

وذلك على الرغم من عامل الدعم الحكومي في السنوات الأولى.

ظلت الهيئة العليا للسياحة منذ سنة 2003م تقود المشاركة الناجحة لصناعة السياحة في سوق السفر العربي من خلال جناح جذاب يحتل مساحة 2م520، مما مكن 18 عارضاً من القطاع الخاص في المعدل المتوسط من الاستفادة من مثل هذه المنصة الترويجية المدعمة. أما التكلفة الإجمالية التي قاربت مليوني ريال فقد غطت نصفها الرسوم التي دفعتها شركات القطاع الخاص.



الفصل الخامس

إدارة السياحة السعودية

توازن دقيق

كثيراً ما قيل إن الوجهة السياحية الناجحة تحتاج إلى تنظيم فعال بوصفه واحداً من الشروط الجوهرية المسبقة لنجاحها، وذلك إلى جانب النوع الصحيح من عوامل الجذب السياحي والمرافق السياحية وإتاحتها، وثمة منطوق مفحم في هذا القول.

ويعد التنسيق والتعاون من الشروط الضرورية للنجاح بسبب تعدد أصحاب المصلحة في صناعة السياحة، ولطبيعتها الجزأة، وانقسامها وانتشارها الجغرافي، وفي الوقت ذاته، يستدعي اعتماد السياحة على التراث الطبيعي والثقافي مشاركة مجموعة كاملة من المنظمات والمؤسسات والجماعات الأخرى - وحتى الأفراد - التي تملك مصالح مشروعة في الحفاظ على البيئة الطبيعية والتراث الثقافي؛ لذلك، تعد الاستشارة المستمرة شرطاً لازماً للعمل الفعال والتعاوني في السياحة.

وعلى الرغم من حقيقة أن السياحة تعد - من جوانب كثيرة - حياة تعاش بعيداً عن الموطن الأصلي، بمعنى أن جميع النشاطات السياحية قابلة فعلياً للمقارنة مع نشاطات السكان المحليين، إلا أن هناك تمييزاً لا يمكن تجنبه بين مجموعتين: السكان والزوار. أما مصالح هاتين المجموعتين فليست منسجمة ومتسقة على الدوام، ويجب توقع ظهور مشكلات محتملة، ينبغي التصدي لها بصورة مرضية.

وهذا يتطلب إدارة فعالة للوجهة تضمن أن يفهم المضيفون والضيوف بعضهم بعضاً؛ ليتفاعلوا بطريقة جيدة تعمم الفائدة عليهم جميعاً. تثبت هذه الظروف كلها الحاجة إلى درجة غير عادية من الحساسية والدقة في تخطيط صناعة السياحة وتطويرها وتشغيلها وإدارتها.

من الواضح أن هناك مجموعة معقدة من المؤسسات واللاعبين تنتمي إلى - لكن لا تقتصر على - الحكومة، تشارك في العمل الجماعي، وإن كانت التخوم المحددة لصلاحياتها ومسؤولياتها مبهمة وغير واضحة المعالم. وهذه حقيقة لا ريب فيها فيما يتعلق بإدارة السياحة.

وبالإضافة إلى هذه السمات الجوهرية للسياحة، هناك بعض الجوانب والمقومات المفتاحية تخص السياق السعودي، مثل حجم المملكة ومساحتها، وطبيعة التطوير السياحي الذي يقوده أساساً القطاع الخاص، والافتقار إلى إطار مؤسسي سياحي مكتمل التطور، إضافة إلى نقص القدرة التقنية، مما يضيف مزيداً من التعقيد إلى مسألة إدارة السياحة برمتها في المملكة.

يتركز اهتمامنا في هذا الفصل في الهيئة العليا للسياحة، الإدارة الرسمية والوطنية للسياحة في المملكة. فهي الهيئة المتخصصة الوحيدة في القطاع العام، لكنها لا تمثل سوى عامل واحد من الإطار المؤسسي الإجمالي الذي تحتاج إليه الصناعة. فكيف نظمت الهيئة نفسها للاستجابة والتصدي بفاعلية

للمهمات التي أوكلت إليها؟ وكيف حددت وأدت دورها وقامت بوظائفها؟ وكيف قاربت مهمة بناء المؤسسة وتعزيزها؟ وما نوع الثقافة التنظيمية التي رعتها وتبنتها؟ وكيف تمكنت من الموازنة بين وضعها بوصفها مؤسسة تابعة للقطاع العام والحاجة إلى التناغم الكامل والانسجام التام مع القطاع الخاص، والاستجابة إلى شروط السوق وظروفه؟

تستحق هذه القضايا جميعها أن نتطرق إليها؛ ليفيد منها القارئ. لكن من الضروري والمفيد أولاً وضعها ضمن المنظور الأوسع للإطار التنظيمي، الذي جرى تصوره لإدارة السياحة في المملكة، وذلك كما حددته وأوصت به إستراتيجية تنمية السياحة الوطنية.

تنظيم للسياحة يناسب الغرض والهدف

تنزع صناعة السياحة - وذلك نتيجة منطقية للطبيعة التعددية للسياحة وتجزؤها وانتشارها الجغرافي - إلى أن تكون منظمة في هيئات متعددة. ويمثل هذا النزوع - مع أنه يبدو مرسخاً للتجزؤ والانقسام والتشظي - خطوة كبيرة إلى الأمام باتجاه الدمج والتكامل وإيجاد الظروف والشروط الضرورية للاستشارة والتنسيق والتعاون.

وهذه الحالة تنطبق على القطاعين العام والخاص لصناعة السياحة، وتنعكس في الممارسة السائدة عالمياً.

من المفيد - على هذه الخلفية - التفكير بصيغة مجموعة من المنظمات والمؤسسات التابعة للقطاع العام، ومجموعة أوسع ربما تنتمي إلى القطاع الخاص، ترتبط جميعها برباط وثيق، وتتفاعل وتتأثر بشكل هادف، كما تؤدي كلها دوراً في الإدارة الجمعية لصناعة السياحة.

تنظيم السياحة بواسطة القطاع العام

أوصت خطة تنمية السياحة الوطنية، بعد أن أخذت في الحسبان ظروف المملكة، بإنشاء مجموعة من المنظمات التابعة للقطاع العام. أما ذروة تنظيم السياحة بواسطة القطاع العام فقد مثلتها الهيئة العليا للسياحة، التي شرع قيامها قرار مجلس الوزراء رقم 9 الصادر في 12 من المحرم 1421هـ، وعهد إليها مهمة إدارة السياحة الوطنية، بينما تتجسد الركائز الأخرى لتنظيم السياحة المقترح بواسطة القطاع العام في سلسلة من المؤسسات المترابطة - لكنها مستقلة جوهرياً - وهي منظمات السياحة الإقليمية، ومنظمات السياحة المحلية.

في الوقت ذاته، وضعت مجموعة من مؤسسات القطاع الخاص تصوراً لتشكيل سلسلة من الهيئات التمثيلية، أي الجمعيات المهنية للقطاعات الأساسية للصناعة مثل الفنادق، والشقق المفروشة، ووكلاء السفر، ومشغلي الرحلات، ونقاط الجذب السياحي، سوف تندمج في الوقت المناسب لتشكيل اتحاداً للصناعة.

وقد أثارت فكرة هذا النموذج لإدارة السياحة في المملكة جملة كاملة من الأسئلة، تدعو إلى إيجاد تفسير وتسويق وتعليل. على سبيل المثال، لماذا تكون منظمات السياحة الإقليمية والمحلية المقترحة هيئات مستقلة وليست فروعاً من الهيئة العليا للسياحة؟ وما الممارسة المتبعة مع الوزارات الأخرى؟ لماذا تقام جمعيات مهنية سياحية عدم وجود سابقة قانونية لها في المملكة؟ وكيف يمكن ربط هذه الجمعيات مع غرف التجارة والصناعة؟

دعونا نبدأ بإيجاز المفهوم الأساسي والركيزة المنطقية لمجموعة مؤسسات السياحة التابعة للقطاع العام.

فيما يتعلق بالهيئة العليا للسياحة، فإن النقاط الآتية جديرة بالذكر:
 أولاً: تعد كياناً تابعاً للقطاع العام، لكنها في الواقع خارج حدود الخدمة

المدنية، حتى تستفيد بدرجة أكبر من المرونة التشغيلية.

وهذا ينسجم مع أفضل الممارسات المتبعة عالمياً.

ثانياً: تجمع الهيئة - بوصفها إدارة وطنية للسياحة - وظائف وزارة السياحة والهيئة التشريعية المسؤولة عن ترويج الوجهة (أي، مجلس ترويج السياحة الوطنية وترقيتها مثلاً).

