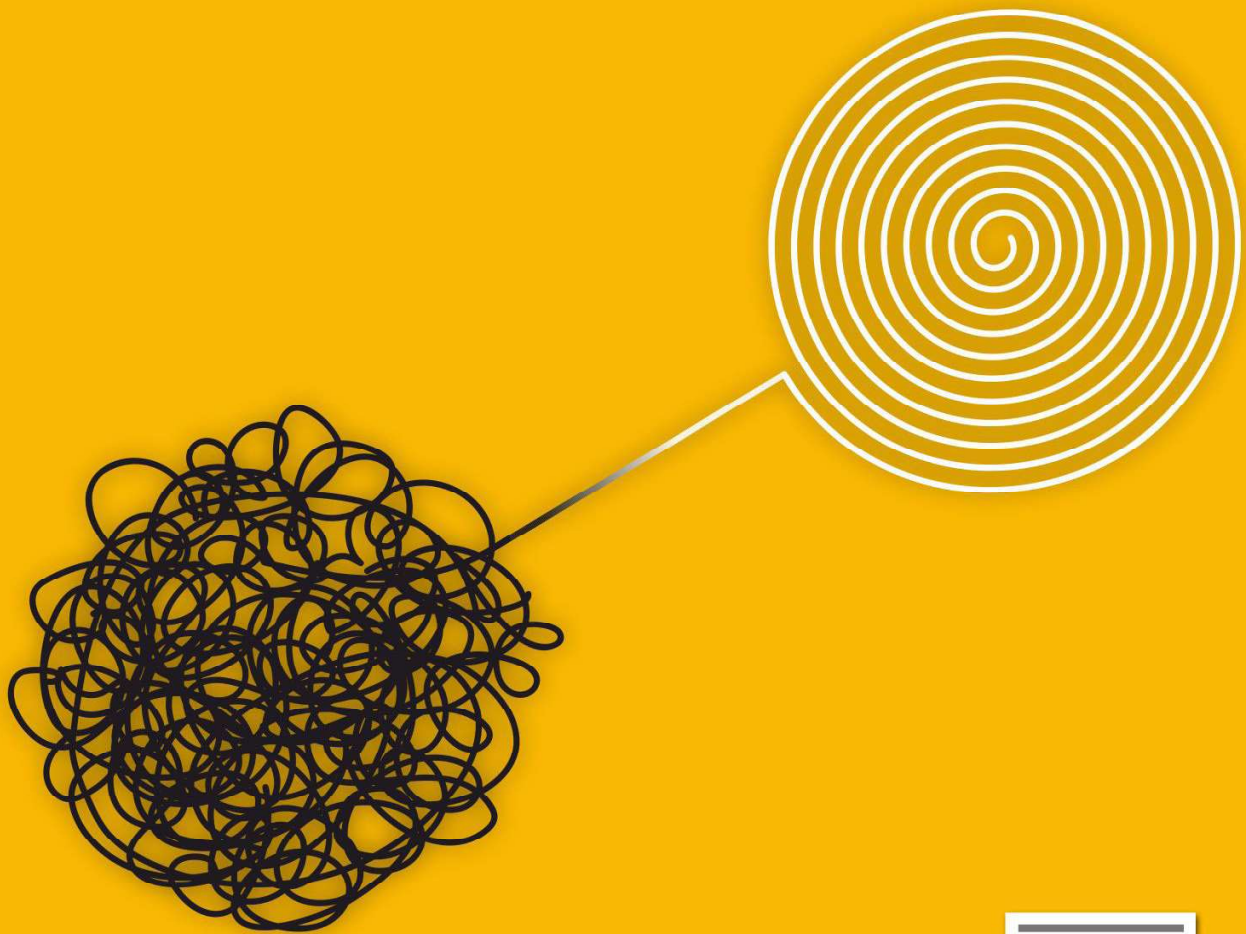


ΑΛΕΞΗΣ ΣΑΒΕΡΙΑΔΗΣ

ΤΟΥΡΙΣΤΙΚΗ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ:

Παγιωμένες αντιλήψεις, προκλήσεις, προοπτικές



ΤΟΥΡΙΣΤΙΚΗ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ:
Παγιωμένες αντιλήψεις, προκλήσεις, προοπτικές

Το παρόν έργο πνευματικής ιδιοκτησίας προστατεύεται κατά τις διατάξεις της κυπριακής νομοθεσίας και τις διεθνείς συμβάσεις περί πνευματικής ιδιοκτησίας. Απαγορεύεται απολύτως η άνευ γραπτής άδειας του εκδότη κατά οποιονδήποτε τρόπο ή μέσο (ηλεκτρονικό, μηχανικό ή άλλο) αντιγραφή, φωτοανατύπωση και εν γένει αναπαραγωγή, εκμίσθωση ή δανεισμός, μετάφραση, διασκευή, αναμετάδοση στο κοινό σε οποιαδήποτε μορφή και η εν γένει εκμετάλλευση του συνόλου ή μέρους του έργου.

