

Τουριστική πολιτική και Περιοχές Ολοκληρωμένης Τουριστικής Ανάπτυξης (Π.Ο.Τ.Α.)

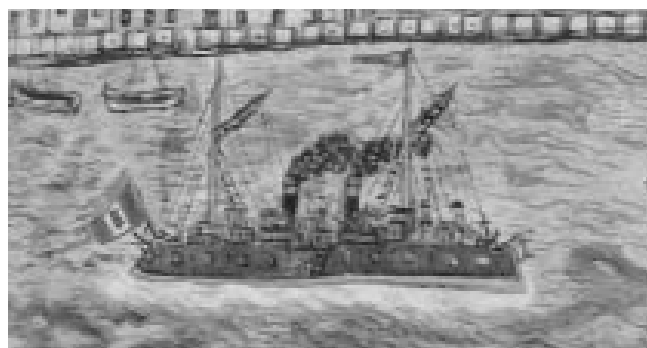
ΠΑΝΑΓΙΩΤΗΣ ΚΟΜΙΛΗΣ

1. Προβλήματα τουριστικής ανάπτυξης

Η σημερινή «κρίση» του ελληνικού τουρισμού, όπως παρουσιάζεται ή «αποκαλύπτεται» σε ορισμένα σημαντικά μακροοικονομικά και στατιστικά μεγέθη και στοιχεία ή στις δηλώσεις επώνυμων τουριστικών παραγόντων δεν φαίνεται να είναι μόνο συγκυριακή και παροδική αλλά θεωρείται *δομικού χαρακτήρα*: αποτέλεσμα ή επακόλουθο της όλης δομής και τρόπου ανάπτυξης του ελληνικού τουρισμού τα τελευταία 20-25 χρόνια. Χαρακτηριστικό στοιχείο ενδεικτικό της κρίσης είναι η εξέλιξη των τουριστικών εσόδων από το διεθνή τουρισμό την περίοδο 1980-1992. Όπως φαίνεται στο παρακάτω διάγραμμα, η Ελλάδα, με εξαίρεση τη Γερμανία, βρίσκεται στη χειρότερη θέση μεταξύ των ευρωπαϊκών χωρών με μία ετήσια αύξηση των τουριστικών εσόδων της τάξης των 5,5% ενώ η μέση ετήσια αύξηση στην Ευρώπη είναι 8%. Επίσης, το μερίδιο της χώρας στη διεθνή αγορά τουρισμού ήταν (1992) όπως φαίνεται πολύ χαμηλό (1,9%) με τάσεις παραπέρα συρρίκνωσης.

Παρά τη σημαντική ποσοτική ανάπτυξη του τουρισμού, η Ελλάδα δεν έχει ακόμα διαμορφώσει στη διεθνή αγορά ένα *υψηλού ποιοτικού επιπέδου* διαφοροποιημένο (diversified) και μοναδικό *τουριστικό προϊόν* που ν' ανταποκρίνεται στις εξαιρετικές δυνατότητες και συγκριτικά πλεονεκτήματα των φυσικών και πολιτιστικών πόρων που διαθέτει. Το κύριο πρόβλημα χωροταξικής-περιφερειακής διάρθρωσης του τουρισμού αναφέρεται σε μεγέθη, είδη και τρόπους αύξησης και κατανομής στο χώρο της τουριστικής προσφοράς και ζήτησης σε συνάρτηση με (α) τους τουριστικούς πόρους κάθε περιοχής, (β) τη διάρθρωση ολόκληρου του πλέγματος χρήσεων -διασύνδεση του τουρισμού με τους άλλους παραγωγικούς τομείς ή κλάδους, (γ) την αναλογία και συνάρθρωση δημόσιων και ιδιωτικών τουριστικών επενδύσεων όπως και διαφόρων μορφών καταλυμάτων.

