



دليل تنظيم الأنشطة التجارية في المواقع الأثرية وأثرها على الاقتصاد السياحي العراقي

مقدمة

يواجه قطاع السياحة التراثية في العراق تحديات تنظيمية وتشريعية متعددة تؤثر على إمكاناته الاقتصادية والتنموية، رغم امتلاكه لمواقع أثرية ذات قيمة عالمية. وانطلاقاً من الحاجة إلى تطوير إطار مؤسسي وتشريعي فعال، يأتي هذا الدليل الاسترشادي كمساهمة علمية تهدف إلى تحليل الوضع الراهن، واستعراض التجارب الدولية المقارنة، واقتراح إصلاحات واقعية قابلة للتطبيق.

يرتكز هذا الدليل على منهجية تحليلية تستند إلى مراجعة القوانين العراقية ذات الصلة، وتشخيص المشكلات المؤسسية والتنظيمية، إلى جانب دراسة نماذج دولية ناجحة (مثل مصر، الإمارات، تركيا، الأردن، وإيران). كما يتضمن توصيات تنفيذية مبنية على الممارسات الفضلى، ويعتمد في ذلك على منظور السياسات العامة وتكامل الأدوار بين الجهات المعنية، بما يعزز تنافسية السياحة الثقافية ويسهم في تنويع الاقتصاد الوطني.

ويتكون هذا الدليل من تسعة اجزاء وكالتى:

الجزء الأول: المحاور الرئيسية والقضايا التنظيمية المستخلصة.

الجزء الثاني: الأثر الاقتصادي لضعف التنظيم على الاقتصاد السياحي.

الجزء الثالث: المشكلات المؤسسية والتشريعية الحالية في العراق.

الجزء الرابع: نقاط القوة والضعف في التشريعات السياحية الدولية المقارنة.

الجزء الخامس: التوصيات المقترحة لتطوير التنظيم السياحي والتراثي في العراق.

الجزء السادس: التشريعات ذات الصلة (الوطنية والمقارنة).

الجزء الأول: المحاور الرئيسية والقضايا التنظيمية المستخلصة

في مستهل هذا الدليل، نستعرض المحاور التنظيمية الرئيسية المتعلقة بتنظيم الأنشطة التجارية والسياحية في المواقع الأثرية، مع أبرز المشكلات التشريعية والمؤسسية المستخلصة من تحليل القوانين العراقية ومقارنتها بتجارب دولية (الإمارات، مصر، تركيا، إيران، والأردن):

- **تأثيرات الدخول السياحية:** يتبين أن الإطار القانوني العراقي يفرض قيوداً على دخول السياح، منها اشتراط وجود كفيل محلي (شركة أو هيئة سياحية) للحصول على التأشيرة السياحية، وتحديد مدة الإقامة بشهر واحد فقط. هذه القيود تجعل العراق أقل جذباً مقارنة بالدول الأخرى التي تبسط إجراءات التأشيرة (مثل منح التأشيرة عند الوصول أو تأشيرات متعددة الدخول لمدد أطول)، مما يؤثر سلباً على تدفق السياح.
- **الاستثمار السياحي:** رغم وجود قوانين تشجع استثمار القطاع الخاص في السياحة (مثل قانون هيئة السياحة ١٩٩٦/١٤ وقانون الاستثمار ٢٠٠٦/١٣ المعدل)، لا تزال هناك معوقات تنظيمية. يفقر العراق لقانون متخصص للتنمية السياحية يُنظم تخصيص الأراضي والحوافز للمشاريع قرب المواقع التراثية أسوةً ببعض الدول. كذلك، تتعدد الجهات المشرفة على الاستثمار (هيئة السياحة، هيئة الاستثمار الوطنية، وزارات مختلفة) دون نافذة واحدة واضحة، مما قد يربك المستثمرين ويثنيهم عن إنشاء مرافق سياحية.
- **تشغيل المرافق والخدمات في المواقع الأثرية:** تفتقر التشريعات العراقية الحالية لنصوص صريحة تسمح بإسناد تشغيل مرافق الخدمة في المواقع الأثرية (مثل مراكز الزوار، المطاعم، دورات المياه) إلى القطاع الخاص ضمن ضوابط محددة. حالياً، تتحمل الدولة عبر هيئة الآثار والتراث مسؤولية إدارة جميع خدمات الزوار، مع السماح بشكل محدود جداً بعقود إيجار صغيرة لمحال بيع الهدايا أو الاستراحات خارج الموقع. هذا الفراغ التشريعي أدى إلى نقص الخدمات السياحية في المواقع الأثرية العراقية وإلى جهود ارتجالية محدودة للشراكة مع القطاع الخاص، مما يقلل من جودة تجربة الزائر ويحد من العوائد الاقتصادية.
- **التعليم والتدريب السياحي:** على الرغم من وجود محاولات حديثة لإنشاء أقسام جامعية وكليات سياحة (مثل كلية السياحة الدينية في جامعة كربلاء)، إلا أن العراق يفتقر إلى منظومة متكاملة لتأهيل الكوادر السياحية. لا يوجد تشريع خاص لترخيص المرشدين السياحيين أو اعتماد برامج تدريبية وطنية شاملة، إذ يعمل الأدلاء السياحيون حالياً دون قانون منظم ويكتفى بمنحهم تصاريح سنوية مؤقتة. بالمقابل، الدول الأخرى تمتلك بنى تعليمية راسخة (ففي مصر ١١ كلية متخصصة تخرج آلاف الطلبة سنوياً، ونفابة للمرشدين تضم ٨ آلاف مرشد مرخص)، مما يبرز الفجوة التي يعاني منها العراق في إعداد الموارد البشرية السياحية.
- **العمالة الأجنبية في القطاع السياحي:** تنعدم في التشريعات العراقية الحالية أحكام خاصة بنسبة أو تنظيم تشغيل الأجانب في المرافق السياحية، سوى الخضوع العام لقانون العمل وتصاريح الإقامة. هذا قد يؤدي إلى إما تسرب وظائف قطاع السياحة إلى غير العراقيين أو بالعكس صعوبة استقطاب خبرات أجنبية عند الحاجة. على النقيض، تفرض دول كمصر نسبة قصوى (١٠٪) للعمالة الأجنبية في المنشآت، وتحدد الأردن وظائف سياحية مغلقة على المواطنين. العراق بحاجة إلى توازن تشريعي يحمي فرص عمل المواطنين ويتيح في الوقت نفسه الاستفادة المحدودة من الخبرات الأجنبية المتخصصة.
- **تراخيص الأنشطة السياحية:** تخضع أنشطة مثل وكالات السفر، والفنادق، والمطاعم السياحية، ونقل السياح، والمرشدين لتشريعات متفرقة وقديمة نسبياً. من أمثلة ذلك قانون الشركات السياحية رقم ٤٩ لسنة ١٩٨٣ (المعدل في ١٩٩٨)، وقانون المنشآت السياحية رقم ٢٥ لسنة ١٩٩٦. بعد عام ٢٠٠٣ لم يصدر قانون شامل يوحد تنظيم القطاع السياحي؛ بل أصبحت عملية الترخيص موزعة بين جهات متعددة دون نافذة مركزية واحدة. نجم عن ذلك ثغرات كضعف اشتراطات الترخيص (مثلاً لا يشترط

مؤهل دراسي لفتح وكالة سفر)، وضعف الرقابة على المخالفين (وجود شركات سياحية غير مرخصة تعمل دون رادع واضح).

• **حماية المواقع الأثرية وتراث البلاد:** يوفّر قانون الآثار والتراث رقم ٥٥ لسنة ٢٠٠٢ أساساً جيداً لحماية المواقع الأثرية من التعديات والتخريب، حيث يجرم البناء أو الحفر غير المرخص في المواقع الأثرية بعقوبات تصل إلى السجن عشر سنوات. مع ذلك، وبعد أكثر من عشرين عاماً على صدور هذا القانون، ظهرت تحديات جديدة تستوجب **تعديله وتعزيزه**. من هذه التحديات: تصاعد الاتجار غير المشروع بالآثار إقليمياً، وتأثر المواقع بالتغيرات المناخية، والحاجة لمواكبة الاتفاقيات الدولية الحديثة بشأن حماية التراث. كما أن القانون الحالي لم يتطرق إلى آليات الاستثمار السياحي الآمن في المواقع الأثرية أو تنظيم الفعاليات الثقافية بها، مما يحّد من استثمارها المستدام لصالح الاقتصاد الوطني.

الجزء الثاني: الأثر الاقتصادي لضعف التنظيم على الاقتصاد السياحي

إن ضعف تنظيم الأنشطة التجارية والخدمية في المواقع الأثرية له انعكاسات سلبية مباشرة على أداء الاقتصاد السياحي في العراق. تشير البيانات الحديثة إلى أن قطاع السياحة في البلاد حقق نموًا ملحوظًا في السنوات الأخيرة من حيث أعداد الزوار والإيرادات الفندقية، لكنه نمو غير متوازن جغرافيًا. فقد تركزت أغلبية النشاط السياحي في إقليم كردستان والمدن الدينية (كربلاء والنجف) جذبت ٦٥٪ من جميع الزوار الأجانب في (٢٠٢٣)، بينما ظلت المحافظات الزاخرة بالكنوز الحضارية والتاريخية تعاني من ضعف الإقبال والتطوير.

على سبيل المثال، محافظة بابل التي تحتضن موقع بابل الأثري لم يكن فيها سوى ٦ فنادق عاملة فقط في سنة ٢٠٢٣، ومحافظة ذي قار (موطن مدينة أور السومرية) ضمت ١١ فندقًا فحسب. ويشير تحليل رسمي إلى وجود شبه غياب كامل للمرافق السياحية في هذه المناطق التاريخية الغنية. يعود ذلك جزئيًا إلى غياب الأطر التنظيمية التي تشجع الاستثمار في الخدمات السياحية حول هذه المواقع وتحفظ في الوقت نفسه قيمتها الأثرية. نتيجة هذا الإهمال التنظيمي، تبقى إمكانات اقتصادية هائلة غير مستغلة: فالأعداد القليلة من السياح القادمين إلى بابل وأور تتفق أقل بكثير مما كان يمكن إنفاقه لو توفرت مرافق وخدمات مناسبة من فنادق ومطاعم ومرشدين ومتاجر تذكارات في تلك المواقع.

إن السياحة الثقافية والتراثية يمكن أن تكون رافدًا أساسيًا للتنويع الاقتصادي في العراق وتقليل اعتماديته على النفط، حيث تتمتع بقدرة عالية على خلق فرص العمل المباشرة وغير المباشرة. وقد أثبت هذا القطاع *resilience* ومرونة نسبية حتى في *face of* تحديات أمنية سابقة. لكن ضعف التنظيم الحالي يُبقي الفجوة كبيرة بين النجاح الذي تشهده سياحة المدن الدينية وبين الواقع المتواضع لسياحة المواقع الأثرية. **النتيجة الاقتصادية** هي فقدان العراق لعوائد محتملة بملايين الدولارات سنويًا، سواء من إنفاق السياح الأجانب أو المحليين، وكذلك ضياع فرص عمل لأبناء المناطق الأثرية التي كان يمكن أن تزدهر لو أحسن استثمار مواقعها.

بعبارة أخرى، إن عدم تطوير الأطر التنظيمية الملزمة لإدارة المواقع الأثرية واستثمارها سياحيًا أدى إلى دورة مفرغة: مواقع أثرية مهملة خدميًا لا تجتذب الزوار، والاستثمار غائب بسبب غموض البيئة التشريعية، فتظل تلك المواقع خارج خارطة الجذب السياحي العالمي. ولتغيير هذه المعادلة الاقتصادية السلبية، يحتاج العراق إلى **نقطة نوعية** في الاهتمام الحكومي والبنية التحتية التنظيمية حول تراثه الحضاري، بحيث يتم ردم الفجوة بين الازدهار السياحي الديني والإهمال السياحي للمواقع التاريخية. هذا الاستثمار بالتنظيم والإدارة الرشيدة سيطلق العنان لإمكانات العراق كوجهة سياحية عالمية ويعود بالنفع الاقتصادي والاجتماعي على البلاد ككل.

