

κεφάλαιο 1

- 1.1. Δυναμική του τουρισμού
- 1.2. Μεταπολεμική ανάπτυξη του διεθνούς τουρισμού
- 1.3. Ανάγκη εκσυγχρονισμού της τουριστικής πολιτικής
- 1.4. Πολιτική εξουσία και σύγχρονη τουριστική πολιτική

**ΤΟΥΡΙΣΜΟΣ
ΚΑΙ ΤΟΥΡΙΣΤΙΚΗ
ΠΟΛΙΤΙΚΗ**

1.1. Δυναμική του τουρισμού

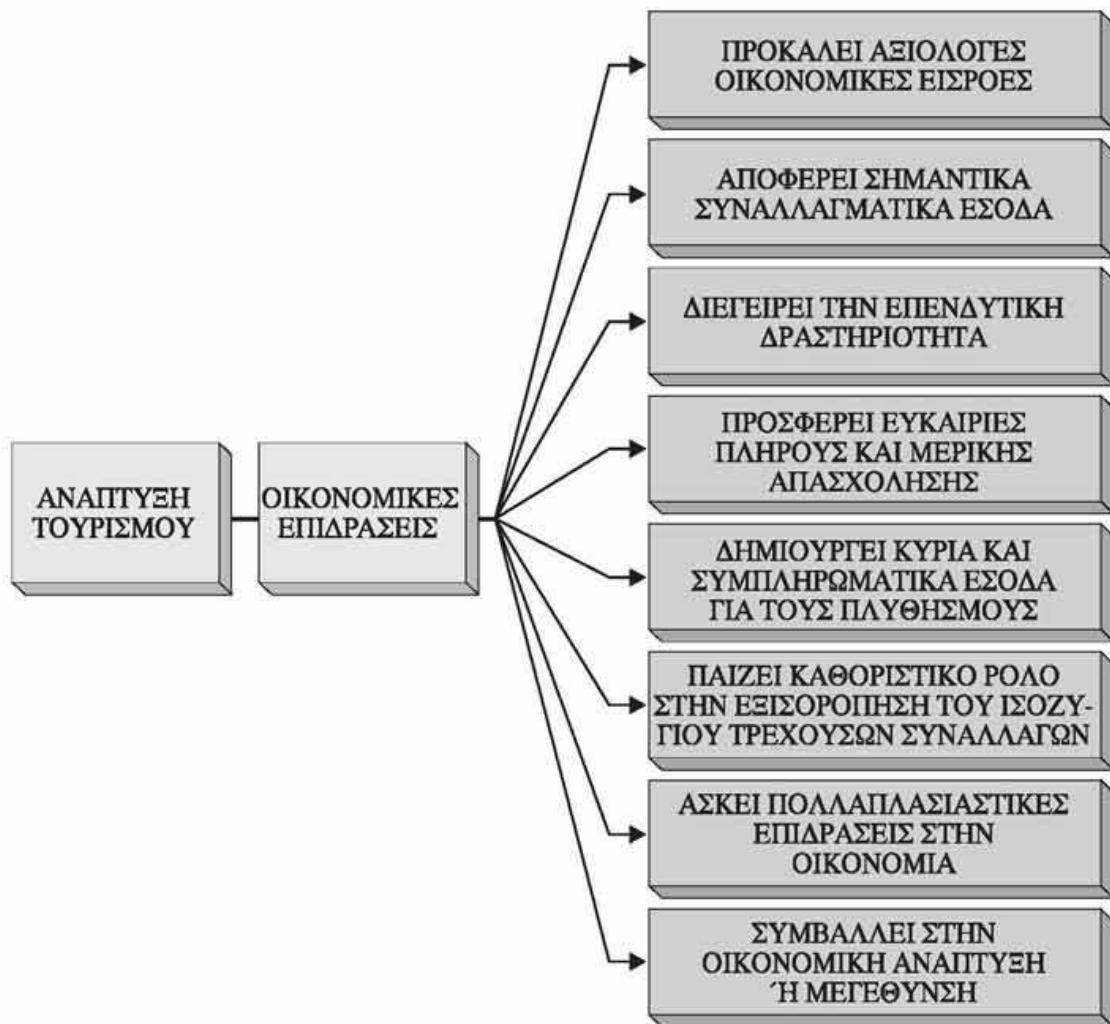
Είναι πέρα από κάθε αμφισβήτηση ότι ο τουρισμός, σαν κλάδος οικονομικής δραστηριότητας, μπορεί κάτω από προϋποθέσεις να αποτελέσει σημαντικότατο παράγοντα οικονομικής ανάπτυξης ή μεγέθυνσης¹ (Διάγραμμα 1.1.). Κατά συνέπεια, η συμβολή του στη γενικότερη προσπάθεια των λαών και των πολιτικών εξουσιών τους για οικονομική ανάπτυξη ή μεγέθυνση² πρέπει, για λόγους που αναλύονται στο κεφάλαιο αυτό, να θεωρείται χωρίς άλλο θετική.

Στα περισσότερα κράτη του πλανήτη μας και κυρίως στα αναπτυσσόμενα, οι πολιτικές εξουσίες τους, από τα πρώτα κιόλας στάδια ανάπτυξης του τουρισμού, προσέδωσαν σε αυτόν ένα μονόπλευρο οικονομικό προσανατολισμό. Το γεγονός αυτό είχε σαν συνέπεια να αποτελέσει ο τουρισμός αντικείμενο σπέκουλας και απροκάλυπτης εκμετάλλευσης, εκ μέρους μερίδας επιχειρηματιών, που σε πολλές περιπτώσεις όχι μόνο άγγιζε, αλλά και ξεπερνούσε τα όρια της αισχροκέρδειας, καθώς επίσης να εμφανίζεται η τουριστική προσφορά ασύνδετη και αποκομμένη από τους άλλους κλάδους της οικονομικής δραστηριότητας. Επιπλέον η αλόγιστη και αψυχολόγητη αυτή πολιτική είχε σαν συνέπεια, από τη μια πλευρά, να παραβλεφτούν οι κοινωνικές και πολιτιστικές πτυχές του τουριστικού φαινομένου και από την άλλη να αγνοηθεί σκόπιμα η ανθρώπινή του πτυχή. Έτσι, λοιπόν, ο τουρισμός σε πολλές περιπτώσεις αποτέλεσε μέσο στυγνής εκμετάλλευσης του ανθρώπου, του φυσικού του περιβάλλοντος και της πολιτιστικής του κληρονομιάς, ενώ παράλληλα συνέβαλε στο να αλλοιωθεί σημαντικά η τουριστική εικόνα πολλών κρατών.

Όλα αυτά, αλλά και πολλά άλλα, ανάγκασαν, όπως ήταν φυσικό, τις πολιτικές εξουσίες των διάφορων κρατών να συνειδητοποιήσουν την επιτακτική ανάγκη χάραξης και εφαρμογής μιας αποτελεσματικότερης τουριστικής πολιτικής, η οποία στη φιλοσοφία της, στις βα-

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 1.1.

Σημαντικές οικονομικές επιδράσεις από την ανάπτυξη του τουρισμού



σικές της αρχές και στους στόχους της να είναι διαμετρικά αντίθετη από αυτήν που εξακολουθεί να εφαρμόζεται σήμερα σε πολλά κράτη του δυτικού κόσμου. Στο πλαίσιο της νέας αυτής αντίληψης, θα χρειαστεί να επανεκτιμηθούν και επαναπροσδιοριστούν πολλοί τουριστικοί στόχοι και ακόμα να αναθεωρηθούν μεμονωμένα προγράμματα τουριστικής ανάπτυξης ή μεγέθυνσης, ενώ το ουσιαστικό περιεχόμενο του τουρισμού θα πρέπει να τεθεί το ταχύτερο δυνατό σε εντελώς νέες βάσεις, για να πάψει οριστικά κάποτε να αποτελεί αυτός, έστω και μερικά, κλειστή οικονομική δραστηριότητα, που αποσκοπεί στην παραγωγή και διάθεση τουριστικών αγαθών και υπηρεσιών για την ικανοποίηση των τουριστικών αναγκών ή επιθυμιών των λίγων και όχι των πολλών³. Η τουριστική πολιτική πρέπει στο εξής να έχει στο επίκεντρό της τον άνθρωπο και συγκεκριμένα τόσο αυτόν που παράγει

τουριστικά προϊόντα όσο και αυτόν που τα καταναλώνει ή κάνει χρήση τους, χωρίς καμιά απόλυτα διάκριση. Με άλλα λόγια, δεν πρέπει να αποσκοπεί στην εξυπηρέτηση μόνο ξένων τουριστών ή έστω και μιας ντόπιας προνομιούχας μειοψηφίας, αλλά γενικά όλων εκείνων που έχουν τουριστικές ανάγκες ή επιθυμίες και θέλουν να τις ικανοποιούσουν, άσχετα αν μπορούν ή όχι⁴. Ακόμα θα πρέπει να ειπωθεί ότι η τουριστική πολιτική στο εξής είναι απαραίτητο να επιδιώκει την αρμονική και ισόρροπη σύνδεση της τουριστικής προσφοράς με την πραγματική και διαρκώς διαφοροποιούμενη τουριστική ζήτηση. Γι' αυτό ένας από τους βασικούς στόχους της πρέπει να είναι η καλύτερη δυνατή αξιοποίηση των θετικών οικονομικών επιδράσεων, που ασκεί ο τουρισμός τόσο στα μέλη ενός οργανωμένου κοινωνικού συνόλου με κρατική υπόσταση όσο και στον ίδιο. Μόνο με αυτόν τον τρόπο θα πάψει πια ο τουρισμός να αποτελεί μια ξεχωριστή οικονομική οντότητα και θα συνδεθεί με τους άλλους κλάδους οικονομικής δραστηριότητας.