Πανεπιστημιακές Εκδόσεις Κύπρου

Αλέξης Σαβεριάδης, Τουριστική διακυβέρνηση: παγιωμένες αντιλήψεις, προκλήσεις, προοπτικές

Διόρθωση: Χρυσούλα Γραμμένου

Επιμέλεια κειμένου: Μαρία Πιτζιολή

Σελιδοποίηση: Μιχάλης Καλογεράς (selidoroisi.gr)

Copyright© Πανεπιστημιακές Εκδόσεις Κύπρου & Αλέξης Σαβεριάδης για την ελληνική γλώσσα σε όλο τον κόσμο, Λευκωσία, Ιούνιος 2022

ISBN: 978-9925-553-46-4



Κτήριο Συμβουλίου-Συγκλήτου «Αναστάσιος Γ. Λεβέντης»
Πανεπιστήμιο Κύπρου
Λεωφ. Πανεπιστημίου 1, 2109 Αγλαντζιά, Λευκωσία
Τ.Θ. 20537, 1678 Λευκωσία, Κύπρος
Ηλ. Ταχ.: pek@ucy.ac.cy
Ιστοσελίδα: <https://www.ucy.ac.cy/pek>

Αλέξης Σαβεριάδης

ΤΟΥΡΙΣΤΙΚΗ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ:

Παγιωμένες αντιλήψεις, προκλήσεις, προοπτικές

ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΑΚΕΣ
ΕΚΔΟΣΕΙΣ ΚΥΠΡΟΥ



ΛΕΥΚΩΣΙΑ 2022

Η αμετροεπής διαχείριση του τουριστικού τομέα, συνεπικουρούμενη από απουσία μακροπρόθεσμου σχεδιασμού, ενίοτε και εξειδίκευσης επί του γνωστικού αντικειμένου της στρατηγικής οργάνωσης, ανάπτυξης και πολιτικής στον νευραλγικό τομέα της διακυβέρνησης ενός τουριστικού προορισμού, όπως είναι η Κύπρος, δύναται να οδηγήσει σε δυσάρεστες καταστάσεις. Σήμερα, περισσότερο παρά ποτέ, έχοντας τόσο την εμπειρία των αλλαγών που επέφερε η πανδημία όσο και τις επερχόμενες αρνητικές επιπτώσεις από τον πόλεμο στην Ουκρανία, καθίσταται επιτακτική η ανάγκη για αναδιάταξη, αλλαγή μοντέλου διακυβέρνησης του τουριστικού τομέα, ανασχεδιασμό της πορείας πλεύσης και αξιοποίηση εκείνων των διαθέσιμων πόρων που θα πετύχουν τα μέγιστα δυνατά αποτελέσματα στην ανάπτυξη και στον λειτουργικό εκσυγχρονισμό του τομέα.

ΠΡΟΛΟΓΟΣ

Σε προοδευτικούς προορισμούς, όπου η εθνική στρατηγική τουρισμού αποτελεί τον φάρο και την πυξίδα της αειφορικής ανάπτυξης, οι επιτελείς του τομέα έχουν να διαχειριστούν την παραγωγική εφαρμογή στρατηγικών μέσα από τον διαμοιρασμό εξουσιών, τις συνέργειες μεταξύ ιδιωτικού και δημόσιου τομέα και την αποκέντρωση στη λήψη αποφάσεων. Για τον σκοπό αυτό, χρειάζονται διορατικοί «ηγέτες», οι οποίοι αποδέχονται τη μετάβαση εξουσιών σε άλλα επίπεδα για την επιτάχυνση των διαδικασιών, την αποκέντρωση, την ανάπτυξη στη βάση περιφερειακών και τοπικών χαρακτηριστικών και δεδομένων, τη δημιουργία τοπικής ταυτότητας, καθώς και την ανάπτυξη υγιούς ανταγωνισμού, μεταξύ περιοχών της ίδιας χώρας. Χρειάζεται πλουραλισμός στη λήψη αποφάσεων, κάθε φορά που η εθνική αρχή τουρισμού αναλαμβάνει την υλοποίηση οριζόντιων και κάθετων δράσεων, τοπικής και περιφερειακής εμβέλειας, χωρίς καθυστερήσεις και παγιδεύσεις σε γραφειοκρατικές διαδικασίες. Μόνο τότε ο εθνικός οργανισμός ηγείται με πλήρη έννοια του όρου της προοδευτικής ανάπτυξης. Σε περιπτώσεις που οτιδήποτε το προοδευτικό κρίνεται ως απειλητικό και ανεπιθύμητο, που η επίγνωση της ανάγκης για προσαρμογή και μετάβαση σε νέες προοδευτικές συνθήκες δεν υφίσταται, προκύπτουν ιδιαίτερα επιζήμιες καταστάσεις για την ανάπτυξη οποιουδήποτε τομέα, και δη του τουριστικού, ο οποίος συγκαταλέγεται σε πολλές χώρες στους πλέον παραγωγικούς και προσοδοφόρους, για σκοπούς συνεισφοράς στην εθνική οικονομία.

Ο ισχυρισμός πως οι στρατηγικές σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο, δύσκολα μπορούν να υλοποιηθούν, αφού ο τουριστικός τομέας είναι μικρός και κατακερματισμένος, χωρίς εξειδίκευση και γνώση, αποτελούν εύκολη δικαιολογία για συνέχιση απαρ-

χαιωμένων μοντέλων διαχειριστικού συγκεντρωτισμού. Η ορθή στρατηγική διαχείριση και διακυβέρνηση επιβάλλει ένα μοντέλο ανταγωνιστικής τοπικής αυτοδιοίκησης του τομέα, που αξιοποιεί τα γεωγραφικά και πολιτιστικά χαρακτηριστικά της κάθε περιοχής, με σκοπό την καταλληλότερη, ανά περίπτωση, μορφή τουριστικής ανάπτυξης. Ο ρόλος της εθνικής αρχής, εκτός από τη χάραξη της εθνικής στρατηγικής ανάπτυξης του τουριστικού τομέα και την επιτελική εποπτεία της υλοποίησής της, είναι να αναπτύσσει και να παραχωρεί όλα εκείνα τα εργαλεία που θα υποστηρίζουν τις τοπικές αυτοδιοικήσεις και τα περιφερειακά γραφεία τουριστικής ανάπτυξης, ώστε να γίνουν αποτελεσματικά και ανταγωνιστικά.

