

الجامعة الإسلامية في لبنان
كلية العلوم السياحية
قسم الإرشاد السياحي والسفر

دور الإدارة المحلية في التنمية السياحية (كربلاء أنموذجاً)

رسالة أعدت لنيل درجة الماجستير في الإرشاد السياحي والسفر

إعداد الطالب
حقي إسماعيل غافل الطائي

لجنة المناقشة

مشرفاً ورئيساً
عضواً
عضواً

الأستاذ الدكتور محمد دياب
الدكتور صفاء عبد الجبار الموسوي
الأستاذ الدكتور كامل بربر

١٤٣٣هـ / ٢٠١٢م

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ
﴿رَبِّ أَوْزِعْنِي أَهْلَ الشُّكْرِ نَعْمَةً إِلَيْنِي أُنْعِمْتَ عَلَيَّ
وَعَلَى وَالِدَيَّ وَأَهْلِي أَجْمَعٍ صَالِحاً تَرْضَاهُ وَأَدْخِلْنِي
بِرَحْمَتِكَ فِي عِبَادِكَ الصَّالِحِينَ﴾
صَدَقَ اللَّهُ الْعَلِيِّ الْعَظِيمِ

القرآن الكريم / سورة النمل

الآية ١٨ / ص ٣٧٨

الليهدء

إلى رفقة دربي وسر نجاحي... زوجتي الغالية

إلى ابنتي مروة.....

إلى ولدي وحامل إسمي.... الأمير

إلى ابنتي رقية.....

إلى كل من سجعني وسأل عني.....

إلىكم أهدي هذا الجهد الممتواضع

شكر وتقدير

الحمد والشكر لله سبحانه وتعالى الذي منحني الصبر والقدرة على تخطي الصعاب، والظروف الحرجة التي مررت بها طوال فترة الدراسة، حتى تمكنت بفضلته تعالى من إكمال هذا البحث بالصورة المطلوبة.

أتقدم بجزيل الشكر والإمتنان للأستاذ الدكتور حسن الجلبي رئيس الجامعة الإسلامية لرعايته الأبوية لطلاب العلم والسالكين في دروب المعرفة، كما أتقدم بالشكر والعرفان إلى الأستاذ الدكتور محمد فريد عبدالله عميد كلية العلوم السياحية في الجامعة الإسلامية لصدوره الرحب واهتمامه المتواصل بالمسيرة العلمية ولما بث في قلبي من العزيمة للولوج في الكتابة بهذا الموضوع، ويطيب لي أن أشكر من أعماق قلبي أستاذي الدكتور محمد دياب على الجهود العلمية المخلصة والأخوة الصادقة التي أبداه طوال فترة إشرافه على البحث وعلى ما بذله من جهد وعناء وعنايته وصبره في إبداء الملاحظات ومتابعة تفاصيل الرسالة، وأقدم أيضاً شكري الخالص الى الدكتور صفاء الموسوي على متابعته الدائمة وتشجيعه المستمر لي في العراق طيلة فترة إشرافه على البحث وعلى ما بذله من جهد وعناء واهتمام في إبداء الملاحظات ومتابعة تفاصيل الرسالة، والشكر الجزيل أيضاً لموظفي مكتبة الجامعة الإسلامية، ومكتبة جامعة بيروت العربية، لمساعدتهم الجادة من أجل إكمال هذه الرسالة.

كما أتقدم بأسمى آيات الشكر والعرفان إلى جميع زملائي، ومن له حقّ علي، ولا يفوتني أن أحيي من أعماق قلبي زوجتي وأطفالي،، لما تحمّلوا من أجلي معاناة البعد والإفتراق، فجزاهم الله عني خير جزاء المحسنين، والحمد لله رب العالمين....

الطالب

المقدمة

أقدم هذه الدراسة تحت عنوان "دور الإدارة المحلية في التنمية السياحية"، واتخذت مدينة كربلاء (نموذجاً) فيها وذلك تلبية لحاجة وجدتها ملحة ولأسباب فرضتها الظروف التي أحاطت بالتنمية السياحية الدينية في العقود الماضية، ونظراً لأهمية المواقع الدينية المقدسة في كربلاء ولندرة الدراسات المقدمة في مجال الإفادة من السياحة الدينية ولحاجة المكتبات العربية لها، وذلك للتعرف على الجوانب التي يمكن استثمارها في تنمية البلد لما توقعه هذه السياحة من مردود مادي وإيماناً مني بأن ما قدّمته سيكون له الأثر الكبير على الصعيد الديني، فقبور الأئمة الأخيار والمرقد والمقامات هي كنوز خصّ بها الله هذه المدينة وعلى الصعيدين الاجتماعي والاقتصادي، لماذا تبقى هذه الثروة النفيسة بعيدة عن الإهتمام والتنظيم؟

لذلك قد حاولت جاهداً أن أتخطى الصعوبات التي واجهتني أثناء قيامي بهذا البحث والعائدة لقلّة المصادر والمراجع التي تحدثت في هذا الموضوع، ولم يتم لي الأمر إلا بموازنة ودعم القيمين عليه، وقد أظهرت فيه دور اللامركزية الإدارية في إعلاء الشأن الاقتصادي في العراق الحبيب، إذا ما تم تنظيم الإدارة السياحية الدينية لأنها سياحة مستدامة وذات مردود عالٍ يمكن استثماره في تنمية البلد. وما الدراسة هذه إلا للوصول إلى غاية، وهي إدارة التنمية السياحية الدينية الإسلامية في مدينة كربلاء المقدسة، وذلك على غرار ما يُطبق في دول العالم عامة وفي الدول الإسلامية خاصة وخير مثال عنها المملكة العربية السعودية التي أولت العناية والإهتمام الكبيرين بالحرم المكي والمرقد النبوي الشريفين، فوفّرت الخدمات والتسهيلات لزوار هذه الأماكن المقدسة.

أهمية الدراسة:

تُعدّ دولة العراق من البلدان القليلة التي تتوافر فيها مقومات السياحة الناجحة للاستفادة من واردات السياحة الدينية، كونها تتمتع بعوامل جذب واستقطاب الزوار من مختلف مناطق العالم، نظراً لرصيدها الكبير في الخزين الأثري والثقافي والديني. فضلاً عن كونها تتمتع أيضاً بتضاريس ومناخات بيئية متباينة في الشمال، مما تعتبر حوافز مغرية لاستقطاب أكبر عدد من السياح إلى العراق، وامتلاكها هذه الأماكن السياحية المتعددة وفي مقدمتها السياحة الدينية من مرقد الأنبياء والأئمة والأديرة والكنائس إضافةً إلى امتلاكها مناطق أثرية واسعة ابتداءً من حضارة السومريين

والآشوريين والبابليين، يضاف إليها السياحة الترفيهية التي تتمثل في المناطق الشمالية في العراق منطقة كردستان.

وتشكل الثروات السياحية والمتمثلة بالجانب الديني والأثري مكانة مرموقة وهذا يتطلب توظيف الجانب الإداري بشكل فعال وحيوي لتحقيق الهدف المنشود. ومن المسلمات العلمية أن الاستفادة المالية والاستثمارات الاقتصادية وتطوير البنى التحتية وتوفير الخدمات لأي بلد يعود بالدرجة الأساس إلى طبيعة النظم الإدارية التي تنظمها وتنميتها وتشرف عليها.

إن القطاع السياحي في العراق تأثر بشكل كبير قد مرّ خلال الفترة السابقة والتي استمرت سنة ١٩٥٨ بسقوط النظام الملكي بنفق مظلم تمثل ذلك في عدم الاستقرار السياسي والحروب التي مرّ بها العراق حتى العام ٢٠٠٣. ممّا جعل السياحة معطلة ومشلولة تماماً عن أداء مهامها التنموية الشاملة.

ونتيجة للتغيرات السياسية لعام ٢٠٠٣، ولإعادة تركيب الدولة العراقية بعيداً عن مركزية الدولة في الإدارة، وهذا ما أكّده الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ ليحدد فلسفة جديدة في إدارة الأقاليم والمحافظات والبلديات والهيئات المحلية. فنصّت المادة (٢٥): "يؤسس تصميم النظام الاتحادي في العراق بشكل يمنع تركيز السلطة في العراق الاتحادية ذلك التركيز الذي جعل من الممكن استمرار عقود الاستبداد والاضطهاد في ظل النظام السابق. إن هذا النظام سيشجع على ممارسة السلطة المحلية من قبل المسؤولين المحليين في كل إقليم ومحافظة لإدارة المناطق بعيداً عن المركزية". أما المادة (٥٣/ج) ركّزت على أن: "تتخذ الحكومة كل ما كان ذلك عملياً إجراءات لمنح الإدارات المحلية والإقليمية والمحافظات سلطات إضافية وبشكل منهجي سيتم تنظيم الوحدات الإقليمية وإدارات المحافظات بما فيها حكومة إقليم كردستان على أساس النظام اللامركزي، ومنح السلطات للإدارات البلدية والمحلية" لتطوير الأقاليم.

جدة الدراسة وإشكالياتها:

ستشكّل الثروات السياحية المتمثلة بالجانبين الديني والأثري مكانة مرموقة في الإنتاج المحلي وفي زيادة الدخل القومي ونموه عاماً بعد عام في العراق في حال وضعنا خططاً تنموية تهتم بهذه الأماكن، ونظّمنا إدارة لا مركزية تنهض بالسياحة الدينية بهدف الاستفادة منها واستثمارها اجتماعياً، حضارياً، تنموياً واقتصادياً، ويدخل نظام اللامركزية الإدارية ليعطي صلاحيات واسعة النطاق للإدارة المحلية ممّا يضعنا أمام تساؤلات رئيسة لها علاقة مباشرة بموضوع بحثنا (دور الإدارة المحلية في التنمية السياحية – كربلاء أنموذجاً).

فبعد أن قرأنا دراسات كثيرة تناولت الموضوع من جوانب متعددة لكنّها لم تأخذ بعين الاعتبار زيادة قيمة العائدات السياحية والحيلولة دون تدهور هذا القطاع من خلال القيام بوضع إجراءات ودراسات تعمل على تنمية صناعة السياحة وإزالة المعوقات التي تعترض طرق الإفادة منها وذلك لتوظيف تنظيم إداري فعّال وحيوي يلبي هذه الحاجات، ومن هذه التساؤلات:

١. كيف تؤثر الإدارة المحلية في تنمية القطاعين الإقتصادي والاجتماعي؟
٢. كيف تسهم الإدارة المحلية في التنمية السياحية الدينية والأثرية؟
٣. ما المعوقات التي تعترض طريق الإدارة المحلية في عملية التنمية السياحية وكيف يمكننا معالجتها؟
٤. ما الخطط التي يجب وضعها من قبل الإدارة المحلية لتأهيل المجتمع المحلي ثقافياً ومهنياً للمساهمة في استقطاب السياح وجذبهم؟
٥. ما هي السبل الكفيلة لتحسين الوضع البيئي ولتجميل المناطق المحيطة بالأماكن الأثرية والمواقع الدينية مع المحافظة على طابعها الخاص؟
٦. ما هو النظام القانوني للإدارة المحلية وما هي أهدافها؟
٧. ما هي مقومات الإدارة المحلية؟ وما هي حسناتها وما المآخذ عليها؟
٨. هل تنجح الإدارة المحلية في خلق مناخ استثماري إنمائي ينعكس إيجاباً على المجتمع المحلي الكربلائي؟

هدف الدراسة:

لقد قدّمت أبحاث كثيرة تناولت دراسة الإدارة المحلية في كربلاء المقدسة، وقد جاء بعضها تناول جانب المركزية واللامركزية، والبعض الآخر يتناول الجانب الديني وقسم آخر جاء ليتناول الجوانب الإقتصادية والاجتماعية. ولأن السياحة تمثل أهمية بارزة في تطوّر المجتمع لما لها من آثار إيجابية على مسألتي التطور الاجتماعي ونموّ الدخل القومي، واعتماداً على ما يمكن أن تسهم به السياحة في توسيع السوق أمام الإنتاج المحلي، فقد جاءت هذه الدراسة لتسهم في بلورة عناصر التفكير بالنظر إلى أهمية العوائد السياحية والحيلولة دون تدهور معدلاتها عن طريق تنسيق الجهود في هذا المجال، ووضع إجراءات ودراسات تستهدف تنمية صناعة السياحة في القطر وإزالة المعوقات التي

تحول دون تحقيق ذلك. لذا، فإن الحديث عن إمكانيات تطوّر السياحة يعني بالضرورة الحديث عن الآثار التي يمكن أن تتركها على بقية القطاعات الإقتصادية في القطر حالياً أو في المستقبل.

فرضية الدراسة:

استناداً للمعطيات الأثرية والدينية ولدور الإدارة المحلية في مدينة كربلاء المقدسة، ولحجم العوائد السياحية المتحققة منها كذلك المصروفات السياحية (إنفاق الأجانب على السياحة الدينية في كربلاء)، والذي يتأثر بالعوامل الآتية:

١. عدد السائحين وبعبارة أخرى عدد السياح الأجانب الداخلين للمدينة.

٢. معدل إقامة كل من السياح الأجانب في كربلاء.

٣. متوسط إنفاق السائح الأجنبي أثناء الزيارة.

فإن السياحة تساهم في خلق فرص عمل وتشغيل عن طريقين:

- الطريق المباشر: دخل الصناعة السياحة في مرافقها المتعددة.

- الطريق غير المباشر: دخل بقية القطاعات الإقتصادية الأخرى المتصلة بها.

فالأموال التي ينفقها السائح في مجالات متعددة تساهم في مضاعفة الدخل الوطني، وكذلك يمكن أن تساهم السياحة في توسيع السوق أمام القطاعات الإقتصادية الأخرى بحيث أنها تؤثر عليها بالإضافة إلى أنها تتأثر بها، ونتيجة لذلك نرى أن الإدارة اللامركزية تنهض بالسياحة وتؤمن للسكان المحليين كلّ الدعم في إدارة مرافقهم الحيوية وخدماتهم بحيث تتكامل جهود الحكومة مع جهود المواطنين لتحسين المستوى المعيشي والتشجيع على البقاء والنمو، وهذا ما ينمي الشعور القومي وروح المواطنة والولاء الثقافي والسياسي وهذا ما يخلق جواً من الحرية والديمقراطية.

منهجية الدراسة:

اعتمدت هذه الدراسة عدّة مناهج علمية، منها المنهج النظري، والمنهج التاريخي، والمنهج المقارن، ومنهج المسح الميداني حيث أن كل منهج من هذه المناهج قد أثرى البحث بالمادة العلمية التي يحتاجها للوصول إلى سبل الرقي بها.

هيكلية الدراسة:

في ضوء ما تقدّم، اعتمدت تقسيم الرسالة إلى ثلاثة فصول تناولت فيها ما يلي:

في الفصل الأول: ماهية المركزية واللامركزية الإدارية، وقسمته إلى مبحثين: الأول عرضت فيه مفهوم الإدارة المركزية (تعريفها، أسسها العامة، أشكالها، تقييمها)، وفي الثاني عرضت فيه اللامركزية الإدارية (تعريفها، أسسها، أنواعها، تميزها عن غيرها، صورها في الدول العربية، تقييمها، حسناتها والمآخذ عليها)، أما في الفصل الثاني من هذا البحث، فقد تناولت النظرية العامة للإدارة المحلية وقسمته إلى مبحثين: الأول ذكرت فيه ماهية التنمية السياحية (مفهومها، تعريفها، أغراضها وخصائصها ودوافعها)، أما في الثاني، فقد ذكرت ماهية الإدارة المحلية (مفهومها، تعريفها، نظامها، مقوماتها، فلسفتها، أهدافها)، وأخيراً في الفصل الثالث، فقد أخذت انعكاسات إدارة النشاط السياحي على الواقع الحالي في العراق وقسمته إلى مبحثين: الأول ضمّ التقسيمات الإدارية للقطاع السياحي في العراق (المحافظة، الأفضية وما يتبعهما من مكونات أساسية لصناعة السياحة وتنظيمات إدارية)، أما المبحث الثاني منه فضمّ انعكاسات نمط الإدارة على القطاع السياحي في محافظة كربلاء المقدّسة (الجانب الإقتصادي، الإداري، الإجتماعي، والخطة الخماسية وأثرها على مراحل: قصيرة، متوسطة، أو طويلة الأمد). ثم أنهيت بحثي هذا بخاتمة استخلصت فيها العديد من النتائج وخرجت من هذا البحث بجملة توصيات الهدف منها المساعدة في تفعيل دور الإدارة المحلية موضوع البحث.

والله ولي التوفيق

الفصل الأول

ماهية المركزية واللامركزية الإدارية

➤ المبحث الأول: مفهوم الإدارة المركزية

➤ المبحث الثاني: اللامركزية الإدارية

الفصل الأول

ماهية المركزية واللامركزية الإدارية

المركزية، واللامركزية، في القانون الإداري وجهان من وجوه التنظيم الإداري الذي تنتهجه الدولة في نظامها السياسي، والنظام نفسه يتأثر بظروفها الاجتماعية والاقتصادية، بمدى إنتهاجها الأسلوب الديمقراطي. ومن هذا المنطلق يمكن القول: "إنَّ النظام الإداري وهو جزء من النظام السياسي بمثابة الفرع من الأصل وباعتبارهما يتفقان جوهرًا وروحاً. ويبقى هذا الارتباط وثيقاً طيلة مراحل التاريخ".

وعند الحديث عن طريقة الإدارة، نضع على بساط البحث مسألة على جانب من الأهمية وهي الطريقة التي تدار بها البلاد، أي الدستور. والدولة قد تتبنى هذا النظام أو ذاك (المركزية أو اللامركزية). وقد تعمل، في أحيان كثيرة، بالنظامين معاً. والمركزية، من حيث الوجود والتطبيق، سبقت ظهور اللامركزية ورافقت نشأة الدولة ومراحل تطورها في العصر الحديث.

ويُعدّ التنظيم الإداري بشقيه المركزي واللامركزي بمثابة الإطار العام والبناء القانوني الذي تركز عليه الإدارة المحلية وتتفاعل معه لتحقيق الأهداف المنشودة. لذا، ينبغي علينا قبل الشروع بدراسة مفهوم الإدارة المحلية وتحديد أثرها في التنمية السياحية أن نحدد طبيعة هذا النظام الإداري الذي تتحرك من خلاله تلبية للحاجات العامة وخدمة للصالح العام.

المبحث الأول

مفهوم الإدارة المركزية

المركزية الإدارية هي أول النظم التي أتبعها الدول في الحكم والإدارة، وتقوم على أساس التوحيد وعدم التجزئة، وفي المجال الإداري تحصل من خلال توحيد النشاط الإداري وتجميعه في يد السلطة التنفيذية في العاصمة.

وتقوم السلطة التنفيذية في هذا النظام بالسيطرة على جميع الوظائف الإدارية من توجيه وتخطيط ورقابة وتنسيق. وفي النظام المركزي، تلتزم السلطة الدنيا بالقرارات التي تصدر عن السلطة العليا، ويساعد على هذه الخاصية الترتيب السائد في السلطة التنفيذية، وتقسيم الموظفين رؤساء، ومرووسين إلى درجات يعلو بعضها بعضاً في سلم إداري منتظم، يخضع كل مرووس فيه لرئيسه خضوعاً تاماً وينفذ أوامره، ويعمل تحت إشرافه وتوجيهاته.

ولا تعني المركزية أن تقوم السلطة التنفيذية في العاصمة بجميع الأعمال في أنحاء الدولة، بل تقتضي وجود فروع لهذه السلطة، غير أن هذه الفروع لا تتمتع بأي قدر من الاستقلال في مباشرة وظيفتها، وتكون تابعة للسلطة المركزية في العاصمة ومرتبطة بها. ولأجل استيعاب المفهوم العلمي للمركزية الإدارية ينبغي الإجابة عن التساؤلات الآتية:

ما هي المركزية الإدارية؟ وعلى أي أسس تقوم؟ وهل لها صور وأشكال؟ وما هي الميزات أو الحسنات التي تتصف بها؟.

المطلب الأول: تعريف المركزية.

بالإشارة إلى تعريف المركزية الإدارية لا بد من القول: إنها تتعلق بطريقة تنفيذ القوانين، كما أكد ذلك العديد من الباحثين في موضوع القانون الإداري. لذا، نجد أن هناك جملة من التعاريف للمركزية الإدارية، ومنها:

١. عرّف البعض المركزية الإدارية بأنها "توحيد كل مظاهر النشاط الإداري في الدولة وتجميعها في يد السلطة التنفيذية وفروعها في العاصمة أو الأقاليم"^(١).

٢. وتعني المركزية الإدارية أيضاً: "توحيد الأسلوب الإداري وتجانسه بالنسبة لكل أقاليم الدولة وعموم شعبها"^(٢).

٣. وعرفت أيضاً بأنها "قصر الوظيفة الإدارية في الدولة على ممثلي الحكومة المركزية في العاصمة"^(٣).

٤. ويقصد بالمركزية الإدارية أيضاً تجميع الوظيفة الإدارية في يد هيئة رئاسية واحدة هي الحكومة المتمركزة بالعاصمة دون مشاركة من قبل أية هيئة أخرى، وبالتحديد فإن السلطة المركزية تتكون عادة من مؤسستي الرئاسة والحكومة في الدولة.

٥. وأخيراً تعرف بأنها "وجود هيئة مركزية تقوم بإدارة البلاد وجعل هذه الإدارة منسقة ومتجانسة".

ومما تقدم، يمكن أن نعرّف الإدارة المركزية، في مفهومها الإداري العام المبسط، بأنها توحيد الإدارة في الدولة، وحصر السلطة بالحكومة التي تتولاها بواسطة إدارتها المركزية الممثلة برئيس الدولة والوزراء، وبواسطة ممثليها في الأقاليم الحكام الإداريين، وجعل صلاحيات البت النهائي، بالنسبة إلى كل نشاط إداري، من اختصاص السلطة المركزية.

وكل ذلك يتم دون مشاركة ما من هيئات أخرى. وفي النظام المركزي يرتبط الحكام الإداريون (المحافظون، مثلاً) بالإدارة المركزية بتنظيم تسلسلي يجعل السلطة المركزية مصدر الأوامر والتعليمات، ومرجع الحسم والبت، بالنسبة إلى معظم الأعمال الإدارية.

^(١) طعيمة الجرف: القانون الإداري (دراسة مقارنة في نظم ونشاط الإدارة العامة)، ص ٩٥، مكتبة القاهرة، مصر، ١٩٧٤.

^(٢) فؤاد العطار: محاضرات في تنظيم الإدارة العامة، ص ٦٩، بدون دار نشر، القاهرة، ١٩٥٧.

^(٣) سليمان محمد الطماوي: الوجيز في القانون الإداري دراسة مقارنة، ص ٥٥، بدون دار نشر، مصر، ١٩٨٩.

المطلب الثاني: الأسس العامة للمركزية الإدارية.

هناك مجموعة أسس تستند عليها الإدارة المركزية في عملها يمكن ذكرها كما يلي:

١. تركيز السلطة في يد الحكومة المركزية، أي استئثار الحكومة المركزية في العاصمة بكل السلطات التي تشملها الوظيفة الإدارية في الدولة. فعمل الحكومة لا يقتصر على جزء معين من إقليم الدولة، بل يشمل الدولة بكاملها، فيشرف الوزراء في العاصمة على جميع الإدارات والمرافق العامة، سواء أكانت وطنية أم محلية. ولا مكان في مثل هذا النظام، لمجالس إقليمية أو بلدية منتخبة تتولى الإشراف على المرافق المحلية.
٢. إن تركيز السلطة الإدارية بيد الحكومة المركزية يتمثل في تركيز ولاية البت في القرارات النهائية في جميع شؤون الوظيفة في يد رجال الحكومة المركزية، أي رجال السلطة التنفيذية في مدارجها العليا في العاصمة وعمّالها من موظفي فروع هذه السلطة في الأقاليم.
٣. خضوع موظفي الحكومة المركزية لنظام التسلسل الإداري، فالوظائف في كل وزارة أو مصلحة تكون على شكل درجات. وكل موظف يخضع للموظف الذي يعلوه درجة. وفي قمة الهرم الإداري يتربع الوزير. وهذا ما يسمى بالتدرج الهرمي في الجهاز الإداري، ومقتضاه أن يخضع موظفي الحكومة المركزية بشكل متدرج ومتصاعد، تكون الدرجات الدنيا تابعة للأعلى منها تحت قمة الجهاز الإداري وهو الوزير^(١).
٤. إن التبعية المتدرجة تخضع لها جميع المصالح العامة وموظفوها على طول السلم الإداري الذي تتجمع حوله المركزية وفروعها في العاصمة والأقاليم، وهو ما يعني عدم الإعتراف للوحدات الإدارية في المستويات المختلفة بحق إصدار القرارات التنظيمية والفردية إلا في حدود ما لها من الإختصاصات بشرط أن تخضع فيما بينها لفكرة التبعية الإدارية للوحدات العليا^(٢).
٥. السلطة الرئاسية تتناول المروءوس وعمله، فللرئيس الحق في تخصيص عمل معين للمروءوس، كما أن له الحق في نقله أو ترفيقه أو إنزال بعض العقوبات القانونية به إذا لزم الأمر، وبالنسبة إلى عمل المروءوس، فإن للرئيس عليه سلطة سابقة (سلطة إصدار الأوامر والتعليمات) وسلطة لاحقة (سلطة المراقبة) أي الحق في الموافقة على أعماله، تعديلها، إبطالها، أو استبدالها بغيرها، دون أن يكون للمروءوس حق الاعتراض على أعمال رئيسه.
٦. إن السلطة الرئاسية ليست مطلقة، فهناك حالات معينة يخول المشتري فيها المروءوس اتخاذ قرارات دون تدخل من رئيسه، كما أن هناك حالات يسمح فيها القانون للموظف (إذا كانت أوامر رئيسه وتعليماته مخالفة للقانون بصورة واضحة) بالإمتناع عن تنفيذها، إلا إذا أكدتها الرئيس خطياً.

(١) صلاح الدين فوزي: التنظيم الهيكلي للإدارة المحلية في الوطن العربي، ص ٨، الشارقة، الإمارات، ٢٠٠٣.

(٢) مصطفى كامل: شرح القانون الإداري، المبادئ العامة والقانون الإداري، ص ٣٣٩، شركة دار الإشعاع للطباعة، القاهرة، ١٩٨٤.

المطلب الثالث: أشكال المركزية الإدارية:

أ- الحصرية أو التركيز الإداري.

وفي هذا النظام، تتركز الصلاحيات كلها في يد السلطة المركزية دون أن يكون لممثليها في العاصمة أو الأقاليم أية صلاحية خاصة في تصريف الأعمال. وهي الصورة البدائية للمركزية الإدارية، ويطلق عليها أيضاً المركزية المتطرفة أو الوزارية، لإبراز دور الوزارة في هذا النظام^(١).

ومعنى التركيز الإداري، أن تتركز سلطة اتخاذ القرارات في كل الشؤون الإدارية بيد الوزراء في العاصمة، بحيث لا يكون لأية سلطة أخرى تقرير أي أمر من الأمور، إنما يتعين على كافة الموظفين في الأقاليم الرجوع إلى الوزير المختص لإصدار القرار. وينحصر دور الموظفين في الجهاز الإداري في تقديم المقترحات والآراء في المسائل المطروحة عليهم وانتظار ما يقرره الوزير المختص بشأنها، وتنفيذ هذه القرارات^(٢).

وعلى هذا الأساس، يتعين على ممثل السلطة المركزية، سواء أكان محافظاً أم قائم مقاماً أم مدير ناحية، الرجوع إلى وزارته في كل شيء. فلقد كان هذا النظام المركزي المتطرف سائداً في المجتمعات القديمة، أما المجتمعات الحديثة، فلا نجد تطبيقاً له. فالدولة الحديثة، تتجه إلى توزيع الاختصاصات والصلاحيات بين السلطة المركزية، والسلطات المحلية، أو المتخصصة. وفي الحضارات العراقية القديمة، كان النظام الإداري مركزياً. فحاكم المدينة، أو الملك، هو الذي يجمع بين يديه جميع السلطات باعتباره يمثل الآلهة في بعض الحالات أو باعتباره إله^(٣).

ولا شك أن هذه الصورة من التركيز الشديد، تضر بمصالح الأفراد، وتعرق عمل الإدارة. فمن غير المتصور أن تتخذ جهة إدارية واحدة كافة القرارات في كل أنحاء الدولة، وتكون هذه القرارات ملائمة ومناسبة لظروف العمل الإداري وتوفر حلاً لمشاكل الأفراد.

ب- اللاحصرية، أو عدم التركيز الإداري.

في هذا النظام تقوم السلطة المركزية بتوسيع صلاحيات ممثليها المحليين بغية تخفيف الأعباء عن كاهل الإدارة المركزية، كأن تخول الحكام الإداريين، كالمحافظين، حق اتخاذ بعض القرارات، أو

(١) سليمان محمد الطماوي: الوجيز في القانون الإداري دراسة مقارنة، (م.س)، ص ٥٣.

(٢) مصطفى كامل: شرح القانون الإداري، المبادئ العامة والقانون الإداري، (م.س)، ص ٣٤٢-٣٤٣.

