

1.2024

διαΝΕΟσις

ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΣ ΕΡΕΥΝΑΣ & ΑΝΑΛΥΣΗΣ

Μια πρόταση για την αξιοποίηση των διατηρητέων κτηρίων στην Ελλάδα

Νικόλαος Τριανταφυλλόπουλος

Επ. Καθηγητής, Τμήμα Μηχανικών Χωροταξίας, Πολεοδομίας
και Περιφερειακής Ανάπτυξης, Πολυτεχνική Σχολή,
Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας

Ιανουάριος 2024

Πίνακας Περιεχομένων

Επιτελική Σύνοψη.....	3
1 Εισαγωγή.....	5
2 Οι θεσμικές υποχρεώσεις των ιδιωτών και του Δημοσίου για την αποκατάσταση των διατηρητέων κτηρίων.....	7
3 Θεώρηση των οικονομικών συνεπειών από την κήρυξη διατηρητέου κτηρίου.....	10
3.1 Οικονομικά κίνητρα που έχουν θεσμοθετηθεί.....	10
3.2 Οι προϋποθέσεις ανάληψης μέρους της δαπάνης αποκατάστασης του κτηρίου από το κράτος.....	11
3.3 Ο κρίσιμος προσδιορισμός του «ευλόγου ορίου».....	15
4 Πρόταση παροχής κρατικών ενισχύσεων για τη χρηματοδότηση της αποκατάστασης διατηρητέων κτηρίων.....	19
4.1 Το θεσμικό περιβάλλον για την παροχή κρατικών ενισχύσεων.....	20
4.2 Το προτεινόμενο «μοντέλο» κρατικών ενισχύσεων με ανακυκλώσιμους πόρους.....	21
4.2.1 Κρατικός φορέας.....	21
4.2.2 Ίδρυση Ταμείου παροχής κρατικών ενισχύσεων και επιχορηγήσεων.....	25
4.2.3 Έργο και φορέας του έργου.....	27
4.2.4 Σύνοψη του μοντέλου.....	28
4.3 Πλεονεκτήματα από την εφαρμογή του προτεινόμενου μοντέλου.....	29
4.3.1 Κίνητρα για τον ιδιοκτήτη διατηρητέου κτηρίου.....	29
4.3.2 Γενικά πλεονεκτήματα του μοντέλου.....	29
5 Προϋποθέσεις για την επιτυχή εφαρμογή του προτεινόμενου «μοντέλου» παρέμβασης.....	33
6 Επίλογος.....	35
Βιβλιογραφικές αναφορές.....	38

Επιτελική Σύνοψη

Μια πολιτική για την προστασία των διατηρητέων κτηρίων και μνημείων πρέπει να περιλαμβάνει δύο βασικούς στόχους: τη διατήρησή τους καθώς και την αποκατάσταση και προσαρμογή τους σε σύγχρονες χρήσεις. Στην Ελλάδα οι στόχοι αυτοί δεν έχουν εκπληρωθεί επαρκώς, και τα όποια μέτρα έχουν παρθεί αποδείχθηκαν μάλλον αναποτελεσματικά. Το ελληνικό κράτος έχει ουσιαστικά εναποθέσει στο πρόσωπο των ιδιοκτητών διατηρητέων κτηρίων σχεδόν την αποκλειστική ευθύνη για τη διατήρησή τους, χωρίς όμως να τους παρέχει ουσιαστική οικονομική βοήθεια. Το Σύνταγμα ορίζει ότι τα κτήρια αυτά πρέπει να διατηρούνται στο διηνεκές, ενώ η νομοθεσία και η νομολογία αναγνωρίζουν ότι στόχος της διατήρησης της πολιτιστικής κληρονομιάς είναι η παραγωγή οικονομικών, κοινωνικών και πολιτιστικών ωφελειών για λόγους δημόσιου συμφέροντος, και επιβάλλουν τη δίκαιη κατανομή του οικονομικού βάρους μεταξύ του κράτους και των ιδιοκτητών των κτηρίων. Μια πολιτική κάλυψης των δαπανών αποκατάστασης ιδιωτικών κτηρίων αποκλειστικά με δημόσιες επιχορηγήσεις δεν μπορεί να αφορά σημαντικό αριθμό κτηρίων. Σε σχέση μάλιστα με τις ανάγκες, μάλλον δεν αποτελεί καν μια ρεαλιστική και βιώσιμη πολιτική, ενώ εγείρονται θέματα σε ό,τι αφορά την εφαρμογή της.

Η ενίσχυση των ιδιωτικών πρωτοβουλιών αποκατάστασης των διατηρητέων κτηρίων με την οικονομική αρωγή του κράτους είναι αναγκαία. Στο παρόν κείμενο πολιτικής προτείνεται ένα «μοντέλο» σύμπραξης του δημόσιου με τον ιδιωτικό τομέα, που θα μπορούσε να δημιουργήσει επενδυτικές ευκαιρίες στην αποκατάσταση και επανάχρηση των διατηρητέων κτηρίων. Προτείνεται η οριζόντια διάθεση ευρωπαϊκών και εθνικών πόρων τόσο για την παροχή επιστρεπτών δανείων με ευνοϊκούς όρους ως κρατικές ενισχύσεις όσο και επιπλέον επιχορηγήσεων (σωρευτικά) -όταν απαιτείται, λόγω της κατάστασης του κτηρίου και της αγοράς- ως υποχρέωση για τη συμμετοχή του κράτους στη διατήρηση της εθνικής πολιτιστικής κληρονομιάς. Προτείνεται, επίσης, ένα σχετικά ευχερώς διαχειρίσιμο μέσο χρηματοδότησης προγραμμάτων αποκατάστασης και επανάχρησης διατηρητέων κτηρίων, για την παροχή ενισχύσεων με διαφανή κριτήρια και όρους και την ικανοποίηση των αναγκών της αγοράς και των ιδιοκτητών των κτηρίων. Τέλος, επιδιώκεται η αντιμετώπιση –κατά το δυνατόν– του θέματος της διαθεσιμότητας κεφαλαίων, προκαλώντας τη μόχλευση ιδιωτικών πόρων, επιτυγχάνοντας

Η παρούσα πρόταση βασίζεται σε αποτελέσματα ερευνητικού προγράμματος που εκπονήθηκε από το Τμήμα Μηχανικών Χωροταξίας, Πολεοδομίας και Περιφερειακής Ανάπτυξης του Πανεπιστημίου Θεσσαλίας, με χορηγία του Κοινωνικού Ιδρύματος Ωνάση.

ταυτόχρονα την αποδοτικότερη χρήση των –ελάχιστων– δημόσιων πόρων. Οι προτάσεις που διατυπώνονται εναρμονίζονται με τις συστάσεις διεθνών οργανισμών, βασίζονται στην ισχύουσα εθνική νομοθεσία, καθώς και στην ευρωπαϊκή νομοθεσία και στις ευρωπαϊκές οδηγίες.

Επισημαίνεται, τέλος, ότι η κάθε πολιτική για την αποκατάσταση των διατηρητέων κτηρίων θα πρέπει να εντάσσεται σε μια γενικότερη πολιτική για την αξιοποίηση της πολιτιστικής κληρονομιάς και την αναβάθμιση των πόλεων, με σαφείς κοινωνικές και οικονομικές διαστάσεις, και αποτελεσματικές διαχειριστικές δομές.

1. Εισαγωγή

Τα διατηρητέα κτήρια και μνημεία αναγνωρίζονται διεθνώς ως ένα πολύ σημαντικό στοιχείο για τη διατήρηση της ταυτότητας ενός τόπου, αλλά και για την κοινωνικοοικονομική του ανάπτυξη. Στη χώρα μας, ωστόσο, δεν αντιμετωπίζονται ως ευκαιρία ανάπτυξης, αλλά ως ένα πρόβλημα για την αντιμετώπιση του οποίου δεν έχουν αναληφθεί έως σήμερα επαρκείς δράσεις και πρωτοβουλίες από το κράτος.

Μια πολιτική για την προστασία των διατηρητέων κτηρίων και μνημείων¹ πρέπει να περιλαμβάνει δύο βασικούς στόχους: την αποσόβηση του κινδύνου εξαφάνισής τους καθώς και την αποκατάσταση και προσαρμογή τους σε σύγχρονες χρήσεις. Ο πρώτος έχει αντιμετωπιστεί νομικά σε σημαντικό βαθμό από την ελληνική Πολιτεία, αλλά όχι στην πράξη. Κι αυτό επειδή συνδέεται άρρηκτα με τον δεύτερο, δηλαδή την οικονομική ενίσχυση για την αποκατάστασή τους. Όμως, η αδυναμία ικανοποίησης του δεύτερου στόχου ακυρώνει και τον πρώτο: δεν επιτρέπεται η κατεδάφιση διατηρητέων κτηρίων, αλλά εφόσον αυτά δεν συντηρούνται, δεν αποκαθίστανται και δεν χρησιμοποιούνται, ερειπώνονται και καταρρέουν. Έτσι, το ζήτημα των διατηρητέων κτηρίων παραμένει σε διαρκή εκκρεμότητα, παρά τις περι του αντιθέτου προσδοκίες που γεννώνται κατά καιρούς.

Μέχρι σήμερα έχουν γίνει προσπάθειες για την προστασία των διατηρητέων κτηρίων και μνημείων, παραδοσιακών συνόλων και οικισμών, και έχει παραχθεί σημαντική νομοθεσία και νομολογία προς αυτή την κατεύθυνση. Επίσης, έχουν ληφθεί κάποια μέτρα με στόχο την οικονομική ελάφρυνση των ιδιοκτητών ακινήτων και έχουν θεσμοθετηθεί κίνητρα για την οικονομική ενίσχυση της αποκατάστασης των κτηρίων. Στην πράξη, όμως, τα κίνητρα αυτά αποδείχθηκαν αναποτελεσματικά. Το ελληνικό κράτος ουσιαστικά έχει εναποθέσει στο πρόσωπο των ιδιοκτητών διατηρητέων κτηρίων σχεδόν την αποκλειστική ευθύνη για τη διατήρησή τους ως μέρος της πολιτιστικής κληρονομιάς της χώρας. Μάλιστα, τους υποχρεώνει να ακολουθήσουν

¹ Σύμφωνα με τη νομοθεσία που έχει παραχθεί (βλ. κεφ. 2), ως μνημεία χαρακτηρίζονται κτήρια από τον αρχαιολογικό νόμο και ως διατηρητέα από τις διατάξεις της πολεοδομικής νομοθεσίας. Εφεξής κάθε αναφορά σε διατηρητέα κτήρια θα αφορά και τα χαρακτηρισμένα ως μνημεία, εκτός εάν επισημαίνεται διαφορετικά.

στο ακέραιο τις υποδείξεις του σχετικά με την αποκατάστασή τους και τους υποβάλλει σε εξαντλητικές και ψυχοφθόρες γραφειοκρατικές διαδικασίες, χωρίς όμως να τους παρέχει ουσιαστική οικονομική βοήθεια.

Πολιτικές παροχής επιχορηγήσεων θεωρούνται μάλλον από τη διοίκηση ότι είναι σχετικά εύκολες στην εφαρμογή τους, ίσως επειδή δεν απαιτούν ιδιαίτερο σχεδιασμό και παρακολούθηση, και ίσως ούτε ιδιαίτερες κρατικές δομές. Το ίδιο ισχύει και για την παροχή -χαμηλότοκων- δανείων προς τους ιδιοκτήτες τους. Όμως, τέτοιες πολιτικές, στις περιπτώσεις που εφαρμόστηκαν, οδήγησαν σε αμελητέα αποτελέσματα σε σχέση με τις ανάγκες και αποδείχθηκαν μη βιώσιμες. Επιπλέον, τέτοιες πολιτικές δεν είναι κοινωνικά δίκαιες και δεν εναρμονίζονται με τα όσα προβλέπει το θεσμικό πλαίσιο που έχει παραχθεί, όπως θα αναλυθεί στη συνέχεια.

Στόχος του παρόντος κειμένου είναι να διατυπώσει μια πρόταση προς συζήτηση, σχετικά με το ζήτημα της αποκατάστασης και επανάχρησης των διατηρητέων κτηρίων, και ειδικότερα:

α) να δώσει έμφαση στην ανάγκη δίκαιης κατανομής των οικονομικών βαρών για την αποκατάστασή τους, μεταξύ του Δημοσίου και των ιδιοκτητών τους και μέσα από την κριτική θεώρηση του ισχύοντος θεσμικού πλαισίου για την προστασία των διατηρητέων κτηρίων, και

β) να παρουσιάσει αδρομερώς μια πρόταση για την παροχή επιστρεπτέων κρατικών ενισχύσεων με ανακυκλώσιμους πόρους, αλλά και επιχορηγήσεων, όταν οι τελευταίες απαιτούνται.

2. Οι θεσμικές υποχρεώσεις των ιδιωτών και του Δημοσίου για την αποκατάσταση των διατηρητέων κτηρίων

Η διαφύλαξη της πολιτιστικής κληρονομιάς της χώρας στο διηνεκές για λόγους δημοσίου συμφέροντος αποτελεί **υποχρέωση της διοίκησης σύμφωνα με το Σύνταγμα** (άρθρο 24§6): «*Τα μνημεία, οι παραδοσιακές περιοχές και τα παραδοσιακά στοιχεία προστατεύονται από το κράτος. Νόμος θα ορίσει τα αναγκαία για την πραγματοποίηση της προστασίας αυτής περιοριστικά μέτρα της ιδιοκτησίας, καθώς και τον τρόπο και το είδος της αποζημίωσης των ιδιοκτητών*».²

Στη χώρα μας ισχύουν δύο καθεστώτα για τον χαρακτηρισμό και την εν γένει νομική μεταχείριση των κτισμάτων που χρήζουν προστασίας ως στοιχεία του πολιτιστικού περιβάλλοντος. Στο θεσμικό πλαίσιο που έχει παραχθεί από δύο αρμόδια υπουργεία, το νυν Περιβάλλοντος και Ενέργειας (ΥΠΕΝ) για τα διατηρητέα κτήρια, και το υπουργείο Πολιτισμού³ για τα μνημεία, δίνεται η δυνατότητα επιβολής των αναγκαίων μέτρων και περιορισμών της ιδιοκτησίας για τη διατήρηση και την αποκατάστασή τους στην αρχική τους μορφή, όταν έχουν φθαρεί από τον χρόνο ή άλλες ανθρώπινες ενέργειες ή άλλα περιστατικά.

Ειδικότερα, σύμφωνα με τον ν. 1337/1983 (άρθρο 32) του ΥΠΕΝ, οι ιδιοκτήτες ή νομείς των διατηρητέων κτηρίων οφείλουν να διατηρούν τα αρχιτεκτονικά, καλλιτεχνικά και στατικά στοιχεία αυτών, και σε οποιαδήποτε περίπτωση καταστροφής τους να τα ανακατασκευάζουν με δικές τους δαπάνες, έστω και αν η καταστροφή τους οφείλεται σε ανωτέρα βία.

Με τον ν. 3028/2002 (άρθρο 11) του υπουργείου Πολιτισμού επιβλήθηκε στον κύριο ή τον νομέα του κτηρίου να μεριμνά για την άμεση εκτέλεση των εργασιών συντήρησης, στερέωσης ή προστασίας ετοιμόρροπου μνημείου χωρίς καθυστέρηση, με δική του όμως δαπάνη και υπό την εποπτεία της αρμόδιας υπηρεσίας. Αν η υπηρεσία κρίνει ότι οι παρεμβάσεις του είναι ανεπαρκείς, μπορεί να παρεμβαίνει εκείνη, καταλογίζοντάς του όμως το

² Βλ. ΣτΕ 1720/2012, 1100/2005 κ.ά.

