

**ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ
ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ**



**Κληροδοτήματα που έχουν καταλειφθεί σε
Ανώτατα Εκπαιδευτικά Ιδρύματα, την
Ακαδημία Αθηνών και το Ίδρυμα Κρατικών
Υποτροφιών: Παρακολουθείται επαρκώς η
διαχείριση και αξιοποίησή τους;**

ΕΚΘΕΣΗ ΕΛΕΓΧΟΥ **3/2025**

ΣΥΝΟΨΗ

Στο πλαίσιο του Ετήσιου Προγράμματος Ελέγχων έτους 2024, διενεργήθηκε θεματικός έλεγχος σε δείγμα κληροδοτημάτων που έχουν καταλειφθεί σε Ανώτατα Εκπαιδευτικά Ιδρύματα, την Ακαδημία Αθηνών και το Ίδρυμα Κρατικών Υποτροφιών, προκειμένου να διαπιστωθεί αν παρακολουθείται επαρκώς η διαχείριση και αξιοποίησή τους, υπέρ την εκπλήρωσης των κοινωφελών σκοπών για τους οποίους έχουν καταλειφθεί. Τα συστηματικού ενδιαφέροντος πορίσματα που προέκυψαν από τον έλεγχο και αναδεικνύονται με την παρούσα έκθεση, είναι τα ακόλουθα:

I. Η καταχώριση των κληροδοτημάτων του ελέγχου στο Μητρώο Κοινωφελών Περιουσιών είναι ελλιπής και δεν παρέχει ακριβή και επίκαιρη εικόνα των περιουσιών, ώστε να διασφαλίζεται επαρκώς η διαφανής και αποτελεσματική καταγραφή και παρακολούθησή τους.

II. Δεν επαληθεύεται η ορθότητα της οικονομικής διαχείρισης των κληροδοτημάτων του ελέγχου, καθώς έχουν πλήρως ατονήσει οι οποιοδήποτε είδους ελεγκτικοί μηχανισμοί, ακόμη και σε περιπτώσεις μη κατάρτισης και μη υποβολής στις αρμόδιες αρχές των προβλεπόμενων οικονομικών καταστάσεων.

III. Το μέτρο της κατάρτισης σχεδίων διαχείρισης και αξιοποίησης των κοινωφελών περιουσιών δεν έχει τύχει καθολικής εφαρμογής από τους φορείς διαχείρισης, ώστε να αξιολογηθεί αν αυτό θα μπορούσε να συμβάλει στην αντιμετώπιση των δυσχερειών αξιοποίησης ορισμένων περιουσιακών στοιχείων και στην αύξηση των εσόδων από τις διαχειρίσεις των κληροδοτημάτων.

IV. Η έκταση και η συχνότητα με την οποία εκτελούνται οι κοινωφελείς σκοποί των κληροδοτημάτων του ελέγχου δεν υπόκεινται σε κάποιου είδους ουσιαστική εποπτεία, υπό την έννοια της, ανά τακτά διαστήματα, αποτίμησης των αποτελεσμάτων που επέφεραν οι διαχειρίσεις τους.

Η παρούσα δεν αποτελεί έκθεση διαχειριστικού ελέγχου.

Συνιστά έκθεση θεματικού ελέγχου, με αντικείμενο τη διάγνωση συστημικών παθογενειών και τη διατύπωση συστάσεων για την αντιμετώπισή τους.

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Το ρυθμιστικό πλαίσιο των κληροδοτημάτων

1. Με τον όρο «κληροδοτήματα» ή «εθνικά κληροδοτήματα», αποκαλούνται οι περιουσίες που διατίθενται, με κληρονομιά, κληροδοσία ή δωρεά, για την εξυπηρέτηση κοινωφελών σκοπών, ως τέτοιων νοουμένων εκείνων που αποβλέπουν σε ωφέλεια του κοινωνικού συνόλου και δεν έχουν αποκλειστικά κερδοσκοπικό χαρακτήρα¹. Η εκπλήρωση ενός κοινωφελούς σκοπού επιδιώκεται με βάση τους όρους της συστατικής πράξης του κληροδοτήματος, δηλαδή της διαθήκης ή της δωρεάς², με την οποία έχει καταλειφθεί η περιουσία στο Δημόσιο ή άλλο νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου, προκειμένου αυτό, ως νόμιμος διαχειριστής, να ενεργήσει για την αξιοποίησή της. Η εκμετάλλευση των κληροδοτημάτων, με στόχο την εκπλήρωση των κοινωφελών σκοπών για τους οποίους έχουν καταλειφθεί, υπόκειται διαχρονικά σε ένα σύστημα νομικών διατάξεων, που προέχοντα σκοπό έχει να διασφαλίσει την εκτέλεση της βούλησης του εκάστοτε διαθέτη ή δωρητή.

2. Προστατευτικό πυρήνα της βούλησης του διαθέτη ή δωρητή και βασική πηγή από την οποία απορρέουν οι θεσπιζόμενες για τους διαχειριστές των κληροδοτημάτων δεσμεύσεις, αποτελεί το άρθρο 109 του Συντάγματος, το οποίο απαγορεύει τη μεταβολή του περιεχομένου ή των όρων διαθήκης, κωδικέλλου ή δωρεάς, ως προς τις διατάξεις τους υπέρ του Δημοσίου ή υπέρ κοινωφελούς σκοπού. Εκ παραλλήλου, όμως, και προκειμένου να αποτρέπεται η ματαίωση ενός κοινωφελούς σκοπού εάν, υπό τις εκάστοτε δεδομένες κοινωνικές συνθήκες, η βούληση του ευεργέτη έχει καταστεί εν όλω ή εν μέρει μη υλοποιήσιμη, ο συνταγματικός νομοθέτης επέτρεψε τη μεταβολή, διά της δικαστικής οδού, των όρων της συστατικής πράξης, ώστε να επιτυγχάνεται η επωφελέστερη αξιοποίηση ή διάθεση της περιουσίας ή το εφικτό υλοποίησης του επιδιωκόμενου σκοπού ή η μεταβολή του τρόπου εκμετάλλευσης για την πληρέστερη ικανοποίηση της θέλησης του ευεργέτη³.

3. Κύριο ρυθμιστικό πλαίσιο των κοινωφελών περιουσιών αποτελεί ο εκτελεστικός του Συντάγματος νόμος 4182/2013 ο οποίος, από 11.11.2013⁴, αντικατέστησε τον, επί σειρά δεκαετιών, ισχύσαντα α.ν. 2039/1939⁵ και

¹ Άρθρο 1 του ν. 4182/2013 «Κώδικας κοινωφελών περιουσιών, σχολαζουσών κληρονομιών και λοιπές διατάξεις» (Α' 185), σύμφωνα με το οποίο ως μεν κοινωφελής περιουσία νοείται «το σύνολο των περιουσιακών στοιχείων που διατίθενται με κληρονομιά, κληροδοσία ή δωρεά υπέρ του Δημοσίου ή νομικού προσώπου δημοσίου δικαίου ή για κοινωφελή σκοπό. Ως «κοινωφελής περιουσία» νοείται επίσης και το νομικό πρόσωπο που τα διαχειρίζεται και εκπροσωπεί, εφόσον υπάρχει. Οι όροι «κοινωφελής περιουσία», «περιουσία» και «εθνικό κληροδοτήμα» ταυτίζονται», ως δε κοινωφελής σκοπός νοείται «κάθε εθνικός, θρησκευτικός, φιλανθρωπικός, εκπαιδευτικός, πολιτιστικός και γενικά επωφελής για την κοινωνία, εν όλω ή εν μέρει, σκοπός».

² Ο.π..

³ Άρθρο 109 παρ. 1 και 2 του Συντάγματος.

⁴ Άρθρο 82 παρ. 8 του ν. 4182/2013.

⁵ Περί τροποποιήσεως, συμπληρώσεως και κωδικοποιήσεως των Νόμων περί εκκαθαρίσεως και διοικήσεως των εις το Κράτος και υπέρ κοινωφελών σκοπών καταλειπομένων κληρονομιών, κληροδοσιών και δωρεών (Α' 455).

εξήγγειλε τους εξής, πλην άλλων, βασικούς άξονες: (α) Την καθιέρωση Μητρώου Κοινοφελών Περιουσιών για την υλοποίηση της σχετικής συνταγματικής επιταγής⁶ και την αποτελεσματική παρακολούθηση της καταγραφής, εκκαθάρισης και διοίκησης των περιουσιών. (β) Τη θεσμοθέτηση ενός πλαισίου εποπτείας των κοινοφελών περιουσιών, στο οποίο ενισχύεται ο ρόλος των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων και προβλέπονται συγκεκριμένες παρεμβάσεις των εποπτικών αρχών στη διαχείριση και αξιοποίηση των περιουσιών. (γ) Την καθιέρωση τακτικών ελέγχων όλων εν γένει των κοινοφελών περιουσιών. (δ) Την εισαγωγή διαδικασιών προληπτικού ελέγχου των πράξεων των οργάνων εκκαθάρισης και διοίκησης των περιουσιών. (ε) Την εισαγωγή ευέλικτων διαδικασιών αποτελεσματικής διαχείρισης και αξιοποίησης των περιουσιών με ασφαλιστικές δικλίδες για την προάσπιση των συμφερόντων των τιμωμένων και του δημόσιου συμφέροντος⁷.

Το αντικείμενο του θεματικού ελέγχου και της παρούσας έκθεσης

4. Ενασχόληση του Ελεγκτικού Συνεδρίου με κληροδοτήματα που έχουν καταλειφθεί σε δημόσιους φορείς υπέρ της εκπλήρωσης κοινοφελών σκοπών προκύπτει προεχόντως κατά την εκδίκαση διαφορών που αναφύονται από τον καταλογισμό διαχειριστή κοινοφελούς περιουσίας με την επελθούσα στο αντικείμενο της διαχείρισης ζημία, ενώ η διενέργεια διαχειριστικών ελέγχων επί των κληροδοτημάτων αποτελεί αρμοδιότητα του υπηρεσιών του Υπουργείου Οικονομικών⁸.

5. Στο πλαίσιο του Ετήσιου Προγράμματος Ελέγχων έτους 2024, εξετάστηκε και υιοθετήθηκε τελικώς η πρόταση διενέργειας ενός θεματικού ελέγχου⁹ επί εθνικών κληροδοτημάτων, ενός ελέγχου, δηλαδή, που δεν θα είχε ως αντικείμενο τη διαπίστωση δημοσιονομικών παρατυπιών, αλλά θα αποσκοπούσε στη διάγνωση τυχόν συστημικών παθογενειών, που εμποδίζουν την εκπλήρωση της αποστολής που έχει αναλάβει η Πολιτεία και η οποία συνίσταται στην άσκηση αποτελεσματικής εποπτείας επί των κοινοφελών περιουσιών και συστηματικής παρακολούθησης της διαχείρισης και αξιοποίησής τους, με γνώμονα πάντοτε τον σεβασμό της βούλησης των διαθετών ή δωρητών.

6. Έχοντας λοιπόν ως δεδομένο ότι είχε ήδη προηγηθεί η νομοθετική μεταρρύθμιση του ν. 4182/2013, της οποίας η πρώτη δεκαετία εφαρμογής είχε

⁶ Άρθρο 109 παρ. 3 του Συντάγματος.

⁷ Βλ. αιτιολογική έκθεση του ν. 4182/2013.

⁸ Άρθρα 32 και 33 του α.ν. 2039/1939 και ήδη άρθρο 31 του ν. 4182/2013.

⁹ Η εξουσία διενέργειας θεματικών ελέγχων απορρέει από τα άρθρα 98 παρ. 1 του Συντάγματος και 84 του ν. 4820/2021 (Α' 130). Ως θεματικοί έλεγχοι χαρακτηρίζονται οι έλεγχοι ειδικής θεματολογίας με τους οποίους επιλέγονται συγκεκριμένα συστήματα διαχείρισης, δημόσιες λειτουργίες, προγράμματα ή λοιπές δραστηριότητες των φορέων που υπάγονται στην ελεγκτική αρμοδιότητα του Ελεγκτικού Συνεδρίου, προκειμένου να ερευνηθεί αν αυτά πλήττονται από παθογένειες συστημικού χαρακτήρα, που παρεμποδίζουν τη λειτουργία τους σύμφωνα με την αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης και τις επιμέρους εκφάνσεις της. Οι έλεγχοι αυτοί δεν καταλήγουν στην επιβολή κυρώσεων για την αποκατάσταση μεμονωμένων δημοσιονομικών παραβάσεων - αν και μπορούν προδήλως να αποτελέσουν το έναυσμα για την επιβολή τέτοιων κυρώσεων από τους αρμόδιους φορείς - αλλά κατατείνουν στη διατύπωση τεκμηριωμένων συστάσεων με τις οποίες καθοδηγούν τους ελεγχθέντες φορείς για τη λήψη των κατάλληλων βελτιωτικών ή διορθωτικών μέτρων προς τον σκοπό της βέλτιστης αξιοποίησης των δημόσιων πόρων.

ήδη συμπληρωθεί, ο έλεγχος κινήθηκε σε δύο επίπεδα: Πρώτον, στην αξιολόγηση του αν τα μέτρα που θεσπίστηκαν, για να διασφαλισθεί η εξαγγελθείσα από τον νομοθέτη αποτελεσματική παρακολούθηση των περιουσιών, οδήγησαν τελικώς στο επιθυμητό αυτό αποτέλεσμα. Και, δεύτερον, αν παρά την, κατ' αρχήν, προσφορότητα ορισμένων μέτρων, ο τρόπος εφαρμογής τους ή η έκταση στην οποία έγινε χρήση τους από τους αρμόδιους διοικητικούς φορείς - διαχειριστές των κληροδοτημάτων και εποπτικές ή ελεγκτικές αρχές – ευθύνονται τελικώς για τη μη επίτευξη των ίδιων ανωτέρω νομοθετικών σκοπών.

7. Χάριν οριοθέτησης του αντικειμένου του ελέγχου, το Ελεγκτικό Συνέδριο επέλεξε να επικεντρωθεί σε ιδρύματα ανώτατης εκπαίδευσης και δη στο Εθνικό και Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο Αθηνών (εφεξής ΕΚΠΑ), το Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης (εφεξής ΑΠΘ) και τα Πανεπιστήμια Κρήτης και Ιωαννίνων, καθώς επίσης στην Ακαδημία Αθηνών και στο Ίδρυμα Κρατικών Υποτροφιών, που διαχειρίζονται κληροδοτήματα με σκοπούς, ενδεικτικά, την οικονομική υποστήριξη φοιτητών με τη χορήγηση υποτροφιών ή άλλων παροχών, την απονομή βραβείων, την εξασφάλιση υλικοτεχνικού εξοπλισμού, την έκδοση βιβλίων, την προαγωγή της επιστήμης και της έρευνας κ.ά.. Κατόπιν επισκόπησης των απολογιστικών στοιχείων που τέθηκαν υπόψη των οργάνων ελέγχου, επελέγη, τελικώς, δείγμα 78 κληροδοτημάτων (εφεξής «κληροδοτήματα του ελέγχου»), ανερχόμενο, κατά μέσο όρο, σε ποσοστό 58% των κληροδοτημάτων που συνολικά διαχειρίζονται οι ανωτέρω φορείς.

