# الفصل السابع

٧

# السياحة واتفاقية التجارة في الخدمات (الجاتس)

## الفصل السابع

# السياحة واتفاقية التجارة في الخدمات (الجاتس)

انتشرت اتفاقية الغات خارج نطاق إقرارها من قبل عدة دول لها مشاكل من سياسة الحماية، وخاصة تلك الدول التي تضع القيود التجارية خلال الفترة بين الحربين العالميتين الأولى والثانية، ولذلك برز الاتجاه إلى تلك الاتفاقية حيث تم توقيعها بشهر تشرين الأول ١٩٤٧ من قبل ثلاث وعشرين دولة بمركزها الرئيسي في جنيف- سويسرا.

الغات هي اتفاقية تجارية متعددة الأطراف تهدف إلى تخفيض التعريفات والعوائق الأخرى أمام التجارة، وعبر التاريخ عقدت عدة جولات لمؤتمرات تجارية لبحث مواضيع ومشاكل التجارة العالمية، وآخر جولة بدأت في لأورغواي بعام ١٩٨٦ وبلغت ذروتها في نيسان ١٩٩٤ بتحويل الغات وضمها إلى المنظمة العالمية للتجارة.

أهمية جولة الأورغواي كانت بتشكيل الاتفاقية العامة للتجارة في مجال الخدمات (GATS) وهي بخلاف الغات (GATT) التي لم تبحث في التجارة بمجال الخدمات.[١]

وإذا كانت الغات، التي أفرزت منظمة التجارة العالمية، قد سعت بالاشتراك مع منظمة السياحة العالمية لخدمة التوسع في النشاط السياحي كنوع من تجارة الخدمات"فإن المبادئ التي تقوم عليها يجب أن تسود، وهي[٢] .

---

[١] - خربوطلي، صلاح الدين، السياحة صناعة العصر، مرجع سابق، ص٢٨٨.

[٢] - د. مسعد، محيي محمد، التنظيم الدولي السياحي بين الفكر والواقع، جامعة الإسكندرية، ط١، ٢٠٠٦، ص١٠٢ وما بعد..

- عدم التفرقة بين الدول رغم وجود شرط الدولة الأولى بالرعاية في بعض الاتفاقيات الثنائية بين الدول.
- العمل على تخفيض حدة الحماية الجمركية للإنتاج المحلي.
- مبدأ التجارة العادلة ، الذي يأبى سياسات الإغراق والمنح.
- مبدأ الوضوح في التعامل.
- مبد أ إجراءات الحماية والإعفاءات، الذي يسمح لأية دولة أن توقف مؤقتاً العمل بأية اتفاقية أبرمت طبقاً لمبادئ الغات لأسباب جدية، وهو مبدأ ينطبق بصفة أساسية على الدول النامية.
- وقد اجتمع كل من منظمة الغات السابقة ومنظمة الأونكتاد- UNC TAD مع منظمة السياحة العالمية في مائدة مستديرة على مستوى عال، لمناقشة الخدمات في إطار التعاون بين الشمل والجنوب" شاملة السياحة "والتي نظمت في استراليا عام ٩٨٨ ، كجزء من حملة الشمال والجنوب التي نظمها كل من المجلس الأوربي ومنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية OECD- وتعتبر هذه المائدة المستديرة أول مناسبة حقيقة لمناقشة أهمية قطاع السياحة كصناعة خدمات في التجارة الدولية ، ورغم أن اهتمام منظمتي الجات و الأونتكاد بالسياحة جاء متأخراً بعض الشيء، إلا أنه علامة هامة على طريق الاعتراف بأهمية السياحة كصناعة خدمات في توسيع قاعدة التجارة الدولية ، يرجى لها الاستمرار ،حتى يمكن للسياحة أن تتبوأ مكاناً متميزاً في اقتصاديات دول العالم المختلفة.

- **نطاق تطبيق اتفاقية تجارة الخدمات على السياحة**

أولاً: مشكلات التطبيق:

إن تطبيق اتفاقية تجارة الخدمات (الجاتس) على السياحة يثير عدة مشكلات، من أهمها ما يلي:

- مبدأ الدولة الأولى بالرعاية ، يستحق التأمل ، لأنه ينطوي على معنى إعطاء أهمية متساوية لقطاعات السياحة الدولية والداخلية ، الأمر الذي قد يترتب عليه بعض المشاكل في التطبيق ، فمما يجب التنويه إليه أن بعض الدول لا يزال يتبنى كثيراً من المحددات النقدية أو الجمركية ،أو بالنسبة لإجراءات الدخول.

