مقدمة

مع أن للسفر والسياحة من المملكة العربية السعودية وإليها تاريخاً طويلاً، إلا أن التنمية المنهجية لصناعة السياحة فيها حديثة العهد، لم تبدأ إلا مؤخراً. أما البداية الرسمية للتنمية المنهجية للسياحة فيمكن إرجاعها إلى سنة 1421هـ (2000م)، حين اعترفت الحكومة رسمياً، من خلال قرار مجلس الوزراء رقم 9 الصادر في 21/من المحرم/1421هـ، بالسياحة قطاعاً إنتاجياً رئيساً في اقتصاد المملكة، وأنشأت الهيئة العليا للسياحة، وأوكلت إليها مهمة "الاهتمام بالسياحة وتنميتها وتطويرها، والعمل على تعزيز دور القطاع السياحي، وتسهيل عملية نموه".

وبوصف الهيئة العليا للسياحة الكيان الحكومي الوحيد المختص بالسياحة، فقد أوكلت إليها مسؤولية قطاع من الاقتصاد متعدد الوجوه والجوانب ومجزأ ومنقسم بطبيعته، والأهم أنه محبوك في النسيج الاجتماعي - الثقافي والبيئي للبلد، ولذلك لا غرو أن تفتقر صناعة السياحة، المتفرقة والمبعثرة جغرافيّاً، إلى دور واضح ومتسق ومترابط، أو قادر على إثارة اهتمام الرأي العام، بوصفها مكوناً مهماً من اقتصاد المملكة.

في الوقت ذاته - وهذا أمر يمكن تفهمه تماماً - بدأت صناعة السياحة في المملكة خطواتها - بوصفها قطاعاً اقتصاديّاً حديث العهد، ويفتقر إلى تراث إداري وتنظيمي سابق - ضمن إطار ناقص وعتيق الطراز غالباً. فنطاق الصلاحيات في قطاعاتها الفرعية تتوزع بداعي الحاجة والضرورة على عدد من المؤسسات الحكومية المختلفة التي تفتقد إلى التنسيق في نشاطاتها.

علاوة على ذلك كله، فإن الاهتمام المتدني بصناعة السياحة والسمات التشغيلية المتأصلة، يعني أن القطاع الاستثماري لم يركز انتباهاً كافياً فيها، وهي حالة عززها الافتقار إلى نظام شامل جامع يسهل الاستثمار في السياحة تحديداً، وإلى إدراك القطاع الخاص للمعدل المرتفع من المخاطرة/العائد.

لقد كان الاستثمار في السياحة – تاريخيّاً – ردة فعل على ضغوط الطلب الظاهرة، بغض النظر عما إذا أتت من السفر بغرض العمل، نتيجة للاقتصاد المزدهر في أعقاب انتعاش النفط، أو التدفق المتنامي للحجاج والمعتمرين. وباستثناء بضع محاولات جريئة، لم توظف سوى استثمارات ضئيلة – أو لم توظف أي استثمارات على الإطلاق – في مرافق مبتكرة للسفر الترفيهي[1].

في الوقت ذاته، كان الافتقار إلى فهم صحيح للسياحة بوصفها ظاهرة اجتماعية – اقتصادية حديثة – شائع على أوسع نطاق، بل ساد التخوف والتوجس منها في بعض الحالات.

ومال قطاع مهم من المجتمع إلى رؤية السياحة من منظور تدفق سياح أجانب بغرض الترفيه الأجانب الذين يتبعون في ذلك أساليب حياة غير لائقة وغير مقبولة، ومناقضة للمعايير الثقافية السائرة والقيم الدينية السائدة في المملكة.

كان من الضروري – كما هو واضح – إشراك المجتمع عموماً؛ وشرح المسوغ المنطقي الاقتصادي والاجتماعي و الثقافي وراء قرار الحكومة الاعتراف بالسياحة، والسير قدمًا على طريق تنميتها وتطويرها.