ثالثاً: تعد الهيئة كياناً متعدد الوظائف لإدارة السياحة الوطنية، يجمع رسم السياحة والتخطيط، مع التمتع بدور تنفيذي أو تطبيقي، إضافة إلى تنظيم وظيفة خدمية وأدائها.

الحاجة إلى منظمات السياحة الإقليمية في المناطق ومنظمات السياحة المحلية في المملكة تنبثق من العوامل الرئيسة الآتية. فمن ناحية، تتطلب المنطقة الجغرافية الواسعة - مع تنوع موارد التنمية السياحية القائمة والمحتملة وتفاوت مستوياتها - تركيزاً إقليمياً في المناطق، ومحلياً وبنية هيكلية داعمة لإكمال عمل الهيئة العليا للسياحة وتعزيزه.

ومن ناحية أخرى، تعد منظمات السياحة الإقليمية والمحلية - بالتعريف - أقرب إلى مشغلي السياحة الأفراد، خصوصاً المشروعات الصغيرة والمتوسطة الحجم ضمن مناطقها الجغرافية؛ لذلك، فهي قادرة على توفير وسائل تنظيمية أكثر مواءمة لمشاركة أكبر من القطاع الخاص والمجتمع الأوسع، في تطوير السياحة وتنميتها على المستويين الإقليمي والمحلي، مقارنة بما هو ممكن على الصعيد الوطني من خلال الهيئة العليا للسياحة.

هناك إقرار - إضافة إلى ذلك كله - بأن وظائف السياحة المختلفة بحاجة إلى تقاسمها بين المستويات الوطنية والإقليمية والمحلية للقطاع العام، مع نشاطات ومهام خاصة تؤدي على مستوى تكون فيه أكثر نجاعة وكفاءة

وفاعلية.

أخيراً: يوفر التقسيم الإداري الراهن للمملكة إلى ثلاث عشرة منطقة، والأنظمة والبنى التشغيلية في القطاع العام إطاراً ملائماً ومناسباً على مدى السنين لبناء التنظيم الكلي للسياحة في المملكة⁽¹⁾.

لا بد من الاعتراف بأن العوامل الأنفة توفر الدعم لترسيخ الحضور الإداري للسياحة على المستويين الإقليمي والمحلي، لكنها لا تقدم الحجة الدامغة والشاملة - لزوماً لمصلحة المؤسسات المستقلة، بدلاً من أن تكون فروعاً للهيئة العليا للسياحة، إلا أن منظمات السياحة الإقليمية والمحلية تعد خياراً أفضل، وذلك للأسباب الرئيسة الآتية:

أولاً: ما زال الاعتقاد بأن فروع الهيئة العليا للسياحة في الأقاليم ومناطق الوجهة المحلية الرئيسة - مهما كانت جيدة الإعداد والمقصد - يمكن أن تماثل المؤسسات المستقلة التي تدار إقليمياً أو محلياً من ناحيتي الكفاءة والفاعلية، ما زال مسألة فيها نظر. ويرجع السبب في ذلك إلى أن فرع المؤسسة الوطنية يواجه دوماً هاجس التشغيل على مستوى أقل كفاءة من البيروقراطيات الحكومية المركزية، أو يعتبر كذلك.

ثانياً: وهو الأهم، إذا أردنا لتنفيذ خطط التطوير السياحي النجاح، فإن ذلك يحتاج إلى شراكات فعالة بين القطاعين العام والخاص. ولا يمكن تعزيز تلك الشراكات ورعايتها على أفضل وجه، إلا من خلال كيانات سياحية إقليمية ومحلية مستقلة، إذ يشارك القطاع الخاص والمجتمع المحلي الأوسع مشاركة فعالة في عملية صنع القرار.

بكلمات أخرى، لن يمتلك القطاع الخاص والمجتمع المحلي عملية تطوير السياحة وتنميتها إلا إذا أدى كل منهما دوراً مهماً في عملية صنع القرار، ومن دون ملكية القطاع الخاص والمجتمع المحلي لعملية التنمية والتطوير على

المستويين الإقليمي والمحلي، فإن احتمالات تنفيذ الخطة وإمكاناته بشكل فعال ومؤثر سوف تتضاءل وتتقلص بشدة.

يجب - انطلاقاً من ذلك - أن تتضح ضرورة أن تكون منظمات السياحة الإقليمية والمحلية كيانات قانونية مستقلة لا فروعاً للهيئة العليا للسياحة، لكن مع ربطها بها بشكل وثيق، إضافة إلى خضوعها لسياستها الإجمالية وتوجهها الإستراتيجي وموافقتها، وتلقيها الإرشاد المستمر والدعم المالي لميزانيتها.

وفي حين تتلقى المنظمات السياحية المحلية أو الإقليمية قدراً كبيراً من التوجيه والإرشاد والدعم من الهيئة، وتكون مسؤولة أمامها عن القضايا المتعلقة بالسياسة وبرنامج العمل، فإنها ستتحمل أيضاً مسؤولية صناعة السياحة في إقليمها أو منطقتها المحلية؛ وبذلك، سوف يكون لمنظمات السياحة الإقليمية والمحلية مجالس إدارتها الخاصة بها، تضم ممثلين عن الفنادق، وقطاع الإيواء السياحي الأوسع، ووكلاء السفر، ومشغلي الرحلات، ونقاط الجذب السياحي، وغير ذلك من ممثلي القطاع الخاص والمجتمع المحلي، إلى جانب مؤسسات القطاع العام المعنية، ومنها الهيئة العليا للسياحة.

سوف تحظى المناطق الثلاث عشرة بمنظمات السياحة الإقليمية الخاصة بها. لكن منظمات السياحة المحلية لا تجد تسويقها إلا في المناطق التي يوجد فيها قدر كافٍ من صناعة السياحة المحلية، وستكون غالبية هذه المنظمات صغيرة الحجم، لكن مداها ستحدده مصالح السياحة المحلية بالتشاور مع منظمات السياحة الإقليمية.

وعلى الرغم من أنها تتلقى التوجيه والإرشاد والمساعدة والتمويل الجزئي من الهيئة العليا للسياحة عبر منظمات السياحة الإقليمية، إلا أنها سترتبط مع البلديات. وستمثل وظيفتها الرئيسية في تنسيق التوريدات والخدمات

السياحية المحلية، وليس الترويج الخارجي.

وسوف تشارك في تشغيل مراكز المعلومات السياحية، وفي تنظيم المناسبات المحلية وتحسينها، وسيكون القطاع الخاص شريكاً رئيساً رائداً في تشغيل منظمات السياحة المحلية.

تتألف البنية التنظيمية للسياحة في القطاع العام - بكلمات وجيزة - من كيانات مرتبطة ارتباطاً وثيقاً، لكنها متميزة على المستويات الوطنية والإقليمية (في المناطق) والمحلية.

وتتحمل الهيئة العليا للسياحة المسؤولية النهائية عن السياسة والإستراتيجية الوطنيتين عبر جميع المجالات الوظيفية. وتدعم منظمات السياحة الإقليمية والمحلية، التي تشرف عليها وتؤدي من خلالها بعض وظائفها، كما أنها تتلقى منها الدعم وبالمثل، تتحمل منظمات السياحة الإقليمية والمحلية مسؤولية إدارة الوجهة السياحية الإقليمية والمحلية، مع توكيد خاص ترويج خدمات المعلومات السياحية وتوفيرها، ومع ضيق المدى الجغرافي للتنظيم، من الوطني إلى الإقليمي إلى المحلي، يتعاظم مستوى مشاركة القطاع الخاص في تشغيل منظمات السياحة الإقليمية والمحلية.

أمّا فيما يتعلق بتنظيم القطاع العام المسؤول عن تطوير صناعة السياحة وترويجها وإدارتها، فإن الرؤية الأساسية تتركز في بنية هيكلية مستلهمة من القمة، ومدفوعة من القاعدة.

لكن هذه البنية التنظيمية يمكن بسهولة قلبها رأساً على عقب، وذلك عبر تقديم الحجة على عدم وجود حاجة إلى إدارة وطنية للسياحة؛ لأن النشاط السياحي محلي في الجوهر، ويحركه القطاع الخاص أساساً؛ فيجب أن تكون منظمات السياحة الإقليمية أو/ والمحلية، التي يشارك فيها القطاع الخاص مشاركة رئيسية، كافية لأغراض تنسيق الصناعة⁽¹⁾، وفي غياب إطار مؤسسي

مكتمل التطور وقادر على المستويين الإقليمي والمحلي، تصبح الهيئة العليا للسياحة مؤسسة ضرورية لا غنى عنها. وفي الحقيقة يصبح دورها - كما سنرى لاحقاً في هذا الفصل - أوسع مدى وأكثر أهمية من المعتاد.