الجزء الثالث: المشكلات المؤسسية والتشريعية الحالية في العراق

في هذا القسم، نعرض بصورة أكثر تفصيلاً التحديات المؤسسية والتشريعية الراهنة التي يواجهها تنظيم قطاع السياحة والتراث في العراق، وذلك وفق المحاور المذكورة سابقاً:

١- التأشيرات السياحية – قيود تحد من الجذب

التشريع الحالي: ينظم قانون إقامة الأجانب رقم ٧٦ لسنة ٢٠١٧ مسألة دخول الزوار إلى العراق. يعرّف القانون أنواع سمات الدخول بما فيها **السمة السياحية** التي تمنح لزيارة المناطق السياحية والدينية. يتيح هذا القانون منح السمة السياحية لدخول واحد خلال ٦٠ يوماً من إصدارها والإقامة لمدة ٣٠ يوم كحد أقصى، بشرط وجود **كفيل سياحي محلي**. عملياً، يعني ذلك أن السائح الأجنبي الفرد لا يمكنه زيارة العراق كسائح مستقل دون ترتيب مسبق مع شركة سياحية عراقية تكفله، كما يجب عليه إثبات ملاءته المالية والالتزام بمنافذ الدخول الرسمية.

المشكلات: هذا الشرط (الكفيل) يُعد عائقاً إدارياً يجعل العراق أقل تنافسية مقارنة بدول الجوار. فمعظم الدول محل الدراسة (مصر، تركيا، الأردن، الإمارات) لا تطلب وجود كفيل للحصول على تأشيرة سياحية عادية. كذلك، مدة الإقامة (٣٠ يوم) أقصر مما تسمح به دول أخرى (الأردن وتركيا تسمحان حتى ٩٠ يوم). ورغم إصدار الحكومة العراقية في ٢٠٢١ تعليمات لتسهيل منح التأشيرة عند المنافذ لبعض الجنسيات، فإن ذلك تم **إجرائياً فقط** ولم ينعكس في تعديل تشريعي، مما يجعله عرضة للتغيير وغير مضمون الاستمرار. **الخلاصة:** الإطار القانوني الحالي للتأشيرات لا يواكب الحاجة إلى تسهيل قدوم السياح، ويُضعف القدرة على جذب شرائح أوسع من السياح الأجانب المهتمين بالآثار والحضارة العراقية.

٢- الاستثمار السياحي – غياب قانون تنمية متخصص

التشريع الحالي: يتم تشجيع الاستثمار السياحي في العراق عبر منظومة قوانين عامة وخاصة. من أبرزها **قانون هيئة السياحة رقم ١٤ لسنة ١٩٩٦** الذي أنشأ هيئة رسمية لتطوير النشاط السياحي وتحفيز استثمارات القطاع الخاص في المشاريع السياحية. كما أكد **قانون وزارة السياحة والآثار لسنة ٢٠١٢** (قبل إلغاء الوزارة) على هدف تشجيع الاستثمار الوطني والأجنبي في تطوير المناطق السياحية والأثرية. يُضاف إلى ذلك **قانون الاستثمار العام رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٦ (المعدل)** الذي يمنح إعفاءات ضريبية وجمركية للمشاريع المرخصة من هيئة الاستثمار، بما فيها الفنادق والمنتجعات السياحية. هذه الأطر تؤكد اعتراف المشرع العراقي بأهمية دور القطاع الخاص في السياحة.

المشكلات: على الرغم من توفر هذه التشريعات العامة، يبرز نقص في **قانون متخصص للتنمية السياحية** يضع إطاراً موحداً لتسهيل إجراءات تخصيص الأراضي السياحية وتقديم حوافز استثمارية مركزة في المناطق الأثرية. فعلى عكس مصر التي أصدرت قانوناً خاصاً لتنمية المناطق السياحية (قانون ٧ لسنة ١٩٩١) وتركيا التي لديها قانون تشجيع السياحة (رقم ٢٦٣٤ لعام ١٩٨٢)، لا يوجد في العراق قانون مماثل يحدد جهة مركزية لحصر الأراضي القابلة للتطوير السياحي وعرضها بشفافية على المستثمرين. بدل ذلك، تتداخل صلاحيات هيئة السياحة مع هيئة الآثار (في حماية المواقع)، ومع هيئة الاستثمار (في منح الإجازات الاستثمارية)، ومع سلطات محلية تملك الأراضي. هذا **التشظي المؤسسي** يجعل المستثمر يواجه تعدداً في الجهات والإجراءات وربما تضارب الصلاحيات. كذلك، رغم وجود إعفاءات عامة في قانون الاستثمار، لا توجد **حزمة حوافز نوعية** مخصصة لقطاع السياحة التراثية (مثل إعفاءات أطول أو قروض ميسرة موجهة لهذا القطاع الحيوي). أخيراً، نعزو ضعف الاستثمار أيضاً إلى السياق الأمني السابق، لكن من الجانب التشريعي والمؤسسي، الحاجة ملحة لوضع إطار قانوني يُطمئن المستثمرين ويزيل الغموض حول إمكانية استثمار المواقع الأثرية ومحيطها بشكل مستدام.

٣- تشغيل المواقع الأثرية – احتكار حكومي ونقص خدمات

التشريع الحالي: أوكل قانون الآثار والتراث رقم ٥٥ لسنة ٢٠٠٢ ملكية وإدارة جميع الآثار (ثابتة أو منقولة) للدولة ممثلة بهيئة الآثار والتراث. يحظر القانون أي تغيير أو إنشاء في المواقع الأثرية إلا بإذن السلطة المختصة، ولم يرد فيه ذكر لإشراك القطاع الخاص في أي خدمات ضمن الموقع. في الماضي، كانت وزارة السياحة والآثار الملغاة تمتلك تكليفاً بالإشراف على الخدمات السياحية في المواقع الأثرية لتحقيق إيرادات للخزينة مع حمايتها، مما يُعد إقراراً نظرياً بإمكانية تقديم خدمات للزوار في المواقع. لكن فعلياً، بعد إلغاء تلك الوزارة، عادت المسؤولية كاملة إلى هيئة الآثار والتراث. تاريخياً، كانت الدولة هي التي تدير المرافق السياحية القليلة في المواقع الأثرية (مثل فندق بابل الأثري الذي أدارته هيئة السياحة، وبيت الزوار في أور الذي أدارته وزارة الثقافة). وفي غياب سند تشريعي واضح، أي محاولة حديثة لإشراك شركة خاصة في إدارة خدمات داخل موقع أثري قوبلت بتخوف قانوني. مثال على ذلك: في عام ٢٠١٩ دُرست إمكانية التعاقد مع شركات لخدمات الزوار في بابل وأور، لكن عدم وجود إطار ينظم نسب المشاركة وآليات حماية الآثار أوقف المشروع. اقتصر الأمر على بعض المبادرات المحدودة، كالسماح لمستثمر محلي بتشغيل مقهى قرب بوابة بابل بعقد مع المحافظة وليس مع هيئة الآثار، أو تشغيل استراحة سياحية في أور عبر جمعية أهلية محلية بتصريح مؤقت.

المشكلات: يتضح مما سبق أن المواقع الأثرية تعاني نقصاً شديداً في الخدمات الأساسية المقدمة للزوار (كتوفير مرافق راحة، إرشاد سياحي، نقل داخلي، مطاعم) بسبب غياب آلية قانونية للشراكة مع القطاع الخاص أو حتى مع منظمات أهلية بشكل مستدام. هذا الواقع يؤدي إلى تجربة سياحية متواضعة لا ترتقي لمستوى أهمية تلك المواقع، وإلى ضياع فرص زيادة الإيرادات السياحية. كما أن عدم وجود لوائح تنظم إقامة الفعاليات الثقافية أو المهرجانات في المواقع (سوى قرارات حكومية ad-hoc لكل حالة مثل مهرجان بابل (يحرم المواقع من أنشطة ترويجية قد تزيد من جاذبيتها باختصار: هناك فراغ تشريعي بين الحفاظ على قدسية المواقع الأثرية وبين استثمارها سياحياً بطريقة مسؤولة. هذا الفراغ جعل الدولة حذرة جداً فاقترعت على إدارة حكومية بحثة غير قادرة وحدها على تطوير الخدمات، بينما بقي القطاع الخاص بمعزل عن هذه المواقع، على عكس دول عديدة نجحت في تحقيق توازن بين الحماية والاستثمار عبر شراكات مدروسة.

٤- التعليم والتدريب السياحي – جهود مشتتة وغياب التشريعات

الواقع الحالي: لا يوجد قانون عراقي خاص بتنظيم التعليم أو التدريب السياحي كقطاع مستقل. تخضع كليات وأقسام السياحة القليلة في الجامعات لقانون التعليم العالي العام مثل سائر التخصصات. خلال العقود الماضية، ركزت السياسات التعليمية على القطاعات التقليدية ولم تحظ السياحة باهتمام كبير. حالياً، توجد بضع كليات أو أقسام في جامعات عراقية (مثلاً قسم السياحة في الجامعة المستنصرية، كلية السياحة الدينية في جامعة كربلاء)، تُخرج أعداداً محدودة من الطلبة سنوياً. كما توجد بعض معاهد التدريب القصيرة لكن بجهود متفرقة، ونجد أيضاً برامج ابتعاث محدود لأفراد هيئة الآثار للدراسة في الخارج. أما مهنة الإرشاد السياحي فنُمارس بدون إطار قانوني ينظمها أو يحدد مؤهلاتها، ويفتقر العراق إلى نقابة مهنية أو اتحاد للأدلاء السياحيين. تقوم هيئة السياحة (التابعة لوزارة الثقافة) بمنح بطاقات تصرّح بالعمل كمرشد سياحي ولكن دون قانون يلزم بالحصول على ترخيص رسمي أو اجتياز دورات محددة.

المشكلات: عدم وجود استراتيجية وطنية واضحة لبناء القدرات السياحية أدى إلى نقص في الكوادر المؤهلة بمختلف مفاصل الصناعة السياحية: من مرشدين يجيدون لغات عديدة ولديهم إلمام احترافي بالتاريخ، إلى موظفي فنادق مدرّبين وفق المعايير الدولية، إلى خبراء إدارة التراث. هذا النقص غالباً ما يجري تعويضه إما بتوظيف عمالة أجنبية في بعض المواقع والفنادق، أو بقبول مستوى متدنٍ من الخدمة. بالمقارنة، أنشأت دول كمصر والأردن عشرات الكليات والمعاهد السياحية منذ عقود، وشرّعت قوانين لتنظيم مزاوله المهن السياحية وتأهيل أصحابها. كذلك أنشأت الإمارات حديثاً كلية متخصصة للسياحة (كلية دبي للسياحة ٢٠١٦) لتنمية

مهارات الشباب الإماراتي في هذا المجال. هذه التجارب تظهر جانب القصور في العراق، حيث لا تزال السياحة تُعامل كمجال ثانوي في التعليم. ويضاف إلى ذلك غياب إلزام قانوني بالتدريب المستمر للعاملين الحاليين في قطاع السياحة العراقي، مما يؤثر على جودة الخدمات المقدمة للسائح ويضعف القدرة التنافسية للوجهات العراقية مقارنة بغيرها.

٥- العمالة الأجنبية في السياحة – غموض في التنظيم وتنافس غير منظم

الواقع الحالي: يشمل قانون العمل العراقي رقم ٣٧ لسنة ٢٠١٥ المواد العامة لتنظيم توظيف غير العراقيين، حيث يشترط حصول العامل الأجنبي على إجازة عمل وإقامة قانونية. لكن لا توجد ضوابط خاصة بقطاع السياحة تحدد نسبة العمالة الأجنبية أو الوظائف التي يُمنع شغلها بغير العراقيين. في الوقت الراهن، يعتمد تشغيل الأجانب في الفنادق أو الشركات السياحية على حاجة المنشأة وموافقة وزارة العمل دون اعتبارات قطاعية إضافية. بعض التقارير تشير إلى وجود عمالة أجنبية (عربية بالذات) في قطاعات سياحية عراقية معينة خلال المواسم الدينية أو في فنادق راقية، نتيجة نقص الكوادر المحلية المدربة.

