

ΔΙΕΘΝΕΙΣ ΤΑΣΕΙΣ ΚΑΙ ΒΑΣΙΚΕΣ ΑΡΧΕΣ ΓΙΑ ΤΟ ΚΤΗΜΑΤΟΛΟΓΙΟ ΚΑΙ ΤΗΝ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΤΗΣ ΓΗΣ

Πότσιου Χρυσή

Λέκτορας, Σχολή Αγρ.-Τοπογράφων Μηχανικών Ε.Μ.Π., Αθήνα
Εκπρόσωπος του ΤΕΕ: Εκλεγμένο μέλος του Συμβουλίου του UN/ECE WPLA
Αντιπρόεδρος της FIG Com3 Spatial Information Management
Τηλ. 2107722688, email: chryssyp@survey.ntua.gr

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Στην παρούσα εργασία διερευνώνται οι σύγχρονες απόψεις σχετικά με το κτηματολόγιο και την διοίκηση της γης με βάση την προϋπόθεση ότι κάθε χώρα πρέπει να διαθέτει ένα θεσμοθετημένο σύστημα χωρικών πληροφοριών για την καταγραφή και διαχείριση των δικαιωμάτων στην γη και την ακίνητη περιουσία, το οποίο θα υποστηρίζει την καλή διακυβέρνηση, και θα διασφαλίζει την ιδιοκτησία, τις επενδύσεις, και τα ενδιαφέροντα του ιδιωτικού και δημοσίου τομέα στα ακίνητα.

Διερευνώνται οι στόχοι της χλιετίας σχετικά με την βιώσιμη ανάπτυξη, την καλή διακυβέρνηση, την ηλεκτρονική δημοκρατία και την ηλεκτρονική κυβέρνηση, καθώς και η εξέλιξη της συμμετοχής των πολιτών στην διαδικασία λήψης αποφάσεων, και αναλύονται οι συγκεκριμένες απαιτήσεις που έχει η σύγχρονη αγορά ακινήτων από το κράτος σχετικά με την παροχή και διαχείριση αξιόπιστης πληροφορίας ώστε να υλοποιηθούν οι παραπάνω στόχοι. Παράλληλα, επιχειρείται η διερεύνηση και ανάλυση των πλεονεκτημάτων ενός σύγχρονου κτηματολογίου το οποίο θα λειτουργεί ως σύστημα διοίκησης γης, ενός δηλαδή συστήματος καταγραφής και διαχείρισης της χωρικής πληροφορίας σχετικά με την ιδιοκτησία, τις αξίες και τους περιορισμούς που θέτει το κράτος στην χρήση της γης. Επίσης εξετάζεται ο βαθμός που οι παραπάνω διεθνείς στόχοι έχουν επηρεάσει την εξέλιξη των συστημάτων διοίκησης της γης στην Ευρώπη. Γίνεται μια κατηγοριοποίηση των διαφόρων σταδίων υλοποίησης της ηλεκτρονικής κυβέρνησης στην διοίκηση της γης με τελικό στόχο την επίτευξη της ηλεκτρονικής διοίκησης της γης.

Σε όλα τα στάδια, επισημαίνονται οι σημαντικές εξελίξεις που έχουν επιτευχθεί αλλά και οι ανάγκες που εξακολουθούν και υπάρχουν στον Ελληνικό χώρο -πολλές από αυτές έχουν ήδη καταδειχθεί κατά την διάρκεια της σύνταξης του εθνικού κτηματολογίου- ώστε να εναρμονισθεί η διοίκηση της γης στην Ελλάδα με τις παραπάνω διεθνείς τάσεις, και διαμορφώνονται προτάσεις για την καλλίτερη υλοποίηση ενός πραγματικά αναπτυξιακού κτηματολογίου.

Λέξεις κλειδιά: Καλή Διακυβέρνηση, Κτηματολόγιο, Ηλεκτρονική Διοίκηση Γης, Αγορά Ακινήτων, Βιώσιμη Ανάπτυξη.

1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Ένας από τους βασικότερους στόχους της χιλιετίας είναι η καταπολέμηση της φτώχειας, η οικονομική δηλαδή και κοινωνική ανάπτυξη των χαμηλότερων τάξεων.

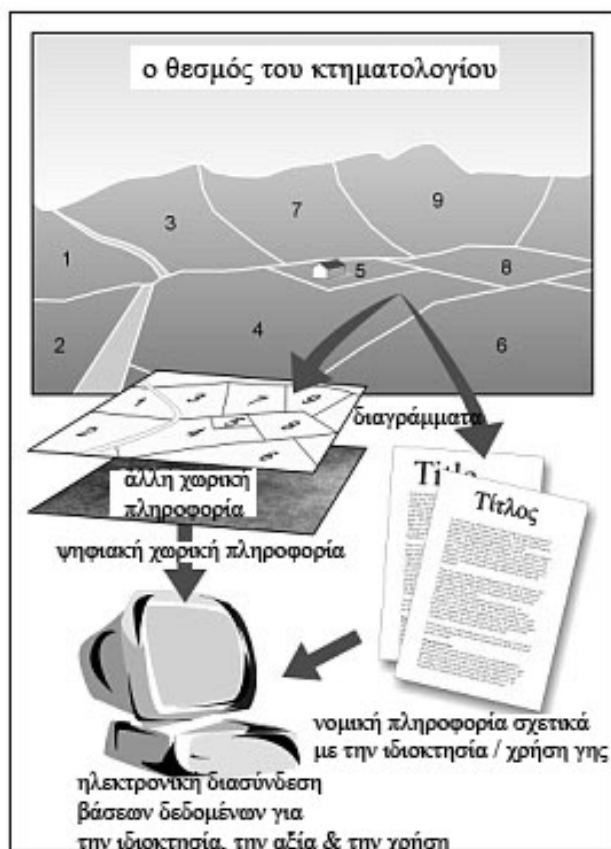
Η ανάπτυξη της οικονομίας στις χώρες με σύστημα που βασίζεται στην λειτουργία της ελεύθερης αγοράς σε μεγάλο βαθμό εξαρτάται από την καλή λειτουργία της αγοράς ακινήτων.

Το πόσο καλά λειτουργεί η αγορά ακινήτων επηρεάζει σημαντικά την εθνική οικονομία κάθε χώρας, αφού επηρεάζει τομείς όπως το ύψος των επενδύσεων στις κατασκευές, στην βιομηχανία, στο εμπόριο, δεδομένου ότι η γη μπορεί να χρησιμοποιηθεί ως εγγύηση για δανεισμό χρημάτων ανάλογα με την εκτιμημένη αγοραστική της αξία. Η οργανωμένη λειτουργία της αγοράς ακινήτων επηρεάζει ακόμη και την αγροτική παραγωγή διότι παρέχει εναλλακτικές μεθόδους, λιγότερο γραφειοκρατικές ή χρονοβόρες, για τη βελτίωση της αποδοτικότητας της αγροτικής γης.

Ο βασικός σκοπός της λειτουργίας του θεσμού του κτηματολογίου είναι να παρέχει την ασφαλή και αξιόπιστη υποδομή για την απόκτηση, κατοχή και διάθεση στην αγορά των δικαιωμάτων στην γη. Μέσω του συστήματος του κτηματολογίου, η γη κεφαλαιοποιείται, και με την διαδικασία διασφάλισης των δανείων με υποθήκευση των ακινήτων, δημιουργούνται νέα κεφάλαια τα οποία μπορεί να χρησιμοποιηθούν είτε για επενδύσεις στην ίδια τη γη και το ακίνητο είτε για άλλους αναπτυξιακούς σκοπούς.

Μεταξύ των πολλών παραγόντων που επηρεάζουν την καλή λειτουργία της αγοράς ακινήτων είναι η διάθεση αξιόπιστων πληροφοριών σχετικά με την ιδιοκτησία, την αξία και την χρήση του ακινήτου. Οι τρεις παραπάνω ομάδες πληροφοριών είναι αλληλένδετες μεταξύ τους. Επιπλέον

η συστηματική καταγραφή, η τήρηση, η διασφάλιση και η διάθεση των πληροφοριών αυτών βρίσκονται στην αρμοδιότητα ενός ή περισσότερων δημοσίων υπηρεσιών του κράτους. Οποιαδήποτε μεταβολή ή περιορισμός της ιδιοκτησίας π.χ. βάρη και δουλείες, ή στην χρήση π.χ. πολεοδομικοί ή άλλοι περιορισμοί που επιβάλλει το κράτος επηρεάζουν την αξία του ακινήτου.



Σχήμα 1.

Σε πολλές χώρες όλες αυτές οι πληροφορίες συμπεριλαμβάνονται πλέον στις κτηματολογικές πληροφορίες, και ονομάζονται πληροφορίες του συστήματος διοίκησης γης (Σχήμα 1, Williamson 1999). Η καλή διαχείριση αυτών των πληροφοριών σχετικά με την γη ή τα ακίνητα επηρεάζεται άμεσα από τον τρόπο οργάνωσης και λειτουργίας της σχετικής δημόσιας διοίκησης και από τις κυβερνητικές επιλογές και την σχετική νομοθεσία κάθε χώρας.