Η διεθνής πρακτική έχει αποδείξει ότι για πολλά κράτη και ιδιαίτερα για τα αναπτυσσόμενα, ο τουρισμός αναμφίβολα αποτελεί αν όχι την αξιολογότερη, σίγουρα μια από τις αξιολογότερες συναλλαγματοφόρες πηγές τους. Το συνάλλαγμα που εισρέει σε αυτά κάθε χρόνο από τον τουρισμό, καλύπτει σε πολλές περιπτώσεις ένα μεγάλο ποσοστό του παθητικού του ισοζυγίου τρεχουσών συναλλαγών τους. Πέρα από αυτό, όμως, ο τουρισμός συμβάλλει αποφασιστικά στην ανάπτυξη πολλών κλάδων οικονομικής δραστηριότητας. Όπως είναι γνωστό, τα χρήματα που δαπανούν οι ξένοι και ντόπιοι τουρίστες διοχετεύονται μέσα από τις τουριστικές επιχειρήσεις σε άλλους κλάδους οικονομικής δραστηριότητας για την αγορά αγροτικών, βιομηχανικών κλπ. προϊόντων, καθώς επίσης διάφορων υπηρεσιών, με αποτέλεσμα να τονώνεται σημαντικά η εγχώρια οικονομική και εμπορική δραστηριότητα σε τοπικό, περιφερειακό και εθνικό επίπεδο.

Ο τουρισμός, εκτός από σημαντικός κλάδος οικονομικής δραστηριότητας, είναι ταυτόχρονα και σημαντικός εργοδότης⁵. Η ανάπτυξή του, όπως είναι γνωστό, είναι στενά συνυφασμένη και με τη δημιουργία ικανοποιητικού αριθμού νέων θέσεων εργασίας, έστω και αν αυτές τις περισσότερες φορές έχουν εποχιακό, κατά κύριο λόγο, χαρακτήρα. Χάρη σε αυτόν βρίσκουν απασχόληση πολλοί άνεργοι και κυρίως υποαπασχολούμενοι σε αγροτικές περιοχές της περιφέρειας. Το σημαντικότερο, ίσως, απ' όλα είναι ότι ο τουρισμός μπορεί και δημιουργεί θέσεις εργασίας εκεί που συνήθως άλλοι κλάδοι οικονομικής δρα-

στηριζότητας, όπως π.χ. η βιομηχανία, η γεωργία κλπ., για λόγους που έχουν σχέση με τις εξωτερικές οικονομίες του τόπου στον οποίο επιχειρείται η ανάπτυξή του, αδυνατούν να δημιουργήσουν. Έτσι, λοιπόν, με την ανάπτυξη του τουρισμού σε περιοχές ενός κράτους, όπου άλλοι κατόπιν οικονομικής δραστηριότητας έχουν περιορισμένες ή και καθόλου πιθανότητες να αναπτυχθούν, δεν επιτυχαίνονται μόνο οικονομικοί στόχοι, αλλά παράλληλα και κοινωνικοί, που απορρέουν από τον περιορισμό της μετανάστευσης και κυρίως της μαζικής μετατόπισης των πληθυσμών τους στα μεγάλα, κυρίως, αστικά κέντρα προς αναζήτηση καλύτερης τύχης.

Πέρα από θέσεις εργασίας ο τουρισμός δημιουργεί και έσοδα για τους πληθυσμούς των περιοχών όπου αναπτύσσεται και εξασφαλίζει πρόσθετα εισοδήματα για πολλές οικογένειες μικρομεσαίων επιτηδευματιών, ενώ παράλληλα συμβάλλει αποφασιστικά και στον περιορισμό του ανοίγματος της ψαλίδας που υπάρχει ανάμεσα στα εισοδήματα των κατοίκων των αστικών κέντρων και εκείνων της περιφέρειας. Εκτός, όμως, από τη δημιουργία εσόδων για τους πληθυσμούς της περιφέρειας και την εξομάλυνση του προσωπικού τους εισοδήματος, ο τουρισμός συμβάλλει, επίσης, στην περιφερειακή εξομάλυνση του εισοδήματος, ιδιαίτερα δε σε περιοχές με χαμηλό δείκτη οικονομικής δραστηριότητας και χαμηλό κατά κεφαλήν εισόδημα των πληθυσμών τους. Η ανάπτυξη του τουρισμού σε αυτές τις περιοχές προκαλεί αξιόλογες οικονομικές εισροές. Μεταξύ άλλων φέρνει άφθονα χρήματα στους τόπους όπου πραγματοποιείται αυτή, το μεγαλύτερο μέρος των οποίων κυκλοφορεί μέσα σε αυτούς, δημιουργώντας έτσι πρόσθετο εισόδημα για τους κατοίκους τους, καθώς επίσης έσοδα για την τοπική αυτοδιοίκηση και γενικότερα για το κράτος⁶.

Οι άμεσες και εμφανείς επιδράσεις του τουρισμού στην οικονομία ενός κράτους που εκδηλώνονται, όπως αναφέρθηκε πιο πάνω, με τη θετική συμβολή του στην προσπάθεια εξισορρόπησης του ισοζυγίου τρεχουσών συναλλαγών, δημιουργίας ευκαιριών απασχόλησης, επιτάχυνσης της οικονομικής ανάπτυξης ή μεγέθυνσης, γενικά, και ειδικότερα της περιφέρειας. Εκτός από αυτές, όμως, υπάρχουν και άλλες που χαρακτηρίζονται σαν πολλαπλασιαστικές επιδράσεις. Οι επιδράσεις αυτές εκτός του ότι διευρύνουν τον οικονομικό και κοινωνικό ρόλο του τουρισμού, διευρύνουν παράλληλα και τον κύκλο των κοινωνικών ομάδων που επηρεάζονται θετικά από το φαινόμενο.

Οι πολλαπλασιαστικές επιδράσεις του τουρισμού, που εκδηλώνονται από μια σειρά συναλλακτικών πράξεων, προκαλούν, κατά κα-

νόνα, ποσοτικά και ποιοτικά αποτελέσματα. Τα ποσοτικά αποτελέσματα αναφέρονται στη διαμόρφωση του τουριστικού εισοδήματος, το τελικό ύψος του οποίου εξαρτάται από τον αριθμό των συναλλακτικών πράξεων που πραγματοποιούνται στο τουριστικό κύκλωμα. Οι συναλλακτικές αυτές πράξεις, σύμφωνα με έρευνες που έχουν γίνει, μπορούν να φτάνουν μέχρι τις 15 και να διαμορφώνουν έτσι μέχρι στο πενταπλάσιο την αρχική τουριστική δαπάνη, που αντιπροσωπεύει, όπως είναι γνωστό, το τουριστικό εισόδημα⁷.

Εξάλλου ο μεγάλος αριθμός των συναλλακτικών πράξεων που πραγματοποιούνται, δίνει τις ποιοτικές διαστάσεις του φαινομένου που αποτελούν, δηλαδή του τουρισμού, καθώς επίσης τα ποιοτικά του χαρακτηριστικά. Από την επιχείρηση μεταφορών, τον ξενοδόχο, τον τουριστικό πράκτορα, τον ξεναγό, τον έμπορο προϊόντων του τουριστικού κυκλώματος, τους υπαλλήλους και τα στελέχη τουριστικών επιχειρήσεων, το βιομήχανο, το βιοτέχνη, τον αγρότη που τροφοδοτεί άμεσα ή έμμεσα ξενοδοχεία και εστιατόρια με αγροτικά προϊόντα, τον τραγουδιστή, τον ηθοποιό, το γιατρό, τον αρχιτέκτονα, τον οικοδόμο και το μικροπωλητή που πουλά τα εμπορεύματά του στους δρόμους κλπ., όλοι αυτοί οι επιτηδευματίες που προσφέρουν τις υπηρεσίες τους στον τουρισμό και όχι μόνο, αλλά και άλλοι που ενδεχόμενα δεν αναφέρθηκαν, δέχονται λίγο - πολύτις επιδράσεις του τουρισμού, ενώ πολλές από αυτές ζουν αποκλειστικά από αυτόν.

Πέρα απ' όσα αναφέρθηκαν πιο πάνω σχετικά με τις άμμεσες πολλαπλασιαστικές επιδράσεις του τουρισμού, θα πρέπει, έστω και συνοπτικά, να γίνει αναφορά και στις άλλες προεκτάσεις που έχουν αυτές στον ευρύτερο κοινωνικό χώρο, πλην όμως κατά έμμεσο τρόπο, δηλαδή στο βαθμό που το δημόσιο και η τοπική αυτοδιοίκηση επαναφέρουν στο κοινωνικό σύνολο, με τη μορφή των κοινωνικών επενδύσεων, ένα μέρος από τα έσοδά τους από τον τουρισμό.

Η ανάπτυξη του τουρισμού ούτε από τη μια στιγμή στην άλλη μπορεί να επιτευχθεί, αλλά ούτε και από μόνη της. Όπως είναι γνωστό, αυτή εκτός των άλλων είναι στενά συνυφασμένη και με την πραγματοποίηση σοβαρών επενδύσεων από πλευράς κράτους, τοπικής αυτοδιοίκησης και κυρίως της ιδιωτικής πρωτοβουλίας. Οι επενδύσεις αυτές πραγματοποιούνται, κατά κύριο λόγο, για την κατασκευή, επέκταση και συντήρηση των έργων τουριστικής υποδομής και ανωδομής, πλην όμως συνοδεύονται και από άλλες δαπάνες, όπως π.χ. για φορολογικά και επενδυτικά κίνητρα, για τουριστική διαφήμιση και δημόσιες σχέσεις, για καθαριότητα, για φωτισμό και ύδρευση, για προστασία του περιβάλλοντος κλπ. των τουριστικών τόπων.