---

(1) وفرت الحكومة بعض القوة المحفزة لصناعة السياحة من خلال برنامج القروض للفنادق بالإدارة العامة للقروض في وزارة المالية. أما وظيفة البرنامج الرئيسة فكانت تمويل الفنادق والمنتجعات السياحية. ومنذ انطلاقته في سنة 1395هـ (1975م) حتى نهاية سنة 1419هـ (1999م)، وافق البرنامج على 103 قروض، بلغت قيمتها الإجمالية 4.2 بليون ريال. وأسهمت هذه القروض في بناء تسعين فندقا بتكلفة 1.2 بليون ريال، وأربعة منتجعات سياحية بتكلفة 225 مليون ريال، ومدينة رياضية واحدة بتكلفة 25 مليون ريال. وفي أعقاب قرار حكومي صدر في سنة 1400هـ (1980م)، حصرت وزارة المالية المستثمرين المستفيدين من مثل هذه القروض ضمن مشروعات تقام في أماكن ومدن محرومة من الفنادق كليّاً.

ومنذ ذلك الحين، انخفض عدد القروض المقدمة، ليصل إلى معدل قرضين اثنين في السنة بين سنتي 1401-1419هـ (1981-1999م). ومنذ سنة 1419هـ، لم تتم الموافقة على منح أي قرض، ولذلك يعد البرنامج غير فعال، وذلك على الرغم من جميع أغراضه ومقاصده العملية. ولربما يكون من العدل القول: إن اهتمام السياسة العامة الأساسية عند تأسيس البرنامج تركز غالباً في الاعتقاد بأن الافتقار إلى مرافق الإيواء التجارية الكافية يفرز تأثيراً سلبياً في النشاط التجاري والتنمية الاقتصادية ككل.

وقد توجب توضيح الرسالة ونقلها إلى عامة السعوديين، وبيان ما تعنيه السياحة بالنسبة إلى البلد فيما يتعلق بإيجاد فرص العمل، وتنويع الاقتصاد، وتقليص الاعتماد على الصناعة النفطية ومشتقاتها، والإسهام - بشكل مثالي - في تحقيق تنمية مناطقية متوازنة.

وكان من الضروري أيضاً عند القيام بذلك توكيد أن صناعة السياحة شديدة التنوع، ومتعددة الأوجه والمجالات، وأن هناك أنواعًا من السياحة منسجمة تماماً مع المعايير الاجتماعية - الاقتصادية في المملكة، ومفيدة لاقتصادها ومجتمعها؛ وأن تنمية السياحة، بأسلوب مخطط ومنظم ومنضبط، تمكن المملكة من جني ثمار التنمية الاقتصادية والاجتماعية التي يحتاج إليها المجتمع حاجة ماسة، بالترافق مع تجنب أي تأثيرات سلبية يمكن أن تنجم عن التنمية العشوائية وغير المناسبة؛ وأن بإمكان السياحة - حين تخطط وتدار بالشكل الصحيح والملائم - أن تحمي وتغني، لا أن تفسد وتفقر البيئة الطبيعية والثقافية للمملكة؛ وأن أعداداً كبيرة من أفراد الشعب السعودي - في التحليل الأخير سياح في بلدهم، ويستحقون سلسلة منظمة من المرافق والخدمات السياحية، التي تنافس أفضل المرافق والخدمات العالمية من ناحية معايير الجودة، مع تقديم قيمة ممتازة لما ينفقونه من مال مقابل الحصول عليها، لذلك، صممت الهيئة العليا للسياحة - منذ البداية - على استشارة جميع المساهمين والمعنيين على أوسع نطاق واستنصاحهم، وحددت رؤية للسياحة السعودية وأقرتها.

وكان من المهم بالنسبة إلى الهيئة أن تظهر منذ البدء أن المقاربة الإدارية الفاعلة للسياحة ستضمن تنمية مخططة ومنظمة ومنضبطة تتجنب.

أو تقلص إلى الحد الأقصى - أي تأثيرات سلبية معاكسة. ومن ثم، كان على الهيئة التعامل بشكل فعال - لكن بحذر وحرص - مع القضايا الاجتماعية - الثقافية المعقدة المشار إليها آنفاً، إذا أرادت أن تملك أي فرصة لتنفيذ المهمة الموكلة إليها وأدائها بنجاح.

