

Distr.: General
10 February 2010
Arabic
Original: English

مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية



مجلس التجارة والتنمية

لجنة التجارة والتنمية

الدورة الثانية

جنيف، ٣-٧ أيار/مايو ٢٠١٠

البند ٥ من جدول الأعمال المؤقت

مساهمة السياحة في التجارة والتنمية

مذكرة مقدمة من أمانة الأونكتاد

موجز تنفيذي

أوضحت السياحة عاملاً محركاً لا يقتصر أثرها على دفع عجلة التقدم الاقتصادي فحسب بل يمتد أيضاً إلى خدمة التنمية الاجتماعية. ولقطاع السياحة جذور ضاربة في عمق الاقتصادات الوطنية تجعل منه وسيلة لجني الفوائد الاقتصادية وإيجاد فرص العمل في قطاعات الخدمات والصناعة التحويلية والزراعة، الأمر الذي يتيح تعزيز تنوع الاقتصاد وقوته في البلدان النامية. وتسهم السياحة إسهاماً كبيراً في الحد من الفقر وتمكين المرأة والشباب والعمال المهاجرين وفي إيجاد فرص عمل جديدة. وهي تساعد أيضاً على إحياء مناطق حضرية معرضة للتدهور، وإيجاد إمكانيات انفتاح وتنمية تستفيد منها المناطق الريفية النائية، وتعزيز صون الثروات البيئية للبلدان وموروثها الثقافي. ومع ذلك، تواجه البلدان النامية تحديات اقتصادية واجتماعية وبيئية كبيرة في جني أقصى قدر من المكاسب من صناعاتها السياحية الوطنية، وتشمل هذه التحديات فيما تشمله الحاجة إلى معالجة ضعف الترابطات القطاعية وتقليص التسرب المفرط للإيرادات من اقتصاداتها الوطنية. وتستعرض هذه المذكرة في البداية أهم الاتجاهات العالمية في صناعة السياحة، ثم تحدد التحديات الرئيسية في هذا الصدد، وتبين الخطوط العريضة للنهج السياساتية التي يمكن اتباعها لمواجهتها.

مقدمة

١- قرر مجلس التجارة والتنمية، في دورته التنفيذية السابعة والأربعين (TD/B/EX(47)/4)، أن تتناول لجنة التجارة والتنمية موضوع إسهام السياحة في التجارة والتنمية. ففي العقود الأخيرة شهد قطاع السياحة العالمية توسعا وتنوعا جعل منه أحد أسرع القطاعات الاقتصادية نمواً، وذلك بالتزامن مع تنامي القدرات في هذا الصدد، وتراجع تكاليف النقل الجوي للمسافرين، وتزايد الدخل الحقيقي للأسر. ويسعى العديد من البلدان النامية، لا سيما البلدان الأقل نمواً، تسليمها منها بالفوائد والتحديات المتعددة التي ينطوي عليها قطاع السياحة، إلى جني أقصى مكاسب ممكنة من السياحة عن طريق إيجاد بيئة تمكينية وزيادة دعم تنمية السياحة. والنجاح في هذا المسعى لا يتطلب مواجهة تحديات اقتصادية مباشرة فحسب، بل أيضاً تعزيز المسؤولية الاجتماعية وتشجيع التحول إلى الاقتصاد الأخضر لضمان استدامة صناعة السياحة الوطنية في الأجل الطويل^(١).

أولاً - الاتجاهات العالمية للسياحة والبلدان النامية

٢- تمثل السياحة في العالم قطاعاً يبلغ رقم أعماله ٣ ملايين دولار يومياً، وهو قطاع يتيح لجميع البلدان من كافة مستويات التنمية إمكانيات للاستفادة منه. وتتجاوز مساهمة السياحة على الصعيد العالمي في الناتج المحلي الإجمالي نسبة ٥ في المائة، علماً أن حجم عمليات هذا القطاع ينمو بوتيرة أسرع من نمو الناتج المحلي الإجمالي. وتسهم السياحة بمقدار كبير في نمو البلدان النامية، التي يزداد اعتمادها على القطاع السياحي. وتأتي السياحة إجمالاً، باعتبارها قطاعاً تصديرياً، في المرتبة الرابعة بعد قطاعات الوقود والكيماويات ومنتجات المركبات. وتمثل السياحة في أكثر من ١٥٠ بلداً أحد مصادر الإيرادات التصديرية الخمسة الأولى، وهي في ٦٠ بلداً أول تلك المصادر. والسياحة مصدر رئيسي للعمالات الأجنبية في ثلث البلدان النامية، وهي كذلك في نصف أقل البلدان نمواً، حيث تسهم بنسبة تصل إلى ٤٠ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي.

٣- وما انفك عدد السياح الدوليين الوافدين ينمو، إذ ارتفع من ٢٥ مليون سائح في عام ١٩٥٠ إلى ٩٢٢ مليون سائح في عام ٢٠٠٨، واقترب ذلك بارتفاع عائدات السياحة من ملياري دولار إلى ٩٤٤ مليار دولار. وخلال هذه الفترة، سُجِّلَ أسرع نمو في عدد السياح الوافدين بين عامي ٢٠٠٣ و٢٠٠٧، قبل أن يتراجع هذا النمو في عامي ٢٠٠٨ و٢٠٠٩ بسبب أزمة الطاقة والأزمة المالية والاقتصادية. وحدث انكماش مفاجئ في نمو

(١) الأونكتاد (٢٠٠٧)، 'آثار تنمية الخدمات السياحية في البلدان النامية على التجارة والتنمية فيها'. مذكورة مقدمة من الأمانة؛ الأونكتاد (٢٠٠٨)، 'اجتماع بشأن آثار تنمية الخدمات السياحية في البلدان النامية على التجارة والتنمية فيها' (TD/427).

القطاع في منتصف عام ٢٠٠٨ بسبب انخفاض الطلب على السياحة. وفي الفترة من منتصف عام ٢٠٠٨ إلى منتصف عام ٢٠٠٩، شهدت جميع المناطق، باستثناء أفريقيا، تراجعاً في عدد السياح الدوليين الوافدين. وتضررت أوروبا والشرق الأوسط بصفة خاصة. وفي كثير من الوجهات السياحية التي كان تضرر سياحتها الوطنية أقل، لم تكن السياحة كافية لتعويض انخفاض الطلب الدولي. وعموماً، انخفض عدد السياح الدوليين الوافدين في عام ٢٠٠٩ إلى ٨٨٠ مليون سائح، وهو ما يمثل تراجعاً بنسبة ٤ في المائة مقارنة بعام ٢٠٠٨.

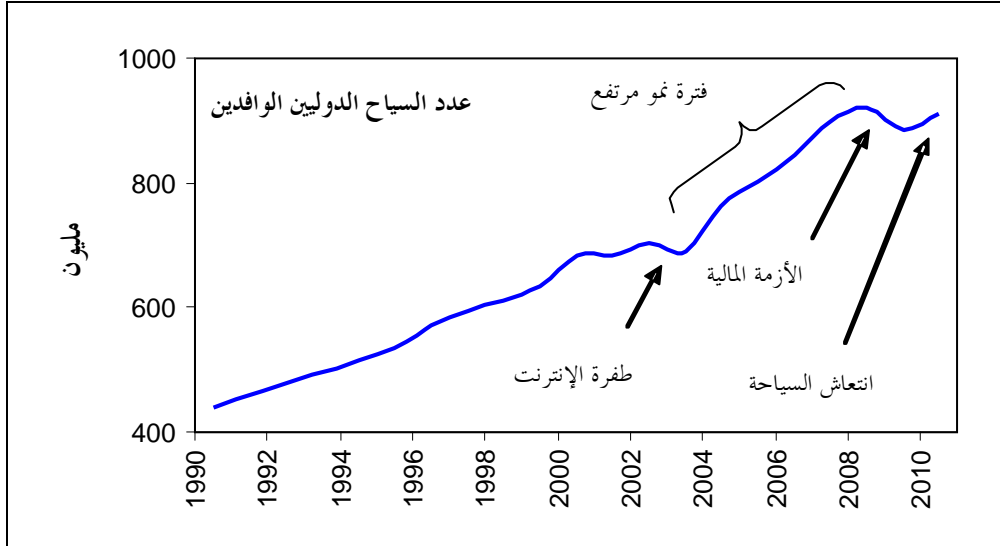
٤- وتفيد منظمة الأمم المتحدة للسياحة العالمية (منظمة السياحة العالمية) بأن السياحة عادت إلى النمو في الربع الأخير من عام ٢٠٠٩ وبأن هذا النمو سيستمر في عام ٢٠١٠. ويرجع سبب هذا الانتعاش جزئياً إلى تدابير نفذها نحو ٧٠ بلداً لتحفيز اقتصاداتها واستعادة النمو - وهي تدابير تتمثل في الدعم المالي والنقدي والتسويقي لقطاع السياحة^(٢). ومن بين هذه البلدان كثير من البلدان النامية مثل الأرجنتين والبرازيل والصين ومصر والهند والمغرب ونيبال وفييت نام. ومن المتوقع أن يستمر الانتعاش في الأجل الطويل مسجلاً نسبة نمو سنوي في عدد السياح الدوليين الوافدين تبلغ ٤ في المائة إلى غاية عام ٢٠٢٠، ويفترض أن يصل عدد هؤلاء السياح إلى ١,٦ مليار سائح، وهو ما يمثل نمواً بنحو ٧٠ في المائة مقارنة بالمستويات الحالية. ويتوقع أن تكون أوروبا وشرق آسيا ومنطقة المحيط الهادئ والأمريكتان أولى ثلاث مناطق مستقبلية للسياح، تليها أفريقيا والشرق الأوسط وجنوب آسيا. ويتوقع أن تتجاوز معدلات النمو في آسيا ومنطقة المحيط الهادئ والشرق الأوسط وأفريقيا نسبة ٥ في المائة سنوياً، أما في المناطق الأكثر نضجاً، أي أوروبا والأمريكتان، فيتوقع ألا يتجاوز معدل النمو ٤ في المائة. ومع أن أوروبا سوف تحتفظ بأعلى نصيب من نسبة السياح الوافدين في العالم، فسيستمر نصيبها في الانخفاض من ٦٠ في المائة في عام ١٩٩٥ إلى ٤٦ في المائة في عام ٢٠٢٠.

(٢) UNWTO (2009). Roadmap for recovery. Note by the Secretary-General. Document A/18/8.

الرسم ١

انتعاش السياحة من آثار الأزمة المالية

عدد السياح الدوليين الوافدين منذ عام ١٩٥٠ إلى عام ٢٠٠٩ وعددهم المتوقع في عام ٢٠١٠



المصدر: منظمة السياحة العالمية.

٥- وتمثل إحدى أهم السمات الواعدة والمجسدة لأداء سياحي قوي في السنوات الأخيرة في أن نمو عدد السياح الوافدين كان أكبر في البلدان النامية. فبينما كانت الوجهات الـ ١٥ الأولى في العالم تستقطب في عام ١٩٥٠ ما نسبته ٨٨ في المائة من السياح الدوليين الوافدين، تراجعت هذه النسبة تدريجياً إلى ٥٧ في المائة في عام ٢٠٠٧، مما يدل على بروز بلدان نامية كوجهات جديدة. واليوم تستأثر البلدان النامية بنسبة ٤٠ في المائة من عدد السياح الوافدين في العالم وبنسبة ٣٠ في المائة من عائدات السياحة في العالم. ويستفيد نمو الصادرات السياحية لهذه البلدان من تزايد إقبال المستهلكين على السياحة الترفيهية والوجهات غير التقليدية، ومن تزايد سفر الأعمال التجارية المقترن بتزايد عولمة اقتصاداتها الوطنية.

