

Διατηρητέα κτήρια: η νομική και οικονομική βάση της υποχρέωσης παροχής κρατικών ενισχύσεων για την αποκατάσταση και επανάχρησή τους

Νικόλαος Τριανταφυλλόπουλος
Επίκουρος Καθηγητής, Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας
Τμήμα Μηχανικών Χωροταξίας, Πολεοδομίας και Περιφερειακής Ανάπτυξης
Πεδίο Άρεως, 38334 Βόλος,
e-mail: ntriant@uth.gr

Περίληψη

Με την κύρωση από το Ελληνικό Κράτος της Σύμβασης της Γρανάδας, η έννοια της προστασίας των διατηρητέων κτηρίων και μνημείων απέκτησε διττή έννοια: πρώτον, αφορά την αποσόβηση του κινδύνου εξαφάνισής τους, και δεύτερον, την προσαρμογή τους σε σύγχρονες χρήσεις. Το πρώτο έχει αντιμετωπισθεί, σε σημαντικό βαθμό, από το ελληνικό κράτος. Το δεύτερο όμως, που απαιτεί τη χρηματοδότηση της αποκατάστασης διατηρητέων κτηρίων από το κράτος, παραμένει πάντοτε ένα ακανθώδες ζήτημα. Έως σήμερα δεν έχουν δοθεί λύσεις με ικανοποιητικά αποτελέσματα, και το θέμα αυτό δεν είναι δυνατόν να επιλυθεί εάν δεν προσεγγισθούν ταυτόχρονα τόσο τα θεσμικά, όσο και τα οικονομικά και διοικητικά θέματα που εντοπίζονται. Στην παρούσα εργασία, αρχικά επιχειρείται η ανάλυση της νομικής και οικονομικής βάσης του θεσμικού πλαισίου που ορίζει τις υποχρεώσεις του δημοσίου σχετικά με την ήδη θεσμοθετημένη υποχρέωση συμμετοχής του στη δαπάνη αποκατάστασης των διατηρητέων κτηρίων. Στη συνέχεια, προτείνεται ένα «μοντέλο» κρατικών ενισχύσεων που θα μπορούσε να προωθήσει σε σημαντικό βαθμό την επίλυση του ζητήματος της αποκατάστασης και επανάχρησης των ιδιωτικών και δημόσιων διατηρητέων κτηρίων ή συνόλων, και να προκαλέσει τη μόχλευση ιδιωτικών πόρων για το σκοπό αυτό.

Λέξεις κλειδιά: αποκατάσταση διατηρητέων κτηρίων, επανάχρηση, χρηματοδότηση, κρατικές ενισχύσεις

Σεπτέμβριος 2017

1. Εισαγωγή

Το δομημένο πολιτιστικό περιβάλλον αναγνωρίζεται ως ένα πολύ σημαντικό στοιχείο, τόσο για τη διατήρηση της ταυτότητας ενός τόπου και της συλλογικής μνήμης των πολιτών (Halbwachs, 1950, Chastel, 1986), όσο και για κοινωνικοοικονομική ανάπτυξη και την αστική αναγέννηση των πόλεων (Coulson & Leichenko, 2001, Coccossis, 2008, Ebbe, 2009, ICOMOS, 2011, Roders & Oers, 2011, Licciardi και Amirtahmasebi, 2012, Mergos & Patsavos, 2016, Drivers Jonas κ.α., χ.χ.). Στη χώρα μας έως σήμερα, έχουν γίνει πολλές προσπάθειες για την αποτελεσματική προστασία των διατηρητέων κτηρίων και μνημείων¹, παραδοσιακών συνόλων και οικισμών, και έχει παραχθεί σημαντική νομοθεσία και νομολογία προς αυτή την κατεύθυνση. Επίσης, έχουν ληφθεί μέτρα με στόχο την οικονομική ελάφρυνση των ιδιοκτητών ακινήτων και έχουν θεσμοθετηθεί κίνητρα για την οικονομική ενίσχυση της αποκατάστασης των κτηρίων. Στην πράξη όμως, αυτά αποδείχθηκαν ανεπαρκή και δύσκολα διαχειρίσιμα από τη διοίκηση (Γκανασούλης και Ξυντάρης, 2010, Βλαντού και Κουδούνη, 2016), με αποτέλεσμα τα περισσότερα ίσως διατηρητέα κτήρια να είναι σήμερα εγκαταλελειμμένα και ερειπωμένα, συχνά υπό κατάρρευση.

Τα διατηρητέα κτήρια προστατεύονται πλημμελώς στη χώρα μας, αφού δεν επιτυγχάνεται η επανάχρησή τους σύμφωνα με τις σύγχρονες ανάγκες, όπως ορίζει το άρθρο 11 της Σύμβασης της Γρανάδας (1985) που κυρώθηκε με το ν. 2039/1992². Μπορεί λοιπόν κανείς βάσιμα να ισχυρισθεί ότι, για ένα σημαντικό αριθμό διατηρητέων κτηρίων και μνημείων, έχει επιτευχθεί ο στόχος της διατήρησής τους, αλλά όχι εκείνος της αποκατάστασης και συντήρησής τους στην κατάσταση εκείνη που θα τα καθιστούσε επαρκώς λειτουργικά, και ικανοποιητικά ενταγμένα στο σύγχρονο κοινωνικο-οικονομικό και αστικό περιβάλλον και συνθήκες. Παρότι τα διατηρητέα κτήρια προστατεύονται από την κατεδάφιση, λόγω της έλλειψης κατάλληλων πολιτικών αποκατάστασης και επανάχρησής τους, δεν προστατεύονται από την ερείπωση και την κατάρρευση. Εύλογα λοιπόν θα μπορούσε να ισχυριστεί κανείς ότι το γεγονός αυτό συνιστά, ουσιαστικά και

¹ Σύμφωνα με τη νομοθεσία που έχει παραχθεί, κτήρια χαρακτηρίζονται ως μνημεία κατά τον Αρχαιολογικό Νόμο και ως διατηρητέα κατά τις διατάξεις της πολεοδομικής νομοθεσίας. Για λόγους συντομίας, εφεξής κάθε αναφορά σε διατηρητέα κτήρια θα αφορά και τα χαρακτηρισμένα ως μνημεία, εκτός εάν σημειώνεται διαφορετικά.

² Η Διεθνής Σύμβαση της Γρανάδας προστατεύει, μεταξύ άλλων, τα μνημεία, που παρήχθησαν στη Χώρα μας από το πλέον απώτατο ιστορικό παρελθόν μέχρι σήμερα και είναι ιδιαίτερος σημαντικά, λόγω του ιστορικού, αρχαιολογικού, καλλιτεχνικού, επιστημονικού, κοινωνικού ή τεχνικού τους ενδιαφέροντος, και τα οποία υπάγονται από απόψεως αρμοδιοτήτων είτε στο ΥΠΠΟ, είτε στο ΥΠΕΧΩΔΕ (νυν ΥΠΕΝ). Η προστασία που παρέχεται με την άνω Σύμβαση είναι αυτοτελής, λόγω και της υπερνομοθετικής ισχύος των διατάξεων αυτής (άρθρο 28 §1 του Συντάγματος) και δεν εξαρτάται από τις ρυθμίσεις και την προστασία που παρέχεται στα ακίνητα πολιτιστικά αγαθά από τις κείμενες διατάξεις.

τυπικά, διαχρονική και συστηματική παραβίαση της Σύμβασης της Γρανάδας από την χώρα μας³.

Έως σήμερα στη Ελλάδα δεν έχει πραγματοποιηθεί έρευνα σχετικά με τις αντικειμενικές δυνατότητες χρηματοδότησης της διατήρησης της πολιτιστικής κληρονομιάς. Οι ερευνητές εστιάζουν την προσοχή τους στην προστασία των διατηρητέων από την εξαφάνιση, παραλείποντας συχνά να τοποθετηθούν σε ζητήματα χρηματοδότησης της αποκατάστασης και συντήρησής τους, ίσως θεωρώντας ότι πρόκειται για δύο ανεξάρτητα θέματα. Εντούτοις, η ανάγκη αντιμετώπισης της οικονομικής διάστασης του θέματος της προστασίας των διατηρητέων κτηρίων αναγνωρίζεται από τη διοίκηση (Γκανασούλης, 2014) και απασχολεί την κοινωνία⁴. Με την παρούσα εργασία: α) επιχειρείται η κριτική ανάλυση του ισχύοντος θεσμικού πλαισίου που αφορά την προβλεπόμενη από το νόμο κατανομή των οικονομικών βαρών μεταξύ του δημοσίου και των ιδιοκτητών στην αποκατάσταση διατηρητέων κτηρίων, και β) διατυπώνεται μια πρόταση παροχής κρατικών ενισχύσεων που θα μπορούσαν να προκαλέσουν τη μόχλευση ιδιωτικών πόρων για την αποκατάσταση διατηρητέων κτηρίων, αλλά και τον περιορισμό των κρατικών δαπανών για το σκοπό αυτό.

2. Η υποχρέωση παροχής οικονομικής βοήθειας στους ιδιοκτήτες διατηρητέων κτηρίων

Σύμφωνα με το Ελληνικό Σύνταγμα (άρθρο 24§1 και 6), η διαφύλαξη στο διηνεκές της πολιτιστικής κληρονομιάς της Χώρας για λόγους δημοσίου συμφέροντος, αποτελεί υποχρέωση της Διοίκησης⁵. Η νομοθεσία που έχει παραχθεί, αποτελεί εν γένει εξειδίκευση της συνταγματικής επιταγής για την προστασία του πολιτιστικού περιβάλλοντος, και εναρμονίζεται με τις σχετικές προβλέψεις των Διεθνών Συνθηκών (Χάρτα Οργανισμού Ηνωμένων Εθνών, Διακήρυξη Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων του 1948, Σύμβαση της Ρώμης του 1950, Κοινωνικό Χάρτη της Ευρώπης κ.ά.), με τις οποίες προστατεύονται τα δικαιώματα και οι θεμελιώδεις ελευθερίες του ανθρώπου⁶.

Είναι γνωστό ότι στη Χώρα μας ισχύουν δύο καθεστώτα για το 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

³ Εντούτοις, η κάθε χώρα που έχει υπογράψει τη Σύμβαση έχει τη διακριτική ευχέρεια να ισχυρισθεί ότι κάνει ότι καλύτερο σχετικά με τις προβλέψεις της, με βάση τις δυνατότητές της. Οι επιπτώσεις από τη μη συμμόρφωση με τη Σύμβαση είναι για ένα κράτος μόνον «πολιτικές» (Παπακωνσταντίνου, 1999).

⁴ Βλ. ενδεικτικά: «Η δυστυχία τού να έχεις διατηρητέο. Γραφειοκρατία, βαριά φορολογία και υπέρογκα ποσά συντήρησης», Το Βήμα (18/08/2013), «Οι ιδιοκτήτες διατηρητέων στα όριά τους, Καθημερινή» (28/01/2015), «Μέτρα για ενίσχυση ιδιοκτητών διατηρητέων» (9/8/2014), κλπ.

⁵ Βλ. ΣτΕ 1720/2012, 1100/2005 κ.ά.

⁶ Βλ. ΣτΕ 3581/1997, 60/2006.

υπουργεία, Περιβάλλοντος και Ενέργειας για τα διατηρητέα κτήρια και Πολιτισμού για τα μνημεία⁷, δίδεται η δυνατότητα επιβολής των αναγκαίων μέτρων και περιορισμών της ιδιοκτησίας για την αποκατάστασή τους στην αρχική τους μορφή, όταν έχουν φθαρεί από το χρόνο ή άλλες ανθρώπινες ενέργειες ή άλλα περιστατικά⁸. Σύμφωνα με το άρθρο 32 παρ. 4 του ν. 1337/1983 του ΥΠΕΧΩΔΕ (νυν 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 έστω και αν η καταστροφή τους οφείλεται σε ανώτερη βία. Με το ν. 3028/2002 (άρθρο 11) του ΥΠ.ΠΟ. επιχειρήθηκε να καλυφθεί το κενό των προηγούμενων νόμων (ν. 1469/1950 και ν. 2039/1992)⁹. Έτσι, επιβλήθηκε στον κύριο ή το νομέα του 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 σύνολο ή μέρος της σχετικής δαπάνης σε βάρος των υπόχρεων κατά τις σχετικές περιεπιπράξεως δημοσίων εσόδων διατάξεις. Εντούτοις και στα δύο θεσμικά πλαίσια, του ΥΠΕΝ και ΥΠΠΟ, προβλέπεται ότι, το Δημόσιο ή οι ΟΤΑ, υποχρεούνται να καλύπτουν το σύνολο ή μέρος της δαπάνης, εάν η απαιτούμενη δαπάνη υπερβαίνει ένα εύλογο ποσό που η οικονομική κατάσταση του υπόχρεου δεν του επιτρέπει να καταβάλει, υπό την προϋπόθεση ότι αυτός δεν είναι υπαίτιος για τις φθορές που το διατηρητέο ή μνημείο έχει υποστεί^{10,11}.

⁷ Ειδικότερα: α) 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 β) από το ΥΠΠΟ οι ν. 1469/1950 και ν. 3028/2002. Στα παραπάνω νομοθετήματα θα πρέπει να συμπεριληφθεί και το άρθρο 268 του Κώδικα Βασικής Πολεοδομικής Νομοθεσίας (π.δ. της 14.7.1999 - ΦΕΚ 580/Δ/1999), στο οποίο περιλαμβάνονται ανάλογες πρόνοιες με τους παραπάνω νόμους. Σύμφωνα με μελέτη του ΙΤΑ το άρθρο 268 του ΚΒΠΝ μπορεί να τύχει εφαρμογής σε ότι αφορά την ενεργοποίηση διαδικασιών για την αποκατάσταση εγκαταλελειμμένων διατηρητέων κτηρίων (βλ. Μέλισσας κ.ά. 2009). Εκκρεμεί πάντως η έκδοση του σχετικού κανονιστικού π.δ. της παρ. 2 του άρθρου 268.

⁸ Βλ. ενδεικτικά: 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, 3176/2015.

