

ΤΟΥΡΙΣΜΟΣ: ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΚΑΙ ΕΦΑΡΜΟΓΗ

ΡΕΑ ΚΑΛΟΚΑΡΔΟΥ-ΚΡΑΝΤΟΝΕΛΛΗ

1. Εισαγωγή

Οι διϊστάμενες απόψεις
για τη σημασία του τουρισμού
στην εθνική οικονομία

Η ΥΠΟΒΑΘΜΙΣΗ του τουριστικού τομέα στα πλαίσια της κυβερνητικής πολιτικής, την τελευταία πενταετία, άρχισε προγραμματικά, με την απεμπόληση του τουρισμού από τους παραγωγικούς τομείς της οικονομίας ή, ακριβέστερα, με την αμφισβήτηση και τον υποτονισμό του ρόλου του και την ιεράρχησή του κάτω στις δευτερεύουσες, εφεδρικές αναπτυξιακές δυνατότητες της χώρας.

Συνεχίστηκε με τον υπερτονισμό των αρνητικών περιβαλλοντικών και κοινωνικοοικονομικών επιπτώσεών του και ως εκ τούτου με την ανάγκη έμφασης στον κοινωνικό και ανθρωποκεντρικό του ρόλο και στα περιβαλλοντικά του χαρακτηριστικά.

Και ακόμα με την αμφισβήτηση της οικονομικής συμβολής του σε εθνικό επίπεδο, χωρίς όμως καμιά παράλληλη προσπάθεια μέτρησης και τεκμηρίωσης της συμβολής αυτής –άμεσης ή έμμεσης–, άλλη από τη στατιστική καταχώρηση μέρους του εισαγόμενου τουριστικού συναλλάγματος στους άδηλους πόρους και παρακολούθησης της εξέλιξης του μεγέθους αυτού.

Αντίθετα, ιδιαίτερη έμφαση δόθηκε στη συμβολή του τουρισμού στην περιφερειακή ανάπτυξη, με μικρής κλίμακας οικογενειακές επιχειρήσεις, χωρίς και πάλι τεκμηρίωση για την αποτίμηση της συμβολής αυτής σε περιφερειακό και εθνικό επίπεδο.

Έτσι, το νέο μοντέλο για τον τουρισμό, που επικράτησε σαν κυβερνητική και λαϊκή συνείδηση στην τελευταία πενταετία, ήταν: «η ανάπτυξη του τουρισμού μικρής κλίμακας, προσαρμοσμένη στο περιβάλλον, οι μικρές οικογενειακές επιχειρήσεις Ο.Τ.Α. ή συνεταιρισμών, ο αγροτουρισμός, ο οικοτουρισμός, ο κατευθυνόμενος ή και επιδοτούμενος τουρισμός (κοινωνικός, εσωτερικός, νεολαιίστικος κ.λπ.)», σαν αντίπαλο στον οργανωμένο μαζικό τουρισμό, επιχειρηματικής και ανταγωνιστικής κλίμακας. Και πάνω στο μοντέλο αυτό έγινε η επιμέρους αντιμετώπιση του τουρισμού μέσα από τις πολιτικές του ΕΟΤ και όλων των συναρμόδιων φορέων του δημόσιου τομέα (ΥΠΕΘΟ, ΥΠΕΧΩΔΕ, Υπ. Γεωργίας, Υπ. Εσωτερικών, Νομαρχίες, Ο.Τ.Α.).



Η συν τω χρόνω εξέλιξη της ελληνικής οικονομίας και τα αδιέξοδα που δημιουργήθηκαν στους άλλους κλάδους και στις επενδύσεις, αλλά και η υποβάθμιση που υπέστη ο κλάδος στο διάστημα αυτό από την πολλαπλή ανακολουθία πολιτικής έκφρασης διατομεακά και κλαδικά (αναλύονται παρακάτω ορισμένα σημεία της ανακολουθίας αυτής), οδήγησαν σε μεταστροφή της αντίληψης για τον τουρισμό σε πολιτικό επίπεδο και στην ανάγκη αναζήτησης νέων προοπτικών και ευκαιριών για την αναβάθμιση του τομέα και την ανταγωνιστική αποδοτικότητα του.

Η μεταστροφή αυτή, που ήδη δρομολογήθηκε με την αναβάθμιση του φορέα για τον τουρισμό (ΕΟΤ-Υφυπουργός) και τις συνακόλουθες θεσμικές ρυθμίσεις σε διυπουργικό επίπεδο, συμπίπτει χρονικά με τη σύνταξη του νέου Πενταετούς Οικονομικής και Κοινωνικής Ανάπτυξης της χώρας 1988-92 (προετοιμασία και για τον χρονικό ορίζοντα απελευθέρωσης ΕΟΚ, 1992), στα πλαίσια του οποίου ήδη προωθείται το νέο Πενταετές Πρόγραμμα για τον τουρισμό και παράλληλα προετοιμάζονται προτάσεις για την αναθεώρηση και εξειδίκευση της τουριστικής πολιτικής για το ΚΥΣΥΜ.

Εν όψει της πολιτικής βούλησης για την αναβάθμιση του τουριστικού τομέα, που φαίνεται να υπάρχει, και του πλέγματος των προγραμματικών διεργασιών που πραγματοποιούνται ήδη, το αφιέρωμα αυτό είναι πράγματι επίκαιρο: Η επισήμανση προβλημάτων από την αντιφατικότητα τουριστικής πολιτικής και εφαρμογής, η παράθεση συγκεκριμένων παραδειγμάτων μέτρων και επιπτώσεων από την εφαρμογή τους, και η επιχειρούμενη καλοπροαίρετη κριτική αυτών, ας θεωρηθεί μια μικρή προσφορά στην, ούτως ονομασθείσα, «περσερόικα» του τουρισμού μας.

2. Ο τουρισμός γενικά

Με την έννοια «τουρισμός» καλύπτεται ευρύ φάσμα δραστηριοτήτων: διανυκτέρευση, διημέρευση, αναψυχή, εστίαση, μεταφορές, υπηρεσίες, εμπόριο, διακοπές (γηγενούς πληθυσμού και αλλοδαπών) κ.λπ.

Οι δραστηριότητες αυτές απαιτούν αντίστοιχες εγκαταστάσεις: καταλύματα, εστιατόρια, καταστήματα, υπηρεσίες, υποδομή (δίκτυα μεταφορών, τεχνικής υποδομής), κ.λπ.