المشكلات: عدم تحديد نسب أو شروط في القانون أحدث وضعاً يتسم بشيئين متناقضين: فمن ناحية، احتمال مزاحمة العمالة الوافدة للمواطنين على الوظائف السياحية، خاصة في الوظائف المتوسطة أو الدنيا التي يمكن تدريب العراقيين عليها بسهولة. ومن ناحية أخرى، صعوبة استقدام خبرات أجنبية متخصصة عند الحاجة (مثلاً طاهٍ عالمي لتأسيس مطبخ راقٍ، أو خبير لإدارة فندق دولي جديد)، بسبب عدم وجود إطار يوازن بين الاستثناءات الضرورية والقيود العامة. في التجارب الدولية، نعثر على ممارسات تنظيمية متقدمة: فمصر حددت سقفاً عند ١٠٪ لنسبة الأجانب بأي منشأة، والأردن يحظر عمل غير المواطنين في مهن سياحية معينة يمكن شغلها محلياً، وكلاهما يستثني خبراء محددين بترخيص خاص عند عدم توفر اختصاص محلي. في تركيا أيضاً سياسات لضبط هذا التوازن (إذ تشترط قانونياً تدريب بديل تركي لكل خبير أجنبي يتم استقدامه). غياب مثل هذه المواد في القانون العراقي يعني فجوة تنظيمية قد تؤدي إما إلى إفراط في الاعتماد على الأجانب في ظل بطالة محلية، أو إلى ضعف جودة الخدمات في حال منع الأجانب تماماً حتى عند الحاجة. لذا هناك ضرورة لسد هذه الفجوة بنصوص تراعي واقع العراق واحتياجات تطوير قطاعه السياحي.

٦- تراخيص الأنشطة السياحية – تشتت القوانين وضعف الرقابة

التشريع الحالي: تستند عمليات ترخيص مختلف الأنشطة السياحية إلى حزمة من التشريعات المنفصلة، منها القديم ومنها الحديث نسبياً. فأعمال شركات ووكالات السفر والسياحة ينظمها قانون رقم ٤٩ لسنة ١٩٨٣ (المعدل) الذي وضع شروط تأسيس وكالة سياحية (جنسية عراقية للمالك أو المعاملة بالمثل، حسن السيرة، ضمانات مالية، مقر لائق) مع تصنيف الشركات لفئات (داخلية، خارجية، شاملة). ورغم تعديل مبالغ الضمان المالي عام ١٩٩٨، بقي هذا القانون دون تحديث جوهري؛ ونتيجة ذلك تعمل بعض المكاتب السياحية دون ترخيص رسمي بسبب ضعف الردع. أما الفنادق والمطاعم السياحية فيخضع ترخيصها وتشغيلها لقانون المنشآت السياحية رقم ٢٥ لسنة ١٩٩٦، الذي نص على لجان للتصنيف (نجوم الفنادق، درجات المطاعم) واشترطات فنية وصحية، مع إلزام هذه المنشآت بالتسعيرة الرسمية وفرض عقوبات على المخالفين قد تصل لإلغاء الإجازة. هذا القانون متقدم لعصره عند صدوره لكنه لم يراجع منذ ذلك الحين، في حين تطورت معايير جودة الخدمات عالمياً. هناك أيضاً أنظمة وتعليمات مكملة (مثل تعليمات نقل السياح ٢٠١١ التي أوجبت ترخيص شركات النقل السياحي بتنسيق بين وزارة النقل وهيئة السياحة). بعد عام ٢٠٠٣، جرت محاولات لإعداد قانون سياحة جديد وشامل يوحد تصاريح كافة الأنشطة السياحية، لكن لم يُقر شيء حتى الآن. بدلاً من ذلك، تُنجز التراخيص عبر إجراءات متفرقة: فوكالات السفر ترخصها وزارة الثقافة (دائرة السياحة)؛ الفنادق تتطلب موافقات متعددة (الثقافة، الدفاع المدني، الصحة، المحافظة)؛ المرشدون السياحيون لا ينظمهم قانون محدد كما أسلفنا؛ المطاعم السياحية تصنفها السياحة ولكن ترخيصها كمحل عام يأتي من البلدية؛ وشركات الحج والعمرة تخضع لهيئة الحج المستقلة.

المشكلات: الصورة أعلاه تعكس تداخل الصلاحيات وتعدد المنافذ أمام من يرغب في بدء عمل سياحي. فلا يوجد نظام الشباك الواحد لتسهيل الإجراءات، مما يعني أن المستثمر أو صاحب المشروع قد يضيع بين اشتراطات هذه الجهة وتلك. هذا التعقيد الإداري قد يثني الكثيرين عن دخول القطاع أو يشجع على ممارسة النشاط بشكل غير رسمي. كما أن قدم بعض القوانين يعني أن **شروط الترخيص ومعايير الرقابة قديمة** (مثلاً مبلغ الضمان المالي لوكالة السفر المحدد قبل عقود أصبح زهيداً الآن، ومعايير التصنيف الفندقية لم تحدث لتواكب المعايير الدولية الحديثة). جانب آخر هو **ضعف إنفاذ العقوبات**: فرغم وجود نصوص قانونية بسحب الرخصة أو إغلاق المنشأة المخالفة، إلا أن التنفيذ على الأرض يحتاج تعزيزاً. على سبيل المثال، استمرار وجود شركات سياحية وهمية أو مرشدين غير مجازين يوحي بأن الرقابة الحالية غير كافية. بالمقارنة مع مصر مثلاً، تقوم وزارة السياحة هناك بحملات تفتيش سنوية تلغي تراخيص الشركات المخالفة بصرامة، في حين أن مثل هذه الإجراءات نادرة في العراق. إن تحديث وتوحيد إطار التراخيص سيؤدي إلى بيئة عمل أوضح وأكثر عدالة، ويمنع ازدواجية المعايير أو الثغرات التي يستغلها غير المرخصين.

٧- حماية الآثار – قانون جيد يحتاج تحديث وتعزيز التنفيذ

التشريع الحالي: يعد قانون الآثار والتراث رقم ٥٥ لسنة ٢٠٠٢ المرجعية الأساسية لحماية التراث العراقي. يعرّف هذا القانون المواقع الأثرية ويمنع التصرف بها أو إتلافها بأي شكل، كما يفرض عقوبات جنائية صارمة على المتعدين أو المهربين. ويمنح القانون هيئة الآثار صلاحيات واسعة لإدارة المواقع والتنقيب العلمي واسترداد الآثار، إضافة إلى تنظيم تملك القطع التراثية الخاصة ضمن حدود (كالمسكوكات وما شابه) ووضع شروط لترميم الأبنية التراثية. يُذكر أن القانون العراقي لعام ٢٠٠٢ جاء شاملاً ومستفيداً من تجارب سابقة (حيث تشابهت بعض نصوصه كثيراً مع قانون حماية الآثار المصري لعام ١٩٨٣).

المشكلات: على الرغم من متانة القانون نظرياً، فإن الواقع العملي منذ ٢٠٠٣ أبرز **تحديات جديدة** لم يكن القانون مصمماً بالكامل لمواجهتها. فقد تعرضت مواقع أثرية كثيرة لأضرار جسيمة خلال الاضطرابات (بفعل النهب أو الإرهاب)، وازدادت جرائم الحفر غير المشروع بحثاً عن الكنوز، خاصة بعد ٢٠١٤. اضطرت دول كمصر لتعديل قانونها عام ٢٠١١ وما بعده لتغليظ العقوبات إثر موجات سرقة الآثار؛ وبالمثل يحتاج العراق إلى إعادة نظر في **شدة العقوبات** لجعلها أكثر ردعاً للعصابات المنظمة. كما يستدعي الواقع الحالي إدخال مواد تعالج **التنسيق المؤسسي** بين هيئة الآثار والأجهزة الأمنية (الشرطة السياحية والجمارك) لضبط تهريب الآثار. جانب آخر هو ضرورة تبني إجراءات قانونية لحماية المواقع في **face of** تحديات مستجدة مثل التغير المناخي الذي يهدد بعض المواقع (كارثاق الملوحة في أهوار الجنوب، والتصحّر في مواقع أخرى)؛ قد يشمل ذلك مواد لإدارة المخاطر البيئية والترميم الطارئ. أخيراً، هناك جوانب استثمارية بحاجة لإطار: مثلاً إمكانية السماح بإقامة فعاليات ثقافية أو سياحية داخل مواقع معينة بشروط صارمة (كما يسمح القانون المصري بإقامة حفلات في معبد الأقصر بإذن خاص دون الإضرار بالآثر). تشريع مثل هذه الأمور في العراق سيساعد على **تحقيق توازن** بين استغلال المواقع في الترويج السياحي والثقافي وبين صونها للأجيال القادمة.

الجزء الرابع: نقاط القوة والضعف في التشريعات السياحية الدولية المقارنة

على ضوء دراسة قوانين وتجارب الدول المذكورة (مصر، الإمارات، تركيا، إيران، الأردن)، يمكن استخلاص الدروس المستفادة من مواطن القوة والضعف في أطرها التشريعية، بما يفيد في تطوير التشريع العراقي:

التجربة المصرية

مواطن القوة: تمتلك مصر ترسانة تشريعية متكاملة لتنظيم القطاع السياحي بجوانبه المختلفة. فعلى صعيد سياسة التأشيرات، تجمع بين التأشيرة المسبقة والتأشيرة عند الوصول والتأشيرة الإلكترونية، مما يسهل دخول معظم الجنسيات مع إمكانية الحصول على تأشيرة سياحية لمدة ٣٠ يوم عند الوصول لحوالي ٥٠ جنسية، وإطلاق بوابة إلكترونية للحصول على التأشيرة مسبقاً. كما استحدثت عام ٢٠٢٣ تأشيرة سياحية متعددة الدخول لخمس سنوات برسوم محددة، وهذا تطور كبير لجذب السياح الدائمين. في تشجيع الاستثمار السياحي، لدى مصر أدوات فعالة منذ السبعينات: صدر قانون تخصيص الأراضي الصحراوية للمشاريع السياحية (١٩٧٣) الذي منح وزارة السياحة سلطة الإشراف على المناطق السياحية واستغلالها، ثم تأسست الهيئة العامة للتنمية السياحية في التسعينات لإدارة أراضي الدولة السياحية وتقديمها للمستثمرين. هذه السياسات أثمرت تطوير مناطق كاملة مثل منتجعات البحر الأحمر بجذب شركات كبرى (مثل أوراسكوم). في تشغيل المواقع الأثرية، حققت مصر توازناً حديثاً بين الإدارة الحكومية والشراكة مع القطاع الخاص: فالمجلس الأعلى للآثار يدير المواقع، لكنه بدأ منذ ٢٠١٨ بإسناد بعض خدمات الزوار إلى شركات متخصصة عبر بروتوكولات تعاون. مثال بارز: عقد تشغيل خدمات منطقة أهرامات الجيزة مع شركة أوراسكوم لمدة ١٥ سنة، حيث تدير الشركة حافلات كهربائية ومركز الزوار وتنظم تواجد الباعة والجمالة بشكل حضاري. أيضاً تشغيل عروض الصوت والضوء التاريخية يتم منذ عقود عبر شركة مشتركة (مصرية/فرنسية) بامتياز خاص. تشريعياً، يُجيز قانون الآثار المصري للمجلس الأعلى إيجار بعض المواقع لإقامة فعاليات مؤقتة بعد موافقات صارمة، ما أتاح تنظيم حفلات ثقافية عالمية في مواقع أثرية دون ضرر. في مجال التعليم والتدريب، لم تغفل مصر عن بناء الكوادر: هناك ١١ كلية ومعهداً للسياحة والفنادق تخرج اختصاصيين سنوياً، كما تأسست منذ الثمانينات نقابة للمرشدين السياحيين بموجب قانون (رقم ١٢١ لسنة ١٩٨٣) تشترط ترخيص وزارة السياحة للقيّد فيها. هذه النقابة رفعت كفاءة الإرشاد وفرت إطاراً رقابياً للمهنة. أخيراً، تنظيم العمالة الأجنبية صارم في مصر: فقانون العمل الجديد ٢٠٢٥ حدد سقف ١٠٪ للأجانب في أي منشأة، ومنع تشغيلهم في مهن يمكن للمصريين شغلها، مما حفظ فرص العمل المحلية. إلى جانب ذلك، هناك صرامة في إنفاذ القانون السياحي؛ فعدد الشركات المرخصة كبير (~٢٥٠٠ شركة)، وتُجرى تفتيشات دورية تلغى إثرها تراخيص من يخالف أو يمارس نشاطاً مضرراً بسمعة البلد (مثلاً شركات وهمية أو مخالفات الحج).