³ Ειδικότερα, από το ΥΠΕΝ (πρώην ΥΠΕΧΩΔΕ και ΥΠΕΚΑ) έχουν παραχθεί οι ν. 1337/1983 και ν. 1577/1985 (όπως τροποποιήθηκε με τον ν. 4067/2012), και από το ΥΠΠΟ οι ν. 1469/1950, ν. 3028/2010 και ο ν. 4858/2021 που κωδικοποιεί τη νομοθεσία.

σύνολο ή μέρος της σχετικής δαπάνης κατά τις σχετικές περί εισπράξεως δημόσιων εσόδων διατάξεις.⁴ Αυτό όμως δεν έχει συμβεί ποτέ, αφού το κράτος δεν έχει πράγματι τη δυνατότητα να υποχρεώσει τον ιδιοκτήτη του κτηρίου να προβεί σε δαπάνες για την αποκατάσταση του κτηρίου. Άλλωστε, ακόμη και το ίδιο, ως ιδιοκτήτης διατηρητέων κτηρίων, δεν αποκαθιστά παρά μόνο πολύ λίγα από αυτά.

Ιδιαίτερης σημασίας είναι η **απόφαση αρ. 1099/1987 της ολομέλειας του ΣτΕ**, με την οποία κρίθηκαν μια σειρά σημαντικών θεμάτων, και συγκεκριμένα ότι:

α) Αν η δαπάνη αποκατάστασης του κτηρίου υπερβαίνει ένα «εύλογο όριο», κατά την κρίση του δικαστή, και η φθορά του ακινήτου δεν προέρχεται από σκόπιμη ενέργεια, υποχρεούται το Δημόσιο να καλύψει το σύνολο ή μέρος της δαπάνης.

β) Οι περιορισμοί του νόμου δεν μπορούν να εκτείνονται τόσο ώστε να θίγουν το ελάχιστο ανεκτό όριο των εξουσιών της ιδιοκτησίας. Όταν αυτό συμβαίνει, δημιουργείται υποχρέωση συμμετοχής του Δημοσίου ή του οικείου Οργανισμού Τοπικής Αυτοδιοίκησης στη δαπάνη αποκατάστασης διατηρητέου κτηρίου, και κατά συνέπεια υποχρέωση αποζημίωσης του θιγόμενου ιδιοκτήτη.

Με την απόφασή του αυτή το ΣτΕ ουσιαστικά αναγνώρισε ότι **τα διατηρητέα κτήρια, είτε είναι ιδιωτικά είτε δημόσια, διαθέτουν κάποια στοιχεία που τα κατατάσσουν στα «δημόσια αγαθά»**. Επίσης, αναγνώρισε ότι πρέπει να διατηρούνται στο διηνεκές, ότι στόχος της διατήρησης της πολιτιστικής κληρονομιάς είναι η παραγωγή οικονομικών, κοινωνικών και πολιτιστικών ωφελειών για λόγους δημόσιου συμφέροντος, καθώς και ότι αυτό αποτελεί υποχρέωση του κράτους.

Τα εν γένει στοιχεία της πόλης και της γης, το κτηριακό απόθεμα, και τα πολιτιστικά αγαθά κάθε φύσεως, υλικά και άυλα, θεωρούνται «κοινά» ή «δημόσια αγαθά» (Hess, 2008, Benhamou, 2011, Licciardi & Amirtahmasebi, 2012). Με την κήρυξη κτηρίων ως διατηρητέων ή/και μνημείων, τουλάχιστον ένα δικαίωμα ιδιοκτησίας τους, εκείνο που αφορά την αρχιτεκτονική τους αξία, ουσιαστικά αυτονομείται από το σύνολο των ιδιοσυστατικών τους, και καθίσταται κοινό αγαθό, μη αποκλείσιμο από κανέναν, που αποδίδεται στην κοινωνία. Παραμένει σε δημόσια «χρήση» ή «κατανάλωση», ακόμη και εάν το κτήριο είναι ιδιωτικό. Η υποχρέωση διατήρησής του ως αναλλοίωτο, εις

⁴ Τη δαπάνη μπορεί να αναλαμβάνει εξ ολοκλήρου η Πολιτεία, ιδιαίτερα όταν πρόκειται για επισκέψιμο μνημείο. Βλ. επίσης: άρθρο 24 παρ. 1, 6 Σύντ., άρθρο 4 ν. 1577/1985, ν. 2557/1997, ν. 1469/1950, ν. 2039/1992), καθώς και τη νομολογία του ΣτΕ 2175/2004 Ολομ., 3050/2004, 3454/2004 Ολομ., 1105/2005, 2231/2006, 1445/2006, 3611/2007, 3857/2007, 887/2008, 2339-41/2009, 1587/2010.

το διηνεκές, για λόγους δημοσίου οφέλους καταργεί την απόλυτη εξουσία του ιδιοκτήτη επί του πράγματος. Η θεώρηση των διατηρητέων κτηρίων ως «κοινών» ή «δημόσιων αγαθών» θέτει ζητήματα σχετικά με τις υποχρεώσεις διατήρησης, διαχείρισης και χρηματοδότησής τους. Τα διατηρητέα κτήρια, ως δημόσια αγαθά, υποβάλλονται σε μια σειρά «εξωτερικότητες», που αφορούν κυρίως τις δεσμεύσεις που επιβάλλει η Πολιτεία σε ό,τι αφορά τους συγκεκριμένους τρόπους διατήρησης και συντήρησής τους, πλέον των συνηθισμένων πολεοδομικών και κτηριοδομικών κανονισμών.

Με την απόφαση αρ. 1099/1987 του ΣτΕ, αναγνωρίζεται επίσης η **υποχρέωση του κράτους για αποζημίωση του ιδιοκτήτη διατηρητέου κτηρίου, όταν περιορίζονται τα δικαιώματα ιδιοκτησίας του**. Σε αυτά περιλαμβάνεται οπωσδήποτε η ολοσχερής στέρση της ιδιοκτησίας με απαλλοτρίωση, καθώς και η στέρση μέρους των δικαιωμάτων αξιοποίησης και εκμετάλλευσης του ακινήτου, και συγκεκριμένα η στέρση της δυνατότητας οικοδόμησης του υπολειπόμενου συντελεστή δόμησης. Ο ιδιοκτήτης του ακινήτου αποζημιώνεται διά νόμου, και αυτό προβλέπεται στα θεσμικά πλαίσια που έχουν παραχθεί και από τα δύο υπουργεία, είτε με τις διαδικασίες περί απαλλοτριώσεων (ν. 2882/2001) είτε μέσω της μεταφοράς συντελεστή δόμησης (ν. 4495/2017). Όμως, **αυτοί οι μηχανισμοί αποζημίωσης είτε δεν έχουν λειτουργήσει καθόλου, είτε έχουν λειτουργήσει πλημμελώς**.

Έτσι, παρά την απόφαση του ΣτΕ και τις ισχύουσες νομοθετικές διατάξεις, η έκταση των οικονομικών συνεπειών που μπορούν να προκληθούν στους ιδιοκτήτες των κτηρίων από τον χαρακτηρισμό τους ως διατηρητέα –οι οποίοι, πάντως, σε κάθε περίπτωση οφείλουν να τα διατηρούν– δεν αντιμετωπίζεται επαρκώς στην πράξη, όπως θα αναλυθεί στη συνέχεια.

3. Θεώρηση των οικονομικών συνεπειών από την κήρυξη διατηρητέου κτηρίου

3.1 Οικονομικά κίνητρα που έχουν θεσμοθετηθεί

Τόσο στην Ελλάδα όσο και σε περισσότερο ανεπτυγμένες χώρες, η αποκατάσταση των διατηρητέων κτηρίων δεν είναι εν γένει οικονομικά ελκυστική, ούτε για τους ιδιοκτήτες τους, ούτε για τους επενδυτές. Για τον λόγο αυτό εφαρμόζονται πολιτικές κρατικών ενισχύσεων για την αποκατάσταση των διατηρητέων κτηρίων και μνημείων. Υπάρχουν τρεις κύριοι τρόποι παροχής οικονομικής ενίσχυσης για την αποκατάσταση των διατηρητέων κτηρίων: επιχορηγήσεις (διάθεση μη επιστρεπτέας οικονομικής ενίσχυσης), χαμηλότοκα δάνεια, και φορολογικές ελαφρύνσεις. Κάθε χώρα εφαρμόζει το δικό της μοντέλο ενισχύσεων, ανάλογα με τις δυνατότητές της.

Τα οικονομικά κίνητρα που έχουν κατά καιρούς θεσμοθετηθεί στην Ελλάδα και αφορούν ιδιοκτήτες διατηρητέων κτηρίων, κάποια από τα οποία είναι σε ισχύ και κάποια όχι, είναι ενδεικτικά τα εξής:

α) Χαμηλότοκα δάνεια για την επισκευή ή ανακατασκευή διατηρητέων κτηρίων που βρίσκονται σε παραδοσιακούς οικισμούς και προορίζονται για κατοικία. Όμως, οι όροι δανειοδότησης που είχαν τεθεί κατέστησαν το συγκεκριμένο μέτρο μη ελκυστικό και αναποτελεσματικό. Η εφαρμογή κινήτρων ειδικά για τα κτήρια χαρακτηρισμένα ως μνημεία από το ΥΠΠΟ αποδείχθηκε αδύνατη, τουλάχιστον επειδή δεν εκδόθηκε ποτέ η προβλεπόμενη ΚΥΑ του άρθρου 47 του ν. 3028/2002 σχετικά με τη σύνθεση της εκτιμητικής επιτροπής για τη χρηματική αποτίμηση της αξίας των μνημείων, καθώς και η διαδικασία, οι όροι, οι προϋποθέσεις και κάθε άλλη λεπτομέρεια για την εφαρμογή των διατάξεων του ν. 2238/1994 και του ν. 2459/1997. Επίσης, δεν εκδόθηκε ποτέ το προεδρικό διάταγμα σχετικά με τη διαδικασία, τους όρους και τις προϋποθέσεις που απαιτούνται για την επιχορήγηση ή και την παροχή άλλων οικονομικών κινήτρων σε κυρίους ή νομείς κτηρίων.

β) Έκπτωση ύψους 20% στη φορολογητέα αξία κατά τη μεταβίβαση διατηρητέου κτηρίου σύμφωνα με τον ν. 2961/2001 και το άρθρο. 41 του ν. 1249/1982. Παρόμοια πρόβλεψη υπάρχει και στο άρθρο 47 του ν. 4858/2021.⁵

⁵ Σημειώνεται ότι ο ν. 4858/2021 αφορά την κωδικοποίηση της υπάρχουσας νομοθεσίας για την προστασία της πολιτιστικής κληρονομιάς.

γ) Με τον ν. 4172/2013 εφαρμόζονται εκπώσεις των αποσβέσεων και δαπανών που γίνονται στα κτήρια που εκμισθώνονται ή ιδιοχρησιμοποιούνται, κατά περίπτωση.

δ) Δυνατότητα υπαγωγής των διατηρητέων κτηρίων που διασκευάζονται σε ξενώνες ή ξενοδοχειακές επιχειρήσεις μέσω των Αναπτυξιακών Νόμων.⁶

ε) Προβλέπεται η δυνατότητα μεταφοράς του υπολειπόμενου συντελεστή δόμησης του ακινήτου που δεν μπορεί να εξαντληθεί λόγω του χαρακτηρισμού του κτηρίου ως διατηρητέο. Το μέτρο αυτό θεωρείται υβριδικό, διότι αν και πολεοδομικός μηχανισμός, εξαρτάται από την αγορά ακινήτων. Έχει θεσμοθετηθεί ήδη αρκετές φορές (η τελευταία φορά συνέβη με τον ν. 4495/2017, αλλά δεν έχει λειτουργήσει έως σήμερα), με αποτέλεσμα να παραμένουν όμηροι αυτού, για δεκαετίες, μεγάλος αριθμός ιδιοκτητών διατηρητέων κτηρίων που αναμένουν να αποζημιωθούν για δεκαετίες.

Σε ό,τι αφορά τη φορολόγηση της κυριότητας, τα διατηρητέα κτήρια φορολογούνται με τον Ενιαίο Φόρο Ιδιοκτησίας Ακινήτων (ΕΝΦΙΑ). Δεν φορολογούνται με τον συμπληρωματικό φόρο ΕΝΦΙΑ μόνο τα κτήρια ηλικίας άνω των 100 ετών που είναι χαρακτηρισμένα ως διατηρητέα ή έργα τέχνης, καθώς και εκείνα με αντικειμενική αξία έως 400.000 ευρώ. Διατηρητέα κτήρια ηλικίας μικρότερης των 100 ετών που ανήκουν σε ιδιώτες φορολογούνται με βάση τον ΕΝΦΙΑ κανονικά,⁷ άσχετα με το εάν οι ιδιοκτήτες τους δεν μπορούν να τα επισκευάσουν και με την πάροδο του χρόνου καταρρέουν ή γίνονται επικίνδυνα στη χρήση τους. Τα ακαθάριστα έσοδα από διατηρητέα κτήρια φορολογούνται κανονικά.

Συμπερασματικά, η πολιτική οικονομικών κινήτρων για την αποκατάσταση των διατηρητέων κτηρίων και μνημείων έχει παράξει πενιχρά αποτελέσματα. Αν στα αναποτελεσματικά οικονομικά κίνητρα συνυπολογιστούν και οι μεγάλες διοικητικές δυσκολίες στην εφαρμογή τους και οι αποτρεπτικές γραφειοκρατικές διαδικασίες, θα μπορούσε κανείς να ισχυριστεί ότι **στην Ελλάδα ακολουθήθηκε έως σήμερα μια πολιτική αντικινήτρων για την αποκατάσταση και επανάχρηση των διατηρητέων κτηρίων** (Γκανασούλης & Ξυντάρης, 2010, Γκανασούλης, 2014).

3.2 Οι προϋποθέσεις ανάληψης μέρους της δαπάνης αποκατάστασης του κτηρίου από το κράτος

Ο ν. 3028/2002 προβλέπει την έκδοση ΠΔ που θα αφορά ταυτόχρονα και μνημεία και διατηρητέα κτήρια, και με το οποίο θα πρέπει να ρυθμίζονται

⁶ Βλέπε τους νόμους 1892/1982, 2601/1998, 3299/2004, 3908/2011, 4399/2016 και 4887/2022.

⁷ Από το 2022 ισχύει απαλλαγή από τον πρόσθετο φόρο για τα διατηρητέα που είναι προγενέστερα της 1^{ης} Ιανουαρίου 1940, και συγκεκριμένα για τα διατηρητέα που έχουν χαρακτηριστεί από το ΥΠΠΟ ως μνημεία ή έργα τέχνης, και από το 2023 και γι' αυτά που έχουν χαρακτηριστεί από το ΥΠΕΝ.

θέματα παροχής επιχορηγήσεων (μη επιστρεπτέων ενισχύσεων) ως ποσοστό της απαιτούμενης δαπάνης των εργασιών αποκατάστασης του κτηρίου, καθώς και ο τρόπος επιλογής των κτηρίων των οποίων η αποκατάσταση θα ενισχύεται. Αναφέρεται σε κριτήρια που θα «ανάγονται στην πυκνότητα ή τη σπανιότητα των κτηρίων στους οικισμούς, τον χαρακτήρα του οικισμού σε συνάρτηση με τον κίνδυνο, τον βαθμό και τον ρυθμό αλλοιώσεώς του, καθώς και την οικονομική κατάσταση του κυρίου ή νομέα». Τίθεται λοιπόν τόσο το θέμα του ύψους και του χρόνου υπολογισμού της δαπάνης, καθώς και του τρόπου ορισμού του εν λόγω ποσοστού της επιχορήγησης, το οποίο μάλιστα θα κυμαίνεται ανάλογα με την περίπτωση (κτηρίου), «στη βάση κριτηρίων», τα οποία όμως δεν μπορούν να προσδιοριστούν επαρκώς και με αντικειμενικό τρόπο.

