολόγιο. Εάν δεν ολοκληρωθεί αυτό, οποιαδήποτε άλλη βάση δεδομένων θα είναι απλά τμήμα αυτής και θα απαιτεί πολλή προσπάθεια για να συμπληρωθεί και να διατηρείται ενήμερη. Επιπλέον η ολοκλήρωση του κτηματολογίου θα αποσαφηνίσει πολλές διενέξεις και ιδιοκτησιακά θέματα, θα εντοπίσει τα πραγματικά μεγέθη κάποιων ιδιοκτητών (πχ εκκλησιαστική περιουσία ή των ΟΤΑ) και θα συμβάλλει στην καταπολέμηση των καταπατήσεων και της

⁴⁴¹ Σήμερα αυτός εξαρτάται από το πλαίσιο της σύμβασης της ΕΤΑΔ με τον κάθε φορέα.

Βλ. παραπάνω σελ. 56.

⁴⁴² Βλ. παραπάνω σελ. 45 και υποσημείωση 190.

⁴⁴³ Το πιο χαρακτηριστικό παράδειγμα του τι μπορεί να προκαλέσει ένα τέτοιο φαινόμενο συνολικά στην οικονομία αποτελεί η κρίση της αγοράς των ΗΠΑ το 2008. Βλ. σχετική ανάλυση από την Federal Reserve των ΗΠΑ: <https://www.federalreservehistory.org/essays/subprime-mortgage-crisis>.

Στην αντίθετη πλευρά, όταν πολιτικά γίνεται προσπάθεια για απελευθέρωση (σχεδόν σίγουρα και αύξηση) των ενοικίων, οι συνέπειες μπορεί να είναι ευρείες, όπως της πρόσφατης παραίτησης της σουηδικής κυβέρνησης (28/06/2021): https://www.huffingtonpost.gr/entry/paraitese-toe-epoeryoe-tes-soeedias_gr_60d99029e4b0b9db24987c86.

διαφθοράς. Ωστόσο η ολοκλήρωση του Κτηματολογίου δεν θα επιλύσει νομικά προβληματικές καταστάσεις, αλλά απλώς θα τις καταγράφει.

Σύμφωνα με τις εξαγγελίες, μέχρι το τέλος του 2021 θα έχει ολοκληρωθεί κατά 37%⁴⁴⁴ και η υποκατάσταση των 390 υποθηκοφυλακείων από 93 κτηματολογικά γραφεία. Ο προγραμματισμός είναι το Κτηματολόγιο να έχει ολοκληρωθεί παντού στη χώρα και σε όλα τα επίπεδα κτηματογράφησης μέχρι το τέλος του 2024⁴⁴⁵. Επίσης η ΕΤΑΔ σχεδιάζει την άμεση διασύνδεση του δικού της μητρώου με το Κτηματολόγιο για την ενημέρωση και παρακολούθηση των εγγραφών⁴⁴⁶.

Εκτεταμένη μηχανοργάνωση & βάσεις δεδομένων

Η μηχανοργάνωση και η ανάπτυξη πληροφοριακών συστημάτων παρακολούθησης ακινήτων (βάσης δεδομένων / «μητρώου») είναι απαραίτητη για την διαχείριση του τεράστιου χαρτοφυλακίου του Δημοσίου⁴⁴⁷. Είναι σημαντικό το όλο σύστημα αυτό να είναι κεντροποιημένο και με ενιαία πρότυπα δεδομένων (όπως έχει σχεδιαστεί το αντίστοιχο “Directory of Federal Real Property” στον Καναδά⁴⁴⁸ και το OpenDemanio στην Ιταλία⁴⁴⁹), αλλιώς είναι πιθανόν να προκύψουν παρεκκλίσεις και, τελικά, ένα κατακερματισμένο⁴⁵⁰ και άχρηστο σύστημα (όπως η σημερινή βάση του Υπουργείου

⁴⁴⁴

<https://www.ktimatologio.gr/posts/etos-orosimo-gia-to-ktimatologio-to-2021-erhetai-to-olokliromeno-psifiako-ktimatologio> (τελευταία ενημέρωση: 30/07/2021).

⁴⁴⁵ Για τα αναλυτικά χρονοδιαγράμματα, βλ. Στρατηγικό Σχέδιο 2021-2024 του Ελληνικού Κτηματολογίου, σελ. 35-40, <https://www.ktimatologio.gr/photo/medium/202104/vx6bcr1619692178172.pdf>.

Επίσης στις 30/07/2021 ψηφίστηκε το νομοσχέδιο «Εκσυγχρονισμός του Ελληνικού Κτηματολογίου...», το οποίο περιλαμβάνει διατάξεις για επιτάχυνση της κτηματογράφησης, απλοποίηση και ψηφιοποίηση των διαδικασιών του (<https://www.sofokleousin.gr/vouli-psifistike-to-nomosxedio-gia-to-ktimatologio-kai-tis-nees-p> και https://www.hellenicparliament.gr/Nomothetiko-Ergo/Psifisthenta-Nomoschedia?law_id=d78212b4-e1f0-48d9-9a7f-ad6b016a73d4).

⁴⁴⁶ ΕΕΣΥΠ (2018), σελ. 80.

⁴⁴⁷ Όπως έχει επισημανθεί πρόσφατα και από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Βλ. EU GR - Pilar 3 [σελ. 22].

Ίδια πρόβλεψη περιέχονταν στη Τράπεζα της Ελλάδος (2013), σελ. 183.

Ένα από τα πιο μεγάλα σε μέγεθος χαρτοφυλάκια ακινήτων διαθέτει η γαλλική Politique Immobiliere de l' Etat (PIE, <https://immobilier-etat.gouv.fr>), έχοντας ιδιοκτησία περίπου 191.000 ακινήτων σε 99.000.000 m². Σε τέτοια μεγέθη, η μηχανοργάνωση είναι ζωτικής σημασίας ακόμα και για την απλή λειτουργία του οργανισμού (ειδάλλως θα υπήρχε ένας κατακλυσμός πληροφοριών, χωρίς τη δυνατότητα επεξεργασίας τους). Ένα συνοπτικό σχεδιάγραμμα της οργάνωσης της κεντρικής βάσης δεδομένων: https://immobilier-etat.gouv.fr/sites/default/files/inline-images/SIIE_2.jpg.

Επίσης πιο «βελτιωμένη» και κεντροποιημένη εκδοχή βάσης δεδομένων του είδους παρέχει ο Καναδάς, μέσω του Αρχείου της ομοσπονδιακής ακίνητης περιουσίας (Directory of Federal Real Property - DFRP, <https://www.tbs-sct.gc.ca/dfrp-rbif/home-accueil-eng.aspx>).

⁴⁴⁸ Amoils, J.M. & Kaganova, O. (2020), σελ. 9.

⁴⁴⁹ <https://dati.agenziademanio.it/>

⁴⁵⁰ Οι υπάρχουσες βάσεις δεδομένων (όπου αυτές υφίστανται), με τα διαφορετικά μοντέλα καταγραφής δεν επιτρέπουν την ενοποίηση των δεδομένων. Βλ. Μαγκλάρας, Β. (2010), σελ. 3 και Kaganova, O. & McKellar, J. (2006), σελ. 12.

Παραδόξως και για τη Βρετανία, μια χώρα που θα ανέμενε κανείς να έχει οργανωμένη βάση για το συγκεκριμένο αντικείμενο, ισχύει εντελώς το αντίθετο. Βλ. White, A.D. (2011), σελ. 7.