نقاط الضعف: بالرغم من هذه القوة التشريعية، واجهت مصر تحديات في فترة عدم الاستقرار السياسي بعد ٢٠١١ حيث انتشرت سرقات الآثار بأعداد كبيرة. عالجت الحكومة ذلك بتعديلات تشريعية لرفع العقوبات، لكن يظل التطبيق الفعال هو الرهان. أيضاً تعاني مصر -كحال كثير من الدول النامية- من البيروقراطية أحياناً في تنفيذ الإجراءات، فرغم وضوح القوانين قد يواجه المستثمر أو السائح بطناً إدارياً. كما أن مركزية القطاع السياحي ضمن الحكومة قد تؤدي إلى تدخل بين السلطات (وزارة السياحة، المجلس الأعلى للآثار، المحافظات) ما لم يُحسن التنسيق. ومع ذلك، تبقى التشريعات المصرية مثلاً غنياً يمكن للعراق الاستفادة منه، لا سيما في مجالات تطوير المناطق السياحية وشراكة المواقع الأثرية مع القطاع الخاص وبناء الموارد البشرية.

مواطن القوة: تعتمد دولة الإمارات نهجاً مرناً ولا مركزياً في تطوير السياحة، مما انعكس في تشريعاتها المبتكرة. فعلى مستوى التأشيرات، أحدثت الإمارات نقلة نوعية بإطلاق تأشيرة سياحية متعددة الدخول لمدة ٥ سنوات تسمح بالبقاء ٩٠ يوم في كل زيارة، بدون اشتراط كفيل. كما أنها توسعت في منح التأشيرة عند الوصول للعديد من الجنسيات (مع إعفاءات لمواطني دول عديدة)، متقدمة بذلك إقليمياً في تسهيل دخول السياح. الهيكل القانوني الاتحادي فوّض مهمة السياحة إلى وزارة الاقتصاد منذ ٢٠١٦ (بعد إلغاء المجلس الوطني للسياحة والآثار)، مما يعني وجود سياسات موحدة عامة، لكن تفاصيل التنظيم جاءت على مستوى الإمارات كل على حدة وفق احتياجاتها. في إمارة دبي مثلاً، هناك مرسوم محلي شامل لتنظيم المنشآت الفندقية والسياحية (مرسوم ١٧ لسنة ٢٠١٣) متنوع بنظام تصنيف وتفتيش صارم تديره دائرة الاقتصاد والسياحة. أبو ظبي لديها لوائح مشابهة عبر دائرة الثقافة والسياحة. هذا يحقق تنافساً إيجابياً بين الإمارات في تطوير المنتج السياحي ضمن إطار اتحادي تنسيقي. الإمارات أيضاً رائدة في المناطق السياحية الخاصة (كالمناطق الحرة وأماكن الفعاليات)، حيث وضعت لوائح محددة لتلك المناطق مثل لوائح السياحة في منطقة أبو ظبي العالمية ٢٠٢٣. في جانب الاستثمار، استفادت الإمارات من مناخها الاستثماري العام المنفتح؛ فألغت شرط الشريك المواطن لمعظم الأنشطة (بموجب قانون الاستثمار الأجنبي ٢٠١٨) مما سمح بملكية أجنبية كاملة لشركات السياحة والضيافة. كما أن البنية التحتية المتطورة والقوانين التجارية المرنة شجعت كبرى العلامات الفندقية العالمية على التواجد. في تشغيل المواقع التراثية، نظراً لطبيعة الإمارات الحديثة نسبياً، التجربة محدودة لكنها إيجابية: يوجد إشراك للقطاع الخاص عبر عقود امتياز لتشغيل مرافق في بعض المواقع الثقافية والمتاحف (مثلاً مقهى ومطعم في قصر الحصن بأبوظبي تديره شركة خاصة؛ متاجر تذكارات المتاحف في الشارقة مستثمرة للقطاع الخاص). أيضاً تتميز الإمارات بتبنيها مبادرات في التعليم السياحي: إنشاء كلية دبي للسياحة لتدريب الدلائل والمنظمين، وبرامج جامعية متخصصة في جامعة الإمارات. وأطلقت وزارة الموارد البشرية برامج لتشجيع المواطنين على العمل بالقطاع السياحي كجزء من خطط التوطين. إلى جانب ذلك، توفر الإمارات بيئة قانونية صارمة في مسائل الترخيص والجودة؛ فقطاع الفنادق مثلاً يخضع لمعايير عالية ومتابعة مستمرة (ودليل ذلك الحفاظ على تصنيف دبي وأبو ظبي المتقدم في جودة الخدمات عالمياً).

نقاط الضعف: رغم نجاح نموذج اللامركزية، قد يواجه المستثمر أو العامل في الإمارات تعدد المرجعيات التنظيمية بين إمارة وأخرى، ما يتطلب فهماً جيداً لأنظمة كل إمارة. عدم وجود قانون اتحادي موحد للسياحة قد يؤدي إلى فروقات تنظيمية (مثلاً في ترخيص المرشدين أو وكالات السفر) بين دبي وأبو ظبي وغيرها. لكن عملياً تمكنت الإمارات من تخفيف هذا الأثر عبر التنسيق العالي والمنافسة الإيجابية. من جهة أخرى، التركيز الكبير على المقاصد الحضرية والترفيهية (التسوق، المؤتمرات، المدن الترفيهية) ربما جعل جانب السياحة الثقافية أقل بروزاً، باستثناء جهود مشهودة في أبو ظبي والشارقة للحفاظ على التراث. في المجمل، تظهر التجربة الإماراتية قدرة التشريع السياحي على التطور بسرعة ومواكبة الحاجة، وهو ما يستفيد منه العراق في فهم أهمية المرونة التشريعية واستباق التغيرات (كإدخال أنواع تأشيرات جديدة، أو تمكين المناطق السياحية الخاصة).

التجربة التركية

مواطن القوة: تعتبر تركيا من الدول السياحية الكبرى التي طورت أطراً قانونية شاملة لتعزيز القطاع منذ عقود. فعام ١٩٨٢ أصدرت قانون تشجيع السياحة رقم ٢٦٣٤ الذي أنشأ مناطق سياحية خاصة وقدم حوافز واسعة، مساهماً في نهضة وجهات مثل أنطاليا وإسطنبول كمراكز سياحية عالمية. هذا القانون مكّن الحكومة من تخصيص أراضي حكومية للمستثمرين بأسعار رمزية وإعفاءات ضريبية، مما جذب رؤوس أموال ضخمة إلى البنية التحتية السياحية. على صعيد التأشيرات، انتهجت تركيا سياسة منفتحة: سمحت لمواطني العديد من الدول بالدخول بدون تأشيرة لمدة تصل ٩٠ يوم خلال ١٨٠ يوم، وبالنسبة لبقية الجنسيات سهّلت الحصول على التأشيرة الإلكترونية قبل السفر. هذا التبسيط جعل إسطنبول مركزاً سياحياً سهل الوصول. في تشغيل

وإدارة المواقع التراثية، تجمع التجربة التركية بين الإدارة الحكومية والتعاقد مع القطاع الخاص بأسلوب تجاري ناجح. على سبيل المثال، نظام تذاكر المواقع والمتاحف تديره شركة خاصة بموجب عقد BOT وطني، حيث تتولى شركة مختصة إصدار التذاكر إلكترونياً وتشغيل شبائيك الدخول مقابل نسبة من العائد، مما أدخل كفاءة وموارد إضافية. أيضاً سمحت وزارة الثقافة والسياحة بتشغيل بعض المرافق الخدمية (كالمقاهي والمتاجر) داخل المتاحف والمواقع عبر امتيازات لعقود محددة. في تنظيم المهن السياحية، لدى تركيا قانون حديث نسبياً لتنظيم الإرشاد السياحي (رقم ٦٣٢٦ لعام ٢٠١٢) الذي يشترط حصول المرشد على تدريب واعتماد ويؤسس لرابطة للمرشدين تحت إشراف الوزارة. بالتوازي، الجامعات التركية تنتشر فيها معاهد عليا للسياحة (أكثر من ٤٠ معهد وكلية) ببرامج تمتد لسنتين أو أربع، ما وفر كوادر مؤهلة بكثرة. وفي تنظيم العمالة الأجنبية، تركيا شبيهة بالأردن في نهجها: تسمح بجلب خبراء أجانب عند الضرورة لكن بشرط تدريب بديل محلي خلال فترة محددة، وتضع وزارة العمل قيوداً نسبية على نسب الأجانب مع مرونة مؤقتة للمشاريع الاستثمارية الجديدة. هذه السياسات حافظت على سيطرة المواطنين على أغلب الوظائف السياحية مع الاستفادة من نقل الخبرات العالمية.

نقاط الضعف: واجهت تركيا تحديات تتعلق بازدهام المقاصد السياحية الشهيرة واستهلاكها المفرط أحياناً، ما اضطرها لإصدار لوائح تنظيمية مضبوطة (مثل تحديد أعداد الزوار اليومي في بعض المواقع الحساسة ككبادوكيا، وتنظيم الباعة المحليين في السلطان أحمد). تشريعياً ربما أقل الجوانب تطوراً كانت حماية البيئة في ظل التوسع السياحي، وإن كانت تركيا لاحقاً شددت المعايير البيئية. أيضاً التنوع العرقي والثقافي في تركيا أوجب مراعاة خصوصيات محلية في بعض المناطق (كجنوب شرق تركيا ذي الأغلبية الكردية) للحفاظ على التراث المحلي ضمن الصورة الوطنية. ورغم هذه التحديات، تبقى المنظومة القانونية التركية مثلاً ناجحاً في استثمار السياحة كصناعة قومية، إذ جمعت بين التسهيلات الاستثمارية والسياحية وبين الحفاظ على قوة العمل المحلية والتراث الوطني.

