

ΠΟΛΙΤΙΣΤΙΚΕΣ ΔΡΑΣΤΗΡΙΟΤΗΤΕΣ ΤΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ: ΜΥΘΟΙ ΚΑΙ ΠΡΑΓΜΑΤΙΚΟΤΗΤΕΣ

Του Μιχάλη ΓΚΙΟΚΑ

Προέδρου Πολιτ. Κέντρου Μαραθώνος

Με σειρά νομοθετημάτων έχει επιχειρηθεί πρόσφατα η ριζική αναμόρφωση του νομικού καθεστώτος, της λειτουργίας και των αρμοδιοτήτων των ΟΤΑ Α' βαθμίδας και η εισαγωγή της Τοπικής Αυτοδιοίκησης Β' βαθμίδας, της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης.¹

Μεταξύ των πολλών και ποικίλων αλλαγών και νέων ρυθμίσεων, όχι πάντοτε ιδιαίτερα εύστοχων,² περιλαμβάνονται και θέματα πολιτιστικών εν γένει δραστηριοτήτων, παρά το γεγονός, ότι σε κανένα από τα σχετικά νομοθετήματα δεν οριοθετείται ούτε η έννοια «πολιτισμός», ούτε η έννοια «πολιτιστική ή πολιτισμική δραστηριότητα» κ.λ..

Ακολουθώντας μία δοκιμασμένη από το μακρινό παρελθόν «αρχή», την οποία διετύπωσε ο Έλλην «κυνικός» Φιλόσοφος Αντισθένης («αρχή σοφίας ονομάτων επίσκεψις») επιχειρούμε μία πρώτη προσέγγιση του όρου «πολιτισμός», παραθέτοντας εδώ ενδεικτικά έναν από τους 170 (!) γνωστούς μέχρι τώρα ορισμούς: «Πολιτισμός ή κουλτούρα με την ευρεία εθνογραφική έννοια, είναι ένα πολύπλοκο σύνολο, που εμπεριέχει την γνώση, την πίστη, τα ήθη, τον νόμο, τις παραδόσεις και όλες τις άλλες ικανότητες και συνήθειες του Ανθρώπου, ως μέλους της Κοινωνίας» (E. Tylor). Ο κατ' αυτή την έννοια οριζόμενος πολιτισμός διακρίνεται σε δύο μεγάλους τομείς: τον πνευματικό και τον υλικό πολιτισμό.

Οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ανεξάρτητα από βαθμίδες), βάσει της ισχύουσας νομοθεσίας «εμπλέκονται» σε θέματα πολιτισμού ποικιλότροπα.

Έτσι, βάσει π.χ. του Ν. 2218/1994 (άρθρο 41) η διοίκηση των τοπικών³ υποθέσεων ανήκει στην αρμοδιότητα των Δήμων και Κοινοτήτων, κυρία μέριμνα των οποίων αποτελεί η προαγωγή των κοινωνικών και οικονομικών συμφερόντων, καθώς και των πολιτιστικών και πνευματικών ενδιαφερόντων των κατοίκων της περιοχής δικαιοδοσίας τους. Στις αρμοδιότητες των Δήμων και Κοινοτήτων περιλαμβάνονται, μεταξύ άλλων, και η ίδρυση και η φροντίδα για την λειτουργία πολιτιστικών και πνευματι-

κών Κέντρων, βιβλιοθηκών, μουσείων, πινακοθηκών, φιλαρμονικών, θεάτρων, η επισκευή και συντήρηση παραδοσιακών ή ιστορικών κτηρίων, που παραχωρούνται από Δημόσιους ή Ιδιωτικούς Φορείς, οι κοινωνικές και πολιτιστικές λειτουργίες και, ακόμη, η συντήρηση και η φροντίδα της λειτουργίας αρχαιολογικών και ιστορικών χώρων της περιοχής δικαιοδοσίας τους, σε συνεργασία με τους αρμόδιους Δημόσιους Οργανισμούς και τις καθ' ύλη ή κατά τόπο αρμόδιες Δημόσιες Υπηρεσίες (Κεντρικές, Περιφερειακές, επιπέδου Νομού).

