



ЭКОНОМИЧЕСКАЯ И СОЦИАЛЬНАЯ КОМИССИЯ ДЛЯ АЗИИ И ТИХОГО ОКЕАНА

Межправительственное совещание высокого уровня по устойчивому развитию туризма

7-9 декабря 2005 года
Бали, Индонезия

**ОСНОВНЫЕ ВОПРОСЫ РАЗВИТИЯ ТУРИЗМА В АЗИАТСКО-ТИХООКЕАНСКОМ
РЕГИОНЕ: УРЕГУЛИРОВАНИЕ КРИЗИСНЫХ СИТУАЦИЙ И УПРАВЛЕНИЕ РИСКАМИ В
СЕКТОРЕ ТУРИЗМА**

(Пункт 5d предварительной повестки дня)

Записка секретариата

РЕЗЮМЕ

Глубокий оптимизм в отношении роста туризма в Азиатско-Тихоокеанском регионе необходимо сочетать с более широкой осведомленностью и пониманием того, что неожиданные происшествия, включая стихийные бедствия, опасные для здоровья чрезвычайные ситуации, вспышки заболеваний и терроризм, постоянно угрожают туризму. Регулярность и разнообразие кризисных ситуаций и стихийных бедствий подчеркивают важное значение внедрения нормативной практики и пересмотра существующей практики в индустрии туризма для рассмотрения процесса управления рисками в четыре этапа: уменьшение опасности (осведомленность), готовность (планирование), ответные меры и восстановительные работы.

В настоящем документе рассматриваются три кризисные ситуации, случившиеся недавно в Азиатско-Тихоокеанском регионе, чтобы оценить их воздействие, накопленный опыт, извлеченные уроки и вопросы, касающиеся того, как индустрия туризма отреагировала на них и прошла сквозь восстановительный этап. В документе рассматривается роль частного сектора, включая средства массовой информации, региональных и международных организаций и правительств в трех отдельных случаях, представленных стихийным бедствием, чрезвычайной ситуацией и кризисной ситуацией, которые оказали значительное воздействие на индустрию туризма в Азиатско-Тихоокеанском регионе.

Полученные уроки составили основу для ряда рекомендаций, если рассматривать урегулирование кризисных ситуаций и управление рисками в индустрии туризма как процесс, предусматривающий четыре этапа. Участие всех заинтересованных сторон является актуальным, однако повышенное внимание уделяется роли государственных учреждений в секторе туризма.

Предлагаемые меры могут проводиться на национальном и региональном уровнях, а конкретные тематические области могут быть включены в План действий по устойчивому развитию туризма в Азиатско-Тихоокеанском регионе, этап II (2006-2012 годы).

СОДЕРЖАНИЕ

	<i>Стр.</i>
Введение	1
I. ПОСЛЕДСТВИЯ НЕДАВНИХ БЕДСТВИЙ ДЛЯ ТУРИЗМА	1
А. Цунами	2
В. Распространение САРС	4
С. Взрывы на Бали как террористические акты	6
II. ОПЫТ РЕАГИРОВАНИЯ СЕКТОРА ТУРИЗМА НА КРИЗИСНЫЕ СИТУАЦИИ	7
А. Меры реагирования на цунами	7
В. САРС	10
С. Террористические акты на Бали	12
III. ПОЛУЧЕННЫЕ УРОКИ И ВОПРОСЫ В ПРОЦЕССЕ УРЕГУЛИРОВАНИЯ КРИЗИСНЫХ СИТУАЦИЙ И УПРАВЛЕНИЯ РИСКАМИ В СЕКТОРЕ ТУРИЗМА	13
IV. РЕКОМЕНДАЦИИ И ВЫВОДЫ	16
V. ВОПРОСЫ ДЛЯ РАССМОТРЕНИЯ НА СОВЕЩАНИИ	18

Введение

1. Туризм вносит существенный вклад в социально-экономическое развитие многих стран в Азиатско-Тихоокеанском регионе и становится одним из важных источников иностранной валюты и занятости. Согласно прогнозам, к 2015 году индустрия путешествий и туризма в Азиатско-Тихоокеанском регионе станет самой важной отраслью в плане обеспечения занятости и экономических возможностей во всем регионе.

2. Туризм и индустрия путешествий вносят столь существенный вклад в экономику, что любое снижение спроса на услуги туризма и смежных отраслей в результате внезапных и непредсказуемых потрясений должно вызывать беспокойство. Последствия выходят за пределы авиалиний, гостиниц и ресторанов и касаются ремесленного производства, розничной торговли и других секторов, что ведет к сокращению возможностей занятости и возникновению экономических трудностей. Географические последствия потрясений могут варьироваться от одного пункта назначения до национального, субрегионального или даже мирового уровней. Каждая ситуация влияет на планирование, ответные меры и восстановительные мероприятия. Вместе с тем очевидно, что во всех случаях спрос на услуги туризма в значительной степени зависит от обеспечения безопасности и устранения угрозы для здоровья со стороны соответствующих организаций и органов.

3. Таким образом, любой оптимизм в отношении роста туризма в Азиатско-Тихоокеанском регионе должен сочетаться с пониманием того, что множество непредсказуемых происшествий, включая стихийные бедствия, чрезвычайные ситуации с угрозой для здоровья, вспышки заболеваний и терроризм, случившихся за последние 10 лет, создают серьезные проблемы в области туризма. Помимо ущерба туристическим объектам и инфраструктуре, также серьезно подрывается доверие потребителей, особенно в вопросах безопасности. Из-за относительной периодичности кризисных ситуаций и предполагаемой возможности будущих происшествий государственному и частному секторам все более необходимо внедрять нормативную практику или подвергнуть переоценке существующую практику управления рисками и смягчения последствий для индустрии туризма.

4. В настоящем документе анализируются несколько недавних кризисных ситуаций в Азиатско-Тихоокеанском регионе с уделением повышенного внимания их последствиям и накопленному опыту в отношении того, как индустрия туризма отреагировала на них, справилась с ними и прошла сквозь восстановительный этап. Представлен ряд выводов и рекомендаций относительно динамики кризисных ситуаций и управления рисками в индустрии туризма с уделением особого внимания роли правительств.

I. ПОСЛЕДСТВИЯ НЕДАВНИХ БЕДСТВИЙ ДЛЯ ТУРИЗМА

5. Последствия недавних стихийных бедствий, угроз для здоровья и террористических актов для индустрии туризма рассматриваются с уделением повышенного внимания землетрясению в районе Суматры в Андаманском море и последовавшему цунами 26 декабря 2004 года, вспышке и распространению САРС в 2003 году и террористическим актам на Бали, Индонезия, 12 октября 2002 года и 1 октября 2005 года.

6. Каждую кризисную ситуацию можно охарактеризовать как комплекс внезапных и непредсказуемых происшествий, требующих различных видов реагирования. Масштабы кризиса также были различными в каждом случае. В результате землетрясения в Андаманском море в районе Суматры возникло цунами, затронувшее определенные районы в Юго-Восточной и Южной Азии (а также острова в Индийском океане и часть восточного

побережья Африки). Согласно данным Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ), САРС затронул, как минимум, 19 стран на четырех континентах. Два террористических акта на Бали затронули одну страну, однако обеспокоенность по поводу этого в других странах также оказала отрицательное воздействие на туризм, хотя и в более ограниченных масштабах. Кроме того, события в одной стране могут повлиять на представления о целом субрегионе.