Οι δραστηριότητες αυτές είναι σε διαρκή αλληλεξάρτηση:

- με τους τουριστικούς πόρους (φυσικούς και ανθρωπογενείς): έχουν συνεπώς χωρική και περιβαλλοντική διάσταση·
- με τον πληθυσμό, σαν χρήστη και σαν απασχολούμενο δυναμικό (δημογραφική, κοινωνικοοικονομική διάσταση)·
- με τη ζήτηση και προσφορά (τομεακή οικονομική διάσταση, μακρο/μικρο-οικονομική –και χωρικά διακρατική–, διεθνείς αγορές)·
- με τους άλλους παραγωγικούς κλάδους της οικονομίας της χώρας αποστολής και υποδοχής τουρισμού (διατομεακή οικονομική διάσταση, μακρο/μικρο-οικονομική και χωρικά διακρατική).

Για τη διερεύνηση, την πρόβλεψη των τάσεων και το σχεδιασμό-προγραμματισμό του τουρισμού δεν αρκεί επομένως μια μονομερής θεώρηση του κλάδου αλλά η ένταξη και διασύνδεσή του με το όλο παραγωγικό σύστημα της οικονομίας, σε μια ολοκληρωμένη διατομεακή θεώρηση (integrated), σε όλα τα επίπεδα (εθνικό, περιφερειακό, τοπικό).

Αυτό είναι απαραίτητο τόσο για την ορθολογική χρήση των πόρων και του ανθρωπίνου δυναμικού, όσο και για τη θέσπιση και εφαρμογή πλέγματος πολιτικής –μέτρων, κινήτρων, έργων, ενεργειών– σε κάθε τομέα και σε κάθε επίπεδο, τέτοιων που να συγκλίνουν και να εγγυώνται την επίτευξη των αναπτυξιακών τομεακών και διατομεακών στόχων.

Αποσπασματικά, αντιφατικά πολλές φορές, μέτρα οδηγούν μεσοπρόθεσμα σε αντίθετο από το επιθυμητό αποτέλεσμα (διάσταση γενικών-ειδικών στόχων-αποτελεσμάτων).

Η έλλειψη μηχανισμών ανάδρασης στη διαδικασία σχεδιασμού-προγραμματισμού, η έλλειψη στοιχείων και μετρήσεων για τη



συνεχή παρακολούθηση και συντονισμό αποτελεσμάτων-στόχων και οι χρονοβόρες διαδικασίες που παρεμβάλλονται, δυσχεραίνουν τις απαραίτητες διορθώσεις των μέτρων-ενεργειών και των αποτελεσμάτων τους προς την κατεύθυνση των επιθυμητών στόχων.

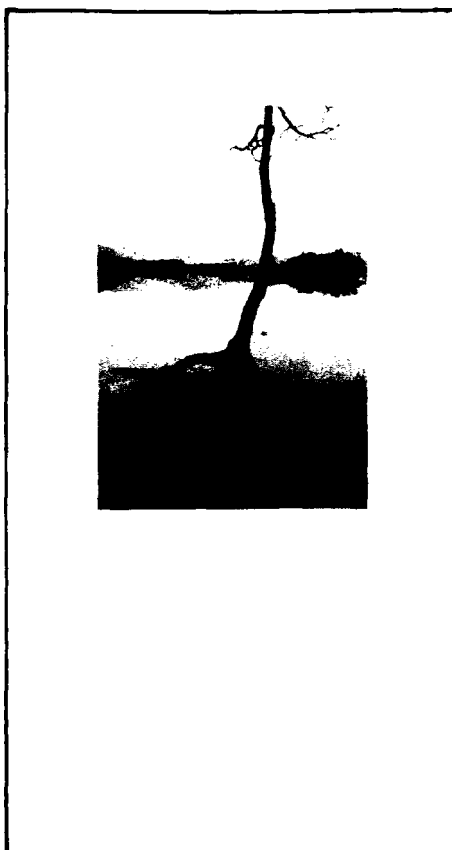
Η εμπλοκή πολλών φορέων, τέλος, ως συναρμοδίων σε επιμέρους θέματα τουρισμού, αντίστοιχα με το φάσμα δραστηριοτήτων που ήδη αναφέρθηκε, χωρίς τη δυνατότητα θεσμοθετημένης παρέμβασης συντονισμού, δημιουργεί ένα ακόμη αδιέξοδο στην υλοποίηση της όποιας τουριστικής πολιτικής.

3. Η αντιμετώπιση του διαρθρωτικού προβλήματος χωροκατανομής του τουρισμού

Επικεντρώνοντας και εξειδικεύοντας με συγκεκριμένα παραδείγματα την πολιτική, τα μέτρα, τον τρόπο εφαρμογής τους και τις επιπτώσεις τους ως προς ένα τομέα μόνο: «την αντιμετώπιση του διαρθρωτικού προβλήματος χωροκατανομής του τουρισμού», θα προσπαθήσουμε να βγάλουμε κάποια συμπεράσματα για το πώς λειτούργησε το φάσμα αυτό και για τα κρίσιμα σημεία του που επέφεραν παρενέργειες, με την ελπίδα αποφυγής τους στο μέλλον.

α. Το πρόβλημα

Το κυριότερο, μετά την εποχιακότητα της ζήτησης, διαρθρωτικό πρόβλημα του ελληνικού τουρισμού, κατά την τελευταία δεκαετία, είναι η συγκέντρωση της τουριστικής δραστηριότητας σε ορισμένες περιοχές



της χώρας, με όλες τις παρεπόμενες οικονομικές και περιβαλλοντικές δυσλειτουργίες.

Υπενθυμίζονται παρακάτω μερικές από τις δυσμενείς αυτές επιπτώσεις: μεταστροφή της οικονομίας σε μονοκαλλιέργεια τουρισμού, ευπαθής και εξαρτημένη από διεθνείς συγκυρίες αγοράς, επιτάχυνση εξόδου ενεργού πληθυσμού από τον πρωτογενή τομέα, εποχιακή απασχόληση, εγκατάλειψη γεωργικής γης, οικοπεδοποίηση, αστικοποίηση υπαίθρου, φόρτιση δικτύων τεχνικής υποδομής, υπερεκμετάλλευση φυσικών πόρων, αλλοίωση περιβάλλοντος, ρύπανση κ.λπ.

Παρ' όλα αυτά, η ενεργός ζήτηση για νέες επενδύσεις και για πραγματοποίηση διακοπών στις περιοχές αυτές αντί να μειωθεί αυξήθηκε, λόγω των εξωτερικών οικονομικών που στο μεταξύ αναπτύχθηκαν τοπικά και της «καθιέρωσης» των περιοχών αυτών στις ξένες αγορές.

