

دور التشريعات السياحية في تطوير وتنمية السياحة في العراق بعد عام ٢٠٠٣

THE ROLE OF TOURISM LEGISLATION IN THE DEVELOPMENT AND DEVELOPMENT
OF TOURISM IN IRAQ AFTER 2003

م.م. مالك عباس

كلية القانون والعلوم السياسية/الجامعة الاسلامية

م.م. علي حمزة جبر

كلية القانون والعلوم السياسية/الجامعة الاسلامية

الملخص

يعد العراق من البلدان السياحية الهامة وإذا كان الأمر بهذا الشكل فينبغي العمل على الاهتمام بهذا القطاع الحيوي وأول ما يتم البدء به هو تطوير التشريع السياحي والذي يفرض بدوره مراجعة دورية وبشكل منتظم للتشريعات الحاكمة لقطاع السياحة بما يساهم في مواكبة التطورات التشريعية التي تشهدها البلدان التي تشهد تقدماً في هذا المجال , كما يحتم عليه كذلك مراجعة الالتزامات التي قبلها بموجب الاتفاقيات الدولية خاصة وأن هناك منظمة دولية مختصة بالسياحة مضافاً إلى عدد من الاتحادات الدولية كون السياحة تتطلب تعاوناً دولياً بين الدول السياحية, ثم بعد أن يتم تطوير تلك التشريعات يتم قياس أثرها هل أنها حققت تنمية وتطور أم لا , ولغرض الإطلاع على ذلك نقسم هذا البحث إلى مبحثين يخصص المبحث الأول للتشريعات السياحية في العراق ومبررات تطويرها أما المبحث الثاني فيكرس لدراسة التشريعات السياحية بعد عام ٢٠٠٣ وأثرها في تطوير وتنمية السياحة .

Summary

Iraq is one of the important tourist countries. If this is the case, attention should be given to this vital sector. The first step is to develop tourism legislation, which in turn requires a regular and regular review of the legislation governing the tourism sector in order to keep abreast of the legislative developments in countries that are progressing In this regard, the legislator must also review the obligations that he has accepted under the international conventions, especially since there is an international organization specialized in tourism, in addition to a number of international federations, since tourism requires international cooperation among tourist countries. The second topic is devoted to the study of tourism legislation after 2003 and its impact on tourism development and development. The second section is devoted to the study of tourism legislation after 2003 and its impact on the development and development of tourism .

المقدمة

أولاً: التعريف بالبحث

تعد السياحة إحدى أهم القطاعات في الدولة كونها توفر قدراً مهماً من الموارد المالية إذ أنها تساهم مساهمة مميزة في تنمية ودعم الاقتصاد الوطني وتوفير الاموال وخلق فرص العمل ونظراً لتلك الأهمية التي تتمتع بها فهي لا بد وأن تخضع لنظام قانوني يساهم في حمايتها وتطويرها ومن شأن ذلك التطوير فيما لو تم وأن إنترمت به الدولة أن تنمي السياحة بما يؤمن وجود منشآت ومرافق سياحية يستطيع من خلالها السائح قضاء رحلته السياحية ومن الوجهة الأخرى يساهم في تعزيز وتعضيد الموارد المالية للدولة كما أشرنا لذلك سلفاً، كما أنها لجانب اجتماعي وترفيهي يقصدها الافراد لقضاء أوقاتهم .

على أن مسألة متابعة تطور التشريع السياحي وأثرها في التنمية السياحية يرتبط بالعديد من العوامل منها أن العراق بلد سياحي وهذه الميزة تفرض عليه مراجعة مستمرة وبشكل منتظم للتشريعات الحاكمة لقطاع السياحة بما يساهم في مواكبة التطورات التشريعية التي تشهدها البلدان التي تشهد تقدماً في المجال السياحي، كما يحتم عليه كذلك مراجعة الالتزامات التي قبل بها بموجب الاتفاقيات الدولية خاصة وأن هناك منظمة دولية مختصة بالسياحة مضافاً إلى عدد من الاتحادات الدولية والاتفاقات الدولية الجماعية والثنائية في هذا المجال مضافاً لكون السياحة تتطلب تعاوناً دولياً من الوجهة الآخر .

ثانياً: أهمية البحث

إن البحث في موضوع دور التشريعات السياحية في تطوير وتنمية السياحة في العراق بعد عام ٢٠٠٣ يعد ذو أهمية بالغة على الصعيدين النظري والعملي ، إذ يستمد أهميته النظرية من ضرورة وضع دراسة متكاملة على صعيد البحث القانوني تركز على متابعة التطورات التشريعية السياحية وضرورة معرفة إحدائها للتطور والتنمية السياحية ، أما الجانب الثاني فهو الذي يمثل الأهمية التطبيقية أو العملية للموضوع إذ تنطلق تلك الأهمية من السياحة نفسها لكونها المعنية بجلب موارد مالية للدولة مضافاً لكونها وسيلة يستعين بها الافراد في أوقات مختلفة لقضاء أوقاتهم، كما يؤشر المواضيع التي تحتاج لتطوير ومراجعة في قطاع السياحة .

ثالثاً: مشكلة البحث

إن هذه الدراسة تثير عدداً من التساؤلات منها، هل نجح المشرع العراقي في مراجعة وتطوير التشريعات السياحية بعد العام ٢٠٠٣ ؟ وإذا حصل مثل هذا التغيير فبأي المجالات قد إتجه ؟ ، ثم ماهي المقترحات التي يمكن توجيهها للمشرع لكي يتم من خلالها تطوير السياحة في العراق ؟ ، ثم في نهاية البحث نقف على التساؤل الذي يسعى البحث من الاجابة عليه هل نجحت التشريعات السياحية بعد عام ٢٠٠٣ في تطوير وتنمية السياحة؟ أم أنها بحاجة لمزيد من التطوير والتحديث؟ .

رابعاً: منهجية البحث

إن المنهج الذي تتبعه الدراسة هو المنهج التحليلي وذلك عن طريق عرض التشريعات وتحليلها ثم الوقوف على رأي الجهات المختصة لبيان مدى فاعليتها معتمدين في ذلك على تقارير وزارة التخطيط الاتحادية في هذا المجال .

خامساً: نطاق البحث

إن البحث يحاول دراسة عددٍ من المحاور لاكتشاف دورها في إحداث التطور والتنمية السياحية في العراق, فهو يتناول المؤسسات السياحية وكذلك بعض الموضوعات التي عالجتها التشريعات السياحية , وكذلك النقل والاستثمار السياحي , ثم أن البحث يركز على التشريعات السياحية الصادرة بعد العام ٢٠٠٣ لكنه يشير بالمبحث الأول إلى التطور التشريعي الذي مرت به التشريعات السياحية في العراق قبل هذا التاريخ .

سادساً: خطة البحث

عطفاً على ماسبق عرضه ولغرض بحث تلك الاسئلة والاجابة عنها في مبحثين يخص المبحث لدراسة التشريعات السياحية في العراق ومبررات تطويرها أما المبحث الثاني فيخصص لدراسة تطور التشريعات السياحية بعد عام ٢٠٠٣ وأثرها في تطوير وتنمية السياحة , وينتهي البحث بخاتمة تتضمن اهم النتائج والتوصيات ...والله ولي التوفيق .

المبحث الاول

التشريعات السياحية في العراق ومبررات تطويرها

التشريع السياحي كأى تشريع آخر يقوم بمهمة تنظيم السياحة إدارياً وموضوعياً , وهذا التشريع كأى تشريع يراد منه تطوير الموضوع أو المحل الذي يسعى المشرع لمعالجته أو سد الفراغ التشريعي الحاصل فيه , ولإكتشاف أثر هذا التشريع ومدى مساهمته في هذا القطاع ينبغي دراسته وبيان دوره في تطوير وتنمية السياحة , ولغرض بحث تلك التفاصيل نقسم هذا المبحث إلى مطلبين نخصص المطلب الاول للتشريعات السياحية في العراق والموضوعات التي تنظمها أما المطلب الثاني فيكرس لمبررات تطوير وتنمية السياحة في العراق .

المطلب الاول: التشريعات السياحية في العراق والموضوعات التي تنظمها

نقسم هذا المطلب الى فرعين , الفرع الاول نبين فيه التعريف بالتشريعات السياحية في العراق أما الفرع الآخر فنوضح فيه الموضوعات التي تنظمها التشريعات السياحية في العراق .