(٣) السيد عبد العزيز سالم: التاريخ السياسي والحضاري للدول العربية، ص ٣٤، القاهرة، ١٩٨٨.

تعيين بعض فئات من الموظفين، أو إعطاء بعض الرخص في مناطقهم الإدارية، بل قد تمنحهم صلاحية البت في بعض الأمور دون الرجوع إلى الوزير المختص.

إلا أن ممارسة هذه الصلاحيات لا تعني الاستقلال عن السلطة المركزية. لأنها تتم دائماً تحت إشراف الوزير المختص أو الرئيس الإداري. ولعل من أبرز وسائل تحقيق عدم التركيز الإداري نظام تفويض الاختصاص^(١). ويطلق عليه أيضاً المركزية الناقصة أو المعتدلة أو اللامركزية، وهي تعني عدم تركيز اختصاصات الوظيفة الإدارية في قمة السلطة المركزية، بحيث يتقرر الاختصاص بالبت استقلاً في بعض الأمور لفروع هذه السلطة وممثليها في العاصمة والأقاليم.

وعلى ذلك، توزع سلطة البت في مجال نشاط معين بين الوزير الذي تكون له اختصاصاته، ثم وكيل الوزارة بما يتقرر له من اختصاصات معينة، ورؤساء المصالح ومديري الإدارات والأقسام وممثلي الوزارات في الأقاليم كالمحافظ والقائمقام ومدير الناحية. وهذه الاختصاصات تمارس بعيداً عن الوزراء ودون الرجوع إلى الوزارة بالعاصمة^(٢). وتوزع الاختصاصات على هذا النحو بين الإدارات المركزية وفروعها، وقد يقوم به المشرع نفسه، أو الرؤساء الإداريون عن طريق تفويض بعض سلطاتهم إلى مرؤوسيه. ويعرف التفويض "بأن يعهد صاحب الاختصاص بممارسة جزء من اختصاصاته إلى أحد مرؤوسيه بشرط أن يسمح القانون بإجراء هذا التفويض، وأن تكون ممارسة الإختصاص المفوض تحت رقابة الرئيس الإداري صاحب الإختصاص الأصلي ويهدف التفويض إلى تخفيف العبء عن الرئيس صاحب الإختصاص الأصلي عبر نقل جزء من اختصاصه في مسألة معينة إلى أحد مرؤوسيه أو جهة أو هيئة ما، وتحقيق السرعة والمرونة في أداء الأعمال مما يسهل على الأفراد قضاء مصالحهم ويدرب المرؤوسين على القيام بأعمال الرؤساء فينبغي فيهم الثقة والقدرة".

(١) علي محمد بدير، وعصام عبد الوهاب البرزنجي، ومهدي السلامي: مبادئ وأحكام القانون الإداري، ص ٩٢، مطبعة التعليم العالي، العراق، ١٩٩٣.

(٢) عثمان خليل عثمان: الإدارة العامة وتنظيمه، ص ١٨٧، بدون دار نشر، مصر، ١٩٤٧.

المطلب الرابع: تقييم المركزية الإدارية.

إذا كان "التقييم عمل تشخيص لمعرفة المؤشرات الانتاجية ومدى قدرتها على الفاعلية وفق مسألة التحصيل والتوظيف"^(١) فإن تقييم المركزية الإدارية يعد من أسس التصويب الإداري، ومن هنا لا يمكن الإستغناء عن ذكر مزاياه

أ- مزايا المركزية الإدارية:

١. تقوية السلطة الحكومية وتعزيز نفوذها.
٢. تأمين الخدمات بالعدل والمساواة لكل المواطنين والأقاليم في الدولة، لأن وحدة الميزانية والمالية تسهل على الحكومة المركزية مهمة السهر على كل المرافق العامة، وتساعد على توزيع كل الخدمات العامة وتنظيمها بشكل عادل وموحد. ثم إن الدولة، بما تملكه من إمكانات فنية ومادية ضخمة، تستطيع القيام بالمرافق الوطنية الكبرى التي تعجز عنها الوحدات الإقليمية.
٣. استقرار الأنظمة الإدارية، وضمان وحدتها وتجانسها وتناسقها في كل إدارات الدولة ومرافقها.
٤. الاقتصاد في النفقات العامة، وتلافي عمليات التكرار والازدواجية، والاعتماد في تسيير الدوائر العامة على الفنيين الاختصاصيين المعيّنين، لا على الأشخاص المنتخبين الذين تنقصهم، في أغلب الأحيان، الخبرة والمؤهلات.
٥. الحفاظ على كيان الدولة.

ب- عيوب المركزية الإدارية:

- إن مسألة المركزية الإدارية لا تخلو من العيوب ذلك أن:
١. هذا النظام يؤدي إلى إشغال الإدارة المركزية أو الوزراء بمسائل قليلة الأهمية على حساب المهام الأكثر أهمية في رسم السياسة العامة لوزاراتهم.
 ٢. المركزية الإدارية لا تتماشى مع المبادئ الديمقراطية القائلة بضرورة أن تدار الوحدات المحلية من خلال سكان هذه الوحدات عن طريق مجالس منتخبة من بينهم.
 ٣. المركزية الإدارية وبسبب تركيز السلطة بيد الوزراء وفئة قليلة من الرؤساء والإداريين في العاصمة تؤدي إلى قتل روح المثابرة والإبداع لدى الموظفين الآخرين لأن دورهم ينحصر بتنفيذ الأوامر والتعليمات الصادرة من السلطة المركزية، وعدم مشاركتهم فيها.

(١) الفاضل الكثيري: نظام التقييم في المناهج التربوية ص ٣-٤، مجلة عالم التربية، العدد الأول، السنة الأولى، ٢٠٠٤م.

٤. المركزية الإدارية تؤدي إلى زيادة الروتين والبطء في اتخاذ القرارات الإدارية المناسبة في الوقت المناسب، بسبب استئثار السلطة المركزية باتخاذ كافة القرارات في الدولة، وبعد مصدر القرار في أكثر الأوقات عن الأماكن المراد تطبيق القرار فيها، وغالباً ما تأتي هذه القرارات غير متلائمة مع طبيعة المشاكل المراد حلها.

أما رأينا بالمركزية الإدارية فيلخص بما يأتي: بأن هذه المركزية التي كانت ضرورية في مرحلة نشوء الدولة الحديثة، لم تعد اليوم مقبولة، وخصوصاً بعد انتشار الأنظمة الديمقراطية، واستتباب الاستقرار السياسي في هذه الدول. فقد تكاثرت واجبات الدولة وتعددت أعمالها ومهامها الإدارية حتى نأت بها إدارتها المركزية، وأضحى من الواجب والمصلحة معالجة الخلل بالإصلاح لكيلا تتفاقم النقمة، وتعم الاضطرابات وتتسبب في زعزعة أركان الدولة. ولهذا، فضلت دول عديدة التخلي عن النهج الإداري القائم على المركزية والاتجاه نحو اللامركزية الإدارية.

المبحث الثاني اللامركزية الإدارية

إن عناية العلوم الإدارية تنصب على بحث أفضل الطرق لرفع مستوى أعمال الإدارة العامة عن طريق الأخذ بنظام اللامركزية الإدارية، وغني عن البيان أن موضوع اللامركزية يثار أساساً بمناسبة بحث كيفية توزيع العمل الإداري بين الإدارة المركزية القائمة في العاصمة والإدارات المحلية الموجودة داخل الأقسام الإدارية المختلفة. وعليه يمكن القول إذا كانت المركزية الإدارية تعبر عن مظهر من مظاهر سلطة الدولة الموحدة، فإن اللامركزية الإدارية تعد أعلى مراحل نضوج الوعي الديمقراطي، فإعطاء الصفة اللامركزية للوحدات الإدارية يعني أنها ضمنت لمجموعات المواطنين التمتع في بعض النواحي اللامركزية في إدارة شؤونهم بواسطة هيئات لها رأي في تقرير هذه الشؤون، ولها سلطة تنفيذية متمثلة في شخص المحافظ الممثل للحكومة المركزية في المحافظة والقائم مقام بالنسبة للقضاء ومدير ناحية بالنسبة للناحية.

وللتعرف على اللامركزية الإدارية، يمكن تلخيص المحاور الأساسية لها عبر التساؤلات الآتية:

- ما هي اللامركزية الإدارية؟
- ما هي الأسس التي تركز عليها؟ وما هي أنواعها؟
- لماذا تُعتبر اللامركزية الإدارية ضرورة من ضرورات النظام الديمقراطي؟
- كيف يتم تحديد الوحدات الإدارية أو الإقليمية؟

المطلب الأول: تعريف اللامركزية الإدارية.

يمكن أن نستعرض أهم التعاريف الواردة لتوضيح مفهوم اللامركزية الإدارية ومنها:

١. عرفها البعض بأنها "توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية في الدولة وبين الهيئات الإدارية المحلية وعلى أساس إقليمي"^(١).
 ٢. وعرفها البعض الآخر بأنها "ترك جزء من الوظيفة الإدارية بين يدي الهيئات الإدارية أو الإقليمية والتمتع بالشخصية المعنوية لتباشرها تحت الوصاية الإدارية للسلطات المركزية"^(٢).
 ٣. و تعرفها فئة أخرى بأنها اللامركزية الإدارية أيضاً "تعدد الأشخاص المعنوية العامة في الدولة، بحيث توزع بينهما وبين هذه الأخيرة اختصاصات الوظيفة الإدارية في مجالات عديدة، وتهدف اللامركزية الإدارية إلى تلبية رغبة مواطني الأقاليم وتحقيق العدالة في الإنفاق العام"^(٣).
 ٤. وأخيراً عرفت بأنها "توزيع الوظائف الإدارية للدولة بين الحكومة المركزية وبين هيئات محلية أو مصلحة لها شخصية معنوية مستقلة، ولكنها تعمل بإشراف ورقابة من الحكومة المركزية"^(٤).
- ومن كل ما تقدم، يمكن أن نعرف اللامركزية الإدارية بأنها "طريقة من طرق الإدارة تقضي بتوزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومات وهيئات عامة أخرى (محلية أو مرفقية) تباشر اختصاصها تحت إشراف السلطة المركزية ورقابتها". ومن أبرز مظاهر اللامركزية الإدارية في دولة ما قيام سكان مدينة معينة بانتخاب هيئاتها الإدارية المحلية دون تدخل السلطة المركزية في الانتخاب. وتتميز اللامركزية الإدارية بوجهيها الإقليمي والمرفقي:

١. تمتع الإدارة أو المؤسسة اللامركزية بالشخصية المعنوية.

٢. الاستقلال المالي والإداري.

٣. الخضوع لوصاية وزارة أو إدارة مركزية معينة^(٥).

وبناءً على ذلك، فإن الأنظمة السياسية المستبدة، من عسكرية أو فاشية أو أوتوقراطية، تميل إلى اعتماد النظام المركزي المطلق، في حين أن الأنظمة الديمقراطية التي تحترم الحريات والإرادات الشعبية تفضل اعتماد اللامركزية. بل إن البعض يذهب بعيداً في هذه المقارنة، فيعتبر اللامركزية سمة للنظام الإداري في الدول التي تعتمد النظام الديمقراطي في الحكم.

(١) عبد القادر الشخيلي: نظرية الإدارة المحلية والتجربة الأردنية، ص ١٣، المؤسسة العربية للدراسات والنشر، بيروت، ١٩٨٣. وكذلك القاضي انطوان الناشف، النظام القانوني للعمل البلدي في لبنان، ص ٢١٥، الغزال للنشر، ٢٠٠١.

(٢) شاهر علي سليمان الرواشدة: الإدارة المحلية في المملكة الأردنية الهاشمية – حاضرها ومستقبلها، ص ٢٢، دار المجدلوي للنشر والتوزيع، عمان، ١٩٨٦.

(٣) حسين عثمان: أصول القانون الإداري، ص ٣٥٥، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٨.

(٤) حسن محمد عواضة: الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الدول العربية (دراسة مقارنة)، ص ١٧، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، ١٩٨٣.

(٥) مورييس نخلة: الوسيط في شرح قانون البلديات، ص ٣٩، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ١٩٩٨.

المطلب الثاني: الأسس العامة للامركزية الإدارية وأنواعها.

أ- الأسس العامة للامركزية الإدارية:

١. وجود مصالح محلية أو إقليمية متميزة عن المصلحة الوطنية، أو لا تتعارض معها، ولكنها تتطلب أساليب مختلفة في معالجتها، ومن الأفضل ترك الاهتمام بها والإشراف عليها للمواطنين المحليين الذين يستفيدون منها بشكل مباشر.

٢. السماح بقيام هيئات أو أجهزة محلية تؤمن هذه المصالح.

٣. الاعتراف لتلك الهيئات بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري. ولهذا الاعتراف نتائج قانونية، أهمها^(١):

- التمتع بالوجود القانوني المستقل.

- الجهاز الإداري الخاص.

- الذمة المالية الخاصة.

- حق التعاقد والتقاضى.

- أهلية اكتساب الحقوق، وتحمل المسؤوليات الناتجة عن أعمال موظفيها.

٤. احتفاظ السلطة المركزية بحق مراقبة الهيئات المحلية، فاستقلال هذه الهيئات ليس مطلقاً، والسلطة اللامركزية تبقى خاضعة لمراقبة السلطة المركزية أو لمراقبة ممثليها المحليين، وهو ما يعرف بالوصاية أو الرقابة الإدارية. غير أن هذه الرقابة يجب أن تكون محدودة، لئلا يقضى على جوهر اللامركزية. وتتجلى الرقابة الإدارية في ممارسة حق التصديق المسبق على قرارات الهيئات المحلية، وحق وقف تنفيذ هذه القرارات، وحق سلطة الوصاية في الحلول أحياناً محل السلطة المحلية.

ب- أنواع اللامركزية الإدارية.

١. اللامركزية الإقليمية أو المحلية. وتسمى كذلك الإدارة المحلية. "وهي تقضي بمنح الأقاليم في الدولة الشخصية المعنوية وسلطة الإشراف على المرافق المحلية. ونظام اللامركزية المحلية والإقليمية يترك إدارة الأقاليم والمدن والقرى بيد هيئات محلية ينتخبها سكان كل إقليم أو مدينة بأنفسهم".

٢. هذا يؤدي إلى تقوية الشعور بالحرية في نفوس الشعب ويقود الأفراد إلى الاشتغال بالمسائل العامة. وعلى أساس ذلك، كانت اللامركزية المحلية تجسيدا عملياً للديمقراطية الإدارية^(٢).

^(١) محي الدين القيسي: القانون الإداري العام، ص ٥٧٠، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٧.

^(٢) محمد فؤاد مهنا: القانون الإداري المصري والمقارن، ص ٢٢٩، مطبعة نصر، مصر، ١٩٥٨.

٣. اللامركزية المرفقية أو المصلحية. وهي لا مركزية المصالح، أو اللامركزية في المصالح. وغايتها إنشاء مؤسسات عامة، وطنية كانت أم إقليمية، ومنحها الشخصية المعنوية وقدرًا من الاستقلال الإداري والمالي يسمح لها بإدارة شؤونها بنفسها دون تدخل السلطة المركزية، ولكن ضمن إطار الرقابة الإدارية والوصايا الرقابية^(١).

وأبرز صورة لهذا النوع من اللامركزية في النظام اللبناني هي المؤسسات العامة والمصالح المستقلة، ومنها على سبيل المثال:

- الجامعة اللبنانية.

- مصلحة كهرباء لبنان.

^(١) محمد فؤاد مهنا: (م.س)، ص ٢٦١.

المطلب الثالث: تمييز اللامركزية عن غيرها.

أ- اللامركزية السياسية.

إن اللامركزية الإدارية تتحرك بين قطبين متباعدين: إداري وسياسي. فكلما اتسعت صلاحيات ممثلي السلطة المركزية في الأقاليم اقتربنا من القطب الإداري، أي من اللاحصرية. وكلما توزعت مظاهر السيادة في الدولة بين عدة سلطات اتجهنا شطر القطب السياسي، أي شطر اللامركزية السياسية أو النظام الفدرالي الاتحادي^(١).

ولتوضيح الفكرة، نقول أن اللامركزية الإدارية لا تنال من الوحدة السياسية للدولة لأنها، في الواقع، ليست سوى نظام إداري صالح للتطبيق في أي دولة من الدول، سواء كانت بسيطة أم مركبة. وبإمكان الدولة أن تعمل المركزية أو اللامركزية في آن واحد، فتخضع بعض المرافق أو المصالح، مثلاً، للامركزية وتترك الشؤون الأخرى، الإقليمية أو المرفقية لسلطتها المركزية^(٢).

أما اللامركزية السياسية، فنظامها بعيد كل البعد عن الشأن الإداري. إنها نظام سياسي لا نجد له أثراً إلا في الدول المركبة التي تتكون من عدة ولايات تتوزع مظاهر السيادة فيها بين الحكومة المركزية (الحكومة الفيدرالية) والحكومات الإقليمية (حكومات الولايات أو الكانتونات). ويتجلى ذلك في وجود سلطة تشريعية وتنفيذية وقضائية، خاصة بكل ولاية، إلى جانب السلطات الثلاث الاتحادية التي تمارس اختصاصاتها على إقليم الدولة الاتحادية بكامله.

ويمكن ملاحظة الفرق بشكل كبير بين اللامركزية الإدارية واللامركزية السياسية من خلال دستور كل دولة ما بالنظر إلى طبيعتهما. ففي الدولة الفيدرالية، يرسم الدستور حدود استقلال السلطات الثلاث في كل ولاية، بينما تقوم السلطة التشريعية في الدولة البسيطة بتعيين اختصاصات الهيئات والمصالح اللامركزية.

ب- اللاحصرية الإدارية.

عندما ننتقل إلى المقارنة بين اللامركزية الإدارية واللاحصرية الإدارية نجد أن اللاحصرية ليست سوى صورة من صور المركزية الإدارية تقوم على تحويل جزء من صلاحيات السلطة الإدارية في العاصمة إلى ممثليها في المناطق. ومن محاسنها تحقيق اقتصاد في النفقات والعمل بتنظيم أفضل للمصالح العامة.

(١) محمد المجذوب: القانون الدستوري والنظام السياسي، ص ٢٥٧، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٢.

(٢) نزيه رعد: القانون الدستوري والنظم السياسية، ص ١٢٥، المؤسسة الحديثة للكتاب، طرابلس، ١٩٩٥.

والتميز أو الفرق بين اللاحصرية واللامركزية أمر يسير وواضح. ففي النظام اللاحصري تتنازل السلطة المركزية لبعض ممثليها المحليين المعيّنين عن بعض من سلطاتها التقريرية لتمكينهم من تصريف بعض الشؤون الإدارية دون الرجوع إلى الرئيس أو الوزير المختص. ولكن استقلالهم هنا، هو في الواقع، استقلال عابر أو مؤقت، لأن السلطة المركزية تستطيع، إن شاءت و متى شاءت، وضع حدّ له، في حين إن صلاحيات التقرير في النظام اللامركزي تناط بهيئات محلية منتخبة تتمتع بالشخصية المعنوية وبقدر من الاستقلال المالي والإداري، النابع من نص دستوري أو قانوني^(١). وبعبارة أوضح: إن الفرق الأساسي بين اللاحصرية واللامركزية يكمن في أن صلاحيات التقرير، في النظام اللاحصري، تمنح لموظفين تابعين للسلطة المركزية، في حين إن صلاحيات التقرير التي تملكها المصالح أو الهيئات اللامركزية، في النظام اللامركزي، تستمد من النصوص الدستورية أو القانونية.

(١) يوسف سعد الله الخوري: القانون العام، تنظيم إداري، ج ١، ص ١٢٤، أعمال وعقود إدارية، ١٩٩٨.

المطلب الرابع: صور اللامركزية الإدارية في الدول العربية.

إن معظم دول العالم، شرقية كانت أم غربية، بسيطة كانت أم مركبة، متقدمة أم نامية، تأخذ اليوم بالنظام اللامركزي الإداري. وكانت بريطانيا (لأسباب تاريخية خاصة) الدولة الأولى في العالم التي طبقت النظام اللامركزية. واللامركزية الإقليمية فيها تتمثل بالمقاطعات، والمدن الكبرى، والبلدية، والمراكز الحضرية الريفية، والأبرشيات.

وأخذت فرنسا بهذا النظام منذ القرن التاسع عشر. ودستورها الحالي يكرّس فصله الحادي عشر للحديث عن الوحدات الإقليمية في فرنسا، وهي تتكون من المحافظات والبلديات وأقاليم ما وراء البحار. ولا يجوز إنشاء وحدات إقليمية أخرى إلا بقانون. وتدير هذه الوحدات شؤونها بواسطة مجالس منتخبة.

إذا كانت اللامركزية الإدارية لاقت قبولاً في تقنينها والعمل بها في الدول الغربية، فما هو موقف بعض الدول العربية منها؟

أ- اللامركزية الإدارية بالصورة الموسعة.

١- دولة الإمارات العربية المتحدة.

تعتمد دولة الإمارات العربية المتحدة، نظام الحكم الاتحادي، حيث خصص الدستور الإماراتي البابين السادس والسابع منه لتبيان صلاحيات كل إمارة وعلاقتها بالحكومة الاتحادية. واللافت في الدستور الإماراتي، إن هذه الفيدرالية هي أقرب للامركزية الإدارية، فجاء في الدستور الإماراتي: "يعتبر الاختصاص الأساسي للحكومة الاتحادية، وتكون التشريعات الخاصة بكل إمارة في كل ما لا تنفرد فيه السلطات الاتحادية"^(١).

٢- جمهورية السودان.

تأخذ جمهورية السودان بالنظام الاتحادي، وينص الدستور السوداني "إن السودان جمهورية اتحادية تحكم في سلطانها الأعلى على النظام الاتحادي، الذي يرسمه الدستور وكذا قومية وأطر ولائية، وتدار في قاعدتها الحكم المحلي وفق القانون، ذلك تأمينا للمشاركة الشعبية والشورى والتعبئة، وتوفيراً للعدالة في اقتسام السلطة أو الثروة"^(٢).

(١) المادة (١٢٢) من الدستور الإماراتي: الدساتير العربية، المعهد الدولي لحقوق الإنسان، سنة ٢٠٠٦.

(٢) المادة (٢) من الدستور السوداني: الدساتير العربية، المعهد الدولي لحقوق الإنسان، سنة ٢٠٠٦.

ويقسم السودان إلى ٢٦ ولاية كما جاء في المادة (١٠٨) من الدستور، ويكون لكل ولاية والٍ ينتخب من الشعب، ومجلس الولاية منتخب يتولى سلطة التشريع في الولاية، كما ورد في المادتين (٥٦ و ٩٧) من الدستور السوداني.

٣- جمهورية العراق.

إن الدولة العراقية وفقاً للدستور العراقي في الفصل الثاني من الباب الخامس خُصص للمحافظات التي لم تنتظم في إقليم، فمنحت المحافظات الصلاحيات الإدارية والمالية الواسعة بما يمكنها من إدارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الإدارية وينظم ذلك بقانون^(١).

ب- اللامركزية الإدارية على أساس الأقاليم والمحافظات.

١- الجمهورية التونسية.

تمارس الجمهورية التونسية اللامركزية الإدارية وفق المادة (٧١) من الدستور التونسي عبر المجالس البلدية والمجالس الجهوية والهيكل التي يمنحها القانون صفة الجماعة المحلية^(٢).

٢- الجمهورية العربية السورية.

تعتبر مجالس الشعب المحلية في سوريا بأنها مؤسسات منتخبة إنتخاباً ديمقراطياً يمارس المواطنون من خلالها حقوقهم في إدارة الدولة وقيادة المجتمع حسب ما جاء في المادة (١٠) من الدستور السوري^(٣).

٣- جمهورية مصر العربية.

تنص المادة (١٦١) من الدستور المصري على تقسيم الجمهورية إلى ثلاث وحدات إدارية، هي المحافظات والمدن والقرى، وعلى جواز إنشاء وحدات إدارية أخرى، وعلى تمتعها بالشخصية الاعتبارية. وتشكل المجالس الشعبية المحلية تدريجياً على مستوى الوحدات الإدارية عن طريق الانتخاب المباشر^(٤).

٤- الجمهورية المغربية.

تطرق الدستور المغربي حول الجماعات المحلية في المغرب وهي الجهات، والأقاليم، والجماعات الحضرية، والقروية، والتي لا يمكن إحداث جماعات محلية أخرى إلا بقانون. وأن تنتخب الجماعات المحلية مجالس تتكلف بإدارة شؤونها وفق الشروط التي يحددها القانون^(٥).

(١) المادة (١٧٨) من الدستور العراقي: الدساتير العربية، المعهد الدولي لحقوق الإنسان، سنة ٢٠٠٦.

(٢) المادة (٧١) من الدستور التونسي: الدساتير العربية، المعهد الدولي لحقوق الإنسان، سنة ٢٠٠٦.

(٣) المادة (١٠) من الدستور السوري: الدساتير العربية، المعهد الدولي لحقوق الإنسان، سنة ٢٠٠٦.

(٤) المادة (١٦١) من الدستور المصري: الدساتير العربية، المعهد الدولي لحقوق الإنسان، سنة ٢٠٠٦.

(٥) المادتان (١٠٠-١٠١) من الدستور المغربي: الدساتير العربية، المعهد الدولي لحقوق الإنسان، سنة ٢٠٠٦.

٥- الجمهورية اليمنية.

تقسم أراضي الجمهورية اليمنية إلى وحدات إدارية، يبين القانون عددها وحدودها وتقسيماتها، والأسس والمعايير التي يقوم عليها التقسيم الإداري، كما يبين القانون طريقة الترشيح وانتخاب واختيار رؤسائها. وتتمتع هذه الوحدات بالشخصية الاعتبارية، ويكون لها مجالس منتخبة انتخاباً حراً مباشراً ومتساوياً على مستوى المحافظة والمديرية. وأن تمارس مهماتها وصلاحياتها في حدود الوحدة الإدارية^(١).

٦- المملكة العربية السعودية.

على الرغم من عدم إدراج نص خاص باللامركزية الإدارية في النظام الأساس للحكم، إلا أن المملكة وفي أنظمة خاصة قُسمت إلى ١٤ إمارة مرتبطة بالإدارة المركزية. واعتمدت اللامركزية الإدارية على مستوى المقاطعات والبلديات والمجمعات القروية.

٧- مملكة البحرين.

أناطت المادة (٥٠) من الدستور البحريني صلاحيات تنظيم الإدارة البلدية، بما يكفل لها الاستقلال في ظل توجيه الدولة ورقابتها، وبما يكفل لهيئات الإدارة البلدية إدارة المرافق ذات الطابع المحلي التي تدخل في نطاقها والرقابة عليها وتنظم بقانون^(٢).

ج- اللامركزية الإدارية المحلية (البلديات).

١- المملكة الأردنية الهاشمية.

منح الدستور الأردني اختصاص إصدار التقسيمات الإدارية في المملكة الأردنية الهاشمية بأنظمة يصدرها مجلس الوزراء بموافقة الملك. أما شؤون البلدية والمجالس المحلية تديرها مجالس بلدية أو محلية وفقاً للقوانين الخاصة^(٣).

٢- فلسطين.

إن القانون الأساسي للسلطة خصص المادة (٧٦) للإدارة المحلية وأجاز بقانون إنشاء وحدات إدارية محلية تتمتع بالشخصية الاعتبارية، ويكون لكل وحدة منها مجلس منتخب انتخاباً مباشراً^(٤).

(١) المادتان (١٤٥-١٤٦) من الدستور اليمني: الدساتير العربية، المعهد الدولي لحقوق الإنسان، سنة ٢٠٠٦.

(٢) المادة (٥٠) من الدستور البحريني: الدساتير العربية، المعهد الدولي لحقوق الإنسان، سنة ٢٠٠٦.

(٣) المادتان (١٢٠-١٢١) من الدستور الأردني: الدساتير العربية، المعهد الدولي لحقوق الإنسان، سنة ٢٠٠٦.

(٤) المادة (٧٦) من الدستور الفلسطيني: الدساتير العربية، المعهد الدولي لحقوق الإنسان، سنة ٢٠٠٦.

٣- الكويت.

أنطت الماد٤ (١٣٣) من الدستور الكويتي بالقانون تنظيم المؤسسات العامة وهيئات إدارة البلديات بما يكفل لها الاستقلال في ظل توجيه الدولة ورقابيتها^(١).

٤- الصومال.

اكتفى الصومال بالنص الدستوري وفق ما جاء في الماد٤ (٨٦) بإجازة تطبيق اللامركزية في الوظائف الإدارية كلما أمكن ذلك، وتقوم بهذه الوظائف الهيئات المحلية للدولة والهيئات العامة.

نلاحظ مما تقدم، أن اللامركزية الإدارية في الدول العربية تراوحت بين الاعتماد على الوحدات الإدارية الصغيرة أي البلدية، وصولاً إلى الوحدات الكبرى أو اللامركزية السياسية أو الفيدرالية. وإذا كان من المسلمات وجود هيئات محلية تدير شؤون البلدة أو القرية، فإن التباين في اعتماد أسلوب اللامركزية الإدارية بصورة أكبر من نموذج البلدية. وعندما تبدأ الدولة بتوسيع نطاق اللامركزية الإدارية فإنها تسعى لوضع الضوابط لهذه اللامركزية الموسعة، وأحياناً نجد أن تقرير اللامركزية حتى ولو كان على نطاق البلديات مكرساً في نص دستوري^(٢).

