

ΕΘΝΙΚΗ ΤΡΑΠΕΖΑ
Διεύθυνση Σχεδιασμού και Οικονομικής Ανάλυσης

ΔΕΛΤΙΟ ΤΥΠΟΥ

Η ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΓΗ ΜΕΣΩ ΤΟΛΜΗΡΩΝ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΩΝ

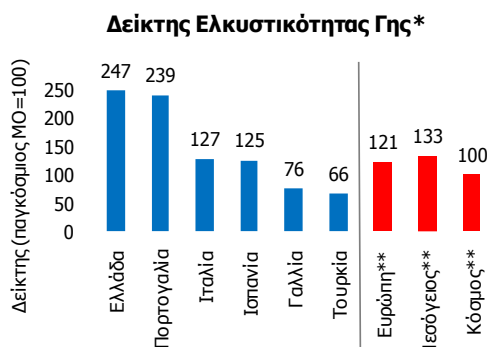
ΜΠΟΡΕΙ ΝΑ ΣΤΗΡΙΞΕΙ ΤΗΝ ΑΕΙΦΟΡΟ ΑΝΑΠΤΥΞΗ

Σημαντικά περιθώρια αξιοποίησης της γης στην Ελλάδα διαπιστώνει η Εθνική Τράπεζα στο νέο τεύχος των περιοδικών εκδόσεων για κλάδους της ελληνικής οικονομίας. Συγκεκριμένα, η μελέτη μέσω μιας ιστορικής ανάλυσης περιγράφει τις αιτίες των δομικών αγκυλώσεων που ταλανίζουν την αξιοποίηση της ελληνικής γης από την δημιουργία του σύγχρονου ελληνικού κράτους μέχρι σήμερα. Οι οικονομικές επιδράσεις των διαρθρωτικών αυτών αδυναμιών εκτιμώνται ιδιαίτερα σημαντικές. Βάσει οικονομετρικού υποδείγματος για τον κλάδο του τουρισμού (ο οποίος δέχεται τη μεγαλύτερη άμεση επίδραση), τα δυνητικά έσοδα που χάνονται λόγω αυτών των στρεβλώσεων εκτιμώνται στα €8 δις. ετησίως. Η διόρθωση των αδυναμιών αυτών απαιτεί τολμηρές πολιτικές αποφάσεις. Ωστόσο, οι μεταρρυθμίσεις αυτές κρίνονται αναγκαίες, καθώς η αποτελεσματική αξιοποίηση των φυσικών συγκριτικών πλεονεκτημάτων της χώρας μας θα έχει εξαιρετικά υψηλά οφέλη για την ελληνική οικονομία.

Η γη της Ελλάδας αποτελεί μοναδικό περιουσιακό στοιχείο

Η Ελλάδα βρίσκεται σε μια πλεονεκτική γεωγραφική θέση και έχει μοναδικά φυσικά χαρακτηριστικά που καθιστούν τη γη της εξαιρετικά πολύτιμο περιουσιακό στοιχείο σε σχέση με άλλες χώρες. Στοχεύοντας στην ποσοτικοποίηση του συγκριτικού αυτού πλεονεκτήματος, κατασκευάσαμε ένα Δείκτη Ελκυστικότητας Γης λαμβάνοντας

υπόψιν τα εξής χαρακτηριστικά:



* Ο Δείκτης Ελκυστικότητας Γης αφορά τη σχετική θέση κάθε χώρας βάσει χαρακτηριστικών φυσικού περιβάλλοντος (ακτογραμμή, παραλίες, ηλιοφάνεια) και χαρακτηριστικά πολιτιστικού ενδιαφέροντος (πολιτισμός, εκθέσεις, αθλητικές εγκαταστάσεις).

** Εξαιρώντας τη Μάλτα.

Πηγή: Eurostat, World Economic Forum/ Travel & Tourism Competitiveness Report 2013, Εκτιμήσεις ΕΤΕ

- ✓ Χαρακτηριστικά Φυσικού Περιβάλλοντος: Η Ελλάδα καλύπτει το 1/3 της μεσογειακής ακτογραμμής, έχει σχεδόν 400 παραλίες με γαλάζια σημαία (30 ανά 10.000 τ.χλμ. έκτασης έναντι 9 κ.μ.ο. για τις ευρωπαϊκές χώρες) και μέση ημερήσια ηλιοφάνεια σχεδόν 8

ώρες (έναντι 5,5 ωρών κ.μ.ο. στην Ευρώπη).