وحتى في المستقبل، حين يكتمل تطور الإطار المؤسسي على المستويين الإقليمي والمحلي، فإن من المستحيل أن تتمكن صناعة السياحة من التعامل بفاعلية مع مجموعة من دون قيادة من منظمات السياحة الإقليمية والمحلية⁽²⁾. ولا بد من وجود آلية تنسيق في مركز شبكة منظمات السياحة الإقليمية والمحلية لضمان التماسك في السياسة والتلاحم في التنظيم، وتجميع الموارد بشكل تعاوني، ونشر أفضل الممارسات، ولا شك أن هذه المسؤولية تكمن في صميم دور الهيئة العليا للسياحة بوصفها الإدارة الوطنية للسياحة في المملكة.

تنظيم السياحة في القطاع الخاص

الآن، وفي ضوء مجموعة منظمات السياحة التابعة للقطاع الخاص، فإن ما نتصوره - كما ذكرنا آنفاً - هو عدد من الجمعيات المهنية، بدءاً بالقطاعات الأساسية، لكن ما الأس المنطقي لإنشاء هيئات جديدة تابعة للقطاع الخاص؟

كشفت دراسة الجمعيات المهنية للسياحة الوطنية في شتى بلدان العالم عن إسهاماتها الإيجابية في نمو السياحة وجودتها، كما أن أفضل الممارسات المتبناة تقدم نماذج تحتذى وذلك بعد تكييفها وتعديلها؛ لتناسب المتطلبات الخاصة بالمملكة العربية السعودية.

الأغراض الرئيسية للجمعيات المهنية ثلاثية الجوانب:

أولاً: تمكن المؤسسات الأعضاء من التطور عبر الدعم المتبادل وتقاسم المعلومات.

ثانياً: تعزز وتقوي سمعة الصناعة أو القطاع الذي تنتمي إليه وتقويها.

ثالثاً: توفر شروطاً وظروفاً ملائمة لتنمية القطاع الذي تنتمي إليه وتطويره وتوسيعه عبر إعلام الحكومات، والتأثير فيها.

وفي ضوء الصعوبة الواضحة التي تواجهها الحكومة في التواصل والاتصال بشكل منفصل مع مجموعة متعددة من الشركات والأفراد في قطاع اقتصادي كالسياحة، تكون الجمعيات المهنية قناة جاهزة للاتصال والتواصل ومحواراً كفتاً مع الحكومة، خصوصاً الهيئة العليا للسياحة ومنظمات السياحة الإقليمية والمحلية المرتبطة بها.

في حالة المملكة العربية السعودية، سوف تنظم الجمعيات المهنية بواسطة الهيئة العليا للسياحة، التي ستصادق على أنظمتها ولوائحها الداخلية. أما أهدافها الرئيسية فستكون:

أولاً: تشجيع التعاون بين الأعضاء وتنسيقه - بشكل فردي - خصوصاً تطوير الترويج والإنتاج.

ثانياً: تعزيز المعايير المهنية والحرفية في قطاعها من خلال برامج تنمية الموارد البشرية.

ثالثاً: وضع معايير قواعد السلوك ومدوناتها، وتطبيقها، مع غيرها من برامج ضمان الجودة ذاتية التنظيم.

ووفقاً للنقاط الصحيحة الآنفة، يمكن تقديم الحجة على أن بمقدور غرف التجارة والصناعة في المملكة تحقيق هذه الوظائف جميعها وأدائها، والاستغناء عن خدمات الجمعيات المهنية الجديدة.

ولا ريب أن غرف التجارة والصناعة في المملكة هي المؤسسات التمثيلية المعترف بها للقطاع الخاص، ويمكنها أداء معظم الوظائف الأساسية للجمعيات المهنية.

لكن القضية لا تتمثل في الاختيار بين غرف التجارة والصناعة والجمعيات المهنية الجديدة. إذ يمكن لها جميعاً أن تتعايش معاً، كما هي الحال في كثير من البلدان الأخرى.

لكن القضية الحقيقية هي: هل يمكن لغرف التجارة والصناعة القائمة أن تماثل الجمعيات المهنية في قدرتها على تلبية الحاجات الأساسية لمختلف قطاعات السياحة؟ تجمع آراء ممثلي الصناعة وخبرائها على افتقارها إلى مثل هذه القدرة.

لكن هناك أيضاً أسباباً وجيهة وراء النظر إلى أن الجمعيات المهنية السياحية في السعودية ضرورة لا غنى عنها، ومكوناً أساسياً مهماً من البنية الإجمالية المنظمة لصناعة السياحة.

أولاً، دعونا نبدأ بإعادة تأكيد النقطة الواردة آنفاً حول التنظيم الذاتي، فالسياسة التي تبنتها الهيئة العليا للسياحة - فيما يتعلق بضمان جودة المنتج السياحي - تضع تصوراً لدور فعال ذاتي التنظيم للقطاع الخاص، ومن ثم، تعد الهيئة العليا للسياحة التنظيم الذاتي الطوعي ضرورة لازمة مكتملة للتنظيم التشريعي⁽⁴⁾، وهذا يقتضي ضمناً أن ينفذ القطاع الخاص برامج معينة لضمان الجودة، كانت ستتفذهها الحكومة أو تقررها لمصلحة طرف بسبب غياب الطرف الآخر.

والأمثلة المعبرة عن التنظيم الذاتي تجسدها برامج التصنيف، وتحديد الدرجة، لكن في ظل غياب الجمعيات المهنية ذات الصلة، من المستبعد أداء مثل هذه الوظيفة بواسطة غرف التجارة والصناعة.

ثانياً، على عكس الجمعيات المهنية المعنية بصناعة السياحة، ستجد غرف التجارة والصناعة صعوبة في الارتباط بمنظمات السياحة الإقليمية والعالمية،

التي تنتمي إلى القطاع الخاص.

ونتيجة لذلك، سيحرم القطاع الخاص السعودي من فرصة التفاعل المباشر مع صناعة السياحة خارج المملكة، ومن ثم، من بناء علاقات تجارية والاستفادة عموماً من الاتصال بالاتجاهات الإقليمية، والدولية في سوق السياحة⁽⁵⁾.

ثالثاً: يمكن للجمعيات المهنية المعنية بالسياحة - نتيجة استقلاليتها وتميزها وعبر التأثير الذي تمارسه، وغير ذلك من النشاطات - أن تساعد في تركيز انتباه الرأي العام في الصناعة، وإبرازها بوصفها جزءاً مهماً من الاقتصاد.

إن منع صناعة السياحة من بلوغ مكانة بارزة في نظر عامة السعوديين يتعلق بالمدى الذي يبلغه نزوع الإطار التنظيمي للقطاع الخاص السياحي بواسطة غرف التجارة إلى تفكيك وإبهام هويتها، وحرمان صناعة السياحة من فرصة جلب انتباه الحكومة واهتمام المجتمع، يتعلق أيضاً بمدى كتم صوتها، وهذا أمر يتعذر تفاديه، ضمن البنيات المتعددة القطاعات لغرف التجارة؛ لذلك، من المستبعد أن تتمكن تركيبة غرفة التجارة من تسريع عملية زيادة الاهتمام بصناعة السياحة، وإبراز أهميتها.

أخيراً، تجدر الإشارة إلى أن الموافقة على إنشاء الجمعيات المهنية ستكون جزءاً من عملية تدريجية وارتقائية، تعمل خلالها الهيئة العليا للسياحة بشكل وثيق مع غرف التجارة والصناعة في المملكة ولجانها السياحية في المرحلة الانتقالية، وفي الحقيقة، لن يكون من شطحات الخيال القول: إن بمقدور الجمعيات المهنية السياحية الارتقاء انطلاقاً من لجان الفنادق والسياحة الموجودة حالياً في غرف التجارة والصناعة.

بعد أن أوجزنا المكونات الرئيسية لبنية الإدارة الإجمالية للسياحة - كما نتصورها في المملكة - فإنه يمكننا أن نركز الآن في الهيئة العليا للسياحة ذاتها. لقد وصفنا الهيئة بأنها الإدارة الوطنية للسياحة في المملكة، وعلى الرغم من أن مفهوم الإدارة الوطنية للسياحة واضح ولا يحتاج إلى شرح، إلا أن من المفيد القول إنها هيئة - أو هيئات - حكومية مركزية تحمل مسؤولية إدارية للسياحة على أعلى مستوى⁽⁶⁾.

تطرقنا في الفصول السابقة إلى الوضع القانوني والمهمة الموكلة إلى الهيئة، كما أشرنا إلى بعض ملامحها ومقوماتها الأساسية في الفقرات السابقة من هذا الفصل، لكن هناك أيضا بعض السمات الأخرى اللافتة للنظر والتي تميز الهيئة، دمجت في تشريعها وتستحق الذكر.

أولاً: الهيئة مسؤولة أمام مجلس الوزراء، وليس أمام، أو عبر، وزارة راعية بعينها.

