

## **"Τρόποι και θέματα προς επίλυση για την αξιοποίηση της περιουσίας των Κληροδοτημάτων"**

**της Μαρίας Μαυρίκου\***

Τα Κληροδοτήματα ή Κοινωφελείς Περιουσίες, μέσω του κτιριακού πλούτου που διαθέτουν, με πληθώρα ακινήτων χαρακτηριζόμενων διατηρητέων και έργων τέχνης, συνιστούν σημαντικό πυλώνα της πολιτιστικής ιστορίας και κληρονομιάς ενός τόπου.

Σηματοδοτούν την οικονομική, αναπτυξιακή, πολιτιστική και κοινωνική ιστορία της περιόδου κατά την οποία δημιουργήθηκαν και αποτελούν δείκτη μέτρησης της ικανότητας άσκησης αναπτυξιακής στρατηγικής των εκάστοτε δημόσιων φορέων, στα γεωγραφικά όρια των οποίων εκτελούν τον κοινωνικό σκοπό τους.

Ως γνωστόν, οι ευεργέτες, μέσω της διαθήκης τους, διέθεταν την περιουσία τους προκειμένου να αξιοποιηθεί από τους επικεφαλής των τοπικών αρχών με απώτερο σκοπό την εκτέλεση ενός συγκεκριμένου κοινωφελούς σκοπού, όπως τη στήριξη οικονομικά ασθενών ομάδων πληθυσμού και την ενίσχυση του μορφωτικού επιπέδου της νεολαίας μέσω παροχής υποτροφιών.

Στην Ελλάδα υπολογίζεται κατά προσέγγιση ότι υπάρχουν 11.000 κληροδοτήματα και φιλανθρωπικά ιδρύματα, ενώ ο ακριβής αριθμός τους εκτιμάται να οριστικοποιηθεί με την ολοκλήρωση της καταγραφής τους στο Μητρώο Κοινωφελών Περιουσιών, βασικού εργαλείου που προβλέφθηκε στο νόμο 4182/2013 (ΦΕΚ 185/Α) «Κώδικας Κοινωφελών περιουσιών, σχολαζουσών κληρονομιών» που αντικατέστησε τον προϋπάρχοντα νόμο 2039/1939 (ΦΕΚ 455/Α), ο οποίος για 74 έτη όριζε το πλαίσιο εποπτείας και ελέγχου της διοίκησης και διαχείρισης των περιουσιακών στοιχείων για την εκπλήρωση των κοινωφελών σκοπών τους.

Σήμερα, σε συνέχεια ενός μακροσκελούς καταλόγου αιτιών, ο κτιριακός πλούτος των Κληροδοτημάτων έχει υποβαθμιστεί, με εμφανή τα σημάδια φθοράς και εγκατάλειψής του. Αποτέλεσμα αυτού τα κτίρια να είναι επικίνδυνα για την ασφάλεια των κατοίκων και των επισκεπτών, να αλλοιώνεται η πολιτιστική ταυτότητα και αρχιτεκτονική του τόπου και να κλονίζεται η γενικότερη οικονομική ανάπτυξή του. Από την άλλη, γίνεται εύκολα αντιληπτός ο ισχυρός συμβολισμός που έχουν τα ακίνητα των Κληροδοτημάτων για τους κατοίκους αφού είναι άρρηκτα συνδεδεμένα με την υπόστασή τους και την κουλτούρα τους.

Οι προβληματισμοί που ανακύπτουν είναι πολλοί αλλά το βασικό ερώτημα που τίθεται είναι με ποιους τρόπους θα μπορούσε να επιτευχθεί ο διπλός ρόλος της κτιριακής τους περιουσίας: να επιτελείται ο κοινωνικός σκοπός τους με την αύξηση των εσόδων τους από την

εκμετάλλευσή τους και να τιμάται συνεπώς η βούληση του διαθέτη αλλά και να αναδειχθεί η μοναδική αρχιτεκτονική με ότι συνεπάγεται για την πολιτιστική και οικονομική ανάπτυξη του τόπου.

