

Η ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΣΧΗΜΑΤΙΣΜΟΥ ΤΗΣ «ΠΕΡΙΟΥΣΙΑΣ» ΤΟΥ ΕΟΤ: ΑΠΟ ΤΗ ΔΗΜΙΟΥΡΓΙΑ ΤΩΝ ΔΕΚΑΕΤΙΩΝ 1920 ΚΑΙ 1950 ΣΤΙΣ ΠΡΑΚΤΙΚΕΣ ΑΠΑΞΙΩΣΗΣ ΚΑΙ ΕΚΠΟΙΗΣΗΣ

Γεράσιμος Α. Ζαχαράτος

Οι περισσότερες θεωρητικές προσεγγίσεις που έχουν αναπτυχθεί μεταπολεμικά¹ εξετάζουν περισσότερο τους γενικούς όρους εμφάνισης και τους παράγοντες που επιδρούν στη συνεχή ανάπτυξη και μεγέθυνση του διεθνούς τουρισμού παρά τα οικονομικά εκείνα χαρακτηριστικά που θα καθόριζαν τη φύση του ως διακριτής αναλυτικής κατηγορίας στην οικονομία υποδοχής, έτσι ώστε να προσφέρεται μια αξιόπιστη ερμηνεία της παρέμβασης του κράτους στην τουριστική ανάπτυξη, της τουριστικής πολιτικής καθώς και των μορφών και εκφάνσεων αυτής.²

1. Ενδεικτικά βλ. P. Bernecker, *Grundzüge der Fremdenverkehrslehre und Fremdenverkehrspolitik*, τόμ. 1: «Grundlagenlehre des Fremdenverkehrs», Österreichischer Gewerbeverlag, Wien 1962· IUOTO, «The Role of the State in Tourism», *Annals of Tourism Research*, 1(3), 1974, σσ. 66-72· D. Airey, «European Government Approaches to Tourism», *Tourism Management*, 4(4), (1983), σσ. 234-244· C. M. Hall, *Tourism and Politics. Policy, Power and Place*, John Wiley & Sons, 1984· D. G. Pearce, *Tourism Organizations*, Longman – Scientific and Technical, Harlow 1992· R. Sharpley & D. Telfer (επιμ.), *Tourism and Development Concepts and Issues*, *Aspects of Tourism* 5, 2002· και σύγκρινε τα προηγούμενα με OECE – Organisation Européenne de Coopération Economique, *1e Année – La Situation dans les secteurs économiques*, Paris 1958, και με διάφορες αλλαγές τίτλου, όπως: *Trends in Economic Sectors – Tourism in Europe*, *Le Tourisme dans les Pays de l'OCDE*, *Tourism in OECD Member Countries* και *Tourism Policy and International Tourism in OECD Member Countries* έως το 2007. Αντιπροσωπευτικές είναι επίσης για το θέμα αυτό οι μελέτες των W. Hunziker & K. Krapf, *Grundrisse der allgemeinen Fremdenverkehrslehre*, Zürich 1942· K. Frentrup, *Die ökonomische Bedeutung des internationalen Tourismus für die Entwicklungsländer*, Hamburg 1969· Ch. P. Cooper, J. Fletcher, D. Gilbert, S. Wanhill, *Tourism: Principles and Practice*, Pitman Publishing, London 1993· E. Spatt, *Allgemeine Fremdenverkehrslehre: Grundlagen und*

Ορισμένοι συγγραφείς, περιγράφοντας κάτω από διάφορες οπτικές το όλο πλέγμα των σχέσεων ζήτησης και προσφοράς στον τουρισμό, προσπάθησαν να του προσδώσουν διάφορα ενιαία χαρακτηριστικά, χωρίς ωστόσο να επιτύχουν τον προσδιορισμό του ως συγκεκριμένης αναλυτικής κατηγορίας των οικονομικών υποδοχής.³

Από το δεύτερο μισό της δεκαετίας του 1970 άρχισε να διαφαίνεται ένα πιο συγκεκριμένο πλαίσιο αναφοράς για την οικονομική φύση του διεθνούς εισερχόμενου τουρισμού ως αναλυτικής κατηγορίας των οικονομικών υποδοχής, ως κατηγορία της τελικής ζήτησης είτε διαμέσου των πρακτικών του επιτακτικού οικονομικού σχεδιασμού στις πρώην σοσιαλιστικές χώρες, οι οποίες ανέπτυξαν τότε τουρισμό, είτε με βάση προβληματισμούς και πρακτικές σε ορισμένες καπιταλιστικές

wirtschaftliche Aufgaben, Inn-Verlag, Innsbruck 1975· E. de Kadt, *Tourism Passport to Development? Perspectives on the Social and Cultural Effects of Tourism in Developing Countries*, Oxford 1973· A. J. Burkart & M. Slavoj, *Tourism: Past, Present and Future*, Butterworth-Heinemann, β' έκδ., Oxford 1981· B. G. Boniface & Ch. P. Cooper, *The Geography of Travel and Tourism*, Heinemann Professional Publishing, Oxford 1987· D. G. Pearce, *Tourist Development*, Longman Scientific and Technical, β' έκδ., Harlow 1989.

2. Για το χαρακτηρισμό του τουρισμού είτε ως ενός οιονεί ενιαίου και διακριτού συστήματος μέσα στις οικονομίες υποδοχής, είτε ως ενός οικονομικού τομέα ή κλάδου, και πιο συγκεκριμένα ενός «τομέα υπηρεσιών», είτε, τέλος, ως ενός «κλάδου-κλειδί» της οικονομίας υποδοχής, βλ. R. Baretje, *La Consommation touristique*, 1969· R. Baretje, *Le Compte extérieur du tourisme*, CHET, Aix en Provence 1977· C. Kaspar, «Das System Tourismus im Überblick», στο G. Haedrich, C. Kaspar, K. Klemm, E. Kreilkamp (επιμ.), *Tourismus-Management: Tourismus-Marketing und Fremdenverkehrsplanung*, de Gruyter, β' έκδ., Berlin/New York 1993.

3. Βλ. π.χ. την ανεπιτυχή προσπάθεια του Menges να εντάξει τον τουρισμό ως ιδιαίτερο κλάδο παραγωγής στο σύστημα Εισροών-Εκροών, G. Menges, «Methoden der touristischen Statistik und Marktforschung», στο *Méthodes de recherches touristiques et leur application aux pays et régions en voie de développement. Rapports présentés au 22e Congrès de l'AIEST du 3 au 9 septembre 1972 à Istanbul*, Publications de l'AIEST, τόμ. 12, Bern 1972, σσ. 12-20. Για το χαρακτηρισμό του τουρισμού ως «κλάδου-κλειδί» της οικονομίας υποδοχής, βλ. N. E. Alexandrakis, *Tourism as a Leading Sector in Economic Development: A Case Study of Greece*, διδακτορική διατριβή, Lexington 1973. Ιδιαίτερα όμως βλ. την εργασία του Clement, που, ενταγμένη στη λογική της κυρίαρχης κενύσιανής θεωρίας και πρακτικής της εποχής, προσέγγισε τις επιπτώσεις του τουρισμού σε ορισμένες χώρες-νησιά του Ειρηνικού με τη βοήθεια του «πολλαπλασιαστή των τουριστικών δαπανών» και πήρε έκτοτε μεγάλη δημοσιότητα, καθορίζοντας σε μεγάλο βαθμό τη δικαίωση της τουριστικής ανάπτυξης στις αναπτυσσόμενες χώρες, H. G. Clement, *The Future of Tourism in the Pacific and Far East*, A Report Prepared by Checchi and Company Under Contract with the United States Department of Commerce and Co-sponsored by the Pacific Area Travel Association 1961.

χώρες που ενεργοποιούσαν οικονομικό προγραμματισμό ενδεικτικού χαρακτήρα.⁴

Στην Ελλάδα, χώρα με διαρκές συναλλαγματικό έλλειμμα και συνεχώς αυξανόμενο διεθνή τουρισμό, η μεγάλη οικονομική σημασία του τουρισμού αναγόταν μέχρι το 2000 έτος εισαγωγής του ενιαίου ευρωπαϊκού νομίματος, κυρίως στο διαρκώς αυξανόμενο μέγεθος του ετησίου Ταξιδιωτικού Συναλλάγματος, λανθασμένα χαρακτηριζόμενου ως «τουριστικού», και στη σύγκριση αυτού του μεγέθους με άλλα μεγέθη του ισοζυγίου πληρωμών.

Από τις αρχές της δεκαετίας του 1980, επιχειρώντας να ερευνήσω τις επιδράσεις του τουρισμού στη διάρθρωση της ελληνικής οικονομίας, διατύπωσα τη θέση ότι ο διεθνής εισερχόμενος τουρισμός αποτελεί ιδιαίτερη αναλυτική κατηγορία της τελικής ζήτησης, την Τουριστική Κατανάλωση. Η θέση αυτή και οι μετέπειτα επιβεβαιώσεις της διαμέσου της θεωρίας και πράξης των Δορυφόρων Λογαριασμών Τουρισμού παρείχε για πρώτη φορά τη δυνατότητα να προσεγγιστούν οι επιπτώσεις του τουρισμού στην ελληνική οικονομία για το διάστημα 1970-1980 με τη χρήση των πινάκων και της ανάλυσης Εισροών-Εκροών.⁵

Σύμφωνα με τα παραπάνω, και εφόσον ο εισερχόμενος αλλοδαπός τουρισμός

4. Για τον Γιουγκοσλαβικό τουρισμό, πρβλ. I. Antunac, «Fixation et quantification de la consommation touristique dans l'économie yougoslave», στο *Le Bilan des derniers 25 ans de la recherche touristique. Rapports présentés au 25e Congrès de l'AIEST du 31 août au 6 septembre 1974 à Belgrade, près de Varna*, Publications de l'AIEST, τόμ. 16, Bern 1975, σσ. 68-74. Για τον αυστριακό τουρισμό, βλ. H. W. Holub & H. Schnabl, *Input-Output-Rechnung: Input-Output-Tabellen. Eine Einführung*, München/Wien 1982.