Όπως ήδη ειπώθηκε, δεν υπάρχει καμιά αμφιβολία ότι ο τουρισμός αποτελεί σημαντικό παράγοντα οικονομικής ανάπτυξης ή μεγέθυνσης των κρατών του πλανήτη μας, εντελώς ιδιαίτερα δε αυτών που για οποιουσδήποτε λόγους δεν έχουν κατορθώσει, ακόμα, να διακόψουν το φαύλο κύκλο της φτώχειας και της μιζέριας τους. Αυτό, όμως, δεν σημαίνει ότι ο τουρισμός αποτελεί πανάκεια για την επίλυση των οικονομικών προβλημάτων τόσο των αναπτυγμένων όσο και των αναπτυσσόμενων κρατών ή περιοχών.

Οι θετικές επιδράσεις από τον τουρισμό σε τοπικό, περιφερειακό και εθνικό επίπεδο γίνονται αισθητές μόνο όταν η επιχειρούμενη ανάπτυξη ή μεγέθυνσή του πραγματοποιείται ορθολογιστικά, προγραμματισμένα και χρόιως με συνεχή και λεπτομερειακό έλεγχο σε κάθε αναπτυξιακή/ μεγεθυντική φάση, πολύ περισσότερο δε, όταν αυτή συνοδεύεται από παράλληλη προσπάθεια ανάπτυξης ή μεγέθυνσης των τομέων της πρωτογενούς και δευτερογενούς παραγωγής. Με αυτόν τον τρόπο περιορίζονται σημαντικά και οι αρνητικές επιδράσεις του τουρισμού, και αυτό γιατί: (α) αποφεύγεται ο συγκεντρωτισμός και το φαινόμενο της εξάρτησης του τουριστικού τόπου από έναν και μόνο κλάδο οικονομικής δραστηριότητας και συγκεκριμένα τον τουρισμό, (β) αμβλύνεται η εποχιακή αποσχόληση του ανθρώπινου δυναμικού του τόπου υποδοχής και φιλοξενίας τουριστών, (γ) αυξάνεται η χρονική διάρκεια εκμετάλλευσης των τουριστικών εγκαταστάσεων, (δ) μετριάζεται η αντιμετώπιση του ντόπιου τουρίστα σαν ανεπιθύμητου πελάτη, (ε) περιστέλλεται η υποβάθμιση και πολύ περισσότερο η καταστροφή του φυσικού περιβάλλοντος, καθώς επίσης της πολιτιστικής κληρονομιάς, (στ) μειώνεται σημαντικά η ποιοτική υποβάθμιση των προσφερόμενων τουριστικών προϊόντων, και (ζ) παύει βαθμιαία να θυσιάζεται η ανταγωνιστικότητα του τουρισμού χάρη στο εύκολο πρόσκαιρο κέρδος και στα τεράστια οικονομικά συμφέροντα των μεσαζόντων του τουρισμού.

Ο τουρισμός αποτελεί, όπως είναι γνωστό, τμήμα του παραγωγικού μηχανισμού μιας οικονομίας και σαν τέτοιο θα πρέπει η αποδοτικότητά του να ερευνάται όχι μόνο με κριτήρια επίτευξης στόχων σε βραχυχρόνιο ορίζοντα, μέσα στο στενό πλαίσιο του κλάδου της τουριστικής οικονομίας, αλλά και με μακροχρόνιες προοπτικές της ουσιαστικής συμβολής του στην επίτευξη των γενικότερων οικονομικών και κοινωνικών στόχων του προγράμματος οικονομικής ανάπτυξης ή μεγέθυνσης ενός κράτους. Με αυτήν την έννοια, διάφορες απόψεις που έχουν διατυπωθεί, κατά καιρούς, για τη θέση του τουρισμού στις οικονομίες, θα εξεταστούν κάτω από το πρίσμα της αναζήτησής του

βαθμού αποδοτικότητας του τουρισμού, σαν κλάδου οικονομικής δραστηριότητας, μέσα στο ευρύτερο φάσμα του οικονομικού και κοινωνικού κόστους που δημιουργείται.

Η αξιολόγηση της οικονομικής θέσης του τουρισμού, που είναι συνυφασμένη με το κόστος και την αποδοτικότητα του κλάδου γενικότερα, δεν θα πρέπει να γίνεται μόνο με βάση την καθαρή συναλλαγματική θέση που διαμορφώνει κάθε χρόνο το τουριστικό ισοζύγιο πληρωμών⁸, διαφορετικά κάθε άλλο παρά σαν αντικειμενική θα μπορούσε να χαρακτηριστεί. Έτσι, λοιπόν, μπορεί να γίνει αυτή θετικά με τη μέτρηση των επενδύσεων που πραγματοποιούνται στην τουριστική οικονομία σε ορισμένο τόπο και χρόνο και αρνητικά με τον προσδιορισμό των δυσμενών επιδράσεων, που προκαλούνται σε άλλους κλάδους οικονομικής δραστηριότητας, εξαιτίας μιας υπερβολικής ή και μονόπλευρης προώθησης της ανάπτυξης ή μεγέθυνσης του τουρισμού. Τις αρνητικές αυτές επιδράσεις επικαλούνται, μάλιστα, πολλοί επιχειρηματικοί φορείς της μεταποιητικής δραστηριότητας για να θεμελιώσουν την άποψη που διατυπώνουν, σύμφωνα με την οποία το κόστος του τουριστικού συναλλαγματος ισούται, περίπου, με τις δαπάνες που πραγματοποιήθηκαν και τις θυσίες που έγιναν για την απόκτησή του. Αναμφίβολα η άποψη αυτή αγγίζει τα όρια της υπερβολής, γιατί ανεξάρτητα από το γεγονός ότι η ανάπτυξη του τουρισμού προκαλεί σε ορισμένες περιπτώσεις αρνητικές επιδράσεις, η συμβολή του κλάδου στην οικονομική ανάπτυξη ή μεγέθυνση κάθε άλλο παρά να παραγνωριστεί μπορεί και πολύ περισσότερο να αποσιωπηθεί. Ανεξάρτητα από αυτό, όμως, τόσο οι θετικές, όσο και οι αρνητικές επιδράσεις του θα πρέπει να λαμβάνονται σοβαρά υπόψη κατά την εκτίμηση του κόστους και την αξιολόγηση των αποτελεσμάτων των τουριστικών επενδύσεων, ώστε να αποφεύγεται η εκτέλεση αντιπαραγωγικών έργων υποδομής και ανωδομής στην τουριστική οικονομία, κατ' επέκταση δε και οι αρνητικές τους επιδράσεις σε αυτήν. Αυτό μπορεί εύκολα να επιτευχθεί αν η επιλογή των τουριστικών επενδύσεων γίνει με ορθολογιστικά κριτήρια και χυρίως, αν προκαταβολικά διαπιστωθεί ότι αυτές πραγματικά προωθούν στη διάρκεια του χρόνου την υπόθεση της ανάπτυξης ή μεγέθυνσης του κλάδου και γενικότερα της οικονομίας.

Χωρίς να έχουν γίνει σχετικές μετρήσεις για να διαπιστωθεί εκ των προτέρων στο μέτρο του εφικτού η αποδοτικότητα των τουριστικών επενδύσεων αποδεικνύεται απολογιστικά ότι ορισμένες από αυτές ήταν αντιοικονομικές, όχι γιατί κόστισαν περισσότερο από άλλες

παραγωγικές επενδύσεις, αλλά κυρίως γιατί τα αποτελέσματά τους υπήρξαν ανάξια λόγου, δηλαδή εντελώς ασήμαντα. Όλα όσα αναπτύχθηκαν πιο πάνω είναι επιδεκτικά ποσοτικού προσδιορισμού, που σημαίνει ότι μπορεί κανείς σχετικά εύκολα να προσδιορίσει τόσο το κόστος όσο και το όφελος των τουριστικών επενδύσεων.

1.2. Μεταπολεμική ανάπτυξη του διεθνούς τουρισμού

Είναι σε όλους γνωστό ότι μέχρι τα μέσα της δεκαετίας του '50 ο διεθνής τουρισμός περιορίζοταν, κυρίως, σε ένα μικρό αριθμό ευρωπαϊκών κρατών, που είχαν λίγο-πολύ από παλιά τουριστική παράδοση και συγκεκριμένα στην Ελβετία, Αυστρία, Ιταλία, Γαλλία και Αγγλία. Ο τουρισμός της περιόδου εκείνης είχε τη μορφή του ατομικού ή μεμονωμένου τουρισμού. Με άλλα λόγια αποτελούσε μια κλειστή ελιτιστική οικονομική δραστηριότητα, που κάθε άλλο παρά σαν ανθρωποκεντρική θα μπούσε να χαρακτηριστεί.

Η ανασυγκρότηση της Ευρώπης από τις καταστρεπτικές συνέπειες των εχθροπραξιών του Β' Παγκόσμιου Πολέμου αποτέλεσε, μεταξύ άλλων, την απαρχή μιας εντυπωσιακής, στην κυριολεξία, και ταυτόχρονα δυναμικής ανάπτυξης του τουρισμού διεθνώς. Η μετακίνηση των τουριστών από τον τόπο της μόνιμης διαμονής τους στους τουριστικούς προορισμούς γινόταν στην αρχή κυρίως με το σιδηρόδρομο. Αργότερα γινόταν με πούλμαν και με ιδιωτικά αυτοκίνητα, πολύ δε έπειτα και με αεροπλάνα. Έτσι, λοιπόν, ο τουρισμός άρχισε να αποκτά τη σύγχρονή του μορφή, που, όπως είναι γνωστό, τη χαρακτηρίζει μια μαζικότητα και ομαδικότητα, καθώς επίσης ένας αυξανόμενος διεθνισμός⁹.