Εσωτερικών για τους ΟΤΑ⁴⁵¹). Ήδη η ΕΤΑΔ έχει θέσει ως στόχο την αναβάθμιση του Μητρώου της⁴⁵². Η πιο λογική λύση θα ήταν η ανάδειξη του υφιστάμενου Μητρώου Ακίνητης Περιουσίας (ΜΑΠ)⁴⁵³ σε ενιαίο, κεντρικό και μοναδικό σημείο καταχώρησης δεδομένων δημόσιας ακίνητης περιουσίας για όλους τους φορείς του Δημοσίου (κάτι αντίστοιχο με τη λογική του προγράμματος Απογραφή⁴⁵⁴) ή ακόμα και η μετεξέλιξη του σε ανεξάρτητη αρχή⁴⁵⁵. Για το δε στοιχείο της οικονομικής αξίας του ακινήτου, είναι εφικτή η διασύνδεση με το σύστημα e-ΑΠΑΑ⁴⁵⁶ της ΑΑΔΕ, προκειμένου να προκύπτουν (κάνοντας χρήση των παραμετρικών χαρακτηριστικών κάθε ακινήτου από το Μητρώο) οι αντικειμενικές αξίες τους αυτόματα. Η πιο χρήσιμη διάκριση χαρακτηριστικών⁴⁵⁷ σε βάσεις σήμερα είναι:

- Γεωγραφικά (GIS-based, με την απαραίτητη διασύνδεση στο e-Κτηματολόγιο),
- Τεχνικά (από περιγραφικά του ακινήτου, έως ενεργειακή απόδοση και λειτουργικά χαρακτηριστικά),
- Δικαιωμάτων, και,
- Οικονομικά.

Τίποτα από τα προαναφερθέντα όμως δεν μπορεί να υπάρξει, αν δεν θεσμοθετηθεί η αυστηρή υποχρέωση (ακόμα και σταδιακά, σε φάσεις) όλων των φορέων να καταχωρούν τα ακίνητα ιδιοκτησίας τους στο ΜΑΠ (πχ. με την χρήση μιας μοναδικής ταυτότητας ακινήτου και την ποινή της κατάσχεσης από το Κράτος των μη-καταγεγραμμένων ακινήτων)⁴⁵⁸. Η πιθανή προαιρετικότητα της καταγραφής θα ακύρωνε το όλο εγχείρημα, καθώς διάφοροι φορείς που ιστορικά επιθυμούν για διάφορους λόγους την απόκρυψη της περιουσίας τους (πχ. ΟΤΑ, Εκκλησία) θα συνέχιζαν στην προσφιλή τους τακτική.

⁴⁵¹ Βλ. παραπάνω σελ. 34 «ΟΤΑ – Περιφέρειες και Δήμοι».

⁴⁵² Όπως αναλυτικά περιγράφεται στο ΕΕΣΥΠ (2018), σελ. 81 και 90.

⁴⁵³ Βλ. παραπάνω σελ. 42 «ΜΑΠ & Αυτοτελές Τμήμα Μητρώου Ακίνητης Περιουσίας».

Επίσης βλ. Μαγκλάρας, Β. (2015), σελ. 194.

⁴⁵⁴ Το πρόγραμμα Απογραφή αποτελεί την online βάση δεδομένων για το ανθρώπινο προσωπικό του Δημοσίου. Ξεκίνησε το 2010 προκειμένου αρχικά να «μετρήσει» τον αριθμό των δημοσίων υπαλλήλων (με τα άρθρα δεύτερο§1.β του Ν.3845/2010, ΦΕΚ 65/Α/06-05-2010, αρ. 20 του Ν.3870/2010, ΦΕΚ 138/Α/09-08-2010) και αρ. 49§9 του Ν.3943/2011, ΦΕΚ 66/Α/31-05-2011), ωστόσο στη συνέχεια εμπλουτίστηκε και με άλλες δυνατότητες (πχ Αξιολόγησης, Κινητικότητας κτλ.).

<http://www.apografi.gov.gr/>

⁴⁵⁵ Η συγκεκριμένη ιδέα εκφράστηκε ήδη από το 2015. Βλ. Ματζάκος, Ν. (2015), σελ 26.

⁴⁵⁶ Βλ. παραπάνω σελ. 45 «e-ΑΠΑΑ & Τμήμα Προσδιορισμού Αξιών Ακινήτων».

⁴⁵⁷ Πρακτική που συστήνεται από το RICS.

Βλ. RICS (2012), ch. 8, σελ. 58 και 64. Επίσης βλ. Kaganova, O. (2012a), σελ. 11-13.

⁴⁵⁸ Μέχρι σήμερα δεν υφίσταται καμία συνέπεια για κανένα φορέα, εάν δεν αποστείλει στοιχεία για τα ακίνητα ιδιοκτησίας του στο ΜΑΠ. Κι αυτό ισχύει για όσους φορείς περιλαμβάνονται στο Μητρώο (δηλαδή υπάρχουν βασικοί φορείς ακίνητης περιουσίας που δεν περιλαμβάνονται καν, πχ. ΟΤΑ και Εκκλησία).

Ένα από τα βασικά πλεονεκτήματα της πλήρους μηχανοργάνωσης είναι η καταπολέμηση των κρουσμάτων διαφθοράς και συναλλαγής στον τομέα. Η διαφθορά πηγάζει κυρίως από την έλλειψη πληροφόρησης, η οποία αλλοιώνει τον ανταγωνισμό και δίνει έδαφος σε «κρυφές συνεννοήσεις» μεταξύ ενδιαφερομένων και διοικητικών οργάνων. Η ηλεκτρονική οργάνωση και επικοινωνία με τον πολίτη μειώνει την διαπροσωπική συναλλαγή (όπως απέδειξε η καθιέρωση του συστήματος TAXIS στις ΔΟΥ της χώρας). Επιπλέον μειώνει τα κόστη διοικητικής διαχείρισης (σε χρόνο και χρήμα) και αυξάνει την ταχύτητα απόκρισης της υπηρεσίας (ειδικά με την ανάπτυξη κοινών online εφαρμογών και τηλε-συνδέσεων)⁴⁵⁹.

Η εξέλιξη της τεχνολογίας προσφέρει πλέον νέες δυνατότητες στο management των ακινήτων, καθώς πχ. δύναται να εντοπίζονται με εφαρμογές A/I εξ αρχής οι δυνητικοί πελάτες⁴⁶⁰, μέχρι την αυτόματη παραγωγή και προσαρμογή συμβολαίων ακινήτων.

Επιμέρους βάσεις δεδομένων και πλατφόρμες

Η ταυτόχρονη λειτουργία άλλων online εφαρμογών, συμπληρωματικών του κεντρικού Μητρώου, απαιτείται για την ολοκληρωμένη διαχείριση του χαρτοφυλακίου ακινήτων.

Μια βασική τέτοια πλατφόρμα είναι αυτή των ηλεκτρονικών πλειστηριασμών, ήδη σε λειτουργία από την ΕΤΑΔ⁴⁶¹. Με την επέκταση του Μητρώου ακινήτων για όλο το Δημόσιο, η πλατφόρμα e-auctions θα μπορούσε να βασιστεί πλήρως σε αυτό (για να «φορτώνει» πλήρεις και διαβαθμισμένες πληροφορίες). Έτσι θα μπορούσε να εξυπηρετεί κάθε φορέα-ιδιοκτήτη ξεχωριστά (στη λογική του συστήματος «Προμηθείας» της ΕΑΑΔΗΣΥ⁴⁶²). Επίσης θα διαμόρφωνε στην αγορά την εικόνα του Δημοσίου ως ενός ενιαίου ισχυρού φορέα στις διαπραγματεύσεις για τα ακίνητα, παρέχοντας ταυτόχρονα την απαραίτητη διαφάνεια για τις εν λόγω συναλλαγές. Με την ηλεκτρονικοποίηση των διαγωνισμών ακινήτων διευρύνεται και η αγορά των πιθανών

⁴⁵⁹ RICS (2012), ch. 8, σελ. 63.

⁴⁶⁰ Βλ. Μαγκλάρας, Β. (2015), σελ. 84.

Επίσης <https://www.pwc.de/en/real-estate/digital-real-estate/artificial-intelligence-in-real-estate.html>.