Παράλληλα, τα Συμβούλια Περιοχής (τα οποία προβλέπει ο Ν. 2218/1994) (άρθρο 48), που έχουν διαδεχθεί τους πάλαι ποτέ συσταθέντες και «ατυχήσαντες» Αναπτυξιακούς Συνδέσμους, υπέχουν την υποχρέωση να παρέχουν (και για τα ανωτέρω αναφερθέντα θέματα πολιτιστικού εν γένει χαρακτήρα) «οργανωτική και διοικητική υποστήριξη στους ΟΤΑ - Μέλη τους».

Η Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση, εξ άλλου, που έχει εγκαθιδρύσει ο Ν. 2218/1994 (και δεν έχει ακόμη επ' αυτού τροποποιηθεί...) περιλαμβάνει στις αρμοδιότητές της και «ιγ. Την ίδρυση Κέντρων παροχής πολιτιστικών και κοινωνικών υπηρεσιών», χωρίς βεβαίως περαιτέρω προσδιορισμό του είδους, του εύρους και της οικονομικής κάλυψης αυτών των δραστηριοτήτων, που ο ιδρυτικός Νομοθέτης προφανώς εναπέθεσε στους Οργανισμούς Εσωτερικής Οργάνωσης και Λειτουργίας των επί μέρους Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων.

Οι Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις εκτιμώντας με βάση αυτήν την ρύθμιση «κατά το δοκούν» τα «πραγματικά περιστατικά» έχουν περιλάβει στους Οργανισμούς Εσωτερικής Οργάνωσης και Λειτουργίας τους διάφορες ρυθμίσεις ποικίλου σε είδος και εύρος.

Έτσι, π.χ. στον Οργανισμό Εσωτερικής Οργάνωσης και Λειτουργίας των Κεντρικών Υπηρεσιών της ενιαίας Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης Αθηνών - Πειραιώς αναφέρονται σχετικώς τα εξής:

Διάρθρωση Υπηρεσιών:

Οι Υπηρεσίες της Νομαρχίας Αθήνας διαρθρώνονται ως εξής:

....

Γ. Υπηρεσίες Κοινωνικής Ανάπτυξης, Πολιτισμού και Ποιότητας Ζωής.

Μέρος Β'

Διάρθρωση και αρμοδιότητες Κεντρικών Υπηρεσιών Διαμερίσματος Αθήνας και Κεντρικού Τομέα Αθήνας.

....

Τμήμα Ε

Διεύθυνση Πολιτισμού, Αθλητισμού και Νεότητας

Αρμοδιότητες της Διεύθυνσης είναι η προαγωγή και ανάπτυξη του αθλητισμού, η ίδρυση Κέντρων παροχής πολιτιστικών υπηρεσιών και η διατήρηση και προβολή της πολιτιστικής κληρονομιάς, η βελτίωση της εικόνας του μητροπολιτικού Κέντρου, ώστε να καταστεί διεθνής πόλος τουριστικής έλξης, η σύσφιγξη και ανάπτυξη των σχέσεων με τους απόδημους Έλληνες, η φροντίδα για την αξιοποίηση του ελεύθερου χρόνου των νέων και η μελέτη και αντιμετώπιση των κοινωνικών προβλημάτων.

Η Διεύθυνση αποτελείται από τα παρακάτω Τμήματα και Γραφεία με τις αντίστοιχες αρμοδιότητες:

1. Τμήμα Πολιτιστικών θεμάτων.

Στις αρμοδιότητες του Τμήματος ανήκουν:

Η ίδρυση Κέντρων παροχής πολιτιστικών και κοινωνικών υπηρεσιών και γενικότερα η μέριμνα για την πολιτιστική ανάπτυξη του μητροπολιτικού κέντρου.

2. Τμήμα Αθλητικών Θεμάτων.

3. Τμήμα Λαϊκής Επιμόρφωσης.

4. Τμήμα Νεότητας.

5. Γραφείο Αποδήμων.

Στις αρμοδιότητες του Γραφείου ανήκουν:

Η σύσφιγξη των σχέσεων της Νομαρχίας Αθήνας με τις αποδημικές Οργανώσεις, που εκπροσωπούν πανελλαδικώς ή διεθνώς, όλους τους απόδημους Έλληνες.