الفرع الاول: التعريف بالتشريعات السياحية في العراق

السياحة مفهوم حديث لم يتبلور بشكل واضح ومحدد إلا في العصر الحديث , خاصة وبعد أن أصبحت حركة السفر والسياحة إحدى ظواهر العصر الإقتصادية والاجتماعية , عندها إهتمت التشريعات السياحية بتنظيمها بهدف تطويرها والاستفادة من العوائد التي تأتي منها , وقبل الإطلاع على التشريعات السياحية نتساءل ما المقصود بالسياحة ؟ , السياحة كمصطلح قائم بذاته لم يتفق الفقه على تعريفها بل تم النظر إليها وتعريفها بحسب التخصصات العلمية التي تتناولها فهناك من عرفها على أنها تلك الظاهرة الطبيعية من ظواهر العصر الحديث والاساس فيها الحاجة المتزايدة للحصول على الاستجمام وتغيير الجو والوعي الثقافي المنبثق من تذوق مجال المشاهدة الطبيعية^(١). كما عُرِفَت السياحة على أنها نشاط يقوم به فرد , أو مجموعة أفراد , يحدث عنه إنتقال من مكان إلى آخر , بغرض زيارة مكان معين أو عدة أماكن , أو بغرض الترفيه , وينتج عنه الإطلاع على حضارات وثقافات أخرى , وإضافة معلومات ومشاهدات جديدة , والنقاء شعوب وجنسيات متعددة , ما يؤثر تأثيراً مباشراً في الدخل القومي للدول السياحية , ويوجد فرص عمل كثيرة , وصناعات واستثمارات لخدمة النشاط , وينشر تاريخهم وحضاراتهم وعاداتهم وتقاليدهم^(٢).

أما التشريعات السياحية فهي التشريعات التي تهتم بشؤون القطاع السياحي في

(١) مصطفى يوسف كافي , صناعة السياحة و الأمن السياحي , دار مؤسسة رسلان للطباعة والنشر, دمشق , ٢٠٠٩ , ص ١٤ .

(٢) د.محمد ناصر البيشي , السلامة في المنشآت السياحية , اصدارات جامعة نايف للعلوم الامنية , الرياض , ٢٠١٦ , ص ١٩ .

الدولة , والتشريعات السياحية بهذا المفهوم لم تكن غائبة عن نظر المشرع العراقي , فقد إهتم المشرع بالسياحة عن طريق إصداره للعديد من التشريعات المنظمة لهذا الشأن , فبعد إصدار القانون الاساسي لسنة ١٩٢٥ وقيام المؤسسات الدستورية بممارسة إختصاصاتها تم إصدار العديد من التشريعات التي ساهمت في تطويرها مع قيام الجهات المختصة آنذاك بالعمل على تنمية السياحة ففي عام ١٩٣٣ بدأت لجان في وزارة الداخلية عملها من خلال دراسة تنظيم المصايف وفي عام ١٩٤٠ تم تنفيذ أول مركز سياحي (مصيف صلاح الدين) , وإستمر العمل عن طريق دوائر حملت أسماء مختلفة مثل إدارة المصايف في مديرية السكك والحديد العام لسنة ١٩٤٣ , ومديرية المصايف العامة عام ١٩٥٥ , ومصلحة المصايف والسياحة بوزارة الاعمار عام ١٩٥٦ , ألحقت بعدها بوزارة الصناعة , ومن ثم بوزارة الشؤون الاجتماعية عام ١٩٦٠ , ثم صدر قانون تنظيم شركات وكالات السفر والسياحة رقم (٢٠) لسنة ١٩٦٠ ثم صدر قانون مصلحة المصايف والسياحة رقم (١٢٣) لسنة ١٩٦٠ وفي عام ١٩٦٤ , إرتبطت المصلحة المذكورة بوزارة الارشاد , قانون الادلاء رقم (٣٧) لسنة ١٩٦٦ , ثم صدر قانون تنظيم شركات ووكالات السفر والسياحة رقم (٤٧) لسنة ١٩٦٧ , وصدر كذلك قانون المنشآت السياحية رقم (٥٠) لسنة ١٩٦٧ , ثم صدر بعد ذلك نظام تصنيف المنشآت السياحية رقم (٣٥) لسنة ١٩٦٨ .

وفي أوقات لاحقة صدر قانون تصديق النظام الاساسي لمنظمة السياحة الدولية رقم (١٥) لسنة ١٩٧٥ , ثم قانون المؤسسة العامة للسياحة رقم (٤٩) لسنة ١٩٧٧ وكذلك قانون تنظيم شركات ومكاتب ووكالات السفر والسياحة رقم (٤٩) لسنة ١٩٨٣ , ثم قانون استغلال الشواطئ رقم (٥٩) لسنة ١٩٨٧ , ثم صدر قرار مجلس قيادة الثورة المنحل بحل مديرية السياحة العامة رقم (٦٨١) لسنة ١٩٨٨ وصدرت بعد ذلك تعليمات تأجير المنشآت والمرافق السياحية العائدة لمديرية السياحة العامة رقم ١ لسنة ١٩٨٩ . وصدرت أيضاً تشريعات تنظيمية أخرى منها تعليمات اسس تصنيف المنشآت والمرافق السياحية والشروط الخاصة بتشغيلها رقم (١) لسنة ١٩٩٠ وكذلك التعديل الثالث لتعليمات الشروط الخاصة بإجازة تنظيم شركات ومكاتب السفر والسياحة (٤) لسنة ١٩٩١ قرار تشكيل هيئة تسمى (هيئة السياحة) ترتبط بمجلس الوزراء رقم ١٢٩ لسنة ١٩٩١ ثم قانون هيئة السياحة رقم (١٤) لسنة ١٩٩٦ صندوق دعم موظفي هيئة السياحة قرار رقم ١ لسنة ١٩٩٩ وكذلك قانون التعديل الاول لقانون هيئة السياحة رقم (١٤) لسنة ١٩٩٦ , وقانون الاثار والتراث رقم (٥٥) لسنة ٢٠٠٢ المعدل^(٣) , مضافاً للعديد من التعديلات الصادرة على القوانين والتعليمات والقرارات المشار اليها .

إن هذه التشريعات التي تم ذكرها يمكن أن تؤشر عليها الملاحظات الآتية:

١- عدم وجود جهة واحدة تتولى شؤون السياحة في العراق إلى فترات متأخرة على تأسيس الدولة العراقية تتولى التخطيط والاشراف ورسم السياسة العامة للسياحة في الدولة بل أن الامر قد توزع على جهات متعددة وهذا ماتشير له القوانين والتعليمات المشار

(٣) للاطلاع على النصوص الكاملة للتشريعات المشار اليها ينظر الموقع الرسمي لقاعدة التشريعات العراقية

إليها , ولا يمكن تبرير الموقف المتقدم سوى أن السياحة في الفترات التي صدرت بها تلك التشريعات لم تكن تشكل المستوى والتأثير التي تشكله في الوقت الحالي , بل انها كانت في طريقها للنمو ويشكل أغلب المستفيدين منها السياح من الداخل .

٢- إن تلك التشريعات وذلك الاهتمام يعد ركيزة مهمة انطلق منها المشرع بعد العام ٢٠٠٣ إذ لو إصدارها وتنظيمها لشؤون السياحة واكتشاف المعوقات التي نجمت عن تطبيقها لما دعا بالمشرع باصدار عدداً مهماً من التشريعات نظم به السياحة على نحو يختلف عما كان عليه في التشريعات التي أشرنا إليها , بمعنى أن تلك التشريعات هيأت المجال للمشرع لكي يحدد مناطق القوة والضعف فيها حتى حدى به الامر ان يصدر التشريعات التي سنشير لها لاحقاً .

٣- إن تلك التشريعات تؤثر حقيقة هامة أخرى وهو سعي المشرع لعدم وجود فراغ تشريعي ينظم شؤون السياحة بل نجد أن المشرع سعى وفي مراحل مبكرة لتنظيم الوضع القانوني للسياحة في البلد عن طريق رفدها بالعديد من التشريعات التي تساهم في تطويرها بما يعكس على استقطاب السياح .

الفرع الثاني: الموضوعات التي تنظمها الشريعات السياحية في العراق

تنظم التشريعات السياحية في العراق عدداً من الموضوعات, وهي ذات الموضوعات التي سنركز عليها في دراسة مدى مساهمة التشريعات السياحية بعد ٢٠٠٣ بتطوير وتنمية السياحة , ونظراً لتنوع تلك الموضوعات سنختصر على مجموعة منها , وهو ما يمكن أن نوجزها بالآتي:

اولاً: السياحة الدينية

السياحة الدينية هي من أقدم انواع السياحة بين الشعوب وهي ليست بالظاهرة الحديثة بل هي متأصلة مع وجود المجتمعات وتبنيها لعقائد مختلفة استتبع ذلك وجود اماكن دينية يقصدها الافراد من مختلف الارحاء لاقامة شؤونهم الدينية فيها , وبما أن العراق كان مهبطاً لكثير من الانبياء والرسول وهو بذلك فقد إحتوى على العديد من الاماكن التي تمثل قيمة عليا للانسان , ويظهر الاسلام أصبح العراق من البلاد الاولى الداخلة في الاسلام وتطورت فيها المشاهد المقدسة , وإذا كانت تلك الأماكن ذات أهمية دينية فهي كذلك ذات اهمية سياحية لكونها سياحة أخلاقية , قائمة على المبادئ السمة , والمثل العليا , وتقويم السلوك وتهذيبه^(٤) , ولكن , مالمقصود بالسياحة الدينية؟ .