ثانياً: بالإضافة إلى جمع أدوار وزارة السياحة ومجلس السياحة الوطني، تعد الهيئة وحدة مركزية وطنية لإدارة السياحة؛ لأن الوظائف السياحية الأساسية ليست مقسمة بين كيانات حكومية على أكثر من مستوى وطني واحد، وهذه الوظائف الأساسية هي: التخطيط للسياسة والتطوير، وترويج الوجهة، وتنظيم الصناعة.

ثالثاً: يشرف على الهيئة مجلس إدارة يضم اثني عشر وزيراً، برئاسة وزير رفيع المستوى. وكان يرأسه في بداية انطلاق الهيئة صاحب سمو الملكي الأمير. على الرغم من أننا نجد بعض السمات الآتفة في بلدان أخرى أيضاً، إلا أن جمعها كلها في إدارة وطنية واحدة للسياحة أمر تتفرد به الهيئة العليا للسياحة.

ومن الواضح أن تصميم الهيئة وإنشاءها تطلبا قدراً كبيراً من التفكير، ولا

يمكن تفسير ذلك إلا بوصفه انعكاساً للأهمية التي تعزوها الحكومة إلى المبادرة الوطنية بالاعتراف بالسياحة، بوصفها قطاعاً إنتاجياً رئيساً من قطاعات الاقتصاد .

كما يبدو واضحاً، أرادت الحكومة ضمان أن تمنح هيئة مصممة بالشكل المناسب ومتمتعة بالقدرة الكافية مسؤولية "الاهتمام بالسياحة وتمييزها وتطويرها، والعمل على تعزيز دور قطاع السياحة في المملكة، وتذليل معوقات نموه، بوصفه مصدراً مهماً للاقتصاد الوطني"⁽⁷⁾ . وتعزز ذلك بسلسلة كاملة من الواجبات والمسؤوليات التي أوكلت إلى الهيئة العليا للسياحة بواسطة تشريعها، وخصوصاً مطلب "إزالة العقبات التي تواجه نشاطات السياحة وتوفير المرافق والحوافز للمستثمرين"⁽⁸⁾ .

لقد ساعد هذا التفويض الواضح الجلي، والسياسة والإستراتيجية اللتان وضعتهما خطة تنمية السياحة الوطنية بشكل مفصل -انظر الفصل السابق-، على تحديد دور الهيئة العليا للسياحة على الصعيد التشغيلي.

تكرر في هذا الكتاب موضوع الطبيعة المتعددة الجوانب والمجزأة للسياحة وتعدد أصحاب المصلحة المشاركين فيها؛ وهذا ما يحتم ويفسر بالضرورة -وهذا أمر يمكن تفهمه- مشاركة عدد كبير من المؤسسات والمنظمات الحكومية وغير الحكومية في صناعة السياحة؛ لذلك، فإن من المنطقي أن يحتل التنسيق مركزاً محورياً في دور إدارة السياحة الوطنية ووظائفها، وفي الحقيقة، يقر تشريع الهيئة بالحاجة إلى التنسيق، ويراه إحدى مسؤولياتها، إذ تطالب الفقرة السادسة من المادة الرابعة الهيئة بـ"تنسيق جهود الهيئات الحكومية وغير الحكومية المعنية بغرض خدمة أهداف الهيئة"⁽⁹⁾ .

حددت الهيئة العليا للسياحة - على هذه الخلفية - دورها بالنسبة إلى

أغراض التشغيلية كما يأتي:

"تحفيز نمو السياحة الوطنية بوصفها صناعة منتجة اقتصادياً، وإيجابية اجتماعياً وثقافياً وبيئياً، وذلك من خلال تهيئة البيئة المناسبة لتحقيق التنمية المتوازنة والمستدامة، وتحفيز الدعم المؤسسي لصناعة السياحة، والقطاعات والنشاطات المساندة لها في المملكة العربية السعودية"⁽¹⁰⁾.

ومع صناعة على هذه الدرجة من التنوع والتجزؤ كالسياحة، التي تتخلل كل طبقة تقريباً من الإدارة العامة وتتصل بكثير من جوانب الاقتصاد وحياة المجتمع، من المفهوم تماماً أن تعتمد الهيئة العليا للسياحة على تعاون كثير من أصحاب المصلحة في القطاعين العام والخاص. ويستتبع ذلك أنها تتقاسم في أمثلة كثيرة المسؤولية مع غيرها من المؤسسات، بينما تقوم في أمثلة أخرى بدور الداعم والنصير.

لكن من نافل القول إن هناك كثيراً من المجالات الأخرى التي تقع من دون ريب ضمن النطاق المحدد والصارم لصناعة السياحة، وتضطلع فيها الهيئة العليا للسياحة بمسؤولية رئيسية، وهذا المفهوم للمسؤولية الرئيسية والمشاركة - إضافة إلى الدعم والمساندة والتأييد - يوفر رؤية إضافية لدور الهيئة.

ولأن الهيئة العليا للسياحة تتربع على قمة الإطار المؤسسي للسياحة في المملكة، ومن أجل أن تقوم بمسؤولياتها الرئيسية، فإنه يجب عليها عدم الاكتفاء بأداء بدور تسيقي فقط، بل عليها أداء دور قيادي عموماً لصناعة السياحة، ويصبح ذلك أكثر أهمية وحسماً في غياب بنية إدارية كاملة التطور للسياحة، مما يترك الهيئة وحيدة جوهرياً لتحمل على عاتقها عبئاً أكبر من المسؤوليات مقارنة بالحالة العادية.

| الغرض | الوظيفة المحورية/ النشاط السياسي | م |
|---|-------------------------------------|---|
| <p>1</p> <p>تسليم دور القيادة للهيئة مزيداً من المناقشة، وسوف نعود إليها لاحقاً؛ لكن من المفيد أولاً التفكير في ماهية الوظائف المحورية التي حددتها الهيئة لنفسها.</p> <p>ونعني بالوظائف المحورية تلك الوظائف والنشاطات التي تعد ضرورة لا غنى عنها، لأداء دورها وتنفيذ المهمة الموكلة إليها⁽¹¹⁾. الجدول الآتي يحدد ويعرف بشكل وجيز الوظائف المحورية والنشاطات الأساسية للهيئة العليا للسياحة.</p> | | 1 |
| <p>2</p> <p>وبغض النظر عن التساوق والانسجام مع أفضل الممارسات العالمية، سيجد القارئ أيضاً أن هذه الوظائف والنشاطات متصلة اتصالاً مباشراً بالتغيرات المفتاحية في تنمية السياحة وتطويرها، التي قمنا بتحديدتها في الفصل السابق.</p> <p>على المستوى الكلي، من واجب الهيئة تقديم المشورة للحكومة في الأمور المتعلقة بالسياسة. أما على مستوى القطاع نفسه، فمن واجب الهيئة إيجاد إطار للسياسة، وصياغة إستراتيجيات مناسبة تؤدي إلى النمو المستديم، وتطوير</p> | <p>التخطيط والتطوير</p> | 2 |
| <p>3</p> <p>السياحة، وتمكين القطاع الخاص من توظيف الاستثمارات الضرورية في المرافق السياحية، بينما تتسجم مع سياسات التنمية الوطنية وأهدافها، وتتناغم مع المعايير الاجتماعية - الثقافية.</p> <p>يجب على الهيئة ضمان تطوير السياحة بطريقة مخططة ومنظمة ومنضبطة، ومتسقة مع السياسة على المستوى الوطني ومستوى القطاع.</p> <p>وفي سبيل الوصول إلى هذه الغاية، يجب أن تنفذ عملية</p> | <p>تسويق الوجهة</p> | 3 |