التجربة الإيرانية

مواطن القوة: اتبعت إيران نهجاً يركز على التراث الثقافي كجزء من الهوية الوطنية، فأنشأت منذ عام ١٩٨٥ هيئة حكومية للتراث والسياحة) منظمة (ICHHTO تحولت لاحقاً إلى وزارة التراث الثقافي والسياحة. هذه المنظومة أعطت إطاراً مؤسسياً واضحاً يجعل جهة واحدة مسؤولة عن كل من الآثار والسياحة والصناعات اليدوية. فعلى خلاف كثير من الدول التي تفصل بين هيئات الآثار وهيئات السياحة، جمعت إيران الصلاحيات لضمان تنافس السياسات. من جهة التشريعات، ليس لدى إيران قانون سياحة موحد منشور دولياً، بل تستمد تنظيم القطاع من **حزمة قوانين:** قانون تأسيس المنظمة المذكورة، قوانين الاستثمار والمناطق الحرة، وقوانين الهجرة والتأشيرات. هذا يعني مرونة في تحديث كل جانب على حدة. مثلاً، استفادت المناطق الحرة الإيرانية من صلاحيات تشريعية منحها حق إصدار تراخيص للفنادق والمشاريع السياحية ومنح تأشيرات دخول خاصة لتلك المناطق، ما حفز تطوير وجهات سياحية كجزيرة كيش وجزيرة قشم. وفي السنوات الأخيرة، بدأت إيران بمبادرات لإشراك القطاع الخاص في استثمار التراث: **تأجير مبانٍ تاريخية** للقطاع الخاص لتحويلها إلى فنادق ومطاعم تراثية تحت إشراف الدولة، وقد نجح هذا في أكثر من ٢٠٠ مبنى تاريخي حوّلت إلى فنادق بوتيك، مما وفر تمويلاً لصيانة المباني وأوجد تجربة سياحية مميزة. وفي مجال التأشيرات، ورغم الصورة النمطية عن إيران كبلد مغلق، إلا أنها تقدّم الآن نظام تأشيرة إلكترونية لمعظم الجنسيات، وبعض الجنسيات يمكنها الحصول على تأشيرة عند الوصول (مع استثناءات تتعلق بالاعتبارات السياسية). مدة التأشيرة السياحية الإيرانية القياسية ٣٠ يوم وقابلة للتمديد حتى ٩٠ يوماً، وهذا يماثل المعدلات الإقليمية. كما أن رسوم التأشيرات الإيرانية مدروسة لجذب السياح من دول الجوار. أيضاً قامت إيران بتخفيض قيمة عملتها عمداً في السنوات الأخيرة مما جعل السياحة إليها رخيصة نسبياً، وهذا إجراء اقتصادي أكثر منه تشريعي لكنه أثر إيجاباً على أعداد السياح (خصوصاً من الدول المجاورة كالعراق نفسه).

نقاط الضعف: لا يمكن إغفال أن إيران ما زالت تعاني من عزلة دولية وعقوبات تحدّ بشدة من استقطاب السياح الغربيين، وهذا خارج نطاق القانون السياحي ولكن ينعكس عليه. من الناحية التشريعية، ربما افتقار إيران لقانون سياحة موحد يمكن أن يؤدي إلى غموض لدى المستثمرين الأجانب المحتملين، إذ عليهم مراجعة عدة قوانين وأنظمة متفرقة. أيضًا هناك ملاحظات بأن **قوانين الهجرة الإيرانية صارمة** تجاه بعض الجنسيات (مثلاً يُمنع دخول حملة جواز السفر الإسرائيلي نهائيًا، ويواجه مواطنو دول غربية إجراءات مطوّلة للحصول على التأشيرة)، مما يضيق الشرائح السياحية القابلة للزيارة. فيما يخص **تشغيل المواقع**، رغم مبادرة إيجارية المباني، لا تزال الخدمات في المواقع الشهيرة (مثل بربوليس) حكومية بالكامل وبطيئة التطوير. يعاني القطاع أيضًا من **نقص استثمار أجنبي مباشر** بسبب القيود المالية، مما جعل معظم التطوير السياحي يعتمد على رأس المال المحلي أو الحكومي. يمكن القول إن التجربة الإيرانية توفر دروسًا في دمج الثقافة والسياحة ضمن هيكل واحد واستثمار التراث ذاته كمورد اقتصادي (عبر تأجير المباني التاريخية مثلاً)، لكنها في نفس الوقت تكشف ضرورة البيئة الدولية المنفتحة لاستدامة النجاح السياحي – وهو ما ينبغي للعراق مراعاته عبر بناء بيئة قانونية تجذب ليس فقط المستثمر المحلي بل الدولي أيضًا.

التجربة الأردنية

مواطن القوة: على الرغم من مواردها المحدودة، استطاعت الأردن بناء نموذج سياحي ناجح خاصة في مجال السياحة الثقافية والأثرية. تشريعياً، لديها **قانون للسياحة** (رقم ٢٠ لسنة ١٩٨٨ وتعديلاته) ينظم عمل وزارة السياحة والآثار وصلاحياتها، إضافة لقوانين خاصة تأسست بموجبها هيئات محلية لإدارة المواقع المهمة. أبرز مثال **سلطة إقليم البتراء التنموي السياحي** التي أنشئت بقانون خاص عام ٢٠٠٩، ومنحت صلاحيات واسعة لإدارة منطقة آثار البتراء وتنميتها بما في ذلك عقد الشراكات مع القطاع الخاص. وفعلاً، تعاقدت هذه السلطة مع شركة محلية لتسيير عربات كهربائية تقلّ السياح داخل موقع البتراء الأثري كبديل عن الخيول التقليدية، في تجربة تزاوج بين الحفاظ على الموقع وتحديث تجربة الزائر. كذلك يستضيف الأردن مهرجان جرش الثقافي سنوياً منذ الثمانينات في الموقع الأثري بمدينة جرش، ويتم تنظيمه بالتعاون مع شركات خاصة، ما يدل على مرونة في استثمار المواقع التاريخية للفنون والسياحة دون الإضرار بها. في مجال **التأشيرات**، يتبع الأردن سياسة منفتحة نسبياً تجاه معظم الجنسيات، حيث يمكن لغالبية الزوار الحصول على التأشيرة عند الوصول والإقامة لمدة ٣٠ يوم قابلة للتמיד حتى ٩٠ يوم. هذا جعل الأردن وجهة سهلة الوصول سياحياً، واستفاد خصوصاً في استقطاب السياح الأوروبيين إلى المواقع الأثرية (البتراء كانت ضمن عجائب الدنيا السبع الجديدة). أيضًا لدى الأردن نظام **إعفاء تأشيرة موحد** لمن يحمل بطاقة Jordan Pass التي تشجع السياح على شراء حزمة تشمل رسوم التأشيرة ودخول المواقع، مما يجذبهم للإقامة أطول وزيارة مواقع أكثر. في **تنظيم المهن السياحية**، أصدرت الأردن لوائح تمنع غير الأردنيين من العمل كمرشدين سياحيين أو في وظائف معينة بالفنادق إلا في حالات نادرة، ما ساعد على توطيد هذه الوظائف. كما أنشأت منذ التسعينات مؤسسات تعليمية مثل **كلية عمون للفندقة والسياحة** (بالتعاون مع هيئة دولية) والتي تطورت الآن إلى جامعة متخصصة، إضافة لفتح أقسام للسياحة وإدارة التراث في عدة جامعات حكومية. على صعيد **التعاون الإقليمي**، وقّعت وزارة السياحة الأردنية اتفاقيات مع مصر ودول أخرى لتبادل الخبرات والتدريب، كما استفادت من التمويل الأوروبي في مشروع "سياحة ٤" لتحديث مناهج كليات السياحة الأردنية. هذه الجهود المؤسسية رفعت مستوى كفاءة القوى العاملة السياحية الأردنية رغم محدودية الإمكانيات.

نقاط الضعف: يظل حجم الاقتصاد السياحي الأردني صغيراً نسبياً، وقد تأثر بشدة بالاضطرابات الإقليمية (مثلاً تراجع السياحة خلال حروب المنطقة وانتشار الإرهاب في العقد الماضي). تشريعياً، تعمل الأردن حالياً على تحديث قانون السياحة القديم لمواكبة التطورات (أعدت مسودة قانون سياحة جديد في ٢٠٢٤ لم تُقر بعد)، مما يشير إلى شعورهم بضرورة تحديث الإطار القانوني ليتناسب مع متطلبات العصر. أيضًا عانت الأردن من **هجرة الكفاءات** حيث يستقطب قطاع السياحة الخليجي الكثير من خريجي السياحة الأردنيين بسبب فرق الرواتب، فاضطرت الحكومة لإطلاق برامج حوافز لمنع عزوف المواطنين عن بعض الوظائف السياحية الدنيا. نقطة أخرى هي اعتماد الأردن كثيراً على المساعدات والمنح في تطوير مواقعها مثل مشروع الوكالة

اليابانية JICA في جرش)، ما يعني أن استدامة التطوير مرهونة بتوفر التمويل الخارجي. مع ذلك، تبقى التشريعات الأردنية مرنة وتقدمية في جوانب عديدة بالنسبة لحجم الدولة، وتبرز كأنموذج قريب جغرافيًا يمكن للعراق الاستفادة منه خاصة في إدارة مواقع التراث العالمية (كالبراء) وفي تنظيم مشاركة المجتمعات المحلية في الفعاليات والخدمات السياحية.

الجزء الخامس: التوصيات المقترحة لتطوير التنظيم السياحي والتراثي في العراق

في ضوء ما سبق من تحليل للواقع المحلي والدروس الدولية، يقدم مجلس شؤون المنافسة ومنع الاحتكار العراقي التوصيات التنفيذية التالية إلى الحكومة الموقرة بهدف إصلاح المنظومة التنظيمية للسياحة في المواقع الأثرية وتعظيم أثرها الاقتصادي. هذه التوصيات مترابطة ضمن إطار إستراتيجية شاملة لتنشيط السياحة التراثية بشكل تنافسي ومستدام:

١. **تسهيل إجراءات التأشيرات السياحية لجذب الزوار الدوليين:** إصلاح سياسة التأشيرات ينبغي أن يكون في صدارة الخطوات. نصي بتعديل قانون إقامة الأجانب رقم ٧٦ لسنة ٢٠١٧ لإلغاء شرط الكفيل المحلي عن التأشيرة السياحية الاعتيادية، بحيث يتمكن السائح من الحصول على التأشيرة دون حاجة لشركة راعية (على غرار مصر وتركيا). كما نصي باستحداث تأشيرة سياحية متعددة الدخول طويلة الأمد (مثلاً صلاحيتها ٥ سنوات، والبقاء ٩٠ يوم في كل زيارة) تمنح برسوم مناسبة واشترطات مالية بسيطة (إثبات ملاءة مالية وتأمين صحي) دون كفالة. هذه التأشيرة تشجع الزائرين المتكررين والباحثين والوفود الثقافية على جعل العراق وجهة ثابتة. إضافة لذلك، يتم تمديد مدة الإقامة المسموحة بالتأشيرة العادية إلى ٦٠ يوم قابلة للتمديد ٦٠ يوماً أخرى، لمواءمة دول الجوار ومنح السائح وقتاً كافياً لاستكشاف المواقع المتعددة وبالتالي زيادة إنفاقه. وأخيراً، تثبتت سياسة التأشيرة عند الوصول بشكل تشريعي عبر نص في تعليمات أو نظام تنفيذي يحدد الجنسيات المؤهلة للمنافذ المباشرة، مع قابلية تحديث القائمة بقرار حكومي دوري. إن تطبيق هذه الحزمة من التسهيلات سيظهر العراق بصورة أكثر انفتاحاً ويرفع عدد السياح المستقلين القادمين، خاصة من الفئات المهمة بالحضارة والتاريخ ممن كان العائق أمامهم هو صعوبة الإجراءات.