⁹ Του ν. 3028/2002 είχε προηγηθεί η Γνωμοδότηση του ΝΣΚ με αρ. 36/2002 στην οποία περιλαμβάνονταν ενδελεχής καταγραφή και ερμηνεία των διατάξεων που διέπουν το ζήτημα της αποκατάστασης ακινήτων μνημείων, και ερμηνεύονται οι εφαρμοστέες διατάξεις. Σύμφωνα με τη γνωμοδότηση, σε ό,τι αφορά τη διαδικασία κηρύξεως (κριτήρια - όργανα - διαδικασία) διατηρητέων κτηρίων ή μνημείων, την προστασία αυτών, την αντιμετώπιση της ετοιμορροπίας, κλπ., δεν υπάρχει ομοιότητα μεταξύ των ρυθμίσεων του ν. 1469/1950 και το άρθρο 4 του ν. 1577/1985 (ΓΟΚ). Κατά συνέπεια, οι διατάξεις του ΓΟΚ δεν μπορούν να έχουν ανάλογη εφαρμογή και επί των κτηρίων, που έχει χαρακτηρίσει ως μνημεία το ΥΠ.ΠΟ. Η γνωμοδότηση καταλήγει ότι «ελλείπει νομοθετικού πλαισίου, το ΥΠ.ΠΟ. αδυνατεί να υποχρεώσει ιδιοκτήτη ακινήτου, που έχει χαρακτηριστεί σύμφωνα με τη Σύμβαση της Γρανάδας, ως μνημείο που χρίζει προστασίας, να ανακατασκευάσει τούτο, σε περίπτωση καταστροφής του». Σημειώνεται πάντως ότι σύμφωνα με την παρ. 1 του άρθρου 40 του ν. 3028/2002, τα μνημεία όταν καταστραφούν δεν ανακατασκευάζονται, αλλά αναστηλώνονται, διότι η έννοια του μνημείου παραπέμπει ευθέως στην αυθεντικότητα της υλικής του υπόστασης.

¹⁰ 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, άρθρο 52 ΚΝ 5351/1932, ν. 1469/1950, ν. 2039/1992), καθώς και η 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.

Παρά τις ισχύουσες νομοθετικές διατάξεις, η έκταση των οικονομικών συνεπειών που μπορούν να προκληθούν στους ιδιοκτήτες των κτηρίων από το χαρακτηρισμό τους ως διατηρητέα¹² δεν αντιμετωπίζεται επαρκώς στην πράξη, όπως θα αναλυθεί στη συνέχεια. Το Ελληνικό κράτος δεν έχει «κοινωνικοποιήσει» τα βάρη των διατηρητέων ιδιοκτησιών, και δεν έχει ενστερνιστεί τις σύγχρονες αντιλήψεις περί του κράτους δικαίου¹³. Αντίθετα, παρά το ότι αποτελούν μέρος της πολιτιστικής κληρονομιάς του έθνους, στο πρόσωπο των ιδιοκτητών διατηρητέων κτηρίων, έχει εναποθέσει σχεδόν την αποκλειστική ευθύνη για τη διατήρησή τους, υποχρεώνοντάς τους ταυτόχρονα να ακολουθήσουν στο ακέραιο τις υποδείξεις του σχετικά με την αποκατάσταση των κτηρίων. Όπως επίσης υπογραμμίζεται και σε έκθεση του Συνηγούρου του Πολίτη (2005, σ. 37), είναι προφανής η «σημασία του ορθολογικού επιμερισμού του κοινωνικού κόστους για την προστασία της φυσικής και της πολιτιστικής κληρονομιάς της χώρας και τη βελτίωση του οικιστικού περιβάλλοντος, επί τη βάση των αρχών της ισότητας, της αναλογικότητας και της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης».

3. Η αδυναμία ικανοποίησης των οικονομικών συνεπειών από την κήρυξη διατηρητέων κτηρίων από τους ιδιοκτήτες τους

Με την απόφαση αρ. 1099/1987 της ολομέλειας του ΣτΕ, κρίθηκε για πρώτη φορά η συνταγματικότητα των διατάξεων του άρθρου 32 του ν. 1337/1983. Σύμφωνα με την απόφαση αυτή, στις περιπτώσεις αποκατάστασης διατηρητέου ακινήτου, οι αναγκαίες ενέργειες για τη διατήρηση αυτού βαρύνουν τους ιδιοκτήτες ή νομείς του ακινήτου. Εντούτοις, σύμφωνα με την προαναφερόμενη απόφαση, *«εφόσον η διατήρηση αναλλοίωτης της πολιτιστικής κληρονομιάς δεν είναι υπόθεση που ενδιαφέρει μόνο τους ιδιοκτήτες των προστατευομένων μνημείων και κτιρίων αλλά και το κοινωνικό σύνολο, και μάλιστα τόσο την γενιά που υπάρχει όσο και τις επερχόμενες, τότε όταν η δαπάνη για*

¹¹ Από τις ισχύουσες διατάξεις δεν προκύπτει σαφώς πότε, και στη βάση ποιων συγκεκριμένων κριτηρίων μπορούν να επιβληθούν μέτρα για τη συντήρηση και αποκατάσταση ενός διατηρητέου κτηρίου ή μνημείου από τον ιδιοκτήτη του, με εξαίρεση την περίπτωση των ετοιμόρροπων και εγκαταλελειμμένων κτηρίων. Η περίπτωση επιχείρησης σοβαρών επισκευών σε κτήριο που ήδη χρησιμοποιείται δεν προβλέπεται.

¹² Ας σημειωθεί εδώ ότι, τα κριτήρια για το χαρακτηρισμό ενός κτηρίου ως διατηρητέο παραμένουν ασαφή, με αποτέλεσμα την κατάχρηση του νόμου, ιδιαίτερα σε περιόδους «έξαρσης» των χαρακτηρισμών κτηρίων ως διατηρητέα από το ΥΠΕΝ. Έτσι συχνά χαρακτηρίζονται ως διατηρητέα, κτίσματα χωρίς πραγματική αρχιτεκτονική αξία, με αιτήματα - και προς όφελος τρίτων - όπως για παράδειγμα περιοίκων. Οι πραγματικοί ιδιοκτήτες των διατηρητέων δεν ενημερώνονται ούτε για το αίτημα, ούτε για τη διαδικασία, ούτε και για το χαρακτηρισμό του ακινήτου τους (βλ. ΣτΕ 667472/2016) με αποτέλεσμα να κινδυνεύουν με κυρώσεις, και προφανώς με μη προβλέψιμα οικονομικά βάρη. Προκειμένου να θεραπευθεί το πρόβλημα αυτό, με την πρόσφατη απόφασή του με αρ. 1506/2017 το ΣτΕ επιβάλλει ως ουσιαστή τύπο της διαδικασίας έκδοσης απόφασης την ενημέρωση των ιδιοκτητών και όχι των εικαζομένων ιδιοκτητών.

¹³ Βλ. Παπαδημητρίου Γ. «Περιβάλλον και ιδιοκτησία. Σκέψεις με αφορμή την ειδική έκθεση του Συνηγούρου του Πολίτη», εφημερίδα Το Βήμα, 14-5-2005.

την ανακατασκευή ή επισκευή τους συνεπάγεται υπέρμετρη για τον ιδιοκτήτη επιβάρυνση, ανακύπτει υποχρέωση του Δημοσίου ή των άλλων αρμόδιων φορέων για συμμετοχή σ' αυτήν δεδομένου ότι κατά την παρ. 1 του άρθρου 24 του Συντάγματος αποτελεί υποχρέωση του Κράτους».

Με την απόφασή του αυτή, το ΣτΕ:

α) Έκρινε ότι, αν η δαπάνη υπερβαίνει ένα «εύλογο όριο» σε σχέση με τις οικονομικές δυνατότητες του ιδιοκτήτη του, κατά την κρίση του δικαστού¹⁴, και η φθορά του ακινήτου δεν προέρχεται από σκόπιμη ενέργεια, υποχρεούται το Δημόσιο να καλύψει το σύνολο ή μέρος της δαπάνης.

β) Αποφάνθηκε ότι οι περιορισμοί στην ιδιοκτησία που ρυθμίζονται από το άρθρο 24 του Συντάγματος μπορεί να έχουν, στη διαμόρφωση του περιεχομένου της σχετικής εξουσίας του νομοθέτη, ευρύτερο περιεχόμενο από τους γενικούς περιορισμούς της ιδιοκτησίας που επιτρέπει το άρθρο 17 του Συντάγματος. Κρίθηκε όμως ότι, οι περιορισμοί του νόμου δεν μπορούν να εκτείνονται τόσο ώστε να θίγουν το ελάχιστο ανεκτό όριο των εξουσιών της ιδιοκτησίας, όπως διαμορφώνεται εν όψει του σκοπού του άρθρου 24 του Συντάγματος και της φύσεως του προστατευόμενου αγαθού. Τότε δημιουργείται, κατά την παρ. 6 του άρθρου αυτού, υποχρέωση συμμετοχής του Δημοσίου ή του οικείου Οργανισμού Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην εν λόγω δαπάνη, και κατά συνέπεια υποχρέωση αποζημίωσης του θιγομένου ιδιοκτήτη, το ύψος της οποίας θα πρέπει να καθορίσουν τα αρμόδια διοικητικά δικαστήρια. Οι ειδικότερες λεπτομέρειες που θα εξειδίκευαν τις παραπάνω πρόνοιες του ν. 1337/1983, θα έπρεπε να ορισθούν με την έκδοση Π.Δ/γματος μετά από πρόταση του Υπουργού Χωροταξίας, Οικισμού και Περιβάλλοντος, όπως και έγινε (βλ. § 4.2).

γ) Αναγνώρισε ότι στόχος της διατήρησης της πολιτιστικής κληρονομιάς είναι η παραγωγή οικονομικών και κοινωνικό-πολιτιστικών ωφελειών, και έμμεσα μεν αλλά σαφώς ότι, τα διατηρητέα κτήρια αποτελούν κοινά, «δημόσια αγαθά».

3.1 Τα διατηρητέα κτήρια είναι δημόσια αγαθά

Με βάση τη θεωρία των δημόσιων οικονομικών, τα διατηρητέα κτήρια μπορεί να θεωρηθούν ως «δημόσια αγαθά» (public goods), εφόσον χαρακτηρίζονται από δύο αλληλένδετες ιδιότητες: τη μη αποκλεισιμότητα και την μη αφαιρεσιμότητα¹⁵. Η πρώτη

¹⁴ Εύλογα θα μπορούσε κανείς να αναρωτηθεί με ποια κριτήρια ένας διοικητικός υπάλληλος ή ένας δικαστής θα μπορούσε να κρίνει εάν ο υπόχρεος είναι εύπορος, και η οικονομική του κατάσταση είναι τέτοια που του επιτρέπει να αναλάβει το βάρος της αποκατάστασης και συντήρησης ενός διατηρητέου κτηρίου, επειδή τυγχάνει να είναι κύριος αυτού.

¹⁵ Στα κλασσικά Δημόσια Οικονομικά, στα δημόσια αγαθά αποδίδεται και μια τρίτη ιδιότητα, η «αδιαιρετότητα», επειδή αρχικά ως τέτοια θεωρήθηκαν μόνο τα αγαθά της φύσης (Hardin, 1968): τα δάση, ο αέρας, οι υδατικοί πόροι, κλπ., τα οποία δεν μπορούν να διαιρεθούν, να κοστολογηθούν και να πουληθούν στην αγορά. Σύμφωνα με το σύγχρονο ορισμό, η «αδιαιρετότητα» δεν αποτελεί αναγκαία ιδιότητα.

αφορά την κρίσιμη εξάρτηση των αγαθών αυτών από το ιδιοκτησιακό καθεστώς τους. Έτσι, τα δημόσια αγαθά διακρίνονται σε δημόσια, ιδιωτικά, κοινόχρηστα και ανοικτής πρόσβασης. Η δεύτερη ιδιότητα, η αφαιρεσιμότητα, αναφέρεται στο γεγονός ότι η χρήση ενός αγαθού από κάποιον δε μειώνει τη διαθέσιμη ποσότητά του από τους άλλους χρήστες. Η Ostrom (1990) διέκρινε τους χρήστες των «κοινών» πόρων σε ιδιοκτήτες, κατόχους δικαιωμάτων χρήσης και καταναλωτές. Ως «κοινά» ή «δημόσια αγαθά» θεωρούνται πλέον στοιχεία της πόλης και της γης, το οικιστικό απόθεμα (Foster & Iaione, 2016) και τα πολιτιστικά αγαθά κάθε φύσεως, υλικά και άυλα (Hess, 2008), κ.ά. Τα διατηρητέα κτήρια έχουν τα χαρακτηριστικά που αποδίδονται στα δημόσια αγαθά (Benhanou, 2011), σε μελέτη που εκδόθηκε από την Παγκόσμια Τράπεζα, τα διατηρητέα κτήρια και μνημεία αντιμετωπίζονται ως τέτοια (Licciardi & Amirtahmasebi, 2012).

Σύμφωνα με τα παραπάνω, στο ελληνικό θεσμικό πλαίσιο έτσι όπως έχει εξελιχθεί, τα διατηρητέα κτήρια διαθέτουν τις ιδιότητες της μη αποκλεισιμότητας και της μη αφαιρεσιμότητας, οι οποίες συνδέονται άμεσα με τα δικαιώματα ιδιοκτησίας και χρήσης τους. Τουλάχιστον ένα στοιχείο τους, αυτή της αρχιτεκτονικής (ή ιστορικής) τους αξίας, αυτονομείται από το σύνολο των ιδιοσυστατικών τους, καθίσταται κοινό αγαθό μη αποκλεισιμο από κανένα, και αποδίδεται στην κοινωνία. Δηλαδή, ένα από τα συστατικά του «πράγματος» (κατά τον Αστικό Κώδικα) ή ένα «ιδιοκτησιακό δικαίωμα» (κατά τη σχετική θεωρία, βλ. Demsetz, 2002), ή ένα μέρος του συνόλου των συστατικών που συνιστούν ένα διατηρητέο κτήριο, παραμένει σε δημόσια «χρήση» ή «κατανάλωση», ακόμη και εάν το κτήριο είναι ιδιωτικό. Η υποχρέωση διατήρησης αυτού του συστατικού αναλλοίωτου εις το διηνεκές για λόγους δημοσίου οφέλους, αποσιλώνει την «απόλυτη» εξουσία του ιδιοκτήτη επί του πράγματος¹⁶.

Η θεώρηση των διατηρητέων κτηρίων ως «κοινών» ή «δημόσιων αγαθών» θέτει ζητήματα σχετικά με τις υποχρεώσεις διατήρησης και διαχείρισής τους. Τα διατηρητέα κτήρια, ως δημόσια αγαθά, υποβάλλονται σε μια σειρά «εξωτερικότητας» (externalities), που οφείλονται κυρίως τους κανόνες που επιβάλλει η πολιτεία σε ό,τι αφορά τη διατήρησή τους, πλέον των συνηθισμένων πολεοδομικών και κτηριοδομικών κανονισμών. Το ότι διατηρητέα κτήρια δε συντηρούνται και δεν επαναχρησιμοποιούνται, εξηγείται σε πολλές περιπτώσεις από το γεγονός ότι οι δεσμεύσεις που επιβάλλονται από την Πολιτεία καθιστούν την αγορά τους αναποτελεσματική¹⁷ (Benhamou, 2011), με προφανείς αρνητικές συνέπειες τόσο για τους ιδιοκτήτες τους, όσο και την κοινωνία. Για το λόγο αυτόν, το κράτος οφείλει να μετριάσει τις επιπτώσεις εκείνων των αρνητικών εξωτερικοτήτων που αυτό προκαλεί με τις πράξεις του, και για το λόγο αυτό η συνδρομή του στο κόστος διατήρησής τους είναι αναγκαία (Koboldt, 1997).