٦- وتشير أرقام عام ٢٠٠٨ إلى أن ثلاثة أرباع جميع السياح الدوليين هم من البلدان المتقدمة، والبلدان النامية هي الوجهة لأكثر من ثلث جميع السياح الدوليين. وتستقطب السياحة الترفيهية نحو ٥١ في المائة من مجموع السياح الدوليين الوافدين، بينما يستقطب سفر الأعمال التجارية ١٥ في المائة من السياح الدوليين، وتتوزع نسبة ٢٧ في المائة منهم على قطاعات سياحية أخرى، بما فيها الزيارات العائلية والحج والصحة والتعليم، وتبقى نسبة ٧ في

المائة غير محددة^(٣). وأكثر من نصف السياح الوافدين يصلون إلى وجهتهم عن طريق النقل الجوي (٥٢ في المائة) والباقي عن طريق النقل البري (٤٨ في المائة).

٧- وتمثل السياحة داخل المنطقة الواحدة ما يقرب من ٨٠ في المائة من حجم السياحة. ويتراوح نصيب السياحة داخل المنطقة الواحدة من أكثر من ٤٠ في المائة في أفريقيا والشرق الأوسط إلى أكثر من ٧٠ في المائة في الأمريكتين وآسيا. ومن ناحية أخرى، فبينما لا يمثل السفر الأقاليمي سوى ٢٠ في المائة من السفر الدولي، فهو ينمو بسرعة أكبر على نحو ملموس وبمعدل سنوي يبلغ ٣,١ في المائة، أي ما يقارب ضعف نسبة الـ ١,٧ في المائة التي تنمو بها السياحة داخل المنطقة الواحدة. ويتوقع أن تنمو سفريات المسافات الطويلة بمعدل حتى أسرع من ذلك، أي بما يزيد على ٥ في المائة سنوياً حتى عام ٢٠٢٠، وهو نمو يغذيه إلى حد كبير سفر الأعمال بين أوروبا وأمريكا الشمالية وشرق آسيا.

٨- وتمثل السياحة داخل منطقة بلدان الجنوب قناة هامة لنمو وتنمية قطاعات السياحة في البلدان النامية في المستقبل. لكن الحاجة تدعو إلى مزيد من البحث لإبراز الكيفية التي يمكن بها تعزيز إسهام السياحة فيما بين بلدان الجنوب في النمو، ولتقييم مدى ارتباط ازدياد السفر داخل المنطقة بتحرير التجارة في أهم كتل التكامل بين البلدان النامية.

٩- وتؤدي البلدان النامية دوراً نشطاً كجهات تزود الأسواق العالمية بالمنتج السياحي. فهذا القطاع مصدر رئيسي من مصادر دخلها وفرص العمل فيها ووسيلة لفتح مسارات جديدة في مجال التنمية. وتمثل السياحة ٧ في المائة من صادرات هذه البلدان من السلع والخدمات و٤٥ في المائة من صادراتها من الخدمات التجارية، مما يجعل من هذا القطاع أكبر مُنتج خدماتي تصدره البلدان النامية. وفي أقل البلدان نمواً كثافة مستقلة، يبلغ الرقمان السابقان مستوى أعلى هو ٩ و٦٥ في المائة على التوالي. وقد سجلت الصادرات السياحية في الفئتين المذكورتين من البلدان نمواً عالياً بلغ بين عامي ٢٠٠٣ و٢٠٠٨ ما نسبته ١٥ في المائة في البلدان النامية و٢١ في المائة في أقل البلدان نمواً.

١٠- وفي عام ٢٠٠٨، اجتذبت فرنسا والولايات المتحدة وإسبانيا نسبة ٢٠ في المائة من السياح الوافدين في العالم. وتأتي الصين في المرتبة الرابعة متصدرة البلدان النامية من حيث عدد السياح الوافدين. وتصنّف تركيا والمكسيك في رتبتين متقدمتين هما الثامنة والعاشرة على التوالي. وتدرج ماليزيا وتايلند في عداد الوجهات السياحية الرئيسية في البلدان النامية باستقطابهما أكثر من ١٠ مليون سائح سنوياً. وتضم قائمة الوجهات السياحية الـ ٥٠ التي تأتي في الصدارة عالمياً أكثر من ٢٠ بلداً نامياً آخر، علماً أن بعض هذه البلدان يسجل أعلى معدلات نمو من حيث عدد السياح الدوليين الوافدين. وتصدرت كمبوديا أقل البلدان نمواً في عام ٢٠٠٨ من حيث عدد السياح الدوليين الوافدين، إذ قدّم إليها أكثر من مليوني سائح

(٣) UNWTO (2009). Tourism highlights

أجنبي (وهو رقم يمثل زيادة تعادل خمسة أمثال عدد سياحها في عام ٢٠٠٠)، تليها جمهورية لاو الديمقراطية الشعبية بعدد سياح بلغ ١,٣ مليون سائح. ومن البلدان الأخرى التي تستقبل أكثر من نصف مليون سائح نيبال وملاوي والسنغال وجزر الملديف وجمهورية تنزانيا المتحدة وأوغندا وزامبيا.

الإطار ١

السياحة الدولية وأقل البلدان نمواً

تمثل السياحة الدولية في ٢٣ بلداً من أصل ٤٩ بلداً من أقل البلدان نمواً أحد القطاعات الثلاثة الأولى المدركة للعملة الأجنبية، وهي في ٧ من تلك البلدان أول مصدر مستقل من مصادر الدخل، وهو ما يولد آثاراً هامة مضاعفة للدخل ويعزز مصادر الدخل القومي. وقد أدت السياحة، عن طريق إتاحة زيادة نصيب الفرد من الدخل وتعزيز رأس المال البشري، دوراً حاسماً في دعم بلدان مثل الرأس الأخضر وجزر الملديف وساموا في ارتقائها من التصنيف الذي يدرجها في قائمة أقل البلدان نمواً. ويُنظر كذلك إلى بلدين آخرين صغيرين من الجزر الصغيرة (هما توفالو وفانواتو) كحالتين يمكن فيهما تحقيق هذا الارتقاء بالنظر إلى ما أحرزاه من تقدم بفضل عوامل يتصدرها نمو السياحة.

وفي ٨ بلدان من أصل ٢٣ بلداً من أقل البلدان التي تقدمت فيها السياحة على نحو بارز، حدث هذا التقدم بسرعة هائلة (في غضون أقل من عقدين من الزمن)، وبدأت تلك البلدان مشوارها أحياناً من مرحلة يكاد ينعدم فيها وجود اقتصاد سياحي حقيقي. فالسياحة في جمهورية تنزانيا المتحدة مثلاً، التي كانت تدر عليها في منتصف الثمانينات إيرادات إجمالية تقل عن ١٠ في المائة من إجمالي عائدات التصدير، أضحت بحلول منتصف العقد الحالي أول قطاع تصديري مدر للدخل في هذا البلد، متقدمة بذلك بكثير عن قطاعي البن والقطن ومساهمة بأكثر من ٣٥ في المائة في مجموع صادرات السلع والخدمات. وقد لوحظت تطورات من هذا القبيل في بنين ومدغشقر ورواندا، التي تفوقت فيها السياحة الآن على قطاع السلع التقليدية.

وفي العقد المقبل، يمكن لتحقيق مزيد من النجاح في مجال تنمية السياحة أن يؤدي، فيما لا يقل عن ١٠ من أقل البلدان نمواً، إلى إحراز تقدم كبير صوب تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية في هذه البلدان وبلوغها عتبات الارتقاء من التصنيف الذي يدرجها في قائمة أقل البلدان نمواً؛ وفي غضون السنوات الـ ١٥ المقبلة يمكن أن تُخصَّص السياحة بالذكر كـ "عامل ارتقاء من قائمة أقل البلدان نمواً" في ثلاثة من أقل البلدان نمواً على الأقل (بما في ذلك فانواتو). ويتوقع أن يُسلم مؤتمر الأمم المتحدة الرابع لأقل البلدان نمواً الذي سيعقد في عام ٢٠١١ بأهمية مواصلة تشجيع قطاع السياحة.

١١ - وتشير إحصاءات السياحة في البلدان النامية في الفترة ٢٠٠٦-٢٠٠٨ إلى وجود اختلافات كبيرة إقليمية وقطرية في وتيرة نمو هذا القطاع. وعلى الرغم من أن نمو عدد السياح الدوليين الوافدين يظل معتدلاً في الأمريكتين وأفريقيا وآسيا ومنطقة المحيط الهادئ، فما زال هذا العدد يتجاوز التوقعات. والأسواق التي تشهد أكبر نمو في آسيا ومنطقة المحيط الهادئ هي كمبوديا وتايلند والهند والفلبين. لكن أسرع نمو في عدد السياح الوافدين تشهده أفريقيا، التي ينمو فيها القطاع بنسبة تعادل ضعف المعدل العالمي. وإضافة إلى استمرار النمو في الوجهات الأكثر شعبية في أفريقيا - مصر وتونس والمغرب وجنوب أفريقيا - فإن كثيراً من الوجهات الناشئة الواقعة جنوب الصحراء الكبرى - مثل أنغولا وجمهورية تنزانيا المتحدة وأوغندا - تشهد كذلك نمواً قوياً للغاية.

١٢ - ويُحَقِّق نمو مستويات السياحة في البلدان النامية زيادة قدرات العرض السياحي ورفع مستويات الاستثمار في الهياكل الأساسية وفي رأس المال البشري والتكنولوجيا لمواكبة ما تتطلبه إدارة مستويات أعلى من النشاط السياحي ولجلب الكفاءة في المعاملات المتعلقة به. ويمكن للاستثمار الأجنبي المباشر، لا سيما في مجال خدمات الهياكل الأساسية، أن يساعد في دعم هذا القطاع ودفعه، وبخاصة في البلدان النامية حيث تكون الموارد المحلية محدودة. ولما كانت السياحة تأتي في كثير من الأحيان على رأس قائمة الخدمات التي تروج لها وكالات تعزيز الاستثمار، فمعرفة الاتجاهات الناشئة في مجال الاستثمار الأجنبي المباشر قد تساعد في إرشاد سياسات الاستثمار السياحي في البلدان.

١٣ - وتشير تحليلات الأونكتاد إلى أن تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر إلى البلدان النامية غالباً ما تستهدف الخدمات. وقد ارتفع نصيب قطاع الخدمات في هذه البلدان من تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر من ٣١ في المائة في عام ١٩٩٠ إلى ٥٧ في المائة في عام ٢٠٠٧^(٤). ومع أنه من الصعب التقاط الصورة الكاملة لتدفق الاستثمار الأجنبي المباشر نحو قطاع السياحة الأوسع في البلدان النامية، يمكن القول إن تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر في قطاع "الفنادق والمطاعم" قد ارتفعت بأكثر من ستة أمثال بين عامي ١٩٩٠ و٢٠٠٧، أي من ٤,٧ ملايين دولار إلى ٢٩,٢ مليار دولار على التوالي، بينما ارتفعت تلك التدفقات في قطاع "النقل والتخزين والاتصالات" بما يناهز ٢٠ مثلاً من ١٣,٣ مليار دولار في عام ١٩٩٠ إلى ٢٤٦,٣ مليار دولار. وعلى الرغم من هذا الازدياد الكبير، فإن حجم الاستثمار الأجنبي المباشر في السياحة في البلدان النامية لا يزال محدوداً نسبياً. فعلى سبيل المثال، لا يتجاوز حجم الاستثمار الأجنبي المباشر في "الفنادق والمطاعم" كنسبة إلى الحجم الإجمالي للاستثمار الأجنبي المباشر في قطاع الخدمات مستوى ١ في المائة.