Ένα αποτελεσματικό σύγχρονο σύστημα καταγραφής και διαχείρισης της χωρικής πληροφορίας που αφορά στην ιδιοκτησία, στις αξίες της γης, και στα δικαιώματα και στους περιορισμούς στην χρήση της γης:

- Διασφαλίζει την ιδιοκτησία της γης,
- Υποστηρίζει την δίκαιη φορολογία ακινήτων,
- Παρέχει ασφάλεια στο πιστωτικό σύστημα,
- Αποτελεί εργαλείο για την ανάπτυξη και παρακολούθηση της αγοράς ακινήτων,
- Συμβάλλει στην προστασία του περιβάλλοντος,
- Διασφαλίζει την καλή διαχείριση της δημόσιας γης,
- Ελαχιστοποιεί τις διενέξεις σχετικά με θέματα διαχείρισης της γης,
- Εξυπηρετεί τις διαδικασίες αγροτικής ανάπτυξης,
- Βελτιώνει τις διαδικασίες αστικού σχεδιασμού και ανάπτυξης των έργων υποδομής,
- Παρέχει την απαραίτητη στατιστική πληροφορία για τις διαδικασίες λήψης αποφάσεων και την καλή διακυβέρνηση,
- Διασφαλίζει πρόσβαση σε όλες τις κοινωνικές ομάδες στην αγορά και τις διαδικασίες ανάπτυξης, και
- Αποτελεί το θεμέλιο για την αποδοτική λειτουργία της οικονομίας που στηρίζεται στην ελεύθερη αγορά, και

αποτελεί το εργαλείο για την υποστήριξη της βιώσιμης ανάπτυξης και της παραγωγικής διαχείρισης της γης και των φυσικών διαθεσίμων. Μέσω ενός τέτοιου συστήματος περιορίζεται ο κίνδυνος του δανείου που διασφαλίζεται με υποθήκη ώστε να μπορούν οι δανειοδοτικοί οργανισμοί να διατηρούν χαμηλά τα επιτόκια δανεισμού εξυπηρετώντας έτσι την αγορά και την οικονομική ανάπτυξη.

Η βελτίωση του συστήματος κτηματολογίου και διοίκησης γης μέσω της ψηφιοποίησης των προϊόντων και της αυτοματοποίησης των υπηρεσιών του συστήματος αποτελεί κύριο στόχο των αρμοδίων υπηρεσιών κάθε χώρας. Η δημιουργία ψηφιακών βάσεων δεδομένων, η ηλεκτρονική διασύνδεση των αντίστοιχων βάσεων δεδομένων, και πολλές φορές ακόμη και η διοικητική ενοποίηση των δημοσίων υπηρεσιών αποτελούν ενέργειες που στοχεύουν στην εξυπηρέτηση των πολιτών, των επιχειρήσεων, του ηλεκτρονικού εμπορίου, και του κράτους με τελικό σκοπό την καλή διακυβέρνηση και την οικονομική ανάπτυξη.

Ένα σύγχρονο εργαλείο για την διαχείριση των παραπάνω πληροφοριών είναι το αναπτυξιακό «κτηματολόγιο», ή «σύστημα διοίκησης της γης» (land administration system). Επειδή κάθε χώρα είχε ιδρύσει το δικό της σύστημα διοίκησης γης, σύμφωνα με το ιδιαίτερο κοινωνικό, οικονομικό και πολιτιστικό της περιβάλλον, η διαχείριση των παραπάνω πληροφοριών γης δεν βρισκόταν πάντοτε στην αρμοδιότητα ενός φορέα.

Οι περισσότερες αναπτυγμένες χώρες σήμερα είτε έχουν προχωρήσει σε ενοποίηση των αντίστοιχων φορέων, είτε σε ηλεκτρονική διασύνδεση των αντίστοιχων πληροφοριών γης που διαχειρίζονται (εικονική ενοποίηση των φορέων).

Η ηλεκτρονική διοίκηση της γης (e-land administration) αποτελεί ένα μεγάλο υποσύνολο της ηλεκτρονικής κυβέρνησης (e-government), και μπορεί να αποτελέσει την βάση για την νομική, διοικητική και τεχνολογική υποδομή για ολόκληρη την δημόσια διοίκηση. Τα δεδομένα του κτηματολογίου και της διοίκησης της γης αποτελούν τη βάση για να δομηθεί ένα μεγάλο σύνολο χωρικών πληροφοριών που θα χρησιμοποιηθούν για την ηλεκτρονική κυβέρνηση της χώρας.

Στόχος αυτής της εργασίας είναι να :

- Διερευνήσει τις σύγχρονες τάσεις και απόψεις για το κτηματολόγιο και την διοίκηση της γης, και με βάση αυτές να επισημάνει την αναγκαιότητα συντονισμού των υπηρεσιών και των πληροφοριών, που παρέχει το κράτος σχετικά με την ιδιοκτησία, την αξία, και τους περιορισμούς στην χρήση των ακινήτων, με σκοπό την ανάπτυξη της σύγχρονης αγοράς ακινήτων στον Ελληνικό χώρο. Στην Ελληνική δημόσια διοίκηση οι υπηρεσίες και οι πληροφορίες αυτές βρίσκονται στην αρμοδιότητα διαφορετικών φορέων και το γεγονός αυτό καθιστά τον συντονισμό τους και επομένως και την ηλεκτρονική τους διασύνδεση πιο δύσκολη υπόθεση.
- Προτείνει παράλληλες ενέργειες για την ολοκλήρωση της ίδρυσης ενός πραγματικά ανταποδοτικού και αναπτυξιακού εθνικού κτηματολογίου προς όφελος τόσο του Ελληνικού κράτους όσο και των πολιτών αυτού, δεδομένου μάλιστα ότι οι πολίτες καλούνται να συγχρηματοδοτήσουν το έργο της ίδρυσης, γεγονός ασυνήθιστο σύμφωνα με τα διεθνή δεδομένα.

2. ΣΥΓΧΡΟΝΕΣ ΤΑΣΕΙΣ ΚΑΙ ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΠΡΑΓΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑ

Τα συστήματα κτηματολογίου και διοίκησης της γης στις χώρες της Ευρώπης, την Αυστραλία, την Ν. Ζηλανδία, κ.α, κατά την τελευταία 25ετία έχουν αλλάξει δραματικά, και συνεχώς εναρμονίζονται με τα μεγάλα θέματα που απασχολούν την διεθνή κοινότητα. Μερικά από τα πιο σημαντικά θέματα γενικού ενδιαφέροντος, με τα οποία όμως το επάγγελμα του τοπογράφου μηχανικού σχετίζεται άμεσα, είναι:

- η βιώσιμη ανάπτυξη,
- η καλή διακυβέρνηση, και
- η ηλεκτρονική κυβέρνηση,

Παρακάτω θα διερευνηθούν συνοπτικά οι στόχοι των θεμάτων αυτών.

Η *βιώσιμη ανάπτυξη (sustainable development)* ορίζεται ως η ανάπτυξη που ικανοποιεί τις ανάγκες του σήμερα χωρίς συμβιβασμούς ως προς την δυνατότητα των επόμενων γενεών να ικανοποιήσουν τις δικές τους ανάγκες, και έχει ως τρεις βασικούς και *ισοβαρείς* βασικούς στόχους:

- την προστασία του περιβάλλοντος,
- την βελτίωση της κοινωνικής κατάστασης των φτωχών, και
- την καταπολέμηση της φτώχειας (EU, 2003).

Οι παραπάνω στόχοι συμπεριλαμβάνονται στους στόχους των ΗΕ για την χιλιετία (UN Millennium Goals), στις προτεραιότητες των κυβερνήσεων των περισσότερων

δημοκρατικών χωρών και της Ελλάδας φυσικά, και στους στόχους όλων των διεθνών επιστημονικών οργανισμών και φορέων σχετικά με την προσαρμογή και την κατεύθυνση της έρευνας και της εκπαίδευσης. Στην Ελλάδα παρά το γεγονός ότι έχει δοθεί έμφαση από τις κυβερνήσεις και στους τρεις παραπάνω στόχους, είναι απαραίτητο να ενισχυθεί η ενημέρωση των πολιτών (public awareness), η δια βίου επαγγελματική κατάρτιση (capacity building) σχετικά με τις σύγχρονες απόψεις για τα θέματα της ανάπτυξης, και να προσαρμοστεί η επιστημονική γνώση και η έρευνα στις σύγχρονες ανάγκες για κοινωνική και οικονομική βελτίωση των χαμηλότερων τάξεων, ώστε οι σχετικές πρωτοβουλίες σε όλους τους τομείς να πραγματοποιούνται με την ουσιαστική συμμετοχή όλων των φορέων και των πολιτών, και να τυγχάνουν έτσι καλλίτερης κοινωνικής αποδοχής.

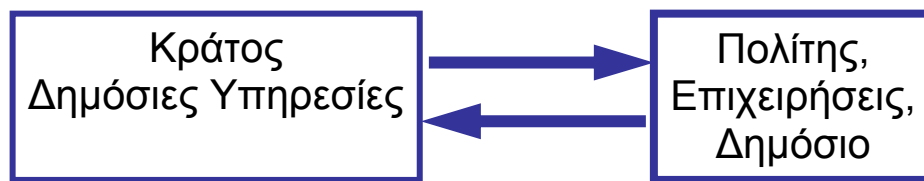
Η *καλή διακυβέρνηση (good governance)*, έχει ως βασικό χαρακτηριστικό την προϋπόθεση της ύπαρξης *αξιόπιστης πληροφόρησης* και της διασφάλισης της δυνατότητας σε όλους για *εύκολη πρόσβαση* στην πληροφορία. Στο πλαίσιο της καλής διακυβέρνησης, σύμφωνα με τις σύγχρονες απόψεις, ο ρόλος των πολιτών έχει αναβαθμισθεί. Κατά την διάρκεια της τελευταίας δεκαπενταετίας περίπου αναπτύχθηκε το επιχειρησιακό μοντέλο του κράτους, με βάση το οποίο οι δημόσιοι φορείς έπρεπε να προσαρμόσουν τα προϊόντα και τις υπηρεσίες τους ανάλογα με τις ανάγκες των χρηστών (πολίτες, επιχειρήσεις, άλλες δημόσιες υπηρεσίες) με σκοπό την εξυπηρέτηση των πολιτών, την αύξηση της αποδοτικότητας, και την καλλίτερη διαχείριση των δημοσίων χρημάτων. Σήμερα, σύμφωνα με τις πιο σύγχρονες απόψεις, στην καλή διακυβέρνηση πρέπει να συμμετέχουν οι τρεις παρακάτω βασικές κοινωνικές ομάδες:

- η κυβέρνηση,
- ο ιδιωτικός τομέας, επιχειρήσεις, και
- οι πολίτες, μη κυβερνητικές οργανώσεις, (Σχήμα 2)

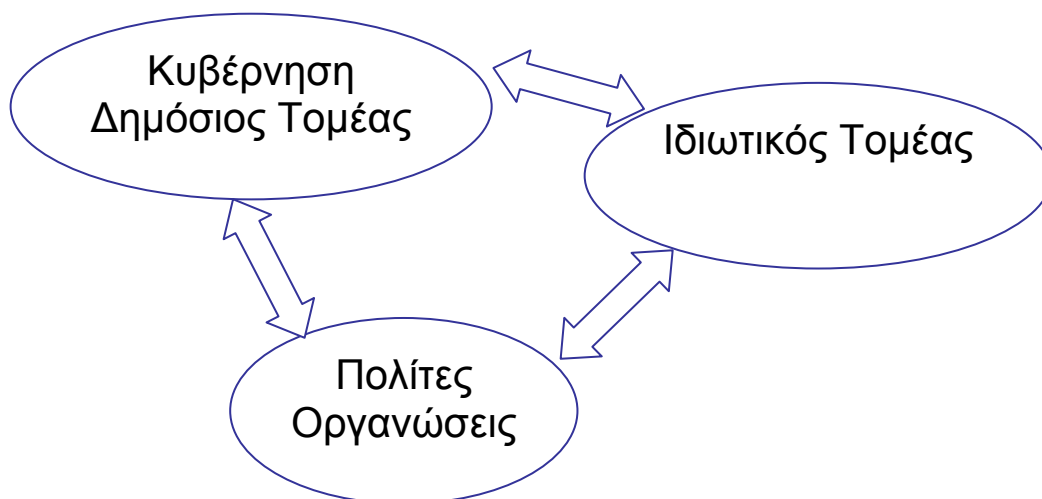
και οι αποφάσεις, παρά τα αντικρουόμενα πολλές φορές συμφέροντα, πρέπει να στηρίζονται στις αρχές της

- διαφάνειας και αξιοπιστίας της κυβέρνησης,
- βιωσιμότητας και ανάπτυξης,
- αποδοτικότητας και εξυπηρέτησης στην δημόσια διοίκηση,
- αποκέντρωσης εξουσίας στο καταλληλότερο επίπεδο, και της συνεργασίας με τον ιδιωτικό τομέα με στόχο την καλλίτερη απόδοση και την βέλτιστη οικονομική διαχείριση (cost-benefit approach),
- δικαιοσύνης, νομιμότητας και ίσης πρόσβασης όλων των κοινωνικών ομάδων με έμφαση στην συμμετοχή των γυναικών και των χαμηλότερων οικονομικά τάξεων στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων,
- διαθεσιμότητας και αξιοπιστίας της πληροφορίας,
- ελευθερίας ως προς την συμμετοχή όλων των κοινωνικών ομάδων στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων, και
- ασφάλειας (UN-Habitat, 2002).

Για να συμμετέχουν οι πολίτες ενεργά και υπεύθυνα στην διαδικασία λήψης αποφάσεων στο τοπικό περιβάλλον πρέπει να είναι ανεξάρτητοι, ελεύθεροι, ασφαλείς, σίγουροι, και καλά πληροφορημένοι.



Το επιχειρησιακό μοντέλο του Κράτους



Σχήμα 2. Ο αναβαθμισμένος ρόλος των Πολιτών

Η Ελλάδα ως δημοκρατική χώρα έχει υλοποιήσει τις περισσότερες από τις παραπάνω αρχές σε γενικό επίπεδο, ιδιαίτερα ως προς την συμμετοχή, την δικαιοσύνη, και την ασφάλεια. Σε ότι αφορά όμως ειδικότερα τα θέματα της διαχείρισης της γης, χρειάζεται ακόμη αρκετή προσπάθεια για την βελτίωση της αποδοτικότητας της δημόσιας διοίκησης και της εξυπηρέτησης των πολιτών, των χρηστών και της αγοράς ακινήτων με τη μείωση της γραφειοκρατίας, την αύξηση της διαφάνειας και την διασφάλιση της ίσης πρόσβασης στην πληροφόρηση για την ανάπτυξη και στις δυνατότητες για επενδύσεις (υπάρχουν καθημερινά παραδείγματα ατυχών επενδύσεων εξ αιτίας της έλλειψης διαφάνειας και καλής πρόσβασης στην πληροφόρηση). Έμφαση πρέπει να δοθεί στην αξιοπιστία και στη συνέπεια του κράτους ως προς τις πολιτικές γης που εφαρμόζει με σκοπό την ανάπτυξη, καθώς και στην μεγαλύτερη συνεργασία με τον ιδιωτικό τομέα.

Η ηλεκτρονική κυβέρνηση (e-government) έχει σήμερα εξαπλωθεί σχεδόν σε όλα τα επίπεδα της δημόσιας διοίκησης όλων των αναπτυγμένων χωρών της Ευρωπαϊκής Ένωσης και γενικότερα της διεθνούς κοινότητας, και συχνά συνδέεται με την σύγχρονη αντίληψη της ηλεκτρονικής δημοκρατίας (e-democracy). Δυστυχώς όμως συχνά οι βασικοί στόχοι της ηλεκτρονικής κυβέρνησης, όπως είναι η απλοποίηση των διοικητικών διαδικασιών, η διασφάλιση της δημοκρατίας και της διαφάνειας προς όφελος των πολιτών, η μείωση των λειτουργικών εξόδων των δημοσίων υπηρεσιών, και η ανάπτυξη της οικονομίας, είτε δεν γίνονται εύκολα κατανοητοί είτε παρερμηνεύονται από διάφορες κοινωνικές ομάδες.

Σε μεγάλο βαθμό με την ηλεκτρονική κυβέρνηση παρέχονται αυτοματοποιημένες υπηρεσίες, οι οποίες αντικαθιστούν αρκετά από τα παραδοσιακά τμήματα των δημοσίων οργανισμών, και δημιουργούν ένα νέο μοντέλο δημόσιας διοίκησης με αυξημένες απαιτήσεις από μέρους των πολιτών τόσο ως προς το είδος και την ποιότητα των παρεχομένων υπηρεσιών και προϊόντων όσο και ως προς τις ικανότητες των δημοσίων υπαλλήλων. Στο νέο αυτό μοντέλο οι συνεργασίες μεταξύ του δημοσίου και του ιδιωτικού τομέα έχουν αποκτήσει σημαντικό ρόλο με απώτερο στόχο την αποτελεσματικότερη προσέγγιση.

Η ηλεκτρονική κυβέρνηση, ορίζεται ως η χρήση της τεχνολογίας της πληροφορικής και των επικοινωνιών (Information and Communication Technologies ICT) στην διευκόλυνση των διαδικασιών και λειτουργιών της δημόσιας διοίκησης (Riley, 2001). Αυτό περιλαμβάνει:

- τον αυτοματισμό των συστημάτων και των υπηρεσιών που παρέχει ένας δημόσιος οργανισμός προς τους πολίτες, τις επιχειρήσεις και τους άλλους δημόσιους οργανισμούς,
- την χρήση του διαδικτύου,
- την χρήση ηλεκτρονικών μεθόδων με σκοπό την μείωση του λειτουργικού κόστους, την αύξηση της αποδοτικότητας, και την εξυπηρέτηση του πολίτη,
- την χρήση των ICT με σκοπό την περισσότερη δημοκρατία και την συμμετοχή του πολίτη.

Η ηλεκτρονική κυβέρνηση δεν είναι μια εύκολη επιφανειακή υπόθεση, δεν αφορά μόνο στην ίδρυση ενός ή πολλών συστημάτων πληροφοριών, δεν είναι απλά ένα εργαλείο στα χέρια των πολιτών της χώρας. Αντίθετα, η υλοποίησή της απαιτεί ολοκληρωτική ανασυγκρότηση της οργανωτικής δομής της δημόσιας διοίκησης, και ίδρυση ενός πολύπλοκου δικτύου που θα βελτιστοποιεί την διασύνδεση, την λειτουργία, και την επικοινωνία ενός μεγάλου αριθμού δημοσίων φορέων και υποδομών κάθε χώρας. Αποτελεί μια μεγάλη πρόκληση για κάθε κυβέρνηση, δεδομένου ότι μέσω της ηλεκτρονικής διασύνδεσης κάθε είδους διοικητικές και νομικές ασυμβατότητες καταδεικνύονται εύκολα και με ξεκάθαρο τρόπο, και όλες οι ανεπάρκειες της διοίκησης γίνονται ορατές στους απλούς πολίτες. Οι δημόσιες υπηρεσίες πρέπει να αναπτύξουν νέες ικανότητες και οι δομές τους πρέπει να τροποποιηθούν σε βάθος, έτσι ώστε να μπορέσουν να λειτουργήσουν σε δίκτυο, και να δώσουν απλές λύσεις για τον πολίτη.

Το βασικότερο θέμα στην εφαρμογή της δεν είναι η διαθεσιμότητα της απαραίτητης τεχνολογίας, αλλά η δημιουργία των ψηφιακών πληροφοριών / δεδομένων.

Στην Ελλάδα οι περισσότερες δημόσιες υπηρεσίες έχουν προχωρήσει στην χρήση του διαδικτύου ως προς την παροχή πληροφοριών σχετικά με τις αρμοδιότητες και τις δραστηριότητές τους. Μερικές υπηρεσίες έχουν ήδη αναπτύξει δίκτυο επικοινωνίας και εξυπηρέτησης των πολιτών με ηλεκτρονική επικοινωνία, π.χ. το Υπουργείο Οικονομικών. Σοβαρή όμως υστέρηση παρουσιάζει η δημιουργία εθνικής υποδομής χωρικών δεδομένων, και βασικών αρχείων πληροφοριών (basic registers) τα οποία θα υποστηρίξουν τις λειτουργίες της συνολικής δημόσιας διοίκησης.