Πίνακας 1

	Φορέας διαχείρισης	Συνολικός αριθμός κληροδοτημάτων που διαχειρίζεται ο φορέας	Αριθμός κληροδοτημάτων που ελέγχθηκαν ανά φορέα	Δείγμα %
1	ΕΚΠΑ	109	29	27
2	Ακαδημία Αθηνών	172	15	9
3	ΙΚΥ	7	7	100
4	ΑΠΘ	19	7	37
5	Πανεπιστήμιο Κρήτης	9	9	100
6	Πανεπιστήμιο Ιωαννίνων	14	11	79
		330	78	58

8. Όλα τα επιλεγέντα κληροδοτήματα του ελέγχου αποτελούν κεφάλαια αυτοτελούς διαχείρισης¹⁰, δηλαδή περιουσίες διακεκριμένες από τη λοιπή περιουσία των φορέων διαχείρισης, που δεν υπόκεινται σε ειδικώς καθορισμένο τρόπο διοίκησης. Ελλείψει καθορισμού ιδιαίτερου τρόπου διοίκησης, η διαχείριση των κεφαλαίων αυτών διενεργείται από τα κατά νόμο αρμόδια για τη διαχείριση και της λοιπής περιουσίας των φορέων όργανα¹¹. Δεν περιελήφθησαν

¹⁰ Άρθρο 50 παρ. 2 του ν. 4182/2013.

¹¹ Βλ. ΕλΣυν Ολ. 1969/2021 (σκέψη ΙΙΙ, όπου και παραπομπή σε ΕλΣυν Ολ 8/2009).

στο αντικείμενο του ελέγχου αυτοτελή κοινωφελή ιδρύματα¹². Κριτήριο επιλογής των κληροδοτημάτων αποτέλεσε η σημαντική οικονομική τους αξία αθροιστικά για έκαστο φορέα. Η οικονομική αξία συνολικά των κληροδοτημάτων τα οποία διαχειρίζονται οι παραπάνω φορείς, όπως αυτή αντλήθηκε από τις τελευταίες διαθέσιμες οικονομικές τους καταστάσεις, προσεγγίζει τα ποσά που αναφέρονται στον ακόλουθο πίνακα, ανά κατηγορία περιουσιακών στοιχείων:

Πίνακας 2

Είδος περιουσιακού στοιχείου	Αξία σε €	Ποσοστό επί της συνολικής αξίας των κληροδοτημάτων
Ακίνητα ¹³	216.745.887,17	69%
Καταθέσεις	89.536.236,76	28%
Χρεόγραφα	9.647.704,90	3%
Τιμαλφή, πολύτιμα μέταλλα και νομίσματα	154.209,49	0%
Λοιπά κινητά (έργα τέχνης, βιβλία, μηχανολογικός εξοπλισμός, οχήματα, λοιπά ιδιαίτερης αξίας)	-	0%
Σύνολο	316.084.038,32	100%

9. Αντικείμενο έρευνας αποτέλεσαν η πληρότητα της καταγραφής των περιουσιών, ο τρόπος άσκησης της οικονομικής διαχείρισής τους, η έκταση της αξιοποίησής τους, καθώς και τα αποτελέσματα αυτής σε επίπεδο εκτέλεσης των κοινωφελών σκοπών. Ο έλεγχος απευθύνθηκε τόσο στους φορείς διαχείρισης των κληροδοτημάτων, όσο και στις οικείες αρχές εποπτείας, κεντρικές¹⁴ και περιφερειακές¹⁵.

10. Για τις διαπιστώσεις και τα ευρήματα, που προέκυψαν για τους ελεγχθέντες φορείς διαχείρισης και εποπτείας, συντάχθηκαν από τις Υπηρεσίες Επιτρόπου που διενήργησαν τον έλεγχο δεκατέσσερις (14) συνολικά εκθέσεις, οι οποίες κοινοποιήθηκαν στους φορείς διαχείρισης και εποπτείας για τις απαντήσεις τους. Οι εκθέσεις με τα οριστικά ευρήματα που αφορούν τους φορείς, όπως διαμορφώθηκαν μετά τις απαντήσεις των τελευταίων, αποτελούν το υλικό τεκμηρίωσης στο οποίο στηρίζεται η παρούσα έκθεση, με την οποία αναδεικνύονται τα συστημικού ενδιαφέροντος πορίσματα του ελέγχου και διατυπώνονται οι συστάσεις για την αντιμετώπιση των παθογενειών που εντοπίστηκαν.

¹² Άρθρο 50 παρ. 1 του ν. 4182/2013.

¹³ Σε αντικειμενικές ή φορολογητέες αξίες.

¹⁴ Υπουργείο Οικονομικών.

¹⁵ Αποκεντρωμένες Διοικήσεις Αττικής, Μακεδονίας Θράκης, Κρήτης και Ηπείρου και Δυτικής Μακεδονίας.

ΠΟΡΙΣΜΑΤΑ ΤΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ

I

Η καταχώριση των κληροδοτημάτων του ελέγχου στο Μητρώο Κοινοφελών Περιουσιών είναι ελλιπής και δεν παρέχει ακριβή και επίκαιρη εικόνα των περιουσιών, ώστε να διασφαλίζεται επαρκώς η διαφανής και αποτελεσματική καταγραφή και παρακολούθησή τους.

Η καθιέρωση Μητρώου Κοινοφελών Περιουσιών

11. Το Μητρώο Κοινοφελών Περιουσιών αποτελεί βασικό εργαλείο που προέβλεψε ο νομοθέτης για την αποτελεσματική παρακολούθηση της καταγραφής, εκκαθάρισης και διοίκησης των κοινοφελών περιουσιών, με την κομβική του σημασία να αναδεικνύεται ακόμη περισσότερο από μόνο το γεγονός ότι τη θέσπισή του επιβάλλει κατ' αρχήν το ίδιο το Σύνταγμα¹⁶. Με δεδομένο, επομένως, ότι η πληρότητα και λειτουργικότητα του Μητρώου ανάγονται τελικώς σε ζητήματα υλοποίησης της οικείας συνταγματικής επιταγής, θεωρήθηκε επιβεβλημένη από τον έλεγχο η διερεύνηση και των ζητημάτων αυτών, τα οποία, ακόμη και αν δεν επηρεάζουν άμεσα την αξιοποίηση των περιουσιών, εντάσσονται ωστόσο στο πλαίσιο της ασκούμενης επ' αυτών εποπτείας.

12. Προκαταρκτικά σημειώνεται ότι αρμόδιες αρχές εποπτείας ορίζονται ο Υπουργός Οικονομικών και οι Γενικοί Γραμματείς των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων της Χώρας¹⁷, με βάση συγκεκριμένα κριτήρια περί κατανομής των αρμοδιοτήτων τους, τα οποία σχετίζονται με τον τρόπο εκτέλεσης του σκοπού των περιουσιών, τον τρόπο όπου ευρίσκεται μία περιουσία, το αν τα κύρια περιουσιακά στοιχεία βρίσκονται στην αλλοδαπή, την αξία της περιουσίας κ.λπ.. Κάθε αρμόδια, κατά νόμο, αρχή εποπτείας και δη είτε η Διεύθυνση Κοινοφελών Περιουσιών του Υπουργείου Οικονομικών, είτε η Διεύθυνση Κοινοφελών Περιουσιών της οικείας Αποκεντρωμένης Διοίκησης τηρεί το Μητρώο των κοινοφελών περιουσιών, που υπάγονται στην αρμοδιότητά της.

13. Η εγγραφή κάθε περιουσίας στην αντίστοιχη Υπηρεσία Μητρώου είναι υποχρεωτική¹⁸. Το Μητρώο τηρείται κατά κύριο λόγο ηλεκτρονικά¹⁹ και αποτελεί μέρος του πληροφοριακού συστήματος «Ψηφιακές Υπηρεσίες Δημόσιας Περιουσίας και Εθνικών Κληροδοτημάτων (ΨΥ.ΔΗ.ΠΕ.Ε.Κ.)».

¹⁶ Άρθρο 109 παρ. 3.

¹⁷ Άρθρο 1 αρ. 4 του ν. 4182/2013. Βλ. ήδη άρθρο 6^Α του ν. 3852/2010 (Α' 87), όπως ισχύει, σύμφωνα με το οποίο σε κάθε Αποκεντρωμένη Διοίκηση προΐσταται Γραμματέας.

¹⁸ Άρθρο 12 παρ. 1 του ν. 4182/2013.

¹⁹ Άρθρο 13 παρ. 2 του ν. 4182/2013, βλ. και εγκύκλιο 1/2014 της Γενικής Γραμματείας Δημόσιας Περιουσίας του Υπουργείου Οικονομικών (ΑΔΑ: ΒΙΚΤΗ-ΔΣ3), διαθέσιμη σε https://www.apdattikis.gov.gr/wp-content/uploads/2013/06/EGYKLIOS_N-4182-2013.pdf, τελευταία πρόσβαση 3.9.2025.

Το Μητρώο Κοινοφελών Περιουσιών διαρθρώνεται στο Γενικό Ευρετήριο Κοινοφελών Περιουσιών, τον Φάκελο και τη Μερίδα. Ο Φάκελος καταρτίζεται και τηρείται ξεχωριστά για κάθε περιουσία από την αρμόδια αρχή. Στον Φάκελο περιλαμβάνονται: (α) Η ονομασία της περιουσίας και η νομική μορφή που έχει η διαχείριση της. (β) Η συστατική πράξη, ο οργανισμός και οι τυχόν υπάρχουσες δικαστικές αποφάσεις και κανονιστικές πράξεις. (γ) Η σύνθεση του εκάστοτε Διοικητικού Συμβουλίου, καθώς και τα σχετικά με τη διοίκηση και εκπροσώπηση της περιουσίας στοιχεία. (δ) Αναλυτική κατάσταση των ακινήτων και κινητών περιουσιακών στοιχείων της περιουσίας, με την αξία καθενός από αυτά, η οποία προκύπτει κατά το αντικειμενικό σύστημα καθορισμού των αξιών ή την εκτίμηση της αρμόδιας Δ.Ο.Υ. ή εκτίμηση πιστοποιημένου εκτιμητή, όσον αφορά τα ακίνητα και από την τρέχουσα αγοραία αξία όσον αφορά τα κινητά. (ε) Οι προϋπολογισμοί, ισολογισμοί και απολογισμοί ή λογοδοσίες. (στ) Άλλα χρήσιμα κατά την κρίση της υπηρεσίας έγγραφα και στοιχεία²⁰.

14. Τα περιουσιακά στοιχεία των κεφαλαίων αυτοτελούς διαχείρισης που υποχρεωτικά καταχωρίζονται στον φάκελο και αποτελούν τη Μερίδα του Μητρώου Κοινοφελών Περιουσιών εξειδικεύονται με ιδιαίτερη λεπτομέρεια σε επίπεδο κανονιστικό²¹, αναλόγως της κατηγορίας στην οποία ανήκει έκαστο περιουσιακό στοιχείο. Ενδεικτικά αναφέρεται ότι, εφόσον πρόκειται για ακίνητα περιουσιακά στοιχεία, απαιτείται να εγγραφούν στο Μητρώο η προέλευση, το είδος, η τρέχουσα χρήση, το είδος δικαιώματος, η κατάσταση, το ποσοστό συνιδιοκτησίας, η πλήρης διεύθυνση, η επιφάνεια οικοπέδου/γηπέδου, η επιφάνεια και η περιγραφή κυρίων και βοηθητικών χώρων κτισμάτων, ο όροφος, ο Κωδικός Αριθμός Εθνικού Κτηματολογίου (Κ.Α.Ε.Κ.), τυχόν όροι των συστατικών πράξεων και τα ψηφιακά έγγραφα των συμβάσεων αγοραπωλησίας και των πιστοποιητικών μεταγραφών στο υποθηκοφυλακείο ή πιστοποιητικών καταχώρισης εγγραφπτών πράξεων στο κτηματολογικό γραφείο.

15. Όταν πρόκειται για μετρητά ή καταθέσεις, καταχωρίζονται το ποσό και το νόμισμα των μετρητών, το ποσό, το νόμισμα και το είδος των καταθέσεων, το πιστωτικό ίδρυμα που έγινε η κατάθεση, η ημερομηνία λήξης των προθεσμιακών καταθέσεων, τυχόν όροι της συστατικής πράξης και η ένδειξη αν το περιουσιακό στοιχείο διατέθηκε με τη συστατική πράξη ή όχι.

16. Για τα χρεόγραφα, καταγράφονται το είδος, η περιγραφή, ο συνολικός αριθμός τεμαχίων και η ένδειξη αν το περιουσιακό στοιχείο διατέθηκε με τη συστατική πράξη ή όχι²².

²⁰ Άρθρο 13 παρ. 4 του ν. 4182/2013.

²¹ Αριθ. Δ.Κ.Π. 0002258 ΕΞ 2016 απόφαση του Γενικού Γραμματέα Δημόσιας Περιουσίας του Υπουργείου Οικονομικών «Καθορισμός των στοιχείων και των πράξεων που καταχωρίζονται υποχρεωτικά στο Φάκελο και αποτελούν τη Μερίδα των Μητρώων Κοινοφελών Περιουσιών και Σχολαζουσών Κληρονομιών και των στοιχείων και των πράξεων που περιέχονται στο Γενικό Ευρετήριο των εν λόγω Μητρώων» (Β' 331/16.2.2016).

²² Αντίστοιχες καταχωρίσεις προβλέπονται για περιουσιακά στοιχεία που ανήκουν στην κατηγορία Τιμαλφή/Νομίσματα/Πολύτιμα Μέταλλα, καθώς και για λοιπά κινητά, όπως έργα τέχνης, βιβλία, οχήματα, οικιακά κ.λπ..

17. Πληροφόρηση καταχωρίζεται και για τις εκμισθώσεις ακινήτων, που συνάπτονται με τον τρόπο εκμετάλλευσης των καταλειφθέντων περιουσιακών στοιχείων. Ειδικότερα, από το Μητρώο πρέπει να προκύπτουν η επιφάνεια (τ.μ.) και οι όροφοι των εκμισθούμενων χώρων, το είδος, ο τρόπος, οι ημερομηνίες έναρξης και λήξης της αρχικής και της ανανέωσης/παράτασης, καθώς και η διάρκεια της μίσθωσης, το συμβατικό και το τρέχον μίσθωμα, η ημερομηνία έναρξης του τρέχοντος μισθώματος και το κόστος επισκευής/ανοικοδόμησης.

18. Τέλος, υποχρεωτικά καταχωρίζονται στο Μητρώο και τα στοιχεία που σχετίζονται με το περιεχόμενο των οικονομικών καταστάσεων, δηλαδή των προϋπολογισμών, απολογισμών και ισολογισμών των κοινωφελών περιουσιών.

19. Ως προς την ενημέρωση του Μητρώου, οι αρμοδιότητες κατανέμονται ως εξής: Η μεν Κεντρική και οι Αποκεντρωμένες Υπηρεσίες Μητρώου έχουν την αποκλειστική αρμοδιότητα να προβαίνουν σε καταχωρίσεις και μεταβολές στο Μητρώο²³, τα δε όργανα εκκαθάρισης και διοίκησης των περιουσιών υποχρεούνται να ενημερώνουν, χωρίς υπαίτια καθυστέρηση, τις αρμόδιες υπηρεσίες για κάθε μεταβολή των στοιχείων του Φακέλου²⁴.