⁴⁶¹ <https://www.e-publicrealestate.gr>. Βλ. παραπάνω σελ. 59 «Πλατφόρμα διαγωνισμών».

⁴⁶² Η ΕΑΑΔΗΣΥ (Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων, <https://www.eaadhsy.gr/>) είναι η ανεξάρτητη αρχή που έχει στην αρμοδιότητα της τη λειτουργία του Εθνικού Συστήματος Ηλεκτρονικών Δημοσίων Συμβάσεων («Προμηθείας», <http://www.promitheus.gov.gr/>), μια online πλατφόρμα κοινή για όλο το Δημόσιο, στην οποία κάθε φορέας συνδέεται με δικά του στοιχεία και εισάγει «αιτήματα» για προμήθειες που απαιτεί. Τα ομοειδή αιτήματα όλων των φορέων συγκεντρώνονται και κατευθύνονται στους προμηθευτές ως «ενιαία πακέτα», προκειμένου να επιτευχθούν καλύτερες τιμές και όροι. Για ανάλυση του συστήματος, βλ. «Οι Ηλεκτρονικές Προμήθειες στο Δημόσιο Τομέα», Χαραλαμπίδης Σ., ΕΣΔΔΑ 2006, http://www.ekdd.gr/ekdda/files/ergasies_esdd/17/2/944.pdf.

αγοραστών, μέσω της δυνατότητας υποβολής προσφορών ακόμα και από διεθνείς φορείς (κυρίως για μακροχρόνιες μισθώσεις)⁴⁶³.

Σε μια πιο εξελιγμένη μορφή, το e-auction σύστημα θα μπορούσε να αναδειχθεί σε online live πλαίσιο συνεχούς ροής προσφοράς (από τους φορείς-ιδιοκτήτες του Δημοσίου και τους ιδιώτες-ιδιοκτήτες προς εκμίσθωση) και ζήτησης ακινήτων (από φορείς του Δημοσίου, πχ. για μίσθωση προς στέγαση, και ιδιώτες-ενδιαφερόμενους για μίσθωση από το Δημόσιο). Σε όλο αυτό θα μπορούσε να τίθεται ο περιορισμός διάρκειας των προσφορών σε 2 ημέρες, ως μορφή πίεσης για αποφυγή συνεννοήσεων και διαπλοκής).

Σημαντική επίσης θα ήταν η διαλειτουργικότητα ή ιδανικά η χρήση των ίδιων βάσεων με τις υπηρεσίες του Υπουργείου Οικονομικών. Επίσης το Δημόσιο έχει ήδη οργανωμένη σε μεγάλο βαθμό υπηρεσία ηλεκτρονικής διακυβέρνησης (Γ.Γ. Πληροφοριακών Συστημάτων Δημόσιας Διοίκησης) που μπορεί να προσφέρει in-house υπηρεσίες⁴⁶⁴. Επιπλέον όλες οι Γ.Δ. Οικονομικών Υπηρεσιών του Κράτους χρησιμοποιούν το ενοποιημένο σύστημα δημοσιονομικής διαχείρισης του πρώην ΓΛΚ⁴⁶⁵. Στο ίδιο σύστημα θα μπορούσε να ενταχθεί και η ΕΤΑΔ, για την άμεση παρακολούθηση και εκκαθάριση των εσόδων, χωρίς ιδιαίτερο χρηματικό και χρονικό κόστος.

Πρότυπα και εγχειρίδια πρακτικών

Δεδομένου ότι οι σχετικές με ακίνητα εργασίες περιέχουν αρκετές κοινές παραμέτρους (πχ. όροι συμβολαίων κτλ.), θα ήταν επιθυμητή η συστηματοποίησή τους σε πρότυπα, ανά κατηγορία ακινήτων (για ποιο εξειδικευμένες ρυθμίσεις). Αυτό θα επιτάχυνε τις διαδικασίες εκμετάλλευσης συνολικά, θα έσωζε πόρους σε ανθρωποώρες και θα προσέθετε ασφάλεια στις συναλλαγές (με την περίληψη προβλέψεων που ζητά συχνά η ΕΤΑΔ, αλλά και την πιο οργανωμένη ενημέρωση της νομοθεσίας των συμβολαίων). Η ΕΤΑΔ περιλαμβάνει σχετική πρόβλεψη για τα μισθωτήρια συμβόλαια της στο στρατηγικό της σχέδιο⁴⁶⁶.

Ακόμα πιο αποδοτική θα ήταν η κωδικοποίηση των «βέλτιστων πρακτικών» σε ευρωπαϊκό επίπεδο σε μορφή εγχειριδίου, προκειμένου να μεταφέρεται και να

⁴⁶³ Η ιδέα είχε ήδη αποτυπωθεί από το 2015. Βλ. Ματζάκος, Ν. (2015), σελ. 28.

⁴⁶⁴ Χαρακτηριστικά μπορούν να αναφερθούν το Κέντρο Διαλειτουργικότητας (ΚΕΔ) και το Ενιαίο Κυβερνητικό Νέφος (G-cloud). Βλ. <https://www.gsis.gr/>.

⁴⁶⁵ Το όλο σύστημα είναι μια παραμετροποιημένη έκδοση του εμπορικού SAP, με την τεχνική υποστήριξη της Singular Logic: <https://portal.singularlogic.eu/case-study/348/geniko-logistirio-toy-kratoy>.

⁴⁶⁶ Βλ. ΕΕΣΥΠ (2018), σελ. 92. Επίσης βλ. Μαγκλάρας, Β. (2015), σελ. 120.

προσαρμόζεται στους σχετικούς οργανισμούς κάθε χώρας η τεχνογνωσία της διαχείρισης της δημόσιας περιουσίας (ακολουθώντας το παράδειγμα του Καναδά⁴⁶⁷). Στην Ελλάδα, αυτό θα μπορούσε να υλοποιηθεί μέσω των ερευνητικών μονάδων των πανεπιστημίων που περιλαμβάνουν το αντικείμενο και του ΙΝΕΠ⁴⁶⁸.

Ωρίμανση υποθέσεων

Προκειμένου ένα ακίνητο να διατεθεί προς αξιοποίηση πρέπει να είναι νομικά και πολεοδομικά ώριμο, δηλαδή να μην έχει προβλήματα ιδιοκτησιακής μορφής και το πολεοδομικό καθεστώς του να είναι ξεκάθαρο. Για να υπάρχει επίβλεψη και συντονισμός της «ροής ωρίμανσης» χιλιάδων ακινήτων, η ΕΤΑΔ έχει στοχεύσει στην εφαρμογή συστηματικών διαδικασιών ωρίμανσης, με χρήση σύγχρονων πληροφοριακών συστημάτων⁴⁶⁹. Με βάση αυτό, θα επιλέγονται για εκμετάλλευση clusters (ομάδες / πακέτα) ώριμων ακινήτων⁴⁷⁰ και κατά προτεραιότητα διαβάθμισης σημασίας. Επίσης το μεγαλύτερο πρόβλημα της ωρίμανσης είναι η εξυγίανση του χαρτοφυλακίου (πχ. με την αποβολή καταπατητών)⁴⁷¹. Έχει ήδη προταθεί⁴⁷² η θεσμική συνεργασία της ΕΤΑΔ με το ΤΕΕ και δικηγορικούς συλλόγους στις περιοχές ενδιαφέροντος των clusters ακινήτων, ως περισσότερο γνώστες των ιδιαιτεροτήτων των τοπικών περιπτώσεων.