Η συνεργασία με τις πιο πάνω Οργανώσεις για την κοινή οργάνωση πολιτιστικών εκδηλώσεων, με σκοπό την διατήρηση των παραδόσεων και της πολιτιστικής κληρονομιάς και την διάδοση αυτών στους νέους, που γεννιούνται και ζούν σε άλλες περιοχές, για την διενέργεια κοινών αναπτυξιακών συνεδρίων τους και για την ανάληψη αναπτυξιακών πρωτοβουλιών εκ μέρους των αποδήμων, την υποβοήθηση της επανεγκατάστασής τους στο Νομό και για την αξιοποίηση εξειδικευμένων αποδήμων επιστημόνων.

Παρεμφερείς, αλλά πλέον αναλυτικές, είναι και οι ρυθμίσεις που περιλαμβάνονται στον Εσωτερικό Οργανισμό Οργάνωσης και Λειτουργίας της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης Ανατολικής Αττικής:

Υπηρεσία Πολιτισμού και Αθλητισμού.

Η Υπηρεσία αυτή διαβαθμίζεται σε επίπεδο Τμήματος και ασκεί όλες τις αρμοδιότητες, που μεταβιβάζονται από τις Κεντρικές Υπηρεσίες.

Ειδικότερα, στην αρμοδιότητα της Υπηρεσίας Πολιτισμού και Αθλητισμού ανήκουν:

Α. Στον τομέα του Πολιτισμού:

1. Η μέριμνα για την προστασία, προβολή και αξιοποίηση της πολιτιστικής κληρονομιάς, που υπάρχει στην περιοχή ευθύνης της Ν.Α.

2. Η μέριμνα για την ανάπτυξη της καλλιτεχνικής παιδείας, της μουσικής, της λαογραφίας, της αρχαιολογίας, του θεάτρου, του κινηματογράφου, του χορού, της λογοτεχνίας και των εικαστικών τεχνών και την δημιουργία έργων τέχνης, στην περιοχή ευθύνης της Ν.Α., στην οποία περιλαμβάνονται ο καθορισμός του είδους και ο προσδιορισμός των χώρων έκθεσης των έργων αυτών, σε συνδυασμό με τον υπολογισμό της δαπάνης και τους όρους ανάθεσής τους.

3. Η μέριμνα για την οργάνωση πολιτιστικών, καλλιτεχνικών και εκκλησιαστικών εκδηλώσεων και εορτών και η ενίσχυση ιδιωτικών πρωτοβουλιών για την ίδρυση και συντήρηση μουσειακών χώρων και πολιτιστικών Κέντρων σε συνεργασία με τις αρμόδιες Υπηρεσίες του Υπουργείου Πολιτισμού, τους ΟΤΑ και τις Εκκλησιαστικές Αρχές.

Β. Στον Τομέα Αθλητισμού:

....

Από τις παρατεθείσες διατάξεις προκύπτουν τα ακόλουθα:

Το εύρος των αρμοδιοτήτων των Τοπικών Δομών επί θεμάτων πολιτισμού εν γένει,

πρέπει να θεωρηθεί μάλλον ικανοποιητικό.

Ο τρόπος οργάνωσης, λειτουργίας και χρηματοδότησης αυτών των δραστηριοτήτων είναι ιδιαίτερα ασαφής και πρέπει να θεωρηθεί ως δεδομένο, ότι οι πολιτιστικού χαρακτήρα εν γένει δραστηριότητες σε τοπικό επίπεδο θα έχουν το καθεστώς «μεταχείρισης» και των άλλων αρμοδιοτήτων τόσο των ΟΤΑ, όσο και της Ν.Α..

Με δεδομένη όμως την στενότητα οικονομικών πόρων των Τοπικών Δομών στην Ελλάδα, την παγία αντίληψη των Τοπικών Αρχόντων περί «αμέσου αποδόσεως οίας δήποτε ενέργειας προς είσπραξιν του σχετικού πολιτικού οφέλους» και την «απροθυμία» της Κεντρικής Διοίκησης να συνδράμει με μεγαθυμία πολιτιστικές δραστηριότητες τοπικού επιπέδου, η όλη κατάσταση δεν διαγράφεται «ρόδινη».

Και δεν υπαινίσσεται εδώ κάποιος τα «πεπραγμένα» επ' αυτού των νεοσύστατων Ν.Α.. Η πείρα όμως από την μέχρι τώρα πολιτιστική δραστηριότητα των ΟΤΑ οδηγεί μάλλον, σε πικρές διαπιστώσεις.