20. Ειδικά για τα στοιχεία που υφίσταντο προς καταχώριση το έτος 2013, όταν τέθηκε σε ισχύ το νέο νομοθετικό πλαίσιο, προβλέφθηκε η δυνατότητα να αναδειχθεί, με διαγωνιστικές διαδικασίες, ιδιώτης ανάδοχος που θα αναλάμβανε το έργο της καταχώρισής τους στο Μητρώο. Η παροχή συνδρομής από μέρους του ιδιωτικού τομέα κρίθηκε τότε αναγκαία, ώστε να καταστεί εφικτή η καταχώριση μεγάλου όγκου πληροφοριών εντός εύλογου χρόνου, χωρίς να μονοπωληθεί για το έργο αυτό η Διοίκηση, η οποία θα έπρεπε να μεριμνά και για την άσκηση της εκ του νόμου εποπτείας επί των κοινωφελών περιουσιών²⁵. Η επιβάρυνση, ωστόσο, των υπηρεσιών Μητρώου με το έργο αυτό δεν αποφεύχθηκε τελικώς, αφού η ανωτέρω παρασχεθείσα δυνατότητα ανάδειξης ιδιώτη αναδόχου ουδέποτε ενεργοποιήθηκε.

21. Τέλος, προβλέφθηκε η δυνατότητα διασύνδεσης του Μητρώου με άλλα ειδικά μητρώα και δημόσια αρχεία. Η παραγωγική λειτουργία του Μητρώου ξεκίνησε τελικώς στις 15.3.2016²⁶.

Οι διαπιστώσεις του ελέγχου

22. Κατά τον χρόνο του ελέγχου, ενώ επιβεβαιώθηκε αρχικώς ότι η πλειονότητα των κληροδοτημάτων του ελέγχου έχουν καταχωρισθεί στο Μητρώο που τηρούν οι αρμόδιες – κεντρικές ή περιφερειακές - αρχές εποπτείας, διαπιστώθηκε παράλληλα ότι οι σχετικές ηλεκτρονικές εγγραφές παρουσιάζουν σημαντικές ελλείψεις, είτε λόγω μη συμπλήρωσης στοιχείων στα αντίστοιχα πεδία της

²³ Άρθρο 12 παρ. 4 του ν. 4182/2013.

²⁴ Άρθρο 13 παρ. 5 του ν. 4182/2013.

²⁵ Βλ. αιτιολογική έκθεση του ν. 4182/2013.

²⁶ Απόφαση Γενικού Γραμματέα Δημόσιας Περιουσίας του Υπουργείου Οικονομικών Δ.Κ.Π. 0002259 ΕΞ 2016 «Ορισμός ημερομηνίας έναρξης καταχώρισης στα Μητρώα Κοινωφελών Περιουσιών και Σχολαζουσών Κληρονομιών και παραγωγικής λειτουργίας του Πληροφοριακού Συστήματος Κοινωφελών Περιουσιών του Ψ.Υ.ΔΗ.ΠΕ.Ε.Κ, που τηρούνται τα ως άνω Μητρώα» (Β' 331).

οικείας ηλεκτρονικής πλατφόρμας, είτε λόγω μη επικαιροποίησης υφιστάμενων εγγραφών. Παραδείγματα τέτοιων ελλείψεων συνιστούν:

- Η μη καταχώριση ή μη επικαιροποίηση υπολοίπων τραπεζικών καταθέσεων.
- Η μη καταχώριση μετοχών, ομολόγων, τιμαλφών, παρότι συνιστούν περιουσιακά στοιχεία.
- Η μη καταχώριση ή η εσφαλμένη καταχώριση βασικών διακριτικών στοιχείων ακίνητων περιουσιακών στοιχείων, όπως της αντικειμενικής και εμπορικής αξίας, της έκτασης, του έτους κατασκευής, των επιμέρους διαμερισμάτων, των ποσοστών συνιδιοκτησίας, του φορέα διαχείρισης και της κατάστασης στην οποία βρίσκονται.
- Η μη ενημέρωση της καρτέλας «εκμισθώσεις».
- Η μη καταχώριση ή η εσφαλμένη καταχώριση των στοιχείων των οικονομικών καταστάσεων.

23. Οι ελλείψεις που παρατηρήθηκαν στο Μητρώο αποδόθηκαν, κατά περίπτωση, άλλοτε σε παράλειψη των υποχρεώσεων αναγγελίας από μέρους των φορέων διαχείρισης, άλλοτε σε μη έγκαιρη καταχώριση από τις αρμόδιες αρχές εποπτείας των στοιχείων που τους έχουν αναγγελθεί από τους φορείς διαχείρισης.

24. Και στις δύο ανωτέρω περιπτώσεις, το πλήθος των κοινωφελών περιουσιών και, συνακόλουθα, ο μεγάλος όγκος των προς καταχώριση δεδομένων²⁷ εύλογα καθιστούν το διοικητικό έργο της συμπλήρωσης των εγγραφών του Μητρώου ιδιαιτέρως απαιτητικό, κατά μείζονα λόγο για τις αρχές εποπτείας το προσωπικό των οποίων, πέραν του ότι δεν είναι σε όλες τις περιπτώσεις επαρκές, οφείλει να ανατρέχει σε πληθώρα συστατικών πράξεων και εγγράφων των διαχειριστών, προκειμένου να πραγματοποιήσει τις αναγκαίες ενημερώσεις.

25. Η μη ενεργοποίηση της δυνατότητας προσφυγής στις υπηρεσίες του ιδιωτικού τομέα για την ολοκλήρωση των υφιστάμενων, κατά τον χρόνο θέσπισης του Μητρώου, καταχωρίσεων, σε συνδυασμό με το ότι, κατά τους ισχυρισμούς των εποπτικών αρχών, η διαλειτουργικότητα με λοιπές βάσεις δεδομένων και δημόσια αρχεία παραμένει ελλιπής²⁸ και δυσχεραίνει, ως εκ τούτου, το έργο της επικαιροποίησης των εγγραφών μέσω αξιόπιστων πηγών πληροφόρησης, φαίνεται να συνέτειναν στην εικόνα που το Μητρώο παρουσιάζει σήμερα.

²⁷ Βλ. 1/2024 Επισκόπηση του Τμήματος Μελετών και Γνωμοδοτήσεων του Ελεγκτικού Συνεδρίου, παρ. 45, με βάση τα διαθέσιμα στοιχεία Δεκεμβρίου 2023, στο Μητρώο είχαν καταχωρηθεί 772 κοινωφελή ιδρύματα, 1.468 κεφάλαια αυτοτελούς διαχείρισης και 4.924 περιουσίες σε αρχικό στάδιο εκκαθάρισης.

²⁸ Βλ. 1/2024 Επισκόπηση, ό.π., παρ. 50.

II

Δεν επαληθεύεται η ορθότητα της οικονομικής διαχείρισης των κληροδοτημάτων του ελέγχου, καθώς έχουν πλήρως ατονήσει οι οποιουδήποτε είδους ελεγκτικοί μηχανισμοί, ακόμη και σε περιπτώσεις μη κατάρτισης και μη υποβολής στις αρμόδιες αρχές των προβλεπόμενων οικονομικών καταστάσεων.

Η υποχρέωση διακριτής οικονομικής διαχείρισης των κληροδοτημάτων του ελέγχου

26. Τα κληροδοτήματα του ελέγχου ανήκουν στην ευρύτερη κατηγορία περιουσιών που έχουν καταλειφθεί σε υφιστάμενα νομικά πρόσωπα (τους ελεγχθέντες φορείς διαχείρισης), χωρίς να υπόκεινται, με βάση τη συστατική τους πράξη, σε ιδιαίτερο τρόπο διοίκησης. Ως εκ τούτου, χαρακτηρίζονται ως κεφάλαια αυτοτελούς διαχείρισης, τα οποία δεν συγχωνεύονται με την περιουσία του νομικού προσώπου που τα διαχειρίζεται, αλλά διατηρούν την αυτοτέλειά τους για την εκπλήρωση ειδικού κοινωφελούς σκοπού.

Η αυτοτέλεια της οικονομικής τους διαχείρισης προϋποθέτει τη χωριστή οικονομική τους παρακολούθηση και, συνακόλουθα, τη σύνταξη και υποβολή στην αρμόδια αρχή εποπτείας των προβλεπόμενων οικονομικών καταστάσεων²⁹. Προκειμένου να τηρηθεί η υποχρέωση διακριτής οικονομικής διαχείρισης, προβλέπονται ειδικότερα:

Η υποχρέωση τήρησης ειδικών βιβλίων και στοιχείων που να εμφανίζουν τα περιουσιακά στοιχεία και την οικονομική κατάσταση κάθε περιουσίας, καθώς και η υποβολή αυτών στον έλεγχο της αρμόδιας εποπτικής αρχής³⁰.

Η τήρηση ειδικού κλαδικού λογιστικού σχεδίου με κωδικούς αριθμούς εσόδων και εξόδων σε αντιστοίχιση με τους προβλεπόμενους από τα προεδρικά διατάγματα 205/1998 και 15/2011, για το Δημόσιο και τα ΝΠΔΔ³¹.

Η χωριστή οικονομική παρακολούθηση της ετήσιας διαχείρισης των κληροδοτημάτων, με τη σύνταξη, για κάθε περιουσία, προϋπολογισμού, απολογισμού και γενικού ισολογισμού, οι οποίοι πρέπει να αναρτώνται στην οικεία ιστοσελίδα και να δημοσιεύονται στο Μητρώο Κοινωφελών Περιουσιών³².

Οι διαπιστώσεις του ελέγχου αναφορικά με την κατάρτιση οικονομικών καταστάσεων

²⁹ Άρθρα 50 παρ. 2 και 59 παρ. 7 του ν. 4182/2013.

³⁰ Άρθρο 73 παρ. 1 του ν. 4182/2013.

³¹ Άρθρο 73 παρ. 2 του ν. 4182/2013.

³² Άρθρο 59 παρ. 1, 2 και 7 του ν. 4182/2013.

27. Σημειώνεται επί της αρχής ότι οι κανονιστικές πράξεις που προβλέπονταν για τη ρύθμιση λεπτομερειών αναφορικά με το είδος και το περιεχόμενο των βιβλίων³³, τον καθορισμό και την έναρξη εφαρμογής του κλαδικού λογιστικού σχεδίου³⁴ και τον καθορισμό των λεπτομερειών κατάρτισης των προϋπολογισμών και απολογισμών³⁵ δεν έχουν μέχρι σήμερα εκδοθεί³⁶.

28. Η συνθήκη αυτή επιτείνει προδήλως τις όποιες τυχόν δυσκολίες αντιμετωπίζουν ορισμένοι φορείς στο να ανταποκριθούν συνολικά στο έργο παρακολούθησης των περιουσιών που τους έχουν καταλειφθεί. Τέτοιου τύπου δυσκολίες αναφέρθηκαν, όπως ήταν αναμενόμενο, από φορείς που δεν είναι επαρκώς στελεχωμένοι με έμπειρο σε ζητήματα οικονομικής διαχείρισης προσωπικό ή χρησιμοποιούν περιορισμένων δυνατοτήτων πληροφοριακά συστήματα ή διαχειρίζονται μεγάλο όγκο κληροδοτημάτων και σύνθετες περιπτώσεις συστατικών πράξεων.

29. Παρόλα αυτά, για την πλειονότητα των κληροδοτημάτων του ελέγχου, διαπιστώθηκε σε ικανοποιητικό βαθμό συμμόρφωση των φορέων διαχείρισης με τις υποχρεώσεις κατάρτισης και δημοσίευσης των οικονομικών καταστάσεων, τουλάχιστον κατά τα οικονομικά έτη στα οποία εστίασε ο έλεγχος³⁷. Σε ορισμένες περιπτώσεις, παρατηρήθηκαν κάποιες καθυστερήσεις στην υποβολή και έγκριση των προϋπολογισμών, χωρίς ωστόσο να διαπιστωθεί αδυναμία διοίκησης των αντίστοιχων περιουσιών, περίπτωση, άλλωστε, την οποία ο νομοθέτης ρυθμίζει επαρκώς³⁸. Σε άλλες, επίσης, περιπτώσεις, κατά τη σύνταξη των καταστάσεων, υπήρξαν αποκλίσεις από τις, περί κλαδικού λογιστικού σχεδίου, διατάξεις του π.δ. 205/1998³⁹, ενώ υπήρξαν και αρχές εποπτείας που δεν είχαν δημοσιοποιήσει προϋπολογισμούς που είχαν αναρτηθεί στις ιστοσελίδες των φορέων διαχείρισης.

30. Ως εκ τούτου, οι περιπτώσεις φορέων που, μέχρι την έναρξη του ελέγχου, δεν είχαν καταρτίσει καθόλου ή είχαν καταρτίσει ετεροχρονισμένα ή υπέβαλαν με μεγάλη καθυστέρηση στην εποπτεύουσα αρχή είτε το σύνολο των απαιτούμενων οικονομικών καταστάσεων, είτε τους ισολογισμούς⁴⁰ των

³³ Άρθρο 73 παρ. 1 του ν. 4182/2013.

³⁴ Άρθρο 73 παρ. 2 του ν. 4182/2013.

³⁵ Άρθρο 59 παρ. 5 του ν. 4182/2013.

³⁶ Βλ. και 1/2024 Επισκόπηση του Τμήματος Μελετών και Γνωμοδοτήσεων, σελ. 36 και 37.

³⁷ Χρήσεις ετών 2022, 2023.

³⁸ Σύμφωνα με το άρθρο 59 παρ. 4 του ν. 4182/2013, «Οι προϋπολογισμοί και απολογισμοί εγκρίνονται με πράξη της αρμόδιας αρχής (...) Μέχρι την έγκριση, η διοίκηση των εσόδων και εξόδων του ιδρύματος ενεργείται με βάση τον προϋπολογισμό, που εγκρίθηκε το προηγούμενο έτος. Αν ο προϋπολογισμός δεν εγκριθεί εντός τεσσάρων (4) μηνών από την υποβολή του και η διοίκηση των εσόδων και εξόδων δεν μπορεί να ενεργηθεί σύμφωνα με το προηγούμενο εδάφιο, τεκμαίρεται η έγκριση του νέου προϋπολογισμού από την αρμόδια αρχή».

³⁹ Το π.δ. 205/1998 διατηρήθηκε σε ισχύ μέχρι τις 31.12.2024, κατά την παρ. 5 του άρθρου 15 του π.δ. 54/2018 (Α' 103), όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 123 του ν. 4964/2022 (Α' 150).

⁴⁰ Σύμφωνα με το άρθρο 59 παρ. 2 του ν. 4182/2013, το οποίο εφαρμόζεται και για περιουσίες που συνιστούν κεφάλαια αυτοτελούς διαχείρισης κατά την παρ. 7 του ίδιου άρθρου, ισολογισμοί των περιουσιών πρέπει να υποβάλλονται μαζί με τους απολογισμούς και έχουν ως περιεχόμενο τη γενική κατάσταση του ενεργητικού και του παθητικού των περιουσιών

περιουσιών που τους έχουν καταλειφθεί, ήταν μεν μεμονωμένες, ταυτοχρόνως, όμως, και ιδιαιτέρως σοβαρές, καθόσον, όπως συναφώς διαπιστώθηκε, σε καμία εκ των ανωτέρω περιπτώσεων δεν αναφέρθηκαν στον έλεγχο συνέπειες από τη μη συμμόρφωση των διαχειριστικών οργάνων προς τις νόμιμες σχετικές υποχρεώσεις τους.

31. Σε μία περίπτωση, φορέας διαχείρισης αμφισβήτησε την υποχρέωση κατάρτισης ισολογισμών για τα κληροδοτήματα που του έχουν καταλειφθεί, επικαλούμενος την υπαγωγή του σε διάφορο ειδικό νομικό πλαίσιο οικονομικής διαχείρισης. Ανεξαρτήτως της ορθότητας ή μη του ισχυρισμού αυτού, δεν επιδιώχθηκε από μέρους του φορέα επίλυση της αμφισβήτησης, ενδεχομένως με την υποβολή σχετικού ερωτήματος στις αρμόδιες εποπτικές αρχές.

