

Μ Ε Τ Α Π Τ Υ Χ Ι Α Κ Ε Σ Ε Ρ Γ Α Σ Ι Ε Σ

Η Ανισοκατανομή των Παρεχόμενων Υπηρεσιών της Πρωτοβάθμιας Εκπαίδευσης.

Μεταπτυχιακός Κύκλος Σπουδών, Τμήμα Αστικής και Περιφερειακής Ανάπτυξης, Πάντειο Πανεπιστήμιο, Αθήνα 1998.

Επιβλέπων: Ζ. Δεμαθάς

ΚΩΝΣΤΑΝΤΙΝΑ ΚΟΛΛΙΟΠΟΥΛΟΥ

Εισαγωγή

Η γεωγραφικά άνιση κατανομή των εκπαιδευτικών ευκαιριών αποτελεί προβολή των αποτελεσμάτων πολλών μεταβλητών (όπως της ιστορικής εξέλιξης, της κοινωνικής-ταξικής διαστρωμάτωσης, του επιπέδου και του είδους των οικονομικών δραστηριοτήτων, δημογραφικών παραγόντων, ακόμη και του είδους και της πυκνότητας του σχολικού δικτύου) και αποτύπωσή τους στο χώρο.

Κύριες μορφές ανισότητας εκπαιδευτικών ευκαιριών είναι αυτές που παρουσιάζονται μεταξύ των κοινωνικών τάξεων, των φύλων αλλά και των διαφόρων περιοχών, ιδιαίτερα μεταξύ αστικών και επαρχιακών ή μεμονωμένων περιοχών. Αφενός μεν η αδυναμία του οικογενειακού περιβάλλοντος να κάνει σωστή κοινωνικοποίηση, όπως επίσης και οι ποικίλες μορφές οι-

οικονομικής, πολιτικής και κοινωνικής διάκρισης εις βάρος των οικονομικά κατώτερων κοινωνικών τάξεων, αφετέρου δε ο κοινωνικός χαρακτήρας του σχολείου και η ανικανότητά του όχι μόνο να "ελευθερώσει" το παιδί από την επίδραση του "ελλειπτικού" περιβάλλοντος, αλλά και να συλλάβει τη σημαντικότητα των πολιτιστικών διαφορών, έχουν σαν αποτέλεσμα την παροχή άνισων εκπαιδευτικών ευκαιριών.

Γνωρίζοντας ότι η εκπαίδευση αποτελεί κύριο παράγοντα πλούτου και οικονομικής ανάπτυξης μίας χώρας, επιπλέον δε σε συνδυασμό με άλλους παράγοντες κατατάσσει τα άτομα σε ομάδες γοήτρου, θεωρείται δικαιολογημένη κάθε προσπάθεια εντοπισμού, καταγραφής, διαπίστωσης, περιγραφής και αιτιακής εξήγησης των άνισων εκπαιδευτικών ευκαιριών, η οποία αποτελεί το πρώτο και δυσκολότερο βήμα για την αντιμετώπιση του εκπαιδευτικού προβλήματος και την εφαρμογή της ενδεδειγμένης εκπαιδευτικής πολιτικής.

Για το λόγο αυτό ακολουθεί ανάλυση της ανισοκατανομής των παρεχομένων υπηρεσιών της πρωτοβάθμιας εκπαίδευσης (δημόσιας και ιδιωτικής), που επικεντρώνεται όχι μόνο στην κτιριακή υποδομή και λειτουργικότητα των σχολείων, αλλά και στο διδακτικό προσωπικό και τους μαθητές. Πηγή της ανάλυσης αποτελούν τα στοιχεία της Στατιστικής Υπηρεσίας του Υπουργείου Παιδείας που αφορούν στο σχολικό έτος 1992-93, ενώ ειδικά για τα μουσουλμανικά σχολεία της Θράκης, πρόσθετα πληροφοριακά στοιχεία ελήφθησαν από το βιβλίο της Κανακίδου Ελ., "Η εκπαίδευση στη μουσουλμανική μειονότητα της Δυτικής Θράκης", εκδ. Ελληνικά Γράμματα, Αθήνα 1994.

Α. Δημόσια Δημοτική Εκπαίδευση

Α1. Κτιριακή Υποδομή

Σε σύνολο 6968 σχολείων πανελλαδικά, υπάρχουν 7429 σχολικά κτίρια (6380 κύρια και 1049 δευτερεύοντα). Ο αριθμός των σχολικών κτιρίων υπερβαίνει τον αριθμό των σχολείων, διότι περιλαμβάνει εκτός των κυρίων και τα δευτερεύοντα σχολικά κτίρια, τα οποία συνήθως στεγάζουν κάποια τμήματα τάξεων και βρίσκονται κοντά στα κύρια.

Δε διατίθενται βασικά στατιστικά στοιχεία, όπως π.χ. σχετικά με τη χρονολογία και ποιότητα κατασκευής των σχολικών κτιρίων, τα δε διαθέσιμα αφορούν στην ύπαρξη: α) υδραυλικής εγκατάστασης για πόσιμο νερό, β) θέρμανσης κατά τους χειμερινούς μήνες, γ) υπαίθριου χώρου για διάλειμμα, ο οποίος ως γνωστόν εξυπηρετεί όχι μόνο φυσιολογικές ανάγκες των παιδιών, όπως την κινητικότητα, τη σωματική και ψυχική τους υγεία, τα ομαδικά παιχνίδια και την κοινωνικοποίησή τους, αλλά αποτελεί και προϋπόθεση για τη μετέπειτα δημιουργική και πνευματική τους εργασία και δ)

δύο ορόφων και άνω και γενικότερα πολυώροφων σχολικών κτιρίων, τα οποία συνήθως είναι παλιάς κατασκευής με περιορισμένους χώρους και πολλές άλλες ελλείψεις, κτίσματα που δεν πληρούν κι άλλες προϋποθέσεις σωστής υγιεινής, γι' αυτό θεωρούνται ανθυγιεινά και αντιπαιδαγωγικά.

Η γενική κατάσταση των σχολικών κτιρίων σύμφωνα με τα παραπάνω στατιστικά στοιχεία κρίνεται ικανοποιητική. Αν και τα ποσοστά επάρκειας τουλάχιστον στους δύο ζωτικής σημασίας δείκτες, ήτοι της ύπαρξης υδραυλικής εγκατάστασης και θέρμανσης είναι υψηλά, περίπου 80%-100%, απογοητευτική θεωρείται η αδυναμία της περιφέρειας Πρωτεύουσας, αλλά και άλλων νομών με πολυπληθή αστικά κέντρα να καλύψουν τις ανάγκες του συνόλου των σχολικών κτιρίων τους. Έτσι η περιφέρεια Πρωτεύουσας που κατέχει ένα από τα υψηλότερα ποσοστά επάρκειας σ' αυτούς δείκτες, δεν καλύπτει στοιχειωδώς ένα ποσοστό 2%-4% των σχολικών της κτιρίων.

Είναι γεγονός ότι η περιφέρεια Πρωτεύουσας και κατ' επέκταση ο νομός Αττικής, όπως επίσης και οι νομοί με μεγάλα αστικά κέντρα, όπως η Θεσσαλονίκη, η Καβάλα, το Ηράκλειο, υπέστησαν τα τελευταία χρόνια τόσο αλματώδη αύξηση του πληθυσμού τους ώστε, όπως προκύπτει από τα στατιστικά στοιχεία, δεν τους επέτράπη η μέγιστη δυνατή προσαρμογή των δομημένων ή προς δόμηση κτιρίων τους στις αυξανόμενες ανάγκες της ευρύτερης περιοχής, με αποτέλεσμα να παρουσιάζουν τα υψηλότερα ποσοστά πολυώροφων σχολικών κτιρίων με ελλιπείς υπαίθριους χώρους για διάλειμμα, γεγονός που είναι απόρροια της ύπαρξης περιορισμένου χώρου.

Αύξηση όμως του πληθυσμού τους παρουσιάζουν και αρκετοί νησιωτικοί νομοί όπως π.χ. ο νομός Δωδεκανήσου, Κυκλάδων, Ζακύνθου, Κέρκυρας, Χανίων, Ρεθύμνου, στους οποίους τα σχολικά κτίρια αντιμετωπίζουν όχι τόσο προβλήματα έλλειψης χώρου, όσο τα υψηλότερα ποσοστά ανυπαρξίας υδραυλικών εγκαταστάσεων και θέρμανσης. Η λειψυδρία σε πολλά ελληνικά νησιά, αν και δημιουργεί εκτεταμένο πρόβλημα εξεύρεσης και αποθήκευσης νερού για γενική χρήση, δε θεωρείται αιτία της άσχημης εικόνας των σχολικών κτιρίων τους, τη στιγμή που "κερδοφόρες" επιχειρήσεις π.χ. ξενοδοχεία, δεν αντιμετωπίζουν προβλήματα ανυπαρξίας υδραυλικών εγκαταστάσεων.

Πάντως η αύξηση του πληθυσμού που σημειώθηκε στους νησιωτικούς νομούς, συγκεντρώθηκε στα μεγαλύτερα νησιά, στις πρωτεύουσες των νομών, ενώ τα μικρότερα, ιδιαίτερα τα παραμεθώρια φθάνοντας στα όρια της ερήμωσης, προφανώς παραμελήθηκαν από το κράτος, γεγονός που συνέβη και σε αρκετούς νομούς της ηπειρωτικής Ελλάδας όπως π.χ. της Ευρυτανίας, Αρκαδίας, Σερρών, Κιλκίς, που χάνοντας μεγάλα τμήματα του πληθυσμού τους φαίνεται να έχασαν και το κρατικό ενδιαφέρον αναφορικά με τα σχολικά τους κτίρια. Αλλά και πολυπληθείς νησιωτικές πόλεις όπως π.χ. η

Ρόδος, η Κέρκυρα, τα Χανιά, το Ρέθυμνο, πυκνοδομήθηκαν, η τιμή της γης τους αυξήθηκε υπέρογκα. κατέστη αδύνατη και ασύμφορη η εξεύρεση αδόμητου χώρου για ανέγερση νέων σχολικών κτιρίων, με συνέπεια τα δημοτικά τους σχολεία, ιδιαίτερα στα ιστορικά τους κέντρα, να στεγάζονται σε παλιά παραδοσιακά κτίρια που κατασκευάστηκαν πριν από ένα περίπου αιώνα και δεν ανταποκρίνονται στις σημερινές ανάγκες, στερούνται δηλαδή στοιχειωδών εγκαταστάσεων.

Α2. Λειτουργικότητα

Επιβαρυντικό παράγοντα της ομαλής λειτουργίας των σχολείων αποτελεί η ανυπαρξία βοηθητικού προσωπικού, δηλαδή γραμματέων, δακτυλογράφων κλπ, για τη διεκπεραίωση της γραφικής εργασίας, εφόσον στο σύνολο των 6968 σχολείων, είναι καταγεγραμμένα ως βοηθητικό προσωπικό συνολικά, μόνο 16 άτομα. Αυτό σημαίνει ότι οι δάσκαλοι επιφορτίζονται με τη γραφική εργασία διαθέτοντας επιπλέον χρόνο, πέραν των διδακτικών ωρών. Εξίσου σημαντική θεωρείται και η σχετική έλλειψη υπηρετικού προσωπικού. Ο συνολικός αριθμός του είναι 4868 άτομα, δηλαδή λιγότερα του ενός ατόμου ανά σχολείο, ακόμα και στην περιφέρεια Πρωτεύουσας, προφανώς λόγω του γεγονότος ότι μέρος του υπηρετικού προσωπικού αναλαμβάνει από δύο συστεγαζόμενα σχολεία.

Τα στατιστικά στοιχεία που διατίθενται αφορούν αφενός μεν στην ύπαρξη μισθωμένων ή συστεγαζόμενων σχολείων σε κοινές αίθουσες εκ περιτροπής, αφετέρου δε στη χρησιμοποίηση εργαστηρίων φυσικής-χημείας και κλειστών γυμναστηρίων στα σχολεία.