5. Σύμφωνα με την παραπάνω πρόταση μέτρησης της Τουριστικής Κατανάλωσης, το ετήσια παραγόμενο και διατιθέμενο ΑΕΠ, με βάση την τυπική νεοκλασική εξίσωση του εισοδήματος, θα είναι: $Y = CN + CT + Cr + I + X - M$, όπου CN Εθνική Ιδιωτική Κατανάλωση, CT Τουριστική Κατανάλωση, Cr Δημόσια Κατανάλωση, I Επενδύσεις, X Εξαγωγές και M Εισαγωγές. Αναλυτικότερα βλ. G. Zacharatos, *Tourismus und Wirtschaftsstruktur, dargestellt am Beispiel Griechenlands*, Frankfurt a.M. 1984, και για τους Δορυφόρους Λογαριασμούς (Τουρισμού), που συνιστούν επίσης μια εθνικολογιστική αντιμετώπιση της τουριστικής κατανάλωσης αλλά και γενικότερα εργαλεία μέτρησης μη διακριτά κλαδικών οικονομικών δραστηριοτήτων, βλ. ενδεικτικά P. Costa & M. Manente, *The Economic Impact of Tourism in Italy: A Multiregional-Multisectoral Analysis for 1988*, Quaderni Ciset No3, 1993· Conseil Mondial du Tourisme et des Voyages, *Simulating Travel and Tourism Satellite-Accounting Research: A Technical Manual*, 1999· *Draft Tourism Satellite Account (TSA): Methodological References*, document dated December 1999 presented for adoption by the Statistical Commission at its 31st session, 29 February-3 March 2000· Enzo Paci: *Tourism Satellite Account (TSA): The Conceptual Framework*, document dated June 1999, submitted to the Enzo Paci World Conference on the Measurement of the Economic Impact of Tourism, Nice, 15-18 June 1999· OECD, *Measuring the Role of Tourism in OECD Economies*, 2000.

είναι πολιτικά επιθυμητό να αναχθεί σε σημαντικό παράγοντα της συνολικής αναπαραγωγής της οικονομίας, ο ρόλος του κράτους σε μια χώρα υποδοχής πραγματώνεται ως λειτουργία για τη ρύθμιση της παραγωγής και διάθεσης μιας ετησίως ποσοτικά, ποιοτικά και χωρικά ιδιαίτερης και διακριτής συνολικής ιδιωτικής κατανάλωσης, της «τουριστικής κατανάλωσης». Η καταναλωτική αυτή κατηγορία, τυπικά μεν παρεμφερής με την αντίστοιχη εθνική ιδιωτική κατανάλωση, με διαφορές όμως ως προς την εμπράγματη ποιότητα και με διαφορετικά κλαδικά κέντρα βάρους από εκείνην, είναι αυτή που ορίζει το χαρακτήρα και το ρόλο της παρέμβασης του κράτους, η οποία με το χαρακτηρισμό «τουριστική πολιτική» συνιστά μια άκρως ιδιαίτερη σύνθεση του συνόλου σχεδόν των επιμέρους κρατικών πολιτικών. Με απλά λόγια, μια πολιτική για τη συνεχή διασφάλιση της αναπαραγωγής της ιδιωτικής κατανάλωσης ενός προσωρινά εισερχόμενου και διαρκώς μεταβαλλόμενου και μεγεθυνόμενου κοινωνικού πλήθους σε μια οικονομία υποδοχής.

Στα πλαίσια της τουριστικής πολιτικής, της σύνθετης αυτής παρέμβασης του κράτους υποδοχής, η χρηματοδότηση για το σχηματισμό του αναγκαίου τουριστικά προσανατολισμένου πάγιου ιδιωτικού και δημόσιου κεφαλαίου συνιστά την πρώτιστη συνιστώσα.

Στην Ελλάδα η πολιτική σχηματισμού πάγιου δημόσιου κεφαλαίου στον τουρισμό εμφανίζεται κάτω από διάφορες θεσμικές ρυθμίσεις και πρακτικές ήδη από τη δεκαετία του 1920 και συνοδεύεται από την προσπάθεια του αστικού κράτους να επιτύχει ένα επίπεδο ορθολογισμού της διοικητικής δομής των οργάνων άσκησης πολιτικής εξουσίας, δομής που διασφάλιζε τουλάχιστον θεσμικά τη διαφάνεια στη λήψη αποφάσεων με διοικητικό χαρακτήρα.⁶

Η πρώτη αυτή μέριμνα για την υπαγωγή του τουρισμού υπό τη ρυθμιστική εποπτεία του κράτους έθεσε σε κίνηση τη χάραξη και την εφαρμογή μιας πολιτικής σύμφυτης με την οικονομικοκοινωνική φύση του τουρισμού, του οποίου η ανάπτυξη απαιτούσε τη σύνθεση όλων σχεδόν των επιμέρους πολιτικών του κράτους και το συντονισμό όλων των φορέων που εμπλέκονταν άμεσα ή έμμεσα

6. Το 1922 σηματοδοτεί τη θεσμική ανάληψη από το κράτος πολυεπίπεδων λειτουργιών παρέμβασης και ρύθμισης του περιηγητισμού των ξένων, με την ίδρυση αυτοτελούς κρατικού φορέα, της «Υπηρεσίας Ξένων και Εκθέσεων», ως συνέχεια του παλαιότερου «Γραφείου Ξένων και Εκθέσεων». Η υπηρεσία αυτή, υπαγόμενη στο Υπουργείο Εθνικής Οικονομίας, σηματοδοτεί τη θεσμική ανάληψη από το κράτος συγκεκριμένων λειτουργιών παρέμβασης στο χώρο του τουρισμού. Η κρατική παρέμβαση μέχρι τον Β΄ Παγκόσμιο Πόλεμο στήριξε κατά βάση την τουριστική ανάπτυξη της χώρας, με στόχο τη διασφάλιση των όρων αναπαραγωγής της τουριστικής κατανάλωσης μιας γηγενούς αστικής τάξης και των ετήσιων εύπορων επισκεπτών, που συναποτελούσαν τόσο οι Έλληνες της διασποράς όσο και εύποροι αλλοδαποί περιηγητές.

στην εύρυθμη λειτουργία του.⁷ Αυτός ο διοικητικά σύνθετος χαρακτήρας του φορέα άσκησης της τουριστικής πολιτικής του ΕΟΤ τηρήθηκε μέχρι το 1936, οπότε και αναιρέθηκε από τις πολιτικές πρακτικές της δικτατορίας Μεταξά. Οι νέες ρυθμίσεις, που παραμένουν σχεδόν σε ισχύ μέχρι σήμερα, όσον αφορά τουλάχιστον στη στελέχωση των θέσεων ευθύνης στα όργανα του κράτους, συνιστούν την πλήρη ακύρωση της πολιτικοκοινωνικής προσπάθειας της δεκαετίας του 1920 για διοικητική μεταρρύθμιση και περιφερειακή αποκέντρωση.⁸

Η διαδικασία σχηματισμού παγίου κεφαλαίου και μεταβίβασής του στην ιδιοκτησία του ΕΟΤ για άμεση ή μελλοντική χρησιμοποίησή του στα πλαίσια της εκάστοτε ακολουθούμενης τουριστικής πολιτικής αρχίζει από τη δεκαετία του 1920. Με το ν. 2188/1920 περί Ιαματικών Πηγών μεταβιβάζεται στον ΕΟΤ η ιδιοκτησία της πλειονότητας των γνωστών ιαματικών πηγών της χώρας και του περιβάλλοντος χώρου αυτών. Η πολιτική αυτή απόκτησης περιουσιακών στοιχείων από πλευράς ΕΟΤ συνεχίστηκε αργότερα με τη μεταβίβαση στον Οργανισμό κτηματικών εκτάσεων σε διάφορες περιοχές της χώρας, με σκοπό τη χρησιμοποίησή τους για την τουριστική ανάπτυξη των αντίστοιχων τόπων.

Η κύρια όμως φάση σχηματισμού παγίων στοιχείων στην ιδιοκτησία του ΕΟΤ άρχισε με τη λήξη του Β΄ Παγκοσμίου Πολέμου. Σηματοδοτείται από τη σύνταξη του σχεδίου συμμετοχής στο Σχέδιο Marshall, που είχε τον χαρακτηριστικό τίτλο *Μελέτη των αναγκών του ελληνικού τουρισμού 1948-1952*. Στο σχέδιο αυτό σκιαγραφείται για πρώτη φορά ο μελλοντικός ρόλος του κράτους στην ανάπτυξη του τουρισμού και σχεδιάζεται μέχρι και η δημιουργία και η λειτουργία κρατικών τουριστικών επιχειρήσεων.⁹

Έτσι, μετά το 1951, έτος επανίδρυσης του Ελληνικού Οργανισμού Τουρισμού

7. Η με πολιτικούς και διοικητικούς όρους εφαρμογή αυτής της σύνθεσης των επιμέρους πολιτικών εκφράζεται από το άρθρο 7 του ν. 1698/1918, το οποίο ορίζει την de jure σύνθεση του ΔΣ της Υπηρεσίας Ξένων και Εκθέσεων με εκπροσώπους συναρμοδίων με την τουριστική ανάπτυξη φορέων και αρχών. Στα πλαίσια της ίδιας λογικής ιδρύθηκε το 1929 και ο Ελληνικός Οργανισμός Τουρισμού (ΕΟΤ), ο οποίος ως ΝΠΔΔ τελούσε υπό την εποπτεία του Υπουργείου Εθνικής Οικονομίας, και τη διοίκησή του ασκούσε 15μελές Διοικητικό Συμβούλιο, απαρτιζόμενο από αντιπροσώπους δημοσίων υπηρεσιών και νομικά πρόσωπα δημοσίου και ιδιωτικού δικαίου αρμόδια για διάφορους τομείς της οικονομίας και της διοίκησης.

8. Ο ΕΟΤ καταργείται το 1936 και αντικαθίσταται από το Υφυπουργείο Τύπου και Τουρισμού (ν. 45/1936), δηλαδή ένα φορέα πολιτικής προπαγάνδας (αναλυτικότερα βλ. Ν. Λέκκας, *Ο περιηγητισμός εν Ελλάδι*, Αθήνα 1925, επανέκδ. Γ. Ζαχαράτος, Αθήνα 2001).