32. Πρέπει, όμως, να επισημανθεί ότι ναι μεν το ρυθμιστικό πλαίσιο περί κοινωφελών περιουσιών προβλέπει ως γνωμοδοτικό όργανο για την επίλυση θεμάτων γενικότερης σημασίας το Κεντρικό Συμβούλιο Κοινωφελών Περιουσιών⁴¹, πλην η σχετική του αρμοδιότητα ενεργοποιείται επί θεμάτων που παραπέμπονται σε αυτό, προς ενιαία αντιμετώπιση, από τα Συμβούλια Κοινωφελών Περιουσιών των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων, τα οποία μέχρι σήμερα δεν έχουν συγκροτηθεί⁴². Ενόψει αυτού, δεν προκύπτουν με σαφήνεια από το υφιστάμενο νομικό πλαίσιο οι ενδεδειγμένες ενέργειες στις οποίες οφείλει να προβεί ένας φορέας διαχείρισης, προκειμένου να άρει αμφισβητήσεις ως προς το εύρος των υποχρεώσεων του, ιδίως όταν ανακύπτουν ζητήματα που χαρακτηρίζονται από νομική πολυπλοκότητα.

Ως προς τις συνέπειες που επάγεται η μη συμμόρφωση προς τις υποχρεώσεις διακεκριμένης και διαφανούς οικονομικής παρακολούθησης των κοινωφελών περιουσιών, σχετικές κυρώσεις επιφέρουν, τόσο η παράλειψη ανάρτησης στο διαδίκτυο των οικονομικών καταστάσεων⁴³ - παράλειψη αυτονόητη όταν τέτοιες καταστάσεις δεν έχουν καταρτισθεί - όσο και η αδικαιολόγητη καθυστέρηση ή άρνηση υποβολής των ετήσιων προϋπολογισμών και απολογισμών, όπου κατόπιν ειδοποίησης που οφείλει να κοινοποιεί η αρμόδια αρχή, τα πιστωτικά ιδρύματα υποχρεούνται να αρνούνται την απόδοση των καταθέσεων, όπως και την εκτέλεση εντολής πληρωμής σε βάρος των καταθέσεων αυτών⁴⁴.

33. Πέραν, όμως, των ανωτέρω κυρώσεων, η παράλειψη κατάρτισης οικονομικών καταστάσεων συνιστά παράγοντα κινδύνου, που πρέπει να λαμβάνεται σοβαρά υπόψη από τις αρμόδιες εποπτικές και ελεγκτικές αρχές, ώστε να διασφαλίζεται η αποτελεσματική παρακολούθηση και των εν λόγω

κατά τη λήξη του οικονομικού έτους, καθώς και όλες τις μεταβολές στα περιουσιακά στοιχεία κατά τη διάρκεια του έτους αυτού.

⁴¹ Άρθρο 7 του ν. 4182/2013.

⁴² Βλ. 1/2024 Επισκόπηση ό.π., παρ. 88.

⁴³ Σύμφωνα με την παρ. 2 του άρθρου 59 του ν. 4182/2013, όπως ισχύει, η παράλειψη ανάρτησης στο διαδίκτυο αποτελεί παράβαση υποχρέωσης, η οποία τιμωρείται σύμφωνα με την παρ. 2α του άρθρου 71, δηλαδή με την επιβολή προστίμου μέχρι 10.000 ευρώ.

⁴⁴ Άρθρο 59 παρ. 3 του ν. 4182/2013.

κοινωφελών περιουσιών, καθώς και η πρόληψη και καταστολή ενδεχόμενων διαχειριστικών ατασθαλιών.

Το ισχύον πλαίσιο ελεγκτικών μηχανισμών

34. Βασική επιδίωξη του νομοθέτη, κατά τη θέσπιση του ισχύοντος ρυθμιστικού πλαισίου περί κοινωφελών περιουσιών, αποτελούσε η καθιέρωση τακτικών, σε ετήσια βάση, ελέγχων όλων εν γένει των κοινωφελών περιουσιών και η εισαγωγή γρήγορων και αποτελεσματικών διαδικασιών προληπτικού ελέγχου των πράξεων των οργάνων εκκαθάρισης και διοίκησης των περιουσιών⁴⁵.

Προληπτικό μηχανισμό ελέγχου αποτελεί η έγκριση από την αρμόδια αρχή του προϋπολογισμού των κοινωφελών περιουσιών, ο οποίος πρέπει να υποβάλλεται τρεις μήνες πριν από την έναρξη του οικονομικού έτους. Με την πράξη έγκρισης, η αρμόδια αρχή μπορεί να παρεμβαίνει στο περιεχόμενο του προϋπολογισμού, είτε με τροποποίηση των ποσών των εσόδων και εξόδων ή με την εγγραφή νέων εσόδων και εξόδων για λόγους νομιμότητας ή συμφωνίας με τους ορισμούς ή τον σκοπό της συστατικής πράξης ή αν οι δαπάνες κρίνονται υπερβολικές σε σχέση με τον επιδιωκόμενο σκοπό και τα διατιθέμενα για την εκπλήρωσή του ποσά, οπότε τα τελευταία περικόπτονται στο εύλογο μέτρο.

Μέχρι την έγκριση, η διοίκηση των εσόδων και εξόδων ενεργείται με βάση τον προϋπολογισμό που εγκρίθηκε το προηγούμενο έτος. Αν ο προϋπολογισμός δεν εγκριθεί εντός τεσσάρων (4) μηνών από την υποβολή του και η διοίκηση των εσόδων και εξόδων δεν μπορεί να ενεργηθεί με βάση τον προηγούμενο προϋπολογισμό, τεκμαίρεται η έγκριση του νέου προϋπολογισμού από την αρμόδια αρχή⁴⁶.

Σε αντίστοιχη έγκριση υπόκεινται και οι απολογισμοί των κοινωφελών περιουσιών⁴⁷, διαδικασία η οποία, ως εκ της φύσεως του απολογισμού που συντάσσεται με την ολοκλήρωση της ετήσιας οικονομικής διαχείρισης, δεν έχει πλέον προληπτικό, αλλά κατασταλτικό χαρακτήρα.

35. Για τον έλεγχο των διαχειρίσεων των κοινωφελών περιουσιών, έχει, σε νομοθετικό επίπεδο, διαμορφωθεί ένα ειδικό πλαίσιο, που ως κύρια χαρακτηριστικά έχει τη σύμπραξη του ιδιωτικού τομέα, την περιοδικότητα του ελέγχου, τη διατήρηση της ελεγκτικής αρμοδιότητας της Οικονομικής Επιθεώρησης, την ενημέρωση της Επιτροπής Θεσμών και Διαφάνειας της Βουλής για τα αποτελέσματα των ελέγχων, καθώς και τη δυνατότητα στόχευσης των ελέγχων σε περιουσίες σημαντικής οικονομικής αξίας.

Πιο συγκεκριμένα, το οικείο νομοθετικό πλαίσιο προβλέπει:

- την υποχρεωτική διενέργεια κάθε τέσσερα (4) χρόνια ελέγχου της οικονομικής διαχείρισης των κληροδοτημάτων από ελεγκτικά γραφεία του ιδιωτικού τομέα⁴⁸,

⁴⁵ Βλ. αιτιολογική έκθεση του ν. 4182/2013.

⁴⁶ Άρθρο 59 παρ. 3 και 4 του ν. 4182/2013.

⁴⁷ Άρθρο 59 παρ. 4 του ν. 4182/2013

⁴⁸ Τα ελεγκτικά γραφεία προβλέπονταν από τον ν. 3693/2008 (Α' 174), ως πιστοποιημένα όργανα λογιστικών ελέγχων, αντικαταστάθηκαν δε από τις ελεγκτικές εταιρείες του ν.

αναδεικνυόμενα μέσω διαφανούς και ενιαίας για όλη τη χώρα διαδικασίας σύναψης συμφωνίας – πλαίσιο,

- τη δυνατότητα περιορισμού, με υπουργική απόφαση, της διενέργειας διαχειριστικού ελέγχου σε περιουσίες με ετήσια έσοδα μεγαλύτερα των 50.000 ευρώ ή με ενεργητικό μεγαλύτερο των 2.000.000 ευρώ,
- τη δυνατότητα της αρμόδιας αρχής να ζητεί τη διενέργεια δειγματοληπτικού ελέγχου από την Οικονομική Επιθεώρηση οποτεδήποτε⁴⁹,
- τη δυνατότητα ρύθμισης λεπτομερειακών θεμάτων για τη διενέργεια ελέγχων με απόφαση του Υπουργού Οικονομικών⁵⁰,
- την υποβολή των πορισμάτων των ελέγχων από τα ελεγκτικά γραφεία στην Επιτροπή Θεσμών και Διαφάνειας της Βουλής⁵¹,
- συγκεκριμένο μεταβατικό καθεστώς μέχρι τη σύναψη συμφωνίας – πλαίσιο, με βάση το οποίο οι έλεγχοι των κοινωφελών περιουσιών διενεργούνται σύμφωνα με το προϊσχύσαν καθεστώς, ενώ οι διαχειριστές περιουσιών με ετήσια έσοδα περισσότερα από εκατόν πενήντα χιλιάδες (150.000) ευρώ ή με ενεργητικό μεγαλύτερο των δέκα εκατομμυρίων (10.000.000) ευρώ οφείλουν να αναθέτουν υποχρεωτικά τον ετήσιο έλεγχο, με δαπάνη της περιουσίας, σε ορκωτό ελεγκτή⁵².

Οι διαπιστώσεις του ελέγχου αναφορικά με την ενεργοποίηση των ελεγκτικών μηχανισμών

36. Σε συνέχεια όσων έχουν ήδη αναφερθεί σε σχέση με τις ρυθμίσεις του Κώδικα Κοινωφελών Περιουσιών περί βιβλίων, κλαδικού λογιστικού σχεδίου και οικονομικών καταστάσεων, η μη ολοκλήρωση της εισαχθείσας με αυτόν νομοθετικής μεταρρύθμισης επεκτείνεται και στα ζητήματα που αφορούν τον έλεγχο των οικονομικών διαχειρίσεων των κοινωφελών περιουσιών, παρά τις αρχικές εξαγγελίες του νομοθέτη περί ενδυνάμωσης των οικείων ελεγκτικών μηχανισμών. Και τούτο καθόσον ουδέποτε πραγματοποιήθηκε προσφυγή στις υπηρεσίες του ιδιωτικού τομέα για την ενάσκηση του ελεγκτικού έργου που προοριζόταν να τους ανατεθεί, ούτε έγινε χρήση της νομοθετικής εξουσιοδότησης για τη ρύθμιση των λεπτομερειών αναφορικά με τους ελέγχους που θα διεξάγονταν από την έναρξη ισχύος του νόμου και εφεξής. Ως εκ τούτου, βάσει του μεταβατικού καθεστώτος που αναγκάτως εξακολουθεί να διέπει τους ελέγχους των διαχειρίσεων αυτών, αυτοί διενεργούνται από τα αρμόδια όργανα του Υπουργείου Οικονομικών, πλην όχι απαραίτητως σε τακτική βάση, με την επιφύλαξη των διαχειρίσεων που υπερβαίνουν τα οριζόμενα χρηματικά όρια ο έλεγχος των οποίων πρέπει να ανατίθεται ετησίως σε ορκωτό ελεγκτή.

37. Αναφορικά αρχικώς με τη λειτουργία στην πράξη των προβλεπόμενων διαδικασιών προληπτικού ελέγχου, οι περιπτώσεις εγκρίσεων προϋπολογισμών

4449/2017 «Υποχρεωτικός έλεγχος των ετήσιων και των ενοποιημένων χρηματοοικονομικών καταστάσεων, δημόσια εποπτεία επί του ελεγκτικού έργου και λοιπές διατάξεις» (Α' 7), οι οποίες είναι νομικά πρόσωπα ή άλλες οντότητες ανεξαρτήτως νομικής μορφής που έχουν λάβει νόμιμη άδεια να διενεργούν τους υποχρεωτικούς ελέγχους των ετήσιων και των ενοποιημένων λογαριασμών.

⁴⁹ Άρθρα 21 και 59 παρ. 6 του ν. 4821/2013.

⁵⁰ Άρθρο 73 παρ. 1 του ν. 4182/2013.

⁵¹ Άρθρο 73 παρ. 1 του ν. 4182/2013.

⁵² Άρθρο 82 παρ. 5 του ν. 4182/2013.

με ρητές πράξεις των αρχών εποπτείας και, συνακόλουθα, οι παρεμβάσεις των ίδιων αρχών επί προϋπολογισθέντων εσόδων για ορισμένα από τα κληροδοτήματα του ελέγχου ήταν καταφανώς λιγότερες σε σχέση με τις τεκμαιρόμενες εγκρίσεις προϋπολογισμών των λοιπών κληροδοτημάτων, τουλάχιστον κατά τα οικονομικά έτη στα οποία εστίασε ο έλεγχος. Αναφέρθηκε, επίσης, περίπτωση όπου αρχή εποπτείας επιλέγει προϋπολογισμούς κληροδοτημάτων τα οποία θεωρεί σημαντικά, στους οποίους και μόνο περιορίζεται η έκδοση από μέρους της ρητής εγκριτικής πράξης. Ανεξάρτητα, ωστόσο, από το ότι η πρακτική της τεκμαιρόμενης έγκρισης δεν συμβιβάζεται με τον νομοθετικό σκοπό της εισαγωγής αποτελεσματικών διαδικασιών προληπτικού ελέγχου προκειμένου να αποτρέπεται η διενέργεια δαπανών εκτός κοινωφελούς σκοπού ή υπέρογκων εξόδων, η σημασία της πρακτικής που φαίνεται να επικράτησε, τουλάχιστον κατά τις ελεγχθείσες χρήσεις, θα αναδειχθεί περαιτέρω, αφού εκτεθούν και οι διαπιστώσεις για το εύρος των ελεγκτικών μηχανισμών σε άλλα στάδια της διαχειριστικής διαδικασίας.

38. Όσον αφορά, περαιτέρω, τις διαδικασίες κατασταλτικού ελέγχου των διαχειρίσεων, οι διαπιστώσεις που πρέπει εν προκειμένω να αναδειχθούν κινούνται σε δύο επίπεδα: Πρώτον, στο επίπεδο της έγκρισης των απολογισμών και, δεύτερον, στο επίπεδο της διενέργειας διαχειριστικών ελέγχων από τα αρμόδια ελεγκτικά όργανα.