Ανάμεσα στα στρατηγικής σημασίας θέματα και προβλήματα τουριστικής ανάπτυξης οι διαδικασίες *εκσυγχρονισμού* και *αναδιάρθρωσης* του συνολικού τουριστικού συστήματος (αγορά, βιομηχανία, προϊόν) κατέχουν κυρίαρχη θέση. Η διαδικασία εκσυγχρονισμού περιλαμβάνει ανανέωση και καινοτομίες στις αγορές, προϊόντα και συστήματα λειτουρ-



Διεθνής Τουρισμός
Έσοδα των Ευρωπαϊκών Χωρών 1980-1992
(% μέση ετήσια αύξηση)

Αυξανόμενο	Μερίδιο Παγκ. Αγοράς	
	Στάσιμο	Φθίνον
5%	18%	0%
Ευρωπ. Μέσος	Μέγεθος Αγοράς 1992	
Ιρλανδία	0,9	
Πορτογαλία	2,1	
Σουηδία	1,7	
Ισπανία	12,5	
Γαλλία	14,4	
Ολλανδία	2,8	
Δανία	2,1	
Νορβηγία	1,1	
Ιταλία	12,2	
Ελβετία	4,3	
Αυστρία	8,3	
Βέλγιο	2,3	
Ην. Βασίλειο	7,9	
Ελλάδα	1,9	
Γερμανία	6,2	

Πηγή: *Financial Times*, March, 2 1995

γίας (management, marketing) της τουριστικής βιομηχανίας. Ενώ η αναδιάρθρωση (αγοράς και προϊόντος) αναφέρεται σε δομικές αλλαγές στη σύνθεση, διάρθρωση και χωρική κατανομή των σχημάτων τουριστικής κατανάλωσης.

2. *Χαρακτηριστικά της ασκούμενης τουριστικής πολιτικής*
Δυστυχώς τα διάφορα μέτρα τουριστικής πολιτικής που εξαγγέλλονται κατά καιρούς δεν εντάσσονται σ' ένα ενιαίο πλαίσιο τουριστικής αναπτυξιακής στρατηγικής με σαφείς στόχους και άξονες πολιτικής μεσοχρονίου ή μακροχρονίου ορίζοντα. Πρόκειται συχνά για μέτρα αποσπασματικά, ασύνδετα μεταξύ τους ή σε ορισμένες περιπτώσεις αμφίβολης εμβέλειας και σκοπιμότητας



ως προς τους στόχους που εξυπηρετούν. Με βάση τα δεδομένα της «επίσημης» τουριστικής πολιτικής της τελευταίας τριετίας¹ διαγράφονται παρακάτω οι κύριες διαστάσεις της πολιτικής αυτής, με επίκεντρο της συνοπτικής εξέτασης που ακολουθεί, τις Περιοχές Ολοκληρωμένης Τουριστικής Ανάπτυξης (Π.Ο.Τ.Α.). Ως προς την πρώτη διάσταση, τη *θεσμική*, παρατηρείται, με βάση τις διατάξεις του νόμου 2160/93, ότι έμφαση αποδίδεται στη ρύθμιση κυρίως των περί καζίνων θεμάτων (21 στα 41 άρθρα), σαν το κύριο πρόβλημα του ελληνικού τουρισμού σήμερα να είναι τα καζίνο, καθώς επίσης σε θέματα λιμένων σκαφών αναψυχής (δημιουργία, λειτουργία - διαχείριση, εκμετάλλευση) και νομοθετικής ρύθμισης εκτάσεων γης ιδιοκτησίας ΕΟΤ/Δημοσίου. Δευτερευόντως ή αποσπασματικά αντιμετωπίζονται κρίσιμα θέματα (π.χ. παραξενοδοχεία) ενώ άλλα (π.χ. τουριστική εκπαίδευση) αγνοούνται.

Η *επενδυτική* διάσταση της πολιτικής, όπως εκφράζεται κυρίως με το νέο αναπτυξιακό νόμο 2234/94 και τα σχετικά προγράμματα δημοσίων επενδύσεων και του Β' ΚΠΣ. Φαίνεται να επικεντρώνεται στη δημιουργία νέας τουριστικής ανωδομής και υποδομής με τη δημιουργία των Π.Ο.Τ.Α. Σχετικά μικρότερη έμφαση δίνεται στον εκσυγχρονισμό υφιστάμενου ξενοδοχειακού δυναμικού (μέτρο κατά βάση απόλυτα αναγκαίο) και σε μαρίνες αγκυροβόλια (μια μορφή θαλάσσιου τουρισμού) ενώ πολύ μικρή ή δευτερεύουσα σημασία φαίνεται να έχουν οι διάφορες εναλλακτικές μορφές τουρισμού (ορεινός, οικολογικός, πολιτιστικός, ιαματικός-θεραπευτικός, κ.λπ.). Σε ό,τι αφορά τη *χωροταξική-περιβαλλοντική* διάσταση και