9. Βλέπε στο *Μελέτη των αναγκών του ελληνικού τουρισμού 1948-1952* τον επιπρόσθετο του κειμένου πίνακα των αναγκαίων επενδύσεων για την τετραετία 1948-1952.

και της αναδιοργάνωσής του κατά τα διεθνή πρότυπα, αρχίζει η άμεση επενδυτική παρέμβαση από το κράτος για την υποστήριξη της τουριστικής ανάπτυξης, η οποία διήρκεσε μέχρι τα μέσα της δεκαετίας του 1970 και εξελίχθηκε, αν και με φθίνουσα πορεία, σε δύο κύριες διακριτές μεταξύ τους πολιτικές πρακτικές ως προς τη λειτουργική μορφή και συνακόλουθα τη στόχευση και τη χρησιμότητά των λεγομένων περιουσιακών στοιχείων που διαχρονικά απέκτησε ο ΕΟΤ.

Η *πρώτη πολιτική* στόχευε στην αποθεματοποίηση εδαφικών εκτάσεων προορισμένων να ενταχθούν στην εκάστοτε ακολουθούμενη πολιτική για την τουριστική ανάπτυξη της χώρας, τόσο σε εθνικό όσο και σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο. Πραγματοποιήθηκε αφενός με νομοθετικές ρυθμίσεις που αφορούσαν στην ένταξη στην εποπτεία του κράτους περιοχών μεγάλης αστικής δόμησης, όπως πόλεις ή τμήματα πόλεων, είτε περιοχών μεγάλης χωρικής κλίμακας στην επικράτεια, όπως νομοί ή περιφέρειες νομών, και αφετέρου με διάφορες διαδικασίες απόκτησης δημόσιας γης για μελλοντικές χρήσεις τουριστικού χαρακτήρα.¹⁰

Η *δεύτερη πολιτική* συνίστατο στην άμεση ανάληψη από το κράτος ενός εκτεταμένου επενδυτικού προγράμματος σε τουριστικές εγκαταστάσεις ανωδομής διττού χαρακτήρα, που περιλάμβανε τόσο την άμεση χρηματοδότηση αλλά και παράλληλη ανάληψη από το κράτος της άμεσης εποπτείας της κατασκευής όσο και τη διοίκηση και λειτουργία αυτών των εγκαταστάσεων ως τουριστικών επιχειρήσεων.

Η πολιτική ιδιοκτητών αποθεμάτων γης από την πλευρά του ελληνικού δημοσίου έδινε τη δυνατότητα στο κράτος να παρεμβαίνει απρόσκοπτα στους ποιοτικούς και ποσοτικούς όρους των προϋποθέσεων σχηματισμού παγίου κεφαλαίου για τη διατήρηση και επαύξηση της τουριστικής διακίνησης και συνακόλουθα της αναγκαίας παραγωγής και διάθεσης βασικών στοιχείων της ετήσιας τουριστικής κατανάλωσης ανάλογα με τις εκάστοτε παρουσιαζόμενες ανάγκες της διεθνούς ζήτησης.

Αυτό που ενδεχομένως συνιστά την πιο ενδιαφέρουσα πλευρά αυτής της πολιτικής είναι η παράλληλη θεσμοθέτηση ενός ευρύτατου χωρικά και πολυεπίπεδου διοικητικά πλέγματος επιτροπείας του χώρου, με πρόθεση την παρακολούθηση των διαδικασιών εφαρμογής των κανόνων προστασίας του τουριστικά χαρακτηριζόμενου χώρου, με τη θεσμοθέτηση ειδικών για τους σκοπούς αυτούς

10. Ο κατ' αρχάς θεσμικός χωρικός καθορισμός ήδη από το 1935 των «τουριστικών ζωνών» στις περισσότερες πόλεις με αρχιτεκτονικό και πολιτισμικό ενδιαφέρον και η θεσμοθέτηση χωρικών ενότητων ως «τουριστικών τόπων» σε όλους σχεδόν τους νομούς της επικράτειας διαμόρφωναν εκ των πραγμάτων ένα ευρύτατο φάσμα δυνατοτήτων παρέμβασης για τον έλεγχο του χώρου προς όφελος συγκεκριμένης δραστηριότητας, τον τουρισμό.

οργάνων, όπως οι αρχές διοίκησης και διαχείρισης των Τουριστικών Τόπων, οι Τοπικοί Αντιπρόσωποι Τουρισμού και οι Τοπικές Επιτροπές Τουρισμού.¹¹

Το πλαίσιο της μεταπολεμικής μεταρρυθμιστικής παρέμβασης του κράτους στον τουρισμό –λογική συνέχεια των απόψεων του μεσοπολέμου– παρουσιάζει το παράδοξο και αντιφατικό γεγονός της θεσμοθέτησης αποκεντρωτικών διοικητικών δομών σε μια ιστορική περίοδο αυταρχισμού και συγκεντρωτικών δομών στη λήψη αποφάσεων.

Σε μια περίοδο που η χώρα συγκλονίζεται από τον εμφύλιο πόλεμο, είναι παράδοξο η τουριστική ανάπτυξη να ανάγεται σε τόσο μεγάλης σημασίας ζήτημα, στη στήριξη του οποίου να ενεργοποιείται η κρατική παρέμβαση για μεγάλης κλίμακας χωρικές και διοικητικές μεταρρυθμίσεις, ενώ ήταν σχεδόν βέβαιο ότι οι υπάρχουσες ήδη αυταρχικές δομές στη δημόσια διοίκηση, οξυμμένες ακόμη περισσότερο από την εξέλιξη του εμφυλίου, θα ακύρωναν στην πράξη τις προτιθέμενες μεταρρυθμιστικές προσπάθειες.

Οι χωρικές και διοικητικές αυτές μεταρρυθμίσεις, συνεπείς μεν προς την περιφερειακή διάχυση της τουριστικής διακίνησης, και επομένως στη λογική της ανάπτυξης και εξέλιξης του τουριστικού φαινομένου στο χώρο, βρίσκονται σε αντίφαση με την ήδη ισχυρή συγκεντρωτική και αυταρχική δομή του ελληνικού κράτους, η οποία υπό το καθεστώς εμφυλίου πολέμου γίνεται φανερό ότι κατέτεινε σε ακόμη μεγαλύτερη συγκέντρωση και αυταρχικότητα. Τελικά στην πράξη ακυρώθηκε κάθε προσπάθεια διοικητικής αποκέντρωσης, ακόμη και γνωμοδοτικού χαρακτήρα, όπως στον τουρισμό.

Η αφετηρία των απόψεων για τη δημιουργία δημοσίων ξενοδοχειακών επιχειρήσεων θα πρέπει να αναζητηθεί στη *Μελέτη των αναγκών της τουριστικής οικονομίας διά την τετραετίαν 1948-1951*, η οποία αποσκοπούσε να καταγράψει τις ανάγκες για την εύρυθμη υποδοχή και διακίνηση τουριστών στη χώρα, προϋπολογίζοντας και προτείνοντας το μέγεθος και τις δυνατές πηγές χρηματοδότησης των προτεινομένων έργων, τη χωρική τους διασπορά, την πλέον ενδεικνύομενη θεσμική μορφή και διοικητική δομή του φορέα άσκησης της τουριστικής πολιτικής στην Ελλάδα, καθώς και το ιδιοκτησιακό καθεστώς των πρώτων μεταπολεμικών ξενοδοχείων, την κατασκευή και λειτουργία των οποίων άμεσα θα χρηματοδοτούσε το κράτος.¹²

11. Βλ. ΝΔ 180/1946 και τις τροποποιήσεις του ΝΔ 6/7-5-1947 «περί τουριστικών τόπων».

12. Με βάση τη λογική των δεκαετιών 1920 και 1930, στις 22 Δεκεμβρίου 1947, με απόφαση του Προέδρου της Κυβέρνησης, από το κατά την εποχή Ανώτατο Συμβούλιο Τουρισμού, θεσμό της προ του πολέμου εποχής, συστήθηκε ομάδα εργασίας για την αντιμετώπιση της ανάπτυξης του τουρισμού στην μεταπολεμική Ελλάδα. Η εν λόγω ομάδα εργασίας

Όμως η ουσιαστικότερη ενεργοποίηση ελληνικού κράτους σε επιχειρηματικού τύπου δραστηριότητες και τελικό σχηματισμό ενός ιδιαίτερου τομέα τουριστικών επιχειρήσεων αρχίζει κυρίως με τα ΝΔ 3430/55 και 4109/60, που τροποποίησαν το ιδρυτικό θεσμικό πλαίσιο του Οργανισμού και έδωσαν τη δυνατότητα στον ΕΟΤ να ιδρύει άμεσα τουριστικές επιχειρήσεις και να τις εκμεταλλεύεται με τους ακόλουθους τρόπους:

- Με την άμεση εκμετάλλευση αυτοτελών επιχειρηματικών μονάδων που πραγματοποιείται με αυτεπιστασία από τις υπηρεσίες του ίδιου του Οργανισμού. Για το σκοπό αυτόν ιδρύθηκε δημόσια Υπηρεσία Αυτεπιστασίας (ΥΑ).

- Με την έμμεση εκμετάλλευση διαμέσου αναδόχων ιδιωτών, οι οποίοι μίσθωναν τις επιχειρήσεις του Οργανισμού και τις λειτουργούσαν για ίδιον επιχειρηματικό όφελος.

- Με την ίδρυση και λειτουργία το 1976 της δημοσίου συμφέροντος ΞΕΝΙΑ Α.Ε., στην οποία μεταβιβάστηκαν κατά καιρούς διάφορες επιχειρηματικές μονάδες του Οργανισμού.