39. Σε ό,τι αφορά το πρώτο επίπεδο και την εκ του νόμου προβλεπόμενη έγκριση από τις αρμόδιες αρχές εποπτείας των απολογισμών των κληροδοτημάτων αρμοδιότητάς τους, διαπιστώθηκε ότι καμία εκ των αρχών εποπτείας στις οποίες απευθύνθηκε ο έλεγχος δεν προβαίνει σε έγκριση τέτοιων απολογισμών. Σε αιτιολόγηση της πρακτικής αυτής, οι αρχές εποπτείας, συμπεριλαμβανομένου του Υπουργείου Οικονομικών, προέβαλαν κατ' ουσίαν ότι δεν πρέπει να συγχέεται η ασκούμενη επί των κληροδοτημάτων εποπτεία με τον έλεγχο της οικονομικής διαχείρισής τους, που αποτελεί αρμοδιότητα των ελεγκτικών γραφείων ή της Οικονομικής Επιθεώρησης. Οι αρμόδιες για την εποπτεία αρχές, αφενός στερούνται των εν λόγω ελεγκτικών αρμοδιοτήτων, αφετέρου δεν έχουν και την πρακτική δυνατότητα να προβούν σε ένα τέτοιου μεγέθους ελεγκτικό έργο⁵³, με αποτέλεσμα έγκριση απολογισμών χωρίς προηγούμενη διενέργεια επ' αυτών διαχειριστικού ελέγχου από τα αρμόδια ελεγκτικά όργανα να μην είναι υπό οιαδήποτε εκδοχή νοητή. Ως εκ τούτου, στην πράξη οι απολογισμοί των κληροδοτημάτων του ελέγχου υποβάλλονται στις αρχές εποπτείας οι οποίες στη συνέχεια τους διαβιβάζουν – ή οφείλουν να τους διαβιβάζουν - στη Διεύθυνση Προγραμματισμού και Συντονισμού Ελέγχων του Υπουργείου Οικονομικών, προκειμένου να προηγηθεί διαχειριστικός έλεγχος.

40. Σε ερωτήματα δε που είχαν υποβληθεί από μέρους αρχών εποπτείας προς το Υπουργείο Οικονομικών, η απάντηση ήταν ακριβώς όπως αναφέρεται ανωτέρω. Ότι, δηλαδή, δεν νοείται έγκριση απολογισμών (δηλαδή καταστάσεων που

⁵³ Σύμφωνα με την 1/2024 Επισκόπηση του Τμήματος Μελετών και Γνωμοδοτήσεων, η οποία παραπέμπει στο από 9.8.2023 σχετικό έγγραφο της Προϊσταμένης της Διεύθυνσης Κοινωφελών Περιουσιών, οι έλεγχοι επί των απολογισμών διενεργούνται από τη Διεύθυνση Προγραμματισμού και Συντονισμού Ελέγχων της Γενικής Διεύθυνσης Δημοσιονομικών Ελέγχων του Υπουργείου Εθνικής Οικονομίας και Οικονομικών (παρ. 52 επ.).

αναγράφουν πραγματοποιηθέντα έσοδα και έξοδα), εάν δεν έχει διαπιστωθεί, μετά από διαχειριστικό έλεγχο, ότι αυτά έχουν γίνει. Σύμφωνα με τη θέση αυτή, η έγκριση των απολογισμών προϋποθέτει την επαλήθευση όλων των κονδυλίων του, συμπεριλαμβανομένου και του ισολογισμού, καθώς και των δικαιολογητικών των συναλλαγών που διενεργήθηκαν. Επιπλέον απαιτείται έλεγχος του βιβλίου ταμείου, των κινήσεων των τραπεζικών συναλλαγών, του βιβλίου πρακτικών συνεδριάσεων του οργάνου διοίκησης και διαχείρισης και οποιωνδήποτε άλλων στοιχείων που χρήζουν ελέγχου. Δεδομένου ότι οι Διευθύνσεις Κοινοφελών Περιουσιών δεν έχουν ελεγκτικές αρμοδιότητες σύμφωνα με τον ν.4182/2013, για την έγκριση των απολογισμών θα πρέπει να έχει προηγηθεί ο διαχειριστικός έλεγχος από την αρμόδια Υπηρεσία, ήτοι τη Διεύθυνση Προγραμματισμού και Συντονισμού Ελέγχων του Υπουργείου Οικονομικών. Ενδεχόμενη έγκριση απολογισμού χωρίς να έχει προηγηθεί διαχειριστικός έλεγχος, μπορεί να οδηγήσει σε έγκριση εσόδων και δαπανών, που δεν ανταποκρίνονται στην πραγματικότητα ή δεν στηρίζονται στα αντίστοιχα νόμιμα παραστατικά.

41. Ωστόσο, το σύστημα διατάξεων που διέπει την οικονομική διαχείριση των κληροδοτημάτων παραμένει, κατά το μέρος αυτό, ασαφές και αντιφατικό, καθώς προβλέπει έγκριση των ετήσιων απολογισμών «με πράξη της αρμόδιας αρχής», δηλαδή όργανο στερούμενο ελεγκτικών αρμοδιοτήτων, χωρίς να κατοχυρώνει αντίστοιχα τη διενέργεια ελέγχων σε ετήσια βάση, στην πραγματικότητα δε ούτε σε βάση περιοδική, αφού οι ρυθμίσεις περί διενέργειας ελέγχων από πιστοποιημένα ελεγκτικά γραφεία δεν έχουν εισέτι τεθεί σε εφαρμογή.

42. Σε ό,τι αφορά το δεύτερο επίπεδο, τα κληροδοτήματα του ελέγχου, πλην ελάχιστων περιπτώσεων, δεν έχουν υποβληθεί σε διαχειριστικό έλεγχο από το Υπουργείο Οικονομικών μετά τη θέσπιση του ν. 4182/2013, ακόμη και σε περιπτώσεις που οι διοικήσεις τους απείχαν πλήρως από τη σύνταξη ετήσιων οικονομικών καταστάσεων.

43. Ανακεφαλαιώνοντας,

- στην πλειονότητα των κληροδοτημάτων του ελέγχου, η τεκμαιρόμενη έγκριση των προϋπολογισμών αποτελεί ισχυρή ένδειξη για το ότι δεν ασκήθηκε ουσιαστικός έλεγχος επί των δαπανών, ορισμένες φορές με την αντίληψη ότι θα ελεγχθούν αυτές απολογιστικά,
- όσοι απολογισμοί υποβλήθηκαν δεν έτυχαν εγκρίσεως από την αρμόδια αρχή, καθώς δεν πραγματοποιήθηκαν ελεγκτικές ενέργειες προς επιβεβαίωση της νομιμότητας των περιλαμβανομένων σ' αυτούς δαπανών, γεγονός που καταδεικνύει ότι η νομιμότητα ή το εύλογο των δαπανών δεν ελέγχθηκαν ούτε στο προληπτικό στάδιο, ούτε απολογιστικά,
- δεν έχει διεξαχθεί κανένας διαχειριστικός έλεγχος από το Υπουργείο Οικονομικών, υπό το καθεστώς ισχύος του ν. 4182/2013, πλην ελαχίστων περιπτώσεων και δη για εντελώς μεμονωμένες οικονομικές χρήσεις,
- μεταξύ των κληροδοτημάτων του ελέγχου δεν έλειψαν και μεμονωμένες περιπτώσεις όπου η μη κατάρτιση των οικονομικών καταστάσεων, εντός των νομίμων προθεσμιών, ή η κατάρτισή τους σε πολύ μεταγενέστερο στάδιο θα μπορούσαν να θεωρηθούν παράγοντες υψηλού κινδύνου, χωρίς παρόλα αυτά να επακολουθήσει οποιαδήποτε ελεγκτική πρωτοβουλία.

44. Ως εκ των ανωτέρω, η πλειονότητα των κληροδοτημάτων του ελέγχου αποτελούν περιουσίες που, επί σειρά πολλών ετών, δεν έχουν υποβληθεί σε κανένα απολύτως έλεγχο, σε κανένα στάδιο της διαχειριστικής διαδικασίας.

45. Από όσα, περαιτέρω, αναφέρονται στην Ετήσια Έκθεση της Γενικής Διεύθυνσης Δημοσιονομικών Ελέγχων για τα αποτελέσματα των δημοσιονομικών ελέγχων εν γένει, κατά τη χρονική περίοδο από 1.7.2022 έως 30.6.2023, προκύπτει ότι η μειωμένη ελεγκτική δραστηριότητα που παρατηρήθηκε για τα κληροδοτήματα του ελέγχου είναι γενικότερο φαινόμενο, δοθέντος ότι και οι λοιπές κοινωφελείς περιουσίες υποβάλλονται σε ελάχιστους διαχειριστικούς ελέγχους. Σύμφωνα, ειδικότερα, με την έκθεση, οι έλεγχοι κληροδοτημάτων προγραμματίζονται σε συνεργασία με τις αρμόδιες εποπτευόμενες υπηρεσίες, καθώς και κατόπιν αιτημάτων του Διοικητή της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας λόγω καταγγελιών. Κατά την ανωτέρω περίοδο, εκδόθηκαν εννέα (9) αποφάσεις σύστασης ελεγκτικών ομάδων για τη διενέργεια ισάριθμων ελέγχων κληροδοτημάτων. Από αυτούς τους ελέγχους και μέχρι τη σύνταξη της έκθεσης, είχαν οριστικοποιηθεί τα αποτελέσματα τριών (3) ελέγχων κληροδοτημάτων, ενώ άλλες έξι (6) προσωρινές εκθέσεις ελέγχων είχαν ολοκληρωθεί και βρίσκονταν στο στάδιο της υποβολής αντιρρήσεων από τους ελεγχθέντες φορείς⁵⁴.

⁵⁴ Βλ. 1/2024 Επισκόπηση ό.π., παρ. 55, όπου επίσης αναφέρονται τα περί ολιγάριθμων δημοσιονομικών ελέγχων σε κληροδοτήματα.

III

Το μέτρο της κατάρτισης ανά διετία σχεδίων διαχείρισης και αξιοποίησης των κοινωφελών περιουσιών δεν έχει τύχει καθολικής εφαρμογής από τους φορείς διαχείρισης, ώστε να αξιολογηθεί αν αυτό θα μπορούσε να συμβάλει στην αντιμετώπιση των δυσχερειών αξιοποίησης ορισμένων περιουσιακών στοιχείων και στην αύξηση των εσόδων από τις διαχειρίσεις των κληροδοτημάτων.

Οι κατηγορίες των περιουσιακών στοιχείων των κληροδοτημάτων και η έκταση αξιοποίησής τους

46. Η εκτέλεση των κοινωφελών σκοπών των κληροδοτημάτων πραγματοποιείται με τις προσόδους που προκύπτουν από τη διαχείριση των επιμέρους περιουσιακών στοιχείων που τα απαρτίζουν. Για το σύνολο των κληροδοτημάτων που διαχειρίζονται οι ελεγχθέντες φορείς, τα περιουσιακά αυτά στοιχεία κατηγοριοποιούνται ως εξής:

- ακίνητα 69%,
- τραπεζικές καταθέσεις 28%,
- χρεόγραφα (ομόλογα, μετοχές) 3%.

Δεν προέκυψε ουσιώδης αξία σε τιμαλφή και νομίσματα ή σε άλλα κινητά περιουσιακά στοιχεία (έργα τέχνης, βιβλία, μηχανολογικό εξοπλισμό, οχήματα κ.ά.).

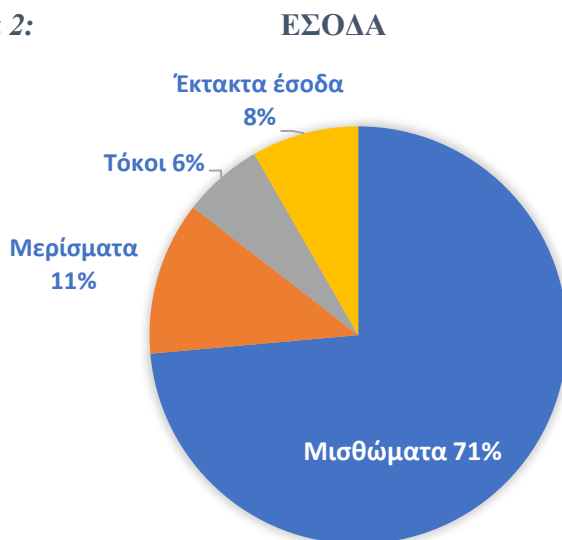
Γράφημα 1



47. Με δεδομένη την ανωτέρω κατανομή των περιουσιακών στοιχείων στο σύνολο των κληροδοτημάτων που διαχειρίζονται οι φορείς, ως μεγαλύτερη πηγή εσόδων αναδεικνύονται ευλόγως τα μισθώματα των ακινήτων, με τις λοιπές κατηγορίες εσόδων να κυμαίνονται, στον μέσο όρο των φορέων που ελέγχθηκαν,

σε πολύ χαμηλότερα επίπεδα. Ειδικότερα, μερίσματα προκύπτουν όπου γίνεται αξιοποίηση επενδύσεων σε χρηματοοικονομικά μέσα από φορείς που ακολουθούν κάποια επενδυτική στρατηγική, έσοδα από τόκους προκύπτουν από επενδύσεις ρευστών διαθεσίμων ή κεφαλαίων, ενώ στα έκτακτα έσοδα περιλαμβάνονται εφάπαξ εισπράξεις από πωλήσεις περιουσιακών στοιχείων ή επιστροφές, που δεν αποτελούν σταθερή πηγή εσόδων.

Γράφημα 2:



48. Η διαχείριση των ανωτέρω περιουσιακών στοιχείων ασκείται είτε από τους ίδιους τους φορείς, είτε, στις περιπτώσεις των ΑΕΙ, από ανώνυμες εταιρείες αξιοποίησης και διαχείρισης της περιουσίας των Ανώτατων Εκπαιδευτικών Ιδρυμάτων⁵⁵, με τις οποίες έχουν συναφθεί σχετικές συμβάσεις.

49. Ο τρόπος διαχείρισης των κληροδοτημάτων είτε εναπόκειται στην ευχέρεια του φορέα διαχείρισης, με γνώμονα πάντοτε την εκτέλεση της βούλησης του διαθέτη ή δωρητή, είτε προδιαγράφεται από τη συστατική πράξη, οπότε, στην περίπτωση αυτή, ο φορέας διαχείρισης δεν έχει την εξουσία να αποκλίνει, όπως, για παράδειγμα, όταν προβλέπεται η χορήγηση υποτροφιών αποκλειστικά από τις προσόδους που θα προκύπτουν από την αξιοποίηση της ακίνητης περιουσίας που καταλείφθηκε και όχι από το υφιστάμενο κεφάλαιο του κληροδοτήματος. Η συστατική πράξη μπορεί, επίσης, να προβλέπει συγκεκριμένους όρους περί την εκτέλεση του σκοπού, όπως, για παράδειγμα, την επιλογή υποτρόφων από ειδική επιτροπή με συγκεκριμένη σύνθεση.

50. Για αρκετά εκ των ελεγχθέντων κληροδοτημάτων έχουν εκδοθεί αποφάσεις τροποποίησης του σκοπού ή ερμηνείας της βούλησης του διαθέτη, ώστε η πραγματοποίηση του σκοπού να καταστεί εφικτή.

Οι διαπιστώσεις του ελέγχου

⁵⁵ Άρθρο 260 του ν. 4957/2022 (Α' 141). Μοναδικοί μέτοχοι των εν λόγω εταιρειών είναι τα οικεία ΑΕΙ, ενώ εταιρείες που λειτουργούσαν κατά την έναρξη ισχύος του ν. 4957/2022, διέπονται πλέον από τον νόμο αυτόν.

51. Προκαταρκτικά επισημαίνεται ότι στόχευση του ελέγχου ήταν, μέσω μίας αποτίμησης της έκτασης και του τρόπου διαχείρισης των περιουσιών, να αναδειχθούν κυρίαρχες τάσεις περί την αξιοποίησή τους και τυχόν συστημικής φύσεως προβλήματα που δυσχεραίνουν την εκπλήρωση των κοινωφελών σκοπών. Ως εκ τούτου, ο έλεγχος δεν επεκτάθηκε στην τήρηση των ειδικών όρων νομιμότητας μεμονωμένων πράξεων διαχείρισης των κληροδοτημάτων του ελέγχου (ενδεικτικά, δηλαδή, της νομιμότητας των όρων προκήρυξης υποτροφιών, των διαγωνισμών εκμισθώσεων κ.λπ.).