7. В конце 2005 года в качестве потенциальной угрозы, способной вызвать человеческую пандемию, рассматривается птичий грипп, хотя и в 2003 и 2004 годах была целая серия локальных вспышек заболеваний животных, вызвавших серьезные экономические последствия для нескольких стран региона. В данный момент странам и территориям в Азии необходимо продемонстрировать свои способности реагировать и принимать соответствующие меры. Масштабы последствий глобальной вспышки птичьего гриппа намного превысят любые последствия для сектора туризма. Таким образом, тема птичьего гриппа не рассматривается в этом документе.

8. Урегулирование кризисных ситуаций и управление рисками необходимо рассматривать с точки зрения готовности и реагирования на угрозы для здоровья или безопасности и стихийные бедствия, а также с точки зрения непосредственного реагирования на кризисы и восстановление индустрией туризма.

А. Цунами

9. Воскресным утром 26 декабря 2004 года в районе индонезийского острова Суматра произошло мощное подводное землетрясение, сила которого составила около 9 баллов по шкале Рихтера. Затем это землетрясение вызвало самое смертоносное за всю историю цунами, обрушившееся на побережья многих стран, включая Бангладеш, Индию, Индонезию, Малайзию, Мальдивы, Мьянму, Таиланд и Шри-Ланку.

10. Спустя несколько часов стали поступать сообщения о масштабах этого редкого стихийного бедствия в Индийском океане. Свыше 200 000 человек погибли или считались пропавшими без вести, а еще миллионы остались без крова над головой. Дома, гостиницы, клиники, автодороги, железные дороги, небольшие рыболовные суда, магазины, транспортные средства, небольшие семейные предприятия и сотни тысяч рабочих мест – все это было безвозвратно утеряно.

11. Цунами было внезапным и неожиданным, поэтому у местных органов или работников сферы туризма не было времени, чтобы надлежащим образом предупредить тысячи людей. В Индии 12 407 человек погибли, а 3 874 человека пропали без вести. В провинции Ачех в Индонезии было зарегистрировано 131 029 смертельных случаев и около 37 000 пропавших без вести. На Мальдивах всего погибло 82 человека, а 26 пропали без вести. Общее число тех, кто погиб или пропал без вести в Шри-Ланке, составило 38 940 человек. В южных провинциях Таиланда – на Пхукете, в Пангне и Краби – погибли 5 395 человек, из которых 2 248 человек были иностранными гражданами, а 2 817 человек оставались пропавшими без вести¹.

12. При том что 2004 год стал в целом рекордным по числу международных туристов, прибывающим в Южную, Юго-Восточную и Северную Азию, возможность повторения такого рекорда в 2005 году находится под сомнением, особенно это касается Мальдивов,

¹ United Nations Development Programme, *Thailand: Field Situation Report No. 17*, 11 August 2005.

Шри-Ланки и Таиланда, где инфраструктура туризма испытала непосредственные последствия цунами.

13. Для Мальдивов цунами стало национальным бедствием, оказав значительное отрицательное воздействие на всю экономику. Из 200 населенных островов, пострадавших от цунами, все строения были уничтожены на 25 островах, а 191 остров был затоплен в той или иной степени. Тридцати девяти островам был нанесен существенный ущерб, и почти треть из 300 000 местных людей испытали серьезные последствия. Четырнадцать островов были полностью разрушены, а их население эвакуировано, причем около 7 процентов населения было вынуждено покинуть места своего проживания. Из 87 туристических курортов 19 были полностью эвакуированы, а 21 курорт понес ущерб. Согласно оценкам, потери в секторе туризма составили 230 млн. долл. США, то есть около 49 процентов общего ущерба для всей страны. Для краткосрочных и среднесрочных восстановительных работ, по оценкам, необходимо 406,3 млн. долл. США, причем основная доля – 100 млн. долл. США – требуется в секторе туризма. По сообщениям на начало октября 2005 года, туризм проявлял признаки медленного восстановления. Что касается количества прибывающих туристов, отмечается, то показатели этой страны были отодвинуты назад на восемь лет, что составляет 37-процентное уменьшение числа прибывающих туристов. Непосредственные поступления от туризма уменьшились более чем на 40 млн. долл. США, что включало 68 процентов поступлений в государственный бюджет в 2005 году.

14. Из Шри-Ланки сообщают, что в период с января по июнь 2005 года отмечалось значительное увеличение числа прибывающих международных туристов – приблизительно на 13 процентов. Этот результат свидетельствует о восстановлении сектора туризма после цунами. Статистика заполняемости гостиниц показывает, что в Коломбо отмечаются неплохие результаты, однако иная картина наблюдается в прибрежных курортах, таких, как Галле, а также на южном и юго-западном побережьях. По всей Шри-Ланке заполняемость гостиниц иностранными гостями в феврале 2005 года составила 165 576 номеров в сутки, а в феврале 2004 года – 417 062. В июне 2005 года этот показатель составил 165 263 номера в сутки, а в июне 2004 года 214 687. На южном побережье (вплоть до Галле, но не дальше) иностранные гости в феврале 2005 года занимали 22 119 номеров в сутки, а в 2004 году – 170 919. К июню 2005 года на южном побережье этот показатель составлял 35 107 номеров в сутки, а в июне 2004 года – 65 282 номера².

15. Индустрия туризма в Таиланде в значительной степени зависит от прибрежных курортов, включая побережье Андаманского моря на юге Таиланда. Например, провинция Пхукет, как правило, получает около 2 млрд. долл. США в виде поступлений от туризма, прежде всего от иностранных туристов, в разгар сезона с декабря по февраль. Коэффициенты занятости гостиниц на Пхукете в первые семь месяцев 2005 года варьировались от низкого показателя в 30 процентов до чуть больше 48 процентов, когда обычно эти показатели составляют от 55 до 85 процентов. В первой половине 2005 года доходы на Пхукете составили только 24 процента от обычных уровней. Сообщается, что вплоть до 400 гостиниц, ресторанов и сувенирных лавок на Пхукете закрылись, в результате чего 5 000 человек остались без работы.

² Sri Lanka Tourist Board, *Monthly Statistical Bulletin*, various issues.

В. Распространение САРС

16. В начале 2003 года произошла неожиданная вспышка САРС, который быстро достиг многих мест во всем мире в результате открытости и взаимосвязанности глобализованной индустрии путешествий и туризма. За считанные недели он распространился из Южного Китая через некоторые районы Азии до Северной Америки и Европы, причем этот процесс начался с отрицаний и медленного реагирования на чрезвычайную ситуацию, угрожающую здоровью. Сначала были слухи, потом догадки, потом страх, и в конце концов распространение этого заболевания было остановлено в результате решительных действий, глобального сотрудничества и определенного укрепления международного потенциала для реагирования в подобных ситуациях. Согласно данным ВОЗ по состоянию на сентябрь 2003 года, из 8 098 случаев инфицирования этим синдромом во всем мире 774 имели смертельный исход. Хотя число умерших людей было небольшим, вспышка САРС однозначно вызвала кризисное положение в сфере международного туризма, особенно в Азиатско-Тихоокеанском регионе.