السياحة الدينية: تعرف بأنها ذلك التدفق المنظم من السواح القادمين من الداخل أو من الخارج بهدف التعرف على الاماكن الدينية وتاريخها والقيام بالشعائر الدينية بما تمثله من قيم روحية لهذا الدين أو المعتقد...^(٥) , وعرفت كذلك على انها ذلك النشاط السياحي الذي يقوم على انتقال السائحين من أماكن إقامتهم إلى مناطق أخرى وذلك بهدف القيام بزيارات ورحلات دينية داخل وخارج الدولة لفترة من الوقت^(٦) وعرفت أيضاً بأنها «تلك

(٤) د.محسن الخضيري , السياحة البيئية , مجموعة النيل العربية , القاهرة , ٢٠٠٦ , ص ١٢٧ .

(٥) د.محمد الفاتح محمود المغربي, تسويق خدمات السياحة , دار الجنان للنشر والتوزيع , عمان , ٢٠١٦ , ص ١٥٤ .

(٦) ماهر عبد الخالق السيسي , مبادئ السياحة , مجموعة النيل للطباعة , القاهرة , ٢٠٠١ , ص ٥٥ .

السياحة التي تمارس فيها النشاطات والتعاليم الدينية والفقهية وتقتصر هذه السياحة على المناطق ذات الاماكن الدينية وذات التاريخ الديني القديم التي تجذب السواح من مختلف أنحاء العالم كما هو الحال في أقطار الوطن العربي بوصفها مهد الديانات السماوية^(٧). ويضم العراق أماكن دينية مهمة ومراقد مقدسة في العالم الاسلامي كمدينة النجف و كربلاء ومدينة بغداد وكذلك مدينة سامراء , كما توجد في العراق العديد من الكنائس ودور المعابد , وهناك الكثير من المراكز الدينية في العراق في محافظات بابل والديوانية وميسان وذي قار وغيرها, ونظراً لوقوع العراق كذلك بين دول إسلامية تتميز كذلك بالسياحة الدينية لذلك نجد يجعل العراق محطة من محطاته السياحية , وقد ارتفع عدد الزوار الوافدين إلى العراق للسياحة الدينية من ٩٠٤,٧ الف زائر عام ٢٠١٤ إلى ١,٠٥٢ مليون زائر عام ٢٠١٦ وبمعدل نمو بلغ ٧,٨ ٪ سنوياً, نظراً للاهتمام الكبير في السياحة الدينية في العراق^(٨) .

ثانياً: السياحة الثقافية والآثارية

يضم العراق عدداً من أهم المواقع الاثرية في العالم فقد نشأت على أرضه اقدم الحضارات وأعرقها ومن أهمها حضارة البابليين والسومريين والآشوريين وكذلك المواقع الأثرية التي نشأت في ظل الحضارة الاسلامية , ومن ذلك فقد ضمت المحافظات العراقية هذه المواقع منها محافظة بابل والتي تضم آثار الحضارة البابلية , وكذلك الموصل والتي تحتضن آثار الحضارة الآشورية , وكذلك ذي قار والتي تضم الزقورة وكربلاء التي تضم حصن الإخضر , وكذلك بغداد التي تضم آثار المدائن , مع ملاحظة أن المحافظات العراقية تضم عشرات المواقع لأثرية والتراثية وهي بذلك تعد مقصداً هاماً للسياح من مختلف بقاع العالم , وقد نظم المشرع أحكام الآثار والتراث بقانون مستقل ومن ذلك بقانون رقم ٥٥ لسنة ٢٠٠٢ النافذ ومجموعة من التشريعات الأخرى .

وقد ارتفع عدد الوافدين للزيارة السياحية الثقافية من ٢٧ الف سائح عام ٢٠١٤ إلى ٧٨ الف سائح عام ٢٠١٦ وبمعدل نمو سنوي بلغ ٧٠ ٪ , ما أدى إلى ارتفاع إيرادات النشاط السياحي الثقافي من ٢١٨,٤ مليون دينار عام ٢٠١٤ إلى ٢٨٦,٦ مليون دينار عام ٢٠١٥ وازيادة بلغت ٣١,٢ ٪^(٩) .

ثالثاً: السياحة البيئية

تنتشر السياحة البيئية على ضفاف نهري دجلة والفرات وفي شمال العراق متمثلة بالشلالات والجبال والمصايف وكذلك في أهوار العراق وتعد مصايف أربيل من أجمل مناطق العراق ويكثر فيها السواح في فصل الصيف وأيضاً مصايف السليمانية ودهوك

(٧) محمد حسن رضا القزويني , السياحة الدينية وسبل تنظيمها بمنظور استراتيجي :دراسة في حالة محافظة كربلاء , بحث دبلوم , كلية الادارة والاقتصاد , جامعة القادسية , ٢٠١٧ , ص ١٨ .

(٨) خطة التنمية الوطنية , وزارة التخطيط , جمهورية العراق , (٢٠١٨-٢٠٢٢) , ص ٣٨ .

(٩) خطة التنمية الوطنية , وزارة التخطيط , مصدر سابق , ص ٣٨ .

اما قائمة أهوار العراق فتتصدر السياحة فيها على فصل الشتاء بسبب ارتفاع درجات الحرارة فيها خلاله ومن أهم الاهوار هور الحمار وهور الحويزة وتوجد أيضاً البحيرات خاصة وبعد أن دخلت الاهوار في لائحة التراث العالمي فقد لفتت انظار السياح والمهتمين بالسياحة البيئية او الطبيعية التي تشكل مناطق سياحية جميلة يقصدها السياح خلال مختلف فصول السنة للاستمتاع بمناظرها وطبيعتها مثل بحيرة الحبانية وبحيرة الرزازة , كذلك نظم المشرع المحميات الطبيعية باعتبارها مظهراً من المظاهر المهمة للسياحة في العصر الحاضر.

رابعاً: المنشآت السياحية

أولت التشريعات المنظمة لشؤون السياحة بشكل عام وتشريعات المنشآت السياحية بشكل خاص إهتماماً بالغاً ببيان بتنظيم المنشآت السياحية وهي تضم الفنادق والدار السياحية و المحل السياحي العام والمخيم السياحي^(١٠), وهذه المنشآت هي التي تتولى القيام بمهمة إتمام متطلبات انجاز الرحلة السياحية للسائحين.

المطلب الثاني: مبررات تطوير وتنمية السياحة في العراق

يعد موضوع التنمية السياحية عند الكثير من دول العالم من المواضيع المعاصرة كونها تهدف إلى الإسهام في زيادة الدخل القومي للبلد وبالتالي زيادة دخل الافراد وكذلك بما تتضمنه من تنمية حضارية شاملة لكافة المقومات الطبيعية والإنسانية والمادية ومن هنا تكون التنمية السياحية وسيلة للتنمية الإقتصادية^(١١).

الفرع الاول: المبررات المرتبطة بتطوير المنشآت والمرافق السياحية

إن السياحة لايمكن الإستفادة من مكوناتها دونما أن توجد المنشآت السياحية التي تقضي كافة الإحتياجات التي يرغب السائح باللجوء إليها لقضاء مايساعده على إتمام متطلبات رحلته السياحية , وكنتيجة لتلك الأهمية في القطاع السياحي بوجه عام فقد إنصرف إهتمام الدولة بها وقد أكد ذلك المشرع عملياً لتلك الأهمية على مستوى التشريعات العادية فقد صرحت الأسباب الموجبة لإصدار قانون المنشآت السياحية من أنه ((...نظراً لما لصناعة الفندقية من دور فعال في تقدم البلد السياحي...))^(١٢), فقد تم إصدار هذا القانون , كما تحرص الدولة على (تدريب الموظفين ... في مجالي الفنادق والمنشآت السياحية الأخرى والتفتيش لفترات محددة...)^(١٣), كما تسعى الدولة من خلال الدخول بتقاهمات مع الدول الأخرى في مسألة..... توحيد الانظمة المتعلقة

(١٠) ينظر المادة (١/هـ) من قانون المنشآت السياحية رقم (٥٠) لسنة ١٩٦٧ العراقي .

(١١) عصام حسن السعيد, التسويق والترويج السياحي والفندقي, دار الرابية للنشر والتوزيع, عمان - الأردن , ٢٠٠٩, ص: ١٣٣.

(١٢) الأسباب الموجبة لقانون التعديل الاول لقانون المنشآت السياحية العراقي رقم (٦٦) لسنة ١٩٧٢ .

(١٣) المادة (الرابعة/١) من قانون تصديق بروتوكول التعاون في مجال السياحة بين حكومة الجمهورية العراقية وحكومة جمهورية الهند رقم (١٠٣) لسنة ١٩٨٦ .