52. Αναφορικά, περαιτέρω, με την έκταση της αξιοποίησης ανά κατηγορία περιουσιακών στοιχείων, διαπιστώθηκε ότι τρεις (3) φορείς διαχείρισης, από τους έξι (6) που ελέγχθηκαν συνολικά, προβαίνουν σε αξιοποίηση των καταθέσεων των κληροδοτημάτων που τους έχουν καταλειφθεί, π.χ. με τη δημιουργία προθεσμιακών καταθέσεων, ενώ αντίστοιχη εκμετάλλευση χρεογράφων πραγματοποιείται και από τους τέσσερις (4) φορείς στους οποίους έχουν αυτά καταλειφθεί προς διαχείριση. Είναι βέβαια αυτονόητο ότι τα μεγαλύτερα ποσά εσόδων προκύπτουν από την εκμετάλλευση των ακινήτων.

53. Αναφορικά με τα ακίνητα, που συνιστούν την επικρατέστερη κατηγορία περιουσιακών στοιχείων των κληροδοτημάτων του ελέγχου και, συνακόλουθα, την κύρια πηγή εσόδων για την εκτέλεση του σκοπού τους, ο έλεγχος ανέδειξε ως κύρια μορφή αξιοποίησής τους την εκμίσθωση, στο ποσοστό που εμφανίζεται στο κατωτέρω γράφημα.

Γράφημα 3



54. Σε όλους, επομένως, τους φορείς διαχείρισης, η πλειονότητα των ακινήτων υπόκειται σε αξιοποίηση μέσω εκμισθώσεων, υφίσταται όμως, και πάλι στο σύνολο των φορέων, ένα σημαντικό ποσοστό ακινήτων που παραμένουν αναξιοποίητα. Οι συνηθέστερες αιτίες της μη αξιοποίησης είναι:

- Το σύνθετο ή περιοριστικό ιδιοκτησιακό τους καθεστώς (π.χ. πληθώρα συγκυρίων, διατήρηση από τον φορέα διαχείρισης μόνο της ψιλής κυριότητας),

σε συνδυασμό, κατά περίπτωση, με την απαγόρευση της διανομής του ακινήτου από μέρους του διαθέτη.

- Η παλαιότητα και οι εκτεταμένες φθορές ορισμένων ακινήτων, σε συνδυασμό με την έλλειψη ρευστότητας για τη διενέργεια των απαραίτητων επισκευών.

- Νομοθετικοί ή άλλοι περιορισμοί (π.χ. κτίρια που έχουν κηρυχθεί διατηρητέα ή ακίνητα που βρίσκονται σε δασικές περιοχές ή ακίνητα για τα οποία βρίσκονται σε εξέλιξη δικαστικές διενέξεις ή τροποποίηση ρυμοτομικού σχεδίου, μη οικοδομησιμότητα ακινήτου).

- Έλλειψη ενδιαφέροντος στην αγορά και μειωμένη εμπορικότητα λόγω π.χ. της θέσης του ακινήτου σε υποβαθμισμένη περιοχή.

- Η αδυναμία αξιοποίησης περιουσιακών στοιχείων με τον συγκεκριμένο τρόπο που όρισε ο διαθέτης, οπότε απαιτείται μεταβολή του τρόπου αυτού διά της δικαστικής οδού.

- Χρονοβόρες διοικητικές διαδικασίες, π.χ. για την ανάθεση και εκτέλεση ανακατασκευών επί ακινήτων.

- Η πιθανή μη συγκατάθεση των εποπτευουσών αρχών σε ενέργειες επί των ακινήτων, π.χ. ανακαινίσεις ή επισκευές, κυρίως λόγω ανεπάρκειας πόρων των κληροδοτημάτων.

55. Οι φορείς σε πολλές περιπτώσεις έχουν προβεί σε ενέργειες αξιοποίησης αναξιοποίητων περιουσιακών στοιχείων, προκειμένου να αποκτήσουν προσόδους από αυτά (π.χ. προσφυγή στο δικαστήριο για μεταβολή του σκοπού που όρισε ο διαθέτης, ανακοινώσεις εκμίσθωσης, σε εξέλιξη διαδικασία αποκατάστασης κτιρίου με τη διαδικασία της μακροχρόνιας μίσθωσης και με δαπάνη του μισθωτή), αν και, σε περιπτώσεις ιδιαίτερας πολύπλοκες (π.χ. όταν η νομική προεργασία για την προσφυγή στο δικαστήριο είναι απαιτητική), οι σχετικές προσπάθειες δεν είχαν, κατά τον χρόνο του ελέγχου, αποφέρει τα προσδοκώμενα αποτελέσματα.

56. Σε άλλες περιπτώσεις, υπήρξε σημαντική καθυστέρηση μέχρι την ανάληψη σχετικών πρωτοβουλιών, ενώ δεν έλλειψαν και περιπτώσεις στις οποίες δεν έχει υπάρξει καμία απολύτως ενέργεια (π.χ. στην περίπτωση εκτός σχεδίου πόλεως οικοπέδων) ή οι ενέργειες στις οποίες προέβησαν οι φορείς ήταν εντελώς αποσπασματικές ή αναποτελεσματικές, ενόψει των συνθηκών εκάστης περίπτωσης.

57. Ως εκ τούτου, ενόψει και της μεγάλης περιπτώσιολογίας των κληροδοτημάτων του ελέγχου, δεν μπορεί να εξαχθεί κάποιο γενικό συμπέρασμα σχετικό με τον βαθμό επιμέλειας που επιδεικνύουν οι ελεγχθέντες φορείς, προκειμένου να ανατρέψουν το καθεστώς μη αξιοποίησης ορισμένων περιουσιακών στοιχείων που τους έχουν καταλειφθεί. Εκείνο που προκύπτει από τις διαπιστώσεις του ελέγχου είναι ότι, ακόμα και όταν φορείς επιδιώκουν εναργώς την αξιοποίηση ιδίως ακινήτων περιουσιακών στοιχείων, οι, σε αρκετές περιπτώσεις υφιστάμενες, νομικές, πραγματικές ή άλλες ιδιαιτερότητες, δεν οδηγούν απαραίτητα στην άρση ορισμένων δυσεπίλυτων κωλυμάτων αξιοποίησης.

Ένα από τα μέτρα που έχουν, σε νομοθετικό επίπεδο, θεσπισθεί, σε σχέση με τη διαχείριση των κληροδοτημάτων είναι η ανά διετία σύνταξη σχεδίων διαχείρισης και αξιοποίησης των κοινωφελών περιουσιών, πρόβλεψη που εφαρμόζεται και για τις περιουσίες υπό μορφή κεφαλαίων αυτοτελούς διαχείρισης.

58. Η έννοια και το περιεχόμενο των σχεδίων αυτών δεν προκύπτει σαφώς από το κείμενο του νόμου και την οικεία αιτιολογική έκθεση, ούτε προκύπτει ο ειδικός σκοπός καθιέρωσης των σχεδίων αυτών. Ως εκ τούτου, πρόκειται για ένα μέτρο εντασσόμενο στην ευρύτερη δέσμη ρυθμίσεων που αποσκοπεί, κατά τις εξαγγελίες του νομοθέτη, στην εισαγωγή «ευέλκτων διαδικασιών αποτελεσματικής διαχείρισης και αξιοποίησης» των περιουσιών, που συνοδεύονται από ασφαλιστικές δικλίδες για την προάσπιση των συμφερόντων των τιμών και του δημοσίου συμφέροντος. Ωστόσο, δεν απευθύνθηκαν στους φορείς συγκεκριμένες οδηγίες και κατευθύνσεις σε σχέση με τον τρόπο εφαρμογής του μέτρου αυτού, με την αιτιολογία ότι ο τρόπος κατάρτισης των σχεδίων απόκειται στην ευχέρεια τους.

59. Συνακόλουθα, η πλειονότητα των φορέων που ελέγχθηκαν δεν έχουν εκπονήσει σχέδια διαχείρισης και αξιοποίησης των περιουσιών. Κατά περίπτωση, συντάσσονται εκθέσεις εκτίμησης μισθωτικής αξίας από εκτιμητές για την εκμίσθωση ακινήτων, καθώς και εκθέσεις εκτίμησης για βέλτιστη αξιοποίηση ακινήτων στις περιπτώσεις μακροχρόνιων μισθώσεων και αντιπαροχών. Σε άλλη περίπτωση, έχουν εκπονηθεί οικονομοτεχνικές μελέτες από γραφεία πιστοποιημένων εκτιμητών, με αντικείμενο τη βέλτιστη αξιοποίηση και τον προσδιορισμό του αγοραίου μισθώματος επί ορισμένων ακινήτων, χωρίς όμως να έχουν τύχει εφαρμογής από τους ελεγχθέντες φορείς.

60. Οι ανωτέρω ενέργειες αποτελούν πρωτοβουλίες σχεδιασμού, συνήθως της αξιοποίησης μεμονωμένων περιουσιακών στοιχείων, έστω κι αν δεν έχουν χαρακτηριστεί ως «σχέδια διαχείρισης» καθαυτά. Ζητούμενο, βέβαια, σε όλες τις ανωτέρω περιπτώσεις δεν είναι μόνο το πώς θα αναζητηθεί ο βέλτιστος τρόπος διαχείρισης και ποια μορφή θα λάβει η αναζήτηση αυτή ή πώς θα ονομασθεί, αλλά και ποιες πρέπει να είναι, περαιτέρω, οι ενδεδειγμένες ενέργειες του ίδιου του φορέα, με δεδομένο ότι, σε αρκετές εκ των περιπτώσεων που προηγήθηκε κάποιου τύπου σχεδιασμός, δεν υπήρξε από μέρους του φορέα κάποια ανάλογη ανταπόκριση, π.χ. αξιολόγηση των μελετών και αποδοχή τους ή υιοθέτηση των προτεινόμενων ενεργειών.

61. Στον έλεγχο, διατυπώθηκαν, παράλληλα, σοβαρές επιφυλάξεις για την αναγκαιότητα, αλλά και τη δυνατότητα σύνταξης σχεδίων διαχείρισης και αξιοποίησης, με δεδομένο ότι οι φορείς διαχείρισης δεν διαθέτουν κατάλληλα εξειδικευμένο σε τέτοια θέματα προσωπικό, ενώ κάθε κληροδοτήμα αποτελεί ιδιαίτερη περίπτωση και αντιμετωπίζεται μεμονωμένα με βάση την οικεία συστατική του πράξη. Περαιτέρω, υφίστανται και ακίνητα τα οποία τελούν σε διαρκή βάση σε καθεστώς εκμίσθωσης, βάσει των σχετικών συμβολαίων, και δεν αναμένεται μεταβολή του τρόπου εκμετάλλευσής τους.

62. Πέραν, ωστόσο, από τις όποιες εύλογες ή μη αντιρρήσεις ως προς την αναγκαιότητα τέτοιων σχεδίων, πρέπει εν προκειμένω να επισημανθούν δύο βασικά στοιχεία που εισάγει η νομοθετική μεταρρύθμιση, περί σχεδίων διαχείρισης και αξιοποίησης των περιουσιών: Το ένα είναι η χρήση από τον νομοθέτη του όρου «σχέδια», ο οποίος παραπέμπει στην έννοια του ευρύτερου σχεδιασμού ή της στρατηγικής που θα αποσκοπεί στη βέλτιστη αξιοποίηση των περιουσιών που διαχειρίζονται οι φορείς. Ο ευρύτερος σχεδιασμός δεν αναφέρεται απαραίτητα στο σύνολο των κληροδοτημάτων που διαχειρίζεται ένας φορέας, όπως φαίνεται να υπολαμβάνουν ορισμένοι φορείς, καθώς είναι δεδομένο ότι κάθε κληροδοτήμα υπόκειται πρώτα και κύρια στην οικεία αυτοτελή συστατική του πράξη. Παράλληλα, όμως, υπάρχει και η αρκετά συνήθης περίπτωση ένα κληροδοτήμα να αποτελείται από διάφορα περιουσιακά στοιχεία. Επί περισσότερων περιουσιακών στοιχείων υπό αυτήν την έννοια, αντικείμενο του σχεδιασμού θα ήταν ενδεχομένως η συνεκτίμηση των πιθανών προσόδων από όλα τα στοιχεία και η αναζήτηση του βέλτιστου τρόπου εκμετάλλευσης αυτών, ώστε να προκύψει, από τη συνολική πλέον διαχείριση, επαρκές ποσό για την επίτευξη του στόχου, που δεν είναι άλλος από την εκτέλεση του κοινωφελούς σκοπού του κληροδοτήματος. Επομένως, ο ευρύτερος σχεδιασμός δεν καθίσταται κενό γράμμα εκ μόνου του λόγου της νομικής και πραγματικής αυτοτέλειας εκάστου κληροδοτήματος.

63. Το δεύτερο στοιχείο αφορά την περιοδικότητα του σχεδιασμού, καθώς ο φορέας οφείλει να επανέρχεται ανά διετία, ενδεχομένως για να αναθεωρεί τον αρχικό του σχεδιασμό και να εξετάζει διαθέσιμες εναλλακτικές λύσεις για τη βελτιστοποίηση της διαχείρισης. Το στοιχείο αυτό είναι ιδιαίτερος σημαντικός, καθώς δεν έλειψαν και περιπτώσεις περιουσιακών στοιχείων τα οποία παραμένουν επί μακρόν αναξιοποίητα λόγω δυσεπίλυτων προβλημάτων και αδιέξοδων καταστάσεων, με χαρακτηριστικό το παράδειγμα ακινήτου με εκτεταμένες φθορές που δεν μπορούν να αποκατασταθούν με τα διαθέσιμα του κληροδοτήματος και επιδεινώνονται με το πέρασμα του χρόνου και με αποτέλεσμα την περαιτέρω μείωση της μισθωτικής αξίας του. Σε τέτοιες περιπτώσεις, οφείλει ο εκάστοτε φορέας διαχείρισης να επανέρχεται ανά τακτά διαστήματα, επανεκτιμώντας τις διαθέσιμες εναλλακτικές.

64. Συνεπώς, όσον αφορά το μέτρο των σχεδίων διαχείρισης, η νομοθετική μεταρρύθμιση δεν έχει, στην πράξη, τύχει καθολικής εφαρμογής από τους ελεγχθέντες φορείς, στο μέτρο που ο σχεδιασμός της αξιοποίησης των διαφόρων περιουσιακών στοιχείων παραμένει σε ένα βαθμό αποσπασματικός ή θεωρείται μη αναγκαίος όταν έχει εξασφαλισθεί κατά το τρέχον διάστημα η αξιοποίηση στοιχείων με ένα συγκεκριμένο τρόπο διαχείρισης του οποίου η επανεξέταση δεν θεωρείται απαραίτητη.

IV

Η έκταση και η συχνότητα με την οποία εκτελούνται οι κοινωφελείς σκοποί των κληροδοτημάτων του ελέγχου δεν υπόκεινται σε κάποιον είδους ουσιαστική εποπτεία, υπό την έννοια της, ανά τακτά διαστήματα, αποτίμησης των αποτελεσμάτων που επέφεραν οι διαχειρίσεις τους.