β. Κατευθύνσεις - στόχοι πολιτικής

Με γενικές κατευθύνσεις την αύξηση της αποδοτικότητας και ανταγωνιστικότητας του κλάδου, στα πλαίσια μιας ισόρροπης ανάπτυξής του σε σχέση με τους άλλους παραγωγικούς τομείς της οικονομίας, στα Πενταετή Αναπτυξιακά Προγράμματα της χώρας και στα αντίστοιχα τομεακά για τον τουρισμό, την τελευταία δεκαετία, αναφέρονται στερεότυπα σαν επιμέρους στόχοι:

- η ανακατανομή της τουριστικής ζήτησης και προσφοράς σε περιφερειακή βάση
- η ανάσχεση της ανάπτυξης στις «κορεσμένες» τουριστικά περιοχές
- η παροχή κινήτρων για την ανάπτυξη νέων πόλων τουριστικής έλξης
- η αναβάθμιση των προσφερόμενων υπηρεσιών.

γ. Διορθωτικές παρεμβάσεις μέσω κινήτρων

Οι κρατικές παρεμβάσεις που κατά καιρούς επιχειρήθηκαν μέσω αναπτυξιακών κινήτρων, σε συνδυασμό και με το τραπεζικό δανειοδοτικό σύστημα, δεν πέτυχαν το αναμενόμενο αποτέλεσμα ανακατανομής της τουριστικής δραστηριότητας στο χώρο, γιατί λειτούργησαν με έμφαση στα ιδιωτικοοικονομικά κριτήρια.

Πιο συγκεκριμένα, ο αναπτυξιακός νόμος 1262/82, παρ' όλο που είχε τις προϋποθέσεις ν' αποτελέσει ένα αδρομερές πλαίσιο τομεακής πολιτικής, με τη μη ενεργοποίηση του προβλεπόμενου χωροταξικού κριτηρίου, περιορίστηκε στην επιδότηση τουριστικών επενδύσεων με ιδιωτικοοικονομικά και πάλι κριτήρια (κυρίαρχο κριτήριο η βιωσιμότητα, που κατά τεκμήριο υπάρχει στις «καθιερωμένες» περιοχές).

Επιπλέον, με την αλληλοεπικάλυψη των κατά περιοχή ανώτατων και κατώτατων προβλεπόμενων ορίων επιδότησης και τις κατά καιρούς αποσπασματικές ανακατατάξεις περιοχών ύστερα από παρεμβάσεις ΟΤΑ-τοπικών παραγόντων, η αρχική διαβάθμιση των κινήτρων έχει έμμεσα αναιρεθεί και είναι δυνατή η επιδότηση τουριστικών επενδύσεων ακόμα και σε ήδη αναπτυγμένες ή κορεσμένες τουριστικά περιοχές (Ρόδος, Κρήτη, Κέρκυρα), πλην των νομών Αττικής και Θεσσαλονίκης, που από το νόμο δεν επιδοτούνται.

δ. Θεσμικά μέτρα - ρυθμίσεις ΕΟΤ

Στα πλαίσια της πολιτικής που αναφέρθηκαν παραπάνω, ο ΕΟΤ, για την ανάσχεση της ανάπτυξης στις κορεσμένες περιοχές, προχώρησε από το 1983 στην κήρυξη κορεσμένων περιοχών με υπουργικές αποφάσεις περιορισμένης διάρκειας, ανανεούμενες μέχρι το 1986.

Η προσέγγιση του θέματος από τον ΕΟΤ ήταν αναγκαστικά σημειακή και περιορίστηκε σε εντός σχεδίου τμήματα οικισμών, δεδομένου ότι το ΥΠΕΧΩΔΕ παράλληλα προωθούσε σχετικά νομοθετήματα για την εκτός σχεδίου δόμηση, στα πλαίσια της γενικότερης οικιστικής πολιτικής.

Ασύνδετες με το θέμα εκ πρώτης όψεως αλλά εξίσου σημαντικές, όπως θα δούμε παρακάτω, κάποιες άλλες ρυθμίσεις του ΕΟΤ δημιούργησαν συν τω χρόνω τα πλαίσια της έμμεσης καταστρατήγησης των ίδιων του των απαγορεύσεων, εν ονόματι

κάποιας παράλληλης κοινωνικής πολιτικής:

- Η ανανεούμενη κάθε χρόνο απόφαση του 1976 για τη δυνατότητα μετατροπής των μέχρι τότε (κυλιόμενο) υφιστάμενων και λειτουργουσών μονάδων άνω των 6 ενοικιαζομένων δωματίων σε λειτουργικές μορφές βοηθητικών ξενοδοχειακών καταλυμάτων με συνοπτικές διαδικασίες.
- Η απελευθέρωση του ανώτατου ορίου ενοικιαζομένων δωματίων ανά μονάδα από το 1985 και η θέσπιση μόνιμης διαδικασίας μετατροπής ενοικιαζομένων δωματίων σε ξενοδοχειακά καταλύματα με ευνοϊκές προδιαγραφές. Η διευκόλυνση, δηλαδή, ανέγερσης οικοδομών με πολεοδομική άδεια κατοικίας, ανεξαρτήτως μεγέθους και περιοχής και η εκ των υστέρων μετατροπή τους σε «βοηθητικά» τουριστικά καταλύματα.

ε. Θεσμικά μέτρα ΥΠΕΧΩΔΕ

Με τα προεδρικά διατάγματα ΦΕΚ 380/Δ/84 και ΦΕΚ 58/Δ/85 του ΥΠΕΧΩΔΕ για την εκτός σχεδίου δόμηση τουριστικών εγκαταστάσεων, οριοθετήθηκε και εξειδικεύθηκε έμμεσα ένα σημαντικό μέρος της τουριστικής πολιτικής, με στόχους όμως διαφορετικούς και σε ορισμένα σημεία αντιφατικούς από τους στόχους της τομεακής πολιτικής για τον τουρισμό.

Με τα παραπάνω προεδρικά διατάγματα:

- Ορίστηκε πρόσθετη διαδικασία «χωροθέτησης τουριστικών εγκαταστάσεων» από το ΥΠΕΧΩΔΕ, «σύμφωνα με τις κατευθύνσεις της χωροταξικής πολιτικής, με στόχο την κοινωνική, οικονομική και περιβαλλοντική ένταξη στα πλαίσια της περιφερειακής ανάπτυξης και των γενικότερων αναπτυξιακών στόχων».
- Καθορίστηκαν όροι δόμησης τουριστικών εγκαταστάσεων με κατευθυντήρια γραμμή τη δημιουργία μικρών-μικρομεσαίων μονάδων, με στόχο την ενίσχυση μικρών ιδιοκτητών γης, την ανάπτυξη μικρών οικογενειακών εκμεταλλεύσεων και μικρομεσαίων επιχειρήσεων και την καλύτερη προσαρμογή στο περιβάλλον. Έτσι, για γήπεδα μέχρι 20 στρέμματα δόθηκε συντελεστής δόμησης που επιτρέπει εκμετάλλευση μέχρι 4.000 μ² (ισοδύναμη με τουριστική μονάδα 100, 150, 200, 250 κλινών ΑΑ, Α, Β, Γ τάξης αντίστοιχα) χωρίς εισφορά γης ή άλλη αντιπαροχή του ιδιοκτήτη στο κοινωνικό σύνολο. Για μεγαλύτερα γήπεδα ο συντελεστής δόμησης μειώθηκε αντιστρόφως ανάλογα και επιπλέον επιβλήθηκε εισφορά γης πολλαπλά δυσανάλογη, σαν αντιπαροχή για εκμετάλλευση πλέον των 4.000 μ², αποθαρρύνοντας έτσι τη δημιουργία μεσαίων και μεγάλων μονάδων.