Όλες οι επιχειρηματικές μονάδες του ΕΟΤ σχεδιάστηκαν, χρηματοδοτήθηκαν και κατασκευάστηκαν υπό την εποπτεία των τεχνικών υπηρεσιών του Οργανισμού και συνιστούν, έτσι, μορφή άμεσης χρηματοδότησης και λειτουργίας τουριστικών επιχειρήσεων από το ελληνικό κράτος

Οι επιχειρήσεις που δημιούργησε με βάση το αναφερόμενο θεσμικό πλαίσιο ο ΕΟΤ αντιστοιχούσαν σε διάφορα είδη προϊόντων και υπηρεσιών του κυκλώματος της τουριστικής παραγωγής, ήταν διασπαρμένες σε όλη την επικράτεια σε τόπους ιδιαίτερου φυσικού κάλλους και συνακόλουθα τουριστικού ενδιαφέροντος και έφτασαν τις 309 μονάδες, όπως δείχνει ο Πίνακας 1.

συνέταξε τη *Μελέτη των αναγκών της τουριστικής οικονομίας διά την τετραετίαν 1948-1951*, η οποία και δημοσιεύτηκε τον Μάρτιο του 1948. Με βάση το περιεχόμενο και το σκοπό της, η μελέτη αυτή, που αποτελούσε στην πραγματικότητα ειδικό τμήμα του Προσωρινού Μακροπρόθεσμου Προγράμματος Οικονομικής Ανορθώσεως της Ελλάδος 1948-1952, το οποίο συνιστούσε την προγραμματική ανταπόκριση της ελληνικής κυβέρνησης στο Σχέδιο Marshall για την Ελλάδα, μπορεί να θεωρηθεί ως η πρώτη συστηματική οικονομική και χωροταξική αντιμετώπιση των ζητημάτων που αφορούν στην τουριστική ανάπτυξη στην Ελλάδα, και μπορεί με βεβαιότητα να θεωρηθεί ως το πρώτο πρότυπο πρόγραμμα για την ανάπτυξη του ελληνικού τουρισμού και πρόδρομος των μετέπειτα προγραμμάτων τουριστικής ανάπτυξης στην Ελλάδα (πρβλ. την εν λόγω *Μελέτη* με το κείμενο που πραγματεύεται τον τουρισμό στα 5ετή Προγράμματα Οικονομικής Ανάπτυξης 1960-1964, 1966-1970, 1968-1972, 1976-1980, 1978-1982, 1981-1985, 1983-1987, 1994-1999, καθώς και τις ειδικές Εκθέσεις Τουρισμού 1976-1980, 1981-1985, 1983-1987, 1994-1999, εκδόσεις του ΚΕΠΕ).

Πίνακας 1.*Η συγκρότηση του επιχειρηματικού τομέα του ΕΟΤ*

Είδος επιχειρηματικών μονάδων	Αριθμός μονάδων
Ξενοδοχεία	54
Παραδοσιακοί οικισμοί - ξενώνες	7
Campings	14
Ακτές	9
Ιαματικές πηγές	10
Μαρίνες	6
Σπήλαια	3
Χιονοδρομικά κέντρα	1
Αναψυκτήρια - εστιατόρια - περίπτερα	1
Κυλικεία	29
Χώροι - αιγιαλοί	37
Καζίνα	3
Διάφορα καταστήματα	79
Σύνολο επιχειρηματικών μονάδων	309

Πηγή: ΕΟΤ – από πληροφορίες στα μέσα της δεκαετίας του 1990 και επεξεργασία με πληροφορίες από Αρχείο Ελληνικού Τουρισμού.

Θα πρέπει βέβαια να αναφερθεί ότι ο ΕΟΤ δεν δημιούργησε τις τουριστικές επιχειρήσεις για να αξιοποιήσει μια ανενεργή κτηματική του περιουσία, όπως θα έπραττε ο κάθε ιδιώτης επενδυτής, αλλά, ως πολιτικός φορέας, χρησιμοποίησε το αποκτηθέν πλεονέκτημα της κατοχής μεγάλων εκτάσεων γης για να δημιουργήσει τα αναγκαία για τους γενικότερους τουριστικούς στόχους του εργαλεία. Η παρέμβασή του αυτή καθόρισε σε μεγάλο βαθμό το τουριστικό γίνεσθαι στην αφετηρία του αλλά και στην εξέλιξή του. Δεν θα ήταν υπερβολή να υποστηρίξει κανείς ότι ένα μεγάλο μέρος των τεχνικών, λειτουργικών και οικονομικών προδιαγραφών τουριστικών επιχειρήσεων και επαγγελμάτων καθώς και η ανάπτυξη βασικών μορφών τουρισμού στην Ελλάδα οφείλονται στον ΕΟΤ.

Η απόφαση του ελληνικού κράτους να δημιουργήσει και κυρίως να λειτουργήσει ξενοδοχειακές και γενικότερα τουριστικές επιχειρήσεις εκφράζεται με τον διαυγέστερο τρόπο στις περί χρηματοδότησης του τουρισμού απόψεις και θέσεις της Τραπέζης της Ελλάδος (ΤΕ) τη δεκαετία του 1960. Συγκεκριμένα, στην ειδική έκδοση του Ινστιτούτου Τραπεζικών Μελετών της ΤΕ το 1967 για τη χρηματοδότηση του τουρισμού περιγράφεται ο ρόλος του ΕΟΤ και γενικότερα του κράτους στην κατασκευή και εκμετάλλευση τουριστικών καταστημάτων και εγκαταστάσεων (ξενοδοχείων, μοτέλ κ.ά.) και δηλώνεται ότι «*ολίγα έτη μετά την*

*απελευθέρωση της χώρας, ότε η ιδιωτική οικονομία δεν ηδύνατο ή δεν ετόλμα να στραφεί εις τουριστικές επιχειρήσεις, αι υπό του ελληνικού δημοσίου διά του ΕΟΤ κατασκευασθείσαι τουριστικά εγκαταστάσεις και δη τα τουριστικά ξενοδοχεία και περίπτερα εδημιούργησαν τον ελληνικό τουρισμόν και ήνοιξαν τον δρόμον εις την ιδιωτικήν πρωτοβουλίαν εις τον τομέα τούτον».*¹³

Όμως τόσο η πολιτική-κυβερνητική χειραγώγηση του ΕΟΤ όσο και η επιρροή συγκεκριμένων ομάδων συμφερόντων επί της λειτουργίας και της εξέλιξης του μετέτρεψαν τον Οργανισμό αυτόν από προωθητική μηχανή σε μηχανισμό οπισθοδρόμησης της τουριστικής ανάπτυξης, προλειαίνοντας έτσι το έδαφος για την απαξίωση και τελικά την απορρύθμισή του. Στη διαδικασία αυτήν η «πериουσία του ΕΟΤ» έπαιξε ιδιαίτερο ρόλο.

Το παράδοξο και αντιφατικό στη λειτουργία του επιχειρηματικού τομέα του ΕΟΤ ήταν η αντινομία που ενυπήρχε στις ίδιες τις βασικές αρχές του θεσμικού πλαισίου άσκησης επιχειρηματικής διοίκησης των μονάδων του Οργανισμού. Το παράδοξο αυτό απορρέει από το ότι θεσμικά η λειτουργία όλων των επιχειρήσεων (τόσο δηλαδή του καθεστώτος αυτεπιστασίας –ΥΑ– όσο και της ΞΕΝΙΑ Α.Ε.), διέπεται από τους κανόνες της ιδιωτικής οικονομίας, ενώ συγχρόνως υφίσταται τους περιορισμούς στην οικονομική και λειτουργική τους διαχείριση στα πλαίσια της εποπτείας και του ελέγχου από τον ΕΟΤ, δηλαδή ενός ΝΠΔΔ: έτσι, οι δύο κανόνες αλληλοακυρώνονταν.

Συγκεκριμένα, η εκάστοτε διοίκηση (π.χ. προϊστάμενος της μονάδας αυτεπιστασίας –ΠΥΑ– ή το ΔΣ της εταιρείας) υπέκειτο στους γενικούς κανόνες του δημοσίου λογιστικού για ενέργειες, για τις οποίες η διοικητική και διαχειριστική ελευθερία των δαπανών συνιστά την εκ των ων ουκ άνευ συνθήκη ενός στοιχειώδους «επιχειρηματικού management» ή, κατά το πνεύμα των νομοθετημάτων ΝΔ 4109/1960 και ν. 376/1976, των «κανόνων ιδιωτικής οικονομίας». Τέτοιες ενέργειες ήταν η συντήρηση των κτηρίων, η αντικατάσταση του φθαρμένου ή τεχνολογικά ξεπερασμένου εξοπλισμού, η γενικότερη επέκταση και βελτίωση του πάγιου κεφαλαίου, η τιμολογιακή πολιτική της επιχείρησης και η πολιτική πωλήσεων.¹⁴

13. Τράπεζα της Ελλάδος, *Η χρηματοδότησις του τουρισμού*, Ινστιτούτο της Τράπεζας της Ελλάδος, Αθήνα 1967, σσ. 17-19.

14. Δηλαδή διέπονται από τους κανόνες του δημοσίου λογιστικού οι αποφάσεις για γενικά θεμελιώδεις ενέργειες και πρακτικές της επιχειρηματικής διοίκησης, όπως π.χ. για τουριστικές-ξενοδοχειακές εγκαταστάσεις ειδικότερα, πολλές από τις οποίες, είτε εξαιτίας της παραθαλάσσιας τοποθεσίας τους είτε και της εποχικής λειτουργίας τους, υπόκεινται σε ιδιαίζουσες διαδικασίες φθοράς. Οι ενέργειες αυτές αποτελούν βασική προϋπόθεση για τη διατήρηση και διαρκή βελτίωση των παρεχομένων τουριστικών υπηρεσιών.

Θα πρέπει ιδιαίτερα να υπομνήσουμε ότι στις τουριστικές επιχειρηματικές μονάδες του ΕΟΤ οι επενδυτικές δαπάνες για τη συνολική ετήσια φθορά και την αναγκαία επέκταση προέρχονταν από το ετήσιο Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων (ΠΔΕ) του Οργανισμού και όχι άμεσα από τα έσοδά τους, τα οποία οδηγούνταν στα συνολικά έσοδα του ΕΟΤ και προστιθέμενα με όλες τις εισροές του Οργανισμού μπορούσαν να ανακατανεμηθούν με βάση τις αποφάσεις της γενικότερης τουριστικής πολιτικής, όπως δείχνει και ο Πίνακας 2.