με βάση τους δύο σχετικούς νόμους διαγράφονται τα εξής: Ο τουριστικός νόμος 2160/93 προχώρησε σ' ένα «πρωτότυπο» (αν όχι πρωτοφανές) δείγμα χωροταξικού σχεδιασμού που αντίστοιχο ή παρόμοιο δεν βρίσκουμε στις σχετικές πρακτικές άλλων χωρών της Ε.Ε. Ο εν λόγω νόμος περιλαμβάνει σειρά ad hoc νομοθετικών ρυθμίσεων ως προς τη διάθεση-διαχείριση γης, ιδιοκτησίας ΕΟΤ/Δημοσίου, τις χρήσεις και όρους δόμησης για «επιλεγμένες τουριστικές ζώνες» και μαρίνες. Πρόκειται για ρυθμίσεις που παρακάμπτουν ή βρίσκονται έξω από τα πλαίσια (α) μιας ορθολογικής και συνεπούς πολιτικής χρήσεων γης, (β) καθιερωμένων αρχών πολεοδομικών-χωροταξικών πρακτικών και (γ) τυπικών διαδικασιών

που προβλέπει η κυρίαρχη νομοθεσία και ακολουθούν οι αρμόδιες υπηρεσίες και οι νομοταγείς πολίτες. Εξάλλου, ο νέος αναπτυξιακός νόμος 2234/94 ακολουθεί τα ίδια πρότυπα «ζωνοποίησης» του ελλαδικού χώρου όπως και προηγούμενοι νόμοι «πρότυπα» βάσει των οποίων ο προτεινόμενος γεωγραφικός διαχωρισμός του ελλαδικού χώρου σε περιοχές κινήτρων είτε είναι ασαφής (σύνολο επικράτειας, «αναπτυγμένες» τουριστικές περιοχές, περιοχές με ανεπαρκή ξενοδοχειακή υποδομή, κ.λπ.), είτε εκφράζει μια επίπεδη-ισοπεδωτική προσέγγιση (blanket approach) των διαδικασιών ανάπτυξης του τουρισμού στο χώρο, από την άποψη μιας ουσιαστικής ανταπόκρισης στα ποικίλα τοπικά και περιβαλλοντικά προβλήματα δυνατότητες και ιδιαιτερότητες.

3. *Οι Περιοχές «Ολοκληρωμένης» Τουριστικής Ανάπτυξης (Π.Ο.Τ.Α.)*

Διαγράφοντας το *συνολικό προφίλ των Π.Ο.Τ.Α.* πρέπει στην αρχή να επισημανθεί η ένταξή τους στο νέο αναπτυξιακό νόμο 2234/94 σαν βασικό κίνητρο ποιοτικής αναβάθμισης του τουρισμού, διαφοροποίησης του τουριστικού προϊόντος και προσέλκυσης «ψηλών εισοδημάτων». Επίσης, σημειώνεται η αναλογική εφαρμογή του νομικού πλαισίου ίδρυσης των ΒΙ.ΠΕ. στη δημιουργία Π.Ο.Τ.Α., δηλαδή πλαισίου που αποτελεί, με περιθωριακές τροποποιήσεις, τη βάση του θεσμικού πλαισίου οργάνωσης και διαχείρισης των Π.Ο.Τ.Α. Δικαίωμα για τη δημιουργία Π.Ο.Τ.Α. δεν έχει μόνον ο ΕΟΤ αλλά και ιδιωτικές επιχειρήσεις. Η οργάνωση, εκμετάλλευση και

διαχείριση των Π.Ο.Τ.Α. προβλέπεται ν' αναληφθεί από τον ΕΟΤ (αυτόνομα ή με σύμπραξη και άλλων ΝΠΔΔ) τους ΟΤΑ, και ιδιωτικούς φορείς ή νομικά πρόσωπα, όπως τράπεζες, με οικονομικές και τεχνικές προϋποθέσεις που υποτίθεται ότι θα εξασφαλίζονται με σχετικές συμβάσεις. Το κόστος δημιουργίας μιας Π.Ο.Τ.Α. εκτιμάται σε 80-100 δισ. δρχ. και υποτίθεται ότι θα καλυφθεί από διάφορες ομάδες επιχειρηματιών-εταιρειών με συγκεκριμένο επενδυτικό ενδιαφέρον η κάθε μία. Μάλιστα, κατά δήλωση της ηγεσίας του ΕΟΤ σε ξένους επενδυτικούς-επιχειρηματικούς κύκλους τα τουριστικά συγκροτήματα και επιχειρήσεις που θα ενταχθούν στις Π.Ο.Τ.Α. θα επιδοτηθούν κατά 35% από το δημό-