- كما أن تطبيق مبدأ النهي عن الإغراق Prohıbıtıon Of Dumpıng السائد في التجارة الدولية يمكن أن يؤدي إلى مشكلات ، فما يسود السياحة من مبدأ عرض منتج واحد وأسعار مختلفة في وقت معين في بعض الدول ، هو مبدأ واسع الانتشار ومسلم به. وكذلك فإن هناك أسعاراً مختلفة لمجموعات متباينة من العملاء في السياحة.

- كما أن مبدأ عدم السماح بالدعم الحكومي للتجارة الدولية يحتاج إلى معالجة خاصة في السياحة. فبالرغم من أن هذا الدعم يؤدي إلى الإخلال بالمنافسة ، فإنه يبدو من الصعوبة بمكان الاستغناء كلية عن الدعم الحكومي في السياحة: إما في صورة حوافز مالية أو ضريبية للتنمية، أو صورة التنشيط السياحي والدعاية على المستوى القومي بمعرفة جهاز السياحة الرسمي التابع للدولة.

ويجب عدم إغفال الاتجاه الجديد نحو تغلغل القطاع الخاص في التنشيط السياحي، أي أن يشارك الدولة في الإنفاق على دعم الصورة السياحية للدولة في الخارج ، وتنشيط الحركة السياحية من الأسواق الخارجية إلى الدولة المقصد على المستوى القومي. وفضلاً عن ذلك ، فإن ثمة اتجاهاً واضحاً في الدول النامية نحو إعطاء دور أكثر فعالية للقطاع الخاص في التنمية السياحية ، أما في الدول المتقدمة فإن السياحة نشأت أصلاً في كنف القطاع الخاص.

وقد عقدت منظمة **أستر**و"Astro (اتحاد المؤسسات التجارية والوطنية في الدول النامية، وهي منظمة فتية مقر أمانتها العامة مدينة لوبليانا بكرواتيا)

بالاتفاق مع كل من منظمة الأونتكاد ومنظمة السياحة العالمية مؤتمراً عن أثر صناعة السياحة في توسيع قاعدة التعاون التجاري بين الدول النامية" بمدينة ليماسول بقبرص في الفترة من ١٠- ١٣ أكتوبر١٩٨٨. وقد حضره ممثلو خمس وأربعين دولة ، وأسفر عن نتائج طيبة تمثلت في اعتراف الدول النامية بأهمية صناعة السياحة في دعم التجارة الدولية ، وتوسيع قاعدة التعاون المثمر بين الدول المختلفة ، وبوجه خاص المتجاورة جغرافياً.

**ثانياً- مجال تطبيق "الجاتس":**

تجدر الإشارة إلى أن التجارة الدولية في الخدمات يسودها كثير من إجراءات المعاملة غير العادلة، فضلاً عن إجراءات الحماية ونقص الشفافية. ففي السياحة تؤثر المحددات المفروضة في أعمال الشركات السياحية بأشكال عديدة مثل:

- قدرة الشركات على تحريك العاملين إلى دولة أجنبية (انتقالات العاملين بين الفروع المختلفة للشركات).
- إنشاء وإدارة فروع بالخارج.
- إتمام المدفوعات النقدية والتحويلات.
- استخدام العلامات التجارية، وغير ذلك.

وحتى مع تنفيذ كل ما تطلبه الدولة من إجراءات لممارسة أعمال فيها، فإنه قد يمتنع على المنشأة السياحية الأجنبية (كفندق أو شركة سياحية أو مطعم أو شركة نقل) ممارسة أعمالها إذا ارتأت الدولة أنها ليست في "حاجة اقتصادية" إلى هذا النوع من الأعمال.

ولذلك فإن الجاتس تهدف إلى القضاء على هذا النوع من بيئة التجارة غير الواضحة المعالم، عن طريق:

- التعريف بالالتزامات أو القواعد العامة لممارسة التجارة بصورة واضحة مثل: النفاذ إلى السوق- المعاملة الوطنية- الدول الأكثر رعاية.

