

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
الجامعة المستنصرية
كلية الإدارة والاقتصاد
قسم الاقتصاد / الدراسات المستقبلية

مستقبل تحرير خدمات القطاع السياحي العراقي في
إطار الإتفاقية العامة للتجارة في الخدمات
(GATS)

أطروحة دكتوراه

مقدمة إلى مجلس كلية الإدارة والاقتصاد في الجامعة المستنصرية
وهي جزء من متطلبات نيل درجة الدكتوراه فلسفة في الاقتصاد
الدراسات المستقبلية

تقدّم بها

محمد زكي عبد الرزاق

بإشراف الأستاذ الدكتور

عبد اللطيف شهاب زكري

٢٠١٠ م

١٤٣١ هـ

مقدمة

لم تكد تفصل بين الحربين سوى عشرين عاماً (١٩١٩-١٩٣٩)، حتى بدأت الدول تعي التجارب التي إمتحنت العلاقات التجارية الدولية، وما إعتراها من تعارض وعيوب. ولم يصرف الدول إهتمامها بمواصلة الحرب العالمية الثانية، عن التفكير في المشاكل التي لا مفر من أن يصطدم العالم بها غداة إستتباب السلم، ومنها مشاكل التجارة الدولية.

على أنه بصرف النظر عن إنتفاء أسباب الإستقرار السياسي خلال تلك الفترة من التاريخ، يلاحظ إن أهم ما إعترض سبيل التعاون المثمر في هذا الميدان، هو محاولة حل مشاكل التجارة الخارجية من دون العمل في الوقت نفسه على إيجاد حلول ملائمة لمشاكل السياسة الإقتصادية الأخرى، مثل مشكلة البطالة، ومشكلة التضخم، ومشكلة التنمية للدول المتخلفة، ومشكلة التسويق للسلع والمواد الأولية، ومشاكل العلاقات النقدية والمالية الدولية. ناهيك عما إفتقر اليه المجتمع الدولي حتى إنتهاء الحرب العالمية الثانية من وجود قواعد إتفاقية للتعامل في ميدان المعاملات المالية والتجارية الدولية، أو قيام المؤسسات أو المنظمات العالمية التي تعمل بصفة دائمة على توفير أسباب التعاون الدولي في هذا السبيل، مما أدى إلى إخفاق الكثير من الجهود التي بذلت في هذا المجال، ما بين الحربين العالميتين.

وفي ضوء العبرة المستخلصة من تجارب الماضي، قامت الخطط التي أريد بوضعها توفير أسباب التعاون الدولي بميدان التجارة الدولية في عالم ما بعد الحرب على أساس تبني قواعد إتفاقية للسلوك، تتعهد الدول بإحترامها في مباشرة العلاقات المالية والتجارية فيما بينها، وإيجاد المنظمات المتخصصة التي تعمل على تهيئة أسباب التعاون الدولي، وإحترام قواعد التعامل المتفق على إلزامها، وفق مبدأ ان التعاون الدولي في ميدان التجارة الدولية، يشكل جزءاً لا يتجزأ من التعاون الدولي في حل المشاكل الإقتصادية العالمية عموماً، ذلك التعاون الذي تقع مسؤولية تحقيقه على عاتق الجمعية العامة للأمم المتحدة، التي تشرف على المجلس الإقتصادي والإجتماعي أيضاً.

وكان من الطبيعي أن يسيطر هدف إنشاء نظام متعدد الأطراف للتجارة الدولية، يلغى بموجبه التمييز في المعاملة بين أطراف التبادل على واضعي خطط

التعاون الدولي في صياغة قواعد العمل التي يراد الوصول إليها، عن طريق إتفاق دولي، يحتم الإلتزام بها في مباشرة العلاقات التجارية الدولية.

ومن هنا كان إلغاء القيود التجارية والمالية التي تعترض إنسياب السلع والمدفوعات بين مختلف أجزاء العالم، الهدف الأساس للمواثيق الدولية التي دُعيت الدول للإلتزام إليها، في عالم ما بعد الحرب وقسم مسؤولية العمل على تحرير المعاملات الإقتصادية الدولية من القيود بين منظمين عالميين، الأولى صندوق النقد الدولي، الذي إنصرف نشاطه الأساس إلى المسائل النقدية العالمية، وأسندت إليه مسؤولية العمل على إلغاء القيود المفروضة على الصرف والمدفوعات. أما الثانية، فكانت منظمة التجارة العالمية، التي عُهد إليها، بما أعطيت من إختصاص واسع النطاق في ميدان التبادل الدولي، والسياسات التجارية الدولية بمهمة تحرير التجارة الدولية من القيود المفروضة على إنسياب السلع بين مختلف البلدان.