Εντούτοις, σε εκτέλεση των διατάξεων του άρθρου 32 του ν. 1337/1983, το 1988 εκδόθηκε το ΠΔ με αρ. 15/28.4.1988 (ΦΕΚ 317/Δ/1988), το οποίο μάλλον έχει αγνοηθεί έως σήμερα. Με το διάταγμα αυτό θεσμοθετήθηκαν εν μέρει τα όσα κρίθηκαν με την απόφαση αρ. 1099/1987 του ΣτΕ. Εκδόθηκε μετά από πρόταση του (τότε) υπουργού ΠΕΧΩΔΕ, και κατά συνέπεια η ισχύς του περιορίζεται στα διατηρητέα κτήρια που έχουν χαρακτηριστεί από το συγκεκριμένο υπουργείο και όχι και στα κτήρια χαρακτηρισμένα ως μνημεία από το ΥΠΠΟ.⁸ Το ΠΔ 15/28.4.1988 έχει ιδιαίτερο ενδιαφέρον και βαρύνουσα σημασία, επειδή ενσωματώνει ορθά το περιεχόμενο της έννοιας του δημόσιου αγαθού για τα διατηρητέα κτήρια και επιβάλλει τη δίκαιη κατανομή του οικονομικού βάρους μεταξύ του κράτους και του ιδιοκτήτη του κτηρίου, και την οικονομική συμμετοχή του κράτους στο κόστος αποκατάστασής τους. Ειδικότερα, προβλέπει ότι ναι μεν η συντήρηση του κτηρίου πρέπει να γίνεται με ίδια μέσα του ιδιοκτήτη του, αλλά στην περίπτωση που η δαπάνη επισκευής ή ανακατασκευής του υπερβαίνει ορισμένα εύλογα όρια που καθορίζονται από τη σχέση δαπάνης-προσόδου από την εκμετάλλευση του ακινήτου, τότε –εφόσον η φθορά δεν προήλθε από σκόπιμη ενέργεια του ιδιοκτήτη– υποχρεούται το Δημόσιο ή ο οικείος ΟΤΑ να αναλάβει το σύνολο ή μέρος της δαπάνης αυτής στο μέτρο που υπερβαίνει τα πιο πάνω όρια, ιδίως σε περίπτωση μη πραγματοποίησης επαρκών εισοδημάτων από την εκμετάλλευση του κτηρίου, έστω και αν το κτήριο παραμένει κενό και δεν χρησιμοποιείται, αλλά και λόγω της ύπαρξης διαφωνιών κάθε μορφής ανάμεσα στους συγκυρίους ή συννομείς που οδηγούν στην αδυναμία οικονομικής εκμετάλλευσης του ακινήτου. Δηλαδή, **εστιάζεται στην υποχρέωση οικονομικής ενίσχυσης της αποκατάστασης και διατήρησης του κτηρίου από το Δημόσιο, όχι όμως όταν αυτό δεν το επιτρέπει η οικονομική επιφάνεια του ιδιοκτήτη του, αλλά –ορθώς– στο εισόδημα που μπορεί να παράγει το ίδιο το ακίνητο, αντίθετα με ό,τι προβλέπουν οι σχετικοί νόμοι.** Άλλωστε, θα ήταν μάλλον

8 Βλ. επίσης ΣτΕ 85/2016.

άτοπο το να επιδιώκεται η διερεύνηση της οικονομικής κατάστασης του ενός ή πολλών κυρίων ενός ακινήτου και να τους επιβάλλεται αναλογικά η δαπάνη αποκατάστασής του για δημόσιο όφελος, σύμφωνα με τα όσα προβλέπονται στον ν. 3028/2002.

Εντούτοις, παρά τη μεγάλη σημασία του ΠΔ 15/1988 σε ό,τι αφορά την προσέγγιση του θέματος της αποκατάστασης των κτηρίων, εκτιμούμε ότι πάσχει σε ό,τι αφορά τις αντικειμενικές δυνατότητες εφαρμογής του, γεγονός που το καθιστά μη επιχειρησιακό. Ίσως αυτός είναι ένας από τους λόγους που δεν έχει ενεργοποιηθεί μέχρι σήμερα, υπό την έννοια ότι δεν έχει υπάρξει διοικητικός μηχανισμός που να εφαρμόζει τις διατάξεις του. Στη συνέχεια αναλύονται και σχολιάζονται κάποιες αδυναμίες του ΠΔ, προκειμένου να προσδιοριστούν εκείνα τα σημεία τα οποία θα πρέπει να βελτιωθούν. Ειδικότερα, το ΠΔ περιλαμβάνει κάποιες διατάξεις οι οποίες, σε περίπτωση εφαρμογής τους, θα λειτουργούσαν αποτρεπτικά για την απόφαση υλοποίησης ενός έργου αποκατάστασης διατηρητέου κτηρίου:

α) Προβλέπει ότι η καταβολή της δαπάνης που αναλογεί στην Πολιτεία γίνεται μέσα σε έξι (6) μήνες μετά το τέλος των εργασιών της επισκευής ή ανακατασκευής, και την έναρξη της ιδιοκατοίκησης ή εκμετάλλευσής του. Για να γίνει η καταβολή της δαπάνης θα πρέπει να ισχύουν οι προϋποθέσεις που εκτίθενται στη συνέχεια, η απουσία των οποίων θα επέφερε συνέπειες που θα το αδρανοποιούσαν, και συγκεκριμένα:

i) Η δαπάνη συμμετοχής του Δημοσίου βαρύνει τον φορέα της παρέμβασης, υπουργείο, Νομαρχία (πλέον την Περιφέρεια) ή Δήμο. Δεν προσδιορίζεται σε ποιες περιπτώσεις επεμβαίνει ο κάθε φορέας, ή πότε ένας φορέας υποκαθιστά κάποιον άλλο. Επίσης, στην περίπτωση δυσλειτουργίας των αρμόδιων δημόσιων υπηρεσιών, δημιουργείται ανασφάλεια περί της έκδοσης των σχετικών για κάθε περίπτωση αποφάσεων περί της επιλογής του ακινήτου, του οποίου το κόστος αποκατάστασης –ή μέρος αυτού– επιχορηγείται. Κατά συνέπεια, ο ιδιοκτήτης του ακινήτου δεν διαθέτει εξασφαλίσεις και διοικητικές αποφάσεις που ενδέχεται να είναι κρίσιμες για την οποιαδήποτε απόφασή του, δηλαδή στο να προχωρήσει ή όχι στην υλοποίηση της αποκατάστασης του κτηρίου του. Ως εκ τούτων, **θεωρούμε ότι αυτές οι διοικητικές αποφάσεις των κατά περίπτωση αρμόδιων φορέων για την ανάληψη της οικονομικής υποχρέωσης του Δημοσίου θα πρέπει να λαμβάνονται πριν από την έναρξη των εργασιών αποκατάστασης του κτηρίου.** Έτσι, όχι μόνο θα διευκολύνεται η απόφαση του ιδιοκτήτη, αλλά επίσης θα μετριάζεται ο κίνδυνος μιας εκ των υστέρων, μετά την επένδυσή του δηλαδή, ομηρία του από γραφειοκρατικούς μηχανισμούς που θα πρέπει να αποφασίσουν για την επιλογή ή όχι του έργου για επιχορήγηση, καθώς και για το ύψος αυτής.

Σημειώνεται πάντως ότι, σύμφωνα με τον ν. 3028/2002 (άρθρο 48) του ΥΠΠΟ, απαιτείται η πρότερη επιλογή των κτηρίων που θα τύχουν επιδότησης. Στον ν. 4858/2021 προβλέπεται ότι «είναι δυνατόν να ορίζεται ότι τα κριτήρια επιλογής των κτηρίων (προς αποκατάσταση) καθορίζονται ειδικότερα σε προκήρυξη, όπου αυτή προβλέπεται». Ο τρόπος καθορισμού των κριτηρίων επιλογής των κτηρίων, διαφορετικών για κάθε προκήρυξη, καθώς και το ύψος της επιχορήγησης, εγείρει θέματα προς συζήτηση.

ii) Τα απαιτούμενα κονδύλια πρέπει να είναι υπαρκτά και δεσμευμένα γι' αυτό τον σκοπό, από τον κατά περίπτωση αρμόδιο δημόσιο φορέα (υπουργείο, περιφέρεια ή δήμο), κάτι που θα μπορούσε να γίνει, αλλά δεν είναι πάντα εύκολο να εξασφαλιστεί.

β) Προϋποθέτει ότι ο ιδιοκτήτης του διατηρητέου κτηρίου είναι σε θέση να διαθέσει το απαιτούμενο ποσό για τις μελέτες και τα έργα αποκατάστασής του, έχοντας κατά κανόνα τις εξής επιλογές:

i) **Να κάνει αποκλειστικά χρήση ιδίων κεφαλαίων**, τα οποία όμως θα πρέπει να είναι διαθέσιμα και να δεσμευτούν για ένα απροσδιόριστο χρονικό διάστημα, όσο θα διαρκέσει η ολοκλήρωση των εργασιών. Αυτό, όμως, δεν αποτελεί τη βέλτιστη οικονομική επιλογή γι' αυτόν, αφού περιορίζονται οι δυνατότητες να επενδύσει το κεφάλαιο αυτό ελεύθερα για ένα σημαντικό χρονικό διάστημα και, κατά συνέπεια, το ευκαιριακό κόστος (opportunity cost) της απόφασης δέσμευσης αυτών των πόρων μπορεί να είναι σημαντικό και να επιβαρύνει το συνολικό κόστος της αποκατάστασης του κτηρίου, που γίνεται με δικούς του πόρους.

ii) **Τον τραπεζικό δανεισμό.** Αυτό προϋποθέτει την υποχρεωτική διάθεση ενός υψηλού ποσοστού ιδίων κεφαλαίων για την απαραίτητη οικονομική συμμετοχή του στο έργο, προκειμένου να επιτευχθεί ο τραπεζικός δανεισμός του υπόλοιπου ποσού. Όπως συνήθως συμβαίνει, το ύψος και το κόστος του δανεισμού (επιτόκιο) καθορίζονται από τον φορέα της δανειοδότησης, με κριτήρια αγοράς. Έτσι, αξιολογείται η πιστοληπτική ικανότητα του ιδιοκτήτη, καθώς και το ίδιο το έργο της αποκατάστασης του κτηρίου σε σχέση με την προβλεπόμενη απόδοσή του από τη χρήση του. Για τη χορήγηση του δανείου παρέχονται εμπράγματα εγγυήσεις, το κτήριο υποθηκεύεται και ο ιδιοκτήτης του αναλαμβάνει το ρίσκο της αποπληρωμής του δανείου, θέτοντας δυνητικά σε κίνδυνο και άλλα περιουσιακά στοιχεία του. Εάν δεν έχουν εκδοθεί οι διοικητικές πράξεις που θα εξασφαλίζουν τη δανειοδότηση του έργου με -ενδεχομένως- χαμηλότοκα δάνεια, ο τραπεζικός δανεισμός με όρους αγοράς λειτουργεί επιβαρυντικά για το έργο, δημιουργώντας ανασφάλεια για τον ιδιοκτήτη του κτηρίου.

γ) Αντίθετα με την απόφαση του ΣτΕ, όπου προβλέπεται ότι η συνεισφορά του κράτους στο κόστος αποκατάστασης του διατηρητέου κτηρίου θα καθορίζεται με δικαστική απόφαση, στο εν λόγω ΠΔ προβλέπεται ο **διοικητικός καθορισμός** της. Έτσι, το ποσοστό συμμετοχής του Δημοσίου ή των ΟΤΑ στη δαπάνη αποκατάστασης του κτηρίου καθορίζεται με απόφαση Υπουργού ή Νομάρχη (πλέον Περιφερειάρχη ή Γραμματέα Αποκεντρωμένης Διοίκησης) ή Δημοτικού Συμβουλίου, ανάλογα με το επίπεδο της διοίκησης που βαρύνει η συμμετοχή στη δαπάνη. Δεν προσδιορίζεται, όμως, στην αξιολόγηση ποιων δεδομένων θα βασίζεται αυτή η απόφαση. Σε περίπτωση διαφωνίας σχετικά με το ύψος της συνεισφοράς του Δημοσίου, η προσβολή της διοικητικής απόφασης είναι σχεδόν αναπόφευκτη, με συνέπεια την τυχόν σοβαρή καθυστέρηση της καταβολής της, όποια και αν είναι αυτή τελικά. Το ίδιο βέβαια αποτέλεσμα θα είχε και η αμφισβήτηση μιας δικαστικής απόφασης με τυχόν νέα δικαστική προσφυγή. Εκτός από την προφανή **ανασφάλεια** που προκαλείται, η οποιαδήποτε δικαστική προσφυγή συνεπάγεται καθυστερήσεις και οικονομική βλάβη για τον ιδιοκτήτη του ακινήτου, εφόσον μετατίθεται χρονικά η επιχορήγηση του έργου. Δηλαδή, είτε ο καθορισμός της συνεισφοράς του κράτους γίνεται μέσω της δικαστικής είτε μέσω της διοικητικής οδού, είναι επιχειρησιακά προβληματικός.

3.3 Ο κρίσιμος προσδιορισμός του «ευλόγου ορίου»

Ο προσδιορισμός του προβλεπόμενου «ευλόγου ορίου» δαπάνης πέραν του οποίου απαιτείται η συμμετοχή του Δημοσίου αποτελεί ένα ακανθώδες, αλλά μείζονος σημασίας θέμα προς θεώρηση. Στο ΠΔ 15/1988 ο **τρόπος προσδιορισμού του «ευλόγου ορίου» από το ΠΔ υποστηρίζεται από ένα απολύτως ορθολογικό σκεπτικό: ο κύριος του ακινήτου είναι δίκαιο να επωμιστεί την οικονομική δαπάνη για την αποκατάσταση του ακινήτου του, η οποία όμως θα πρέπει να είναι ανάλογη των εσόδων που αυτό μπορεί να του αποφέρει ανάλογα με την επιτρεπόμενη χρήση του και την επικρατούσα κατάσταση στην αγορά. Την επιπλέον δαπάνη θα πρέπει να την αναλάβει το κράτος, ή, καλύτερα, το κοινωνικό σύνολο, το οποίο ωφελείται από την κήρυξη του κτηρίου ως διατηρητέου.** Άρα, εφόσον το ακίνητο κηρύσσεται διατηρητέο ή μνημείο, ο ιδιοκτήτης του έχει την ευθύνη να το αποκαταστήσει με κόστος γι' αυτόν ως να μην ήταν διατηρητέο, ενώ το επιπλέον κόστος που προκύπτει λόγω της κήρυξής του και των επιβαλλόμενων τρόπων και τεχνικών αποκατάστασής του λόγω των ιδιαίτερων αρχιτεκτονικών στοιχείων του, το αναλαμβάνει το κράτος. Δηλαδή, το κράτος οφείλει να καλύψει το «χρηματοδοτικό κενό» σε μια επένδυση αποκατάστασης ακινήτου, όταν η αγορά είναι αναποτελεσματική. Συγκεκριμένα, προβλέπεται ότι προκειμένου να διαπιστωθεί εάν από την εκμετάλλευση του κτηρίου μετά την αποκατάστασή του είναι δυνατόν να παραχθεί ικανό εισόδημα, ελέγχεται «αν η απόδοση του επισκευαζομένου ή ανακατασκευαζομένου διατηρητέου κτηρίου (ετήσια

έσοδα προς δαπάνες επισκευής ή ανακατασκευής, συν αξία οικοπέδου που αντιστοιχεί στο κτήριο) είναι η μικρότερη από την απόδοση που θα είχε αν κατασκευάζετο νέο κτήριο συνολικής επιφάνειας ίσης προς το διατηρητέο (ετήσια έσοδα προς δαπάνες ανέγερσης νέας οικοδομής, συν αξία οικοπέδου που αντιστοιχεί στο κτήριο)». Πρόκειται για μια απολύτως ορθολογική και αποδεκτή προσέγγιση, εφόσον όμως έχει ως αποκλειστικό σκοπό τον προσδιορισμό της ποσοστιαίας διαφοράς της απόδοσης μεταξύ των δύο «ιδεατών» κτηρίων. Εντούτοις, το ΠΔ προβλέπει ότι τα στοιχεία που απαιτούνται για τις αναγκαίες εκτιμήσεις και υπολογισμούς θα τα παρέχει η οικονομική εφορία. Σήμερα θα χρησιμοποιούνταν το σύστημα των αντικειμενικών αξιών, με το οποίο όμως δεν είναι δυνατόν να προσδιοριστούν με αποδεκτή ακρίβεια οι πραγματικές αξίες και οι αποδόσεις κτηρίων. Το ζήτημα λοιπόν εστιάζεται στη μεθοδολογία και στα δεδομένα που θα χρησιμοποιηθούν για τον υπολογισμό των αξιών, από τις οποίες θα προκύψει το έλλειμμα χρηματοδότησης. Καθίσταται έτσι περίπλοκος για τη διοίκηση ο υπολογισμός του **πραγματικού κόστους αποκατάστασης** ενός διατηρητέου κτηρίου (ιδιαίτερα μνημείου).