| | | |
|---|--|--|
| <p>التخطيط السياحي الضرورية على المستويات الوطنية والإقليمية والمحلية، والموقع، وأن تحدد وتعطي الأولوية لمناطق</p> | | |
| <p>التطوير السياحي ومواقفه تبعاً لمتطلبات السوق، وتصوغ مفاهيم تطويرية، وتضع معايير تنموية، وتصمم إرشادات توجيهية.</p> <p>على الرغم من أن التسويق مسؤولية تتقاسم الهيئة حملها مع القطاع الخاص ومنظمات السياحة الإقليمية والمحلية في نهاية المطاف، إلا أن لها دوراً حيوياً مهماً ومستمر في تسويق الوجهة، وهذا يشمل - لكن لا يقتصر على - تحديد الأسواق المستهدفة المناسبة، ومجموعة المنتجات السياحية ذات الصلة، ووضع تسويق المملكة على أنها علامة تجارية ووجهة تنافسية وجاذبة بطريقة مناسبة، وترويجها وفقاً للأسواق المستهدفة، كما يشمل دور الهيئة في تسويق الوجهة مساعدة مختلف المناطق، والوجهات الإقليمية والمحلية، وموردي السياحة على تسويق منتجاتهم بأسلوب أكثر كفاءة وفاعلية، تحت علامة الوجهة التجارية، ومظلة التسويق الوطني للهيئة.</p> | <p>4 تطوير المنتج السياحي</p> | |
| <p>على صعيد المفهوم النظري، يعد تطوير المنتج السياحي جزءاً لا يتجزأ من الوظيفة التسويقية، إلا أنه يحدد بوصفه وظيفة أساسية مستقلة بسبب أهميته الجوهرية الحاسمة. ويعود ذلك في غالب الأحوال إلى الندرة النسبية لحزمة المنتجات السياحية القابلة للتسويق في السوق المحلي، والافتقار إلى قدرة القطاع الخاص على صياغة المنتج.</p> <p>وهذا يتطلب من الهيئة تحديد فرص المنتج السياحي استجابة للطلب المحدد عبر استخدام التوليفات المناسبة التي تجمع موارد المملكة الطبيعية والثقافية واستغلالها، بما فيها المناسبات، والمساعدة على تحويلها إلى منتجات قابلة للتسويق، تمنح تجارب سياحية خاصة للأسواق المستهدفة،</p> | <p>5 تنظيم الصناعة وضمن جودة المنتج</p> | |
| <p>ويمكن ترويجها وفقاً لذلك.</p> | <p>6 ترويج الاستثمار وتشجيع الأعمال التجارية</p> | |

| | | |
|--|--|--|
| <p>بوصف الهيئة العليا للسياحة الإدارة الوطنية المفوضة بشؤون السياحة، يجب عليها محاولة تحقيق تحسن نوعي في المنتج السياحي السعودي عبر صياغة أنظمة ومعايير ومقاييس محدثة وموسعة وتنفيذها لضمان الجودة تساوقت وانسجمت مع أفضل الممارسات العالمية الراهنة.</p> <p>وهذه تشمل التسجيل والترخيص والتصنيف وتحديد الدرجة، وغيرها من البرامج المشابهة، إذ سيؤدي التنظيم</p> | | |
| <p>الذاتي الطوعي دوراً مهماً إلى جانب التنظيم التشريعي والقانوني. وبذلك، سوف تساعد الهيئة على تعزيز الموقع التنافسي للمملكة العربية السعودية بوصفها وجهة سياحية، إضافة إلى تحسين حماية المستهلك.</p> <p>يجب على الهيئة ترويج الاستثمار في السياحة وتشجيع قطاع الأعمال، حتى تزداد طاقة المرافق والخدمات السياحية في المملكة وتنوعها وجودتها بالتساوق مع أهداف إستراتيجية تنمية السياحة الوطنية وأغراضها، ومن ثم إيجاد فرص ثمينة في مجال الأعمال والاستخدام للمواطنين السعوديين.</p> | <p>7</p> <p>تنمية الموارد البشرية</p> | |
| <p>ومن الطبيعي أن تسهم الهيئة العامة للاستثمار في المملكة إسهاماً مهماً في هذا الميدان، لكن على الهيئة العليا للسياحة إعداد الأرضية المناسبة للعمل وتجهيزها بشكل وثيق مع الهيئة العامة للاستثمار.</p> <p>لا يحظى أي هدف تنموي وطني آخر بأهمية إيجاد فرص العمل للمواطنين السعوديين، وحساسيته خصوصاً الشباب منهم، ومن أجل تحقيق هذه الغاية، يجب على الهيئة العليا للسياحة تصميم مبادرات وبرامج مخصصة وتنسيقها لتوفير قوة عاملة تتمتع بالمهارة والحوافز في صناعة السياحة، وذلك عبر تعليم وتدريب وتطوير مهارات معتمدة بين المواطنين السعوديين، ومن ثم الإسهام بشكل فعال في عملية</p> | <p>8</p> <p>الأبحاث وجمع المعلومات والبيانات</p> | |

| | | |
|--|--|-----------|
| <p>سعودة القوة العاملة في صناعة السياحة . الطبيعة المعتمدة على المعلومات المكثفة، والاستفادة منها، التي تميز صناعة السياحة، من ناحية، والندرة النسبية</p> | | |
| <p>للبيانات والمعطيات السياحية في المملكة من ناحية أخرى، تحتمان على الهيئة العليا للسياحة تخطيط برامج واسعة النطاق لنشاطات الأبحاث وجمع البيانات والمعلومات وتسيقها وتنفيذها . وبذلك، سوف تضمن الهيئة أن تمتلك -هي والصناعة ككل- أفضل المعارف الممكنة لتخطيط المشروعات الفردية، وتطويرها وتشغيلها وإدارتها، بل صناعة</p> | <p>رفع درجة الوعي/ وتثقيف الجمهور بالسياحة</p> | <p>9</p> |
| <p>السياحة عموماً، وهذا يشمل برنامجاً مستمراً لقياس حجم السياحة -داخل المملكة وخارجها-، لجمع قواعد بيانات مناسبة ونشر تقارير إحصائية منتظمة، تماشياً مع المعايير العالمية ووفاء الهيئة بالتزاماتها، نتيجة عضويتها في المنظمة العالمية للسياحة. كما يشمل أيضاً إجراء الأبحاث الأخرى ذات الصلة وجمع المعلومات المتعلقة بالسوق والمصممة لتحديد اتجاهات السوق وأداء الصناعة، وتقويمهما ورصدهما . يجب على الهيئة العليا للسياحة إحداث تغييرات إيجابية في إدراك الناس ومواقفهم تجاه السياحة عموماً والسياحة في المملكة على وجه الخصوص، وذلك من خلال إطلاق النقاش</p> | <p>التطوير المؤسسي وبناء القدرة</p> | <p>10</p> |

العام حول السياحة والمشاركة فيه، وتوفير سيل متدفق من المعلومات حول دور وتأثير السياحة في المجتمع والاقتصاد في المملكة.

مع وجود إطار مؤسسي ناقص، وعجز تقني خطير، يمكن عرقلة تنفيذ خطط تطوير السياحة في الوقت المناسب وضعف فاعليتها. ولأن الهيئة العليا للسياحة هي المؤسسة السياحية الوحيدة، فإنه يجب عليها الانخراط في عملية تطوير البنيات المؤسسية في جميع قطاعات صناعة السياحة في مختلف أرجاء المملكة وتعزيزها، كما يجب ذلك أن ينطلق التطوير المؤسسي وبناء القدرة من الهيئة العليا للسياحة ذاتها، التي تعد - على الرغم من كل شيء - مؤسسة حديثة العهد، لكنها تتوسع أيضا لتشمل منظمات السياحة الإقليمية والمحلية والهيئات الممثلة للقطاع الخاص.

وفي حين يشارك كثير من الكيانات الأخرى في القطاعين العام والخاص في الوظائف السياحية الأساسية المذكورة آنفا بدرجات متفاوتة، ويعد تعاونها مسألة جوهرية، إلا أن الهيئة العليا للسياحة أخذت زمام المبادرة وعملت على تنسيق جميع المدخلات الضرورية.

باختصار، وجب على الهيئة عقد شراكات لتحقيق أهداف القطاع. وبهذه الطريقة بدا دورها القيادي على أفضل وجه، ولم تمارس سلطة مطلقة ومستقلة. وفي الحقيقة، كان ذلك هو الأس المنطقي للمبادرة المفتاحية التي اتخذتها منذ البداية لعقد اتفاقات تعاونية - ورسمية ونظامية - عبر مذكرات تعاون مع عدد كبير من منظمات القطاع العام ومؤسساته، إضافة إلى برامج تعاونية أخرى مع القطاع الخاص. أما مدى أهمية هذه المبادرة في تأسيس الشراكات وترسيخها وكيفية تنفيذها فهو موضوع الفصل السابع.

لكن هناك جوانب أخرى لدور الهيئة القيادي تستحق أن نسلط عليها

الضوء، فبوصف الهيئة المكون الوحيد للهيكل التنظيمي المقترح للسياحة، وجب عليها أخذ زمام المبادرة، وقيادة عملية إنشاء المكونات الأخرى وتفعيلها. يمثل هذا تضارباً ظاهراً وتحدياً مثيراً للهيئة في المرحلة الأولية والتكوينية للإطار المؤسسي للسياحة في المملكة.

يتأصل في رؤية إدارة السياحة أن تؤلف منظمات السياحة الإقليمية والمحلية كيانات منفصلة ومستقلة، بل عدت الجمعيات المهنية السياحية في القطاع الخاص هيئات مستقلة أيضاً. وفي الوقت ذاته، نحتاج إلى أن نتذكر أن القطاع الخاص لن يقود سياسة تنمية صناعة السياحة فقط، بل إن الاقتصاد ككل سوف يخضع لعملية تحرير وخصخصة وإزالة القيود والمعوقات. وبوصف ذلك سياسة وطنية، ازدادت حصة القطاع الخاص من الاقتصاد مقابل حصة الحكومة. وهذا يعني ضمناً تحولاً في دور القطاع العام نفسه إلى آخر ينحصر غالباً في التسهيل والتيسير والتشجيع والتنظيم.