Επομένως, οι επιχειρηματικού χαρακτήρα ετήσιες επενδύσεις διέπονταν από τη γενικότερη πολιτική σκοπιμοτήτων της εκάστοτε εφαρμοζόμενης οικονομικής πολιτικής που καθόριζε τη συνολική ετήσια χρηματοδότηση του ΕΟΤ. Ωστόσο, αν και το σημαντικότερο μέρος της χρηματοδότησης προερχόταν από τα έσοδα των επιχειρήσεων του Οργανισμού, δεν λαμβάνονταν υπόψη οι πραγματικές ανάγκες εκάστης των επιχειρήσεων. Επιπλέον, ανασχετικά λειτουργούσαν και οι ενδοϋπηρεσιακοί ανταγωνισμοί του ΕΟΤ.¹⁵

Εύκολα γίνεται αντιληπτό ότι οι αναγκαίες ετήσιες επενδύσεις, ακόμη και για αντικατάσταση της ετήσιας φθοράς του παγίου κεφαλαίου, δεν κατανέμονταν σύμφωνα με τις πραγματικές ανάγκες της κάθε επιχειρηματικής μονάδας, αλλά σύμφωνα με τις «ανάγκες» της πολιτικογραφειοκρατικής δομής. Το βραδυκίνητο πλαίσιο της πραγματοποίησης των δημοσίων έργων, του δημόσιου λογιστικού και των μειοδοτικών διαγωνισμών ακύρωναν τους, κατά το πνεύμα του νόμου, κανόνες της ιδιωτικής οικονομίας και του γενικά αποδεκτού επιχειρηματικού management.

Το γεγονός αυτό και η πρακτική της μη εγγραφής ετήσιων αποσβέσεων αναιρούσαν στην πράξη κάθε ενδιαφέρον από την πλευρά της διοίκησης των επιχειρήσεων αυτών να παρακολουθεί και να αντιμετωπίζει τις ετήσιες επενδύσεις και τις συνυφασμένες με αυτές χρηματοοικονομικές ροές, την απόδοση κεφαλαίου και, σε τελευταία ανάλυση, το πραγματικό ετήσιο κόστος και οικονομικό αποτέλεσμα.

Εάν αντιπαρέλθει κανείς τους γενικότερους κανόνες που διέπουν το ζήτημα της πρόσληψης του προσωπικού σε μια επιχείρηση, και ιδιαίτερα σε μια τουριστική επιχείρηση, εύκολα διακρίνεται ότι η πολιτική πρόσληψης απασχολουμέ-

15. Με βάση το γεγονός ότι η κατά τον αναφερόμενο τρόπο ετήσια χρηματοδότηση του ΕΟΤ υπόκειται στον εσωτερικό ανταγωνισμό για την κατανομή των επιμέρους επενδυτικών μεγεθών μεταξύ των διαφόρων διευθύνσεων, εύκολα γίνεται αντιληπτό ότι οι αναγκαίες ετήσιες επενδύσεις, ακόμη και για αντικατάσταση της ετήσιας φθοράς του παγίου κεφαλαίου, δεν κατανέμονται σύμφωνα με τις πραγματικές ανάγκες της κάθε τουριστικής επιχειρηματικής μονάδας, αλλά σύμφωνα με τις «ανάγκες» της πολιτικογραφειοκρατικής δομής.

νων στις επιχειρηματικές μονάδες του ΕΟΤ ήταν και αυτή ενταγμένη στο γενικότερο πλαίσιο δεσμεύσεων του επιχειρηματικού τομέα του Οργανισμού έναντι της εκάστοτε προϊστάμενης πολιτικής εξουσίας. Σε τελευταία ανάλυση, οι επιχειρηματικές μονάδες εκτελούσαν την πολιτικο-πελατειακή επιθυμία για προσλήψεις δι' άνωθεν εντολής, άσχετα με τις ανάγκες εκάστης των επιχειρήσεων.¹⁶

Οι αριθμοί των προσλαμβανόμενων ατόμων στις κατά τόπους επιχειρήσεις του ΕΟΤ ξεπερνούσαν κατά πολύ τον αναγκαίο ανά μονάδα αριθμό απασχολούμενων και με τον τρόπο αυτόν υπερέβαιναν κατά πολύ τους δείκτες απασχολούμενων ανά κλίνη σε σύγκριση με τους αντίστοιχους των ιδιωτικών τουριστικών επιχειρήσεων, με συνακόλουθο αποτέλεσμα τη συγκριτικά υπέρμετρη αύξηση του εργασιακού ανά κλίνη κόστους.¹⁷

Επακόλουθο των πρακτικών αυτών ήταν να απαξιώνονται συνεχώς, επιχειρηματικά, λειτουργικά και σε φυσικούς ακόμη όρους, οι δημόσιες τουριστικές επιχειρήσεις.

Παρότι οι προσλήψεις προσωπικού διενεργούντο σε τοπικό επίπεδο για κάθε ξεχωριστή τουριστική μονάδα, ένας μεγάλος αριθμός των προσλαμβανόμενων πλέον ατόμων αποσπώνταν μετά από λίγο χρόνο στην κεντρική υπηρεσία, ενώ για τη μισθοδοσία τους συνέχιζε να χρεώνεται η τοπική τουριστική μονάδα στην οποία είχαν προσληφθεί. Με τον τρόπο αυτόν διαμορφωνόταν το αναφερόμενο

16. Συγκεκριμένα, οι προσλήψεις τόσο στις μονάδες αυτεπιστασίας όσο και στην ΞΕΝΙΑ Α.Ε. από τη μια μεριά υπόκεινται στους εκάστοτε θεσπισμένους κανόνες του Δημοσίου, δηλαδή προκηρύξεις και διαγωνισμούς στη βάση συγκεκριμένων μορμών και ορίων, επομένως με ανεδαφικά χρονικά όρια αποτελεσματικότητας, ιδιαίτερα σε περιπτώσεις προσλήψεων για κάλυψη εποχικών αναγκών, που συνιστούν και τον κανόνα για τις περισσότερες από αυτές τις μονάδες. Από την άλλη μεριά, οι ιστορικά διαμορφωμένες καταστρατηγήσεις αυτών των κανόνων στα πλαίσια της λογικής και της λειτουργίας του ελληνικού κράτους με τις πολιτικο-κομματικού πελατειακού χαρακτήρα προσλήψεις συντελούσαν τις περισσότερες φορές στην αναποτελεσματικότητα της προσφερόμενης εργασίας, συχνά ανειδίκευτης για τις αναγκαίες για τις επιχειρήσεις επαγγελματικές ειδικότητες και ικανότητες. Αποτέλεσμα αυτής της κατάστασης οι αντιφατικές συνθήκες λειτουργίας των δημοσίων τουριστικών επιχειρήσεων, και άκρως αναποτελεσματικό το «σύμφωνα με τους κανόνες της ιδιωτικής οικονομίας management», που, όπως αναφέρθηκε, όριζε ο νομοθέτης για τη διοίκηση αυτών των επιχειρήσεων.

17. Κλασικό παράδειγμα αυτής της πρακτικής αποτελούν οι ξενοδοχειακές μονάδες, όπου έως τα μέσα της δεκαετίας του 1990 οι δείκτες απασχολούμενων ανά κλίνη των Ξενία είναι περίπου τέσσερις φορές μεγαλύτεροι σε σύγκριση με αυτούς στις αντίστοιχες κατηγορίες των ιδιωτικών ξενοδοχείων (π.χ. για την κατηγορία Α στον ιδιωτικό τομέα 0,25 απασχ./κλίνη, στα Ξενία 1,1 – βλέπε ετήσιους ισολογισμούς ΕΟΤ-Υ/Α).

υπέρμετρο εργασιακό κόστος χωρίς αντίστοιχη πραγματική εργασία, που εκ των πραγμάτων θα ήταν αντιπαραγωγική, ενεργώντας με φθίνουσα απόδοση.

Η κατάσταση αυτή, που έχει επισημανθεί τόσο στους ετήσιους ισολογισμούς της Υπηρεσίας Αυτεπιστασίας του ΕΟΤ όσο και στις κατά καιρούς μελέτες που έχουν ανατεθεί είτε σε τρίτους είτε σε ομάδες εργασίας του ίδιου του Οργανισμού για την ανάλυση των οικονομικών αποτελεσμάτων του επιχειρηματικού τομέα του, ερμηνεύτηκε συχνά ως άσκηση κοινωνικής πολιτικής.¹⁸

Εξετάζοντας την πολιτική τιμών των τουριστικών και ιδιαίτερα των ξενοδοχειακών επιχειρήσεων του ΕΟΤ, βλέπουμε να διέπεται από ένα απαγορευτικό πλαίσιο μεταβολής των ετησίως από το κράτος θεσμικά καθορισμένων τιμών δωματίων, σε σύγκριση με την ευελιξία των ιδιωτικών ξενοδοχειακών μονάδων, υποκείμενη μάλιστα σε ποινές αν παραβιαζόταν. Αυτό σημαίνει ότι δεν υφίστατο η δυνατότητα της κάθε ξενοδοχειακής μονάδας να εφαρμόσει ίδια στρατηγική τιμών με τους αναγκαίους κατά χρονική περίπτωση συγκυρίας τιμολογιακούς ελιγμούς τόσο έναντι μεμονωμένων πελατών όσο και, κυρίως, έναντι των διαμεσολαβητών, πρακτορείων και *tour operators*.¹⁹

Για να γίνει καλύτερα αντιληπτή η διαχείριση της περιουσίας του ΕΟΤ και ιδιαίτερα του επιχειρηματικού του τομέα, θα πρέπει να συμπεριλάβουμε έστω και συνοπτικά τη δομή και λειτουργία της αρμόδιας για τον τομέα αυτόν διαχειριστικής αρχής στον ΕΟΤ, η οποία στη διάρκεια όλης της μεταπολεμικής περιό-

18. Η ερμηνεία αυτή είναι ευρέως διατυπωμένη στις αναφερόμενες μελέτες και ιδιαίτερα σε εκείνες που διενεργήθηκαν από ομάδες εργασίας του ΕΟΤ στις οποίες συμμετείχαν κατά το πλείστον υπάλληλοι του οργανισμού και μεταξύ αυτών κατά πάγια πρακτική και συνδικαλιστές.