(١) الماد٤ (١٣٣) من الدستور الكويتي: الدساتير العربية، المعهد الدولي لحقوق الإنسان، سنة ٢٠٠٦.
(٢) ميرنا يونس: اللامركزية الإدارية والية تطبيقها في لبنان، ص ١١١، مجلة الحياة النيابية تصدر عن مجلس النواب، العدد ٦٢، ٢٠٠٧.

المطلب الخامس: تقييم اللامركزية الإدارية.

تنطوي اللامركزية على محاسن عديدة جعلت البعض يعدّها من ضرورات الأنظمة الديمقراطية، وذلك لعدة أسباب:

١. إن واجبات الدولة وخدماتها قد تعددت وتعقدت وتشعبت حتى أصبح من العسير على الحكومة المركزية أن تقوم وحدها بكل الأعباء وتنجز كل المهام.

٢. إن اللامركزية تكفل قدراً كبيراً من العدالة في توزيع الخدمات والمشروعات والنفقات العامة على مختلف المناطق في الدولة.

٣. إن الديمقراطية السياسية لا تتحقق إن لم تصبحها ديمقراطية إدارية تتجسد في اللامركزية الإدارية. فاللامركزية، تتجاوب وتتلاءم مع المفهوم الحديث للديمقراطية، وتتيح للمواطنين فرصة الإسهام في إدارة شؤونهم الخاصة المحلية والتمرس بالعمل الإداري والسياسي، ما يؤدي إلى إعدادهم لمعالجة الشؤون الوطنية العامة وتحمل أعباء المسؤوليات الجسام.

٤. إن اللامركزية تختصر النفقات، وتساعد على تبسيط المعاملات الإدارية، وتكفل حسن سير المرافق العامة في المناطق^(١).

٥. إن المواطنين في المناطق أو الأقاليم يعدون أدرى الناس بمصالحهم وحاجاتهم، وأكثرهم معرفة بشؤون مناطقهم، وأشدّهم حرصاً عليها واهتماماً بها. وهم يرغبون في إدارة أمورهم بأنفسهم عن طريق انتخاب الهيئات المولجة بإداراتها.

٦. إن التيار المطالب باللامركزية الإدارية شبيه بالتيار المناهض بتطبيق الديمقراطية السياسية وإتاحة الفرصة أمام المواطنين كي يحكموا أنفسهم بأنفسهم بواسطة نوابهم.

٧. لأن التجارب والأحداث برهنت على أن النظام اللامركزي أقوى على مواجهة الأزمات الداخلية والخارجية من أي نظام مركزي^(٢).

على الرغم من كل هذه الحسنات والميزات، فقد تعرضت اللامركزية للانتقاد. لقد أخذ عليها بأنها تضعف السلطة التنفيذية المركزية في الدولة. وتباعد بين هذه السلطة ومختلف الأقاليم، وتهدد

(١) نهال، نوفل: وقائع مؤتمر حول البلدية سلطة محلية ومشاركة مدنية في القانون والممارسة، ص ٦٩، جامعة السيدة لويزة، لبنان، ١٩٨٩؛ وخالد قباني، اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان، ص ١٠٧، منشورات البحر المتوسط ومنشورات عويدات، باريس وبيروت، ١٩٨١.

(٢) علي الخطار: الأساس القانوني لنظام اللامركزية الإقليمية، ص ٦١، بحث منشور في مجلة الحقوق، الكويت، ١٩٨٩؛ وكذلك شفيق حاتم، القانون الإداري، ص ٣٩، الأهلية للنشر والتوزيع، بيروت، ١٩٧٩.

الوحدة السياسية والقانونية للدولة بالخطر، وتشجع مختلف الوحدات اللامركزية على التنافس والتناوب، وتغري هذه الوحدات برعاية مصالحها الخاصة وإهمال المصالح العامة.

غير أن هذه المآخذ تتلاشى، إذا أدركنا أن الهيئات المحلية أو المصالح المستقلة لا ينبغي لها أن تتمتع باستقلال مطلق. إن القانون وأحياناً (الدستور) يضع حدوداً لاستقلالها. ولعل الرقابة أو الوصاية الإدارية التي تمارسها السلطة المركزية هي الوسيلة القادرة على تحقيق التلاحم والتعاون بين هذه السلطات والهيئات اللامركزية. ثم إن اللامركزية لا يمكن أن تشمل كل الوظائف والمرافق في الدولة، فهناك شؤون وطنية عامة، مثل الخارجية، والدفاع، والاقتصاد، والتربية، يجب أن تبقى دائماً من اختصاص السلطة المركزية.

ويجب أن لا ننسى من المسائل المهمة التي تطالعنا لدى دراستنا للامركزية الإدارية، وهذه المسألة تنطوي على عدة مشاكل منها:

١. مشكلة تحديد الوحدات الإدارية التي تتكون منها الدولة.
 ٢. مشكلة تحديد مستويات هذه الوحدات: هل تتكون من مستوى واحد أو عدة مستويات؟.
 ٣. مشكلة تحديد الوضع الأنسب للعلاقات بين الوحدات: هل يكون ذلك أفقياً (مساواة بين الوحدات)، أم هرمياً (خضوع الوحدة الدنيا للوحدة العليا)؟.
- ويمكن تلخيص الاعتبارات التي نسترشد بها، لدى معالجة مسألة الوحدات الإدارية في النظام اللامركزي، بالأمور الآتية^(١):

١. المصالح المشتركة التي تمثل روابط قوية بين مواطني الوحدة الإدارية.
٢. الروابط الاجتماعية، كروابط البيئة أو الجوار أو القرابة، التي تشد المواطنين بعضهم إلى بعض.
٣. العدد المناسب من السكان الذي يسمح بتوفير الكفايات المطلوبة للخدمات المحلية والقدرة المالية لأداء الواجبات.
٤. القدر المناسب من الثروات الطبيعية أو الصناعات المحلية، الذي يسمح بتوفير الواردات اللازمة لسد النفقات.

وهذه الاعتبارات أو العوامل تتفاوت، من حيث الحجم والأهمية والتأثير، بتفاوت نوع الخدمات التي يطلب تقديمها، فالحجم السكاني الأنسب لتقدير خدمة الإنارة يختلف من وجهة النظر الاقتصادية، عن الحجم الأنسب لتقديم خدمات التعليم أو إقامة المكتبات العامة.

^(١) د. خالد قباني: اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان، (م. س)، ص ٥٥.

ونلاحظ أن غالبية دول العالم تأخذ بأسلوب المجالس المحلية من مستويين اثنين، مثلاً، في فرنسا توجد وحدتان للإدارة المحلية (المحافظات والبلديات). أما من ناحية علاقة الوحدات الإدارية في ما بينها، نجد أن بريطانيا تعتمد أسلوب المساواة بين الوحدات، فلا تمارس أي منها إشرافاً على الأخرى.

الفصل الثاني

النظرية العامة للإدارة المحلية

➤ المبحث الأول: ماهية التنمية السياحية

➤ المبحث الثاني: فلسفة الإدارة المحلية

وأهدافها

الفصل الثاني

النظرية العامة للإدارة المحلية

منذ فجر التاريخ الإنساني تميزت الكيانات الاجتماعية بسيادة شيخ القبيلة، ومجلسه بهدف ضمان الاستقرار والأمن الاجتماعي. وقد كانت هذه الكيانات المحلية تمثل صورة مصغرة للحكومة والنواة الأساسية للمجالس البلدية أو القروية بلغة العصر الحديث، ثم تطورت الحكومات الصغيرة إلى قيام الدولة المدنية بمراحلها المختلفة. وبمجرد ظهور الدولة الحديثة توسعت نشاطاتها وخدماتها لدرجة أصبح أمر توزيع الوظائف الإدارية والمهام الحكومية مسألة ذات أولوية قصوى لزيادة الفاعلية والكفاءة في تقديم الخدمات المحلية للمواطنين.

تختار الدولة الحديثة أسلوبها في التنظيم الإداري بما يتلاءم مع ظروفها الاجتماعية والاقتصادية والسياسية، فتلجأ إلى المركزية الإدارية في مطلع نشأة الدولة. وعندما تستقر أمورها ويكبر حجمها وتزداد واجباتها وتتوسع خدماتها تتحول إلى اللامركزية الإدارية ضماناً لتفرغ الحكومة المركزية للأمور السياسية الهامة وتحقيقاً لمشاركة المواطنين في إدارة مرافقهم وخدماتهم.

ولتوضيح مصطلح الإدارة المحلية وتميزه عن المصطلحات ذات العلاقة، وبيان مقومات الإدارة المحلية، وأركانها، وفلسفتها، وأهداف تبنيتها لتشكّل إطاراً فكرياً يسهم في وضوح معنى ومغزى الحكم أو الإدارة المحلية وركيزة أساسية، يمكن البناء عليها من خلال تطبيقات الإدارة المحلية التنظيمية، والإدارية، والمالية من خلال علاقتها بالسياحة، سنتناول في هذا الفصل:

المبحث الأول: ماهية التنمية السياحية.

المبحث الثاني: ماهية الإدارة المحلية.

المبحث الأول

ماهية التنمية السياحية

السياحة ظاهرة إنسانية وحاجة اجتماعية تخلق ظروفاً أفضل للحياة الإنسانية، وهي ذات أبعاد اجتماعية وثقافية لكونها ظاهرة حديثة تلبي حاجة عميقة في نفس الإنسان الدافع والرغبة في السفر للتعرف على البلدان الأخرى ولتغذية نفسه روحياً وثقافياً، فهي تساعد على تهيئ الحواس وتوسيع المدارك، وهي وسيلة من وسائل الاتصال الفكري بين الشعوب لتبادل الثقافات والعادات والتقاليد وتساهم في إغناء الشخصية الإنسانية.

أما التنمية السياحية فتساهم في تحقيق التوازن الاقتصادي بين مختلف مناطق البلد الواحد، وذلك بإقامة المشاريع السياحية الجديدة في المناطق الأقل حظاً في التنمية. ومثال على ذلك المناطق الجبلية والزراعية وشواطئ البحار والصحراوية والتي تمتلك عناصر الجذب السياحي، وأيضاً حتى يبتعد السائح عن مشاكل البيئة التي أوجدتها الصناعة والمجتمعات الحضرية وازدحام السكان في المدن الكبرى، كما تساهم في توزيع الدخل بين الريف والمدينة وبين العاملين في القطاعات الأخرى والقطاع السياحي^(١).

إنّ الهدف الرئيس من هذا المبحث، هو محاولة التعرف على أهم ما وضعه المهتمون بهذه الظاهرة من تعاريف، للسياحة والسائح، ومفاهيم للتنمية، وبيان أنواع السياحة وأهميتها على المستوى العام والخاص.

المطلب الأول: تعريف السياحة وأهميتها، ومفهوم التنمية

سنوضح في هذا المطلب تعريف السياحة وأهميتها، ومن ثم سنسلط الضوء على مفهوم التنمية من خلال:

الفرع الأول: تعريف السياحة وأهميتها:

تتجه دول العالم كافة إلى تطوير السياحة، وتنميتها نظراً لآثارها الاقتصادية والاجتماعية، والثقافية، وللمزايا التي تحققها فالسياحة في التنمية الاقتصادية والانفتاح الاجتماعي والحضاري تتميز

(١) مجلة السياحة العربية، ملحق الأبحاث، ص ١٣، دراسة عن الأقطار العربية (مصر، الأردن، تونس)، العدد ٢، حزيران، ١٩٧٨.

بنظافتها ووفرة الحصىلة من العملات الأجنبية، وكذلك سرعة العائد المتوقع، وقصر مدة الانتظار، وكذلك تتميز بأن السائح هو الذي يذهب للحصول على السلعة، أي لا يحتاج إلى شحن أو تحرك مكاني للمنتج^(١).

ولم تعد السياحة كما كانت بمفهومها البسيط، إذ أصبحت من الأنواع المهمة للصناعة، في معظم مجالات الحياة اليومية، ولم تعد تعني وجود شخص يحمل حقيبة ليسافر إلى البلد كي يقضي فيه عدة ليالي، ويتجول بين معالمه الأثرية، بل تغير الحال لتتطرق السياحة نحو آفاق متنوعة وغير منغلقة، ولم تعد تعرف السكون والجمود، فصارت صناعة بإمكانها استيعاب كل راغب، فقل أنها تستوعب العالم كله، فهي صناعة العالم من العالم وإلى العالم كما وصفت بأنها منجم ذهب يجب استغلاله^(٢).

وتعرف السياحة بأنها نشاط السفر بهدف الترفيه وتوفير الخدمات المتعلقة بهذا النشاط، ويوجد تعريفان لكل نوع من السياحة، فتعرف السياحة العلاجية مثلاً بأنها سفر المريض بغرض الحصول على خدمات تؤدي إلى الشفاء أو لاستقرار حالته المرضية خلال فترة لا تقل عن أربع وعشرين ساعة أحياناً ولا تصل إلى فترة الإقامة الدائمة سواء أكان هذا الانتقال داخل الدولة أو خارجها. وعرفت السياحة الثقافية بأنها امتصاص السائح لمظاهر الحياة الماضية لمجتمعات قديمة وكذلك بالنسبة للسياحة الدينية بأنها "زيارة بعض الأماكن الدينية التي تنطوي تحت واجب ديني أو للتعرف على التراث الديني للدولة"^(٣).

ويمكن بيان أهمية السياحة، عن طريق التعرف على تأثيراتها في البيئة، والاقتصاد، والمجتمع من خلال ما يلي:

١. تساعد السياحة على تحقيق نهضة للأقاليم المختلفة، عن طريق إقامة البنى التحتية والفوقية والتي لا تقتصر الاستفادة منها على السياح الوافدين، بل تشمل فائدتها سكان الإقليم المقيمين فيه، مثل الطرق، والجسور، وشبكات الماء، والصرف الصحي، والكهرباء، والخدمات الصحية، والعلاجية.
٢. تعمل السياحة في المحافظة على المواقع الأثرية، والتاريخية من التدمير، والاندثار عن طريق الإدامة المستمرة لكونها تمثل عنصراً من عناصر الجذب السياحي.

(١) سهيل الحمدان: (م.س)، ص ٦٠.

(٢) جريدة الرأي الأردنية، ص ٥، ليوم ١٨/١٢/٢٠٠٥.

(٣) د. أسعد حماد أبو رمان وزميله، قياس تنميات الخدمات العلاجية من وجهة نظر السياح العرب القادمين إلى الأردن للعلاج، ص ٨٧، ٩٤، المجلة الأردنية للعلوم التطبيقية، المجلد الثامن، العدد ٢، لسنة ٢٠٠٥.

٣. تحافظ السياحة على البيئة الطبيعية كما خلقها الله، وبعيداً عن تدخل الإنسان، عن طريق إقامة المحميات الطبيعية النباتية، والحيوانية، واستغلال مثل هذه المحميات كعناصر جذب سياحي طبيعي^(١).
٤. تساعد على تشجيع الاستثمار المحلي والأجنبي بالشكل الذي يدعم دور الدولة في إقامة البنى الفوقية، والتي تمثل إحدى المرتكزات الأساسية للسياحة، مثل إنشاء الفنادق، والمطاعم، وأماكن التسلية، والترفيه.
٥. تعمل السياحة على توفير فرص العمل للأيدي العاملة الماهرة، وغير الماهرة، لكونها قطاعاً كثيف العمالة يقوم على الجهد البشري بالدرجة الأساس.
٦. المساهمة في توفير العملة الصعبة لكونها مورداً إضافياً، وقد يكون رئيساً من موارد الدخل القومي للبلد.
٧. تساعد السياحة على النهوض بالصناعات الشعبية، والتقليدية التي يقبل السياح على اقتنائها مثل التذكارات والتحف والصناعات اليدوية للمناطق التي يزورونها.
٨. تساهم في إعادة التوازن إلى ميزان المدفوعات في حالة حصول أي عجز فيه ناتج من حركة رأس المال السلبية أي خروج الأموال خارج الدولة^(٢).
٩. تساعد على تحقيق التوازن الاقتصادي بين مختلف مناطق الدولة وكذلك توزيع الدخل بين الريف والمدينة.
١٠. تساعد السياحة على نشر الثقافة، وإحياء العادات، والتقاليد عن طريق إقامة المهرجانات الثقافية والفنية.
١١. صادرات السياحة يوماً بعد آخر ترتبط بنمط حياة الأشخاص، وذلك لما توفره من فرص التخلص من ضغوط وتعقيدات الحياة اليومية، فهي تساعد في توفير الراحة والاسترخاء وإمكانية فعل شيء مختلف في بيئة جديدة^(٣).
١٢. تساهم السياحة في خلق الأثر المضاعف للإنفاق السياحي عن طريق توسيع دائرة انتقال النقود داخل الاقتصاد المحلي، ما يؤدي إلى زيادة الطلب والإنفاق، والذي يمكن التعرف على حجم تأثيره في المجتمع عن طريق التنمية الاقتصادية للمنطقة، والحاجة إلى القوى العاملة^(٤).

(1) Davidson Rob, Tourism - 2nd Edition – Pitman Publishing - Great Britain, 1993, p130.

(٢) سهيل الحمدان: (م.س)، ص ٦١.

(3) Burns P. and Holden, A., Op. Cit, p39.

(4) Ibid, p41.

وبسبب هذا الدور المهم للسياحة، وتأثيرها الكبير في كل نواحي الحياة الاقتصادية، والاجتماعية، والثقافية، والحضارية، وُجِبَ على الدول الاهتمام بتحديد الإمكانيات الذاتية المتوفرة لغرض قيام نهضة سياحية. وهذا يتطلب دراسة، وتحديد الدوافع، والأغراض التي تدفع الأشخاص للسياحة والسفر، ومن ثم تحديد أهم الاحتياجات اللازمة لسد حاجة هؤلاء الأشخاص وإشباع رغباتهم. وبعد استعراض الأهمية الكبيرة التي تحققها السياحة، نتناول أهم التعاريف التي تحت على "السياحة" ومنها ما يلي:

١. "السياحة مجموعة النشاط الحضاري، والاقتصادي، والتنظيمي الخاص بانتقال الأفراد إلى بلد غير بلدهم وإقامتهم فيه لمدة لا تقل عن أربع وعشرين ساعة بأي قصد كان، عدا قصد العمل الذي يدفع أجرة من دخل البلد المزار"^(١).

٢. "هي مجموع كل الظواهر ذات الطابع الاقتصادي بالدرجة الأولى التي تترتب على وصول المسافرين إلى منطقة، أو ولاية معينة، وإقامتهم فيها ورحيلهم عنها، وهي الظواهر التي ترتبط بالتبعية"^(٢).

٣. "السياحة تعبير يطلق على حالات الترفية، وهي مجموعة الأنشطة الإنسانية المعبأ لتحقيق هذا النوع من الرحلات، وهي صناعة تتعاون على سد حاجة السائح"^(٣).

٤. "السياحة هي مجموعة العلاقات السلمية والرياضية، الناتجة عن الإتصال بين الأشخاص، الذين يزورون مكان ما، لأسباب أخرى غير الأسباب المتعلقة بالمهن"^(٤).

٥. "السياحة هي تلك الظواهر الطبيعية التي تنبعث أصلاً من طبيعة الإنسان وفطرته، وما تحتويها من غرائز، وحواس منذ خلق، ونمت معه، وتطوّرت مع تطورات حالته الاقتصادية، والاجتماعية، والسياسية، والثقافية، والفكرية... وهي الدين الذي كثر معتنقوه وآمنوا به، وظهر بوضوح وجلا في الأفق الدولي. وعماد هذا الدين المقبل للأمم من عثرتها الاقتصادية، والسياسية، والاجتماعية هو: المعاملة"^(٥).

(١) صباح محمود محمد: مقدمة في الجغرافية السياحية، مع دراسة تطبيقية عن القطر العراقي، ص ١١، مطبعة جامعة بغداد، ١٩٨٠.

(٢) محمود كامل: السياحة الحديثة علماً وتطبيقاً، ص ١٣ - ١٤، الهيئة المصرية العامة للكتاب، ١٩٧٥.

(٣) Organization for Economic Co. Operation and Development, Tourism Development and Economic Growth, May 1966, Portugal, p. 13

(٤) جان فوراستيه: السياحة واوقات الفراغ، ترجمة أحمد الأورفلي: شركة تراد كسيم، جنيف، ١٩٧٧.

(٥) محمد حسين بازركة: العلاقات العامة والسياحة، ص ٦٧، القاهرة دار الصفا للطباعة، ١٩٦٣.

٦. "مجموع العلاقات والظواهر التي تترتب على سفر وعلى إقامة مؤقتة لشخص أجنبي في مكان ما طالما أن هذه الإقامة المؤقتة لا تتحول إلى إقامة دائمة، وطالما لم ترتبط هذه الإقامة بنشاط يقل ربحاً لهذا الأجنبي"^(١).

٧. "السياحة هي عبارة عن مجموع العلاقات، والتصرفات المتولدة عن صناعة إقامة وارتحال الأفراد من أجل المتعة طالما أن هذه الإقامة وهذا الإرتحال لا يقصد بهما الربح"^(٢).

من استقراء هذه التعاريف، نجد أنها تشترك في الخصائص الآتية:

١. إنها عملية الانتقال التي يقوم بها الإنسان، سواء كانت بصورة فردية أو جماعية.

٢. حركة السياح بهيئة إقامة وارتحال تكون بصفة مؤقتة.

٣. تعددت أغراض السياحة ما عدا غرض العمل.

كما اختلفت هذه التعاريف في الزاوية التي ينظر من خلالها إلى السياحة. واختلفت الجهات التي صدر عنها هذه التعريف.

- فبعض التعاريف تنظر إلى السياحة باعتبارها ظاهرة اقتصادية بالدرجة الأولى، وإن السائح "مستهلك بحت".

- أو اعتبارها جانب من العلاقات الدولية السلمية التي تتخذ أشكالاً متعددة.

- أو يركز البعض على الجوانب الإنسانية، والحضارية للسياحة.

- ومهما يكن التعريف، فالذي يهمنا أولاً (السائح Tourist)، فمن هو؟.

(١) محمود كامل: السياحة الحديثة علماً وتطبيقاً، (م.س)، ص ١٥-١٦.

(٢) أبوبكر حميدي: السياحة والفنادق، ج ١، ص ٣٥، ط ٢، ١٩٦٨.

السائح حسب التعريف لجنة الخبراء الإحصائيين في عتبة الأمم سنة ١٩٣٧

هو "أي شخص يزور قطراً ما غير البلد الذي اعتاد الإقامة به ولأكثر من (٢٤) أربع وعشرين ساعة إلى البلد غير البلد الذي اعتاد الإقامة به"^(١).

وعلى أساس ذلك اعتبرت المجموعات الآتية سياحية، وهي:

١. الناس المسافرين لغرض المتعة والمعالجة.
 ٢. المسافرين لحضور الاجتماعات والمؤتمرات الدولية.
 ٣. المسافرين لأجل إجراء الأعمال والتجارة.
 ٤. أولئك الذين يصلون من جهة البحر، حتى لو مكثوا أقل من أربع وعشرين ساعة.
- كما أنها تعتبر المجموعات الآتية سياحية:

١. أولئك الذين يسافرون لأجل التوطن في بلد أجنبي.
٢. الطلاب والأفراد في المدارس الداخلية الأجنبية.
٣. الناس الذين يسكنون في مناطق حدودية ونقاط تقاطع الحدود لأجل العمل في بلد أجنبي مجاور.
٤. أولئك الذين يسافرون مارين خلال قطر ما، دون التوقف حتى، ولو كان مرورهم في ذلك القطر استغرق أكثر من أربع وعشرين ساعة.

و على الرغم من كون هذه الإقرارات قد تحددت منذ عام ١٩٣٧، إلا أنه لا يزال يعمل بها، سواء كان ذلك على المستوى العالمي، حيث تستخدمها كل دولة على حدة في إحصاءاتها القومية، وتستخدم كذلك من قبل "الإتحاد الدولي للسياحة والسفر" International Union of Official Travel Organization، والمعروف بـ "IUOTO" حيث تقرر مع الحركة العالمية. وفي مؤتمر الأمم المتحدة الخاص بالسفر العالمي والسياحة المنعقد في روما تم إعداد تعريف معدل قامت به "IUOTO" والذي هو^(٢): "أي شخص يزور قطر ما عدا القطر الذي فيه محل إقامته المعتادة، ولأي سبب كان، ماعدا تلك التي يحصل بها على عوض من خلال زيارته لذلك القطر. ويتضمن التعريف فقرتين:

أولاً: السياح: وهم الزوار المؤقتون الذين يمكنون أكثر من أربع وعشرين ساعة في البلد الذي يزورونه، وللأغراض الآتية^(٣):

(1) O E C D. tourism policy and international tourism in OECD member countries, p7-8, Paris, 1974

(2) Robison H, a geography of tourism, p11, London, 1976

(3) صباح محمود محمد، مقدمة في الجغرافيا السياحية مع دراسة تطبيقية عن القطر العراقي، (م. س.).

١. لقضاء وقت الفراغ، الاستجمام، العطل الرياضية، المعالجة أو الاستشفاء، التعليم أو التدريب، أو لغرض ديني.

٢. الأعمال، أغراض عائلية، زيارة الأصدقاء، بعثة دبلوماسية وحضور الاجتماعات.

ثانياً: المنتزهون: وهم زائرون مؤقتون لبعض ساعات (أقل من ٢٤ ساعة) لمنطقة ما، وكثيراً ما يدلل عليهم بالرحلة اليومية (Day Trip) ويشتمل على المسافرين حياً بالسفر والتجوال. وحددت "منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية" Organization for Economic Co-Operation and Development، والمعروف بـ "OECD" بأن السائح ينبغي أن يعرف: "أي زائر أجنبي من قطر ما لأكثر من أربع وعشرين ساعة"^(١). كما أوصت أيضاً بأن المسافرين وحياً بالسفر والتجوال ينبغي أن يصنفوا في مجموعة منفردة. وقد اعتبرت المنظمة "OECD" الأغراض الآتية أغراضاً سياحية:

- غرض إجراء الأعمال.

- الأغراض العائلية.

- غرض زيارة الأصدقاء.

- غرض البعثات الدبلوماسية.

- غرض حضور الاجتماعات.

وقد دعت المنظمة إلى تشجيع جذب الأجانب ومواصلة العمل لإطالة فترة بقاءهم في القطر الذي يقصدونه. ومما سبق يتضح أن: "الشخص يصبح سائحاً إذا زار مكاناً على الأقل لمدة أربع وعشرين ساعة، أما إذا كان لفترة أقل، أي أقل من أربع وعشرين ساعة فإنها تعتبر منتزهاً. إذن شخصية "السائح" معرفة ومحددة، حيث توالى عدة جهات تعريف السائح وتمييزه عن غير السائح".

ولا يخفى ما لهذا التحديد من أهمية، فبالنظر لكبر عدد الوافدين إلى أقطار العالم، وتعدد أغراضهم، فإن التمييز بين السياح وغير السياح أمر ضروري لأجل حصر العدد السياحي، وبالتالي العوائد السياحية.

⁽¹⁾ Robinson H, a geography of tourism, op. cit., p11.

الفرع الثاني: تعريف التنمية.

من الصعب تحديد معنى واحد لهذه الكلمة، لكن أفضل معنى لها تجسد في مجموعة من التعاريف التي وضعها بمجموعة من العلماء. فالكلمة تعني أشياء مختلفة بالنسبة لأشخاص مختلفين. فقد علق البروفيسور كايدن caiden بقوله: "ليس هناك من يعرف ماذا تعني هذه الكلمة بالضبط، فعلماء الاقتصاد يعدونها الانتاج الاقتصادي، وعلماء الاجتماع يعدونها التغير الاجتماعي، وعلماء السياسة يعدونها الصيرورة نحو الديمقراطية، والمقدرة السياسية، وعلماء الإدارة يعدونها البيروقراطية، والفعالية القصوى"^(١).

وعندما نحاول إيجاد تحديد معنى معجمي لكلمة تنمية development، فإننا نواجه مصاعب، فالمعنى المعجمي لكلمة تنمية يتصل اتصالاً وثيقاً بالمعنى الذي تحمله كلمة نمو Growth. فالمعنى الأول لكلمة التنمية يعني تقدماً تدريجياً ونموً على مراحل. والمعنى الثاني لكلمة التنمية يعني العملية التي ينمو فيها الشيء. وأما المعنى الثالث لكلمة التنمية فيعني خطوة من خطوات النمو^(٢).

وهناك عدة تعاريف للتنمية، منها ما تناولتها بصورة عامة. فقد عرفها والت روستو Walt Rostow: "بأنها تخلي المجتمعات المتخلفة عن السمات التقليدية، وتبني الخصائص السائدة في المجتمعات المتقدمة"^(٣).

كما عرفها (المشهداني) بأنها: "ما هي إلا تغير وتحول من وضع إلى وضع آخر بصورة واعية ومنظمة"^(٤).

وعرفها (بيرس Pierce) بأنها: "قوة موجهة نحو عدة أهداف محبذة، وهذه القوة الموجهة تشتمل على قائمة من الصفات التي يرمي المجتمع إلى تحقيقها"^(٥).