Ο προσδιορισμός της αγοραίας αξίας ενός κτηρίου εξαρτάται από τη δυνατότητα παραγωγής προσόδου και το ύψος αυτής, με βάση όμως, την αποδοτικότερη επιτρεπόμενη χρήση του. Δηλαδή, εξαρτάται από τη ζήτηση για συγκεκριμένες χρήσεις στην περιοχή. Ένα διατηρητέο ακίνητο μπορεί να προσδώσει κύρος στον χρήστη του, στον κάτοικο ή στην επιχείρηση που θα στεγάσει, ανάλογα με τη φύση των δραστηριοτήτων της, αλλά δεν είναι βέβαιο ότι είναι προτιμότερο από ένα σύγχρονο αρχιτεκτόνημα, που διαθέτει άλλα σημαντικά πλεονεκτήματα.⁹ Επιπλέον, το κόστος χρήσης και συντήρησης του διατηρητέου κτηρίου είναι συνήθως υψηλότερο σε σχέση με ένα σύγχρονο κτήριο, δεδομένου ότι είναι περισσότερο ενεργοβόρο σε σχέση με ένα σύγχρονο κτήριο. Η χρήση ενός διατηρητέου κτηρίου μπορεί να είναι περισσότερο περιοριστική σε σχέση με εκείνες που προβλέπονται από τις συνήθεις πολεοδομικές κανονιστικές ρυθμίσεις, αφού ενδέχεται να έχει κηρυχθεί διατηρητέο ως προς τη χρήση του, ή/και συνολικά, υπό την έννοια ότι μπορεί να μην επιτρέπονται εκείνες οι εσωτερικές διαμορφώσεις που απαιτούν σύγχρονες επαγγελματικές χρήσεις. Για παράδειγμα, ένα διατηρητέο κτήριο σε πολυσύχναστη οδό ενδέχεται να μην είναι ελκυστικό για χρήση κατοικίας όπως στο παρελθόν, όταν κατασκευάστηκε και χρησιμοποιήθηκε. Επίσης, συμβαίνει να μην επιτρέπεται ή να είναι αδύνατη η ενσωμάτωση τεχνολογικών καινοτομιών στο κτήριο, έστω με

⁹ Από έρευνα που έγινε στη Βρετανία, δεν προέκυψε ότι η εμπορική αξία των διατηρητέων κτηρίων με χρήση γραφείων είναι υψηλότερη από εκείνη των σύγχρονων κτηρίων, και εάν αυτή προκύπτει, είναι χαμηλή (Craigh-Tyte, 2000). Σε έρευνα που έκανε σε μία μόνο πόλη στην Ολλανδία, ο Ruijgrok (2006) υπολόγισε, με τη χρήση hedonic models, ότι τα χαρακτηριστικά των διατηρητέων κτηρίων προσδίδουν περίπου 15% στην αγοραία αξία τους. Αυτές οι έρευνες, αν και περιορισμένες, ενισχύουν το σκεπτικό του ΠΔ 15/1988.

την έκδοση Ειδικών Ρυθμίσεων.¹⁰ Για τους παραπάνω λόγους, ένα διατηρητέο κτήριο μπορεί να καθίσταται είτε εκ φύσεως, είτε εκ του νόμου, λιγότερο ανταγωνιστικό και άρα αδύνατο να τύχει της αποδοτικότερης χρήσης του. Σε αυτή την περίπτωση, η αξία του ακινήτου όπως υπολογίζεται από τη διοίκηση θα διαφέρει σε σχέση με την αγοραία αξία του –ενδεχομένως θα είναι μικρότερη– και ο συντελεστής απόδοσής του δεν είναι δυνατόν να υπολογιστεί πριν από την έναρξη της παραγωγής προσόδου από αυτό. Το ΠΔ πράγματι προβλέπει τον εκ των υστέρων υπολογισμό της απόδοσης του ακινήτου. Αυτός όμως μπορεί να είναι αρκετά αξιόπιστος μόνο εάν γίνει με τη χρήση των αγοραίων και όχι των αντικειμενικών αξιών.

Σύμφωνα με τα προβλεπόμενα στο ΠΔ, το μέρος της προσόδου που επιτυγχάνεται από τη χρήση του ακινήτου παραμένει στον ιδιοκτήτη του. Το υπόλοιπο, που αφορά την αξία που παράγεται λόγω της συνεισφοράς του κράτους για την κάλυψη της δαπάνης άνω του «ευλόγου ορίου», κεφαλαιοποιείται σε κοινωνική γαιοπρόσοδο, δηλαδή σε συλλογική αξία η οποία παραμένει στο κοινωνικό σύνολο, εις το διηνεκές, ενσωματωμένη βέβαια σε ένα ιδιωτικής κυριότητας δημόσιο αγαθό. Εάν δεν μπορεί να πραγματοποιηθεί η ανάληψη του κόστους αποκατάστασης του διατηρητέου κτηρίου από την Πολιτεία, με την οικονομική συνεισφορά της στο έργο, αποκλειστικά με το ποσό άνω του «ευλόγου ορίου» του κόστους του, τότε δεν θα μπορούσε να θεωρηθεί ότι το κράτος εκπληρώνει την υποχρέωσή του για την ικανοποίηση της συνταγματικής επιταγής για διατήρηση της πολιτιστικής κληρονομιάς. Εάν τα παραπάνω δεν ισχύουν, και **εάν δεν επιτυγχάνεται η δίκαιη κατανομή του οικονομικού βάρους της αποκατάστασης των κτηρίων μεταξύ του κράτους και των ιδιοκτητών τους, βάσιμα τότε μπορεί κανείς να ισχυριστεί ότι, με βάση την ευρωπαϊκή νομοθεσία, η οικονομική συνδρομή του κράτους, όταν αφορά το συνολικό κόστος αποκατάστασης του κτηρίου, αποτελεί μη αποδεκτή κρατική ενίσχυση** (βλ. κεφάλαιο 4) που παρέχεται προς τον ιδιοκτήτη ακινήτου προσωπικά, και όχι για τον σκοπό της διατήρησης της πολιτιστικής κληρονομιάς για λόγους δημόσιας ωφέλειας.

Συμπερασματικά: Το ΠΔ 15/1988 ικανοποιεί το σκεπτικό της απόφασης αρ. 1099/1987 του ΣτΕ, υιοθετώντας μια ορθή στη βάση της προσέγγιση σχετικά με τον προσδιορισμό του ύψους της δαπάνης που πρέπει να αναλάβει η Πολιτεία σε έργα αποκατάστασης διατηρητέων κτηρίων. Επίσης, ορθά συνδέει την αποκατάσταση με την επανάχρησή τους, και την αποσυνδέει από την οικονομική επιφάνεια του ιδιοκτήτη τους, αντίθετα με την

¹⁰ Ο καθορισμός ειδικών όρων και περιορισμών δόμησης και χρήσης (Ειδική Ρύθμιση) σε διατηρητέα κτήρια έχει θεσμοθετηθεί με το άρθρο 3 του ν. 2831/2000, υπό την προϋπόθεση ότι δεν παραβιάζεται το διατηρητέο κτήριο.

απόφαση του ΣτΕ.¹¹ Εντούτοις, σε ό,τι αφορά τη διοικητική εφαρμογή του, εντοπίζονται θέματα που θα πρέπει να αντιμετωπιστούν με τροποποίησή του, έτσι ώστε αφενός τα διατηρητέα κτήρια να αποτελέσουν αντικείμενο επενδυτικού ενδιαφέροντος από τους ιδιοκτήτες τους ή τρίτους, και αφετέρου προκειμένου να διασωθεί αυτή η πολύτιμη πολιτιστική κληρονομιά της χώρας.

11 Γεννάται το ερώτημα: Η σύνδεση της παροχής δανείων με την οικονομική επιφάνεια του ιδιοκτήτη των κτηρίων θα δημιουργούσε πιθανόν συνθήκες άνιση μεταχείρισης μεταξύ των πολιτών; Για ποιο λόγο ένας εύπορος πολίτης που τυγχάνει κύριος διατηρητέου κτηρίου δεν θα πρέπει να αντιμετωπίζεται ισότιμα με εκείνον που δεν είναι εύπορος ή κάποιον επίσης εύπορο που δεν είναι κύριος τέτοιου κτηρίου; Αυτό θα αποτελούσε ίσως ένα είδος έμμεσης φορολόγησής του. Για ποιο λόγο άραγε το βάρος διατήρησης της πολιτιστικής κληρονομιάς δεν θα πρέπει να κατανέμεται ισότιμα στο σύνολο της κοινωνίας; Τέλος, επίσης εύλογα θα μπορούσε κανείς να αναρωτηθεί με ποια κριτήρια ένας διοικητικός υπάλληλος θα μπορούσε να κρίνει εάν η οικονομική κατάσταση του υπόχρεου είναι τέτοια που του επιτρέπει να αναλάβει το βάρος της αποκατάστασης και συντήρησης ενός διατηρητέου κτηρίου.

4. Πρόταση παροχής κρατικών ενισχύσεων για τη χρηματοδότηση της αποκατάστασης διατηρητέων κτηρίων

Όλοι σχεδόν οι διεθνείς και εθνικοί οργανισμοί προτάσσουν την ανάγκη συμμετοχής του ιδιωτικού τομέα στην αποκατάσταση διατηρητέων κτηρίων, με την υποστήριξη του κράτους (Pickard & Pickerill, 2002a, 2002b). Η υιοθέτηση μηχανισμών και σχημάτων συμπράξεων του δημόσιου με τον ιδιωτικό τομέα προτείνεται ευρέως, αναγνωρίζοντας το μεγάλο κόστος και τη δυσκολία των εγχειρημάτων αυτών, αλλά και την αναγκαιότητά τους για τη διατήρηση ενός τόσο πολύτιμου πολιτιστικού πόρου. Το Συμβούλιο της Ευρώπης (Pickard, 2009), η Ευρωπαϊκή Επιτροπή (European Commission & Directorate-General for Research and Innovation, 2015), το αμερικανικό ινστιτούτο Getty (Macdonald & Cheong, 2014), η Παγκόσμια Τράπεζα (Licciardi & Amirtahmasebi, 2012) όπως και η Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων (Aymerich, 2016) προωθούν την ανάπτυξη τέτοιων συμπράξεων. Ήδη από τις αρχές της δεκαετίας του 1990 το Συμβούλιο της Ευρώπης (Council of Europe, 1991) συνέστησε μέτρα για τη χρηματοδότηση των διατηρητέων μνημείων με τη συμμετοχή του ιδιωτικού τομέα για:

- τη δημιουργία ευνοϊκών θεσμικών και διοικητικών συνθηκών, καθώς και την επεξεργασία στρατηγικών για τη διαχείριση της αποκατάστασης ιστορικών κέντρων,
- τη χρήση των δημόσιων κεφαλαίων προκειμένου να προκληθούν ιδιωτικές επενδύσεις, συμπεριλαμβανομένων των συμπράξεων δημόσιου-ιδιωτικού τομέα. Δηλαδή συνέστησε τη χρήση δημόσιων κεφαλαίων για τη μόχλευση ιδιωτικών πόρων,
- την ελάττωση του ρίσκου των ιδιωτικών επενδύσεων σε διατηρητέα κτήρια και την αύξηση της απόδοσής τους, και
- την προσέλκυση δωρεών.

Στη συνέχεια, προτείνεται η εφαρμογή ενός «μοντέλου» παρέμβασης για την αποκατάσταση των διατηρητέων κτηρίων, το οποίο αξιοποιεί τις συστάσεις του Συμβουλίου της Ευρώπης και των προαναφερόμενων οργανισμών και υιοθετεί το σκεπτικό του ΠΔ 15/1988.

4.1 Το θεσμικό περιβάλλον για την παροχή κρατικών ενισχύσεων

Η Ευρωπαϊκή Ένωση ελέγχει πάντοτε τις όποιες κρατικές ενισχύσεις παρέχονται σε σχέση με θέματα ανταγωνισμού. Όμως, αναγνωρίζει τη σημασία που έχει η προώθηση του πολιτισμού και τον διπλό χαρακτήρα του, που αποτελεί αφενός ένα οικονομικό αγαθό που παρέχει σημαντικές ευκαιρίες για τη δημιουργία πλούτου και απασχόλησης, και αφετέρου φορέα ταυτότητας, αξιών και νοήματος που αντικατοπτρίζουν και διαμορφώνουν τις κοινωνίες.

Με τον Κανονισμό αρ. 733/2-7-2013 προστέθηκε η περίπτωση των ενισχύσεων της πολιτιστικής κληρονομιάς στον Κανονισμό αρ. 994/7-5-1998.¹² Στον Γενικό Απαλλακτικό Κανονισμό αρ. ΕΚ 651/2014 της προγραμματικής περιόδου 2014-2020 καθώς και στον εφαρμοστικό του Κανονισμό αρ. ΕΚ 1588/2015 ορίζονται οι προϋποθέσεις για τις κρατικές ενισχύσεις στον πολιτισμό. Οι ενισχύσεις για τον πολιτισμό και τη διατήρηση της πολιτιστικής κληρονομιάς μετά την υιοθέτηση του νέου απαλλακτικού κανονισμού θεωρούνται ότι συμβιβάζονται με την εσωτερική αγορά κατά την έννοια του άρθρου 107 παρ. 3 στοιχείο (γ) της Συνθήκης Λειτουργίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Απαραίτητη προϋπόθεση είναι η ενίσχυση να χορηγείται –μεταξύ άλλων– για την υλική κληρονομιά, συμπεριλαμβανομένων όλων των μορφών της πολιτιστικής κληρονομιάς και των αρχαιολογικών χώρων, μνημείων, ιστορικών χώρων και κτηρίων, τη φυσική κληρονομιά των χωριών και των αγροτικών τοπίων, μόνο εάν αυτά συνδέονται άμεσα με την πολιτιστική κληρονομιά, ή εάν αναγνωριστούν επισήμως ως πολιτιστική ή φυσική κληρονομιά από τις αρμόδιες δημόσιες αρχές κράτους-μέλους. **Τα διατηρητέα κτήρια στην Ελλάδα αποτελούν επίσημα αναγνωρισμένα στοιχεία πολιτιστικής κληρονομιάς.**

Η κρατική ενίσχυση μπορεί να λάβει τη μορφή επενδυτικών ενισχύσεων, συμπεριλαμβανομένων των ενισχύσεων για την κατασκευή ή την αναβάθμιση της πολιτιστικής υποδομής και λειτουργικών ενισχύσεων.