- Αυξήθηκε η απόσταση των κτισμάτων των τουριστικών εγκαταστάσεων από τον αιγιαλό, σε αντίθεση με τις αποστάσεις κτισμάτων κατοικίας, και επιβλήθηκαν διάφοροι άλλοι περιορισμοί, για παραθαλάσσια κυρίως γήπεδα, καθιστώντας αυτά μη εκμεταλλεύσιμα για ξενοδοχειακές εγκαταστάσεις.

στ. Επιπτώσεις από τα παραπάνω μέτρα-κίνητρα

Οι αδυναμίες του συστήματος κινήτρων των αναπτυξιακών νόμων 1116/81 και 1262/82, σε συνδυασμό με τη δανειοδοτική πολιτική των τραπεζών, επέτεινε το πρόβλημα της συγκέντρωσης των τουριστικών επενδύσεων στις ήδη αναπτυγμένες τουριστικές περιοχές, πλην Αττικής και Θεσσαλονίκης.

Οι παρεμβάσεις του ΕΟΤ από το 1983 στις κορεσμένες περιοχές, παρ' όλο που είχαν σαν σκοπό να λειτουργήσουν σαν αντικίνητρα συμπληρωματικά του παραπάνω συστήματος αναπτυξιακών κινήτρων-πιστωτικής πολιτικής, με τη μη παράλληλη διεύρυνσή τους στις ευρύτερες (εκτός σχεδίου) περιοχές των κορεσμένων (εντός σχεδίου) πυρήνων, οδήγησαν στη συγκέντρωση της τουριστικής δραστηριότητας περιμετρικά και σε επαφή με τη «σημειακή» απαγόρευση.

Επιπλέον, η καταστρατήγηση της απαγόρευσης αυτής του ΕΟΤ μέσω της συνεχισθείσας και τυπικά καθιερωθείσας διαδι-

κάσας μετατροπής κτισμάτων σε τουριστικά καταλύματα χαμηλής τάξης (νόμιμα ή παράνομα ή και αυθαίρετα με πιέσεις για νομιμοποίηση εκ των υστέρων), είχε σαν αποτέλεσμα την περαιτέρω φόρτιση και υποβάθμιση των περιοχών αυτών. Στο σημείο αυτό αξίζει να αναφερθούν χαρακτηριστικές περιπτώσεις κτισμάτων που έχουν στο μεταξύ δημιουργηθεί και λειτουργούν παράνομα σαν τουριστικά καταλύματα, πιέζοντας για νομιμοποίηση «εφ' όλης της ύλης»:

- εντός σχεδίου σε κορεσμένες περιοχές, με πολεοδομική άδεια κατοικίας, για αποφυγή των απαγορεύσεων του κορεσμού·
- εκτός σχεδίου με άδεια κατοικίας, για αποφυγή διαδικασίας χωροθέτησης και δυσμενών αποστάσεων από πλάγια όρια και αιγιαλό·
- εντός ή εκτός σχεδίου, αυθαίρετα κατά πολεοδομία εν όλω ή εν μέρει, με προσωρινή άδεια λειτουργίας ΕΟΤ ανανεούμενη κάθε χρόνο·

- εντός ή εκτός σχεδίου, με πολεοδομική άδεια κατοικίας, μονάδες άνω των 100 δωματίων, για καταστρατήγηση προδιαγραφών του ΕΟΤ ή επιπλωμένων διαμερισμάτων με συνοπτικές διαδικασίες.

Οι διατάξεις της πολεοδομικής νομοθεσίας για την εκτός σχεδίου δόμηση τουριστικών εγκαταστάσεων, που βασίστηκαν σε γενικούς κοινωνικοοικονομικούς και περιβαλλοντικούς στόχους, με τον προσανατολισμό τους προς την ενθάρρυνση για μικρές και αποθάρρυνση για τις μεγάλες μονάδες και τη γενική εφαρμογή τους σε όλη τη χώρα, χωρίς διαφοροποίηση κατά περιοχές, ουσιαστικά λειτουργήσαν σαν αντικίνητρο για την αναβάθμιση και ανακατανομή της τουριστικής προσφοράς.

Οι διατάξεις αυτές, σε συνδυασμό με το ανώτατο όριο επιδότησης μέχρι 300 κλίνες του Ν. 1262/82, που ίσχυε μέχρι προ τινος, οδήγησαν έμμεσα στην κατάτμηση της γης και στη δημιουργία μικρών μονάδων χαμηλής τάξης, με αποτέλεσμα την υποβάθμιση της νέας τουριστικής προσφοράς και την ανασχεση της επενδυτικής δραστηριότητας στον κλάδο.

Ως προς τους κοινωνικοοικονομικούς στόχους, επισημαίνεται ότι η πολιτική επιλογή για την ενθάρρυνση δημιουργίας πολλών μικρών μονάδων οδήγησε σε κατακερματισμό διαθέσιμων πόρων, με αρνητικές επιπτώσεις και στην απασχόληση, λόγω του μικρότερου αριθμού εργαζομένων ανά μονάδα. Η έμφαση που δόθηκε στις μονάδες οικογενειακής εκμετάλλευσης, εκτός από την περαιτέρω μείωση του προσωπικού, επέτεινε τον ερασιτεχνισμό, την παραξενοδοχία και γενικά την υποβάθμιση των παρεχόμενων υπηρεσιών, τόσο στις νέες μονάδες όσο και στις ήδη λειτουργούσες, για λόγους ανταγωνιστικούς προς τις νέες (συμπίεση του λειτουργικού κόστους για ανταγωνιστικές τιμές).

Ως προς τους περιβαλλοντικούς στόχους (καλύτερη ένταξη μικρών μονάδων στο περιβάλλον), επισημαίνεται ότι επιβάρυνση στο περιβάλλον προκαλείται εξίσου –αν όχι περισσότερο– από τη συγκέντρωση πολλών μικρών μονάδων σε μια περιοχή. Οι μονάδες αυτές, ακριβώς λόγω του περιορισμένου μεγέθους και της πρόχειρης κατασκευής, οργάνωσης και λειτουργίας τους (έλλειψη εγκατάστασης βιολογικού καθαρισμού λυμάτων, κακή σύνδεση με δίκτυα υποδομής, αδυναμία συστηματικής αποκομής απορριμμάτων, κακές εξυπηρετήσεις κ.λπ.), συντείνουν τελικά στην υποβάθμιση ολόκληρων περιοχών.