أما التنمية من المنظور الاقتصادي كما يعرفها دينس فاولت Goulet فهي: "تنشيط الاقتصاد القومي، وتحويله من حالة الركود والثبات، إلى حالة الحركة والديناميكية، عن طريق زيادة مقدرة الاقتصاد القومي لتحقيق زيادة سنوية في إجمالي الناتج القومي"^(٦).

(١) فيصل السالم: الإدارة العامة والتنمية، ص ١١، ط ١، جامعة الكويت، ١٩٧٨.

(٢) فيصل السالم: الإدارة العامة والتنمية، (م.ن)، ص ١٢.

(٣) صلاح عثمان: التنمية الشاملة، مفاهيم ونماذج، ص ١، ط ١، عمان ١٩٩٧.

(٤) خليل، إبراهيم المشهداني: التخطيط السياحي، ص ٨٧، مطبعة التعليم العالي، بغداد، ١٩٨٩.

(٥) اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغرب آسيا، ص ٤، المصدر المذكور سابقاً.

(٦) Denis Goulet, the cruel choice a new conception theory of development, New York, 1975, p.332.

في حين إنَّ التنمية من المنظور الإنساني كما يعرفها دودلي سيرز Seers بأنها: "مصطلح معياري هدفها تنمية قدرات الإنسان بتوفير الحاجات الأساسية مثل: الطعام، والملبس، والمأكل حيث أن هذه الأمور هي حاجة بشرية"^(١).

أما التنمية من المنظور الاجتماعي كما يعرفها الساعاتي، فهي العمليات المدبرة لتغيير البناء الاجتماعي ووظائف بهدف إشباع المطالب الاجتماعية للفرد والمجتمع حيث يتم استثمار طاقاتهم وإمكانياتهم المكتسبة بالتدريب والتكامل الدؤوب في عمليات التغيير البنائي^(٢).

أما التنمية من المنظور السياسي، فقد عرّفها مايرون وينر Myron Wener بأنها: "التكامل أو الانصهار السياسي، ويشمل الانصهار السياسي تكامل العلاقات الإنسانية، وانصهار السلوك، والولاء الثقافي، والسياسي، وتنمية الشعور القومي، وروح المواطنة، وتوحيد الوحدات السياسية في بوتقة واحدة"^(٣).

في حين أنَّ التنمية من المنظور الإداري كما يعرفها (حسنه)، فهي: "عملية ديناميكية تتكون من سلسلة من التغيرات الوظيفية والهيكلية في المجتمع، وتحدث نتيجة للتدخل الإداري من أجل توجيه التفاعل بين الطاقات البشرية في المجتمع وعوامل البيئة بهدف زيادة قدرة المجتمع على البقاء والنمو"^(٤).

أما التعريف الذي يكاد يقبله الجميع، وهو تعريف الأمم المتحدة، حيث عرفتها بأنها: "العمليات التي يمكن بها توحيد جهود المواطنين والحكومة لتحسين الأحوال الاقتصادية والاجتماعية في المجتمعات المحلية، ومساعدتها على الاندماج في حياة الأمة، والمساهمة في تقدمها بأقصى قدر مستطاع"^(٥). "وهي إجراء تفاعلي مع مقتضيات المجتمع من تحسين لكل ما يرتبط بالوضع المعيشي للناس وفق أطر وخطط وموارد تتماشى مع عوامل نهضتهم"^(٦).

(١) Dudley Seers, the meaning of development, Berkely University of development, Berkely University of California press, 1972, p123.

(٢) حسن الساعاتي: دور التخطيط الإقليمي في التنمية الاجتماعية، ص١٣، المؤتمر الاول للاجتماعيين العرب، مجلة العلوم الاجتماعية، ١٩٨٠.

(٣) Myron. Wiener, political in tegration and political development, the developing nations, New York, 1972, p. 62.

(٤) أحمد أبو زيد، وعلية حسن حسين: التنمية نظرياً وتطبيقاً، ص٥، الهيئة المصرية العامة للكتاب، ١٩٧٧.

(٥) أحمد أبو زيد، وعلية حسن حسين: التنمية نظرياً وتطبيقاً، (م.ن)، ص١٢.

(٦) الفاضل الكثيري: أثر العولمة في الأدب المغربي، ص٢٩٧، (أطروحة دكتوراه) دار المودة، ٢٠٠٩، بيروت.

ويمكنني القول من خلال ما سبق التنمية هي عملية تخطيط شاملة تهدف إلى إحداث تغيير شامل في جميع نواحي الحياة، من أجل نقل المجتمع من حالة الركود والتخلف إلى حالة متقدمة ومتطورة.

"لذلك يمكن ربطها بكل الحركات الاقتصادية والاجتماعية والفكرية والعلمية والسياحية"^(١) حيث تعد واحدة من أهم العمليات التي يجب الاهتمام بها في مناطق الجذب السياحي. وبما أن السياحة هي مصدر جذب مستديم، لذلك وجب تتميتها بشكل مستمر.

وهناك عدة تعاريف توضح مفهوم التنمية السياحية فقد عرفها (الخوري) بأنها: "النشاطات والفعاليات التي ترمي إلى إشباع الحاجات البشرية بشكل مباشر، أو غير مباشر، عن طريق استثمار المصادر السياحية المتاحة، وبما يؤمن الحصول على وتائر متصاعدة في النمو"^(٢).

أما (حداد) فقد عرفها بأنها: "عملية تسعى إلى دفع عوامل الانتاج في القطاع السياحي نحو النمو بمعدل أسرع من معدل نموها الطبيعي، وذلك عن طريق الاستخدام والاستفادة القصوى من مقومات بناء السياحة بشرية، ومن ثم استخدامها بالطريقة المثلى لتطوير الخدمات السياحية المقدمة"^(٣).

كما عرفها (الروبي) بأنها: "العملية التي تقود إلى استخدام واستثمار الموارد السياحية لتحسين طريقة الحياة المعاشية"^(٤)

أما (حنا) فقد عرفها بأنها: "نشاط حيوي وحركي متغير يؤثر في سلوك الفرد وتصرفاته ذو تأثير في المجتمع نتيجة لاحتكاك الفرد بثقافات الآخرين، وذو تأثير اقتصادي بالغ الأهمية"^(٥).

في حين عرفها (شرقي) بأنها: "مجموع النشاطات العلمية، والإعلامية، والاقتصادية، والثقافية التي تحرك مؤشرات النمو السياحي نحو الأمام في الوقت الذي تعطي ثمارها من خلال الإيرادات السياحية"^(٦).

كما عرفها (عبد الوهاب) بأنها: "استغلال الإمكانيات الطبيعية والبشرية مجتمعة، أو منفردة، وتوزيعها لتحقيق الموازنة الإقليمية، وتغطية الطلب السياحي القائم الداخلي والخارجي"^(٧).

(١) الفاضل الكثيري: أثر العولمة في الأدب المغربي (م.ن)، ص ١٨٠.

(٢) إلياس الخوري: السياحة في لبنان والعالم، ص ١٧، ط ١، بيروت، ١٩٨٥.

(٣) مهنا حداد: السياحة مشاكل وهموم، ص ١٢٩، جامعة اليرموك، الأردن، ١٩٩٧.

(٤) نبيل الروبي: مجموعة الدراسات السياحية، اقتصاديات السياحة، ص ٨، مؤسسة الثقافة الجامعية، الإسكندرية، ١٩٨٦.

(٥) نعام داوود حنا: التخطيط للتنمية السياحية في العراق، ص ٢٩، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية الإدارة والاقتصاد في الجامعة المستنصرية، ١٩٨٠.

(٦) حسن علي شرقي: نظرية القدرات الإدارية، ص ٢٢، دار الأمل للنشر والتوزيع، عمان، ١٩٩٧.

(٧) صلاح الدين عبد الوهاب: تخطيط الموارد الاقتصادية، ص ١٤٢، مطابع دار الشعب، القاهرة، ١٩٨٨.

أما (الجلاد) فيعرّفها بأنها: "تلك العملية التي تهدف إلى تحقيق الزيادة المستمرة المتوازنة في الموارد السياحية، وتعميق وترشيد الإنتاجية في القطاع السياحي"^(١).

وكذلك عرّفت بأنها: "عملية التغيير المقصود الذي يستهدف زيادة الوعي السياحي وجذب أكبر عدد ممكن من السواح بشكل متطور ومستمر من خلال استثمار الأُمثل للموارد السياحية"^(٢).

كما عرّفها (ماكلنتوش McIntosh) بأنها: "جزء من خطة تنمية شاملة عادة ما تكون مشتركة بين القطاعين العام والخاص، حيث يشترك كل منهما بشكل كبير في أجزاء معينة من المشروع السياحي. فالحكومة توفر عادةً خدمات البنية التحتية مثل الماء، والنقل، وغيرها. والقطاع الخاص يوفر البنية الفوقية مثل المطاعم والفنادق وغيرها"^(٣).

وكذلك عرّفها (الزهاوي) بأنها: "إحدى الوسائل المهمة في تنمية الأقاليم، والأماكن ذات الجذب السياحي اقتصادياً واجتماعياً وعمرانياً، لا سيما الأقاليم التي لا تمتلك مقومات اقتصادية فعالة مقارنة بما تمتلكه من المقومات السياحية في حال التخطيط لتنميتها واستثمارها بصورة عقلانية لغرض رفع المستوى المعاشي لأفراد ذلك المجتمع"^(٤).

وعرّفها (كوشن Cochen) بأنها: "عبارة عن عملية استثمار الموارد الاقتصادية الطبيعية والبشرية استثماراً أمثلاً، تمكّن الأفراد من استخدام الموارد السياحية كافة"^(٥).

أما التعريف الإجرائي للتنمية السياحية فهي: "عملية تخطيط شاملة تهدف إلى إحداث تغيير شامل في المجتمع من خلال الاستثمار الأُمثل للموارد السياحية المتاحة، سواء كانت هذه الموارد طبيعية أم بشرية".

(١) أحمد الجلاد: (م.س)، ص ٣٠.

(٢) أكرم، عبد الرحمن عبد الكريم: وقت الفراغ وأثره في تنمية النشاطات السياحية والترفيهية، ص ٢٤، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية الإدارة والاقتصاد في الجامعة المستنصرية، ٢٠٠٢.

(٣) Robert. W. McIntosh, Charles R. Goeldener. y. R. Brent Rich, Tourism principle, parcties pnilosophies seventh Ed. printed in USA, 1995, p. 350.

(٤) محمد إبراهيم الزهاوي: إمكانية تنمية النشاط السياحي في إقليم الأنبار، ص ٤، رسالة ماجستير مقدمة إلى مركز التخطيط الحضري والإقليمي، ٢٠٠١.

(٥) عبد الله عدي كوشن، التطور الحضري وأثره في تنمية الطلب السياحي، ص ٣، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية الإدارة والاقتصاد في الجامعة المستنصرية، ٢٠٠١.

المطلب الثاني: أغراض السياحة وخصائصها.

الفرع الأول: الأغراض السياحية Tourism Motivation.

الدوافع السياحية تعني الأسباب التي من أجلها قرر السائح السفر أملاً في تحقيق الإشباع الذي يرجوه من الزيادة. فإذا تم ذلك عاد إلى بلده راضياً عن الرحلة مرغباً غيره في السفر إلى المكان الذي زاره، وربما يعاود هو الزيارة مرة ومرات، والعكس في حالة كونه لم يحقق الإشباع المطلوب، فإنه يعود إلى بلده ساخطاً، وقد يحذر غيره من زيارة المكان الذي قصده.

وفي الوقت الحاضر، ملأت الحياة اليومية بمشاكل كثيرة، فالعمل المستمر والشاق ولساعات طويلة في اليوم، والتصنيع القائم على قدم وساق، ومظاهر التمدن والتحضر الذي تشهده الميادين كافة، ودخول المكنة والآلات في كافة الميادين، تدفع بالإنسان إلى أن يبحث باستمرار وبصورة دورية عن الراحة والاستجمام كمحاولة منه لمعاودة نشاطه وحيويته من جديد، والتي تتخذ أشكالاً وصوراً مختلفة. والوقوف على دوافع الزيارة من جانب السائحين تعدُّ من أهم النواحي التي تسهم في تخطيط سياسات التسويق السياحي وفي تشكيل المنتج السياحي المطلوب في الوقت والمكان المناسبين. وتمتاز الأغراض السياحية بشدة تداخلها، وهذا التداخل بين الأغراض يصعب فصله من قبل المخططين السياحيين وحتى الباحثين في مجال السياحة.

وعليه، فإن بحث الأغراض السياحية بدقة وعناية. الوقوف على دوافع قدوم السياح إلى منطقة معينة، ومن شأن ذلك أن يعطي معايير ومؤشرات للقائمين بشؤون صناعة السياحة بنوعية وتركيبية المنتج السياحي المطلوب، لأجل إرضاء السياح وإشباع رغباتهم^(١). وقد قسمت الأغراض السياحية إلى أربعة مجموعات رئيسية نبينها كما يلي:

١- الأغراض المتعلقة بالطبيعة Physical Motivator

وهي الأغراض التي ترتبط بالمصادر الطبيعية كالمناخ (Climate) والمظهر الخارجي (Land) Scope والماء (Water bodies) وتتوفر مثل هذه الإمكانيات الطبيعية في جميع أقطار العالم على أنها تتفاوت من الناحية نوعية الإمكانيات الطبيعية. وبطبيعة الحال، فإن السائح يقصد المكان الذي يختلف عن البيئة التي يقيم فيها، والإمكانات التي توفرها الطبيعة "إذ تمثل المعالم المقصودة عاملاً رئيساً في استقطاب السائح وهذا العملية تستوجب إنشاء مدن ومراكز سياحية"^(٢) كالمصايف، والمصحات، ومدن الشواطئ السياحية.

^(١) Mointosh, I. R. W., Tourism, p52, principles, pst. Actices, philosophies, grid, Ins., Columpus, Ohio, 1972

^(٢) الفاضل الكثيري: أثر العولمة في الأدب المغربي، ص ٢٨٦، سنة ٢٠٠٩، دار المودة العالمية، بيروت.

٢- الأغراض الحضارية Cultural Motivators

وهي الرغبة في معرفة أنواع المجتمعات المختلفة، والتعرف على عادات وتقاليد وطرق عيش جديدة.

"وقد يقصد منها السياح من أجل الاستكشاف أو دراسة عادات وتقاليد وثقافة بيئات جديدة، وهي في العادة تباشرها مجموعات من الطلبة، في ظروف تتفق مع برامجهم الدراسية وإمكانياتهم المادية"^(١).

فالرغبة في الاطلاع، والتعرف على أقاليم أخرى وأماكن جديدة، وأناس آخرين، هو الدافع وراء هذا الغرض السياحي. وقد حفزت وسائل الاتصال المتعددة هذا الدافع، حيث جعلت من الممكن أن يقرأوا ويسمعوا عن مناطق وأقطار بعيدة عنهم فيتشوقوا للذهاب إليها ومشاهدة أماكنها. إن الأقطار التي يقصدها السياح لهذا الغرض عادة تتوفر فيها المدن التاريخية القديمة والآثار، حيث تأخذ شكل زيارة الأماكن التاريخية، والآثار، ومناطق التنقيب، والحفريات لاستخراج القطع الأثرية، والمعالم التاريخية. وهذا ما يمثل دافعا قويا ورغبة ملحة لدى السائح في رؤية هذه الأماكن التي درس عنها أو سمع بها.

إن هذا النوع من الأغراض له جمهوره الخاص الذي يتصف بقدر معين من الثقافة والعلم وكثيرا ما يكون هذا الدافع من السياحة مرتبطا بنوع من السائحين الذين يهدفون أغراضا أخرى غير سياحية بحتة في عملية سفرهم، كالبحث والتقصي، أي بعبارة أخرى يكون الباعث الأول علميا أو ثقافيا، وليس سياحيا بالمقارنة مع الأغراض الطبيعية حيث يكون المحرك الأول الإمكانيات الطبيعية والتي ترتبط كلها بأغراض سياحية أصيلة والسائح من أجلها سائح أصيل (bona-fide tourist)^(٢).

٣- الأغراض العائدة إلى العلاقات الشخصية: Interpersonal Motivators

وهي الأغراض المرتبطة بعامل الروابط العائلية، والصداقة، والمعرفة. وبالمقارنة مع الأغراض المذكورة، يوصف هذا الغرض أيضاً بأنه ليس غرضاً سياحياً أصيلاً لكونه لا يرتبط أساساً مع موسم العطلة وعدم اتفاق مع المناخ أو أي غرض طبيعي آخر إضافة إلى ضعف مردوده الاقتصادي لأنه يحكم العلاقات، فإن نسبة كبيرة من الزائرين في مثل هذا النوع من الأغراض لا تستخدم الفنادق أو الأنواع الأخرى من المأوى السياحية، بل تستخدم سكن الأقارب، والأصدقاء، والمعارف في قضاء عدد من الأيام في منطقة زيارته^(٣). وعلى سبيل المثال، "فإن أعداداً كبيرة من

(١) أبو بكر الحميدي: (م.س)، ص ٤١-٤٢.

(٢) د. عادل سعيد الراوي: الجغرافية السياحية، (م.س)، ص ١٨.

(٣) د. عادل سعيد الراوي: الجغرافية السياحية، (م.ن)، ص ١٥.

الأمريكان يزورون "البلد الأم" سعياً لرؤية عوائلهم أو أي سبب شعورهم بأن "المملكة المتحدة" هي مرجعهم^(١).

٤ - الأغراض المنفعية والمظهرية: Status and Prestige Motivators

أخذ الطابع المادي يسود العالم في الوقت الحاضر، بحيث بدأ تأثيره واضحاً على السياحة وأغراضها أيضاً. يحاول المسافرون أن يضيفوا إلى متعة السياحة، والتمتع بالاستجمام، والراحة فائدة مادية، وهذا ما يضاعف متعتهم.

ومن الملاحظ أن أعدادا كبيرة من الناس تسافر لأغراض إجراء الأعمال أو لأسباب حرفية أو مهنية. فتجد أن رجال الأعمال والمال يحاولون ربط أسفارهم من أجل العمل بالحصول على المتعة والترفيه.

فإذا سافروا من أجل الأعمال أو حضور دورات تدريبية... الخ، خصصوا بعضاً من وقتهم لزيارة معالم البلدان التي يتواجدون فيها.

وهذا النوع من "الأسفار المركبة" التي تجمع بين العمل والترفيه معاً أخذ طريقه في الظهور، ولم يعد ثمة معيار محدد بين ما يمكن اعتباره مجرد سياحة أو سفرة عمل^(٢). وهناك أناس يسافرون لأجل الإتصال بأهل الحرف والصناعات، والتعرف على وسائل عمل وأساليب إنتاج جديدة، ومنتجات مجزية.

وبالنسبة للمسافر لهذا الغرض، فإن رجل الأعمال على المستوى العالمي والذي يمثل عادة مجموعة مؤسسات متعاونة بينها، ولغرض محدد، يعتبر شخصاً ذا أهمية من الناحية الاستثمارية الصرفة أكثر من اعتباره سائحا أجنبياً^(٣).

وبالنتيجة، فإن السوق العالمية، تعد حالياً أحد قطاعات البيئة الاقتصادية الأساسية لاجتذاب السياح والاستفادة من مجال سياحتهم لأغراض إنتاجية أو استثمارية. والجدير بالذكر، أن المنطقة العربية وبالأخص منها منطقة الخليج العربي تستقطب أعداداً كبيرة من رجال الأعمال كونها مجالاً واسعاً كسوق للمتاجرة، وكذلك لكونها منطقه تعتبر من أغنى مناطق العالم البترولية. وهكذا، فإن الأقطار الخليجية تستقبل كل سنة أعداداً كبيرة من المهتمين بهذا النوع من المعاملات التجارية^(٤).

(1) Robinson H, a geography of tourism, op, cit, p. 13

(٢) أبو بكر الحميدي: السياحة والفنادق، (م.س)، ص ٢٠.

(3) Adil S. Al-Rawi, The tourist industry in Iraq, Clagow, Scotlend, 1982, p. 15.

(4) Whelan j, "Business in the Gulf", HandbooK, Bath (1979), 20- 25.

كما يكون السفر وسيلة للتفاخر، والمكانة الاجتماعية بين الأصدقاء والمعارف، أي أن يكون الدافع وراء هذا النوع من الأغراض هو دافع سلوكي يهدف السائح إلى إظهار المنزل والغنى بين أبناء مجتمعه. وبالإضافة إلى المجموعات الأربع من الأغراض السياحية، توجد أغراض أخرى نذكر منها:

٥- أغراض دينية أو روحية *Spiritual Motivators*

وهذا النوع من الأغراض السياحية كان من الدواعي المبكرة للسفر، والذي يشمل أمور الحج وزيارات الأماكن المقدسة، والتي يهتم بها بشكل خاص سكان الشرق الأوسط، وعلى وجه الخصوص وشعوب العالم الإسلامي^(١).

ولهذا الغرض عرّفت أيضاً "بأنها تلك السياحة التي تمارس فيها النشاطات والتعاليم الدينية، والفقهية، وتقتصر هذه السياحة على المناطق ذات الأماكن الدينية وذات التاريخ الديني القديم التي تجذب السواح من مختلف أنحاء العالم، كما هو الحال في أقطار الوطن العربي بوصفها مهد الديانات السماوية مثل مكة المكرمة وبيت المقدس"^(٢).

وبأنها "التدفق المنظم من السواح القادمين من الداخل أو الخارج بهدف التعرف على الأماكن المقدسة وتاريخها وبما تمثله من قيم روحية لهذا الدين أو المعتقد"^(٣).

٦- غرض حضور الاجتماعات والمؤتمرات *Congress Motivators*

وهذا النوع من الأغراض السياحية هو حسيطة للتعاون بين الدول المختلفة والذي يأخذ شكل اجتماعات ومؤتمرات ذات أغراض مختلفة، أو قد تكون لغرض تداول الآراء في مجال معين، ومناقشة مواضيع ذات اهتمام مشترك.

وفي الحقيقة، لا تتخذ الظاهرة السياحية نمطاً أو شكلاً واحداً، وإنما هي نشاط إنساني يضم أنماطاً وأشكالاً عدة للسفر والإقامة في الدولة، أو المنطقة المقصودة، تبعاً لدوافع متعددة هي أساس فعل الانتقال. وتتنوع الأسباب التي تدفع وتحفز الناس للقيام برحلة معينة إلى مكان ما في أرجاء هذا العالم، فإنّ بعض أو معظم هذه الأسباب تندمج وتتداخل مع بعضها بالنسبة للشخص الواحد. إنّ اتخاذ القرار للقيام برحلة معينة يكون نتيجة عدة عوامل نفسية، واجتماعية، واقتصادية متداخلة مع بعضها، والتي تأخذ في التبلور ضمن نظام متحرك ومتغير يبدأ باللحظة التي تظهر فيها هذه العوامل بفكرة معينة وتنتهي باللحظة التي يصل إليها الشخص في اتخاذ قراره النهائي بالقيام بالرحلة^(٤). والشكل (١) يوضح أنواع دوافع السياحة والسفر.

(١) عبد الرزاق، هوبي محمد، التشريعات في إدارة الأوقاف، ص ١٨٥، مطبعة الرشاد، بغداد، ١٩٨٩.

(٢) خليل إبراهيم المشهداني، التخطيط السياحي، ص ٣٥، مطابع التعليم العالي والبحث العلمي، الجامعة المستنصرية،

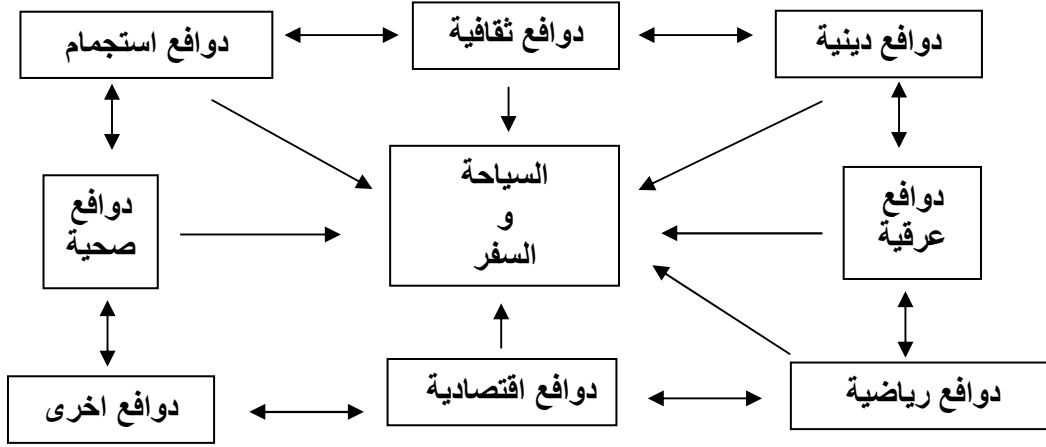
بغداد، ١٩٨٩.

(٣) محمد عبيدات، التسويق السياحي، ص ١٤١، مدخل سلوكي، دار وائل للنشر، عمان، الأردن، ٢٠٠٠.

(٤) ماهر عبد العزيز توفيق: صناعة السياحة، ص ٤٧، دار زهراء للنشر والتوزيع، عمان - الأردن، ١٩٩٧.

شكل رقم (١)

دوافع السياحة والسفر



المصدر: ماهر، عبد العزيز توفيق: صناعة السياحة، (م.س)، ص ٥١.

وهناك عدد من التقسيمات التي قام بها المختصون في مجال السياحة منها تصنيفات المدرسة الأسبانية التي قسمت السياحة إلى أنماط متعددة على أساس أن السياحة هي في الواقع إنتاج اقتصادي، والمدرسة النمساوية التي صنفت السياحة على وفق الأغراض التي يقصدها السائح^(١). إن اختلاف أنواع وأنماط السياحة أدى إلى اختلاف وتعدد أنواع الرحلات السياحية، والتي يمكن حصرها بالأشكال الثلاثة الآتية^(٢):

رحلات سياحية تنفذ لأجل غرض أو هدف محدد وواضح، وهي التي يطلق عليها مصطلح الرحلات المباشرة (Direct Trips). وهذا النوع من الرحلات يكون لأغراض الترويج وليس السياحة.

تقوم السياحة بدور أساس في عملية اختيار الموقع لا سيما أن مدة مكوث المشاركين سوف تقل عن ٢٤ ساعة، وقد لا تتعدى المسافة التي يقطعها المشارك أكثر من ٢٥ كم.

رحلات متعددة الأغراض ومحددة الاتجاه (Multi Purpose & one Direction)، وتتميز هذه الرحلات بعدم وجود هدف محدد وواضح. فالمجموعة المشاركة بهذا النوع من الرحلات لا ترسم لها غرضاً معيناً من جراء تنفيذ الرحلة، بل تحاول الإكتشاف وزيادة المعرفة باتباعها مسالك وطرق

^(١) تغريد سعيد: المدن الحضرية وأثرها في تطوير حركة السياحة الثقافية في العراق، ص ١٣، رسالة ماجستير في السياحة مقدمة إلى مجلس كلية الإدارة والاقتصاد، الجامعة المستنصرية، ١٩٩٧.

^(٢) موفق عدنان الحميري: تقييم واقع المناطق الترويجية المكملة لعناصر الجذب السياحي داخل المدن مع التركيز على جزيرة بغداد السياحية، ص ٢٨٠، مجلة كلية الإدارة والاقتصاد- الجامعة المستنصرية، العدد ١٢٣، السنة العاشرة، ١٩٩٠-١٩٩١.

جديدة لم يسبق لها اتباعها ولا يلعب الوقت أو المسافة إلا دوراً ضعيفاً في عملية اختيار الموقع السياحي.

رحلات متعددة الاتجاهات والأغراض (Multiple Purpose Trips)، وهي تتميز بكونها مجهولة الأغراض ونقاط التوقف، فقد تجمع أكثر من غرض عند تنفيذها وتتوقف في أكثر من مكان. ومن ملاحظة هذه الأنواع، نجد أنه من الصعب اعتماد أسلوب المدرسة الإسبانية في التقسيم أي عد السياحة نتاجاً اقتصادياً يمكن تقسيمه على أنماط، وذلك بسبب صعوبة عزل هذه الأنماط عن بعضها البعض، لأنّ من الممكن أن يكون هناك أكثر من نمط واحد أثناء الرحلة السياحية، وخاصة في رحلات السياحة الجماعية.

لذلك، صار من الشائع الاعتماد على تقسيمات المدرسة النمساوية، والتي تقوم على أساس الباعث على السفر، إذ أنّ اشتراك السائح في الرحلة يقوم على الدافع الذي يدفعه للمشاركة وما توفره له هذه المشاركة من إشباعٍ للحاجات، كذلك فإن تقسيمات المدرسة النمساوية تعطي تنوعاً أوسع وأشمل. والشكل رقم (٢) يوضح هذه التقسيمات:

شكل رقم (٢) تقسيم السياحة



المصدر: ماهر عبدالعزيز توفيق: صناعة السياحة، ص ١٥١، دار الزهران للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، ١٩٩٧.