بالسياحة وبالمؤسسات والمنشآت السياحية وكذلك تبادل المعلومات بخصوص الخبرات المكتسبة في علم السياحة (...)^(١٤)، وكما ذهبت إحدى الإتفاقيات بين العراق وبعض الدول من أنه (...بيذل الطرفان الجهد لتشجيع تبادل المعلومات والخبراء بين البلدين في المجالات التالية: المنشآت السياحية والسكن السياحي والتخطيط الإقليمي، والنقل والمواصلات لأغراض السياحة والتعليم المتخصص، ويشجعان بصورة عامة كل أشكال التعاون التقني المتعلق بالسياحة التي يرى الطرفان المتعاقدان فائدتها...)^(١٥)، وهذا يأتي أيضاً من أنه (...إعترافاً منهما بأهمية السياحة بقدر اكبر من التفاهم والتعاون بين الشعوب...)^(١٦)، ونظراً لما (...تشكل المنشآت السياحية عنصراً هاماً من عناصر الاستقبال السياحي وهي المرآة الصادقة التي تنعكس عليها انطباعات السائح عن هذا البلد كما أنها الأساس في زيادة الواردات غير المنظورة ومن ثم زيادة الدخل القومي للدولة لذا يجب تنظيم هذه المنشآت...)^(١٧).

الفرع الثاني: المبررات الاقتصادية

تتجه الدولة الى تنويع مواردها الاقتصادية المكونة لموازنتها المالية فهي لم تعد تعتمد على الطاقة لكي تسيّر شؤونها الداخلية ولم تعد معتمدة إعتماً كاملاً على الوسائل التقليدية في تكوين موزنتها كالجوئها المتكرر إلى الاستعانة بالضرائب أو الإقتراض العام لتنويع إيراداتها المالية، بل فتحت منافذ إقتصادية أخرى يقع في طليعتها الإستثمار والسياحة، ولعل الأخير يعد أهمها من حيث عده مدخلاً مالياً مهماً للدولة وهذا يأتي من كون قطاع السياحة يعد إحدى أهم القطاعات التي أسهمت بدور كبير في الاتصال والتواصل بين دول العالم وانتقال حركة الاموال بين الدول.

ومن هنا فقد برز إهتمام الدول بالسياحة لأسباب متعددة منها زيادة الدخل والرواج الإقتصادي الذي تتمتع به، وتبعاً لذلك فقد إهتمت الدول في توفير التسهيلات لإقامة المنشآت السياحية للأفراد لإنشائها^(١٨)، لما لها من مردودات إقتصادية في العديد من الدول التي تمتلك قطاع سياحي^(١٩)، وهذا المعنى نجده واضحاً عند المشرع العراقي عندما ذهب إلى أنه (...تحتل السياحة أهمية بارزة في تطور المجتمع لما لها إيجابية على مسألتي التطور الاجتماعي ونمو الدخل القومي، فهي المجال الذي تنتعش فيه الخدمات العامة وتتهياً من خلاله مرافق عصرية للراحة والتسلية لعموم المواطنين إضافة

(١٤) ينظر المادة (١) من قانون تصديق اتفاق بين الجمهورية العراقية والجمهورية التركية بخصوص التعاون في مجالات السياحة رقم (٢٧) لسنة ١٩٦٧ .

(١٥) ينظر المادة(٦) من قانون تصديق اتفاقية التعاون السياحي بين حكومة الجمهورية العراقية وحكومة الجمهورية الفرنسية الموقعة في باريس بتاريخ ٢٩/٤/١٩٨٠ رقم (٧) لسنة ١٩٨٠.

(١٦) الاسباب الموجبة لقانون تصديق الاتفاق السياحي بين حكومة الجمهورية العراقية وحكومة الجمهورية الايطالية رقم (٦) لسنة ١٩٨٢ .

(١٧) الاسباب الموجبة لقانون المنشآت السياحية العراقي النافذ .

(١٨) ماهر عبد العزيز توفيق ، صناعة السياحة ، دار زهران للتوزيع والنشر ، عمان ، ٢٠٠٨ ، ص ٢ .

(١٩) أدهم وهيب مطر ، التسويق الفندقي و مبيع و ترويج الخدمات السياحية و الفندقية الحديثة ، دار رسلان للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠١٤ ، ص ٣٧ ، أحمد جلال جمال ، التسويق السياحي و ترويج الخدمات السياحية ، مكتبة ملاك ، عمان ، ٢٠١٦ ، ص ٨٨ .

إلى أنها وسيلة فعالة للتعريف بتراث وحضارة القطر والوطن العربي وجذب السياح من الخارج...^(٢٠)، كما ذهب في موضع آخر إلى أنه و (...إيماناً منها بالأهمية المتزايدة لصناعة السياحة ودورها الكبير في مجالات التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والإعلامية...^(٢١))، مضافاً لكونها تحقق زيادة في العائدات المالية كأرباح لمستثمريها وإيراداً للخزينة العامة للدول مع عدم إنكار مساهمتها في خلق العديد من فرص العمل والقضاء على البطالة^(٢٢).

الفرع الثالث: المبررات الاجتماعية والترفيهية

وظيفة التشريع هي سعادة الانسان , فإن كان هنالك نقص او خلل في تشريع ما فإن المشرع يتوجه لسد مثل هذا النقص الحاصل , و صناعة السياحة تعد هدفاً انسانياً اجتماعياً مهماً وهو تمازج الحضارات والتقاءها فهي سفير الحضارات لأنها تساهم في التعريف والتقريب بين العادات والتقاليد والتاريخ والارث الحضاري للأمم والشعوب وعن طريق السياحة تتمازج ثقافة الشرق مع ثقافة الغرب وبالعكس^(٢٣).

إذ لا يخفى بما للسياحة من أثر على الانسان فالاماكن السياحية بما في ذلك المواقع السياحية والمنشآت والمرافق السياحية تحتاج الى تطوير تشريعي مستمر والوقوف بشكل دوري على أهم المشاكل التي تعترض رقي وتنمية السياحة في الدولة فالفرد يقصد هذه الاماكن وهذا يتطلب من المشرع من خلفها الادارة باصدار حزمة من التشريعات تتضمن تسهيلات متنوعة تلبي متطلبات السائح بما في ذلك تيسير دخوله للمواقع الترفيهية والإستجمام للسياح وللسكان المحليين وتساعد على تطوير الأماكن والخدمات العامة بدول المقصد السياحي، وتعمل على حماية وإشباع الرغبات الاجتماعية، وتتمى لدى المواطن شعوره بالانتماء إلى وطنه وتزيد فرص التبادل الثقافي والحضاري بين كل من المجتمع المضيف والزائر، وإن إزدهار السياحة يؤدي إلى إعادة توزيع السكان بشكل أفضل عن طريق المشاريع السياحية ، والتي يمكن إقامتها داخل المجمعات العمرانية السياحية الجديدة، وكذلك للتنمية السياحية تنمية إجتماعية كبيرة لأنها تؤدي إلى تعميق الإنتماء، وتنمية الوعي السياحي بإعتباره أحد فروع الوعي الإجتماعي اذن فاجتماعيا هي منتجات الأفراد وبشكل شفاف وجميل وخلق المنفعة النفسية والاجتماعية التي يحتاجها السائح^(٢٤).

(٢٠) الاسباب الموجبة لقانون قانون المؤسسة العامة للسياحة رقم (٤٩) لسنة ١٩٧٧.

(٢١) الاسباب الموجبة لقانون تصديق اتفاقية المنظمة العربية للسياحة رقم (٢) لسنة ١٩٨٠ .

(٢٢) اتجاهات استراتيجية التنمية , اصدارات هيئة الساحة , اليمن , ٢٠١٠ , ص ٥ .

(٢٣) ماهر عبد العزيز توفيق , المصدر السابق , ص ٢٣ .

(٢٤) مروان السكر : مختارات من الاقتصاد السياحي, دار مجدلاوي للنشر والتوزيع , عمان , ١٩٩٩ ص ١٣ .

المبحث الثاني

التشريعات السياحية بعد عام ٢٠٠٣ وأثرها في تطوير وتنمية السياحة

نقسم هذا المبحث إلى مطلبين نخصص المطلب الاول لدراسة الجانب التنظيمي والاداري في حين نتناول في المطلب الثاني الجانب الموضوعي .

المطلب الاول: الجانب التنظيمي والاداري

ونقسم هذا الى فرعين نخصص الفرع الاول للمؤسسات المعنية بشؤون السياحة أما الفرع الثاني لدراسة المؤسسات المساهمة في قطاع السياحة .