Οι Ελληνικοί ΟΤΑ έχουν δραστηριοποιηθεί μέχρι τώρα σε θέματα πολιτιστικής εν γένει, υφής βάσει της σχετικής νομοθεσίας, κυρίως μέσω Δημοτικών και Κοινοτικών Επιχειρήσεων,⁴ οι οποίες σε μερικές περιπτώσεις αντιμετωπίστηκαν από το Κράτος και «ως παραγωγικές» επενδύσεις,⁵ πράγμα που είχε ως αποτέλεσμα να μπορούν να υπαχθούν σε ειδικό καθεστώς χρηματοδότησης. Σχετικά⁶ αναφέρονται εδώ οι ρυθμίσεις των Ν. 1262/1982 και 1892/1990:

Ν. 1262/1982, άρθρο 2, παράγρ. 1στ:

Υπάγονται στις διατάξεις αυτού του Ν. και οι επενδύσεις τους θεωρούνται παραγωγικές (με ό,τι αυτό συνεφέλκεται) και επιχειρήσεις των ΟΤΑ που κάνουν επενδύσεις για την ανέγερση κτηρίων πολιτιστικών λειτουργιών.

Ν. 1892/1990, άρθρο, 2 παράγρ. 1στ:

Ομοίως όπως αναφέρθηκε προηγούμενα.

Κάτω από αυτό το καθεστώς βάσει της μέχρι τούδε εμπειρίας και βάσει στοιχείων που περιλαμβάνονται σε πρόσφατες Μελέτες⁷ η κατάσταση έχει ως εξής:

Μικρός αριθμός Δήμων και Κοινοτήτων έχει προχωρήσει στην συγκρότηση ειδικής Μονάδας (Δημοτικής ή Κοινοτικής Επιχείρησης, Αναπτυξιακού Συνδέσμου, άλλης μορφής Ν.Π., Υπηρεσίας ή Τμήματος εντός του Δήμου ή της Κοινότητας κ.λ.) για την «παραγωγή» πολιτιστικών δραστηριοτήτων / υπηρεσιών / αγαθών προς τους κατοίκους της περιοχής γεωγραφικής δικαιοδοσίας τους.

Οι τυχόν παραγόμενες πολιτιστικές δραστηριότητες ανεξάρτητα από την υφή τους έχουν μικρή εμβέλεια τοπικής διάχυσης.

Οι συνεργασίες με άλλους Δήμους ή Κοινότητες ή Τοπικούς Πολιτιστικούς Φορείς ή Εκπαιδευτήρια γενικά είναι πολύ περιορισμένες.

Οι καλυπτόμενοι τομείς πολιτιστικής δραστηριότητας σε τοπικό επίπεδο είναι σχετικά αρκετοί.

Ως λόγοι αιτιολογικοί αυτής της περιορισμένης δραστηριότητας επιστρατεύονται η έλλειψη οικονομικών πόρων, η έλλειψη κατάλληλων Στελεχών, η έλλειψη ευέλικτου θεσμικού πλαισίου για συνεργασίες Οργανισμών των Τοπικών Δομών με άλλες κοινού προσανατολισμού Οργανώσεις (Δημόσιες, Ιδιωτικές) κ.λ..

Για όσους αρέσκονται σε επιλόγους συγκεκριμένων προσανατολισμών, πρέπει να λεχθεί εδώ, ότι σε ένα πρώτο στάδιο και μέχρι την ουσιαστική εμπέδωση των μη-

χανισμών των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων, είναι ανάγκη να συγκροτηθεί για λογαριασμό της πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης ένα συντονιστικό όργανο υπό την αιγίδα της Κεντρικής Ένωσης Δήμων και Κοινοτήτων Ελλάδος (ΚΕΔΚΕ) ή «παρά» τη ΚΕΔΚΕ, το οποίο «διαχεόμενο» σε επίπεδα Κεντρικό / Περιφερειακό / Νομού (με την παλαιά έννοια του όρου) θα μελετά, θα προγραμματίζει, θα υποστηρίζει, θα αναζητά πόρους και θα προσανατολίζει τις πολιτιστικές δραστηριότητες των ΟΤΑ.

Οι πόροι αυτού του Οργάνου μπορεί να προέρχονται εκ ποικίλων πηγών: κρατικών ενισχύσεων, επιχορηγήσεων, χορηγών, δανειοδοτήσεων, πωλήσεων των παραγομένων υπηρεσιών / προϊόντων, ειδικών (και τοπικών) εισφορών, εσόδων εξ αρχαιολογικών χώρων, Διεθνών Οργανισμών (ΟΗΕ,⁸ UNESCO, Ε.Ε. κ.λ.) κ.ά..