٢. **إطلاق إطار قانوني جديد للتنمية السياحية والاستثمار في المواقع الأثرية:** لتحقيق قفزة نوعية في تطوير البنية التحتية السياحية قرب المواقع التراثية، نصي بصياغة قانون خاص للتنمية السياحية في العراق، مستلهماً من التجارب الدولية (مثل قانون التنمية السياحية المصري ١٩٩١/٧ أو التركي ١٩٨٢/٢٦٣٤). يُنشئ هذا القانون هيئة أو صندوقاً مستقلاً (الهيئة العامة للتنمية السياحية) تُنشط به مهمة حصر الأراضي العامة ذات الإمكانات السياحية (خصوصاً حول أور، بابل، نينوى وغيرها)، وتسهيل تخصيصها للمستثمرين بعقود إيجار طويلة أو صيغة الشراكة وفق ضوابط شفافة. على هذه الهيئة التنسيق مع هيئة الآثار لضمان عدم تعارض المشاريع مع سلامة المواقع الأثرية. كما يتضمن القانون حوافز قوية للمستثمرين: إعفاءات ضريبية طويلة الأمد (مثلاً إعفاء أرباح المشاريع السياحية من ضريبة الدخل لمدة ١٠ سنوات، وإعفاء مستلزمات المشروع المستوردة من الرسوم الجمركية)، بالإضافة إلى تسهيل إجراءات الترخيص عبر نافذة واحدة وخدمات دعم حكومية (كربط المشروع بشبكات البنية التحتية بسرعة وتكلفة مخفضة). ويُدرج نص يجيز لمجلس الوزراء بناءً على توصية الهيئة تخصيص أراضٍ حكومية للمشاريع الإستراتيجية ببدلات رمزية أو مجاناً تشجيعاً للمطورين الكبار، أسوة بالتجربة التركية في منح الأراضي الحكومية لإنشاء المنتجعات. كما ندعو إلى تعديل قانون الاستثمار رقم ٢٠٠٦/١٣ لإدراج القطاع السياحي (خاصة التراثي) ضمن القطاعات ذات الأولوية القصوى، بما يترجم إلى تسهيل وتسريع منح إجازات الاستثمار السياحي ومنح امتيازات إضافية كإعفاء بدل إيجار الأرض أثناء مرحلة بناء المشروع. إن سنّ هذه التشريعات وإطلاق الهيئة الجديدة سيبعث برسالة واضحة للمستثمرين المحليين والأجانب بأن العراق منفتح على تطوير كنوزه الأثرية بصورة حديثة ومجدية اقتصادياً، وسيخلق ذلك بيئة تنافسية تجذب رؤوس الأموال لبناء فنادق

ومرافق خدمية راقية قرب المواقع التاريخية، مما يولد فرص عمل لأبناء تلك المناطق وينعش اقتصادها المحلي.

٣. **تمكين الشراكة مع القطاع الخاص في إدارة خدمات المواقع الأثرية:** لتدارك النقص المزمن في الخدمات السياحية داخل مواقعنا الأثرية، لا بد من تعديل قانون الآثار والتراث رقم ٥٥ لسنة ٢٠٠٢ لإضافة مادة صريحة تسمح بإسناد تشغيل المرافق الخدمية في الموقع الأثري إلى جهات خاصة مؤهلة، ضمن ضوابط تحفظ ملكية الدولة للموقع وإشرافها على الجوانب الأثرية الفنية. يمكن النص مثلاً على أنه "يجوز لهيئة الآثار والتراث إبرام عقود تشغيل أو استثمار المرافق السياحية (مراكز الزوار، النقل الداخلي، الاستراحات وغيرها) داخل أو حول المواقع الأثرية مع شركات متخصصة، بما يضمن تحسين خدمة الزائر وتعظيم الإيراد مع عدم المساس بسلامة الآثار". ويتبع هذا التعديل إصدار **لوائح تنفيذية** تحدد شروط التأهيل لتلك الشركات (مثل خبرة في إدارة مواقع تراثية أو متنزهات وطنية)، وآليات طرح العقود بالمنافسة العلنية لضمان الشفافية ومنع الاحتكار، وكذلك آليات المراقبة والعقوبات في حال الإخلال بالشروط. إن هذا الإطار سيوفر غطاءً قانونياً لجهود كانت تجري بشكل تجريبي، مثل بروتوكول التعاون المصري مع شركة أوراسكوم في أهرامات الجيزة الذي اطمأن إليه المستثمر بفضل وجود مرجعية قانونية. كذلك نقترح إعداد **عقود نموذجية** (كنموذج عقد إدارة موقع أثري) تتضمن اشتراطات خاصة: كالالتزامات الحفاظ على النظافة والتراث، وضبط الأسعار، وتوظيف نسبة من أبناء المنطقة، وتقديم تقارير دورية لهيئة الآثار. كما تُشكل **لجنة إشراف مشتركة** من هيئة الآثار وهيئة السياحة لمتابعة أداء الشريك الخاص في الموقع الأثري وقياس رضى الزوار. وإلى جانب الخدمات داخل الموقع، ينبغي السماح بإقامة **فعاليات ثقافية وفنية محدودة** في بعض المواقع الأثرية بعد دراسات أثر بيئي وتراثي، وبموافقة رسمية مسبقة. هذا سيحول المواقع إلى مراكز حيوية تجتذب الجمهور في مواسم متعددة (مثلاً حفلات موسيقية تراثية، عروض صوت وضوء، مهرجانات سنوية)، كما يحدث في مصر والأردن، ولكن وفق قواعد عراقية صارمة تمنع أي ضرر للموقع. إن إشراك القطاع الخاص عبر هذه الخطوات لن يعفي الدولة من دورها، بل بالعكس سيوفر للدولة موارد إضافية عبر الرسوم والإيجارات، ويتيح لها التركيز على جوهر عملها في **حماية الآثار** فيما يتولى الشريك الموثوق الجوانب الخدمية بكفاءة أعلى.

٤. **بناء القدرات البشرية عبر تطوير التعليم والتدريب السياحي:** لا ينهض قطاع السياحة بدون كوادر مؤهلة. عليه، نوصي بإطلاق برنامج وطني شامل لتنمية الموارد البشرية السياحية بإشراف مشترك من وزارتي الثقافة (السياحة) والتعليم العالي والعمل. ويتضمن هذا البرنامج مسارات متعددة: أولاً، تأسيس أو تطوير كليات ومعاهد سياحية متخصصة. يمكن مثلاً الارتقاء بقسم السياحة الحالي في المستنصرية إلى **كلية مستقلة للسياحة وإدارة الضيافة**، واستحداث معهد عالي للتدريب الفندقي بالتعاون مع الفنادق الدولية الموجودة في بغداد وإربيل. كما يُمكن استقطاب دعم من منظمة السياحة العالمية لتطوير المناهج وفق أفضل المعايير. ثانياً، تشريع **نظام لترخيص المهن السياحية** وعلى رأسها مهنة المرشد السياحي. نوصي بصياغة **قانون للمرشدين السياحيين** يشترط حصول أي شخص يرغب بمزاولة الإرشاد على رخصة رسمية. تشمل شروط الترخيص اجتياز دورة تدريبية معتمدة حول تاريخ وآثار العراق، وإتقان لغة أجنبية على الأقل، واجتياز اختبار تحريري وشفهي. ويمكن الاستفادة من تجربة مصر (قانون ١٢١/١٩٨٣) وتركيا (قانون ٢٠١٢) التي وضعت معايير مماثلة. يرتبط تنفيذ هذا القانون بإنشاء **جمعية أو نقابة للمرشدين السياحيين** ترعى شؤونهم وتطور قدراتهم عبر ورشات سنوية واشتراط تجديد الترخيص كل ٢-٣ سنوات بحضور دورات إضافية. ثالثاً، تحفيز القطاع الخاص على التدريب: مثلاً مطالبة الفنادق وشركات السياحة الكبرى بأن تُنشئ **برامج تدريب داخلية** أو أكاديميات مصغرة بالتعاون مع وزارة العمل، لتدريب موظفيها الحاليين وترقية مهاراتهم، وذلك مقابل حوافز (كخفض ضرائب معينة أو أولوية في الحصول على تسهيلات حكومية). رابعاً، التركيز على **التخصصات النادرة**: مثل تدريب مرشدين في لغات غير شائعة (الصينية، الإسبانية) بالتعاون مع معاهد ثقافية أجنبية، أو ابتعاث طلاب لدراسة إدارة التراث والسياحة في جامعات عالمية رائدة وإلزامهم بالعمل لاحقاً في مشاريع محلية. خامساً، إدماج المجتمعات المحلية في التدريب: على

سبيل المثال، إطلاق برامج تدريبية قصيرة لشباب وشابات المناطق القريبة من المواقع الأثرية لتعريفهم بكيفية إنشاء مشاريع صغيرة لخدمة السياح (بيوت ضيافة، مطاعم عائلية، بيع حرف يدوية)، مع منح رخص تشغيل مبسطة وقروض صغيرة لهم. إن هذه المقاربة الشمولية ستسهم في خلق جيل جديد من المهنيين السياحيين العراقيين مزود بالمعرفة والمهارة، قادر على تقديم صورة مشرقة عن البلاد. ويؤكد ذلك إصلاح المناهج التعليم السياحي القائمة حالياً لتلائم متطلبات السوق الحديثة (كالتحول الرقمي في الترويج، وحضور مواد عن إدارة الفعاليات وعن السياحة المستدامة). بهذه الجهود، سيتحول **العنصر البشري** من نقطة ضعف إلى أهم مصادر قوة السياحة العراقية.

٥. **إحكام تنظيم العمالة الأجنبية في القطاع مع تعزيز إحلال العمالة الوطنية:** استناداً إلى التجارب المقارنة، نوصي بوضع ضوابط تشريعية واضحة ضمن قانون العمل أو تعليماته تخص قطاع السياحة تحديداً. أولى هذه الضوابط تحديد نسبة **قصوى للعمالة الأجنبية** في المنشآت السياحية؛ نفترح ألا تزيد عن **10% من عدد العاملين العراقيين** في أي منشأة سياحية (فندق، مطعم، شركة سياحة... إلخ)، مع إمكانية استثناء مشروعات كبرى لفترة تشغيلية أولى (سنتين مثلاً) بنسبة أعلى قليلاً لتوفير الخبرات اللازمة ثم النزول للنسبة العامة. ثانياً، **حظر تشغيل الأجانب في المهن السياحية التي يمكن شغلها محلياً** بعد تدريب معقول، مثل وظائف: المرشد السياحي، موظف الاستقبال، موظف الحجز، عامل خدمة الغرف. تصدر وزارة العمل بالتنسيق مع وزارة الثقافة قائمة بهذه المهن الممنوعة على غير العراقيين ويتم تحديثها دورياً حسب حاجة السوق. ثالثاً، **استحداث استثناء للخبرات الأجنبية النادرة** مع شروط صارمة: مثل السماح بتوظيف خبير أجنبي في مجال معن غير متوفر محلياً بشرط **نقل المعرفة**، كأن يلتزم المشغل **بتعيين مساعد عراقي** لكل خبير أجنبي ليكتسب المهارة ويحل محله خلال فترة محددة. ويمكن اشتراط ألا تتجاوز مدة عقد الخبير الأجنبي سنتين غير قابلة للتמיד إلا بحالة ضرورة قصوى. رابعاً، **تشديد العقوبات على المخالفين**: تعديل قانون العمل لرفع قيمة الغرامات وفرض عقوبات رادعة (بما فيها إغلاق المنشأة السياحية لفترة أو إلغاء ترخيصها) إذا تم توظيف أجنبي دون تصريح أو في وظيفة ممنوعة. خامساً، **تعزيز آليات الرقابة** عبر إنشاء **قاعدة بيانات وطنية** مشتركة بين وزارة العمل ووزارة الثقافة (دائرة السياحة) لحصر جميع العاملين الأجانب المرخصين في قطاع السياحة وتخصصاتهم ومدد تصاريحهم، وتشكيل فرق تفتيش مشتركة تقوم بجولات مفاجئة للتحقق من الالتزام بالنسب والضوابط. وسادساً، **إجراءات موازية لتشجيع العمالة الوطنية**: كمنح حوافز مادية للشركات السياحية التي تحقق نسب تشغيل ١٠٠٪ للعراقيين (مثلاً تخفيض ضرائب الدخل عليها)، وتقديم **بدلات تشجيعية للعراقيين** العاملين في وظائف متدنية الأجر ولكن ضرورية (مثل عمال النظافة في الفنادق) لتحفيزهم على الاستمرار. وكذلك التنسيق مع دول الجوار لاستقطاب **عمالة عربية موسمية** بشكل نظامي خلال فترات الذروة (كزيارة الأربعين) بدل العمالة غير النظامية. إن تطبيق هذه المنظومة سيضمن أن تبقى **الأفضلية المطلقة للعراقيين** في فرص العمل السياحي، مما يحقق أهداف التنمية الاجتماعية، مع السماح المدروس والمؤقت بالاستفادة من خبرات خارجية عند الضرورة القصوى لضمان جودة الخدمة وعدم تعطيل المشاريع.