17. Филиппины испытали ущерб, когда китайская провинция Тайвань установила ограничения на путешествия, поскольку эта территория является четвертым самым крупным источником туристов и пятым по значению источником иностранных инвестиций. Были отменены многие региональные деловые конференции, что могло подорвать уверенность деловых кругов и поставить под угрозу подписание будущих деловых контрактов. В апреле 2003 года были отменены все 15 торговых ярмарок, намеченных для проведения в Сингапуре, что затронуло около 15 000 человек, работающих в секторе по организации деловых конференций. По сообщениям, в Гонконге (Китай) с середины марта 2003 года в результате САРС международный пассажирооборот уменьшился на 50 процентов. Многие рейсы, запланированные на апрель, были отменены. В последнюю неделю марта заполняемость гостиниц сократилась на 30 процентов по сравнению с 2002 годом. Коэффициент заполняемости в некоторых гостиницах в Пекине сократился до 20 процентов, в то время как обычно этот коэффициент составляет 90 процентов в разгар сезона. Внутренний туризм понес потери, когда правительство Китая установило ограничения на путешествия на многие туристические курорты, чтобы предотвратить распространение САРС³.

18. Таиланд серьезно не пострадал от этого заболевания, однако в апреле 2003 года, согласно оценкам Тайской торговой палаты, потери от спада туристической активности достигли целого 1,63 млрд. долл. США. В период с марта по конец апреля число прибывающих туристов сократилось на 12 процентов. В Малайзии на сектор туризма приходится 7 процентов валового внутреннего продукта (ВВП), а приблизительные потери составили около 1 млрд. долл. США. На конец апреля число зарезервированных авиабилетов в Малайзию сократилось на 40 процентов, число прибывающих туристов – на 36 процентов, а коэффициент заполняемости гостиниц – на 42 процента. В Сингапуре в 2003 году на сектор туризма приходилось 10 процентов ВВП, причем многие посетители являются этническими китайскими. Меньше чем через месяц после начала кризиса коэффициент заполняемости гостиниц уменьшился на 65 процентов, а число прибывающих туристов к концу апреля сократилось на 70 процентов. Согласно оценкам правительства Сингапура, в результате кризиса САРС было потеряно 875 млн. долл. США, или около

³ Asian Development Bank, Asia Regional Information Center, Asia Economic Monitor, "Economic Impacts of the SARS outbreak on East Asia: an initial assessment" (http://aric.adb.org/sars/spotlight_sars_outbreak.asp).

1 процента ВВП. ВОЗ объявила Филиппины свободными от САРС, однако индустрия туризма этой страны уже понесла ущерб⁴.

19. Последствия САРС для туризма во Вьетнаме возникли в несезонное время, однако произошло значительное сокращение числа туристов, прибывающих авиатранспортом: на 50 процентов в период с середины марта по середину апреля 2003 года и на 75 процентов в период с апреля по май. Коэффициент заполняемости гостиниц составлял всего 20-30 процентов. К августу и сентябрю 2003 года число туристов восстановилось на предкризисном уровне.

20. Согласно данным Тихоокеанско-азиатской туристической ассоциации (ПАТА), за первые шесть месяцев 2003 года число посетителей, прибывающих в места назначения в Юго-Восточной и Северо-Восточной Азии сократилось почти на 14 млн. человек. К концу 2003 года число международных туристов, прибывающих в Юго-Восточную и Северо-Восточную Азию, сократилось больше, чем на 15 млн. человек, а поступления от туризма – на 11 млрд. долл. США. Оценки глобальных экономических последствий САРС варьируются от 16,5 млрд. долл. США до 30 млрд. долл. США.

21. Одним из важных последствий САРС для индустрии туризма стала сопутствующая вспышка «информационной эпидемии», когда несколько реальных фактов стали смешиваться с опасениями, домыслами и слухами, которые усиливались и быстро распространялись по всему миру за счет современной информационной технологии. Ущерб для экономики и политики на национальном, региональном и международном уровнях полностью не согласовывался с реальностью. Эта информационная эпидемия стала сложным явлением, вызванным взаимодействием между основными средствами массовой информации, специальными средствами массовой информации и сайтами Интернета, а также при помощи таких информационных средств, как беспроводные телефоны, пересылка коротких сообщений, пейджеры, факсы и электронная почта.

22. Согласно данным ВОЗ, первая вспышка этой эпидемии произошла еще в ноябре 2002 года в провинции Гуандун на юге Китая. После того как Министерство здравоохранения Китая сообщило ВОЗ в феврале 2003 года о вспышке острого респираторного синдрома, ставшего причиной смерти пяти человек из 300 случаев заболевания, весь мир начал обращать внимание на эту проблему. За считанные недели аналогичные случаи респираторных заболеваний были отмечены в Гонконге (Китай), Ханое, Вьетнам, Сингапуре, Тайпее (китайская провинция Тайвань) и Торонто (Канада). Пятнадцатого марта 2003 года ВОЗ назвала эту загадочную болезнь тяжелым острым респираторным синдромом и объявила ее всемирной угрозой здоровью.

23. Быстрое распространение этой болезни и непонимание причин ее происхождения, генетического кода или конкретных форм передачи вызвали в средствах массовой информации истерию домыслов и дезинформации. Согласно данным ПАТА, в результате этого за считанные дни прекратились поездки в Азию и внутри Азии. Корпорации запретили или ограничили деловые поездки, были отменены запланированные конференции, а туристы остались дома или отправились в другие места. Во многих случаях авиалинии, гостиницы и туристические достопримечательности потеряли за несколько дней более половины своего бизнеса, а в течение недель бизнес, связанных с туризмом, уменьшился на целых 80 процентов.

⁴ Там же.

24. Последствия не ограничились странами, где отмечалось инфицирование SARS. Напуганные пассажиры дальнего следования, особенно из Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии, Европы и Соединенных Штатов Америки, старались избегать поездок в Азиатско-Тихоокеанский регион. За один квартал с апреля по июнь 2003 года число международных туристов, прибывающих в Азиатско-Тихоокеанский регион, уменьшилось на 34,6 процента, а за квартал с июля по сентябрь этот показатель уменьшился еще на 5,1 процента. В местах, где были зарегистрированы случаи заболевания SARS, последствия были еще более драматичными.

25. Неожиданная вспышка этой эпидемии вынудила закрыться многие мелкие туристические предприятия. Более крупные компании, например основные гостиничные сети, продолжали работать, но при этом были вынуждены сократить операции, объявить неоплачиваемый обязательный отпуск, сократить заработную плату и во многих случаях уволить персонал. Позже Международная организация труда подсчитала, что в результате SARS было потеряно 2,8 млн. рабочих мест, связанных с туризмом. Однако серьезное воздействие кризиса SARS продолжалось недолго. В начале июля 2003 года ВОЗ отменила ограничения на поездки и объявила, что вспышка SARS была остановлена во всем мире, отметив при этом необходимость сохранения бдительности. Страны, территории и региональные группировки в Юго-Восточной и Северо-Восточной Азии начали проводить восстановительные меры.

С. Взрывы на Бали как террористические акты

26. Мирная праздничная атмосфера на острове Бали в Индонезии была потрясена, когда около 23 час. 15 мин. в субботу, 12 октября 2002 года, террористы взорвали несколько бомб. В результате взрывов в прибрежном районе Кута погибли 202 человека, как международных туристов, так и местных жителей, а несколько сотен людей получили ранения. Эти взрывы нанесли удар в самое сердце туризма и вызвали небывалый кризис на Бали, а также потрясли весь мир. Местная индустрия туризма была в одночасье разрушена: коэффициенты заполняемости многих гостиниц, которые, как правило, приближаются к 100 процентам в разгар сезона, упали ниже 10 процентов в результате массового отъезда международных посетителей.