Στις αρχές της δεκαετίας του '60 ο κλειστός κύκλος των παραδοσιακών τουριστικών κρατών άρχισε, βαθμιαία μεν αλλά σταθερά, να διευρύνεται με "νεόφερτα" στην παγκόσμια τουριστική βιομηχανία κράτη, όπως π.χ. η Ισπανία, η Γιουγκοσλαβία, η Βουλγαρία κλπ. Η διεθνής τουριστική αγορά ήταν κιόλας μια εύρωστη αγορά, όπου δισεκατομμύρια δολάρια ξοδεύονταν για μεταφορικά μέσα, καταλύματα, εστίαση και αναψυχή. Το μεγάλο, όμως, boom του διεθνούς τουρισμού εκδηλώθηκε με τη δρομολόγηση των πρώτων μεγάλων αεροπλάνων, που αναμφίβολα συνέβαλαν αποφασιστικά στη σχετικά οι-

κονομικότερη και οπωσδήποτε γρηγορότερη και ανετότερη μετακίνηση των τουριστών από τους τόπους της μόνιμης διαμονής τους στους διάφορους αναπτυσσόμενους και αναπτυγμένους τουριστικούς προορισμούς.

Με το πέρασμα του χρόνου ο τουρισμός, γενικά, και ειδικότερα ο διεθνής τουρισμός άρχισε να αναπτύσσεται και να μεγεθύνεται ολόένα και περισσότερο χάρη στη σημαντική αύξηση του κατά κεφαλήν εισοδήματος, τη δικαιούτερη διανομή του εθνικού εισοδήματος και του πλούτου, τη βελτίωση των όρων απασχόλησης και της αμοιβής των εργαζομένων, την αύξηση των ημερών ετήσιας άδειας των εργαζομένων και γενικότερα του ελεύθερου χρόνου τους λόγω μείωσης των ημερών και ωρών εργασίας, την εξασφάλιση κοινωνικών παροχών στις ευρύτερες τάξεις των εργαζομένων, την αστικοποίηση πολλών περιοχών και την απαίτηση των εργαζομένων στα αστικά κέντρα να μπορούν να ικανοποιήσουν διάφορες τουριστικές τους ανάγκες ή επιθυμίες και χρίως να ξεκουραστούν και να ψυχαγωγηθούν, την απλούστευση των διατυπώσεων στις μετακινήσεις των ανθρώπων από κράτος σε κράτος, την αλματώδη ανάπτυξη των μέσων μαζικής μεταφοράς, την ανάπτυξη των τουριστικών επιχειρήσεων, τη διεθνοποίηση της επιχειρηματικής δραστηριότητας κλπ. Όλα αυτά οδήγησαν, όπως ήταν φυσικό, στη δημιουργία ενός συνεχώς διογκούμενου διεθνούς τουριστικού θερέτρου, για την καλύτερη εξυπηρέτηση του οποίου άρχισαν να κάνουν την εμφάνισή τους στη διεθνή τουριστική αγορά νέες αεροπορικές εταιρείες ναύλωσης αεροσκαφών και τουριστικούς, ενώ η ζήτηση τουριστικών πακέτων¹⁰ αύξανε, σχεδόν, με γεωμετρικό ρυθμό. Ταυτόχρονα, όμως, αύξαναν θεαματικά και τα δισεκατομμύρια δολάρια που ξοδεύονταν στη διεθνή τουριστική αγορά για την απόκτηση τουριστικών πακέτων ή μεμονωμένων τουριστικών αγαθών και υπηρεσιών.

Την εποχή εκείνη, δηλαδή στις αρχές της δεκαετίας του '60, τόσο οι διεθνείς οργανισμοί, όπως π.χ. ο Οργανισμός των Ηνωμένων Εθνών (Ο.Η.Ε.) και ο Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Αναπτύξεως (ΟΟΣΑ) όσο και οι πολιτικές εξουσίες των βιομηχανικών κρατών της Δύσης προσπαθούσαν να εξηγήσουν στις πολιτικές εξουσίες των αναπτυσσόμενων κρατών της Μεσογείου και της Κεντρικής Αμερικής το συναλλαγματοφόρο ρόλο του διεθνούς τουρισμού και γενικότερα την οικονομική σημασία του. Η φιλική αυτή συμβουλή, που ήταν μέσα στο πλαίσιο των σχεδίου των βιομηχανικών κρατών της Δύσης για το διεθνή καταμερισμό των έργων, ακολουθήθηκε σχε-

δόν κατά γράμμα και εντελώς απερίσκεπτα, θα μπορούσε να πει κανείς, απ' όλες χωρίς εξαίρεση τις πολιτικές εξουσίες των αναπτυσσόμενων κρατών, των πιο πάνω γεωγραφικών περιοχών, που στήριξαν, στην κυριολεξία, όλες τις ελπίδες τους για καλύτερες ημέρες στον τουρισμό. Πίστεψαν ότι ο διεθνής τουρισμός θα έλυνε οριστικά, μεταξύ άλλων, και το πρόβλημα του συνεχώς αυξανόμενου ελλείμματος του ισοζυγίου τρεχουσών συναλλαγών τους, γι' αυτό και προχώρησαν στη θέσπιση ειδικών κινήτρων που θα ευνοούσαν μια δυναμική και ταχύρρυθμη ανάπτυξή του. Γι' αυτές ο διεθνής τουρισμός δεν σήμαινε τίποτε άλλο παρά εισροή συναλλάγματος, που τόση ανάγκη είχαν οι αναπτυσσόμενες οικονομίες τους. Έτσι, λοιπόν, εντελώς απρογραμμάτιστα τις περισσότερες φορές, χωρίς μια ορθολογιστική χωροταξική κατανομή των τουριστικών καταλυμάτων στους διάφορους τουριστικούς προορισμούς και χωρίς αντικειμενικά κριτήρια αξιολόγησης των επενδύσεων που πραγματοποιόντουσαν στην τουριστική οικονομία, χρηματίζηκαν από πιστωτικά ιδρύματα τουριστικά δάνεια σε άτομα και επιχειρήσεις που συχνά δεν πληρούσαν ούτε στο ελάχιστο τις απαραίτητες για χρηματοδότηση προϋποθέσεις, δηλαδή δεν είχαν καθόλου τα απαιτούμενα εχέγγυα.

Η αλόγιστη και απλόχερη, θα έλεγε κανείς, χορήγηση δανείων στην ιδιωτική πρωτοβουλία, από τη μια πλευρά, και από την άλλη η άναρχη και στρεβλή ανάπτυξη του τουρισμού οδήγησαν μοιραία στην ανέγερση τουριστικών καταλυμάτων οπουδήποτε και μάλιστα χωρίς ταυτόχρονα να ληφθεί μέριμνα, εκ μέρους των πολιτικών εξουσιών των αναπτυσσόμενων κρατών, για τη δημιουργία έστω και κάποιων βασικών μόνο έργων τουριστικής υποδομής και ανωδομής, χωρίς παράλληλη ανάπτυξη και άλλων απαραίτητων για την οικονομική επιβίωσή τους τουριστικών επιχειρήσεων, χωρίς συστηματική και σε βάθος μελέτη της τουριστικής αγοράς και τέλος χωρίς οποιαδήποτε προστασία του φυσικού περιβάλλοντος¹¹, από την οποία εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό άμεσα ο ίδος ο τουρισμός. Το γεγονός αυτό είχε σαν φυσικό επακόλουθο την ποιοτική υποβάθμιση των τουριστικών προϊόντων των αναπτυσσόμενων κρατών και την αισθητική καταστροφή ορισμένων τουριστικών τους προορισμών. Όπως δε ήταν επόμενο, όλα αυτά οδήγησαν αναπόφευκτα στη μείωση της ανταγωνιστικότητας του τουρισμού τους στη διεθνή τουριστική αγορά, που συνοδεύτηκε λίγο - πολύ και από αλυσιδωτές αρνητικές επιδράσεις σε άλλους κλάδους της οικονομικής τους δραστηριότητας, σε τελευταία δε ανάλυση και σε αυτήν την ίδια την οικονομία τους.

Η αντιοικονομική και υδροκεφαλική ανάπτυξη ορισμένων τουριστικών προορισμών τόσο στα αναπτυγμένα όσο και τα αναπτυσσόμενα κράτη, που εκφράζεται, κατά κανόνα, από μια υπέρμετρη συγκέντρωση τουριστικών καταλυμάτων και άλλων τουριστικών εγκαταστάσεων σε αυτούς, σε συνδυασμό με την εμφάνιση ενός δυσανάλογα μεγάλου αριθμού καταλυμάτων της παραξενοδοχίας, όπως π.χ. ενοικιαζόμενα δωμάτια, βίλες και διαμερίσματα, οδήγησε φυσιολογικά στην υπερπροσφορά υπηρεσιών φιλοξενίας, τοπικά και χρονικά. Αυτό είχε αναπόφευκτα σαν συνέπεια τη σχεδόν "άνευ όρων", θα μπορούσε να πει κανείς, υποταγή της τουριστικής προσφοράς στα τεράστια οικονομικά συμφέροντα των ξένων τουριστών. Των κυρίαρχων και παντοδύναμων αυτών παραγόντων του διεθνούς τουριστικού αυκλώματος, που έχουν και βούληση αλλά και οικονομική δύναμη να επιβάλουν τους δικούς τους κανόνες παιχνιδιού, όποτε, όπου και όπως αυτοί θελήσουν¹³. Έτσι, λοιπόν, οι χαμηλές πληρότητες των τουριστικών καταλυμάτων σε ορισμένους τουριστικούς προορισμούς, λόγω υπέρμετρης συγκέντρωσής τους σε αυτούς, η αδυναμία πολλών από αυτά να εξυπηρετήσουν τις δανειακές τους υποχρεώσεις, που συνήθως είναι μεγάλες, η ανικανότητά τους να συνεργαστούν σε τοπικό, περιφερειακό ή ακόμα και εθνικό επίπεδο, η ελαττωματική οργάνωσή τους και η μη εφαρμογή εκ μέρους τους των σύγχρονων αντιλήψεων του μάρκετινγκ¹⁴, σε ό,τι αφορά στην παραγωγή και διάθεση του τουριστικού τους προϊόντος, ανάγκασε πολλά από αυτά να δέχονται τους ολοένα και πιο ασύμφορους οικονομικά όρους, που επέβαλαν οι μεγάλοι, κατά κύριο λόγο, τουριστές στις διάφορες τουριστικές αγορές.