Για τις επενδυτικές ενισχύσεις, οι επιλέξιμες δαπάνες συνίστανται στο επενδυτικό κόστος σε άυλα και υλικά στοιχεία ενεργητικού, συμπεριλαμβανομένων, μεταξύ άλλων:

- δαπανών για την κατασκευή, την αναβάθμιση, την απόκτηση, τη διατήρηση ή τη βελτίωση των υποδομών, των οποίων η ικανότητα χρησιμοποιείται ανά έτος τουλάχιστον κατά 80% για πολιτιστικούς λόγους.

¹² Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 994/98 του Συμβουλίου, για την εφαρμογή των άρθρων 87 (πρώην 92) και 88 (πρώην 93) της Συνθήκης για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας σε ορισμένες κατηγορίες οριζόντιων κρατικών ενισχύσεων. Συγκεκριμένα, προβλέφθηκε ότι στον τομέα του πολιτισμού και της διατήρησης της πολιτιστικής κληρονομιάς ορισμένα μέτρα που λαμβάνουν τα κράτη-μέλη μπορεί να μην συνιστούν ενίσχυση, διότι δεν πληρούν όλα τα κριτήρια του άρθρου 107 παρ. 1 της ΣΛΕΕ.

- δαπανών για την απόκτηση, συμπεριλαμβανομένης της χρηματοδοτικής μίσθωσης, μεταβίβασης ή φυσικής μετεγκατάστασης της πολιτιστικής κληρονομιάς.
- δαπανών για την προστασία, τη διατήρηση, την αποκατάσταση και την ανάπλαση της υλικής και άυλης πολιτιστικής κληρονομιάς.

Σημειώνεται, τέλος, ότι **η ενίσχυση δεν πρέπει να υπερβαίνει το εκτιμώμενο έλλειμμα χρηματοδότησης του έργου** και η μέγιστη ένταση της ενίσχυσης δεν πρέπει να υπερβαίνει το 100% των επιλέξιμων δαπανών.

4.2 Το προτεινόμενο «μοντέλο» κρατικών ενισχύσεων με ανακυκλώσιμους πόρους

Για την προώθηση του ζητήματος της χρηματοδότησης της αποκατάστασης των διατηρητέων κτηρίων και μνημείων προτείνεται η εφαρμογή ενός «μοντέλου» παροχής κρατικών ενισχύσεων που αποφεύγει μαξιμαλιστικές θεωρήσεις και απαιτήσεις σε ό,τι αφορά τις οικονομικές υποχρεώσεις του κράτους ή των ιδιοκτητών των κτηρίων. Υιοθετεί απολύτως το σκεπτικό του ΠΔ 15/1988 σε ό,τι αφορά τη συμμετοχή του κράτους στο κόστος της αποκατάστασης πάνω από το «εύλογο όριο» δαπάνης. Δεδομένης της –πάντοτε– περιορισμένης δυνατότητας διάθεσης πόρων για τη χρηματοδότηση της αποκατάστασης των διατηρητέων κτηρίων, το προτεινόμενο «μοντέλο» κρατικών ενισχύσεων βασίζεται στην ανάπτυξη και χρήση κρατοοικονομικών μέσων που θα χρησιμοποιούν ανακυκλώσιμους πόρους.

Οι βασικοί συντελεστές του προτεινόμενου «μοντέλου» (Εικόνα 1) είναι ο κρατικός **Φορέας Διαχείρισης Προγράμματος Αποκατάστασης Διατηρητέων Κτηρίων** ή «**Φορέας**», που θα έχει την ευθύνη του σχεδιασμού και της υλοποίησης στρατηγικής για την αποκατάσταση διατηρητέων. Υπό τον έλεγχο του Φορέα, το «**Ταμείο**» θα παρέχει οικονομικές ενισχύσεις προς τον «**Φορέα του Έργου**» που αναλαμβάνει το «**Έργο**» της αποκατάστασης και επανάχρησης κτηρίου (ή κτηρίων), για λογαριασμό Εταιρείας Ειδικού Σκοπού περιορισμένου χρόνου λειτουργίας, στην οποία θα συμμετέχουν ως μέτοχοι οι ιδιοκτήτες των κτηρίων, παραχωρώντας άλλα ιδιοκτησιακά δικαιώματα των ακινήτων τους ή ακόμη εισφέροντας σε είδος τα ακίνητά τους. Οι συντελεστές του «μοντέλου», η αποστολή και οι αρμοδιότητές τους αναλύονται στη συνέχεια.

4.2.1 Κρατικός φορέας

Προτείνεται η ίδρυση ενός κρατικού Φορέα με διπτό σκοπό: τη διαμόρφωση στρατηγικής για την αποκατάσταση διατηρητέων κτηρίων, στην οποία θα συμπεριλαμβάνεται και η διαχείριση προγράμματος αποκατάστασης, εκσυγχρονισμού, ενεργειακής αναβάθμισης και επανάχρησης των διατηρητέων κτηρίων.

Σημειώνουμε εδώ ότι ως **στρατηγική** νοούμε τουλάχιστον ένα **επιχειρησιακό σχέδιο** στο οποίο θα καθορίζονται οι **στόχοι** ενός προγράμματος αποκατάστασης διατηρητέων κτηρίων, που θα πρέπει να είναι συγκεκριμένοι και μετρήσιμοι, συγκεκριμένες πρωτοβουλίες, δράσεις και τα μέτρα που θα πρέπει να αναληφθούν, η προέλευση και δέσμευση των αναγκαίων πόρων, οικονομικών και άλλων, καθώς και ένας «μηχανισμός» εφαρμογής της στρατηγικής.

Η αναποτελεσματικότητα των πρωτοβουλιών που έχουν αναληφθεί έως τώρα, οφείλεται ενδεχομένως και στην έλλειψη εντός τέτοιου Φορέα, ο οποίος ενδείκνυται να είναι αυτόνομος, αλλά υπό την εποπτεία των ΥΠΕΝ, ΥΠΠΟ και πιθανόν του ΥΠΟΙΚ.¹³

Ο Φορέας:

- Θα αναλαμβάνει την **επεξεργασία στρατηγικών παρεμβάσεων για ειδικές κατηγορίες κτηρίων και περιοχές**, σε συνεργασία με περιφερειακές ή δημοτικές αρχές, ή υπουργεία, όταν απαιτείται. Έτσι, θα μπορεί να εξασφαλιστεί ότι η επιλογή των έργων αποκατάστασης διατηρητέων θα υπακούει σε ευρύτερες πολιτικές, έτσι ώστε να δημιουργούνται συνέργειες και ευνοϊκότεροι όροι για την αποκατάστασή τους. Για παράδειγμα, σε περιοχές αστικής ανάπλασης, η στρατηγική παρέμβασης του Φορέα θα πρέπει να είναι εναρμονισμένη με τους στόχους και τις σχετικές δράσεις της.

Ο Φορέας θα μπορούσε να επεξεργαστεί μία ή περισσότερες στρατηγικές χρηματοδότησης, ανάλογα με τον αριθμό των κτηρίων προς αποκατάσταση, τη συγκέντρωσή τους σε περιοχές, την αρχιτεκτονική ή ιστορική αξία των κτηρίων (σύμφωνα άλλωστε με τις απαιτήσεις του ν. 3028/2002), ή την τυχόν ύπαρξη προγραμμάτων **αστικών παρεμβάσεων και αναπλάσεων**. Η προτεραιότητα σε διατηρητέα κτήρια με σχετικά χαμηλό κόστος αποκατάστασης και υψηλή εμπορευσιμότητα θα ήταν επίσης μια επιλογή πολιτικής. Δηλαδή, **το Ταμείο θα μπορούσε να χρηματοδοτήσει, σε μια πρώτη φάση, την αποκατάσταση προνομιούχων κτηρίων λόγω της θέσης τους, που αποτελούν ή θα μπορούσαν να αποτελέσουν τοπόσημα, αλλά και που διαθέτουν εκείνα τα χαρακτηριστικά που αναζητά η αγορά.** Έτσι, πιθανόν θα μετρίαζε την ανάγκη παροχής υψηλών μη επιστρεπτέων κρατικών ενισχύσεων, σε μια πρώτη περίοδο λειτουργίας του, προκειμένου να ενισχυθεί η αποκατάσταση και επανάχρηση μεγαλύτερου αριθμού κτηρίων.

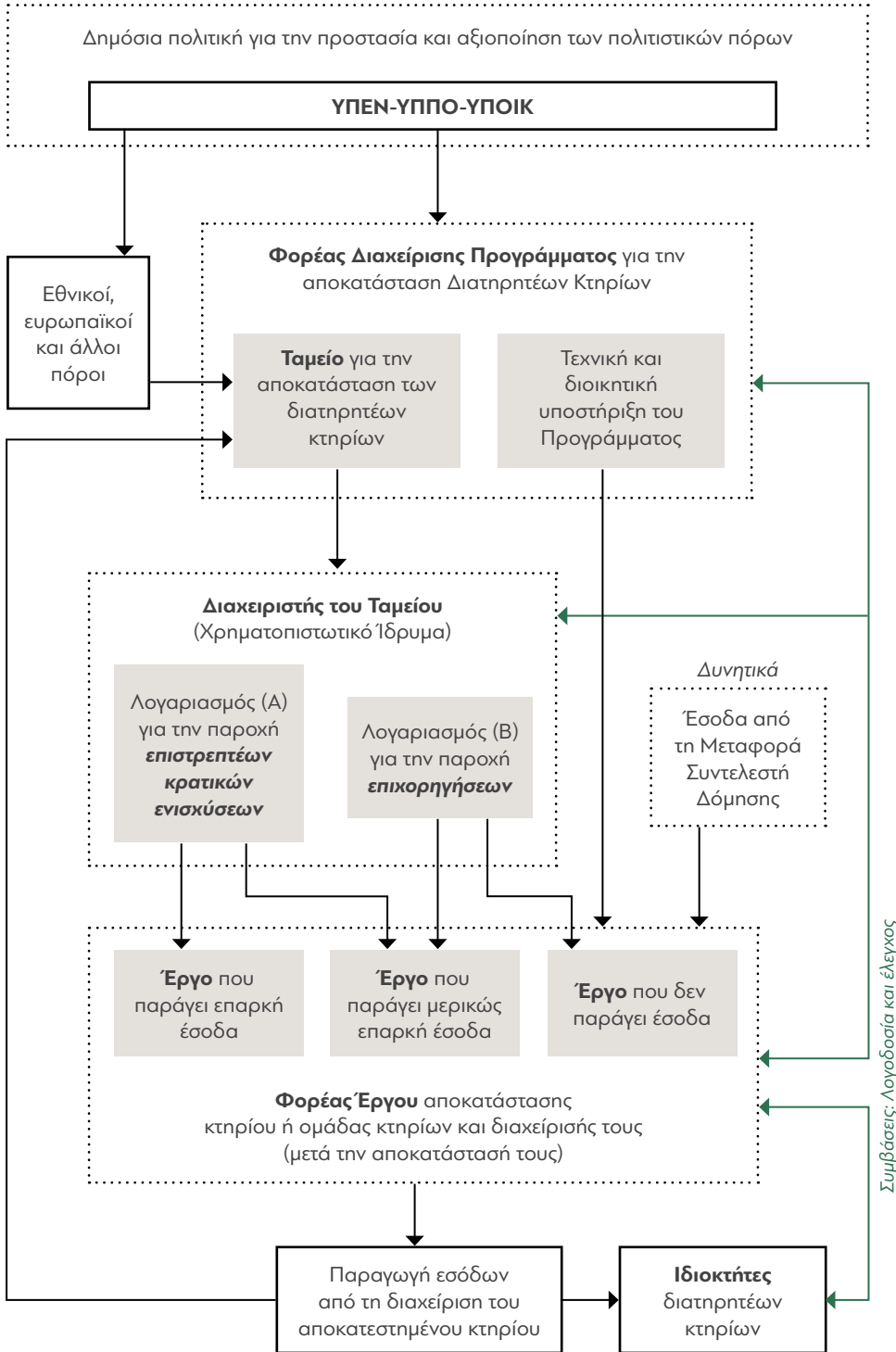
¹³ Πάντοτε, βέβαια, στη δημόσια διοίκηση, η εκκώρση εξουσιών δημιουργεί τριβές, ακόμη και όταν αυτή αποδεδειγμένα δεν είναι σε θέση να τις διαχειριστεί με επιτυχία.

- Θα ελέγχει την **τήρηση της επενδυτικής στρατηγικής του Ταμείου**, η οποία προηγουμένως θα συναποφασίζεται και θα εγκρίνεται από τον Φορέα.

Περαιτέρω, στις αρμοδιότητες του Φορέα θα πρέπει να περιλαμβάνονται, επίσης, κατ' ελάχιστον:

- Η έγκριση των μελετών αποκατάστασης των κτηρίων, η ταχύτατη έκδοση των απαιτούμενων αδειών και ειδικών ρυθμίσεων. Εφόσον η αποκατάστασή τους θα προωθείται από επαγγελματίες Φορείς των Έργων και θα απαιτείται τραπεζικός δανεισμός, κάθε καθυστέρηση θα προκαλεί μείωση της ελκυστικότητας των έργων.
- Ο έλεγχος εφαρμογής της πολιτικής χρηματοδοτήσεων του Ταμείου (βλ. παρ. 4.3.2.).
- Η παροχή τεχνικής βοήθειας που ενδεχομένως χρειαστεί ένα έργο αποκατάστασης.
- Η παροχή συμβουλευτικών υπηρεσιών στους ιδιοκτήτες ακινήτων που προτίθενται να συνάψουν σύμβαση με έναν Φορέα Έργου.
- Ο έλεγχος δανειακών συμβάσεων του Φορέα του Έργου, όταν αυτές συνάπτονται το όνομα της Εταιρείας Ειδικού Σκοπού, που θα εκπροσωπεί τα συμφέροντα των ιδιοκτητών.

Εικόνα 1: Το οργανόγραμμα του προτεινόμενου «μοντέλου» για την αποκατάσταση και επανάχρηση των διατηρητέων κτηρίων



4.2.2 Ίδρυση Ταμείου παροχής κρατικών ενισχύσεων και επιχορηγήσεων

Προτείνεται η ίδρυση «Ταμείου» που θα διαχειρίζεται τους διαθέσιμους δημόσιους πόρους, από τους οποίους θα παρέχονται ενισχύσεις για την υλοποίηση έργων αποκατάστασης διατηρητέων κτηρίων. Οι πόροι αυτοί θα προέρχονται από το ΕΣΠΑ, το Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων, ή άλλα τυχόν ευρωπαϊκά προγράμματα. Το Ταμείο ενδεχομένως θα μπορεί να απορροφά και πόρους προερχόμενους από το Εθνικό Ταμείο Ενεργειακής Απόδοσης που θα προορίζονται για την ενεργειακή αναβάθμιση κτηρίων. Το Ταμείο θα βρίσκεται υπό την εποπτεία του Φορέα σε ό,τι αφορά την πολιτική χρηματοδοτήσεων, αλλά θα πρέπει να διοικείται ανεξάρτητα από αυτόν. Η δημιουργία τέτοιου τύπου Ταμείων προβλέπεται και προωθείται από την Ευρωπαϊκή Ένωση. Σύμφωνα με τους ισχύοντες ευρωπαϊκούς κανονισμούς (ΕΕ 1303/2013, όπως ισχύει), η διαχείριση του Ταμείου πρέπει να ανατίθεται σε χρηματοπιστωτικό ίδρυμα.