غير إنه في الوقت الذي تهيأت لصندوق النقد الدولي أسباب الوجود سنة ١٩٤٧م، ولم يقبض لمنظمة التجارة العالمية نفس المصير، حيث أدى إنصراف رغبة الولايات المتحدة الأمريكية عن التصديق على الإتفاقية الخاصة بها (ميثاق هافانا)، الى عدول الدول الأخرى عن التصديق عليها.

وبينما كانت إتفاقية منظمة التجارة العالمية في مرحلة الإعداد والتحضير، سعت مجموعة من الدول الى عقد مؤتمر في جنيف، في أبريل عام ١٩٤٧، يهدف الى تخفيض الرسوم الكمركية فيما بينها، تمخض عنه إتفاق أطلق عليه الإتفاقية العامة للتعرفة والتجارة (The General Agreement on Tariffs and Trade) او ما يعرف (GATT) التي أصبحت الأداة الرئيسة لتنظيم العلاقات التجارية بين الدول المنتمية إليها، التي وصل عددها ٦٧ دولة في يونيو عام ١٩٦٦.

على انه يجب أن لا يفهم إن إتفاقية (GATT)، إستطاعت أن تحل محل منظمة التجارة العالمية في أداء وظائفها، فهي وبصرف النظر عن عدم إنتمائها إلى أسرة المنظمات الاقتصادية التابعة للأمم المتحدة، ليس لديها إمكانات التطبيق الذي

يمكنها بالمقارنة مع ذلك الأختصاص الواسع المتعدد الجوانب الذي يكفله ميثاق هافانا لمنظمة التجارة العالمية.

وليس أبلغ في الدلالة على قصور إتفاقية (GATT) في تحقيق ما تهدف إليه البلدان النامية من تعاون دولي فعال في ميدان التجارة الدولية، ما بذلته هذه البلدان من جهود متواصلة لعقد مؤتمر عالمي للتجارة الدولية والتنمية الاقتصادية، تحت رعاية الأمم المتحدة ليتناول بالدراسة وإتخاذ التوصيات ما يجابه البلدان النامية من عقبات في جميع الميادين الإقتصادية، وقد عقد هذا المؤتمر في جنيف في يونيو عام ١٩٦٤، وتفرع عنه جهاز دولي دائم تابع للجمعية العامة للأمم المتحدة، يضم هذا الجهاز مؤتمرا للتجارة والتنمية ينعقد بصفة دورية كل ثلاث سنوات على الأكثر، وجهاز تنفيذي يتمثل في مجلس التجارة والتنمية، ويتألف من خمسة وخمسين عضوا، فضلا عن أمانة دائمة متفرغة، تضع خدماتها في متناول المجلس واللجان المنبثقة عنه.

ونتيجة للجولات التفاوضية المستمرة والعديدة، بين الدول ومرورا بالتوجهات الجديدة في العلاقات الإقتصادية الدولية المتشابكة، أعلن إنشاء منظمة التجارة العالمية في مؤتمر مراكش، في ١٥ نيسان عام ١٩٩٤، لتحل محل (GATT) في تولي إدارة النظام الإقتصادي العالمي، بصورة أكثر شمولية، وفي مجالات أوسع للتجارة العالمية.

إن إنبثاق منظمة التجارة العالمية، كنظام تجاري دولي جديد، متعدد الأطراف، إستطاع أن يستوعب متغيرات العصر الحديث من معرفة ومعلومات، وتطور تكنولوجي، وما ترتب عليه من آثار على السياسات التجارية الدولية، بما فيها عمليات الإستثمار أدى إلى ظهور الحاجة إلى إدراج مجالات جديدة في المبادلات التجارية الدولية، كالخدمات، ضمن إتفاقية دولية متعددة الأطراف، تضع أسس وركائز، تحرير المبادلات التجارية الخدمية الدولية عن طريق الإتفاق بتخفيف أو إلغاء القيود التي تحول دون عملية التبادل الخدمي بين الدول فأنشئت الاتفاقية العامة للتجارة في الخدمات (GATS)، منبثقة عن جولة الأورغوراي عام ١٩٩٤.