الفرع الاول: المؤسسات المعنية بشؤون السياحة
أولاً: وزارة الثقافة والسياحة والآثار

وزارة الثقافة... هكذا كانت تسمى بموجب قانونها المرقم (قانون وزارة الثقافة رقم (١٧) لسنة ٢٠٠١) , إذ تضمن عدة نصوص متعلقة بالسياحة , فهي تختص مضافاً لنشاطات الثقافة الى الاختصاص (... بنشاطات... السياحة...)^(٢٥) , وتضم من بين دوائرها بموجب الخامسة من القانون هيئة السياحة , لكن المشرع بعد عام ٢٠٠٣ قد أنشأ وزارة مستقلة بشؤون السياحة أطلق عليها وزارة السياحة والآثار بالقانون رقم (١٣) لسنة ٢٠١٢ , والملاحظ على القانون بأنه لم يأتي بجديد في اختصاصاتها فهي مزيج من إختصاصات وزارة الثقافة والهيئة العامة للسياحة , وبعد تشكيل الحكومة الثالثة في ظل دستور ٢٠٠٥ ثم دمج هذه الوزارة مع وزارة الثقافة ليصبح الاسم الجديد وزارة الثقافة والسياحة والآثار , ومن هنا نتساءل عن قانونية دمج الوزارة مع وزارة الثقافة وماهي الفوائد الناجمة عن ذلك ؟ .

١- نص دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ في المادة (٨٦) من أنه (...ينظم بقانون، تشكيل الوزارات ووظائفها، واختصاصاتها، وصلاحيات الوزير...), وهذا يعني أن الوزارة التي تشكل وتمارس إختصاصاتها وفقاً لقانون نافذ ينبغي أن تلغى وفقاً لقانون , وتلافياً لهذا الاشكال الدستوري قدمت الحكومة مشروع قانون يقضي بدمج بعض الوزارات مع بعضها وتمت مناقشته في مجلس النواب لكنه لم يقر لحد الآن^(٢٦).

٢- إن قرار الدمج أنتج كثيراً من الايجابيات إذ أنه قد ألغى وزارات تمتعت بصلاحيات داخلية في ظل جهات أخرى كوزارة السياحة مثلاً التي تتوزع اختصاصاتها بين وزارة الثقافة و هيئة السياحة , مضافاً إلى أن المشرع قد وفر نفقات إضافية للموازنة العامة كما أنه قد قضى على تداخل الاختصاصات بين الجهات المختصة , ولهذا نعتقد

(٢٥) المادة (٢) من قانون وزارة الثقافة رقم (١٧) لسنة ٢٠٠١ .

(٢٦) محضر جلسة جلسة النواب رقم (٣) الثلاثاء (٢٠١٦/٧/١٧) منشورة على موقع مجلس النواب

<http://ar.parliament.iq/17/07/2016> ,

وكذلك محضر جلسة رقم (٢٧) الخميس (٢٠١٦/١١/٣) .

<http://ar.parliament.iq/2016/11/3> .

أن دمج وزارة السياحة هو قرار إيجابي يقضي على كثير من السلبيات التي قد تؤثر على تنشيط القطاع السياحي في الدولة .

ثانياً: هيئة السياحة

هيئة السياحة تمارس إختصاصاتها وفقاً لقانونها المرقم قانون هيئة السياحة رقم (١٤) لسنة ١٩٩٦ , وتمارس عدداً من الإختصاصات منها (...سادساً وضع الخطط العامة للمناطق السياحية وتطوير النشاط السياحي. سابعاً -تحديد المناطق التي تصلح لاستثمارها للاغراض السياحية...تاسعاً -الإشراف على الخدمات ذات الطبيعة السياحية في المواقع الاثرية والسياحية والحدودية ومحطات السكك الحديدية والكبيرة والموانئ وبالتنسيق مع الجهات ذات العلاقة...)(٢٧), وفي ظل هذه الأهداف ماذا أصدرت الهيئة لتطوير السياحة ؟ .

إستناداً إلى قانون الهيئة تم إصدار تعليمات رقم (١) سنة ٢٠٠٤ تحت عنوان تعليمات تصنيف وتشغيل المرافق السياحية وبواقع ستة وعشرون مادة , إذ نصت المادة (٢٥) على أنه (...تلغى تعليمات اسس تصنيف المنشآت والمرافق السياحية والشروط الخاصة بتشغيلها رقم (١) لسنة ١٩٩٠ وتعليمات الشروط الخاصة بتشغيل المرافق السياحية واسس تصنيفها عدد (٢) لسنة ١٩٩١ وتعليمات الشروط الواجب توافرها في المقاهي السياحية حسب اسس ودرجات تصنيفها رقم (٥) لسنة ١٩٩١ وتعليمات استغلال وتشغيل الشقق السياحية واسس تصنيفها رقم (١) لسنة ١٩٩٢ ...), ومن هنا نتساءل ما هو وضع المنشآت والمرافق السياحية بعد عام ٢٠٠٣ وفي ظل عمل الهيئة مالذي حققته لتطوير وتنمية السياحة ؟

إبتداءً ينبغي الإشارة إلى أنه يبلغ عدد أملاك هيئة السياحة ٤٩ ما بين عقار أو أرض، تم إستخدام البعض منها من أجل تعظيم الموارد المالية وتشجيع القطاع الخاص لإستثمار تلك الأملاك . إذ بلغ عدد العقود الإستثمارية التي أبرمت بين هيئة السياحة والمستثمرين من ٢٠٠٣ إلى عام ٢٠١٢ (٦) مشاريع (فندق نينوى الدولي، فندق الموصل، مخازن اليوسفية، فندق النجف، بحيرة الجادرية، فندق الرشيد) في حين بلغ عدد العقود الإستثمارية التي أبرمت بين هيئة السياحة والمستثمرين من عام ٢٠١٣ إلى عام ٢٠١٦ (٤) مشاريع (جزيرة بغداد السياحية ، بناية ديوان الرقابة المالية ، بناية مصرف الرشيد ، أرض فندق كربلاء • مساهمة هيئة السياحة في شركات القطاع المختلط السياحية) (المدارة من قبل مجالس الادارة والشركات المستثمرة) تمتلك هيئة السياحة ودوائر اخرى من القطاع العام وشركات من القطاع الخاص حصص في فنادق القطاع السياحي المختلط ويمكن تقسيمها إلى قسمين:

الاول : شركات فنادق القطاع المختلط السياحية المدارة من قبل الشركات المستثمرة
الثاني: شركات فنادق القطاع المختلط السياحية المدارة من قبل مجالس الإدارة)(٢٨)
وفي ظل ذلك هل تطورت السياحة نحو الامام ؟ وهل تحققت التنمية السياحة التي تنشدها

(٢٧) المادة (٣) من قانون هيئة السياحة رقم (١٤) لسنة ١٩٩٦ النافذ .

(٢٨) تقرير التنمية , مصدر سابق , ص ١٨٥ .

الهيئة؟ .

أشرت وزارة التخطيط مجموعة من النقاط نوجزها بالآتي:

- ١- ضعف البنى التحتية من طرق وخدمات في المناطق السياحية والآثرية .
- ٢- محدودية الأستثمار الاجنبي في قطاع السياحة وعدم وجود قانون إستثمار خاص بالقطاع السياحي.
- ٣- تجاوز بعض المواطنين على أملاك هيئة السياحة .
- ٤- ضعف القدرات البشرية العاملة في النشاط السياحي على مواكبة التطورات التكنولوجية المتسارعة الفندقية والسياحية .
- ٥- ضعف التسويق والترويج الألكتروني في مجال السياحة^(٢٩), وهذا يعني أن على الهيئة أن تزيد في أنشطتها التشريعية والعملية لاجداث تنمية شاملة في القطاع السياحي .

الفرع الثاني: المؤسسات المساهمة في تطوير قطاع السياحة

ونوجزها على النحو الآتي:

أولاً: مجلس النواب

السلطة التشريعية هي مؤسسة دستورية تمارس سلطاتها وفقاً لدستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ وكذلك قانونها قانون مجلس النواب وتشكيلاته رقم (١٣) لسنة ٢٠١٨ , ويتوزع عمل المجلس الى عدة لجان تضطلع كل لجنة بواجب التشريع والرقابة ومن ضمن الجهات هي لجنة الثقافة والاعلام والسياحة والاثار, وتختص (لجنة الثقافة والفنون والاعلام والسياحة والاثار ... بما يأتي :

أولاً - الاهتمام بالثقافة بجميع مجالاتها ...ثالثاً - الاهتمام بالسياحة وخاصة السياحة الدينية...^(٣٠), وتساهم هذه اللجنة بتطوير السياحة وذلك بقيامها بالعديد من المسائل منها:

١-مراقبة عمل المؤسسات المعنية بالسياحة وتقويم عملها وتأشير مواطن الضعف التي تعترض ذلك العمل.

- ٢-دراسة وتقييم التشريعات السياحية بما يساهم في تطوير التشريع السياحي .
- ٣-اقامة المؤتمرات والندوات التي تساهم في تطوير قطاع السياحة , فقد أقامت اللجنة مؤتمراً بتاريخ ٢٠١٧/٥/١٥ دعت فيه لتطوير تشريعات السياحة ودعم الاستثمارات السياحية ومواجهة تخريب المواقع الاثرية وغيرها من التوصيات^(٣١), وقد خلت انجازات اللجنة المذكورة من أي نشاط يذكر بجانب التشريع والرقابة بخصوص السياحة ونعتقد أن ذلك لاينتاسب مع دور اللجنة ولذلك ينبغي من تضافر الجهود للقيام بانجازات أفضل تساهم فيها بتنمية وتطوير السياحة في العراق^(٣٢).