Πριν αναπτύξω τους τρόπους αξιοποίησης της περιουσίας τους είναι σκόπιμο να αναφερθώ στα δύο βασικότερα προς επίλυση θέματα που έχουν αποτελέσει, σε διάφορες χρονικές περιόδους, αιτήματα συλλογικών φορέων και που η τακτοποίησή τους θα ενισχύσει τη ρευστότητα των Κληροδοτημάτων, θα διασφαλίσει τη βιωσιμότητά τους και θα συμβάλλει στη δημιουργία επενδυτικού ενδιαφέροντος.

#### *Παροχή φοροελαφρύνσεων και φοροαπαλλαγών*

Σύμφωνα με τις ισχύουσες διατάξεις ένα Κληροδοτήμα φορολογείται επί των εσόδων του, καταβάλλοντας φόρο εισοδήματος και επί της ακίνητης περιουσίας του, πληρώνοντας Ενιαίο Φόρο Ιδιοκτησίας Ακινήτων (ΕΝ.Φ.Ι.Α), εξαιρουμένων των περιπτώσεων του άρθ. 3 του ν. 4223/13. Επίσης, με το άρθρο 65 του ν. 4182/13 έχει επιβληθεί ετήσια παρακράτηση σε βάρος των εσόδων του κατά ποσοστό πέντε τοις χιλίοις για την αντιμετώπιση των δαπανών των περιουσιών του εν λόγω Κώδικα, χωρίς ωστόσο να αποσαφηνίζονται οι λόγοι της παρακράτησης. Η παρακράτηση αυτή εγγράφεται σε ξεχωριστό κωδικό εξόδου στους προϋπολογισμούς των Κληροδοτημάτων, ενώ από την έναρξη ισχύος του νόμου δεν έχει ακόμα αποδοθεί διότι αναμένεται η υπουργική απόφαση που θα καθορίζει τον τρόπο και τις ειδικότερες λεπτομέρειές της.

Κάνοντας μία σύντομη αναδρομή στη φορολόγησή τους, το έτος 1994 με τον νόμο 2238, τα εισοδήματα από τα ακίνητα, από την εκμίσθωση γαιών όπως και τα εισοδήματα από μερίσματα μετοχών και από τους τόκους των ομολογιών των κοινωφελών ιδρυμάτων είχαν απαλλαγεί από τον φόρο εισοδήματος. Η ευεργετική αυτή διάταξη δυστυχώς καταργήθηκε το 1997 με τον νόμο 2459 μη υιοθετώντας τη γνώμη της Υπηρεσίας Επιστημονικών Μελετών της Βουλής των Ελλήνων που έκανε λόγο για άνιση φορολογική μεταχείριση, κατά παράβαση του άρθρου 4 παρ. 5 του Συντάγματος, της συνεισφοράς δηλαδή στα δημόσια βάρη, ανάλογα με τις δυνάμεις των φορολογούμενων. Έκτοτε, ο φόρος επιβάλλεται ανεξάρτητα από το εάν από το συνολικό τους εισόδημα υπάρχει περίσσειμα, αφαιρουμένων των λειτουργικών δαπανών και των αποσβέσεων, που αντιστοιχεί στα κέρδη τους.

Πράγματι τα Κληροδοτήματα καταβάλουν τεράστια ποσά στο Κράτος το οποίο παραβλέποντας την αρχή της φορολογικής ηθικής δεν λαμβάνει υπόψη την πραγματική οικονομική κατάστασή τους, το κοινωνικό έργο που επιτελούν και τη συμβολή τους στον κτιριακό πολιτισμό.

### *Επίσπευση διαδικασίας αδειοδότησης μελετών*

Το δεύτερο προς επίλυση θέμα που στοχεύει στην προσέλκυση επενδυτών, για την εκμετάλλευση των ακινήτων είτε με βραχυχρόνιες μισθώσεις είτε ενεργοποιώντας τη δυνατότητα μακροχρόνιας μίσθωσης έως πενήντα έτη που δίνει ο νόμος, είναι η δημιουργία ενός ευέλικτου και λειτουργικού συστήματος αδειοδότησης των μελετών.