Υπάρχουν 436 μισθωμένα σε ιδιώτες σχολεία (ποσοστό περίπου 6%), για τα οποία διετεθήσαν συνολικά 374.796.346 δρχ. και τα οποία συνήθως στεγάζονται σε παλιά σπίτια, μαγαζιά, αποθήκες, που εφόσον δεν έχουν κατασκευαστεί για σχολεία, δεν πληρούν τις απαραίτητες προδιαγραφές, απλώς αποτελούν τη φθηνή λύση των χαμηλών ενοικίων με μακροχρόνια συμβόλαια.

Επίσης, 1444 σχολεία συστεγάζονται σε χωριστές αίθουσες και 1396 σε κοινές αίθουσες εκ περιτροπής, με επακόλουθο τη διπλή βάρδια και την εναλλάξ λειτουργία των σχολείων σε πρωινή και απογευματινή βάση. Αν και από έρευνα του Υπουργείου Παιδείας, ο ρυθμός ανέγερσης σχολικών μονάδων κυμάνθηκε στο 14% τη δεκαετία 1970-79, έφθασε το 23% την περίοδο 1980-89 και από το 1990 μέχρι σήμερα αγγίζει το 30%, το 20% των δημοτικών σχολείων λειτουργεί σε διπλή βάρδια.

Η περιφέρεια Πρωτεύουσας και ο νομός Θεσσαλονίκης παρουσιάζουν φυσικά το υψηλότερο ποσοστό συστεγαζόμενων σχολείων που φθάνει το 54% και 53% αντίστοιχα, ενώ μηδενικό ποσοστό εντοπίζεται στους νομούς

Ευρυτανίας και Σάμου. Τα ποσοστά μισθωμένων σχολείων στους διάφορους νομούς κυμαίνονται μεταξύ 0% στους νομούς Ευρυτανίας, Ζακύνθου, Κεφαλονιάς, Γρεβενών, Θεσσαλονίκης, Κιλκίς, Σερρών, Φλώρινας, Χαλκιδικής, Ροδόπης, Λέσβου, Χίου και 22% στο νομό Αχαΐας.

Η κατάσταση των σχολείων σε σχέση με τη χρησιμοποίηση εργαστηρίων φυσικής-χημείας και γυμναστηρίων είναι απογοητευτική. Στην προκειμένη περίπτωση τα στατιστικά στοιχεία αφορούν στη χρησιμοποίηση και όχι στην ύπαρξη εργαστηρίων φυσικής-χημείας και γυμναστηρίων. Σε πολλά σχολεία είναι δυνατόν να υπάρχουν οι χώροι των εργαστηρίων φυσικής-χημείας, αλλά να μην έχουν εξοπλισθεί με τα απαραίτητα εποπτικά όργανα, οπότε δε χρησιμοποιούνται. Διαφορετικά, η ύπαρξη και μη χρησιμοποίησή τους, αν και δεν είναι δυνατόν να καταμετρηθεί, πιστεύεται ότι αποτελεί μικρό ποσοστό, το οποίο πιθανόν οφείλεται είτε στην ελλιπή κατάρτιση των δασκάλων, είτε στην αδιαφορία τους. Ευοίωνη προοπτική αποτελεί στην προκειμένη περίπτωση, είτε η συστηματική κατάρτιση των δασκάλων, είτε η διδασκαλία των φυσιολογικών μαθημάτων από εξειδικευμένους εκπαιδευτικούς, όπως άλλωστε συμβαίνει και στο μάθημα της γυμναστικής που διδάσκεται σε πολλά σχολεία από καθηγητές φυσικής αγωγής. Τα χρησιμοποιούμενα γυμναστήρια, είναι συνήθως χώροι κατά κάποιον τρόπο κλειστοί, ή κάτω από υπόστεγα ώστε να διευκολύνουν τη γύμναση όταν οι καιρικές συνθήκες δεν το επιτρέπουν υπαίθρια. Επειδή πολλές φορές στη μελέτη ανέγερσης ενός σχολείου φαίνεται να υπάρχει γυμναστήριο, αλλά τελικά λόγω έλλειψης χώρου, χτίζεται και μετατρέπεται σε αίθουσα διδασκαλίας, γι' αυτό προφανώς η Στατιστική Υπηρεσία καταγράφει τη χρησιμοποίηση και όχι την ύπαρξη εργαστηρίων.

Ο μεγάλος όγκος των νομών παρουσιάζει πενιχρά ποσοστά χρησιμοποίησης εργαστηρίων φυσικής-χημείας και γυμναστηρίων που κυμαίνονται από 0% έως 10%. Τα υψηλότερα ποσοστά καταγράφονται στο νομό Θεσσαλονίκης και στην περιφέρεια Πρωτεύουσας των οποίων τα σχολεία χρησιμοποιούν ένα ποσοστό 40% και 35% αντίστοιχα εργαστηρίων, όπως επίσης ένα 25% και 18% αντίστοιχα γυμναστηρίων. Όπως φαίνεται έχουν προσελκύσει ιδιαίτερα το κρατικό ενδιαφέρον, ίσως επειδή οι ανάγκες τους είναι πιο πιεστικές και απαιτούν μεγαλύτερο βαθμό εξοπλισμού στα σχολεία τους, σε αντίθεση με πιο απομακρυσμένους ή νησιωτικούς νομούς, με μικρές πληθυσμιακές πυκνότητες όπως π.χ. Ευρυτανίας, Φλώρινας, Καρδίτσας, Σάμου, Λευκάδας, που διαθέτοντας ασθενέστερους μηχανισμούς πίεσης της κρατικής μηχανής, παρουσιάζουν μηδενικά ποσοστά.

Αξίζει να σημειωθεί ότι το ? των σχολείων (1744 σχολεία) είναι μονοθέσια, ενώ το ποσοστό των διθέσιων και τριθέσιων κυμαίνεται γύρω στο 6%. Τα ολιγοθέσια σχολεία, τα οποία θεωρούνται σχολεία ανάγκης, ατρο-

φικά, με έλλειψη εξοπλισμού σε διδακτικά και οπτικοακουστικά μέσα, που αδυνατούν να προσφέρουν στα παιδιά δημιουργική και πραγματική μάθηση, λειτουργούν συνήθως στις απομακρυσμένες από τα αστικά κέντρα περιοχές, κυρίως στα χωριά. Τα υψηλότερα ποσοστά μονοθέσιων σχολείων συναντώνται στην Κρήτη (37%), στην Πελοπόννησο (36%) και στα νησιά του Αιγαίου (32%). Παράδοξο θεωρείται ότι στην περιφέρεια Πρωτεύουσας λειτουργούν 5 μονοθέσια σχολεία στα οποία φοιτούν 93 μαθητές και διδάσκουν 7 δάσκαλοι, αν και δεν είναι απαραίτητο να ανήκουν στο διαμέρισμα Αθηνών. Γενικότερα στα ολιγοθέσια σχολεία, οι μαθητές ομαδοποιούνται σε συνδιδασκόμενα τμήματα, που στεγάζονται στην ίδια αίθουσα διδασκαλίας και διδάσκονται από τον ίδιο δάσκαλο όλα τα μαθήματα, γεγονός που δημιουργεί τεράστια προβλήματα έλλειψης διδακτικού χρόνου (η διδακτική ώρα των 45' περιορίζεται στα 30'), μεγάλες δυσκολίες στην κατανόηση της ύλης από τους μαθητές που αναγκαστικά διδάσκονται ύλη μεγαλύτερης τάξης και επιπλέον αύξηση του χρόνου ημερήσιας εργασίας του δασκάλου.

Α3. Διδακτικό προσωπικό

Η κατάργηση των διετών Παιδαγωγικών Ακαδημιών και η ίδρυση των πανεπιστημιακών παιδαγωγικών τμημάτων (Νόμος 1268/82 αριθ. 46 και Π.Δ. 320/1983) αποτελεί το πρώτο θετικό βήμα για τη θέση του δασκάλου στο κοινωνικό πεδίο. Επίσης θετικό βήμα για το επίπεδο της παρεχόμενης εκπαίδευσης στους μαθητές αποτελεί η πρόσληψη σε πολλά σχολεία εξειδικευμένων καθηγητών για τη διδασκαλία μαθημάτων όπως η γυμναστική, η μουσική και οι ξένες γλώσσες. Αν και δεν υπάρχουν ακόμη στατιστικά στοιχεία που να καταγράφουν τον ακριβή αριθμό των προσληφθέντων καθηγητών ανά νομό, στα περισσότερα τουλάχιστον σχολεία της περιφέρειας Πρωτεύουσας διδάσκουν καθηγητές έσω και ως αναπληρωτές.

Το επάγγελμα του δασκάλου, αν και παλιότερα ήταν καθαρά γυναικοκρατούμενο, σήμερα σε σύνολο 40.951 δασκάλων πανελλαδικά, μόνον οι 21.727 είναι γυναίκες, ποσοστό περίπου 53%.

Επίσης, μόνο το 24% του συνόλου έχει επιπλέον σπουδές. Από αυτούς το 65% έχει μετεκπαιδευτεί στο εσωτερικό, ενώ το 3% στο εξωτερικό, το 30% είναι κάτοχοι και άλλου διπλώματος, το 1% (113 άτομα) είναι κάτοχοι διπλώματος Master και το 4% (39 άτομα) είναι κάτοχοι διδακτορικού διπλώματος. Το μικρό ποσοστό μεταπτυχιακών σπουδών, αν και πιστεύεται ότι ήδη ανατρέπεται ιδίως μετά την ίδρυση των πανεπιστημιακών παιδαγωγικών τμημάτων, είναι απόρροια της διετούς φοίτησης των δασκάλων στις Παιδαγωγικές Ακαδημίες, που δεν τους έδινε το δικαίωμα περαιτέρω μεταπτυχιακών σπουδών, εκτός αν διέθεταν και άλλο πτυχίο μετεκπαιδευσης ή πανεπιστημιακού επιπέδου.

Η αναλογία εγγεγραμμένων μαθητών ανά δάσκαλο, εμφανίζεται άριστη αφού περιλαμβάνει, στην καλύτερη περίπτωση 10-11 μαθητές ανά δάσκαλο, στους νομούς Ευρυτανίας, Θεσπρωτίας, Φλώρινας και στη χειρότερη περίπτωση 18-19 μαθητές ανά δάσκαλο, στους νομούς Θεσσαλονίκης, Καβάλας, Αχαΐας, Αργολίδας, Αττικής και περιφέρειας Πρωτεύουσας. Δυστυχώς τα στατιστικά στοιχεία διατίθενται σ' επίπεδο νομού και προφανώς δηλώνουν το μέσο όρο μαθητών ανά δάσκαλο, χωρίς ν' αποκαλύπτουν τις τεράστιες ανισότητες μεταξύ των "προνομιούχων" και "λιγότερο προνομιούχων" σχολείων του ίδιου νομού, όπως για παράδειγμα μεταξύ των σχολείων της Ανατολικής και Δυτικής Αττικής στην οποία πολλές φορές η έλλειψη πιστώσεων για δασκάλους, ωθεί σε συμπύξεις δύο τάξεων, έτσι ώστε ο αριθμός μαθητών ανά δάσκαλο να διπλασιάζεται. Επίσης τα στοιχεία φαίνεται να υπερεκτιμούν τον αριθμό των δασκάλων στα σχολεία, υπολογίζοντας και αυτούς που αν και έχουν οργανική θέση σ' ένα σχολείο, βρίσκονται σε άδειες (αναρρωτικές, εκπαιδευτικές κλπ), οπότε καλύπτονται από αναπληρωτές, ή αυτούς που έχουν αποσπαστεί σε άλλες υπηρεσίες ή άλλα σχολεία υπολογίζοντας τους διπλά.

Σχετικά με τα ποσοστά νεοδιόριστων δασκάλων, αν και θα ανέμενε κανείς τα υψηλότερα ποσοστά να καταμετρούνται στους παραμεθόριους, νησιωτικούς ή ορεινούς, μ' απομακρυσμένες κοινότητες, χωρίς μεγάλα αστικά κέντρα, νομούς, εν τούτοις, αν και εμφανίζονται υψηλά στους προαναφερθέντες νομούς όπως π.χ. στο νομό Κυκλάδων (με υψηλότερο ποσοστό 55%), Δωδεκανήσου, Σάμου, Ξάνθης, Ευρυτανίας, παρουσιάζουν εξίσου υψηλές τιμές στους νομούς Αττικής (54%), Βοιωτίας, Εύβοιας, Χαλκιδικής, ακόμα και στην περιφέρεια Πρωτεύουσας (34%). Αυτό συμβαίνει διότι η ολοένα αυξανόμενη ροή πληθυσμού προς τα μεγάλα αστικά κέντρα, οδήγησε σε ανάλογη αύξηση του ρυθμού ανέγερσης νέων σχολικών μονάδων με επακόλουθο τις μεγάλες ελλείψεις διδακτικού προσωπικού.