Με την ασυνέπεια, τέλος, τω μέτρων μεταξύ τους, τις αλληλοσυγκρουόμενες επιμέρους πολιτικές των συναρμόδιων φορέων ή και του αρμόδιου φορέα, με την έλλειψη μηχανισμών ελέγχου, επιβολής κυρώσεων κ.λπ., αλλά και με την άνιση μεταχείριση πολιτών (δυσμενής αντιμετώπιση όσων ακολουθούν τις νόμιμες διαδικασίες –ευνοϊκή αντιμετώπιση-επιβράβευση των παρανομητών), καλλιεργείται έμμεσα η αναξιοπιστία του πολίτη προς τις δημόσιες υπηρεσίες, και κατ' επέκταση προς το ίδιο το κράτος, η τάση αυθαιρεσίας και καταστράτηγησης των θεσμών και η αποδυνάμωση αυτού τούτου του θεσμικού πλαισίου γενικότερα.

ζ. Διορθωτικές ενέργειες του ΕΟΤ, 1986-88

Ήδη από τις αρχές του 1986, άρχισε μια συντονισμένη προσπάθεια ΕΟΤ-ΥΠΕΘΟ-ΥΠΕΧΩΔΕ (μέσω, ειδικά εξουσιοδοτημέ-

νων για το σκοπό αυτό, διυπουργικών ο-μέδων εργασίας) για διόρθωση, συμπλήρωση και εναρμόνιση ολόκληρου του πλέγματος των θεσμικών, οικονομικών, οργανωτικών κ.λπ. μέτρων-κινήτρων, με την επιθυμητή μορφή και χωροκατανομή της τουριστικής δραστηριότητας. Τα μέτρα αυτά, που λόγω του επείγοντος χαρακτήρα, της συνθετότητας και της πολυμορφίας της όλης παρέμβασης, προωθούνται σταδιακά και κατά ενότητες, πιστεύεται ότι θα εξυπηρετούν σταθερά τους στόχους της τουριστικής πολιτικής και θα τείνουν στη θεραπεία των αδυναμιών-προβλημάτων του ελληνικού τουρισμού.

Το παραπάνω πλέγμα ρυθμίσεων και μέτρων βασίζεται σε τρεις κατευθυντήριους άξονες, που προέκυψαν από τον καθορισμό της χωροταξικής διάστασης της τουριστικής πολιτικής:

- *ανάσχεση* της τουριστικής ανάπτυξης σε περιοχές με προβλήματα πό υπερσυγκέντρωση τουριστικής δραστηριότητας
- *έλεγχος* της ανάπτυξης σε περιοχές με τάσεις υπερσυγκέντρωσης ή με ιδιαίτερα περιβαλλοντικά στοιχεία χρίζοντα προστασίας
- *προώθηση* της ανάπτυξης του τουρισμού σαν επικρατούσας χρήσης σε περιοχές με δυνατότητα ή σκοπιμότητα ανάπτυξης.

Η εξειδίκευση των μέτρων και η λεπτομερής οριοθέτησή τους στο χώρο γίνεται σταδιακά με επιμέρους θεσμικές ρυθμίσεις: Ως προς την πολιτική *ανάσχεσης-ελέγχου*:

Με την Υπουργική Απόφαση υφυπουργού Εθνικής Οικονομίας αρ. 2647 ΥΠΕΘΟ 538866/ειδ. αριθ. 135/ΕΟΤ/14.11.86 (ΦΕΚ 797/Β/19.11.86), προσδιορίστηκαν περιοχές και μέτρα για την ελεγχόμενη τουριστική ανάπτυξη και αναβάθμιση της τουριστικής προσφοράς περιοχών της χώρας, με στόχο:

- την αναβάθμιση της τουριστικής προσφοράς γενικότερα
- τη μη σημειακή αντιμετώπιση της σχέσης, με τον καθορισμό ευρύτερων περιοχών «ελέγχου» γύρω ή ανεξάρτητα από τους κορεσμένους πυρήνες, στις οποίες επιτρέπεται η δημιουργία τουριστικών καταλυμάτων ορισμένης δυναμικότητας και τάξης (ΑΑ-Α)
- την δυνατότητα δημιουργίας και στα κορεσμένα τμήματα των περιοχών αυτών εγκαταστάσεων συμπλήρωσης και αναβάθμισης των παρεχόμενων υπηρεσιών-εξυπηρετήσεων
- την παροχή έμμεσων κινήτρων για τη μετατροπή παραδοσιακών κτισμάτων σε τουριστικά καταλύματα και για επενδύσεις «μειζονος τουριστικής σημασίας».

Ως προς την πολιτική *προώθησης* της ανάπτυξης:

- i) Με την τροποποίηση της πολεοδομικής νομοθεσίας για την εκτός σχεδίου δόμηση

τουριστικών εγκαταστάσεων. Ήδη δημοσιεύθηκε (ΦΕΚ 61/Δ/28.1.88) το νέο Προεδρικό Διάταγμα (η επεξεργασία του έγινε από ειδική Ο.Ε. ΥΠΕΧΩΔΕ-ΕΟΤ σε συνεργασία με επιστημονικούς-επαγγελματικούς φορείς) με στόχο:

- την άρση των αντικινήτρων για τη δημιουργία μεσαίων-μεγάλων μονάδων, με βελτίωση των όρων δόμησης και άλλες ρυθμίσεις
- τη δημιουργία προϋποθέσεων προσαρμογής της τουριστικής προσφοράς στην εξέλιξη της διεθνούς ζήτησης, με τη θέσπιση νέων μορφών τουριστικών καταλυμάτων και την υπαγωγή τους στις παραπάνω ευνοϊκές διατάξεις
- την παροχή έμμεσων κινήτρων για αναβάθμιση της τουριστικής προσφοράς και αποτροπή του κατακερματισμού της γης
- την προστασία του περιβάλλοντος με ειδικές διατάξεις και θέσπιση περιβαλλοντικών κριτηρίων.

ii) Με την άρση του ανωτάτου ορίου επιδότησης 300 κλινών και την ενεργοποίηση του πολεοδομικού κριτηρίου στη διαδικασία αξιολόγησης ιδιωτικών τουριστικών επενδύσεων του Ν. 1262/82 από το ΥΠΕΘΟ.