Ο ν. 3028/02 (ΦΕΚ 153/Α) "για την προστασία των αρχαιοτήτων και εν γένει της πολιτιστικής κληρονομιάς" θεσπίζει το πλαίσιο προστασίας αρχαίων και νεώτερων μνημείων καθώς και των περιοχών που έχουν χαρακτηριστεί αρχαιολογικοί και ιστορικοί τόποι. Η προστασία τους διασφαλίζεται με την έγκριση από τις υπηρεσίες προστασίας του Υπουργείου Πολιτισμού, μετά τη σύμφωνη γνώμη του αρμόδιου γνωμοδοτικού οργάνου και αφορά οποιαδήποτε επεμβατική εργασία επί ακινήτων χαρακτηρισμένων ως ιστορικά, διατηρητέα μνημεία ή εντός ιστορικού τόπου.

Ωστόσο, οι σημαντικές καθυστερήσεις που παρατηρούνται στην αδειοδότηση ακινήτων μνημείων, στα οποία εμπίπτουν και τα Κληροδοτήματα σύμφωνα με το άρθρο 6 του εν λόγω νόμου αποτελούν ανασταλτικό παράγοντα για τους εν δυνάμει επενδυτές αφού για την παροχή της σχετικής άδειας μπορεί να παρέλθουν δύο με τέσσερα χρόνια. Εάν ο όρος "επένδυση" σημαίνει τη δέσμευση κεφαλαίων για ένα χρονικό διάστημα, όπου αναμένεται να αποφέρει πρόσθετα κεφάλαια στον επενδυτή, γίνεται άμεσα αντιληπτό ότι ένας επενδυτής επιθυμεί τα κεφάλαια που θα δεσμεύσει να έχουν όσο το δυνατόν γρήγορη απόδοση.

Την καθυστέρηση διεκπεραίωσης των διοικητικών υποθέσεων από το Υπουργείο Πολιτισμού επιτείνει η αλληλοεπικάλυψη αρμοδιοτήτων ως προς τις εγκρίσεις μελετών σε ιστορικούς τόπους που παρατηρείται στο νόμο 4495/17 (ΦΕΚ 167/Α) "Έλεγχος και προστασία Δομημένου Περιβάλλοντος" του Υπουργείου Περιβάλλοντος και Ενέργειας όπου απαιτείται η σύμφωνη γνώμη του Συμβουλίου Αρχιτεκτονικής για κάθε οικοδομική εργασία με αποτέλεσμα να ζητείται η σχετική έγκριση ή παροχή σύμφωνης γνώμης κατά περίπτωση από τα θεσμοθετημένα όργανα και των δύο υπουργείων.

Ουσιαστικά πρόκειται για ασυμβατότητα μεταξύ δύο νόμων που προσκρούει στις βασικές αρχές της καλής νομοθέτησης· κυρίως στην αρχή της επικουρικότητας με τον προσδιορισμό των αρμοδίων οργάνων εφαρμογής τους, όπου η κεντρική εξουσία αφήνει την εκτέλεση πράξεων να πραγματοποιηθεί σε τοπικό επίπεδο, πολύ περισσότερο όταν αυτή δεν δύναται να ανταποκριθεί σε εύλογο χρονικό διάστημα λόγω έλλειψης προσωπικού, στην αρχή της εύλογης σχέσης μέσου και σκοπού καθώς

και στην αρχή της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας με συνεκτίμηση των οικονομικών επιπτώσεων.

Η επίλυση των ανωτέρω θεμάτων αποτελεί την υγιή βάση πάνω στην οποία θα εξετασθούν οι τρόποι αξιοποίησης της περιουσίας των Κληροδοτημάτων που αναφέρονται παρακάτω.