Τέλος, αν και δεν έχουν καταχωρηθεί στατιστικά στοιχεία που να δείχνουν τον ακριβή αριθμό των νεοδιόριστων δασκάλων σε oligothésia σχολεία ανά νομό, πολλοί είναι οι νεοδιόριστοι δάσκαλοι που αναγκάζονται να πρωτοδιοριστούν στα oligothésia σχολεία, αντιμετωπίζοντας προβλήματα όπως: α) την απαίτηση ν' ανταποκριθούν σε όλους τους τομείς του εκπαιδευτικού τους ρόλου, β) την ταυτόχρονη διδασκαλία σε συνδιδασκόμενα τμήματα, γ) την έλλειψη διδακτικών μέσων και ευέλικτων προγραμμάτων, δ) την έλλειψη επικοινωνίας με συναδέλφους τους (ιδιαίτερα στα μονοθέσια και δ) τις δυσμενείς συνθήκες διαβίωσης. Από το σύνολο των δασκάλων, ποσοστό 5% (1.894 δάσκαλοι), διδάσκουν σε μονοθέσια, στα οποία βέβαια η αναλογία εγγεγραμμένων μαθητών ανά δάσκαλο είναι μικρή, δηλαδή από 7 έως 14 μαθητές ανά δάσκαλο. Η περιφέρεια Πρωτεύουσας και

ο νομός Θεσσαλονίκης αντιμετωπίζουν μία από τις υψηλότερες αναλογίες, ήτοι 13 μαθητές ανά δάσκαλο, όπως επίσης και οι νομοί Αργολίδας, Κέρκυρας και Κεφαλονιάς, ενώ η υψηλότερη τιμή εντοπίζεται στους νομούς Ζακύνθου και Ημαθίας και η χαμηλότερη στους νομούς Ιωαννίνων και Έβρου.

A4. Μαθητές

Αν και το επίπεδο της παρεχόμενης εκπαίδευσης αξιολογείται συνήθως από τις επιδόσεις και κυρίως από τη βαθμολογία των μαθητών μέσα από την οποία κρίνεται η σχολική επιτυχία ή αποτυχία τους, πρέπει να επισημανθεί ότι η καλή βαθμολογία πολλές φορές δεν αντικατοπτρίζει την πληρέστερη κατανόηση του μαθησιακού υλικού, την ανάπτυξη της δημιουργικής κριτικής σκέψης και την όξυνση της ευαισθησίας, δεν αντιπροσωπεύει “σκεπτόμενα άτομα”, αλλά είναι αποτέλεσμα μηχανιστικής εκμάθησης και αποστεωμένων-χρήσιμων υποτίθεται-γνώσεων.

Ο κύριος όγκος των νομών παρουσιάζει ελάχιστα ποσοστά (1%, 2%, 3%) μαθητών που παραιτέμφθηκαν στην ίδια τάξη, εφόσον για να παραιτεμφθεί κάποιος μαθητής στην ίδια τάξη πρέπει να υπάρχει ομόφωνη απόφαση των γονέων, του δασκάλου και του διευθυντή του σχολείου. Αυξημένα ελαφρώς ποσοστά, που φθάνουν μέχρι και του ανώτερου 16%, παρουσιάζουν οι νομοί Ηλείας, Καρδίτσας, Καβάλας, Σερρών, Λευκάδας, Αργολίδας, Ημαθίας, Κιλκίς, Λακωνίας, Φλώρινας, Λέσβου και η Θράκη. Σ’ αυτούς τους νομούς φαίνεται να υπερτερούν ως επί το πλείστον οι αγροτικές και ημιαστικές των αστικών περιοχών, με αποτέλεσμα να παρατηρείται περιορισμένη οικονομική δυνατότητα, στέρηση πολιτιστικών ερεθισμάτων, ανεπαρκής κατοικία, χαμηλό πολιτιστικό επίπεδο, “μη μορφωσιογόνο περιβάλλον”, πενιχρή μόρφωση γονέων, περιορισμένο κοινωνικό κύρος, σκληρή μονότονη χειρωνακτική εργασία χωρίς πνευματικά ερεθίσματα και έλλειψη ευκαιριών για ανάπτυξη πρωτοβουλίας. Επιπλέον καλλιεργείται περισσότερο ο φόβος της τιμωρίας, τα μέσα πειθαρχίας που χρησιμοποιούνται βασιζονται στη χρήση εξουσίας (βίας), απουσιάζει η διαλογική μορφή επικοινωνίας και πολλές φορές οι ίδιοι οι γονείς συμφωνούν και επικυρώνουν την παραπομπή των παιδιών τους στην ίδια τάξη, εκλαμβάνοντάς την σαν ένα επιπλέον είδος σκληρής τιμωρίας για τις χαμηλές σχολικές τους επιδόσεις.

Αντιθέτως, νομοί στους οποίους υπερτερούν οι αστικές των ημιαστικών και αγροτικών περιοχών, όπως οι νομοί Θεσσαλονίκης, Ιωαννίνων, Λάρισας, Μαγνησίας αλλά και η περιφέρεια Πρωτεύουσας, παρουσιάζουν τα υψηλότερα ποσοστά αριστούχων μαθητών που κυμαίνονται από 72% έως 77%. Τα χαρακτηριστικά γνωρίσματα των νομών αυτών είναι εντελώς αντί-

θετα των ανωτέρω, επιπλέον δε καλλιεργείται στα παιδιά ο ενστερνισμός των αξιών και το αίσθημα ευθύνης, υπερισχύει η διαλογική μορφή επικοινωνίας, επιβραβεύεται περισσότερο η θετική συμπεριφορά παρά επιβάλλονται αρνητικές κυρώσεις και γενικά κυριαρχεί η αυτόνομη συμπεριφορά των παιδιών, η αυτοπεποίθηση, η αυτάρκεια, η αυτοτέλεια και η επιδίωξη υψηλών στόχων.

Ομοίως όμως υψηλά ποσοστά αριστούχων μαθητών (72%) εντοπίζονται και σε νομούς που δε διαθέτουν μεγάλα αστικά κέντρα, όπως της Άρτας και της Φωκίδας. Στους νομούς αυτούς, οι οποίοι παρουσιάζουν χαμηλά κατά κεφαλή προϊόντα, οι σπουδές, που θεωρούνται απόρροια των υψηλών αποδόσεων, αποτελούν το μοναδικό εισιτήριο για κοινωνικοοικονομική ανέλιξη και διαφυγή από τη φτώχεια και τη μιζέρια.

Αντίθετα, στους νομούς Ηρακλείου, Λασιθίου, Δωδεκανήσου, Αττικής, Βοιωτίας, Κορινθίας, που παρουσιάζουν υψηλά κατά κεφαλή προϊόντα, τα ποσοστά αριστούχων μαθητών είναι χαμηλότερα (62%-64%). Κι αυτό διότι η οικονομική ανάπτυξη δημιουργεί ευκαιρίες απασχόλησης σε πολλούς τομείς ανεξάρτητους του υψηλού μορφωτικού επιπέδου των ατόμων και έτσι περιορίζει την προσπάθεια επίτευξης υψηλών επιδόσεων στο σχολείο, εφόσον εναλλακτικές μορφές απασχόλησης στον ιδιωτικό τομέα, όχι κατ' ανάγκη εξαρτημένης εργασίας, εξασφαλίζουν μεγαλύτερα εισοδήματα από το δημόσιο τομέα.

Πάντως, η σχολική επίδοση (επιτυχία ή αποτυχία) επιδρά καθοριστικά στην εγκατάλειψη ή συνέχιση των σπουδών. Σε σύνολο 698.040 μαθητών, οι 2.766 (ποσοστό περίπου 4%), φαίνεται ότι διακόπτουν αδικαιολόγητα τη φοίτησή τους, πριν καν ολοκληρώσουν την πρωτοβάθμια εκπαίδευση, και μάλιστα το 40% του συνόλου της μαθητικής αυτής διαρροής πραγματοποιείται στην Α' τάξη. Για παράδειγμα, στους νομούς Άρτας, Φωκίδας, Κέρκυρας, Χίου και Σάμου, το σύνολο της μαθητικής διαρροής, δυστυχώς προκύπτει ότι πραγματοποιείται στην Α' τάξη.

Πολλοί λόγοι συνηγορούν στην εγκατάλειψη του σχολείου, όπως το χαμηλό κοινωνικοοικονομικό και μορφωτικό επίπεδο του οικογενειακού περιβάλλοντος και η νοοτροπία του για εκλογή "παραδοσιακού" επαγγέλματος, (π.χ. οικοδόμος, κομμώτρια, μηχανικός αυτοκινήτου κλπ), οι δυσκολίες στα μαθήματα και στις σχέσεις με τους δασκάλους που πολλές φορές οδηγούν σε έλλειψη ενδιαφέροντος για σπουδές και σε γενικότερη αδιαφορία για το σχολείο, οι δυσκολίες πρόσβασης και οι μεγάλες αποστάσεις προς το σχολείο κυρίως σε δύσβατες περιοχές, κ.α.

Στους περισσότερους νομούς η μαθητική διαρροή (ίση περίπου ανάμεσα στα δύο φύλα) παρουσιάζει μηδενικό ή το πολύ 1% ποσοστό. Τα υψηλότερα ποσοστά καταγράφονται στους νομούς Ημαθίας (17%), Ηλείας

(16%), αλλά και Αττικής (14%). Ως γνωστόν η Δυτική Αττική κατοικείται και από ομάδες μειονοτήτων που εγκαταλείπουν πρόωρα το σχολείο, ενώ οι νομοί Ηλείας και Ημαθίας που παρουσιάζουν από τα υψηλότερα ποσοστά μαθητικής διαρροής και παραπομπής μαθητών στην ίδια τάξη το οφείλουν, όχι μόνο στο κατά πλειοψηφία χαμηλό οικονομικό και μορφωτικό επίπεδο των κατοίκων τους, αλλά και στις μεγάλες αποστάσεις μεταξύ κατοικίας και σχολείου σε πολλά ορεινά δυσπρόσιτα χωριά.

Ενδεικτικά αναφέρεται ότι κατά τη λήξη της ΣΤ' τάξης του δημοτικού σχολείου τα ποσοστά εγκατάλειψης αυξάνουν αλματωδώς, αγγίζοντας το 30% περίπου στις αγροτικές περιοχές, οι οποίες παρουσιάζουν γενικά υψηλότερα ποσοστά από τις αστικές. Η μεγαλύτερη μαθητική διαρροή αποφοίτων δημοτικού παρατηρείται στη Θράκη (κυρίως στις αγροτικές και ημιαστικές περιοχές της Ξάνθης και της Ροδόπης), όπως επίσης και στα νησιά του Ιονίου (στη Ζάκυνθο φθάνει το 30%), του Αιγαίου (14%) και στην Κρήτη (15,6%), λόγω της κερδοφύρας ενασχόλησης με τα επαγγέλματα της θάλασσας και τον τουριστικό τομέα, ενώ τα ποσοστά εγκατάλειψης του σχολείου φαίνονται να είναι υψηλότερα στα αγόρια (11%) έναντι των κοριτσιών (8%).

B. Ιδιωτική Δημοτική Εκπαίδευση

Από το σύνολο των 400 ιδιωτικών δημοτικών σχολείων, τα 231 (ποσοστό 58%) βρίσκονται στη Θράκη και πρόκειται για μουσουλμανικά σχολεία, τα 117 (ποσοστό 30%) βρίσκονται στην περιφέρεια Πρωτεύουσας και τα εναπομείναντα 52 (ποσοστό 13%) βρίσκονται σε 15 από τους νομούς της υπόλοιπης Ελλάδας.