٦. **تحديث وتوحيد إطار التراخيص والرقابة على الأنشطة السياحية:** يوصى بالعمل على محورين متكاملين في هذا الصدد. المحور الأول **إعداد وإقرار قانون سياحة موحد جديد** للعراق يجمع شتات التشريعات القديمة وينظم إصدار جميع التراخيص السياحية بأنواعها من خلال جهة تنسيقية واحدة. يمكن تشكيل لجنة قانونية فنية لصياغة مشروع هذا القانون بالاستفادة من مسودات سابقة (مثل مسودة قانون السياحة التي نوقشت ولم تقرر بعد ٢٠٠٩) وتجارب الدول الأخرى (مصر أصدرت عام ٢٠٢٢ قانوناً حديثاً موحداً للمنشآت الفندقية والسياحية). يحدد القانون الجديد أنواع الأنشطة التي تستوجب ترخيصاً (شركات سياحة، فنادق، مطاعم سياحية، وكالات نقل سياحي، أدلاء، شركات الحج والعمرة، etc.) ويضع **شروطاً محدثة** لكل منها تراعي المعايير الدولية (مثلاً: اشتراط مؤهلات دراسية أو شهادات تخصصية لمدير وكالة السفر، وضع حد أدنى لرأس المال لبعض الأنشطة، اعتماد نظام تصنيف نجمي للفنادق متوافق مع المعايير العالمية بدلاً من النظام القديم). كما ينص القانون على آلية **الشباك الواحد** لإتمام إجراءات الترخيص بحيث يتعامل المستثمر مع جهة حكومية واحدة تنسق مع

باقي الجهات ذات العلاقة. وينبغي أن يشمل القانون إنشاء نظام إلكتروني مركزي للتراخيص السياحية يتيح التقديم والمتابعة والتجديد عبر الإنترنت لتعزيز الشفافية والكفاءة. أما المحور الثاني فهو تعزيز الرقابة والتفتيش والعقوبات: وذلك عبر تحديث الأنظمة الرقابية (مثل نظام النقاط على المنشآت السياحية الذي صدر عام ١٩٨٨) ليتوافق مع الأساليب الحديثة في التدقيق وضمان الجودة. نقترح تفعيل لجان تفتيش مشتركة تضم ممثلين عن السياحة والصحة والأمن تقوم بزيارات دورية للمرافق السياحية للتحقق من التزامها بمعايير النظافة والسلامة والأسعار المصرح بها ومستوى الخدمة. كما يتم تحديث العقوبات الإدارية والجنائية في القوانين لضمان أنها رادعة (رفع مبالغ الغرامات التي تعود للثمانينات والتسعينات لتناسب قيمة العملة اليوم، وزيادة مدد إغلاق المنشآت المخالفة في حال تهديد سلامة السياح أو سمعة البلد). وينبغي أن يتضمن القانون الجديد فصلاً خاصاً لحماية حقوق السائح وواجباته، ينص على إنشاء مركز شكاوى سياحية يتلقى بلاغات الزوار عن أي انتهاكات أو احتيال من الشركات أو الأدلاء ويحقق فيها بسرعة. كما يمكن النص على تأسيس اتحاد أو غرفة للسياحة تضم ممثلين عن جميع أصحاب الأعمال السياحية، تكون شريكاً للحكومة في ضبط القطاع ووضع موافيق شرف مهنية، كما هو معمول به في مصر (اتحاد الغرف السياحية) والأردن. خلاصة هذه التوصية أن يحصل إصلاح مؤسسي وتشريعي جذري لتنظيم القطاع السياحي، يؤدي إلى بيئة أعمال واضحة المعالم، تقل فيها البيروقراطية وتتلاشى الشركات غير المرخصة، وترتفع جودة الخدمات بفعل المنافسة العادلة تحت نظر القانون.

٧. تعزيز حماية التراث وتحديث قانون الآثار والتراث: توصي الدراسة بإجراء مراجعة شاملة لقانون الآثار والتراث رقم ٥٥ لسنة ٢٠٠٢ وتحديثه بما يتلاءم مع التطورات والتحديات الراهنة. يشمل ذلك تغليظ العقوبات على الجرائم المرتبطة بالآثار – نقترح رفع الحد الأقصى لعقوبة التهريب والتخريب المتعمد إلى السجن المؤبد وغرامات مالية باهظة، للتوازي مع خطورة هذه الجرائم التي تُفقد العراق تاريخه وهويته. كما ينبغي إدراج مواد صريحة حول حماية التراث غير المادي (كالموروث الشعبي والعادات المرتبطة بالمواقع) تماشياً مع اتفاقية اليونسكو ٢٠٠٣، بحيث تُسن تشريعات تحافظ على التراث الثقافي غير المادي للمجتمعات المحلية المحيطة بالمواقع الأثرية وتعززها. بالإضافة إلى ذلك، ندعو إلى تعزيز التنسيق المؤسسي ضمن القانون من خلال إنشاء شرطة سياحية وتراثية متخصصة بصلاحيات واضحة لحراسة المواقع وضبط المخالفات فور حدوثها، مع منح الضبط القضائي لموظفي هيئة الآثار المعنيين. أيضاً، اقترح صندوق وطني لحماية الآثار يتم تمويله من نسبة من عوائد التذاكر السياحية والتبرعات، يُخصص للاستجابة السريعة للأضرار الطارئة (كإهيار بناية أثرية بسبب الأمطار أو الحاجة لترميم مستعجل). ومن جهة أخرى، تضمين تشريعات تشجع المجتمعات المحلية على حماية التراث – كالنص على مكافآت لمن يبلغ عن عمليات حفر غير شرعي، وإشراك ممثلين عن الأهالي في لجان استشارية لإدارة المواقع الكبرى لضمان تعاونهم. وأخيراً، ربط القانون بأي إصلاحات أخرى في القطاع السياحي؛ فمثلاً إذا أنشئت هيئة للتنمية السياحية وفق التوصية (٢) أعلاه، يجب تعديل قانون الآثار ليحدد دورها في محيط المواقع ويفرق بين المنطقة الأثرية المحظورة والمنطقة التنموية المسموحة بالاستثمار السياحي. إن تحديث القانون بهذا الشكل المتكامل سيؤكد التزام العراق دولياً ومحلياً بحفظ تراثه، وسيخلق مناخاً قانونياً يوازن بين الصون والتنمية: صون الإرث الحضاري من جهة، وتنمية اقتصادية مستدامة قائمة على هذا الإرث من جهة أخرى.

الجزء السادس: التشريعات ذات الصلة (الوطنية والمقارنة)

في هذا الملحق، ندرج قائمة بأهم القوانين واللوائح العراقية التي تم الاستناد إليها أو يُقترح تعديلها ضمن التقرير، وكذلك تشريعات الدول المقارنة التي تم استخلاص أفضل الممارسات منها:

أولاً – تشريعات عراقية:

- **قانون إقامة الأجانب رقم ٧٦ لسنة ٢٠١٧:** القانون الأساسي المنظم لدخول وإقامة الأجانب في العراق. تم الاستناد إلى المادة ٧ (فقرة هـ) منه الخاصة بالتأشيرة السياحية، والتي يُقترح تعديلها بإلغاء شرط الكفالة المحلية وتوسيع مدة الإقامة ومنح تأشيرات متعددة الدخول (توصية رقم ١).
- **قانون هيئة السياحة رقم ١٤ لسنة ١٩٩٦:** القانون النافذ الذي أنشأ هيئة السياحة وحدد أهدافها وصلاحياتها. ما زال الإطار العام لتنظيم القطاع السياحي، وقد عُدل جزئياً بموجب قانون واردات البلدية رقم ١ لسنة ٢٠٢٣ (فيما يخص تعريف المرافق السياحية وصلاحيات الترخيص). تم الاسترشاد بهذا القانون في تحليل الواقع المؤسسي ويُقترح تحديثه أو إدماجه ضمن قانون سياحة جديد (توصية ٦).
- **قانون وزارة السياحة والآثار رقم ١٣ لسنة ٢٠١٢:** أنشأ وزارة السياحة (قبل إلغائها ودمجها بوزارة الثقافة لاحقاً) وحدد أهدافها ومنها تعزيز الاستثمار السياحي وحماية المواقع. يضم مادة مهمة (المادة ٣/سابعاً) حول الإشراف على الخدمات السياحية في المواقع الأثرية لتحقيق الإيرادات والحماية. هذا القانون لم يعد معمولاً به بعد إلغاء الوزارة، لكن مضمونه أخذ بالاعتبار في توصيات إشراك القطاع الخاص في المواقع (توصية ٣).
- **قانون الآثار والتراث رقم ٥٥ لسنة ٢٠٠٢:** التشريع الأساس لحماية الآثار والتراث في العراق، يتضمن أحكام الملكية العامة للمواقع والعقوبات الجنائية على الاعتداء أو التهريب. يرتبط مباشرة بمحور تشغيل المواقع الأثرية وحمايتها. يُقترح تعديله عبر إضافة مادة تسمح بعقود تشغيل الخدمات مع القطاع الخاص ضمن الموقع (توصية ٣) وتشديد عقوبات التعدي والتهريب واستحداث مواد تنسيق وحماية جديدة (توصية ٧).
- **قانون الهيئة العامة للآثار والتراث رقم ٤٥ لسنة ٢٠٠٠:** قانون إنشاء هيئة الآثار التي ترتبط حالياً بوزارة الثقافة، وهو يكمل قانون الآثار في تنظيم عمل الهيئة وإدارتها للمواقع الأثرية. تم الرجوع إليه لتحديد جهة الاختصاص بإدارة المواقع (هيئة الآثار والتراث). يتقاطع مع توصيات إشراك الهيئة في الشراكة مع القطاع الخاص (توصية ٣) وتعزيز قدراتها الرقابية (توصية ٧).
- **قانون الاستثمار رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٦ (المعدل):** القانون العام الذي ينظم بيئة الاستثمار في العراق ويمنح حوافز للمشاريع المعتمدة من هيئات الاستثمار. أُشير إليه فيما يتعلق بشمول المشاريع السياحية بامتيازات الإعفاء الضريبي لمدة ١٠ سنوات وإتاحة تملك/إيجار الأراضي للمستثمرين. يُقترح تعديله لإدراج السياحة ضمن القطاعات ذات الأولوية ومنح تسهيلات إضافية كسرعة الإجراءات وإعفاء بدلات الأراضي (توصية ٢).
- **قانون تنظيم وكالات السفر والسياحة رقم ٤٩ لسنة ١٩٨٣ (المعدل):** ينظم شروط وإجازة تأسيس شركات السياحة والسفر في العراق. جرت عليه تعديلات أخرى في ١٩٩٨، ولكنه بحاجة إلى تحديث. يرتبط بمحور تراخيص الأنشطة السياحية (توصية ٦) حيث يُتوقع دمجها أو تحديث أحكامه ضمن قانون السياحة الجديد المقترح.
- **قانون المنشآت السياحية رقم ٢٥ لسنة ١٩٩٦ (المعدل):** ينظم ترخيص وتشغيل وتصنيف المنشآت السياحية (الفنادق، المطاعم، مدن الألعاب وغيرها). يشمل تشكيل لجان التصنيف وضوابط التشغيل والعقوبات الإدارية. تم الاستناد إليه في تقييم المنظومة الرقابية الحالية، ويُقترح تحديثه أو إدماجه في القانون السياحي الموحد الجديد (توصية ٦).