Αντιλαμβανόμαστε ότι κάθε Κληροδοτήμα αποτελεί ιδιαίτερη περίπτωση. Οι δυνατότητες εκμετάλλευσης άρα και αξιοποίησης των ακινήτων τους ποικίλλουν ανάλογα με το ύψος των ταμειακών διαθεσίμων και των άλλων τραπεζικών προϊόντων που διαθέτουν, των εσόδων τους από μισθώσεις, τη θέση και την επενδυτική αξία των ακινήτων που κατέχουν αλλά και από το ενδιαφέρον των διοικουσών επιτροπών τους να αναπτύξουν ένα αποδοτικό και προσοδοφόρο σχέδιο δράσης αξιοποίησης της περιουσίας τους. Στην τελευταία δε περίπτωση είναι έκδηλη η απουσία σύνταξης τέτοιων σχεδίων προφανώς λόγω έλλειψης εξειδικευμένων γνώσεων αλλά και διάθεσης του απαιτούμενου χρόνου. Ακόμα όμως και να εκπονούνταν σχέδια αξιοποίησης, θα αποτελούσε ατελέσφορη προσέγγιση εάν δεν εντάσσονταν σε ένα γενικότερο σχέδιο ανάπτυξης της πόλης. Για να έχουν μεγαλύτερη απόδοση οι επενδύσεις από τις ανακατασκευές των κτιρίων των Κληροδοτημάτων θα πρέπει να μελετηθούν στο σύνολό τους, σε επίπεδο εδαφικής περιφέρειας κάθε Δήμου ή/και Περιφερειακής Ενότητας.

#### *Ειδικός φορέας αξιοποίησης περιουσίας*

Υπό το πρίσμα αυτό, θα μπορούσε να συσταθεί ειδικός φορέας αξιοποίησης της περιουσίας τους ή να γίνει ανάθεση σε υφιστάμενους φορείς, δυνατότητα που παρέχεται από το άρθρο 57 του ν. 4182/13. Ο ειδικός φορέας τελεί σε συνεργασία και οι αποφάσεις λαμβάνονται κατόπιν διαβούλευσης με τις διοικούσες επιτροπές των Κληροδοτημάτων και τη σύμφωνη γνώμη των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων, ως εποπτευουσών αρχών.

Εκτός της υποβολής προτάσεων για επενδύσεις των ταμειακών διαθεσίμων των Κληροδοτημάτων σε έντοκες προθεσμιακές καταθέσεις, ομόλογα ή έντοκα γραμμάτια με εγγύηση του δημοσίου, σε μετοχές εταιρειών μεγάλης κεφαλαιοποίησης, σε ομολογιακά δάνεια αναγνωρισμένων πιστωτικών ιδρυμάτων ή εισηγμένων στο ΧΑ, σε πολύτιμα μέταλλα με φύλαξη σε θυρίδες πιστωτικών ιδρυμάτων, του Ταμείου Παρακαταθηκών και Δανείων ή της Τράπεζας της Ελλάδος και σε άλλες μορφές διαχείρισης κεφαλαίων που θα κρίνονται ασφαλή και επωφελέστερα για το εκάστοτε Κληροδοτήμα, θα μελετώνται οι πιθανές χρήσεις των ακινήτων, θα εκπονούνται οικονομοτεχνικές μελέτες, θα

εξετάζεται η υπό προϋποθέσεις εκποίηση ακινήτων με προεκτίμηση της αξίας τους από πιστοποιημένους εκτιμητές μετά την έγκριση της εποπτεύουσας αρχής, θα ερευνώνται τα κατάλληλα χρηματοδοτικά πακέτα και θα αναζητούνται πιθανοί επενδυτές.

Επίσης, η διερεύνηση της δυνατότητας συγχώνευσης Κληροδοτημάτων με τον ίδιο σκοπό, σύμφωνα με το άρθρο 54, η διάθεση περιουσιακών στοιχείων σε άλλο Κληροδότημα, μετά από σχετική δικαστική απόφαση στην περίπτωση που δεν εκπληρώνουν τον ίδιο σκοπό, με ενσωμάτωση στη λοιπή περιουσία του ή ως κεφάλαιο αυτοτελούς διαχείρισης, θα μπορούσαν επίσης να αποτελέσουν αντικείμενο έρευνας του ειδικού φορέα, στην περίπτωση που το Κληροδότημα βρίσκεται σε δυσμενή οικονομική κατάσταση, γεγονός που ενίοτε συναντάται.