الفرع الثاني: خصائص الصناعة السياحية:

١. تنتمي صناعة السياحة إلى قطاع الخدمات الترفيهية أو إلى حد ما إلى المصروفات المظهرية، وبذلك يمكن إدراجها في القطاع الثالث من قطاعات الإنتاج، باعتبار أن القطاع الأول قد وصف بأنه قطاع يضم النشاط الزراعي، والقطاع الثاني وهو القطاع الصناعي. أما القطاع الثالث، فهو قطاع الخدمات البشرية. فما هي آثار ذلك بالنسبة للسياحة^(١).

أ. من الملاحظ أن القوة الإنتاجية في عمل الإنسان في القطاع الثالث لا يمكن أن تزيد إلا في حدود ضيقة. فإمكانية الاستعانة بالآلات في القطاع الثالث، والخاصة في السياحة محدودة إذ لا يزال عمل الإنسان هو الأساس دائماً. وصناعية الفنادق لا يمكن أداء معظم خدماتها بواسطة الآلات. والدليل على ذلك، النقص الحالي في الأيدي العاملة في المهن الفندقية والسياحية الذي تعاني منه دول كثيرة، وفي هذا دعم قوى للحجة التي تنادى بوجوب الإهتمام بالسياحة في البلدان النامية^(٢).

ب. لما كان الإنتاج الثالث، وهو إنتاج الأعمال البشرية، أي خدمات الأشخاص مجال التقدم الفني أو (التكنولوجي) ضيق أو محدود، فقد ظل دائماً يعاني ضعفاً بإنتاجه. وبذلك يتزايد بلا انقطاع الطلب على الخدمات والتي تشمل خدمات السياحة والفنادق، وتظل هذه الخدمات مغرية لجماعات كبيرة يتضاعف عددها باستمرار نظراً لتزايد الطلب عليها مع نقص العاملين فيها، وقانون الإحلال يستمر على وضع السياحة مواجهة موضوع الاستهلاك الدائم كأثاث المنازل، والفراء الغالي، والسيارة. أي يضع المستهلك في مواجهة الاختبار بين القيام بالسياحة أو الحصول على مادة من هذه المواد التي يطول أمد استهلاكها^(٣).

٢ - السياحة صناعة مركبة:

عُدَّت السياحة صناعة مستكملة لجميع مقوماتها. فالصناعة، تقوم على ثلاثة عناصر هامة يجب توافرها وهي^(٤):

١. المادة الخام.

٢. رأس المال.

(١) قيس رؤوف عبد الله: المبادئ العامة للسياحة، ص ٥٥، الجامعة المستنصرية، كتاب مطبوع بالرونو، ١٩٧٧.

(٢) محمود كامل: السياحة الحديثة علماً وتطبيقاً، (م.س)، ص ٨٦.

(٣) قيس رؤوف عبد الله: المبادئ العامة للسياحة، (م.س)، ص ٥٦.

(٤) قيس رؤوف عبد الله: المبادئ العامة للسياحة، (م.ن)، ص ٥١.

٣. العمل.

وهذه العناصر الثلاثة متوفرة في السياحة، فالمادة الخام وهي مقومات السياحة وتتمثل بالمغريات التي تنفرد بها المنطقة وتتميز بها على غيرها وتمثل القيمة الأصلية للمنتج السياحي، وهي تتكون من صنفين رئيسيين وهما:

١. الجاذبيات الطبيعية كالجبال، والبحيرات، والغابات... الخ.
٢. الجاذبيات غير الطبيعية، (أي من صنع الإنسان نفسه) كالفنادق، والآثار، والمتاحف، والمطاعم،... الخ.

أما رأس المال، فهو عنصر آخر متوفر في السياحة، وعنصر ضروري يضاف إلى المادة الخام حتى تستكمل شكلها لجذب السياح وتحقيق الفائدة التي ترجوها الدولة منه. ورأس المال لازم للدعاية السياحية، وفي إنشاء المراكز السياحية، وفي تجميل مناطق الآثار، وفي خلق مناطق سياحية جديدة، وشق الطرق، وبناء الفنادق، والمطاعم، ووسائل التسلية، والترفيه، وكل ما يتعلق بخدمات السياحة.

أما العنصر الثالث، فهو ينصب على العاملين في قطاع السياحة، سواء في أجهزة السياحة الرسمية أو مكاتب السياحة أو شركات النقل والفنادق. ولكل سلعة أو خدمة سياحية صفات ذاتية تجعلها تختلف أساساً عن أنواع العرض الأخرى. وتساهم الصفات الذاتية للسلع السياحية في وضع مستوى معين لما يمكن أن يطلق عليه الجاذبية السياحية لمورد سياحي ما. وهذه الجاذبية السياحية تخلق بدورها مستوى معيناً من الطلب على أي مورد سياحي.

ورغم ذلك، فإن هذه الجاذبية التي تشكل محور الطلب السياحي الناشيء عنها، لا تعد فقط نتيجة للخصائص الطبيعية الذاتية لمورد سياحي معين، ولكنها تركز على المعطيات الموجودة أيضاً مشتملة على الصفات الاجتماعية، والاقتصادية للمورد السياحي الناجمة عن المستوى الذي بلغته التنمية الاجتماعية والاقتصادية^(١). وهذه الجوانب هي:

١. المواقع والمناطق التاريخية والأثرية.
٢. الشمس والرمال والمنتجعات البحرية.
٣. الأنهار والبحيرات والأهوار.

(1) Economic Commission For Western Asia (Ecwa); Tctd; Mathimatocal Analysis, Evaluation And Classification Of Tourism Resources And Attractions In the Ecwa Region; April 1983. Baghdad; Iraq p3,

٤. المراكز الدينية.

٥. المدن الكبرى والمراكز التجارية.

٦. منتجات الجبال والتلال.

٧. السهوب والصحاري والمياه البحرية.

٨. المصحات والمنتجعات الصحية السياحية.

السياحة لا تتطلب فقط تميزاً للموارد الناشئة عن الطبيعة، أو الإنسان، أو الاقتصاد، وإنما هي ترتب أيضاً طلبات ومسؤوليات واسعة على الجوانب الاجتماعية والثقافية^(١). وإذا كان ثمة فرق بين صناعة السياحة وغيرها من الصناعات، فإنه في جميع الصناعات، يقوم الإنسان "المنتج" بالصناعة، وإيصال منتوجه إلى أقرب مكان، حتى تكون السلعة في متناول المستهلك.

أما في السياحة، فالمطلوب من المستهلك أن يحضر إلى موقع الإنتاج، أي أن المتحرك فيها هو "المستهلك وليس المنتج". فالمنتج السياحي ثابت أو يقدم في مكان محدد، والعوامل الموقعية لإنتاج سلعة سياحية تتضمن ثلاثة عوامل أساسية وهي:

١. المأوى السياحي.

٢. الخدمات المكملة.

٣. النقل.

وهذا يعني أن المادة الخام نفسها لا تتقابل معها صناعة السياحة، بل تستخدم الوسائل الثلاث المذكورة لتهيئة المادة الخام إلى سلعة سياحية، كأن تحول شاطئاً إلى موقع سياحي أو تستغل المناخ وعناصره إلى مصيف. وبهذا الاعتبار فإن الزيادة في الإنتاج تعني الزيادة في الطاقة الاستيعابية للفنادق أو الخدمات المكملة أو في وسائل النقل.

وحاجة الإنسان إلى السلعة السياحية تتصف بكونها متجددة، أي إن السائح سوف يكرر زيارته مرات ومرات، عندما يجد ما يرضيه ويسعده. وإن عارضي هذه السلعة السياحية يستفيدون من وفود المستهلكين كما يستفاد منهم أصحاب السلع التكميلية. وتتجه صناعة السياحة نحو السائحين الأجانب وتدعى "السياحة الخارجية"، والسائحين المواطنين وتدعى "السياحة الداخلية".

^(١) J. Jafar, Study of tourism within the context of the social sciences, tourism pinning for elghties, editions Alest, vol. 19, Berne, Switzerland, 1978, p. 339.

السوق السياحي يمتاز بحساسية شديدة للتطورات الدولية والخارجية لأي قطر، ولعل أهم العوامل التي تؤثر على السوق السياحي هو "العامل النفسي" والذي قد يضيع بجانبه ما تقوم به العوامل الأخرى بتشجيع وترويج السياحة.

فلو نظرنا إلى ذلك "العالم" الذي يصبو إليه ويرغب فيه السائح، لرأينا أنه عالم بعيد عن الخوف أو الشعور به، وأنه عالم الطمأنينة والاستقرار والسلام. وهكذا، فإن أي أحداث غير مستقرة، سواء كانت حروبا أو ما يشبهها أو اضطرابات سياسية أو مراحل انتقالية في الحكم وما إلى ذلك من شأنه أن يعرقل الحركة السياحية.

المبحث الثاني

ماهية الإدارة المحلية

إن الاختلاف في التسمية يثير التساؤل حول طبيعة كل من النظامين، وحول دقة كل من اصطلاحي "الحكم المحلي" و"الإدارة المحلية" في التعبير عن كل منهما.

وتتطلب الإجابة على هذا التساؤل، استطلاع مدى إمكان قيام سلطات إدارية متميزة عن السلطات الحكومية. ومدى الاستقلال الذي يمكن أن تتمتع به ثم مناقشة الآراء الفقهية المختلفة حول أسس التفرقة بين النظامين. وهذا يتطلب أن نلقي الضوء على علاقة الإدارة بالحكومة، وعلى التفرقة بين الوظيفة الإدارية والوظيفية الحكومية أو ما يسمى بالفصل بين السياسة والإدارة.

المطلب الأول: مفهوم الإدارة المحلية وبيان مقوماتها.

في الحقيقة أن الفصل أو عدمه بين الإدارة والسياسة، يعد لدى معظم الفقهاء المعيار الأمثل للتفرقة بين الإدارة المحلية، والحكم المحلي^(١). وقبل أن نعرض لأهم وجهات النظر في هذا المجال لا بد من تحديد المقصود من لفظي "الحكومة" و"الإدارة".

الفرع الأول: تعريف الإدارة المحلية.

على الرغم من أن لفظي الحكومة والإدارة كثيراً ما يستعملان مترادفين، فإن التمييز بينهما له أهمية كبرى. فكلمة حكومة، مشتقة في الأصل من لفظ حكم بمعنى وجه وصوب وأعطى حكماً والحكومة هي شكل إداري وتستعمل هذه الكلمة بمفهوم عام فتعني التوجيه العام للسياسة الكلية للدولة، بما في ذلك العمل التشريعي. وبالتالي فإن استعمال هذه الكلمة بمفهومها العام تعني السلطات الثلاث: التشريعية، والتنفيذية، والقضائية.

وقد تستعمل هذه الكلمة بمعنى محدد أو ضيق فتعني توجيه النشاط التنفيذي فقط. أي تعني الهيئة التنفيذية دون غيرها من الهيئات الأخرى. أما كلمة إدارة، فهي مشتقة من أصل لاتيني بمعنى

(١) عادل، سعيد عبد العزيز الراوي: التحليل الكمي لظاهرة سفر العراقيين خارج القطر، ص ١، كلية الإدارة والاقتصاد، قسم السياحة في الجامعة المستنصرية، كانون الثاني، ١٩٨٤.

الخدمة، وهي بذلك تحدد الجانب الفني من عمل الحكومة ذلك الجانب الذي يتطلب أدائه خبرة وتخصصاً وكفايات خاصة.

وبمقتضى هذا التحديد اللفظي لاصطلاحى الحكومة والإدارة أن تختص الحكومة بتقدير السياسة العامة، وأن تضطلع الإدارة بتنفيذ هذه السياسة العامة في كلياتها وجزئياتها^(١). أما وجهة نظر الفقهاء للفرقة بين الوظيفة الإدارية والوظيفة الحكومية فهناك فريقان: - فريق لا يعترف بهذه التفرقة أو يتجاهلها. - وفريق يقر هذه التفرقة.

أولاً: المنكرون للفرقة بين الحكومة والإدارة:

يقول أنصار هذا الاتجاه - وهذا هو المنهج المتعارف عليه منذ القرن الثامن عشر - بمبدأ توزيع السلطة العامة في الدولة بين ثلاث هيئات: الهيئة التشريعية، والهيئة القضائية، والهيئة التنفيذية. وهم ينظرون إلى السلطة التنفيذية كسلطة واحدة تقوم بمباشرة أعمالها واختصاصاتها السياسية والإدارية معاً^(٢)، دون تفرقة بين سلطة سياسية وأخرى إدارية.

ويقولون، أنه وإن كان مجلس الوزراء هو الذي يضع السياسة العامة للدولة، والوزارة هي التي تتولى عملية تنفيذ هذه السياسة، إلا أنه من ناحية عملية يلاحظ الإختلاط بين الوظيفتين الإدارية والسياسية^(٣).

ويرى العميد الفقيه ديجيه، أن جميع أعمال الدولة لا تخرج عن كونها إما أعمالاً تشريعية، أو إدارية، أو قضائية، وأنه لا توجد تبعاً لذلك وظيفة تنفيذية تضطلع بها الدولة تختلف عن الوظائف الثلاث السابق ذكرها. ويقول الفقيه بارتملي: "إن أعمال رئيس الجمهورية إما أعمال دستورية أو أعمال إدارية وأنه لا توجد في الحقيقة أعمال حكومية".

ثانياً: أنصار التفرقة بين الوظيفة الإدارية والوظيفة الحكومية^(٤):

ويرى هذا الفريق أن السلطة التنفيذية تتكون من شقين متميزين هما: سلطة الحكومة، وسلطة الإدارة، حيث أن الأولى وظيفتها سياسية بينما وظيفة الثانية فنية.

(١) أحمد رشيد: مقالة في "اللامركزية والتنمية الاقتصادية"، ص ٢٨٤، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، ١٩٧٠، ومؤلفه في الإدارة العامة، دار النهضة العربية، ط سنة ١٩٧٢، ص ٢٨٧، وط ٥ لسنة ١٩٨١، دار المعارف.

(٢) ماجد الحلو: الإدارة المحلية بين اللامركزية وعدم التركيز، ص ١، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، ١٩٧١.

(٣) ظريف، بطرس: الحكم المحلي في انكلترا، ص ٣٣-٣٤، رسالة دكتوراه، كلية التجارة، جامعة القاهرة، ١٩٦٧.

(٤) فؤاد العطار: الإدارة العامة، ص ١٥٢-١٥٣، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٢.

فالوظيفة الحكومية (التنفيذية)، تضمن الأعمال الاستثنائية ذات الأهمية الكبرى، أما الوظيفة الإدارية فتشمل الأعمال اليومية العادية. فالحكومة تتولى وضع السياسة العليا للدولة، والإدارة تتولى تنفيذ هذه السياسة العامة^(١). أما الحكومة فتتصل أعمالها بتنفيذ أحكام الدستور، وبنشاط السلطات العامة وبالعلاقات بين السلطة التشريعية، وبين الدولة وغيرها من الدول.

أما أهم الحجج التي يقولها أنصار هذا الرأي، فهي قولهم بأن الأزمات السياسية والاقتصادية غالباً ما تعطل الحياة النيابية في البلاد، وقد تقال بسببها الوزارة أو يحل المجلس التشريعي... إلخ. ولكن الحياة تبقى مستمرة رغم ذلك. وتظل المرافق العامة مستمرة في أدائها لعملها. وذلك لوجود السلطة الإدارية التي لا تنتهي وتتدخل بفعل الأزمات، وهذا يعني أنها سلطة متميزة^(٢). هذا بالإضافة إلى أن الإدارة هيئة لها وجود ذاتي وإرادة مستقلة في حدود السياسة العامة للدولة التي ترسمها الحكومة.

فنخلص من ذلك كله، إلى أنه تأسيساً على تميز الوظيفة الإدارية عن الوظيفة الحكومية، وتميز السلطة الإدارية عن السلطة الحكومية، يمكن القول بإمكانية وجود هيئات إدارية تتمتع بقدر من الاستقلال الذاتي في مواجهة الحكومة المركزية ويكون في التفرقة بين السلطتين هي نوع الوظيفة التي تباشرها كل منهما. وهذه نتيجة هامة على أساسها يمكن تكييف نظام الإدارة المحلية.

الفرع الثاني: النظام القانوني للإدارة المحلية.

أولاً: التكيف القانوني للحكم المحلي.

في ضوء ما تقدم من تفرقة بين الإدارة والحكومة، هل يجوز القول بأن نظام الإدارة المحلية يعتبر حكماً بالمفهوم السابق تحديده؟ وبمعنى آخر، هل يجوز القول بأن المجالس المحلية في المملكة المتحدة مثلاً - باعتبارها مهد نظام الإدارة المحلية - هيئات تمارس الوظيفة الحكومية في مجموعها وأنها حكومات على المستوى المحلي؟

وبناءً على ما تقدم من تفرقة بين الإدارة والحكومة، لا يمكن القول في تكييف نظام الإدارة المحلية في المملكة المتحدة - أنه نظام "حكم" بالمفهوم المحدد لمعنى هذه الكلمة، فهو لا يعدو أن يكون أسلوباً من أساليب الإدارة على المستوى المحلي لأسباب عديدة أهمها:

(١) عبد المعطي عساف: تنظيم المجالس المحلية (دراسة مقارنة)، ص ٢، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، ١٩٧٤.

(٢) ماجد الحلو: المحلية بين اللامركزية وعدم التركيز، (م.س)، ص ١١.

١. لا يمكن القول بأن المجالس المحلية في المملكة المتحدة سلطات حكومية، لأن السلطة الحكومية الوحيدة الموجودة فيها هي من مجلس الوزراء، الذي يمارس الوظيفة الحكومية في جميع أنحاء البلاد.

٣. إن الهيئات المحلية لا تمارس اختصاصات سياسية، أو دبلوماسية، أو عسكرية. فعملها يكاد ينحصر في أداء الخدمات ذات الطابع المحلي.

٤. إنه لا يمكن القول بأن الهيئات المحلية حكومات محلية تأسيساً على أصالة استقلالها، واتساع حريتها في العمل وقياساً على تساويها مع الحكومة المركزية في بعض السلطات، مثل: حقها في فرض ضريبتها المحلية، أو تعيين موظفيها، أو الحصول على صلاحيات جديدة عن طريق التقدم بمشروعات قوانين محلية خاصة بالبرلمان^(١). لأن هذه السلطات تعتبر من مقومات الإدارة المحلية، والتوسع بها عن تأصيل لاستقلالها حتى تتمكن من تأدية وظيفتها على خير وجه.

٥. إن الحكومات المركزية "التي تباشر الوظيفة الحكومية" تتزايد سلطاتها واختصاصاتها في الظروف الإستثنائية مثل أوقات الحروب، والأزمات الاقتصادية، بينما تتناقض سلطات واختصاصات المجالس المحلية. ويتضاءل استقلالها كثيراً في مثل هذه الظروف. والدليل على ذلك نجده في ما حصل أثناء الحرب العالمية الثانية. ففي المملكة المتحدة مثلاً أنشئت مكاتب إقليمية للوزارات الهامة تتولى تنفيذ سياسة الحكومة في الإقليم^(٢).

فإذا كانت الهيئات المحلية سلطات حكومية بالمفهوم السابق تحديده، لما كان هناك وضع لإنشاء هذه المكاتب الإقليمية، ولاضطلعت المجالس المحلية بتنفيذ سياسة الحكومة كل في نطاقه الإقليمي.

ثانياً: التمييز بين الإدارة المحلية والحكم المحلي.

تتباين الآراء حول الحكم المحلي، والإدارة المحلية، وسنعرض فيما يلي أهم هذه الآراء:

١- يرى فريق من الفقهاء والشرائح، أن الفارق بين الإدارة المحلية والحكم المحلي هو أن الأولى تشير إلى أسلوب معين من أساليب اللامركزية الإدارية^(٣). بينما تشير الثانية، إلى أسلوب معين من أساليب اللامركزية السياسية. والمفهوم أن اختصاصات اللامركزية الإدارية تنفيذية فقط، ولا ترتبط

(١) طريف بطرس: الحكم المحلي في انكلترا، (م.س)، ص ٤١٧.

(٢) قسمت الدولة في انكلترا خلال الحرب العالمية الثانية إلى أحد عشر إقليماً، وأنشأت المكاتب الإقليمية في نيو كاسل ولیدز وتنجهام وكمبردج ولندن وريدنج وبرستول وكارديف وبرمنجهام ومانشستر وادنبرة.

(٣) فؤاد العطار: الإدارة العامة، (م.س)، ص ١٥٣.

بشكل الدولة أو وحدتها السياسية، حيث قد توجد في الدولة البسيطة والمركبة، بينما اللامركزية السياسية النابعة من التنظيم الدستوري للدولة، تقوم على حساب وحدة الدولة السياسية، حيث توزع حقوق السيادة بين دول الإتحاد والوحدات الأخرى المكونة لها والتي تملك سلطات قضائية، وتشريعية، وتنفيذية وفق دستور الإتحاد. ويبدو أن هذا الفريق، يفرق بين مفهوم الإدارة المحلية والحكم على أساس المدلول اللغوي للإصطلاحين "إدارة" و"حكم"^(١). وعلى هذا الأساس، فإن الحكم المحلي لا يوجد في إطار هذا المعنى إلا في الدول الفيدرالية، أما نظام الإدارة المحلية، فقد يوجد في الدول البسيطة والمركبة.

٢- يرى الفريق الثاني، أن الإدارة المحلية تشكل خطوة أولى على الطريق نحو الحكم المحلي. وهي بالتالي تشكل جزءاً من نظام الحكم المحلي لا يمكن فصله. ويؤكد هذا الفريق، أن الإدارة المحلية تشكل الأداة الفعالة لتطوير المجتمع المحلي، يتضمن وجود إدارة محلية كأمر حتمي. والإدارة المحلية، تعتبر مرحلة أولى من مخطط طويل المدى لتحقيق الحكم المحلي. وهذا ما يمكن الاستفادة منه في وضع استراتيجية ناجحة في الدول النامية التي تستطيع أن تطبق نظاماً متقدماً للحكم المحلي مرة واحدة نظراً لظروفها الاجتماعية المتخلفة، وخاصة في مناطق الريف^(٢). وانطلاقاً من هذا فإن البعض يرى أن الإدارة المحلية ينبغي أن تتمتع بقدر محدود من السلطات والإختصاصات ثم تتطور لتصبح حكماً محلياً^(٣). وإن التميز بين نظام الحكم المحلي والإدارة المحلية، يقوم على أساس قدر الإستقلال الذي يتمتع به كل منهما، فنجدته بالإدارة المحلية أقل منه بالحكم المحلي. والواضح أنه من الخطأ ربط النظام

(١) سليمان الطماوي: شرح نظام الحكم المحلي الجديد، ص٤، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧١ ومابعد، حيث يقول: "إن اصلاح الحكم ينصرف إلى جميع مظاهره، ومظاهر الحكم التقليدية هي التشريع والتنفيذ والقضاء، إن نظام الإدارة المحلية لا شأن له بالتشريع، ولا بالقضاء. ولكن عمله ينحصر في مجال الوظيفة التقليدية فيما يتعلق بالمرافق ذات الطابع المحلي دون غيرها". ثم يقول متسائلاً: "هل هناك حكم محلي؟". والإجابة: "نعم"، فالحكم يوجد في الدول ذات الطابع الفيدرالي أو الإتحاد المركزي، والذي تعتبره الولايات المتحدة الأمريكية من أقدم تطبيقاتها في العالم. فالولاية لها اختصاصات تشريعية وقضائية إضافة إلى الاختصاصات التنفيذية. وفق ذلك، فإن أقاليم الولاية (حسب تسميتها) تمارس الإدارة المحلية عن طريق إنشاء إدارة مرافق محلية. أما ما تمارسه المجالس الشعبية المحلية في مصر في مستوياتها الخمس، فهي نوع من الإدارة المحلية بالإشراف على المرافق المحلية. أما التشريع بمجلس الشعب كما تستأثر المحاكم بالوظيفة القضائية.

(٢) محمد فتح الله الخطيب، وصبحي محرم: إتجاهات معاصرة في نظام الحكم المحلي، ص٣٥، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨١.

(٣) أحمد رشيد: الإدارة المحلية، ص٤٠، دار المعارف، ١٩٨١. ويقول أحمد رشيد في مؤلفه هذا: "أماننا تنظيمان محتملان في اللامركزية هما: (١) لامركزية الحكم المحلي (حكم محلي)، (٢) لامركزية في الإدارة (إدارة محلية). وبالطبع يكون التنظيم الأول أكثر تطوراً في اتجاه اللامركزية، كما أن تأثيره في النظام السياسي يكون أبعد وأخطر في الشكل الثاني"، ص٤٠.

ب عوامل متغيرة مثل الصلاحيات، والاختصاصات، ونطاق مدى الإستقلالية، لأن القياس على منطق هذا الرأي يستلزم منا تغيير النظام من حين لآخر.

والملاحظ أن الإختلال بين الإصطلاحين وفقاً لهذا الرأي اختلاف ليس في "الكيف"، ولكن في "الحكم". وليس هناك تدرج في اتباع الإدارة المحلية، بل هناك صور من النظام تطبق كل دولة ما يناسبها منها، وبالطريقة التي تراها. والمهم أن يمارس الشعب حقه في إدارة شؤون نفسه بنفسه، فإنه أقدر على التعرف على مشاكله وأقدر على حسمها.

٣- ثمة فريق ثالث يرى أن اصطلاحى "الإدارة المحلية" و"الحكم المحلي" مترادفان، بمعنى أن لهما مدلولاً واحداً، وأنهما يشيران إلى أسلوب واحد، من أساليب الإدارة، يتباين تطبيقه من دولة إلى أخرى، بل من منطقة إلى أخرى داخل الدولة الواحدة، ومن ثم لا يوجد مبرر لهذا التمييز بين نظام محلي وآخر على أساس التسمية، أو المدلول اللغوي للألفاظ، أو الاختلاف في مدى درجة الاختصاصات والصلاحيات، أو الرقابة، أو التمثيل، والمشاركة الشعبية^(١). فالإدارة المحلية، وفقاً للتعريفات التي استقرت عليها الأمم المتحدة والاتحاد الدولي للسلطات المحلية هي:

أ- تقسيم جغرافي سياسي لدولة موحدة بسيطة، ودون مستوى الولاية، أو الجمهورية، أو المقاطعة في الدول الفيدرالية المركبة.

ب- وجود هيئات منتخبة من أهل الوحدة المحلية، إما انتخابياً يشمل جميع أعضائها، أو يشمل أكثريتهم، وإما مختاراً محلياً تعهد إليها الإدارة المركزية بالاضطلاع بإدارة كل أو بعض المرافق والشؤون المحلية، ويكون لها شخصية معنوية وذمة مالية مستقلة، وأجهزتها المحلية.

ج- رقابة السلطة المركزية وإشرافها على هذه الهيئات المحلية^(٢)، وهناك إجماع بين الفقهاء أن الإدارة المحلية لا تتضمن الإطار التشريعي، فالمجالس المحلية في الدول الفيدرالية، أو في دول الوحدة، ليس لها في كل الأحوال اختصاص تشريعي أصيل، أو وظيفة تشريعية أصيلة، أو قضائية. فهي ليست حكومة ولايات، أو دويلات داخل الدولة، ويسمح في العادة، "و في جميع الدول" للمجالس المحلية ممارسة اختصاصات تشريعية معينة ومحدودة، وتكون لها بموجب التفويض، فهي ليست منبثقة من سلطة أصيلة في التشريع، فيكون لها فرض الضرائب والرسوم المحلية لدعم التمويل المحلي.

(١) ظريف، بطرس: الحكم المحلي في انكلترا، (م.س)، ص ٥١ وما بعدها؛ وحجة أصحاب هذا الرأي مستمدة من تسمية النظام في المملكة المتحدة برغم أنها دولة ليست بسيطة، فإن نظام الإدارة المحلية فيها يسمى الحكم المحلي.

(٢) فوزي، عبد الله: الحكم المحلي والإدارة المحلية، ص ١٩، جامعة الامارات العربية المتحدة، ١٩٨٣.

رأينا الخاص في التفرقة بين الإدارة المحلية والحكم المحلي:

إننا نؤيد التفرقة بين ما يسمى بالإدارة المحلية، وبين ما يسمى بالحكم المحلي وفقاً لما جاء برأي الفريق الأول بالإضافة إلى الاعتبارات الآتية^(١):

١. إنه قد يوجد مبرر قانوني للتمييز بين نظام محلي، وحكم محلي على أساس التسمية. فتباين تسميات النظم بين الإدارة المحلية والحكم، قد يعطي ميزة معينة عن طبيعة هذا النظام أو ذلك، كما أنه قد يعطي مدلولات عن وجود أنماط معينة للعلاقات المركزية والهيئات المحلية^(٢).

٢. إن الإدارة المحلية لا تعتبر درجة من درجات الحكم المحلي، بمعنى أنه لا يجوز القول بأن نظام الإدارة المحلية يمكن أن يتطور إلى نظام حكم محلي.

٣. إن الإدارة المحلية هي الإصطلاح العلمي الذي يعبر عن أسلوب الإدارة المحلية على المستويات التي تكون الحكومة القومية في الدول البسيطة. ودون الولايات، أو الجمهوريات أو الأقاليم في الدول المركبة.