وكان القطاع السياحي من بين القطاعات الخدمية التي غطته إتفاقية (GATS)، التي رأت فيه الدول النامية، أحد الأنشطة الإقتصادية التي يمكن التعويل عليه، لما تمتلكه من ميزات نسبية فيه، دفع بعضها إلى المسارعة في تقديم التزامات وتعهدات بتحرير هذا القطاع، وفتح باب الإستثمار الأجنبي المباشر فيه، متناسية حجم التناقضات الإقتصادية التي تعيشها، وواقع قطاع السياحة فيها. والعراق أحد الدول النامية، يحاول من خلال التوجه في سياسته الإقتصادية، نحو إقتصاد السوق، الذي إنعكست في قراراته، الإستفادة مما جاءت به إتفاقيات منظمة التجارة العالمية، وبالأخص في تجارة الخدمات، عن طريق تقديم جدول التزامات تحررية خاصة بقطاع السياحة، لكونه يعتقد أنه يمتلك مقومات عرض سياحية، لم يستغل الكثير منها، مما يؤهله دخول سوق المنافسة العالمية في هذا القطاع، إذا ما أتيحت له إمكانية تنمية فعلية، يراها تأتي من خلال فتح أبواب الإستثمار الأجنبي المباشر فيه، ليجعل من هذا القطاع دوراً مؤثراً في تنمية إقتصاد البلد ضمن توجهات الدولة في تنويع مصادر الدخل.

أهمية الدراسة

تأتي أهمية الدراسة هذه من الحاجة الفعلية لتطوير القطاع السياحي في العراق للدخول فيه ضمن المنافسة في السوق السياحية الدولية والإنضمام إلى الإتفاقية العامة للتجارة في الخدمات لتساهم في تطويره بشكل أكبر تمكنه من تحقيق العوائد المالية التي تجعله من القطاعات المؤثرة التي يمكن الإعتماد عليها في تنمية الإقتصاد القومي العراقي.

مشكلة الدراسة

تكمن مشكلة الدراسة في أن العراق وضمن توجهاته للانضمام إلى منظمة التجارة العالمية وإتفاقياتها قدم جدول التزامات وتعهدات تحررية للدخول بالاتفاقية العامة للتجارة في الخدمات لتحرير خدمات القطاع السياحي ، وإن هذه الإلتزامات التحررية تم تقديمها بناءً على معطيات الواقع الفعلي المتردي لإمكانات هذا القطاع، وذلك يعني أن هذا القطاع ليس بالمكانة والوضع الذي يمكن الدخول به في إتفاقية دولية تفتح أبواب الأستثمار الأجنبي المباشر فيه ويترتب عليها حدوث منافسة حادة لايمكن ضمان نتائجها.

فرضية الدراسة

ان إنضمام العراق إلى إتفاقية (GATS) لتحرير خدمات القطاع السياحي فيه تتطلب أولاً إحداث تنمية شاملة في القطاعات والأنشطة الفرعية له ليستطيع من خلالها الوصول إلى الميزة التنافسية التي تمكنه من مواجهة المنافسة التي سيفرضها المستثمرون من موردي الخدمات والشركات السياحية الأجنبية.

هدف الدراسة

تهدف هذه الدراسة إلى بناء رؤية مستقبلية لحالة القطاع السياحي العراقي في إطار تقديمه جدول الألتزامات التحررية للانضمام إلى إتفاقية (GATS) وماهي المستلزمات المطلوبة لتهيئة هذا القطاع لتحقيق عملية الإنضمام الأهداف المرجوة منها.

إسلوب التحليل

إعتمد الباحث في دراسته إسلوب التحليل الوصفي والأستنباطي للنتائج التي إعتمدت ماهية القيود والألتزامات التي ثبتها العراق في جدول إلتزاماته وبعض الإحصاءات الرسمية المتاحة عن واقع القطاع السياحي فيه.

الحدود المكانية والزمانية للدراسة

يمثل العراق البعد المكاني للدراسة، أما البعد الزمني لها فيمتد من سنة ١٩٨٠ لغاية ٢٠٠٩، وأن سبب اعتماد هذه المدة نطاقاً زمنياً محدداً للدراسة هو التغيرات التي شهدتها اقتصاد العراق بشكل عام والقطاع السياحي بشكل خاص، في تلك المدة، وبالأخص التطورات التي حصلت بعد عام ٢٠٠٣ من ناحية التوجهات الاقتصادية الجديدة التي تتبناها الدولة ضمن فلسفة السوق الحر والانفتاح التجاري ومحاولة تنويع هيكله الاقتصادي وعملية الانضمام إلى منظمة التجارة العالمية والاتفاقات المنبثقة عنها.