Ακολούθως σε δεύτερο στάδιο, το σχέδιο αξιοποίησης της ακίνητης περιουσίας τους είναι απαραίτητο να εντάσσεται στο επιχειρησιακό σχέδιο των Δήμων και κατ' επέκταση στα τομεακά προγράμματα δράσης τους.

#### *Χρηματοδοτικά εργαλεία*

Δεύτερη σημαντική πτυχή για την αξιοποίηση των ακινήτων αποτελεί η αναζήτηση χρηματοδοτικών προγραμμάτων, αφού έχουν προσδιοριστεί οι πιθανές χρήσεις τους και έχουν ενταχθεί ως υποσύνολο στο ολοκληρωμένο αναπτυξιακό σχέδιο του κάθε Δήμου. Βασικά χρηματοδοτικά εργαλεία αποτελούν η σύναψη προγραμματικών συμβάσεων, η αναζήτηση δωρεών και η ένταξή τους σε συγχρηματοδοτούμενα από την Ε.Ε προγράμματα.

#### *Προγραμματικές συμβάσεις*

Σύμφωνα με το νόμο 3852/10 (ΦΕΚ 87/Α) "Πρόγραμμα Καλλικράτης" και το άρθρο 54, παρ. 2 του ν. 4182/13, για τη μελέτη και εκτέλεση έργων και προγραμμάτων ανάπτυξης μιας περιοχής, επιτρέπεται η σύναψη προγραμματικών συμβάσεων μεταξύ μιας πληθώρας φορέων, όπως δήμοι, περιφέρειες, ΝΠΔΔ που συμμετέχουν, δημοτικές επιχειρήσεις, δημοτικά και περιφερειακά ιδρύματα, επιστημονικούς φορείς κ.ά. και κοινωφελών ιδρυμάτων και κληροδοτημάτων που επιδιώκουν κοινωφελείς σκοπούς.

Εάν μάλιστα το έργο που πρόκειται να εκτελεστεί αφορά ανάδειξη, προστασία και συντήρηση μνημείων, παρεμβάσεις σε διατηρητέα κτίρια στις προγραμματικές συμβάσεις συμμετέχει και το Υπουργείο Πολιτισμού. Η σύναψη προγραμματικής σύμβασης πολιτισμικής ανάπτυξης μπορεί συνεπώς να αποτελέσει ένα ικανό χρηματοδοτικό εργαλείο για την αξιοποίηση της περιουσία τους.

Τα κοινωφελή ιδρύματα που παρέχουν δωρεές έχουν ως όραμα τη βελτίωση των συνθηκών που επικρατούν, στοχεύοντας σε μια θετική αλλαγή με πολλαπλασιαστικό όφελος για το κοινωνικό σύνολο. Στο βαθμό που έχει ολοκληρωθεί η φάση της ωρίμανσης του έργου, κατά τα στάδια του σχεδιασμού, της μελέτης και των αδειοδοτήσεων, η δυνατότητα χρηματοδότησης ενός έργου μέσω δωρεάς αποτελεί μία εναλλακτική διευθέτηση. Από την υποβολή της αίτησης δωρεάς έως την εκταμίευση των εντολών πληρωμής οι διαδικασίες χαρακτηρίζονται από ευελιξία και ταχύτητα εν αντιθέσει με το γραφειοκρατικό και χρονοβόρο πλαίσιο του δημόσιου λογιστικού.

#### *Προγραμματική περίοδος 2021-2027*

Ο Μηχανισμός Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας ως το κύριο εργαλείο του προσωρινού μέσου ανάκαμψης "NextGenerationEU", του σχεδίου της ΕΕ για να εξέλθει ισχυρότερη από την τρέχουσα κρίση, με ένα πεδίο εφαρμογής που διαρθρώνεται σε έξι πυλώνες, στοχεύει στη χρηματοδότηση επενδύσεων και μεταρρυθμίσεων που απαιτούνται για τη στήριξη της οικονομικής ανάκαμψης. Μεταξύ των στόχων του μηχανισμού, οι οποίοι έχουν ενσωματωθεί στο εθνικό σχέδιο Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας, περιλαμβάνεται η πράσινη μετάβαση και η βιώσιμη χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξη με δημιουργία θέσεων εργασίας. Σύμφωνα με τις κατευθυντήριες γραμμές των θεσμών της ΕΕ όλες οι επενδύσεις και οι μεταρρυθμίσεις πρέπει να τηρούν την αρχή της «μη πρόκλησης σημαντικής ζημίας», διασφαλίζοντας κατ' αυτόν τον τρόπο ότι δεν θα έχουν αρνητικές επιπτώσεις για το περιβάλλον.