- ✓ Χαρακτηριστικά Πολιτιστικού Ενδιαφέροντος: Η Ελλάδα έχει μοναδικά πολιτιστικά μνημεία (18 μνημεία παγκόσμιας πολιτιστικής κληρονομιάς της UNESCO), φιλοξενεί διεθνείς εκθέσεις και συνέδρια (περίπου 130 ετησίως) και έχει ικανοποιητικές αθλητικές εγκαταστάσεις (6 θέσεις αθλητικών σταδίων ανά τ.χλμ. έκτασης έναντι 7 κ.μ.ο. στις μεσογειακές χώρες και 11 κ.μ.ο. στις ευρωπαϊκές χώρες).

Βάσει αυτών των δεδομένων, ο Δείκτης Ελκυστικότητας Γης για την Ελλάδα είναι σχεδόν 2,5 φορές υψηλότερος από τον ευρωπαϊκό μέσο όρο – επιβεβαιώνοντας την ένταση του συγκριτικού πλεονεκτήματος της ελληνικής γης.

Το ρυθμιστικό πλαίσιο αξιοποίησης της γης στην Ελλάδα εμποδίζει την αποτελεσματική εκμετάλλευσή της

Τα φυσικά αυτά συγκριτικά πλεονεκτήματα θα μπορούσαν να καταστήσουν την Ελλάδα πόλο έλξης επενδυτικών κεφαλαίων για την αγορά γης και την κατασκευή υποδομών (κυρίως τουριστικής φύσης). Ωστόσο, ιστορικά γεγονότα (όπως η Οθωμανική κατοχή και η Μικρασιατική καταστροφή) έχουν οδηγήσει την πολιτεία σε βραχυπρόθεσμα επιβεβλημένες λύσεις κοινωνικού χαρακτήρα με αρνητικές όμως μακροπρόθεσμα συνέπειες. Συγκεκριμένα, οι πολιτικές αυτές έχουν σήμερα δημιουργήσει ένα δαιδαλώδες ρυθμιστικό πλαίσιο αξιοποίησης της γης, το οποίο αποτελεί σημαντική τροχοπέδη για την επενδυτική δραστηριότητα.

Διανομές ελληνικής γης κατά τις κύριες αγροτικές μεταρρυθμίσεις		
	(Ι) 1871-1911	(ΙΙ) 1922-1938
(τιμές σε χιλιάδες τ.χλμ.)		
Συνολική έκταση γης	63	130
Έκταση καλλιεργούμενης γης	18	33
Διανομές γης	2,7	18
- απαλλοτριώσεις (τσιφλίκια)	-	8,3
- διανομές δημόσιας γης	2,7	9,7
διανομές ως % της καλλιεργούμενης γης	15%	55%
Μέσο μέγεθος διανεμηθέντων εκτάσεων (σε εκτάρια*)	0,7	6

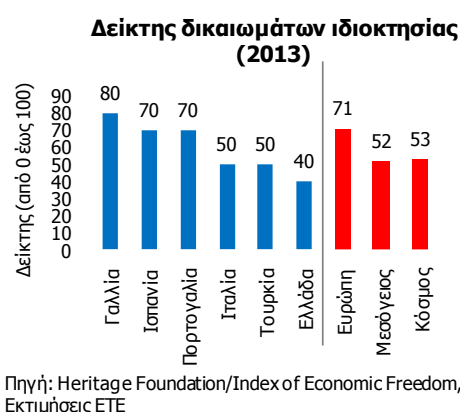
* 1 εκτάριο ισοδυναμεί με 0,01 τ.χλμ.

Πηγή: Εκτιμήσεις ΕΤΕ, ιστορικές πηγές και δημοσιεύματα

έχουν εκδοθεί μόνο για τα 40.000 τ.χλμ. (με την πλειοψηφία των οποίων να έχουν προκύψει μέσω διανομών γης της περιόδου 1871-1938). Τα υπόλοιπα 25.000 τ.χλμ. μπορούν να έχουν νόμιμους τίτλους ιδιοκτησίας βάσει του νόμου της χρησικτησίας, ο οποίος όμως δεν ισχύει στην περίπτωση που πρόκειται για δημόσιες εκτάσεις. Εντούτοις, οι δασικές διεκδικήσεις του κράτους βασίζονται σε αεροφωτογραφίες του 1945 και αφορούν έκταση περίπου 80.000 τ.χλμ. (το 60% της συνολικής έκτασης).