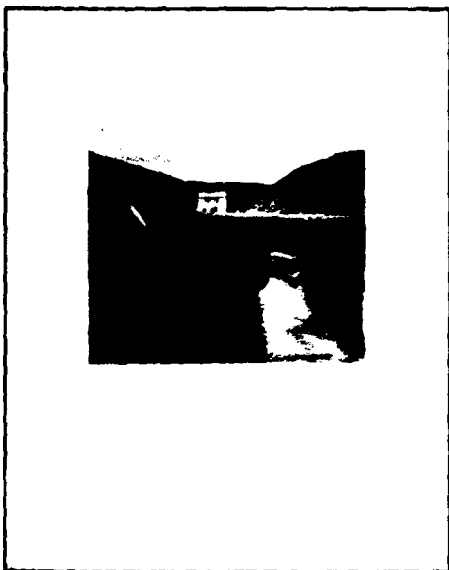
Για την ολοκλήρωση του παραπάνω πλέγματος θεσμικών ρυθμίσεων και μέτρων ως προς την κατεύθυνση της ανάπτυξης, θεωρείται απαραίτητη η προώθηση σε επόμενη φάση:

- της διαδικασίας που προβλέπεται από το άρθρο 24 του Ν. 1650/86 για την οριοθέτηση και πολεοδόμηση ζωνών ανάπτυξης από το ΥΠΕΧΩΔΕ σε συνεργασία με ΕΟΤ
- της προσαρμογής και εναρμόνισης των οικονομικών κινήτρων και της γενικότερης πιστωτικής πολιτικής προς την επιθυμητή χωροταξική διάρθρωση της τουριστικής δραστηριότητας, την επιθυμητή σύνθεση και σύσταση της τουριστικής προσφοράς και ζήτησης και την επενδυτική πολιτική, όπως διαμορφώνονται και προωθούνται με τις επιμέρους ρυθμίσεις
- της οριστικής ρύθμισης του προβλήματος «παραξενοδοχία», με την επαναφορά του ορίου ενοικιαζομένων δωματίων σε σπίτια και την επιβολή κυρώσεων για κάθε είδους καταστρατηγήσεις.

4. Από την πολιτική στην εφαρμογή

α. Κυβερνητική πολιτική

Η κυβερνητική πολιτική για τον τουρισμό εκφράζεται στα μεσοπρόθεσμα (πενταετή συνήθως) αναπτυξιακά προγράμματα της χώρας και στα αντίστοιχα τομεακά, με γενικές κατευθύνσεις, επιδιώξεις και στόχους –ποσοτικούς παλιότερα και ποιοτικούς

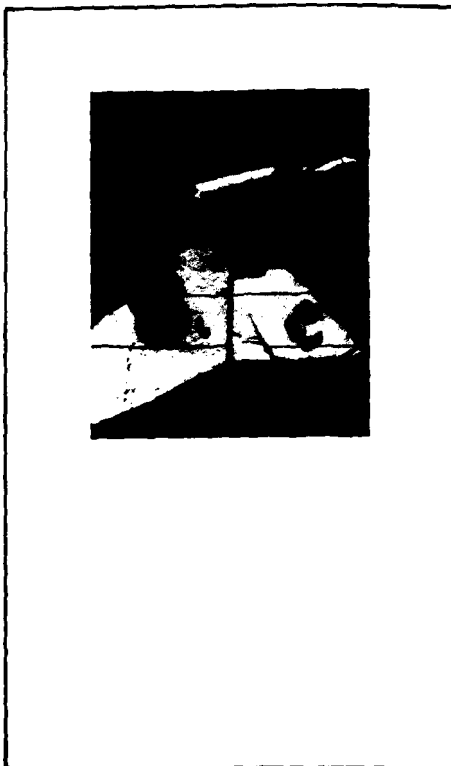


αργότερα, τελευταία και κοινωνικούς— που αποτελούν τα «πλαίσια δράσης» για τον τομέα.

Η «δράση» δεν προσδιορίζεται χρονικά και επαφίεται στον καθ' ύλην αρμόδιο και στους συναρμόδιους (λόγω ευρύτητας του φάσματος δραστηριοτήτων του τουρισμού) φορείς, μέσω θεσμικών και οικονομικών ρυθμίσεων και μέτρων —άμεσων και μεσοπρόθεσμων— και μέσω μελετών και έργων των Προγραμμάτων Δημοσίων Επενδύσεων.

Το «κενό» (χρονικό και ουσιαστικό) που μεσολαβεί μεταξύ έκφρασης πολιτικής και μεθόδευσης υλοποίησης, οι τρόποι και οι τακτικές-στρατηγικές που μεθοδεύονται κάθε φορά για την υλοποίηση των στόχων και, κυρίως, η έλλειψη μηχανισμών τεκμηρίωσης, μετρήσεων, ελέγχου και σύγκρισης των αποτελεσμάτων των μέτρων με τους αρχικούς στόχους, καθώς και αντίστοιχων μηχανισμών ανάρδρασης και διόρθωσης αυτών, περιορίζουν τις δυνατότητες ορθολογικής και αποτελεσματικής άσκησης της τουριστικής πολιτικής και αντίστοιχα περιορίζουν το ρόλο του «κατευθυντήριου πλαισίου» σε «ευχολόγιο».

Η ευρύτητα, η γενικότητα και η ασάφεια του κατευθυντήριου αυτού πλαισίου (και κατά συνέπεια της πολιτικής βούλησης που εκφράζει) δίνουν τη δυνατότητα άσκησης κατά περίπτωση επιμέρους πολιτικών που «βολεύουν» βραχυπρόθεσμα διάφορες καταστάσεις, συμφέροντα και πιέσεις. Οτιδήποτε μπορεί να χωρέσει, οποτεδήποτε, μέσα στο γενικότατο αυτό πλαίσιο και να θεωρηθεί εξειδίκευση πολιτικής, επιμέρους ρύθμιση, άμεσο μέτρο αντιμετώπισης ειδικού προβλήματος κ.λπ., γίνεται, με τη βεβαιότητα ότι και συνέπεια μπορεί να εμφα-



νίσει ως προς την επιθυμητή πολιτική και τα αποτελέσματα και οι επιπτώσεις του δεν θα μπορούν να μετρηθούν και να τεκμηριώσουν την αντιφατικότητα και ανακολουθία έκφρασης-εφαρμογής, ή, έστω, θα μπορούν ν' αποδοθούν σε άλλους, αστάθμητους, παράγοντες.

Ιδού λοιπόν και κάποια σκοπιμότητα του «ευχολόγιου» κι ακόμα ίσως και της έλλειψης μηχανισμών παρακολούθησης, μετρήσεων, ελέγχου, ανάρδρασης.

β. Μέσα υλοποίησης

Σαν κύρια μέσα υλοποίησης της τουριστικής πολιτικής θεωρούνται, όπως ήδη αναφέρθηκε, τα θεσμικά και οικονομικά μέτρα και κίνητρα καθώς και οι μελέτες και τα έργα των Προγραμμάτων Δημοσίων Επενδύσεων.

