

ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ ΔΙΑΤΗΡΗΤΕΩΝ ΚΤΙΡΙΩΝ ΚΑΙ ΣΥΝΟΛΩΝ. ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΑ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ ΚΑΙ ΑΝΑΓΚΑΙΕΣ ΑΝΑΔΙΑΡΘΡΩΣΕΙΣ

Συγγραφέας: ΑΛΕΞΑΝΔΡΑ ΒΛΑΝΤΟΥ

Συγγραφέας: ΑΜΑΛΙΑ ΚΟΥΔΟΥΝΗ

1. Εισαγωγή

- Η προστασία της πολιτιστικής κληρονομιάς συνιστά μείζονα συνταγματική και ηθική υποχρέωση, ως εκφράζουσα αισθητικές αξίες του παρελθόντος, παραδόσεις, ιστορικές μνήμες και ως ανεκτίμητη παρακαταθήκη του μέλλοντος. Η νομοθεσία ρυθμίζει τα θέματα της προστασίας και ανάδειξης των διατηρητέων κτιρίων/μνημείων και των παραδοσιακών οικισμών. Καθορίζει επίσης τις υποχρεώσεις των πολιτών για τη συντήρηση, επισκευή, ανακαίνιση των προστατευόμενων ακινήτων ιδιοκτησίας τους, προβλέποντας, ως αντιστάθμισμα, ειδικά κίνητρα διοικητικά και οικονομικά. Στην πράξη, η εφαρμογή του θεσμικού πλαισίου παρουσιάζει μεγάλα προβλήματα και ελλείμματα. Η αλλοίωση της αισθητικής, ιστορικής, πολιτιστικής ταυτότητας του ελληνικού χώρου μαρτυράει την αδυναμία προώθησης αποτελεσματικών πολιτικών προστασίας και διαχείρισης του πολιτιστικού πλούτου.

Σκοπός της εργασίας αυτής είναι η κριτική θεώρηση της πραγματικότητας, η με αντικειμενικότητα αναζήτηση των αιτιών που οδηγούν σ' αυτήν και η διατύπωση προτάσεων για την αναγκαία αλλαγή πορείας.

2. Το ισχύον θεσμικό πλαίσιο προστασίας

2.1. Καταστατικές αρχές

Το Εθνικό Δίκαιο, που άπτεται του πολιτιστικού περιβάλλοντος, εμφορείται από τρεις παράλληλες ροές: το Σύνταγμα, τις Διεθνείς Συμβάσεις και το Κοινοτικό Δίκαιο:

α. Το άρθρο 24 του Συντάγματος προσδίδει στο πολιτιστικό περιβάλλον ειδική (αυξημένη) προστασία. Σύμφωνα με νομολογία του Σ.τ.Ε. (ΣτΕ ολ. 3135/2002 κ.α.) παρέχεται στο διηνεκές *«αυξημένη προστασία του πολιτιστικού περιβάλλοντος, ήτοι των μνημείων και των λοιπών στοιχείων, που προέρχονται από ανθρώπινη δραστηριότητα και συνθέτουν την ιστορική, καλλιτεχνική, τεχνολογική και εν γένει πολιτιστική κληρονομιά της χώρας»*. Κατά το Σύνταγμα (άρθρο 24 παρ. 1 και 6) *« 1.*

Η προστασία του φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος αποτελεί υποχρέωση του Κράτους και δικαίωμα του καθενός. Για τη διαφύλαξή του το Κράτος έχει υποχρέωση να παίρνει ιδιαίτερα προληπτικά ή κατασταλτικά μέτρα στο πλαίσιο της αρχής της αειφορίας ... 4. Τα μνημεία, οι παραδοσιακές περιοχές και τα παραδοσιακά στοιχεία προστατεύονται από το Κράτος. «Νόμος θα ορίσει τα αναγκαία για την πραγματοποίηση της προστασίας αυτής περιοριστικά μέτρα της ιδιοκτησίας, καθώς και τον τρόπο και το είδος της αποζημίωσης των ιδιοκτητών».

β. Η Διεθνής Σύμβαση του Οργανισμού Ηνωμένων Εθνών «Για την προστασία της Παγκόσμιας Πολιτιστικής και Φυσικής Κληρονομιάς» (Παρίσι, Νοέμβριος 1972), όπως κυρώθηκε με το ν. 1126/1981 Α32, θεωρεί ως «πολιτιστική κληρονομιά»: Μνημεία (αρχιτεκτονικά έργα, κατασκευές αρχαιολογικού χαρακτήρα, σπήλαια, σύνολα έργων παγκοσμίου αξίας από απόψεως ιστορίας, τέχνης, ή επιστήμης)´ σύνολα οικοδομημάτων (ομάδες κτιρίων, μεμονωμένων ή ενοτήτων παγκοσμίου αξίας)´ τοπία (έργα του ανθρώπου ή συνδυασμός έργων ανθρώπου και φύσεως παγκοσμίου αξίας από απόψεως ιστορικής, αισθητικής, εθνολογικής και ανθρωπολογικής).

γ. Η Σύμβαση του Συμβουλίου της Ευρώπης «Για την Προστασία της Πολιτιστικής Κληρονομιάς της Ευρώπης» (Γρανάδα, Οκτώβριος 1985), όπως κυρώθηκε με το ν. 2039/1992 Α61, υιοθετεί για την «αρχιτεκτονική κληρονομιά» ορισμό, που περιλαμβάνει και τους τόπους, συναφή με αυτόν της Διεθνούς Σύμβασης του ΟΗΕ.

δ. Οι πολιτικές της Ευρωπαϊκής Ένωσης ασκούν ουσιώδη ρόλο στην εξέλιξη της σκέψης για τη διάσωση της πολιτιστικής κληρονομιάς, παρά το ότι, «ο Πολιτισμός» δεν αποτελεί κοινή Ευρωπαϊκή Πολιτική. Τα κενά των Ιδρυτικών Συνθηκών (καμία αναφορά στον Πολιτισμό) κάλυψε η Συνθήκη του Μάαστριχτ (άρθρο 128)[1] και στη συνέχεια η Συνθήκη της Λισσαβόνας -Μεταρρυθμιστική Συνθήκη-(άρθρα 167 και 107 παραγ.3δ). Σειρά προγραμμάτων, πρωτοβουλιών και χρηματοδοτικών πηγών στοχεύουν στη διασφάλιση της πολιτιστικής ταυτότητας της Ευρώπης.