Αναγνωρίζοντας την πολυπλοκότητα του τουριστικού συστήματος με τους πολλούς εταίρους, τους διαφορετικούς στόχους και συμφέροντα, απαιτείται η ανάληψη πρωτοβουλιών από τον αρμόδιο εθνικό φορέα για την εφαρμογή ενός μοντέλου αποκέντρωσης εξουσιών που αφορούν στην υλοποίηση των δράσεων, καθώς επίσης και στη μεταφορά σημαντικών αρμοδιοτήτων που σχετίζονται πρωτίστως με τη χάραξη και εκπόνηση στρατηγικών δράσεων σε περιφερειακό επίπεδο. Ο αποτελεσματικός συντονισμός και εποπτεία, οι ξεκάθαρες αρμοδιότητες, η εστιασμένη εκπαίδευση και επιμόρφωση, οι λειτουργικές δομές και φυσικά η προσεκτική και αξιοκρατική επιλογή των στελεχών της ομάδας, θα επιφέρουν θετικά αποτελέσματα στον τομέα σε όλα τα επίπεδα· τοπικό, περιφερειακό και εθνικό. Στόχος, η μετάβαση από ένα συγκεντρωτικό μοντέλο κυβέρνησης σε ένα μοντέλο διακυβέρνησης που θα διέπεται από ολοκληρωμένη στρατηγική προσέγγιση και οι εμπλεκόμενοι στον τουριστικό τομέα θα συμμετέχουν ενεργά και στα τρία διακριτά επίπεδα, με εστίαση στο περιφερειακό επίπεδο.

Παρά το γεγονός ότι οι θιασώτες της ολιστικής αποκέντρωσης εξουσιών, μέσα από μια νεοφιλελεύθερη προσέγγιση στη διοίκηση ενός προορισμού, υποστηρίζουν ότι η μόνη προοδευτική συνταγή ανάπτυξης του τουριστικού τομέα είναι να δοθεί η εξουσία στους επιχειρηματίες του, να «κυβερνήσουν» σε επίπεδο περιφέρειας, επιστημονικά αυτό δεν υποστηρίζεται από τη διεθνή

βιβλιογραφία. Αντ' αυτού, υποστηρίζεται και τεκμηριώνεται ένα μοντέλο αποκέντρωσης και μεταβίβασης συστημικών εξουσιών στην περιφέρεια, η οποία με τη σειρά της καθοδηγεί και εποπτεύει τις τοπικές αρχές στην υλοποίηση των δράσεων που έχουν σχεδιαστεί.

Το προφανές ερώτημα που προκύπτει για τους γνώστες και μη του τοπικού τουριστικού συγκείμενου είναι κατά πόσον οι περιφέρειες είναι «ώριμες» να διαχειριστούν ορθολογιστικά και προς όφελός τους τη δύναμη αυτή, εάν και εφόσον τους παραχωρηθεί. Το ερώτημα αυτό δεν μπορεί να απαντηθεί στο σύγγραμμα αυτό, αλλά σίγουρα θα πρέπει να προβληματίσει ο τρόπος, ο χρόνος, οι προϋποθέσεις, το καθεστώς και οι όροι με τους οποίους θα γίνει τυχόν μεταβίβαση αρμοδιοτήτων και εκχώρηση εξουσιών από την κεντρική κυβέρνηση στις περιφερειακές αρχές, για σκοπούς βελτιστοποίησης της πορείας ανάπτυξης και απόδοσης του τουριστικού τομέα.

Από τη θεωρία στο πεδίο της «μάχης»

Στη βιβλιογραφία, η «καλή» τουριστική διακυβέρνηση αναδεικνύεται μέσα από τις διαστάσεις της λογοδοσίας, της διαφάνειας, της παραγωγικότητας, της αποτελεσματικότητας, της ανάληψης ευθύνης, της νομιμότητας και της συμμετοχικότητας στη λήψη αποφάσεων. Επιπλέον, στη βιβλιογραφία, υιοθετούνται οι ιδέες της εξουσίας, της ευρείας γνώσης της λειτουργίας του τουριστικού τομέα και του συσχετισμού της με τους λοιπούς τομείς της οικονομίας, της εμπλοκής της κοινωνίας και του περιβάλλοντος, καθώς και της εξειδίκευσης επί του αντικείμενου της στρατηγικής ανάπτυξης. Στα δε παραδοσιακά μοντέλα τουριστικής διακυβέρνησης αναφέρονται οι ρόλοι και η συνεισφορά δημόσιου και ιδιωτικού τομέα με τον δημόσιο να εξουσιάζει, να ελέγχει και να ποδηγετεί την πορεία ανάπτυξης. Με την πάροδο του χρόνου, έγινε κατανοητό ότι η σύμπραξη δημόσιου και ιδιωτικού τομέα δεν αφορά μόνο στο αμοιβαίο βραχύβιο όφελος, αλλά συμβάλλει στην ανάπτυξη, με την ανάληψη πρωτοβουλιών από τον ιδιωτικό τομέα και υποστήριξη από τον δημόσιο. Έγινε επίσης κατανοητό

ότι ο διαμοιρασμός της εξουσίας σε θέματα διακυβέρνησης, ανάμεσα σε δημόσιο και ιδιωτικό τομέα, δύναται να ελαχιστοποιήσει τις αρνητικές συνέπειες του ιδιωτικού τομέα, ο οποίος, κατά γενική ομολογία, θέτει ως προτεραιότητα και κριτήριο επιτυχίας το επιχειρηματικό συμφέρον και τη μεγιστοποίηση του κέρδους.