Το Ταμείο θα χρηματοδοτεί τα έργα με επιστρεπτές χρηματοδοτήσεις (δάνεια) χαμηλού επιτοκίου, θα μπορεί να παρέχει εγγυήσεις τραπεζικών δανείων (με όρους αγοράς), και μη επιστρεπτές χρηματοδοτήσεις (επιχορηγήσεις). Στόχος του Ταμείου θα είναι, με τις παροχές του, να καθιστά βιώσιμο και επενδυτικά ελκυστικό ένα, άλλως, μη βιώσιμο οικονομικά έργο αποκατάστασης.¹⁴

Η οικονομική διαχείριση του Ταμείου

Το Ταμείο θα διαχειρίζεται δύο λογαριασμούς:

Ο «πρώτος» (Α) λογαριασμός θα χρησιμοποιείται για την παροχή επιστρεπτών χρηματοδοτήσεων (δάνεια χαμηλού επιτοκίου), και ενδεχομένως εγγυήσεις δανείων από εμπορικές τράπεζες για την κάλυψη του κόστους της αποκατάστασης διατηρητέων κτηρίων έως του ύψους του «ευλόγου ορίου», από τον Φορέα του Έργου. Τα δάνεια αυτά θα παρέχονται οριζόντια, ως κίνητρο για την ενεργοποίηση των ιδιοκτητών κτηρίων.

Ο «δεύτερος» (Β) λογαριασμός, θα χρησιμοποιείται για την παροχή μη επιστρεπτών κρατικών ενισχύσεων (επιχορηγήσεων), όταν απαιτείται για την κάλυψη των δαπανών για έργα αποκατάστασης κτηρίων άνω του «ευλόγου ορίου».

Φορέας του Έργου θα πρέπει να είναι εταιρεία εξειδικευμένη στην αποκατάσταση ή τη διαχείριση κτηρίων (βλ. παρ. 4.3.3).

¹⁴ Θα ήταν δυνατόν να δημιουργηθεί ένα Εθνικό Ταμείο, ή και περισσότερα, περιφερειακά ή διαπεριφερειακά: Βορείου Ελλάδος, Αιγαίου και υπόλοιπης Ελλάδος, λόγω των ελεγκτικών αρμοδιοτήτων από το ΥΠΠΟ, τα Υπουργεία Β. Ελλάδος, Αιγαίου, και των σχετικών υπουργείων.

Με χρηματοοικονομικές τεχνικές και με χρήση στοιχείων αγοράς που αφορούν το συνολικό κόστος έργου, καθίσταται δυνατόν να υπολογιστούν:

- το «εύλογο όριο» ύψους της δαπάνης που θα πρέπει να αναλάβει ο ιδιοκτήτης του (σύμφωνα με τα προβλεπόμενα στο ΠΔ 15/1988), και
- το «χρηματοδοτικό κενό», δηλαδή οι κεφαλαιακές ανάγκες που απαιτούνται για την αποκατάσταση του κτηρίου, οι οποίες δεν είναι δυνατόν να καλυφθούν από τα έσοδα που θα προέκυπταν από την επανάχρησή του, και που θα πρέπει να καλυφθούν με κρατική επιχορήγηση από τον λογαριασμό Β, εάν απαιτείται, κατά περίπτωση.

Στις τεχνικές αυτές λαμβάνονται υπόψη το πραγματικό κόστος αποκατάστασης του κτηρίου μετά από την εκπόνηση των αναγκαίων μελετών καθώς και προβλέψεις των εσόδων που μπορεί να αποφέρει η χρήση του για ένα αποδεκτό χρονικό διάστημα που απαιτείται για την απόσβεση της επένδυσης, το οποίο ποικίλει ανάλογα με το κόστος της αποκατάστασης και τα έσοδα που μπορεί να προκύψουν από την εκμετάλλευση του αποκατεστημένου και εκσυγχρονισμένου κτηρίου. **Η επιχορήγηση θα αντιπροσωπεύει τη δαπάνη εκείνη που οφείλει να αναλάβει το κράτος, δηλαδή τη δαπάνη πέραν του «εύλογου ορίου», στο οποίο αναφέρεται η απόφαση αρ. 1099/1987 του ΣτΕ.**

Ιδιωτική χρηματοδότηση

Για την παροχή των επιστρεπτέων κρατικών ενισχύσεων θα **απαιτείται η συγχρηματοδότηση των έργων και από ιδιωτικούς πόρους**, ίδιους του ιδιοκτήτη του κτηρίου ή του Φορέα του Έργου, έτσι ώστε να ελαχιστοποιούνται οι πιθανότητες υλοποίησης μη αποδοτικών έργων αποκατάστασης και επανάχρησης κτηρίων. Οι πόροι αυτοί μπορεί να προέρχονται και από τραπεζικό δανεισμό, από διαφορετικό όμως τραπεζικό φορέα από εκείνον που θα διαχειρίζεται το Ταμείο, κυρίως για λόγους ελέγχου της βιωσιμότητας και διαχείρισης του ρίσκου του έργου. Το γεγονός ότι βασικός χρηματοδότης του έργου είναι ένα κρατικό Ταμείο με εξασφαλισμένους πόρους και υπό τραπεζική διαχείριση, διευκολύνει καθοριστικά την παροχή της υπολειπόμενης –ιδιωτικής– τραπεζικής χρηματοδότησης.

Στο χρηματοδοτικό σχήμα του έργου, ανάλογα με τους σκοπούς και τη χρήση του ακινήτου, είναι δυνατόν να αξιοποιούνται και άλλοι δημόσιοι ή ιδιωτικοί πόροι. **Συνέργειες με άλλες κρατικές ενισχύσεις θα είναι δυνατές, υπό προϋποθέσεις** όπως εκείνες των επενδυτικών νόμων, όταν σε αυτούς προβλέπεται η οικονομική στήριξη συγκεκριμένων δραστηριοτήτων που προβλέπεται να φιλοξενηθούν στα αποκατεστημένα διατηρητέα κτήρια, εφόσον δεν δημιουργούνται ανεπίτρεπτες σωρεύσεις κρατικών ενισχύσεων.

Πέραν των παραπάνω, θα πρέπει να εξεταστεί η παροχή εγγυήσεων από το Ταμείο για τη λήψη τραπεζικών δανείων από τον Φορέα του Έργου, με όρους αγοράς από ιδιωτικές τράπεζες, ή το μέτρο κάποιας επιδότησης του εμπορικού δανείου.

4.2.3 Έργο και φορέας του έργου

Έργο

Ως Έργο νοείται η αποκατάσταση, ο εκσυγχρονισμός, η βελτίωση της ενεργειακής απόδοσης διατηρητέου κτηρίου (ή ομάδας κτηρίων), η επανάχρηση, καθώς και η διαχείριση αυτού για ορισμένο χρονικό διάστημα.

Ο ιδιοκτήτης (ή ιδιοκτήτες) του κτηρίου θα πρέπει να **παραχωρήσει δικαιώματα επί του ακινήτου του** σε Εταιρεία Ειδικού Σκοπού που θα πρέπει να ιδρυθεί με σκοπό την υλοποίηση και διαχείριση του Έργου. Η παραχώρηση στον Φορέα του Έργου θα συμφωνηθεί για ένα χρονικό διάστημα, οπωσδήποτε όχι μικρότερο από τον χρόνο που απαιτείται προκειμένου να αποσβεστεί το κόστος της όλης επιχείρησης ή μεγαλύτερης διάρκειας, έναντι ανταλλάγματος.

Φορέας του Έργου

Επισημαίνεται ότι, σύμφωνα με τις εφαρμοστικές αποφάσεις του κανονισμού αρ. ΕΕ 1303/2013,¹⁵ το προτεινόμενο «μοντέλο» κρατικών ενισχύσεων μπορεί να εφαρμοστεί όταν δικαιούχος των ενισχύσεων είναι δημόσιος ή ιδιωτικός φορέας, αλλά όχι φυσικό πρόσωπο.

Για τον λόγο αυτό, βασικός πυρήνας εφαρμογής και λειτουργίας του προτεινόμενου «μοντέλου» για διατηρητέα κτήρια είναι η ανάληψη του έργου της αποκατάστασης, επανάχρησης και διαχείρισης των κτηρίων από εξειδικευμένες εταιρείες οι οποίες θα επιχειρούν για λογαριασμό της Εταιρείας Ειδικού Σκοπού, και οι οποίες θα πρέπει να αμείβονται διά της επίτευξης ενός αποδεκτού ποσοστού κέρδους από την εκμετάλλευση των κτηρίων.

Κατά συνέπεια, το προτεινόμενο «μοντέλο», για να είναι αποτελεσματικό, θα πρέπει να χρησιμοποιηθεί για την αποκατάσταση είτε μεγάλων διατηρητέων κτηρίων, ή συνόλων κτηρίων ικανής εκμεταλλεύσιμης επιφάνειας, επειδή:

- i) θα μπορούν να δημιουργούνται οικονομίες κλίμακας που θα μετριάζουν το κόστος των έργων και τη διαχείριση των κτηρίων,

¹⁵ Πιθανή η έκδοση νέων αποφάσεων μετά την τροποποίηση του κανονισμού στις 17 Δεκεμβρίου 2023.

- ii) η εξειδικευμένη εταιρεία ως Φορέας του Έργου μπορεί να επιτυγχάνει καλύτερους όρους δανεισμού, καθώς και
- iii) για την υλοποίηση έργων μεγάλης κλίμακας, απαιτούνται εξειδικευμένες εταιρείες, που θα μπορούσαν να διαχειριστούν το Έργο αποδοτικά.

4.2.4 Σύνοψη του μοντέλου

Συνοπτικά, το χρηματοοικονομικό κόστος της αποκατάστασης διατηρητέου κτηρίου θα πρέπει να καλύπτεται ως εξής:

$$\Sigma\text{Κ} = \Delta/\text{Α} + (\Delta/\text{Ε} + \text{ΙΚ}) + \Delta/\text{Ε} + \text{ΕΧ}, \text{ όπου:}$$

- ΣΚ: συνολικό κόστος αποκατάστασης κτηρίου, συμπεριλαμβανομένων του κόστους των μελετών, κόστους ενεργειών επανάχρησης (π.χ. εύρεση και εξασφάλιση μισθωτών/χρηστών), διαχειριστικών και διοικητικών εξόδων, κόστος διαχείρισης και συντήρησης του κτηρίου ως αποπερατωμένου για ορισμένο χρονικό διάστημα), λοιπά κόστη και το οικονομικό όφελος του Φορέα του Έργου.
- Δ/Α: Χαμηλότοκο δάνειο από τον λογαριασμό Α του Ταμείου.
- Δ/Ε: Δάνειο με όρους αγοράς από τον Φορέα του Έργου ή/και,
- ΙΚ: Ίδια κεφάλαια του Φορέα του Έργου (εταιρεία που θα αναλάβει το Έργο), ή/και τον ιδιοκτήτη του ακινήτου.
- ΕΧ: Επιχορήγηση (μη επιστρεπτέα) για την κάλυψη του κόστους αποκατάστασης άνω του «εύλογου ορίου», δυνητικά παρεχόμενη, δηλαδή όταν δεν επαρκεί η χρήση χαμηλότοκων δανείων.

Επισημαίνεται ότι στη συνολική κρατική ενίσχυση που θα λαμβάνει ο ιδιοκτήτης του προς αποκατάσταση κτηρίου συνυπολογίζεται το «χρηματοδοτικό κενό», δηλαδή το ποσό άνω του εύλογου ορίου που θα καλύπτεται με **επιχορήγηση**, και το **όφελος από τα χαμηλά επιτόκια δανεισμού** από το Ταμείο, σε σχέση με εκείνα της αγοράς.

Τα ποσά που θα συγκεντρώνονται από την αποπληρωμή των (χαμηλότοκων) δανείων θα επανεπενδύονται από το Ταμείο σε νέα έργα αποκατάστασης διατηρητέων κτηρίων. Μεσο-μακροπρόθεσμα το πρόγραμμα του Ταμείου θα μπορεί να λειτουργεί με ίδιους, ανακυκλώσιμους πόρους και ενδεχομένως να τροφοδοτεί μερικώς και τον λογαριασμό Β των μη επιστρεπτέων ενισχύσεων, εάν τυχόν επιτύχει πλεόνασμα.

Ο έλεγχος της υλοποίησης και της προόδου των Έργων αποκατάστασης θα γίνεται από το Ταμείο, μέσω του εμπλεκόμενου χρηματοπιστωτικού οργανισμού και των τεχνικών συνεργατών του. Ο Φορέας θα πρέπει να περιορίζεται στον έλεγχο της εφαρμογής της στρατηγικής του, δεδομένου ότι εκείνος θα εγκρίνει τις άδειες δόμησης/αποκατάστασης. Έτσι θα περιορίζεται ο κίνδυνος εκδήλωσης περιπτώσεων αντικρουόμενων συμφερόντων.

4.3 Πλεονεκτήματα από την εφαρμογή του προτεινόμενου μοντέλου

4.3.1 Κίνητρα για τον ιδιοκτήτη διατηρητέου κτηρίου

Τα κίνητρα του ιδιοκτήτη για τη συμμετοχή του στο εγχείρημα είναι τα εξής:

- απαλλάσσεται από οποιαδήποτε ενέργεια που θα απαιτούνταν για την εκπόνηση των αναγκαίων μελετών και την υλοποίηση των έργων,
- δεν απαιτείται να αναλάβει ενέργειες για τη λήψη και διαχείριση των ενισχύσεων που θα παρασχεθούν από το Ταμείο και να εμπλακεί σε γραφειοκρατικές διαδικασίες,
- εξασφαλίζει ικανοποιητική απόδοση από την επανάχρηση του ακινήτου του, που επιτρέπει την απόσβεση του κόστους αποκατάστασης του περιουσιακού του στοιχείου.

Θα πρέπει να σημειωθεί ότι η κρατική επιστρεπτέα ενίσχυση και η τυχόν επιχορήγηση θα πρέπει να αποτιμάται στο συμβόλαιο παραχώρησης του ακινήτου στην Εταιρεία Ειδικού Σκοπού, επειδή ο τελικός δικαιούχος αυτών είναι ο ιδιοκτήτης του ακινήτου. Ο Φορέας του Έργου θα αμείβεται για την επαγγελματική διαχείριση του έργου συνολικά, τη διαχείριση και τη διάθεση κεφαλαίων. Εάν ο ιδιοκτήτης κάνει χρήση του κτηρίου, θα πρέπει να καταβάλει κάποιο τίμημα, το οποίο θα υπολογίζεται με βάση το επιχειρηματικό σχέδιο αποκατάστασης του κτηρίου και σε συμφωνία με τον Φορέα του Έργου.

4.3.2 Γενικά πλεονεκτήματα του μοντέλου

Ειδικότερα, το «μοντέλο»:

α) Προτείνει έναν ευκολότερα διαχειρίσιμο τρόπο χρηματοδότησης προγραμμάτων αποκατάστασης και επανάχρησης διατηρητέων κτηρίων, σε σχέση με τις διαδικασίες που προβλέπονται από το ΠΔ 15/1988,¹⁶ οι οποίες θα ήταν περίπλοκες τόσο σε ό,τι αφορά τη διαχείρισή τους από το

¹⁶ Υπενθυμίζουμε ότι σε ό,τι αφορά το προβλεπόμενο από τον ν. 3028/2002 σχετικό προεδρικό διάταγμα, αυτό δεν έχει ακόμη εκδοθεί.

Δημόσιο, όσο και τον αντικειμενικότερο προσδιορισμό του ύψους και του τρόπου παροχής της κρατικής ενίσχυσης (άνω του «ευλόγου ορίου»). Τις αναθέτει στον ιδιωτικό τομέα, απεμπλέκοντας κατά το δυνατόν τον δημόσιο. Επίσης, αποφεύγονται τυχόν μακροχρόνιες εμπλοκές στη διαδικασία προσδιορισμού της ενίσχυσης, αφού ο ιδιοκτήτης του ακινήτου θα καλείται οικειοθελώς να συμμετάσχει σε ένα πρόγραμμα αποκατάστασης της ιδιοκτησίας του, με συγκεκριμένους και γνωστούς εκ των προτέρων όρους, και στη βάση ενός επιχειρηματικού σχεδίου. Εάν δεν το κάνει, δεν θα μπορεί να επωφεληθεί από τις διαθέσιμες κρατικές ενισχύσεις.