2.2 Νομοθεσία, αρμοδιότητες

Τα ανωτέρω λειτούργησαν ως καταλύτης για την έκδοση νόμων και κανονιστικών πράξεων που προβλέπουν τις διαδικασίες και εξειδικεύουν τα μέτρα για την προστασία των μνημείων και διατηρητέων συνόλων, καθώς και των τόπων. Πώς όμως οι θεσμικές διατάξεις εφαρμόστηκαν; Ποιά τα αποτελέσματά τους;

Το ισχύον νομικό καθεστώς δεν είναι ενιαίο. Τα διατηρητέα και εν γένει τα πολιτιστικά αγαθά εντάσσονται σε διακριτά θεσμικά πλαίσια, ανάλογα με το φορέα κήρυξής τους, ενώ η συντήρησή τους, κατά κανόνα, καρκινοβατεί. Δύο είναι οι κύριοι φορείς που ασκούν την προστασία, το Υπουργείο Πολιτισμού και Αθλητισμού (ΥΠΠΟΑ) και το Υπουργείο Περιβάλλοντος και Ενέργειας (ΥΠΕΝ). Το ΥΠΕΝ υποκαθίσταται

χωρικά από το Υπουργείο Μακεδονίας- Θράκης και τη Γενική Γραμματεία Αιγαίου και Νησιωτικής Πολιτικής στις περιοχές αρμοδιότητάς τους.

2.2.1. Υπουργείο Πολιτισμού και Αθλητισμού

Οι διατάξεις του ν. 3028/2002 (Α΄153) «Για την προστασία των Αρχαιοτήτων και εν γένει της Πολιτιστικής Κληρονομιάς», εκτός από τα αρχαία μνημεία και τους αρχαιολογικούς χώρους, αναφέρονται και στην προστασία ιστορικών τόπων και νεότερων μνημείων.

α. Ως νεότερα ακίνητα μνημεία νοούνται τα μεταγενέστερα του 1830 πολιτιστικά αγαθά, των οποίων η προστασία επιβάλλεται λόγω της αρχιτεκτονικής, πολεοδομικής, κοινωνικής, εθνολογικής, λαογραφικής, τεχνικής, βιομηχανικής ή εν γένει ιστορικής, καλλιτεχνικής ή επιστημονικής σημασίας τους. Διαχωρίζονται σε προγενέστερα των εκάστοτε τελευταίων 100 ετών και σε εκείνα που ανάγονται στην περίοδο αυτή.

β. Ως ιστορικοί τόποι νοούνται περιοχές/οικισμοί που απετέλεσαν χώρο εξαίρετων ιστορικών ή μυθικών γεγονότων, καθώς και περιοχές με ενδείξεις ύπαρξης μνημείων ή σύνθετων έργων του ανθρώπου και της φύσης, μεταγενέστερων του 1830.

2.2.2. Υπουργείο Περιβάλλοντος και Ενέργειας

Οι διατάξεις αρμοδιότητας του ΥΠΕΝ, κατά πάγια τακτική, περιελήφθησαν στους Γενικούς Οικοδομικούς Κανονισμούς (ΓΟΚ). Αρχικά στο ΓΟΚ του 1973 και πρόσφατα στο Νέο Οικοδομικό Κανονισμό, ν. 4067/2012 (Α΄79), με το άρθρο 6 του οποίου καθορίστηκαν λεπτομερέστερα οι όροι, οι διαδικασίες και τα μέτρα για την «Προστασία αρχιτεκτονικής και φυσικής κληρονομιάς». Με τις διατάξεις αυτές μπορούν να χαρακτηρίζονται:

α. Ως παραδοσιακά, προστατευόμενα σύνολα: οικισμοί ή τμήματα πόλεων ή οικισμών ή αυτοτελή οικιστικά σύνολα εκτός αυτών.

β. Ως ζώνες ιδιαιτέρου κάλλους: χώροι, τόποι, τοπία ή φυσικοί σχηματισμοί που συνοδεύουν ή περιβάλλουν στοιχεία αρχιτεκτονικής κληρονομιάς, όπως και αυτοτελείς σχηματισμοί φυσικού ή ανθρωπογενούς χαρακτήρα, εντός ή εκτός οικισμών.

γ. Ως διατηρητέα: μεμονωμένα κτίρια ή τμήματα ή συγκροτήματα κτιρίων, στοιχεία του φυσικού ή και ανθρωπογενούς περιβάλλοντος (αυλές, κήποι, θυρώματα, κρήνες) και μεμονωμένα στοιχεία πολεοδομικού εξοπλισμού (πλατείες, λιθόστρωτα, γέφυρες, εντός ή εκτός οικισμών).

δ. Ως διατηρητέα: η χρήση ακινήτου και το τυχόν όνομα με το οποίο αυτή συνδέθηκε με το διατηρητέο χαρακτήρα της, ιστορικό, λαογραφικό ή άλλο.

Τη νομοθεσία που απορρέει από τους ΓΟΚ συμπληρώνει η νομοθεσία για τον πολεοδομικό σχεδιασμό, αρχής γενομένης από το ν. 1337/1983 (Α΄33), έως τον πρόσφατο ν. 4269/2014 (Α΄142). Επίσης δύο Π.Δ-το από 19.10.1978 (Δ΄594) και το από 28.4.1988 (Α΄317) περιέχουν ρυθμίσεις για το χαρακτηρισμό, τους όρους και περιορισμούς δόμησης των οικοπέδων εντός παραδοσιακών οικισμών, καθώς και για τη διατήρηση, επισκευή ή ανακατασκευή διατηρητέων κτιρίων, αντίστοιχα.

2.3. Διαδικασίες, Συναρμοδιότητες , Επικαλύψεις

Οι διαδικασίες που προβλέπονται για τους χαρακτηρισμούς ή την έγκριση μελετών επεμβάσεων, προσθηκών, ανακατασκευής διατηρητέων είναι διαφορετικές στους δύο (πρακτικά τέσσερις) φορείς.