Β1. Μουσουλμανικά σχολεία

Τα μουσουλμανικά σχολεία της Θράκης ταξινομούνται σε αμιγή τουρκικά (περίπου 120), αμιγή πομακικά (περίπου 75), αμιγή Αθίγγανων (περίπου 5) και μικτά (περίπου 31). Χωρίς να είναι πολυώροφα, υστερούν όχι μόνο ως προς την ποιότητά τους, αλλά και ως προς την χρησιμοποίηση εξοπλισμού και εργαστηρίων. Όχι μόνο δε χρησιμοποιούν εργαστήρια φυσικής-χημείας και γυμναστήρια, αλλά σχεδόν μόνο το 10% αυτών διαθέτει 6 αίθουσες, γραφείο διευθυντή και δασκάλων, ενώ οι βιβλιοθήκες τους έχουν ελάχιστα βιβλία και το στοιχειώδες ελποπτικό υλικό συνήθως φιλοξενείται σε κάποιο χώρο στο διάδρομο. Από τα στατιστικά στοιχεία δεν προκύπτει να συστεγάζονται μεταξύ τους, αν και το 20% αυτών συστεγάζεται με κάποιο τέμενος, ενώ το 60% είναι βακούφικο, δηλαδή βρίσκεται στην άμεση περιοχή ενός τεμένους ή στον αυλόγυρό του. Επίσης παρουσιάζουν μηδενικά ποσοστά μίσθωσης. Οι λειτουργικές τους δαπάνες αντιμετωπίζονται

από επιχορηγήσεις του ελληνικού δημοσίου και από "ίδια" έσοδα της σχολικής εφορείας (ενοίκια αγρών, συνεισφορά γονέων κλπ), ενώ οι δαπάνες συντήρησης ή ανέγερσης σχολικών κτιρίων καλύπτονται κατά περίπτωση από τους δήμους ή τις κοινότητες, το νομαρχιακό ταμείο και τις σχολικές εφορείες οι οποίες αποτελούνται από μουσουλμάνους, που αντιμετωπίζουν επιφυλακτικά τις επιχορηγήσεις του ελληνικού δημοσίου για κάλυψη των αναγκών τους π.χ. εκσυγχρονισμό ή ανανέωση.

Η αναλογία των υπηρετούντων στα μουσουλμανικά σχολεία δασκάλων, κυρίως σ' αυτά των ορεινών περιοχών, είναι συνήθως δύο μουσουλμάνοι προς ένα χριστιανό, αν και σε μερικά δεν λειτουργεί πραγματικά ο χριστιανός. Οι χριστιανοί δάσκαλοι είναι απόφοιτοι παιδαγωγικών ακαδημιών διетуs φοίτησης και στερούνται ειδικεύσης στη διαπολιτισμική εκπαίδευση, γι' αυτό και δυσκολεύονται να λειτουργήσουν ανάμεσα στους δύο πολιτισμούς, ενώ οι μουσουλμάνοι δάσκαλοι έχουν ελλιπή επιστημονική παιδαγωγική κατάρτιση, αφού όλες οι σχολές που αποφοιτούν είναι προσανατολισμένες στη θρησκευτική διαπαιδαγώγηση. Οι αμοιβές τους, εκτός αυτών που αμείβονται από το ελληνικό δημόσιο, διενεργούνται σύμφωνα με το ιδιωτικό καθεστώς απασχόλησης μέσω της σχολικής εφορείας ή από άδηλους πόρους. Η αναλογία μαθητών ανά δάσκαλο είναι χαμηλή (περίπου 10-14). Βέβαια δεν υπάρχουν επίσημα στατιστικά στοιχεία που να δείχνουν εάν η μείωση του μαθητικού δυναμικού είναι αποτέλεσμα γενικότερης μείωσης του μουσουλμανικού πληθυσμού. Το ποσοστό νεοδιοριστων δασκάλων είναι εξίσου χαμηλό (περίπου 30%), εφόσον τουλάχιστον οι μουσουλμάνοι δάσκαλοι ως, επί το πλείστον, λόγω αδυναμίας τους να μετακινηθούν σε ελληνικά σχολεία, κατέχουν μόνιμες θέσεις.

Οι μουσουλμάνοι μαθητές αδυνατούν να ενταχθούν στις εκπαιδευτικές δομές του εθνικού συστήματος παιδείας, εξαιτίας του αυξημένου αριθμού διδακτικών ωρών στην τουρκική γλώσσα παρά στην καθομιλουμένη ελληνική, ενώ η ύπαρξη της διγλωσσίας, σε συνδυασμό με τον κατακερματισμό των γνωστικών αντικειμένων σε δύο διαφορετικούς γλωσσικούς και πολιτισμικούς κώδικες, οδηγεί, σε μη πλήρη ένταξή τους στα γνωστικά αντικείμενα καμίας από τις δύο γλώσσες. Σε σύνολο 9.030 εγγεγραμμένων μαθητών η διαρροή φθάνει το 50%ο (20%-30% αυτής πραγματοποιείται ήδη από την Α' τάξη), τα ποσοστά δε παρατομπής στην ίδια τάξη είναι 4%-6%ο, ενώ των αριστούχων είναι μόλις 30%. Κάθε χρόνο αποφοιτούν από το δημοτικό περίπου 1300 μουσουλμάνοι μαθητές. Από αυτούς 300 (περίπου 70%) συνεχίζουν στα τουρκικά ιεροσπουδαστήρια και γυμνάσια ή γενικά μεταναστεύουν στην Τουρκία, 100-150 άτομα φοιτούν στα δημόσια σχολεία της μέσης εκπαίδευσης και οι υπόλοιποι ουσιαστικά εγκαταλείπουν την εκπαίδευση.

B2. Ιδιωτικά σχολεία

Οικονομικοί λόγοι ωθούν στην εγκατάσταση των ιδιωτικών σχολείων κυρίως στην περιφέρεια Πρωτεύουσας, αλλά και σε πρωτεύουσες νομών ή αστικά κέντρα με μεγάλες πληθυσμιακές μάζες.

Η κτιριακή υποδομή τους φαίνεται άριστη, εκτός των ελαφρώς μειωμένων ποσοστών επάρκειας σε προαύλια, όπου όπως είναι φυσικό ειδικά στην περιφέρεια Πρωτεύουσας και στη Θεσσαλονίκη έχουν τιμές 92% και 90% αντίστοιχα. Διαθέτουν βοηθητικό και υπηρετικό προσωπικό που ξεπερνά τα 10 άτομα ανά σχολείο, υψηλά ποσοστά χρησιμοποίησης εργαστηρίων φυσικής-χημείας και γυμναστηρίων που φθάνουν το 100% και χαμηλά ποσοστά συστέγασης που ακόμη και στην περιφέρεια Πρωτεύουσας και στη Θεσσαλονίκη δεν ξεπερνούν το 9% και 11% αντίστοιχα. Τα υψηλά ποσοστά μίσθωσής τους που φθάνουν και μέχρι 100% (το εξεταζόμενο σχολικό έτος πληρώθηκαν συνολικά 243.867.628 δρχ. για ενοίκια), αν και δείχνουν ότι μερίδα των οικονομικών απολαβών τους διοχετεύεται σε ενοίκια, δεν αποτελούν αρνητική ένδειξη, εφόσον η υλικοτεχνική τους υποδομή σε γενικές γραμμές είναι εξαιρετική.

Αντίθετα, μειονεκτήματα θεωρούνται αφενός μεν η σχετικά μεγάλη αναλογία μαθητών ανά δάσκαλο, που κυμαίνεται γύρω στους 20 με 30, ενώ στο νομό Αιτωλοακαρνανίας φθάνει τους 32, αφετέρου δε τα υψηλά ποσοστά νεοδιόριστων δασκάλων που στους περισσότερους νομούς ξεπερνούν το 50%, ενώ στους νομούς Κέρκυρας και Κοζάνης φθάνουν το 100%. Η μεγάλη αναλογία μαθητών ανά δάσκαλο θεωρείται απόρροια κερδοσκοπικών λόγων, ενώ το υψηλό ποσοστό νεοδιόριστων δασκάλων πηγάζει από το γεγονός ότι, πολλοί δάσκαλοι αναγκάζονται για οικονομικούς κυρίως λόγους, να πρωτοδιοριστούν σε ιδιωτικά σχολεία, κατά τη χρονοβόρα διαδικασία αναμονής, μέχρι το μόνιμο διορισμό στο δημόσιο.

Οι επιδόσεις των μαθητών φαίνονται άριστες (το 80%-100% αυτών προβιάζεται με άριστα, ενώ τα ποσοστά διαρροής και παραπομπής στην ίδια τάξη είναι μηδενικά), επειδή αφενός μεν οι μαθητές ανήκουν σε μεσαία και ανώτερα κοινωνικά στρώματα με σχετική οικονομική άνεση και υψηλό μορφωτικό επίπεδο, αφετέρου δε η πελατειακή μορφή λειτουργίας των ιδιωτικών σχολείων ίσως δε συμβαδίζει με πολύ χαμηλές επιδόσεις μαθητών.

Διαχείριση Περιβάλλοντος-Πολιτικές για την προστασία των ακτών της Ελλάδας-Η εμπειρία από το χώρο της Μεσογείου. Διδακτορική Διατριβή. Τμήμα Αστικής και Περιφερειακής Ανάπτυξης, Πάντειο Πανεπιστήμιο, Αθήνα 1997.

Επιβλέπων: Καθηγητής Π. Λουκάκης

ΕΛΕΝΗ Ν. ΣΤΑΜΑΤΙΟΥ

Αντικείμενο της ερευνητικής εργασίας αποτελεί η ειδική και συστηματική προσέγγιση του ζητήματος της Διαχείρισης Περιβάλλοντος με τη συγκεντρωτική καταγραφή και κριτική θεώρηση των πραγματοποιούμενων προσπάθειών μέσω πολιτικών από τοπικούς, περιφερειακούς, κρατικούς ή διεθνείς φορείς για την προστασία των ακτών της Ελλάδας και ο συσχετισμός με το μεσογειακό χώρο. Παράλληλα διερευνώνται τα αίτια των υφιστάμενων φορτίσεων των ακτών καθώς και οι πιθανές εξελίξεις και μελλοντικά σενάρια που βασίζονται στην παρούσα κατάσταση. Ουσιαστική είναι η αναφορά σε χρήσεις γης, Νομοθεσία, Σχεδιασμό και Διαχείριση της παράκτιας ζώνης (με εξέταση και του ελεύθερου χρήσεων ή προστατευόμενου τμήματος) και η σύνδεση με αστική, τουριστική, βιομηχανική και άλλους τύπους ανάπτυξης.

Η προβληματική της διαχείρισης των παράκτιων περιοχών περιλαμβάνει την εξέταση τύπων παρεμβάσεων (ή της ανυπαρξίας αυτών) διεθνώς, σε γεωπολιτικούς χώρους με παρεμφερείς περιβαλλοντικούς όρους, οικονομικές προϋποθέσεις, κοινωνικοπολιτικές διαδικασίες κ.ά.

Η μεθοδολογία που ακολουθήθηκε περιλαμβάνει τη συλλογή υλικού μέσω διεθνούς βιβλιογραφίας (από 806 πηγές και παράθεση 239 υποσημειώσεων), συνεντεύξεων, ανταλλαγών απόψεων με ειδικούς επιστήμονες ή στελέχη αρμόδιων τοπικών, κρατικών ή διεθνών φορέων συναφών με τους εξεταζόμενους περιβαλλοντικούς φορείς, αλλά και επιτόπιας έρευνας. Σημαντικό μέρος των πηγών και των βιβλιογραφικών αναφορών χρησιμοποιήθηκε για την άντληση δεδομένων για τον προσδιορισμό και την ανάλυση της υφιστάμενης κατάστασης και των πολιτικών περιβαλλοντικής διαχείρισης ανά χώρα.