19. Ως γνωστόν, η πολιτική τιμών των ξενοδοχειακών υπηρεσιών έχει σημαντικές διαφορές από τη γενικότερη θεωρία και πράξη της τιμολόγησης των βιομηχανικών προϊόντων και άλλων υπηρεσιών, εξαιτίας κυρίως των εξαιρετικά ιδιαίτερων χαρακτηριστικών που διέπουν και διαφοροποιούν την τουριστική παραγωγή και διάθεση του προϊόντος «διανυκτέρευση», η προσφορά του οποίου πρέπει σε κάθε στιγμή να λαμβάνει υπόψη της μια σειρά μεταβλητές διαφορετικές από αυτές που συναντά κανείς στις αγορές των συνήθων βιομηχανικών προϊόντων και άλλων υπηρεσιών. Τέτοιες μεταβλητές είναι οι χρονικές συνθήκες υπό τις οποίες εμφανίζεται η τουριστική ζήτηση (εποχική ή ετήσια), η συγχρονία μεταξύ παραγωγής και κατανάλωσης και η συνακόλουθη μη δυνατότητα αποθεματοποίησης της παραγωγής, το ποσοτικά ανελαστικό όριο της προσφοράς και συχνά οι ιδιάζουσες συνθήκες των απότομων διακυμάνσεων σε διαφοροποιημένες εθνικές και συνακόλουθα συναλλαγματικά διαφοροποιημένες αγορές, προβλήματα δηλαδή που απαιτούν τον ανάλογο βαθμό ελευθερίας αποφάσεων και ευελιξίας σε ό,τι αφορά στο εκάστοτε ακολουθούμενο σύστημα προσφοράς τιμών.

δο είχε τις αρμοδιότητες της εποπτείας της περιουσίας και του ελέγχου της λειτουργίας των επιχειρήσεων του Οργανισμού.

Η συνολική εποπτεία και έλεγχος τόσο γενικά της περιουσίας όσο και των κρατικών τουριστικών επιχειρήσεων ιδιοκτησίας του ΕΟΤ υπαγόταν, σύμφωνα με το ΠΔ 884 της 2/8 Δεκ. 1976 (ΦΕΚ Α' 325), στην αρμοδιότητα των διευθύνσεων ΙΓ-Περιουσίας και ΙΔ-Εκμεταλλεύσεως, που με την 9427/1982 αποφ. Υπ. Προεδρίας Κυβερνήσεως συγχωνεύτηκαν σε μια διοικητική μονάδα, τη Διεύθυνση Περιουσίας, διαμορφώνοντας έτσι μια τερατώδη για διοικητικά δεδομένα υπερδιεύθυνση, η οποία και συμπεριέλαβε όλα τα τμήματα των δύο προηγούμενων.²⁰

Εάν, επίσης, λάβει κανείς υπόψη του ότι στο ΔΣ της ΞΕΝΙΑ Α.Ε. συμμετείχαν δύο ανώτεροι υπάλληλοι του ΕΟΤ και ότι ο διευθυντής της ως άνω υπερδιεύθυνσης κατά πάγια πρακτική ήταν ο ένας εξ αυτών, γίνεται φανερή η πολιτικού χαρακτήρα διοίκηση και διαχείριση του επιχειρηματικού τομέα του Οργανισμού. Η πραγματική διαχείριση των κρατικών τουριστικών επιχειρήσεων ακυρώνει στην πράξη τη θεσμική αναφορά περί «κανόνων ιδιωτικής οικονομίας» στη λειτουργία και διοίκηση του συνολικού επιχειρηματικού τομέα του ΕΟΤ.

Εύλογα γεννιέται επίσης η απορία για τις διοικητικές ικανότητες του εκάστοτε υπαλλήλου-προϊσταμένου αυτής της «επιχειρηματικής υπερδιεύθυνσης», με περισσότερες από 300 επιχειρηματικές μονάδες διαφόρων ειδών, τύπων και μεγεθών, όπως ξενοδοχείων, εστιατορίων, εμπορικών καταστημάτων, λιμένων αναψυχής (μαρινών), οργανωμένων ακτών, καζίνων, σπηλαίων, ιαματικών πηγών και παντός τύπου και μορφής καταστημάτων διασπαρμένων σε όλη τη χώρα. Η απορία αυτή γίνεται ακόμη μεγαλύτερη εάν συνυπολογίσει κανείς ότι η επιλογή και τοποθέτηση του προϊσταμένου της υπερδιεύθυνσης γινόταν αποκλειστικά με βάση τους κανόνες της δημοσιούπαλληλικής ιεραρχίας διαμέσου των Υπηρεσιακών Συμβουλίων, δηλαδή σε πλήρη αποσύνδεση με την αναγκαία ειδική εκπαίδευση και εμπειρία που απαιτούν τέτοιες διοικητικές θέσεις επιχειρηματικού προσανατολισμού. Εάν, επιπρόσθετα, λάβει κανείς υπόψη του και την πρακτική της πλήρωσης των διοικητικά ανωτάτων θέσεων με βάση τα γενι-

20. Η διεύθυνση αυτή συμπεριέλαβε όλα τα τμήματα των δύο προηγούμενων, δηλαδή τη ΙΓ-Περιουσίας και ΙΔ-Εκμεταλλεύσεως, και με τον τρόπο αυτό διαμορφώθηκε από το 1982 και εντεύθεν μια πολυπλόκαμη για διοικητικά δεδομένα κεντρική υπηρεσία, μια υπερδιεύθυνση με αρμοδιότητες αντίστοιχες των τμημάτων που συμπεριέλαβε, δηλαδή των τμημάτων: Απόκτησης Περιουσίας του ΕΟΤ (ΙΓ1), Προστασίας Περιουσίας του ΕΟΤ (ΙΓ2) και Εκποίησης Περιουσίας του ΕΟΤ (ΙΓ3), της άμεσης εκμετάλλευσης (ΙΔ1), της έμμεσης εκμετάλλευσης (ΙΔ2), των ιαματικών πηγών (ΙΔ3) και του λογιστηρίου όλων των εκμεταλλεύσεων (ΙΔ4) που ενυπάρχουν στον επιχειρηματικό τομέα του Οργανισμού.

κότερα πολιτικά κριτήρια της εκάστοτε κυβερνητικής εξουσίας και τις ειδικότερες επιθυμίες και σκοπιμότητες της εκάστοτε τουριστικής εξουσίας, γίνεται εύκολα κατανοητό ότι τόσο ο διευθυντής της κάθε επιχειρηματικής μονάδας όσο και ο διευθυντής της εν λόγω υπερδιεύθυνσης ήταν περισσότερο εκτελεστικά όργανα της εκάστοτε τουριστικά εντεταλμένης πολιτικής εξουσίας παρά μάνατζερ με την πραγματική έννοια του όρου.

Το κυριότερο όμως χαρακτηριστικό της λειτουργίας του επιχειρηματικού τομέα του ΕΟΤ, που λειτούργησε ως παράγων αργής αλλά συστηματικής διαδικασίας λειτουργικής, επιχειρηματικής και υλικής απαξίωσης των επιχειρηματικών μονάδων και εγκαταστάσεων του Οργανισμού, είναι η διαμέσου των εσόδων του –όχι των κερδών του– ιδιάζουσα άμεση χρηματοδότηση της τουριστικής ανάπτυξης, δηλαδή των επενδυτικών χαρακτήρα αποφάσεων της τουριστικής πολιτικής, και επίσης η άμεση χρηματοδότηση των λειτουργικών δαπανών του φορέα άσκησης τουριστικής πολιτικής, του ίδιου του ΕΟΤ.

Συγκεκριμένα, η λειτουργία του επιχειρηματικού τομέα του ΕΟΤ, και αποκλειστικά η πλευρά των εσόδων του, κάλυπτε άμεσα δαπάνες για εκτέλεση μεγάλου μέρους των αποφάσεων στα πλαίσια της τρέχουσας τουριστικής πολιτικής δημοσίων δαπανών, που άλλως θα έπρεπε να καλυφθούν από το Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων. Οι δημόσιες αυτές δαπάνες, όπως εύκολα γίνεται φανερό από τη σύγκριση Χρέωσης και Πίστωσης των πιο κάτω ετήσιων προϋπολογισμών του ΕΟΤ για τα έτη 1979-1982, συνιστούσαν πληρωμές για δημόσια έργα, ανεξαρτήτως εάν επρόκειτο για την κατασκευή ξενοδοχείων και λοιπών τουριστικών εγκαταστάσεων ή για δαπάνες διαφήμισης στο εξωτερικό ή ακόμη και για τη μισθοδοσία και τις λειτουργικές δαπάνες του ίδιου του ΕΟΤ.

Ο ετήσιος προϋπολογισμός του ΕΟΤ, και πιο συγκεκριμένα η προέλευση των συνολικών εσόδων του Οργανισμού διαμέσου των οποίων ασκήθηκε η τουριστική πολιτική, διακρίνεται σε τρεις βασικές ομάδες χρηματικών εισροών: (α) τα έσοδα που προορίζονται για την εκτέλεση του Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων, (β) τα έσοδα από τον Τακτικό Προϋπολογισμό, και (γ) οι παντός είδους εισπράξεις από την προς τρίτους δραστηριότητα. Το συντριπτικά μεγαλύτερο μέρος των εσόδων συνιστούν οι εισπράξεις της τρίτης ομάδας ή οι εισπράξεις από τη συνολική επιχειρηματική δραστηριότητα του Οργανισμού (βλ. τον κωδικό 3000). Δεν πρέπει να μείνει εκτός προσοχής ότι οι εισπράξεις από τη συνολική επιχειρηματική δραστηριότητα του Οργανισμού εντάσσονται στη Κατηγορία ΙΑ: Τακτικά Έσοδα.

Από την άλλη μεριά, οι δαπάνες (έξοδα στον προϋπολογισμό) για την άσκηση της τουριστικής πολιτικής ομαδοποιούνται σε δύο βασικές κατηγορίες χρηματικών εκροών: (α) στις εκροές για τη πραγματοποίηση του Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων, που θεωρητικά αντιστοιχούν ποσοτικά με την αναφερόμενη πρώ-

Πίνακας 2.
Προϋπολογισμός εσόδων-εξόδων ΕΟΤ 1979-1982 (σε χιλ. δρχ.)