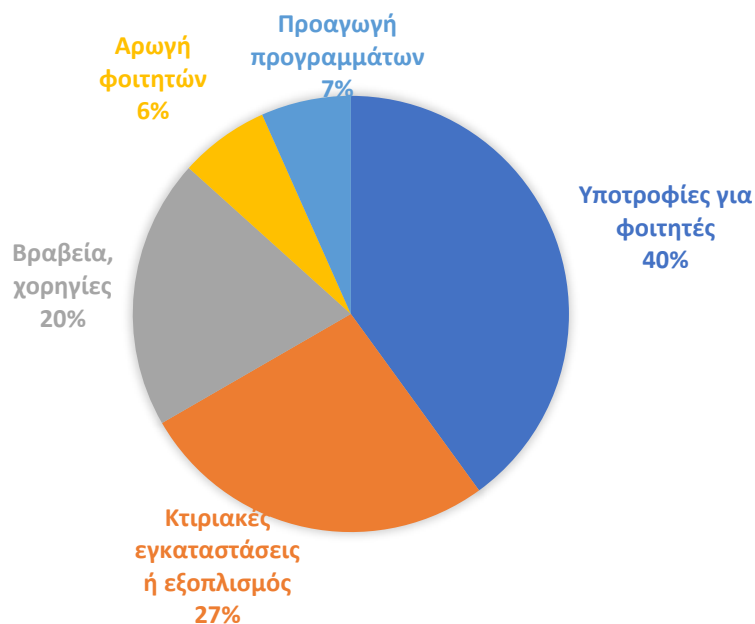
Η υποχρέωση εκτέλεσης της βούλησης του διαθέτη ή δωρητή

65. Απώτερος στόχος του συστήματος των, περί εθνικών κληροδοτημάτων, διατάξεων είναι να διασφαλίζεται ότι η βούληση των διαθετών γίνεται σεβαστή από τους κατά περίπτωση διαχειριστές και ότι εκτελούνται εν τέλει οι κοινωφελείς σκοποί για τους οποίους αυτά έχουν συσταθεί.

Στο πλαίσιο αυτό, ρητώς προβλέπεται η υποχρέωση του Δημοσίου να διασφαλίζει την πιστή και επακριβή εκτέλεση της βούλησης των διαθετών και δωρητών, καθώς και η επικουρικότητα των διατάξεων του ν. 4182/2013 έναντι των διατάξεων των συστατικών πράξεων (διαθηκών – δωρεών) οι οποίες κατισχύουν στις περιπτώσεις που, με τις συστατικές αυτές πράξεις, ρυθμίζονται διαφορετικά τα θέματα των κοινωφελών περιουσιών⁵⁶.

66. Η πλέον συνήθης περίπτωση κοινωφελούς σκοπού που επιδιώκεται με τα κληροδοτήματα του ελέγχου είναι η χορήγηση υποτροφιών σε φοιτητές, σπουδαστές, υποψήφιους διδάκτορες και ερευνητές. Σημαντικό ποσοστό κατέχουν επίσης η απονομή βραβείων και οι χορηγίες (επιχορηγήσεις σε νοσοκομεία, ναούς, κοινωφελή νομικά πρόσωπα κ.λπ., δωρεάν νοσηλεία απόρων σε πανεπιστημιακές κλινικές), ενώ τρίτη συνηθέστερη περίπτωση αποτελεί η κατασκευή ή συντήρηση κτιριακών εγκαταστάσεων (ενδεικτικά βιβλιοθηκών, κλινικών, εργαστηρίων) και η εξασφάλιση εξοπλισμού εργαστηρίων. Μικρότερο ποσοστό κληροδοτημάτων αποσκοπεί στην προαγωγή ή ενίσχυση πολιτιστικών ή ερευνητικών προγραμμάτων και στην αρωγή φοιτητών (βοηθήματα σε άπορους φοιτητές, ενίσχυση συσσιτίου φοιτητών κ.λπ.).

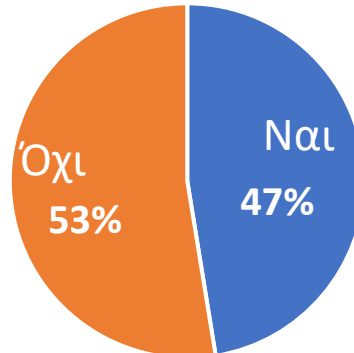
⁵⁶ Βλ. άρθρο 2 παρ. 1 και 2 του ν. 4182/2013 και Οδηγό Ελέγχου Κοινωφελών Περιουσιών.

Γράφημα 4: Κοινωφελείς σκοποί

67. Στο σύνολο των κληροδοτημάτων του ελέγχου, τα έξοδα που καταβλήθηκαν για την πραγματοποίηση των σκοπών τους, κατά τα έτη στα οποία εστίασε ο έλεγχος, αντιπροσωπεύουν το 54% των συνολικών τους εξόδων. Τα λοιπά έξοδα (46%) αφορούν διοικητικές δαπάνες, φόρους, αμοιβές δικηγόρων, συντηρήσεις κ.λπ..

Οι διαπιστώσεις του ελέγχου αναφορικά με την εκτέλεση των κοινωφελών σκοπών

68. Κατά τη χρονική περίοδο αναφοράς, δεν εκτελέστηκαν οι κοινωφελείς σκοποί σε 41 από τα 78 κληροδοτήματα, δηλαδή στο 53% των κληροδοτημάτων του ελέγχου.

*Γράφημα 5***Εκπλήρωση σκοπού του διαθέτη**

69. Το γεγονός, βέβαια, ότι, κατά τη χρονική περίοδο αναφοράς του ελέγχου, υπερερούσαν αριθμητικά τα κληροδοτήματα των οποίων οι σκοποί έμειναν ανεκτέλεστοι, δεν υποδεικνύει άνευ ετέρου αδράνεια των φορέων διαχείρισης ή δυστοκία στην εκπλήρωση των σκοπών. Και τούτο διότι, υπό την επιφύλαξη των οριζόμενων σε κάθε συστατική πράξη, δεν είναι απαραίτητο η εκτέλεση ενός κοινωφελούς σκοπού να διενεργείται σε ετήσια ή ακόμη και σε διετή βάση, αλλά είναι αντιθέτως πιθανό η εκτέλεσή του να χαρακτηρίζεται από περιοδικότητα, αναλόγως της συγκέντρωσης επαρκών πόρων στο κληροδοτήμα και του αναγκαίου χρόνου ολοκλήρωσης των απαιτούμενων διοικητικών διαδικασιών (π.χ. της σύνταξης προκηρύξεων, της ανάδειξης των υποτρόφων ή των δικαιούχων βραβείων κ.λπ.). Επισημάνθηκε, άλλωστε, στον έλεγχο από ορισμένους φορείς ότι, κατά τη χρονική περίοδο της πανδημίας, περιορίστηκε σημαντικά η χορήγηση υποτροφιών, ενώ άλλοι εξ αυτών βρίσκονταν το 2023 σε προπαρασκευαστικό στάδιο διοικητικών διαδικασιών που αφορούσαν π.χ. τη χορήγηση υποτροφιών.

70. Πέραν, ωστόσο, περιπτώσεων όπου η μη εκτέλεση των κοινωφελών σκοπών εντός του χρονικού διαστήματος που διερεύνησε ο έλεγχος ήταν, κατά τα ανωτέρω, συμπτωματική, δεν είναι λίγες οι περιπτώσεις κληροδοτημάτων των οποίων οι σκοποί παρέμειναν ανεκπλήρωτοι λόγω δυσχερειών οικονομικής, νομικής ή διοικητικής/οργανωτικής φύσεως.

71. Η ανεπάρκεια των πόρων αρκετών κληροδοτημάτων φαίνεται να είναι η συνηθέστερη αιτία στην οποία αποδίδεται από τους φορείς η μη εκτέλεση των αντίστοιχων κοινωφελών σκοπών. Ανεπάρκεια πόρων συντρέχει είτε όταν τα αρχικά κεφάλαια είναι ανεπαρκή για την εκτέλεση του σκοπού και την κάλυψη εξόδων του κληροδοτήματος (π.χ. καταλείπεται ελάχιστη σε αξία περιουσία με σκοπό την ανέγερση κτιριακής εγκατάστασης), είτε όταν η διαχείριση του κληροδοτήματος δεν αποφέρει επαρκή έσοδα, λόγω προβλημάτων που παρουσιάζονται κατά την αξιοποίησή του (βλ. παρ. 54, π.χ. όταν τα έσοδα πρέπει πρώτα να διατεθούν για επισκευές ακινήτου, ώστε να επακολουθήσει εκμετάλλευσή του). Σε αυτές τις περιπτώσεις κρίνεται σκόπιμο να

συσσωρευθούν πρώτα επαρκείς πόροι, ώστε να μην πληγεί η βιωσιμότητα του κληροδοτήματος.

72. Σε αρκετά εκ των κληροδοτημάτων του ελέγχου, διαπιστώθηκε το ανέφικτο της υλοποίησης του σκοπού ή του τρόπου αξιοποίησης που έχει καθορισθεί με τη συστατική πράξη (π.χ. δαπανηρές κατασκευές, σύνθετα προγράμματα, επίβλεψη έργου εκτός της έδρας του φορέα ο οποίος στερείται τεχνικής υπηρεσίας κ.ά.). Σε αυτές τις περιπτώσεις, είτε βρίσκεται σε προπαρασκευαστικό στάδιο διαδικασία προσφυγής στη δικαστική οδό, είτε αναμένεται η σχετική δικαστική απόφαση, οπότε η μη εκτέλεση των κοινωφελών σκοπών είναι δεδομένη. Δεν έλειψαν, ωστόσο, και περιπτώσεις όπου, κατά την εκτίμηση του ελέγχου, υπήρξε μεγάλη καθυστέρηση μεταξύ αποδοχής της κληρονομιάς ή της δωρεάς και της λήψης πρωτοβουλιών από μέρους του φορέα για τη μεταβολή του σκοπού.

73. Η εκτέλεση ορισμένων σκοπών, όπως της χορήγησης υποτροφιών, που αποτελεί και την πλέον συνήθη περίπτωση, προϋποθέτει μία διοικητική διαδικασία που περιλαμβάνει διάφορα στάδια (κατάρτιση προκήρυξης, έγκριση περιεχομένου από την εποπτεύουσα αρχή, δημοσίευση, υποβολή αιτήσεων, έλεγχος επιλεξιμότητας αιτήσεων, ποιοτική αξιολόγηση, έκδοση αποτελεσμάτων κ.λπ.) και μπορεί να αποβεί χρονοβόρα. Οι πεπερασμένες δυνατότητες ορισμένων φορέων διαχείρισης, κυρίως σε σχέση με το υπηρετούν προσωπικό, συντείνουν στο να καθυστερούν περαιτέρω οι σχετικές διαδικασίες, ιδιαίτερα όταν οι φορείς διαχειρίζονται πληθώρα κληροδοτημάτων.

74. Όλοι οι ανωτέρω παράγοντες, στους οποίους προστίθεται και η ενδεχόμενη αδράνεια ορισμένων φορέων να προβούν σε ενέργειες εκτέλεσης των σκοπών κληροδοτημάτων που διαχειρίζονται ή να άρουν τα κωλύματα που εμποδίζουν την εκτέλεση, παρότι είναι εντός της σφαίρας ευθύνης τους, είναι ζητήματα που πρέπει να συνεκτιμώνται, στο πλαίσιο μία συνολικής στρατηγικής για την αποτελεσματική αξιοποίηση των κληροδοτημάτων. Δεδομένου ότι τα κωλύματα ή οι όποιες δυστοκίες περί την εκτέλεση των κοινωφελών σκοπών ανάγονται τελικώς σε ζητήματα υλοποίησης της συνταγματικής υποχρέωσης σεβασμού της βούλησης των ευεργετών, ο έλεγχος διερεύνησε αν υφίσταται κάποιου είδους εποπτεία επί των αποτελεσμάτων που επιφέρει η διαχείριση των κληροδοτημάτων, δηλαδή επί της έκτασης εκπλήρωσης των σκοπών τους και τυχόν προβλημάτων που παρουσιάζονται στην πράξη, όπως όσα, κατά τα ανωτέρω, διαπιστώθηκαν.

Ειδικώς όταν πρόκειται για χορήγηση υποτροφιών, οικονομικών ενισχύσεων, βοηθημάτων και βραβείων και εφόσον δεν προβλέπεται από τη συστατική πράξη διαγωνισμός, γνωστοποιούνται εγγράφως στην αρμόδια αρχή και, προκειμένου για υποτροφίες, και στην αρμόδια περιφερειακή υπηρεσία του Υπουργείου Παιδείας και Θρησκευμάτων, η πρόσκληση, οι όροι της χορήγησης, καθώς και η σχετική απόφαση χορήγησης. Η αρμόδια αρχή ελέγχει την τήρηση των όρων της συστατικής πράξης⁵⁷. Αν προβλέπεται διαγωνισμός για τη χορήγηση

⁵⁷ Άρθρο 56 παρ. 1 και 3 του ν. 4182/2013.

υποτροφιών, ακολουθείται η διαδικασία προκήρυξης που εγκρίνεται με απόφαση του Υπουργού Παιδείας και Θρησκευμάτων⁵⁸.

75. Πέραν των ως άνω ρυθμίσεων, οι οποίες σχετίζονται με την εκτέλεση των κοινωφελών σκοπών και την τήρηση των όρων των συστατικών πράξεων, δεν προβλέπεται θεσμικά εποπτεία επί των αποτελεσμάτων της αξιοποίησης των κληροδοτημάτων είτε από τους ίδιους τους φορείς διαχείρισης, είτε από εποπτεύουσα αρχή. Μία τέτοιου είδους εποπτεία, με αντικείμενο την αποτίμηση των αποτελεσμάτων της αξιοποίησης των κληροδοτημάτων σε περιοδική βάση και σε επίπεδο εκτέλεσης των κοινωφελών σκοπών, θα απέβαινε ενδεχομένως χρήσιμη στο να διερευνηθούν σε βάθος και να αναδειχθούν οι αιτίες που κωλύσιεργούν την εκτέλεση ορισμένων κοινωφελών σκοπών και να αναζητηθούν οι κατάλληλες λύσεις, ιδίως σε συνδυασμό με τα σχέδια διαχείρισης και αξιοποίησης των περιουσιών, για τα οποία έγινε λόγος στο προηγούμενο κεφάλαιο.

76. Παράδειγμα σχεδιασμού και αξιολόγησης της δυνατότητας αξιοποίησης αποτελεί η περίπτωση ενοποίησης κληροδοτημάτων, κατόπιν δικαστικής απόφασης, αφού διαπιστώθηκε ότι οι σκοποί των διαθετών δεν μπορούσαν να πραγματοποιηθούν κατά το μείζον μέρος, λόγω έλλειψης χρηματικών πόρων. Με την ενοποίησή τους, επιδιώκεται πλέον η εκ περιτροπής εκπλήρωση των κοινωφελών σκοπών, ενώ εξετάζεται το ενδεχόμενο, σε συνεργασία με την οικεία αρχή εποπτείας, να ενταχθούν και νέα κληροδοτήματα με μικρό υπόλοιπο χρηματικών διαθεσίμων.