"Υστερα απ' όσα εκτέθηκαν πιο πάνω, γεννιέται αυτόματα το ερώτημα: ποια τουριστική πολιτική εφαρμόστηκε, προκειμένου να αντιμετωπιστούν αποτελεσματικά τα σοβαρά προβλήματα που δημιουργήθηκαν στις διάφορες τουριστικές αγορές και τα οποία υποσκάπτουν τις τουριστικές οικονομίες πολλών κρατών; Η απάντηση, όμως, στο ερώτημα αυτό κάθε άλλο παρά εύκολα μπορεί να δοθεί. Ο λόγος είναι απλούστατος. Ορθολογιστική τουριστική πολιτική σχεδόν ουδέποτε εφαρμόστηκε. Ουσιαστικά ήταν σχεδόν ανύπαρκτη. Οι πολιτικές εξουσίες των διάφορων κρατών, σαν οι κυριότεροι φορείς της τουριστικής πολιτικής που είναι, παρέμεναν συνήθως απλοί παρατηρητές μπροστά στα διαδραματιζόμενα. Οι σποραδικές παρεμβάσεις τους στις τουριστικές τους οικονομίες δεν αποσκοπούσαν τόσο στη διόρθωση ατελειών των τουριστικών αγορών όσο στο να ξεπεραστούν κάποιες κρίσεις που ξέσπαγαν περιοδικά σε αυτές.

Όσο για τα προγράμματα τουριστικής ανάπτυξης ή μεγέθυνσης που κατά καιρούς καταρτίστηκαν και εφαρμόστηκαν από τις πολιτικές εξουσίες των διάφορων κρατών, θα πρέπει να ειπωθεί ότι σχεδόν στο σύνολό τους ήταν λίγο - πολύ ευχολόγια. Αν τώρα κάποια από αυτά υλοποιήθηκαν μερικά ή ολικά, αυτό οφείλεται σε μεγάλο βαθμό και σε μεμονωμένες φιλότιμες προσπάθειες και ενέργειες της ιδιωτικής πρωτοβουλίας, που, αν και ασυντόνιστες τις περισσότερες φορές, συνέβαλαν αποφασιστικά στο να δοθούν στο μέτρο του εφικτού σωστές λύσεις σε αρκετά από τα πιεστικά προβλήματα που αντιμετώπιζε ο αλάδος οικονομικής δραστηριότητας για τον οποίο ο λόγος: *η τουριστική οικονομία*.

Όπως γίνεται αντιληπτό, την τουριστική πολιτική αυτού του είδους χαρακτηρίζει η αντίληψη ότι σε μια τουριστική οικονομία μικτού τύπου, όταν επιτευχθούν συνθήκες πλήρους απασχόλησης, δημιουργούνται αυτόμata οι κατάλληλες δομές και συνθήκες που επιτρέπουν την επίτευξη των στόχων της. Ο κρατικός παρεμβατισμός εκδηλώνεται τότε μόνο, όταν διαπιστωθεί ότι το παιχνίδι των δυνάμεων της τουριστικής αγοράς δεν διασφαλίζει την επίτευξη των στόχων της τουριστικής πολιτικής, πλην όμως γίνεται κατά τέτοιον τρόπο, ώστε να μην καταλυθούν οι μηχανισμοί της. Μια τέτοια, όμως, τουριστική πολιτική δεν μπορεί παρά να έχει χαρακτήρα περιοδικότητας και μάλλον συμπτωματικής αντιμετώπισης των ποικίλων και ορισμένες φορές πιεστικών προβλημάτων που παρουσιάζονται κατά καιρούς σε μια τουριστική οικονομία. Ακόμα δε είναι αποκομμένη από μελλοντικές εξελίξεις τόσο στην τουριστική οικονομία όσο και στην οικονομία.

1.3. Ανάγκη εκσυγχρονισμού της τουριστικής πολιτικής

Η τουριστική πολιτική των διάφορων κρατών πρέπει στο εξής να χαρακτηρίζεται από την αντίληψη μιας αρμονικής συνύπαρξης της τουριστικής οικονομίας με τους άλλους αλάδους οικονομικής δραστηριότητας και από τη θεμελιακή αρχή της μεγιστοποίησης της οικονομικής, κοινωνικής και πολιτιστικής ωφέλειας που προκαλεί στη διάρκεια του χρόνου μια ορθολογιστικά προγραμματισμένη ανάπτυξη ή μεγέθυνση του τουρισμού. Γι' αυτόν, ακριβώς, το λόγο τα προβλήματα τουριστικής ανάπτυξης ή μεγέθυνσης δεν πρέπει να αντιμε-

τωπίζονται πια μεμονωμένα, αλλά μέσα από τοπικά, περιφερειακά και εθνικά προγράμματα οικονομικής και κοινωνικής πολιτικής. Κοντολογίς τα προγράμματα τουριστικής ανάπτυξης ή μεγέθυνσης πρέπει να εντάσσονται στα προγράμματα οικονομικής και κοινωνικής πολιτικής, η δε υλοποίησή τους να επιχειρείται μέσα από αυτά.

Επιπλέον η σύγχρονη τουριστική πολιτική δεν πρέπει πια να αποδέχεται την άποψη ότι ο τουρισμός αποτελεί αλάδο οικονομικής δραστηριότητας "κλειδί" για την ανάπτυξη ή μεγέθυνση των οικονομιών. Με άλλα λόγια δεν πρέπει πια να αποδέχεται την άποψη ότι ο ρόλος που διαδραματίζει αυτός στην οικονομική ανάπτυξη ή μεγέθυνση ενός κράτους είναι πρωταγωνιστικός. Σύμφωνα, λοιπόν, με τη νέα αυτή αντίληψη για τον τουρισμό, οι πολιτικές εξουσίες των διάφορων κρατών δεν πρέπει πια να δίνουν σε αυτόν καμιά προτεραιότητα και κανένα προβάδισμα απέναντι στους άλλους αλάδους οικονομικής δραστηριότητας¹⁵. Βέβαια αυτό δεν είναι απόλυτα δεσμευτικό, γιατί σε ειδικές περιπτώσεις μπορεί να μην ενδείκνυται κάτι τέτοιο, όπως π.χ. σε ορισμένες μειονεκτικές και ορεινές περιοχές της επικράτειάς τους, όπου προς το παρόν, τουλάχιστον, δεν υπάρχουν εναλλατικές λύσεις και ίσως δεν υπάρχουν ποτέ.

Όπως γίνεται αντιληπτό, η βραχυχρόνια τουριστική πολιτική πρέπει, οπωσδήποτε, να παραχωρήσει το ταχύτερο δυνατό τη θέση της στη μεσοχρόνια, κυρίως, τουριστική πολιτική. Αυτό κρίνεται απόλυτα αναγκαίο, γιατί μόνο έτσι θα κατορθωθεί να ενωθούν οι προσπάθειες των φορέων της, για μια ορθολογιστικότερη, δυναμικότερη και αποτελεσματικότερη ανάπτυξη ή μεγέθυνση της τουριστικής οικονομίας, αλλά και γενικότερα για να αποδώσουν αυτές καλύτερα. Επίσης μόνο έτσι θα μπορέσουν οι προσπάθειες αυτές να έχουν θετικότερα αποτελέσματα για όλους αυτούς που ασκούν τις διάφορες οικονομικές λειτουργίες της τουριστικής οικονομίας, για την ίδια την τουριστική οικονομία, κατ' επέκταση δε και για την οικονομία.

Απαραίτητη προϋπόθεση για την επίτευξη των στόχων της σύγχρονης τουριστικής πολιτικής είναι η στρατηγική που επιλέγεται και ακολουθείται από την πολιτική εξουσία να στηρίζεται, οπωσδήποτε, στη θεωρία του συστήματος¹⁶, καθώς επίσης σε ορισμένες αρχές και συγκεκριμένα της συνεργασίας, της συλλογικής απόφασης και του συντονισμού.

Σχετικά με τη θεωρία του συστήματος και τη στήριξη σε αυτήν της στρατηγικής που εφαρμόζει η πολιτική εξουσία για την επίτευξη επιθυμητών στόχων, θα πρέπει να διευκρινιστεί ότι αυτό βοηθά σημαντικά στο να μπορεί να δει κανείς την τουριστική προσφορά ενός κρά-

τους και την πολιτική εξουσία σαν ένα ενιαίο σύστημα, μέσα στο οποίο η περιφερειακή και τοπική τουριστική προσφορά αποτελούν υποσυστήματα, μεταξύ των οποίων αναπτύσσονται ιδιαίτερες σχέσεις και δημιουργούνται στενές αλληλεξαρτήσεις. Αυτό θα γίνει καλύτερα κατανοητό, αν συνειδητοποιηθεί ότι η ικανοποίηση της τουριστικής ζήτησης δεν αποτελεί υπόθεση ενός μόνο ατόμου ή μιας μόνο επιχείρησης που προσφέρει τουριστικά προϊόντα. Για να ικανοποιηθεί, στο μέτρο πάντα του εφικτού, η τουριστική ζήτηση που παρουσιάζεται κάθε φορά σε μια τουριστική αγορά, χρειάζεται η συνδυασμένη προσφορά τουριστικών προϊόντων εκ μέρους μεταφορικών εταιρειών, τουριστικών εγκαταστάσεων, επισιτιστικών μονάδων, κέντρων διασκέδασης, ξεναγών κλπ. Επίσης ανάλογα με τη μορφή του προσφερόμενου ή ξητούμενου τουρισμού¹⁷, θα πρέπει απαραίτητα να πληρούνται ορισμένες βασικές προϋποθέσεις, όπως π.χ. κατάλληλες κλιματολογικές συνθήκες, αραιό τοπίο, καθαρές ακρογιαλιές, αρχαιολογικοί-ιστορικοί χώροι κλπ., καθώς επίσης σύγχρονη τουριστική υποδομή και ανωδομή.