Η μελέτη περιλαμβάνει 5 μέρη:

Το Α' μέρος (κεφ.1,2) είναι αφιερωμένο (κεφ.1) στις βασικές έννοιες και τις θεωρητικές προσεγγίσεις για το περιβάλλον. Ξεκινώντας από τις φάσεις της σχέσης ανθρώπου και φύσης αναφέρεται στο ρόλο των οικονομικών παραμέτρων και τη συμβολή κοινωνικών διατάξεων και διεθνών πρακτικών στην αντιμετώπιση περιβαλλοντικών θεμάτων όσον αφορά σε αποτελεσμα-

τικότερες προσεγγίσεις των συναφών ζητημάτων. Ειδικότερα για την παράκτια ζώνη υπογραμμίζεται (κεφ. 2) η *δυσχέρεια στη διασαφήνιση εννοιολογικής και πρακτικής προσέγγισης* (χωρικά και χρονικά) και η αναγκαιότητα σαφούς καθορισμού της ανά περίπτωση, η τυπολογική διάκριση με βάση βιοτικά και αβιοτικά χαρακτηριστικά και κοινωνικοοικονομικά και λειτουργικά κριτήρια, η επίδραση της ανάπτυξης στις μεταβολές αυτής και η εξέταση φάσεων εξέλιξής της και οι συνέπειες των πιέσεων στο παράκτιο μέτωπο της Μεσογείου σύμφωνα με τις αντίστοιχες προβλέψεις του Blue Plan. Επίσης συνεκτιμάται η συμβολή των παράκτιων περιοχών ως παραμεθόριων (άμυνα, ασφάλεια), ή πυλών εισόδου πολιτιστικών προτύπων και επιρροών προς την ενδοχώρα.

Στο Β' μέρος (κεφ. 3, 4) *εξετάζονται οι πολιτικές περιβάλλοντος και διαχείρισης ακτών στο διεθνή και το χώρο της Μεσογείου*. Εκτός από τη δραστηριοποίηση των διεθνών οργανισμών (κεφ. 3) με πρώτο τον ΟΗΕ, σημαντική είναι η συνεισφορά των αυτόνομων και των ευρωπαϊκών, και ασφαλώς των ΜΚΟ στα περιβαλλοντικά ζητήματα, ενώ για εκείνα των ακτών εννοϊκή είναι η συμβολή του MAP/UNEP (Blue Plan) καθώς και της ΕΕ και του Συμβουλίου της Ευρώπης, ακόμη και για τα μη κοινοτικά παραθαλάσσια μέτωπα. Ενδιαφέρον παρουσιάζει (κεφ. 4) η ανάλυση των πολιτικών περιβαλλοντικής προστασίας και διαχείρισης των μεσογειακών χωρών (με συγκλίσεις ή αποκλίσεις μεταξύ τους στο Β., Δ., ή Ν. τμήμα της περιφέρειας) και η θεσμική και πρακτική αντιμετώπιση και αξιοποίηση των παράκτιων πόρων, όπως υπαγορεύονται από συγκεκριμένες πολιτικές επιλογές ή σκοπιμότητες, χωροταξικές κατευθύνσεις, οικονομικές, δημογραφικές ή αναπτυξιακές τάσεις, και οι ζητούμενες προσεγγίσεις ολοκληρωμένου σχεδιασμού για τη διευθέτηση του εξωαστικού, κυρίως, χώρου και των χρήσεων γης.

Το Γ' μέρος (κεφ. 5) *ασχολείται με τις χρήσεις γης των παράκτιων περιοχών, τα χαρακτηριστικά του περιβάλλοντος αυτών στην Ελλάδα, και τα συναφή περιβαλλοντικά προβλήματα*. Τα γεωμετρικά χαρακτηριστικά της ελληνικής ακτογραμμής (αναλογία ακτογραμμής προς εμβαδό των νησιών με εντοπισμό αντίστοιχων δεικτών >1), ο πολυδιαμελισμός (με διαμόρφωση σημαντικών ημίκλειστων κόλπων) και το περιβάλλον της καθιστούν τις ακτές τον πιο σημαντικό φυσικό και πλουτοπαραγωγικό εθνικό πόρο της χώρας, με απαίτηση, όμως, σωστής αξιοποίησης.

Το Δ' μέρος (κεφ. 6) *πραγματεύεται τις πολιτικές και τη διαχείριση των παράκτιων περιοχών στην Ελλάδα*, με αναφορά στους αρμόδιους φορείς, το θεσμικό πλαίσιο, τη διεθνή και τη συνεργασία με την ΕΕ καθώς και την αποτελεσματικότητά τους. Η σύνθετη διαπλοκή μεγάλου αριθμού συναρμόδιων κρατικών, ιδιαίτερα, φορέων στην Ελλάδα, σε συνδυασμό με την επι-

παχυνόμενη κατάληψη παράκτιων περιοχών από αναπτυξιακές δραστηριότητες και τη συνήθη ιδιοποίηση δημόσιων γαιών με την παράλληλη έλλειψη Κτηματολογίου περιλαμβάνονται στις ουσιαστικές αιτίες καθυστέρησης και δυσχέρειας κατάρτισης και υλοποίησης πολιτικών ακτών έως πρόσφατα.

Στο Ε' μέρος (κεφ. 7) μέσα από γενικές συγκρίσεις των μεσογειακών χωρών οριοθετείται η θέση της Ελλάδας μεταξύ τους και προκύπτει η αναγκαιότητα καθιέρωσης και προώθησης πολιτικής ολοκληρωμένης διαχείρισης ακτών, ενώ τη διερεύνηση μελετών περιπτώσεων για την αναζήτηση βελτιωμένου προτύπου σχεδιασμού ακολουθούν προτάσεις με μακροπρόθεσμη προοπτική.

Από το περιεχόμενο των κεφαλαίων και την ανάλυση των επιμέρους διερευνημένων θεμάτων η εργασία καταλήγει στα εξής βασικά συμπεράσματα:

1. Παρά την αδυναμία ποσοτικής εκτίμησης των φυσικών πόρων από τις οικονομικές μονάδες και τη διαφορά μεταξύ ρυθμών περιβάλλοντος και οικονομίας, καταλυτικής σημασίας αποδεικνύεται ο ρόλος των οικονομικών παραμέτρων στην αντιμετώπιση περιβαλλοντικών θεμάτων μέσω της θεσμοθέτησης κοινοτικών διατάξεων, της εισαγωγής "οικολογικής φορολογίας" και θετικών ή αρνητικών φορολογικών κινήτρων. Η διεθνής προσπάθεια για την επίλυση του μείζονος περιβαλλοντικού προβλήματος πρέπει να ξεκινήσει από την απαραίτητη επανατοποθέτηση στις σχέσεις Βορρά-Νότου (ρύθμιση χρεών Τρίτου Κόσμου κ.ά.), ενώ σε κρατικό επίπεδο από τον έλεγχο σε μεγάλα εγχώρια και πολυεθνικά κεφάλαια. Η αναφορά στη "φορολογική επανάσταση" και στον ηθικό και επιχειρησιακό κώδικα της "Οικοβιομηχανικής Επανάστασης" και στην ένταξη του παράγοντα "περιβάλλον" στις διαπραγματεύσεις και όρους διευθέτησης οικονομικών και επιχειρηματικών συμφωνιών πολιτικών παρεμβάσεων κ.ά. αποδεικνύει την αναγκαιότητα της άρτιας διαχείρισης και προστασίας των φυσικών πόρων για την επιβίωση και (οικονομική) ανάπτυξη της ανθρωπότητας. Επίσης, την αναπόφευκτη άμεση αλληλλοσυσχέτιση και ευαίσθητη ισορροπία οικονομίας και περιβάλλοντος.
2. Από την καταγραφή και αναφορά ορισμών της παράκτιας ζώνης και επιμέρους συναφών ορισμών (αιγιαλός, παραλία, λεκάνη απορροής κλπ.) στο διεθνές δίκαιο προκύπτει η δυσχέρεια άρτιας διαχειριστικής αντιμετώπισης των παράκτιων ζωνών εξαιτίας της ανεπάρκειας εννοιολογικής και πρακτικής προσέγγισής της (ανά περίπτωση ανάλογα με τα γεωμορφολογικά, γεωμετρικά, διοικητικά όρια και τάξεις μεγεθών χωρών, περιφερειών ή ευρύτερων περιοχών) και η κυριαρχία και οι επιδράσεις του ιδιωτικού-κυρίως τουριστικού-τομέα, η μη αξιόπιστη οριοθέτηση του θα-

λάουσίου τμήματος και η ανυπαρξία αντίστοιχης διαχειριστικής συμμετοχής του ΥΠΕΧΩΔΕ.

3. Η επισήμανση, μετά από πολύπλευρη ανάλυση, της σημασίας της παράκτιας ζώνης στην Ελλάδα ως ενός καθοριστικού εθνικού φυσικού και πλουτοπαραγωγικού χώρου. Την άποψη αυτή ενισχύει το γεγονός της χλωριδικής και πανιδικής αφθονίας και ποικιλίας, των εξαιρετικά σημαντικών (σε μεσογειακό, ευρωπαϊκό αλλά και παγκόσμιο επίπεδο) γεωμετρικών χαρακτηριστικών της ελληνικής ακτογραμμής με αξιοπρόσεκτους δείκτες αναλογίας ($\delta > 1$) ακτογραμμής προς εμβαδό στα-μικρού μεγέθους-ελληνικά νησιά, οριζόντιο διαμελισμό, δημιουργία κλειστών κόλπων, κ.ά. Η συνοδευτική αναλυτική καταγραφή των κύριων περιβαλλοντικών προβλημάτων παράκτιων ζωνών και της μορφολογίας τους ανά γεωγραφικό διαμέρισμα και νομό τεκμηριώνει τις παραπάνω επισημάνσεις. Συνδυασμοί δεδομένων διαστάσεων και αναλογιών των γεωμετρικών χαρακτηριστικών σε περαιτέρω επεξεργασία μπορούν να συμβάλουν στην προώθηση μεθοδολογιών εκτίμησης ορίων φέρουσας ικανότητας ή απαραίτητων υποδομών, ή καθιέρωσης σταθερότυπων συναφών με το φυσικό περιβάλλον ή τις ανθρωπογενείς δραστηριότητες και χρήσεις γης. Επίσης να εισαχθούν ως επιπλέον παράμετροι στην κατάρτιση ΕΠΕ. Αναγκαία είναι η ανεύρεση και δημοσίευση-ατομικών ανά νήσο-στοιχείων μέσω δημόσιων φορέων για το μήκος της ακτογραμμής του συνολικού νησιωτικού τμήματος της χώρας και κυρίως του ηπειρωτικού (σ' επίπεδο νομών), όπου επισημαίνονται οι σοβαρότερες ελλείψεις (ΕΣΥΕ).
4. Η αναφορά στην παραθαλάσσια προσέλκυση αναπτυξιακών δραστηριοτήτων με έμφαση στον κυρίαρχο, τις τελευταίες δεκαετίες, τουριστικό τομέα και η συσχέτισή τους με το αναφερόμενο στη λειτουργία τους και σε περιοριστικούς όρους συναφές ελληνικό νομοθετικό πλαίσιο καταλήγει στην επισήμανση των αντίστοιχων περιθωρίων ανοχής εξαιτίας των θεσμικών αδυναμιών και των παρεπόμενων επιπτώσεων ή μεταβολών στον παράκτιο χώρο. Η ανάπτυξη τομεακού και επιμέρους θεσμικού πλαισίου για καθορισμό λειτουργίας και περιορισμών των αντίστοιχων χρήσεων ή δραστηριοτήτων είχε ως απόρροια τη ρύθμιση και αξιοποίηση (ή εκμετάλλευση) μέσω αυτού, των χωρικών δυνατοτήτων της παράκτιας ζώνης. Έτσι απ' τις προαναφερόμενες διατάξεις σε γεωργικές, βιομηχανικές, τουριστικές κ.ά. παράκτιες αναπτύξεις προέκυψαν έμμεσοι τρόποι διευθέτησης του παράκτιου χώρου, ενώ ίσχυσαν παράλληλα και συμπληρωματικά με την καθ' ύλην αρμόδια νομοθεσία (που συμπληρώνεται και τεκμηριώνεται με γνωμοδοτήσεις ΣτΕ, κατά τόπους Εφετείων, Υπ. Οικονομικών κ.ά.) για παρόμοιες περιπτώσεις.