لكن من المستبعد تشييد ركائز الإطار المؤسسي لصناعة السياحة من دون دعم فاعل من الهيئة العليا للسياحة. أي من دون بدء الهيئة العملية من توفير السلطة المرجعية التشريعية وضمانها إلى تأسيس الكيانات الجديدة وتشغيلها فعلياً.

ومن الطبيعي أن تقوم الهيئة بذلك بطريقة مستتيرة، فالعملية تصب في مصلحتها؛ لأن هذه الكيانات جزء لا يتجزأ من التنظيم السياحي المرغوب، وتحظى بأهمية جوهرية لنموذج الإدارة المختار لصناعة السياحة، ولن تكفي جهودها من غير وجود هذه الكيانات لتحقيق أهداف القطاع.

من الواضح أنه كان على الهيئة، في تلك المرحلة التكوينية، العمل "حاضنة" أو "قابلة" مؤسسية، لكن وجب عليها القيام بذلك بكل حرص وحذر. فقد وجدت أنه من الضروري استخدام مقاربة "اللمسة الخفيفة" في تقديم التوجيه

والإرشاد والدعم، وموازنة الحاجة إلى إحداث التطوير المؤسسي المرغوب مع الحاجة إلى تجنب كبت نمو الهيئات الجديدة وارتقائها بطريقة طبيعية عبر فرض الوتيرة والإيقاع إلى حد ما. وعبر هذه الوظيفة المهمة، قد وجب على الهيئة العليا للسياحة -عبر هذه الوظيفة المهمة- أن تجسد القوة المحفزة، مع تجنب إنشاء منظمات اتكالية بصورة مزمنة.

إدارة سياحة قادرة وتعاونية ومسؤولة

إذا حاولنا الآن تضييق بؤرة التركيز في الجوانب والملامح التشغيلية للهيئة، خصوصاً الأمانة العامة - ذراعها التنفيذية - يصبح من المفيد في سياق هذا الفصل استكشاف ثقافتها التنظيمية فيما يتعلق بفلسفتها الإدارية، وأسلوبها التشغيلي. ويمكن اختصار الفلسفة والأسلوب في بياني الرؤية والمهمة اللذين صاغتهما والتزمتهما.

ومن ثم، تعبر الرؤية المشتركة عن الطموح إلى:

"أن تكون [الهيئة] مركز الامتياز السياحي، وأن تعمل ضمن شراكة وثيقة مع جميع المشاركين في الرؤية والمهمة للسياحة في المملكة. وأن تؤدي دور المسهل والميسر والمشجع لتنمية السياحة المستدامة، المنسجمة مع قيم المملكة الاجتماعية والثقافية والبيئية"⁽¹²⁾.

أما الأسلوب الذي ستتبعه الهيئة لتحقيق الهدف المنشود فعبرت عنه المهمة:

"تسهيل النمو المستديم، وتيسيره وتشجيعه ونجاح صناعة السياحة في المملكة، عبر توفير وضوح الوجهة للصناعة. والعمل عبر شراكة وثيقة مع قادة الصناعة وجميع أصحاب المصلحة؛ لإلهام بيئة وإيجادها ليتمكن فيها للصناعة أن تحقق درجة رفيعة من الاكتفاء الذاتي"⁽¹³⁾.

إضافة إلى التزام أهداف الرؤية والإستراتيجية للسياحة الوطنية، هناك

أربعة مبادئ مفتاحية متضمنة في بياني الرؤية والمهمة المشتركة للهيئة العليا للسياحة، وهي:

- * التزام التعاون عبر الشراكة والتيسير والتشجيع.
- * قيادة عبر توفير وضوح الوجهة للصناعة.
- * تعامل بنزاهة ومساواة مع أعضاء الصناعة عبر الانفتاح على الشراكات مع جميع أصحاب المصلحة.
- * إخلاص لهدف تقوية قدرة الصناعة وطاقاتها وتعزيزهما عبر إيجاد بيئة يمكن فيها للصناعة تحقيق درجة مرتفعة من الاكتفاء الذاتي.
- وبالتوافق والانسجام مع دور الهيئة في تنفيذ إستراتيجية تنمية السياحة الوطنية، عملت على تفصيل وشرح رؤيتها ومهمتها المشتركة عبر تحديد الأهداف الآتية والسعي إلى تحقيقها:
- * تسهيل التنمية، وتيسير النمو المستديم لقطاع السياحة في المملكة.
- * تنمية سوق السياحة في المملكة وتوسيعه.
- * تنفيذ إستراتيجية تنمية السياحة الوطنية.
- * توفير الحوافز للقطاع الخاص؛ لتمكينه من القيام بدوره الرئيس في تنمية السياحة وتطويرها.
- * المساعدة في وضع تشريعات مناسبة، وتعديل التشريعات القائمة حالياً لتلائم تطوير السياحة.
- * المساعدة على حشد استثمارات القطاع الخاص المحلي والأجنبي في قطاع السياحة وجذبها.
- * ترقية المعارف، وزيادة الأبحاث ضمن القطاع؛ لفهم الصناعة، ونشر هذا الفهم.
- * تحفيز تزويد المنتج السياحي، وتلبية الطلب.
- * زيادة وعي المجتمع وفهمه لصناعة السياحة، والأهداف الإجمالية؛ لتشجيع

الصناعة على الصعيد الرسمي.

* المساعدة في الحفاظ على مواقع التراث الثقافي، وتشجيع تنمية مستدامة بيئياً.
* تسهيل تطوير بنية هيكلية سياحية فعّالة في القطاعين العام والخاص على المستويات الوطنية والإقليمية والمحلية⁽¹⁴⁾.

في حين تتأثر العلاقات الخارجية لأي مؤسسة بثقافتها المشتركة الخاصة بها، إلا أن أساليب عملها وممارساتها الداخلية تجسد بالتأكيد قيم ثقافتها المشتركة على أفضل وجه؛ لذا، من المفيد معاينة كيف تصدت الهيئة لأداء المهام الموكولة إليها، وما أساليب العمل التي تبنتها.

هناك أربعة مبادئ رئيسة تعبر عن هذه القيم وتدعم ترتيبات العمل الداخلية في الهيئة. وهي مبادئ ليست بعييدة الشبه بالمفاهيم والمبادئ المتضمنة في رؤيتها ومهمتها.

1- عمليات مخططة

رسخت الهيئة ممارسة التخطيط المنهجي المتسق مع عملها، التي تتسبب بطريقة مسلسلة ومنطقية من خطة العمل الخمسية إلى خطط العمل السنوية وميزانياتها، إلى خطط عمل الأقسام والإدارات، وتخطيط المشروعات المحددة. تساعد هذه العملية النسقية في المحافظة على التركيز في أهداف التنمية الوطنية العريضة، إضافة إلى الأهداف الإستراتيجية الخاصة بصناعة السياحة، وعلى توحيد مدخلات الهيئة ورفصها مع الدلالات المفتاحية الإجمالية لأداء الصناعة.

2- مقاربة تعاونية

يعد التعاون مع أصحاب المصلحة - خارج الهيئة- عامل نجاح حاسم لعمل

الهيئة العليا للسياحة⁽¹⁵⁾. لكنه مهم داخلياً أيضاً للتنفيذ الفعال لبرامج خطة العمل ومشروعاتها. وبسبب الطبيعة المتعددة التخصصات للسياحة، تحتم المشروعات دوماً إسهامات مختلف الأقسام والإدارات والمختصين؛ لذلك، تتولى فرق العمل المشتركة مسؤولية تنفيذ مبادرات الهيئة ومشروعاتها⁽¹⁶⁾.

3- بناء القدرة

يجب ألا تكتفي الهيئة بمساعدة الصناعة برمتها على تطوير قدرتها وتمتية طاقتها فقط، لكن عليها، بوصفها مؤسسة حديثة العهد نسبياً ومسؤولة عن صناعة تعاني نقصاً في الخبرة - وهذا أمر مفهوم - أن تطور قدرتها - أيضاً - بوتيرة سريعة. لذلك، وجهت عملية تنمية الموارد البشرية داخل الهيئة نحو تنمية مهارات طاقات من المهنيين المختصين وتطويرها في تخطيط السياحة وتطويرها، ومنها تسهيل الاستثمار، وتسويق الوجهة وترويجها، وتنظيم الصناعة، وضمان الجودة، وإدارة أبحاث السياحة ومعلوماتها.