Πλήθος επί μέρους διατάξεων (δημοσιοποίηση αιτιολογικών εκθέσεων των αρμοδίων υπηρεσιών κεντρικών και περιφερειακών, διατύπωση αντιρρήσεων εκ μέρους των ιδιοκτητών, γνωμοδοτήσεις Συμβουλίων κεντρικών ή και περιφερειακών, δήμων, ή άλλων εμπλεκόμενων φορέων) καθιστούν την έκδοση κάθε τελικής πράξης (Π.Δ. ή Υπουργική Απόφαση κατά περίπτωση) χρονικά και οικονομικά επώδυνη.

Οι επικαλύψεις των αρμοδιοτήτων οδηγούν συχνά στη «διπλή προστασία» κτιρίων, ενώ παραδοσιακοί οικισμοί τυχαίνει να βρίσκονται σε περιοχές που «ελέγχονται» και βάσει των διατάξεων του Ν. 3028/2002 ως αρχαιολογικοί χώροι/ζώνες ή ιστορικοί τόποι. Για την οποιαδήποτε επέμβαση στα κτίρια αυτά ή τη δόμηση στις προστατευόμενες περιοχές τηρούνται, ανεξάρτητα, οι διαδικασίες έγκρισης των δύο Υπουργείων. Εκδίδονται δύο χωριστές Αποφάσεις ή ένα κοινό Π.Δ με πρόταση των δύο Υπουργών. Το δαιδαλώδες των επάλληλων διαδικασιών εντείνει στο έπακρο τη γραφειοκρατία και τις καθυστερήσεις, με ό,τι αυτό συνεπάγεται στην ταλαιπωρία των πολιτών, στην προστασία και ανάδειξη του προστατευόμενου αγαθού. Συχνά δε, ανακύπτουν αντιθέσεις μεταξύ των απόψεων των υπηρεσιών, που μπορεί να αποβούν «μοιραίες» για την τύχη του αντικειμένου προστασίας, δεδομένης της έλλειψης κοινά αποδεκτών επιστημονικών, αντικειμενικών κριτηρίων.

Τα ανωτέρω αποτελούν παγιωμένη κατάσταση που η Πολιτεία τη δέχεται και τη συντηρεί. Χαρακτηριστικό ότι κανένα σοβαρό βήμα αξιοποίησης των δυνατοτήτων που υπάρχουν στους νόμους 3028/2002 και 4067/2012 δεν έγινε, όπως και καμία προσπάθεια εκλογίκευσης με τους νέους οργανισμούς των υπουργείων.

3. Οι βαρύνουσες τους ιδιοκτήτες υποχρεώσεις και τα παρεχόμενα κίνητρα

3.1. Υποχρεώσεις των ιδιοκτητών διατηρητέων κτιρίων

Με το κατά ΥΠΕΝ καθεστώς οι ιδιοκτήτες διατηρητέων οφείλουν να τα συντηρούν και να τα ανασκευάζουν στην αρχική τους μορφή σε περίπτωση καταστροφής, ακόμα και αν αυτή επέλθει από λόγους ανωτέρας βίας. Αν παραλείψουν την υποχρέωσή τους, τις εργασίες και το κόστος μπορούν να αναλάβουν οι δήμοι ή το δημόσιο, καταλογίζοντας τη δαπάνη στους υποχρέους. Το αυτό ισχύει για τα κρινόμενα ως επικινδύνως ετοιμόρροπα, καθώς και για τα όμορα ακίνητα που εντάσσονται σε καθεστώς περιορισμών για λόγους προστασίας και ανάδειξης των διατηρητέων. Κατ' εξαίρεση, με βάση το ν. 1337/1983, τις εργασίες ανακατασκευής και το κόστος μπορεί να αναλάβει το ΥΠΕΝ, εάν ο ιδιοκτήτης βρίσκεται σε αποδεδειγμένη οικονομική αδυναμία και η ζημιά δεν οφείλεται σε υπαιτιότητά του. Ανάλογες υποχρεώσεις βαρύνουν τους ιδιοκτήτες με το κατά ΥΠΠΟΑ καθεστώς. Σε αντίθεση με το ΥΠΕΝ, επείγουσες εργασίες προστασίας ετοιμόρροπων ακινήτων γίνονται με μέριμνα και δαπάνη του ΥΠΠΟΑ. Αν το κτίριο κριθεί κατεδαφιστέο, είναι δυνατόν στη θέση του να ανεγερθεί νέο με τον ίδιο όγκο και την ίδια ωφέλιμη επιφάνεια. Διαδικασίες καταβολής αποζημίωσης στους ιδιοκτήτες προβλέπονται σε περίπτωση «προσωρινής στέρησης της κατά προορισμό χρήσης του ακινήτου» ή σε περίπτωση «ουσιώδους οριστικού περιορισμού».

3.2. Κίνητρα

Σε αντιστάθμισμα των ανωτέρω τα συναρμόδια Υπουργεία θέσπισαν ειδικά κίνητρα οικονομικής και διοικητικής φύσεως, όπως :

α. Δάνεια χαμηλότοκα και μακροπρόθεσμα για επισκευή και αποκατάσταση διατηρητέων που προορίζονται για κατοικία ή επαγγελματική στέγη.

β. Δυνατότητα χρηματοδότησης, από το Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων, μελετών επισκευής και αποκατάστασης διατηρητέων που πραγματοποιούνται από τοπικές υπηρεσίες, κατόπιν διαγωνισμού, καθώς και εργασιών αποκατάστασης κτιρίων και διαμόρφωσης ελευθέρων χώρων σε υποβαθμισμένες περιοχές.

γ. Φορολογικές ελαφρύνσεις στις μεταβιβάσεις ακινήτων λόγω κληρονομιάς ή δωρεάς και εξαίρεση των μισθώσεων διατηρητέων από το καθεστώς των επαγγελματικών μισθώσεων.

δ. Υπαγωγή στον Αναπτυξιακό Νόμο προστατευόμενων κτιρίων που διασκευάζονται σε ξενώνες, εργαστήρια παραγωγής παραδοσιακών προϊόντων ή χειροτεχνημάτων.

ε. Στεγαστική συνδρομή, με πιστωτικές διευκολύνσεις, σε παραδοσιακά κτίρια που πλήττονται από σεισμούς.