– توجب على الهيئة في الوقت نفسه التصدي بفاعلية للتحديات الأخرى ذات الصلة والمماثلة في درجة الصعوبة، وتشمل هذه – على سبيل المثال – القضايا الآتية:

أولاً، أصبحت الهيئة العليا للسياحة – بوصفها المعنية بصناعة السياحة، والمفوضة بإدارتها وتنميتها – مسؤولة عن صناعة تفتقر إلى تنظيم هادف ومتكامل؛ مما يعنى وجود فراغ مؤسس فيما يتعلق بالسياحة، كان على الهيئة أن تعالجه.

ثانياً، لم تخضع السياحة – بوصفها قطاعاً من الاقتصاد لم يحظ بالاعتراف نظامياً ورسمياً حتى ذلك الحين – لأي نوع من القياس، وكانت على وجه العموم نشاطاً اقتصادياً واجتماعياً غير مرخص. وكان على الهيئة أن تخطط القطاع السياحي وتديره على الرغم من العقبة المتمثلة في فجوة المعلومات، والبيانات الأولية المحبطة.

ثالثاً، كان من المفهوم أن المملكة لم تمتلك المهارات والخبرات الضرورية لتخطيط صناعة السياحة وتنظيمها وإدارتها عموماً، وذلك نتيجة طبيعية لحقيقة أن السياحة لم تحظ بالاعتراف الرسمي على أنه قطاع من الاقتصاد، ومن ثم، فإن إنشاء الهيئة العليا للسياحة لم يعتمد على جملة من الخبرات والمعارف المهنية المتوافرة والتجارب الاحترافية الموجودة مسبقا فيما يتعلق بالسياحة داخل المملكة. وكان من الضروري في ظل هذا الواقع الشروع في عملية تطوير متسارعة لطاقات سعودية من الحرفيين والمهنيين المتخصصين في السياحة.

تجسد ذلك كله في التحدي المزدوج الهائل: بناء مؤسسة من ناحية، وأداء المهمة المتمثلة في تنمية صناعة السياحة من ناحية أخرى، واتضح أن على الهيئة العليا للسياحة – وهي إدارة وطنية مختصة بالسياحة – أن تنطلق من الصفر تقريباً، من دون أن تتمكن من الاعتماد حتى على الحد الأدنى من

الخبرات ذات الصلة، التي تمتلكها طاقات المؤسسات الحكومية الأخرى، التي كان في الإمكان إعارتها. وقد دفع ذلك الهيئة في حالة فريدة في طبيعتها، وفي تعقد التحديات، التي واجهتها، كما تبيّن أن هذه الحالة تستدعي مقاربات جريئة وحلول مبتكرة.

ولا ريب في أن الأسلوب الذي اتبعته الهيئة للتصدي لقضايا وتحديات الصناعة الكثيرة، والطريقة التي حاولت عبرها إزالة أو التغلب على المعوقات الحقيقية، أو المدركة التي تعرقل نمو قطاع إنتاجي أساسي من الاقتصاد، يجعلان تجربتها وهي مؤسسة جديدة تنتمي إلى القطاع العام في المملكة مثيرة للاهتمام.

ومع الفوائد التي جنتها الهيئة من الفهم الحقيقي للواقع والقدرة على الحكم الصائب بعد سبع سنوات من العمل؛ لذا فمن المناسب الآن مراجعة نشاطاتها وتقويمها وتقاسم خبراتها مع المجتمع الأوسع. ونأمل في استخلاص دروس وعبر ثمينة تستفيد منها المؤسسات والأفراد في المملكة، لا في تخطيط صناعة وتطويرها مثل السياحة معقدة وحساسة فحسب، بل في المجال المحدد لبناء مؤسسات القطاع العام وإدارتها أيضاً.

ما الموضوع المحوري لهذا الكتاب؟

لا يتمثل الغرض من هذا الكتاب في تجميع سجل تاريخي لتنمية السياحة السعودية، ونشاطات الهيئة العليا للسياحة، وتصنيفها لأنه على الرغم من أهمية ذلك كله، إلا أنه قد يكون في مناسبة أخرى وربما في مشروع آخر.