Η βαθμός εισαγωγής και χρήσης των ICT στην δημόσια διοίκηση με σκοπό την εξυπηρέτηση των πολιτών και των επιχειρήσεων διακρίνεται σε τέσσερα στάδια:

- Πρώτο στάδιο: η χρήση του διαδικτύου για την παροχή πληροφοριών σχετικά με τις δραστηριότητες, τα προϊόντα και τις υπηρεσίες του οργανισμού (ροή πληροφορίας προς μια κατεύθυνση).
- Δεύτερο στάδιο: η χρήση των ιστοσελίδων για την ίδρυση επικοινωνίας με τους πολίτες, με σκοπό την αντικατάσταση της χρήσης τηλεφώνου ή της αλληλογραφίας (ροή σε δύο κατευθύνσεις).
- Τρίτο στάδιο: ολοκλήρωση μιας λειτουργίας μέσω της ιστοσελίδας, π.χ. ανανέωση μιας άδειας, εγγραφή σε συνέδρια, αγορά εισιτηρίων, πληρωμή φόρων, κλπ. Αυτές οι δραστηριότητες ουσιαστικά αντικαθιστούν κάποια τμήματα των οργανισμών και πρέπει να είναι συντονισμένες με τις υπόλοιπες διοικητικές δομές των υπηρεσιών.
- Τέταρτο στάδιο: Με την χρήση εθνικού portal οι χρήστες μπορούν να έρθουν σε επικοινωνία με όλα τα τμήματα της δημόσιας διοίκησης και να ολοκληρώσουν διάφορες λειτουργίες. Τόσο εξελεγμένες υπηρεσίες σήμερα, σύμφωνα με την διαθέσιμη πληροφορία, παρέχονται σε ελάχιστα μέρη του κόσμου.

Η Ελληνική δημόσια διοίκηση προσαρμόζεται σταδιακά, και με την υποστήριξη της κοινωνίας της πληροφορίας στις παραπάνω λειτουργίες (www.infosoc.gr).

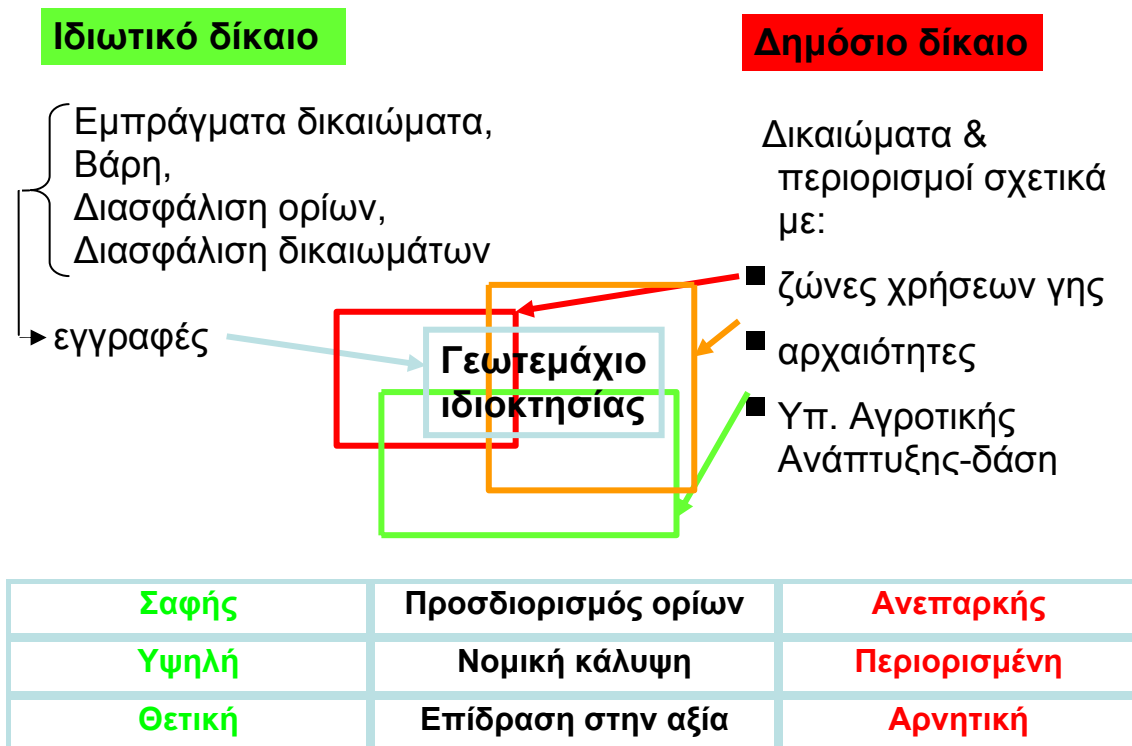
3. Η ΣΥΓΧΡΟΝΗ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑ ΤΗΣ ΑΓΟΡΑΣ ΑΚΙΝΗΤΩΝ ΚΑΙ ΤΟ ΚΤΗΜΑΤΟΛΟΓΙΟ

Όπως έχει αναφερθεί παραπάνω, ο βαθμός ανάπτυξης και λειτουργίας της αγοράς ακινήτων επηρεάζει σημαντικά την εθνική οικονομία, άρα και την ανάπτυξη κάθε χώρας. Οι εγγραφές των τίτλων ιδιοκτησίας των ακινήτων (σύστημα υποθηκών και μεταγραφών, κτηματολόγιο, κλπ) ανέκαθεν είχαν δύο κύριους σκοπούς: την διασφάλιση της ιδιοκτησίας, και την εξυπηρέτηση της αγοράς ακινήτων. Οι αγορές ακινήτων, ή άλλως κτηματαγορές, λειτουργούν με πολλές διαφορετικές μορφές σε διάφορες χώρες: άλλοτε με θεσμοθετημένες μορφές, οι οποίες υπακούουν στους νόμους και τους κανονισμούς που θέτει το κράτος, και άλλοτε με αυθαίρετες μορφές χωρίς δομή και οργάνωση, όπως συνήθως συμβαίνει στις λιγότερο αναπτυγμένες κοινωνίες. Λειτουργούν σε αγροτικές περιοχές, όπου το ενδιαφέρον συνήθως εστιάζεται στην αγροτική και τη δασική γη, και σε αστικές περιοχές, όπου κυριαρχεί το ενδιαφέρον για τις ζώνες με βιομηχανική, εμπορική, και χρήση κατοικίας. Βασίζονται είτε στην αγοραπωλησία της πλήρους κυριότητας και των μακροχρόνιων μισθώσεων (sales market), είτε στις ενοικιάσεις μικρότερης διάρκειας (rental market). Μπορεί επίσης να αφορούν στην πώληση ειδικών δικαιωμάτων στην γη, όπως π.χ. δικαίωμα του αέρα, ή το δικαίωμα είσπραξης εσόδων, ή άλλων δικαιωμάτων που σχετίζονται με την χρήση της γης (UN/ECE, 2005).

Το κτηματολόγιο, ως σύγχρονο αναπτυξιακό σύστημα διοίκησης γης το οποίο παρέχει την δυνατότητα στη γη και το ακίνητο να χρησιμοποιηθούν ως εγγύηση για δανειοδότηση, πρέπει να είναι αξιόπιστο και αποτελεσματικό για να υποστηρίξει τόσο την συνολική οικονομική ανάπτυξη της κοινωνίας, όσο και την προσωπική ευημερία των δικαιούχων. Τα δάνεια που διασφαλίζονται μέσω υποθηκών ακινήτων αποτελούν ένα μεγάλο μέρος της πιστωτικής αγοράς σε πολλές οικονομίες, κυρίως όσον αφορά στις επενδύσεις π.χ. σε στέγη (όπου τα χρήματα που χρησιμοποιούνται για την αγορά ή για τις βελτιώσεις των κατοικιών συνήθως προέρχονται από υποθήκες), ή σε άλλους εμπορικούς και αναπτυξιακούς σκοπούς.

Είναι γνωστό ότι οι περιορισμοί στην χρήση της γης που επιβάλλει το κράτος με σκοπό την οργάνωση της βιώσιμης ανάπτυξης και την προστασία του περιβάλλοντος και των φυσικών διαθεσίμων επιβάλλονται από πολλές και διαφορετικές υπηρεσίες, συνήθως δεν έχουν την κατάλληλη χωρική αναφορά (τα όρια επιρροής των περιορισμών δεν είναι σαφώς τεκμηριωμένα σε αξιόπιστα διαγράμματα, όταν υπάρχουν τέτοια), ή παρουσιάζουν ελλιπή τεκμηρίωση (π.χ. προβλήματα στον Ελληνικό χώρο με την έλλειψη δασικών χαρτών, τις μη καθορισμένες ζώνες χρήσεων γης, τον μη καθορισμό του αιγιαλού, τις δεσμεύσεις της αρχαιολογικής υπηρεσίας με την ελλιπή χωρική τους αναφορά, κλπ). Συχνά δεν είναι εύκολη η πρόσβαση των ενδιαφερομένων (δικαιούχοι, επενδυτές, κυβέρνηση / ευρύτερη διοίκηση) στην αντίστοιχη σχετική πληροφορία, αλλά και όποτε είναι δυνατή η πρόσβαση ο ενδιαφερόμενος επενδυτής δεν είναι ποτέ πλήρως διασφαλισμένος για την διάρκεια της ισχύος των κανονισμών, ούτε για την περίπτωση αλλαγής ή μη εμφάνισης νέων. Η αναζήτηση αντίστοιχης αξιόπιστης πληροφορίας ως προς τους περιορισμούς στην χρήση είναι χρονοβόρα, επίπονη και μερικές φορές άκαρπη διαδικασία με αρκετά παραδείγματα επενδύσεων που έχουν αποτύχει ή που βρίσκονται σε συνεχή δικαστική διένεξη με την κυβέρνηση. Αντίθετα, υπάρχει σχετικά εύκολη πρόσβαση σε αρκετά αξιόπιστη και ενημερωμένη πληροφορία ως προς το ιδιοκτησιακό καθεστώς στα υποθηκοφυλακεία και στα σύγχρονα κτηματολογικά γραφεία, η οποία είναι νομικά διασφαλισμένη και σαφής, και με σαφή χωρική αναφορά (σαφής προσδιορισμός των ορίων ιδιοκτησίας).