Η ανάπτυξη κοινών στόχων και η σύζευξη δυνάμεων προς υλοποίησή τους μπορεί να επιτευχθεί μέσα από μια αναπτυξιακή και χωρίς προκαταλήψεις προσέγγιση συνύπαρξης, συνεργασίας, συναντίληψης και από κοινού διακυβέρνησης του τομέα, αναγνωρίζοντας τον ρόλο και την επίδραση των μη κυβερνητικών παραγόντων του χώρου, παραχωρώντας τους εκείνες τις εξουσίες που θα συμβάλουν στην πρόοδό τους. Τούτων λεχθέντων, γίνεται αντιληπτό ότι η δημιουργία μιας ασπίδας προστασίας, μιας ρητορικής υπέρ του ιδιωτικού τομέα, παραπέμπει σε νεοφιλελεύθερα μοντέλα διακυβέρνησης με ό,τι αυτό τυχόν συνεπάγεται. Σκοπός του συγγράμματος αυτού δεν είναι να προσδώσει ιδεολογική χροιά στις οποιεσδήποτε επιλογές, αλλά να παραθέσει και να αντιπαραβάλει με εμπειριστατωμένο τρόπο, εκατέρωθεν επιχειρήματα, με μοναδικό κριτή τον αναγνώστη.

Σε αυτό το πλαίσιο και λαμβάνοντας υπόψη την οπτική που έχει ήδη παρατεθεί, το παρόν σύγγραμμα φιλοδοξεί να αναπτύξει και να αναλύσει, μέσα από μια κριτική θεώρηση της υφιστάμενης κατάστασης, το βέλτιστο ηγετικό μοντέλο διακυβέρνησης μιας αμοιβαίας σχέσης δημόσιου και ιδιωτικού τομέα και της δυνατότητας μιας περιφέρειας να ηγηθεί του τουριστικού τομέα στο επίπεδό της, συνεισφέροντας στον ευρύτερο εθνικό στόχο της «καλής» διακυβέρνησης.

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

Εισαγωγή.....	17
Τουριστικός τομέας: Από την κυβέρνηση στη διακυβέρνηση ..	18
Ο ρόλος της κυβέρνησης στη διακυβέρνηση του τουρισμού ..	20
Νεοφιλελεύθερες τάσεις στην τουριστική διακυβέρνηση	23

Κεφάλαιο 1

Τουριστική Διακυβέρνηση: Τυπολογία, Ταυτότητα και Ορισμοί

1.1 Τυπολογία	25
1.2 Ταυτότητα	27
1.3 Άξονες και παράμετροι τουριστικής διακυβέρνησης .	29
1.4 Ορισμοί.....	30
1.4.1 Κυβέρνηση.....	30
1.4.2 Διακυβέρνηση	31
1.4.3 Πολιτική και άτομα που εκλέγονται για να την υπηρετούν	31
1.4.4 Τουριστική πολιτική.....	32
1.4.5 Τουριστική οργάνωση και ανάπτυξη.....	32
1.4.6 Στρατηγικός σχεδιασμός	33
1.4.7 Δομή τουριστικού συστήματος	35

Κεφάλαιο 2

Τουριστική διακυβέρνηση σε εθνικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο

2.1 Συστατικά διακυβέρνησης.....	37
2.2 Η κεντρική κυβέρνηση και ο ρόλος αυτής στη διακυβέρνηση του τουριστικού τομέα.....	39
2.3 Προσφορά και ζήτηση: Από την ποσότητα στην ποιότητα	44
2.4 Ολιστική προσέγγιση στη χάραξη τουριστικής πολιτικής	47
2.5 Δίκτυα συνεργασίας.....	50
2.5.1 Βασικές αρχές	51

2.5.2	Παράγοντες επιτυχίας	51
2.6	Κυβερνητικός συγκεντρωτισμός ή περιφερειακή και τοπική αποκέντρωση;	52
2.7	Συντονισμός και διάδραση ανάμεσα στους εμπλεκόμενους στην πρώτη γραμμή	59
2.8	Συμπέρασμα	61
2.9	Παραπομπή σε διεθνή βιβλιογραφικές αναφορές – μελέτες περίπτωσης	64

Κεφάλαιο 3

Εξουσία, ηγεσία και διακυβέρνηση στον τουρισμό

3.1	Εισαγωγή	67
3.2	Εξουσία και συσχετισμός δυνάμεων/δυναμικών	67
3.3	Διακυβέρνηση	75
3.4	Δομές διακυβέρνησης	75
3.5	Επικοινωνία μεταξύ των προτεινόμενων δομών	87
3.6	Διαστάσεις και επιδράσεις της ηγεσίας επί της τουριστικής διακυβέρνησης	90
3.7	Ιδιότητες, ποιοτικά γνωρίσματα, ηθικές αρχές και αξίες των ατόμων που θα ηγηθούν του τουριστικού τομέα σε εθνικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο	93
3.8	Η δύναμη της εξουσίας και η εμπλοκή πολιτικών στη χάραξη πολιτικής για την ανάπτυξη του προορισμού	97
3.9	Οικοδόμηση κοινοτικής εμπλοκής στη διακυβέρνηση του τουρισμού	100
3.10	Περίπλοκες δυναμικές και επιρροές	101
3.11	Συμπεράσματα	104
3.12	Βιβλιογραφικές αναφορές	105

Κεφάλαιο 4

Εμπειρική μελέτη περίπτωσης

Κύπρος: Εξήντα (60) χρόνια τουριστικής πολιτικής, στρατηγικού σχεδιασμού και οργάνωσης προς την ανάπτυξη του τουριστικού της τομέα

4.1	Πρόλογος	107
-----	--------------------	-----

4.2	Σύντομη εισαγωγή	109
4.3	Νήσος Κύπρος: μια σύντομη ανασκόπηση.....	111
4.4	Μεθοδολογία.....	112
4.5	Στρατηγική οργάνωση και χάραξη πολιτικής για την ανάπτυξη του τουριστικού τομέα: Ανασκόπηση έξι δεκαετιών	114
4.5.1	Τα πρώτα βήματα (1960-1973).....	114
4.5.2	Τα «σκληρά» χρόνια (1974-1989)	119
4.5.3	Η χρυσή εποχή (1990-2000).....	122
4.5.4	Ευφορία (2000-2010).....	125
4.5.5	Ωριμότητα (2011-2015).....	128
4.5.6	Επιχειρησιακό σχέδιο 2016-2018 (Υπό τον έλεγχο μνημονίου συναντίληψης).....	131
4.6	Η νέα εποχή (2019) και η πορεία προς το μέλλον (2020-2030)	133
4.7	Επιπτώσεις	138
4.8	Επίλογος και εισηγήσεις	140
4.9	Η ανάγκη αναχαίτισης της λαθεμένης πορείας.....	147
4.10	Βιβλιογραφικές αναφορές.....	161
	Καταληκτικά σχόλια του συγγραφέα.....	165