Νομοθετικές ρυθμίσεις

Η μη-ωρίμανση αρκετών από τα ακίνητα του χαρτοφυλακίου της ΕΤΑΔ οφείλεται σε νομικά κωλύματα, δηλαδή νομοθεσία που παραπέμπει σε μακροχρόνιες δικαστικές

⁴⁶⁷ Η πιο γνωστή, θεσμοθετημένη μάλιστα από το 1998, περίπτωση μεταφοράς τεχνογνωσίας είναι το Εθνικό Φόρουμ για τη Δημόσια Περιουσία του Καναδά (National Executive Forum for Public Property – NEFPP, <https://publicpropertyforum.ca/about>), που ξεκίνησε από το πανεπιστήμιο Queen’s. Έχει ως μέλη σχετικές μονάδες των τριών επιπέδων της καναδικής κυβέρνησης (δήμοι-πόλεις/municipal, επαρχίες/provincial, ομοσπονδιακό κράτος/federal), ακαδημαϊκούς ως συμβούλους, αλλά και στελέχη του ιδιωτικού τομέα της ακίνητης περιουσίας. Στόχο έχει την ανταλλαγή πληροφοριών, βέλτιστων πρακτικών, αναζήτηση λύσεων και διάχυση τεχνογνωσίας μεταξύ των μελών του, με εστίαση στη δημόσια ακίνητη περιουσία.

Επίσης το Ινστιτούτο Ακίνητης Περιουσίας στο Οντάριο (Real Property Institute of Canada – RPIC) έχει ειδική μέριμνα στην κωδικοποίηση βέλτιστων πρακτικών και μελετών για τον τομέα (<https://www.rpic-ibic.ca/en/the-institute/best-practices-research-reports>).

⁴⁶⁸ Αντίστοιχη προσπάθεια είχε υλοποιηθεί στη Βρετανία. Βλ. Μαγκλάρας, Β. (2015), σελ. 116.

Επίσης είναι γνωστή η μελέτη του Sir Michael Lyons το 2004 με θέμα «Προς μία Καλύτερη Διοίκηση των ακινήτων του δημόσιου τομέα», όπως επίσης η μελέτη της Telereal-Trillium του 2010 “Property Efficiency Solutions”. Βλ. White, A.D. (2011), σελ. 11.

Ειδικά για τις ανάγκες του ελληνικού κράτους περισσότερο «συμβατές» θεωρούνται οι μέθοδοι που εφήρμοσε τη δεκαετία του 90 η Σουηδία, προκειμένου να αντιμετωπίσει την τότε οικονομική κρίση. Βλ. Μαγκλάρας, Β. (2015), σελ. 18 και 43.

⁴⁶⁹ ΕΕΣΥΠ (2018), σελ. 82.

⁴⁷⁰ Στο ίδιο, σελ. 89.

⁴⁷¹ Βλ. σχετικές προτάσεις στο Dowall, D.E. (1990), σελ. 507 “screening process: what to eliminate”.

⁴⁷² Μαγκλάρας, Β. (2015), σελ. 178-180.

διαδικασίες (με τα αντίστοιχα διοικητικά κόστη και δεσμεύσεις πόρων) ή είναι απλά απαγορευτική της εκμετάλλευσης ή με αλληλοσυγκρουόμενες διατάξεις.

Σημαντική βελτίωση θα μπορούσε να προσφέρει η απλοποίηση των διαδικασιών (μέθοδοι FastTrack) με εξουσιοδοτικές διατάξεις για άμεση αναζήτηση από και μεταφορά δεδομένων προς την ΕΤΑΔ, με ταυτόχρονη καθιέρωση της ηλεκτρονικής διακίνησης των επίσημων διοικητικών εγγράφων⁴⁷³. Επίσης η «ανάθεση» της διευθέτησης μικρο-ζητημάτων των δημοσίων ακινήτων από το Υπουργείο Οικονομικών στην ΕΤΑΔ⁴⁷⁴ (δεδομένου ότι το Υπουργείο είναι το πιο επιβαρυνόμενο με δράσεις και ενέργειες γι' αυτά).

Σε εξειδικευμένες περιπτώσεις θα πρέπει να υπάρξει ειδική, αλλά ξεκάθαρη ρύθμιση, προκειμένου να αφαιρεθεί διοικητικός όγκος απ τις υπηρεσίες της ΕΤΑΔ. Χαρακτηριστικό παράδειγμα είναι οι σχολάζουσες κληρονομίες. Έχει προταθεί⁴⁷⁵ να υπάρξει μια απλή τροπολογία για να περιέλθουν αυτόματα στην κτήση του Δημοσίου και, αν στην πορεία εμφανιστούν κληρονόμοι, τότε θα κριθεί η απόδοση του ακινήτου στο δικαιούχο. Η ίδια η ΕΤΑΔ σχεδιάζει προτάσεις για νομοθετικές παρεμβάσεις⁴⁷⁶ για την εξυγίανση του χαρτοφυλακίου της (πχ. με την αποβολή των καταπατητών από ακίνητά της). Να σημειωθεί ότι σε αρκετές περιπτώσεις στα ζητήματα αυτά συνεισφέρει και η νομολογία των δικαστηρίων, πχ. όπως έγινε προσφάτως με το ΣτΕ⁴⁷⁷, το οποίο έκρινε αντισυνταγματική τη ρύθμιση του Ν.4061/2012⁴⁷⁸ για εξαγορά του καταπατημένου ακινήτου.

⁴⁷³ Ένα σημαντικό θέμα εδώ είναι η αναγνώριση των ψηφιακά υπογεγραμμένων εγγράφων. Τα τελευταία έτη έχει προωθηθεί αρκετά η ηλεκτρονική διακυβέρνηση στο συγκεκριμένο τομέα (μέσω της πλατφόρμας gov.gr).

⁴⁷⁴ Μαγκλάρας, Β. (2015), σελ. 185.

⁴⁷⁵ Ματζάκος, Ν. (2015), σελ. 16.

⁴⁷⁶ ΕΕΣΥΠ (2018), σελ. 82.

⁴⁷⁷ Η απόφαση του ΣτΕ:

http://www.adjustice.gr/webcenter/portal/ste/pageste/epikairotita/apofaseis?contentID=DECISION-TEMPLATE1589948604831&_afrLoop=7152323602901545#!%40%40%3F_afrLoop%3D7152323602901545%26centerWidth%3D65%2525%26contentID%3DDECISION-TEMPLATE1589948604831%26leftWidth%3D0%2525%26rightWidth%3D35%2525%26showFooter%3Dfalse%26showHeader%3Dtrue%26_adf.ctrl-state%3D19us688y77_33.

Επίσης βλ. <https://www.capital.gr/epikairotita/3454343/-telos-ebale-to-ste-stis-exagores-dimosion-ektaseon-apo-katapates>.

⁴⁷⁸ Αρ. 23 του Ν.4061/2012 (ΦΕΚ 66/Α/22-03-2012). Η ρύθμιση παρείχε τη δυνατότητα στους καταπατητές να εξαγοράσουν τα σχετικά ακίνητα, με μηνιαίες δόσεις, σε τιμή ίση προς τις αντικειμενικές ή αγοραίες αξίες τους.

Στην ίδια περίπτωση λογική ήταν και το νομοσχέδιο που είχε κατατεθεί από το Υπουργείο Οικονομικών το 2014 με τίτλο «Ρυθμίσεις κατεχόμενων ακινήτων του Δημοσίου και άλλες διατάξεις». Το συγκεκριμένο είχε ολοκληρωθεί ως διαδικασία στη διαβούλευση (<http://www.opengov.gr/minfin/?p=4738>), κατατέθηκε στη Βουλή, αλλά τελικώς δεν εισήλθε ποτέ προς ψήφιση, καθώς οι πολιτικές εξελίξεις με την τότε διαδικασία εκλογής ΠτΔ, τις πρόωρες κάλπες και την αλλαγή Κυβέρνησης, δεν επέτρεψαν τη συζήτησή του.