- تحديد وسائل توريد الخدمات أو أنواع اتفاقات الخدمات التي تنطبق عليها تلك القواعد.

- الطلب إلى الدول الأعضاء أن تحدد إجراءاتها، مع تحديد تعهداتها التي تتفق مع التزاماتها أو قواعدها العامة.

ومع أن الاتفاقية تتضمن تغطية كاملة وتنطبق على كل القطاعات الخدمية، **فإن تطبيقها على قطاع السياحة يعني ما يلي:**

- أن منظمي الرحلات والفنادق وشركات السياحة والسفر في مختلف الدول يستطيعون مد عملياتهم إلى الدول الأخرى.

- تسهيل عملية الفرانشايز (استغلال الاسم التجاري) في الفنادق، وعقود الإدارة، واتفاقيات المساعدة الفنية، والتراخيص وبراءات الاختراع.

- أن شركات الخدمات الأجنبية تستطيع بيع خدماتها بنفس الشروط وتحت نفس الظروف السائدة بالنسبة لشركات الخدمات الوطنية.

- يمكن لهذه الشركات أن تنقل عامليها إلى أية دولة أجنبية للعمل فيها دون قيود.

- أن الشركات يمكنها أن تنفذ تحويلاتها الدولية ومدفوعاتها وفقاً للاتفاقيات السارية دون قيود.

**ثالثاً- الخدمات السياحية طبقاً لاتفاقية "الجاتس":**

يمكن النظر إلى مكانة الخدمات السياحية في اتفاقية "الجاتس" من الزوايا التالية:

١- الأهمية الاقتصادية للسياحة:

تتبلـور الأهميـة الاقتصـادية للسـياحة في القيمـة الدوليـة للتجـارة في الخـدمات السياحية، والتي تظهـر في الإيـرادات مـن السـياحة الدوليـة. وطبقـاً لتقـديرات منظمـة السـياحة العالميـة فـإن جملـة الإيـرادات مـن السـياحة الدوليـة (غـير متضـمنة إيـرادات النقل الجوي) في سنة ١٩٩٣ بلغت ٣٢٪ من حجم صادرات الخدمات التجارية، والتي تشكل الدول النامية منها نسبة تزيد على ٣٥٪، وبلغت٣٩٪ في عام ١٩٩٥، و٤٣٪ في عام ١٩٩٧.

وبذلك تكون السياحة هي أكبر قطاع خدمات، فضـلاً عـن كونهـا أكـبر بنـد مـن بنـود حركـة التجـارة الدوليـة، إذ تمثـل ٦.٥٪ مـن حجـم التجـارة الدوليـة عام١٩٩٦.

٢- تحديد نطاق الخدمات السياحية:

تنظم "الجاتس" الخدمات التي يوردها الأشخاص الطبيعيون والأشخاص الاعتبـار يـون إلى أشـخاص طبيعـيين أو اعتبـاريين في الـدول الأخـرى، وبمعنـى أوضـح إلى المسـافرين والسـائحين والمنشـآت والشـركات الـتي تتعـاون في السـياحة عـبر حـدود الدول. ولا شك أن توريد الخدمة يتضمن إنتاجها وتوزيعها وتسويقها وبيعهـا وتسـليمها. ولـذلك فقـد أشـارت اتفاقيـة الجـاتس إلى مـا يسـمى بالخـدمات المتصـلة بالسـياحة والسفر(Tourıs and Travel Related Servıces TTRS)، وهي القطاعات الأخـرى المتصـلة بالأعمـال والاتصـالات والتشـييد والتوزيـع والتعليـم والبيئـة والتمويـل والصحة والترويج والثقافة والرياضة والنقل. وفي داخل هـذا التقسـيم فـإن القطاعـات الفرعية للخدمات المتصلة بالسياحة والسفر ليست كلها على قدم المساواة في درجة تنميتها.

وثمـة قطاعـات أخـرى تتصـل بالسـياحة غـير تلـك السـابق ذكرهـا. نتيجـة للتطورات الحادثة في مجال السياحة. ومثال ذلك: نظم الحجـز الإلكترونيـة CRS

مثل أبوللو وجاليليو وسابر وجيميني، وخدمات تأجير السيارات والمعونات التمويلية في السفر، والخدمات السياحية الصحية، ومراكز المؤتمرات وقطاعات أخرى كثيرة.