5. Από τη μελέτη του έργου και των δραστηριοτήτων των ΜΚΟ στην Ελλάδα (με καταλυτική τη συμβολή τους στη θεσμοθέτηση προστατευόμενων περιοχών) προέκυψε η επισήμανση της ανισοκατανομής στη χωροθέτησή τους με κύριο εντοπισμό στα μεγάλα αστικά κέντρα. Από τις καταγραφισμένες, το μεγαλύτερο μέρος τους ασχολείται με θέματα διαχείρισης και προστασίας επιλεγμένων παράκτιων χώρων. Υπογραμμίζεται το γεγονός της παντελούς έλλειψης (καταγραφισμένων) ΜΚΟ σε παράκτιους νομούς (Ν. Ηρακλείου, Ν. Λέσβου, Ν. Χαλκιδικής) της χώρας με έντονα προβλήματα περιβαλλοντικής αλλοίωσης ή ρύπανσης).
6. Η διαρκώς αυξανόμενη δραστηριοποίηση φορέων, περιφερειών, τοπικής αυτοδιοίκησης, ΜΚΟ, ιδιωτικών φορέων και κοινού για την περιβαλλοντική προστασία και διαχείριση (και της παράκτιας ζώνης) -ιδιαίτερα από τη δεκαετία του 1980 με το θεσμικό καθορισμό ή επαναπροσδιορισμό των δικαιοδοσιών τους- εξακολουθεί να συνοδεύεται από αδυναμίες κυρίως του δημόσιου τομέα-κατά τη συνεργασία και το συντονισμό της. Ευνοϊκή-αν και με αποσπασματικές και επιλεκτικές παρεμβάσεις-έχει αποδειχθεί η συμβολή της ΕΕ και των συναφών διεθνών συνεργασιών στα προαναφερόμενα πεδία.
7. Η λεκάνη της Μεσογείου αποτελεί ενιαία και ιδιαίτερη γεωγραφική ενότητα με επιμέρους κοινωνικοοικονομικές και πολιτισμικές αποκλίσεις, πολύπλοκο και περιπτωσιακά ασταθές πολιτικό σκηνικό (με παράλληλη έλλειψη προτεραιότητας σε περιβαλλοντικά ζητήματα και επομένως πιο έντονη την ανάγκη της διεθνούς τεχνογνωστικής και οικονομικής αρωγής), συχνά οφειλόμενο (κυρίως ως προς την εξωτερική πολιτική) στις διεκδικήσεις παράκτιων, υδάτινων ή άλλων φυσικών πόρων. Συνακόλουθα εμφανίζει και διαφοροποιήσεις στην αντίληψη της διαχειριστικής αντιμετώπισης των φυσικών πόρων και της χωροταξικής διάρθρωσης μεταξύ των χωρών της, στις λιγότερο εύπορες από τις οποίες εντοπίζονται παραδείγματα περιβαλλοντικής αλλοίωσης και υπερεκμετάλλευσης (κυρίως στην Α. και Ν. Μεσόγειο). Παρατηρείται, τελευταία, αυξανόμενη ενεργοποίηση και συμμετοχή των μεσογειακών χωρών σε διεθνείς συνεργασίες και συναντήσεις με θέμα τις πολιτικές αειφόρου ανάπτυξης των παράκτιων ζωνών της περιφέρειας. Οι κοινοτικές διατηρούν το προβάδισμα από άποψη αντιμετώπισης περιβαλλοντικών θεμάτων έναντι των υπόλοιπων χωρών της Μεσογείου, γενικά, με την εξαίρεση του Ισραήλ, του οποίου η πολιτική περιλαμβάνεται στις πιο αποτελεσματικές σε μεσογειακό επίπεδο. Συγκριτικά με τις χώρες της Μεσογείου η Ελλάδα χαρακτηρίζεται από ικανοποιητικά επίπεδα περιβαλλοντικής προστασίας προσεγγίζοντας τις υπόλοιπες ευρωπαϊκές κοινοτικές τόσο σ' επίπεδο σχεδιασμού όσο και υλοποίησης. Από τη δε-

καετία του 1980-που σηματοδοτήθηκε από ουσιαστικές προσπάθειες στο πεδίο της διαχείρισης ακτών-έχει σημειώσει σημαντική πρόοδο ενώ προωθεί ήδη πρότυπα ολοκληρωμένου σχεδιασμού απαραίτητου για την αξιοποίηση και διάρθρωση του ζωτικού για την οικονομία, την ανάπτυξη και την ευημερία, παράκτιου μετώπου. Αξιοποιώντας τα ιδιαίτερα φυσικά κ.ά. (γεωμετρικά, μορφολογικά κλπ.) πλεονεκτήματα της παράκτιας ζώνης και αντιμετωπίζοντας τις ανάλογες ρυθμιστικές απαιτήσεις η χώρα επιβάλλεται να θέσει στο επίκεντρο της γενικής χωροταξικής και περιβαλλοντικής πολιτικής την (ολοκληρωμένη) διαχείριση ακτών.

Από τα καινούρια στοιχεία που παρατέθηκαν διανοίγονται νέα ενδιαφέροντα πεδία έρευνας που αφορούν σε περιβαλλοντικές ή πολιτικές διαχείρισης κυρίως του παράκτιου χώρου. Τα προαναφερόμενα συμπεράσματα είναι αξιοποιήσιμα από ευρύ φάσμα χρηστών δηλαδή κρατικούς φορείς όλων των βαθμίδων, ΜΚΟ, ερευνητικά και επιστημονικά ιδρύματα κλπ. Για χωροταξικά σχέδια ανά νομό, ειδικές χωροταξικές μελέτες, επιμέρους σχέδια διαχείρισης ή ανάπτυξης συγκεκριμένων παράκτιων περιοχών, μελέτες ανάπτυξης ακτών -με αξιοποίηση φυσικού και δομημένου περιβάλλοντος τόσο χερσαίου όσο και θαλάσσιου τμήματος- τομεακά ερευνητικά προγράμματα ή προγράμματα σε τομείς: Κτηματολογίου, υγιεινής, εθνικής ασφάλειας, άμυνας, ναυτιλίας, ανάδειξης πολιτιστικής κληρονομιάς κλπ.), ενώ παρέχουν επιπλέον στοιχεία σε αρμόδιες υπηρεσίες διευκολύνοντας και διευρύνοντας τη διεθνή συνεργασία.

Παρέχουν απαραίτητα δεδομένα για τη διερεύνηση θεμάτων: α) κατηγοριοποίησης ή τυπολογίας πηγών ρύπανσης και ρυπαντικών φορτίων από την αφετηρία τους, συσχετισμών με ανθρωπογενείς δραστηριότητες, οικονομικές εξαρτήσεις, βασικές και πρωτογενείς πηγές ρύπανσης, β) ζωνοποίησης του παράκτιου χώρου και προστασίας της αιγιαλίτιδας ζώνης, γ) αναθεώρησης, επαναπροσδιορισμού, εμπλουτισμού και περαιτέρω εμβάθυνσης επιμέρους θεσμικού πλαισίου και νομολογίας, δ) αλλοιώσεων φυσικού και δομημένου παράκτιου περιβάλλοντος, ε) εμπλοκής, συνεργασίας και συντονισμού αρμόδιων φορέων, στ) οριοθέτησης και αναδιάρθρωσης χρήσεων γης και οικονομικών δραστηριοτήτων (τουρισμού, βιομηχανίας κλπ.), μεταβολής χωροθέτησής τους, όρων λειτουργίας, ορίων επέκτασής τους κλπ., ζ) αξιοποίησης παράκτιου δομημένου και ιστορικού περιβάλλοντος για την ανάδειξη της πολιτιστικής κληρονομιάς και την ανάπτυξη του πολιτιστικού τουρισμού, η) περιφερειακής ανάπτυξης, αναδιάρθρωσης και αναβάθμισης, θ) διμερών (Ελλάδα-όμορες χώρες) και πολυμερών συνεργασιών σε ζητήματα αντιμετώπισης ρύπανσης, προστασίας, διαχείρισης παράκτιων φυσικών πόρων κλπ., ι) βελτίωσης συνθηκών διαβίωσης του πληθυσμού,

κ)ορθολογικού σχεδιασμού και ολοκληρωμένης διαχείρισης παράκτιων ζωνών (χρήσεων γης και αναπτυξιακών δραστηριοτήτων), συμπεριλαμβανο-
ντας και τις ευρύτερες λεκάνες που τις επηρεάζουν, με σκοπό τη διασφά-
λιση της βέλτιστης χρήσης και χωροταξικής διάρθρωσης της συνολικής πε-
ριοχής, σύμφωνα με τις επιταγές της αιφώδρου ανάπτυξης, των κοινοτικών
οδηγιών και των διεθνών οργανισμών κ.ά.

* * * *

Η Αναπτυξιακή Διάσταση των Διευρωπαϊκών Δικτύων Υποδο- μών: Η Περίπτωση των Τηλεπικοινωνιών.

**Μεταπτυχιακός Κύκλος Σπουδών, Τμήμα Αστικής και Περι-
φερειακής Ανάπτυξης, Πάντειο Πανεπιστήμιο, Αθήνα 1998.**

Επιβλέπων: Καθηγητής Μ. Λαμπρινίδης

ΕΙΡΗΝΗ Κ. ΝΤΡΟΥΤΣΑ

Το ζήτημα της αποτελεσματικής διαχείρισης των υποδομών και της συμ-
βολής τους στην οικονομική ανάπτυξη βρίσκεται στο επίκεντρο επιστημονι-
κών συζητήσεων, θεωρήσεων και εμπειρικών ερευνών. Είναι κοινά αποδε-
κτό ότι η διενέργεια έργων υποδομής επεκτείνει την παραγωγική δυναμι-
κότητα της οικονομίας, αυξάνει τους διαθέσιμους πόρους και βελτιώνει την
παραγωγικότητά τους. Συμβάλλοντας στην παραγωγική διαδικασία των οι-
κονομικών κλάδων ως εισροές ή συνιστώντας απλά παράγοντα δυναμικού,
οι υποδομές ασκούν θετικές αυξητικές επιδράσεις στην παραγωγικότητα
του ιδιωτικού τομέα. Επιπλέον, η αποτελεσματική λειτουργία των υποδο-
μών έχει ως απώτερο στόχο την εξυπηρέτηση κοινωνικών κυρίως αναγκών
και τη μεγιστοποίηση του κοινωνικού οφέλους. Το χαρακτηριστικό του
υψηλού κόστους παροχής των υπηρεσιών των δικτύων υποδομής και τα
υψηλά κεφαλαιουχικά κόστη λειτουργούν αποτρεπτικά για την ανταγωνι-
στική κατασκευή και παροχή των έργων υποδομής. Κατά αυτόν τον τρόπο,
έχει επικρατήσει οι υπηρεσίες υποδομής να συνιστούν "φυσικά μονοπώ-
λια" καθώς το μέσο κόστος τους είναι φθίνουσα συνάρτηση του μεγέθους
και η συνδυασμένη και παράλληλη παροχή συγκεκριμένων κατηγοριών
υπηρεσιών από ένα ενιαίο δίκτυο υποδομών κοστίζει λιγότερο από την

προσφορά των υπηρεσιών αυτών από περισσότερες παραγωγικές μονάδες. Τα τελευταία χρόνια το θέμα της ιδιωτικής ή δημόσιας παροχής και ιδιοκτησίας των υποδομών έχει δημιουργήσει έντονους προβληματισμούς και αντιπαραθέσεις. Η σχετικοποίηση πλέον των εθνικών συνόρων-τα οποία αποτελούσαν εμπόδιο στην ανάπτυξη εμπορικών συναλλαγών-έχει οδηγήσει σε σοβαρή αμφισβήτηση των παραδοσιακών μοντέλων κρατικού ελέγχου και σε αναζωπύρωση της εμπιστοσύνης στην ελεύθερη αγορά. Η πολιτική της προσφυγής στην ιδιωτική διαχείριση και χρηματοδότηση των υποδομών μπορεί να δικαιολογείται στη βάση της καλύτερης τεχνογνωσίας, που αναμφισβήτητα κατέχει ο ιδιωτικός τομέας, της αναγκαιότητας κάλυψης των τεράστιων κρατικών ελλειμμάτων και, ταυτόχρονα, να συμπορεύεται με τις επιταγές της παγκοσμιοποίησης των εθνικών οικονομιών. Ωστόσο, υπάρχουν σημαντικές αμφισβητήσεις για τη δίκαιη και ισορροπη κατανομή των υπηρεσιών υποδομής και την περαιτέρω επέκταση της μεγιστοποίησης του κοινωνικού οφέλους.