Με βάση τα παραπάνω, στο σχήμα 3 φαίνεται η θετική επιρροή της διασφάλισης της ιδιοκτησίας στην αξία του ακινήτου και η αρνητική επιρροή των περιορισμών που επιβάλλει το κράτος σχετικά με την χρήση της γης.



Σχήμα 3. Διαχείριση γης μέσω ιδιωτικού & δημοσίου δικαίου

Η πολυπλοκότητα του συστήματος και του νομικού πλαισίου αφήνει περιθώρια αδιαφάνειας, με παραδείγματα «ειδικής αντιμετώπισης» κατά περίπτωση, και ενίοτε διαφθοράς. Πολλές φορές ακόμη και αν η αναζήτηση της σχετικής πληροφορίας ολοκληρωθεί με επιτυχία, πάντοτε απομένει μια αίσθηση ανασφάλειας στον επενδυτή για πιθανή αλλαγή ή τροποποίηση των διατάξεων στο άμεσο μέλλον. Το φαινόμενο αυτό δεν παρατηρείται μόνο στον Ελληνικό χώρο, αντίθετα είναι συνηθισμένο φαινόμενο σε πολλές χώρες του κόσμου, ανάλογα με το επίπεδο ανάπτυξης κάθε χώρας. Αυτή η πραγματικότητα δημιουργεί ανασφάλεια στους συμμετέχοντες στην αγορά ακινήτων και αυξάνει την πιθανότητα κινδύνου στην οικονομία. Η αξιόπιστη τεκμηρίωση των ακινήτων, των δικαιωμάτων και των περιορισμών στην χρήση αυτών σε ένα σύγχρονο σύστημα διοίκησης της γης αποτελεί ένα κρίσιμο παράγοντα ώστε να μετατραπεί το ακίνητο σε εμπορεύσιμο κεφάλαιο.

Όταν υπάρχει αβεβαιότητα ή αναξιοπιστία στην πληροφορία σχετικά με την ιδιοκτησία, την χρήση και την αξία του ακινήτου τότε οι τράπεζες και οι δανειοδοτικοί οργανισμοί δεν παρέχουν εύκολα δάνεια, και αυτό έχει άμεση επίπτωση στην εθνική οικονομία. Πολύ σημαντικό θέμα δημιουργείται όταν υπάρχει εκτεταμένη έλλειψη νομιμότητας ή παρανομία όπως π.χ. συμβαίνει με την αυθαίρετη δόμηση στις εκτός σχεδίου περιοχές. Στις περιπτώσεις αυτές απαγορεύονται οι μεταβιβάσεις ακινήτων, και οι τράπεζες δεν παρέχουν δάνεια στους ιδιοκτήτες με αντίστοιχη επίπτωση στην εθνική οικονομία (Potsiou 2003, Potsiou & Ioannidis 2006). Το κτηματολόγιο όμως θεωρείται ως ένα σύστημα που επιφέρει την νομιμότητα, και η ένταξη στο σύστημα κτηματολογίου θα πρέπει να σημαίνει πρωτίστως ένταξη στην νομιμότητα. Στην περίπτωση του εθνικού κτηματολογίου της Ελλάδας, όταν γίνεται κτηματογράφηση σε περιοχές με αυθαίρετη δόμηση, οι πληροφορίες σχετικά με τα κτίρια δεν κοινοποιούνται, και οι τίτλοι που θα εκδοθούν θα εγγυώνται μόνον την ιδιοκτησία της γης και όχι της κατασκευής που βρίσκεται πάνω σ' αυτήν. Δηλαδή ενώ δαπανώνται χρήματα και συλλέγεται όλη αυτή η πολύτιμη πληροφορία, με την συμμετοχή και των συγκεκριμένων πολιτών, τελικά η πληροφορία αυτή αποκρύπτεται και έτσι ούτε διευκολύνονται οι μεταβιβάσεις και οι υποθήκες στην περιοχή, ούτε το κράτος εισπράττει φόρους από τα συγκεκριμένα ακίνητα αφού ουσιαστικά δεν υπάρχουν και δεν επιτρέπεται η μεταβίβασή τους, αλλά ούτε και οι συγκεκριμένοι πολίτες αποκομίζουν κάποιο όφελος από την ίδρυση του κτηματολογίου δεδομένου ότι η αγορά ακινήτων στην περιοχή εξακολουθεί να αντιμετωπίζει τα ίδια ακριβώς προβλήματα! Θα ήταν λοιπόν χρησιμότερο αντί να προσαρμόζεται το κτηματολόγιο στο υπάρχον αναχρονιστικό νομικό πλαίσιο της χώρας, με αποτέλεσμα να στερείται η χώρα και οι πολίτες της μέρους του αναμενόμενου κοινωνικού και οικονομικού οφέλους από αυτό, να συνοδεύεται από παράλληλες ενέργειες αναμόρφωσης του ισχύοντος νομικού πλαισίου.

Η αγορά ακινήτων χρειάζεται πρόσβαση σε μια βάση πληροφοριών η οποία θα ολοκληρώνει όλες τις επιμέρους σχετικές βάσεις με τις παραπάνω πληροφορίες. Έχουν υπάρξει πολλές κρίσεις της αγοράς ακινήτων στην ιστορία, όπου δημιούργησαν ιδιοκτήτες με αρνητικό υλοποιημένο κεφάλαιο, η αξία δηλαδή του ακινήτου τους μειώθηκε τόσο ώστε το ποσόν αποπληρωμής του δανείου της υποθήκης έγινε πολύ μεγαλύτερο από την τρέχουσα αγοραστική αξία του ακινήτου. Ένας από τους λόγους που οδήγησαν στο φαινόμενο αυτό ήταν η κακή πληροφόρηση. Για να είναι ομαλή και επιτυχής η λειτουργία της αγοράς ακινήτων χρειάζεται διαφάνεια, νομιμότητα και

εγγύηση τίτλων, αποτελεσματική, αξιόπιστη και γρήγορη λειτουργία του κτηματολογίου, και ελεύθερη πρόσβαση στην κτηματολογική πληροφορία.

Σύμφωνα με την διεθνή εμπειρία, για να λειτουργήσει επιτυχημένα μια σύγχρονη αγορά ακινήτων χρειάζεται το κράτος να παρέχει:

- συμβατό νομικό πλαίσιο, που θα διασφαλίζει όλες τις συναλλαγές,
- αξιοπιστία, σταθερότητα, ταχύτητα, χαμηλό κόστος, και διαφάνεια στις μεταβιβάσεις,
- εύκολη πρόσβαση στις διαδικασίες και στις σχετικές πληροφορίες για όλους τους συμμετέχοντες, στους οποίους συμπεριλαμβάνονται οι ιδιοκτήτες, οι ενοικιαστές, οι επενδυτές, οι εταιρείες, οι τράπεζες και άλλοι δανειοδοτικοί οργανισμοί, και όλοι οι εκπρόσωποι δικαιωμάτων τρίτων και μειονοτήτων,
- σαφώς προσδιορισμένες υπηρεσίες και αντικείμενα, όπως π.χ. τα ακίνητα (γεωτεμάχια, κτίρια, κλπ), και οι μηχανισμοί μέσω των οποίων αυτά διατίθενται προς πώληση, ή μακροχρόνια μίσθωση,
- δυνατότητα πρόσβασης σε μηχανισμούς πίστωσης και υποθήκευσης για την διασφάλιση της συμμετοχής και των χαμηλότερων οικονομικά τάξεων,
- σταθερό σύστημα εκτίμησης των αξιών των ακινήτων και σταθερό σύστημα φορολόγησης αυτών, και
- ένα πλαίσιο από σαφείς, συνεπείς, συμβατές, και περιβαλλοντικά βιώσιμες πολιτικές γης.

Η Ελλάδα έχει πραγματοποιήσει ένα πολύ σημαντικό βήμα προς την σωστή κατεύθυνση με τον σχεδιασμό και την σταδιακή υλοποίηση ενός σύγχρονου ψηφιακού συστήματος κτηματολογίου, το οποίο εστιάζεται στην διασφάλιση της ιδιοκτησίας με σύγχρονο ψηφιακό τρόπο και με σαφή χωρική αναφορά. Στην Ελληνική πραγματικότητα όμως το βασικότερο πρόβλημα για την βελτίωση της ανάπτυξης της αγοράς ακινήτων και των επενδύσεων, και της εθνικής οικονομίας μέσω αυτών, είναι η έλλειψη συμβατότητας και διαφάνειας στο ισχύον νομικό πλαίσιο που ρυθμίζει τα θέματα περιορισμών της χρήσης της γης και την διαχείριση της γης γενικότερα. Αν το εθνικό κτηματολόγιο στην Ελλάδα, παρά τον σύγχρονο σχεδιασμό του, δεν συνδυασθεί με παράλληλες ενέργειες, μερικές από τις οποίες βρίσκονται ήδη υπό συζήτηση στο πλαίσιο της κυβέρνησης για μελλοντικές τροποποιήσεις (π.χ. το μείζον θέμα του ορισμού του δάσους, ή οι χρόνιες διεκδικήσεις ιδιωτικής γης από το δημόσιο), ο πολυσυζητημένος αναπτυξιακός του ρόλος τίθεται σε αμφισβήτηση.