Όπως ήδη αναφέρθηκε, η τουριστική ζήτηση δεν μπορεί να ικανοποιηθεί από την προσφορά τουριστικών προϊόντων, εκ μέρους μεμονωμένων ατόμων ή επιχειρήσεων του τουριστικού κυκλώματος, αλλά μόνο από τη συνδυασμένη προσπάθεια των παραγόντων της τουριστικής προσφοράς προς αυτήν την κατεύθυνση. Όσο πιο απρόσκοπτη, συνειδητή και συνδυασμένη είναι η προσπάθειά τους αυτή, για την ικανοποίηση των αναγκών ή επιθυμιών της τουριστικής αγοράς, τόσο περισσότερο θα ικανοποιηθεί ποσοτικά και ποιοτικά η τουριστική ζήτηση, θα αυξηθεί η ανταγωνιστικότητα της τουριστικής προσφοράς, θα ωφεληθούν οι τουριστικοί προορισμοί, η τουριστική οικονομία και σε τελευταία ανάλυση η οικονομία ενός κράτους.

Συμπερασματικά μπορεί να ειπωθεί ότι η τουριστική προσφορά αποτελεί ένα ενιαίο σύστημα, μια ολοκληρωμένη ενότητα, μια συλλογική προσφορά. Αυτό απλά σημαίνει ότι δεν αρκούν μόνο οι φιλότιμες προσπάθειες μεμονωμένων ατόμων ή επιχειρήσεων που προσφέρουν τουριστικά προϊόντα, για να ικανοποιηθούν οι ποικίλες τουριστικές ανάγκες ή επιθυμίες των ανθρώπων που διαρκώς αυξάνουν. Απαιτείται, ακόμα, μια συνεχής συλλογική προσπάθεια, καθώς επίσης μια στενή συνεργασία μεταξύ των φορέων της τουριστικής πολιτικής σε τοπικό, περιφερειακό και εθνικό επίπεδο. Μόνο με αυτόν τον τρόπο θα επιτυχαίνεται αύξηση και βελτίωση της τουριστικής προσφοράς, αλλά ταυτόχρονα και της ανταγωνιστικότητάς της, ενώ πα-

ράλληλα θα αποφεύγεται η επανάληψη λαθών που έγιναν στο παρελθόν και που σε πολλές περιπτώσεις είχαν τεράστιο οικονομικό ή/και κοινωνικό κόστος.

Η σύγχρονη τουριστική πολιτική πρέπει, μεταξύ άλλων, να αποβλέπει και σε μια όσο το δυνατό μεγαλύτερη διεύρυνση της βάσης του τουριστικού προγραμματισμού. Με άλλα λόγια πρέπει να αποβλέπει σε μια προγραμματισμένη ανάπτυξη ή μεγέθυνση της τουριστικής οικονομίας, που δεν θα αποφασίζεται εντελώς αυθαίρετα από το κέντρο και θα επιβάλλεται στην περιφέρεια, αλλά που θα αποφασίζεται από την περιφέρεια και εφόσον αυτή κρίνεται σκόπιμη ή επιτακτική θα υποστηρίζεται, συντονίζεται και κατευθύνεται από το κέντρο. Αυτό πρακτικά σημαίνει αποκέντρωση του τουριστικού προγραμματισμού και πολλών υπηρεσιών των φορέων της τουριστικής πολιτικής, όπως επίσης οικονομικών πόρων και ακόμα ενδεχόμενες παραχωρήσεις δημόσιων εκτάσεων και άλλων ακινήτων, που μπορούν να αξιοποιηθούν τουριστικά, στην τοπική αυτοδιοίκηση. Ακόμα αυτό σημαίνει ότι οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης θα πρέπει να αρχίσουν να διαδραματίζουν έναν ολοένα και αποφασιστικότερο ρόλο τόσο στον προγραμματισμό της τουριστικής ανάπτυξης ή μεγέθυνσης όσο και στην υλοποίηση και τον έλεγχό της. Κάτι τέτοιο, όμως, προϋποθέτει ότι η τοπική αυτοδιοίκηση θα μπορέσει να σταθεί στο ύψος των περιστάσεων και να αναλάβει τις δικές της αυξημένες ευθύνες, καταρτίζοντας, όπου είναι δυνατό, ολοκληρωμένα προγράμματα τουριστικής ανάπτυξης ή μεγέθυνσης περιοχών της που συγκεντρώνουν τις απαραίτητες γι' αυτόν το σκοπό προϋποθέσεις, ανεξάρτητα από το αν οι εκτάσεις τους ανήκουν κατά κυριότητα σε αυτήν, δηλαδή στην τοπική αυτοδιοίκηση, ή σε τρίτους. Αυτό που προέχει είναι η εφαρμογή των προγραμμάτων τουριστικής ανάπτυξης ή μεγέθυνσης, που θα καταρτίζει με δική της ευθύνη η τοπική αυτοδιοίκηση, να εγγυάται την εξασφάλιση οικονομικών και κοινωνικών ωφελειών ή χρησιμοτήτων για τους κατοίκους των περιοχών αυτών, αλλά σε τελευταία ανάλυση και για την ίδια.

Εκτός, όμως, από την κατάρτιση και εφαρμογή προγραμμάτων τουριστικής ανάπτυξης ή μεγέθυνσης, η τοπική αυτοδιοίκηση θα πρέπει στις περιοχές εκείνες που με τη δική της, κυρίως, συμβολή, επιτυχαίνεται η τουριστική τους αξιοποίηση, να γίνεται και φορέας εκμετάλλευσής τους παντού όπου το επιβάλλουν οι περιστάσεις ή υπάρχει οικονομική σκοπιμότητα. Αυτό, βέβαια, προϋποθέτει τη σύσταση δημοτικών/κοινοτικών ή μικτών τουριστικών επιχειρήσεων, με τη συ-

νεργασία και συμμετοχή στις τελευταίες και άλλων φορέων, όπως π.χ. αγροτικών συνεταιρισμών, εργατικών οργανώσεων, εταιρειών λαϊκής βάσης ή ακόμα και ιδιωτών.

Κατόπιν όσων εκτέθηκαν μέχρι τώρα, είναι φυσικό να διερωτηθεί κανείς αν και κατά πόσο μια σύγχρονη τουριστική πολιτική, σαν αυτή που σκιαγραφήθηκε πιο πάνω, μπορεί να εφαρμοστεί, δηλαδή από θεωρία να γίνει πράξη. Η απάντηση στο ερώτημα αυτό κάθε άλλο παρά δύσκολη θα πρέπει να θεωρείται.

Σε ό,τι αφορά στον προγραμματισμό της τουριστικής ανάπτυξης ή μεγέθυνσης, αυτός θα πρέπει, όπως ήδη ειπώθηκε, να είναι όσο το δυνατό πιο διευρυμένος και να εκφράζεται, βασικά, με την αποκέντρωσή του μέχρι και σε επίπεδο τοπικής αυτοδιοίκησης, από τη μια πλευρά, και από την άλλη με την οργάνωση συμμετοχικών διαδικασιών στη λήψη αποφάσεων τουριστικής πολιτικής. Αυτό αναμφίβολα θα δημιουργήσει ορισμένα προβλήματα. Το σοβαρότερο, όμως, πρόβλημα θα προκύψει από την έλλειψη ειδικευμένου στον τουριστικό προγραμματισμό στελεχιακού και επιστημονικού δυναμικού σε όλους χωρίς εξαίρεση τους μικρούς οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης της περιφέρειας και τους περισσότερους μεσαίους. Βέβαια η δικαιολογημένη αυτή έλλειψη ειδικευμένου στελεχιακού και επιστημονικού προσωπικού που παρατηρείται στην περιφέρεια και που ανάλογα με το αναπτυξιακό της επίπεδο γίνεται άλλοτε λιγότερο και άλλοτε πάλι περισσότερο αισθητή, θα μπορούσε, έστω και μερικά, να αναπληρωθεί από το κέντρο που συνήθως δεν αντιμετωπίζει τέτοιο πρόβλημα. Συγκεκριμένα θα μπορούσε ειδικά γι' αυτόν το σκοπό να συσταθεί μια υπηρεσία στο Υπουργείο Τουρισμού ή αν δεν υπάρχει τέτοιο σε οποιαδήποτε άλλο υπουργείο, που θα αναλάμβανε υπεύθυνα την παροχή τεχνικής και επιστημονικής βοήθειας, αλλά και κάθε είδους πληροφόρησης προς τους δήμους και τις κοινότητες της περιφέρειας, που αντιμετωπίζουν λίγο - πολύ το πρόβλημα της έλλειψης ειδικευμένου στον τουριστικό προγραμματισμό στελεχιακού και επιστημονικού δυναμικού και που σύμφωνα με όλες τις ενδείξεις που υπάρχουν, οι πιθανότητες να το λύσουν διαφορετικά είναι αν όχι ανύπαρκτες τουλάχιστον περιορισμένες.