ولا يعد هذا الكتاب - أيضاً - بحثاً تقنيّاً حول السياحة في المملكة يستهدف مجموعات محددة من المهنيين والأكاديميين وخبراء الإدارة المتخصصين في مجال السياحة.

obeikan.com

وعلى الرغم من أن الكتاب يتناول تنمية صناعة السياحة وتطويرها وإدارتها، إلا أنه يستهدف مناقشة سلسلة من القضايا الرئيسة المتعلقة بالسياحة في المملكة عموماً، ودور ووظيفة الهيئة العليا للسياحة على وجه الخصوص، وهو يفعل ذلك على الدوام مقابل خلفية أوسع من التنمية الوطنية، وبغرض تقاسم التجربة المكتسبة مع أوسع جمهور ممكن، بل مع المجتمع ككل في حقيقة الأمر.

كما يستكشف هذا الكتاب الدور المناسب والمساهمة الملائمة للسياحة في الاقتصاد والمجتمع في المملكة العربية السعودية، ويقدم ويفسر رؤية ضرورية ومجدية للسياحة السعودية. وفي الوقت ذاته، يحاول إظهار لماذا وكيف شددت الهيئة العليا للسياحة على أهمية تخطيط والسياحة المتكاملة والمستديمة ودعمها وإقرارها بواسطة استشارة المشاركين والمعنيين ومساهمتهم.

تستوجب سياسة تنمية السياحة الوطنية، بالنسبة إلى الأغراض المتعلقة بالاستثمار، أن يكون القطاع الخاص هو القوة المحركة للسياحة بوصفها صناعة. لكن في صناعة – على هذا القدر من التنوع والتوزع والتجزؤ – تؤثر وتتأثر بالبيئة الاقتصادية أو الطبيعية، أو الاجتماعية – الثقافية التي تعمل فيها، يؤدي القطاع العام دورًا حيويًا أيضاً.

أما كيف يتفاعل القطاعان العام والخاص بالضبط، ويتبادلان التنسيق والتعاون، وما أدوارهما المختلفة والمكملة بعضها لبعض أيضًا، وكيف تتفاوت هذه الأدوار على المدى القريب والمتوسط والبعيد، فذلك كله من القضايا المحورية للتخطيط الإستراتيجي السياحي

يقدم الكتاب وصفا لمقاربة الهيئة العليا للسياحة، ويناقش تجربتها في هذا المجال المهم أيضاً.

في الوقت نفسه، وفيما يتعلق ببناء المؤسسات، يوصِّف الكتاب ويقوِّم الخبرة المكتسبة من إنشاء الهيئة العليا للسياحة وإدارتها بوصفها كياناً حديثاً

ومتطوراً وشفافاً ومتاحاً وتابعاً للقطاع العام، ويوضح كيف استطاعت تسريع عملية تعزيز القدرة المؤسسية وتقويتها من خلال انتقاء الطاقات المؤهلة وتدريبها وتأهيلها باستمرار، والأهم من ذلك غرس ثقافة تنظيمية ومؤسساتية مميزة في الفريق العامل.

وما يتصل اتصالاً مباشراً بإنشاء الهيئة العليا للسياحة، قضية إدارة السياحة والإطار المؤسسي الإجمالي للسياحة في المملكة. وهذا يشمل مؤسسات القطاعين العام والخاص على حد سواء، على المستويين الريفي والمحلي.

ولا ريب في أن المسوغ المنطقي لمثل هذه البنية المؤسسية الكاملة التطور والخبرة المكتسبة حتى الآن يستحقان التسجيل. لذلك، يركز الكتاب بؤرة اهتمامه أيضاً في قضية الإدارة والإطار المؤسسي الأوسع للسياحة، ويقوّم الخيارات المتاحة، ويقرر البنية المؤسسية المرغوبة.

ويمكن – في ضوء ذلك – تفهم الافتقار إلى إطار قانوني كامل للسياحة، على شكل جملة من القوانين والقواعد والأنظمة المتسقة والحديثة والعصرية، لكن ذلك يمثل عقبة خطيرة تعيق تنمية الصناعة وإدارتها. وبذلك، فإن المقاربة التي تبنتها الهيئة العليا للسياحة لدمج التشريعات السياحية المبعثرة والمتعارضة والعتيقة، وتحديثها، واستكمالها واستبداله خطوات إجرائية ذاتية التنظيم بها، تستحق الانتباه والاهتمام، وتجعل الكتاب مصيباً حين يركز في موضوع الإطار القانوني والإداري للسياحة السعودية.

يعد التنسيق والتعاون عاملين محوريين مهمين بالنسبة إلى طريق عمل إدارة السياحة الوطنية، فمقاربة "الإدارة الكلية" للسياحة أمر جوهري.