في سبيل تحقيق هذه الغاية - وبغض النظر عن استمرار التدريب والرصد والمراقبة خلال العمل - يحضر ملاك العاملين في الهيئة برامج متخصصة لتطوير المهارات السياحية، تشمل دورات التدريب النظامية داخل المملكة وخارجها. زيادة على ذلك، فإن الهيئة تمكنهم الهيئة من حضور المؤتمرات الدولية والمناسبات المشابهة، ومن ثم تُعرفهم الاتجاهات والممارسات العالمية الراهنة. وهم يشاركون الخبراء الدوليين الذين تعهد إليهم الهيئة بتنفيذ برامج خاصة تمثل جزءاً من عملية مدمجة لنقل المعارف والخبرات.

4 - المسؤولية والمحاسبة

تتجسد المسؤولية والمحاسبة في عدد من الطرائق المختلفة⁽¹⁷⁾. أولاً، تضع الهيئة - عبر وصل خطط عملها ورفضها مع أهداف التنمية الوطنية ودلالات

الأداء المفتاحية للصناعة ككل - الإطار الذي تشتغل ضمنه، إضافة إلى أنها، عبر وضع أهداف محددة وقابلة للقياس لمشروعاتها، توجد الركيزة المؤسسة لتقويم كفاءة عملها وفعاليتها.

وفي سبيل هذه الغاية، وضعت أنظمة لرصد الأداء ومراقبته وتقويمه لتمكين عملية متابعة تقدم تنفيذ المشروعات واقتنائها. إضافة إلى ذلك، ومن خلال التزام الدورة المنتظمة لاجتماعات الإدارة الأسبوعية ومراجعة عمل المؤسسة برمته واجتماعات التقويم كل ثلاثة أشهر، لا تضمن الهيئة التنسيق الداخلي فحسب، بل تحافظ - أيضاً - وبتكريز حاد في اقتفاء ومتابعة تنفيذ المشروعات ومتابعته والتصدي لأي قضية أو عقبة قد تظهر.

وتتحمل الهيئة شفافية العمليات التي تعد مسؤولة أخرى وتُسأل عنها في نهاية المطاف. وتبدو الشفافية في تشكيلة متنوعة من الطرائق، خصوصا في توكيل جهات أخرى بالعمل وإجراءات التزويد. كما تتبدى أيضاً في تقاسم مخرجات العمل مع المنظمات والهيئات الأخرى، والسعي وراء تكوين مجموعات توجيهية وتمثيلية مشتركة لمشروعاتها من مختلف المؤسسات المعنية وأصحاب المصلحة من القطاع الخاص، والالتزام تقويم التقارير الدورية المنتظمة إلى مجلس إدارتها، ومنها التقرير السنوي الذي يقدمه الأمين العام إلى مجلس الوزراء.

وتأكيداً لتحقيق الهيئة أنظمة الإدارة الجيدة المرغوبة وممارساتها، وتعبيراً عن ثقافتها المشتركة، حصلت الهيئة على اعتماد "الإيزو 9001: 2000" (انظر أيضاً العرض 5: شهادة الإيزو 9001 التي حصلت عليها الهيئة العليا للسياحة).

خاتمة

في بيئة صناعة السياحة التي يتعدد فيها أصحاب المصلحة، هناك سلسلة واسعة من كيانات القطاعين العام والخاص ومجموعاتها ترتبط وتتفاعل وتتأثر

في علاقة وثيقة تعدُّ جزءاً من البنية الهيكلية الحاكمة والناظمة للسياحة.

وقد وضع تصور للإطار المؤسسي للسياحة في المملكة بوصفه مؤلفاً من مجموعة من الكيانات في القطاعين العام والخاص، التي تتميز لكن تتصل برباط وثيق.

أما البنية الهيكلية الناظمة التي أوجزناها في هذا الفصل فتفيد من تجربة البلدان الأخرى، التي ظلت فاعلة وناشطة في عملية التطوير والتنمية والترقية المنهجية لصناعاتها السياحية على مدى عقود من السنين، لكنها -البنية- تبقى متجذرة بقوة في السياق السعودي.

تمثل الهيئة العليا للسياحة حجر الزاوية في البنية الناظمة للسياحة السعودية، فهي الإدارة الوطنية للسياحة، التي تجمع وظائف وزارة السياحة والمجلس التشريعي للسياحة. ومن المفهوم أن على الهيئة قيادة وضع الإطار المؤسسي برمته وقيادته وتنسيقه، بتوجيه من مبدأ استهلال ومواصلة حوار تعاوني مع جميع مكونات البنية التنظيمية لإقامة شراكات تحقق الأهداف المشتركة.

في بيئة يتعدد فيها أصحاب المصلحة وتتشابك الصلاحيات وتتقاطع السلطات المؤثرة في السياحة، تعتمد الهيئة على العمل بواسطة الشراكات، حتى في صميم وظائفها، إذ يجب أن تقود وتحمل المسؤولية الرئيسية. وهناك - بالمثل - كثير من المجالات الأخرى التي يجب أن تقتسم فيها الهيئة حمل

oboeikan.com

المسؤولية مع جهات أخرى، في حين يتمثل دورها - في أمور غيرها - في التأييد والدعم.

إن غياب جميع عناصر البنية المؤسسية المتصورة للسياحة - باستثناء الهيئة العليا للسياحة - يجعل من الضروري على الهيئة توسيع دورها خلال المرحلة الأولية والتكوينية لكي تساعد بطريقة فاعلة على إنشاء الكيانات السياحية المطلوبة، وبناء قدراتها، واحتضانها، ورعايتها.

ولا تقتصر هذه على كيانات القطاع العام ومؤسساته الرئيسية، أي منظمات السياحة الإقليمية والمحلية فقط، بل تشمل الجمعيات المهنية المقترحة في القطاع الخاص أيضاً، التي هي كيانات مستقلة بالتعريف. ويوجب ذلك على الهيئة إقامة توازن دقيق بين الرغبة في تيسير نمو هذه الكيانات السياحية الأخرى وإسراع الحاجة إلى تجنب إعاقة ارتقائها الطبيعي وتطورها المستقل.



هوامش الفصل الخامس

1- وضعت القوانين على المستوى الوطني، في حين جرى تولي جزء من الإدارة والتطبيق على المستوى الإقليمي، بالانسجام مع السياسات والأنظمة الوطنية. يوفر هذا التقسيم للمسؤولية توجيهاً إرشادياً مهماً لتصميم البنية الهيكلية التنظيمية للسياحة في المملكة.

2- يمكن تدعيم هذا النمط من التفكير بالاستشهاد بدليل دامغ يجسده مثال الولايات المتحدة الأمريكية، التي ألغت إدارة السياحة والسفر الاتحادية. لكن على الرغم من أن إلغاء الإدارة لم يلق قبولاً واسع النطاق، إلا أن النظام الاتحادي

الأمريكي يضمن أن تمتلك الولايات الوسائل القانونية والمالية لتولي عمليات التخطيط والتطوير والتنظيم الضرورية لصناعاتها السياحية. في الوقت ذاته، يعد القطاع الخاص السياحي في الولايات المتحدة كبيراً إلى حد كاف، وحسن التنظيم، وقادراً وحده على اتخاذ الخطوات الإجرائية. لكن لا تنطبق هذه الظروف على المملكة العربية السعودية، حيث النظام الإداري مركزي، والقدرة المؤسسية السياحية مفقودة.

3- من المفيد في هذا الصدد ملاحظة حالة بريطانيا، حيث تركت أحدث عملية لإعادة تنظيم السياحة وهيكلتها في البلاد، تركت إنجلترا -إحدى مكونات بريطانيا- في وضع ضعف فيه التنظيم السياحي الوطني. ففي تقريرها إلى اللجنة المختارة لاستقصاء السياحة التابعة لإدارة وسائل الإعلام الثقافية والرياضية، قدمت جمعية السياحة البريطانية الحجة (مارس/آذار 2007م) على أن "الترتيبات الحالية لرعاية السياحة في أسكتلندا وويلز تعمل على ما يرام.. أما في إنجلترا، فإن العكس هو الصحيح. فقد أدى إلغاء الإدارة لهيئة التنسيق الوطنية إلى حالة ضعف محفوفة بالخطر - تتجاوز إطار أي 'إنقاذ' متوقع. والرغبة في نقل الصلاحية إلى 'سلطات التنمية الإقليمية' في إنجلترا كانت أمراً مفهوماً، لكن القيام بذلك من دون آلية تنسيق، إذ تخضع كل منها لمنطقتها، كانت وصفاً ناجعة للضعف، والتنافس السلبي، والتكرار غير الضروري، وتراجع ثقة الصناعة بـ 'النظام'. أما فكرة تحقيق التلاحم والتماسك عبر الصناعة وحدها فقد كانت في غير محلها، بسبب الطبيعة المجزأة للسياحة، وهيمنة المشروعات التجارية الصغيرة..".