هيكلية الدراسة

تشكلت هيكلية الدراسة من خمسة فصول تناول الفصل الأول منها بعضاً من المفاهيم النظرية للسياسة التجارية الدولية وتطورها من خلال ثلاثة مباحث إختص الأول منها باستعراض مفهوم التجارة الدولية و أنواع السياسات التي تتبناها الدول والقاعدة الفلسفية لكل من سياستي تحرير وتقييد التجارة، أما المبحث الثاني فقد تناول أول تطبيق فعلي لسياسة تحرير التجارة من خلال إتفاقية دولية متعددة الأطراف (GATT) لتحرير تجارة السلع والتطورات التي شهدتها هذه الإتفاقية من خلال جولات المفاوضات والمؤتمرات الوزارية لها، في حين تناول المبحث الثالث ما نتج عن تطور جولات مفاوضات إتفاقية (GATT) وصولاً لإنبثاق نظام تجاري تحريري جديد تمثل بأعلان مراكش والقاضي بتأسيس منظمة التجارة العالمية (WTO) وإدخال مجالات جديدة في حيز التجارة الدولية كمجال تجارة الخدمات.

أما الفصل الثاني فتناول قطاع الخدمات والإتفاقية التحريرية الخاصة بالمتاجرة في مجال الخدمات المنبثقة عن (WTO) وهي إتفاقية التجارة في الخدمات (GATS) من خلال ثلاثة مباحث قدم الأول منها إستعراضاً مفاهيمياً لما تعنيه الخدمة ونماذج تصنيفها وكيفية وخصائص الأتجار فيها وكذلك مؤشرات تزايد أهمية تحقيقها ضمن المبادلات التجارية الدولية، في حين وضح المبحث الثاني ماهية الإتفاقية العامة للتجارة في الخدمات وما هي أهم بنودها وقواعد العمل بها وأهدافها

وأهم قطاعات الخدمات التي تغطيها وأدخلتها ضمن المبادلات التجارية الدولية ، أما المبحث الثالث فقد عرض أهم القيود المفروضة على تجارة الخدمات وماهي مزايا تحريرها.

في حين يعرض الفصل الثالث قطاع خدمات السياحة والسفر في إطار الإتفاقية العامة للتجارة في الخدمات بإعتباره أحد القطاعات الخدمية المهمة التي تغطيها الإتفاقية من خلال ثلاثة مباحث أيضا، يعرض المبحث الأول منه فكرة موجزة عن أهمية قطاع السياحة في الإقتصاد القومي لأي بلد كعامل وسبب مهم في أن يكون أحد القطاعات الخدمية التي تغطيها الإتفاقية، ومن ثم يوضح المبحث الثاني منه موقع قطاع السياحة والسفر في إتفاقية التجارة في الخدمات وكيفية تعاملها معه وما هي أهم التصنيفات التي حددتها للأنشطة والقطاعات الفرعية المكونة له، بينما إختص المبحث الثالث بعرض وتحليل أهم القيود والعقبات التي تفرض على التجارة بخدمات هذا القطاع التي أشارت إليها الإتفاقية التي يمكن أن تفرضها الدول وتقدمها كإلتزامات وكذلك العقبات والقيود التي تقف أمام تنمية القطاع السياحي وتحد من عملية المنافسة التجارية فيه.

ويتناول الفصل الرابع تحليل ومقارنة بعض من النماذج للقيود والإلتزامات التي تم فرضها على القطاع السياحي لمجموعة مختلفة من الدول النامية ثبتت هذه القيود في جداول إلتزاماتها التحريرية التي قدمتها إلى الإتفاقية (GATS) ضمن عملية الإنضمام إلى منظمة التجارة العالمية.

ويأتي الفصل الخامس ليقدم محاولة لوضع رؤية مستقبلية للقطاع السياحي في العراق في إطار التوجهات المستقبلية بالإنضمام إلى الأتفاقية العامة للتجارة في الخدمات ومن خلال ثلاثة مباحث عرض الأول منها فكرة عن مقومات العرض السياحي في العراق وواقعه وأهم المعوقات التي يعاني منها بشكل عام، وركز المبحث الثاني منه على عرض وتحليل جدول إلتزامات العراق الخاص بقطاع السياحة وخدمات السفر المرتبطة بها الذي تم تقديمه لأغراض الإنضمام إلى إتفاقية (GATS) ضمن حزمة الإتفاقيات الخاصة بالإنضمام إلى منظمة التجارة العالمية، ومن ثم جاء المبحث الثالث ليعرض بعض مفاهيم المستقبل وأبعاده والدراسات

المستقبلية وأساليبها ومن ثم الدخول فيما طرحته خطة التنمية الوطنية العراقية للأعوام ٢٠١٠ - ٢٠١٤ ورؤيتها المستقبلية بخصوص القطاع السياحي العراقي وعملية إحداث تنمية شاملة فيه، ومن ثم محاولة طرح مشهدين لسيناريوهين عن ما سيؤول إليه حال هذا القطاع للزمن القادم من سنوات العقد القادم.