أما الحكم المحلي، فهو الاصطلاح العام الشائع خطأ لذات أسلوب الإدارة المحلية نظراً لعراقة استخدامه للتعبير عن أقدم النظم الإدارية المحلية في المملكة المتحدة، وهذا تقليد أخذت به المنظمات الدولية مثل الأمم المتحدة، والاتحاد الدولي للسلطات المحلية.

الفرع الثالث: مقومات الإدارة المحلية.

الإدارة المحلية، هي أسلوب الإدارة يقسم بمقتضاها إقليم الدولة إلى وحدات ذات مفهوم محلي. تتمتع بشخصية اعتبارية ويمثلها مجالس منتخبة من أبنائها لإدارة مصالح تحت إشراف ورقابة الحكومة المركزية.

وبالرغم من اختلاف الإيديولوجيات التي تصدر عنها الشعوب والتطبيقات لنظام الإدارة المحلية في دول العالم المختلف. فإن الإدارة المحلية تقوم على أركان ثلاثة نعرضها بالتفصيل:

- وحدات إدارية مستقلة تمثل مصالح محلية متميزة.
- قيام مجالس محلية منتخبة لإدارة المصالح المحلية.

(١) خالد، سمارة الزغبى: تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفايتها، ص ٣٥، دار الثقافة، عمان، ١٩٩٧.

(٢) سليمان، الطماوي: الوجيز في القانون الإداري دراسة مقارنة، ص ١٦٩، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٢.

- استقلال الهيئات المحلية في ممارسة اختصاصاتها تحت إشراف ورقابة السلطة المركزية.

الفقرة الأولى: وحدات إدارية مستقلة تمثل مصالح محلية متميزة.

يتركز نظام الإدارة المحلية بالدرجة الأولى على وجود وحدات إدارية مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية ضمن نطاق جغرافي معين من إقليم الدولة. وهذه الوحدات تعد مستقلة عن أشخاص منشأها وممثليها، وإبرازها في هذا الشكل القانوني الموحد هو حل الإشكالات الناجمة عن قيامها بنشاطاته، فاعتبرت تلك النشاطات وكأنها صادرة عن هذا الشخص الذي اعتبر أهلاً للإلزام والالتزام، وأصبح قادراً على مباشرة التصرفات القانونية بما تفرضه من حقوق والتزامات، وهذا الأمر يتبعه ذمة مالية مستقلة لعدد الأشخاص المعنوية بما يسمح لها القيام باختصاصاتها. ومن الأمثلة على تلك الأشخاص المعنوية المحافظات والبلديات.

أولاً: تنظيم الوحدات المحلية.

و يقوم تنظيم الوحدات المحلية في الدولة عن طريق تقسيم إقليمها إلى تقسيمات فرعية مختلفة، وهذا التقسيم يخضع لاعتبارات متعددة يختلف باختلاف ظروف كل بلد واختلاف الأزمان^(١). وتتبع نظم الإدارة المحلية السائدة في العالم عدة أنواع من هذه النظم، تتبناها دول العالم بنسب متفاوتة عند إجراء التقسيمات الإدارية وتحديد مستوى الوحدات الإدارية وأنواعها.

ثانياً: وجود مصالح محلية متميزة عن المصالح القومية.

إن الحاجات الاجتماعية للسكن هي التي يمكن التعبير فيها بالمصالح، سواء كانت حاجات مادية كالسكن، والنقل، والمواصلات، والماء، والكهرباء. أو حاجات معنوية متعلقة بالنواحي الروحية، والأدبية للإنسان كالأمن، والنظام، والتعليم، والصحة، والثقافة.

وإن الهدف من خلق الوحدات المحلية هو وجود مصالح محلية متميزة عن المصالح القومية لترعاها تلك الوحدات وتتولى إدارتها بأساليب تقوم على التنوع، والتعدد بقدر تعدد الأقاليم، والمرافق وتنوعها. على أنه يمكن للمشرع أن يستهدي ببعض الاعتبارات النظرية العامة عند قيامه بتوزيع الاختصاص، فالاعتبارات التي تحدد اختصاص السلطة المركزية هي أن كل المرافق التي تمس الأمة في كيانها الشامل باعتباره كتلة واحدة يجب أن تتولاها الحكومة المركزية للأسباب الآتية:

١. لأن نظرها إلى الصالح العام يكون أبعد مدى وأوسع أفقاً من الهيئات المحلية.

(١) طاهر، موسى عطية: دراسات مقارنة في الحكم المحلي، ص ١، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، ١٩٧٧.

٢. لأن لديها بين العاملين لديها من هم أكثر خبرة وكفاءة مما لدى الهيئات المحلية.

فكل المرافق التي يستلزم إحسان أدائها أن تسير في كل أرجاء الدولة على وتيرة واحدة يجب بالمثل أن تتناط بالدولة، لأنه إذا كان في توزيع العمل قوة فإن توحيد وإدماجه حيث يجب التوحيد والإدماج قوة أكبر.

أما السلطات المحلية فيعهد إليها بالمرافق المحلية التي يتوفر فيها أحد الشروط التالية:

١. كونها تهم الإقليم أو البلدة أو القرية لأنها تنصرف إلى شأن من شؤونها الخاصة.
٢. كونها تستلزم في أدائها رقابة دقيقة دائمة لا تتاح للحكومة المركزية القيام بها كما يتاح للمحليات، لبعد المصدر التي تنبعث منه الرقابة في الحال الأولى وقربه من الثانية.
٣. كونها من المرافق التي يضرها توحيد النمط ويصلحها تغييره تبعاً لحاجات الأقاليم المختلفة والبلدات المتباينة^(١).

ويتبع المشرع عادة أحد الأسلوبين في تحديد المصالح المحلية التي يجوز للهيئات المحلية ممارستها وهما: الأسلوب الانجليزي، الذي يقوم على أن يحدد المشرع الاختصاص على سبيل الحصر من السلطات المحلية ولا يجوز لها تجاوزها. والأسلوب الفرنسي، وبمقتضاه يحدد المشرع اختصاصات السلطات المحلية طبقاً لقاعدة عامة، حيث يكون له صفة الولاية العامة في إدارة شؤونها.

الفقرة الثانية: قيام مجالس محلية منتخبة.

فجوهر الإدارة المحلية يمهد إلى أبناء الوحدة الإدارية انطلاقا من رؤساء المجالس المنتخبة كي يشبعوا حاجاتهم الإدارية بأنفسهم، فلا يكفي أن يعترف المشرع بأن ثمة مصالح محلية متميزة وعلى النحو السابق، وإنما يجب أن يشرف على هذه المصالح المحلية من يهتمهم الأمر بأنفسهم. ولما كان من المستحيل على جميع أبناء الأقاليم أو البلدة أو يقوموا بهذه المهمة بأنفسهم مباشرة، فإنه من المتعين أن يقوم بذلك من ينتخبونه نيابة عنهم.

ومن ثم كان الإنتخاب هو الطريقة الأساسية التي يتم عن طريقها تكوين المجالس المعبرة عن إرادة الشخص المعنوي العام الإقليمي^(٢). ولهذا، يكفي المشرع في هذا النوع الأخير من اللامركزية

(١) عبد المهدي مساعدة: مبادئ في الإدارة المحلية وتطبيقاتها، ص ٤٠، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، ١٩٧٧.

(٢) سليمان، الطماوي: الوجيز في القانون الإداري، (م. س)، ص ٦٧.

بوضع القواعد التي تكفل استقلال المجالس التي تشرف على (المؤسسات) أو الهيئات العامة، مع عدم التقيد بالتزام طريقة الانتخاب في تكوين تلك المجالس.

وقد أدى قياس اللامركزية الإقليمية إلى أن نادى بعض الفقهاء بأن مبدأ الانتخاب ليس ركناً في اللامركزية، ويكفي تحقيق استقلال المجالس بطرق أخرى وتابعه في مصر فؤاد مهنا^(١) وفؤاد العطار^(٢)، ومحمد حسنين عبد العال^(٣).

غير أن الرأي الراجح في الفقه، والذي نؤيده يرى أن انتخاب أعضاء المجالس المحلية يُعدُّ أحد الأركان الجوهرية لضمان استقلال هذه المجالس المحلية عن السلطات المركزية. فالنظام اللامركزي هو امتداد للفكرة الديمقراطية في القطاع الإداري، فيجب أن يقوم أساساً على مبدأ الانتخاب، وترك اختيار أعضاء المجالس من بين أهالي سكان هذه الأقاليم أنفسهم لصدق إحساسهم وصحة تقديرهم بالمصالح المحلية.

الفقرة الثالثة: استقلال المجالس المحلية في ممارسة اختصاصاتها تحت إشراف السلطة المركزية.

إن نظام الإدارة المحلية لا يلغي وجود السلطات المركزية في الدولة التي تبقى مسؤولة عن مباشرة النشاطات الحيوية، وذات الخطورة التي يتعدى أثرها إقليمياً بعينه إلى سائر أنحاء الدولة، وتبقى أيضاً رقيبة ساهرة على حماية المصلحة العامة للدولة وشعبها.

وتبعاً لذلك، فإن من حقها أن تتأكد أن هذه المجالس المحلية تسير نحو اتجاه لا يتعارض مع المصلحة العامة من جهة، وفي نطاق السياسة العامة للدولة من جهة أخرى.

وعليه، فإن العلاقة بين الهيئات المحلية والمركزية، يجب أن تكون على هذا النحو: رقابة وإشراف تصان بهما المصالح الحيوية، والمصلحة العامة للدولة من جهة، وعدم المساس باستقلال هذه الهيئات المعنوية من جهة أخرى. فاستقلال الهيئات المحلية هو استقلال أصيل مستمد من القانون، إلا أنه ليس مطلقاً. فممارسة الهيئات المحلية تحت إشراف ورقابة السلطة المركزية، وهو ما يسمى بالوصاية الإدارية أو الرقابة الإدارية.

(١) فؤاد، مهنا: القانون الإداري، (م. س)، ص ٢٨٢.

(٢) فؤاد، العطار: مبادئ القانون الإداري، ص ٢٠٧، دار النهضة العربية، ١٩٧٠.

(٣) محمد حسنين، عبد العال: الإدارة العامة، ص ٧٩، ١٩٨١.

فلكي يكتمل نظام الإدارة المحلية ذاتياً، فإن الهيئات والموظفين الذين يديرون الوحدة المحلية ينشغلون في إصدار القرارات اللازمة، ومباشرة الأعمال التي تقتضيها شؤونها بمنأى عن الحكومة المركزية.

ولا تعد الوصاية الإدارية قيداً على حرية الهيئات المحلية، أو معوقاً لأعمالها طالما كانت تمارس في حدود القانون، وكان أسلوب ممارستها يقوم على المساندة والمشاركة، فقديماً قال ستيوارت ميل Stewart Mel: "إن الحرية ذاتها في حاجة إلى رقابة".

فالوصاية الإدارية، عنصر من عناصر تكوين اللامركزية ذاتها، لا يتصور قيام اللامركزية بدونها، فلا مركزية بدون وصاية، ولا وصاية بدون لامركزية. وهذه الوصاية بحكم الغرض الذي تستهدفه لا يمكن أن يعهد بها إلا إلى الحكومة أو هيئة تابعة لها. فبمقتضى ذلك، فإن وحدات الإدارة المحلية لا تخضع لرئاسة الحكومة المركزية، ولكنها تخضع لوصايتها في نطاق المشروع.

المطلب الثاني: فلسفة الإدارة المحلية وأهدافها.

تتحدد أهداف النظم تبعاً لأسباب قيامها، والأصل في وجودها. فكل نظام يقوم لتحقيق أهداف معينة. والأهداف بدورها، تحدد أساليب تشكل النظم، وهياكل بنائها، لأن تشكيل النظام لا يعدو أن يكون وسيلة لتحقيق الأهداف المرجوة التي اقتضت تطبيقه فقيمة النظام تقاس تبعاً لتحقيق أغراضه التي أسس من أجلها^(١).

ويستتبع ذلك أن تختلف تطبيقات النظم تبعاً لتباين أهدافها. كما أن تماثل الأهداف لا يؤدي بالضرورة إلى وحدة النمط في التطبيق، فقد يختلف أسلوب التطبيق من دولة لأخرى، بالرغم من تماثل أهدافها للنظام، وذلك تبعاً لظروف الدولة السياسية، والاقتصادية، والاجتماعية.

من هنا، تأتي أهمية دراسة أهداف النظم كأساس لفهم النظام ذاته وفلسفته. فدراسة الأهداف العامة للإدارة المحلية تعد المدخل والأسس لفهم تطبيقاتها في الدول المختلفة^(٢).

(١) ظريف، بطرس: الحكم المحلي في إنجلترا، (م.س)، ص ٥٣.

(٢) محمد، عبد الله العربي: مذكرات في الإدارة المحلية، ص ٢، دراسة مقارنة، محاضرات لطلبة الدراسات العليا، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ١٩٦٩؛ يقول الدكتور محمد العربي: "إنه إذا توافرت للدولة الثقة والإطمئنان إلى شعبها، جعلت أجهزتها الحكومية تتولى المرافق العامة وما عداها للهيئات المحلية تحت إشراف الحكومة المركزية وتوجيهاتها. أما إذا لم تتوافر للدولة هذه الثقة والاطمئنان تستأثر الحكومة المركزية بمباشرة جميع المرافق العامة من قومية ومحلية".

الفرع الأول: فلسفة الإدارة المحلية.

ينصرف مفهوم الحكومة المحلية إلى الدوافع والبواعث التي قضت بتطبيقه أصلاً بالإضافة إلى العوامل التي تأثر بها خلال رحلته، والتي كان عليه أن يتكيف معها حتى يكتب له البقاء والاستمرار.

وبعبارة أخرى، لماذا لا تباشر الحكومة المركزية في العاصمة جميع الخدمات للشعب دون أن تلجأ إلى الهيئات المحلية لأداء الخدمات والمرافق ذات الطابع المحلي؟

الواقع أن رغبة الدولة في توثيق التعاون بين الجهود الحكومية، والجهود الشعبية في أداء الخدمات التي يفتقر إليها الشعب، قد يكون الباعث الأول في توزيع الدولة للخدمات العامة بين هيئات مركزية وهيئات محلية، والذي يحدد الدولة إلى الاستجابة لهذا الباعث هو مدى ثققتها بشعبها أو اطمئنانها إليه.

وقد تكون الأهداف التي يسعى إليها نظام الإدارة المحلية إلى تحقيقها هي في أكثر الأحيان الدوافع التي تبنى نظام الإدارة المحلية، ويمكن تلخيص هذه الدوافع على النحو التالي:

١. كان تقسيم العمل منذ بدء المجتمعات الإنسانية، ضرورة حتمية في كل نشاط بشري، سواء كان هذا النشاط فردياً أو حكومياً. وكلما ارتفعت حضارة المجتمع ازداد تقسيم العمل في النشاط الفردي، وأصبح أداء الخدمات الحكومية في كل بقعة من بقاع الدولة على نحو سليم مهمة ينوء بها كاهل الحكومة المركزية، سواء من ناحية التنظيم الإداري أو التنظيم المالي.
٢. العمل على تكافؤ الأعمال المالية المفروضة على الأقاليم مع الخدمات التي تتلقاها وتوفير العدالة لها، حتى لا تستأثر العواصم، والمدن، وأقاليم معينة بقدر كبير من الخدمات على حساب الأقاليم الأخرى من نفس الدولة^(١). فقيام الإدارة المركزية بجميع المرافق العامة من قومية ومحلية يتعارض مع عدالة توزيع الأعباء المالية، إذ يتبعه غبن على دافعي الضريبة، لأن الجانب المخصص من ميزانية الدولة لمرافق الوحدات المحلية يكون توزيعه بمشيئة الحكومة المركزية لا بمشيئة أهل هذه الوحدات بنسبة ما دفعوه لخزينة الدولة. ويختلف الحال في نظام الإدارة المحلية، فإن ما يفرضه أهل الوحدة صرفه في هذه المرافق بالذات بالإضافة إلى ما يؤديه في ضرائب مركزية لمواجهة المرافق القومية^(٢).

(١) سليمان، محمد الطماوي: الوجيز في القانون الإداري دراسة مقارنة، (م. س)، ص ٧٩.

(٢) منير، إبراهيم شلبي: المرفق المحلي، ص ٢٥، ط ١، دار الفكر العربي، ١٩٧٧.

٣. أهمية اشتراك المواطنين في إدارة شؤونهم لا تستدعيه مبادئ الديمقراطية فحسب، بل تتطلبه الإدارة الناجحة، لأنه سبيل الحيوية، والمسؤولية، والاستمرار، فضلاً عن أنه نشر الوعي الديمقراطي وتدريب المواطنين على شؤون الإدارة المحلية وتحمل المسؤولية^(١). ومن الأصول المقررة في علم الإدارة العامة أن أي مرفق تتولاه سلطة حكومية يجب انجاحه أن يلقي تجاوباً من الشعب الذي يخدمه المرفق، وإن تعاون الجهود الحكومية مع الجهود الشعبية شرط أساسي لإزدهار المرفق وتعميم خبره، وتيسير أدائه، فاشتراك أهل الوحدة المحلية في إدارة مثل هذه المرافق والخدمات يحقق التعاون على الوجه الأكمل^(٢).

٤. قصور وحدة النمط ورتابة الأسلوب التي تسير عليه الحكومة المركزية عندما تباشر أداء خدماتها العامة في أرجاء الدولة، فنجدته متشابهاً متماثلاً يسري على جميع المواطنين، وعلى جميع بقاء الدولة على السواء، دون تميز وهذا لا حرج فيه في المرافق القومية، لكن الأمر يختلف في المرافق والخدمات المحلية، وهذا الاختلاف يقتضي بالبداية تفاوتاً في أنماط الإنجاز وأساليب الأداء، حيث أن التقيد بأنماط متماثلة هو إغفال التفاوت الطبيعي بين الوحدات الإدارية المحلية المختلفة. فالظروف المحلية تستدعي تنوعاً في النمط وتعدد الأسلوب ليتناسب مع حاجات تلك الوحدات وإمكانياتها وظروفها.

٥. تقوية البناء الاجتماعي، والسياسي، والاقتصادي للدولة بتوزيع القوى الإيجابية بدل تركيزها في العاصمة، مما يظهر أثره في مواجهة الأزمات والمصاعب التي تتعرض لها الدولة من الخارج أو من الداخل. فإدارة الخدمات المحلية بمجلس منتخب في أكثرية من أهل الوحدة المحلية، هو تدريب عملي على أساليب الحكم النيابي، ما يؤهلهم فيما بعد لأداء الوظائف النيابية، الأقل شأنًا، كالنيابة عن الأمة في مجالسها القانوني، كما أن شعورهم بالدور الذي يؤديه في إدارة مرافقهم المحلية، من شأنه أن يرفع من كرامتهم الفردية واعتزازهم بحقوقهم الوطنية.

٦. ضمان عدالة توزيع الخدمات، بما يعمل على الاستقرار والتنافس في الإنتاج، كما أنه سيؤدي إلى إفساح المجال لتجربة النظم الإدارية على النطاق المحلي. ومد الفرصة للإبداع الشعبي في هذا المجال، ثم الانتفاع بما تثبت صلاحياته من أساليب الإدارة والعمل. هذه دواعي ودوافع قيام نظام للإدارة المحلية، والتي تحدد المبادئ العامة للنظام، فالإعتراف بتباين مصالح المجتمعات المحلية، يتطلب اتخاذ قرارات على الطبيعة بواسطة أشخاص يقيمون في موطن هذه المصالح والمشاكل التي تتولد في الوحدة المحلية، ويتأثرون بها بطريقة مباشرة، لأنهم يدركون طبيعة مشاكلهم ويهتمهم حسمها قبل غيرها.

(١) أحمد، رشيد: مقالة في "اللامركزية والتنمية الاقتصادية"، (م.س)، ص ٦١؛ ورمزي الشاعر، (م.س)، ص ١٠.

(٢) محمد، عبد الله العربي: مذكرات في الإدارة المحلية، (م.س)، ص ٤.

ومقتضى ذلك، أن تدار المصالح المحلية المتميزة بواسطة هيئات محلية منتخبة في الجانب الأكبر، وباستقلال ذاتي في نطاقها الإقليمي، وفي حدود ما يخول لها من سلطات واختصاصات. هذا بالإضافة إلى تحقيق وحدة النظام الإداري للدولة عن طريق ربط الهيئات المحلية بالسلطات المركزية بالرقابة والتوجيه.

الفرع الثاني: أهداف الإدارة المحلية.

تأسيساً على فلسفة الإدارة المحلية يتبين أن لها أهدافاً سياسياً واجتماعية على النحو الآتي:

أولاً: الأهداف السياسية:

ترتبط هذه الأهداف أساساً بمبدأ تشكيل الهيئات المحلية بالانتخاب، وهو مبدأ أساس الإدارة المحلية الذي يحقق أهدافاً منها:

١. الديمقراطية: تعتبر الديمقراطية أحد الأهداف الرئيسية التي يسعى إلى تحقيقها نظام الإدارة المحلية، فهي الأساس في العديد من الدول الأوروبية ودول أميركا الشمالي في القرن التاسع عشر، هذه الديمقراطية قد تمثلت في المجالس المحلية المنتخبة بواسطة المجتمع المحلي لتتولى الحكم والإدارة في هذه المجتمعات^(١). ولقد أخذت الديمقراطية عقب الثورة الفرنسية سبيلها إلى التحقيق في تشريعات الإدارة المحلية في عدد كبير من دول العالم، وكثيراً ما يقال وبحق: أن الإدارة المحلية هي المدرسة النموذجية للديمقراطية. وفي الحقيقة، أن ديمقراطية الإدارة المحلية تعتبر جزءاً لا يتجزأ إن لم تكن أساساً وقاعدة لنظام الحكم الديمقراطي بالدولة كلها. وإن هذا ليس مقصوراً على دولة بعينها أو نظام سياسي معين بل كل الأنظمة تأخذ به سواء كانت رأسمالية أم اشتراكية...

والحقيقة أن إشراك المواطنين في إدارة وحداتهم المحلية، يدرّبهم على أصول العمل السياسي الأمر الذي يمكنهم من التفوق في إدارة الدولة بعد نجاحهم في الانتخابات النيابية (التشريعية).

هذا بالإضافة إلى إبراز العناصر الصالحة للقيادة وتنميتها، وتدريبها على تحمل المسؤوليات الأجل شأنًا. فالمجالس المحلية تعتبر مدرسة لتعليم الديمقراطية حيث يتعلم الأعضاء الجدد من الأعضاء القدامى، فتتسع قاعدة الكوادر السياسية التي تستطيع الإطلاع بالأعباء المحلية والقومية على السواء^(٢).

(١) محمد، فتح الله الخطيب، وصبحي محرم: اتجاهات معاصرة في نظام الحكم المحلي، (م.س)، ص ١٤.

(٢) منير شلبي: المرفق المحلي، (م.س)، ص ٢٤.

٢. دعم الوحدة الوطنية: ففي الدول التي لم تستطع أن تحقق وحدة سياسية قوية الأركان، فإن نظام الإدارة المحلية المطبق فيها يجب أن يسعى إلى تدعيم وتأكيد الوحدة الوطنية، والقضاء على أي تسلط للقوة السياسية داخل الدولة. فنظام الإدارة المحلية السليم يجب أن لا يؤدي إلى ظهور مثل هذه القوى القادرة على أن تنافس أو تعارض الحكومة المركزية، أو لا تمتثل للسياسة العامة التي تضعها وترسمها هذه الحكومة. وتلجأ الحكومات المركزية خشية أن يترتب على تطبيق نظام الإدارة المحلية مثل هذه النتائج إلى اتباع سياسة من شأنها القضاء على أية اتجاهات أو نزاعات استقلالية للأقاليم والمدن ووحدات الإدارة المحلية الأخرى^(١). أن يكون التقسيم الإداري وسيلة لإضعاف مراكز القوى التي تكون قائمة أو القضاء عليها نهائياً، كما هو الحال في كثير من التقسيمات الإدارية في الدول التي بها عصبية قبلية أو طائفية أو إقليمية وغيرها.

٣. ربط أهل الوحدة المحلية بالأشخاص المسؤولين عن اتخاذ القرارات والإشراف على تنفيذها بواسطة أعضاء المجلس المحلي. فالإدارة تقوم على العلاقات الإنسانية حيث يحضر أهل الوحدة المحلية اجتماعات المجلس المحلي ويمارسون رقابة فعالة على أعماله، ويتولون محاسبته على أي تقصير أو إهمال. أما الرقابة المركزية، حيث يقوم الجانب الأكبر منها عن طريق المراسلات. ما ييسر للمواطنين التكامل مع الحياة السياسية القومية.

٤. وأخيراً، فإن نظام الإدارة المحلية يهدف إلى تقوية البناء السياسي، والاقتصادي، والاجتماعي للدولة. وذلك بتوزيع الاختصاصات بدلاً من تركيزها في العاصمة. مما يظهر أثره في مواجهة الأزمات والمصاعب التي قد تتعرض لها الدول في الداخل أو من الخارج.

فقد ثبت بالتجربة أن اللامركزية الإدارية أقوى على مواجهة الأزمات من النظام المركزي، ففي أوقات الحروب والثورات يكفي أن يختل النظام في العاصمة حتى ينفرط عقدة في الدولة كلها. أما اللامركزية الإدارية، فإنها تمكن كل إقليم من الوقوف على قدميه نظراً لما اعتاده من استقلال في ممارسة شؤونه الخاصة^(٢).

(١) مثل قانون الإدارة المحلية في فرنسا الصادر عام ١٧٨٩ والذي أعطى للمحليات الفرنسية نوعاً من الحكم الذاتي، مما قد ساعد على إذكاء الروح الفيدرالية في المقاطعات الفرنسية. ولم تلبث الحكومة الفرنسية أن أدركت مغبة هذا، فصدر قانون آخر عام ١٧٩٥ لمواجهة هذه الروح الإستقلالية في المقاطعات وما انطوت عليه من شعور بالتحدي لدى السلطات المحلية تجاه الحكومة المركزية وفساد الإدارة على مختلف المستويات. ولذا، حقق القانون الجديد إشراف الدولة إشرافاً محكماً ودقيقاً على مقاليد الحكم والإدارة في فرنسا. كذلك كان قانون الحكم المحلي الإيطالي الصادر عام ١٨٦٥ بعد توحيد إيطاليا وسيلة هامة في تحقيق المزيد من المركزية وسيطرة الحكومة على مقاليد الأمور خوفاً من إثارة الروح الإقليمية من جديد مما قد يؤثر على الوحدة الإيطالية الوليدة. طعيمه الجرف، القانون الإداري، دار النهضة العربية، ١٩٧٨، ص ٢٩٤.

(٢) سليمان، محمد الطماوي: الوجيز في القانون الإداري دراسة مقارنة، (م.س)، ص ٧٨.

ثانياً: الأهداف الإدارية والاقتصادية

يعد نظام الإدارة المحلية - الذي يقوم على تنفيذ الإرادة الشعبية بواسطة هيئات منتخبة - وسيلة ملائمة لأداء الخدمات ذات الطابع المحلي، والإشراف على إدارتها، وتتلخص الأهداف الإدارية في ما يلي:

١- تحقيق الكفاءة الإدارية:

تحقيق كفاءة الإدارة أحد الأهداف الهامة التي يسعى إليها أي نظام للإدارة المحلية، فتلعب كفاءة الإدارة دوراً فعالاً وأساسياً في إدارة المحليات للخدمات المختلفة، وكذلك في أداء الوظائف العامة التي يضطلع بها المجلس المحلي بكفاءة لتحقيق الاستخدام الأمثل للموارد المتاحة وتوفير الخدمات للمواطنين بأيسر السبل ولأكبر عدد منهم.

ففي إدارة الخدمات، توجد علاقة بين من يؤدون الخدمة ومن ينتفعون بها، ففي المشروعات الخاصة، يقاس مدى كفاية الخدمة بقدر ما تحققه من خفض في نفقاتها. وفي المشروعات العامة، تصبح الأهمية الأولى لقياس مدى كفاية الخدمة بقدر إشباعها لحاجات المواطنين أكثر منه قدر خفض نفقاتها، ويصبح الاختصاص الأول للمشرفين على إدارة الخدمات العامة وجوب تحقيق رضا المواطنين عما يقدم أهم من خدمات، وبما أنه لا يمكن ترجمة هذا الرضى إلى عوائد أو أرباح تصبح الطريقة الوحيدة لتحقيقه هي في جعل المشرفين على إدارة هذه الخدمات ممثلين للشعب يعملون تحت رقابته وإشرافه، ويتحقق ذلك في نظام الإدارة المحلية عن طريق المجالس المحلية التي تضطلع بتقدير الخدمات والإشراف على إدارتها^(١).

ومع تطور الزمن، واقتران فاعلية وكفاءة الإدارة المحلية بكفاءة إدارة الخدمات، والوظائف التي يباشرها، تزايدت أهمية الكفاءة الإدارية وخاصة في مجالات التنمية الاقتصادية والاجتماعية^(٢). وتعتبر الكفاءة الإدارية في حد ذاتها إسهاماً في تنمية أي منطقة من الناحية الاقتصادية والاجتماعية وفي الدول التي تأخذ بمبدأ مركزية التخطيط، فإن أداء الخدمات العامة بكفاءة على المستوى المحلي يعتبر أحد المتطلبات الأساسية لتحقيق نجاح الخطة القومية.