ورغم أن النقل السياحي يشكل جزءاً هاماً من قطاع السياحة، وبوجه خاص النقل الجوي، إلا أن خدمات النقل الجوي تحت "الجاتس" تنطبق فقط على التدابير المتعلقة بما يلي:

- إصلاح الطائرات وخدمات صيانتها.
- تسويق وبيع خدمات النقل الجوي.
- خدمات نظم الحجز الإلكترونية.

ولا تشمل الخدمات الآتية:

- حقوق النقل الجوي Traffic rights ، سواء المنتظم أو غير المنتظم.
- الخدمات المتعلقة بشكل مباشر بممارسة حقوق حركة الطيران.

٣- التعهدات السياحية Tourism Committments

إن التعهدات المتعلقة بخدمات السفر والسياحة تتقدم في سلم الأولويات على غيرها من الخدمات. ولقد تقدمت مائة دولة (متضمنة دول الاتحاد الأوروبي الخمس عشرة في عام ١٩٩٤) والأقاليم المستقلة بتعهداتها تحت هذا البند (بند التعهدات) من بين مائة وسبع دول وأقاليم أدخلت جداولها في اتفاقية الدار البيضاء، وهذا العدد يزيد على عدد الدول التي تقدمت بتعهداتها فيما يتعلق بالخدمات المالية وخدمات الأعمال، التي تلي الخدمات السياحية. أما الدول التي تقدمت بتعهدات فيما يتعلق بالخدمات المتصلة بالسياحة والسفر فلم تزد على أربع دول.

وقد قدمت سبع وثلاثون دولة تعهدات عن نظم الحجز الإلكترونية، وتم إدخالها تحت خدمات النقل الجوي والخدمات الأخرى المتصلة بالسياحة والسفر

(TTRS). وتؤدي القراءة المتأنية لاتفاقية الخدمات إلى إدراك أن الدول كانت حريصة ، عند إدخالها التعهدات المتعلقة بالسياحة ،بتحديد الموقف اللائحي لديها للتغلغل السوقي.

**٤- تحديد معنى الاستهلاك الخارجي:**

يعتبر الاستهلاك الخارجي – أي الإنفاق بواسطة السائحين الدوليين – التطبيق العملي لبيع الخدمات السياحية ، إذا إن مستهلكي الخدمات السياحية (السائحين) يحتاجون للسفر إلى المقصد السياحي الخارجي لشراء خدمة أو منتج. ومع ذلك فإن التدابير المؤثرة على مثل هذا السفر لم تدخل بعد ضمن مظلة الغاتس.

ولما كان الاستهلاك الخارجي يفهم على أنه حرية مواطني إحدى الدول الأعضاء في اتفاقية الجاتس في شراء خدمات على أرض دولة أخرى عضو ، فإن انتقال المستهلكين عبر حدود الدول لا ينظر إليه بذاته على أنه استهلاك خارجي طبقاً للنصوص الحالية للجاتس.

وتتوفر قيود الاستهلاك الخارجي عند تحديد هذه الحرية بأية طريقة ، كما لو أن الشركات الأجنبية الخدمة إلى المستهلكين الوطنيين في الإقليم الوطني. ويتم التعرف على هذه المحددات المفروضة على تقديم الخدمات السياحية بتحليل المقصود من"تقديم الخدمة"وهي: إنتاج وتوزيع وتسويق وبيع وتسليم الخدمة.

**٥- درجة التحرر الحقيقي في قطاع السياحة:**

اعتبر قطاع السياحة من القطاعات التي يسهل نسبياً التفاوض بشأن نشاطاتها الأساسية ، مثل الفنادق السياحية ومنظمي الرحلات ، ورغم أن التعهدات الحقيقية للدول أوضحت وجود عدد من المحددات ، ويوجه خاص بالنسبة إلى مجال المعاملة الوطنية وعمل منتجي أو موردي الخدمات الأفراد. ولذلك فقد تبين أنه من الضروري فتح باب مستقل للمفاوضات في السياحة – كما هو الحال بالنسبة للخدمات المالية ،

وخدمات الاتصالات السلكية واللاسلكية، وخدمات النقل الجوي و البحري وهي التي وضعت لها ملاحق خاصة بالاتفاقية.