(٢٩) تقرير التنمية , مصدر سابق , ص ١٨٦ .

(٣٠) المادة (١٠٠) من النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة ٢٠٠٧ .

(٣١) <http://ar.parliament.iq/15/05/2017>

(٣٢) تقرير انجازات ونشاطات لجنة الثقافة والاعلام للفصل التشريعي الاول من السنة التشريعية الثالثة للدورة الانتخابية الثالثة ,

أولاً: الشركة العامة لنقل المسافرين والركاب

النقل السياحي ضرورة لاغنى عنها ينبغي على القائمين بشؤون السياحة من الاهتمام به وتطويره وهذا مادفع لاستحداث الشركة العامة لنقل المسافرين والركاب بعدما كانت الشركة العامة لنقل الركاب هي المؤسسة المعنية بإدارة هذا القطاع إذ نهدف إلى (المساهمة في النقل الدولي والسياحي ونقل الزوار وتنظيم ذلك وإدارته حضارياً) (٣٣) ، وتمارس ذلك عن طريق (رابعاً : النقل السياحي من خلال تنظيم السفرات السياحية داخل العراق وخارجه ولها في سبيل تحقيق ذلك التعاقد مع الجهات التي لديها امكانية تأمين الفنادق) (٣٤).

وتضم الشركة (حادي عشر : قسم المسافرين والسياحة : يديره موظف بعنوان مدير حاصل على شهادة جامعية أولية في الاقل وله خدمة لا تقل عن (١٠) عشر سنوات ويتولى تنظيم عمل المكاتب الخاصة بنقل المسافرين بين بغداد والمحافظات وبين محافظة واخرى وتنظيم شؤون المكاتب الحدودية الخاصة بنقل المسافرين من المطارات والمنافذ الحدودية وبالعكس وإعداد الخطط التشغيلية ومتابعة تنفيذها ، ويتكون من الشعب الآتية :

أ - التشغيل .

ب - إدارة المكاتب .

ج - إدارة القطاعات .

د - السياحة (٣٥) ، وتكون (... النقل السياحي بحافلاتها من خلال تنظيم السفرات السياحية داخل العراق وخارجه ولها في سبيل تحقيق ذلك التعاقد مع الجهات التي لديها امكانية تأمين الفنادق) (٣٦) ، (ب) إنشاء مطارات جديدة في المناطق ذات الطلب العالي ومناطق الجذب السياحي وخاصة السياحة الدينية) (٣٧) ، ونسائل هل قطاع النقل مهيناً لخدمة السياحة وتطويرها وتنميتها؟.

يجيب تقرير خطة التنمية الوطنية عن ذلك بأنه :

١- تراجع نشاط نقل الركاب في القطاع الحكومي بشكل كبير بعد عام ٢٠٠٣ سواء داخل المدن او ما بينها ليحل محله دور مهيم للقطاع الخاص على هذا النشاط ، ٢- بلغ عدد الركاب والمسافرين والوفود ١٦ مليون مسافر وبلغت الإيرادات المتحققة من خدمات النقل ٢٥,٩ مليار دينار سنة ٢٠١٦ ، وتتمثل أبرز التحديات التي تواجه هذا القطاع :

٢- قطاع خاص لا يواكب التطورات في التقنيات الحديثة واساليب الإدارة ومتطلبات السامة العامة ومتطلبات الحفاظ على البيئة.

٣- تخلف وترهل الجهاز الإداري والتشغيلي الحكومي المسؤول عن النشاط وتدني

(٣٣) المادة (٣/خامساً) من النظام الداخلي للشركة العامة لنقل المسافرين والوفود رقم (١) لسنة ٢٠١١ .

(٣٤) المادة (٤/رابعاً) من النظام الداخلي للشركة العامة لنقل المسافرين والوفود النافذ .

(٣٥) المادة (١٣/حادي عشر) من النظام الداخلي للشركة العامة لنقل المسافرين والوفود النافذ .

(٣٦) المادة (٤/٤) من النظام الداخلي للشركة العامة لنقل المسافرين والوفود النافذ .

(٣٧) خطة التنمية الوطنية ، وزارة التخطيط ، جمهورية العراق ، ٢٠١٠-٢٠١٤ ، ص ٤٣ .

كفاءة أدائه.

٤- ضعف حوكمة أنشطة هذا القطاع وتداخل وتقاطع توجهات القطاعين العام والخاص فيه.

٥- وجود عدد من المشاريع المتلكئة والمتوقفة ذات الصلة في هذا النشاط: كراجات ومحطات الخدمة والمبيت.

٦- ضعف الخبرات الوطنية بخصوص التجارب الاستثمارية والتشغيل المشترك لمشروعات هذا النشاط^(٣٨)

ثالثاً: مديرية شؤون الإقامة

أصدر المشرع قانون الإقامة رقم (٧٦) لسنة ٢٠١٧ وجاءت الاسباب الموجبة له من أن دوافع إصداره تتمثل (وبما يتلاءم والظروف الموضوعية لجمهورية العراق ومن أجل تشجيع الاستثمار والسياحة وتسهيل الحصول على سمة الدخول للأجانب وتنظيم إقامتهم) ، وتتمثل صلاحيات مديرية شؤون الإقامة بمنح (سمة سياحية :-تمنح لزيارة المناطق السياحية والدينية وتخول حاملها دخول أراضي جمهورية العراق مرة واحدة خلال (٦٠) سنتين يوماً من تاريخ منحها والإقامة فيه مدة (٣٠) ثلاثين يوماً وتكون بكفالة المؤسسات والهيئات والشركات العاملة في مجال السياحة ولا يحق لحاملها العمل في أي مكان سواء كان بأجر أو بدون أجر ولا تشترط الكفالة إذا كانت السياحة بصورة فردية أو عائلية)^(٣٩) ، كما أن (للمدير العام أو من يخوله صلاحية تعديل سمة الزيارة أو السياحة إلى سمة اعتيادية) ، وقد أصدر مجلس الوزراء تعليمات حددت بموجبها مقدار السمة السياحية ب (٤٠) دولار كما تم إعطاء وزير الداخلية إعادة انظر في المبالغ عند وجود أسباب موجبة ذلك على أن يصادق عليها مجلس الوزراء^(٤٠)، ولكن هذه النصوص إستطاعت تشجيع السائحين على دخول العراق ؟ .

أشرت وزارة التخطيط بإستمرار الاجراءات والتعقيدات الخاصة بمنح سمة الدخول للسياحة الوافدة والشركات الإستثمارية الاجنبية الراغبة للإستثمار في القطاع السياحي^(٤١)، وهذا ما يستدعي من مديرية شؤون الإقامة تبني إستراتيجية متكاملة لغرض عرض التسهيلات المرتبطة بسمة الدخول على السائحين العرب والاجانب بما يعزز مكانة العراق السياحية بين الدول المجاورة .

المطلب الثاني: الجانب الموضوعي

نقسم هذا المطلب إلى فرعين ، نخصص الفرع الاول للتشريعات المنظمة لبعض موضوعات السياحة أما الفرع الثاني فنتناول فيه الاستثمار السياحي .

(٣٨) خطة التنمية الوطنية ، ٢٠١٨-٢٠٢٢ ، مصدر سابق ، ص ١٦٤ .

(٣٩) خطة التنمية الوطنية ، ٢٠١٨-٢٠٢٢ ، مصدر سابق ، ص ١٦٤ .

(٤٠) المادة (٢) و (٣) من تعليمات تحديد مقدار رسوم سمات الدخول الى جمهورية العراق رقم (٧) لسنة ٢٠١٨ .

(٤١) خطة التنمية الوطنية ، ٢٠١٨-٢٠٢٢ ، مصدر سابق ، ص ١٨٥ .

الفرع الاول: التشريعات المنظمة لبعض موضوعات السياحة

نوضح هذا الفرع على النحو الآتي:

أولاً: الاهتمام بالسياحة الدينية

تعد السياحة الدينية في العراق في تطور مستمر ويمكن إجمال ذلك بالآتي:

١- جرى العمل بعد العام ٢٠٠٣ على إصدار قوانين خاصة بالأوقاف , وهذه التشريعات قد أضافت ميزات مهمة الى المواقع الدينية والتي تعتمد عليها السياحة الدينية وهذا شكل نقلة نوعية في تلك المواقع والاماكن إذا تم تقسيمها الى جهات ادارية متعددة وبالتالي تم العمل على تطويرها مالياً وادارياً وهذا ما يلاحظه السائح سواء كان من الداخل او الخارج عند مقصده لتلك الاماكن .

٢- قيام العديد من العتبات المقدسة بإستحداث قسم للسياحة الدينية (٤٢) , وهذا القسم يضطلع بوظائف مهمة إذ يتم بواسطته نقل السائحين الى الاماكن الدينية , ويتم ذلك بنقل السائحين وتنظيمها بشكل دوري ومنتظم حتى ان بعض المواقع السياحية قد نشطت بفعل هذا القسم .