Στην προκείμενη περίπτωση η αλλοδαπή⁹ εμπειρία είναι πολύτιμη και πρέπει κάποτε να την γνωρίσουν οι Τοπικοί Οργανισμοί.

Άλλως, το όλο θέμα των εν γένει πολιτιστικών δραστηριοτήτων, οι οποίες από μόνες τους συνιστούν *conditio sine qua non* για την ανάπτυξη και ανέλιξη της Κοινωνίας μας θα εξακολουθεί να διακινείται από το κεντρομόλο και δύσκαμπτο κεντρικό επίπεδο Διοίκησης της Χώρας, το οποίο, πλην μερικών φωτεινών εξαιρέσεων, δεν έδωσε μέχρι τούδε τα αναφερόμενα και αναγκαία δείγματα ικανοποιητικών πολιτιστικών παρεμβάσεων και αποτελεσμάτων.

1. Βλ. Κ. ΓΕ. ΑΘΑΝΑΣΟΠΟΥΛΟΣ: Περιφερειακή Διοίκηση - Τοπική Αυτοδιοίκηση. Τόμ. Β'. Αθήναι, 1995, σ. 34 επ.

2. Βλ. ΕΠΙΘΕΩΡΗΣΗ ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΣΗΣ, ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ, τ.1, Αθήναι, 1995, σ. 2.

3. Βλ. Κ. ΓΕ. ΑΘΑΝΑΣΟΠΟΥΛΟΣ: Η αναπτυξιακή οργάνωση στον Χώρο. Επιστημονική Επετηρίς Ινστιτούτου Περιφερειακής Ανάπτυξης Παντείου Πανεπιστημίου Κοινων. και Πολιτ. Επιστ. Αθήναι, 1992, σ. 166.

4. Κατά των Δημοτικών και Κοινοτικών Επιχειρήσεων διευτώθηκαν ευθύς εξ αρχής διάφορες «ενστάσεις», όπως π.χ. ότι η πλειοψηφία των σχετικών επιχειρήσεων στρέφεται προς μη παραγωγικούς τομείς της οικονομίας, ότι εμφανίζουν μεγάλη ροπή προς τον τριτογενή τομέα, ότι «υποκρύπτουν» διαθέσεις «ανεξέλεγκτων» προσλήψεων προσωπικού κ.λ..

5. Βλ. Κ. ΓΕ. ΑΘΑΝΑΣΟΠΟΥΛΟΣ: Τα χρηματοδοτικά κίνητρα στο θεσμικό πλαίσιο της Περιφερειακής Ανάπτυξης. Τόμ. Α. Αθήναι, 1993, σ. 19 επ.

6. Βλ. Κ. ΓΕ. ΑΘΑΝΑΣΟΠΟΥΛΟΣ: Θεσμικό Πλαίσιο Περιφερειακής Ανάπτυξης. Τόμ. Α', Γ' έκδ., Αθήναι, 1996, σ. 123 επ., και Τόμ. Β', Γ' έκδ., Αθήναι, 1995, σ. 28 επ. Άλλα στοιχεία βλ. στο: Β.Δ. ΔΕΛΗΘΕΟΥ: Το νομικό καθεστώς προστασίας ξένων κεφαλαίων και επενδύσεων αναπτυξιακού χαρακτήρα στην Ελλάδα. Αθήναι, 1996.

7. Βλ. γενικώς ΕΕΤΑΑ / ΚΕΔΚΕ: Η πολιτιστική δραστηριότητα των ΟΤΑ. Αθήναι, 1993.

8. Βλ. γενικά στοιχεία στο: ΝΤ. ΚΟΝΣΟΛΑ: Η διεθνής προστασία της παγκόσμιας πολιτιστικής κληρονομιάς. Αθήναι, 1994.

9. Βλ. Κ. ΓΕ. ΑΘΑΝΑΣΟΠΟΥΛΟΣ: Περιφερειακή Διοίκηση - Τοπική Αυτοδιοίκηση. Τόμ. Α', Γ. έκδ., Αθήναι, 1996, σ. 20 επ. και Τόμ. Β', Γ. έκδ., 1995, σ. 74 επ.