27. Было сокращено число прибывающих рейсов, закрылись заведения, а многие балинезийцы остались без работы. За две недели до взрывов 12 октября число прибывающих международных туристов в среднем составляло 4 650 человек в день, а к 30 октября это число сократилось всего до 750 человек.

28. До этих взрывов остров Бали пользовался солидной репутацией мирного и безопасного места для туристов. Остров не затронули беспорядки, случившиеся в других местах Индонезии после экономического и политического кризиса 1997 года. Трагедия 12 октября 2002 года была немедленно и наглядно освещена международными средствами массовой информации, показывающими, что большинство погибших и раненых – молодые иностранные туристы, в основном из Австралии. Взрывы на Бали были особенными, поскольку прямые атаки на туристов во всем мире случаются крайне редко. Однако из-за отмены заказанных билетов и гостиниц и отрицательных рекомендаций в отношении поездок, объявленных рядом правительств из стран происхождения туристов, в течение долгих месяцев непосредственно после взрывов прибывало очень мало посетителей.

29. Экономические последствия для Бали были разрушительными: около 1,3 млн. балинезийцев, то есть около трех четвертей от 1,7 млн. человек, имеющих работу, зависят от

туризма и связанных с ним видов деятельности в плане получения средств к существованию. Кроме того, на сектор туризма приходится около 25 процентов от 1,8 млрд. долл. США регионального ВВП Бали, что непосредственно обеспечивается туризмом. Эта доля увеличивается приблизительно до 50 процентов, если включить услуги, косвенно касающиеся туризма. После того как начались восстановительные мероприятия, органам также необходимо было восстановить доверие посетителей. Международные данные свидетельствуют о том, что террористические акты оказывают на туризм скорее временное, чем постоянное воздействие. Однако это не противоречит тому факту, что места назначения туристов могут испытывать потери в плане роста в течение нескольких лет, прежде чем вернуться в нормальное состояние.

30. Остров Бали начал возвращать себе доверие посетителей, однако 1 октября 2005 года три террориста-самоубийцы привели в действие взрывные устройства в трех местах, посещаемых туристами, в результате чего погибло 22 человека. Пока еще рано определять, насколько серьезными будут последствия для туризма на Бали. Руководители правительства выразили обеспокоенность в связи с тем, что эти взрывы подорвут международную репутацию Индонезии. Однако один аналитик отметил, что, как представляется, первая реакция менее серьезная, чем в 2002 году, что, возможно, объясняется увеличением числа террористических актов во всем мире, и туристы учитывают эти риски в своих планах поездок⁵.

II. ОПЫТ РЕАГИРОВАНИЯ СЕКТОРА ТУРИЗМА НА КРИЗИСНЫЕ СИТУАЦИИ

31. В этом процессе в Азиатско-Тихоокеанском регионе принимают участие правительства, стороны, имеющие отношение к туризму, и региональные организации, однако, как предполагается, основную ответственность за проведение ответных мер и осуществление политики для компенсации уменьшения спроса на услуги туризма должны нести правительства. Это означает, что разработчики политики должны рассматривать следующие конкретные вопросы: а) безопасность туристов; б) стратегия поддержания связи; и с) выбор проводимых мер, прежде всего потому, что многие программные меры подразумевают большие расходы и варьируются в плане относительной эффективности.

A. Меры реагирования на цунами

32. Первые меры реагирования в основном были направлены на то, чтобы быстро оказать населению материальную и медицинскую помощь. Благодаря этим мерам были сведены к минимуму последующие случаи смерти и предотвращены крупные эпидемии. Преобладающим видом реагирования на любое бедствие, как и в случае с цунами, была ситуация, в котором пострадавшие общины были первыми и основными участниками усилий по оказанию первой помощи. В тех случаях, где был непосредственно затронут сектор туризма, первая реакция людей и правительств Мальдивов, Шри-Ланки и Таиланда заключалась в проявлении сострадания и заботы в отношении как иностранных, так и местных жертв.

33. Международные средства массовой информации быстро среагировали и стали распространять информацию по всему миру. Благодаря широкому распространению информации международное сообщество пришло на помощь и обеспечило хорошо скоординированные усилия по оказанию помощи.

⁵ Economist Intelligence Unit, Viewswire: Country Briefing, 4 October 2005 (www.viewswire.com).

34. Первый региональный ответ в отношении сектора туризма состоялся в начале февраля 2005 года. На Пхукете, Таиланд, была организована специальная сессия Исполнительного совета Всемирной туристической организации для разработки плана действий в чрезвычайных ситуациях в целях восстановления и нормализации туризма в пострадавших местах. Совет принял Пхукетский план действий, в котором основная роль отводилась человеческому элементу в целях сохранения рабочих мест в сфере туризма, оживлению мелкого бизнеса, связанного с туризмом, и восстановлению притока посетителей. Основная цель заключалась в ускорении процесса восстановления туризма на основе возобновления доверия посетителей к данному региону. Этот план предусматривает пять оперативных областей: маркетинг/коммуникации, помощь на уровне общин, профессиональная подготовка, устойчивая реконструкция и устранение рисков. Были сформулированы мероприятия для регионального уровня, а также определены конкретные действия на национальном уровне для Индонезии, Мальдивов, Таиланда и Шри-Ланки. К сообществу доноров была обращена просьба внести вклад в виде финансовых средств, материалов или услуг экспертов. На этом совещании 14 стран предложили свою помощь, международные организации пообещали оказывать поддержку, а частный сектор заявил о том, что он окажет помощь в области маркетинга/коммуникаций.

35. Тем временем должностные лица на национальном уровне готовились к урегулированию кризисной ситуации, а также к разработке и осуществлению политики. Меры реагирования на национальном уровне касались безотлагательного наведения порядка, возвращения основных туристических достопримечательностей к нормальному состоянию и проведения международных маркетинговых кампаний для восстановления доверия туристов и оживления спроса на туристические услуги.

1. Мальдивы

36. Правительство быстро организовало чрезвычайную помощь и восстановительные меры при поддержке учреждений Организации Объединенных Наций, НПО, армии и других партнеров по развитию. Двадцать шестого декабря 2004 года был создан Министерский комитет и Целевая группа, причем все должностные лица были объединены в рамках национального Центра по борьбе со стихийными бедствиями в целях оказания содействия ответным мерам и координации. В первые 24 часа после цунами была восстановлена связь с 11 атоллами, а начиная с 27 декабря 2004 года стали распределяться материалы чрезвычайной помощи. Министерство обороны координировало общие усилия по оказанию помощи, а Министерство финансов и казначейство координировали донорскую помощь. Правительство учредило Фонд помощи и реконструкции после цунами, для которого использовались бюджетные средства, а также средства из местных и международных источников.

37. Было принято решение, что для сведения к минимуму финансовых последствий необходимо как можно скорее вернуть туристов. Для этого потребовалось провести маркетинговую кампанию, предназначенную для индустрии путешествий и туристов, чтобы довести до их сведения тот факт, что большинство курортов не пострадали, Мальдивы – безопасное место для посещения, а посетителей ждет радушный прием. На проведение этой кампании было рекомендовано выделить 2 млн. долл. США. Для облегчения финансового бремени владельцев курортов было рекомендовано частично отменить арендную плату за незанятые места в гостиницах и разрешить беспопыльный импорт строительных материалов для проведения восстановительных работ. Фонды различных организаций, оказывающих помощь, будут направляться через финансовые учреждения для предоставления ссуд мелким

и средним предприятиям (МСП) в секторе туризма и других секторах в ответ на возникшие проблемы с нехваткой наличности.