στ. Μεταφορά του τυχόν εναπομείναντος συντελεστή δόμησης (σ.δ.) του γηπέδου όπου το διατηρητέο.

ζ. Ειδική Ρύθμιση για προσθήκη ή ανέγερση νέου κτιρίου στο γήπεδο του διατηρητέου, εντός του ισχύοντος σ.δ., με ειδικούς όρους και περιορισμούς, κατά παρέκκλιση των ισχύοντων, υπό την προϋπόθεση ότι δεν παραβλάπεται το διατηρητέο. Χορήγηση παρέκκλισης στο ποσοστό κάλυψης για προσθήκη ηλεκτρομηχανολογικού εξοπλισμού.

η. Μη ρυμοτόμηση των διατηρητέων, σε περίπτωση που το εγκεκριμένο σχέδιο τα ρυμοτομεί, χωρίς υποχρέωση τροποποίησης του σχεδίου. Επιτρεπτή είναι ακόμα και η μείωση της επιφάνειας των κοινοχρήστων χώρων εγκεκριμένου σχεδίου, προκειμένου να διατηρηθεί και αναδειχθεί ο παραδοσιακός ιστός και η ιδιαίτερη φυσιογνωμία του οικισμού. Παράλληλα:

θ. Ειδικές διατάξεις, που έχουν επιβληθεί για την προστασία του παραδοσιακού χαρακτήρα και της ιδιαίτερης φυσιογνωμίας των κτιρίων και των οικισμών, κατισχύουν κάθε άλλης διάταξης.

4. Αποτελεσματικότητα των κινήτρων. Προβλήματα / Αντικίνητρα

Στην πράξη η εφαρμογή των κινήτρων απέτυχε. Η πολιτιστική αξία των διατηρητέων αποτελεί αγαθό για το σύνολο της χώρας, οι ιδιοκτήτες όμως επωμίζονται το κύριο βάρος των δαπανών συντήρησης, επισκευής, ανακατασκευής εργασιών εξειδικευμένων που απαιτούν ειδικές μελέτες και υψηλό κόστος. Το άλλοθι της τρέχουσας οικονομικής κρίσης δεν πείθει, γιατί η κατάσταση ήταν εξίσου προβληματική και προ της κρίσης. Η Πολιτεία αναγνώρισε το ιδεολογικό και ηθικό, όχι όμως και το οικονομικό ενδιαφέρον των κλάδων του πολιτισμού. Η εικόνα φθοράς και εγκατάλειψης πολύτιμων στοιχείων αισθητικής και συλλογικής μνήμης, επιβεβαιώνει, ως μάρτυρας, την αδυναμία της Πολιτείας να ασκήσει αποτελεσματική πολιτική εκπλήρωσης των Συνταγματικών της υποχρεώσεων.

Με εξαίρεση ειδικές περιπτώσεις δημόσιας χρηματοδότησης για την ανάδειξη ιστορικών οικιστικών συνόλων (π.χ. Πλάκα), οι χρηματοδοτήσεις από το Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων ξεχάστηκαν. Τα επιδοτούμενα δάνεια χορηγούνται πλέον μόνο για χρήση κατοικίας, ενώ το ανώτατο χρηματικό ποσό περιορίστηκε σταδιακά, απαξιώνοντας την όποια οικονομική στήριξη το ίδιο και οι φορολογικές ελαφρύνσεις, σήμερα ανύπαρκτες.

Η μεταφορά σ.δ. λειτούργησε θετικά, για μια δεκαετία από την ψήφιση του ν. 880/1979 (Α΄58). Με την κήρυξη του νόμου ως αντισυνταγματικού η διαδικασία πάγωσε και ο νεώτερος ν. 3044/2002 (Α΄197) παραμένει ανενεργός. Τίτλος μεταφοράς σ.δ. χορηγείται, εφόσον ζητηθεί, αλλά για ποιό σκοπό; Η χορήγηση δεν είναι ανέξοδη για τον αιτούντα, ενώ η υλοποίηση του τίτλου παραμένει ανέφικτη.

Οι Ειδικές Ρυθμίσεις δίνουν μια κάποια διέξοδο στη συντήρηση και ανάδειξη των διατηρητέων. Το βάρος όμως των διαδικασιών, οι εξειδικευμένες μελέτες και το υψηλό κόστος δρουν απαγορευτικά. Χαρακτηριστικό το γεγονός ότι δεν έλειψαν οι περιπτώσεις ατυχών επεμβάσεων, ενώ επιτυχή δείγματα είδαν το φως σε κτίρια εκμεταλλεύσιμα από χρηματοοικονομικούς οργανισμούς, εταιρείες κ.λπ.

Αν στα «κατ' επίφαση» διοικητικά και οικονομικά κίνητρα προστεθούν τα προβλήματα λειτουργικής και διοικητικής φύσεως, το φάσμα των αντικινήτρων διευρύνεται.

5. Από την εγκατάλειψη στην αναβίωση και επανάχρηση/Προτάσεις

5.1. Γενικές διαπιστώσεις

Στη χώρα μας, όλα δείχνουν πως τίποτα δεν είναι πιο εύκολο από την προστασία, βάση απαγορεύσεων και μεταβίβασης ευθυνών σε τρίτους και τίποτα πιο δύσκολο από την αναβίωση, μέσα από μια ρεαλιστική θεώρηση της πραγματικότητας, με αφομοίωση των στοιχείων της παράδοσης. Η ανάδειξη του παραδοσιακού κελύφους που φθίνει και η ένταξή του στη ζωή που το περικλείει προϋποθέτει αλλαγή αντίληψης, ριζικές οργανωτικές και διοικητικές αναδιαρθρώσεις, αξιοποίηση κάθε δυνατού μέσου εξεύρεσης πόρων και επαναξιολόγηση κατανομής πόρων.