(٤) الأونكتاد (٢٠٠٩). تقرير الاستثمار العالمي لعام ٢٠٠٩: الشركات العابرة الوطنية والإنتاج الزراعي والتنمية. منشورات الأمم المتحدة. رقم المبيع A.09.II.D.15. نيويورك وجنيف.

١٤ - وتفيد تصورات شائعة بأن حصة كبيرة من تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر إلى البلدان النامية تصب في قطاع السياحة وأن الاستثمار الأجنبي يهيمن على الصناعات السياحية في هذه البلدان، لكن تلك التصورات تفتقر في جانب كبير منها إلى الصحة^(٥). ومع أن البلدان النامية استهدفت في ٢١ في المائة من عمليات الدمج والتملك المرتبطة بالسياحة في الفترة بين عامي ٢٠٠٢ و ٢٠٠٥ وأن هذه البلدان استقبلت ٧٠ في المائة من الاستثمارات "التأسيسية"، لا تمثل تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر على الصعيد العالمي إلى قطاع السياحة في هذه البلدان سوى نحو ١٠ في المائة من تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر في العالم. وفي كثير من الأحيان، يعزى الوجود المتنامي للفنادق والمطاعم الدولية الكبرى في البلدان النامية إلى الامتيازات أو عقود الإدارة التي لا تنطوي على ملكية أجنبية لرأس المال، وهو ما يشير إلى أهمية الاستثمار الداخلي في قطاع السياحة.

١٥ - وقد جعل نمو السياحة في العالم من قطاع السياحة عنصراً رئيسياً في تجارة الخدمات الدولية يمثل أكثر من ٣٠ في المائة من صادرات الخدمات التجارية العالمية في عام ٢٠٠٨ و ١١ في المائة من صادرات العالم من السلع والخدمات. لكن قد يلاحظ في كل سنة على حدة أن نسبة ما تسهم به السياحة في الناتج المحلي الإجمالي وفي الصادرات قد تتأثر بانخفاض الطلب من جراء حالات تباطؤ الاقتصاد العالمي والأوبئة (تفشي المتلازمة التنفسية الحادة الوخيمة (السارس) وانتشار فيروس H1N1) والكوارث الطبيعية والإرهاب.

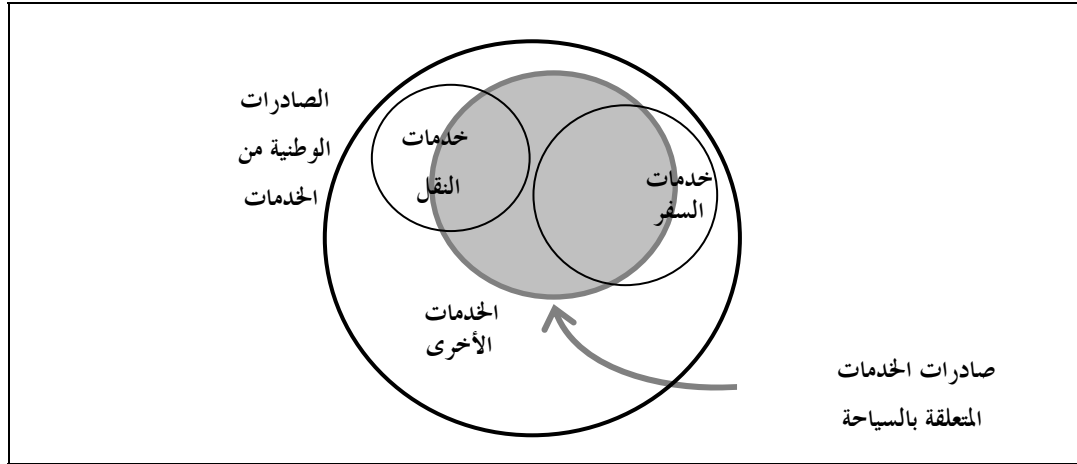
١٦ - ومن الضرورة بمكان أن يتاح للبلدان النامية الساعية إلى تعزيز قطاعها السياحي بيانات شاملة عن السياحة. وتشمل صادرات خدمات السفر التي تُسجل ضمن إحصاءات الميزان الوطني للمدفوعات نفقات الأجانب المتعلقة بالفنادق والمطاعم ووكالات الأسفار ومنظمي الرحلات السياحية والمرشدين السياحيين. لكن الصادرات السياحية هي أكبر بكثير من ذلك نظراً إلى ما للقطاع من ترابطات قوية خلفية وأمامية ضمن نسيج الاقتصادات الوطنية. ولتقدير صادرات السياحة الوطنية حق قدرها تلجأ كثير من البلدان بالتالي إلى تجميع حسابات وطنية فرعية خاصة بالسياحة. وتشتمل هذه الحسابات أيضاً على تقديرات للمشتريات السلعية من قبل الزوار الأجانب.

UNCTAD (2007). *FDI in Tourism: The Development Dimension*. United Nations publication. Sales (٥)

.No. E.07.II.D.17. New York and Geneva

الرسم ٢

قياس نطاق وتأثير تجارة الخدمات السياحية



١٧- وترد إرشادات بشأن تجميع الحسابات الفرعية الخاصة بالسياحة في التوصيات الدولية لإحصاءات السياحة، التي تبين الإطار المنهجي الشامل لتحصيل وتجميع الإحصاءات السياحية.

ثانياً - السياحة والتنمية في البلدان النامية

١٨- من شأن وجود قطاع سياحي وطني متسم بالحياة أن يسهم في تنويع الاقتصاد وتوليد منافع اجتماعية وبيئية. لكن المنافع الاقتصادية والاجتماعية والبيئية للسياحة لا تُجنى بصورة تلقائية. فبدون إدارة فعالة يمكن أن تنطوي السياحة أيضاً على كلفة اجتماعية وبيئية. ويجب على حكومات البلدان النامية أن تدير السياحة بصورة فعلية من خلال سياسات وإجراءات تهدف إلى بلوغ أقصى تأثيرات إيجابية نافعة يمكن جنيها من السياحة.

ألف - السياحة كمولد لفرص العمل

١٩- يؤدي نمو السياحة إلى جعل هذا قطاع مولدا رئيسيا لفرص العمل. ونظراً إلى أن السياحة وأنشطة دعمها يشكلان قطاعاً كبيراً يعتمد على اليد العاملة، فهما يوجدان حجماً كبيراً من العمالة وفرص عمل مهنية يستفيد منها العمال المهرة وشبه المهرة، لا سيما الفقراء والإناث والشباب منهم. ويفيد المجلس العالمي للسفر والسياحة بأن هذا القطاع يوفر حالياً أكثر من ٢٢٠ مليون منصب عمل، ويسهم بنسبة ٨ في المائة من العمالة، أي بمنصب عمل واحد من أصل كل ١٢ منصبا، وبحوالي ١٠ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي. وتشكل النساء ٧٠ في المائة من القوة العاملة في قطاع السياحة، كما أن نصف جميع العاملين في مجال

السياحة لا يتجاوز عمرهم ٢٥ سنة. وبفضل الانتعاش الاقتصادي، يتوقع لنمو العمالة في القطاع أن يتواصل بتوليد نحو ٦٠ مليون منصب عمل جديد بحلول عام ٢٠٢٠. وقد قدرت منظمة العمل الدولية أن البطالة الناجمة عن الأزمة المالية طالت ما بين ١١ و١٧ مليوناً من العاملين في البلدان المتقدمة وما بين ١٩ و٤٢ مليوناً من العاملين في البلدان النامية. ويمكن أن يكون قطاع السياحة مصدراً هاماً لفرص عمل قد يستفيد منها الكثير من هؤلاء العاطلين عن العمل.

٢٠- وكثير من العاملين في صناعة السياحة العالمية هم من العمال المهاجرين. وتؤدي الخدمات السياحية المقدمة من رعايا كثير من البلدان النامية العاملين في الخارج تدفقات كبيرة من التحويلات النقدية. وتستفيد البلدان المضيفة للعمال المهاجرين أيضاً من صادرات خدمات السياحة والسفر المتأتية من نفقات العمال المهاجرين في اقتصاداتها. ومن شأن الحد من القيود المفروضة على التنقل المؤقت لجميع الفئات العاملة، بما في ذلك العاملون الأقل مهارة، عن طريق اتفاقات تجارية متعددة الأطراف وإقليمية وثنائية، أن يفتح الطريق أمام فرص تعود بالنفع على كل من البلدان المرسل والمرسلة والمستقبلة.

٢١- وعلى الرغم من مكاسب قطاع السياحة المحققة والممكنة في مجال العمل، فقد أثرت شواغل إزاء ضعف ظروف العمل في قطاع السياحة في بعض البلدان. ويتعاون عدد من البلدان مع منظمة العمل الدولية لتوعية أصحاب العمل والعاملين في مجال السياحة بأهمية تشجيع العمل اللائق في هذا القطاع، ومعالجة أوجه النقص التي تعترض شروط العمل، وتعزيز القطاع بوصفه أحد السبل الممكنة لإيجاد فرص العمل وإنشاء المشاريع، وجذب واستبقاء العاملين. وتتجسد إحدى المبادرات الدولية الرئيسية الرامية إلى تحسين ظروف العمل في القطاع في المدونة العالمية لأخلاقيات السياحة التي وضعتها منظمة السياحة العالمية.

باء - دمج السياحة في الاقتصاد الوطني

٢٢- للسياحة ترابطات متنوعة وعميقة مع القطاعات الاقتصادية الأخرى. ويتطلب قطاع السياحة وجود دعم يقدم، على سبيل المثال، في مجال بناء وتشغيل الفنادق والمطاعم السياحية وغيرها من المرافق الأخرى ذات الصلة بالسياحة، بالاعتماد على ترابطات خلفية مع خدمات الهياكل الأساسية، كالطاقة والاتصالات والخدمات البيئية والزراعة والصناعات التحويلية وخدمات البناء. وللسياحة أيضاً طائفة واسعة من الترابطات الأمامية مع قطاعات توريد الخدمات التي يستهلكها السياح مثل الخدمات المالية والاتصالات وتجارة التجزئة والترفيه والثقافة والخدمات الشخصية والضيافة والأمن والخدمات الصحية. وتسهل الترابطات القوية الاستفادة من أثر مضاعف يولد طائفة واسعة من الفوائد الاقتصادية على الصعيد الوطني، ويوجد فرص عمل مباشرة في المواقع السياحية، ويساعد في الحد من الفقر على المستوى المحلي. ولا سبيل إلى تحقيق هذه الفوائد بدون وجود ترابطات سياحية قوية.

٢٣- والاجتماع الرفيع المستوى المعني بتأثير السياحة الدولية على التجارة والتنمية في البلدان النامية، الذي نظمته الأونكتاد في عام ٢٠٠٧، ركز المشاركون على الجهود التي تبذلها البلدان النامية لتعزيز الترابطات السياحية. وفي هذا الاجتماع أشارت بلدان عديدة - بما فيها إثيوبيا وكينيا ومدغشقر وموريتانيا وسوازيلاند - إلى جهودها الوطنية الرامية إلى تعزيز الترابطات الاقتصادية من خلال تشجيع السياحة البيئية والسياحة المجتمعية. وقدمت منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي دراسة لقياس الترابطات السياحية في ثلاثة بلدان نامية (البرازيل والهند وإندونيسيا). وخلصت الدراسة إلى أن هذه الترابطات قوية للغاية في قطاع السياحة مقارنة بقوتها في معظم القطاعات الأخرى، مما يؤكد أن السياحة قطاع قادر على تحفيز النشاط الاقتصادي الأوسع^(٦). لكن الطبيعة الترابطية للسياحة تجعل أيضا من الصعب اجتذاب استثمارات القطاع الخاص بدون هيئة جميع الترابطات اللازمة. ومن ثم ففي كثير من البلدان النامية ذات الدخل المنخفض، حيث مصادر التمويل شحيحة، نادرا ما يتسنى بسرعة هيئة شبكة سياحية وطنية كاملة النشاط أو حتى موقع سياحي واحد.