Αναβάθμιση των προς εκμετάλλευση ακινήτων

Η αξία μίσθωσης ενός ακινήτου είναι άρρηκτα συνδεδεμένη με την ποιότητα στέγασης που προσφέρει (πέραν των άλλων χαρακτηριστικών του). Η παράλειψη συντήρησής του οδηγεί σε κλιμακούμενη μείωση της απόδοσής του. Για παράδειγμα, ένα διαμέρισμα με χαμηλό κόστος ανακαίνισης, μπορεί να αποδώσει μεσοπρόθεσμα πολλά περισσότερα έσοδα από ότι αν ενοικιάζονταν ακριβώς όπως το παρέδωσε ο προηγούμενος μισθωτής του⁴⁷⁹. Σε πολλές περιπτώσεις η ανακαίνιση μπορεί να επιτευχθεί και ανέξοδα (πχ. στους ΟΤΑ με χρήση των πόρων των τεχνικών υπηρεσιών του). Η ΕΤΑΔ διαθέτει ειδική δομή για τη διαχείριση, μελέτη και βελτίωση των ακινήτων, μέσα στη μονάδα Τεχνικών Υπηρεσιών.

Η εκμετάλλευση ευρωπαϊκών πόρων για τη χρηματοδότηση των βελτιώσεων αυτών αν και είναι σχετικά δύσκολη (καθώς δεν δικαιολογούνται για αναβαθμίσεις ακινήτων προς πώληση...), είναι απόλυτα εφαρμόσιμη σε ειδικές κατηγορίες, ειδικά σε τουριστικές εγκαταστάσεις, αλλά και σε οριζόντιες υπό-χρήσεις (όπως πχ. ενεργειακές βελτιώσεις ακινήτων μέσω του Ε.Π. Ανταγωνιστικότητα – Επιχειρηματικότητα - Καινοτομία⁴⁸⁰, αλλά και του νέου ΕΣΠΑ 2021-2027⁴⁸¹). Άλλες δύο κατηγορίες που μπορούν να χρηματοδοτηθούν με το νέο ΕΣΠΑ 2021-2027 είναι η στέγαση δημοσίων υπηρεσιών⁴⁸² και η κοινωνική χρήση των ακινήτων⁴⁸³. Η ΕΤΑΔ διαχειρίζεται τα θέματα αυτά στο τμήμα Ειδικών Προγραμμάτων⁴⁸⁴ και περικλείει την επιλογή στα χρηματοδοτικά της εργαλεία⁴⁸⁵.

Εναλλακτική πρόταση αναβάθμισης είχε διατυπώσει και η ΤτΕ⁴⁸⁶, προτείνοντας την επαναδιαπραγμάτευση συμβολαίων εκμίσθωσης ακινήτων του Δημοσίου, συμπεριλαμβάνοντας την υποχρέωση βελτιώσεων από τον μισθωτή με δικά του έξοδα

⁴⁷⁹ ΕΕΤΑΑ (2000), σελ. 47.

Πολύ καλό παράδειγμα οργανωμένου project αναβάθμισης των δημοσίων ακινήτων παρέχει η Ιταλία μέσω του “Valore Paese”, ένα πρόγραμμα επανεκτίμησης και ολοκληρωμένου σχεδιασμού αναβαθμίσεως τους. <https://www.agenziademanio.it/opencms/it/progetti/valorepaese/>.

⁴⁸⁰ <http://www.antagonistikotita.gr/epanek/>.

Επίσης βλ. Αναστασιάδης, Ι. (2012), σελ. 65.

⁴⁸¹ <http://www.antagonistikotita.gr/epanek/events.asp?cs=24> και Εταιρικό Σύμφωνο Περιφερειακής Ανάπτυξης 2021-2027, σελ. 27-28.

⁴⁸² Μέσω του ΕΠ Μεταρρύθμιση Δημόσιου Τομέα,

<https://www.espa.gr/el/Pages/staticOPMetarythmisiDimosiouTomea.aspx>.

⁴⁸³ Μέσω του ΕΠ Πρόγραμμα «Ανθρώπινο Δυναμικό και Κοινωνική Συνοχή», βλ. Εταιρικό Σύμφωνο Περιφερειακής Ανάπτυξης 2021-2027, σελ. 10-11,

https://www.espa.gr/el/Documents/2127/Etairiko_Symfwno_Perifereiakis_Anaptixis_2021-2027.pdf

⁴⁸⁴ Χαρακτηριστικά αναφέρεται ότι η ΕΤΑΔ είχε εντάξει 8 έργα προς συγχρηματοδότηση, συνολικού προϋπολογισμού 69.000.000 ευρώ. Βλ. Μαγκλάρας, Β. (2015), σελ. 163.

⁴⁸⁵ ΕΕΣΥΠ (2018), σελ. 82, εναλλακτική επιλογή (δ).

⁴⁸⁶ Τράπεζα της Ελλάδος (2013), σελ. 183.

(προκειμένου να γίνουν πιο υπεύθυνοι στη διαχείριση του ακινήτου και να μην μειώσουν την ποιότητά του).

Νέα κατηγοριοποίηση και διαχείριση ανά είδος ακινήτου

Η κατηγοριοποίηση ακινήτων που διαθέτει σήμερα η ΕΤΑΔ είναι παρωχημένη⁴⁸⁷ και εμποδίζει την αποδοτική ενασχόληση με αυτά. Η ΕΤΑΔ έχει ήδη σχεδιάσει⁴⁸⁸ μια νέα, πιο αποδοτική κατανομή τους. Πέραν της δυνατότητας της ομαδοποιημένης αξιοποίησης⁴⁸⁹, η κατηγοριοποίηση ομοειδών ακινήτων επιτρέπει την εξειδικευμένη ενασχόληση και την μέγιστη απόδοση των πόρων και των ακινήτων (πχ. κάθε είδος έχει ιδιαιτερότητες στους διαγωνισμούς, στη διαδικασία εκμετάλλευσης, κτλ)⁴⁹⁰.

Προτεραιοποίηση ακινήτων

Στην οργανωτική θεωρία, μια από τις βασικές αρχές αναφέρει ότι, εάν ένας οργανισμός / manager διαθέτει μια πληθώρα projects, χρησιμοποιεί την προτεραιοποίηση (με βάση την σημαντικότητα και το επείγον του καθενός) για να αποφασίσει με ποια θα ασχοληθεί πρώτα και θα απασχολήσει τους πόρους του⁴⁹¹ (δεδομένου ότι οι πόροι ενός οργανισμού είναι πεπερασμένοι και σε στενότητα).

Στην περίπτωση της ΕΤΑΔ, η λογική των προτεραιοτήτων αποτυπώνεται στους στρατηγικούς της στόχους⁴⁹². Σαφώς την πρώτη γραμμή των υπό αξιοποίηση ακινήτων έχουν τα ώριμα. Το υψηλότερο ενδιαφέρον σε αυτά εστιάζεται σε όσα έχουν έντονα αναπτυξιακό / στρατηγικό για την οικονομία ρόλο και έπειτα αυτά που έχουν τη δυνατότητα για μεγαλύτερες αποδόσεις κεφαλαίου. Από την άλλη πλευρά, θέτοντας κάποια μη-ώριμα ακίνητα σε χαμηλότερη προτεραιότητα, τους παρέχεται χρόνος να ωριμάσουν (πχ. να αποφανθούν δικαστήρια, κτλ), χρόνος ο οποίος θα ήταν νεκρός αν έμπαιναν σε υψηλότερη θέση.

⁴⁸⁷ Βλ. παραπάνω σελ. 56 «Χαρτοφυλάκιο ΕΤΑΔ».

⁴⁸⁸ Βλ. ΕΕΣΥΠ (2018), σελ. 82, «Ομαδοποίηση».

Επίσης το RICS έχει προτείνει ένα σύστημα οργάνωσης και προτεραιοποίησης του συστήματος των ακινήτων, βάσει των χαρακτηριστικών τους: βλ. RICS (2012), σελ. 59.

⁴⁸⁹ Βλ. παραπάνω σελ. 86 «Ομαδοποίηση (Clustering)».