Ειδικότερα απαιτούνται:

5.2. Θεσμική και Διοικητική αναδιάρθρωση

5.2.1. Επιλέξιμα σχήματα και δομές

Ως ενδειγμένη πρόταση κρίνεται η ανάληψη των αρμοδιοτήτων προστασίας των νεοτέρων (μετά το 1830) μνημείων από ένα και μόνο Υπουργείο, με αναδιάρθρωση του θεσμικού πλαισίου και αναδιοργάνωση των αρμοδιοτήτων όλων των εμπλεκόμενων φορέων. Ενίσχυση του υπουργείου αυτού (κεντρικά και περιφερειακά) με εξειδικευμένο προσωπικό, ικανό να ανταποκριθεί στις απαιτήσεις του έργου, κατά το πρότυπο της Δ/σης Αρχιτεκτονικής και Πολιτιστικής Κληρονομιάς -DAPA- του Γαλλικού Υπουργείου «Πολιτισμού» ή DAPA ασκεί ευρείες αρμοδιότητες σε όλο το

φάσμα διαχείρισης υλικών και άυλων πολιτιστικών αγαθών, περιλαμβανομένου του τοπίου[2]. Θα μπορούσε αντ' αυτού να εξετασθεί η ίδρυση φορέα (ΝΠΔΔ ή ΝΠΙΔ) που θα ασκεί τις αρμοδιότητες, συνεργαζόμενος με το υπεύθυνο Υπουργείο και θα ασκεί καθοριστικό ρόλο συμβούλου στη διαμόρφωση της δέουσας πολιτικής, κατά το πρότυπο του English Heritage του Ηνωμένου Βασιλείου Όργανισμού αποκεντρωμένου, αρμόδιου και για το τοπίο, που, μεταξύ άλλων, ασκεί έλεγχο, καταγράφει το πολιτιστικό απόθεμα που απειλείται λόγω αμέλειας, περιβαλλοντικών καταστροφών, ή καταστροφικών επεμβάσεων και παρέχει κατευθύνσεις στις τοπικές αρχές για τις αναγκαίες δράσεις. Στόχος «*Bring the story of England to life*» [3]. Μια τέτοια ριζική μεταρρύθμιση, απαιτεί ωριμότητα και σταθερά βήματα, χωρίς κλυδωνισμούς και παλινδρομήσεις.

Μεταβατικά, μέχρις ότου η παραπάνω μεταρρύθμιση γίνει «ορατός, επιτεύξιμος στόχος», θα ήταν δυνατόν να διατηρηθεί η συναρμοδιότητα των δύο Υπουργείων, υπό την αναγκαία προϋπόθεση να ληφθούν οργανωτικά και θεσμικά μέτρα, που θα βελτιώσουν σημαντικά την υφιστάμενη κατάσταση, όπως :

α. Υιοθετείται η αρχή κήρυξης, ως διατηρητέου κτιρίου της νεότερης πολιτιστικής κληρονομιάς (μετά το 1830) από έναν και μόνο φορέα, με αυτεπάγγελτη ακύρωση/κατάργηση τυχόν άλλης πράξης.

β. Οριοθετείται με σαφήνεια, χωρίς εξαιρέσεις ή παρεκκλίσεις, το περιεχόμενο αρμοδιοτήτων εκάστου φορέα, προς αποφυγή επικαλύψεων. Αποκλείονται έτσι οι «διπλές διαδικασίες» και εξοικονομείται χρόνος και ανθρώπινοι πόροι για την προώθηση δράσεων συμπληρωματικών και όχι ανταγωνιστικών.

γ. Υιοθετούνται κοινές αρχές και κριτήρια, για την αξιολόγηση και ταξινόμηση των προς κήρυξη κτιρίων.

5.2.2. Γενικές οργανωτικές και θεσμικές παρεμβάσεις

Ανεξάρτητα από το σχήμα που θα επιλεγεί-άμεσο ή μεταβατικό-απαιτούνται ευρείας κλίμακας οργανωτικές και θεσμικές παρεμβάσεις. Ειδικότερα:

α. Αναθέωση της νομοθεσίας. Υιοθέτηση ενός και μόνο ενιαίου θεσμικού πλαισίου, που θα ορίσει κανόνες για τη σαφή διάκριση των αρμοδιοτήτων, την αποτελεσματικότερη δομή και λειτουργία των υπηρεσιών, την απλοποίηση και επιτάχυνση των διαδικασιών. Επίσης την εισαγωγή των συνεργιών εκείνων που θα βοηθήσουν στη μεθοδολογία «αναγνώρισης/αξιολόγησης» του κτιριακού πλούτου, με ενιαία κριτήρια, παρέχοντας ασφάλεια δικαίου, αξιοπιστία, διευκόλυνση του έργου της διοίκησης, δικαιότερη επιβολή περιορισμών και κατανομή χρηματοδοτικών πόρων, αλλά και συναίνεση της κοινωνίας. Ειδική μέριμνα πρέπει να ληφθεί για τα

εγκαταλελειμμένα κτίρια «σε σχολάζουσα κατάσταση» με εμπλουτισμό νέων χρήσεων σε υποβαθμισμένες περιοχές (παλιές αγορές, βιοτεχνικές ή εμπορικές ζώνες) και αναζήτηση νέων χρηστών/επενδυτών.

β. Καθιέρωση σε κεντρικό και περιφερειακό επίπεδο, «κοινών» γνωμοδοτικών οργάνων για την εξέταση των «διπλοκηρυγμένων» διατηρητέων/μνημείων και για τις επεμβάσεις σε περιοχές όπου υπάρχει «διπλή» προστασία.

γ. Εξειδίκευση σημαντικών θεμάτων που προβλέπονται από την ανενεργό έως σήμερα νομοθεσία, όπως:

γ.1. Κατηγοριοποίηση, ως προς το βαθμό προστασίας, των οικισμών, των κτιρίων και λοιπών κατασκευών και κριτήρια αξιολόγησης για την υπαγωγή στις κατηγορίες. Η Ελλάδα είναι ίσως η μόνη χώρα της Ευρώπης στην οποία η ταξινόμηση των αξιόλογων κτιρίων, ανάλογα με την αξία και την κατάσταση φθοράς τους, είναι ανύπαρκτη.

γ.2. Θέσπιση γενικών αρχών και κατευθύνσεων ως προς τις δυνατότητες επέμβασης επί των διατηρητέων, τις επιτρεπόμενες χρήσεις και τη λειτουργία των μνημείων, όπως και των κτιρίων που βρίσκονται στις ζώνες προστασίας τους. Προϋπόθεση ο σεβασμός στη διαφορετικότητα, την ιδιαιτερότητα και τα μοναδικά χαρακτηριστικά του προστατευόμενου ακινήτου.