Η εμπλοκή πολλών «συναρμόδιων» φορέων ή καθ' ύλην αρμόδιων στη θέσπιση επιμέρους μέτρων, η διαφορετική οπτική γωνία και τομεακή πολιτική τού κάθε φορέα σε σχέση με τον τουρισμό, η αλληλοκαλυψη ή τα κενά αρμοδιοτήτων για ειδικά ή νεοεμφανιζόμενα θέματα, ο ετεροχρονισμός στη θέσπιση των μέτρων και, γενικά, το όλο θεσμικό και οργανωτικό σύστημα του δημόσιου τομέα, οδηγεί πολλές φορές —αν όχι τις περισσότερες— στη θέσπιση μέτρων που εκ των υστέρων αποδεικνύονται ατελή, πολύ γενικά ή πολύ ειδικά, μη αποτελεσματικά, ασυνεπή ή και ασυμβίβα-

στα μεσοπρόθεσμα με την εκφρασθείσα τουριστική πολιτική.

Πέρα απ' το γενικότερο αυτό «δομικό» πρόβλημα, άλλα πολύ γνωστά «συγκυριακά» προβλήματα επηρεάζουν τα μέσα υλοποίησης και, κατά συνέπεια, τα προσδοκώμενα απ' αυτά αποτελέσματα, όπως π.χ.:

- Πρωτίστερα μέτρα, για εκτόνωση πιέσεων που κατά περίπτωση ασκούνται από επιμέρους επαγγελματικούς κλάδους (προώθηση επιμέρους μέτρων ανεξάρτητα από το σύνολο — αποσπασματική θεώρηση).

- Φιλολαϊκά μέτρα, για πρόληψη πιέσεων από κοινωνικές ομάδες ή Ο.Τ.Α. ή για δημιουργία εντυπώσεων με βραχυπρόθεσμους μικροπολιτικούς στόχους (αντιφατικότητα μέτρων — μικροπολιτική, βραχυπρόθεσμη αντιμετώπιση πολιτικού κόστους έναντι μακροπρόθεσμου συμφέροντος ευρύτερου κοινωνικού συνόλου).

- Μη ορθολογική ιεράρχηση έργων/διαχείριση πιστώσεων, προώθηση έργων δευτερεύουσας ή τοπικής σημασίας για λόγους πολιτικής σκοπιμότητας (ελαστικότητα σε πιέσεις πολιτικών παραγόντων για βραχυπρόθεσμα μικροπολιτικά οφέλη), πολυδιάσπαση, κατασπατάληση πόρων προσωπικού, έναντι της προώθησης προγραμματισμένων έργων εθνικής σημασίας με μεσο/μακρο-πρόθεσμα οφέλη τομεακά και κοινωνικού συνόλου, που όμως δεν διαθέτουν «επισπεύδοντες» για να τα υλοστηρίξουν).

- Προτεραιότητα στους βραχυχρόνιους στόχους σε σχέση με τους μακροχρόνιους.

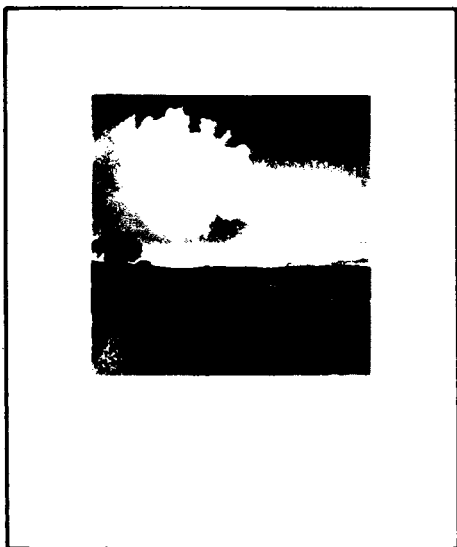
- Προτεραιότητα σε πολιτικές σκοπιμότητες έναντι οικονομικών, ανεξάρτητα από το κόστος της εθνικής οικονομίας.

γ. Εφαρμογή

Η εφαρμογή των μέτρων, με δεδομένη και πάλι την εμπλοκή πολλών φορέων —κεντρικών αλλά και αποκεντρωμένων στην περίπτωση αυτή—, γίνεται από πολλά δευτερεύοντα επιμέρους κέντρα λήψης αποφάσεων.

Γίνεται συνήθως κατά περίπτωση, με υποκειμενικότητα, επειδή στις περισσότερες περιπτώσεις δεν χρησιμοποιούνται αντικειμενικά κριτήρια ή και υπάρχει έλλειψη ενημέρωσης-πληροφόρησης των εκτελεστικών οργάνων ως προς τους στόχους και τις κατευθύνσεις που έρχονται να υλοποιήσουν τα δεδομένα μέτρα.

Στα προβλήματα αυτά προστίθενται και πάλι τα μικροπολιτικά κριτήρια (πιο έντονα στο τοπικό επίπεδο), που πολλές φορές υπεισέρχονται στην εφαρμογή, καθώς και οι χρονοβόρες και δαιδαλώδεις γραφειοκρατικές διαδικασίες, δομικό πρόβλημα της δημόσιας διοίκησης σε όλα τα επίπεδα.

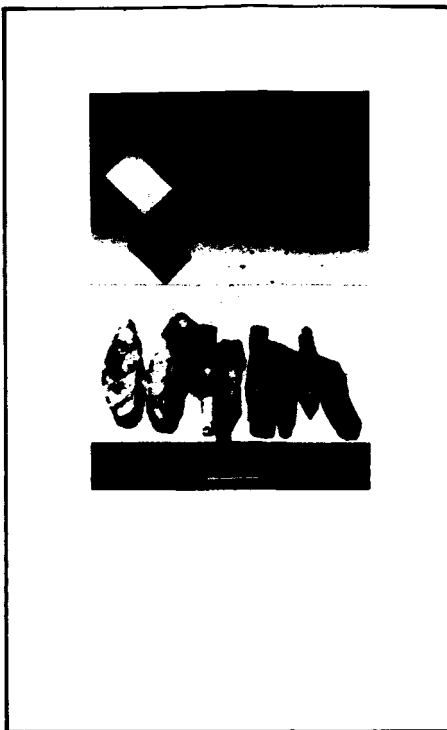


δ. Καταστρατήγηση

Η εφαρμογή των μέτρων που θεσπίζονται για την υλοποίηση της τουριστικής πολιτικής πολλές φορές καταστρατηγείται από την ιδιωτική πρωτοβουλία, σκόπιμα ή από άγνοια.