وقد جسدت مقاربة الهيئة العليا للسياحة – اعتماداً على الشراكات الرسمية من خلال مذكرات التعاون مع المؤسسات الحكومية الأخرى – نموذجاً

جديداً ورائداً. وكذلك مثلت برامج الهيئة التعاونية مع القطاع الخاص نموذجاً عملياً يُحتَذى لإدارة شراكات متنوعة بين القطاعين العام والخاص، إضافة إلى تعزيز مواردها لأداء المهمة الموكلة إليها.

المقاربة المخططة والمنظمة لتنمية المنتج السياحي وتسهيل الاستثمار في قطاع السياحة تستحق الشرح والتفسير بالتأكيد، خصوصاً من خلال التطوير وكذلك وجود جهات سياحية كبيرة الحجم ومتعددة الاستخدامات، وكيفية قيام الحكومة - عبر الهيئة العليا للسياحة - بالتخطيط لإطلاق عملية التنمية والتطوير واجتذاب أحجام كبيرة من الاستثمارات الخاصة، بما في ذلك الاستثمار الأجنبي المباشر، الذي سيكون معظمه من دون شك من التمويلات السعودية العائدة من الخارج.

هناك قضايا مختارة أخرى تستحق أن نخصص لها مساحة في هذا الكتاب، لأنها تحظى بأهمية جوهرية، ونأمل أن تثبت خبرة الهيئة بها فائدتها وقيمتها بالنسبة إلى المؤسسات الأخرى.

وقد ضم الكتاب فصولاً تناقش القضايا المحددة لترويج المملكة وتسويقها بوصفها وجهة سياحية، بما في ذلك إيجاد صورة سياحية مميزة وعلامة تجارية فارقة للسياحة في المملكة، وزيادة وعي المجتمع ودعمه للسياحة من خلال برنامج خاص بالسياحة والمجتمع؛ وأنظمة ضمان جودة المنتج ومعاييرها؛ وتجسير فجوة المعلومات السياحية عن طريق برنامج أبحاث رئيس ومستمر.

مما لا شك فيه أن الموضوعات الجوهرية التي يتمحور حولها الكتاب هي الأسئلة الضمنية والأساسية، حول ما إذا كانت السياحة ضرورية ومرغوبة ومجدية، وفي هذه الحالة؟ ما نوع السياحة المقصود؟ وكيف يمكن تنميته وتطويره؟ وما الأطر المؤسسية والقانونية والإدارية التي يحتاج إليها؟ وكيف يمكن الترويج للمملكة ومناطقها، ووضعها، ووسمها بالعلامة التجارية المميزة؟ ولماذا؟

وفي الحالات كافة، ما الخطوات الإجرائية التي اتخذتها الهيئة العليا للسياحة؟ ولماذا؟

ومن الضروري أن نوضح حقيقة أننا إذا أردنا للسياحة أن تكون صناعة تتحرك بقوة القطاع الخاص، فلا بد من إعداد الأدوات المؤسسية والقانونية والإدارية المناسبة، فمن دونها لن يُقبِّل القطاع الخاص على الاستثمار في السياحة.

يستمد هذا الكتاب اسمه المنطقي من هذه القضايا الجوهرية، وسيكون مسوغاً إذا نجح في الشروع والإسهام بشكل مفيد في الفهم العام للدور الصحيح والمناسب للسياحة في المملكة.

ونأمل في إطار هذه العملية بأن يسهم الكتاب في فهم أفضل لدور الحكومة والهيئة العليا للسياحة من جهة، ودور القطاع الخاص من جهة أخرى.

ولأن الكتاب يستهدف المجتمع الأوسع، فقد بُذل كل جهد ممكن لتجنب تقعر اللغة الاصطلاحية التقنية إلى أقصى حد ممكن.

وبحكم القضايا التي يناقشها، يأمل الكتاب أيضاً إثارة اهتمام المهنيين، ومديري الصناعة، والموظفين الحكوميين، وأعضاء المجتمع الأكاديمي من الخبراء المتخصصين في السياحة، ويسعى إلى أن يكون مصدراً مفيداً وقيماً وملهماً بالنسبة إليهم جميعا.

obeikan.com