Με το ελληνικό κράτος να διεκδικεί σχεδόν το 60% της ελληνικής γης και παράλληλα τους ιδιώτες να διεκδικούν σχεδόν το 50% της ελληνικής γης, το ποσοστό των αλληλεπικαλυπτόμενων διεκδικήσεων αυτή τη στιγμή είναι τουλάχιστον 10% - ποσοστό αρκετά υψηλό ώστε να αποτελεί σοβαρό εμπόδιο δυνητικών επενδύσεων.

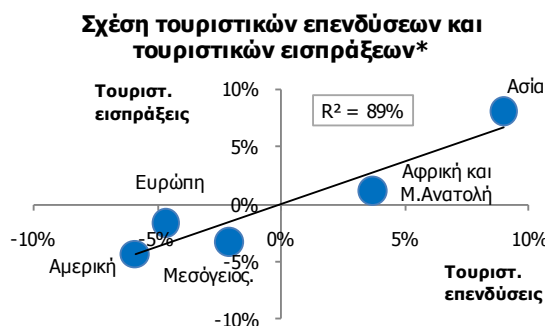
Παράλληλα με την αποσαφήνιση του καθεστώτος ιδιοκτησίας, εξίσου σημαντικό είναι να αποσαφηνιστούν και οι χρήσεις γης για κάθε γεωτεμάχιο. Οι αλληλεπικαλυπτόμενοι νόμοι χωροταξικού σχεδιασμού και το χαοτικό νομικό πλαίσιο διαχείρισης γης οδηγούν σε ατέρμονες δικαστικές διαμάχες και συνεπώς καθυστερούν σημαντικά – αν δεν αναστέλλουν μόνιμα – σημαντικές επενδυτικές πρωτοβουλίες.



Τα προβλήματα αυτά καθιστούν αρνητικό το επιχειρηματικό περιβάλλον για διενέργεια επενδύσεων στην ελληνική γη. Ενδεικτικά αναφέρουμε ότι ο δείκτης δικαιωμάτων ιδιοκτησίας δίνει βαθμολογία μόλις 40/100 στην Ελλάδα έναντι 74/100 κ.μ.ο. για τις ευρωπαϊκές χώρες (πηγή: Heritage Foundation).

Μοναδικά φυσικά χαρακτηριστικά και διαρθρωτικές αδυναμίες – Δύο αντίρροπες δυνάμεις για τον κλάδο του ελληνικού τουρισμού

Η πλειοψηφία των αναλύσεων για τον τουρισμό ακολουθεί θεωρήσεις από την πλευρά της ζήτησης. Η μελέτη μας επιχειρεί να προσεγγίσει την τουριστική δραστηριότητα στην Ελλάδα από την πλευρά της προσφοράς. Στόχος μας ήταν να εκτιμήσουμε τον τρόπο που τα μοναδικά φυσικά χαρακτηριστικά της χώρας μας αλληλεπιδρούν με τις προαναφερθείσες διαρθρωτικές αδυναμίες με αποτέλεσμα τελικά να αποφέρουν στην Ελλάδα τουριστικά έσοδα της τάξης των €16 εκατ. ετησίως (τουριστικές επενδύσεις και τουριστικές εισπράξεις).



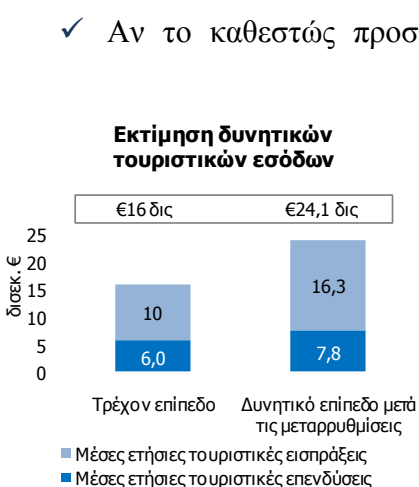
Υπό αυτή την οπτική, κατασκευάσαμε ένα οικονομετρικό υπόδειγμα για ένα δείγμα 92 χωρών (οι οποίες καλύπτουν το 90% των διεθνών τουριστικών αφίξεων) και το οποίο εκτιμήσαμε σε

* μεταβολή μεριδίων αγοράς στο διάστημα 2002-2012.