2. Шри-Ланка

38. Для управления восстановительными работами в одиннадцати секторах экономики, включая туризм, была сформирована Целевая группа по восстановлению страны, которая не входила в состав правительства и докладывала о своей работе непосредственно президенту. В обязанности Целевой группы вошли такие задачи, как оценка масштабов ущерба, составление подробного и всеобъемлющего плана действий по восстановлению и строительству инфраструктуры, координация выполнения согласованного плана действий всеми правительственными органами в сотрудничестве с частным сектором; координация всей донорской помощи, мобилизации финансовых ресурсов и использования других источников финансов для осуществления плана действий на основе консультаций с соответствующими министерствами; и срочное составление законопроекта для создания более постоянного органа вместо Целевой группы.

39. Министерство туризма Шри-Ланки разработало стратегию восстановления туризма, состоящую из двух частей. Первая часть нацелена на скорейшее восстановление туристической инфраструктуры. Второй частью стала международная рекламная кампания под названием «Возрождение Шри-Ланки», разработанная с помощью частного сектора туризма. Бюджет рекламной программы по восстановлению туризма составлял 5,3 млн. долл. США, предназначенных для проведения широкой кампании в международных средствах массовой информации. Туристические фирмы и авиалинии Шри-Ланки предложили специальные скидки в целевых странах для восстановления спроса на туристические услуги и увеличение числа прибывающих туристов в следующем сезоне, который начался в октябре 2005 года. Правительство представило стимулы для гостиниц и предприятий, касающихся туризма, в том числе отменило пошлины на импорт материалов для восстановления гостиниц и предложило специальные займы для микропредприятий и МСП на сумму до 500 000 долл. США с отсрочкой на один год начала погашения кредита.

3. Таиланд

40. Задачи управления и реагирования в случае национальных бедствий на тот момент уже относились к непосредственным полномочиям премьер-министра, то есть не пришлось создавать какие-либо специальные структуры или целевые группы. Был задействован Национальный совет обороны, чтобы привлечь вооруженные силы и другие министерства к проведению ответных мер. Вооруженные силы участвовали в операциях по оказанию помощи в первую неделю после цунами. Другие министерства и департаменты оперативно направили сотрудников и другие ресурсы в пострадавшие районы для оказания помощи провинциальным и местным органам власти, которые уже являлись частью центрального правительства. Правительство приняло техническую помощь от иностранных правительств и НПО, но отказалось от международной финансовой помощи.

41. В марте 2005 года правительство Таиланда создало Комитет по восстановлению туризма, обладавший всеми полномочиями и ресурсами для реализации пяти стратегий восстановления в рамках новой рекламной программы под названием «Туризм в районе Андаманского моря». Из этих стратегий одна касалась общих мер по восстановлению и развитию туристических ресурсов, а остальные четыре были ориентированы на два побережья, один остров и один курорт. Бюджет на маркетинг и рекламу был увеличен на 19,5 млн. долл. США.

42. Правительство составило генеральные планы восстановления различных прибрежных курортов, однако частный сектор сам начал восстановительные мероприятия. Были проведены открытые совещания между операторами в секторе туризма и правительственными департаментами для обсуждения генерального плана в отношении определенных побережий.

4. Первые результаты мер в ответ на кризисные ситуации

43. В начале февраля 2005 года пострадавшие страны вновь стали приглашать туристов. На Мальдивах около 80 процентов курортов функционировали в нормальном режиме. В Шри-Ланке остались закрытыми некоторые прибрежные районы, однако культурный туризм во внутренние районы Шри-Ланки продолжался. С Пхукета, Таиланд, сообщали, что функционировали около 75 процентов его курортов. В Таиланде также предпринимались согласованные усилия для стимулирования внутреннего туризма в качестве резервной меры в случае уменьшения числа международных туристов.

44. На начало четвертого квартала 2005 года масштабы туризма в пострадавших районах на побережье Андаманского моря еще не вернулись до уровней, существовавших до цунами. Если руководствоваться прошлым опытом реагирования на стихийные бедствия, можно предположить, что приблизительно в течение одного года можно ожидать определенного замедления экономической деятельности, после чего будут приняты программные ответные меры, которые, как правило, подразумевают увеличение государственных расходов, что в конечном итоге должно привести к оживлению экономики.

В. САРС

45. Вспышка эпидемии САРС предполагала проведение уникального комплекса мер со стороны индустрии туризма. В отличие от физических разрушений, вызванных цунами, САРС оказал в большей степени психологическое воздействие на индустрию туризма, которое было глубоким и неожиданным в результате возникновения паники и страха по всей Азии. Профессиональные медицинские работники, например должностные лица ВОЗ, обращались с этой кризисной ситуацией с осторожностью, уделяя при этом повышенное внимание надлежащей иммунизации и лечению САРС. Возникло понимание того, что последствия САРС могут выйти за пределы какого-либо одного района в Азии, поэтому в качестве одного из эффективных вариантов решения этой проблемы рассматривался коллективный региональный ответ на эту кризисную ситуацию. Это имело особенно важное значение для восстановления спроса на внутрирегиональные поездки, на которые приходится почти 65 процентов всех туристов, прибывающих в Азию.

46. В июне 2003 года ПАТА запустила проект под названием «Феникс», рассчитанный на три месяца и предназначенный для того, чтобы восстановить доверие потребителей и деловых кругов к поездкам в Азиатско-Тихоокеанский регион. В процессе восстановления проект «Феникс» предполагал проведение коммуникационных и информационных мероприятий с четкой целью, чтобы убедить потребителей и туристических агентов в том, что они могут вернуть Азиатско-Тихоокеанский регион в список мест назначения для поездок. Сотрудники ПАТА знали, что необходимо было восстановить репутацию региона как теплого, гостеприимного и безопасного места для путешественников, поскольку никакие скидки с цен не убедят вернуться испуганных или скептически настроенных туристов.

47. Первым ответом стала упреждающая стремительная кампания по связям с общественностью, в ходе которой подчеркивались преимущества скорости, низкой

стоимости и высокой надежности. В рамках проекта «Феникс» интенсивно выпускались пресс-релизы, проводились интервью и пресс-конференции, чтобы разобраться с мифами и непониманием вокруг САРС. ПАТА также заняла позицию авторитетного органа для предоставления комментариев и надежной статистической информации в ответ на вопросы основных международных средств массовой информации. Одна из международных кабельных новостных сетей взяла на себя ведущую роль в процессе восстановления и признала важное значение индустрии путешествий и туризма как часть своей рекламной кампании. Эта сеть обратилась к ПАТА и предложила совместно разработать кампанию для восстановления доверия к региону, бесплатно предоставив трансляционное время и место для размещения рекламы. В результате этого предложения была создана мощная 60-секундная телевизионная кампания под названием «Приглашаем Вас обратно!», получившая высокую оценку индустрии путешествий. Этот рекламный материал был запущен 18 августа 2003 года и, согласно оценкам, достиг приблизительно 130 млн. домашних хозяйств в Европе и Азиатско-Тихоокеанском регионе.