Ενώ ο διευρυμένος προγραμματισμός της τουριστικής ανάπτυξης ή μεγέθυνσης φαίνεται από πρώτη άποψη να είναι σχετικά εύκολη υπόθεση, δύσκολα θα μπορούσε να ισχυριστεί κανείς ότι κάπως έτσι θα είναι τα πράγματα, όταν, σε εφαρμογή μιας προσαρμοσμένης στις σύγχρονες αντιλήψεις τουριστικής πολιτικής, επιχειρηθεί η πραγμα-

τοποίησή του. Είναι γνωστό ότι η πολιτική βούληση από μόνη της δεν οδηγεί πουθενά, αν ταυτόχρονα δεν υπάρχουν ή δεν δημιουργηθούν ορισμένες βασικές προϋποθέσεις. Στο πλαίσιο αυτής της λογικής εντάσσεται κανονικά και η πολιτική βούληση για διευρυμένο τουριστικό προγραμματισμό, που, όπως ήδη ειπώθηκε, πρέπει βασικά να εκφράζεται με την αποκέντρωση του προγραμματισμού της τουριστικής ανάπτυξης ή μεγέθυνσης μέχρι και σε επίπεδο τοπικής αυτοδιοίκησης, καθώς επίσης με την οργάνωση συμμετοχικών διαδικασιών στη λήψη αποφάσεων τουριστικής πολιτικής.

Η αποκέντρωση του τουριστικού προγραμματισμού στο πλαίσιο της εφαρμογής μιας τουριστικής πολιτικής που να ανταποκρίνεται στις αυξημένες απαιτήσεις των καιρών, είναι στενά συνυφασμένη και με την αποκέντρωση ορισμένων υπηρεσιών των κυριότερων, τουλάχιστον, φορέων της τουριστικής πολιτικής. Σχετικά με αυτή θα πρέπει να ειπωθεί ότι βασικά δεν υπάρχει πρόβλημα, γιατί εξαρτάται αποκλειστικά και μόνο από τη βούληση των φορέων της τουριστικής πολιτικής, αλλά και από την εκτίμηση της σκοπιμότητας που εξυπηρετεί η λήψη μιας τέτοιας απόφασης εκ μέρους τους. Το μόνο πρόβλημα που ενδεχόμενα μπορεί να υπάρξει, είναι να καθυστερήσει λίγο - πολύ η αποκέντρωση των υπηρεσιών αυτών ανάλογα, πάντα, με τις γραφειοκρατικές διαδικασίες που απαιτούνται κατά περίπτωση γι' αυτό. Όπως είναι γνωστό, οι διαδικασίες αυτές μπορεί να είναι περισσότερο χρονοβόρες, όταν οι φορείς της τουριστικής πολιτικής, που επιθυμούν να αποκεντρώσουν υπηρεσίες τους, ανήκουν στον ευρύτερο δημόσιο τομέα και λιγότερο χρονοβόρες ή ακόμα και καθόλου, όταν αυτοί ανήκουν στον ιδιωτικό τομέα.

Το ίδιο, ακριβώς, μπορεί να πει κανείς ότι ισχύει, σε γενικές γραμμές, και για την αποκέντρωση οικονομικών πόρων ή/και συντελεστών τουριστικής παραγωγής, σε εφαρμογή, πάντα, μιας προσαρμοσμένης στις σύγχρονες αντιλήψεις τουριστικής πολιτικής.

1.4. Πολιτική εξουσία και σύγχρονη τουριστική πολιτική

Η ανάλυση της έννοιας και του περιεχομένου μιας προσαρμοσμένης στις απαιτήσεις των καιρών τουριστικής πολιτικής που προηγήθηκε, αφήνει ορισμένα κενά σε ό,τι αφορά στο ρόλο που θα διαδραματίζει

μελλοντικά η πολιτική εξουσία ενός κράτους, σαν ο κυριότερος φορέας τουριστικής πολιτικής που είναι, και συγκεκριμένα, όταν αρχίσει πια να εφαρμόζεται αυτή συστηματικά εκ μέρους της. Με άλλα λόγια θα πρέπει να διευχρινιστεί αν και κατά πόσο αυτή, δηλαδή η πολιτική εξουσία, θα αποξενωθεί εθελοντικά, βέβαια, από ορισμένες αρμοδιότητές της και ακόμα αν ο πρωταγωνιστικός της ρόλος στη χάραξη και εφαρμογή της τουριστικής πολιτικής θα υποβαθμιστεί, εκ των πραγμάτων, σε ρόλο κομπάρσου.

Σύμφωνα με όσο εκτέθηκαν πιο πάνω, οι κυριότεροι λόγοι που οδήγησαν τις πολιτικές εξουσίες πολλών κρατών να αναζητήσουν νέους και αποτελεσματικότερους τρόπους παρεμβασιμού στις τουριστικές τους οικονομίες, είναι κυρίως γιατί συνειδητοί ησαν ότι ο τουρισμός, σαν κλάδος οικονομικής δραστηριότητας, υπόκειται σε ορισμένους περιορισμούς. (Διάγραμμα 1.2.). Συγκεκριμένα:

(α) δεν μπορεί να αποδώσει στο μάξιμου, αν δεν συνυπάρχει και αναπτύσσεται ή μεγεθύνεται αρμονικά με τους άλλους κλάδους οικονομικής δραστηριότητας και κυρίως τους βασικούς,

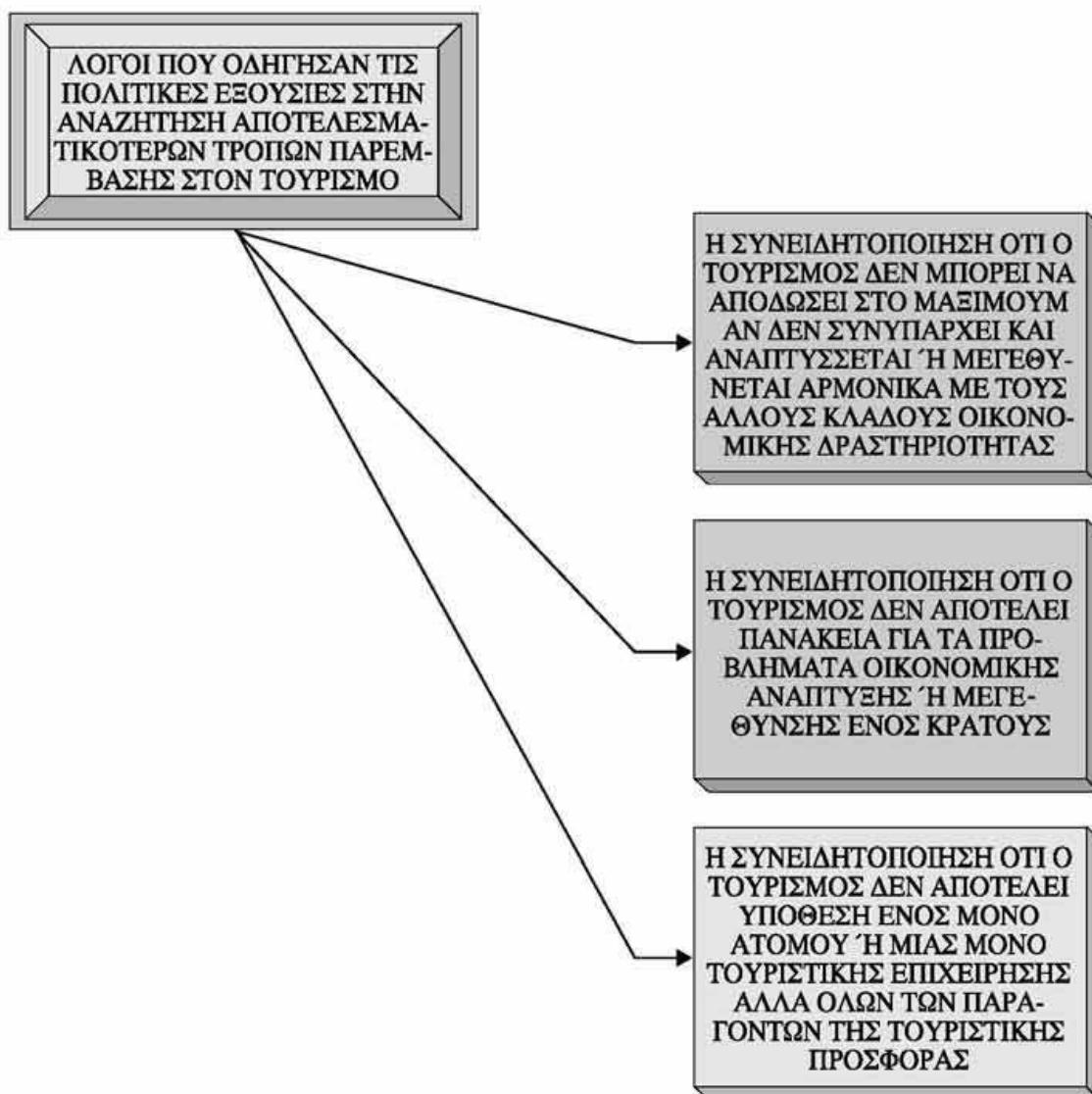
(β) δεν αποτελεί πανάκεια για τα προβλήματα οικονομικής ανάπτυξης ή μεγέθυνσης των οργανωμένων κοινωνικών συνόλων με κρατική υπόσταση, και

(γ) δεν αποτελεί υπόθεση ενός μόνο ατόμου ή μιας μόνο επιχείρησης που προσφέρει τουριστικά προϊόντα, αλλά όλων χωρίς εξαιρεση των παραγόντων της τουριστικής προσφοράς.