γ.3. Ανασυγκρότηση και βελτίωση των υφιστάμενων ψηφιακών υποδομών των Υπουργείων για τα κηρυγμένα μνημεία/διατηρητέα κτίρια και τους παραδοσιακούς οικισμούς, με δυνατότητα εξέλιξης και επικαιροποίησης των δεδομένων. Ηλεκτρονική καταγραφή και ταξινόμηση σε ενιαίο Εθνικό Μητρώο.

γ.4. Εξειδίκευση και προώθηση μέτρων και μέσων για τον έλεγχο και την παρακολούθηση των αποτελεσμάτων εφαρμογής. Αν ο έλεγχος και η παρακολούθηση παραμείνουν στα χαρτιά, η καταστρατήγηση των διατάξεων θα κυριαρχήσει, ανεξάρτητα από την πρόβλεψη ποινικών ή διοικητικών κυρώσεων.

5.3. Κίνητρα

5.3.1. Διοικητικά κίνητρα

α. Ολοκλήρωση και εφαρμογή του θεσμικού πλαισίου ΜΣΔ, με συμμόρφωση σε ό,τι το Σ.τ.Ε έκρινε αντισυνταγματικό. Τυχόν επανάληψη λαθών του παρελθόντος θα αποβεί καταστροφική για πολιτεία και πολίτες. Απαλλαγή των τίτλων ΜΣΔ από το Φόρο Ακίνητης Περιουσίας, όπως ισχύει.

β. Εξορθολογισμός του θεσμού των Ειδικών Ρυθμίσεων. Διεθνώς ακολουθούνται πρακτικές προσαρτήσεις που στοχεύουν στην ανάδειξη των στοιχείων του πολιτιστικού αποθέματος με ένταξή τους στον ιστό της πόλης και επανάχρηση. Στη χώρα μας, οι αποκλίσεις απόψεων που υπάρχουν, ως προς τη μεθοδολογία, τα όρια, το είδος τυχόν δυνατών επεμβάσεων ή προσθηκών σε διατηρητέα, μπορούν να διευθετηθούν, μέσα από γόνιμο διάλογο επιστημονικών φορέων και διοίκησης. Τότε μόνο θα καταστεί εφικτή η κοινή αποδοχή και η καταγραφή των όρων, προϋποθέσεων και γενικών αρχών των δυνατών επεμβάσεων και χρήσεων, κατά κατηγορίες, σε αντιστοιχία με την ταξινόμηση των διατηρητέων. Ζητούμενο είναι η αρμονική συνύπαρξη και συνοχή της αρχιτεκτονικής έκφρασης παρελθόντος και παρόντος, ώστε αξιοποιώντας στοιχεία του εκσυγχρονισμού να αναδειχθεί η πολιτιστική κληρονομιά εντεταγμένη λειτουργικά στην καθημερινότητα της ζωής.

5.3.2. Οικονομικά κίνητρα

Η διατύπωση πρότασης παροχής οικονομικών κινήτρων φαντάζει άτοπη ή και ουτοπική στην τρέχουσα επικαιρότητα. Ωστόσο μπορούν να αναζητηθούν ενισχύσεις που δεν φορτίζουν το δημόσιο, ενώ το ζήτημα δεν αφορά μόνον το παρόν, αλλά και το μέλλον. Απαιτείται αναζήτηση λύσεων άμεσα, μεσοπρόθεσμα και μακροπρόθεσμα, μέσα στα όρια και στο μέτρο που οι εκάστοτε συνθήκες το επιτρέπουν. Ειδικότερα:

α. Επανακαθορισμός του ύψους επιδοτούμενων δανείων και κλιμάκωση ανάλογα με την οικονομική κατάσταση του ιδιοκτήτη, τη σημασία του διατηρητέου, το βαθμό επικινδυνότητάς του και το κόστος των επεμβάσεων.

β. Ενεργοποίηση/βελτίωση των διατάξεων χρηματοδότησης επισκευής διατηρητέων από το ΕΣΠΑ, με κλιμάκωση του ύψους χρηματοδότησης με τα ίδια, όπως παραπάνω κριτήρια.

γ. Χρηματοδότηση δράσεων από το Πράσινο Ταμείο (ΠΤ), σκοπός του οποίου είναι η σχεδίαση και υλοποίηση χρηματοδοτικών Προγραμμάτων (ΧΠ) προς όφελος του φυσικού και οικιστικού περιβάλλοντος. Στις προτεραιότητες των ΧΠ εντάσσεται η απόκτηση και διαμόρφωση κοινοχρήστων χώρων και διατηρητέων κτιρίων, μέσω απαλλοτρίωσης ή εξαγοράς. Δυνητικοί δικαιούχοι ορίζονται οι Ο.Τ.Α. Α΄ και Β΄ βαθμού και Ν.Π.Δ.Δ.

δ. Μείωση των δημοτικών τελών, έκπτωση των δαπανών επισκευής των διατηρητέων από το οικονομικό εισόδημα του ιδιοκτήτη, με συνεκτίμηση πάντα των οικονομικών δυνατοτήτων του, τη σημασία και την κατάσταση του διατηρητέου.

ε. Επαναφορά του μειωμένου συντελεστή 0,6% για τον υπολογισμό της αντικειμενικής αξίας των διατηρητέων.