σιο, ενώ προβλέπονται και απαλλαγές από σειρά φορολογικών επιβαρύνσεων μέχρι τις 31.12.99. Ακόμα, τελευταία, προβάλλεται από επιχειρηματικούς κύκλους (ηγεσία ΣΕΤΕ) η δυνατότητα εφαρμογής και προώθησης του «επενδυτικού συστήματος Π.Ο.Τ.Α.» και στο ...βαλκανικό χώρο. Ως να έχουν προκύψει ευνοϊκές επιπτώσεις από την εφαρμογή του θεσμού στην Ελλάδα που συνηγορούν και υποστηρίζουν τέτοιες προτάσεις εναλλακτικών τρόπων επενδυτικής διείσδυσης σε γειτονικές χώρες.

Η περίπτωση των Π.Ο.Τ.Α. οι οποίες προβάλλονται ιδιαίτερα τον τελευταίο καιρό, αποτελεί χαρακτηριστικό δείγμα εσφαλμένης και αποπροσανατολιστικής τουριστικής πολιτικής στον ελλαδικό χώρο. Θ' αναφερθούμε σε τρία κύρια σημεία στήριξης της παραπάνω θέσης μας.

Πρώτον, η υιοθέτηση και ο σχεδιασμός ενός τέτοιου μέτρου αποκαλύπτει πλήρη άγνοια (α) των διαδικασιών ανάπτυξης



του τουρισμού στο χώρο (ελλαδικό ή διεθνή) και (β) των ιδιαιτεροτήτων του τουριστικού τομέα. Κατ' αρχήν ο τουρισμός δεν είναι βιομηχανία ούτε μπορεί να προσεγγιστεί στη χωροταξική ρύθμισή του, όπως οι μεταποιητικές μονάδες στα πλαίσια του θεσμού των βιομηχανικών περιοχών (ΒΙ.ΠΕ.). Είναι δυνατόν άραγε να υπάρχει σήμερα τέτοια άγνοια στους φορείς λήψης αποφάσεων και στους συμβούλους των; Όταν μάλιστα, υπάρχει πλήθος τεκμηριωμένων μελετών είτε ερευνητικού είτε προγραμματικού (ασκούμενη πολιτική) χαρακτήρα, ως προς τη φύση του τουρισμού -σύμπλεγμα ποικίλων δραστηριοτήτων και προϊόντων- και των διαδικασιών χωρικής διάρθρωσης και οργάνωσής του; Εκτός βέβαια, αν

υποθεθεί ότι και σ' αυτή την περίπτωση εξυπηρετούνται συγκεκριμένα συμφέροντα ή υπάρχουν άλλες σκοπιμότητες. *Δεύτερον*, και σε συνάφεια με το παραπάνω σημείο, παρατηρείται και κάποια αδόκιμη χρησιμοποίηση ή «κακοποίηση» της έννοιας «ολοκληρωμένη ανάπτυξη». Ο στόχος δηλαδή που εμπεριέχεται στο προβαλλόμενο σαν καινοτομία θεσμό των Π.Ο.Τ.Α. Εδώ η εφαρμογή της έννοιας ολοκληρωμένη ανάπτυξη συνδέεται με την επιλογή και οργανωμένη ανάπτυξη περιορισμένης έκτασης (περίπου 2000 στρέμματα ή 200 ha) περιοχών, μαζί με μια περιμετρική ζώνη 500 μ. ελεγχόμενων χρήσεων γης. Πώς οι όντως «πρωτότυπες» στον ευρωπαϊκό χώρο (σε ποιες άλλες ευρωπαϊκές χώρες έχει εφαρμοσθεί κάτι τέτοιο;) περιοχές αυτές θα επενεργήσουν ως «πρότυπα-πilotοι» στην αναβάθμιση και διαφοροποίηση του τουριστικού προϊόντος, δεν εξηγείται. Ούτε εξηγείται γιατί οι «νησίδες» αυτές «υψηλού επιπέδου τουρισμού» θα συγκεντρώσουν τη με-