Στο πλαίσιο, λοιπόν, της νέας αυτής αντίληψης για τον τουρισμό, σαν κλάδου οικονομικής δραστηριότητας, και γενικότερα για το ρόλο που πρέπει να διαδραματίζει αυτός σήμερα στις οικονομίες τόσο των αναπτυγμένων όσο και των αναπτυσσόμενων κρατών, εντάσσεται η επιτακτική ανάγκη χάραξης και εφαρμογής μιας σύγχρονης τουριστικής πολιτικής, που οπωσδήποτε θα βασίζεται σε ορισμένες αρχές, ώστε να μην επαναληφθούν τα τραγικά λάθη του παρελθόντος. Λάθη που πολλές φορές είχαν υψηλό οικονομικό ή/και κοινωνικό κόστος, αλλά και που οδήγησαν σε μια στρεβλή ανάπτυξη της τουριστικής οικονομίας. Στο πλαίσιο αυτής της λογικής απορρίπτεται η παλιά βραχυχρόνια τουριστική πολιτική και υιοθετείται η νέα μεσοχρόνια και μακροχρόνια τουριστική πολιτική, που εγγυάται περισσότερο η πρώτη και λιγότερο η δεύτερη, μια ορθολογιστικότερη, δυναμικότερη και κυρίως αρμονικότερη ανάπτυξη ή μεγέθυνση της τουριστικής οικονομίας και οπωσδήποτε καλύτερα αποτελέσματα, που κατά κανόνα είναι συνυφασμένα με μεγαλύτερα ωφελήματα ή χρησιμότη-

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 1.2.

Αναζήτηση αποτελεσματικότερων τρόπων χρατικού παρεμβατισμού στις τουριστικές οικονομίες



τες για τους παράγοντες του τουριστικού κυκλώματος, για την ίδια την τουριστική οικονομία και γενικότερα για την οικονομία.

Απαραίτητη προϋπόθεση για τη χάραξη και εφαρμογή μιας σύγχρονης τουριστικής πολιτικής είναι η στρατηγική της να στηρίζεται στη θεωρία του συστήματος και στις αρχές της συνεργασίας, της συλλογικής απόφασης και του συντονισμού.

Σε ό,τι αφορά στη στήριξη της στρατηγικής μιας σύγχρονης τουριστικής πολιτικής στις αρχές της συνεργασίας και της συλλογικής απόφασης, θα πρέπει να υπενθυμιθεί ότι αυτή θα επηρεάζεται και θα υλοποιείται με το διευρυμένο τουριστικό προγραμματισμό ή ανοικτό,

όπως χαρακτηρίζεται και αλλιώς. Διευρυμένος τουριστικός προγραμματισμός, όμως, σημαίνει αποκέντρωση του τουριστικού προγραμματισμού μέχρι και σε επίπεδο τοπικής αυτοδιοίκησης, από τη μια πλευρά, και από την άλλη με την οργάνωση συμμετοχικών διαδικασιών στη λήψη αποφάσεων τουριστικής πολιτικής. Δικαιολογημένα, λοιπόν, μπορεί να εκφραστούν ανησυχίες ότι ο διευρυμένος προγραμματισμός της τουριστικής ανάπτυξης ή μεγέθυνσης αναπόφευκτα οδηγεί σε μια αποδυνάμωση και υποβάθμιση του ρόλου που διαδραματίζει η πολιτική εξουσία ενός κράτους, σαν οκυριότερος φορέας τουριστικής πολιτικής που είναι.

Δεν υπάρχει καμιά αμφιβολία ότι ο τρόπος με τον οποίο θα εκφράζεται και θα υλοποιείται ο διευρυμένος προγραμματισμός της τουριστικής ανάπτυξης ή μεγέθυνσης, εύκολα μπορεί να δημιουργήσει υπόνοιες ότι κάτι τέτοιο δεν είναι διόλου απίθανο να συμβεί. Όν, μάλιστα, ακούει κανείς ότι η σύγχρονη τουριστική πολιτική αποβλέπει σε μια προγραμματισμένη ανάπτυξη ή μεγέθυνση της τουριστικής οικονομίας, που δεν θα αποφασίζεται πια από το κέντρο αλλά την περιφέρεια, πού αλλού θα μπορούσε φυσιολογικά να πάει ο νους του εκτός μιας μεθοδευμένης αυτοαποδυνάμωσης και αυτούποβάθμισης του ρόλου της πολιτικής εξουσίας, σαν του κατ' εξοχή φορέα της τουριστικής πολιτικής. Δικαιολογούνται, όμως, αυτού του είδους υπόνοιες:

Όπως είναι γνωστό, για λόγους που αναφέρονται πιο πάνω, οι πολιτικές εξουσίες πολλών κρατών αναγκάστηκαν να αναζητήσουν νέους τρόπους αποτελεσματικής παρέμβασης στις τουριστικές τους οικονομίες και τούτο γιατί η τουριστική πολιτική, που εφάρμοζαν ή εξακολούθούν να εφαρμόζουν, θεωρείται ξεπερασμένη χρονικά και αδύναμη να δώσει λύσεις στα ποκίλα και πολυσύνθετα προβλήματα που αντιμετωπίζουν αυτές σήμερα, όπως ξεπερασμένη χρονικά θεωρείται και η αντίληψη που λίγο-πολύ επικρατεί, ακόμα, για τον τουρισμό και γενικότερα για το ρόλο που πρέπει να διαδραματίζει αυτός στις οικονομίες των διάφορων κρατών, ανεξάρτητα από το επίπεδο ανάπτυξης ή μεγέθυνσής τους.

Ο διευρυμένος προγραμματισμός της τουριστικής ανάπτυξης ή μεγέθυνσης με τον οποίο θα υλοποιείται, βασικά, η σύγχρονη τουριστική πολιτική, που, όπως ήδη ειπώθηκε, θα εκφράζεται με την αποκέντρωση του τουριστικού προγραμματισμού μέχρι και σε επίπεδο τοπικής αυτοδιοίκησης και τη δημιουργία μηχανισμών συμμετοχικών διαδικασιών στη λήψη αποφάσεων τουριστικής πολιτικής, πρέπει α-

παραίτητα να αποβλέπει στην ευαισθητοποίηση της περιφέρειας, με την ευρύτερη έννοια του όρου, στα προβλήματα τουριστικής ανάπτυξης ή μεγέθυνσης που την απασχολούν, καθώς επίσης στην ενεργοποίησή της για την αποτελεσματική αντιμετώπισή τους. Μια αντιμετώπιση, όμως, που δεν μπορεί να είναι αποκομμένη από την αντιμετώπιση των προβλημάτων των άλλων κλάδων οικονομικής δραστηριότητας. Γι' αυτό τα προγράμματα τουριστικής ανάπτυξης ή μεγέθυνσης, που αποτελούν προϊόντα του διευρυμένου τουριστικού προγραμματισμού, πρέπει απαραίτητα να εντάσσονται στα τοπικά, περιφερειακά ή εθνικά προγράμματα οικονομικής και κοινωνικής πολιτικής, η δε υλοποίησή τους να επιχειρείται αρμονικά μέσα από αυτά.

Για την επίτευξη πολλών στόχων των προγραμμάτων τουριστικής ανάπτυξης ή μεγέθυνσης, η πολιτική εξουσία ενός κράτους μπορεί να πάψει να είναι έστω ακόμα και απλός συντονιστής της όλης προσπάθειας και να περιοριστεί στο ρόλο του συνεργάτη των άλλων φορέων της τουριστικής πολιτικής ή ακόμα να γίνει και απλός εταίρος τους με ίσα με αυτούς δικαιώματα αλλά και υποχρεώσεις. Αντίθετα, για την επίτευξη ορισμένων βασικών στόχων των τουριστικών προγραμμάτων, η πολιτική εξουσία πρέπει να αναλαμβάνει κατ' αποκλειστικότητα την ευθύνη για το συντονισμό και την κατεύθυνση των ενεργειών όλων των φορέων της τουριστικής πολιτικής, ώστε να αποφεύγονται λαθεμένοι χειρισμοί και άσκοπες ενέργειες, που όχι μόνο δεν οδηγούν πουθενά, αλλά και που υποσκάπτουν με μαθηματική ακρίβεια, θα μπορούσε να πει κανείς, κάθε προσπάθεια για τουριστική ανάπτυξη ή μεγέθυνση.

Κατόπιν όσων εκτέθηκαν πιο πάνω, εύκολα καταλήγει κανείς στο συμπέρασμα ότι η σύγχρονη τουριστική πολιτική, που βασικά θα υλοποιείται με το διευρυμένο προγραμματισμό της τουριστικής ανάπτυξης ή μεγέθυνσης, κάθε άλλο παρά σε μια αποδυνάμωση και υποβάθμιση του ρόλου της πολιτικής εξουσίας ενός κράτους, σαν του κυριότερου φορέα της τουριστικής πολιτικής, να οδηγήσει μπορεί. Αντίθετα, με την εφαρμογή του διευρυμένου τουριστικού προγραμματισμού και ειδικότερα με τον τρόπο με τον οποίο θα εκφράζεται αυτός, θα επιτυχαίνεται μια ευαισθητοποίηση της περιφέρειας στα προβλήματα τουριστικής ανάπτυξης ή μεγέθυνσης που την απασχολούν, καθώς επίσης μια ενεργοποίησή της για την αποτελεσματική αντιμετώπισή τους μέσα από τουριστικά προγράμματα που θα καταρτίζονται ειδικά γι' αυτόν το σκοπό και θα υλοποιούνται όχι μεμονωμένα, αλλά μέσα από τοπικά, περιφερειακά ή εθνικά προ-