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η χάραξη τουριστικής πολιτικής και η διακυβέρνηση του νευραλγικού για την οικονομία τομέα του τουρισμού αποτελεί αναμφισβότως τεράστια πρόκληση, η οποία αφορά σε όλους τους εμπλεκόμενους στο πεδίο του τουρισμού, με βαρύτητα σε αυτούς που καθηκόντως έχουν την ευθύνη της χάραξης της πορείας ανάπτυξης του τομέα σε εθνικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο και, συνεπώς, κρίνονται από τις πράξεις και τις παραλείψεις τους.

Σκοπός του συγγράμματος αυτού είναι η ανάπτυξη του ρόλου της κυβέρνησης στο τουριστικό γίνεσθαι και η διαμόρφωση ενός συγχρόνου μοντέλου διακυβέρνησης του τουριστικού τομέα σε τοπικό, περιφερειακό και εθνικό επίπεδο.

Ο συσχετισμός δυνάμεων, τα δίκτυα συνεργασίας μεταξύ ιδιωτικού και δημόσιου τομέα, ο ρόλος της ηγεσίας, η επιβεβλημένη πορεία προς την αποκέντρωση, οι πολύπλοκες δυναμικές, οι πολιτικές, κοινωνικές, οικονομικές επιρροές, καθώς και η οριζόντια και κάθετη ολοκλήρωση ενός βέλτιστου μοντέλου διακυβέρνησης, εντός της σφαίρας του τουριστικού συστήματος, είναι τα κύρια θέματα τα οποία αναπτύσσονται στο σύγγραμμα αυτό.

Ο συγγραφέας επιχειρεί, μέσα από εμπειριστατωμένες και επιστημονικά τεκμηριωμένες εισηγήσεις και παραδείγματα να παρουσιάσει μια πορεία ανάπτυξης, καθώς και τις πραγματικές ανάγκες του τουριστικού τομέα, ως αυτές πηγάζουν από σύγχρονες τάσεις στην τουριστική ανάπτυξη, στη χάραξη πολιτικής και στην αποτελεσματικότερη δυνατή διακυβέρνηση του τομέα.

Επιπλέον, στο σύγγραμμα περιλαμβάνεται μια μελέτη περίπτωσης, η οποία κάνει ανασκόπηση των εξήντα (60) χρόνων τουριστικής πορείας της Κύπρου (με επικέντρωση στα διάφορα στρατηγικά σχέδια που εκπονήθηκαν από ιδρύσεως της Δημο-

κρατίας μέχρι σήμερα) και στόχο έχει να αναδείξει, μέσα από ένα πραγματικό παράδειγμα, ότι οι καιροί έχουν αλλάξει και τα μοντέλα διαχείρισης του τομέα επιβάλλεται να μετεξελιχθούν από ένα αναχρονιστικό συγκεντρωτικό σύστημα μιας παρωχημένης εποχής, σε ένα διορατικό, σύγχρονο, ευέλικτο, αποκεντρωμένο, αλλά συνάμα ορθά δομημένο σύστημα, με επίκεντρο την περιφέρεια.

Τουριστικός τομέας: Από την κυβέρνηση στη διακυβέρνηση

Η συμμετοχή στον τουριστικό τομέα πολλών ατόμων, με αρκετούς εξ αυτών να μην είναι σε θέση να αντιληφθούν τους συσχετισμούς και τις αλληλεπιδράσεις εντός του τομέα, περιπλέκει περισσότερο τόσο τον σχεδιασμό όσο και τη διαχείριση του τομέα.

Ο τουρισμός αποτελεί έναν σχετικά ελεύθερο τομέα οικονομικής δραστηριότητας, με ιδιαίτερο χαρακτηριστικό του τον κατακερματισμό των παρεχόμενων προς τους τουρίστες υπηρεσιών σε ανομοιογενείς ψηφίδες που άτακτα συνθέτουν το ψηφιδωτό του. Μπορεί στα μάτια της ευρύτερης κοινωνίας, οι μεγάλες τουριστικές επιχειρήσεις να ξεχωρίζουν με το εύηχο στίγμα τους, αλλά είναι οι μικρές και μικρομεσαίες επιχειρήσεις του χώρου που αποτελούν τα πραγματικά θεμέλια, που υποστηρίζουν την τουριστική δραστηριότητα, χωρίς βέβαια να παραγνωρίζονται οι φυσικές ομορφιές ενός προορισμού που αποτελούν έναν από τους θεμελιώδεις πόλους έλξης. Γιατί ελλείψει μοναδικού και ελκυστικού φυσικού περιβάλλοντος, ικανού να προσελκύσει και να μαγέψει τους επισκέπτες, καμιά ανθρωπογενής ανάπτυξη από μόνη της δεν μπορεί να επιφέρει τα επιθυμητά αποτελέσματα.