ρίδα του λέοντος των κρατικών και κοινοτικών επιχορηγήσεων ενώ σχεδόν αγνοείται η υπάρχουσα κατάσταση. Αντίθετα, όπως υποστηρίζει και ο πρόεδρος της Πανελλήνιας Ομοσπονδίας Ξενοδόχων (Βλέπε συνέντευξη Β. Πλεύρη, *Το Βήμα*, 19 Μαρτίου 1995) «Το σχέδιο της εθνικής τουριστικής στρατηγικής θα πρέπει να θωρακίζει την τουριστική ραχοκοκαλιά της χώρας που αποτελούν οι υφιστάμενοι τουριστικοί προορισμοί και ν' αντιμετωπίσει ισόρροπα και με σαφήνεια τους λιγότερο αναπτυγμένους. Η κυρίαρχη λογική στη χάραξη αναπτυξιακής πολιτικής είναι να στηρίζεις το υπάρχον και όχι να το απαξιώνεις ενισχύοντας νέα τουριστικά πειράματα». Και βεβαίως, αν όντως επιδιώκεται *ολοκληρωμένη* τουριστική ανάπτυξη και

και ο τουρισμός. Μια προσπάθεια και διαδικασία που άρχισε στις αρχές της δεκαετίας του 1980 στο ΥΠΕΧΩΔΕ χωρίς δυστυχώς να ολοκληρωθεί.

ΣΗΜΕΙΩΣΗ

1. Εξαγγελίες - θέσεις - πρακτικές Υπ. Τουρισμού και ΕΟΤ και κυρίως οι νόμοι 2160/93 και 2234/94 και οι επενδύσεις του Β' ΚΠΣ.



διαμόρφωση ενός ελκυστικού και ανταγωνιστικού διεθνώς τουριστικού προϊόντος, τότε απλώς πρέπει ν' ακολουθήσει κανείς τις διεθνώς εφαρμοζόμενες πρακτικές και μέτρα πολιτικής: (α) μεγιστοποίηση κάθε είδους ευνοϊκών διασυνδέσεων (forward and backward linkages) του τουρισμού με τους άλλους αναπτυξιακούς τομείς ή κλάδους, σε επίπεδο κυρίως *νομού ή περιφέρειας*, (β) εναρμόνιση της τουριστικής υποδομής –υπάρχουσας και νέας– με τους κοινωνικούς, πολιτιστικούς και περιβαλλοντικούς πόρους και παραμέτρους που εξάλλου συνιστούν και τους βασικούς πόλους τουριστικής έλξης.

Το τρίτο και τελευταίο σημείο αφορά σε θέματα *χωροθέτησης-ένταξης* των ποικίλων μορφών τουριστικών δραστηριοτήτων, της τουριστικής υποδομής και ανωδομής, στον ελλαδικό χώρο. Απ' ότι φαίνεται και στην περίπτωση των Π.Ο.Τ.Α. θ' ακολουθηθούν οι διαδικασίες που διαγράψαμε προηγουμένως, με το ΥΠΕΧΩΔΕ να υποβιβάζεται ή να περιορίζει την αποκλειστική σχεδόν κύρια αρμοδιότητά του σε τέτοια θέματα, σε μικρο-ρυθμίσεις του τύπου: παροχή γνώμης για όρους δόμησης των Π.Ο.Τ.Α., ή παροχή κινήτρων πολεοδομικών (διάφορες «κατά παρέκκλιση» ρυθμίσεις) κατόπιν εισηγήσεων-πιέσεων διαφόρων ενδιαφερομένων, ενώ στον ΕΟΤ εκπονούνται μελέτες με βάση προτάσεις επιχειρηματιών για τις ...χρήσεις γης. Δυστυχώς, για άλλη μια φορά, γίνεται εμφανής η έλλειψη ενός *Ολοκληρωμένου Χωροταξικού Σχεδίου Χρήσεων Γης σε επίπεδο Νομού*, δεσμευτικού και καθοδηγητικού για τη χωροθέτηση των διαφόρων παραγωγικών δραστηριοτήτων όπως είναι