¹⁶ Η οποία βέβαια έχει ήδη συντελεσθεί και από άλλους πολεοδομικούς περιορισμούς, οι οποίοι όμως είναι οριζόντια εφαρμόσιμοι.

¹⁷ Σχετικά με την έννοια της αποτελεσματικότητας της αγοράς βλ. ενδεικτικά Evans (1995), Gatzlaff & Tirtiroglou, (1995).

4. Θεώρηση των οικονομικών συνεπειών από την κήρυξη διατηρητέου κτηρίου για τον ιδιοκτήτη του

Σε εκτέλεση των διατάξεων της παρ. 4 του άρθρου 32 του ν. 1337/1983, εκδόθηκε το π.δ. 28/15.4.1988 (ΦΕΚ Δ'317), με το οποίο θεσμοθετούνται τα όσα κρίθηκαν με την με αριθμό 1099/1987 απόφαση του ΣτΕ¹⁸. Το διάταγμα εκδόθηκε μετά από πρόταση του υπουργού ΠΕΧΩΔΕ, και κατά συνέπεια η ισχύς του περιορίζεται στα διατηρητέα κτήρια που έχουν χαρακτηρισθεί από το συγκεκριμένο υπουργείο.

4.1 Το κράτος οφείλει να αναλαμβάνει μέρος της δαπάνης αποκατάστασης των κτηρίων

Κατ'εφαρμογή του άρθρου 32 του ν. 1337, στο π.δ. 28/1988 προβλέπεται ότι, στην περίπτωση που η δαπάνη επισκευής ή ανακατασκευής 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 Ο.Τ.Α. 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.

Σε ότι αφορά τις αντικειμενικές δυνατότητες επιτυχούς εφαρμογής του¹⁹, εκτιμούμε ότι το π.δ. 28/15.4.1988 πάσχει σημαντικά, για τους παρακάτω λόγους:

α) Προβλέπει ότι η καταβολή της δαπάνης που αναλογεί στην Πολιτεία γίνεται μέσα σε έξι (6) μήνες, μετά το πέρας 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 παρακάτω προϋποθέσεις, η απουσία των οποίων επιφέρει συνέπειες που σωρευτικά με άλλες καταστούν το διάταγμα ανενεργό:

i) Τα απαιτούμενα κονδύλια πρέπει να είναι εξασφαλισμένα και δεσμευμένα γ'αυτό το σκοπό, από τον κατά περίπτωση αρμόδιο δημόσιο φορέα (Υπουργείο, Περιφέρεια ή Δήμο).

ii) Η δαπάνη συμμετοχής του Δημοσίου βαρύνει το φορέα της παρέμβασης, Υπουργείο, Νομαρχία (νυν Περιφέρεια) ή Δήμο, χωρίς όμως να προσδιορίζεται σε ποιες

¹⁸ Βλ. επίσης αποφ. ΣτΕ 85/2015.

¹⁹ Απ'όσο γνωρίζουμε, το π.δ. δεν έχει τύχει εφαρμογής.

περιπτώσεις επεμβαίνει ο κάθε φορέας. Η πηγή των πόρων και οι σχετικές διαδικασίες δέσμευσής τους από κάθε φορέα δεν προβλέπονται. Με δεδομένες τις χρόνιες πολιτικές και διοικητικές δυσλειτουργίες της δημόσιας διοίκησης στη χώρα, δημιουργείται ανασφάλεια για την έκδοσή τους σε εύθετο χρόνο. Κατά συνέπεια, ο ιδιοκτήτης του ακινήτου δεν διαθέτει εξασφαλίσεις ή διοικητικές αποφάσεις, που ενδέχεται να είναι κρίσιμες για την οποιαδήποτε απόφασή του, δηλαδή το να προχωρήσει ή όχι στην υλοποίηση του έργου. Ως εκ τούτων, θεωρούμε ότι οι διοικητικές αποφάσεις των κατά περίπτωση αρμοδίων για την ανάληψη της οικονομικής υποχρέωσης του Δημοσίου, πρέπει να λαμβάνονται πριν την έναρξη των εργασιών αποκατάστασης του κτηρίου.

β) Προϋποθέτει ότι ο ιδιοκτήτης του διατηρητέου κτηρίου είναι σε θέση να διαθέσει το απαιτούμενο ποσό για την αποκατάσταση του, έχοντας κατά κανόνα τις εξής επιλογές:

i) Να κάνει χρήση ιδίων κεφαλαίων, τα οποία θα πρέπει να δεσμευθούν επί μακρόν και μέχρι την ολοκλήρωση των εργασιών. Στην περίπτωση αυτή, το ευκαιριακό κόστος (opportunity cost) της απόφασης δέσμευσης αυτών των πόρων του, μπορεί να είναι σημαντικό.

ii) Τον τραπεζικό δανεισμό. Αυτό προϋποθέτει την υποχρεωτική διάθεση ενός υψηλού ποσοστού ιδίων κεφαλαίων για την απαραίτητη οικονομική συμμετοχή του ιδιοκτήτη στο έργο, προκειμένου να επιτευχθεί ο δανεισμός του υπόλοιπου ποσού. Το ύψος και το κόστος του καθορίζονται από το φορέα της δανειοδότησης με κριτήρια αγοράς και οι απαιτούμενες εγγυήσεις συνήθως είναι επαχθείς, δεδομένο που δρα αποτρεπτικά στη λήψη απόφασης για την αποκατάσταση διατηρητέου²⁰.

γ) Το π.δ. προσδιορίζει δύο δυνατότητες αξιοποίησης για τον ιδιοκτήτη του ακινήτου που θα λάβει οικονομική ενίσχυση από το κράτος: είτε να το ιδιοχρησιμοποιήσει, είτε να το ενοικιάσει. Δυνατότητα αγοραίας μεταβίβασης δεν προβλέπεται, ούτε όμως απαγορεύεται ρητά. Πιθανότατα στη διάταξη (παρ. 6, άρθρο 4), υποκρύπτεται απαγόρευση του προσπορισμού οικονομικού οφέλους και άμεσης κάρπωσης από τον ιδιοκτήτη της υπεραξίας που θα προκύψει από την αποκατάσταση του κτηρίου, με τη χρήση δημοσίων πόρων²¹. Σε αυτή την περίπτωση, εύλογα μπορεί κανείς να αναρωτηθεί εάν απαγορεύεται το ακίνητο δια παντός να αποτελέσει αντικείμενο αγοραίας μεταβίβασης, πιθανόν ακόμη και για τους διαδόχους του ιδιοκτήτη, καθώς και ότι, εάν συμβεί πώληση, είναι δυνατόν το δημόσιο να διεκδικήσει την επιστροφή της οικονομικής ενίσχυσής για την αποκατάσταση του κτηρίου. Με αυτή την άρρητη απαγόρευση, εκτιμούμε ότι δημιουργούνται συνθήκες ανασφάλειας δικαίου, και

²⁰ Αξιολογείται η πιστοληπτική ικανότητα του ιδιοκτήτη, το ίδιο το έργο της αποκατάστασης του κτηρίου, καθώς και η προβλεπόμενη απόδοσή του από τη χρήση του, εάν το κτήριο προορίζεται για εμπορική χρήση. 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 του στοιχεία.

²¹ Πιθανόν δηλαδή ο νομοθέτης θα ήθελε να αποκλείσει την περίπτωση αγοράς διατηρητέων κτηρίων από εργολάβους-κατασκευαστές, την αποκατάστασή τους με τη συνδρομή του δημοσίου, και στη συνέχεια με την πώλησή τους την κάρωση της υπεραξίας που θα προκύψει από αυτούς.

εγείρονται επίσης τα εξής σοβαρά θέματα: θέτοντάς τα κτήρια αυτά εκτός αγοράς, τους επιβάλλει ένα ιδιαίτερα επαχθές βάρος, και ουσιαστικά αποσιωπώνεται ένα θεμελιώδες δικαίωμα της ιδιοκτησίας, αυτό της ελεύθερης διάθεσής της²². Έτσι ενδυναμώνονται, αντί να αποδυναμώνονται οι αρνητικές εξωτερικότητες, όπως θα απαιτούνταν για τη δημιουργία μιας αποτελεσματικής αγοράς (βλ. § 3.1),

δ) Αντίθετα με την απόφαση του ΣΤΕ όπου προβλεπόταν ότι η συμμετοχή του δημοσίου στο κόστος της αποκατάστασης διατηρητέου κτηρίου θα πρέπει να καθορίζεται με δικαστική απόφαση, στο εν λόγω π.δ. προβλέπεται ο διοικητικός καθορισμός αυτής. Έτσι, το ποσοστό συμμετοχής του Δημοσίου ή των Ο.Τ.Α. στη δαπάνη αποκατάστασης του κτηρίου καθορίζεται με απόφαση Υπουργού ή Νομάρχη ή Δημοτικού Συμβουλίου, ανάλογα με το επίπεδο της Διοίκησης που βαρύνει η δαπάνη. Σε περίπτωση διαφωνίας σχετικά με το ύψος της συνεισφοράς του δημοσίου, η δικαστική προσβολή της διοικητικής πράξης θα είχε ως συνέπεια τη σοβαρή καθυστέρηση στην καταβολή της, όποια τελικά είναι αυτή. Εκτός από την προφανή ανασφάλεια δικαίου προκαλείται, η δικαστική προσφυγή συνεπάγεται οικονομική βλάβη για τον ιδιοκτήτη του ακινήτου²³.

ε) Σε κανένα από τα εφαρμοστέα νομικά πλαίσια και στο υπό εξέταση π.δ. 28/1988 δεν προβλέπονται:

i) Στο π.δ. 28/1988 δεν εξετάζεται το ακίνητο στο σύνολό του, αλλά μόνο το διατηρητέο κτίσμα. Έτσι, δεν γίνεται καμία αναφορά στον περιβάλλοντα χώρο του κτηρίου, ο οποίος μπορεί να έχει χαρακτηριστεί και αυτός διατηρητέος μαζί με το κτίσμα, και να είναι απαραίτητη μια κοστοβόρος αποκατάστασή του για την επανάχρηση του κτίσματος²⁴.

ii) Η περίπτωση ανάγκης υλοποίησης των απαραίτητων επισκευών σε διατηρητέο κτήριο, το οποίο όμως ενδέχεται να μην είναι εγκαταλελειμμένο ή κενό, και να ιδιοχρησιμοποιείται ή να είναι μισθωμένο. Σε αυτή την περίπτωση, δε λαμβάνεται υπόψη το κόστος μετεγκατάστασης των χρηστών.

iii) Δεν αναφέρεται εάν στην υποχρέωση συμμετοχής του κράτους στις δαπάνες συμπεριλαμβάνεται και το κόστος των πάσης φύσεως μελετών.

4.2 Ο προσδιορισμός του ύψους της κρατικής δαπάνης

Ο προσδιορισμός του προβλεπόμενου «ευλόγου ορίου» δαπάνης πέραν του οποίου απαιτείται η συμμετοχή του Δημοσίου αποτελεί ένα ακανθώδες θέμα. Στην παράγραφο

²² Βλ. το άρθρο 17 του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων Ευρωπαϊκής Ένωσης (2000/C 364/01).

²³ Από την με αρ. 85/2016 απόφαση του ΣΤΕ προκύπτει επίσης ότι, ο ιδιοκτήτης του ακινήτου πρέπει να επιδιώξει δικαστικά τη συμμετοχή του κράτους στις δαπάνες αποκατάστασης διατηρητέου.

²⁴ Ως χαρακτηριστικό παράδειγμα μπορούν να αναφερθούν τα αρχοντικά του Κάμπου της Χίου, τα οποία αποτελούν ένα ενιαίο σύνολο με τον περιβάλλοντα χώρο τους, τις κατασκευές που αναπτύσσονται σε αυτόν και την περίφραξη.

4 του π.δ. 28/1988 ορίζεται ότι το Δημόσιο συμμετέχει στη δαπάνη «αν η απόδοση του επισκευαζομένου ή ανακατασκευαζομένου διατηρητέου κτηρίου (ετήσια έσοδα προς δαπάνες επισκευής ή ανακατασκευής, συν αξία οικοπέδου που αντιστοιχεί στο κτίριο) είναι η μικρότερη από την απόδοση που θα είχε αν κατασκευάζετο νέο κτίριο συνολικής επιφάνειας ίσης προς το διατηρητέο (ετήσια έσοδα προς δαπάνες ανέγερσης νέας οικοδομής, συν αξία οικοπέδου που αντιστοιχεί στο κτίριο)». Ο τρόπος αυτός προσδιορισμού του «ευλόγου ορίου» υποστηρίζεται από ένα ορθολογικό σκεπτικό: ο κύριος²⁵ του ακινήτου είναι δίκαιο να επωμισθεί 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 η Πολιτεία, 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 ως να μην ήταν διατηρητέο, και το επιπλέον κόστος που προκύπτει λόγω της κήρυξής του και των επιβαλλόμενων τρόπων αποκατάστασής του, το αναλαμβάνει η Πολιτεία.

Ο τρόπος υπολογισμού του «εύλογου ορίου δαπάνης» σύμφωνα με τις διατάξεις του προεδρικού διατάγματος, ορθά συνδέεται με την απόδοση του ακινήτου, η οποία οφείλεται στην κατάσταση της αγοράς στην περιοχή του ακινήτου. Έτσι, εάν το κόστος αποκατάστασης ενός διατηρητέου κτηρίου είναι χαμηλό, αλλά η μελλοντική απόδοσή του - όταν αυτό επισκευασθεί - είναι υψηλή με βάση τις επικρατούσες αγοραίες αξίες των νέων κτηρίων, θεωρείται ότι, δεν υπάρχει ανάγκη να παρέμβει η πολιτεία. Δηλαδή, η πολιτεία οφείλει να καλύψει το «χρηματοδοτικό κενό» σε μια επένδυση αποκατάστασης ακινήτου, όταν η αγορά είναι αναποτελεσματική. Έτσι στην πράξη, το κράτος αναλαμβάνει μέρος της δαπάνης ανακατασκευής, εάν αυτή είναι μεγαλύτερη από την αξία που παράγεται από τη χρήση του κτηρίου.

Εν τούτοις, οι διατάξεις του προεδρικού διατάγματος εγείρουν σημαντικά θέματα:

α) Δεν προσδιορίζεται εάν το θεωρούμενο νέο κτήριο θα έχει τα ίδια αρχιτεκτονικά χαρακτηριστικά με το υπάρχον διατηρητέο, δηλαδή εάν θα είναι πιστό του αντίγραφο, ή θα θεωρείται ότι είναι ένα νέο κτήριο, σύγχρονης αρχιτεκτονικής και κατασκευής, ίδιας ωφέλιμης επιφάνειας και όγκου με το υπάρχον.