Με αυτά τα δεδομένα, οι κυβερνήσεις προσπαθούν, ανεπιτυχώς, στις πλείστες των περιπτώσεων, να ελέγξουν τον τουριστικό τομέα εφαρμόζοντας οριζόντιες πολιτικές που όχι μόνο δεν εξυπηρετούν τις περισσότερες από τις μικρομεσαίες επιχειρήσεις, αλλά δημιουργούν και προσκόμματα στην περαιτέρω ανάπτυξη και λειτουργία τους. Οι οποιεσδήποτε πολιτικές θα πρέπει να σχεδιάζονται στη βάση ευρύτερου εθνικού πλαισίου πολιτικής του τουριστικού τομέα, με κάθετους άξονες ανάπτυξης που

να λαμβάνουν υπόψη τις ιδιαιτερότητες και τη διαφορά επιπέδου των παρόχων υπηρεσιών, το ευρύτερο εξωτερικό και ανταγωνιστικό περιβάλλον, καθώς επίσης και το εσωτερικό περιβάλλον, τη φέρουσα ικανότητα του προορισμού, τις διάφορες επιπτώσεις (οικονομικές, κοινωνικές, πολιτιστικές), το φυσικό περιβάλλον, την αειφορία, καθώς και τις επιδράσεις (άμεσες, έμμεσες, μεσοπρόθεσμες, μακροπρόθεσμες) της καθόδου του τουρισμού επί της κοινωνίας υποδοχής.

Σε πολλούς προορισμούς, οι κυβερνήσεις προσπαθούν να ρυθμίσουν τον τομέα με νομοθεσίες, κανόνες και κανονισμούς που διέπουν τη λειτουργία των επιμέρους δραστηριοτήτων εντός του τομέα. Η εμπλοκή αυτή είναι απόλυτα δικαιολογημένη, γιατί αφενός η οποιαδήποτε δραστηριότητα πρέπει να διέπεται από ένα κοινό πλαίσιο λειτουργίας και αφετέρου το κράτος είθισται να ασκεί τον ρόλο του ρυθμιστή άλλων οικονομικών κλάδων, καθώς επίσης και της απασχόλησης, εφόσον ρυθμίζει τον τρόπο και τις παραμέτρους λειτουργίας της. Επιπλέον, σημειώνεται η υποχρέωση του κράτους για διασφάλιση της ισονομίας, της ίσης μεταχείρισης των πολιτών και της ενθάρρυνσης της αειφορίας στην ανάπτυξη.

Ωστόσο, η διασφάλιση της εύρυθμης λειτουργίας του τομέα δεν μπορεί να ρυθμιστεί μόνο νομοθετικά. Συνεπώς, χρειάζεται η διασφάλιση της συνεργασίας και ο συντονισμός όλων των εμπλεκόμενων στον τομέα. Σε αντίθεση με άλλους οικονομικούς τομείς, όπου η διαχείριση μπορεί να είναι πιο δομημένη μέσα σε αυστηρά πλαίσια, η ανοικτή δομή του τουριστικού τομέα επιβάλλει την ανάπτυξη ενός συστήματος διακυβέρνησης που θα επιτρέπει την ευέλικτη προσαρμογή στις συνθήκες της αγοράς και συνάμα να είναι αποδεκτή σε ένα ευρύ φάσμα ατόμων που δραστηριοποιούνται στον τομέα.

Ενώ οι όροι «κυβέρνηση» και «διακυβέρνηση» φαίνονται παραπλήσιοι και εύκολα κανείς μπορεί να εκλάβει τον δεύτερο ως προέκταση του πρώτου, επί του πρακτέου και ως φιλοσοφία, απέχουν πολύ ο ένας από τον άλλο. Ο ορός «διακυβέρνηση» περιλαμβάνει ό,τι αφορά στους στόχους, στους άξονες πολιτικής, στις δράσεις κ.ο.κ. ενώ ο όρος «κυβέρνηση» δηλώνει το αυστηρό

νομοθετικό περίβλημα που διέπει και εποπτεύει την εφαρμογή του συστήματος. Συνεπώς, ίσως η μόνη κοινή παράμετρος να είναι το αποτέλεσμα και η επίδραση που τα αποτελέσματα της διακυβέρνησης έχουν στην κυβέρνηση.

Ως απόρροια των πιο πάνω, και πάντοτε έχοντας ως γνώμονα τον ιδεατό στόχο, η δυνατότητα διακυβέρνησης πηγάζει από την τυπική και επί του πρακτέου δυνατότητα του δημοσίου και των ιδιωτών εμπλεκομένων στον τομέα, να διαμορφώσουν την κοινωνική και οικονομική πολιτική μέσα από την οποία θα διασφαλίζεται η ομαλή και σύννομη λειτουργία, καθώς και η ορθολογιστική ανάπτυξη του τομέα.

Ο ρόλος της κυβέρνησης στη διακυβέρνηση του τουρισμού

Ο όρος «διακυβέρνηση» είναι σαφέστατα διευρυμένος, σε σχέση με τον όρο «κυβέρνηση», αφού ως τέτοιος περιλαμβάνει τις κρατικές υπηρεσίες, αρχές και θεσμούς, αλλά παράλληλα εμπεικλείει, σε ανεπίσημη μορφή, μη κυβερνητικούς μηχανισμούς και συγκροτημένες ομάδες εμπλεκομένων από τον ιδιωτικό τομέα με εν δυνάμει συμφέροντα στην ανάπτυξη και ορθολογιστική διαχείριση και ευημερία του.

Συνεπώς, και κατ' επέκταση προς τον ρόλο της κυβέρνησης, η τουριστική διακυβέρνηση είναι η διαδικασία παραγωγής και διαχείρισης του τουριστικού συστήματος, μέσα από την ενεργό εμπλοκή και κινητοποίηση των επηρεαζομένων, με γνώμονα και αποστολή την ανάπτυξη και την ευημερία, πάντοτε μέσα από τα θεσμικά, νομοθετικά και κανονιστικά πλαίσια που διέπουν τη λειτουργία του κλάδου.