ولما كان من المعلوم أن المقاصد السياحية في الدول المتقدمة والنامية تجتذب أكثر مما تطرد الموردين أو المنتجين الرئيسيين للخدمات السياحية الذين يمارسون نشاطهم واستثماراتهم عبر حدود دول مختلفة، فإن مفاد ذلك عدم وجود محددات لتحرير السوق، لأن الشركات السياحية الضخمة قادرة على تخطي هذه المحددات دون عناء.

**٦- السياحة والدول النامية:**

تشجع المادة الرابعة من اتفاقية الجاتس على المساهمة المتزايدة للدول النامية في تجارة الخدمات. ويتصل هذا الهدف بصورة مباشرة بالسياحة التي تتميز بوجود عدم توازن واضح بين الدول المتقدمة والنامية بالنسبة إلى حجم الحركة السياحية ( عدد السائحين وعدد الليالي السياحية والإيرادات السياحية) وغيرها من المنافع الاقتصادية التي يولدها النشاط السياحي.

ويمكن أن يكون السبب في عدم التوازن المشار إليه ما هو قائم من تكامل رأسي وتركز في منافذ التوزيع التي تدار من داخل الدول المصدرة للسياحة، بالإضافة إلى بعض العوامل الأخرى مثل: احتجاز بعض الإيرادات السياحية بواسطة منافذ التوزيع المشار إليها في دول المصدر، ضعف المقابل المادي للخدمات السياحية في معظم الدول النامية، المضمون الاستيرادي (الذي يمثل تسرباً) في الدول النامية: اللازم للإبقاء على التسهيلات السياحية في حالة خدمية جيدة.

وترتيباً على ما تقدم على الدول النامية تقوية طاقة خدماتها الوطنية، وزيادة فعاليتها ومدى تنافسيتها، ورفع مستوى تغلغلها في السوق، ونصيبها من منافذ التوزيع وشبكات المعلومات. وتطبيقاً لاتفاقية الجاتس، فإنه يمكن التفاوض في

كل هذه التحسينات عن طريق تعهدات الدول .ويتعين على الدول الأعضاء- وبوجه خاص الدول المتقدمة – أن تقيم اتصالات مع الدول النامية قوامها التعاون لتحقيق أهداف مشتركة.

**٧- اتفاقية" الجاتس" وإمكانات تنشيط التنمية السياحية:**

ما دامت اتفاقية الجاتس تهدف إلى دفع حركة التجارة والتنمية الاقتصادية في العالم، فإنه لا بدّ أن تزيد الحاجة إلى المعارض والاجتماعات والمؤتمرات، وأن يزيد بالتالي تدفق سياحة الحوافز وسياحة رجال الأعمال، لأن زيادة حجم تجارة السلع والخدمات تعني زيادة في حركة انتقال الأشخاص وفي فرص السياحة.

ولا شك أنه مع اختفاء المحددات أمام شركات السياحة، ستنمو السياحة نمواً ملحوظاً ويزيد تركيزها على جودة الخدمات. وتتبلور إفادة قطاع السياحة دولياً ليس فقط في السماح لمنظمي الرحلات السياحية الشاملة الرئيسيين في العالم وشركات الإدارة الفندقية الضخمة بالتوسع أكثر وأكثر دولياً، ولكن أيضاً في فتح آفاق المنافسة أمام الشركات الصغيرة والمتوسطة التي لم تكن تجد مجالاً كافياً لأعمالها، بجانب الشركات الضخمة التي كانت تحتكر الجانب الأكبر من النشاط السياحي في العالم، فضلاً عن أن الشركات الصغيرة لم تكن قادرة على التغلب على المعوقات التجارية. ولاشك أن هذا الوضع سيتغير بعد تطبيق أحكام اتفاقية الجاتس التي لا تسمح بالاحتكارات.

وفضلاً عما تقدم، فإن تحرير كافة قطاعات الخدمات المتصلة بالسياحة (قطاع الأعمال- الاتصالات- التشييد- التمويل) سيمكن شركات السياحة من أن ترتفع بمستوى خدماتها، سواء من حيث مستوى الجودة أو سرعة الأداء أو انخفاض التكلفة.