β) Σύμφωνα με το π.δ., «Οι δαπάνες για την ανέγερση της πιο πάνω νέας οικοδομής προϋπολογίζονται από την οικεία πολεοδομική υπηρεσία». Εύλογα προκύπτει το ερώτημα, για ποιο λόγο άραγε απαιτείται ο προϋπολογισμός της δαπάνης αποκατάστασης του κτηρίου, όταν αυτή γίνεται σύμφωνα με τις υποδείξεις και την έγκριση των δημόσιων υπηρεσιών, ενώ η καταβολή της συνεισφοράς του δημοσίου

²⁵ Ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζει επίσης το θέμα των υποχρεώσεων συμμετοχής στις δαπάνες αποκατάστασης κτηρίου στην περίπτωση περιορισμένης κυριότητας (ψηλής κυριότητα και επικαρπίας). Βλ. τη σχετική θεώρηση του θέματος στο Μέλισσας κ.ά. (2009)

γίνεται αφού ολοκληρωθεί το έργο. Περαιτέρω, ο υπολογισμός της δαπάνης για την ανέγερση νέας οικοδομής δεν είναι δυνατόν να υπολογισθεί ικανοποιητικά από την πολεοδομική υπηρεσία, αφού δεν υπάρχει σύστημα διοικητικού μηχανισμού για τον υπολογισμό του κόστους ενός κτηρίου ειδικής κατασκευής, με βάση τις τιμές τις αγοράς. Για να ήταν δυνατός αυτός ο υπολογισμός, απαιτούνταν να υπάρχουν προμελέτες και σχέδια για ένα κτήριο που δε θα κατασκευασθεί ποτέ. Σε ότι αφορά την αξία του οικοπέδου που αναλογεί στο κτήριο, αυτή θα πρέπει να προσδιορισθεί, πιθανότατα από την αρμόδια ΔΟΥ, η οποία όμως είναι σε θέση να παράσχει μόνο την αντικειμενική αξία του οικοπέδου ως μη δομημένου, η χρήση της οποίας όμως δεν είναι δόκιμη και δίκαιη. Η αξία του οικοπέδου που αναλογεί στο συντελεστή δόμησης που δεν έχει εξαντληθεί, δεν είναι αναγκαστικά ανάλογη του υπολειπόμενου συντελεστή δόμησης. Θα πρέπει να υπολογισθεί με ειδική μελέτη και μέθοδο (residual method of valuation) (Baum κ.α., 2017). Τέτοιες μελέτες δεν είναι σε θέση σήμερα να εκπονήσουν οι ΔΟΥ της χώρας, επειδή στερούνται εκπαιδευμένων και πιστοποιημένων από το Υπουργείο Οικονομίας εκτιμητών, και κατά συνέπεια, απαιτείται μελέτη του θέματος από ανεξάρτητο εκτιμητή.

Περαιτέρω, θα πρέπει να ληφθούν υπόψη και οι παρακάτω περιπτώσεις:

Ο συντελεστής δόμησης να έχει εξαντληθεί, ή να υπάρχει υπέρβαση αυτού, ιδιαίτερα εάν πρόκειται για κτίσμα εκτός των ορίων οικισμού (κτίσμα εντός αγροτεμαχίου). Για τον υπολογισμό της αξίας του κτηρίου θα μπορούσε να ληφθεί υπόψη ο μέγιστος επιτρεπόμενος συντελεστής, αλλά είναι δυνατόν να προκύψουν ζητήματα, ιδιαίτερα σε κτήρια εντός μεγάλης επιφάνειας αγροτεμαχίων.

Στην πλέον συνηθισμένη περίπτωση όπου υπάρχει ένα κτήριο εντός του οικοπέδου και υπάρχει υπολειπόμενος συντελεστής δόμησης, θα απαντηθούν ζητήματα. Διακρίνονται δύο περιπτώσεις: το διατηρητέο κτίσμα να χωροθετείται σε τέτοια θέση εντός του οικοπέδου, έτσι ώστε να μην είναι δυνατή η εξάντληση του υπολειπόμενου συντελεστή, ή, να υπάρχει υπολειπόμενος συντελεστής, επειδή στην περιοχή ισχύει υψηλότερος συντελεστής σε σχέση με εκείνον που έχει «απορροφηθεί» από το κτήριο. Δεδομένης της αναποτελεσματικότητας του μηχανισμού μεταφοράς συντελεστή δόμησης, ο ιδιοκτήτης ακινήτου με υπολειπόμενο συντελεστή δόμησης θα τύχει δυσμενούς μεταχείρισης, αναφορικά με την οικονομική ενίσχυση που θα λάβει.

γ) Η αγοραία αξία ενός ακινήτου προσδιορίζεται από την αγορά και τη ζήτηση. Η αγοραία απόδοση ενός ακινήτου (initial yield) προσδιορίζεται με βάση το λόγο της ετήσιας προσόδου ενός ακινήτου προς την αγοραία αξία αυτού. Ο συντελεστής απόδοσης του ακινήτου, εξαρτάται κυρίως από τη θέση, το περιβάλλον αυτού και από την κατάσταση της κτηματαγοράς στην περιοχή. Η αγοραία αξία του κτίσματος εξαρτάται από το ιδιοχαρακτηριστικά αυτού. Το άθροισμα του κόστους κατασκευής του κτηρίου και της αξίας του οικοπέδου επί του οποίου αυτό βρίσκεται, προσδιορίζει την κεφαλαιακή του αξία (capital value), η οποία δεν ταυτίζεται, υποχρεωτικά και συνήθως, με την αγοραία αξία του ακινήτου. Η μέθοδος υπολογισμού της κεφαλαιακής αξίας

χρησιμοποιείται πράγματι για εκτιμήσεις σπάνιων ακινήτων, κυρίως δημόσιων (TEGoVA, 2016), αλλά εκτιμάται ότι είναι εν γένει προβληματική, μάλλον περίπλοκη και δεν οδηγεί σε ασφαλείς – και δίκαιες – εκτιμήσεις της αξίας ιδιωτικών διατηρητέων κτηρίων (Andrew & Pitt, 2000, Navrud, κ.ά., 2002, Noonan, 2003, Frey, 1997, 2007, Noonan & Krupka, 2008, Lazrak κ.ά. 2011). Στην περίπτωση των προβλέψεων του π.δ. που εξετάζεται, η αξία προκύπτει από ένα κλάσμα, του οποίου ο αριθμητής (ετήσια πρόσοδος) αντιπροσωπεύει την αγοραία αξία χρήσης του ακινήτου (μισθωτική αξία), ενώ ο παρονομαστής αντιπροσωπεύει την κεφαλαιακή αξία του κτίσματος (ή του κόστους αποκατάστασής του), πλέον της αξίας του οικοπέδου. Κατά συνέπεια, αφ' ενός i) αντιπροσωπεύει μόνο μερικώς της αγοραία αξία του κτηρίου: δηλαδή την αξία του οικοπέδου, που προσδιορίζεται με βάση τις τιμές της αγοράς για οικοπέδα ανάλογων χαρακτηριστικών και θέσεων, πλέον του κόστους κατασκευής νέου κτηρίου (ή του κόστους της αποκατάστασής του, και αφ' ετέρου ii) προκύπτει από τη σχέση της αγοραίας μισθωτικής αξίας με μια μη αγοραία, που είναι η κεφαλαιακή αξία.

Περαιτέρω, εντοπίζεται η εξής σοβαρή αντίφαση στον τρόπο υπολογισμού της οικονομικής απόδοσης από τη χρήση του κτηρίου: η απόδοση είναι μια έννοια που σχετίζεται άμεσα και αποκλειστικά με τη λειτουργία της ελεύθερης αγοράς και δεν είναι δυνατόν να υπολογίζεται, από τη μια κάνοντας χρήση δεδομένων της προσόδου που επιτυγχάνεται στην αγορά, και από την άλλη, από αξίες που καθορίζονται διοικητικά.

Συμπερασματικά, η πρόβλεψη του τρόπου υπολογισμού της απόδοσης του ακινήτου από το π.δ. 28/1988 είναι εξαιρετικά προβληματική, επειδή για τον υπολογισμό της χρησιμοποιείται η κεφαλαιακή αξία του ακινήτου (γης και κτίσματος), καθώς επειδή στον προσδιορισμό της λαμβάνονται υπόψη τιμές που καθορίζονται διοικητικά και όχι από την αγορά.

δ) Κατά κανόνα, τα αστικά διατηρητέα κτήρια είναι μικρότερης επιφανείας σε σχέση με σύγχρονα κτήρια που θα κατασκευάζονταν στη θέση τους, στα ίδια οικοπέδα. Στο π.δ. προβλέπεται ο συνυπολογισμός στην αξία του κτηρίου, και της αξίας του οικοπέδου που αναλογεί στο κτήριο. Άρα ο υπολειπόμενος συντελεστής δόμησης παραμένει – θεωρητικά – προς αξιοποίηση. Μπορεί είτε να εξαντληθεί σε διατηρητέα ως προς την πρόσοψη κτήρια, μετά από Ειδική Ρύθμιση²⁶ του Υπουργού Ενέργειας και Περιβάλλοντος, είτε θα μπορούσε να μεταφερθεί σε άλλο ακίνητο, μέσω του μηχανισμού Μεταφοράς Συντελεστή Δόμησης, εάν αυτός λειτουργούσε. Εάν ο υπολειπόμενος συντελεστής δόμησης δεν εξαντληθεί ή μεταφερθεί, ένα σημαντικό μέρος της αξίας του ακινήτου δεν αξιοποιείται και χάνεται, με συνέπειες τόσο για τον ιδιοκτήτη του ακινήτου, όσο και το κοινωνικό σύνολο (Τριανταφυλλόπουλος και Αλεξανδροπούλου, 2010). Σε

²⁶ Ο καθορισμός ειδικών όρων και περιορισμών δόμησης και χρήσης (Ειδική Ρύθμιση) σε διατηρητέα κτήρια έχει θεσμοθετηθεί με το άρθρο 3 του Ν. 2831/00, υπό την προϋπόθεση ότι δεν παραβλάπεται το διατηρητέο κτήριο. Σημειώνεται επίσης ότι οι Ειδικές Ρυθμίσεις μπορούν να εφαρμοστούν όχι μόνο για διατηρητέες προσόψεις, αλλά και προσθήκες κ.ά. (βλ. άρθρο 6 παρ. 3.γ. του ν. 4067/12).

αυτή την περίπτωση, οι αρνητικές εξωτερικότητες δεν εσωτερικεύονται, και ο ιδιοκτήτης του διατηρητέου κτηρίου υφίσταται οικονομική βλάβη.

ε) Ο προσδιορισμός της αγοραίας αξίας ενός κτηρίου εξαρτάται από τη δυνατότητα παραγωγής προσόδου και το ύψος αυτής, με βάση την αποδοτικότερη επιτρεπόμενη χρήση του (highest and best use). Δηλαδή, εξαρτάται άμεσα από τον ανταγωνισμό των χρήσεων στην περιοχή. Ένα επιβλητικό διατηρητέο ακίνητο μπορεί προσδώσει κύρος στο χρήστη του, στον κάτοικο ή στην επιχείρηση που θα στεγάσει, ανάλογα με τη φύση των δραστηριοτήτων της. Όμως δεν είναι βέβαιο ότι ένα αρχιτεκτονικής αξίας διατηρητέο κτήριο είναι προτιμότερο από ένα σύγχρονο αρχιτεκτόνημα, που διαθέτει άλλα σημαντικά πλεονεκτήματα²⁷. Επιπλέον, το κόστος χρήσης και συντήρησης του διατηρητέου κτηρίου είναι συνήθως υψηλότερο σε σχέση με ένα σύγχρονο κτήριο (Bullen & Love, 2011a, 2011b, Cooling, 1990). Η χρήση ενός διατηρητέου κτηρίου μπορεί να είναι περισσότερο περιοριστική σε σχέση με εκείνες που προβλέπονται από τις συνήθειες πολεοδομικές κανονιστικές ρυθμίσεις, αφού ενδέχεται μάλιστα να έχει κηρυχθεί διατηρητέο και ως προς τη χρήση του. Για παράδειγμα, ένα διατηρητέο κτήριο σε πολυσύχναστη οδό μπορεί να μην είναι ελκυστικό για χρήση κατοικίας όπως στο παρελθόν, όταν κατασκευάσθηκε και χρησιμοποιήθηκε. Επίσης, συμβαίνει να απαγορεύεται ή να είναι αδύνατη η ενσωμάτωση τεχνολογικών καινοτομιών στο κτήριο, ακόμη και με την έκδοση Ειδικών Ρυθμίσεων. 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 κεφαλαιακή αξία του ακινήτου θα διαφέρει σημαντικά σε σχέση με την αγοραία αξία του, και ο συντελεστής απόδοσής του δεν είναι δυνατόν να υπολογισθεί πριν την έναρξη της παραγωγής προσόδου από αυτό. Το π.δ. πράγματι προβλέπει τον εκ των υστέρων υπολογισμό της απόδοσης του ακινήτου, λύνοντας τυπικά το παραπάνω θέμα, σε βάρος όμως του ιδιοκτήτη του ακινήτου (βλ. § 4.1).

Από τα παραπάνω προκύπτουν τα εξής συμπεράσματα: Το π.δ. 28/1988 ικανοποιεί το σκεπτικό της απόφασης αρ. 1099/1987 του ΣτΕ, υιοθετώντας μια ορθή 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 του, αντίθετα με την απόφαση του ΣτΕ. Εντούτοις, σε ότι αφορά τη διοικητική εφαρμογή του, εντοπίζονται σημαντικά θέματα που θα πρέπει να αντιμετωπισθούν, έτσι ώστε αφ'ενός τα διατηρητέα κτήρια να αποτελέσουν αντικείμενο

²⁷ 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 μια 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. Έρευνα σχετικά με την απόδοση επενδύσεων αποκατάστασης διατηρητέων ακινήτων στο Οντάριο του Καναδά (Shipley κ.ά., 2006) κατέληξε ότι πολλές φορές οι αποδόσεις των κτηρίων αυτών για τους developers μπορούν να είναι υψηλότερες από εκείνες που επιτυγχάνονται για νέα κτήρια, και συστήνεται η ενθάρρυνση και ενίσχυση αυτών των επιχειρηματιών.

ενδιαφέροντος για χρήστες και επενδυτές, και αφ'ετέρου να διασωθεί αυτή η πολύτιμη πολιτιστική κληρονομιά της χώρας.

5. Οικονομικά κίνητρα στην Ελλάδα και άλλες χώρες

Τόσο στην Ελλάδα, όσο και σε περισσότερο ανεπτυγμένες χώρες, η αποκατάσταση των διατηρητέων κτηρίων δεν θεωρείται εν γένει συμφέρουσα, ούτε για τους ιδιοκτήτες τους, ούτε για τους επενδυτές, (Slater, 1989, Cooling, 1990). Προκειμένου όμως να καταστεί ελκυστική, εφαρμόζονται πολιτικές για την αποκατάσταση των διατηρητέων κτηρίων και μνημείων (McCleary, 2005, Pickard & Pickerill, 2002a). Υπάρχουν τρεις κύριοι τύποι παροχής οικονομικής βοήθειας για την αποκατάσταση των διατηρητέων κτηρίων: μη επιστρεπτέες επιδοτήσεις, δάνεια και φορολογικές ελαφρύνσεις. Κάθε χώρα εφαρμόζει το δικό της μοντέλο, ανάλογα με τις δυνατότητές της, με μεγαλύτερη ή μικρότερη επιτυχία.