48. После успешной кампании «Приглашаем Вас обратно!» в рамках проекта «Феникс» были запущены четыре другие крупные кампании в средствах массовой информации на тему восстановления туризма в регионе. Эти кампании включали серию из восьми 60-секундных коротких эпизодов под названием «Гиды по Азиатско-Тихоокеанскому региону», которые демонстрировали наиболее привлекательные места для проведения отдыха в странах и территориях, являющихся основными сторонниками проекта «Феникс»: в Австралии, Канаде, Гонконге (Китай), Индии, Макао (Китай), Малайзии, Сингапуре и китайской провинции Тайвань. Эта кампания была запущена 17 сентября 2003 года и за два месяца ее посмотрели в 74 млн. домов в Азии, Тихоокеанском субрегионе и Европе. Телевизионные рекламные эпизоды по 30 секунд были предназначены для того, чтобы обратить внимание потребителей на новый веб-сайт ПАТА (www.TravelWithPATA.com). На эту кампанию было затрачено 400 000 долл. США, и в период с сентября по конец декабря 2003 года ее посмотрели приблизительно в 12 млн. домов.

49. На веб-сайте ПАТА были размещены специальные предложения в отношении путешествий от членов ПАТА, обновленные прогнозы погоды, карты и руководства по обмену валюты. Этот веб-сайт способствовал ПАТА стать источником надежной и точной информации о поездках в Азиатско-Тихоокеанский регион.

50. Каждый пункт назначения, участвующий в проекте «Феникс», также начал собственные кампании по привлечению туристов обратно, предоставляя специальные скидки и предложения с добавленной стоимостью. Проект «Феникс» позволил создать более благоприятные условия для этих кампаний в качестве основных исходных рынков. Что касается национального и субрегионального уровней, правительство Китая способствовало стимулированию спроса на поездки в такие места, как Гонконг (Китай) и Макао (Китай). В период непосредственно после паники, вызванной САРС, правительство Китая изменило свою политику в отношении внешних туров, увеличив число городов, получивших статус одобренного места назначения. Кроме того, была либерализована политика в отношении внешних туристических поездок, в результате чего впервые иностранным индивидуальным путешественникам была предоставлена возможность въезжать в Гонконг (Китай) и Макао (Китай), что стимулировало спрос на поездки в эти два места назначения и способствовало восстановлению туризма.

С. Террористические акты на Бали

51. В отличие от цунами и вспышки САРС взрывы на Бали 12 октября 2002 года были террористическим актом, непосредственно направленным против конкретного места назначения и нацеленным на туристов, что придало этой кризисной ситуации уникальный характер. Это был именно тот случай, когда некоторые косвенные последствия в виде имиджа и представлений туристов повлияли на решения в отношении поездок в другие части этого субрегиона. Основным фактором эффективной организации работ после взрывов стало терпение и жизнеспособность балинезийцев в их усилиях, направленных на то, чтобы спасти жизнь людей, сохранить мир и восстановить достоинство своей религии и места жительства.

52. Тринадцатого октября 2002 года Министерство культуры и туризма Индонезии начало период спасательных работ с создания информационных центров в Джакарте и на Бали, которые стали информационными и коммуникационными пунктами для представителей прессы, индустрии туризма и широкой общественности. Это обеспечило платформу для средств массовой информации поддерживать регулярные контакты с общественностью и заинтересованными сторонами из частного сектора туризма. Такие контакты имели особенно важное значение для поддержания диалога в период большой напряженности и распространения слухов. Двадцать шестого октября 2002 года в ходе встречи Форума по азиатско-тихоокеанскому сотрудничеству, проходившей в Мексике, президент Индонезии обратился с призывом к лидерам из других стран безотлагательно отменить запреты на поездки и рекомендации в отношении путешествий в Индонезию после взрывов на Бали. Президент напомнил мировым лидерам, что ввод таких ограничений способствует социальной и политической панике, что только на руку террористам.

53. В последующие недели Министерство культуры и туризма и частный сектор организовали серию поездок на Бали, чтобы встретиться с семьями жертв и разделить их горе. Пятнадцатого ноября 2002 года состоялась церемония духовного очищения, в которой приняли тысячи людей со всего мира, чтобы освободить беспокойные духи, витающие над местами взрывов, что стало уникальной демонстрацией балинезийских верований. Весь мир получил напоминание о том, что балинезийцы – это благородные и религиозные люди, что сыграло ключевую роль в восстановлении имиджа Бали в качестве безопасного и привлекательного места назначения для туристов.

54. Еще одним фактором, способствовавшим быстрому восстановлению в течение считанных недель сразу после взрывов, стали быстрые ответные меры индонезийских и международных сотрудников по охране правопорядка, которые проанализировали улики, а затем арестовали террористов, организовавших эти взрывы. Благодаря этому потенциальные посетители получили представление о том, что Бали является безопасным местом. Заметные признаки поддержания безопасности в гостиницах и других туристических местах также способствовали тому, что туристы уверились в своих положительных представлениях о Бали.

55. Министерство культуры и туризма объявило период с января по июнь 2003 года восстановительным. Организовывались встречи с основными туристическими операторами из Европы в целях стимулирования скорейшего возвращения туристов на этот остров. Представители средств массовой информации и индустрии туризма посетили Бали с ознакомительными поездками для получения информации, чтобы заверить туристов в том, что Бали является безопасным местом, даже если некоторые правительства продолжали выпускать рекомендации против поездок в Индонезию. Для того чтобы показать, что Бали

вернулся к нормальному состоянию, правительство стало поощрять внутренний туризм. Показ местных туристов в гостиницах, на пляжах, в магазинах и в других туристических достопримечательностях демонстрировал возврат к нормальному состоянию, о чем затем сообщалось в средствах массовой информации на основных туристических рынках во всем мире.

56. В течение первых шести месяцев 2003 года это Министерство и местное правительство на Бали продолжали восстановительные усилия и вышли на этап нормализации, предназначенный для того, чтобы вернуть обратно посетителей в предкризисных количествах. Одним из событий, засвидетельствовавших успешное восстановление на Бали, стала первая годовщина балинезийских терактов 12 октября 2003 года. Балинезийцы организовали церемонию массовых молитв для семей и друзей жертв, а также для местных жителей, чтобы умиротворить богов и попросить о прощении. Эти церемонии освещались основными телевизионными сетями мира для глобальной аудитории.

57. Стимулирование внутреннего спроса на путешествия и услуги туризма стало одной из наиболее эффективных ответных мер правительства в недели непосредственно после взрывов. Правительство объявило дополнительные национальные праздники и стало поощрять жителей основных городских районов Индонезии к поездкам на Бали, с тем чтобы внутренний туризм мог стимулировать экономическую деятельность.

58. После взрывов на Бали, случившихся 1 октября 2005 года, западные страны выпустили более жесткие рекомендации против поездок на Бали. Однако, несмотря на эти рекомендации, австралийские туристы по-прежнему приезжают на Бали, хотя их численность не столь высока, как прежде. Важное значение имеет то, что такие страны, как Япония и Малайзия, на каждую из которых приходится около 10 процентов всех туристов, прибывающих в Индонезию, приняли решение не ужесточать своих рекомендаций в отношении поездок. Одна из причин этого заключалась в том, что индонезийские силы безопасности добились значительных успехов в сдерживании террористической угрозы в период после 2002 года, что свидетельствует о том, что непосредственное воздействие этих терактов может быть менее серьезным, чем в 2002 году. Однако еще по-прежнему не ясно, каковы будут долгосрочные последствия этого для экономики Бали и индонезийского туризма в целом⁶.