٢٤- ويتطلب بناء ترابطات قطاعية وجود استراتيجيات وطنية فعالة قائمة على إطار من السياسات والأنظمة والمؤسسات ووجود محفزات كافية لتهيئة قدرات العرض في الأسواق الوطنية. وقد بنت البلدان التي تملك ترابطات قطاعية قوية هياكل أساسية داعمة للسياحة (المطارات والموانئ والطرق والمستشفيات والمصارف)، كما أنها تعمل على إتاحة خدمات أساسية ذات نوعية جيدة (الخدمات المالية وخدمات الاتصالات والمياه والطاقة والصرف الصحي والخدمات الصحية)، وتعرض منتجا سياحيا بأسعار تنافسية.

الإطار ٢

السياحة السياحية في الصين

أضحت السياحة قطاعا هاما في اقتصاد الصين منذ أواخر السبعينات، وتجاوز معدل نمو هذا القطاع في الصين المعدل العالمي بنحو ١٠ نقاط مئوية. وإذ يساهم هذا القطاع بأكثر من ٤ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي، فهو يشغل ٦٠ مليون شخص بصورة مباشرة أو غير مباشرة، أي ما يمثل ٧,٨ في المائة من مجموع العمالة. وعلى الرغم من انخفاض عدد السياح الدوليين الوافدين بنسبة ٣ في المائة من جراء الأزمة المالية، يُقدّر أن عائدات السياحة في الصين قد نمت بنسبة ٩ في المائة لتصل إلى ١٨٥ مليار دولار في عام ٢٠٠٩؛ ويرجع أكبر الفضل في ذلك إلى جهود الصين الرامية إلى تخفيف التأثير السلبي للأزمة العالمية على اقتصادها الوطني عن طريق زيادة الاستهلاك الداخلي، بما في ذلك في قطاع السياحة.

وتتوقع منظمة السياحة العالمية أن الصين سوف تصبح قبل عام ٢٠٢٠ أول بلد مستقبل للسياحة الوافدة ورابع بلد من حيث عدد سياحه المتوجهين إلى الخارج. ويعزى نمو

(٦) OECD (2006), Services Trade Liberalization and Tourism Development. Doc. TD/TC/WP(2006)37/REV2

السياحة في الصين جزئياً إلى أدائها الاقتصادي القوي، الذي يجتذب زائرين أجانب يقصدون الصين لغرض الأعمال التجارية (فمثلاً، في عام ٢٠٠٨، كان هؤلاء يمثلون نحو ٢٥ في المائة من حيث عدد ليالي مبيت السياح الدوليين)؛ كما يعزى هذا النمو إلى ارتفاع حجم السياحة الترفيهية، وارتفاع مستويات السياحة الداخلية. وقد أتت الجهود التي بذلتها الحكومة لتحسين الهياكل الأساسية أكلها أيضاً، فمكّن ذلك من تيسير السفر إلى حد كبير. وقد اتخذت الحكومة خطوات ملموسة لتطوير هذا القطاع. وتهدف الاستراتيجيات الجديدة إلى زيادة إسهام السياحة في الناتج المحلي الإجمالي ليلغ ٤,٥ في المائة بحلول عام ٢٠١٥، مع تحقيق زيادة في العائدات السنوية للسياحة بنسبة ١٢ في المائة كل سنة. ولتحقيق هذا الهدف، تعزم الصين القيام بما يلي:

- تعميق الإصلاح وتحرير قطاع السياحة من خلال إتاحة المزيد من الفرص للمستثمرين من القطاع الخاص وإيجاد إطار مناسب لأنشطتهم؛
- مواصلة تحسين المرافق السياحية؛
- رفع جودة الخدمات السياحية من خلال تنفيذ خطة لتطوير جودة السياحة في جميع أنحاء البلد، ورفع مستوى المرافق ومؤهلات العاملين في القطاع؛
- إنشاء آلية لتطوير الجهات السياحية استناداً إلى تقييمات السياح؛
- تعزيز نوعية التعليم المهني وتنظيم تدريب على الصعيد الوطني موجه لجميع العاملين في المؤسسات السياحية من إداريين من المستوى المتوسط والعالي ومرشدين سياحيين؛
- تشجيع ترشيد استخدام الطاقة واستهلاك المياه في القطاع السياحي، وخفض استهلاك المياه والطاقة في الفنادق المصنفة بنسبة ٢٠ في المائة في غضون خمس سنوات؛
- تعزيز صون المياه والأراضي من خلال التطبيق الصارم لنظام تقييم الأثر البيئي للمشاريع السياحية؛
- تعزيز الأمن والسلامة السياحية من خلال تحسين إرشادات وتحذيرات السفر؛
- زيادة مستوى الدعم الحكومي من خلال توجيه استثمارات الحكومة المركزية إلى بناء المرافق السياحية في المناطق الوسطى والغربية؛
- تسهيل حصول مقدمي الخدمات السياحية على التمويل والتأمين.

المصدر: إدارة السياحة الوطنية الصينية.

٢٥- ومن الأهمية بمكان أيضاً معالجة الممارسات المانعة للمنافسة التجارية التي تحد من تنمية قطاع السياحة بسبب ما يقترن بها من ارتفاع لتكاليف الأعمال التجارية في البلد وتردّ لنوعية السلع والخدمات المحلية. ويمكن لغياب الأسواق التنافسية أن يعرقل إلى حد بعيد تنمية الترابطات القطاعية المتعلقة بالسياحة. فعلى سبيل المثال، قد تؤدي الاحتكارات في مجال الاتصالات أو في قطاع الطاقة إلى ارتفاع الأسعار وتردي الجودة وحدوث اضطرابات في الخدمة. ويؤدي عدم وجود منافسة في قطاع الخدمات المالية إلى ارتفاع تكلفة الائتمان، الأمر الذي يزيد التكاليف الاستثمارية لمقدمي الخدمات السياحية المحلية. أما عدم وجود قطاع تنافسي للطيران أو النقل الداخلي فقد يؤدي إلى ارتفاع أسعار تذاكر السفر وتكاليف السفر الداخلي. ويتطلب تعزيز المنافسة معالجة الممارسات المانعة للمنافسة من خلال قوانين وسياسات تنظيمية، في إطار تعاون بين السلطات المشرفة على المنافسة والدولة والقطاعات الاقتصادية.

جيم - الاستثمار بالحصة الأكبر من إنفاق السياح

٢٦- يمكن للمستويات المرتفعة للتسرب أن تقوض بشدة الآثار الإنمائية الإيجابية للسياحة. فالتسرب عملية تحتفظ في إطارها بلدان منشأ السياح أو شركات أجنبية أخرى بجزء من إيرادات العملات الأجنبية العائدة من السياحة عوضاً عن أن تصل إلى البلدان التي تستضيف السياح أو ألا تخرج منها. ويتراوح متوسط نسبة التسرب بين ٤٠ و ٥٠ في المائة من إجمالي إيرادات السياحة فيما يخص معظم البلدان النامية، وبين ١٠ و ٢٠ في المائة فيما يخص البلدان المتقدمة والبلدان النامية الأكثر تنوعاً^(٧).

٢٧- ويحدث التسرب الاقتصادي عندما تكون الشركات المحلية في بلد المقصد غير قادرة على أن تقدم إلى قطاع السياحة الوطني سلعاً وخدمات بنوعية مناسبة أو بكمية كافية، وهو ما يستدعي استيرادها من الخارج. ويمكن أيضاً أن يحدث التسرب الاقتصادي عندما تحصل شركات سياحية متعددة الجنسيات على المدخلات من الأسواق العالمية عوضاً عن الحصول عليها من الأسواق المحلية. وتمثل محصلة التسرب الاقتصادي في فقدان فرص كبيرة لمضاعفة الدخل والعمالة في قطاع السياحة.

٢٨- ويحدث التسرب الهيكلي بسبب بنية قطاع السياحة ذاتها. فالسياح الدوليون يأتون بالضرورة من بلدان أجنبية يتعاون فيها منتجائهم السياحية الأساسية قبل سفرهم. وتتم عمليات الشراء بوجه عام عن طريق وسطاء (وكلاء السفر والشركات المنظمة للرحلات) يعملون في البلدان الأصلية للسياح ويستأثرون في أغلب الأحيان بالحصة الأوفر من المبالغ التي ينفقها عملاؤهم في السياحة. وحتى عندما تُمكن الترابطات القوية فيما بين القطاعات من

(٧) UNWTO (1955). Políticas de Aviación y turismo

خفض التسرب الاقتصادي، فإن التسرب الهيكلي يمكن أن يظل كبيراً لأن حصة كبيرة من الإنفاق على السياحة الدولية تظل بين أيدي شركات الطيران الأجنبية، والشركات المنظمة للرحلات، ووكالات السفر، والسلاسل الفندقية ولا تصل إلى الاقتصاد الوطني على الإطلاق.

٢٩- ويظل التسرب تحدياً رئيسياً يتعين التصدي له في كثير من البلدان النامية، ولا سيما في أقل البلدان نمواً والبلدان الأخرى التي تتميز بمحدودية تنوعها الاقتصادي، بما في ذلك الدول الجزرية الصغيرة النامية. وتشير بعض الدراسات إلى المستويات المرتفعة لتسرب في قطاعات السياحة في البلدان النامية. فعلى سبيل المثال، كشفت الدراسات التي أجريت في مجال السياحة في غامبيا وجمهورية لاو الديمقراطية الشعبية أن الشركات المنظمة للرحلات الدولية وشركات الطيران الأجنبية وسلاسل الفنادق والمطاعم التي تعود ملكيتها إلى جهات أجنبية تستأثر بحصص كبيرة من نفقات السياح، ولا يصل إلى الفقراء الذين يعيشون في مناطق الواجهة سوى نسبة ١٤ و ٢٧ في المائة على التوالي من إجمالي الإنفاق على السياحة. وعلى الرغم من أن جني هاتين النسبتين الصغيرتين من نفقات السياحة على صغرها يؤثر تأثيراً إيجابياً على الفقراء، وأن ذلك أفضل من عدم وجود نشاط سياحي على الإطلاق، فإنه ينبغي التركيز على خفض تسرب ما ينفقه السياح لزيادة المنافع العائدة من السياحة^(٨).

٣٠- ويمكن للممارسات التجارية المانعة للمنافسة في الأسواق الوطنية أن تخفض كثيراً الفوائد الاقتصادية الصافية الناتجة عن السياحة. وقد يكون حجم التسربات الاقتصادية كبيراً عندما ترحل إيرادات السياحة إلى الخارج، بما في ذلك عن طريق الشركات الأجنبية، وعندما يكون الجزء المستورد من منتجات السياحة المحلية كبيراً. وإضافة إلى ذلك يمكن للقطاع الخاص المحلي غير القادر على المنافسة أن يحول دون توسع سلاسل القيمة في السياحة المحلية، وأن يقلص العامل المضاعف لأثر السياحة. ولخفض التسرب الاقتصادي يلزم لبلدان الواجهة بناء قدراتها في مجالي الاستثمار والإنتاج المحليين.