στ. Μείωση ΦΠΑ κάθε εργασίας επισκευής/επέμβασης σε διατηρητέο. Αναγκαίο να αξιοποιηθούν στο έπακρο όλες οι προβλεπόμενες από το κοινοτικό δίκαιο δυνατότητες. Η οδηγία 2006/112/EK, όπως ενσωματώθηκε με το ν. 4286/2014 (Α΄194), επιτρέπει στα κράτη μέλη να εφαρμόζουν έναν ή δύο μειωμένους συντελεστές για παροχές υπηρεσιών, όπως *«η παράδοση, ανέγερση, ανακαίνιση και μετατροπή κατοικιών στο πλαίσιο κοινωνικής πολιτικής»*. Στη χώρα μας, για τις επισκευές των εν γένει *«παλαιών ιδιωτικών κτιρίων»* εφαρμόστηκε μειωμένος συντελεστής, χωρίς κριτήρια παλαιότητας ή συνεκτίμησης παραδοσιακού χαρακτήρα. Θα ήταν εφικτό, με περιορισμό του πεδίου εφαρμογής μόνο για τα παραδοσιακά κτίρια, να ισχύσει υπερμειωμένος ΦΠΑ, χωρίς επιπτώσεις σε στρεβλώσεις ανταγωνισμού στο επίπεδο Ε.Ε. και στα φορολογικά έσοδα της χώρας. Σημειωτέον ότι η συμβολή στην απασχόληση και η προστασία των πολιτιστικών και καλλιτεχνικών αγαθών εντάσσονται στους σκοπούς της οδηγίας, ενώ *«Για την καταπολέμηση της ανεργίας...»* μπορεί να δοθεί στα κράτη μέλη δυνατότητα εφαρμογής μειωμένου ΦΠΑ στις υπηρεσίες υψηλής έντασης εργασίας. Είναι δυνατόν συνεπώς να διαπραγματευτούμε με τους εταίρους μας ένα ευνοϊκότερο καθεστώς για τα κηρυγμένα κτίρια, με επιχείρημα την πολιτιστική τους αξία και τη συμβολή του μέτρου στη δημιουργία θέσεων απασχόλησης. Πέραν αυτών στις δυνάμενες, κατά την οδηγία, να απαλλαγούν από το ΦΠΑ δραστηριότητες εντάσσονται και *«ορισμένες παροχές υπηρεσιών πολιτιστικού χαρακτήρα... που πραγματοποιούνται από οργανισμούς δημοσίου δικαίου ή άλλους οργανισμούς πολιτιστικού χαρακτήρα αναγνωρισμένους από το κράτος μέλος»*[4]. Καμία αναφορά στις δυνατότητες αυτές δεν επιχειρήθηκε κατά τη μεταφορά της οδηγίας στο Εθνικό Δίκαιο.

ζ. Εκλογίκευση της φορολογίας των διατηρητέων ως ακίνητης περιουσίας. Σε άλλες χώρες δεν υπάρχει ιδιαίτερη φορολογική μεταχείριση των διατηρητέων. Οι δημόσιες παρεμβάσεις είναι άμεσες και δεν επαφίενται απλώς σε περιορισμούς και παροχή κινήτρων. Στο εθνικό μας δίκαιο οι φορολογικές απαλλαγές, ως κίνητρα, περιθωριοποιήθηκαν σε επίπεδο εφαρμογής. Ασαφείς και αδόκιμες ρυθμίσεις, τόσο με το ν. 4223/2013 (Α΄287) (ΕΝΦΙΑ), όσο και το ν. 4286/2014 (Α΄194), ανάρρεσαν την όποια καλή πρόθεση του νομοθέτη. Σήμερα βιώνουμε την επί τα χείρω πορεία, αφού όλα τα ανωτέρω έπαυσαν να ισχύουν.

η. Θέσπιση επενδυτικών κινήτρων για την ανάληψη του κόστους επισκευής και συντήρησης διατηρητέων από ιδιώτες/ επενδυτές που θα τα εκμεταλλευτούν για συνάδουσα χρήση. Στην κατεύθυνση αυτή παρέχονται ευκαιρίες από προγράμματα της Ε.Ε., όπως το χρηματοδοτικό μέσον *«Jessica»* που επιτρέπει την αξιοποίηση υφιστάμενων επιχορηγήσεων των διαρθρωτικών ταμείων (μέσω των Διαχειριστικών Αρχών) για την προώθηση βιώσιμων επενδύσεων στις αστικές περιοχές [5]. Στις επιλέξιμες δράσεις εντάσσονται *«σχέδια στους τομείς ιστορικής και πολιτιστικής κληρονομιάς για τουρισμό ή άλλες αειφόρες χρήσεις»*. Στις τρέχουσες συνθήκες το πρόγραμμα είναι ιδιαίτερα επωφελές, δεδομένου ότι είναι ευέλικτο,

ενεργοποιείται μέσω των Ταμείων Αστικής Ανάπτυξης (συμπράξεις ιδιωτικού και δημόσιου τομέα) χωρίς να απαιτούνται κρατικές εγγυήσεις για την παροχή δανείων. Συνεπώς χωρίς επίπτωση στη δημοσιονομική θέση και το δημόσιο χρέος της χώρας.

6. Προστασία πολιτιστικής κληρονομιάς και ανάπτυξη/Παράλληλες αναγκαίες πολιτικές

Η συνεισφορά του πολιτιστικού πλούτου στην οικονομική και κοινωνική ανάπτυξη ενός τόπου αναγνωρίζεται διεθνώς και συνδέεται με την εφαρμογή πολιτικών και δράσεων που ενισχύουν την πολιτιστική ταυτότητα του τόπου, τα ανταγωνιστικά του πλεονεκτήματα σε σχέση με άλλους τόπους και την ευαισθητοποίηση των κατοίκων έναντι των αγαθών που κληρονόμησαν. Στην Ελλάδα μια τέτοια προσέγγιση ελάχιστα έχει καλλιεργηθεί. Η προώθηση πολιτικών που μπορούν να στηρίξουν την προστασία της πολιτιστικής κληρονομιάς και ταυτόχρονα την ανάπτυξη παραμένει ανεπαρκής, επιφανειακή ή ευκαιριακή. Ως τέτοιες πολιτικές καταγράφονται:

6.1. Πολιτιστικός τουρισμός

Αν άξονας του πολιτιστικού τουρισμού είναι το ενδιαφέρον, η αγάπη για την ιστορία, την τέχνη, τις παραδόσεις, το φυσικό περιβάλλον, η Ελλάδα διαθέτει ευρείες προς τούτο δυνατότητες. Το συγκριτικό πλεονέκτημα συνύπαρξης φύσης-πολιτισμού, πρέπει να αξιοποιηθεί τα μέγιστα, με την άσκηση της δέουσας πολιτικής πολιτιστικού τουρισμού. Η ανάδειξη παραδοσιακών περιοχών, ο εντοπισμός νέων αγορών- στόχων και η εκπόνηση σχεδίου marketing για την προβολή δράσεων θα ανοίξουν ευκαιρίες προσέλκυσης νέων επενδυτών, επισκεπτών και κατοίκων[6]. Τέτοια μέτρα συνιστούν παράγοντα οικονομικής ανάπτυξης, στο βαθμό που επηρεάζουν άλλους παραγωγικούς τομείς, στηρίζουν την ακτινοβολία της χώρας, αυξάνουν την επισκεψιμότητα και προσφέρουν θέσεις εργασίας, αντισταθμίζοντας τους διατιθέμενους κρατικούς πόρους. Ειδικά σε συνθήκες δημοσιονομικής στενότητας, η Πολιτεία θα πρέπει να σταθμίσει τη συνεισφορά της πολιτιστικής κληρονομιάς στον τουρισμό και κατ' επέκταση στην εθνική οικονομία και να επενδύσει σ' αυτήν.