Είναι αναγκαίος ο εκσυγχρονισμός του υφιστάμενου νομικού πλαισίου και η θεσμοθέτηση του συντονισμού των ενεργειών σχετικά με την συλλογή, δομή και διαχείριση της πληροφορίας ως προς την ιδιοκτησία, την χρήση και την αξία των ακινήτων από τους αρμόδιους φορείς έτσι ώστε να ολοκληρωθεί η πληροφορία (όχι διοικητικά αλλά ηλεκτρονικά) σε ένα σύγχρονο σύστημα διοίκησης της γης, το οποίο θα παρέχει την απαραίτητη νομική ασφάλεια των κεφαλαίων που αντιπροσωπεύουν την αξία των ακινήτων που χρησιμοποιούνται για την εγγύηση των υποθηκών.

Η ύπαρξη ψηφιακής πληροφορίας και η προσπάθεια για την ηλεκτρονική της διασύνδεση θα καταδείξουν καλλίτερα τις ατέλειες και τις ασυμβατότητες. Το κράτος θα πρέπει να διαθέτει την απαραίτητη ευελιξία και διάθεση να επισπεύδει τις απαραίτητες νομικές ρυθμίσεις με σκοπό την διόρθωσή τους.

Παρά τις προσπάθειες εναρμόνισης των συστημάτων κτηματολογίου των χωρών που ανήκουν στην περιοχή της Ευρώπης, προς το παρόν οι διαδικασίες που ρυθμίζουν την λειτουργία της αγοράς ακινήτων διαφέρουν από χώρα σε χώρα ως προς τον βαθμό που υποστηρίζουν την αγορά, δηλαδή ως προς:

- την ενθάρρυνση των επενδύσεων,
- την αντιμετώπιση των ξένων επενδύσεων,
- την ταχύτητα με την οποία αποσύρουν τα εμπόδια και τους περιορισμούς στην χρήση της γης, προκειμένου να δοθεί ώθηση στην οικονομική ανάπτυξη,
- την υποστήριξη της ανάπτυξης συνεργασιών μεταξύ δημοσίου και ιδιωτικού τομέα (PPP), και ιδιωτικές πρωτοβουλίες χρηματοδότησης.

Είναι όμως σκόπιμο η Ελλάδα να συνεχίσει να παρακολουθεί συστηματικά τις εξελίξεις στον τομέα της εναρμόνισης των λειτουργιών και των πληροφοριών.

3.1 Η Δανειοδότηση μέσω των Υποθηκών

Ένας από τους σημαντικότερους μοχλούς της οικονομίας, η οποία στηρίζεται στην αγορά ακινήτων, είναι η δανειοδότηση μέσω υποθηκών ακινήτων (mortgage market). Με αυτό τον τρόπο δίνεται η δυνατότητα στους ιδιοκτήτες ακινήτων να χρησιμοποιούν την αξία του ακινήτου τους, ως κεφάλαιο για την χρηματοδότηση άλλων οικονομικών δραστηριοτήτων. Μια αγορά υποθηκών η οποία λειτουργεί ομαλά βοηθά την οικονομία παρέχοντας μεγαλύτερη πρόσβαση σε κεφάλαια για ανάπτυξη, μεγαλύτερη κινητικότητα στο εργατικό δυναμικό, και αύξηση της απασχόλησης στον κατασκευαστικό τομέα.

Υπάρχουν τρεις κύριες λειτουργίες που χαρακτηρίζουν την αγορά των υποθηκών:

- η δημιουργία των υποθηκών, παρόμοια με άλλες διαδικασίες διασφάλισης κεφαλαίου στην αγορά,
- η κατοχή των υποθηκών, και του εμπεριεχομένου κινδύνου, από τράπεζες ή άλλους επενδυτές, και
- η εξυπηρέτηση των υποθηκών, περιλαμβανομένης της συλλογής των πληρωμών από τους δανειζόμενους, διασφαλίζοντας την πληρωμή των φόρων και την διαδικασία της κατάσχεσης σε περιπτώσεις αδυναμίας πληρωμής.

Η δημιουργία των υποθηκών συνήθως γίνεται από τις τράπεζες, τις κατασκευαστικές κοινοπραξίες, ή άλλους χρηματοδοτικούς οργανισμούς. Η πρωτογενής αγορά υποθηκών έχει σήμερα πλέον αναπτυχθεί, και σε πολλές χώρες έχουν εμφανισθεί δευτερογενείς αγορές. Στη δευτερογενή αγορά υποθηκών η διαδικασία για την διασφάλιση του δανείου, η οποία μπορεί να εξακολουθεί να διεκπεραιώνεται από τις τράπεζες, έχει διαχωριστεί από την κατοχή των υποθηκών, η οποία μπορεί να είναι στην κυριότητα άλλων επενδυτών της κεφαλαιαγοράς. Για την διευκόλυνση αυτών των λειτουργιών, απαιτείται ειδικό νομικό πλαίσιο, και διαδικασίες κτηματολογίου και διοίκησης γης που να παρέχουν τις απαραίτητες αξιόπιστες υπηρεσίες. Όταν η κατάσχεση γίνεται απαραίτητη, η διαδικασία ολοκλήρωσής της πρέπει να είναι δυνατή, γρήγορη και εύκολη. Σήμερα πολλές Ευρωπαϊκές χώρες έχουν την απαραίτητη νομοθεσία, η οποία δίνει την δυνατότητα για την έκδοση εξασφαλισμένων ομολόγων.

Τα Κτηματολόγια με ενημερωμένη πληροφορία είναι θεμελιώδης θεσμός για την λειτουργία της αγοράς των υποθηκών, ειδικά επειδή οι επενδύσεις στην δευτερογενή αγορά υποθηκών ή στην αγορά ομολόγων διασφαλισμένων από υποθήκες μπορεί να προέρχεται από διεθνείς εταιρείες.

Η διεθνής εμπειρία αναγνωρίζει ότι (UN/ECE, 2005):

- Η χρηματοδότηση μέσω υποθήκευσης των ακινήτων είναι αποφασιστικός παράγων για την ανάπτυξη της ελεύθερης οικονομίας, γεγονός που σημαίνει ότι οι φορείς Κτηματολογίου πρέπει να δώσουν προτεραιότητα στην ένταξη των οικισμών στο σύστημα, και ιδιαίτερα αυτών των οικισμών οι οποίοι αντιμετωπίζουν προβλήματα ένταξης στην αγορά ακινήτων, από εκτιμήσεις του Υπουργείου Χωροταξίας υπάρχουν στην Ελλάδα περίπου 1.000.000 αυθαίρετα κτίσματα σημαντικής αξίας, τα οποία δεν έχουν πρόσβαση στην αγορά ακινήτων.
- Υπάρχει μια ουσιαστική διαφοροποίηση αρμοδιοτήτων σχετικά με τις τρεις λειτουργίες που αφορούν στις υποθήκες: την δημιουργία των υποθηκών, την κατοχή των υποθηκών, και την διαχείριση των πληρωμών και των κατασχέσεων.
- Τα κτηματολογικά δεδομένα πρέπει να τηρούνται ενημερωμένα και αξιόπιστα, ούτως ώστε να μπορούν να υποστηρίζουν τις διαδικασίες της αγοράς σχετικά με τις υποθήκες. Είναι σημαντικό να διασφαλίζονται οι δανειοδοτικοί οργανισμοί από παραλείψεις εγγραφής βαρών και δεσμεύσεων στα ακίνητα.
- Οι αρμόδιοι για τον σχεδιασμό του κτηματολογίου και την διοίκηση της γης στην χώρα πρέπει να αντιλαμβάνονται την δομή της λειτουργίας και τις απαιτήσεις του διεθνούς χρηματοδοτικού μηχανισμού ώστε να σχεδιάσουν το καταλληλότερο σύστημα για να ενθαρρύνουν και να προσελκύουν τις εγχώριες και ξένες επενδύσεις.

Από τα παραπάνω είναι προφανές ότι η επικαιροποιημένη ψηφιακή κτηματολογική πληροφορία και η ηλεκτρονική της διασύνδεση με την λοιπή διοίκηση της γης θα βοηθήσει στην ανάπτυξη της αγοράς ακινήτων και κατ' επέκταση της εθνικής οικονομίας της Ελλάδας.

4. Η ΗΛΕΚΤΡΟΝΙΚΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΤΗΣ ΓΗΣ ΚΑΙ ΤΟ ΚΤΗΜΑΤΟΛΟΓΙΟ

Σύμφωνα με την διεθνή εμπειρία (UN/ECE, 1995), όπως έχει ήδη αναφερθεί παραπάνω οι τρεις κατηγορίες πληροφοριών γης που σχετίζονται άμεσα με την ομαλή λειτουργία της αγοράς ακινήτων και των οποίων η διαχείριση βρίσκεται στην αρμοδιότητα του κράτους αφορούν στην:

- *Ιδιοκτησία*, η αξιόπιστη διασφάλιση της οποίας συντελεί στην αύξηση των επενδύσεων,
- *Αξία*, ο αντικειμενικός προσδιορισμός της οποίας διασφαλίζει την δίκαιη φορολογία των ακινήτων, ή την δίκαιη αποζημίωση σε περιπτώσεις απαλλοτρίωσης για κοινωφελείς σκοπούς, ή τον προσδιορισμό των τιμών πώλησης όταν πρόκειται να ιδιωτικοποιηθεί κρατική γη ή ακίνητα, και
- *Χρήση της γης*, ο καθορισμός της οποίας διασφαλίζει την αποτελεσματική διαχείριση των φυσικών πόρων, την προστασία του περιβάλλοντος, και την βιώσιμη ανάπτυξη.