β) Προτείνει κατά το δυνατόν διαφανείς διαδικασίες χορήγησης κρατικής ενίσχυσης προς τους ιδιοκτήτες ή κυρίους των προγραμμάτων αποκατάστασης διατηρητέων κτηρίων, αφού αυτές θα τις διαχειρίζονται και θα τις ελέγχουν δύο τραπεζικοί φορείς: η διαχειρίστρια του Ταμείου, και μια ακόμη ανεξάρτητη εμπορική τράπεζα/-ες, η οποία θα παρέχει δάνεια με όρους αγοράς, υπό όρους που θα έχουν διατυπωθεί επισήμως στην κρατική στρατηγική αποκατάστασης και επανάχρησης διατηρητέων κτηρίων, η οποία θα πρέπει να εκπονηθεί.

γ) Ένα βασικό πλεονέκτημα του προτεινόμενου «μοντέλου» είναι η –κατά το δυνατόν– αποφυγή σπατάλης δημόσιου χρήματος, μέσω του προσδιορισμού του **πραγματικού ελλείμματος χρηματοδότησης ενός Έργου, με βάση τις συνθήκες της αγοράς**, καθώς και ο έλεγχός του από τους δύο χρηματοπιστωτικούς οργανισμούς του προτεινόμενου «μοντέλου», οι οποίοι θα αναλαμβάνουν την ευθύνη για την ακρίβειά του, και το ρίσκο του δανεισμού των έργων, τα οποία θα πρέπει να αποδίδουν έσοδα. Την τελική ευθύνη και τη διαχείριση του ρίσκου την αναλαμβάνει ο Φορέας του Έργου, ο οποίος αναλαμβάνει και την επανάχρηση του κτηρίου και ο οποίος θα πρέπει να επενδύσει και εκείνος ίδια κεφάλαια, ή να βαρύνεται με τον δανεισμό τους. Σε κάποιες περιπτώσεις, βέβαια, θα μπορούσαν να σημειωθούν περιπτώσεις υπερτιμολόγησης έργων ή εκτίμηση χαμηλής βιωσιμότητας έργου χωρίς κρατική ενίσχυση, προκειμένου να αυξηθεί η κρατική ενίσχυση ή η επιχορήγηση, αλλά τέτοιες περιπτώσεις θα μπορούσαν να ελαχιστοποιηθούν με τους κατάλληλους ελέγχους.

δ) Προωθεί μια βιώσιμη λύση στα προβλήματα της διαθεσιμότητας πόρων και του κόστους δανεισμού, και προκαλεί τη μόχλευση ιδιωτικών πόρων: τραπεζικών, του κυρίου του έργου, και ενδεχομένως ιδίων πόρων του ιδιοκτήτη, εάν επιθυμεί να διαθέσει. Δηλαδή, μπορεί να επιτυγχάνεται μόχλευση ιδιωτικών πόρων με δημόσιους, αλλά και μόχλευση δημόσιων πόρων με ιδιωτικούς, πολλαπλασιάζοντας έτσι τη δραστηριότητα και αποδοτικότητα των δημόσιων πόρων που θα διατεθούν. Η καταβολή των κρατικών ενισχύσεων μέσω του Ταμείου γίνεται από την έναρξη του έργου, και όχι με την ολοκλήρωσή του, και την επανάχρηση του κτηρίου (όπως προβλέπει το ΠΔ 15/1988), δίνοντας λύση στην εξεύρεση κεφαλαίων από τον Φορέα του Έργου.

ε) **Συνδέει υποχρεωτικά την παροχή κρατικών ενισχύσεων με την ένταξη των κτηρίων στην παραγωγική διαδικασία**, αφού προϋπόθεση για την ενίσχυση της αποκατάστασης των κτηρίων είναι η επανάχρησή τους, όπως προτείνουν όλοι οι διεθνείς οργανισμοί, αλλά και το ΠΔ 15/1988.

στ) **Το κεφαλαιακό κόστος από την ενδεχόμενη λειτουργία του «μοντέλου» για το κράτος θα είναι σημαντικά χαμηλότερο σε σχέση με μια πρακτική επιχορηγήσεων ή αδιάκριτης παροχής χαμηλότοκων δανείων, ή φορολογικών ελαφρύνσεων.** Επισημαίνεται επίσης ότι, το ύψος του ΦΠΑ είναι εξαιρετικά σημαντικό και επιβαρυντικό για κάθε έργο αποκατάστασης διατηρητέου. Η τυχόν απαλλαγή του έργου από αυτό θα αποτελούσε ένα ισχυρό κίνητρο, εάν η παραοικονομία στις κατασκευές δεν ήταν εκτεταμένη. Η διαχείριση των επιστροφών ΦΠΑ ενδεχομένως να ήταν προβληματική, ενώ παράλληλα, τα υπόλοιπα διοικητικά και διαχειριστικά θέματα, καθώς και η διαθεσιμότητα κεφαλαίων θα παρέμεναν.

ζ) Στα πλεονεκτήματα του προτεινόμενου «μοντέλου» συγκαταλέγεται επίσης η **επιλεξιμότητα του συνόλου σχεδόν των έργων και των μελετών.** Αυτό οδηγεί στην απόδοση του συνόλου του Φόρου Προστιθέμενης Αξίας στο κράτος, αφού αυτός αποτελεί επιλέξιμη δαπάνη, και άρα μη δεκτική απόκρυψης. Σε κάποιες περιπτώσεις, οι επιστροφές ΦΠΑ ενδέχεται να είναι υψηλότερες από τη μη επιστρεπτέα κρατική ενίσχυση, χωρίς να υπολογίζονται και τα **παράπλευρα φορολογικά οφέλη για το κράτος** (π.χ. φορολογία εισοδήματος εργαζομένων, κλπ.) και οι γενικότερες θετικές επιπτώσεις στις οικονομικές δραστηριότητες και την εικόνα της πόλης. Ειδικά για την υλοποίηση έργων αποκατάστασης υψηλού κόστους και μεγάλων κεφαλαιακών αναγκών, το προτεινόμενο μοντέλο ίσως είναι η μόνη ενδεικνυόμενη λύση.

η) Τέλος, θα πρέπει να υπογραμμιστούν οι **ιδιαίτερες δυνατότητες εφαρμογής του «μοντέλου» χρηματοδότησης της αποκατάστασης διατηρητέων κτηρίων στις περιπτώσεις των παραδοσιακών οικισμών** χαρακτηρισμένων βάσει του ν. 1577/1985 όπως ισχύει, ή εγκαταλελειμμένων, μικρών και φθινόντων οικισμών που υπάγονται στις διατάξεις του άρθρου 18 του ν. 4280/2014, για τους οποίους μπορούν να εκπονούνται και να θεσμοθετηθούν Ειδικά Σχέδια Περιβαλλοντικής Αναβάθμισης και Ανάπτυξης (ΕΣΠΕΡΑΑ). Θα πρέπει πάντως να σημειωθεί ότι, προκειμένου να ελαχιστοποιηθεί ο επενδυτικός κίνδυνος των παρεμβάσεων, και άρα το κόστος τους, και κατά συνέπεια να επιτευχθεί το μέγιστο δυνατό αποτέλεσμα. **Θα ήταν επωφελές ένα πρόγραμμα αποκατάστασης των διατηρητέων κτηρίων να αποτελεί μέρος ενός γενικότερου, συνεκτικού και καλά οργανωμένου προγράμματος αναζωογόνησης των οικισμών, που θα περιλαμβάνει και άλλες συμπληρωματικές δράσεις.** Απαραίτητο στοιχείο ενός τέτοιου προγράμματος θα πρέπει να είναι, επίσης, και η ενδεικνυόμενη κάθε φορά πολεοδομική οργάνωση του οικισμού, σε επίπεδο χρήσεων γης, όταν απαιτείται. Ένα τέτοιο εγκεκριμένο σχέδιο θα δημιουργούσε συνθήκες ασφάλειας

δικαίου σε ό,τι αφορά τις χρήσεις γης, ενώ επίσης, θα προστάτευε και τον οικισμό από τυχόν υπέρμετρη ανάπτυξη κάποιων δραστηριοτήτων, κατά κανόνα τουριστικών, στον βαθμό που αυτό δεν θα ήταν επιθυμητό από την τοπική κοινωνία.

Θέματα αποτελεσματικότητας μιας πολιτικής παροχής «οριζόντιων» επιχορηγήσεων για την αποκατάσταση διατηρητέων κτηρίων

Με την ανάπτυξη ενός συστήματος παροχής επιχορηγήσεων (μη επιστρεπτέων ενισχύσεων), όπου το κράτος θα κάλυπτε το σύνολο της δαπάνης αποκατάστασης των διατηρητέων κτηρίων, θα επιτυγχάνονταν η αποκατάσταση μικρού αριθμού διατηρητέων κτηρίων, και όχι, οπωσδήποτε, η επανάχρησή τους.

Επίσης, μια πολιτική παροχής επιχορηγήσεων και η χωρίς «αντικειμενικά» και «διαφανή» κριτήρια επιλογή των κτηρίων των οποίων η αποκατάσταση θα χρηματοδοτείται, έστω και μέσω ανοικτής πρόσκλησης, **θα μπορούσε εύκολα να οδηγήσει σε σπατάλη πόρων, αλλά και συμπτωμάτων επιλεκτικής αντιμετώπισης περιπτώσεων διατηρητέων κτηρίων.**

Οπωσδήποτε, πάντως, με μια τυχόν αδιάκριτη, ή με ασαφείς όρους και κριτήρια, διάθεση επιχορηγήσεων ή ακόμη και χαμηλότοκων δανείων με τη χρήση δημόσιων πόρων, όπως για παράδειγμα πόροι του ΕΣΠΑ ή του Ταμείου Ανάκαμψης, παραβλέπεται η αρχή που διαπνέει το ΠΔ 15/1988, δηλαδή η παροχή κρατικών ενισχύσεων που θα καλύπτουν το χρηματοδοτικό κενό του κόστους αποκατάστασης, ενώ επίσης, τίθενται ενδεχομένως θέματα μη επιτρεπόμενων κρατικών ενισχύσεων.

5. Προϋποθέσεις για την επιτυχή εφαρμογή του προτεινόμενου «μοντέλου» παρέμβασης

Το προτεινόμενο «μοντέλο» βασίζεται στη συνταγματική αρχή της αναλογικότητας και στην έννοια της κοινωνικής δικαιοσύνης. **Βασίζεται όμως επίσης στη λειτουργία της αγοράς και τη χρήση ΣΔΙΤ. Η συνθήκη της αγοράς ορίζει και τα όρια εφαρμογής του μοντέλου:**

α) Τα κτήρια των οποίων η αποκατάσταση θα ενισχυθεί, θα πρέπει να ενδιαφέρουν τους δυνητικούς χρήστες τους, δηλαδή να είναι ελκυστικά για την αγορά, ως αποκατεστημένα, εκσυγχρονισμένα και ενεργειακά αποδοτικά. Εάν δεν υπάρχει ζήτηση για την επανάχρησή τους, το μοντέλο δεν μπορεί να λειτουργήσει. Σε κάποιες τέτοιες περιπτώσεις, η ζήτηση μπορεί να προκληθεί μέσω της αναβάθμισης της περιοχής των κτηρίων, με αστική ανάπλαση, εάν θα πρέπει να αντιμετωπισθούν και άλλα θέματα στην περιοχή.

Οποσδήποτε, βέβαια, θα πρέπει να παρέχεται **πλήρης κρατική επιχορήγηση** σε περιπτώσεις ιδιωτικών κτηρίων υψηλής αρχιτεκτονικής και ιστορικής αξίας (π.χ. μνημεία) που δεν μπορούν να παράγουν έσοδα.

β) Για την επιτυχή εφαρμογή ενός προγράμματος αποκατάστασης και επανάχρησης διατηρητέων κτηρίων και μνημείων απαιτείται η ίδρυση και οργάνωση του κατάλληλου κρατικού Φορέα που θα αναλάβει τη διαχείριση του προγράμματος και ίσως την εφαρμογή μιας ευρύτερης πολιτικής για τα διατηρητέα κτήρια και τα μνημεία.

γ) Όπως αναφέρθηκε, παρά την εξαιρετική προσέγγιση του θέματος της κατανομής των βαρών για την αποκατάσταση και επανάχρηση των διατηρητέων κτηρίων, το ΠΔ 15/1988, παρουσιάζει αδυναμίες στην εφαρμογή του, οι οποίες θα πρέπει να διευθετηθούν (κεφ. 3.2). Περαιτέρω, στο πλαίσιο της αναγκαίας ενοποίησης των θεσμικών πλαισίων των δύο υπουργείων, χρήσιμη θα ήταν η **επίλυση θεμάτων αδειοδότησης και διαδικασιών αποκατάστασης κτηρίων που οφείλονται στην ύπαρξη δύο θεσμικών πλαισίων σε ισχύ (ΥΠΕΝ και ΥΠΠΟ), προκειμένου να αποφεύγεται η διαδικασία διπλής**

αδειοδότησης για τα κτήρια που είναι χαρακτηρισμένα και διατηρητέα και μνημεία, οπωσδήποτε χωρίς αυτό να επιφέρει εκπτώσεις στην ποιότητα της αποκατάστασής τους. **Αλλά ακόμη και εάν αυτή δεν επιτευχθεί, απαιτείται επέκταση της εφαρμογής των διατάξεων του ΠΔ 15/1988 και για τα κτήρια χαρακτηρισμένα ως μνημεία από το ΥΠΠΟ**, όπως ορθά προβλέπει ο ν. 3028/2002. Το θέμα της αλλαγής και προσαρμογής των πολεοδομικά ορισμένων χρήσεων των διατηρητέων κτηρίων στις σύγχρονες ανάγκες, αποτελεί επίσης ένα θεσμικό θέμα προς διευθέτηση.

δ) Το θέμα της πολυιδιοκτησίας των κτηρίων αποτελεί ίσως το κρισιμότερο θέμα για την αποκατάσταση και επανάχρηση των διατηρητέων κτηρίων. Το πρόβλημα περιπλέκεται περισσότερο όταν ως συνιδιοκτήτες κτηρίων εμφανίζονται φυσικά και νομικά πρόσωπα, ιδρύματα, δημόσιοι φορείς, κλπ. Το νομικό καθεστώς περί συνιδιοκτησίας αποτελεί εμπόδιο για την υλοποίηση πολιτικών παρέμβασης σε διατηρητέα κτήρια σε χρήση, εγκαταλειμμένα ή κενά, που χρήζουν αποκατάστασης ή ανακαίνισης, όπως άλλωστε αναγνωρίζεται και στο ΠΔ 15/1988. Το θέμα έχει μελετηθεί από νομικής και επιχειρησιακής απόψεως, αλλά δεν μπορεί να αποτελέσει αντικείμενο ενδελεχούς ανάπτυξης σε αυτό το κείμενο πολιτικής. Τόσο το Σύνταγμα, όσο και οι νόμοι, επιτρέπουν την ανάληψη πρωτοβουλιών για την επίλυση του θέματος της πολυιδιοκτησίας κτηρίων, με νομοθετικές ρυθμίσεις που ήδη εφαρμόζονται εδώ και πολλές δεκαετίες, σε άλλες περιπτώσεις. Για την επίλυσή του, απαιτείται πολιτική βούληση για την ανάληψη πρωτοβουλιών προς όφελος τόσο του δημοσίου, όσο και του ατομικού συμφέροντος των ιδιοκτητών διατηρητέων κτηρίων.