δύο βήματα. Αρχικά, το επίπεδο των τουριστικών επενδύσεων (€6 δις κ.μ.ο. ετησίως στην Ελλάδα κατά την τελευταία δεκαετία) φαίνεται να προσδιορίζεται από το Δείκτη Ελκυστικότητας Γης και από ένα Δείκτη Επιχειρηματικού Περιβάλλοντος (με βασικό παράγοντα τον προαναφερόμενο δείκτη δικαιωμάτων ιδιοκτησίας). Σε δεύτερο επίπεδο, το επίπεδο τουριστικών υποδομών (όπως προσδιορίζεται από τις τουριστικές επενδύσεις) - σε συνδυασμό με την ποιότητα των υποδομών, την ανταγωνιστικότητα της χώρας, τις τιμές και την εποχικότητα - φαίνεται να προσδιορίζει το επίπεδο των τουριστικών εισπράξεων (€10 δις. κ.μ.ο. ετησίως στην Ελλάδα κατά την τελευταία τριετία).

Μεταρρυθμίσεις στη διαχείριση γης μπορούν να αυξήσουν τα τουριστικά έσοδα κατά €8,1 δις. ετησίως

Παράλληλα, το υπόδειγμά μας προσφέρει απαντήσεις στην κρίσιμη ερώτηση: Αν οι στρεβλώσεις όσον αφορά τη διαχείριση γης διορθωθούν, ποιο θα είναι το όφελος για την ελληνική οικονομία; Σύμφωνα με τις εκτιμήσεις μας, οι μεταρρυθμίσεις στην ελληνική αγορά γης ώστε να προσεγγίσει τα ευρωπαϊκά επίπεδα θα οδηγούσαν σε επιπλέον ετήσια τουριστικά έσοδα της τάξης των €8,1 δις. ετησίως (€6,3 δις σε επιπλέον τουριστικές εισπράξεις και €1,8 δις σε επιπλέον τουριστικές επενδύσεις). Συγκεκριμένα:



καθιστώντας έτσι τις γενναίες μεταρρυθμίσεις αναγκαιότητα. Οι προτεραιότητες είναι δύο:

✓ Η ολοκλήρωση ενός αξιόπιστου και πλήρους κτηματολογίου πρέπει να επιταχυνθεί, η οποία στην πράξη απαιτεί σε πρώτη φάση την αποσαφήνιση των ορίων των ιδιωτικών και δημοσίων εκτάσεων και σε δεύτερο στάδιο τον προσδιορισμό των επιτρεπόμενων χρήσεων γης. Στο μεσοδιάστημα, η διαθέσιμη πληροφόρηση από τα υποθηκοφυλακεία θα μπορούσε να δημιουργήσει ένα “προσωρινό κτηματολόγιο”, όπου θα προσδιορίζονταν οι εκτάσεις με αδιαμφισβήτητους τίτλους ιδιοκτησίας (που θα μπορούσαν να ελκύσουν άμεσα επενδύσεις), ενώ παράλληλα το κράτος θα αποκτούσε μια καθαρή εικόνα για το μέγεθος και την τοποθεσία των υπό ιδιοκτησιακή αμφισβήτηση εκτάσεων.

✓ Αν και το τελευταίο διάστημα έχουν προωθηθεί σημαντικές νομοθετικές πρωτοβουλίες για τη βελτίωση του επενδυτικού κλίματος (όπως ο νόμος Fast Track), οι κινήσεις αυτές απλά προσπαθούν να παρακάμψουν τα δομικά εμπόδια χωρίς να επιλύουν τον πυρήνα του προβλήματος. Παράλληλα, οι πρόσφατες νομοθετικές ρυθμίσεις για τον τουρισμό (το ειδικό χωροταξικό πλαίσιο τουρισμού και ο νόμος για την ενίσχυση των τουριστικών επενδύσεων) είναι προς τη σωστή κατεύθυνση, ωστόσο οι όροι αξιοποίησης και οι περιοχές που αναφέρονται πρέπει να προσδιοριστούν με μεγαλύτερη ακρίβεια. Συγκεκριμένα, η αποσαφήνιση των χρήσεων γης απαιτεί δύσκολες και τολμηρές πολιτικές αποφάσεις, καθώς πρέπει να ληφθούν υπόψη το κρίσιμο ζήτημα της προστασίας περιβαλλοντικά ευαίσθητων περιοχών καθώς και το εξίσου κρίσιμο ζήτημα της αποζημίωσης των ιδιοκτητών γης που θα υποστούν ζημιές από τους νέους κανόνες για τη χρήση γης. Μια πιθανή λύση θα μπορούσε να υλοποιηθεί βάσει δύο αξόνων:

(i) Ενώ τα κτίρια σε περιβαλλοντικά ευαίσθητες περιοχές θα μπορούσαν να τεθούν υπό κατεδάφιση, το κράτος θα μπορούσε να νομιμοποιήσει τα κτίρια σε αποδεκτές περιοχές (κάτι που είναι κοντά στη λογική του πρόσφατου νόμου για τα αυθαίρετα).