Με δεδομένο ότι ο κατασκευαστικός κλάδος προσελκύει ιδιαίτερα το ενδιαφέρον ως προς την βιώσιμη διαχείριση του περιβάλλοντος και την προώθηση της υιοθέτησης των κατάλληλων μεθόδων που θα οδηγήσουν στην προστασία του περιβάλλοντος, η ανακατασκευή των Κληροδοτημάτων θα μπορούσε να αποτελέσει ειδική δέσμη δράσεων στο πλαίσιο του εθνικού σχεδίου ανάκαμψης. Ακολούθως, οι Αναπτυξιακοί Οργανισμοί ΟΤΑ και οι Αναπτυξιακές εταιρείες καθίσταται αναγκαίο λόγω της υποστελέχωσης των Δήμων να συμβάλλουν στην υλοποίηση των τεχνικών προγραμμάτων τους, όσον αφορά την ωρίμανση και την υλοποίηση των έργων, την προσέλκυση επενδυτών και την εν γένει αξιοποίηση της πολιτιστικής κληρονομιάς και πολιτιστικής ταυτότητας.

Εδώ και πάρα πολλά έτη, υπάρχει μία συνεχής ροή χρηματοδοτικών εργαλείων από τα τρία Κοινοτικά πλαίσια στήριξης (1989-1993/1994-1999/2000-2006), τις Κοινοτικές Πρωτοβουλίες, την πολιτική συνοχής και τα Εθνικά στρατηγικά πλαίσια (ΕΣΠΑ 2007-

2013/2014-2020), χωρίς να λάβουμε υπόψη παλαιότερα χρηματοδοτικά πακέτα, όπως τα Μεσογειακά Ολοκληρωμένα Προγράμματα και τα δύο Χρηματοδοτικά Πρωτόκολλα. Ωστόσο, η απουσία ένταξης σε συγχρηματοδοτούμενα από την ΕΕ προγράμματα για τη διάσωση του κτιριακού πλούτου των Κληροδοτημάτων, βάσει ενός ολοκληρωμένου σχεδίου, είναι εμφανής. Τα Κληροδοτήματα αποτελούν θύμα της παθογένειας της ελληνικής δημόσιας διοίκησης και της δυσπροσαρμοστικότητας των Δήμων στην έγκαιρη σύνταξη ολοκληρωμένων επιχειρησιακών σχεδίων που να τα συμπεριλαμβάνουν.

Στην παρούσα χρονική συγκυρία είναι ευκαιρία στη νέα προγραμματική περίοδο 2021-2027 να στηριχθεί η αναπτυξιακή στρατηγική σε τοπικό επίπεδο ενσωματώνοντας και τη διάσωση του κτιριακού πλούτου των Κληροδοτημάτων. Για να διαφανεί το προσδοκώμενο αποτέλεσμα θα πρέπει σε κεντρικό επίπεδο να επιλυθούν τα θέματα της φορολόγησης και της επίσπευσης των διαδικασιών αδειοδότησης των μελετών και σε τοπικό επίπεδο να δημιουργηθεί ειδικός φορέας αξιοποίησης της περιουσίας τους στη γεωγραφική περιφέρεια κάθε Δήμου και να ενσωματωθούν οι προτάσεις του στο αναπτυξιακό του πρόγραμμα.

***\* Ιδρυτικό μέλος του Διοικητικού Επιμελητηρίου, πρώην Γενική Γραμματέας και μέλος του Συμβουλίου Δεοντολογίας. Διδάκτορας του Εθνικού και Καποδιστριακού Πανεπιστημίου Αθηνών.***