ΕΣΟΔΑ					
Κωδ.	Κατηγορίες εσόδων	1976	1979	1981	1983
	Κατηγορία ΙΑ: Τακτικά				
0000	Επιχορηγήσεις	129.000	437.000	18.000	23.000
1000	Φόροι, τέλη, δικαιώματα	6.000	12.000	15.893	82.400
2000	Ασφαλιστικά εισφορά	3.500	6.000	8.000	15.000
3000	Έσοδα επιχειρηματικής δραστηριότητας των ΝΠΔΔ	701.337	1.261.201	1.692.890	2.396.110
4000	Προσαυξήσεις, πρόστιμα, χρηματικά ποινά, παράβολα	9.710	5.810	9.250	50.400
5000	Λοιπά έσοδα	165.786	183.201	259.074	436.687
	Κατηγορία ΙΒ: Έκτακτα				
6000	Έκτακτα έσοδα	2.525	170	200	480
	Κατηγορία ΙΙ				
7000	Έσοδα εκ δανείων	24.640	16.337	1.300	1.300
	Κατηγορία ΙΙΙ				
8000	Έσοδα παρελθόντων ετών	100	100	100	414
	Κατηγορία ΙV				
9000	Έσοδα εξ επιχορηγήσεων κ.λπ. δι' επενδύσεις		300.000	780.000	600.000
	Σύνολο	1.042.598	2.222.748	2.784.707	3.662.791
ΕΞΟΔΑ					
Κωδ.	Κατηγορίες εξόδων				
—	Τακτικών Αποθεματικών	5.000	1.500	2.500	2.500
—	Έκτακτων Αποθεματικών	5.000	500	2.500	2.500
—	Ειδικών Αποθεματικών ν. 103/75	—	12.065	—	—
	Κατηγορία ΙΑ: Τακτικά				
0000	Πληρωμαί δι' υπηρεσίας	487.681	952.112	1.261.328	1.940.557
1000	Πληρωμαί διά την προμήθειαν καταναλωτικών αγαθών	7.170	12.650	22.370	15.975
2000	Πληρωμαί διά μεταβιβάσεις εισοδημάτων προς τρίτους	12.780	18.200	28.100	71.600
3000	Πληρωμαί αντικυζόμενα εκ πραγματικών εσόδων	138.891	167.596	246.664	433.377
4000	Διάφοροι συνθέτου περιεχομένου δαπάναι μη εντεταγμένοι εις τινα του κώδικος κατηγοριών	284.435	612.843	317.945	587.674
	Κατηγορία ΙΙ				
6000	Κίνησης κεφαλαίων	198.529	182.650	213.150	243.750
9000	Πληρωμαί δι' επενδύσεις	*3.000	336.000	795.150	*945.550
	Σύνολο	1.142.486	2.304.117	2.889.707	4.163.483

Πηγή: Απόσπασμα από τους ετήσιους προϋπολογισμούς του ΕΟΤ - Υπηρεσία Διοικήσεως και Διαχειρίσεως - Διεύθυνση ΙΒ-Οικονομικού για τα έτη 1970-2000.

τη κατηγορία εσόδων, και (β) στις χρηματικές εκροές που προορίζονται για την εφαρμογή του συνολικού ετήσιου προγράμματος τουριστικής πολιτικής, συμπεριλαμβανομένων τόσο των μισθοδοτικών δαπανών της κεντρικής διοίκησης και των επιμέρους Διευθύνσεων και Γραφείων εσωτερικού και εξωτερικού αυτής, όσο και των λειτουργικών δαπανών του συνολικού επιχειρηματικού τομέα του ΕΟΤ.

Αναμφισβήτητα, η δομή του ετήσιου προϋπολογισμού ενός οργανισμού (επιχειρηματικού ή δημόσιου χαρακτήρα) εκφράζει τον προτιθέμενο τρόπο λειτουργίας, τους επιμέρους στόχους και τελικά τον βασικό σκοπό ύπαρξής του. Είναι δηλαδή προφανές ότι ο τρόπος με τον οποίο θα προϋπολογιστούν οι δαπάνες και τα αναμενόμενα έσοδα αποκαλύπτει τις επιθυμητές κατευθύνσεις και τη στοχοθέτηση των επιμέρους λειτουργιών ενός οργανισμού και κατά κύριο λόγο τον συνολικό σκοπό του, είτε πρόκειται για κερδοσκοπικό ή επιχειρηματική οντότητα ιδιωτικού συμφέροντος, είτε για μη κερδοσκοπικό ή οργανωτική οντότητα δημοσίου οφέλους.

Με δεδομένο ότι οι ετήσιες συνολικές εισπράξεις από την επιχειρηματική δραστηριότητα του ΕΟΤ, ανεξαρτήτως των επιμέρους αποτελεσμάτων των μονάδων του, είναι κατά πολύ μεγαλύτερες από τις δαπάνες, συνάγεται ότι ένα σημαντικό τμήμα της άμεσης χρηματοδότησης των δραστηριοτήτων της ετήσια εφαρμοζόμενης τουριστικής πολιτικής καλύφθηκε καθ' όλη τη μεταπολεμική περίοδο από το ετήσιο οικονομικό πλεόνασμα του επιχειρηματικού τομέα του ΕΟΤ.

Έχουμε ήδη αναφερθεί στο γεγονός ότι στις επιχειρήσεις που λειτουργούσαν με το σύστημα αυτεπιστασίας ένα μέρος του προσωπικού είχε μεν προσληφθεί από αυτές και συνακόλουθα προκαλούσε ανάλογο κόστος εργασίας, στην πραγματικότητα όμως εργαζόταν στην κεντρική διοίκηση του Οργανισμού. Το δεδομένο αυτό σημαίνει ότι ο επιχειρηματικός τομέας του ΕΟΤ, εκτός από την άμεση χρηματοδοτική κάλυψη ενός σημαντικού μέρους των δημοσίων δαπανών της τρέχουσας τουριστικής πολιτικής, κάλυπτε επιπρόσθετα και ένα σχετικά σοβαρό τμήμα του ετήσιου σταθερού εργασιακού κόστους του κεντρικού διοικητικού μηχανισμού, με άμεση επιβάρυνση του ίδιου λειτουργικού κόστους των επιχειρήσεων του ΕΟΤ.

Άμεσο αποτέλεσμα αυτής της σχεδιασμένης και συνειδητής «επιχειρηματικής» πολιτικής του ΕΟΤ ήταν η συνακόλουθη εμφάνιση «επιχειρηματικών ελλειμμάτων». Με τον τρόπο αυτόν καταφέρθηκε μέγα πλήγμα στον τρόπο λειτουργίας και διοίκησης των δημόσιων τουριστικών επιχειρήσεων που σκόπευε αρχικά να εισαγάγει ο Οργανισμός, δημιουργώντας επιχειρήσεις που όφειλαν να αποτελέσουν πρότυπα και επιχειρηματικά παραδείγματα για τον ιδιωτικό τουριστικό τομέα.

Έτσι, ήδη από το τέλος της δεκαετίας του 1970 άρχισε να εμφανίζεται η σταδιακή απαξίωση του επιχειρηματικού τομέα του ΕΟΤ, η οποία απασχόλησε τη

δημόσια συζήτηση με αποτέλεσμα να προετοιμάσει το έδαφος για την ιδιωτικοποίηση ή απορρύθμισή του. Από τα μέσα της δεκαετίας του 1980 άρχισε να μορφοποιείται το αίτημα της ιδιωτικοποίησης ή απορρύθμισης, τόσο με την ανάθεση ειδικών για το σκοπό αυτό μελετών όσο και διά του ημερήσιου και εξειδικευμένου τύπου.²¹ Στη συζήτηση αυτήν και σε όλες τις σχετικές κατ' ανάθεση μελέτες αποσιωπήθηκε συστηματικά ότι κύριος υπεύθυνος για την απαξίωση των επιχειρήσεων του ΕΟΤ είναι η ίδια η πολιτική εξουσία του Οργανισμού.

Στα πλαίσια του επερχόμενου νεοφιλελευθερισμού, αρχίζει απρόσκοπτα πλέον η συζήτηση για την ιδιωτικοποίηση των επιχειρήσεων του ΕΟΤ, ή αλλιώς της Περιουσίας του ΕΟΤ, συμπεριλαμβανομένων και των σύμφωνα με την αντιμετώπιση της εποχής «αναξιοποιητών» εκτάσεων γης που έχει στη ιδιοκτησία του ο Οργανισμός.

Εν κατακλείδι, θα μπορούσαμε να υποστηρίξουμε ότι, με βάση όσα εκτέθηκαν για το ιδιάζον «management» των επιχειρηματικών μονάδων του ΕΟΤ, η διαδικασία απαξίωσης και η συνακόλουθη διευκόλυνση της ιδιωτικοποίησης ή απορρύθμισής του συνιστούσαν και εγγενή στοιχεία του θεσμικά καθορισμένου και πρακτικά εφαρμοσμένου συστήματος διοίκησης και διαχείρισης του επιχειρηματικού τομέα του Οργανισμού, ανεξαρτήτως της όποιας νεοφιλελεύθερης πολιτικής, όπως αυτή εμφανίστηκε από τα μέσα ήδη της δεκαετίας του 1980 στην Ελλάδα.