Προς επίτευξη αρμονικής σύζευξης των παραμέτρων που διέπουν το πιο πάνω λειτουργικό πλαίσιο, κρίνεται σημαντικό όπως καταβληθεί προσπάθεια οριοθέτησης των αξόνων λειτουργίας και εξουσίας όλων των εμπλεκομένων στη διακυβέρνηση του τουριστικού συστήματος. Αυτό γίνεται, πρωτίστως, για να αναδειχτούν εκείνοι οι δείκτες και εργαλεία, τα οποία θα επιτύχουν τους στόχους πολιτικής. Για τον σκοπό αυτό, τυπολογίες που διέπουν και συνθέτουν τις σχέσεις μεταξύ των εμπλεκομένων και

του συστήματος, τα δίκτυα και οι κοινωνίες συνεργασίας, η σύμπραξη δημόσιου και ιδιωτικού τομέα, η διαχείριση θεμάτων αποκλειστικά από τον ιδιωτικό τομέα, η ανάθεση, καθώς επίσης και ο διαμοιρασμός ρόλων και αρμοδιοτήτων ανάμεσα στους εμπλεκόμενους, θα πρέπει εκ προοιμίου να ρυθμιστούν όσο πιο αποτελεσματικά είναι αυτό εφικτό.

Στο διά ταύτα, υπάρχουν δύο σχολές σκέψης ως προς την εφαρμογή της διακυβέρνησης στον τομέα. Η κανονιστική προοπτική, ως αυτή αναφέρεται κατά κόρον, στην κλασική βιβλιογραφία, αναμένει την ανάθεση ρόλων και υποχρεώσεων, καθώς και τον διαχωρισμό τους, ανάμεσα σε δημόσιους και ιδιωτικούς φορείς. Σύμφωνα με αυτή τη σχολή σκέψης, προκρίνεται η διακυβέρνηση με προσέγγιση από «πάνω προς τα κάτω», κατά την οποία, το κράτος έχει την αποκλειστική ευθύνη για τον έλεγχο, τον σχεδιασμό, την προβολή, τις υποδομές, με γνώμονα πάντοτε την επιτυχή ανάπτυξη του προορισμού. Η δεύτερη σχολή σκέψης προκρίνει την προσέγγιση από «κάτω προς τα πάνω», κατά την οποία οι επηρεαζόμενοι και οι τοπικές κοινωνίες συμμετέχουν στη διαδικασία χάραξης πολιτικής και συμμετέχουν στον σχεδιασμό για την ανάπτυξη του προορισμού.

Σίγουρα, σε δημοκρατικά πολιτεύματα και δη του δυτικού κόσμου, η δεύτερη προσέγγιση είναι σήμερα μονόδρομος. Επαφίεται όμως στη διορατικότητα του δημόσιου τομέα ο βαθμός και το εύρος συμμετοχής και εμπλοκής του ιδιωτικού τομέα, σε μια προσπάθεια σύμπραξης και ανάπτυξης τέτοιων συνεργειών που απώτερο στόχο έχουν την εξυπηρέτηση πρωτίστως του προορισμού, μέσα από την επιτυχία του οποίου θα επωφεληθούν αμφότεροι. Εξυπακούεται ότι η πιο πάνω σχέση δομείται και λειτουργεί μέσα από ένα νομικό, θεσμικό, κανονιστικό πλαίσιο, το οποίο πρέπει να επικαιροποιείται ανά τακτά χρονικά διαστήματα, για να συμβαδίζει με τα συνεχώς μεταβαλλόμενα δεδομένα του τουριστικού τομέα και να καθορίζει με σαφή τρόπο τις παραμέτρους ευθύνης και εμπλοκής, καθώς και την επάρκεια των εμπλεκόμενων είτε αυτοί είναι φορείς του δημοσίου είτε εταιρίες διαχείρισης προορισμού, είτε φορείς που εκπροσωπούν συμφέροντα επαγγελματικών ομάδων.

Επομένως, η τουριστική διακυβέρνηση αποτελεί ένα περίπλοκο και πολυδιάστατο ζήτημα, για το οποίο δημιουργείται αλληλεξάρτηση μεταξύ κράτους και λοιπών εμπλεκομένων, με ορίζοντα την καλύτερη διαχείριση και ευημερία του τομέα.

Απαραίτητες προϋποθέσεις επιτυχίας του μηχανισμού διακυβέρνησης αποτελούν η ενδυνάμωση των κυβερνητικών μηχανισμών χάραξης πολιτικής και η αλλαγή νοοτροπίας, κουλτούρας και μεθοδολογίας σε κρατικό επίπεδο. Ορθολογικά αναμένει κανείς τη μετεξέλιξη των δημόσιων φορέων σε αιχμικούς φορείς χάραξης πολιτικής.

Συνοψίζοντας τα πιο πάνω, το κλειδί για την επιτυχία της διακυβέρνησης του τουριστικού τομέα περιστρέφονται γύρω από τις είκοσι πιο κάτω παραμέτρους:

- Δυνατότητα συγκερασμού και συντονισμού των διαφορετικών οπτικών ανάμεσα στους εμπλεκομένους στη χάραξη πολιτικής, στην προώθηση του σχεδιασμού και στην υλοποίηση των δράσεων και των προγραμμάτων που εν τέλει εκπροσωπούν και εξυπηρετούν το ευρύτερο δημόσιο συμφέρον.
- Καθορισμός ρόλων και επιπέδου κυβερνητικής εμπλοκής, καθώς και προσδιορισμός του ρόλου και του βαθμού εμπλοκής των διαφόρων φορέων και οργανισμών που σχετίζονται με την τουριστική πολιτική.
- Δημιουργία αναλυτικού εγγράφου τουριστικής στρατηγικής, με συγκεκριμένους άξονες και δράσεις και σαφή αναφορά στον συντονισμό του κάθε άξονα και της κάθε δράσης, των ατόμων/των φορέων που εμπλέκονται και τον βαθμό εμπλοκής τους. Η ύπαρξη χρονοδιαγράμματος υλοποίησης των δράσεων, ως μηχανισμού ελέγχου και συντονισμού των εμπλεκομένων τόσο του δημόσιου όσο και του ιδιωτικού τομέα.
- Κανάλια επικοινωνίας ανάμεσα σε όλους τους εμπλεκομένους
- Διακριτοί ρόλοι σε εθνικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο με συγκεκριμένους τομείς και παραμέτρους ευθύνης
- Διαφάνεια στη λήψη αποφάσεων και τεκμηρίωση των επιλογών
- Βαθμός εκπροσώπησης ομάδων με συγκεκριμένα συμφέροντα