٣١- وينشأ التسرب الهيكلي عن الممارسات المانعة للمنافسة على المستوى الدولي، التي تأخذ شكل كارتيلات أو تحالفات دولية، أو عن إساءة استخدام الموردين المحتكرين لمركزهم المهيمن، أو إساءة استخدام القوة الشرائية في إطار علاقات متكاملة رأسية. وتحدث هذه الممارسات عادة في الأجزاء الأولى من سلسلة القيمة السياحية، أي في الشطر المتعلق بتوزيع الخدمات السياحية من قبل الشركات الدولية المنظمة للرحلات وبنقل السياح إلى الوجهة.

(٨) Mitchell J, Fall H (2008). The Gambian tourist value chain and prospects for pro-poor tourism, ODI; Ashley C (2006). Participation by the poor in Luang Prabang tourism economy, ODI

وهذه الممارسات موثقة جيداً في دراسات بحثية قام بها الأونكتاد ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي^(٩).

٣٢- وعادة ما تحتل الشركات المنظمة للرحلات، التي تعمل بصفقتها "تجار جملة" لبرامج الرحلات، مركزاً مهيماً في بعض بلدان المنشأ. ومع أن هذه الشركات يمكنها أن تبرز مكانة وجهات سياحية وتأتي بالسياح إليها، فإن بعضها قد يستغل مركزه المهيمن لإبرام ترتيبات تعاقدية مع تجار التجزئة (وكلاء السفر والموردون المحليون) تكون في صالحها وتقلص من أرباح المعاملات اللاحقة. وقد تؤدي هذه الممارسات إلى خفض الأرباح التي تجنيها الشركات المحلية المنظمة للرحلات والفنادق المحلية، وبالتالي تزيد من عمليات التسرب على صعيد بلدان الوجهة.

٣٣- وعلى الرغم من أنه لا مفر في معاملات التجارة الدولية من مستوى معين من التسرب، وربما أن ذلك هو التكلفة الضرورية للأنشطة السياحية، فإن البلدان النامية يمكنها أن تتخذ إجراءات لخفضه. ويمكن للحكومات والجهات صاحبة المصلحة الأخرى أن تعزز الترابطات الخلفية والأمامية لقطاع السياحة مع فروع أخرى داخل الاقتصاد الوطني من أجل زيادة خفض مستويات التسرب الاقتصادي، وضمان بقاء جزء أكبر من إنفاق السياحة في اقتصادها المحلي. ويمكنها أيضاً أن تخفف التسرب الهيكلي من خلال وضع استراتيجيات ترمي إلى تعزيز القوة التفاوضية لشركات الطيران والشركات المنظمة للرحلات والفنادق الصغيرة الحجم أو الفنادق التي تملكها جهات محلية من حيث قدرتها على التفاوض مع كبريات الشركات المنظمة للرحلات ووكالات السفر الأجنبية. ويمكن أيضاً تعزيز التعاون مع السلطات المعنية بالمنافسة في بلدان المنشأ والمقصد، وبصفة خاصة في المجالات التي يمكن فيها للقرارات التي تتخذها السلطات المعنية بالمنافسة في بلدان المنشأ أن تؤثر في رفاه المستهلك في البلدان المضيفة والعكس بالعكس.

دال - تعزيز الاستدامة لضمان الآفاق المستقبلية

٣٤- تشكل السياحة الشعبية الواسعة النطاق خطراً متزايداً على حفظ الموارد الثقافية والبيئية في كثير من البلدان النامية التي يوجد لديها قطاع سياحي هام. فارتفاع الطلب على الأراضي من أجل بناء مرافق سياحية جديدة واستخدامها بصورة متزايدة كمناطق للتخلص من النفايات الناشئة عن هذا القطاع بلغ مستويات لم يسبق لها مثيل في بعض الوجهات السياحية. وقد تتجاوز احتياجات قطاع السياحة لتلبية الاستهلاك الكبير للمياه والطاقة حدود الاستدامة المحلية وتحمل محل الاستخدامات الاقتصادية والاجتماعية الأخرى للموارد

(٩) UNCTAD (2002). The relationship between competition, competitiveness and development, TD/B/COM.2/CLP/30. Geneva. 23 May.; OECD (2008). Tourism in OECD countries 2008: Trends and policies.

الحدودة من المياه والطاقة. وفي المواقع التي تتميز بنظم إيكولوجية هشة، قد تكون الآثار البيئية السلبية للسياحة آثاراً لا رجعة فيها، الأمر الذي يؤكد الحاجة إلى اتخاذ إجراءات للوقاية من تلك الآثار السلبية.

٣٥- وتتاح للحكومات والجهات صاحبة المصلحة المعنية بالسياحة سبل متنوعة لجعل السياحة أكثر استدامة. وتتوقف الآفاق الطويلة الأجل لنمو القطاع على بناء هياكل أساسية وسلاسل إمداد مناسبة، وتعزيز السياسات والمؤسسات من أجل ضمان تنفيذ الأنشطة السياحية بصورة مستدامة مع تحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية والبيئية. ومع ازدياد نضوج القطاع تزداد أهمية التخطيط المناسب لقدرات الاستيعاب وتقسيم المناطق ووضع الأنظمة البيئية واتخاذ مبادرات لصون التراث الثقافي. وتشمل بعض المتطلبات الرئيسية اللازمة لتحقيق التنمية المستدامة لقطاع السياحة تحسين ما يلي: (أ) الوعي بمدى تأثير الأضرار البيئية على قدرة الجهات السياحية على جذب السياح؛ (ب) الإلمام بمبادئ وطرائق إدارة البيئة، بما في ذلك استراتيجيات حفظ الطاقة والمياه؛ (ج) إتاحة الفرصة للشركات السياحية للحصول على المعلومات السوقية والموارد المالية؛ (د) التنسيق بين الكيانات الحكومية والقطاع الخاص؛ (هـ) تحسين الهياكل الأساسية في مواقع السياحة المعزولة.

٣٦- ويمكن أيضاً أن تفيد إعادة تصميم المنتج السياحي نفسه في التخفيف من الآثار السلبية للعمليات والأنشطة السياحية على الموارد البيئية. وفي هذا السياق تمثل السياحة البيئية القائمة على العمليات السياحية الصغيرة الحجم والمجتمعية نهجاً مستصباً إزاء التنمية القطاعية. وتشير التقديرات إلى أن السياحة البيئية، التي تعتبر عموماً سياحة في الوسط الطبيعي، تمثل ما نسبته ٢٠ في المائة من سوق السياحة الدولية.

٣٧- وتحظى السياحة البيئية بفضل ما شهدته من نجاح في السنوات الأخيرة باهتمام صانعي السياسات. وتنعم البلدان النامية بموارد طبيعية غنية صالحة للسياحة البيئية. ويمكن لتنوع المنتجات المتاحة وتربطها مع القطاعات الاقتصادية الأخرى أن يساعد البلدان المضيفة على تعزيز وتنويع اقتصاداتها، وفي الوقت نفسه تعزيز عملية تنمية المجتمعات المحلية الريفية وتوفير أنشطة تجارية مربحة من شأنها أن تحافظ على الموارد الطبيعية.

٣٨- وتقوم المنظمات الدولية والجهات المانحة بمساعدة البلدان النامية على تعزيز السياحة البيئية. وعلى سبيل المثال، يقدم الأونكتاد المساعدة إلى بلدان نامية كإكوادور وبيرو وكولومبيا بقصد تطوير ودعم السياحة البيئية المجتمعية.

٣٩- وتنشط بعض البلدان من أقل البلدان نمواً في سوق السياحة البيئية. ففي شرق أفريقيا، كان أكثرية السياح الذين زاروا المنطقة في عام ٢٠٠٠، وعددهم ١,٥ مليون سائح، قد قصدوها اهتماماً بمشاهدة الأحياء البرية. وبلغت قيمة ما حصلت عليه أوغندا لوحدها من إيرادات السياحة ١٤٩ مليون دولار، ويرتبط معظمها برحلات السفاري ومشاهدة الغوريلا. وتقوم غامبيا بالترويج للسياحة القائمة على الطبيعة (مشاهدة الطيور والفرشات

والنباتات البرية) في الفترة الممتدة من أيار/مايو إلى تشرين الأول/أكتوبر، وهي الفصل الذي ينخفض فيه عدد الزوار الذين يقصدونها للسياحة التقليدية. وفي نيبال يأتي أكثر من ١٠٠ ٠٠٠ سائح في العام لزيارة منتزه شيتوان الوطني من أجل مشاهدة الأحياء البرية، في الوقت الذي يقصدها آخرون لممارسة هواية الترحال الطويل (trekking) في مختلف المنتزهات الوطنية في هيمالايا.

هاء - التصدي لتحديات تغير المناخ

٤٠ - لا تزال قدرة بعض الوجهات السياحية على البقاء تتأثر سلباً بتغير المناخ الذي يحدث على المستوى العالمي. ومن المتوقع أن يقلل تغير المناخ تدريجياً من محاسن بعض الوجهات السياحية بدءاً من الدول الجزرية الصغيرة المنخفضة وانتهاءً بالمنتجعات الجبلية. وفي البلدان النامية وأقل البلدان نمواً، مثل بنغلاديش وكمبوديا وملديف وميانمار، يمكن للأنشطة السياحية التي تشهدها المناطق الساحلية ومناطق دلتا الأنهار أن تتأثر تأثيراً كبيراً بارتفاع منسوب مياه البحر. وفي نيبال وبوتان بدأ ارتفاع درجات الحرارة بالفعل في إذابة الجليديات، وهو ما يؤثر سلباً في السياحة الجبلية.

٤١ - ويستجيب القطاع الخاص لتغير المناخ عن طريق بذل جهود لتحويل أنشطته التجارية السياحية إلى أنشطة الاقتصاد الأخضر. ويتيح خفض الانبعاثات الكربونية الناجمة عن قطاعي الطاقة والنقل فرصاً للشركات لكي تخفّض الأثر الكربوني في للسياحة. وقد اعتمد عدد متزايد من الفنادق برامج لكفاءة استخدام الطاقة ترمي إلى الحد من انبعاثات غاز ثاني أكسيد الكربون المرتبطة بإقامة السياح. وتتيح عدة شركات طيران للركاب إمكانية التعويض عن انبعاثات غاز ثاني أكسيد الكربون الناجمة عن رحلاتهم.

واو - تنويع المنتجات السياحية

٤٢ - على الرغم من أن كل بلد ينفرد بسميزات يروج من خلالها لمنتجاته السياحية حسبما يملكه من ثروات ثقافية وطبيعية، فإنه يُسلّم على نحو متزايد بوجود إمكانات تتعلق بالطلب على المنتجات السياحية التكميلية المرتبطة بالرعاية الصحية والتعليم والعقارات (الاجتماعات والحوافز والمؤتمرات والمعارض) وما إلى ذلك. ومع أن كل منتج من هذه المنتجات السياحية الجديدة يعزز الترابطات داخل الاقتصاد الوطني ويزيد من إيرادات العملات الأجنبية، فإن ما يميز المنتجات السياحية المتعلقة بالصحة عن غيرها هو أنها تُقدّم إلى فرادى السياح خلال زيارات قصيرة. ويسعى كثير من الأشخاص في البلدان المتقدمة على نحو متزايد إلى الحصول على العلاج الطبي في البلدان النامية التي تقدم خدمات للرعاية الصحية عالية الجودة بتكاليف أقل بكثير مما هي عليه في بلدانهم الأصلية. وتزداد السياحة المتعلقة بالخدمات الطبية والصحية في عدد من البلدان النامية (ولا سيما الهند والأردن وتايلند وماليزيا وتونس). وفي تايلند على

سبيل المثال حصل ١,٤ مليون زائر على الرعاية الطبية في عام ٢٠٠٧ مقابل ٥٠٠ ٠٠٠ زائر في عام ٢٠٠١، وهو ما حقق إيرادات قدرها ١ مليار دولار.