III. ПОЛУЧЕННЫЕ УРОКИ И ВОПРОСЫ В ПРОЦЕССЕ УРЕГУЛИРОВАНИЯ КРИЗИСНЫХ СИТУАЦИЙ И УПРАВЛЕНИЯ РИСКАМИ В СЕКТОРЕ ТУРИЗМА

59. Опыт трех различных кризисных ситуаций указывает на ряд полученных уроков и вопросов, касающихся урегулирования кризисных ситуаций и управления рисками в индустрии туризма Азиатско-Тихоокеанского региона. Эти вопросы следует рассматривать в плане полученных уроков, которые правительства, а также другие заинтересованные стороны в области туризма должны применять при разработке стратегий, предусматривающих четыре этапа урегулирования кризисных ситуаций: уменьшение опасности (осведомленность), готовность (планирование), ответные меры и восстановительные работы.

⁶ Там же.

60. Первый урок на этапе уменьшения опасности или осведомленности заключается в признании наличия риска, поскольку это является наиболее важным шагом для уменьшения его опасности. Лидеры и разработчики политики могут с неохотой признавать, что им не хватает осведомленности, считая, что признание риска может повредить репутации того или иного места назначения. Недавние кризисные ситуации должны напомнить им, что потенциальные международные туристы во всем мире подвержены последствиям и рискам стихийных и техногенных бедствий. В случае цунами был признан тот факт, что ни одна из стран не могла быть готовой к катастрофе такого масштаба. Это осветило недостатки существующих систем обеспечения готовности или отсутствие таких систем, а также необходимость значительного повышения их эффективности. Уровень осведомленности о рисках среди туристов, местного населения и представителей индустрии туризма был весьма низким.

61. Второй урок включает вопросы, касающиеся готовности или стадии планирования. Бедствия не признают национальных границ и могут поражать целые регионы, как это было в случае с САРС. Было бы опасным для жизни людей, их средств к существованию и туристического бизнеса думать, что определенная форма кризиса не может случиться в конкретном месте назначения. Признав тот факт, что некоторые виды кризисов могут случаться в любое время, где угодно и с кем угодно, туристический бизнес и правительственные туристические агентства были бы в большей степени готовы затрачивать время и финансовые ресурсы для надлежащей подготовки к кризисным или чрезвычайным ситуациям. Только на основе подготовки и планирования правительственные учреждения, отдельные деловые предприятия и местные общины смогут обеспечить свою готовность и свести к минимуму человеческие потери, материальный ущерб и подрыв репутации того или иного места назначения для туристов.

62. Еще один урок, касающийся этапа обеспечения готовности, заключается в том, что прочная юридическая основа и организационные структуры имеют важное значение для установления эффективных каналов связи, что обеспечивает надлежащую горизонтальную и вертикальную координацию и расширяет возможности для ассигнования и распределения фондов. Растерянность и слабость в этих областях создают сложности на этапе ответных мер. В тех случаях, когда отмечалось отсутствие готовности, участие организаций гражданского общества и частного бизнеса способствовало устранению недостатков в ходе усилий по оказанию срочной помощи.

63. Третий урок касается этапа ответных мер и указывает на важнейшее значение составления представлений туристов и восстановления их доверия в целях смягчения последствий неблагоприятных сообщений в средствах массовой информации или отрицательных рекомендаций и предупреждений национального правительства в ответ на кризисную ситуацию в туристическом месте назначения. Потребительские представления составляют основу здоровой и активно развивающейся индустрии путешествий и туризма, однако при этом необходимо более глубоко понимать возможные риски. Наличие планов на случай непредвиденных обстоятельств – самый лучший показатель того, что есть понимание и учет рисков. Туристы, как правило, обращаются за информацией к своим правительствам, в том числе за рекомендациями относительно возможных рисков в ходе путешествий и в различных туристических местах назначения. Многие правительства разработали системы подготовки рекомендаций в отношении поездок для того, чтобы консультировать своих граждан относительно рисков, связанных с поездками в определенные места назначения. При том, что такие рекомендации являются важным видом услуг, предоставляемых правительствами своим гражданам, некоторые развивающиеся страны поднимают вопрос о возможной дезинформации, предвзятом отношении, отсутствии своевременных обновлений

и слишком общих предупреждений. Считается, что во время вспышки эпидемии САРС экстренные предупреждения ВОЗ в отношении поездок стали одним из факторов, подорвавших доверие потребителей в отношении поездок в определенные страны.

64. Еще один урок на этапах ответных мер и восстановления при урегулировании кризисных ситуаций заключается в обеспечении эффективной связи и влиянии глобальных средств массовой информации на представления потребителей. Представители бизнеса в туристических местах назначения и правительства нередко считают, что средства массовой информации завышают их уязвимость в поисках сенсации. В результате этого у многих потребителей могут возникнуть опасения, причем даже без оснований. Вместе с тем понятно, что при отсутствии эффективной связи и более определенной информации могут преобладать опасения. Правительство и местные органы власти должны иметь планы, возможности и ответные меры для кризисных и непредвиденных ситуаций, с тем чтобы их сообщения были однозначными и четкими. Это снижает вероятность того, что глобальные средства массовой информации будут передавать искаженные изображения или дезинформацию.

65. Например, в случае САРС у правительств не было четкого представления о том, с чем они имеют дело, а точной информации было крайне мало. В этом информационном вакууме у средств массовой информации практически не было выбора, и они стали заполнять информационные пробелы, обращаясь к экспертам, которые высказывали возможные предположения в ответ на вопросы «Что если?», в результате чего возникали заголовки передовиц, редко дающие уравновешенное представление о ситуации. На деле ВОЗ только 16 апреля 2003 года объявила о том, что был с определенностью установлен агент, вызывающий САРС, который оказался абсолютно новым штаммом из семейства коронавирусов⁷. К маю 2003 года индустрия туризма осознала всю серьезность этого кризиса, а также вероятность того, что он продлится определенное время.

66. Четвертый полученный урок касается этапа восстановления в процессе урегулирования кризисных ситуаций и обращает внимание на необходимость быстрого возвращения к нормальному состоянию, а также на объем возможностей (в виде системы урегулирования кризисов), которые были получены или укреплены для сопротивления или сведения к минимуму последствий возможных кризисов в будущем. Некоторые развивающиеся страны получали донорские фонды в виде чрезвычайной помощи непосредственно после кризиса. Возможно, в будущем будет необходимо обеспечить, чтобы донорские фонды предоставлялись на более долгосрочной основе после критических ситуаций и предусматривали в комплексе меры по предупреждению и обеспечению готовности.

67. Правительства и частный сектор в туристических местах назначения, как правило, испытывают проблемы в связи с тем, что они применяют последующий подход, а не заблаговременные меры в отношении урегулирования кризисных ситуаций и устранения рисков, предполагающие обеспечение осведомленности и планирование. Финансирование программ реконструкции и восстановления в период после бедствий влияет на темпы и уровень восстановления, поэтому финансовые вопросы должны рассматриваться систематически, поскольку определенные виды бедствий будут случаться и впредь. Когда случается бедствие или кризис в развивающихся странах, государственный и частный сектора, возможно, еще до этого испытывали финансовые трудности, поэтому им сложно направить ресурсы на усилия по оказанию экстренной помощи. В то же время развитые

⁷ World Health Organization, "Update 95 _ - SARS: Chronology of a serial killer" (www.who.int/csr/don/2003).

страны, уже предоставляющие ресурсы в виде различных комплексов помощи, возможно, будут вынуждены изыскивать дополнительные фонды для чрезвычайных ситуаций.