- Διαχείριση κρίσεων
- Όρια εξουσίας και εμπλοκής
- Λογοδοσία και ανάληψη ευθύνης
- Ηγεσία, το ποιόν αυτής και διαπλεκόμενα συμφέροντα,
- Επιστημονική γνώση και εξειδίκευση, εμπειρία, διορατικότητα
- Συλλογή και επεξεργασία σε μόνιμη βάση, στοιχείων και δεδομένων (ποσοτικών και ποιοτικών) πρέπει να καθορίζουν τη λήψη οποιασδήποτε απόφασης σε επίπεδο πολιτικής, ώστε αυτή να είναι τεκμηριωμένη επιστημονικά και, ως εκ τούτου, ορθολογιστική.
- Μηχανισμοί παρακολούθησης, σε οριζόντιο, κάθετο και επιτελικό επίπεδο
- Δυνατότητα ανάλυσης τόσο των συνθηκών που επικρατούν όσο και των εξωγενών παραγόντων που επηρεάζουν είτε άμεσα είτε έμμεσα τον τουριστικό τομέα, εντός και εκτός της χώρας.
- Συνεχής ανάλυση των παραμέτρων και των μεταβλητών που επηρεάζουν τον κλάδο.
- Δυνατότητα ένταξης των αναπτυξιακών σχεδίων στο πλαίσιο της φέρουσας ικανότητας του προορισμού, της αειφορίας, της προστασίας του φυσικού περιβάλλοντος και στις κοινωνικές και πολιτισμικές «αντοχές» του γηγενούς πληθυσμού
- Αξιολόγηση των αποτελεσμάτων και λήψη διορθωτικών μέτρων ανά περίπτωση

Νεοφιλελεύθερες τάσεις στην τουριστική διακυβέρνηση

Τα τελευταία χρόνια, σε αρκετές χώρες, οι οργανωμένοι επιχειρηματίες του τουρισμού ασκούν σημαντική επιρροή στο πολιτειακό σύστημα. Το γεγονός αυτό έχει ως αποτέλεσμα να αναδύεται μια τάση προς ένα νεοφιλελεύθερο μοντέλο διακυβέρνησης του τομέα, διά του οποίου διαμηνύεται, εμμέσως πλην σαφώς, ότι οι περιφερειακοί φορείς τουρισμού, οι οποίοι συστήνονται και προκρίνονται από επιχειρηματίες του χώρου, είναι σε θέση να χειριστούν αποτελεσματικότερα τη χάραξη της πορείας του τομέα και να εφαρμόσουν μοντέλα στρατηγικής που υπερτερούν σε σχέση με

τα πολύπλοκα εθνικά καθεστώτα. Στο δε επίπεδο διαχείρισης του προορισμού, οι ομάδες αυτές ισχυρίζονται πως, εάν στο διαχειριστικό σχήμα δεν εμπλέκονται κρατικοί φορείς, έχουν την ευελιξία να επιτύχουν τους στόχους τους σε μεγαλύτερο βαθμό. Βασικό τους επιχείρημα είναι το παράδειγμα της επιτυχούς ανάπτυξης και διαχείρισης των δικών τους μεμονωμένων επιχειρήσεων.

Αν και το επιχείρημα αυτό φαίνεται λογικό, στην πραγματικότητα είναι λογικοφανές, διότι οι φορείς αυτοί αδυνατούν να αντιληφθούν το βάθος και το εύρος ενός ολιστικού αναπτυξιακού σχεδιασμού. Ένας τέτοιος σχεδιασμός λαμβάνει υπόψη διαφορετικές παραμέτρους και οπτικές, που δεν περιορίζονται στην οικονομική διαχείριση και συνεπώς δεν μπορούν να συμπτυχθούν σε ένα συνονθύλευμα κατακερματισμένων στρατηγικών τοπικής απόχρωσης, χωρίς μεταξύ τους συσχετισμό και συνοχή και χωρίς σε αυτές να προσδίδεται εθνική ταυτότητα. Όσο πιο μικρό σε μέγεθος και πληθυσμό είναι ένα κράτος, τόσο πιο επικίνδυνο είναι να αφηθεί η άμεση ή/και η έμμεση χάραξη της πορείας και η διαχείριση του τομέα του τουρισμού, αποκλειστικά και μόνον, στους περιφερειακούς φορείς τουρισμού. Σε αυτή την περίπτωση, εκτός από ενδεχόμενη υπέρβαση εξουσίας στη διαχείριση μεμονωμένων ζητημάτων και τα διαπλεκόμενα συμφέροντα, αμφιλεγόμενη είναι και η επάρκεια για διαχείριση πολυδιάστατων, πολυ-επίπεδων και περίπλοκων θεμάτων με άμεσο ή έμμεσο αντίκτυπο σε όλους τους πολίτες μιας χώρας. Επιπλέον, τίθενται σοβαρά ερωτήματα που αφορούν στη νομιμότητα, τη λογοδοσία και τη διαφάνεια, παράμετροι που διασφαλίζονται, τουλάχιστον θεωρητικά, από την εμπλοκή και τον ηγετικό ρόλο του δημόσιου τομέα και των θεσμικών και συντεταγμένων οργάνων ελέγχου και λογοδοσίας της πολιτείας.