Ανάλογη τακτική προβλέπει και η ιταλική εταιρεία διαχείρισης. Βλ. Μαγκλάρας, Β. (2015), σελ. 42.

⁴⁹⁰ Αντίστοιχη λογική ακλούθησε και η γαλλική Politique PIE, εξειδικεύοντας στις κατηγορίες των ακινήτων (Strategie et Expertises de l'immobilier de l'Etat, <https://immobilier-etat.gouv.fr/pages/die-coeur-pilotage-politique-immobiliere-letat>).

⁴⁹¹ Η αρχή αυτή προτεραιοποίησης είναι γνωστή ως Eisenhower's Urgent/Important Principle / Matrix. Βλ. https://www.mindtools.com/pages/article/newHTE_91.htm. Επίσης βλ. <https://link.springer.com/article/10.1007/s40070-013-0002-9>.

⁴⁹² Βλ. ΕΕΣΥΠ (2018), σελ. 82-84.

Ειδική μνεία⁴⁹³ γίνεται στους στόχους της ΕΤΑΔ για τα τουριστικά ακίνητα. Κατανέμοντάς τα ακόμα και σε πιο εξειδικευμένες υποκατηγορίες (ανάλογα το είδος του τουρισμού), παραθέτει και πιο καινοτομικές λύσεις για την προώθησή τους (πχ. εποχιακή μίσθωση).

Ειδικές ρυθμίσεις για επενδύσεις

Η γη αποτελεί τον αρχικό άξονα των επενδύσεων, καθώς πολλά εξαρτώνται από τη θέση (από την πρόσβαση σε μια αγορά, μέχρι το δίκτυο διανομής). Σε μια χώρα η οποία εξέρχεται από δυο διαδοχικές οικονομικές κρίσεις (δεκαετία κρίσης χρέους και πανδημία), η επένδυση στον τομέα των ακινήτων είναι βασικό για το συνολικό μηχανισμό ανάπτυξης και την εισροή ξένων άμεσων επενδύσεων. Η ΕΤΑΔ μπορεί να ακολουθήσει στο συγκεκριμένο τομέα το παράδειγμα του ΤΑΙΠΕΔ, όσον αφορά τις παραχωρήσεις περιουσίας: παραχώρηση με υποχρέωση αναπτυξιακών επενδύσεων⁴⁹⁴. Αυτό μπορεί να εφαρμοστεί ειδικά στα ολυμπιακά ακίνητα και στα τουριστικού ενδιαφέροντος.

Αλλαγές δομής στην ΕΤΑΔ

Υπάρχουν ορισμένα στοιχεία στη σημερινή οργανωτική δομή⁴⁹⁵ της ΕΤΑΔ που δεν συνάδουν με ένα σύγχρονο αποδοτικό οργανισμό. Ένα χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η Μονάδα Ανθρώπινου Δυναμικού, η οποία υπάγεται σήμερα απευθείας στο Διευθύνοντα Σύμβουλο⁴⁹⁶, κι όχι στη Γ/Δ Οικονομικών και Διοικητικής Υποστήριξης. Η αναδιοργάνωση των κατηγοριών ακινήτων της ΕΤΑΔ⁴⁹⁷ πρέπει να «περάσει» και θεσμικά φυσικά με την αποτύπωσή της στη δομή της Γ.Δ. Αξιοποίησης Ακινήτων.

Επίσης το προσωπικό της ΕΤΑΔ προέρχεται κυρίως από τις προηγούμενες συγχωνεύσεις και από outsourcing. Η εταιρεία θα πρέπει να αναζητήσει στελέχη από την αγορά⁴⁹⁸, αλλά και από τη διασύνδεση με τα πανεπιστήμια της χώρας, προκειμένου να αναβαθμίσει το δυναμικό της, αλλά και να αποκτήσει «καλές πρακτικές» από τη διάχυση της γνώσης. Σχετική πρόβλεψη υπήρχε στο στρατηγικό της σχέδιο⁴⁹⁹.

⁴⁹³ Στο ίδιο, σελ. 70 και 89.

⁴⁹⁴ Χαρακτηριστικό παράδειγμα του ΤΑΙΠΕΔ: ο ΟΛΠ παραχωρήθηκε στην Cosco με την υποχρέωση επενδύσεων 800 εκατομμυρίων στο λιμένα. <https://www.kathimerini.gr/economy/business/1039290/neo-ependytiko-schedio-800-ekat-gia-ton-olp-katathetei-i-cosco/>.

⁴⁹⁵ Σημερινό οργανόγραμμα ΕΤΑΔ: https://www.hppc.gr/wp-content/themes/Stratos%20Default/assets/images/Organizational-chart-ETAD_gr.png.

⁴⁹⁶ Το ίδιο συμβαίνει και με τη μονάδα Νομικής Υποστήριξης.

⁴⁹⁷ Βλ. παραπάνω σελ. 121 «Νέα κατηγοριοποίηση και διαχείριση ανά είδος ακινήτου».

⁴⁹⁸ Kaganova, O. & McKellar, J. (2006), σελ. 10.

⁴⁹⁹ ΕΕΣΥΠ (2018), σελ. 89.

Υπάρχουν μάλιστα σοβαροί λόγοι για τους οποίους πρέπει να απαγορευθεί η ανάθεση συγκεκριμένων εργασιών της ΕΤΑΔ σε εξωτερικούς φορείς (outsourcing), κυρίως νομικών, διοίκησης προσωπικού και πληροφορικής. Ο κυριότερος είναι το δημόσιο συμφέρον, μέσω της αποφυγής background πληροφοριών και παράνομων συμφωνιών με ιδιώτες για εκμετάλλευση των ακινήτων σε χαμηλότερες τιμές, αλλά και της αποφυγής εξάρτησης από τρίτους για ομαλή συνεχή λειτουργία της. Επίσης η χρήση μιας σταθερής διοικητικής στελέχωσης δυσκολεύει αρκετά την πρόκληση πολιτικής παρέμβασης, πχ. για χαμηλότερο τίμημα εκμετάλλευσης σε συγκεκριμένους ιδιώτες. Εξαίρεση από αυτό τον κανόνα μπορεί να αποτελούν οι εκτιμητές, καθώς η τεχνογνωσία τους είναι δύσκολο να αποκτηθεί άμεσα προς χρήση in-house⁵⁰⁰. Επιπροσθέτως ο τεράστιος όγκος ακινήτων προς εκτίμηση και εκμετάλλευση μπορεί να διαχειρισθεί μόνο με την απασχόληση ενός μεγάλου αριθμού εκτιμητών, για τους οποίους το Κράτος διαθέτει ήδη έτοιμο μητρώο⁵⁰¹.

Οι οποιεσδήποτε αλλαγές θα πρέπει να γίνουν σταδιακά, για να μην διαταραχθεί σε μεγάλο βαθμό η ροή των εργασιών και να γίνει πιο μελετημένα. Για παράδειγμα μέχρι να επιτευχθεί η ανανέωση του προσωπικού με νέο εξειδικευμένο, το υφιστάμενο προσωπικό μπορεί να εκπαιδευτεί σε αντίστοιχα προγράμματα μεταπτυχιακών σπουδών και σεμιναρίων των ελληνικών φορέων⁵⁰² (ειδικά για το δεύτερο, το Δημόσιο μπορεί να αποφύγει όλα τα έξοδα, αφού διαθέτει ήδη οργανωμένη δομή βραχυπρόθεσμης εξειδικευμένης εκπαίδευσης: το Ινστιτούτο Επιμόρφωσης / ΙΝΕΠ⁵⁰³). Επιπλέον, ο ίδιος ο Υπουργός Οικονομικών μπορεί να επιβάλλει τις συγκεκριμένες αλλαγές στο οργανόγραμμα και τη λειτουργία της ΕΤΑΔ, ως ο ανώτατος επόπτης αυτής, αλλά και μοναδικός μέτοχος της μητρικής ΕΕΣΥΠ.