زاي - الوفاء بالمعايير الدولية

٤٣ - أدى نمو قطاع السياحة إلى ازدياد الطلب على وضع معايير دولية. وقد أنشأت المنظمة الدولية لتوحيد المقاييس لجنة تقنية في عام ٢٠٠٥ معنية بالسياحة والخدمات ذات الصلة لتمكين أعضاء المنظمة من وضع معايير للأنشطة السياحية. وإلى اليوم يقتصر عمل اللجنة على وضع المعايير اللازمة للأنشطة السياحية المتخصصة، مثل سياحة المغامرات والغوص. ولا يزال هناك خلاف فيما بين أعضاء المنظمة بشأن ما إذا كان ينبغي تحديد معايير جودة دولية لقطاع السياحة الأوسع نطاقاً. ومع ذلك، فإن هناك معايير عامة وضعت في إطار المنظمة الدولية لتوحيد المقاييس مثل معيار إيزو ٩٠٠٠ (ISO 9000) المتعلق بإدارة النوعية، ومعيار إيزو ١٤٠٠٠ المتعلق بالإدارة البيئية، وهما معياران تسعى شركات كثيرة في قطاع السياحة جاهدة إلى الوفاء بهما.

٤٤ - وفيما يخص شرائح السوق المحددة مثل السياحة البيئية وسياحة المغامرات والسياحة المجتمعية، ظهرت خلال العقد الماضي معايير طوعية كثيرة مع ما يرتبط بها من أنظمة لإصدار شهادات الجودة. وتطبق المعايير الطوعية للسياحة المستدامة، وأهمها برنامج الكوكب الأخضر ٢١، في إثبات الأداء البيئي والاجتماعي للمرافق السياحية. وترمي الجهود الدولية التي تبذلها في الوقت الحالي منظمة التحالف من أجل الغابات المطيرة، وهي منظمة دولية للحفاظ على الطبيعة، على موازنة برامج إصدار شهادات الجودة فيما بينها وإلى إنشاء هيئة اعتماد دولية.

حاء - الحد من التحذيرات المفرطة في إرشادات السفر

٤٥ - يمكن لتحذيرات السفر التي تصدر عادة في أعقاب حدوث كوارث طبيعية أو أزمات صحية أو أعمال إرهابية أن تقضي على السياحة. وتؤثر التحذيرات غير الدقيقة والمفرطة تأثيراً سلبياً كبيراً على إيرادات السياحة في البلدان المعنية. وتظهر إحدى الدراسات أن الدخل العائد من القطاعات المرتبطة بالسياحة ينخفض سريعاً بمعدل ٧٠ في المائة على الأقل كلما صدرت هذه التحذيرات بشأن بلدان أفريقية^(١٠). وفي عام ٢٠٠٥، اعتمدت منظمة السياحة العالمية مبادئ توجيهية تتعلق بإرشادات السفر؛ وهي تتناول الإجراءات المتبعة عند صياغة تحذيرات السفر وإدارتها، مع التركيز على أهمية الشفافية والدقة وما إلى ذلك^(١١).

(١٠) Okumu W (2007). Security alerts and their impacts on Africa. African Security Review. Vol. 16, No 3.

(١١) اعتمدت في قرار الجمعية العامة لمنظمة السياحة العالمية (A/RES/508(XVI))، الدورة السادسة عشرة، داکار، السنغال، ٢٠٠٥.

ثالثاً - وضع استراتيجيات وسياسات وطنية تتعلق بالسياحة

٤٦ - تصطدم بلدان نامية كثيرة تسعى إلى زيادة الانفتاح على السياحة بتحد يتمثل في توفير خدمات هياكل أساسية ومرافق سياحية حديثة من أجل نقل السياح وإيوائهم وتقديم ما يلزمهم من خدمات فرعية. وتشمل التحديات التي يجب تناولها إيجاد السبل الكفيلة لتخفيف ما يلي: (أ) جذب الاستثمار الأجنبي والمحلي من أجل إنشاء الهياكل الأساسية وخدمات الهياكل الأساسية، مع إشراك الشركات المحلية في إنشاء خدمات الهياكل الأساسية؛ (ب) تعزيز الأنظمة المحلية وتسهيلات التدريب الوطنية؛ (ج) ترسيخ ثقافة تنظيم المشاريع بحيث يمكن تحديد الترابطات اللازمة وإنشاء صلات بين المؤسسات التجارية فيما يخص السلع والخدمات السابقة واللاحقة؛ (د) الترويج لوجهات سياحية جديدة تفتح للسوق السياحة العالمية، بما في ذلك في أسواق المنشأ غير التقليدية، والتعريف بها، مراعاة لما لهذا الجانب من أهمية.

٤٧ - وقد أنشأت البلدان النامية التي حالفها أكبر نجاح في تطوير السياحة مؤسسات مكرسة لهذا الغرض ووضعت استراتيجيات سياحية وطنية. وقامت عدة بلدان من أقل البلدان نمواً بوضع استراتيجيات سياحية وطنية في السنوات الأخيرة، بما فيها بنن وكمبوديا وملديف ونيبال وجمهورية تنزانيا المتحدة وبلدان أخرى. وعلى الرغم من أن تعزيز الاستثمار يمثل سمة رئيسية في كثير من الاستراتيجيات الوطنية، فإن معظم الاستراتيجيات تتوخى أيضاً ما يلي: (أ) تحسين السياسات العامة والأنظمة والسياسات التجارية المحلية؛ (ب) استحداث حوافز للاستثمار؛ (ج) بناء القدرة التنافسية، بتعزيز الدعم المؤسسي المقدم إلى الشركات السياحية والعاملين في القطاع السياحي؛ (د) تعزيز التعريف بالثروة السياحية الوطنية في الأسواق المحلية والعالمية.

٤٨ - وتتيح الأنظمة وسيلة مباشرة يمكن للحكومات أن تسخرها لتعزيز التنمية المستدامة لقطاع السياحة. وتتيح الأنظمة الشاملة، بما يشمل الحوافز، تهيئة بيئة تجارية تنافسية، وترسيخ معايير الجودة الوطنية والسلامة التي يجب أن تفي بها الشركات السياحية، وضمان العمل اللائق في القطاع، والتشجيع على حماية الموارد الطبيعية والبيئية والثقافية. ويمكن أيضاً إعادة تصميم المؤسسات الوطنية وتعزيزها من أجل تقديم المساعدة التقنية اللازمة لتنفيذ أنشطة تجارية تتعلق بالسياحة وللوفاء بمعايير الجودة.

الإطار ٣

وضع استراتيجيات سياحية وطنية في قيرغيزستان ونيبال

تطرح التنمية السياحية تحديات كبيرة أمام البلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية وأقل البلدان نمواً على حد سواء. وبمساعدة تقنية من الأونكتاد، أنهت قيرغيزستان ونيبال مؤخراً استعراض السياسة الوطنية المتعلقة بالخدمات، من أجل تحديد السبل الكفيلة بزيادة

تعزيز مساهمة السياحة في التنمية، ووضع خطة عمل لدفع التنمية السياحية الوطنية نحو الأمام. ويُنْتِ هذه الاستعراضات، استناداً إلى البحوث التي أجرتها الأفرقة الوطنية وعمليات التشاور مع الجهات الوطنية صاحبة المصلحة في مجال السياحة، السبل الكفيلة بتحقيق ما يلي:

(أ) تعزيز إسهامات السياحة في التنمية البشرية والعمالة والناتج المحلي الإجمالي؛ (ب) تعزيز ترابطاتها مع القطاعات الاقتصادية الأخرى؛ (ج) تحسين نوعية المنتجات السياحية الوطنية وزيادة الطلب عليها.

وأوصت الجهات صاحبة المصلحة في قيرغيزستان بما يلي:

(أ) دفع التنمية المؤسسية للقطاع بتعزيز إطاره القانوني؛

(ب) زيادة التعريف بقيرغيزستان على الصعيد العالمي كوجهة سياحية في مجالي الثقافة والترفيه؛

(ج) وضع برنامج وطني لتحديث الهياكل الأساسية السياحية؛

(د) تعزيز قدرات مؤسسات التدريب الوطنية ونوعيتها من أجل زيادة عدد الموظفين المؤهلين في قطاع السياحة؛

(هـ) تهيئة الظروف المواتية لتنمية القطاعات المتعلقة بالسياحة، مثل قطاع النقل والخدمات المصرفية والصناعات اليدوية؛

(و) وضع برامج لتنمية السياحة الإقليمية في المناطق الريفية في البلد؛

(ز) اعتماد تخطيط بيئي من أجل المرافق السياحية الجديدة لضمان استدامتها البيئية؛

وأوصت الجهات صاحبة المصلحة في نيبال بما يلي:

(أ) تركيز السياحة على المستوى المجتمعي لزيادة مساهمتها في الحد من الفقر وفي السياحة القروية/المجتمعية؛

(ب) تعزيز ريع سياحة الترحال الطويل والسياحة الجبلية؛

(ج) تعزيز السياحة الدينية والثقافية؛

(د) استحداث السياحة العلاجية والصحية (health and wellness)؛

(هـ) التركيز على برامج محددة لزيادة تدفقات السياح من أمريكا الشمالية والهند؛

(و) استحداث حساب فرعي للسياحة في عملية تجميع الإحصاءات الوطنية؛

(ز) تحديد ومعالجة العوائق المرتبطة بالعرض الناشئة عن الافتقار إلى الموارد البشرية والتكنولوجيا ومعايير الجودة؛

(ح) تحسين السياسات التجارية لتعزيز تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر الوافد في قطاع السياحة.

ستنفذ على مدى السنوات الثلاث المقبلة خطط عمل وطنية لتطبيق تلك التوصيات بمشاركة مجموعة واسعة من الجهات صاحبة المصلحة في قطاع السياحة في كل من قيرغيزستان ونيبال.

المصدر: الأونكتاد (٢٠١٠). استعراض السياسة الوطنية المتعلقة بالخدمات في قيرغيزستان ونيبال.

٤٩ - ويظل جذب الاستثمار الأجنبي المباشر شرطاً هاماً للقطاع السياحي في البلدان التي تكون فيها الموارد المحلية محدودة. وتتعلق متطلبات الاستثمار بالمرافق الأساسية، مثل الفنادق والمطاعم ومرافق الترفيه إضافة إلى الهياكل الأساسية المادية الداعمة والخدمات الأساسية. ولجذب الاستثمار الأولي في المرافق السياحية يجب أن تلبى المشاريع الإنمائية السياحية عدة معايير يطالب بها المستثمرون في القطاع الخاص. وفوق ذلك، يجب أن تُقام المشاريع في الموقع "الصحيح". ويتعين أن تستوفي الجهات السياحية الشروط التالية: (أ) وجود طلب دولي عليها و"عدد كافٍ" من السياح وهياكل أساسية سياحية؛ (ب) إتاحة إمكانية لوصول السياح المحتملين جواً إلى هذه الأماكن بصورة منتظمة ومتواترة وبتكلفة منخفضة؛ (ج) اهتمام الشركات المنظمة للرحلات بإعداد وتسويق برامج سياحية في الأسواق الواسعة؛ (د) توافر ما يكفي من الخدمات اللاحقة المتنوعة.