Τα κενά νόμου στις περιπτώσεις αυτές ή οι πλημμελείς έλεγχοι επιτρέπουν ή δεν εμποδίζουν τη δημιουργία δεδομένων καταστάσεων, που εκ των υστέρων δημιουργούν πιέσεις για ρύθμιση ή νομιμοποίηση. Στο σημείο αυτό παρεμβαίνουν πάλι τα κριτήρια που αναφέρθηκαν πιο πάνω και επηρεάζουν ανάλογα τη λήψη απόφασης (κοινωνικά, μικροπολιτικά, σύνθεση ομάδων πιέσεων, βραχυπρόθεσμο πολιτικό κόστος κ.λπ.).

Σαν χαρακτηριστικό παράδειγμα πάλι αξίζει ν' αναφερθεί η κατάσταση που δημιουργήθηκε από την καταστρατήγηση των απαγορεύσεων στις «κορεσμένες περιοχές». Από το 1983, χιλιάδες αυθαίρετα ή με νόμιμες άδειες κατοικίας τουριστικά καταλύματα δημιουργήθηκαν σε κορεσμένες περιοχές και συνεχίζουν να δημιουργούνται και να λειτουργούν χωρίς άδεια, περιμένοντας με βεβαιότητα τις «ως ειθισται» προεκλογικές ρυθμίσεις που θα τα νομιμοποιήσουν. Και υπήρξαν εισηγήσεις από Πολιτικά Γραφεία αρμόδιων υπουργών, ακόμα και αμέσως μετά την τελευταία διορθωτική θέσπιση περιοχών κορεσμού και ελέγχου, για αναθεώρηση ή και κατάργηση των κορεσμών και για νομιμοποίηση όλων των παράνομων καταλυμάτων με ειδική θεσμική ρύθμιση ή και με παροχή κινήτρων προς τους ιδιοκτήτες τους για παρότρυνση προσέλευσής τους προς νομιμοποίηση με συνοπτικές διαδικασίες. Και δεν φαίνεται να διανύουμε ακόμη προεκλογική περίοδο... Και βέβαια,



τόσο στο Πενταετές 1983-87 όσο και στο νέο 1988-92, αλλά και στις ενδιάμεσες πολιτικές εξαγγελίες, αναφέρεται με έμφαση συνεχώς εντεινόμενη το πρόβλημα της παραξενοδοχίας, η υποβάθμιση της τουριστικής προσφοράς και η άμεση ανάγκη αντιμετώπισής του.

ε. Εξωγενείς παρεμβάσεις

Στα πλαίσια υλοποίησης της τουριστικής πολιτικής ή και έξω απ' αυτά, παρεμβάσεις ξένων κέντρων λήψης απόφασης (π.χ. ξένοι tour operators) σχεδιάζουν, προγραμματίζουν και διαμορφώνουν ανεξάρτητα σημεία ή και καθετοποιημένα τμήματα της ελληνικής τουριστικής ζήτησης και προσφοράς, τομεακά και χωρικά.

Οι παρεμβάσεις αυτές, που συν τω χρόνω αυξάνουν, με κρίσιμο χρονικό ορίζοντα την πλήρη απελευθέρωση της ΕΟΚ το 1992, χωρίς την έγκαιρη ανάπτυξη αντίστοιχων ελληνικών μηχανισμών ελέγχου και πρόληψης, κινδυνεύουν να κατευθύνουν και να αυτοπροσδιορίζουν τον τουριστικό τομέα της χώρας μας ανεξάρτητα από την όποια κυβερνητική τομεακή ή διατομεακή πολιτική, ή και ερήμην αυτής, με όλες τις επιπτώσεις που αυτό συνεπάγεται στην εθνική μας οικονομία και υπόσταση.

Και για να επανέλθουμε πάλι στο παράδειγμα των κορεσμένων περιοχών και της παραξενοδοχίας: ένα μεγάλο ποσοστό των χτισμένων και λειτουργούντων χωρίς άδεια τουριστικών καταλυμάτων αποτελεί μέρος

του πακέτου των ξένων tour operators και ως προς την επένδυση και ως προς την επιχειρηματική λειτουργία. Και φυσικά το μειωμένο κόστος του καταλύματος (από υποβαθμισμένη κατασκευή και λειτουργία, από μη καταβολή νόμιμων τελών άδειας, λειτουργίας κ.λπ. και γενικά από φοροδιαφυγή) χρησιμοποιείται ανταγωνιστικά ως προς τα νόμιμα τουριστικά καταλύματα, επηρεάζοντας τις τιμές, την απασχόληση, το συνάλλαγμα, τη στάθμη των προσφερόμενων τουριστικών υπηρεσιών και γενικότερα την ελληνική τουριστική αγορά.

στ. Συμπεράσματα

Από τα παραπάνω γίνεται προφανής η διάσταση των αποτελεσμάτων από τους αρχικούς στόχους και κατευθύνσεις της κυβερνητικής πολιτικής για τον τουρισμό, που οφείλεται σωρευτικά: (α) στην ατελή επεξεργασία και εξειδίκευσή της, (β) στην αναποτελεσματικότητα και ασυνέπεια των μέσων άσκησης της, (γ) στην ασυντόνιστη και ανεξέλεγκτη εφαρμογή της, (δ) στην ατιμώρητη καταστρατήγησή της, (ε) στην αδυναμία αντιμετώπισης εξωγενών παραγόντων.

Γίνεται ακόμα προφανής η συνάρτηση πολιτικής-μέτρων-εφαρμογής στα πλαίσια ενός αναπόσπαστου συνόλου και η μεταξύ τους άμεση αλληλεξάρτηση και αλληλεπίδραση.

Για την αντιμετώπιση της διάστασης αυτής (ανακολουθίας, αντιφατικότητας), είναι αναγκαία:

- η αναθεώρηση και διόρθωση των θεσμικών και οικονομικών μέτρων-κινήτρων-έργων-ενεργειών σε ενιαίο σύστημα από ένα επιτελικό κέντρο, αποκλείοντας κάθε αποσπασματική ρύθμιση·
- η δημιουργία συστήματος μετρήσεων-παρακολούθησης-ελέγχου-ανάδρασης, που θα επιτρέπει τον συνεχή έλεγχο σε όλα τα επίπεδα, και συστήματος παρέμβασης για την άμεση διόρθωση των ανεπιθύμητων αποκλίσεων στόχου-αποτελέσματος·
- ο συντονισμός των συναρμόδιων υπηρεσιών για το όλο πλέγμα του τουριστικού τομέα·
- η συνεχής πληροφόρηση-ενημέρωση των υπηρεσιών εφαρμογής, των συναρμόδιων φορέων και των πολιτών.

Για την αποσόφηση της αντιφατικότητας και ανακολουθίας πολιτικής έκφρασης και εφαρμογής, είναι απαραίτητη η συνέπεια και η συνέγεια της τουριστικής πολιτικής σε όλα τα επίπεδα και η επανάκτηση της αξιοπιστίας τού τομέα και των φορέων του που τον υπηρετούν, στο εσωτερικό και το εξωτερικό. ■