⁵⁰⁰ Η ΕΤΑΔ ήδη διαθέτει τις σχετικές προβλέψεις στους 3 κανονισμούς της. Βλ. παραπάνω σελ. 108 «Διαδικασία εκτιμήσεων ΕΤΑΔ».

⁵⁰¹ Βλ. παραπάνω σελ. 46 «Μητρώο Εκτιμητών Δημοσίου».

⁵⁰² Ως πρόταση περιλαμβάνεται και στο RICS (2012), σελ. 64.

⁵⁰³ <https://www.ekdd.gr/επιμόρφωση/προφιλ-του-ινεπ>.

Βιβλία / Μελέτες / Εκδόσεις / Εκθέσεις

- Amoils, J.M. & Kaganova, O. (2020), "[Central government property asset management: a review of international changes](#)", Journal of Corporate Real Estate, Vol. 22 No. 3.
- Bailard Real Estate (2017), "[Using Economic Clusters to Better Enhance Real Estate Returns and Manage Risk](#)", White paper.
- Bender, A., Din, A., Hoesli, M., Laakso, J. (1999), "[Environmental quality perceptions of urban commercial real estate](#)", Journal of Property Investment & Finance, Vol. 17 No. 3.
- COHRE Centre on Housing Rights and Evictions (2007), "[The housing impact of the 2004 olympic games in Athens](#)".
- Connellan, O. (1997), "[Valuation of specialized public sector assets](#)", *Property Management*, Vol. 15 No. 4.
- Dowall, D.E. (1990), "[The Public Real Estate Development Process](#)", Journal of the American Planning Association, Vol. 56 Iss. 4.
- European Commission (2018), "[Public Assets: What's at Stake? An Analysis of Public Assets and their Management in the European Union](#)", EU, Discussion Paper No. 089.
- Farvacque-Vitkovic, C. & Kopanyi, M. (2014), "[Municipal Finances: A Handbook for Local Governments](#)", World Bank.
- Harris, R. & Arku, G. (2006), "[Housing and Economic Development: The Evolution of an Idea Since 1945](#)", Geography Publications, Habitat International 30.
- Kaganova, O. & McKellar, J. (2006), "Managing Government Property Assets: International Experiences", Urban Institute Press.
- Kaganova, O. & Peterson, G.E. (2010), "[Integrating land financing into subnational fiscal management](#)", World Bank, Policy Research Working Papers, No. 5409.
- Kaganova, O. (2011), "[Guidebook on Capital Investment Planning for Local Governments](#)", World Bank, Urban development series – Knowledge papers, No. 13.
- Kaganova, O. (2012a), "[Guidebook on Real Property Asset Management for Local Governments](#)", Urban Institute Center on International Development and Governance (IDG), Asset Management Toolkit, No. 1.
- Kaganova, O. (2012b), "[Guidebook on Packaging and Marketing Municipal Land to Investors](#)", Urban Institute Center on International Development and Governance (IDG), Asset Management Toolkit, No. 2.
- Lind, H. & Lindqvist, T. (2005), "[Real estate management in the Swedish public sector](#)", Journal of Corporate Real Estate, Vol. 7 No. 2.
- Pittman, R. H. & Parker, J. R. (1989), "[A Survey of Corporate Real Estate Executives on Factors Influencing Corporate Real Estate Performance](#)", The Journal of Real Estate Research, Vol. 4 No. 3.
- RICS (2012), "[Public Sector Property Asset Management Guidelines](#)".
- RICS (2016), «[Εφαρμογή των Εκτιμητικών – Επαγγελματικών Προτύπων του RICS στην Ελλάδα](#)», 1^η έκδοση.
- RICS (2019a), "[Comparable evidence in real estate valuation](#)", 1st edition.
- RICS (2019b), "[RICS Valuation – Global Standards](#)".

⁵⁰⁴ Οι περισσότεροι τίτλοι των πηγών έχουν ενσωματωμένο το link για το έντυπο.

- Selim H. (2009), “[Determinants of house prices in Turkey: Hedonic regression versus artificial neural network](#)”, Expert Systems with Applications, Vol. 36 Iss. 2.
- Simons, R. A. (1994), “[Public Real Estate Management and the Planner's Role](#)”, Journal of the American Planning Association, Vol. 60 Iss. 3.
- TEGoVA (2020), “[European Valuation Standards](#)”, 9th edition (blue book).
- UN General Assembly (1992), “[Global Strategy for Shelter to the Year 2000 resolution](#)”.
- White, A.D. (2011), “[A review of UK public sector real estate asset management](#)”, Journal of Corporate Real Estate, Vol. 13 No. 1.

- Αγιώτη, Ι. (2006), «[Ο θεσμός του Leasing](#)», Πανεπιστήμιο Πειραιά.
- Αδαμοπούλου, Ε., Δερμάτη, Κ., Κουρουτσοπούλου, Ε., Μάργελος, Μ., Παπαορφανός, Α., Τσακμάκης, Ε., Τσιτούρη, Β. (2018), «[Εισαγωγή στις Εκτιμήσεις Ακίνητης Περιουσίας: Θεωρία - Παραδείγματα](#)», ΣΕΚΕ, Έκδοση 1.1.
- Αναστασιάδης, Ι. (2012), «[Εκτίμηση ακίνητης περιουσίας - Παράγοντες που την επηρεάζουν, Επενδύσεις Ακίνητης Περιουσίας](#)», Πάντειο Πανεπιστήμιο.
- Βλάμης, Π. & Κωνσταντόπουλος, Γ. (2010), «Στρατηγική διαχείριση και αξιοποίηση της ακίνητης περιουσίας των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα», International and European Political Economy, Vol. 13.
- Γρίλλια, Ε. (2015), «Μελέτη για την αποκάλυψη, προστασία και αξιοποίηση της δημόσιας περιουσίας και των εθνικών κληροδοτημάτων», Υπουργείο Οικονομικών.
- ΕΕΣΥΠ (2018), «[Στρατηγικό Σχέδιο ΕΕΣΥΠ 2018-2022](#)».
- ΕΕΤΑΑ (2000), «[Οδηγός αξιοποίησης ακίνητης περιουσίας Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης](#)».
- Καλογιάννη, Ε. (2012), «[Σχεδιασμός μοντέλου διαχείρισης της δημόσιας περιουσίας στην Ελλάδα](#)», Εθνικό Μετσόβιο Πολυτεχνείο.
- Καρτάλος, Δ. (2017), «[Η προσαρμογή της Αξιοποίησης της Δημόσιας Περιουσίας στο σύγχρονο Θεσμικό Πλαίσιο: Η περίπτωση των Τελωνείων](#)», Πάντειο Πανεπιστήμιο.
- Κατσικίδου, Α. (2020), «[Δημοτική ακίνητη περιουσία και Κτηματολόγιο](#)», Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης.
- Κουριέρης, Χ. Π. (2008), «[Διερεύνηση των παραγόντων που επηρεάζουν τις αγοραίες αξίες των επαγγελματικών ακινήτων – Εφαρμογή στο Δήμο Βούλας με χρήση G.I.S.](#)», Εθνικό Μετσόβιο Πολυτεχνείο.
- Μαγκλάρας, Β. (2010), «[Το Πολυσύνθετο Πρόβλημα της Αξιοποίησης της Δημόσιας Ακίνητης Περιουσίας](#)», ΙΣΤΑΜΕ Ανδρέας Παπανδρέου, Policy Brief, Τεύχος 9.
- Μαγκλάρας, Β. (2015), «[Συγκρότηση Στρατηγικού και Επιχειρησιακού Σχεδίου Αξιοποίησης Δημόσιας Ακίνητης Περιουσίας – Ειδικά σχέδια αξιοποίησης](#)», Πάντειο Πανεπιστήμιο.
- Ματζάκος, Ν. (2015), «Σκέψεις για την καταγραφή, προστασία και αξιοποίηση της δημόσιας περιουσίας», Υπουργείο Οικονομικών.
- Πεταμίδης, Σ. (2014), «[Αξιοποίηση της Περιουσίας του Δημοσίου – Μελέτη Περίπτωσης: Το Ελληνικό Σύστημα Μεταφοράς Ηλεκτρικής Ενέργειας](#)», ΕΣΔΔΑ, ΚΒ σειρά.
- Σκαρλάτος, Δ. (2019), «[Αξιοποίηση Ακίνητης Περιουσίας Δημοσίου στην Ελλάδα – Μελέτη περίπτωσης: Κτίριο Κεράνη](#)», Πάντειο Πανεπιστήμιο.
- Σορολή, Ε. (2008), “[REITs](#)”, Πανεπιστήμιο Πειραιά.
- Τζακώστας, Π. (2011), «[Αποτίμηση και αξιοποίηση της ακίνητης περιουσίας του Ταμείου Εθνικής Άμυνας \(ΤΕΘΑ\)](#)», Πανεπιστήμιο Πειραιά.