- نظام رقابة وتفتيش المنشآت السياحية (نظام النقاط) لسنة ١٩٨٨: نظام صدر بموجب قانون هيئة السياحة لوضع معايير تقييم للمخالفات في المنشآت السياحية من ١٠٠ نقطة. هذا النظام ابتكاري لعصره لكنه قديم. تم ذكر الحاجة لتحديثه في إطار تعزيز الرقابة (توصية ٦).
- تعليمات تنظيم النقل السياحي لعام ٢٠١١: صادرة عن وزارة النقل بالتنسيق مع هيئة السياحة، تفرض على شركات النقل السياحي الحصول على ترخيص والتقييد بضوابط المركبات السياحية ومراقبتها. تم الاستئناس بها عند بحث تشتت الجهات المانحة للتراخيص (وزارة النقل لقطاع النقل السياحي) وبروز الحاجة للشباك الواحد (توصية ٦).
- قانون العمل رقم ٣٧ لسنة ٢٠١٥: ينظم عمل الأجانب بصورة عامة (تصاريح العمل وعقوبات التشغيل دون تصريح). لم يتضمن نسباً أو قيوداً خاصة بالقطاع السياحي. يُقترح تعديله أو إصدار تعليمات بموجبه تخصص للقطاع السياحي تحديداً، لوضع نسب عمالة أجنبية قصوى وحظر وظائف معينة على الأجانب وغيرها من الضوابط المذكورة (توصية ٥).
- قانون الهيئة العليا للحج والعمرة رقم ٢٣ لسنة ٢٠٠٥ (المعدل): ينظم شؤون الحج والعمرة ومن ضمنها ترخيص شركات العمرة. أُشير إليه في سياق توزيع صلاحيات الترخيص (حيث باتت شركات العمرة تحت إشراف هيئة الحج، منفصلة عن وكالات السياحة العامة). يبرز هذا القانون كجزء من تجزئة الأطر التنظيمية التي نهدف لتوحيدها (توصية ٦).
- قرارات مجلس الوزراء المتعلقة بالشراكة مع القطاع الخاص في السياحة: منها قرار سنة ٢٠١٠ الذي أجاز لهيئة السياحة إبرام عقود شراكة لتطوير فنادق على أراضي الدولة. تم الاسترشاد بروح هذه القرارات في دعم التوصيات حول تمكين الشراكات الاستثمارية (توصية ٢ وتوصية ٣).

ثانياً – تشريعات مقارنة (دول مختارة):

- دولة الإمارات:
 - المرسوم بقانون اتحادي رقم ٢٩ لسنة ٢٠٢١ بشأن دخول وإقامة الأجانب: شمل إصلاحات لمنظومة التأشيرات الإماراتية ومنها استحداث تأشيرة سياحية متعددة الدخول لخمس سنوات.
 - المرسوم بقانون اتحادي رقم ١٤ لسنة ٢٠١٦ (تعديل قانون اختصاصات الوزارات): نص على نقل اختصاص السياحة إلى وزارة الاقتصاد الاتحادية وإحلالها محل المجلس الوطني للسياحة والآثار.
 - مرسوم إمارة دبي رقم ١٧ لسنة ٢٠١٣ بشأن المنشآت الفندقية والسياحية: ينظم الترخيص والتصنيف الفندقي في دبي.
 - لوائح سياحة أبو ظبي العالمية (ADGM) لعام ٢٠٢٣: تنظم أنشطة الفنادق والسياحة في نطاق سوق أبو ظبي العالمي (منطقة حرة).
 - قرارات المجلس التنفيذي لإمارة دبي وأبو ظبي: عدة قرارات محلية مكملة تتعلق بتصنيف المنشآت واشترطات المرشدين السياحيين (مثل قرار إنشاء كلية دبي للسياحة ٢٠١٦).
- جمهورية مصر العربية:
 - قانون دخول وإقامة الأجانب رقم ٨٩ لسنة ١٩٦٠ وتعديلاته: ينظم تأشيرات دخول الأجانب إلى مصر. استُفيد منه في مقارنة سياسات التأشيرة (مثل منح التأشيرة عند الوصول لبعض الجنسيات).
 - قرار وزير الداخلية المصري رقم ١٩١٩ لسنة ٢٠٢٥: أحدث تعديل على لوائح التأشيرات استحدثت التأشيرة السياحية متعددة لخمس سنوات ورسومها.
 - قانون شركات السياحة رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٧: ينظم ترخيص شركات السفر والسياحة في مصر (يشترط شركة مساهمة مصرية وضمان مالي حدده القانون).
 - قانون المنشآت الفندقية والسياحية رقم ٨ لسنة ٢٠٢٢: قانون حديث يوحّد ترخيص كافة المنشآت السياحية والفندقية تحت إشراف وزارة السياحة ويضع لجان تفتيش نظامية.

- قانون المرشدين السياحيين رقم ١٢١ لسنة ١٩٨٣: يفرض ترخيص وزارة السياحة لمزاولة الإرشاد السياحي ويقيد المرشد في نقابة مهنية.
- قانون اتحاد الغرف السياحية رقم ٨٥ لسنة ١٩٦٨ وتعديلاته (مثلاً قانون ١٩٧٥/٢٧): أنشأ اتحاداً يضم غرف السياحة (شركات، فنادق، مطاعم، مرشدين) يُعنى بتنظيم المهن ورفع كفاءتها. تمت الإشارة إلى دور الاتحاد في التدريب.
- قانون حماية الآثار رقم ١١٧ لسنة ١٩٨٣ وتعديلاته (٢٠١٨، ٢٠٢٠): (التشريع الرئيسي لحماية الآثار في مصر، يتقاطع مع نظيره العراقي. أشير إليه للمقارنة حيث يحتوي نصوصاً شبيهة بالقانون العراقي، وكذلك لعرض التعديلات التي شددت العقوبات بعد ٢٠١١).
- قانون العمل المصري رقم ١٢ لسنة ٢٠٠٣ وتعديلاته، والقانون الجديد رقم ١٤ لسنة ٢٠٢٥: ينظم أوضاع العمالة. ورد ذكر المادة ٢٦ من قانون ٢٠٢٥ التي حددت نسبة ١٠٪ كحد أقصى للعمالة الأجنبية بكل منشأة.
- بروتوكولات تعاون لاستثمار المواقع الأثرية: مثل بروتوكول المجلس الأعلى للآثار مع شركة أوراسكوم ٢٠١٨ لإدارة خدمات منطقة الأهرامات، وقرار المجلس الأعلى للآثار ٢٠١٨ بتسيير حافلات بهضبة الأهرام.

• الجمهورية التركية:

- قانون تشجيع السياحة رقم ٢٦٣٤ لسنة ١٩٨٢: يعتبر حجر الأساس للتنمية السياحية في تركيا، حيث أنشأ مناطق سياحية خاصة وحدد حوافز الاستثمار السياحي. استرشدنا به في توصية قانون التنمية السياحية العراقي (توصية ٢).
- قانون الأجانب والحماية الدولية رقم ٦٤٥٨ لسنة ٢٠١٣: ينظم دخول وإقامة الأجانب في تركيا ويتضمن سياسات التأشيرة (مثل مرجعاً لمقارنة تسهيلات التأشيرة الإلكترونية والإعفاءات).
- قانون المرشدين السياحيين رقم ٦٣٢٦ لسنة ٢٠١٢: ينظم مهنة الإرشاد السياحي في تركيا ويشترط الترخيص والانتساب لغرفة المرشدين. أشير إليه كنموذج في توصيات تأهيل المرشدين (توصية ٤).
- لوائح وقوانين بيئية وثقافية: مثل قانون حماية التراث الثقافي والطبيعي رقم ٢٨٦٣ لسنة ١٩٨٣ (والذي يوازي قانون الآثار) وأي تعديلات لاحقة لحماية مواقع اليونسكو التركية – تم الاستدلال بها ضمناً عند الحديث عن موازنة الاستثمار والحفاظ.
- أنظمة الإدارة المشتركة للمواقع: كالنظام الذي سمح بإدارة تذاكر المتاحف عبر شركة خاصة (من خلال وزارة الثقافة والسياحة مع شركة – TURSAB) ذكر كمثال ناجح في متن التقرير.

• جمهورية إيران الإسلامية:

- قانون إنشاء منظمة التراث الثقافي والصناعات اليدوية والسياحة: (ICHHTO) التشريع الذي أنشأ المنظمة في الثمانينات ومنحها صلاحيات إدارة التراث والسياحة معاً. عكس هذا القانون مفهوم دمج القطاعين واستفدنا منه في مناقشة التنسيق المؤسسي.
- قوانين مناطق التجارة الحرة الإيرانية: التي تتضمن أحكاماً تتعلق بالسياحة وإصدار التأشيرات فيها. استشهد بها كنموذج لمنح صلاحيات محلية لتطوير السياحة وجذب الزوار مباشرة إلى مناطق خاصة.
- قانون دخول وإقامة الأجانب (الساري في إيران): إطار التأشيرات الإيرانية (لم يتوفر رقم سنة محدد في المراجع) لكنه المنظم لمنظومة التأشيرة الإلكترونية وتصاريح الإقامة. تمت مقارنته في سياق مدة التأشيرة الإيرانية (٣٠ يوم قابلة للتمديد).
- لوائح وزارة التراث الثقافي والسياحة: سلسلة من القرارات التنفيذية التي تصدرها الوزارة المشرفة على السياحة في إيران (كترتيبات تأجير المباني التراثية، وتنظيم وكالات السياحة الداخلية)، وقد أشير إلى نتائجها مثل تحويل ٢٠٠ بيت تاريخي لفنادق.

• المملكة الأردنية الهاشمية:

- قانون السياحة رقم ٢٠ لسنة ١٩٨٨ وتعديلاته: الإطار القانوني لعمل وزارة السياحة والآثار الأردنية وتنظيم القطاع، يجري العمل حاليًا على تحديثه (مسودة قانون ٢٠٢٤). تمت الإشارة إليه ضمن نقاط الضعف والحاجة للتحديث.
- قانون هيئة تنشيط السياحة الأردنية رقم ٣١ لسنة ١٩٩٧: أنشأ هيئة مستقلة للتسويق السياحي للأردن عالميًا، ذكر ضمنياً في سياق الهيكل المؤسسي السياحي الناجح بالأردن.
- قانون سلطة إقليم البتراء التنموي السياحي رقم ١٥ لسنة ٢٠٠٩: أعطى صلاحيات واسعة لإدارة منطقة البتراء، بما في ذلك إصدار الأنظمة الداخلية لتنظيم النقل والخدمات داخل الموقع. استشهدنا بمخرجاته (تعاهد العربات الكهربائية في البتراء) كنموذج للشراكة المحلية.
- قانون الآثار القديم رقم ٢١ لسنة ١٩٨٨ (المعدل بقانون ٢٣ لسنة ٢٠٠٤): ينظم حماية الآثار في الأردن، مشابه في كثير من مواده للقانون العراقي. ورد ذكره عندما ناقشنا الفعاليات في المواقع (إذ تسمح لوائح مثلاً بإقامة فعاليات بإذن خاص في المواقع الأثرية كجرش).
- قانون العمل الأردني رقم ٨ لسنة ١٩٩٦ وتعديلاته: خصوصاً المادة التي تمنع غير الأردنيين من العمل في مهن محددة، والتي تشمل عدة وظائف سياحية (كمرشد سياحي، وظائف إدارية في الفنادق باستثناء خبراء محددين). تمت الإشارة إلى سياسته ضمن تنظيم العمالة (المقارنة مع مصر وتركيا).
- نظام كلية الأردن للسياحة والفندقة رقم ٤٢ لسنة ١٩٩٢: أسس كلية السياحة بالتعاون مع الاتحاد الدولي للفنادق. ذكرناه كخطوة تعليمية مبكرة أتاحت تأهيل الكوادر المحلية.
- اتفاقيات ثنائية في مجال السياحة: مثل اتفاقية التعاون السياحي بين الأردن ومصر ١٩٨٧، وبين الأردن وتونس، وغيرها – التي تهدف لتبادل التدريب والتسويق المشترك. هذه الاتفاقيات لم تذكر نصاً في التقرير لكن روحها أخذت كمثال على التعاون الإقليمي الذي يمكن للعراق تفعيله مستقبلاً.