Είναι σίγουρο ότι ο ολοκληρωτικός αποκλεισμός της κρατικής παρέμβασης δεν είναι επικτός και σκόπιμος. Η βέλτιστη λύση δεν αφορά απλά μεταφορά πόρων από το δημόσιο στον ιδιωτικό τομέα, αλλά προωθεί την πραγματοποίηση μοντέλων συνεργασίας και συμπληρωματικότητας στα πεδία της ιδιοκτησίας, λειτουργίας, ελέγχου και ρύθμισης. Η σχέση αυτή πιστοποιείται στη χώρα μας από το πρόσφατο παράδειγμα της μερικής ιδιωτικοποίησης του εθνικού οργανισμού τηλεπικοινωνιών και της εξεύρεσης ιδιωτικών χρηματοδοτικών κεφαλαίων μέσω της διάθεσης μέρους των μετοχών στο χρηματιστήριο. Σε αυτά τα πλαίσια ο δημόσιος ρόλος μεταβάλλεται αλλά σίγουρα δεν εξοστρακίζεται ως φυσική συνέπεια των ιδιωτικοποιήσεων.

Τα διευρωπαϊκά δίκτυα υποδομών βρίσκονται στο επίκεντρο των πολιτικών αποφάσεων στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Αποτελούν μια σημαντική καινοτομία και συνιστούν ένα σύστημα πολιτικών, οικονομικών και κοινωνικών παραμέτρων, στοχεύοντας στην προώθηση της ευρωπαϊκής οικονομικής και κοινωνικής συνοχής. Οι πολιτικές και στρατηγικές ανάπτυξης των διευρωπαϊκών δικτύων στους τομείς των μεταφορών, τηλεπικοινωνιών και ενέργειας εδράζονται στην πεποίθηση ότι η ολοκλήρωση της εσωτερικής αγοράς θα δημιουργήσει θετικές επιπτώσεις μέσω της ορθολογικής χρήσης και διαχείρισης των διευρωπαϊκών δικτύων υποδομών. Προκειμένου να επιτρέψει στους πολίτες, στους οικονομικούς φορείς καθώς και στους οργανισμούς τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης να επωφελούνται πλήρως από τη λειτουργία ενός χώρου χωρίς εσωτερικά σύνορα, η Κοινότητα επιδιώκει την προώθηση της διασύνδεσης και διαλειτουργικότητας των δικτύων καθώς και της πρόσβασης στα δίκτυα αυτά. Κύριο μέλημα είναι η

σύνδεση των μεσόγειων και απομακρυσμένων περιφερειακών περιοχών με τις κεντρικές περιοχές της Κοινότητας. Ο καθορισμός προσανατολισμών και σχεδίων κοινού ενδιαφέροντος και η δημοσιοποίησή τους έχει κινητοποιήσει τις ιδιωτικές επιχειρήσεις, τις επιχειρήσεις διαχείρισης των δικτύων και τις επιχειρήσεις προμήθειας υλικών και μηχανημάτων σε όλα τα κράτη μέλη.

Η παρούσα διπλωματική εργασία εμβαθύνει στη μελέτη της πολιτικής τηλεπικοινωνιών, καθώς κρίνεται ότι αυτός ο τομέας υφίσταται τις επιδράσεις της ραγδαίας ανάπτυξης της τεχνολογίας και της δημιουργίας νέων τρόπων παραγωγής και κατανάλωσης υπηρεσιών και προϊόντων ενώ ταυτόχρονα συμβάλλει στη διεθνοποίηση της τεχνολογίας, της παραγωγής και της κατανάλωσης. Η ανάπτυξη των υποδομών πληροφορικής και η παράλληλη απελευθέρωση των αγορών τηλεπικοινωνιών δημιουργούν νέες οικονομικές και εμπορικές δραστηριότητες με επίκεντρο την εντατική διάχυση της γνώσης και της πληροφορίας. Ο τομέας των τηλεπικοινωνιών μέσα στην τελευταία δεκαετία παρουσίασε σημαντική ανέλιξη οδηγώντας όχι μόνο στην ανάδυση ενός νέου φάσματος προϊόντων, υπηρεσιών και συστημάτων (επικοινωνίες δεδομένων, videotext, τηλεειδοποίηση, κινητή τηλεφωνία, τηλε-εργασία, συστήματα οπτικών ινών, κ.ο.κ.), αλλά σημείωσε σημαντική εντυπωσιακή διεξόδου στην αγορά επιδρώντας άμεσα ή έμμεσα σε κάθε άλλο κλάδο της οικονομίας μέσω ενός συνδυασμού τεχνικών, οργανωτικών και διοικητικών καινοτομιών που συμβάλλουν στην αύξηση της παραγωγικότητας και επιτρέπουν ένα ασυνήθιστα ευρύ φάσμα επενδυτικών ευκαιριών και επικερδών εγχειρημάτων.

Σήμερα ο τομέας των τηλεπικοινωνιών αντιπροσωπεύει ποσοστό 3-4% του ΑΕΠ στις αναπτυγμένες χώρες. Οι τάσεις παγκοσμιοποίησης και διεθνοποίησης των αγορών δημιουργούν ένα ευνοϊκό πεδίο επέκτασης των τηλεπικοινωνιακών συστημάτων και υπηρεσιών, τα οποία αποτελώντας οικονομική εισροή συνδέουν τις διαφορετικές παραγωγικές θέσεις των επιχειρήσεων, δημιουργούν νέα πρότυπα χωροθετικής έλξης και επιδρούν σημαντικά στην οικονομική ανάπτυξη των εθνικών, περιφερειακών και τοπικών αγορών. Το νέο σύγχρονο καθεστώς της ευέλικτης εξειδίκευσης και παραγωγής υποστηρίζεται από την αποτελεσματική χρήση και διαχείριση της πληροφορίας, καθώς η θέση των συστημάτων software και η ορθολογική λειτουργία τους από ένα εξειδικευμένο ανθρώπινο δυναμικό έχουν αναχθεί πλέον σε σημαντική συνιστώσα βιωσιμότητας και κερδοφορίας των επιχειρήσεων. Η δυνατότητα ελέγχου όλων των σταδίων της παραγωγικής διαδικασίας με την παροχή της απαιτούμενης ψηφιακοποιημένης πληροφόρησης δημιουργεί σημαντικές οικονομίες σκοπού και κλίμακας αυξάνοντας την παραγωγικότητα και την απασχόληση.

Ο τομέας των τηλεπικοινωνιών αναμένεται ότι θα υποκαταστήσει σημαντικά την ανάγκη για μεταφορική φυσική κινητικότητα και ταυτόχρονα θα λειτουργήσει ως μηχανισμός αποκέντρωσης και αποσυμφόρησης της παραγωγής και διανομής αγαθών σε κεντρικές περιοχές. Υποστηρίζεται ότι η ανάπτυξη των τηλεπικοινωνιών ενισχύει το στόχο της ισορροπίας στο χώρο, με την προϋπόθεση ότι λαμβάνεται υπόψη η επίδραση των τηλεπικοινωνιών στους παράγοντες χωροθέτησης των επιχειρήσεων.

Πέρα από τις βασικές υπηρεσίες, των οποίων η παροχή προορίζεται να γενικευθεί σύμφωνα με τις επιταγές της καθολικής υπηρεσίας, δημιουργείται το σημαντικό χωροταξικό ζήτημα της ισότιμης πρόσβασης των περιοχών στα τεχνολογικά προηγμένα δίκτυα τηλεπικοινωνιών. Η χρηματοδότηση των νέων δικτύων, η έλξη των ιδιωτικών κερδοσκοπικών κεφαλαίων και οι νέες τιμολογιακές διαρθρώσεις είναι απαραίτητο να προγραμματιστούν και να ελεγχθούν ώστε το κόστος παροχής των νέων υπηρεσιών και σύνδεσης με τα δίκτυα να μη δημιουργήσει εντονότερες περιφερειακές ανισότητες μεταξύ των πυκνοκατοικημένων περιοχών και των απόμακρων-περιθωριακών ζωνών.

Η Ευρωπαϊκή Ένωση προετοιμάζεται γοργά για την εγκαθίδρυση της Κοινωνίας των Πληροφοριών του 21ου αιώνα. Κύρια χαρακτηριστικά του νέου περιβάλλοντος δημιουργίας, διαχείρισης, ανάπτυξης και διάχυσης της πληροφορίας είναι: τα διευρωπαϊκά δίκτυα τηλεπικοινωνιών, οι βασικές υπηρεσίες τηλεπικοινωνιών (π.χ. τηλεφωνία, telex, κ.α.), οι υπηρεσίες προστιθέμενης αξίας ή οι υπηρεσίες τρίτης γενιάς (π.χ. τηλεδιάσκεψη, κ.α.), η συμπτυκνωμένη και μεταποιημένη πληροφορία σε ψηφιακή μορφή, ο μετασχηματισμός της αγοράς με τη σύγκλιση των βιομηχανιών επικοινωνιών, πληροφορικής και οπτικο-ακουστικών μέσων σε μια πραγματικότητα κυριαρχίας των *multimedia*, και τέλος, η πλήρης εξοικείωση των χρηστών στην λειτουργία του νέου εξοπλισμού και στον τρόπο μετάδοσης και χρησιμοποίησης της πληροφορίας.

Αναμφισβήτητα, η ανταγωνιστικότητα των ευρωπαϊκών επιχειρήσεων έχει βελτιωθεί αισθητά εξαιτίας της ανάπτυξης των τεχνολογιών πληροφορικής και των τηλεπικοινωνιών. Η ατελευθέρωση των υπηρεσιών και της υποδομής τηλεπικοινωνιών που ορίζεται σαφώς στην Πράσινη Βίβλο της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για τις τηλεπικοινωνίες, αναγνωρίζει ως βασικούς συντελεστές της ρυθμιστικής πολιτικής σχεδιασμού την:

- καθιέρωση των αρχών του Ανοικτού Δικτύου Παροχής Υπηρεσιών, ώστε να εξασφαλίζεται η ισότιμη πρόσβαση και η διασύνδεση και διαλειτουργικότητα των τηλεπικοινωνιακών δικτύων προσφορά υπηρεσιών υψηλής ποιότητας με τη χρήση των νέων τεχνολογικών καινοτομιών και τεχνικών εξελίξεων.

- απελευθέρωση των υπηρεσιών φωνητικής τηλεφωνίας και την ανάπτυξη της υποδομής των δικτύων καλωδιακής τηλεόρασης
- αποτελεσματική και δίκαιη προσαρμογή των τιμών των τηλεπικοινωνιακών υπηρεσιών στο κόστος παροχής των υπηρεσιών αυτών.

Με τις Κοινοτικές Οδηγίες 90/388 και 90/387 τίθενται τα "θεσμικά θεμέλια" εισαγωγής του ανταγωνισμού και ανοικτής προσπέλασης και χρήσης των δημόσιων τηλεπικοινωνιακών δικτύων. Η παράλληλη απελευθέρωση της αγοράς τηλεπικοινωνιακών υπηρεσιών και τηλεπικοινωνιακής υποδομής απαιτεί τη συνδρομή των ιδιωτικών κεφαλαίων, το οποίο αποτελεί ζήτημα μείζονος σημασίας, καθώς οι δημόσιες διοικήσεις των περισσότερων ευρωπαϊκών χωρών δεν μπορούν ν' ανταποκριθούν στα υψηλά επίπεδα επένδυσης που απαιτούνται για την εξασφάλιση της ανταγωνιστικότητας του εθνικού τομέα τηλεπικοινωνιών. Η κατάργηση των αποκλειστικών και ειδικών δικαιωμάτων στην παροχή υπηρεσιών φωνητικής τηλεφωνίας θα οδηγήσει στην είσοδο νέων επιχειρήσεων και νέων φορέων παροχής υπηρεσιών δημιουργώντας συνθήκες για τη βελτίωση της ποιότητας των υπηρεσιών πλέον παρεχόμενων υπηρεσιών σε δίκαιες, ανταγωνιστικές τιμές.