٣- قيام العديد من العتبات بتطوير المرافق الخدمية للمواقع السياحية منها بناء مدن كبيرة ومتكاملة للزائرين القاصدين لتلك العتبات , والاهتمام بالمواقع الدينية نفسها بما يتناسب مع اهميتها حتى يمكن توفير عوامل جذب سياحية مهمة للسائحين الذين يرغبون بقصد هذه الاماكن .

وعلى المستوى التشريعي فقد صدر قانون سامراء عاصمة الحضارة الاسلامية رقم (٥) لسنة ٢٠١٨ إذ ذهب إلى أن من أهداف القانون هو (...تلبية متطلبات تطوير السياحة التاريخية و الدينية بما يتناسب مع الدور الحضاري العالمي لسامراء والاماكن الدينية المقدسة والمعالم الدينية والارث الحضاري الاسلامي...) (٤٣), كما ذهب إلى (... تطوير علاقات التعاون السياحي والاثاري بين سامراء والمنظمات السياحية والاثارية والوطنية والدولية...) (٤٤), وجاءت الاسباب الموجبة للقانون (...من أجل تعزيز الدور الحضاري... وتنشيط الحركة السياحية الاثارية والدينية في العراق...) (٤٥), وفي ظل الاهتمام الاداري والتشريعي بالسياحة الدينية هل أن السياحة الدينية في العراق جاذبة لاستقطاب السائحين أم لا؟ .

١- ضعف التخطيط العمراني لاغلب المنشآت والمرافق السياحية الدينية بل أن أغلبها لايناسب الاعداد المتزايدة للسائحين .

٢- ضعف الامكانيات السياحية المرافقة للسياحة الدينية , فضعف شبكات الطرق , وقلة الاماكن التي يقطنها السائح لغرض الاستراحة .

٣- وجود مشاكل إدارية بين الجهات المسؤولة عن تنشيط السياحة الدينية , وهذا ما يستدعي العمل على تعديل وإصدار تشريعات تساهم في رفع مستوى السياحة الدينية في البلد (٤٦) .

(٤٢) ينظر المادة (١٤) من قانون ادارة العتبات المقدسة والمزارات الشيعية الشريفة رقم (١٩) لسنة ٢٠٠٥ .

(٤٣) المادة (١/ثالثاً) من قانون سامراء عاصمة الحضارة الاسلامية رقم (٥) لسنة ٢٠١٨ .

(٤٤) المادة (١/رابعاً) من قانون سامراء عاصمة الحضارة الاسلامية النافذ .

(٤٥) الاسباب الموجبة لقانون سامراء عاصمة الحضارة الاسلامية النافذ .

(٤٦) محمد حسن رضا , مصدر سابق , ص ٧٣ .

ثانياً: السياحة الطبيعية

يسعى العراق إلى الاهتمام بالسياحة الطبيعية وذلك لغرض (...توفير مناطق سياحية ترفيهية...^(٤٧))، بما في ذلك (...الغابات الطبيعية في مناطق الاصطياف والسياسة)^(٤٨)، إذ يتضمن ذلك وجود (...غابات ترفيهية وسياحية : هي الغابات التي تقوم مؤسسات الدولة باجراء عملية التشجير والتحسين عليها لاستخدامها لاغراض الترفيه والسياحة والاصطياف)^(٤٩)، وكذلك (الغابات المحمية او المحظورة : هي مساحات الغابات او الاراضي المملوكة للدولة الواقعة داخل الغابات وتكون مخصصة للاغراض البيئية للمحافظة على بعض انواع الاشجار والحيوانات البرية والطيور والصخور او المواقع الاثرية او السياحية)^(٥٠)، كما أصدر المشرع نظام المحميات الطبيعية رقم (٢) لسنة ٢٠١٤ إذ عرفها بأنها «مساحة من الأرض أو من المياه (الساحلية أو الداخلية) تحتوي على كائنات حية نباتية أو حيوانية أو ميزات طبيعية ذات قيمة ثقافية أو علمية أو سياحية أو جمالية توضع تحت الحماية القانونية لحماية ثرواتها البيئية ولإستدامة تنميتها»^(٥١).

كما أضاف قرار إدراج الاهوار على لائحة التراث العالمي لسنة ٢٠١٦ وجهاً آخر من أوجه السياحة، لكن السياحة الطبيعية تواجه عدداً من المشاكل منها جفاف أغلب المسطحات المائية ذات الاهمية السياحية، وكذلك إنتشار ظاهرة التصحر وهذا ما يقلل الاماكن الخضراء التي تتمتع بأهمية سياحية هامة، وغيرها من المشاكل.

ثالثاً: السياحة الثقافية او الاثرية

إرتفع عدد الوافدين للزيارة السياحية الثقافية في العراق من ٢٧ الف سائح عام ٢٠١٤ إلى ٧٨ الف سائح عام ٢٠١٦ وبمعدل نمو سنوي بلغ ٧٠ ٪، ما أدى إلى ارتفاع ايرادات النشاط السياحي الثقافي من ٢١٨,٤ مليون دينار عام ٢٠١٤ إلى ٢٨٦,٦ مليون دينار عام ٢٠١٥ وبزيادة بلغت ٣١,٢ ٪^(٥٢)، وقد أصدر المشرع عدة تشريعات حديثة لتطوير هذا القطاع منها قانون بابل عاصمة العراق الحضارية رقم (٦) لسنة ٢٠١٨ إذ جاء من أهداف القانون هو إحداث (...تنمية اقتصادية سياحية شاملة...)^(٥٣)، و(تطوير البنى التحتية للمحافظة من أجل إستيعاب متطلبات تطوير السياحة التاريخية...بما يتناسب مع الدور الحضاري العالمي لبابل والاماكن الدينية...)^(٥٤)، وكذلك (تطوير علاقات التعاون السياحي والآثاري بين العراق والمنظمات

(٤٧) المادة (٢/رابعاً) من قانون الغابات والمشاجر رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٩ .

(٤٨) المادة (٩/ثالثاً/ج) من قانون الغابات والمشاجر النافذ .

(٤٩) المادة (٥/اولاً/ج) من قانون الغابات والمشاجر النافذ .

(٥٠) المادة (٥/اولاً/د) من قانون الغابات والمشاجر النافذ .

(٥١) ينظر المادة (١/اولاً) من نظام المحميات الطبيعية العراقي (رقم ٢ لسنة ٢٠١٤) المنشور في الوقائع العراقية في العدد ٤٣١٦ بتاريخ ٢٤/٣/٢٠١٤.

(٥٢) خطة التنمية الوطنية، ٢٠١٨-٢٠٢٢، مصدر سابق، ص ٣٩ .

(٥٣) المادة (١/اولاً) من قانون بابل عاصمة العراق الحضارية رقم (٦) لسنة ٢٠١٨ .

(٥٤) المادة (١/ثالثاً) من قانون بابل عاصمة العراق الحضارية النافذ .

السياحية والآثرية والوطنية والدولية...^(٥٥)، (من أجل تعزيز الدور الحضاري والديني لمحافظة بابل وتنشيط الحركة السياحية والآثرية...)^(٥٦)، وجاءت الاسباب الموجبة لهذا القانون من ضرورة (الاهتمام بالسياحة والنهوض بواقعها وتطوير مناطق الجذب السياحي والمناطق الأثرية والمراكز الدينية باعتبارها رافداً مهماً من روافد الاقتصاد الوطني)^(٥٧)، ننتسائل هل طبقت هذه التشريعات بالصورة التي تطور السياحة وتساعد على تنميتها ؟ .

تعاني السياحة الاثرية عدداً من المعوقات منها:

- ١- ضعف البنى التحتية من طرق وخدمات في المناطق السياحية والآثرية .
- ٢- تعرض بعض المدن والمواقع الأثرية إلى دمار شبه كامل كمدينة النمرود والكثير من المعالم الأثرية في نينوى.
- ٣- قلة خبرات الكوادر الأثرية والفنية العراقية في استخدام برامج الحاسبات الخاصة بإعادة تصميم الواجهات المدمرة أو السقوف المتساقطة للمباني كما كانت في السابق .
- ٤- خروج أغلب الكوادر من الأثريين المتخصصين من أصحاب الشهادات العليا أو من ذوي الخبرة في أعمال الصيانة والترميم، أما عن طريق النقل أو التقاعد دون تأهيل وتدريب الملاكات الجديدة من الأثريين .
- ٥- صعوبة الحصول على الأرشيفات الكاملة من وثائق وصور وتقارير التقيب والصيانة الخاصة بتلك المواقع، لاسيما في محافظة نينوى إذ تم إتلافها من قبل التنظيمات الإرهابية في مفتشية آثار نينوى ومكتبة جامعة الموصل^(٥٨)، لذا يتوجب على القائمين على إدارة القطاع السياحي من النظر بصورة مختلفة للسياحة الاثرية أو التاريخية كونها سياحة ترفيهية من جانب وسياحة علمية من جانب آخر كونها مقصد علمي للعديد من الباحثين المهتمين بشؤون الآثار .