٥٠ - وللمؤسسات الفعالة دور رئيسي تؤديه في تشجيع الاستثمار الخاص في قطاع السياحة. وخير مثال على ذلك، وكالات السياحة الوطنية. فهي تساعد في تخطيط وتنسيق الاستثمارات في القطاعين العام والخاص على السواء، في إطار استراتيجيات وطنية لتنمية السياحة ترمي إلى بناء قدرات العرض تدريجياً على امتداد سلاسل القيمة في قطاع السياحة. وتقوم هذه المؤسسات، إلى جانب وكالات تشجيع الاستثمار الوطنية، بتهيئة وتعزيز بيئة تمكينية للاستثمار الخاص في قطاع السياحة والقطاعات المرتبطة به.

٥١ - وعلى الرغم من أن الاستثمار الخاص المحلي والأجنبي على حد سواء، يشكلان المصدرين الرئيسيين لرأس المال اللازم للمرافق السياحية، فإن الاستثمار في الهياكل الأساسية الداعمة يتضمن بوجه عام مكوناً حكومياً كبيراً ويمكن أيضاً أن يشمل شركاء إنمائيين دوليين وعدة مستثمرين محليين أو أجانب. ونادراً ما تموّل الشركات عبر الوطنية العاملة في قطاع السياحة الهياكل الأساسية. ولذا يجب أن يضمن التخطيط الوطني المضي في تلبية متطلبات السياحة من الهياكل الأساسية الداعمة، بما في ذلك عن طريق شراكات بين القطاعين العام والخاص ينضم إليها قطاع السياحة، من أجل دعم الاستراتيجيات السياحية.

٥٢ - وكثيراً ما تُستخدم لجلب الاستثمارات مجموعة من الحوافز الحكومية الوطنية التي تشجع على الاستثمار في مجال السياحة، وهي تتضمن عادة إعفاءً من الضرائب ورسوم الواردات، وتدابير لتيسير الاستيراد، ومساعدة في مجال الترويج، وإعانات وضمانات. بيد أن

دراسة أجراها الأونكتاد مؤخراً بينت أن الحوافز قد تكون في نظر كثير من المستثمرين الأجانب أقل أهمية من العناصر الأساسية لبيئة تمكينية تفضي إلى نجاح السياحة، بما في ذلك وجود هياكل أساسية عالية الجودة وسياسات في مجالي التعليم والتدريب^(١٢). وتُظهر الدراسة أيضاً أن بلداناً نامية كثيرة تحدد جذب الاستثمار الأجنبي المباشر في السياحة كأولوية إلى جانب مجموعة من السياسات المشجعة على الاستثمار، لكن قلة من تلك البلدان تضع سياسات اقتصادية تتيح لها الاستفادة من السياحة استفادة كاملة.

٥٣- وإضافة إلى جلب الاستثمار، تتطلع البلدان النامية إلى هدف رئيسي آخر يتمثل خفض ظاهرة التسرب بحيث يمكن الاستفادة بدرجة قصوى من السياحة الوافدة. وينبغي أن تبين الاستراتيجيات الوطنية السياحية الطريقة التي يمكن بها للشركات المحلية أن تسعى إلى خفض التسرب الهيكلي بصورة جماعية عن طريق مؤسسات وجمعيات وطنية. ويمكن للشركات السياحية، من خلال تبادل المعلومات وتنسيق عملياتها التفاوضية مع الشركات الأجنبية المنظمة للرحلات، أن تضمن الحصول على أحجام وهوامش أكبر فيما يخص السلع والخدمات السياحية المنتجة على المستوى الوطني. ومن جانب آخر لا يمكن خفض التسرب الاقتصادي إلا بتعزيز الترابطات الاقتصادية. ويتعين على الحكومات والجهات صاحبة المصلحة الأخرى أن تحدد بعناية الترابطات السياحية القائمة والمحتملة، وأن تضع سياسات ومبادرات لتعزيزها مع التركيز على ضمان تحقيق مكاسب يستفيد منها الفقراء.

٥٤- ويزداد في الوقت الحاضر عدد البلدان النامية كرسّت "برامج مخصصة للترابطات الاقتصادية في قطاع السياحة" تتضمن الإجراءات المطلوبة لتعزيز تلك الروابط. وتسخر الأنشطة المضطلع بها في الهند الآثار المباشرة والمضاعفة للسياحة لصالح العمالة في المجتمع المحلي وللحد من الفقر. وفي جامايكا، جرى التركيز على تعزيز الترابطات بين الزراعة والسياحة. وتُبذل جهود خاصة أيضاً في أقل البلدان نمواً وفي الدول الجزرية الصغيرة النامية لتعزيز الترابطات الأساسية عن طريق الخطط الإنمائية الوطنية، بما يشمل (أ) تشجيع الملكية المحلية للقطاع؛ (ب) إيجاد فرص عمل محلية في القطاع، وبصفة خاصة فيما يتعلق بالوظائف التي تتطلب مهارات عالية؛ (ج) تعزيز الإمدادات المحلية من السلع والخدمات.

٥٥- ويمكن أن تحفز الإجراءات الحكومية تطوير سلاسل الإمداد المحلية من خلال ما يلي: (أ) تعزيز إنتاجية القطاع الزراعي وترابطه مع السياحة؛ (ب) مدّ الأعمال التجارية الصغيرة الحجم بمنح تساعد في بدء المشاريع، وإتاحة التعليم والتدريب، وتقديم قروض منخفضة الفوائد لحفز تنمية المشاريع الصغيرة والمتوسطة الحجم؛ (ج) تشجيع الفنادق والمطاعم على الحصول على المدخلات محلياً؛ (د) توخي المرونة في شروط تقسيم المناطق وتسليم الرخص

UNCTAD (2007). *FDI in Tourism: The Development Dimension*. United Nations publication. Sales (١٢)

.No. E.07.II.D.17. New York and Geneva

بحيث يمكن للأعمال التجارية الصغيرة الحجم أن تشارك في سلسلة القيمة السياحية في المراحل اللاحقة.

٥٦ - وتتيح التجارة الدولية فرصاً هامة للبلدان لكي تطور قطاعها السياحي عن طريق الاستثمار الأجنبي، وتوسع نطاق قطاعها السياحي وصادراتها المرتبطة بهذا القطاع. ويمكن أن تبين الاستراتيجيات الوطنية كيفية تحسين سياسات التجارة والهجرة لخفض حواجز التجارة السياحية. ويمكن أن تكفل السياسات الوطنية المشاركة المفيدة للمستثمرين الأجانب والشركات الأجنبية في الأسواق السياحية الوطنية وأن تشجع التدفقات السياحية الوافدة من الأسواق الإقليمية والعالمية.

رابعاً - تعزيز السياحة عن طريق اتفاقات التجارة والتعاون

٥٧ - تشهد أسواق السياحة انفتاحاً على المستوى المتعدد الأطراف من خلال الاتفاق العام المتعلق بالتجارة في الخدمات، وعلى المستوى الإقليمي من خلال اتفاقات التجارة الإقليمية المتعلقة بالخدمات. ويمكن للالتزامات الوطنية المتخذة في إطار هذه الاتفاقات أن تؤدي دوراً هاماً في تعزيز السياحة، بما في ذلك السياحة داخل المنطقة الواحدة بين البلدان النامية. ويمكن لهذه الاتفاقات، من خلال خفض الحواجز التجارية أن تعزز مكاسب التجارة الخدمات السياحية التي تعود بالنفع على الاقتصادات الوطنية والشركات والعاملين في القطاع.

ألف - قطاع السياحة في إطار الاتفاق العام المتعلق بالتجارة في الخدمات

٥٨ - تندرج الخدمات السياحية في إطار الاتفاق العام المتعلق بالتجارة في الخدمات تحت عنوان "الخدمات المتعلقة بالسياحة والسفر"، التي تشمل ما يلي: (أ) الفنادق والمطاعم؛ (ب) وكالات السفر والشركات المنظمة للرحلات؛ (ج) المرشدون السياحيون؛ (د) خدمات أخرى. وتصنف خدمات كثيرة مرتبطة ارتباطاً وثيقاً بالسياحة في قطاعات مختلفة، مثل الخدمات التجارية والمالية والترفيهية.

٥٩ - وفي أيار/مايو ٢٠٠٩، تعهد ١٣٣ عضواً في منظمة التجارة العالمية، بمن فيهم ٢٩ عضواً من أقل البلدان نمواً، بالتزامات في إطار الاتفاق العام المتعلق بالتجارة في الخدمات وتدخل في نطاق "الخدمات المتعلقة بالسياحة والسفر"، التي استأثرت بالالتزامات أكثر من أي قطاع آخر يغطيه الاتفاق. وتعهد الأعضاء عموماً بأكثر التزاماتهم في إطار قطاع "الفنادق والمطاعم"، علماً أن عدداً أقل تعهد بالتزامات في إطار الشق الخاص بوكالات السفر وخدمات الشركات المنظمة للرحلات. والنصف فقط ممن تعهدوا بالتزامات في قطاع السياحة تعهدوا بها في إطار خدمات "المرشدين السياحيين".

٦٠- وتختلف الالتزامات باختلاف الأساليب. وتتعلق النسبة المئوية الأكبر من الأعضاء الذين لا يفرضون أي قيود على الوصول إلى الأسواق بالأسلوب ٢ (الاستهلاك في الخارج). ويولي ذلك الأسلوب ١ (توريد الخدمات عبر الحدود) والأسلوب ٣ (الوجود التجاري). وأقل الالتزامات تتعلق بالأسلوب ٤ (حركة الأشخاص الطبيعيين). وتفوق بقدر ملموس نسبة الأعضاء الذين لم يتعهدوا بأي التزام (التزامات "غير مقيدة") فيما يتعلق بالأسلوب ١ نسبتهم فيما يتعلق بالأساليب الأخرى، وهو ما يطرح صعوبات أمام تقديم خدمات وكالات السفر والشركات المنظمة للرحلات عن طريق التجارة الإلكترونية، التي تتيح للبلدان النامية فرصة هامة في مجال التصدير.

٦١- ويُعزى العدد المرتفع للالتزامات في إطار الاتفاق العام المتعلق بالتجارة في الخدمات في مجال "الفنادق والمطاعم" إلى أن كثيراً من البلدان التي تتعهد بتلك الالتزامات لديها ميزة نسبية في مجال السياحة، ولأن شروط الوصول إليها حرة إلى حد ما في جميع أنحاء العالم. وفي المقابل تخصص القطاعات الحساسة، مثل وكالات السفر وخدمات المرشدين السياحيين، في أكثر الأحيان للمواطنين.