Στη Γαλλία, με το νέο νόμο αρ. 925/2016 και το π.δ. 456/2017 προβλέπεται να εκπίπτει από το φορολογητέο εισόδημα του ιδιοκτήτη έως και το 100% των δαπανών αποκατάστασης και συντήρησης ενός μνημείου, καθώς και οι τόκοι δανείων, ανεξαρτήτως του ύψους του εισοδήματος του ιδιοκτήτη. Επίσης, δεν επιβάλλεται φόρος κληρονομίας, ανεξαιρέτως βαθμού συγγένειας (<https://www.legifrance.gouv.fr/>).

Στην Αγγλία τη βασικότερη πηγή χρηματοδότησης αποτελούν οι επιδοτήσεις, σε ποσοστό 25-40% του κόστους των έργων αποκατάστασης, εκτός εάν πρόκειται για κτήρια που κινδυνεύουν με καταστροφή, οπότε το ύψος της επιδότησης μπορεί να φθάσει και το 60%. Παράλληλα εφαρμόζεται σημαντικά χαμηλότερος συντελεστής ΦΠΑ (<https://historicengland.org.uk>, Pickard και Pickerill, 2002a).

Στη Γερμανία όλα τα κρατίδια έχουν θεσμοθετήσει πλαίσια για την προστασία των διατηρητέων κτηρίων, και παρέχουν σημαντικού ύψους κρατικές επιδοτήσεις. Παράλληλα, ομοσπονδιακός νόμος προβλέπει σημαντικές φορολογικές απαλλαγές για τις δαπάνες των εργασιών αποκατάστασης και αλλαγής χρήσης του κτίσματος, πλέον των επιδοτήσεων που παρέχονται από το κρατίδιο. Επίσης, προβλέπονται φορολογικές απαλλαγές για την αγορά διατηρητέου κτίσματος (Pickard και Pickerill, 2002a).

Στην Ελλάδα, με τους νόμους 2238/1994 και 2459/1997 θεσμοθετήθηκε η δυνατότητα παροχής οικονομικών κινήτρων για την αποκατάσταση των διατηρητέων μνημείων, το δε πεδίο εφαρμογής τους διευρύνθηκε με το άρθρο 48 του ν. 3028/2002, αλλά δεν έχει ποτέ εκδοθεί το σχετικό προεδρικό διάταγμα, με αποτέλεσμα να μην είναι δυνατή η εφαρμογή του νόμου. Οικονομικά κίνητρα που έχουν θεσμοθετηθεί κατά καιρούς και αφορούν ιδιοκτήτες διατηρητέων κτηρίων είναι ενδεικτικά τα εξής:

α) Χαμηλότοκα δάνεια για την επισκευή ή ανακατασκευή διατηρητέων κτηρίων ή παραδοσιακών κτηρίων που βρίσκονται σε παραδοσιακούς οικισμούς και προορίζονται για κατοικία²⁸. Η παραπάνω κρατική ενίσχυση μπορεί να αφορά και το σύνολο ή μέρος της δαπάνης για επιβαλλόμενες ειδικές οικοδομικές εργασίες, που απορρέουν από τα π.δ. προστασίας των παραδοσιακών οικισμών. Οι όροι δανειοδότησης κατέστησαν το συγκεκριμένο μέτρο μη ελκυστικό και αναποτελεσματικό (Γκανασούλης και Ξυντάρης, 2010). Η εφαρμογή των κινήτρων για τα μνημεία καθίσταται αδύνατη, 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 χαρακτηρισμένων 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.

β) Έκπτωση ύψους 20% στη φορολογητέα αξία κατά τη μεταβίβαση διατηρητέου κτηρίου σύμφωνα με το ν. 2961/2001 και το άρθρο. 41 του ν. 1249/1982²⁹.

γ) Έκπτωση έως 30% των δαπανών (επισκευής κ.ά.) από το ακαθάριστο εισόδημα των ιδιοκτητών διατηρητέων ακινήτων (άρθρο 23, παρ. 1 του Κώδικα Φορολογίας Εισοδήματος).

δ) Δυνατότητα υπαγωγής των διατηρητέων κτηρίων που διασκευάζονται σε ξενώνες ή ξενοδοχειακές επιχειρήσεις στους Αναπτυξιακούς Νόμους 1892/1982, 2601/1998, 3299/2004, 3908/2011 και 4399/2016³⁰.

Αντίθετα, σε ότι αφορά την φορολόγηση της κυριότητας, τα διατηρητέα κτήρια επιβαρύνονται σημαντικά. Φορολογούνται με τον Ενιαίο Φόρο Ιδιοκτησίας Ακινήτων (ΕΝΦΙΑ). Δεν φορολογούνται με τον συμπληρωματικό φόρο ΕΝΦΙΑ³¹ μόνο τα κτήρια ηλικίας άνω των 100 ετών που είναι χαρακτηρισμένα ως διατηρητέα ή έργα τέχνης. Διατηρητέα κτήρια ηλικίας μικρότερης των 100 ετών που ανήκουν σε ιδιώτες φορολογούνται κανονικά με βάση τον ΕΝ.Φ.Ι.Α., άσχετα με το εάν οι ιδιοκτήτες τους δεν μπορούν να τα επισκευάσουν και με την πάροδο του χρόνου καταρρέουν, δε χρησιμοποιούνται ή γίνονται επικίνδυνα στη χρήση τους. Τα ακαθάριστα έσοδα από διατηρητέα κτήρια φορολογούνται κανονικά.

Συμπερασματικά, όπως αναγνωρίζουν και οι Γκανασούλης και Ξυντάρης (2010, σ. 16), «...η αρωγή του κράτους προς τους πολίτες – ιδιοκτήτες ακινήτων αρχιτεκτονικής κληρονομιάς καθώς και η ανάληψη πρωτοβουλιών από τους φορείς του ευρύτερου

²⁸ Βλ. ΚΥΑ υπ. αριθμ. 1656/10-10-1995, όπως τροποποιήθηκε με την ΚΥΑ υπ. αριθμ. 23886/31-5-2007 (ΦΕΚ 964/Β/2007) και ισχύει. Συγκεκριμένα, θεσμοθετήθηκε η παροχή δανείων μέχρι 100.000 € και η επιδότηση του επιτοκίου κατά 50% για διάστημα 7 ετών. Η επιδότηση δίδεται σύμφωνα με την υπ. αριθμ. 515/17-6-1985 πράξη του διοικητή της ΤΤΕ.

²⁹ Απόφαση υπ. αριθμ. 1014947/88/Α' 0013/5-4-2004 του Υπ. Οικονομικών.

³⁰ Σύμφωνα με το νόμο 4399/2016 (άρθρο 8), το 80% των δαπανών επενδυτικών σχεδίων που υλοποιούνται σε διατηρητέα κτήρια είναι επιλέξιμες.

³¹ Επιβάλλεται επί της περιουσίας με αντικειμενική αξία άνω των 200.000 €.

δημόσιου τομέα προς την κατεύθυνση της ανάδειξης του κτηριακού πλούτου με ανάλογα έργα, παρουσιάζουν σοβαρό έλλειμμα». Η πολιτική κινήτρων για την αποκατάσταση των διατηρητέων κτηρίων και μνημείων – εάν υποθεθεί ότι υπήρξε – έχει αποτύχει (Βλαντού και Κουδούνη, 2016)³². Στην αναποτελεσματικότητα των οικονομικών κινήτρων θα πρέπει να συνυπολογισθούν και οι μεγάλες διοικητικές δυσκολίες στην εφαρμογή τους. Πολλές φορές, προκειμένου να επωφεληθεί κάποιων μικρών οικονομικών ελαφρύνσεων, ο ιδιοκτήτης διατηρητέου κτηρίου είναι αναγκασμένος να εμπλακεί σε περίπλοκες, χρονοβόρες και ψυχοφθόρες διαδικασίες, με αβέβαιο μάλιστα αποτέλεσμα. Έτσι, θα μπορούσε να ισχυρισθεί κανείς ότι στην Ελλάδα για τα διατηρητέα κτήρια ακολουθείται μια πολιτική αντικινήτρων.

6. 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). Ευρέως προτείνεται η υιοθέτηση μηχανισμών και σχημάτων Συμπράξεων του Δημοσίου με τον Ιδιωτικό Τομέα, αναγνωρίζοντας το κόστος και τη δυσκολία των εγχειρημάτων αυτών, αλλά και την αναγκαιότητά τους για την διατήρηση ενός τόσο πολύτιμου πολιτιστικού πόρου. Το Συμβούλιο της Ευρώπης (Picard, 2009), η Ευρωπαϊκή Επιτροπή (European Commission, 2015), το αμερικανικό ινστιτούτο Getty (Macdonald and Cheong, 2014), η Παγκόσμια Τράπεζα (Licciardi και Amirahmasebi, 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 την 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 περιορισμένων δημόσιων κεφαλαίων προκειμένου να προκληθούν ιδιωτικές επενδύσεις, συμπεριλαμβανομένων των Συμπράξεων Δημοσίου-Ιδιωτικού Τομέα. Δηλαδή συνέστησε τη χρήση δημοσίων κεφαλαίων για τη μόχλευση ιδιωτικών πόρων.

³² Παρά το ότι - θα πρέπει να αναφερθεί - κατά καιρούς έχουν διατεθεί πιστώσεις για την υλοποίηση προγραμμάτων ανάπλασης παραδοσιακών οικισμών ή ιστορικών κέντρων πόλεων από την κεντρική υπηρεσία του ΥΠΕΝ όσο και από Δήμους³². Τα προγράμματα αυτά είχαν συχνά πολύ θετικά αποτελέσματα και συνέβαλαν αποφασιστικά στην αναβάθμιση του αστικού τοπίου (Γκανασούλης, 2014).

- την ελάττωση του ρίσκου των ιδιωτικών επενδύσεων και την αύξηση της απόδοσής τους, και
- την πρόκληση δωρεών.

Στη συνέχεια, προτείνεται η εφαρμογή ενός «μοντέλου» παρέμβασης για την αποκατάσταση των διατηρητέων κτηρίων, το οποίο θα αξιοποιεί τις συστάσεις του Συμβουλίου της Ευρώπης και άλλων οργανισμών, και θα υιοθετεί το βασικό σκεπτικό του π.δ. 28/1988 (βλ. § 4.2).

6.1 Ένα «μοντέλο» κρατικών ενισχύσεων

Δεδομένης της πολύ περιορισμένης δυνατότητας διάθεσης εθνικών πόρων για τη χρηματοδότηση της αποκατάστασης των διατηρητέων κτηρίων, προτείνεται η ανάπτυξη ενός «μοντέλου» ή «μηχανισμού» παροχής κρατικών ενισχύσεων που θα αποφεύγει μαξιμαλιστικές θεωρήσεις και απαιτήσεις, είτε σε ότι αφορά τις οικονομικές υποχρεώσεις του κράτους, είτε των ιδιοκτητών των κτηρίων. Το «μοντέλο», υιοθετεί απολύτως τόσο το σκεπτικό της απόφασης του ΣΤΕ αρ. 1099/1987, του ν. 3028/2002, καθώς και τα κρίσιμα στοιχεία του π.δ. 28/1988, σε ότι αφορά τη συμμετοχή του κράτους το κόστος της αποκατάστασης - πάνω από κάποιο όριο δαπάνης - σε σχέση με την οικονομική απόδοση της χρήσης του ακινήτου.

Προτείνεται η δημιουργία ενός εθνικού Ταμείου³³ με αντικείμενο την υλοποίηση προγράμματος αποκατάστασης διατηρητέων κτηρίων. Στόχος του Ταμείου θα είναι, με τις παροχές του, να καθιστά βιώσιμο και επενδυτικά ελκυστικό, ένα έργο αποκατάστασης και επανάχρησης διατηρητέου κτηρίου, που διαφορετικά θα ήταν μη βιώσιμο³⁴.

Το Ταμείο θα χορηγεί ενισχύσεις για επενδύσεις με σκοπό την αποκατάσταση και την – υποχρεωτικά – αποδοτική χρήση διατηρητέων κτηρίων, και θα ελέγχει την υλοποίηση των έργων. Οι κρατικές ενισχύσεις που θα παρέχει το Ταμείο θα βασίζονται στο συνδυασμό παροχής επιστρεπτέων χρηματοδοτήσεων (δάνεια χαμηλού επιτοκίου, εγγυήσεις, κλπ.), τραπεζικών δανείων (με όρους αγοράς), μη επιστρεπτέων χρηματοδοτήσεων (επιδοτήσεων) όταν χρειάζεται και κατά περίπτωση, καθώς και στη συμμετοχή με αποδεκτού ύψους ίδιους πόρους, του ιδιοκτήτη ή του επιχειρηματία που θα αναλαμβάνει την αποκατάσταση και επανάχρηση του διατηρητέου κτηρίου. Η παροχή μη επιστρεπτέων χρηματοδοτήσεων (grants) ενδέχεται να είναι συχνά απαραίτητη, σε περίπτωση όπου επιβάλλεται για διάφορους λόγους (διακεκριμένο

³³ Είναι δυνατόν να μην υπάρχει ένα Εθνικό Ταμείο, αλλά περισσότερα, Περιφερειακά, ή και πόλεων, εάν αυτές διαθέτουν διαχειριστική αρχή ευρωπαϊκών πόρων (όπως π.χ. η Αθήνα), και οπωσδήποτε, έναν ικανό αριθμό διατηρητέων κτηρίων προς αποκατάσταση, αλλά και άλλων πολιτιστικών πόρων, που θα δικαιολογεί τη δημιουργία Ειδικού Ταμείου.

³⁴ Τέτοιου τύπου Ταμεία προβλέπονται και προωθούνται από την Ευρωπαϊκή Ένωση και έχουν θεσμοθετηθεί με τον κανονισμό αρ. 1303/2013.

κτήριο, πολεοδομικοί λόγοι, εικόνα της πόλης, κλπ.) η κοστοβόρος αποκατάσταση και επανάχρηση ενός κτηρίου.