6.2. Πολιτιστική κληρονομιά και εκπαίδευση

Αναγκαία κρίνεται η ένταξη των πολιτιστικών αξιών (υλικών και άυλων, κινητών και ακίνητων) στον εκπαιδευτικό τομέα. Η εκπαίδευση είναι αυτή που θα διαμορφώσει μια κοινωνία υπεύθυνη, που σέβεται τις παραδόσεις και τα πολιτιστικά της αγαθά και ταυτίζεται με αυτά. Από ετών έχει ξεκινήσει αξιόλογη προσπάθεια ευαισθητοποίησης των μαθητών σε θέματα περιβαλλοντικής προστασίας. Μπορεί η προσπάθεια να ανοιχτεί και στο πολιτιστικό περιβάλλον, όχι ευκαιριακά ή αποσπασματικά (π.χ τυχόν

επισκέψεις σε μουσεία), αλλά με σύστημα και οργάνωση. Μια τέτοια δράση ελάχιστα θα επιβαρύνει το δημόσιο, ενώ θα αγκαλιάσει το σύνολο της κοινωνίας μεσοπρόθεσμα και μακροπρόθεσμα.

7. Συμπεράσματα

Η Ελλάδα στερείται μιας ολοκληρωμένης, αποτελεσματικής πολιτικής για την διαχείριση, προστασία και ανάδειξη των διατηρητέων κτιρίων/μνημείων, παραδοσιακών οικισμών, ιστορικών τόπων. Η συμμετοχή της Πολιτείας στο σύνολο του πολιτικού, κοινωνικού, οικονομικού κόστους που συνεπάγεται η διαχείριση του πολιτιστικού αποθέματος είναι εξαιρετικά αδύναμη. Απαιτούνται οργανωτικές και διοικητικές αναδιαρθρώσεις και μακρόπνοος σχεδιασμός για την προώθηση μέτρων και δράσεων, όχι με κοντόφθαλμη δημοσιονομική λογική, αλλά προσβλέποντας, πέραν από τα ιδεολογικά, στα οικονομικά οφέλη των κλάδων του πολιτισμού. Απαιτείται κυρίως Πολιτική βούληση σε σταθερή και μακροχρόνια βάση, καθώς και σοβαρή διοικητική ενασχόληση και επιστημονική έρευνα, ώστε να υιοθετηθούν νέες ενιαίες αρχές και κατευθύνσεις, στο πλαίσιο της αειφόρου ανάπτυξης κάθε τόπου. Για την εξεύρεση οικονομικών πόρων υπάρχουν πηγές και δυνατότητες, τόσο από το κοινοτικό όσο και το εθνικό δίκαιο, που παραμένουν ανεκμετάλλευτες. Οφείλουμε να τις αξιοποιήσουμε και να αντλήσουμε εμπειρία από τις ασκούμενες στην Ευρώπη πολιτικές. Ο πολιτιστικός πλούτος αποτελεί παρακαταθήκη για το μέλλον και την υγιή ανάπτυξη της χώρας. Η διεθνής εμπειρία δείχνει πως τα οφέλη επένδυσης σ' αυτόν όχι απλώς δεν αποτελούν πολυτέλεια, αλλά είναι ιδιαίτερα ανταποδοτικά και σημαντικά, προς όφελος του περιβάλλοντος, της κοινωνίας, της οικονομίας. Είναι καιρός και στη χώρα μας την τέχνη, την αισθητική του κτιρίου να την αντιληφθούμε όπως και τη φύση, ως τοπίο, μέσα από τη σχέση της με την κοινωνία.

Σημειώσεις

[1] Δ. Παπαγιάννη, «Ο πολιτισμός στην Ευρωπαϊκή Ένωση/Το κοινοτικό κεκτημένο και οι νέες ρυθμίσεις», εκδ. Αντ.Ν.Σάκκουλα, Αθήνα 1995.

[2] Ministère de la Culture et de la Communication/Direction générale des Patrimoines/Direction de l'Architecture et du Patrimoine-historique/DAPA, στοιχεία διαθέσιμα από www.culturecommunication.gouv.fr

[3] Ministry for Culture, Communications, Creative Industries and Tourism/Heritage built environment and historic environment, στοιχεία διαθέσιμα από www.english-

heritage.org.uk και <https://historicengland.org.uk>

[4] Οδηγία 2006/112 ΕΚ «κοινό σύστημα φόρου προστιθέμενης αξίας» ΕΕL της 11.12.2006, βλ.προοίμιο, άρθρα 98, 99, 101, ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ ΙΙΙ.

[5] JESSICA «Joint European Support for Sustainable Investment in City areas»/Κοινή Ευρωπαϊκή Υποστήριξη για Βιώσιμες Επενδύσεις σε Αστικές Περιοχές. Η Πρωτοβουλία αναπτύσσεται από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και την Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων, σε συνεργασία με την Τράπεζα Ανάπτυξης του Συμβουλίου της Ευρώπης. Στοιχεία διαθέσιμα από www.jessica.gr

[6] Γ.Δ. Ζωγράφος/Α.Μ. Δέφνερ, «ΜΕΣΟΓΕΙΑΚΕΣ ΠΟΛΕΙΣ: Η ΙΣΤΟΡΙΚΟΤΗΤΑ ΩΣ ΜΕΣΟ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ ΤΟΥ ΤΟΥΡΙΣΜΟΥ», εισήγηση στο 2ο Πανελλήνιο Συνέδριο Πολεοδομίας, Χωροταξίας και Περιφερειακής Ανάπτυξης, Βόλος 2009. Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας, Πρακτικά Τόμος ΙΙ, σελ. 837.