Η ιδιοκτησία, η αξία, και η χρήση της γης είναι έννοιες αλληλένδετες, και όταν αλλάζει η μία επηρεάζει και τις υπόλοιπες. Μη ασφαλή ιδιοκτησιακά δικαιώματα μειώνουν την αξία της γης και αποθαρρύνουν την καλή αξιοποίησή της. Ένας σημαντικός καθοριστικός παράγων για τον προσδιορισμό της αξίας της γης ή του ακινήτου είναι η χρήση την οποία έχει ή η οποία πρόκειται να επιβληθεί στο ακίνητο, μετατροπές στην επιτρεπτή χρήση έχουν ως αποτέλεσμα την μεταβολή της αγοραστικής αξίας.

Η χρήση των ICT στο κτηματολόγιο και την διοίκηση της γης μπορεί να βελτιώσει σημαντικά τις παρεχόμενες υπηρεσίες, να επιφέρει την διαφάνεια σε όλες τις συναλλαγές, να μειώσει την διαφθορά, να ενδυναμώσει τον ρόλο των πολιτών, να μειώσει την γραφειοκρατία, να αυξήσει τα έσοδα του κράτους και να μειώσει τα λειτουργικά έξοδα του κτηματολογίου. Τα προαναφερθέντα, στο κεφάλαιο 2, τέσσερα στάδια εφαρμογής της ηλεκτρονικής κυβέρνησης έχουν επιχειρηθεί να εφαρμοστούν σταδιακά και με παραλλαγές, με αρκετά επιτυχημένο όμως τρόπο, από τις υπηρεσίες κτηματολογίου και διοίκησης της γης διαφόρων Ευρωπαϊκών χωρών.

Η ηλεκτρονική διοίκηση της γης, η οποία θεωρείται υποσύνολο της ηλεκτρονικής κυβέρνησης, χαρακτηρίζεται από την θεμελιώδη αρχή του one-stop-shop με σκοπό την ανάπτυξη της αγοράς ακινήτων, και όταν ακόμη αυτή η αρχή δεν είναι εύκολο να υλοποιηθεί τότε οι διάφορες απαιτούμενες ενέργειες, εγκρίσεις, πιστοποιητικά, κλπ από τις εμπλεκόμενες υπηρεσίες πρέπει να τυποποιηθούν και να ελαχιστοποιηθούν.

Οι περισσότερες αναπτυγμένες χώρες, σε πρώτη φάση, έχουν επιτυχώς μετατρέψει τα αρχεία της κτηματολογικής πληροφορίας και εκείνα της διοίκησης της γης (όταν αυτά δεν ταυτίζονται, όταν δεν βρίσκονται δηλαδή στην αρμοδιότητα ενός φορέα) σε ψηφιακή μορφή, και τα τηρούν επικαιροποιημένα σε ικανοποιητικό βαθμό και σε ηλεκτρονική διασύνδεση μεταξύ τους.

Μερικές χώρες έχουν ήδη μετατρέψει όλες τις υπηρεσίες που παρέχει το κτηματολόγιο σε ένα πλήρως ψηφιακό σύστημα, το οποίο επιτρέπει την ηλεκτρονική πρόσβαση στην πληροφορία. Έτσι οι τράπεζες, οι δικηγόροι, οι συμβολαιογράφοι, κλπ, και το κοινό εξυπηρετούνται ηλεκτρονικά. Τα δύο βασικά ψηφιακά συστήματα που εξυπηρετούν τις μεταβιβάσεις των δικαιωμάτων είναι: η ηλεκτρονική εγγραφή (electronic registration) και η ηλεκτρονική μεταβίβαση (electronic conveyancing).

Το σύστημα της ηλεκτρονικής εγγραφής μπορεί να είναι μια πολύ απλή ή μια πιο σύνθετη λειτουργία, η οποία θα προσθέτει ή θα τροποποιεί κάποια στοιχεία στο κτηματολογικό αρχείο χωρίς όμως την ανάγκη σύνταξης κάποιας δικαιοπραξίας, όπως π.χ. μια ηλεκτρονική αίτηση για αλλαγή στα στοιχεία ταυτότητας του δικαιούχου, ή για την εγγραφή μιας ανακοπής ή μιας προσημείωσης. Το σύστημα της ηλεκτρονικής εγγραφής επιτρέπει να διατηρηθεί η διαδικασία των εγγραφών ως μια δραστηριότητα ανεξάρτητη από την συνολική διαδικασία της μεταβίβασης των δικαιωμάτων. Με την διαδικασία αυτή διευκολύνεται ο πελάτης και μειώνεται ο απαιτούμενος χρόνος ολοκλήρωσης της υπηρεσίας. Η ηλεκτρονική αίτηση όμως πρέπει να εξετασθεί από κάποιον υπάλληλο της υπηρεσίας, ο οποίος θα εγκρίνει την εγγραφή ή την αλλαγή στο κτηματολογικό αρχείο. Η διαδικασία αυτή έχει βέβαια το βασικό πλεονέκτημα ότι προετοιμάζει έτσι τους πελάτες (δικηγόρους, τράπεζες, κοινό) ώστε να επικοινωνούν με

το κτηματολόγιο ηλεκτρονικά, και αποτελεί έτσι το πρώτο βήμα για την πλήρως ηλεκτρονική μεταγραφή.

Ένα επόμενο βήμα είναι η αυτόματη αλλαγή στοιχείων της κτηματολογικής βάσης μέσω ηλεκτρονικής αίτησης. Ένα τέτοιο παράδειγμα είναι η ηλεκτρονική διαγραφή των υποθηκών. Δανειστές (τράπεζες) στους οποίους έχει παραχωρηθεί η σχετική άδεια μπορούν να στείλουν ηλεκτρονικό πιστοποιητικό στο κτηματολόγιο ότι η συγκεκριμένη υποθήκη έχει αποπληρωθεί. Το πιστοποιητικό δίνει εντολή στο ψηφιακό σύστημα του κτηματολογίου να διαγράψει την υποθήκη αυτόματα χωρίς να χρειάζεται κάποιος έλεγχος από υπάλληλο. Το σύστημα αυτό εφαρμόζεται στην Αγγλία, Νορβηγία, Σουηδία, όπου το σύνολο σχεδόν των υποθηκών διακινούνται με αυτόματο τρόπο. Αντίθετα, σε άλλες χώρες όπως στην Ισπανία, Αυστρία, Ελβετία, Ιταλία, όπου η υφιστάμενη νομοθεσία απαιτεί νομικό έλεγχο του πιστοποιητικού και του αναγραφόμενου δικαιώματος από τον υποθηκοφύλακα, δεν είναι νομικά αποδεκτή η αυτοματοποιημένη διαδικασία.

Ένα ακόμη πιο σύνθετο στάδιο είναι η ηλεκτρονική μεταβίβαση των δικαιωμάτων. Για να γίνει κάτι τέτοιο απαιτείται όχι μόνον η κατάθεση της ηλεκτρονικής αίτησης αλλά και των αντίστοιχων εγγράφων σε ψηφιακή μορφή. Εάν τα έγγραφα της μεταβίβασης γίνονται σε χαρτί και η υπηρεσία κτηματολογίου έχει αποδεχθεί την ηλεκτρονική κατάθεση σαρωμένων εγγράφων, τότε κάτι τέτοιο είναι εφικτό. Μια τέτοια μορφή χρήσης του διαδικτύου είναι η on-line διασύνδεση των συμβολαιογράφων με το κτηματολόγιο, όπως έχει προ ετών εφαρμοσθεί στην Ολλανδία. Στην διαδικασία αυτή όταν ο συμβολαιογράφος ελέγξει το ψηφιακό αρχείο και ολοκληρώσει την συμβολαιογραφική πράξη, εισπράττει το χρηματικό ποσόν από τον αγοραστή, το οποίο το κρατά στον λογαριασμό του για διασφάλιση σε περίπτωση διπλής εγγραφής, και καταθέτει ηλεκτρονική αίτηση για την μεταβίβαση, η οποία παίρνει χρονική προτεραιότητα. Όταν την επομένη ημέρα γίνει ο έλεγχος όλων των κατατεθειμένων αιτήσεων στο αρχείο με βάση την χρονική προτεραιότητα, τότε η μεταβίβαση θεωρείται ολοκληρωμένη και ο συμβολαιογράφος αποδίδει το κεφάλαιο στον πωλητή. Σε αυτές τις περιπτώσεις απαιτείται έλεγχος από τους υπαλλήλους του κτηματολογίου και μεσολάβηση του συμβολαιογράφου, αναμφισβήτητα όμως επιτυγχάνεται εξοικονόμηση κόστους και χρόνου από αυτής της μορφής την αυτοματοποίηση.

Το σύστημα της πλήρως αυτόματης ηλεκτρονικής μεταβίβασης είναι πολύ πιο σύνθετο, απαιτεί ειδικές διαδικασίες και θεσμοθέτηση της ηλεκτρονικής υπογραφής. Σε πολλές χώρες βρίσκεται υπό διερεύνηση και επικρατεί μεγάλη επιφυλακτικότητα. Σε ένα τέτοιο σύστημα είναι ενδεχόμενο ο ρόλος των υποθηκοφυλάκων, των συμβολαιογράφων, των δικηγόρων, των μεσιτών, κ.α, οι οποίοι συμμετέχουν στις διαδικασίες αγοραπωλησιών των ακινήτων να αλλάξει στο μέλλον. Προς το παρόν υπάρχει αρκετή επιφυλακτικότητα ως προς την εκτίμηση των ενδεχόμενων κινδύνων από την χρήση των νέων τεχνολογιών, άλλοτε δικαιολογημένη και άλλοτε όχι. Για τον λόγο αυτό οι υπηρεσίες κτηματολογίου των αναπτυγμένων Ευρωπαϊκών χωρών προχωρούν με μικρά και πολύ προσεκτικά βήματα (πάντοτε λαμβάνοντας υπόψη την γνώμη των χρηστών-πελατών) προς την ολοκλήρωση της εφαρμογής της ηλεκτρονικής κυβέρνησης, όμως καμιά δεν έχει ακόμη φθάσει στο τελικό στάδιο ενός ολοκληρωμένου εθνικού portal με την λοιπή δημόσια διοίκηση.