Το Ταμείο θα πρέπει διαχειρίζεται δύο λογαριασμούς: από τον ένα θα παρέχονται οι επιστρεπτές χρηματοδοτήσεις, ενώ από τον δεύτερο, θα παρέχονται οι μη επιστρεπτές κρατικές ενισχύσεις³⁵. Τα ποσά που θα συγκεντρώνονται από την αποπληρωμή των δανείων θα μπορούν να επανεπενδύονται από το Ταμείο, σε νέα έργα αποκατάστασης διατηρητέων κτηρίων, ανάλογα με τους ρυθμούς αποπληρωμής των δανείων. Μακροπρόθεσμα το πρόγραμμα ενδέχεται να λειτουργεί με ίδιους ανακυκλώσιμους πόρους. Σε περίπτωση δε σημαντικής βελτίωσης της απόδοσης των χρηματοδοτηθέντων διατηρητέων κτηρίων, ο λογαριασμός των επιστρεπτών κρατικών ενισχύσεων θα μπορεί να τροφοδοτεί και το λογαριασμό των μη επιστρεπτών ενισχύσεων. Για την παροχή των επιστρεπτών κρατικών ενισχύσεων απαιτείται η συγχρηματοδότηση των έργων με ιδιωτικούς πόρους, που συνήθως προέρχονται από τραπεζικό δανεισμό, από διαφορετικό φορέα από εκείνον που διαχειρίζεται το Ταμείο. Οπωσδήποτε, 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 είναι δυνατές, όπως εκείνες των επενδυτικών νόμων, όταν σε αυτούς προβλέπεται η στήριξη δραστηριοτήτων που θα φιλοξενηθούν σε διατηρητέα κτήρια, και υπό την προϋπόθεση ότι δεν θα προκαλούνται ανεπίτρεπτες σωρεύσεις κρατικών ενισχύσεων.

Με τη χρήση χρηματοοικονομικών τεχνικών, ο προσδιορισμός του «εύλογου» ύψους της δαπάνης που μπορεί να αναλάβει ο ιδιώτης (σύμφωνα με τα προβλεπόμενα στο π.δ. 28/1988) είναι ευχερής, όπως επίσης και το «χρηματοδοτικό κενό» (funding gap) που θα πρέπει να επιδοτηθεί έτσι ώστε να επιτευχθεί η αποκατάσταση του διατηρητέου. Στις τεχνικές αυτές είναι σχετικά ευχερές να λαμβάνεται υπόψη το πραγματικό κόστος αποκατάστασης του ακινήτου, συμπεριλαμβανομένων του κόστους μελετών, τυχόν εκκένωσης του κτηρίου, καθώς και τα έσοδα που αυτό αντικειμενικά μπορεί να αποφέρει, για ένα αποδεκτό χρονικό διάστημα, προσδιοριζόμενο με όρους χρηματοοικονομικούς και επιχειρησιακούς. Σε αντίθεση με τις διατάξεις του π.δ. 28/1988, για την εξέταση της βιωσιμότητας ενός έργου δεν είναι αναγκαίο να προσκομίζονται τεχνικές μελέτες και προϋπολογισμός, αλλά προσωρινές.

Σύμφωνα με τους ισχύοντες ευρωπαϊκούς κανονισμούς, η διαχείριση του Ταμείου θα πρέπει ανατεθεί σε χρηματοπιστωτικό ίδρυμα, το οποίο θα λειτουργεί υπό την επίβλεψη κυβερνητικού φορέα, οι αρμοδιότητες του οποίου θα περιορίζονται στην τήρηση των όρων της επενδυτικής πολιτικής του Ταμείου, που εγκρίνεται με τη σύστασή του. Η διαχείριση του Ταμείου με αυτόν τον τρόπο θα εξασφαλίζει, κατά το δυνατόν, την

³⁵ Το Ινστιτούτο της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων, που έχει εισάγει τον ετήσιο θεσμό της ανακήρυξης των «7 μηνυμάτων που βρίσκονται σε κίνδυνο», έχει αναγνωρίσει την ανάγκη τέτοιων πολλαπλών ενισχύσεων προς την πολιτιστική κληρονομιά, δηλαδή του συνδυασμού των επιστρεπτών και μη, ενισχύσεων (Clause, 2013).

επιλογή των έργων με βάση τη βιωσιμότητά τους όπως αυτή θα προκύπτει από επιχειρηματικό σχέδιο, και επίσης, θα ενισχύσει την τραπεζική τους επιλεξιμότητα, εφόσον το «χρηματοδοτικό κενό» θα καλύπτεται από το δημόσιο.

Δεδομένης της οικονομικής συγκυρίας, το Ταμείο θα μπορούσε να ακολουθήσει μια πολιτική προτεραιότητας σε διατηρητέα κτήρια με σχετικά χαμηλό κόστος αποκατάστασης και υψηλή εμπορευσιμότητα. Δηλαδή θα μπορούσε να χρηματοδοτήσει την αποκατάσταση προνομιούχων κτηρίων λόγω της κεντρικής θέσης τους, που αποτελούν ή θα μπορούσαν να αποτελέσουν τοπόσημα, αλλά και που διαθέτουν εκείνα τα χαρακτηριστικά που ζητούν οι εν δυνάμει χρήστες τους. Έτσι, θα απέφευγε την παροχή υψηλών μη επιστρεπτέων κρατικών ενισχύσεων κατά την πρώτη περίοδο λειτουργίας του³⁶.

Ως ενδεικτικό παράδειγμα για την κατάσταση στην οποία βρίσκονται τα διατηρητέα κτήρια της χώρας, αλλά και τις δυνητικές δυνατότητες εφαρμογής του προτεινόμενου «μοντέλου», παρουσιάζονται συνοπτικά τα αποτελέσματα έρευνας που αφορά διατηρητέα κτήρια στο κέντρο της Αθήνας.

6.2 Το θεσμικό πλαίσιο παροχής κρατικών ενισχύσεων

Η ένταση των επιτρεπόμενων κρατικών ενισχύσεων δεν αποτελεί εθνική υπόθεση, ιδιαίτερα όταν χρησιμοποιούνται ευρωπαϊκοί πόροι. Για το λόγο αυτόν, είναι επιτακτική η ανάγκη ελέγχου της συμβατότητας των προτεινόμενων ενισχύσεων με το ισχύον σχετικό θεσμικό πλαίσιο, όπως στο προτεινόμενο «μοντέλο».

Τα θέματα των κρατικών ενισχύσεων και του ανταγωνισμού αποτελούν πάντοτε ένα περίπλοκο πεδίο διερεύνησης και άσκησης πολιτικών, συμπεριλαμβανομένων των πολιτικών για τον πολιτισμό, σε όλα τα κράτη της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή εστιάζει πρωτίστως την προσοχή της στο ζήτημα του ανταγωνισμού και ελέγχει το βαθμό κατά τον οποίο οι παρεμβάσεις που υλοποιούνται αντίκεινται στους βασικούς κανόνες της ενοποιημένης αγοράς. Οι βασικοί κανόνες επί του ζητήματος τίθενται με το άρθρο 107 παρ. 1 της Συνθήκης Λειτουργίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ)³⁷, αλλά η έννοια της κρατικής ενίσχυσης δεν καθορίζεται εννοιολογικά από αυτό.

Το άρθρο 167 της ΣΛΕΕ αναγνωρίζει τη σημασία που έχει η προώθηση του πολιτισμού για την Ευρωπαϊκή Ένωση. Λόγω του διττού χαρακτήρα του πολιτισμού, που αποτελεί,

³⁶ Αυτό βέβαια υπό την προϋπόθεση ότι δεν θα δημιουργούνταν θέματα, σε περιπτώσεις συνδυασμού κρατικών ενισχύσεων, όπως για παράδειγμα, από τη χρήση διατάξεων αναπτυξιακών νόμων.

³⁷ Σύμφωνα με το οποίο «Ενισχύσεις που χορηγούνται υπό οποιαδήποτε μορφή από τα κράτη ή με κρατικούς πόρους και που νοθεύουν ή απειλούν να νοθεύσουν τον ανταγωνισμό δια της ευνοϊκής μεταχείρισης ορισμένων επιχειρήσεων ή ορισμένων κλάδων παραγωγής είναι ασυμβίβαστες με την κοινή αγορά, κατά το μέτρο που επηρεάζουν τις μεταξύ των Κρατών μελών συναλλαγές, εκτός αν η παρούσα συνθήκη ορίζει άλλως».

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 μας, οι κανόνες για τον έλεγχο των κρατικών ενισχύσεων αναγνωρίζουν τις ιδιαιτερότητες του πολιτισμού και των οικονομικών δραστηριοτήτων που σχετίζονται με αυτόν. Για τον τομέα του πολιτισμού και της πολιτιστικής κληρονομιάς, δεν είχε μέχρι πρόσφατα προβλεφθεί η έκδοση Κανονισμού που να προσδιορίζει τις επιτρεπόμενες ενισχύσεις. Στο νέο 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 μπορούν να λάβουν 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. Απαραίτητη προϋπόθεση, για κάθε ενίσχυση που χορηγείται, είναι να αφορά αναγνωρισμένη πολιτιστική κληρονομιά από τις αρμόδιες δημόσιες αρχές κράτους μέλους. Τα διατηρητέα κτήρια στην Ελλάδα αποτελούν επίσημα αναγνωρισμένα στοιχεία πολιτιστικής κληρονομιάς.

6.3 Διερεύνηση των δυνατοτήτων ενίσχυσης

Τα διατηρητέα κτήρια της Αθήνας αποτελούν βασικό στοιχείο του δομημένου περιβάλλοντός της, πολύτιμα διαθέσιμα του εναπομείναντος αρχιτεκτονικού και πολιτιστικού πλούτου της, στοιχείο της συλλογικής μνήμης και της ιστορίας των κατοίκων της πόλης και του έθνους, και εν δυνάμει πολύτιμο οικονομικό πόρο. Σε μια ευρεία περιοχή περιμετρικά της Πλατείας Ομονοίας, πραγματοποιήθηκαν στις αρχές του 2014 καταγραφές και αυτοψίες των υπαρχόντων διατηρητέων κτηρίων (Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας, 2014). Εντοπίστηκαν 267 διατηρητέα κτήρια, με συνολική υπέργεια δόμηση περίπου 296.000 μ². Κατά το χρόνο των αυτοψιών, 92 διατηρητέα κτήρια ήταν κενά ή εγκαταλελειμμένα στο σύνολο τους ενώ το 52% του συνόλου των επιφανειών των διατηρητέων κτηρίων της περιοχής βρέθηκαν να είναι μη χρησιμοποιούμενα. Από τις αυτοψίες που διενεργήθηκαν για την αξιολόγηση της κατάστασής τους, εκτιμήθηκε ότι υπάρχει ανάγκη παρέμβασης στα 215 από τα κτήρια αυτά.

Το κόστος αποκατάστασης και εκσυγχρονισμού τους υπολογίσθηκε προσεγγιστικά με την επεξεργασία και χρήση ειδικού αλγόριθμου. Προέκυψε ότι για περίπου 65 κτήρια απαιτείται μικρή δαπάνη αποκατάστασης που ανέρχεται σε περίπου 80 €/μ², ενώ για τα υπόλοιπα, το εκτιμώμενο μέσο κόστος αποκατάστασης υπολογίζεται περίπου σε 960 €/μ². Για περίπου 100 κτήρια, το κόστος αποκατάστασης εκτιμάται ότι ξεπερνά τα 1.000 €/μ². Το συνολικό κόστος αποκατάστασης των 215 κτηρίων υπερβαίνει τα 280 εκατομμύρια ευρώ, χωρίς να ληφθούν υπόψη το κόστος ειδικών έργων και παρεμβάσεων που ενδέχεται να απαιτηθούν από τις αρχές ελέγχου.

Πίνακας 1. Στοιχεία κόστους και αξιών διατηρητέων κτηρίων κάθε χρήσης, προς αποκατάσταση (εκτιμήσεις έτους 2014)

Οδός όπου οποία βρίσκεται το κτήριο	Εμβαδόν (μ ²)	Αριθμός Ιδιοκτητών	Εκτιμώμενο κόστος αποκατάστασης (εκ. €) με ΦΠΑ	Εκτιμώμενη Αγοραία Αξία (εκ. €)	Αντικει-μενική Αξία (εκ. €)	Εκτιμώμενη Αξία μετά την αποκατάσταση (εκ. €)
Σταδίου	1.890	1	2,40	0,96	4,16	2,65
Πατησίων	850	8	0,95	0,38	1,04	0,82
Γ' Σεπτεμβρίου	1.050	1	1,40	0,41	1,10	0,80
Αγ. Κωνσταντίνου	635	2	0,78	0,34	0,34	0,52
Λιοσίων	580	1	0,82	0,23	0,39	0,44
Πουκεβίλ	430	2	0,57	0,11	0,17	0,25

Πίνακας 2. Εκτιμήσεις ύψους κρατικής ενίσχυσης και επιστρεπτέου ΦΠΑ για κάθε έργο αποκατάστασης διατηρητέου κτηρίου (εκτιμήσεις έτους 2014)

Οδός όπου βρίσκεται το κτήριο	Α. Εκτιμώμενη συνεισφορά κράτους (π.δ. 28/1988) (€)	Β. Εκτιμώμενη εισφορά του κράτους με τη χρήση χρηματοοικονομικών εργαλείων (€)	Επιστρεφόμενο ΦΠΑ στο κράτος (χιλιάδες €) στην περίπτωση Β.
Σταδίου	265.000	238.000	576.000
Πατησίων	130.000	95.000	228.000
Γ' Σεπτεμβρίου	600.000	80.000	336.000
Αγ. Κωνσταντίνου	260.000	80.000	187.000
Λιοσίων	380.000	80.000	196.000
Πουκεβίλ	320.000	56.000	137.000

Σύμφωνα με τους κατατεθειμένους τίτλους ιδιοκτησίας στην Κτηματολόγιο Α.Ε.³⁸, ο μέσος αριθμός συνιδιοκτητών ανά κτήριο ανέρχεται σε 8 (φυσικά ή νομικά πρόσωπα), ενώ 28 από τα 215 κτήρια φέρονται ως αγνώστου ιδιοκτήτη. Η συνιδιοκτησία κυρίων με διαφορετική νομική υπόσταση κυριαρχεί. Ενδεικτικά αναφέρεται ότι 100 κτήρια ανήκουν σε φυσικά πρόσωπα, μόλις 38 στον ευρύτερο ή στενό δημόσιο τομέα, και 130 αποτελούν συνιδιοκτησίες του δημοσίου με φυσικά πρόσωπα και ιδιωτικούς φορείς.

Στο πλαίσιο του ερευνητικού προγράμματος εκπονήθηκαν έξι μελέτες σκοπιμότητας με αντικείμενο την προσομοίωση της εφαρμογής χρηματο-οικονομικών εργαλείων (Financial Economic Instruments) με στόχο την αποκατάσταση διατηρητέων κτηρίων (Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας, 2014). Επιλέχθηκαν κτήρια εμπορικής χρήσης που βρίσκονται σε κεντρικές οδούς του κέντρου της Αθήνας πλησίον της πλατείας Ομονοίας (πίνακας 1). Όλα τα κτήρια ήταν εξ'ολοκλήρου κενά ή εγκαταλελειμμένα. Με την μελέτη της αποκατάστασης των κτηρίων, διερευνήθηκαν οι δυνατότητες εφαρμογής του

³⁸ Η έρευνα διενεργήθηκε με ειδικό αίτημα του ΥΠΕΝ (τότε ΥΠΕΚΑ). Δεν παρασχέθηκαν στοιχεία ταυτότητας των ιδιοκτητών, παρά μόνο το ιδιοκτησιακό τους καθεστώς. Οι κατατεθειμένοι τίτλοι βρίσκονται σε επεξεργασία από την Κτηματολόγιο Α.Ε. Θα πρέπει να σημειωθεί ότι για φορολογικούς και άλλους λόγους, δεν έχει κατατεθεί το σύνολο των τίτλων ιδιοκτησίας των κτηρίων στην Κτηματολόγιο Α.Ε.