ε) Το όλο σύστημα ή «μοντέλο» κρατικών ενισχύσεων με ΣΔΙΤ που προτείνεται εδώ, αλλά βέβαια και οποιοδήποτε άλλο σύστημα ή πρόγραμμα αποκατάστασης και επανάχρησης των διατηρητέων κτηρίων, **θα πρέπει να αποτελεί μέρος μιας γενικότερης και συνεκτικής πολιτικής** για τη διατήρηση της ακίνητης πολιτιστικής κληρονομιάς, η οποία δεν θα σκοπεύει μόνο στη διατήρησή της, αλλά στην ενεργό συμμετοχή της στην οικονομική και κοινωνική ζωή του τόπου. Σε πολλές περιπτώσεις, ένα πρόγραμμα για την αποκατάσταση των διατηρητέων θα μπορούσε να αποτελεί συστατικό ενός ευρύτερου προγράμματος αστικής αναγέννησης αστικών περιοχών ή οικισμών, όπως προαναφέρθηκε (παρ. 4.3.2.η).

στ) Τέλος, θα ήταν χρήσιμο να σημειωθεί ότι ο θεσμός της Μεταφοράς Συντελεστή Δόμησης αποτελεί ένα ιδιαίτερα χρήσιμο μέσο για την αποζημίωση των ιδιοκτητών διατηρητέων κτηρίων. Η ενεργοποίησή του επιχειρείται εκ νέου με τον ν. 4495/2017 όπως τροποποιήθηκε με τον ν. 4759/2020, και πιθανόν να είναι επιχειρησιακός σε μερικά χρόνια (Τριανταφυλλόπουλος, 2023). Εντούτοις, η **αποζημίωση των ιδιοκτητών με Μεταφορά Συντελεστή Δόμησης, αν και θα μετρίαζε το κόστος αποκατάστασης των διατηρητέων κτηρίων, δεν συνδέεται με την αποκατάστασή τους.** Έτσι, ένας ιδιοκτήτης

κτηρίου μπορεί να αποζημιωθεί για τους περιορισμούς που επιβάλλονται στην ιδιοκτησία του λόγω της κήρυξής της ως διατηρητέας, αλλά το κτήριο να μην αποκατασταθεί και να καταρρεύσει. Οποσδήποτε, η αποζημίωση λόγω πολεοδομικών βαρών δεν μπορεί να σχετίζεται αναγκαστικά με το οικονομικό βάρος της αποκατάστασης ενός κτηρίου. Αλλά, εάν δεν υπάρχει πρόθεση και δεν επιτυγχάνεται η αποκατάσταση του κτηρίου από τον ιδιοκτήτη του, ίσως δεν αποκτά πλήρες νόημα και η αποζημίωσή του. Κατά συνέπεια, **η Μεταφορά Συντελεστή Δόμησης θα πρέπει να αποτελεί μέρος μιας ολοκληρωμένης πολιτικής χρηματοδότησης της αποκατάστασης των διατηρητέων κτηρίων**, όπως άλλωστε και το προτεινόμενο «μοντέλο» στο παρόν κείμενο.

6. Επίλογος

Το θέμα της αποκατάστασης και επανάχρησης των διατηρητέων κτηρίων δεν είναι δυνατόν να επιλυθεί άμεσα συνολικά, να επιτευχθεί δηλαδή η αποκατάσταση και επανάχρηση του συνόλου ή έστω ενός σημαντικού αριθμού κτηρίων σε ορατό χρονικό ορίζοντα. Εντούτοις, είναι δυνατόν να αναληφθούν συντονισμένες πρωτοβουλίες προς την κατεύθυνση μιας αποδεκτής διευθέτησης των κύριων νομικών, οικονομικών και διαχειριστικών θεμάτων που έως τώρα αποτελούν ανασταλτικούς παράγοντες στην υλοποίηση των παρεμβάσεων για την αποκατάσταση και επανάχρηση όσο το δυνατόν περισσότερων διατηρητέων κτηρίων.

Η τυχόν εφαρμογή αυτής της πρότασης εκτιμάται ότι θα μπορούσε να συνεισφέρει σημαντικά στην προώθηση του ζητήματος της αποκατάστασης των κτηρίων, με την αξιοποίηση των διαθέσιμων κρατικών πόρων για την πρόκληση μοχλεύσεων ιδιωτικών κεφαλαίων. Έτσι, θα μπορούσε να αποφευχθεί η διάθεση των -πάντοτε περιορισμένων- πόρων με επιχορηγήσεις ή άλλα μέτρα, που οδηγεί στην αποκατάσταση μικρού αριθμού κτηρίων σε σχέση με τις ανάγκες. Είναι, επίσης, δεδομένο ότι για την εφαρμογή της συγκεκριμένης πρότασης θα απαιτούνταν οπωσδήποτε λεπτομερέστερες προσεγγίσεις επιμέρους θεμάτων και προσαρμογές, ενώ είναι βέβαιο ότι στην πράξη θα εμφανιστούν και άλλα, απρόβλεπτα ζητήματα προς αντιμετώπιση.

Εάν δεν θεωρείται ρεαλιστικό, εφικτό, ηθικό και νόμιμο ίσως, να απαιτηθεί η κάλυψη των δαπανών αποκατάστασης των ιδιωτικών αλλά και δημόσιων διατηρητέων κτηρίων αποκλειστικά με δημόσιες επιχορηγήσεις, που θα στερούσαν δημόσιους πόρους από άλλα έργα και δράσεις προς όφελος κάποιων ιδιοκτητών κτηρίων, τότε θα πρέπει να αναζητηθούν και να χρησιμοποιηθούν νέα μέσα και μηχανισμοί για την προσέλκυση και ενίσχυση ιδιωτικών πρωτοβουλιών γι' αυτό τον σκοπό.

Αναγνωρίζεται ότι η πρόταση που διατυπώνεται στο παρόν κείμενο δεν φιλοδοξεί να λύσει το σύνολο των προβλημάτων που αφορούν την αποκατάσταση και επανάχρηση διατηρητέων κτηρίων και απαιτεί τη δημιουργία των κατάλληλων δημόσιων δομών για τη διαχείριση ενός προγράμματος για την αποκατάσταση των κτηρίων. Εκτέθηκαν όμως συνοπτικά τα βασικά στοιχεία ενός «μοντέλου» σύμπραξης του δημόσιου με τον ιδιωτικό τομέα

(ιδιοκτήτες κτηρίων/επιχειρήσεις), που θα μπορούσε να λειτουργήσει προς την κατεύθυνση της παροχής κρατικών ενισχύσεων με στόχο τη δημιουργία επενδυτικών ευκαιριών στην αποκατάσταση και επανάχρηση των διατηρητέων κτηρίων, με τελικούς ωφελούμενους τόσο τους ιδιοκτήτες τους όσο και τις επιχειρήσεις, επιφέροντας ταυτόχρονα σημαντικά οφέλη για το κοινωνικό σύνολο και τους ιδιοκτήτες των διατηρητέων κτηρίων των οποίων η παρουσία απαξιώνεται.

Οπωσδήποτε, η αποτελεσματικότητα μέτρων και παρεμβάσεων δεν είναι δυνατόν να αξιολογηθεί επαρκώς *a priori*, και θα πρέπει να κριθεί στην πράξη, με την υλοποίηση πιλοτικών προγραμμάτων. Εκτιμούμε όμως ότι, σε κάθε περίπτωση, θα πρέπει να υπάρχει η πολιτική βούληση για:

α) Τη διαμόρφωση μιας ολοκληρωμένης και βιώσιμης πολιτικής για τα διατηρητέα κτήρια και μνημεία, με την επεξεργασία συγκεκριμένων και ολοκληρωμένων στρατηγικών, μέτρων και δράσεων για την ταυτόχρονη προστασία και αξιοποίηση της πολιτιστικής κληρονομιάς της χώρας.

β) Την προώθηση όλων των αναγκαίων θεσμικών μεταρρυθμίσεων για την επίτευξη διοικητικής ευελιξίας για τη διευκόλυνση των παρεμβάσεων σε διατηρητέα κτήρια, καθώς και την ενίσχυση αυτών από το κράτος.

γ) Τη διάθεση δημόσιων ή/και ευρωπαϊκών κεφαλαίων τόσο για την παροχή επιστρεπτέων δανείων με ευνοϊκούς όρους ως κρατικές ενισχύσεις, όσο και επιπλέον (σωρευτικά) μη επιστρεπτέων επιδοτήσεων (όταν απαιτείται), ως εκπλήρωση της υποχρέωσης του κράτους για τη συμμετοχή του στο κόστος της διατήρησης της εθνικής πολιτιστικής κληρονομιάς, που επιβάλλουν το Σύνταγμα και το ισχύον θεσμικό πλαίσιο.

Σε κάθε άλλη περίπτωση, είναι πιθανή η ατέρμονη συνέχιση των συζητήσεων για τη διατήρηση και προστασία των διατηρητέων κτηρίων και μνημείων της χώρας, η παροδική ανάληψη ή ενίσχυση σημειακών έργων και δράσεων από το κράτος, ενώ το μεγαλύτερο μέρος των κτηρίων αυτών θα συνεχίσουν να εγκαταλείπονται, να καταρρέουν και να δημιουργούν συνθήκες υποβάθμισης στις πόλεις.

Βιβλιογραφικές αναφορές

Andrew, A., & Pitt, M. (2000) Asset valuation of specialized public sector listed buildings by depreciated replacement cost. *Journal of Property Investment and Finance* 18(6), pp. 627-636.

Arfa F. H., Zijlstra H., Lubelli B., & W. Quist (2022) Adaptive Reuse of Heritage Buildings: From a Literature Review to a Model of Practice. *The Historic Environment: Policy & Practice*, 13:2, pp. 148-170.

Asabere, P.K., G. Hachey and S. Grubaugh (1989) Architecture, Historic Zoning, and the Value of Homes. *Journal of Real Estate Finance and Economics*, 2, pp. 181-195.

Benhamou, F. (2011) Heritage, in R. Towse, *A handbook of Cultural Economics*, second edition. Elgar Publishing, pp. 255-262.

Βλαντού, Α., & Κουδούνη, Α. (2016) Προστασία διατηρητέων κτηρίων και συνόλων. Προβλήματα διαχείρισης και αναγκαίες αναδιαρθρώσεις. *Νόμος και Φύση*.

Bullen, P.A. & Love, P.E.D. (2011) Adaptive reuse of heritage buildings. *Structural Survey*, 29(5), pp. 411-421.

Γκανασούλης, Γ., & Ξυντάρης, Α. (2010) *Μέτρα και κίνητρα προστασίας της αρχιτεκτονικής κληρονομιάς*. ΥΠΕΚΑ, Αθήνα (μη δημοσιευμένη μελέτη).

Γκανασούλης, Γ. (2014) Παραδοσιακοί οικισμοί και κτήρια. Προβλήματα θεσμικού πλαισίου και εφαρμογής πολιτικών προστασίας. *Συνέδριο «Περιβάλλον-Δημόσιες Συμβάσεις» της ΕΕΔΙΠΟΧ, Ναύπλιο, 10-12 Οκτωβρίου 2014*.

Clausse, G. (2013) *Funding sources for preserving Cultural Heritage Monuments and Sites. The specific case of the "7 Most Endangered" Initiative by EIB-I and Europa Nostra*. European Investment Bank Institute, Luxembourg.

Cooling, P. (1990) Owning a listed building - an honour or a chore? *Property Management*, 8(4), pp. 314-319.

Coulson, N.E., & Leichenko, R.M. (2001) The Internal and External Impact of Historical Designation on Property Values. *The Journal of Real Estate Finance and Economics*, 23, pp. 113-124.

Council of Europe (1991) *Recommendation No R(91)6 of the Committee of Ministers to member states on measures likely to promote the funding of the conservation of the architectural heritage*. Ανακτήθηκε από: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=0900001680506058.

Ebbe, K. (2009) Infrastructure and Heritage Conservation: opportunities for Urban Revitalization and Economic Development. *Directions in Urban Development*, 48019, World Bank, Urban Development Unit.

European Commission & Directorate-General for Research and Innovation (2015) *Getting cultural heritage to work for Europe. Report of the Horizon 2020 Expert Group on Cultural Heritage*. Publications Office. Ανακτήθηκε από: <https://www.kowi.de/Portaldata/2/Resources/horizon2020/coop/H2020-Report-Expert-Group-Cultural-Heritage.pdf>.

Frey, B.S. (1997), The Evaluation of Cultural Heritage. Some Critical Issues, in M. Hutter, & I. Rizzo (eds), *Economic Perspectives on Cultural Heritage*. London: Macmillan Press.

Frey, B.S. (2007) Evaluating Cultural Property: the Economic Approach. *International Journal of Cultural Property*, 6, pp. 231-246.

ICOMOS (2011) *The Paris Declaration on heritage as a driver of development*. UNESCO.

Licciardi, G. & Amirtahmasebi, R. (eds). (2012) *The economics of Uniqueness. Investing in Historic City Cores and Cultural Heritage Assets for Sustainable Development*. International Bank for Reconstruction and Development/ The World Bank, Washington DC.

Macdonald, S., & Ceong, C. (2014) *The Role of Public-Private Partnerships and the Third Sector in Conserving Heritage Buildings, Sites, and Historic Urban Areas*. J. Paul Getty Trust & The Getty Conservation Institute, Los Angeles.

McCleary, R. (2005) *Financial Incentives for Historic Preservation: An International View* (MSc Thesis). University of Pennsylvania in Partial Fulfillment of the Requirements for the Degree of Master of Science in Historic Preservation. Ανακτήθηκε από: <https://repository.upenn.edu/entities/publication/c91ae14c-7280-4ae7-a9db-38bac0bc5c67>.

Mossetto, G. (1994) The economic dilemma of heritage preservation, in A. Peacock and I. Rizzo (eds), *Cultural Economics and Cultural Policies*. Kluwer Academic Publishers, Dordrecht.

Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας (2014). *Διερεύνηση και πρόταση θεσμοθέτησης μηχανισμών και κινήτρων για την αναβάθμιση του κτηριακού αποθέματος στην ευρύτερη περιοχή ανάπτυξης της οδού Πανεπιστημίου*. Ερευνητικό πρόγραμμα, Τμήμα Μηχανικών Χωροταξίας, Πολεοδομίας και Περιφερειακής Ανάπτυξης (ΤΜΧΠΠΑ), Ενδιάμεσο Παραδοτέο, Βόλος.

Pickard, R., & Pickerill, T. (2002a) Conservation finance 1: support for historic building. *Structural Survey*, 20(2), pp. 73-77(5).

Pickard, R., & Pickerill, T. (2002b) Conservation finance 2: area-based initiatives and the role of foundations, funds and non-profit agencies. *Structural Survey*, 20(4), pp. 112-116(5).

Pickard, R. (1993) The need for listed building consent. *Property Management*, 11(3), pp. 207-215.

Pickard, R. (2009) *Funding the architectural heritage: A guide to policies and examples*. Council of Europe, Strasbourg.

Slater, L. (1989) Listed Buildings – problems for the commercial user. *Facilities*, 7(11), pp. 6-7.

Shiple, R. (2006) Does Adaptive Reuse Pay? A Study of the Business of Building Renovation in Ontario, Canada. *International Journal of Heritage Studies*, 12, pp. 505-520.

Smith, J. (2005) Cost budgeting in conservation management plans for heritage buildings. *Structural Survey*, 23(2), pp. 101-110.

TEGoVA (2020) *European Valuation Standards 2020*. The European Group of Valuers' Associations, Brussels.

Τριανταφυλλόπουλος, Ν. (2023) Μεταφορά Συντελεστή Δόμησης (Ν. 4495/2017): Ικανοποιείται η συνταγματική επιταγή για τη δίκαιη αποζημίωση των ιδιοκτητών «ακινήτων προσφοράς»; *Περιβάλλον και Δίκαιο*, 3(2023), σελ. 362-377.



diaNEOsis



dianeosis_org



diaNEOsis



diaNEOsis



diaNEOsis

διαNEOsis

ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΣ ΕΡΕΥΝΑΣ & ΑΝΑΛΥΣΗΣ