- Τουλιάς, Θ. (1996), «Δημόσια Κτήματα: Θεωρία και Πράξη», ΣΕΥΥΟ.
- Τράπεζα της Ελλάδος (2013), «[Έκθεση του Διοικητή για το Έτος 2012](#)».
- Τσάκαλος, Γ. (2018), «Τα πληροφοριακά συστήματα του Υπουργείου Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης & Αλληλεγγύης», Πανεπιστήμιο Πειραιά.
- Τσιβούλα, Α. (2006), «[Καταγραφή των προβλημάτων των δημοσίων κτημάτων και η συμβολή του κτηματολογίου στην επίλυσή τους](#)», Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης.
- Υπουργείο Οικονομικών (2020), «[Κρατικός Προϋπολογισμός 2021 - Εισηγητική Έκθεση](#)».
- Χαπιζάνης, Π. (2001), «Δημόσια περιουσία – Αρμοδιότητες Υπουργείου Οικονομικών (Κτηματική Υπηρεσία – Κ.Ε.Δ.)», Υπουργείο Οικονομικών / ΣΕΥΥΟ.

ΕΤΑΔ

- [Κεντρικό site](#).
- [Καταστατικό](#) – 16/11/2020.
- [3 βασικοί κανονισμοί](#).
 - Κανονισμός 1 – Εκμισθώσεων, Μισθώσεων, Παραχωρήσεων, Εκποιήσεων, Ανταλλαγών, Αγορών και Αντιπαροχών.
 - Κανονισμός 2 – Ανάθεσης και Εκτέλεσης Συμβάσεων Προμήθειας Προϊόντων, Παροχής Υπηρεσιών και εκπόνησης Μελετών.
 - Κανονισμός 3 – Ανάθεσης και Εκτέλεσης Συμβάσεων Έργου.
- [Στρατηγικό Σχέδιο ΕΕΣΥΠ 2018-2022](#).
- [Οικονομικές καταστάσεις](#).
- [Online πλατφόρμα διαγωνισμών](#).

Εκτιμήσεις

- RICS (2012), “[Public Sector Property Asset Management Guidelines](#)”.
- RICS (2016), «[Εφαρμογή των Εκτιμητικών – Επαγγελματικών Προτύπων του RICS στην Ελλάδα](#)», 1^η έκδοση.
- RICS (2019), “[Comparable evidence in real estate valuation](#)”, 1st edition.
- RICS (2019), “[RICS Valuation – Global Standards](#)”.
- TEGOVA (2020), “[European Valuation Standards](#)”, 9th edition (blue book).
- Αδαμοπούλου, Ε., Δερμάτη, Κ., Κουρουτσοπούλου, Ε., Μάργελος, Μ., Παπαορφανός, Α., Τσακμάκης, Ε., Τσιτούρη, Β. (2018), «[Εισαγωγή στις Εκτιμήσεις Ακίνητης Περιουσίας: Θεωρία - Παραδείγματα](#)», ΣΕΚΕ, Έκδοση 1.1.
- Αναστασιάδης, Ι. (2012), «[Εκτίμηση ακίνητης περιουσίας - Παράγοντες που την επηρεάζουν, Επενδύσεις Ακίνητης Περιουσίας](#)», Πάντειο Πανεπιστήμιο.
- Κουριέρης, Χ. Π. (2008), «[Διερεύνηση των παραγόντων που επηρεάζουν τις αγοραίες αξίες των επαγγελματικών ακινήτων – Εφαρμογή στο Δήμο Βούλας με χρήση G.I.S.](#)», Εθνικό Μετσόβιο Πολυτεχνείο.

ΣΔΙΤ

- Ν.3389/2005 (ΦΕΚ 232/Α/22-09-2005).
- Οδηγίες [2014/24/EC](#) και [2014/25/EC](#) για το συντονισμό των διαδικασιών ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων.
- [EPEC](#) – European PPP Expertise Centre.
- Dowall, D.E. (2007), [Public Real Estate Development Process](#).
- [Γ/Γ ΣΔΙΤ](#) Υπουργείου Ανάπτυξης.
- Τσακνή, Γ. (2010), «[Η συμβολή των ΣΔΙΤ στη διαδικασία προώθησης των επενδύσεων των ΟΤΑ](#)», ΕΣΤΑ Γ σειρά.
- Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (2004), «[Πράσινη Βίβλος της ΕΕ σχετικά με τις συμπράξεις δημοσίου και ιδιωτικού τομέα και το κοινοτικό δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων και των συμβάσεων παραχώρησης](#)», ΕΕ, 30/04/2004, COM/2004/0327 τελικό.
- Καραγκούνη, Φ. (2008), «[Συμπράξεις δημοσίου και ιδιωτικού τομέα \(ΣΔΙΤ\) - Μια νέα μορφή συνεργασίας - Νομοθετική και συνταγματική θεώρηση](#)», ΕΣΔΔΑ ΙΘ σειρά.

Online πηγές

- [Deloitte](#).
- [EU Lex](#) – Νομοθεσία ΕΕ.
- [EPEC](#) – European PPP Expertise Centre.
- [KPMG](#).
- [PWC](#) – PriceWaterhouseCoopers.
- [RICS](#) - Royal Institution of Chartered Surveyors.
- [Βουλή των Ελλήνων](#).
- [ΓΕΜΗ](#) - Γενικό Εμπορικό Μητρώο.
- [Γραφείο Πρωθυπουργού της Ελλάδος](#).
- [ΕΕΣΥΠ](#) – Ελληνική Εταιρεία Συμμετοχών & Περιουσίας.
- [ΕΕΤΑΑ](#) – Ελληνική Εταιρία Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης.
- [Εθνικό Τυπογραφείο](#).
- [Ελληνική κυβέρνηση](#).
- [Ελληνικό Κτηματολόγιο](#).
- [ΕΤΑΑ](#) – Εταιρεία Ακινήτων του Δημοσίου.
- [Ευρωπαϊκή Επιτροπή](#).
- [ΗΔΙΚΑ](#) – Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση Κοινωνικής Ασφάλισης.
- [KODIKO GR](#).
- [NOMOS](#).
- [ΠΟΜΙΔΑ](#) – Πανελλήνια Ομοσπονδία Ιδιοκτητών Ακινήτων.
- [ΣτΕ](#) – Συμβούλιο της Επικρατείας.
- [ΤΑΙΠΕΔ](#) – Ταμείο Αξιοποίησης Ιδιωτικής Περιουσίας του Δημοσίου.
- [Τράπεζα της Ελλάδος](#).
- [Υποδομές GR](#).
- [Υπουργείο Εσωτερικών](#).
- [Υπουργείο Οικονομικών](#).

Ειδησεογραφικά

- [Capital](#).
- [Huffington Post](#).
- [Sofokleousin](#).
- [Βήμα](#).
- [Ημερησία](#).
- [Καθημερινή](#).