68. Установление более открытых отношений сотрудничества со средствами массовой информации может способствовать индустрии путешествий и туризма на этапе восстановления. Такие отношения расширяют возможности этой индустрии для поддержания связей на четкой, точной и своевременной основе. Средства массовой информации также становятся важнейшим компонентом систем раннего оповещения в результате совершенствования каналов региональной и глобальной связи.

69. Скоординированная связь, обмен информацией и сотрудничество имеют важнейшее значение на всех этапах урегулирования кризисных ситуаций. Это еще один особенно важный урок для индустрии туризма, поскольку мнение общественности может попадать под влияние дезинформации или неверных представлений. В разгар кризиса люди и организации могут нередко дублировать, а в некоторых случаях и подрывать усилия других. Правительственные учреждения, частный бизнес и НПО должны дополнять друг друга на основе сотрудничества.

70. Способность к сотрудничеству на всех уровнях в индустрии путешествий и туризма имеет важнейшее значение. Между секторами могут существовать связи, тогда они могут полагаться друг на друга на этапах подготовки, реагирования и восстановления в той или иной кризисной ситуации. Еще один полученный урок в результате недавних кризисов в Азиатско-Тихоокеанском регионе заключается в углублении понимания важности местного, национального, регионального и глобального сотрудничества с участием государственного и частного секторов. Цунами, САРС и взрывы на Бали продемонстрировали определенную степень регионального единства, причем конкурирующие между собой места назначения и корпорации стали работать вместе на общее благо. Налаживание связей между непосредственными и косвенными заинтересованными сторонами на глобальном, региональном, национальном и местном уровнях может способствовать ускорению ответных мер и повышению их эффективности в плане сокращения или избежания человеческих, экономических и социальных потерь в результате стихийных и техногенных бедствий и проблем, угрожающих здоровью.

IV. РЕКОМЕНДАЦИИ И ВЫВОДЫ

71. В результате рассмотрения вопросов и полученных уроков, касающихся урегулирования кризисных ситуаций и устранения рисков в секторе туризма, возникает ряд рекомендаций. Можно считать, что процесс урегулирования кризисных ситуаций предполагает четыре отдельных этапа: уменьшение опасности (осведомленность), готовность (планирование), ответные меры и восстановительные работы. Эти этапы предоставляют основу для серии рекомендаций по результатам рассмотрения настоящего документа. Особое внимание уделяется роли правительственных учреждений в секторе туризма. Признается, что управление кризисами и рисками в секторе туризма составляет часть более всеобъемлющей национальной стратегии по урегулированию кризисных ситуаций и устранению рисков в случае стихийных и техногенных бедствий. Однако эта отрасль обладает уникальными чертами, требующими особого внимания и подходов, поскольку туризм вносит значительный вклад в национальное развитие.

72. Ниже представлены рекомендации в отношении каждого из четырех этапов.

Этап уменьшения рисков (осведомленность)

a) Правительственным учреждениям, связанным с туризмом, следует постоянно анализировать свои внутренние преимущества и недостатки, особенно в свете существующих и новых внешних возможностей и угроз; такой постоянный процесс позволяет оценить вероятные последствия конкретного вида кризиса, что в свою очередь обеспечивает последовательность при подготовке и осуществлении планов на непредвиденные обстоятельства;

b) правительственным учреждениям, связанным с туризмом, следует анализировать имеющиеся программы урегулирования и контроля кризисов, возможные опасности в конкретных местах назначения, их инфраструктурный потенциал, ресурсы, политику и процессы;

c) правительственным учреждениям, связанным с туризмом, следует выявлять потенциальные недостатки своих организационных возможностей и определять, какие возможности нуждаются в укреплении для усиления способностей к реагированию, а какие могут быть предоставлены частным сектором или местными общинами.

Этап обеспечения готовности (планирование)

a) Правительственным учреждениям, связанным с туризмом, следует анализировать степень своей готовности к кризисным ситуациям и разрабатывать стратегические, тактические и коммуникационные планы;

b) правительственным учреждениям, связанным с туризмом, следует иметь программу обеспечения готовности для урегулирования кризисов, которая учитывала бы оперативные условия в том или ином месте назначения;

c) правительственным учреждениям, связанным с туризмом, следует заблаговременно иметь в резерве постоянную должность на старшем исполнительном уровне, включая бюджет, чтобы занимающее ее лицо непосредственно отвечало за решение вопросов урегулирования рисков;

d) может быть создана сеть национальных и региональных центров по урегулированию кризисов в секторе туризме, чтобы управлять отношениями со средствами массовой информации, информационными потоками и другими уязвимыми каналами связи на этапах ответных мер и восстановления;

e) между предложенными кризисными центрами должны быть установлены каналы связи с заинтересованными сторонами из частного и государственного секторов, национальными и региональными ассоциациями и другими соответствующими органами для обеспечения постоянного потока информации к потребителям, средствам массовой информации и правительствам, чтобы такие каналы могли служить в качестве механизма раннего оповещения в случае кризиса;

f) в соответствующих правительственных учреждениях должны быть учреждены отделения для эффективного противодействия или объяснения условий, касающихся негативных рекомендаций в отношении поездок, причем следует предпринимать усилия для разработки более объективной и справедливой рациональной основы для рекомендаций в отношении путешествий во всем мире.

Этап, касающийся обеспечения способности к реагированию (особенно это касается первой реакции в ходе происшествия и непосредственно после него)

а) Правительственным учреждениям, связанным с туризмом, следует использовать эффективные планы на случай непредвиденных обстоятельств, чтобы способствовать уменьшению человеческих и материальных потерь, а также информировать заинтересованные стороны и широкую общественность, чтобы восстановить их доверие;

б) в соответствующем органе должен быть человек, обладающий опытом связей с общественностью и проведения кампаний в средствах массовой информации, который бы делал заявления от лица соответствующих мест назначения и учреждений;

с) соответствующие правительственные учреждения, связанные с туризмом, должны обладать способностью анализировать представления общественности о ситуации в том или ином месте назначения в ходе или непосредственно после кризиса, поскольку это имеет важнейшее значение для репутации этого места и обеспечения того, что вся информация является честной, фактической, прямолинейной, согласованной и актуальной.

Этап, касающийся долгосрочного восстановления

а) Правительственные учреждения, связанные с туризмом, которые входят в систему урегулирования кризисных ситуаций, должны уметь анализировать эффективность этой системы по следующим показателям: i) темпы восстановления того или иного места назначения и продолжения полномасштабного туристического бизнеса; ii) степень, в которой бизнес восстанавливается до предкризисного уровня; и iii) объем возможностей противостояния кризису, полученных после кризисной ситуации;

б) в случае локализованного кризиса следует признавать важное значение внутреннего туристического рынка и учитывать его в планах восстановления для преодоления последствий в результате уменьшения спроса со стороны международных туристов;

с) в случае регионального кризиса правительственные учреждения, связанные с туризмом, могли бы разрабатывать совместные рекламные программы для восстановления доверия потребителей к индустрии путешествий и туризма во всем регионе.

V. ВОПРОСЫ ДЛЯ РАССМОТРЕНИЯ НА СОВЕЩАНИИ

73. Для усиления роли процесса урегулирования кризисных ситуаций и управления рисками в целях развития туризма Советанию предлагается дать указания и высказать рекомендации в отношении направлений действий, которые необходимо будет предпринять на национальном и региональном уровнях, а также определить конкретные тематические области, которые можно было бы включить в этап II Плана действий по устойчивому развитию туризма в Азиатско-Тихоокеанском регионе (2006-2012 годы).

- - - - -