4- سوف نناقش قضية التنظيم الذاتي بإسهاب في الفصل السادس.

5- فيما يتعلق بشرح مضامين عجز القطاع الخاص السياحي في المملكة ومقتضياته عن إقامة روابط وصلات عالمية بواسطة الجمعيات المهنية، يمكن قول ما يأتي: بسبب الطبيعة العالمية للسياحة من جهة، وحقيقة الافتقار إلى القواعد التنظيمية الرسمية لواحد أو أكثر من قطاعات صناعة السياحة على المستوى الوطني من جهة أخرى، هناك اعتماد على الجمعيات المهنية أو الاتحادات

الدولية، التي ترتبط بها الجمعيات المهنية الوطنية. وهكذا، ترعى جمعية الفنادق والمطاعم الدولية القواعد الفندقية الدولية، وهي مجموعة من قواعد السلوك والممارسة ذاتية التنظيم مصممة لضمان الجودة، والتعامل النزيه، وإرضاء الزبون. وهناك اتفاق مع اتحاد جمعيات وكلاء السفر يوفر الإطار التنظيمي للترتيبات التعاقدية للحجز الدولي -يستخدم حين تحجز وكالة سفر غرفة في فندق مثلاً-. لعدم وجود ارتباط تعاقدى مع صناعة السياحة السعودية، لأنها لا تمتلك بنية مناسبة للجمعيات المهنية، يصعب على قطاع الأعمال السياحية السعودي الاستفادة من مثل هذه الاتفاقات والترتيبات التجارية الدولية.

6- عرفت منظمة السياحة العالمية إدارة السياحة الوطنية بأنها:

أ- "هيئة حكومية مركزية تحمل مسؤولية إدارية عن السياحة على أعلى مستوى، أو هيئة حكومية مركزية تتمتع بسلطات التدخل المباشر في قطاع السياحة.
ب - تتمتع جميع الهيئات الإدارية ضمن الحكومة الوطنية بسلطات التدخل في قطاع السياحة.

ج - يمكن النظر إلى الهيئات الحكومية أو الرسمية التي هي أدنى مرتبة - إما مدمجة ضمن هيئة عليا أو مستقلة - على أنها هيئات تنفيذية تابعة لإدارة السياحة الوطنية. ولربما تشمل أيضاً مؤسسات مركزية مرتبطة قانونياً أو مالياً بإدارة السياحة الوطنية".

7- انظر المادة 3 من تشريع الهيئة العليا للسياحة.

8- انظر المادة 4 فقرة 2 من تشريع الهيئة العليا للسياحة.

9- انظر على سبيل المثال:

C. M. Hall, Tourism and Politics: Policy, Power and Place (1994).

"بسبب الطبيعة المجزأة للسياحة داخل الاقتصاد والنظام الحكومي، يميل تسويق السياحة لأن يكون أفقياً - مثلاً: بين مختلف الهيئات والمؤسسات الحكومية المسؤولة عن النشاطات المتنوعة المتصلة بالسياحة على المستوى التنظيمي ذاته، كالمتنزهات الوطنية، وترويج السياحة، والنقل..- وعمودياً -مثلاً: بين مستويات حكومية وتنظيمية مختلفة، محلياً وإقليمياً ووطنياً، ضمن نظام للإدارة

والسياسة-.. ومن بين جميع أدوار الحكومة هذه، يعد التنسيق أكثرها أهمية على الأرجح، وذلك لأن التنفيذ الناجح للأدوار الأخرى كافة سوف يعتمد -إلى حد بعيد- على قدرة الحكومة على تنسيق أدوارها المتنوعة وموازنتها في عملية تطوير السياحة وتمييتها. وغدت الحاجة إلى إستراتيجية سياحية منسقة واحدة من أكبر الحقائق البديهية في سياسة السياحة وتسويقها وتخطيطها".

10- المصدر: الهيئة العليا للسياحة.

11- لا يمكن للهيئة العليا للسياحة، ولا لأي إدارة وطنية للسياحة، أن تأمل بالنجاح في قيادة صناعة السياحة وتنسيقها من دون أن تتخلى أولاً عن الجوانب والملامح التجارية الصرفة للصناعة، التي تضعها في منافسة مباشرة مع القطاع الخاص، ثانياً أن تبقى نزيهة وحيادية تماماً في تعاملاتها مع جميع أصحاب المصلحة، وتعمل بالذأب نفسه مع الكل. فحتى تصور خرق أي من هذه القوانين والقواعد "غير المكتوبة"، فضلاً عن خرقها فعلاً، سوف يؤدي إلى تقويض مصداقية الهيئة إلى حد يتعذر إصلاحه. يدعم هذا المبدأ ويفسر السبب الذي يمنع أي إدارة وطنية للسياحة، مثل الهيئة العليا للسياحة، من امتلاك المرافق السياحية التجارية وتشغيلها.

12- الهيئة العليا للسياحة، خطة تنمية السياحة الوطنية، تقرير المخرج (2.01)، الهيكل التنظيمي والسياسة والإطار التشريعي والتنظيمي، 2002.

13- المرجع السابق.

14- المرجع السابق.

15- للاطلاع على مناقشة للشراكات بين القطاعين العام والخاص، انظر الفصل السابع.

16- مع أن الجهد الجماعي والتعاوني يعد مقارنة بديهية، لكن تجدر الإشارة إلى أنه ليس سهلاً في الممارسة العملية كما يبدو. فكثيراً ما تتعارض ذهنية عمل الفريق مع الفردية المتأصلة في الشخصية السعودية.

17- من نافذة القول إن الهيئة العليا للسياحة، بوصفها مؤسسة تابعة للقطاع العام، تلتزم التزاماً شديداً والأنظمة والقواعد الحكومية والممارسات ذات الصلة، خصوصاً توكيل جهات أخرى بالخدمات والتزويد.

معاينة لواحدة أو اثنتين من شهادات "الأيزو" التي منحت إلى الهيئة العليا للسياحة.

لبيئة عمل الهيئة العليا للسياحة وتعدد أصحاب المصلحة فيها، فإن من المنطقي معاينة تعددية أصحاب المصلحة في القطاعين العام والخاص بوصفهم "عملاء/زبائن"، لديهم توقعات ومطالب من الهيئة.

وفي هذا السياق، يعد الامتياز التنظيمي هدفاً لازماً للمؤسسة تخضع لتمحيص دقيق وتفحص متواصل من "عملائها/ زبائنها". وبذلك، تعد جودة إدارة عمل الهيئة وعملياتها التشغيلية عموماً شرطاً جوهرياً لأداء دورها وتحقيق امتيازها التنظيمي.

صاغت الهيئة، وصقلت ونفذت، إطاراً إدارياً بغرض تحقيق الامتياز التنظيمي المستديم. ولتثبيت جهودها وإقرارها والإبقاء على دعمها والتزامها بنظام إدارة

oboeikan.com

الجودة، سعت الهيئة إلى/ شهادة "الأيزو" 9001: 2000 وحصلت عليها لأمانتها العامة في عام 2007.

ووفقاً لنظام إدارة الجودة، يطلب من المؤسسة أن تنشئ وتوثق وتنفذ وتحافظ على نظام إدارة الجودة وتحسن وتطور باستمرار فاعليته حسب متطلبات هذه المواصفة العالمية. استوفت الهيئة متطلبات هذه الشهادة التي تشمل التوجيهات الإستراتيجية، والقيادة، والثقافة المشتركة، ومتطلبات توثيق عبر دليل الجودة، وضبط الوثائق، وضبط سجلات الجودة؛ والتركيز في العمل؛ وسياسة الجودة؛ والتخطيط الذي يشمل أهداف الجودة وتخطيط نظام إدارة الجودة. ويتلقى ذلك كله الدعم والمساندة والدفء من مراجعة الإدارة؛ وإدارة الموارد؛ والاتصال الداخلي؛ والاتصال مع العميل؛ والموارد البشرية عبر زيادة الكفاءة والوعي والتدريب، خصوصاً التزام الإدارة، إذ وجب على الإدارة العليا للهيئة تقديم الدليل على التزامها تطوير نظام إدارة الجودة وتنفيذه والاستمرار في تحسينه.



الفصل السادس

إطار قانوني وإداري للسياحة

شبكة متداخلة الصلاحيات والسلطات القانونية

لطبيعة السياحة الشديدة التنوع، فإنه من المفهوم تماماً أن تلامس كل جانب - تقريباً - من جوانب الاقتصاد وحياة المجتمع، ووفقاً للمنطق نفسه، فمن المفهوم أيضاً أن تتعدى السياحة صلاحيات كثير من هيئات ومؤسسات القطاع العام المختلفة ومؤسساتها وسلطاتها، وهي تمارس سياسة ودوراً