προτεινόμενου «μοντέλου», και προέκυψαν συμπεράσματα που κρίνονται θετικά σε ότι αφορά το ύψος της απαιτούμενης δαπάνης του δημοσίου (βλ. πίνακα 2)³⁹.

6.4 Πλεονεκτήματα και αδυναμίες της δυναμικής εφαρμογή του «μοντέλου»

Το προτεινόμενο «μοντέλο» κρατικών ενισχύσεων εκτιμούμε ότι διαθέτει πλεονεκτήματα, σε σχέση με τις προβλέψεις και διαδικασίες του π.δ. 28/1988, και θα μπορούσε να επιφέρει κάποια αξιολογήσιμα και μετρήσιμα επιχειρησιακά αποτελέσματα, που θα ήταν ορατά ήδη από τα πρώτα πιλοτικά έργα που θα μπορούσαν χρηματοδοτηθούν. Συγκεκριμένα:

α) Προτείνει μια ευκολότερα διαχειρίσιμη επιλογή σε σχέση με τις διαδικασίες που προβλέπονται από το ισχύον π.δ., που μπορεί να αποδειχθούν περίπλοκες στη διαχείρισή τους από το δημόσιο, καθώς και τον προσδιορισμό του ύψους και του τρόπου παροχής της κρατικής ενίσχυσης.

β) Προτείνει διαφανείς και αξιόπιστες διαδικασίες χορήγησης κρατικής ενίσχυσης προς τους ιδιοκτήτες και χρήστες διατηρητέων κτηρίων υπό την εποπτεία του δημοσίου, αφού αυτές θα τις διαχειρίζονται και θα τις ελέγχουν δύο ανεξάρτητοι τραπεζικοί φορείς: ο διαχειριστής του Ταμείου, και μια ακόμη ανεξάρτητη τράπεζα. Έτσι το δημόσιο απεμπλέκεται από περίπλοκες και χρονοβόρες διαδικασίες, και περιορίζεται στον έλεγχο της τήρησης της επενδυτικής στρατηγικής του Ταμείου, των διατάξεων σχετικά με την αποκατάσταση των κτηρίων, και της νομιμότητας εν γένει.

γ) Δίδει μια αποδεκτή λύση στα προβλήματα της διαθεσιμότητας πόρων και του υψηλού κόστους δανεισμού, και προκαλεί τη μόχλευση ιδιωτικών πόρων (τραπεζικών, και ιδίων πόρων του ιδιοκτήτη).

δ) Η χρηματοδότηση του έργου από ίδιους πόρους δε συνδέεται με την οικονομική επιφάνεια του ιδιοκτήτη του διατηρητέου κτηρίου, αλλά με τη βιωσιμότητα του έργου, η οποία εξαρτάται από το γενικότερο εθνικό και τοπικό οικονομικό και πολεοδομικό περιβάλλον. Οι δε απαιτούμενες μελέτες αποτελούν επιλέξιμες δαπάνες που λαμβάνονται υπόψη στον υπολογισμό της κρατικής ενίσχυσης, όπως και άλλες τυχόν δαπάνες.

ε) Η καταβολή των κρατικών ενισχύσεων μέσω του Ταμείου γίνεται με την έναρξη του έργου, και όχι αρκετά αργότερα από την ολοκλήρωση των εργασιών αποκατάστασής του και την επανάχρηση του κτηρίου.

³⁹ Για την εξέταση του μοντέλου διερευνήθηκαν διάφορα σενάρια εφαρμογής του, και συνδυασμοί χρηματοδότησης, ανάλογα με τους επιτρεπόμενους όρους που προκύπτουν από τους κανονισμούς της ΕΕ, που είναι απαραίτητο να τηρηθούν, εάν χρησιμοποιηθούν πόροι προερχόμενοι από αυτήν. Εδώ παρουσιάζεται η σύνοψη ενός μόνο σεναρίου.

στ) Συνδέει την παροχή κρατικών ενισχύσεων με την ένταξη των κτηρίων στην παραγωγική διαδικασία, αφού προϋπόθεση για την ενίσχυση της αποκατάστασης των κτηρίων είναι η επανάχρησή τους⁴⁰.

ζ) Το άμεσο κόστος από την ενδεχόμενη λειτουργία του «μοντέλου» για το κράτος αποδεικνύεται χαμηλότερο, σε σχέση με εκείνο που μπορεί να προκύψει από την τυχόν εφαρμογή των προβλέψεων του π.δ. 28/1988.

η) Στα πλεονεκτήματά του μπορούν να συμπεριληφθούν και άλλα, παράπλευρα έσοδα, όπως η απόδοση του συνόλου του Φόρου Προστιθέμενης Αξίας στο κράτος, αφού για την παροχή κάθε είδους ενισχύσεων, θα απαιτείται έλεγχος παραστατικών. Το ύψος του ΦΠΑ είναι εξαιρετικά σημαντικό και επιβαρυντικό για κάθε έργο αποκατάστασης διατηρητέου⁴¹. Οι επιστροφές ΦΠΑ, προβλέπεται ότι θα είναι υψηλότερες από τη μη επιστρεπτέα κρατική ενίσχυση (βλ. πίνακα 2), χωρίς να υπολογίζονται και τα άλλα φορολογικά οφέλη για το κράτος (φορολογία εισοδήματος εργαζομένων, τοπικοί φόροι, κλπ.) και οι παράπλευρες γενικότερες θετικές επιπτώσεις στην πόλη και στις δραστηριότητές της. Το στοιχείο αυτό ενδυναμώνει την άποψη ότι η αποκατάσταση των διατηρητέων κτηρίων μπορεί να αποτελέσει αποδοτικό αναπτυξιακό μέσο.

Τέλος, θα πρέπει να υπογραμμισθούν 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 θεσμοθετούνται Ειδικά Σχέδια Περιβαλλοντικής Αναβάθμισης και Ανάπτυξης (Ε.Σ.ΠΕΡ.Α.Α.). Θα πρέπει πάντως να σημειωθεί ότι, προκειμένου να ελαχιστοποιηθεί ο επενδυτικός κίνδυνος των παρεμβάσεων (και άρα του κόστους τους), και κατά συνέπεια να επιτευχθεί το μέγιστο δυνατό αποτέλεσμα στην κλίμακα παραδοσιακών οικισμών, θα ήταν επωφελές ένα πρόγραμμα αποκατάστασης των διατηρητέων να αποτελεί μέρος ενός γενικότερου, συνεκτικού και καλά οργανωμένου προγράμματος αναζωογόνησης των οικισμών, το οποίο 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 ότι αφορά τις χρήσεις γης, ενώ επίσης, θα προστάτευε και τον οικισμό από τυχόν υπέρμετρη ανάπτυξη κάποιων δραστηριοτήτων, κατά κανόνα τουριστικών, στο βαθμό που αυτό δεν θα ήταν επιθυμητό από την τοπική κοινωνία και τη φέρουσα ικανότητα του χώρου.

⁴⁰ Πέραν της ανάπτυξης ξενοδοχειακών δραστηριοτήτων, που υποστηρίζονται από τους αναπτυξιακούς νόμους.

⁴¹ Η απαλλαγή του έργου από αυτό θα αποτελούσε ένα ισχυρό κίνητρο. Εντούτοις, η διαχείριση των επιστροφών ΦΠΑ ενδεχομένως να ήταν προβληματική, ενώ παράλληλα, άλλα διοικητικά, διαχειριστικά θέματα, καθώς και η διάθεση πόρων θα παραμείνουν.

Στοιχεία του «μοντέλου» που θα μπορούσαν να θεωρηθούν ως μειονεκτήματά, οφείλονται κυρίως σε ευρωπαϊκούς κανονισμούς που θα πρέπει να τηρηθούν. Το προτεινόμενο «μοντέλο» κρατικών ενισχύσεων μπορεί να εφαρμοσθεί όταν δικαιούχος των ενισχύσεων είναι δημόσιος ή ιδιωτικός φορέας, αλλά όχι φυσικό πρόσωπο⁴². Έτσι, βασικός πυρήνας εφαρμογής και λειτουργίας του για τα διατηρητέα κτήρια, είναι η ανάληψη του έργου της αποκατάστασης, επανάχρησης και διαχείρισης των κτηρίων από εταιρείες, οι οποίες θα πρέπει να αναλαμβάνουν την εξασφάλιση μιας αποδεκτής καθαρής προσόδου. Κατά συνέπεια, είναι δυνατόν να εφαρμοσθεί αποτελεσματικά για την αποκατάσταση είτε μεγάλων διατηρητέων κτηρίων, είτε συνόλων κτηρίων ικανής εκμεταλλεύσιμης επιφάνειας. Το στοιχείο αυτό περιορίζει το πεδίο εφαρμογής του συγκεκριμένου «μοντέλου» χρηματοδότησης, για τη διεύρυνση του οποίου απαιτούνται συμπληρωματικές διερευνήσεις. Τέλος, για την εφαρμογή του απαιτείται να ξεπερασθούν θέματα διοικητικής αδράνειας των κρατικών υπηρεσιών απέναντι σε νέες πρωτοβουλίες και «εργαλεία», αλλά και θέματα αποτελεσματικής συνεργασίας μεταξύ των συναρμόδιων υπουργείων.

7. Προϋποθέσεις για την επιτυχή εφαρμογή του «μοντέλου»

Το προτεινόμενο «μοντέλο» παρέμβασης προϋποθέτει την αποτελεσματική λειτουργία της αγοράς. Ως εκ τούτου, κάθε διοικητική καθυστέρηση θα μπορούσε να επιδράσει αρνητικά στην ανάληψη έργων αποκατάστασης διατηρητέων, ακόμη και με χρήση των κρατικών ενισχύσεων. Κι αυτό επειδή θα καθιστούσε απροσδιόριστο τον επενδυτικό κίνδυνο, με συνέπεια την αύξηση του κόστους του ιδιωτικού δανεισμού. Για το λόγο αυτό, απαιτούνται σημαντικές βελτιώσεις τόσο στο θεσμικό πλαίσιο, όσο και σε διοικητικά-διαχειριστικά θέματα, και συγκεκριμένα:

α) Διευθέτηση των θεμάτων του προεδρικού διατάγματος 28/1988 που προσδιορίστηκαν παραπάνω στην παρούσα εργασία. Το νέο θεσμικό πλαίσιο θα πρέπει να εξασφαλίζει τη δυνατότητα παροχής κρατικών ενισχύσεων με την προτεινόμενη διαδικασία, διατηρώντας παράλληλα – και καθιστώντας επιχειρησιακά εφικτή – τη δυνατότητα χρηματοδότησης διατηρητέων κτηρίων με άλλα μέσα και μηχανισμούς. Για τα κτήρια χαρακτηρισμένα ως μνημεία, απαιτεί την έκδοση του εφαρμοστικού διατάγματος του άρθρου 48 του ν. 3028/2002.

⁴² Θα πρέπει να σημειωθεί ότι σύμφωνα με τα έως τώρα ισχύοντα, είναι δυνατόν να χρησιμοποιηθούν πόροι από τα ευρωπαϊκά ταμεία για την αποκατάσταση επαγγελματικών κτηρίων και όχι κατοικιών, εκτός εάν αυτές εντάσσονται σε Πρόγραμμα αστικής ανάπτυξης, και αυτό υπό προϋποθέσεις. Οποσδήποτε μπορεί να ιδρύεται πάντοτε εταιρεία γι' αυτό το σκοπό, εφόσον αυτό δικαιολογείται από το οικονομικό μέγεθος του έργου.

β) Η επίλυση θεμάτων αδειοδότησης και διαδικασιών αποκατάστασης κτηρίων που οφείλονται στην ύπαρξη δύο θεσμικών πλαισίων σε ισχύ (ΥΠΕΝ και ΥΠΠΟ)⁴³, καθώς και η δυνατότητα αλλαγής και προσαρμογής των χρήσεων των ακινήτων προς αποκατάσταση, όταν αυτή είναι χρήσιμη.

γ) Η αποτελεσματική ρύθμιση θεμάτων που οφείλονται στο καθεστώς συνιδιοκτησίας των διατηρητέων κτηρίων, σε συνδυασμό με το θέμα των εγκαταλελειμμένων, κενών και αγνώστων ιδιοκτητών κτηρίων⁴⁴. Το θεσμικό πλαίσιο περί συνιδιοκτησίας αποτελεί σημαντικό εμπόδιο για την υλοποίηση πολιτικών παρέμβασης σε διατηρητέα κτήρια σε χρήση, εγκαταλελειμμένα ή κενά, που χρήζουν αποκατάστασης ή ανακαίνισης, όπως αναγνωρίζεται άλλωστε εμμέσως και στο π.δ. 28/1988 (παρ. 3(β) του άρθρου 4).

Τέλος, θα ήταν χρήσιμο να σημειωθεί ότι η θεραπεία των προβλημάτων του μηχανισμού Μεταφοράς Συντελεστή Δόμησης αλλά και η επέκταση του θεσμού της επιφανείας (ν. 3986/2011) και σε ιδιωτικά ακίνητα, θα μπορούσαν να αποτελέσουν εξαιρετικά χρήσιμα εργαλεία, που θα μετρίαζαν το κόστος αποκατάστασης των διατηρητέων κτηρίων, και άρα την επιχειρησιακή αποτελεσματικότητα του προτεινόμενου «μοντέλου» παρέμβασης.

8. Συμπεράσματα - επίλογος

Η πολιτεία, εμμέσως έχει αναγνωρίσει ότι τα διατηρητέα κτήρια ή μνημεία, είτε είναι κυριότητας του δημοσίου είτε ιδιωτικά, αποτελούν δημόσια αγαθά, τα οποία θα πρέπει να προστατευθούν και να διατηρηθούν εις το διηνεκές, όπως ορίζει το Σύνταγμα. Εντούτοις έως σήμερα το Κράτος, αν και έχει θεσμοθετήσει πλήθος νομοθετημάτων και κανονισμών για την προστασία τους, δεν έχει επιτύχει το επιθυμητό αποτέλεσμα, δηλαδή τη διατήρηση και την επανάχρησή τους, σύμφωνα με τις προβλέψεις της Συνθήκης της Γρανάδας, αλλά και των συστάσεων και προτάσεων διεθνών οργανισμών. Η διατήρηση και συντήρηση ενός διατηρητέου κτηρίου επιφέρει σημαντικά βάρη στον ιδιοκτήτη του, τον οποίο έως σήμερα το κράτος επιβαρύνει επαχθώς, ουσιαστικά αποποιούμενο τις οικονομικές υποχρεώσεις και ευθύνες του. Με αυτόν τον τρόπο, το κράτος έχει επί της ουσίας αναγάγει την κοινωνική υποχρέωση της διατήρησης της πολιτιστικής κληρονομιάς, σε ατομική υποχρέωση των ιδιοκτητών τους, τους οποίους επιπρόσθετα αντιμετωπίζει εχθρικά: τους υποχρεώνει να ακολουθήσουν χρονοβόρες και

⁴³ Εκτός εάν επιλέγονταν η διαδικασία χρηματοδότησης που προτείνεται στο παρόν, προς εφαρμογή μόνον στα κληρονομηθέντα ως διατηρητέα κτήρια, και όχι και στα μνημεία.