Είναι γεγονός ότι η ηλεκτρονική μεταβίβαση των δικαιωμάτων εξυπηρετεί τις ανάγκες της σύγχρονης αγοράς ακινήτων. Στην χώρα μας όμως που οι πληροφορίες σχετικά με την ιδιοκτησία, τα δικαιώματα, τις επιτρεπτές χρήσεις (πολεοδομικοί κανονισμοί) και τις δεσμεύσεις (δάση, αιγιαλός, αρχαιολογικοί χώροι, κλπ), την αξία και την φορολογία των ακινήτων βρίσκονται διάσπαρτες σε πολλές μη συντονισμένες μεταξύ τους υπηρεσίες (Potsiou & Ioannidis, 2006) -και όχι σε ψηφιακή μορφή- υπάρχουν ακόμη πάρα πολλά ανοικτά θέματα (νομικά, διοικητικά, τεχνικά), πέρα από την ηλεκτρονική μεταβίβαση, που απαιτούν απλοποίηση, τυποποίηση, συντονισμό, ψηφιοποίηση και ηλεκτρονική διασύνδεση ώστε να διευκολυνθεί η ομαλή λειτουργία της αγοράς ακινήτων, με απώτερο στόχο την ανάκαμψη της εθνικής οικονομίας.

Το εθνικό κτηματολόγιο με τα πρώτα στατιστικά αποτελέσματα της ψηφιακής πληροφορίας (ΤΕΕ, 2005) έφερε στο φως πολλές από τις παραπάνω ασυμβατότητες και πολλά προβλήματα που αντιμετωπίζει η Ελληνική αγορά ακινήτων. Μερικές από αυτές είναι οι διεκδικήσεις από το δημόσιο, ο μη σαφής καθορισμός των δασών, η ανάγκη καθορισμού του αιγιαλού, η ανάγκη νομιμοποίησης των αυθαιρεσιών της δόμησης στα εντός σχεδίου ακίνητα, αλλά και η μεγαλύτερη ανάγκη νομιμοποίησης των αυθαίρετων εκτός σχεδίου οικισμών (Potsiou & Ioannidis, 2005), η ανάγκη συντονισμού με τα Υπουργεία Οικονομικών, Αγροτικής Ανάπτυξης, κλπ.

Το σχετικό νομικό πλαίσιο της χώρας είναι πολύπλοκο και όχι εκσυγχρονισμένο, με αποτέλεσμα να συμβαίνουν λάθη ακόμη και από τους ειδικούς ως προς τα θέματα διοίκησης και διαχείρισης της γης, ή ακόμη και από τους αρμοδίους υπαλλήλους της σχετικής δημόσιας διοίκησης. Στον τομέα αυτό οι Τοπογράφοι μηχανικοί, οι οποίοι εξειδικεύονται σε θέματα κτηματολογίου και διοίκησης της γης, έχουν σημαντική αποστολή και υποχρέωση να συμβάλλουν με τις γνώσεις και την επαγγελματική εμπειρία τους, στην ανασυγκρότηση του νομικού πλαισίου, της διοικητικής δομής της διοίκησης της γης, και της ποιότητας της παρεχόμενης χωρικής πληροφορίας, με στόχο την ανάπτυξη και την καλή διακυβέρνηση της χώρας (FIG 1991, FIG 2001).

5. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Η Ελλάδα τα τελευταία χρόνια έχει να επιδείξει σημαντική δραστηριότητα στην προσπάθεια εφαρμογής τεχνολογιών ICT στην δημόσια διοίκηση, αλλά και στην δημιουργία ψηφιακών πληροφοριών και διαλειτουργικών διαδικασιών. Όμως η διαλειτουργικότητα των τεχνικών θεμάτων αντιμετωπίζεται ευκολότερα από την διαλειτουργικότητα του νομικού πλαισίου. Μεγαλύτερη προσπάθεια χρειάζεται να δοθεί στην διαμόρφωση συμβατών μεταξύ τους πολιτικών γης καθώς και ενός λειτουργικού συστήματος διοίκησης της γης για την ικανοποίηση των αναγκών της αγοράς ακινήτων, αναγνωρίζοντας ότι αυτό θα βοηθήσει τόσο το κράτος όσο και τους πολίτες να αναπτυχθούν οικονομικά.

Ο συντονισμός και η απλοποίηση των κανονισμών σχετικά με την ιδιοκτησία, την χρήση και την αξία των ακινήτων είναι απαραίτητες ενέργειες για την επίτευξη της καλής διακυβέρνησης σε ότι αφορά στην διαχείριση της γης. Η διαφάνεια και η εύκολη πρόσβαση υποστηρίζουν την ομαλή λειτουργία της αγοράς ακινήτων. Η σταδιακή εφαρμογή της ηλεκτρονικής κυβέρνησης βοηθά στον εντοπισμό των ατελειών της δημόσιας διοίκησης στα αντίστοιχα θέματα. Η δίκαιη και σταθερή διαδικασία

εκτίμησης των αξιών και φορολόγησης των ακινήτων όχι μόνο ικανοποιεί τους πολίτες αλλά βοηθά στην ενθάρρυνση της μετακίνησης των πολιτών π.χ. προς ανεύρεση καλλίτερων συνθηκών διαμονής και εργασίας, και έτσι στην αύξηση των μεταβιβάσεων και στην ανάπτυξη της οικονομίας. Για να επιτευχθεί όμως αυτός ο στόχος το κόστος των μεταβιβάσεων πρέπει να διατηρηθεί χαμηλό.

Με την ανάπτυξη ενός τέτοιου συστήματος καλής διοίκησης γης το κράτος σταδιακά θα αποκτήσει ένα σύγχρονο εργαλείο για αδιαμφισβήτητα καλλίτερο έλεγχο της ανάπτυξης και της παρακολούθησης του περιβάλλοντος και επομένως ευκολότερα θα μπορέσει να απλοποιήσει το σύνθετο νομικό πλαίσιο των περιορισμών στην χρήση των ακινήτων και της γης, το οποίο ούτως ή άλλως με τις παρούσες συνθήκες είναι δύσκολο να εφαρμοσθεί αποτελεσματικά. Δίνοντας την ευκαιρία στους πολίτες να αξιοποιήσουν καλλίτερα και ευκολότερα την ακίνητη περιουσία τους, και διατηρώντας το κόστος των μεταβιβάσεων χαμηλό, διευκολύνεται ο πολίτης και οι επιχειρήσεις, και η κίνηση της αγοράς ακινήτων και κατ' επέκταση αυξάνονται τα έσοδα του κράτους.

BIBΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

EU, 2003. Ten Years of EC Scientific Cooperation for the Transition Towards Sustainability. <http://europa.eu.int/comm/research/iscp/publication>.

FIG, 1991. The Surveyors contribution to Land Management. ISBN 951-96203-7-0.

FIG, 2001. FIG Agenda 21. <http://www.fig.net/pub/figpub/pub23/figpub23.htm>

Potsiou, C., 2003. The Value of the UN/ECE “Land Administration Guidelines” and some considerations for its Upgrading. Proceedings of the FIG-UN/EU WPLA Workshop, Athens, Greece, http://www.survey.ntua.gr/main/labs/photo/research/wg_33/wpla_proceedings.html.

Potsiou, C., Ioannidis, C., 2006. Informal settlements in Greece: The mystery of missing information and the difficulty of their integration into a legal framework. 5th FIG Regional Conference for Africa ‘Promoting Land Administration and Good Governance’, Accra, Ghana, <http://www.fig.net/pub/accra/techprog.htm>.

Riley, T., 2001. Electronic Governance and Electronic Democracy: Living and Working in the connected World –Volume 2. http://www.electronicgov.net/pubs/research_papers.

TEE, 2005. Αξονες Στρατηγικού Σχεδιασμού & Επιχειρησιακού Σχεδίου Ολοκλήρωσης του Εθνικού Κτηματολογίου. Έκδοση Τεχνικού Επιμελητηρίου Ελλάδος, Αθήνα.

UN/ECE WPLA, 2005. Land Administration in the ECE Region-Development Trends and Main Principles”, UN edition, Published by Technical Chamber of Greece.

UN-Habitat, 2002. Principles of Good Urban Governance. UN-Habitat-Global Campaign on Urban Governance.

Βιογραφικό Σημείωμα

Η Χρυσή Α Πότσιου είναι Δρ Αγρ-Τοπογράφος Μηχανικός, Λέκτορας στην Σχολή Αγρ-Τοπογράφων Μηχανικών ΕΜΠ. Επί μακρό χρονικό διάστημα παρακολουθεί και δραστηριοποιείται σε διεθνείς και Ελληνικές επιστημονικές επιτροπές.

Είναι εκλεγμένο μέλος του διοικητικού συμβουλίου:

- της Ελληνικής Εταιρείας Φωτογραμμετρίας και Τηλεπισκόπησης για τις περιόδους: 1992-1996, 1996-2000 και 2003-2007.
- της Ελληνικής Εταιρείας Συστημάτων Γεωγραφικών Πληροφοριών HellasGI, για τις περιόδους: 2002- 2004, 2004-2006.
- της επιτροπής των Ηνωμένων Εθνών για το Κτηματολόγιο UN/ECE Working Party on Land Administration, ως εκπρόσωπος του ΤΕΕ, για τις περιόδους: 2001-2003, 2003-2005, 2005-2007.

Είναι εκλεγμένη πρόεδρος της Επιτροπής 3 της FIG (spatial information management), ως εκπρόσωπος του ΤΕΕ, για την περίοδο 2006-2010.