باء - المفاوضات في إطار برنامج عمل الدوحة لمنظمة التجارة العالمية

٦٢- يسعى كثير من أعضاء منظمة التجارة العالمية في إطار برنامج عمل الدوحة إلى الحصول على التزامات أكثر تحراً لأن عدة مجالات قطاعية وأساليب توريد لا تزال تخضع لحواجز كبيرة تعترض الوصول إلى الأسواق. وتشمل الحواجز المشار إليها ما يلي: (أ) شروط الوجود التجاري لتوريد الخدمات التجارية السياحية حسب الأسلوب ١؛ (ب) القيود المتعلقة بعتبة رأس المال الأجنبي؛ (ج) التمييز الموجه ضد الامتيازات الأجنبية؛ (د) توقف الترخيص على شروط الإقامة أو الجنسية أو تسجيل الشركة محلياً؛ (هـ) اختبارات الاحتياجات الاقتصادية غير المتسمة بالشفافية؛ (و) حالات التأخير عند طلب موافقة الحكومة؛ (ز) الافتقار إلى المعلومات التي تبين أسباب رفض الترخيص؛ (ح) الافتقار إلى المعلومات المتعلقة بتقسيم المناطق؛ (ط) نقص سبل تسهيل دخول العاملين المهرة بصفة مؤقتة. ومع أن بعض هذه التدابير تشكل عائقاً أمام التجارة في الخدمات السياحية، فإن تدابير أخرى قد تفيد في دفع الأهداف الإنمائية المحلية المشروعة نحو الأمام، مثل تشجيع نقل التكنولوجيا وتعزيز قدرات العرض المحلية.

٦٣- وفي عام ٢٠٠١، اقترح عدة أعضاء هم إكوادور وبنما وبوليفيا وبيرو والجمهورية الدومينيكية والسلفادور وفنزويلا (جمهورية - البوليفارية) ونيكاراغوا وهندوراس مشروع مرفق يتعلق بالسياحة يرمي إلى خفض الممارسات المانعة للمنافسة، وتحسين استخدام المعلومات في قطاع السياحة. ويقترح مشروع المرفق معالجة الممارسات المانعة للمنافسة باعتماد تدابير ترمي إلى منع ما يلي: (أ) إساءة استخدام المركز المهيمن في السوق؛

(ب) الاستخدام التمييزي لشبكات المعلومات؛ (ج) الاستخدام المضلل أو التمييزي للمعلومات. ويدعو مشروع المرفق أيضاً، في فرع يتعلق بالحصول على المعلومات واستخدامها، إلى وضع آليات تعاون دولية لضمان تهيئة بيئة معززة للمنافسة في القطاع.

٦٤- وفي عام ٢٠٠٤ اقترحت مجموعة من البلدان النامية (إندونيسيا والبرازيل وتايلاند والجمهورية الدومينيكية والسلفادور والفلبين وكولومبيا ونيكاراغوا والهند) عدة معايير لتقييم الجدوى التجارية للوصول إلى الأسواق والتزامات المعاملة الوطنية المتعلقة بالخدمات السياحية، وهي: (أ) تيسير حركة الأشخاص الطبيعيين الذين يُقدمون الخدمات السياحية والاعتراف بمؤهلاتهم؛ (ب) القضاء على الممارسات المانعة للمنافسة وإتاحة المنافسة العادلة؛ (ج) إلغاء شروط الوجود التجاري؛ (د) إلغاء شُرطَي الجنسية والإقامة.

٦٥- وفي عام ٢٠٠٧، قامت كل من كولومبيا وموريشيوس والمغرب وبنما وتايلاند وإكوادور وبيرو بتعميم طلب متعدد الأطراف يتعلق بالخدمات السياحية على ١٥ بلداً من البلدان المتقدمة والبلدان النامية ذات الدخل المرتفع الأعضاء في منظمة التجارة العالمية. ودعت تلك البلدان في طلبها إلى زيادة التدابير الإلزامية لتعكس الوضع الحالي في مجال تحرير السياحة، وإلغاء القيود التي لا تزال مفروضة على الوصول إلى الأسواق، والمعاملة الوطنية واستثناءات شرط الدولة الأكثر رعاية، وزيادة الوصول إلى جميع أساليب توريد الخدمات المتعلقة بالسياحة والسفر. وطلب إلى البلدان المستهدفة أيضاً التعهد بالتزامات فيما يتعلق بالإجراءات المستخدمة لصياغة وإدارة تحذيرات السفر، والشروط والإجراءات التأهيلية، وإلغاء الممارسات المانعة للمنافسة، وإتاحة المعلومات المتعلقة بالإجراءات التي ترتبط بحركة الأشخاص الطبيعيين. وأكد الطلب من جديد أيضاً أوجه المرونة فيما يخص البلدان النامية وشدد على ضرورة مراعاة أهداف السياسات الوطنية للأعضاء ومستوى التنمية في بلدانهم عند التعهد بالتزامات.

٦٦- وترمي المفاوضات الجارية حالياً في إطار جولة الدوحة والمتعلقة بإعفاء أقل البلدان نمواً من شرط الدولة الأكثر رعاية إلى تحديد أساس يعتمد على أعضاء منظمة التجارة العالمية لمنح أفضلية للخدمات والموردي الخدمات من أقل البلدان نمواً تتيح وصولهما إلى أسواق الأعضاء، بما في ذلك فيما يخص الأسلوب ٤. ومن شأن ذلك أن يوفر منافع لقطاعات السياحة في أقل البلدان نمواً.

الإطار ٤

الأسلوب ٤ في قطاع السياحة

على الرغم من أن الالتزامات التي تعهدت بها بلدان كثيرة في إطار اتفاق منظمة التجارة العالمية العام المتعلق بالتجارة في الخدمات تيسر عمليات الإدارة عن طريق حركة انتقال الموظفين بين فروع الشركات في إطار الأسلوب ٤، لا تزال إمكانيات الحركة المؤقتة

لعاملين آخرين في مجال السياحة محدودة. وقد أشارت بلدان أعضاء نامية كثيرة إلى اهتمامها بطلب درجة أكبر من تحرير الحركة لصالح موردي خدماتها السياحية والخدمات الأخرى ذات الصلة وفق طرق متعددة كالطلبات الثنائية، والطلب المتعدد الأطراف المتعلق بالأسلوب ٤، والطلب المتعدد الأطراف المتعلق بالسياحة، وطلب مجموعة أقل البلدان نمواً المتعلق بالأسلوب ٤. وبالنظر إلى أهمية السياحة في إتاحة الفرص التجارية للبلدان النامية، من الأهمية بمكان اتخاذ التزامات مجدية تجارياً فيما يتعلق بالأسلوب ٤ ضمن إطار الاتفاق العام المتعلق بالتجارة في الخدمات.

جيم - التعاون وتحرير السياحة على المستوى الإقليمي

٦٧- ساعدت مجموعة من الاتفاقات التجارية الإقليمية على حفز التجارة في الخدمات. وعموماً تتسم النهج الإقليمية إزاء الوصول إلى الأسواق، وبصفة خاصة الاتفاقات بين الشمال والجنوب، بكونها أبعد مدى من الاتفاق العام المتعلق بالتجارة في الخدمات. وتتناول عدة مبادرات للتكامل الإقليمي على وجه التحديد التعاون في مجال السياحة. وتشمل هذه المبادرات (أ) التعاون في المجال التنظيمي الرامي إلى تيسير حركة الأشخاص في إطار الأسلوب ٤؛ (ب) الاعتراف بالمؤهلات؛ (ج) التعاون الذي يرمي إلى بناء الهياكل الأساسية وتعزيز القدرات التنظيمية والمؤسسية لمعالجة السلوك المانع للمنافسة، وتعزيز الترابطات الاقتصادية بين السياحة والقطاعات الأخرى وتشجيع التنمية السياحية المستدامة.

٦٨- وكانت الجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي قد اعتمدت في عام ١٩٩٨ بروتوكولاً محدداً يتعلق بالتنمية السياحية. ويرمي هذا البروتوكول إلى (أ) الاستخدام الأمثل للموارد عن طريق تطوير الهياكل الأساسية بصورة مشتركة؛ (ب) إشراك المشاريع الصغيرة والمتناهية الصغر والمجتمعات المحلية والنساء والشباب في قطاع السياحة؛ (ج) تيسير السفر عن طريق تخفيف القيود المفروضة على تأشيرات الدخول. وينص البروتوكول أيضاً على إنشاء هيئة إقليمية معنية بالتسويق لتعزيز منطقة الجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي بوصفها وجهة سياحية في مجموعها.

٦٩- وتدعم الاستراتيجية السياحية للسوق المشتركة لشرق أفريقيا والجنوب الأفريقي نهجاً جماعياً منسقاً إزاء تعزيز السياحة وتسويقها على المستوى الإقليمي. وتشجع الأعضاء على إزالة القيود المتعلقة بحركة السياح وتعزيز الجولات السياحية الإقليمية وتنسيق السياسات المتعلقة بالسياحة. وتعزز سياسات السياحة الإقليمية المشاريع المشتركة بين منظمي المشاريع على المستويين المحلي والأجنبي وممارسات الحفاظ على الطبيعة من أجل ضمان الاستدامة البيئية وإقامة روابط مع قطاعات أخرى، مثل قطاع النقل والاتصالات، من أجل تلبية متطلبات إعداد منتج سياحي نهائي.

٧٠- وتتعاون البلدان الأعضاء في رابطة أمم جنوب شرق آسيا لتعزيز المنطقة بوصفها وجهة سياحية فريدة من نوعها ولتيسير السفر داخل البلدان الأعضاء في الرابطة وإتاحة تجارة أكثر تحراً في خدمات السياحة. ويعكف فريق عامل معني بالسياحة والخدمات المتعلقة بالسياحة (مثل الخدمات التجارية وخدمات النقل البحري وخدمات الاتصال وخدمات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات) على دراسة سبل تعزيز ترابطات السياحة الإقليمية.

٧١- وتتيح هذه المبادرات الإقليمية ومبادرات كثيرة غيرها قواعد إقليمية للتعاون فيما بين الدول لمساعدة البلدان النامية على تعزيز قدراتها السياحية الإقليمية ورسم سياسات سياحية وطنية داعمة وتعزيز الجولات السياحية الإقليمية.

خامساً - الاستنتاجات

٧٢- لا يزال قطاع السياحة يمثل القطاع الأكثر دينامية في الاقتصاد العالمي، وهو يتيح فرصاً إنمائية كثيرة. وبوجود ترابطات اقتصادية خلفية وأمامية قوية، يمكن للسياحة أن تحفز النمو الاقتصادي الواسع النطاق وأن تشكل مصدراً غنياً بالفوائد الإنمائية يمكن تسخيرها لزيادة الدخل وجني إيرادات من العملات الأجنبية وتنويع الاقتصاد وتوفير فرص العمل. ومع ذلك يمكن أن تسهم السياحة في تدهور البيئة وإيقاع الخلل في المجتمعات المحلية وإتاحة فرص عمل هشة. لذا يلزم وضع استراتيجيات وسياسات ولوائح تنظيمية وآليات إنفاذ فعالة في مجال السياحة لا يكون الغرض منها توليد فوائد اقتصادية فحسب بل أيضاً المساعدة في منع التأثيرات البيئية والاجتماعية السلبية.

٧٣- وتتمثل أولويات كثير من البلدان النامية في بناء قدرات العرض في مجال السياحة، وحفز تنظيم مشاريع سياحية، وجذب الاستثمار. وأفلحت بلدان كثيرة في دفع عجلة تطوير قطاعها السياحي عن طريق دمج السياحة في صلب السياسات الإنمائية والاقتصادية الوطنية، من خلال وضع استراتيجيات شاملة في مجال السياحة الوطنية. ويشمل ذلك وضع سياسات قطاعية فعالة تتعلق بالهياكل الأساسية، والعمالة، والتجارة، والاستثمار، والتعليم، ومعايير الجودة، والحماية الثقافية والبيئية، بهدف تحقيق نتائج تتجلى في انتهاج سياسات قطاعية متآزرة والتنمية المستدامة والحد من الفقر. وإضافة إلى ذلك، يتعين رسم سياسات التجارة بعناية بحيث تيسر وصول المستثمرين والسياح إلى الأسواق السياحية الوطنية على المستويين الإقليمي والعالمي.