الفرع الثاني: الاستثمار السياحي

لم يكن العراق قد أصدر قانوناً مستقلاً بشأن الاستثمار بل كانت هناك مجموعة من القوانين والأنظمة والتعليمات المتفرقة المهتمة بالاستثمار منها قانون تعيين مناطق الاستثمار لشركات النفط رقم (٨٠) لسنة ١٩٦١ او قانون الاستثمارات العربية رقم ٤٦ لسنة ١٩٨٨ و قانون تنظيم الاستثمار المعدني رقم (٩١) لسنة ١٩٨٨ وقانون الاستثمار الصناعي رقم (٢٠) لسنة ١٩٩٨ ، لكن الوضع قد تغير بعد العام ٢٠٠٣ فقد صدر قانون الاستثمار رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٦ وكذلك نظام بيع وايجار عقارات وارضى الدولة والقطاع العام لاغراض الاستثمار والمساحة عليها رقم (٦) لسنة ٢٠١٧، وأهم ما جاءت به تلك التشريعات بخصوص السياحة ما يأتي:

(...تؤجر الجهة المالكة للعقار أو الجهة صاحبة حق التصرف بالتنسيق مع الهيئة

(٥٥) المادة (١/رابعاً) من قانون بابل عاصمة العراق الحضارية النافذ .

(٥٦) الاسباب الموجبة لقانون بابل عاصمة العراق الحضارية النافذ .

(٥٧) المادة (٣/ثالثاً) من قانون وزارة السياحة رقم (١٣) ٢٠١٢ .

(٥٨) خطة التنمية الوطنية ، ٢٠١٨-٢٠٢٢ ، مصدر سابق ، ص ١٨٥-١٨٦ .

الوطنية لاستثمار الأراضي والعقارات المخصصة للمشاريع الاستثمارية وفقاً للنسب المئوية من بدل الايجار السنوي المقدر لكل منها من اللجان المشكلة بموجب المادة (٢) من هذا النظام وعلى النحو الآتي ... الأراضي والأبنية اللازمة لأغراض تنفيذ المشاريع الاستثمارية الزراعية أو الصناعية أو الخدمية أو السياحية أو التجارية أو الترفيهية وغيرها على النحو الآتي :

المشاريع السياحية مثل المدن السياحية أو مدن الألعاب أو المجمعات الترفيهية وغيرها ببدل إيجار أو مساطحة قدره (١٠ ٪) عشرة من المائة...^(٥٩) .

كما (...تمنح مشاريع الفنادق والمؤسسات السياحية والمستشفيات والمؤسسات الصحية ومراكز التأهيل والمؤسسات التربوية والعلمية اعفاءات اضافية من رسوم استيراد الاثاث والمفروشات واللوازم لاغراض التحديث والتجديد مرة كل (٤) اربع سنوات في الاقل على ان يتم ادخالها الى العراق او استعمالها في المشروع خلال (٣) سنوات من تاريخ صدور قرار الهيئة بالموافقة على قوائم الاستيرادات وكمياتها ، بشرط ان لا يتم استخدامها لغير الاغراض المستوردة من اجلها)^(٦٠) .

وفي هذا السياق يطرح تساؤل مفاده هل يمتلك العراق إستثمارات سياحية ناجحة؟ وهل نجحت التشريعات النافذة في هذا المجال من من تطوير هذا القطاع ؟ .

١-محدودية الأستثمار الاجنبي في قطاع السياحة وعدم وجود قانون إستثمار خاص بالقطاع السياحي^(٦١) .

٢- إستمرار تردي مناخ الأستثمار-بشكل عام- متأثراً بحزمة العوامل السياسية والاقتصادية والمؤسسية والتشريعية والقانونية والتنظيمية، التي كان لنمطيتها دور في التأثير في مستوى الأستثمارات الأجنبية والقدرة على جذبها، بدلالة بعض المؤشرات الدولية مؤشر سهولة الاعمال الذي ظهر فيه ترتيب العراق ١٦٥ من مجموع ١٩٠ دولة لعام ٢٠١٦ ، في حين أظهر المؤشر العام لجاذبية الاستثمار بأن العراق كان من دول الأداء الضعيف، والذي بلغ ٢٧,٣ درجة من أصل ١٠٠ درجة في عام ٢٠١٦^(٦٢) .

٣- إستمرار الاجراءات والتعقيدات الخاصة بمنح سمة الدخول للسياحة الوافدة والشركات الإستثمارية الاجنبية الراغبة للإستثمار في القطاع السياحي^(٦٣)، وتوصي وزارة التخطيط في جانب تفعيل الاستثمار في قطاع السياحة ماياتي:

١. تشجيع الإستثمار الخاص في المرافق السياحية عن طريق تعزيز دور القطاع الخاص وتشجيع الاستثمارات الوطنية والأجنبية فيها، بالتنسيق مع الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم^(٦٤) .

٢. تقديم التسهيلات والمحفزات المالية أمام الإستثمار الخاص في نشاط السياحة والآثار .

٣. تهيئة البنى التحتية للمواقع السياحية والآثار^(٦٥) .

(٥٩) المادة (ثانياً/هـ) من نظام بيع وإيجار عقارات وراضي الدولة والقطاع العام لاغراض الاستثمار والمساطحة عليها رقم (٦) لسنة ٢٠١٧

(٦٠) المادة (١٧/رابعاً) من قانون الاستثمار رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٦ .

(٦١) خطة التنمية الوطنية ، ٢٠١٨-٢٠٢٢ ، مصدر سابق، ص ١٨٥ .

(٦٢) خطة التنمية الوطنية ، ٢٠١٨-٢٠٢٢ ، مصدر سابق، ص ١٧ .

(٦٣) خطة التنمية الوطنية ، ٢٠١٨-٢٠٢٢ ، مصدر سابق ، ص ١٨٥ .

(٦٤) المادة (٣/ثالثاً) من قانون وزارة السياحة النافذ .

(٦٥) خطة التنمية الوطنية ، ٢٠١٨-٢٠٢٢ ، مصدر سابق ، ص ١٨٦ .

الخاتمة

بعد إن إنتهينا من عرض البحث الموسوم «دور التشريعات السياحية في تطوير وتنمية السياحة في العراق بعد عام ٢٠٠٣» , توصلنا إلى مجموعة من الاستنتاجات والتوصيات :

أولاً: الإستنتاجات

- ١- أصدر المشرع العديد من التشريعات المهمة بتنظيم القطاع السياحي وهو بذلك قد سعى لايجاد تشريعات قادرة على تشجيع وتنمية السياحة في العراق , إذ أن هذه التشريعات تضمنت مبادئ جديدة لم تكن التشريعات النافذة قبل عام ٢٠٠٣ قد تضمنتها .
- ٢- ضعف البنى التحتية من طرق وخدمات في المناطق السياحية والآثرية والدينية والطبيعية وكذلك المنشآت السياحية في العراق ولم تتجح التشريعات السياحية في رفع كفاءتها .
- ٣- محدودية الأستثمار السياحي في قطاع السياحة وعدم تفعيل النصوص الخاصة بلاستثمار الخاص بالقطاع السياحي الواردة في قانون الاستثمار والتشريعات الاخرى , وعدم وجود إستراتيجية وطنية واضحة لتنشيط ورفع مستوى الاستثمار السياحي في البلد .
- ٤- ضعف القدرات البشرية العاملة في النشاط السياحي في البلد على مواكبة التطورات التكنولوجية المتسارعة الفندقية والسياحية , وهذا ما يمكن إرجاعه للتشريع نفسه وللادارة التي لاتواكب التطورات الجارية في هذا المجال .

ثانياً: التوصيات

- ١- استثمر المناطق التراثية والتاريخية بإقامة القرى السياحية المحمية، بما يمكن الاستفادة منها بالسفريات والأعياد والمناسبات الاجتماعية, وكذلك الاستفادة القصوى من مناطق الاهوار للجذب السياحي المحلي والخارجي، والارتقاء بها وبما يتلائم مع واعتبارها محمية طبيعية وضمن التراث العالمي .
- ٢- تشجيع الإستثمار الخاص في المرافق والمنشآت السياحية و تقديم التسهيلات والمحفزات المالية أمام الإستثمار الخاص في نشاط السياحة والآثار .
- ٤- تطوير القدرات البشرية العاملة في النشاط السياحي على مواكبة التطورات التكنولوجية المتسارعة الفندقية والسياحية .
- ٥- تطوير قطاع النقل الجوي والبري وتفعيل خطوط السكك الحديدية بما يساهم في توفير الاجواء الملائمة للسائحين .
- ٦- العمل على المراجعة الشاملة لكافة التشريعات السياحية والتي تحتوي بين نصوصها مايعيق تطوير وتنمية السياحة في العراق وبالاخص منها مايشجع الاستثمار السياحي وتطوير المرافق والخدمات السياحية .