⁴⁴ Στο πλαίσιο ερευνητικού προγράμματος του Πανεπιστημίου Θεσσαλίας (2014), το θέμα της συνιδιοκτησίας ακινήτων διερευνήθηκε διεξοδικά, και προέκυψε συγκεκριμένη πρόταση θεσμικών αλλαγών για την επίλυσή του.

ψυχοφθόρες γραφειοκρατικές διαδικασίες, ενώ πρακτικά αδιαφορεί για τις οικονομικές συνέπειες που αυτοί υφίσταται.

Η αποκατάσταση και επανάχρηση των διατηρητέων θα πρέπει να αντιμετωπισθεί όχι μόνο ως υποχρέωση της κοινωνίας και της πολιτείας απέναντι στο παρελθόν και το μέλλον της, αλλά επίσης και ως αναπτυξιακό μέτρο για την ανάπτυξη του τουρισμού και του πολιτισμού, την προώθηση αστικής αναγέννησης και γενικότερα την κοινωνικοοικονομική ανάπτυξη. Στην περίοδο βαθιάς κρίσης που διανύει η χώρα, το θέμα της αποκατάστασης και επανάχρησης των διατηρητέων κτηρίων δεν είναι δυνατόν να επιλυθεί συνολικά, δηλαδή να επιτευχθεί η αποκατάσταση και επανάχρηση του συνόλου ή έστω μεγάλου αριθμού αυτών, σε ορατό χρονικό ορίζοντα. Εντούτοις, είναι δυνατόν να γίνουν σημαντικά βήματα προς την κατεύθυνση μιας αποδεκτής διευθέτησης των κύριων νομικών, διαχειριστικών και οικονομικών θεμάτων που αποτελούν ανασταλτικούς παράγοντες στην υλοποίηση των παρεμβάσεων για την αποκατάσταση και επανάχρηση των διατηρητέων κτηρίων, και να αποκατασταθεί ένας σημαντικός αριθμός αυτών.

Εάν δεν θεωρείται ρεαλιστικό και εφικτό να απαιτηθεί η κάλυψη των δαπανών αποκατάστασης των ιδιωτικών αλλά και δημόσιων διατηρητέων κτηρίων αποκλειστικά με δημόσια κεφάλαια, ιδιαίτερα στην παρούσα οικονομική συγκυρία, τότε θα πρέπει να αναζητηθούν και να χρησιμοποιηθούν νέοι μηχανισμοί για την ενίσχυση ιδιωτικών πρωτοβουλιών για την αποκατάσταση των διατηρητέων κτηρίων. Η πρόταση που διατυπώνεται στην παρούσα εργασία, δε φιλοδοξεί να λύσει το σύνολο των προβλημάτων που αφορούν την κρατική ενίσχυση όλων των τύπων και χρήσεων διατηρητέων κτηρίων. Εκτέθηκαν όμως τα βασικά στοιχεία ενός «μοντέλου» σύμπραξης του δημοσίου με τον ιδιωτικό τομέα (ιδιοκτήτες κτηρίων/επιχειρήσεις), που θα μπορούσε να λειτουργήσει προς την κατεύθυνση της μείωσης του ρίσκου και της δημιουργίας επενδυτικών ευκαιριών στην αποκατάσταση διατηρητέων κτηρίων.

Το προτεινόμενο «μοντέλο» δεν είναι «μοναδικό», υπό την έννοια ότι θα μπορούσαν να εξετασθούν ενδεχομένως και άλλοι τρόποι παροχής κρατικών ενισχύσεων ή συνδυασμοί αυτών, και ταυτόχρονα να προωθηθεί η απαραίτητη ασφάλεια δικαίου και η διοικητική ευελιξία σχετικά με την εφαρμογή τους. Σε κάθε περίπτωση, η αποτελεσματικότητα της εφαρμογής μέτρων και παρεμβάσεων δεν είναι δυνατόν να αξιολογηθεί επαρκώς *a priori*, θα πρέπει να κριθεί στην πράξη. Εκτιμούμε όμως ότι, σε κάθε περίπτωση, θα πρέπει να υπάρχει η πολιτική βούληση για:

α) Τη διαμόρφωση μιας ολοκληρωμένης πολιτικής, και 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, ως υποχρέωση για συμμετοχή του κράτους/κοινωνίας στη διατήρηση της εθνικής πολιτιστικής κληρονομιάς, είτε υιοθετώντας την πρόταση που διατυπώνεται στην παρούσα εργασία, είτε διαφορετική.

Σε κάθε άλλη περίπτωση, είναι πιθανή η ατέρμονη συνέχιση των συζητήσεων για τη διατήρηση και προστασία των διατηρητέων κτηρίων και μνημείων της χώρας, από τα οποία ίσως θα έχουν απομείνει μόνο θλιβερά ερείπια.

Acknowledgments

Η εργασία βασίζεται στα αποτελέσματα ερευνητικού προγράμματος του Τμήματος Μηχανικών Χωροταξίας, Πολεοδομίας και Περιφερειακής Ανάπτυξης του Πανεπιστημίου Θεσσαλίας, που πραγματοποιήθηκε με χρηματοδότηση του Ιδρύματος Ωνάση.

Βιβλιογραφία

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

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

AYMERICH M. (2016) Towards an integrated approach for cultural heritage for Europe, in MERGOS G. & PATSAVOS N. (eds), *Cultural Heritage as Economic Value. Economic Benefits, Social Opportunities, and and Challenges of cultural Heritage for Sustainable Development*. Positions Texts Context. A Draft Companion Reader. International Conference, 11-13 May 2016, Kastri, Athens.

BAUM A., MACKMIN D. & NUNNINGTON N. (2017) *The income approach to property valuation*, 7th edition, Routledge.

BENHAMOU F. (2011) *Heritage*, in R. TOWSE, *A handbook of Cultural Economics*, Elgar Publishing, second Edition, pp. 255-262.

BLANTOY A. και ΚΟΥΔΟΥΝΗ Α. (2016) Προστασία διατηρητέων κτηρίων και συνόλων. Προβλήματα διαχείρισης και αναγκαίες αναδιαρθρώσεις. *Νόμος και Φύση* (28 Μαρτίου 2016) (<http://nomosphysis.org.gr/13961/prostasia-diatiriteon-ktirion-kai-synolon-provlimata-diaxeirisis-kai-anagkaies-anadiarthroseis/>).

BULLEN P. & LOWE P. (2011a) Factors influencing the adaptive re-use of buildings, *Journal of Engineering, Design and Technology*, vol. 9(1), pp. 32 – 46.

BULLEN P. & LOVE P. (2011b) Adaptive reuse of heritage buildings, *Structural Survey*, vol. 29(5), pp. 411-421.

ΓΚΑΝΑΣΟΥΛΗΣ Γ. και ΞΥΝΤΑΡΗΣ Α. (2010) *Μέτρα και κίνητρα προστασίας της αρχιτεκτονικής κληρονομιάς*, Υ.Π.Ε.Κ.Α., Αθήνα (μη δημοσιευμένη μελέτη).

- ΓΚΑΝΑΣΟΥΛΗΣ Γ. (2014) *Παραδοσιακοί οικισμοί και κτήρια. Προβλήματα θεσμικού πλαισίου και εφαρμογής πολιτικών προστασίας*. Εισήγηση στο συνέδριο «Περιβάλλον-Δημόσιες Συμβάσεις» της Ε.Ε.ΔΙ.ΠΟ.Χ., Ναύπλιο, 10-12 Οκτωβρίου 2014.
- CHASTEL A. (1986) *La notion de patrimoine*, in P. Nora (ed.) *Les lieux de mémoire*, vol. 2, Gallimard, Paris.
- 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.
- COCCOSSIS H. (2008), Cultural heritage, local resources and sustainable tourism, *International Journal of Services Technology and Management*, Vol. 10(1), pp. 8-14.
- COOLING P., (1990) Owning a listed building - an honour or a chore?, *Property Management*, vol. 8(4), pp.314-319.
- COULSON N. E. & R. M. LEICHENKO (2001) The Internal and External Impact of Historical Designation on Property Values, *The Journal of Real Estate Finance and Economics*, vol. 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 and Funding The Architectural Heritage.
- CREIGHT-TYTE S,W. (2000) The built heritage. Some British Experience. *Recherches Economiques de Louvain*, vol. 66(2), pp. 213-230.
- DEMSETZ H. (2002) Property rights, in *The New Palgrave Dictionary of Economics and the Law*, Palgrave, pp. 144-155.
- DRIVERS J., RICS, ENGLISH HERITAGE, BRITISH PROPERTY FEDERATION (n.d.) Heritage Works – A Practical Guide To The Role of Historic Buildings In Regeneration - Final Report - Working Papers, (roneo).
- EBBE K. (2009) *Infrastructure and Heritage Conservation: opportunities for Urban Revitalization and Economic Development* Directions in Urban Development No 48019, World Bank, Urban Development Unit.
- EVANS A.W. (1995) The Property Market: Ninety Per Cent Efficient? *Urban Studies*, vol. 32, pp.5-29.
- EUROPEAN COMMISSION (2015) *Getting cultural heritage to work for Europe*. Report of the Horizon 2020 Expert Group on Cultural Heritage. Directorate-General for Research and Innovation, EC, Brussels.
- FOSTER S. R. and IAIONE C. (2016) The City as a Commons, *Yale Law & Policy Review*, vol. 34(2), pp. 282-349.
- FREY B.S. (1997), *The Evaluation of Cultural Heritage. Some Critical Issues*, in M. Hutter and 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*, vol. 6, pp. 231-246.
- GATZLAFF D. H. & TIRTIROGLOU D. (1995) Real Estate Market Efficiency: Issues and Evidence, *Journal of Real Estate Literature*, vol. 3, 157-189.
- HALBWACHS M. (1950) *La Mémoire Collective*, Presses Universitaires de France, Paris, διαθέσιμο στο:
http://classiques.uqac.ca/classiques/Halbwachs_maurice/memoire_collective/memoire_collective.pdf
- HARDIN G. (1968) The Tragedy of Commons, *Science*, vol. 162, pp. 1243-1248.
- HESS C. (2008) Mapping the New Commons 5 (Working Paper),
http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1356835

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

KOBOLDT C. (1997) *Optimizing the use of Cultural Heritage*, in HUTTER M and I. RIZZO (eds) *Economic Perspectives on Cultural Heritage*, Macmillan, London, pp. 50-73.

KONTIADHS, Ξ. (2003) Η συνταγματική διαρρύθμιση της σχέσης μεταξύ προστασίας του πολιτιστικού περιβάλλοντος και του δικαιώματος της ιδιοκτησίας, *Νόμος & Φύση*, www.nomosphysis.org.gr, Ιούλιος 2003.

LAZRAC F., P. NIJKAMP, P. RIETVELD and J. ROUWENDAL (2011) "The Market Value of Listed Heritage." Research Paper, Dept. of Spatial Economics, VU University, Amsterdam.

LICCIARDI Γ. & AMIRTAHMASEBI P. (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.

ΜΕΛΙΣΣΑΣ Δ., ΖΑΜΠΑΖΑ, Β., ΠΑΝΑΓΟΠΟΥΛΟΥ Γ, ΤΣΟΥΝΗ Ε. (χ.χ.) Τα εγκαταλελειμμένα κτήρια. Συμβολή στην εφαρμογή του άρθρου 268 ΚΒΠΝ, Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Αθήνα.

MERGOS G. & PATSAVOS N. (eds) (2016) *Cultural Heritage as Economic Value. Economic Benefits, Social Opportunities, and Challenges of cultural Heritage for Sustainable Development*. Positions Texts Context. A Draft Companion Reader. International Conference, 11-13 May 2016, Kastri, Athens.

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, (http://repository.upenn.edu/hp_theses/35).

NAVRUD S. & R.C. READY (2002) *Valuing Cultural Heritage: Approaching Environmental Valuation Techniques to Historic Buildings, Monuments and Artifacts*, Edward Elgar, Cheltenham.

NOONAN D. S. (2003) Contingent Valuation and Cultural Resources: A Meta-analytic review of the Literature, *Journal of Cultural Economics*, vol. 27, pp. 159–176.

NOONAN D. S. & D. KRUPKA (2008) *Determinants of Historic and Cultural Landmark Designation: Why We Preserve What We Preserve*, IZA discussion paper no.3777.

OSTROM E. (1990) *Governing the Commons: The evolution of institutions for collective action*, Cambridge University Press, Cambridge.

ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΘΕΣΣΑΛΙΑΣ (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, Μάρτιος 2014, Βόλος.

ΠΑΠΑΚΩΝΣΤΑΝΤΙΝΟΥ Α. (1999) Η σύμβαση της Γρανάδας για την προστασία της αρχιτεκτονικής κληρονομιάς και το Σύνταγμα, *Νόμος & Φύση* www.nomosphysis.org.

PICKARD R. & PICKERILL T. (2002a) Conservation finance 1: support for historic building. *Structural Survey*, Vol. 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*, Vol. 20(4), 2002, pp. 112-116(5).

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

RODERS A. P. & VAN OERS R. (2011) Editorial: bridging cultural heritage and sustainable development, *Journal of Cultural Heritage Management and Sustainable Development*, Vol. 1(1), pp.5 – 14.

RUIJGROK E. C. M. (2006) The Three Economic Values of Cultural Heritage: A Case Study in The Netherlands, *Journal of Cultural Heritage*, Vol 7, pp. 206-213.

SHIPLEY R., UTZ S. & PARSONS M. (2006) *Does Adaptive Reuse Pay? A Study of the Business of Building Renovation in Ontario, Canada*, International Journal of Heritage Studies, Vol. 12/6.

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

ΣΥΝΗΓΟΡΟΣ ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΗ (2005) Απαλλοτρίωση, στέρωση, περιορισμοί της ιδιοκτησίας & αποζημίωση. Προβλήματα διοικητικής δράσης, Αθήνα, Απρίλιος.

TEGoVA (2016) *European Valuation Standards - EVS*, 8th Edition, The European Group of Valuers' Associations, Brussels, 370 p.

ΤΡΙΑΝΤΑΦΥΛΛΟΠΟΥΛΟΣ Ν. και ΑΛΕΞΑΝΔΡΟΠΟΥΛΟΥ Ι. (2010) *Μεταφορά Συντελεστή Δόμησης. Το πολεοδομικό εργαλείο και η αγορά ακινήτων. Περιβάλλον και Δίκαιο*, τεύχος 4, σελ. 624-653.