77. Παρατηρήθηκε, επιπρόσθετα, και το φαινόμενο προκηρυχθέντες διαγωνισμοί υποτροφιών ή απονομής βραβείων να αποβαίνουν άγονοι, λόγω μη υποβολής υποψηφιοτήτων ή απόρριψης εκείνων που είχαν υποβληθεί λόγω μη πλήρωσης των προϋποθέσεων. Αν το φαινόμενο επαναλαμβάνεται σε τακτική βάση, τότε ίσως υποδεικνύει ανέφικτο ή μη ρεαλιστικό κοινωφελή σκοπό, για την εκτέλεση του οποίου πρέπει να δρομολογηθούν άλλες ενέργειες. Λύση στο θέμα αυτό θα έδινε και πάλι μία συνολική θεώρηση και εκτίμηση της αποτελεσματικότητας του τρόπου αξιοποίησης των κληροδοτημάτων από τον φορέα διαχείρισης.

⁵⁸ Άρθρο 38 του ν. 4182/2013.

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ ΚΑΙ ΣΥΣΤΑΣΕΙΣ

Συμπεράσματα

78. Ο θεματικός έλεγχος επί των επιλεγέντων κληροδοτημάτων διενεργήθηκε το έτος 2024 με χρονική περίοδο αναφοράς, κατά κύριο λόγο, τα αμέσως προηγούμενα έτη 2022 και 2023. Κατά τα διαστήματα αυτά, δηλαδή περίπου κατά τη συμπλήρωση της πρώτης δεκαετίας ισχύος του ν. 4182/2013, η σχετική νομοθετική μεταρρύθμιση δεν είχε συμπληρωθεί με τις προβλεπόμενες κανονιστικές αποφάσεις που θα αποσαφηνίζαν σημαντικά ζητήματα που απασχολούν τους φορείς διαχείρισης των κληροδοτημάτων και θα ενεργοποιούσαν ορισμένες καίριας σημασίας ρυθμίσεις του νέου θεσμικού πλαισίου. Ενόψει αυτού, ο έλεγχος, ενώ επιβεβαίωσε ότι αποτελεί αντικείμενο αξιοποίησης σημαντικό μέρος των περιουσιών των κληροδοτημάτων, εντούτοις διαπίστωσε έλλειμμα στην καταγραφή και παρακολούθησή τους, το οποίο, στο πλαίσιο της μέριμνας που πρέπει να αναλαμβάνει η Πολιτεία για τον σεβασμό της βούλησης των ευεργετών και την προστασία των τιμώμενων προσώπων, είναι αναγκαίο να αντιμετωπισθεί.

79. Βασικό μέτρο για την πλήρη καταγραφή και εποπτεία των κληροδοτημάτων, σε υλοποίηση, μάλιστα, σχετικής συνταγματικής πρόβλεψης, ήταν το Μητρώο Κοινοφελών Περιουσιών, το οποίο, μέχρι την ολοκλήρωση του ελέγχου, παρουσίαζε σημαντικές ελλείψεις, αν όχι τόσο στον αριθμό των εγγεγραμμένων, περιουσιών, πάντως στο ακριβές αντικείμενο και την αξία των επιμέρους στοιχείων που τις απαρτίζουν και που υπόκεινται σε περαιτέρω αξιοποίηση από τους ορισθέντες διαχειριστές. Δεν προέκυψε, ωστόσο, από τον έλεγχο ότι ελήφθη στην πράξη μέριμνα για την αντιμετώπιση των δυσχερειών τις οποίες αναμενόμενα θα αντιμετώπιζε το εγχείρημα κατάρτισης του Μητρώου, με δεδομένα αφενός τον όγκο των προς καταχώριση πληροφοριών και τις ιδιαιτερότητες πληθώρας κληροδοτημάτων, αφετέρου τις δυνατότητες του προσωπικού που θα αναλάμβανε τη διαχείρισή τους με τα διαθέσιμα ηλεκτρονικά μέσα. Δεδομένου ότι το Μητρώο είναι βασικό μέσο διασφάλισης της διαφάνειας και της άρτιας εποπτείας των κληροδοτημάτων, η ελλιπής εικόνα που, κατά τα ανωτέρω διαπιστώθηκε, καθιστά επιβεβλημένη την εξέταση του τρόπου ενημέρωσής του και τον εξορθολογισμό του περιεχομένου του.

80. Σημαντικό πυλώνα της νομοθετικής μεταρρύθμισης αποτελούσε, επιπρόσθετα, και η εισαγωγή ενός νέου πλαισίου ελεγκτικών μηχανισμών, το οποίο επίσης δεν είχε, μέχρι την ολοκλήρωση του ελέγχου, ενεργοποιηθεί. Το παράδοξο, βέβαια, του θέματος έγκειται περισσότερο στο ότι, από τη θέση σε ισχύ του ν. 4182/2013 και εντεύθεν, οι διαχειριστικοί έλεγχοι και δη από όργανα του Υπουργείου Οικονομικών, με αντικείμενο τα κληροδοτήματα του ελέγχου, όχι μόνο δεν ενδυναμώθηκαν, αλλά, αντιθέτως, ήταν εξαιρετικά σπάνιοι και εντελώς μεμονωμένοι.

81. Η διαπίστωση αυτή, σε συνδυασμό με τη μη λειτουργία των προληπτικών και απολογιστικών ελέγχων στην πλειονότητα των κληροδοτημάτων του ελέγχου, επάγεται ως αποτέλεσμα διαχειρίσεις σημαντικής οικονομικής αξίας να

έχουν επί σειρά ετών παραμείνει πλήρως ανέλεγκτες. Η πλήρης δε αδρανοποίηση των διαχειριστικών ελέγχων για τόσο μεγάλο χρονικό διάστημα δεν φαίνεται υπό οιαδήποτε εκδοχή δικαιολογημένη, έστω κι αν δεν υφίσταται, κατά περίπτωση, υπόνοια διαχειριστικών ατασθαλιών. Και τούτο διότι η θεσπιζόμενη με τον νέο νόμο περιοδικότητα ως βάση έχει την τετραετία, ενώ δεν έλειψαν από τον έλεγχο και περιπτώσεις μη κατάρτισης των απαιτούμενων οικονομικών καταστάσεων, που αποτελούν κύρια ασφαλιστική δικλίδα για μία διαφανή και ορθή δημοσιονομική διαχείριση. Η αποτελεσματική παρακολούθηση των κοινωφελών περιουσιών δεν μπορεί, υπό οιαδήποτε εκδοχή, να θεωρηθεί ολοκληρωμένη, αν δεν λειτουργούν επαρκώς οι προβλεπόμενοι ελεγκτικοί μηχανισμοί.

82. Σε επίπεδο δε σχεδιασμού του τρόπου αξιοποίησης των κληροδοτημάτων, η ερμηνεία και αποσαφήνιση της έννοιας των σχεδίων διαχείρισης και αξιοποίησης των κληροδοτημάτων είναι πρώτα και κύρια υποχρέωση του νομοθέτη που εισήγαγε το σχετικό μέτρο, το οποίο φαίνεται να αποσκοπεί στην υιοθέτηση βιώσιμων στρατηγικών από τους φορείς, οι οποίες θα επανεξετάζονται σε βάση περιοδική. Μία εκ των πιθανών εκδοχών περί του αναγκαίου περιεχομένου του, είναι ότι αντικείμενο ενός τέτοιου σχεδίου συνιστά ο σχεδιασμός της διαχείρισης ανά κληροδότημα και όχι αποσπασματικά ανά περιουσιακό στοιχείο. Η μη σύνταξη, πάντως, σχεδίων από την πλειονότητα των φορέων δεν επιτρέπει να εξαχθεί ασφαλές συμπέρασμα ως προς το πόσο διαφορετική θα ήταν η κατάσταση, αν τα σχέδια διαχείρισης είχαν σε καθολικό επίπεδο εκπονηθεί και εφαρμοσθεί, ενώ, σε τελική ανάλυση, κρίσιμο είναι το αν, ενόψει του ότι μέρος των κοινωφελών περιουσιών, μένει αναξιποίητο, διακυβεύεται και σε ποιο βαθμό η εκπλήρωση των ίδιων των κοινωφελών σκοπών.

83. Ως εκ τούτου, ένας σχεδιασμός της διαχείρισης και αξιοποίησης ενός συνόλου περιουσίας, για να είναι ολοκληρωμένος, προϋποθέτει και την αποτίμηση των αποτελεσμάτων που θα επιφέρει η διαχείριση αυτή και δη, εν προκειμένω, σε επίπεδο εκτέλεσης των κοινωφελών σκοπών. Εποπτεία επί των αποτελεσμάτων καθαυτή δεν προβλέπεται από το ισχύον θεσμικό πλαίσιο, παρότι θα απέφερε ενδεχομένως σημαντικά οφέλη στο να αναζητηθούν αφενός μεν οι δυσχέρειες περί την εκπλήρωση των σκοπών, τις οποίες και ανέδειξε ο έλεγχος σε συγκεκριμένη περίοδο αναφοράς, αφετέρου δε και οι λύσεις για την εξομάλυνσή τους, ώστε να μη ματαιώνεται τελικώς η βούληση των ευεργετών.

84. Τα εθνικά κληροδοτήματα αποτελούν δημόσια περιουσία καταλειφθείσα υπέρ της εκπλήρωσης κοινωφελών σκοπών, υπό την εποπτεία του Υπουργού Εθνικής Οικονομίας και Οικονομικών και των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων της Χώρας. Ως εκ τούτου, οι συστάσεις που απορρέουν από τα πορίσματα του διεξαχθέντος θεματικού ελέγχου απευθύνονται, κατά κύριο λόγο, στα Υπουργεία Εθνικής Οικονομίας και Οικονομικών και Εσωτερικών, καθώς επίσης και στο Υπουργείο Παιδείας, Θρησκευμάτων και Αθλητισμού, ως εποπτεύουσα αρχή των φορέων που διαχειρίζονται τα κληροδοτήματα του ελέγχου. Οι συστάσεις αυτές είναι οι ακόλουθες:

Συστάσεις

Σύσταση πρώτη: Πρέπει να ληφθεί μέριμνα για την εξασφάλιση της διαρκούς επικαιροποίησης του Μητρώου Κοινοφελών Περιουσιών, με πλήρη επέκταση της διαλειτουργικότητας των συστημάτων του δημοσίου τομέα, και να αξιολογηθεί το ενδεχόμενο εξορθολογισμού του περιεχομένου του.

Σύσταση δεύτερη: Πρέπει να διασφαλίζεται η διενέργεια διαχειριστικών ελέγχων στα κληροδοτήματα σε βάση περιοδική και να υφίσταται άμεση ανταπόκριση των ελεγκτικών αρχών και των αρχών εποπτείας σε περιπτώσεις που δεν υφίσταται συμμόρφωση προς την υποχρέωση κατάρτισης οικονομικών καταστάσεων από μέρους των φορέων διαχείρισης. Το εύρος και το αντικείμενο των ελέγχων είναι σκόπιμο να διευκρινισθεί, ώστε να εφιστάται η προσοχή των αρχών εποπτείας, που υποδέχονται τις οικονομικές καταστάσεις, στους παράγοντες υψηλού ελεγκτικού κινδύνου και να ενεργοποιούνται, εφόσον συντρέχει περίπτωση, οι αρμόδιοι ελεγκτικοί φορείς.

Σύσταση τρίτη: Η αντίφαση που έχει στην πράξη δημιουργηθεί, με τη νομοθετική πρόβλεψη της έγκρισης των απολογισμών από τις αρχές εποπτείας, η οποία, όμως, προϋποθέτει, κατά τις αρχές εποπτείας, επιβεβαίωση της νομιμότητας του περιεχομένου τους από όργανα που έχουν τη σχετική εξουσία και δυνατότητα, πρέπει να αρθεί, καθώς και να αποσαφηνισθούν και οριοθετηθούν σε θεσμικό επίπεδο οι αρμοδιότητες των εποπτικών και ελεγκτικών αρχών.

Σύσταση τέταρτη: Οι νομοθετικές ρυθμίσεις περί σχεδίων διαχείρισης και αξιοποίησης των κοινοφελών περιουσιών χρήζουν αποσαφηνίσεως και επακριβούς στοχοθεσίας, με τη σύμπραξη φορέων διαχείρισης και αρχών εποπτείας.

Σύσταση πέμπτη: Πρέπει να ενισχυθεί το πλαίσιο παρακολούθησης των κοινοφελών περιουσιών, ώστε να ενσωματωθούν σε αυτό μηχανισμοί αποτίμησης, ανά τακτά διαστήματα, των αποτελεσμάτων από την αξιοποίηση των κληροδοτημάτων, με ενημέρωση θεσμικών οργάνων όπως της Επιτροπής Θεσμών και Διαφάνειας, καθώς και της κοινής γνώμης, για παράδειγμα μέσω της υποβολής ετήσιων εκθέσεων ειδικώς για τη διαχείριση των κληροδοτημάτων και την εκτέλεση των κοινοφελών σκοπών.

Ο έλεγχος διενεργήθηκε από την 1^η Υπηρεσία Επιτρόπου Τομέα Παιδείας, τη 2^η Υπηρεσία Επιτρόπου Τομέα Παιδείας, την Υπηρεσία Επιτρόπου Τομέα Μακεδονίας Θράκης και Τομέα Παιδείας και τις Υπηρεσίες Επιτρόπου Περιφερειακών Ενοτήτων Ρεθύμνης και Ιωαννίνων, υπό τον συντονισμό της Γενικής Συντονίστριας Ελέγχου Γεωργίας Κοντογιάννη και την εποπτεία της Παρέδρου του Ελεγκτικού Συνεδρίου Ειρήνης Λιάσκα. Η Προϊσταμένη Τμήματος Σταματία Μπλάτζιου επιμελήθηκε των στατιστικών αναφορών του ελέγχου.

Η παρούσα έκθεση συντάχθηκε από την Πρόεδρο Ειρήνη Λιάσκα, βάσει των εκθέσεων οριστικών ευρημάτων, που συντάχθηκαν από τις Υπηρεσίες που διενήργησαν τον έλεγχο, υιοθετήθηκε σε σχέδιο κατά την από 30 Σεπτεμβρίου 2025 Συνεδρίαση του Ογδού Τμήματος του Ελεγκτικού Συνεδρίου, συγκροτούμενου από την Πρόεδρο του Ελεγκτικού Συνεδρίου και του Τμήματος Σωτηρία Ντούνη, τις Συμβούλους Θεολογία Γναρδέλλη και Βασιλική Σοφιανού και τους Παρέδρους (με συμβουλευτική ψήφο) Ελένη Νικολάου και Νικόλαο Σπανάκη. Σύμφωνα με το άρθρο 25 παρ. 2 του Κανονισμού Εσωτερικής Λειτουργίας των Υπηρεσιών Διοίκησης και Ελέγχου του Ελεγκτικού Συνεδρίου (Β' 4257/5.8.2025), εγκρίθηκε η διαβίβαση της παρούσας έκθεσης στους Υπουργούς Εθνικής Οικονομίας και Οικονομικών, Εσωτερικών και Παιδείας, Θρησκευμάτων και Αθλητισμού για τις απαντήσεις ή τις αντιρρήσεις τους επί των συστάσεων εντός προθεσμίας ενός (1) μήνα.

Η έκθεση εγκρίθηκε οριστικά, σύμφωνα με το άρθρο 26 του ιδίου ανωτέρω Κανονισμού, κατά την από 13 Νοεμβρίου 2025 Συνεδρίαση του Ογδού Τμήματος του Ελεγκτικού Συνεδρίου, συγκροτούμενου από την Πρόεδρο του Ελεγκτικού Συνεδρίου και του Τμήματος Σωτηρία Ντούνη, τις Συμβούλους Θεολογία Γναρδέλλη και Βασιλική Σοφιανού και τους Παρέδρους (με συμβουλευτική ψήφο) Ελένη Νικολάου και Νικόλαο Σπανάκη.