(ii) Όσον αφορά τα γεωτεμάχια που ακόμα δεν έχουν κτιστεί, το κράτος θα μπορούσε να προσδιορίσει τις επιτρεπόμενες χρήσεις γης βάσει οικονομικών και περιβαλλοντικών κριτηρίων. Η λογική αυτής της πρότασης συμπίπτει με αυτή των πρόσφατων νομοθετικών ρυθμίσεων, οι οποίες ωστόσο μπορούν να γίνουν πιο συγκεκριμένες θέτοντας ως βασικό στόχο την οριοθέτηση της δόμησης σε συγκεκριμένες περιοχές (με σκοπό τη δημιουργία υψηλότερης συγκέντρωσης κατοικιών, δηλαδή χωριών) και ταυτόχρονα την προστασία των υπολοίπων περιοχών (με σκοπό να διατηρηθούν χωρίς τεχνητές παρεμβάσεις, προστατεύοντας έτσι τη φυσική ομορφιά τους). Όσον αφορά το θέμα της αποζημίωσης των ιδιοκτητών γης σε περιοχές που πλέον δε θα είναι οικοδομήσιμες, θα μπορούσε να προωθηθεί ένα

καθεστώς εθελοντικών ανταλλαγών ιδιωτικών γεωτεμαχίων (που έχασαν το δικαίωμα οικοδόμησης) με δημόσιες εκτάσεις αντίστοιχης αξίας σε περιοχές διαθέσιμες για οικιστική αξιοποίηση. Συγκεκριμένα, νομοθετικό προηγούμενο ενός τέτοιου διακανονισμού αποτελεί ο πρόσφατος νόμος 4178/2013, ο οποίος προβλέπει ανταλλαγές δασικών εκτάσεων που διεκδικούνται από οικοδομικούς συνεταιρισμούς με δημόσιες οικοδομήσιμες εκτάσεις. Σε κάθε περίπτωση, το κράτος θα μπορούσε να ξεκινήσει ένα πιλοτικό πρόγραμμα εθελοντικών ανταλλαγών γεωτεμαχίων σε κάποια συγκεκριμένη περιοχή, και στη συνέχεια με την ενεργή συμμετοχή της τοπικής αυτοδιοίκησης να αναμορφώσει τη στρατηγική του για ένα όσο γίνεται δίκαιο πλαίσιο ανταλλαγών γεωτεμαχίων για όλη την ελληνική επικράτεια.

Η μελέτη μας προσέφερε κάποιες δυνητικές κατευθύνσεις για ένα από τα πιο ακανθώδη προβλήματα της ελληνικής οικονομίας – το πλαίσιο διαχείρισης και αξιοποίησης της γης. Είναι ξεκάθαρο ότι οι πολιτικές αποφάσεις είναι δύσκολες, ότι οι εμπλεκόμενοι έχουν αντικρουόμενα συμφέροντα και ότι οι μεταρρυθμίσεις που απαιτούνται είναι θεμελιώδεις. Ωστόσο, το εγχείρημα αυτό αξίζει τη μεγάλη προσπάθεια καθώς τα δυνητικά οφέλη για την ελληνική οικονομία είναι σημαντικά καθώς, σύμφωνα με τις εκτιμήσεις μας, μόνο για τον κλάδο του τουρισμού ξεπερνούν το 4% του ΑΕΠ (8 δις ετησίως).

Το πλήρες κείμενο της ειδικής μελέτης της Εθνικής Τράπεζας για τη γη και τον τουρισμό μπορεί να ανευρεθεί στην ενότητα Κλαδικές Μελέτες στην ακόλουθη ιστοσελίδα:

<http://www.nbg.gr/wps/portal/el/THE-GROUP/Press-Office/E-spot/Reports/content/reports/land-2014>

Αθήνα, 14 Ιανουαρίου 2014