Ωστόσο, η ύπαρξη σημαντικών θεσμικών και εμπορικών εμποδίων στην πλήρη απελευθέρωση του τομέα των τηλεπικοινωνιών στην Ευρωπαϊκή Ένωση, στην προσαρμογή των τιμολογιακών διαρθρώσεων και στην εξισορρόπηση των δασμολογικών επιβαρύνσεων αποθαρρύνουν και αδρανοποιούν την ιδιωτική επιχειρηματική πρωτοβουλία, με αποτέλεσμα οι χρήστες να χρησιμοποιούν ένα συνονθύλευμα διασυνδεδεμένων, αλλά όχι πλήρως διαλειτουργικών δικτύων μετάδοσης. Η εξάλειψη των όποιων περιορισμών στην ανταγωνιστική παροχή υπηρεσιών και υποδομής δε συνεπάγεται βέβαια την ολοκληρωτική απουσία ενός κανονιστικού ρυθμιστικού πλαισίου καθορισμού των ανταγωνιστικών όρων λειτουργίας της αγοράς. Η επιλεκτική διατήρηση συγκεκριμένων περιοριστικών κανόνων και αρχών υπαγορεύει και εγγυάται την καθιέρωση της καθολικής υπηρεσίας και την ισόρροπη διασύνδεση των δικτύων υποδομών.

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, στα πλαίσια μείωσης των περιφερειακών ανισοτήτων και δημιουργίας "συνδετικών κρίκων επικοινωνιών" με τις απομακρυσμένες περιφέρειες της Κοινότητας, επιδιώκει τη διατήρηση και ανάπτυξη των αρχών της καθολικότητας (πρόσβαση για όλους σε δίκαιες, προσιτές τιμές), της ισότητας (πρόσβαση ανεξάρτητα από τη γεωγραφική περιοχή) και της συνέχειας (παροχή ενός καθορισμένου ελαχίστου επιπέδου παροχής υπηρεσιών ποιότητας). Η μετάβαση σ' ένα νέο περιβάλλον τηλεπικοινωνιών δομημένο με αυτές τις αρχές επιβάλλει την αναδιοργάνωση της λειτουργίας και της πολιτικής των κυρίαρχων εθνικών τηλεπικοινωνιακών οργανισμών. Είναι αναγκαίο οι τελευταίοι να εστιάσουν την προσοχή

και τις δραστηριότητές τους προς την ικανοποίηση των πελατών και των χρηστών, προτεραιότητα υψηλής σημασίας δεδομένου της πίεσης του ανταγωνισμού που θα δημιουργήσουν οι ξένες πολυεθνικές εταιρείες των ΗΠΑ και της Ιαπωνίας.

Οι δείκτες ποσοτικής και ποιοτικής ανάπτυξης των τηλεπικοινωνιών αντικατοπτρίζουν τόσο το επίπεδο ανάπτυξης των τηλεπικοινωνιών στην Ευρωπαϊκή Ένωση όσο και τις σημαντικές διαφορές που υπάρχουν μεταξύ των κρατών. Συγκεκριμένα το ποσοστό ψηφιακοποίησης κυμαίνεται από 100% στο Ηνωμένο Βασίλειο έως και 12% στη Γερμανία και 15% στην Ελλάδα. Ο δείκτης των κύριων τηλεφωνικών συνδέσεων ανά 100 κατοίκους αποκαλύπτει επίσης σημαντικές διαφοροποιήσεις του μεγέθους των εθνικών αγορών τηλεπικοινωνιών και των δημοσίων οργανισμών τηλεπικοινωνιών. Οι χώρες που παρουσιάζουν πυκνότητα δικτύου χαμηλότερη από τον κοινοτικό μέσο όρο είναι τα τέσσερα λιγότερο αναπτυγμένα κράτη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Ελλάδα (40 γραμμές ανά 100 κατοίκους), Ισπανία (34), Ιρλανδία (30) και Πορτογαλία (27).

Κατά τη διάρκεια της τελευταίας δεκαπενταετίας, τα υψηλά επίπεδα επενδύσεων στις χώρες αυτές επέτρεψαν τη μερική γεφύρωση του χάσματος με τα περισσότερα αναπτυγμένα κράτη, όσον αφορά στην ποιότητα των δικτύων τηλεπικοινωνιών. Εξακολουθούν, όμως, να υπάρχουν σημαντικές διαφορές των πολιτικών και στρατηγικών ανάπτυξης των τηλεπικοινωνιακών δικτύων υποδομής μεταξύ των εθνικών οργανισμών τηλεπικοινωνιών. Συγκεκριμένα, χώρες όπως η Πορτογαλία και η Ελλάδα φαίνεται ν' ακολουθούν πολιτική επέκτασης των δικτύων, επιδιώκοντας υψηλότερους βαθμούς διείσδυσης και μείωσης των περιφερειακών προβλημάτων για τις λιγότερο ευνοημένες περιοχές. Αντίθετα, χώρες όπως το Βέλγιο, η Ισπανία και το Λουξεμβούργο ακολουθούν την πολιτική εκσυγχρονισμού των υφιστάμενων δικτύων, παρέχοντας πολλαπλών σκοπιμοτήτων υπηρεσίες αναβαθμισμένης ποιότητας.

Ο ποιοτικός δείκτης του χρόνου αναμονής για εγκατάσταση τηλεφωνικής σύνδεσης έχει βελτιωθεί σημαντικά σε όλες τις χώρες της Κοινότητας το 1995, χωρίς να έχουν εκλείψει σημαντικές διακυμάνσεις, από 1 ημέρα αναμονής στη Σουηδία έως 45 ημέρες στην Αυστρία και 220 ημέρες στην Ελλάδα, το 1995. Επίσης, αν και οι εντατικές διαδικασίες και οι προσπάθειες εκσυγχρονισμού των δικτύων μείωσαν το ποσοστό των αποτυχημένων συνδέσεων ανά γραμμή, ο δείκτης αυτός εξακολουθεί να υστερεί σημαντικά στα τέσσερα ασθενέστερα κράτη μέλη.

Η ποιοτική και ποσοτική αναβάθμιση των ευρωπαϊκών τηλεπικοινωνιών θα επηρεαστεί από τη ζήτηση για τις νέες υπηρεσίες προστιθέμενης αξίας. Οι κυβερνήσεις των ευρωπαϊκών κρατών έχουν ήδη δραστηριοποιηθεί στην

εισαγωγή και ανάπτυξη των υπηρεσιών "τρίτης γενιάς" με την εφαρμογή ενός ευέλικτου θεσμικού πλαισίου ελεύθερης εισόδου στην αγορά, ώστε να ικανοποιούνται και οι πιο εξειδικευμένες απαιτήσεις. Τα θεσμικά εμπόδια πρόσβασης στα δημόσια τηλεπικοινωνιακά δίκτυα, οι υψηλές τιμές χρέωσης, μίσθωσης και πρόσβασης θα πρέπει να εκλείψουν προκειμένου ν' αυξηθεί η ελκυστικότητα της Ευρωπαϊκής Ένωσης ως χώρου ανάπτυξης αποτελεσματικής επιχειρηματικής δράσης και παροχής τεχνολογικά προηγμένων τηλεπικοινωνιακών υπηρεσιών.

Ο εκσυγχρονισμός των ελληνικών τηλεπικοινωνιών σε συνδυασμό με την ιδιωτικοποίηση του Εθνικού Οργανισμού Τηλεπικοινωνιών (ΟΤΕ) αποτελούν μια από τις κύριες οικονομικές πολιτικές των τελευταίων κυβερνήσεων. Η τηλεπικοινωνιακή ανάπτυξη προωθείται μέσα από ένα εκτεταμένο πρόγραμμα δημοσίων επενδύσεων και αναδιάρθρωσης του κλάδου.

Το ρόλο του "φυσικού μονοπωλίου" έχει αναλάβει ο ΟΤΕ ενώ η παροχή των ανταγωνιστικών υπηρεσιών της κινητής τηλεφωνίας έχει αναληφθεί από δύο επιχειρήσεις. Αναφορικά με το επίπεδο ανάπτυξης του κλάδου των τηλεπικοινωνιών διαπιστώνεται *αναβάθμιση της ποικιλίας και ποιότητας των υπηρεσιών*, κάλυψη του πληθυσμού σε βασικές υπηρεσίες και εισαγωγή νέων προηγμένων τηλεπικοινωνιακών υπηρεσιών και εφαρμογών.

Δεν υπάρχει αμφιβολία ότι από τις αρχές της δεκαετίας του 1990 έχει σημειωθεί πρόοδος τόσο στην αύξηση των κυρίων συνδέσεων και στην εισαγωγή της ψηφιακής τεχνολογίας όσο και στη βελτίωση της λειτουργίας της τηλεπικοινωνιακής υποδομής και των αποτελεσμάτων του ΟΤΕ. Η πρόοδος αυτή αντανακλάται:

- παρότι το γεγονός το αρχικό μέγεθος φαίνεται να ήταν τεχνικά διογκωμένο σε *περιορισμό των εκκρεμών αιτήσεων* από 1,09 εκατ. (1990) σε 78.637 (1996)-συνθήκες σοβαρής καθυστέρησης στην κάλυψη της ζήτησης.
- στον *περιορισμό του αντίστοιχου χρόνου αναμονής για νέα σύνδεση* με τη μείωση του μέσου όρου σε πέντε μήνες (τέλος 1995) έναντι 5,5 ετών (1990). Ειδικότερα, στο 80% των αστικών κέντρων, ο μέσος χρόνος νέων συνδέσεων και μεταφορών έχει μειωθεί στον ένα μήνα και σε ορισμένες περιπτώσεις στις 10 ημέρες.
- συνδέσεις ανά 100 κατοίκους το 1995 και στην παράλληλη αύξηση του ποσοστού στην *αύξηση της τηλεφωνικής πυκνότητας* που προσεγγίζει τις 50 κύριες των ιηφιακών γραμμών που στις αρχές του 1997 προσεγγίζει το 46%.
- στην *αύξηση των δεικτών παραγωγικότητας του ΟΤΕ*, όπως μετρώνται στους τηλεπικοινωνιακούς οργανισμούς, δηλαδή: έσοδα ανά εργαζό-

μενο, έσοδα ανά κύρια σύνδεση, αριθμός τιμολογιακών μονάδων ανά εργαζόμενο, νέες συνδέσεις και μεταφορές ανά εργαζόμενο (ΟΤΕ, Πεπραγμένα 1996).

Η ελληνική τηλεπικοινωνιακή πολιτική πρέπει να στοχεύει στην ποιοτική βελτίωση των υπηρεσιών και την εξισορρόπηση της τιμολογιακής τους διάρθρωσης. Οι στόχοι αυτοί, όπως ορίζονται από την Ευρωπαϊκή Ένωση, πρέπει να εκπληρωθούν μέχρι το 2003. Η υποχρέωση της χώρας μας να συμμορφωθεί με τις επιταγές της Ευρωπαϊκής Ένωσης και να συμβαδίσει με το νέο διαρθρωτικό υπόδειγμα του ανοίγματος της αγοράς στον ανταγωνισμό, επισπεύδει τις διαδικασίες απελευθέρωσης και απορύθμισης. Οι τελευταίες σημαίνουν την προετοιμασία για την κατάργηση των αποκλειστικών και ειδικών δικαιωμάτων του ΟΤΕ και των δύο εταιρειών κινητής τηλεφωνίας.

Είναι σκόπιμο ν' αποσαφηνιστεί ότι οι θετικές επιπτώσεις από την εισαγωγή του ανταγωνισμού και της προσέλκυσης νέων επενδυτών και νέων τηλεπικοινωνιακών υποκεμένων, θα προκύψουν ύστερα από τη διαμόρφωση του κατάλληλου θεσμικού πλαισίου και ευνοϊκών οικονομικών όρων. Σε αυτά τα πλαίσια πρέπει να επαναπροσδιοριστεί ο ρόλος του ΟΤΕ και να στοιχειοθετηθεί μια εθνική ρυθμιστική πολιτική που θα επικεντρώνεται σε θέματα διασύνδεσης και διαλειτουργικότητας των δημοσίων δικτύων υποδομής, επανακαθορισμού της έννοιας της καθολικής υπηρεσίας και ενθάρρυνσης της ζήτησης για νέες τηλεπικοινωνιακές εφαρμογές και υπηρεσίες προστιθέμενης αξίας.