٢- تغير أنماط الأداء من وحدة محلية لأخرى، تبعاً لطبيعة الوحدة وحجمها وحاجات أهلها، وتفادي تنميط الأداء على مستوى الدولة الذي يعد من عيوب الإدارة المركزية.

(١) القاضي ابراهيم المشاهدي: الوجيز في السلطة القضائية المخولة للإدارين، ص ٢٤، مطبعة الزمان، بغداد، ٢٠٠٢.

(٢) محمد، فتح الله الخطيب، وصبحي محرم: اتجاهات معاصرة في نظام الحكم المحلي، (م.س)، ص ١٧.

٣- القضاء على البيروقراطية التي تلازم تركيز السلطة وبعد الإدارة، حيث تؤدي الخدمات بواسطة أشخاص لا يدركون طبيعة الحاجات المحلية، ولا يخضعون لرقابة وإشراف المستفيدين بها - تقريب المستهلك من المنتج - فيما يتعلق بالخدمات المحلية - حيث قرر ممثلو الأهالي في المجالس المحلية هذه الخدمات ويشرفون على إدارتها، في الوقت الذي يستفيدون هم أنفسهم بهذه الخدمات، ويمثلون بقية المستفيدين بها، ويشتركون معهم في تمويلهم.

ثالثاً: الأهداف الاجتماعية

يعتبر نظام الإدارة المحلية - إلى جانب كونه الخيوط التي تبني نسيج الديمقراطية - المادة التي تغذي جذور المجتمع، فالولاء الذي يركز حول الوحدة المحلية من شأنه أن ينمي بين من يعيشون في ريف، أو حضر، شعوراً بالانتماء إلى مجتمع حقيقي متميز، وبأنهم - بمجموعهم - يشكلون وحدة اجتماعية أصلية تتبلور فيها صلاتهم. وتتركز الأهداف الاجتماعية للإدارة المحلية في:

- أ. الإدارة المحلية، وسيلة لربط البناء المركزي بالقاعدة الشعبية، وبذلك يحصل التجاوب بين الجهاز المركزي وباقي القطاعات الشعبية.
- ب. تعميق الثقة بالإنسان وبالقيم الإنسانية، عن طريق تأكيد حرية الفرد واحترام حريته وكبريائه. بمعنى معاملته ككائن اجتماعي يرتبط بأفراد مجتمعه، وينتمي معهم إلى بيئة محلية معينة يؤثر فيها ويتأثر بها، ورغبته في الإدارة وانتخاب من يمثلها وتطوير مجتمعه المحلي.
- ج. دعم الروابط الروحية بين أفراد المجتمع المحلي، بطريقة تحوّل طاقات أفرادهم إلى أعمال بواسطتها يأخذ كل مجتمع لنفسه وجوداً ذاتياً، لغرض تحقيق مصالحه المشتركة^(١).
- د. تخفيف آثار العزلة التي فرضتها المدنية الحديثة على الأفراد بعد توسيع نطاق التنظيمات الحديثة. ففي الوحدات الكبيرة التي تضم مجتمعات محلية غير متجانسة يضيع الإحساس بالمجتمع كله في الاختلاط العام للإنسانية، حيث يحدد وضع الفرد تبعاً لمصلحة الجماعة.
- هـ. إن الإدارة المحلية وسيلة لحصول الأفراد على احتياجاتهم، وذلك لأن إدارة المصالح المحلية تتفق وحاجات المجتمع المحلي، وتشبع رغباته وتحقق ميوله.

(١) منير، شلبي: المرفق المحلي، (م.س)، ص ٢٣ ومابعداها.

الفصل الثالث

انعكاسات إدارة النشاط السياحي على الواقع الحالي في العراق

➤المبحث الأول: التقسيمات الإدارية للقطاع السياحي في
العراق

➤المبحث الثاني: انعكاسات نشاط القطاع السياحي على
محافظة كربلاء المقدسة

الفصل الثالث

انعكاسات إدارة النشاط السياحي على الواقع الحالي في العراق

تظهر أهمية الإدارة في المجتمع بكل وحداته، كونها أمراً حتمياً لكل أنواع الجماعات والمنظمات ومهما اختلفت أشكالها وظروفها. فالجهد الجماعي لا يتم على أكمل وجه إلا بالإدارة الناجحة وتحقيق التعاون بين الأفراد في ما بينهم، والتكامل بين الجهود، وتحقيق الرفاهية.

إن الإدارة تحدث التغيير في المجتمع، وهي التي تحقق الإستخدام الأمثل للموارد والقوى البشرية والمادية المتاحة له. وهي عملية اجتماعية وفنية تهدف إلى تعظيم المنفعة من الموارد وتؤثر في الأداء البشري وتستفيد من الإمكانيات لتحقيق الأهداف التنظيمية المتناسقة والمرجوة.

والسياحة، كباقي القطاعات الأخرى تحتاج إلى الإدارة من أجل توفير قوة ديناميكية تساهم في توجيهها نحو مجالات النشاط المفيدة المختلف.

وفي هذا الفصل محاولة لتوضيح: كيف يدار القطاع السياحي في العراق؟ ومن هي الجهات المسؤولة عن إدارة وتوجيه هذا القطاع؟ وكيف ينعكس تأثيره على المجتمع المحلي في كربلاء المقدسة؟ للإجابة عن هذه التساؤلات نقسم الفصل إلى مبحثين:

المبحث الأول: التقسيمات الإدارية للقطاع السياحي في العراق.

المبحث الثاني: انعكاسات نشاط القطاع السياحي على محافظة كربلاء المقدسة.

المبحث الأول

التقسيمات الإدارية للقطاع السياحي في العراق

يُعد الهيكل الإداري للجهات المختصة بعملية صناعة السياحة في العراق من الأمور الأساسية التي يجب التعرف عليها وإدراكها، ليتسنى لنا فهم نشاط واستراتيجية الجهات المختصة في السياحة، وحجم تأثيره في الواقع الميداني في العراق. ولغرض توضيح الآليات الإدارية السياحية في العراق ومعرفة واجباتها الميدانية، سنقسم هذا المبحث إلى مطلبين:

المطلب الأول: التقسيمات الإدارية للمحافظات في العراق.

المطلب الثاني: إدارة المكونات الأساسية لصناعة السياحة في العراق.

المطلب الأول: التقسيمات الإدارية للمحافظات في العراق.

إن الملاحظ للتقسيمات الإدارية يرى أن هناك تطوراً تاريخياً من القدم حتى الآن ولقد كانت التقسيمات الإدارية في صدر الإسلام على ما كانت عليه زمن الساسانيين "الفرس"، فأبقوا التقسيم إلى كور (جمع كورة وهي الصقع)، وقسمت الكورة إلى نواح عرفت طسوج، فواسط والكوفة والبصرة "كور"، وميسان، وبادوريا، وقطربل "طساسج" كور. ولما ضعف شأن العباسيين في العراق، اختص كل واحد من الأمراء والولاة ببعض الكور والمقاطعات.

وفي زمن الوجود العثماني، عندما دخل السلطان سليمان القانوني بغداد سنة ١٥٣٤، قسّم إيالة بغداد إلى سبعة عشر سنجقاً أو متصرفيات وأقضية، سبعة منها نواحي. وقد أصبحت بغداد إيالة كبيرة تشمل "بغداد، الموصل، البصرة"، ويحكمها والٍ يعينه السلطان. وفي أوائل القرن الثامن عشر، انقطعت مقاطعة الموصل عن بغداد، كما انقطعت "شهرزور". وكان مركزها كركوك. واستقلت هاتان المقاطعتان فترة، ثم تبعتا بغداد. وفي عهد مدحت باشا، قسمت ولاية العراق التي تتألف من مقاطعتين "بغداد والبصرة" إلى متصرفيات، وقسمت كل متصرفية إلى أقضية، ثم إلى نواح. وكان يحكم المتصرفية "السنجق" المتصرف، والقضاء القائم مقام، والناحية المدير.

وفي زمن الاحتلال البريطاني، كانت الإدارة البريطانية وعن طريق حكامها السياسيين يتصرفون بكثير من الدقة والحذر لتنفيذ الأوامر والتعليمات القاسية والشديدة، ولأجل المحافظة على صداقة السكان – سورياً – إذ تكن الغاية مصلحة البلاد، وإنما غايتهم تثبيت أقدامهم، وترسيخ

حكمهم الاستعماري. فكانوا يستميلون الرؤساء والمشايخ، ويخادعون رجال الدين لتجتمع القوى المهيمنة بأيديهم. وهذا الأسلوب يتبع حالياً من قبل المحتل الأمريكي والبريطاني.

لقد أبقى المستعمر البريطاني آنذاك التقسيم الإداري الجاري العمل به في أيام الوجود التركي، بعد تحويل خاص أريد له عزل بعض المناطق الحساسة "كالنجف، كربلاء والكاظمية" عن العشائر والتجمعات العشائرية، بسبب ما لاقاه المستعمر من الثورة العراقية الباسلة سنة ١٩٢٠. وهذا الأسلوب، يتبع حالياً أيضاً وكأن التاريخ يعيد نفسه، حيث أن المستعمر البريطاني والأمريكي يسعى إلى عزل المناطق الحساسة "الأنبار، نينوى، ديالى، سامراء" عن محافظات العراق الأخرى بسبب ما لاقاه المستعمر من المقاومة العراقية الوطنية الباسلة في هذه المناطق، و"حيث أن الأمريكي نفسه لا يستطيع السيطرة وتقرير مشاريعه إلا بسياسة عزل المناطق ونشر الفوضى الموضعية في الأماكن القابلة للاضطراب"^(١).

وقد ترك الغزو الأمريكي البريطاني التقسيمات الإدارية مرنة، بحيث يمكن إجراء تغيير بما تقتضيه مصالحهم، وكان لكل متصرف عراقي مفتش إنكليزي يأخذ برأيه في الشؤون الإدارية. وهذا ما يحدث الآن، فكل محافظ عراقي مفتش أمريكي، أو بريطاني يحاول فرض إرادة المحتل. وأما العراق، فقد قُسم إلى ثمان مناطق هي: "بغداد، سامراء، بعقوبة، خانقين، الرمادي، الشامية، السماوة وذي قار"، ثم عيّن في كل منطقة حاكم سياسي، ثم جاءت ثورة ١٩٢٠ فكانت نقطة تحول في حياة العراق السياسية والاجتماعية والإدارية. وكان من أهم نتائجها، تعجيل إظهار الحكم مظهراً وطنياً، أي صار الحكم وطنياً في الظاهر، استعمارياً، إنكليزياً في الحقيقة والواقع. وصار الحكام الإنكليز يحكمون من وراء الستار.

وفي العراق، فإن إنشاء الوحدة الإدارية الإقليمية خلال العهد الملكي بشكل عام يتم بإرادة ملكية باقتراح من وزير الداخلية، كما أقر ذلك قانون إدارة الأولوية الملغى رقم (٥٨) لسنة ١٩٢٧، في المادة الثالثة منه، التي نصت على أن: "يجوز إحداث وحدة إدارية بناءً على اقتراح وزير الداخلية وموافقة مجلس الوزراء المقترنة بإرادة ملكية"^(٢). وبصدور قانون إدارة الأولوية الملغى رقم (١٦) لسنة ١٩٤٥، فقد أكد هذا القانون على إن: "إنشاء الوحدة الإدارية، يكون باقتراح وزير الداخلية". كما نصت المادة الثالثة منه: "يجوز إحداث وحدة إدارية بناءً على اقتراح وزير الداخلية وبموافقة مجلس الوزراء".

(١) الفاضل الكثيري: من طربيل إلى الفلوجة، جريدة صدى البلد، بيروت، ٢٠٠٧.

(٢) قانون إدارة الأولوية الملغى رقم (٥٨) لسنة ١٩٢٧، (م.س.).

إلا أن تلك القوانين السابقة يعاب عليها بأنها لم تمنح أي من الوحدات الإدارية، سواء كان لواء أم قضاء "الشخصية المعنوية" التي تؤهلها التمتع بالحقوق الكاملة^(١). فضلاً على ذلك، فإن قوانين إدارة الألوية الملغاة لم تعط للإدارات اللامركزية أو المجالس المحلية حق إبداء رأيها في إنشاء الوحدة الإدارية، بل كان الأمر مقتصرًا على وزير الداخلية، ومجلس الوزراء ممثل السلطة المركزية العليا.

و بإعلان النظام الجمهوري في العراق عام ١٩٥٨، وصدر قانون المحافظات المعدل ذي الرقم ١٥٩ لسنة ١٩٦٩، والذي اعتمد على قانون إدارة الألوية الملغى رقم (٥٨) لسنة ١٩٢٧، كأساس قانوني مع بعض التعديلات، والذي أقر: "أن إنشاء الوحدات الإدارية الإقليمية لا يتم إلا بمرسوم جمهوري"، كما أنه فرّق في إنشاء كل وحدة بقرار خاص، على العكس من القوانين السابقة التي أكدت على أن إنشاء جميع الوحدات يتم بطريقة واحدة، أي أن قانون المحافظات قسّم الوحدات الإدارية الإقليمية إلى ثلاثة أقسام "المحافظة - القضاء - الناحية"، ويكون إنشاء كل وحدة بشروط خاصة بها.

وبموجب ذلك، يتم إنشاء "المحافظة" بمرسوم جمهوري بناءً على اقتراح الوزير كما نص قانون المحافظات المعدل رقم (١٥٩) لسنة ١٩٦٩، المادة الرابعة منه "تستحدث المحافظة.... بمرسوم جمهوري يصدر بناء على اقتراح الوزير وموافقة مجلس الوزراء ومصادقة مجلس قيادة الثورة"^(٢). وما يلاحظ على هذا القانون، أنه جعل إنشاء المحافظة مقتصرًا على مصادقة مجلس قيادة الثورة المنحل أعلى جهة في السلطة المركزية في العراق لما تتمتع به المحافظة من مكانة كبيرة سياسياً واقتصادياً وإدارياً.

أما "القضاء" الذي يعد المرتبة الثانية بعد المحافظة في التقسيم الإداري، فيتم إنشاؤه بمرسوم جمهوري بموافقة مجلس الوزراء بعد اقتراح الوزير استناداً لقرار مجلس المحافظة "يستحدث القضاء... بمرسوم جمهوري يصدر بناء على اقتراح الوزير" استناداً إلى قرار مجلس المحافظة، وموافقة مجلس الوزراء"^(٣). كذلك الناحية التي تعتبر أصغر وحدة إدارية إقليمية يعترف لها بالشخصية المعنوية، والتي يتم إنشاؤها بمرسوم جمهوري باقتراح الوزير، وقرار مجلس المحافظة، وموافقة مجلس الوزراء. إذ نص قانون المحافظات رقم (١٥٩) لسنة ١٩٦٩، بالمادة السادسة منه: "تستحدث الناحية... بمرسوم جمهوري يصدر بناءً على اقتراح الوزير، استناداً إلى قرار مجلس المحافظة، وموافقة مجلس الوزراء".

(١) مصطفى، كامل: شرح القانون الإداري - المبادئ العامة والقانون الإداري العراقي، ص ١٧، مطبعة النجاح، بغداد، ١٩٤٩.

(٢) قانون المحافظات رقم (١٥٩)، م ٤، لسنة ١٩٦٩.

(٣) قانون المحافظات رقم (١١٥)، م ٥، لسنة ١٩٦٩.

ويعاب على قانون المحافظات أنه لم يحدد شروط محددة لإنشاء الوحدة الإدارية، بل أكد على كيفية إنشاء الوحدة الإدارية الإقليمية، والجهة المسؤولة على إنشائها والتي تمنحها الشخصية المعنوية. لقد اعتمد المشرع العراقي حالياً في دستور ٢٠٠٥، التقسيم الثلاثي للوحدات الإدارية في العراق الذي استمر العمل به خلال العهد الجمهوري. وعلى أساس هذا التقسيم، تم تقسيم الجمهورية العراقية إلى محافظات، والمحافظات إلى أقضية، والأقضية إلى نواح. وسيتم تناولها بالتفصيل كالاتي.

أولاً: المحافظة

تُعد المحافظة أكبر التقسيمات الإدارية في العراق، وقد تم ذكرها في القانون. إلا أن ذلك القانون لم يعرف المحافظة، ولكن من سياق القانون، يُفهم أنها ترتبط ارتباطاً مباشراً بالسلطة المركزية، كونها أكبر التقسيمات الإدارية الإقليمية المعتمدة في الجمهورية العراقية. وما يمكن قوله، أن تسمية المحافظة، هي تسمية حديثة نسبياً. فقد عرّف العراق تسمية سنجق ولواء قبل تسمية المحافظة. فخلال العهد العثماني، كانت تسمية سنجق هي السائدة. وهي جزء من الولاية. فقد قسم العراق آنذاك إلى ثلاث ولايات هي: "الموصل – البصرة – بغداد". وتُعد هذه الولايات أكبر التقسيمات الإدارية الإقليمية، والتي تُقسم هي الأخرى إلى سناجق، والذي يرأسها يسمى "سنجق بيك". أما خلال العهد الملكي، فقد اعتُمد تسمية اللواء كما أشار إليه قانون إدارة الأولوية الملغى رقم (٥٨) لسنة ١٩٢٧. وبالرغم من أن هذا القانون لم يعرف اللواء، إلا أنه يمكن القول: "بأن اللواء، هو الوحدة الإدارية الكبرى المشتملة على مركز اللواء والأقضية التابعة له"^(١). وقد وردت تسمية المحافظة أول مرة في التقسيمات الإدارية عام ١٩٣٩، بموجب لائحة لتعديل قانون إدارة الأولوية تتضمن جواز إحداث وحدة إدارية يعين اسمها تحت عنوان "المحافظة"، والذي يرأسها يسمى "محافظ".

ثانياً: الأقضية.

وتُعدّ جزءاً مهماً من المحافظة، والتي تقسم بدورها إلى نواح. وتتألف هيئة الموظفين الإداريين في مركز المحافظة، من المحافظ باعتباره الرئيس الإداري الأعلى للمحافظة، ونائب المحافظ، سكرتير المحافظ، معاون المحافظ للشؤون الفنية، معاون المحافظ للإدارة المحلية، قائم مقام الأقضية ومدراء النواحي. المحافظ هو الرئيس الإداري الأعلى للمحافظة، وكان يتم تعيينه عن طريق السلطة المركزية. أما الآن، فيتقلد المنصب بالانتخاب. ويخضع لرئاسته الموظفون ذوو المناصب الآتية:

^(١) قانون المحافظات رقم (١٥٩)، لسنة ١٩٦٩.

١- نائب المحافظ:

في ظل قانون المعهد الإداري رقم ٣٧ لسنة ١٩٨٦ السابق، كان يشترط في نائب المحافظ أن يكون حقوقياً، يُرشح من بين القائم مقامين الجديدين، ويدخل دورة تخصص في المعهد الإداري. بعدها يشغل منصب نائب محافظ بعد أن يصدر أمر تعيينه من السلطة المركزية. أما الآن، في ظل قانون إدارة الدولة للمرحلة الإنتقالية، فيتم توليه المنصب بالانتخاب مع عدم التقيد بالشروط الواردة في قانون المعهد الإداري السابق.

ويرتبط بنائب المحافظ، قسم الحسابات، وقسم الاتصالات، وقسم الخدمات. وهذا الأخير، يرتبط به شعبة السيارات، والآليات، وشعبة الصيانة، وشعبة التنظيفات، وشعبة الحدائق. أما قسم الأفراد، فترتبط به شعبة الذاتية، والأوراق، وشعبة الملاك، والخدمات، والتقاعد، والطباعة، والاستنساخ، والحاسوب، والصادرة، والواردة. أما شعبة المختارين، فترتبط بنائب المحافظ مباشرة.

٢- سكرتير المحافظ:

يتم اختياره من قبل المحافظ، من بين موظفي المحافظة، أو الدوائر التابعة لها.

٣- معاون المحافظ للشؤون الفنية:

تم استحداث هذا المنصب بموجب قرار مجلس قيادة الثورة المنحل المرقم ١٢٤ في ٧/٦ لسنة ٢٠٠٢. ويجب أن يكون حاصلاً على شهادة جامعية أولية في الهندسة المدنية، وله خبرة في مجال عمله لا تقل عن (٥) سنوات^(١). يرتبط به قسم الهندسة، وقسم الإشراف على مشاريع مديرتي الماء والمجاري، وقسم الإشراف على المشاريع مديرتي البلديات والتخطيط العمراني.

٤- معاون المحافظ للإدارة المحلية:

يجب أن يكون حاصلاً على شهادة جامعية، وترتبط به الأقسام التالية: قسم الأملاك، قسم المكتبات، قسم المعامل والمشاغل، وقسم الخدمات المحلية للوزارة.

٥- قائم مقامو الأقضية:

في ظل قانون المعهد الإداري السابق، كان يشترط في من يتولى هذا المنصب أن يكون حاصلاً على شهادة بكالوريوس في القانون، ومن الأكفاء من مديري النواحي، ويدخل دورة تخصص في المعهد الإداري، ثم يصدر أمر تعيينه من السلطة المركزية. أما الآن فإن هذا المنصب يخضع للانتخاب من دون مراعاة الشروط أعلاه.

^(١) قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (١٢٤) في ٧/٦/٢٠٠٢، العدد ٣٩٤٠، جريدة الوقائع العراقية، في ٢٢/٧/٢٠٠٢.

٦- مديري النواحي:

في ظل قانون المعهد الإداري، كان يشترط فيمن يُعين في هذا المنصب أن يكون حاصلاً على بكالوريوس في القانون وخريج دورة تخصص في المعهد الإداري، ويُعين من قِبَل السلطة المركزية. أما الآن، فيتم اختياره بالانتخاب من دون مراعاة الشروط أعلاه. وترتبط بالمحافظة أيضاً الأقسام التالية "قسم الشؤون القانونية، قسم التدقيق، وقسم شؤون المواطنين، ضابط الاستخبارات الذي ترتبط به الاستعلامات، وكذلك ترتبط بالمحافظ، الأقسام الآتية: قسم المراسلات السرية، قسم العلاقات والإعلام، قسم التخطيط، والمتابعة، وشعبة المعلومات السكانية.

٧- مدير الشؤون الداخلية:

ويكون عادة من ضباط الشرطة من رتبة رائد فما فوق وترتبط به الشعب الآتية: شعبة الحركات والشؤون الأمنية، شعبة الحدود، شعبة الجمعيات، الشعبة السرية. ويرتبط بالمحافظ أيضاً رؤساء الدوائر المركزية وهم: مدير البلديات، مدير الماء، مدير المجاري، مدير التخطيط العمراني، مدير الشرطة، مدير المرور، مدير الجنسية والأحوال المدنية، مدير الدفاع المدني. أما الدوائر المركزية الأخرى، فهي تخضع لرقابة وإشراف المحافظ ومنها: "مديرية الزراعة، الضرائب، التربية، الصحة، الطرق والجسور، الري، عقارات الدولة^(١).

ثالثاً: القضاء:

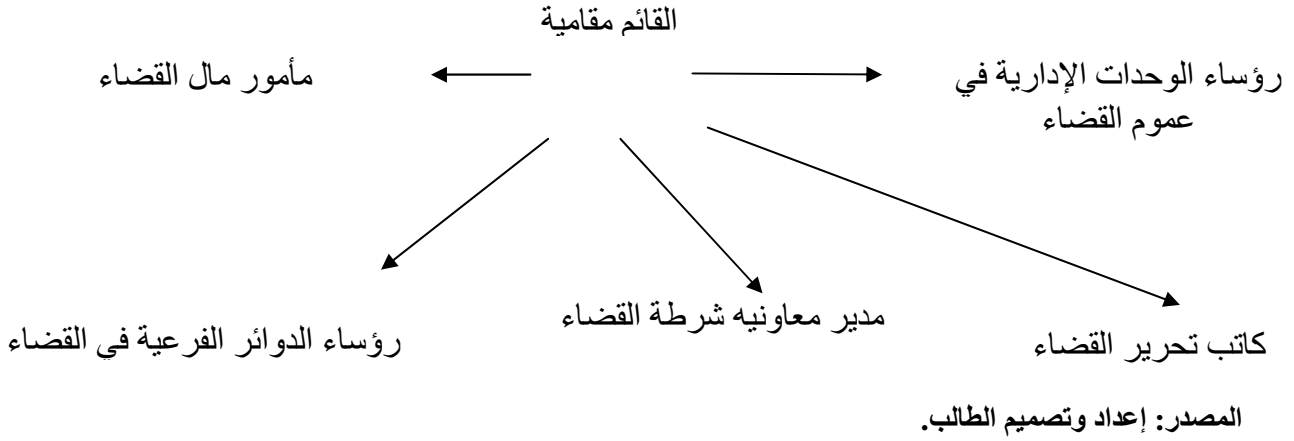
تتجزأ المحافظة إلى وحدات إدارية تسمى الأ قضية، ويستحدث القضاء بناء على قرار السلطة المركزية بقانون، أو بقرار كما تم الإشارة إليه سابقاً ويعترف له بالشخصية. ولكن يفهم من ذلك، أن جميع الأ قضية مقسمة إلى نواح، ولكن الواقع يشير إلى أن القضاء مقسم إلى: مركز القضاء: يتضمن حدود بلدية القضاء فقط، وتقسّم المناطق داخل حدود البلدية إلى محلات يرأس كل واحدة منها مختار معين بنظام. النواحي: جزء مهم من أجزاء القضاء.

وتتكون هيئة الموظفين الإداريين في القضاء من: القائم مقام كونه الرئيس الإداري المباشر في القضاء، ومأمور مال القضاء، وكاتب تحرير القضاء، ورؤساء الدوائر الفرعية، ومدير معاونية شرطة القضاء، ورؤساء الوحدات الإدارية في القضاء (مديرو النواحي).

^(١) الأمر الوزاري المرقم (٦٥٠٦)، جريدة الوقائع العراقية، في ١٧/٥/١٩٧٩.

شكل رقم (٣)

هيكلية هيئة الموظفين الإداريين في القضاء



رؤساء الوحدات الإدارية في عموم القضاء: هم مديروا النواحي الذين يشترط فيهم أن يكونوا خريجي كلية القانون ودورة تخصص إدارية.

١. مأمور مال القضاء: ممثل وزارة المالية، ويكون مسؤولاً عن الجوانب المالية في القضاء.
٢. كاتب تحرير القضاء: ودوره يوازي دور مدير أفراد المحافظة. فهو المسؤول عن توثيق التعليمات، والدرجات الوظيفية، وتبليغها إلى المعنيين، والتعيينات، والصادر والوارد، والتشكرات، والعقوبات، والالتحاق بالوظيفة، والانفكاك عنها، والغياب عنها. ويكون مسؤولاً أمام القائم مقام.
٣. مدير معاونيه شرطة القضاء: وعادة يكون ضابط شرطة برتبة مقدم فما فوق، وهو أداة القائم مقام لتنفيذ القوانين، والأنظمة، والتعليمات، واستتباب الأمن، والنظام في الوحدة الإدارية.
٤. رؤساء الدوائر الفرعية التابعين لعدة وزارات: هم موظفون غالباً يكونون مسؤولين أمام القائم مقام بما له من حق الرقابة والإشراف عليهم، لضمان حسن أداء الخدمات. أما دوائر الماء، المجاري، البلدية، فتتبع له مباشرة.

رابعاً: الناحية.

وهي الوحدة الإدارية الأصغر في ترتيب سلم الوحدات الإدارية الإقليمية والتي يعترف لها بالشخصية المعنوية، ويتم إنشاؤها بقرار من السلطة المركزية بمرسوم جمهوري كما تمت الإشارة إليه سابقاً.

وتتألف الناحية من:

١. مركز الناحية، والذي يتضمن حدود بلدية الناحية فقط، والتي تقسم إلى محلات.

٢. القرية، وهي كل منطقة تقع خارج حدود بلدية الناحية، وتأخذ إدارة خاصة بها.

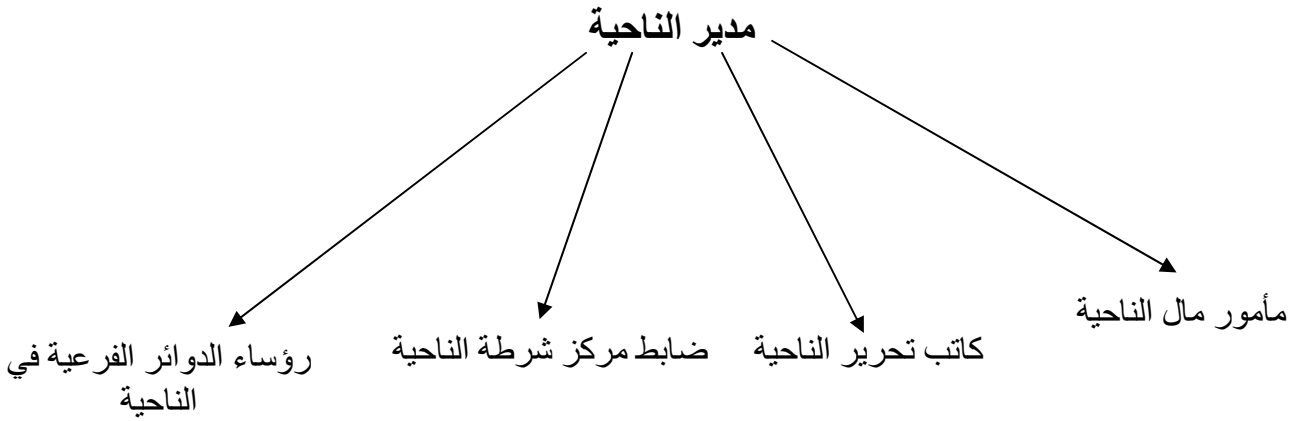
وقد عرفت القرية بـ "مجموعة أو أكثر من المساكن التابعة، والمنطقة الملحقة بها. يبلغ سكانها

٢٥٠ نسمة فأكثر، وتدار من قبل العمدة بمساعدة المجلس"^(١).