Εξετάζοντας πάντως τα σχέδια και τις πρακτικές που συνοδεύουν τις προσπάθειες των ιδιωτικοποιήσεων, εύκολα καταλήγει κανείς στο συμπέρασμα ότι, όποια μορφή ιδιωτικοποίησης δημοσίων τουριστικών επιχειρήσεων και εάν επιλεγεί, η επίτευξή της προϋποθέτει αν μη τι άλλο την καθαρότητα των τίτλων ιδιοκτησίας των ακινήτων. Στην περίπτωση της «Περιουσίας» του ΕΟΤ η καθαρότητα των τίτλων ιδιοκτησίας αποτέλεσε βασικό εμπόδιο για την ευοίωνη εξέλιξη της επιχειρούμενης ιδιωτικοποίησης μέχρι σήμερα, αφού ένα μεγάλο μέρος των κτημάτων και των ακινήτων του Οργανισμού τελεί υπό σύνθετο καθεστώς ιδιοκτησίας, το οποίο συντίθεται από τις ακόλουθες μορφές απόκτησης: 1) άμεση αγορά, 2) απαλλοτρίωση χάριν δημοσίου οφέλους που εκπληρώθηκε, 3) απαλλοτρίωση χάριν δημοσίου οφέλους που δεν εκπληρώθηκε, 4) δωρεά με συγκεκριμένο σκοπό που εκπληρώθηκε, 5) δωρεά με συγκεκριμένο σκοπό που δεν εκπληρώθηκε, 6) παραχώρηση με συγκεκριμένο σκοπό που εκπληρώθηκε, 7) παραχώρηση με συγκεκριμένο σκοπό που δεν εκπληρώθηκε, 8) δικαίωμα μόνο

21. Διά του ημερήσιου τύπου αρχίζει κατά τη δεκαετία του 1980 να επαναλαμβάνεται συχνά τόσο η θέση περί της ανικανότητας του κράτους να λειτουργήσει ως «τουριστικός επιχειρηματίας» όσο και η άκριτη κατάταξη του ΕΟΤ στις «προβληματικές» επιχειρήσεις του δημοσίου, στις ΔΕΚΟ.

για χρήση και διαχείριση, 9) συνδυασμοί των 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8 επί μιας κτήσης.

Είναι προφανές ότι οι ως άνω μορφές απόκτησης από τον ΕΟΤ των περιουσιακών του στοιχείων αποτελούν κατά το μάλλον ή ήττον περιορισμούς στη μεταβίβαση (πώληση) της ιδιοκτησίας. Οι περιορισμοί αυτοί γίνονται ακόμη ισχυρότεροι εάν λάβει κανείς υπόψη του ότι πολλές από τις εδαφικές εκτάσεις που απέκτησε ο ΕΟΤ, και ανεξάρτητα του τρόπου και της μορφής μεταβίβασης της ιδιοκτησίας, βρίσκονται είτε άμεσα σε ακτές και περιοχές ιδιαίτερου φυσικού κάλλους σύμφωνα με το νόμο, είτε εντός προστατευόμενων οικισμών και αρχαιολογικών τόπων. Τα δεδομένα αυτά συνιστούν επιπρόσθετους περιορισμούς είτε μεταβίβασης της ιδιοκτησίας είτε δόμησης επεκτατικού χαρακτήρα προς αξιοποίηση της συνήθως συγκριτικά μεγάλης εδαφικής έκτασης.

Αυτό σημαίνει ότι κάθε προσπάθεια ιδιωτικοποίησης θα προσκρούει –και μέχρι σήμερα προσκρούει– στους ως άνω περιορισμούς, πράγμα που θα οδηγήσει είτε σε εγκατάλειψη και περαιτέρω απαξίωση της Περιουσίας του ΕΟΤ, είτε σε ανορθολογικές και παράτυπες έως παράνομες πρακτικές ιδιωτικοποίησης με απροσδιόριστες συνέπειες για την υπόστασή της.

Κλασικό παράδειγμα της δεύτερης προοπτικής είναι η προσπάθεια ιδιωτικοποίησης τμημάτων της Περιουσίας του ΕΟΤ με τη βοήθεια του ασαφούς και απροσδιόριστου χρηματιστηριακού εργαλείου που εμφανίστηκε ως «Προμέτοχα» κατά το τέλος της δεκαετίας του 1990 και εφαρμόστηκε τη δεκαετία του 2000. «Προμέτοχα» που εκδόθηκαν και για άλλους σκοπούς από το Ελληνικό Δημόσιο τον Οκτώβριο του 2001, με ημερομηνία λήξης την 4/10/2004, και διατέθηκαν σε θεσμικούς επενδυτές του εσωτερικού και του εξωτερικού, συνολικού ύψους 1.700 εκατ. €, ανακοινώθηκε ότι περιλάμβαναν και τμήματα της περιουσίας της ΕΤΑ, παρά το ότι ήταν γνωστό ότι τα περιουσιακά αυτά στοιχεία τελούσαν υπό το ως άνω αναφερόμενο συνδυασμένο καθεστώς ιδιοκτησίας, πράγμα που θεσμικά απαγόρευε τη μεταβίβασή τους.²²

Ανακεφαλαιώνοντας, μπορούμε να πούμε ότι αυτό που σήμερα αποκαλείται «Περιουσία του ΕΟΤ» και συγκροτείται τόσο από μεγάλες εκτάσεις γης όσο και

22. Τα Προμέτοχα 2001-2004 και Ευρωπρομέτοχα παρείχαν το δικαίωμα ανταλλαγής με μετοχές εταιρειών οι οποίες ανήκουν στο Ελληνικό Δημόσιο ή στη ΔΕΚΑ Α.Ε. με έκπτωση από την τιμή διάθεσης σε σχέση με την τιμή διάθεσης στους μη κατόχους. Εκτός της διάθεσης αυτών σε θεσμικούς επενδυτές του εσωτερικού και του εξωτερικού, το Ελληνικό Δημόσιο διέθεσε ήδη από το 1998 μετοχοποιήσιμους τίτλους σε θεσμικούς επενδυτές του εσωτερικού και του εξωτερικού (Ευρωπρομέτοχα) αξίας 500 εκατ. € και ημερομηνία λήξης 9/10/2003. Για το ζήτημα της εισαγωγής της ΕΤΑ στο Χρηματιστήριο, βλ. Γ. Παπαδόπουλος, «Ν. Χριστοδουλάκης: στη Βουλή η νομοθετική ρύθμιση για την Α.Ε. Ελληνικά Του-

από έναν μεγάλο αριθμό διαφόρων τουριστικών εγκαταστάσεων επιχειρηματικού χαρακτήρα, όπως ξενοδοχεία, campings, ιαματικές πηγές, μαρίνες, σπηλαια, χιονοδρομικά κέντρα, αναψυκτήρια-εστιατόρια-περίπτερα κ.ά., είναι το αποτέλεσμα των περιπετειών της τουριστικής πολιτικής.

Η εργασία αυτή είχε σκοπό να παρουσιάσει εν συντομία μια ιδιαίτερη συνιστώσα της τουριστικής πολιτικής, το σχηματισμό της ονομαζόμενης «Περιουσίας» του ΕΟΤ. Ο χαρακτηρισμός που χρησιμοποιείται ευρύτατα σήμερα εμπεριέχει συνδηλώσεις οι οποίες στα πλαίσια της νεοφιλελεύθερης πρακτικής της εποχής μας συντελούν να εμπεδωθεί στην κοινή συνείδηση ο βασικός φορέας της τουριστικής πολιτικής, ο ΕΟΤ, ως μία επιχείρηση π.χ. ως μία ΔΕΚΟ. Με τον τρόπο αυτόν άλλωστε αντιμετωπίζεται ήδη από τη δεκαετία του 1980 ο ΕΟΤ: όχι ως φορέας πολιτικής, και μάλιστα υπό ορισμένες συνθήκες ως φορέας εξωτερικής πολιτικής, αλλά ως «επιχείρηση» και συνακόλουθα να κρίνεται η χρηματοδότησή του με όρους λογιστικής ελλειμματικότητας και επιχειρηματικής αναποτελεσματικότητας, και όχι με όρους πολιτικής δημοσίου συμφέροντος και πολιτικής διατηρησιμότητας.

Μετά από τις τόσες εγγενείς αντιφάσεις όσο και από συνειδητή διαδικασία απαξίωσης της «ΔΕΚΟ-ΕΟΤ», όχι μόνο ωθούνται στην εκποίηση τα επιμέρους στοιχεία της «περιουσίας» του, ανεξαρτήτως εάν πολλές φορές είναι αδύνατον να πραγματοποιηθεί νόμιμα αυτή η πολιτική πρόθεση, αλλά μάλιστα να εκχωρούνται στον ιδιωτικό τομέα και βασικές λειτουργίες αυτής της ίδιας της τουριστικής πολιτικής, όπως π.χ. η ίδια η μέτρηση –στατιστική και εθνικολογιστική– του τουρισμού στην Ελλάδα.²³

ριστικά Ακίνητα. Κόπηκε ο “ομφάλιος λώρος” του ΕΟΤ με την ακίνητη περιουσία», *Κέρδος*, 5/7/2000: «Το τέλος της επιχειρηματικής δραστηριότητας του ΕΟΤ διέγραψε χθες ο υπουργός Ανάπτυξης, Ν. Χριστοδουλάκης, δίνοντας στη δημοσιότητα τη νομοθετική ρύθμιση που κατατέθηκε στη Βουλή για την Α.Ε. Αξιοποίησης της Περιουσίας του Οργανισμού, στην οποία μεταβιβάζεται για διαχείριση και αξιοποίηση το σύνολο των περιουσιακών στοιχείων, περιλαμβανομένων και των κρατικών Καζίνων Πάργης και Κέρκυρας. [...] Ειδικά για τα Καζίνα και τα ακίνητα τους προβλέπεται, εν καιρώ, η σύσταση ξεχωριστής Α.Ε. (με ΠΔ των υπουργών Ανάπτυξης και Οικονομικών), στην οποία μέτοχος, εκτός του ελληνικού Δημοσίου, μπορεί να είναι και η Ελληνικά Τουριστικά Ακίνητα Α.Ε., όπως μετονομάζεται η Α.Ε. Αξιοποίησης της Περιουσίας. Η δυνατότητα αυτή προσοδίδει άλλο “ειδικό βάρος” στην Α.Ε. Περιουσίας, εν όψει της εισαγωγής της στο ΧΑΑ το 2001».

23. Βλ. Γ. Ζαχαράτος, «Η τουριστική δαπάνη, η αξιοπιστία της μέτρησής της και η τουριστική πολιτική στην Ελλάδα», *Κοινωνική θεωρία και πολιτική ευθύνη*, Αθήνα 2008, σσ. 323-344.