كما عُرِّفت القرية بـ "عبارة عن تجمع سكاني تربط سكانها صلة القبيلة، أو القومية والدين، أو المهنة. ويتفاوت عدد سكانها ومساحتها تفاوتاً كبيراً" وعرفها آخر "المكان الذي تسكنه جماعة تضم خمسين أسرة أو ٢٥٠ شخصاً على الأقل، وتكون الزراعة مصدراً لدخل أغلبهم"^(٢).

شكل رقم (٤)

(هيكلية هيئة الموظفين الإداريين في الناحية)



المصدر: من إعداد وتصميم الطالب.

١- مأمور مال الناحية: وهو ممثل وزارة المالية، والمسؤول عن الجوانب المالية في الناحية.

٢- كاتب تحرير الناحية: وهو المسؤول عن تحرير كافة الكتب الرسمية، وتوثيق التعليمات، والأوامر، وتوثيق الصادر والوارد، والتشكرات، والعقوبات، وأوامر النقل، والتعيين، والتغيب.

٣- ضابط مركز شرطة الناحية: عادة يكون ضابط الشرطة برتبة مقدم فما دون، وهو أداة مدير الناحية لتنفيذ القوانين، والأنظمة، والتعليمات، واستتباب الأمن، والنظام في الناحية.

^(١) قانون إدارة القرى الملغى رقم (١٦) لسنة ١٩٥٧ مادة (٢).

^(٢) عبد الحميد، ابو محمد وآخرون: التنظيم الإداري، ص ١٦٤، دار النهضة العربية، مصر.

٤- رؤساء الدوائر الفرعية في الناحية: التابعين لعدة وزارات، ويكونون مسؤولين أمام مدير الناحية بما له حق الرقابة والإشراف عليهم لضمان حسن أداء الخدمات، وتكون الدوائر التالية مرتبطة مباشرة بمدير الناحية وهي: "الماء، المجاري، البلدية".

المطلب الثاني: إدارة المكونات الأساسية لصناعة السياحة في العراق.

يمتد الاهتمام بالسياحة في العراق إلى ثلاثينات القرن الماضي، إذ شهد هذا القطاع إصدار الكثير من القوانين التي اهتمت بتنظيم شؤون السياحة في العراق كان أولها قانون رقم (٥٤) لسنة ١٩٤٠، والذي سمي بقانون "تأسيس مناطق المصايف وبيع العرصات الأميرية فيه". ولقد وضع هذا القانون الأسس العامة للسياحة والذي تألفت بموجبه "لجنة الاصطياف"^(١)، أعقب هذا القانون صدور القانون رقم (٧٣) لسنة ١٩٥٦، وهو قانون "مصلحة المصايف والسياحة" وبموجبه ارتبطت هذه المصلحة بوزارة الإعمار وأناط بها وأجب الإشراف على السياحة في العراق. وخول فيها مجلس إدارة لمصلحة المصايف والسياحة صلاحية اتخاذ كافة التدابير الممكنة والتي يراها مناسبة لتشجيع حركة الاصطياف والسياحة^(٢). وجاء القانون رقم (١٢٣) لسنة ١٩٦٠، ليلغي مصلحة المصايف والسياحة، ويلحق مصلحة السياحة بوزارة العمل والشؤون الاجتماعية^(٣). ويلاحظ أن القانونين قد اهتمتا بوضع الخطوط العامة لتشجيع حركة الاصطياف والسياحة، لكنهما أغفلا الإهتمام بتوفير المستلزمات التشغيلية للمشاريع السياحية سواء في تهيئة وتدريب الكادر المتخصص للأداء السياحي بصورة صحيحة، أو في مجال التسويق الذي يوازي في أهميته ما ينفق من أموال على إقامة هذه المشاريع.

كان اهتمام الدولة آنذاك بالسياحة والسعي لزيادة الاستثمارات السياحية في مختلف مناطق العراق سبباً في صدور قرار رقم (٤٩) لسنة ١٩٧٧، والذي تمّ بموجبه إنشاء "المؤسسة العامة للسياحة". وارتبطت حينها بوزارة الإعلام، وصارت هذه المؤسسة وحدة إدارية مسؤولة عن إدارة القطاع السياحي في العراق من حيث عملية التخطيط والتنفيذ للعملية السياحية^(٤). وكان من أهداف المؤسسة التي حددها القانون تطوير المناطق السياحية في القطر واستثمارها للأغراض السياحية ورعايتها بما يكفل تحسين وتجميل معالمها الحضارية، والثقافية، والشعبية. وكذلك تشجيع وترويج الحركة السياحية في القطر لكونها وظيفة اقتصادية وثقافية وإعلامية مهمة.

(١) علي، سلمان المشهداني: (م.س)، ص ١٣٠.

(٢) نشر في جريدة الوقائع العراقية العدد (٣٨١٩) في ١٩٥٦/٧/٢.

(٣) نشر في جريدة الوقائع العراقية العدد (٤٢٧) في ١٩٦٠/١٠/١٧.

(٤) نشر في جريدة الوقائع العراقية العدد (٢٥٨١) في ١٩٧٧/٤/٤.

وبعد عام ١٩٨٠، وبسبب حرب الخليج الأولى، شحت العملات الأجنبية وأدت إلى تعثر الكثير من خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وتوقف بعضها. وقد كان تأثير هذه الأحوال واضحاً في النشاط السياحي وخطط تنميته. وكان تطبيق نظام الترشيح الإداري سبباً في حل "المؤسسة العامة للسياحة" وإنشاء مديرية ترتبط بديوان الرئاسة آنذاك سُميت "مديرية السياحة العامة"، بموجب قرار رقم (٤١٠) لسنة ١٩٨٧، أعقب ذلك وفي عام ١٩٨٨، صدر قراراً بحل هذه المديرية وتشكيل "لجنة السياحة" تابعة إلى وزارة المالية التي كان من أهم واجباتها تصفية ممتلكات المؤسسة العامة للسياحة. واستطاعت تحويل (١١) مرفقاً سياحياً معظمها من الفنادق الكبرى إلى شركات مساهمة^(١).

لقد كان إلغاء المؤسسة العامة للسياحة، وإنشاء لجنة لتصفية الممتلكات، وظهور الحاجة إلى إيجاد تنظيمياً أو جهازاً يسهم في جمع ما تفرق، ويحقق الانسجام الإداري سبباً في صدور قرار رقم (٢٩٩) لسنة ١٩٩٠، والذي تشكلت بموجبه "هيئة السياحة"، والتي ارتبطت بديوان الرئاسة آنذاك^(٢). بعد ذلك، صدرت قرارات تشكلت بموجبها شعبة السياحة في وزارة الداخلية، وشعباً للسياحة في كل محافظة من محافظات القطر. وفي عام ١٩٩٦، صدر قرار رقم (٩٢) والذي بموجبه ألغي قرار رقم (٢٩٩) واكتسبت هيئة السياحة الشخصية المعنوية، والاستقلال المادي والإداري، وعدت الجهة القطاعية المسؤولة عن القطاع السياحي في العراق عن طريق إدارة وتوجيه ومراقبة الشؤون السياحية^(٣).

وتتكون الهيئة بموجب هذا القرار من مجموعة من الدوائر الرئيسة الآتية^(٤):

- ١- دائرة المجاميع السياحية
- ٢- دائرة المرافق السياحية
- ٣- الدائرة الإدارية والمالية
- ٤- دائرة التفتيش والمتابعة

ودائرة المجاميع السياحية هي الدائرة التي يقع على عاتقها إدارة وتنظيم نشاط المجاميع السياحية داخل العراق. والمجموعة السياحية عُرِفَتْ بموجب هذا القرار بأنها "كل مجموعة سياحية

(١) علي، سليمان المشهداني: (م.س)، ص ٢٢٦.

(٢) نشر في الوقائع العراقية العدد (٣٣١٩) في ٦/٨/١٩٩٠.

(٣) نشر في الوقائع العراقية العدد (٣٦٣٥) في ١٦/٩/١٩٩٦.

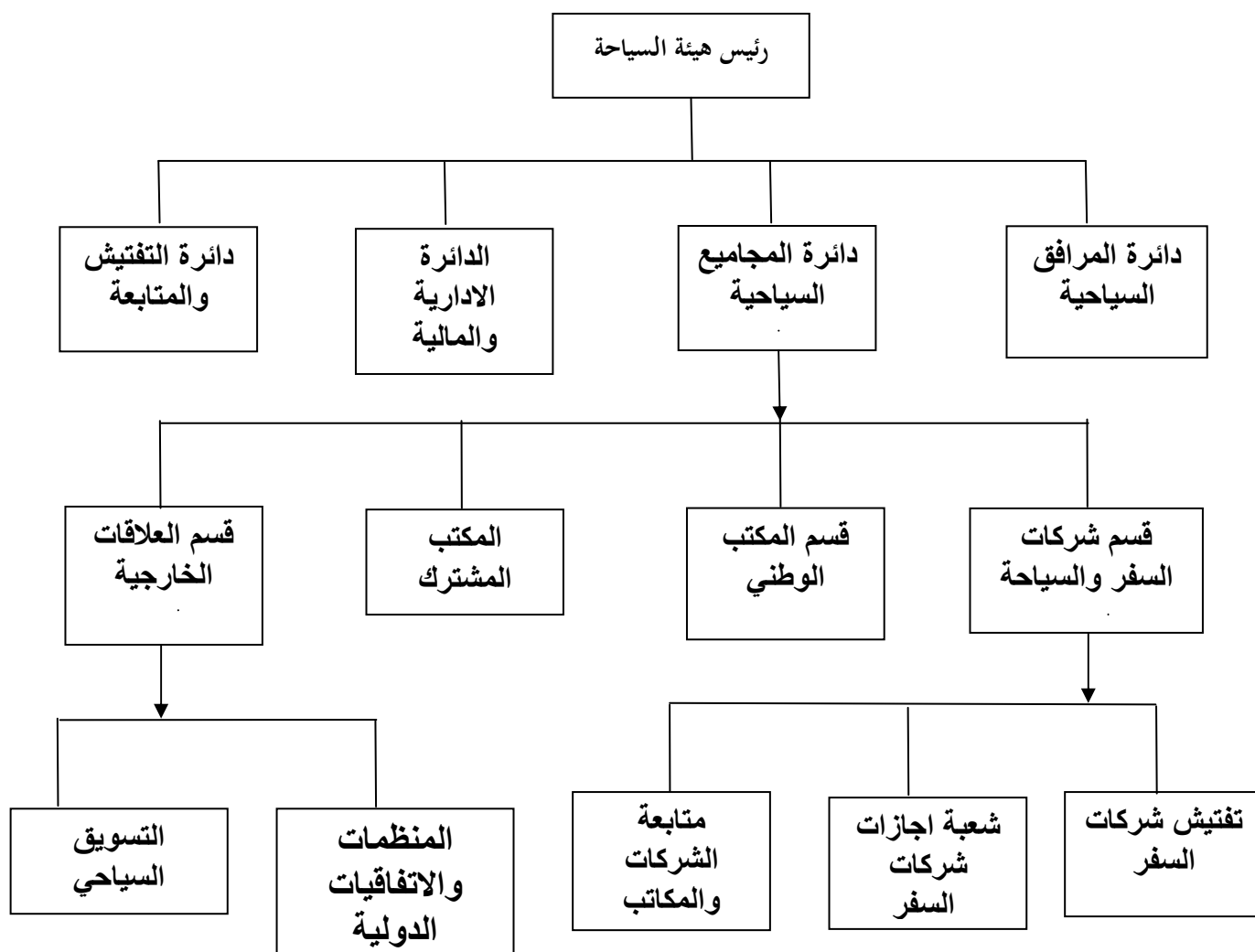
(٤) علي، سليمان المشهداني: (م.س)، ص ٢٣٣.

تتألف من (١٦) شخص في الأقل بقصد زيارة العراق وتنظم إقامتها ببرنامج يعده المكتب السياحي العراقي أو أية جهة عراقية مخولة بذلك^(١).

ويمكن توضيح موقع دائرة المجاميع في الهيكل التنظيمي لهيئة السياحة بالشكل رقم (٥).

شكل رقم (٥)

الهيكل التنظيمي لدائرة المجاميع في هيئة السياحة



المصدر: من إعداد وتصميم الطالب.

(١) علي، سليمان المشهداني: (م.س)، ص ٢٣٤.

تتكون دائرة المجاميع السياحية من أربعة أقسام هي:

١. قسم الشركات: هو القسم المسؤول عن منح الإجازة لفتح شركات السفر والسياحة، وذلك بعد التأكد من مدى استيفاء الشركة لشروط التأسيس من حيث الموقع والبناء والعاملين، ومن ثم متابعة عمل هذه الشركات، ومدى التزامها بالضوابط، والتعليمات، ومدى الدقة في تنفيذ برنامجها السياحي المعد من حيث نوع الإقامة، والنقل، والجولات السياحية وغيرها، مما يتعلق ببرنامج الرحلة السياحية للمجموعة.

٢. المكتب الوطني: وظيفته منح الموافقات الرسمية للشركات السياحية لاستقبال المجاميع السياحية الوافدة من خارج العراق وبخاصة بالنسبة لمجاميع السياحة الدينية.

٣. المكتب المشترك: هو متوقف عن العمل حالياً وكانت مسؤوليته تنحصر في تنسيق العمل بين المكتب الوطني وبين شركة الهدى للسياحة الدينية (المنحلة) لغرض توزيع مجاميع السياحة الدينية الإيرانية على شركات السفر، والسياحة الخاصة، إضافةً إلى تحديد حصة هيئة السياحة من هذه المجاميع^(١).

٤. قسم العلاقات الدولية: هو القسم الذي تقع على عاتقه مسؤولية التنسيق مع الوزارات والجهات المهتمة بالسياحة في الدول العربية والأجنبية في عقد الإتفاقيات والمعاهدات، وكذلك في وضع الإجراءات اللازمة لفتح المكاتب السياحية العراقية في الخارج لغرض لتوريد السياح، ولمختلف الأغراض السياحية. كذلك يكون المسؤول عن التنسيق مع منظمة السياحة العالمية وكذلك المشاركة في المؤتمرات الدولية والمعارض والمهرجانات.

وما لا شك فيه، أنّ القطاع السياحي في العراق عانى من عدم استقرار السياسة السياحية الناتجة من عدم استقرار السياسة الاقتصادية التي لم تعتمد على أسس ثابتة، وكذلك تراجع التنمية الاقتصادية على مستوى البلد ككل، نتيجة لتأثير الحروب والحصار الاقتصادي والذي أضّر كثيراً بالقطاع السياحي.

لقد بُني القطاع السياحي في العراق على امتلاك الحكومة للمشاريع السياحية وإدارتها، وغياب اللامركزية، ما أثقل كاهلها بمشاكل تشغيلية إدارية أبعداها عن واجبها الحقيقي في التخطيط السياحي المبني على أسس علمية متطورة، ومن ثم أدى إلى انكماش وتهميش لدور القطاع الخاص في عملية التنمية السياحي. أضف إلى ذلك، عدم تبلور الوعي والإدراك الكافي بالسياحة وأهميتها، سواء على المستوى الاقتصادي والثقافي أو الحضاري.

ويمكن أن نسلط الضوء على كيفية إدارة المكونات الأساسية لصناعة السياحة في العراق من قِبَل هيئة السياحة المختصة بذلك، وذلك من خلال:

(١) مقابلة مع الأستاذ حسين محمد، مسؤول العلاقات في هيئة السياحة في كربلاء، ٢٠١١/٧/٢.

أولاً: المواقع السياحية

رغم أن العراق يزخر وبشكل ملفت للنظر بالمكونات ذات الأصل الطبيعي، وهي الموارد الطبيعية ذات القيمة الترويجية والمهمة في تكوين المنتج السياحي المتميز والقادر على الجذب، وفي مقدمة هذه الموارد تقع الجبال، والغابات الواقعة في الشمال، والشمال الشرقي من أرض العراق، والتي تشكّل عنصر جذب وشد سياحي متميز وبخاصة حينما يتفاعل معها عامل المناخ، كما أنّ العراق يتميز بغزارة مياهه وتنوع وكثافة الغطاء النباتي فيه، ووفرة الحياة البرية في البادية الغربية. كما أنّه ينفرد بوجود الأهوار في الجنوب والتي تتميز بمكونات بيئية فريدة وغريبة والتي يمكن استثمارها لأغراض السياحة البيئية أو السياحة الطبيعية^(١).

أما الآثار البشرية ذات الأهمية السياحية، فإنّ الأجداد كبير، ومتنوع، وفريد، ويتمثل بالمواقع والشواخص الأثرية المنتشرة في عموم العراق، والتي تمثل حقبةً زمنية وتاريخية متعددة كالأبنية، والنصب التاريخية^(٢). وجميع هذه المواقع إدارتها والإشراف عليها وإدامتها واستثمارها، هو من مسؤولية الجهات الحكومية والمتمثلة بهيئة السياحة، يساعدها في ذلك مؤسسات حكومية أخرى، مثل المؤسسة العامة للآثار، والتراث، والدوائر الإدارية.

أما المراكز والمواقع الدينية، فهي عنصر جذب متميز وفريد من نوعه أمام السياح الوافدين. إذ يعد العراق موطناً لكثير من الديانات، ولكل ديانة معابدها وأثارها التي تعتر بها. فبالإضافة إلى مزارات أنبياء اليهود والمسيحيين وكنائسهم ودور عباداتهم التاريخية المهمة. هناك معابد ومزارات للصابئة الايزيدية وحتى السيخية، كما أنه يتبوأ مكانة مرموقة بين الدول الإسلامية، لما يزخر به من مناطق مقدسة. إذ يضم بين جنباته رفاة الأئمة الأطهار، وأهل البيت عليهم السلام، والصحابة، والصالحين (رض)، والتي تستقطب الآلاف من المسلمين من كل بقاع العالم. ويمكن تحديد ما يقارب (١٠٠) موقع ديني ولمختلف الطوائف والأديان.

إنّ إدارة هذه المواقع كانت وحتى أحداث عام ٢٠٠٣، من مسؤولية وزارة الأوقاف والشؤون الدينية. أما حالياً، فتتوزع مسؤولية إدارتها على ثلاث جهات هي:

١. ديوان الوقف الشيعي.
٢. ديوان الوقف السني.
٣. ديوان أوقاف الطوائف غير المسلمة.

(١) مثني، طه الحوري: المعوقات الأساسية أمام نمو السياحة الوافدة إلى العراق وسبل تجاوزها، ص ٢٥٤، مجلة الإدارة والاقتصاد، كلية الإدارة والاقتصاد، الجامعة المستنصرية، العدد ٢١، حزيران ١٩٩٧.

(٢) مثني، طه الحوري: المعوقات الأساسية أمام نمو السياحة الوافدة إلى العراق وسبل تجاوزها، (م.ن)، ص ٢٤٦.

إن إدارة وصيانة المواقع الدينية الإسلامية يخضع لإحكام نظام العتبات المقدسة رقم (٢١) لسنة ١٩٦٩ المعدل، والذي مازالت معظم أحكامه سارية. إن فقرات هذا النظام حددت كيفية تعيين العاملين في هذه المواقع وطريقة التصرف بالهدايا والهبات والمنح النقدية التي ترد إلى هذه الأماكن، وكذلك كيفية إجراء الصيانة على هذه المراقد، إذ يُخصص ٢٠% من إيرادات المراقد الكبيرة لإجراء الصيانة اللازمة للمرقد، أما المراقد الصغيرة فإن ٣٠% من الإيراد يوجّه نحو الصيانة والترميم^(١).

أما المواقع الدينية العائدة للطوائف غير المسلمة، فإن إدارتها هي من مسؤولية متولي هذه المواقع. وتنحصر مسؤولية ديوان أوقاف الطوائف غير المسلمة في توجيه هذه المواقع ورعايتها، وذلك استناداً إلى أحكام نظام رعاية الطوائف الدينية رقم (٣٢) لسنة ١٩٨١، والذي حدد رعاية (١٧) طائفة دينية غير مسلمة معترف بها رسمياً في العراق^(٢).

ولا يخلو مكان في العراق من وجود دير، أو كنيسة. وذلك لكون الديانة المسيحية هي ثاني ديانة بعد اليهودية سكنت العراق قبل الفتح الإسلامي، وقد كانت هذه الأديرة والكنائس ليست أماكن لإقامة الشعائر والطقوس الدينية فقط، بل كانت مراكزاً لنشر الثقافة، والعلم. إن معظم هذه الأماكن الآن يمكن أن تُعد في الوقت نفسه مواقع أثرية، وذلك يعود إلى قِدَم المدة الزمنية لبنائها، وكذلك اقتصار إقامة الشعائر الدينية فيها على مناسبات معينة.

أما الطوائف الأخرى التي يتركز وجودها في العراق، مثل الطائفة اليزيدية، والصابئة المندائيين، فإن مواقعها الدينية تتميز بخصوصية معينة. فاليزيدية تتركز مزاراتهم في الجزء الشمالي للعراق، وفي محافظة الموصل تحديداً. وهذه المواقع أو المزارات تقع في مناطق جبلية، وتقام فيها المراسيم الدينية في الأعياد الدينية وبخاصة مناسبة ولادة صاحب المقام. وهي غير متاحة للجميع، وذلك يعود إلى الطبيعة المنغلقة للديانة اليزيدية. أما الصابئة المندائيين، فإن مزاراتهم تعرف بالمندى، تنتشر في أماكن استقرارهم في العراق، وخاصة في محافظتي ذي قار، وميسان. وتكون قريبة من الأنهار، وذلك لاعتماد طقوس هذه الديانة على الماء. وهذه المنديات مفتوحة دائماً وتشهد إقامة الشعائر والطقوس الدينية طوال العام.

و تعاني بعض المواقع الدينية من الإهمال والعبث أدى إلى اندثارها، مثل دير الأقيصر، ودير مار إيليا الحيري، التي تحولت إلى أماكن للرماية لوقوعها في مواقع عسكرية. وكذلك مقام النبي العزيز (ع) في محافظة ميسان الذي تعرّض للسرقة والتخريب.

(١) عبد الرزاق، هوبي محمد: التشريعات في إدارة الأوقاف، ص ١٩١، مطبعة الرشاد، بغداد، ١٩٨٩.

(٢) نشر في الوقائع العراقية العدد ٢٨٦٧ في ١٨/١/١٩٨٢.

ثانياً: المرافق السياحية:

من المعروف أن أماكن الإقامة والإيواء تولّد الانطباع الأول لدى الزائر عن البلد المزار؛ لأنّ مكان الإقامة سيقضي فيه السائح أكبر مدّة ممكنة قد تصل إلى ٥٠ % من مجموع وقته الذي يقضيه في رحلته. ومن ثمّ، فإنّ الخدمات المتنوعة التي يقدمها الفندق، أو مكان الإيواء، هو الذي سيعطيه الفكرة الحقيقية عن البلد المزار^(١).

إنّ صناعة الفنادق هي صناعة تعكس حال النشاط السياحي. فإذا ركبت السياحة خلت الفنادق. وإذا نشطت نشط التشغيل الفندقي. ولقد أدركت الجهات المعنية بالقطاع السياحي في العراق هذا الأمر وبدأت حملة لبناء الفنادق في ثمانينات القرن الماضي لغرض دعم الحركة السياحية. وعلى هذا الأساس، تمّ بناء العديد من الفنادق الممتازة في بغداد، والموصل، والبصرة، وبعض المحافظات الأخرى، من أجل تغطية الطلب على أماكن الإيواء وعدد الفنادق في العراق بحسب المحافظات ودرجة التصنيف بعد استثناء الفنادق الشعبية غير المصنفة.

ومن الملاحظ أنّ توزيع الفنادق غير مبني على أساس مناطق الجذب السياحي حيث تركزت معظم الفنادق في بغداد، وتوزعت البقية على محافظات العراق الأخرى. كما يُلاحظ ارتفاع أعداد الفنادق، وأماكن الإيواء في محافظتي النجف، وكربلاء. وذلك لغرض تغطية الطلب السياحي الناتج عن السياحة الدينية. إلا أنّ معظم هذه الفنادق، هي من الدرجة الأولى والثانية، وغياب تام لفنادق الدرجة الممتازة.

إن تصنيف منشآت الإقامة في العراق هو من مسؤولية هيئة السياحة. وهذا التصنيف يراعى فيه الاعتبارات الآتية^(٢):

- ١ - الموقع.
- ٢ - الطاقة الاستيعابية (عدد الغرف، عدد الأسرة).
- ٣ - الكلفة.
- ٤ - الديكور، والأثاث، ومساحة الغرف، والمطاعم.
- ٥ - الإدارة وعدد العاملين، وكفاءتهم، وخبرتهم.

(١) مروان أبو رحمة، وآخرون: إدارة المنشآت السياحية، ص ٢١، ط ١، دار البركة للنشر والتوزيع، عمان- الأردن، ٢٠٠١.

(٢) حميد، عبد النبي الطائي: واقع خدمات الإقامة (الإيواء) وحالة الطلب عليها في الفنادق العراقية للفترة من ١٩٨٠- ١٩٨٦، ص ٣٢١، مجلة الإدارة والاقتصاد، كلية الإدارة والاقتصاد، الجامعة المستنصرية، العدد ١٠، ١٩٨٩.

٦ - الخدمات المقدمة وأسعارها (الغرف، المطاعم، وسائل التسلية، والترفيه).

إنّ دراسة واقع هذه الأماكن، يُظهر أنّ مستوى الخدمات المقدمة لا يتناسب مع الأسعار العالية المحددة، وكذلك فإنّ نسبة كبيرة من العاملين في هذه الأماكن تصل إلى ٧٠% هم من غير المتخصصين^(١). إنّ غياب التخصص في مثل هذه الأماكن، قد يؤدي إلى فقدان الخبرة الفنية التي تسعى إلى خلق ميزة تنافسية تساعد على رفع درجة التشغيل في هذه الفنادق، بحيث لا تكون العملية مجرد تحقيق ربح على حساب نوعية الخدمات المقدمة.

كما يلاحظ ارتفاع معدلات دوران العمل، وبخاصة في مجالات إنتاج الأطعمة، والتدبير الفندقي، وتقديم الطعام، والشراب. ويعود ذلك إلى ضعف الكفاءة والخبرة العملية في تخصص تقديم الخدمة، إضافة إلى الأسباب الاقتصادية والإدارية، كالحوافز، ومعدلات الرواتب. كذلك النظرة المتدنية للعمل في هذه الأقسام مقارنة مع الأقسام الأخرى^(٢).

أما أماكن الطعام والشراب، فإنّ المشرّع العراقي عرف المطاعم بأنها "المحلات المعدة لتقديم الطعام أو المشروبات الروحية أو كليهما"^(٣). وهي تصنف على أساس الموقع، والبناء، والمدخل، والصالات، وقاعات الطعام، ووسائل التسلية، وعدد المستخدمين، وجميع التجهيزات، والخدمات التي توفر الراحة للزوار.

وتنتشر في أرجاء العراق المطاعم على اختلاف درجاتها، وبخاصة في بغداد. إذ تتركز المطاعم ذات الدرجة الممتازة، تليها في ذلك المطاعم الموجودة في محافظة نينوى، ويلاحظ قلة عدد المطاعم، ولمختلف الدرجات في محافظتي النجف وكربلاء. وهذا لا يتلاءم مع الحاجة التي تفرضها حركة السياحة الدينية التي تشهدها هاتين المحافظتين، في حين أن هناك انتشاراً للمطاعم الشعبية غير المصنفة، ومطاعم الأكلات السريعة والكافيتريات، وبشكل واسع وكبير.

إن مسؤولية توجيه عمل مرافق الإقامة والطعام، هي من مقتضيات عمل رابطة المطاعم والفنادق والتي تأسست عام ١٩٧٣، وهي رابطة مهنية غير حكومية، تمّ إقرار نظامها الداخلي أثناء الجلسة (١٠٨) لهيئة السياحة المنعقدة بتاريخ ٢٠٠٠/٨/٣١، ودورها الأساس يتمثل بالنقاط الآتية^(٤):

١. الإشتراك مع هيئة السياحة في تحديد التصنيف للمرفق السياحي، سواء كان فندقاً أو مطعمًا.

(١) مجيد العزاوي: (م. س)، ص ٥٩.

(٢) عبد الامير كاظم: (م. س)، ص ٤١.

(٣) علي، سلمان المشهداني: (م. س)، ص ١٥٠.

(٤) مع السيد اكرم الجبوري رئيس رابطة الفنادق والمطاعم في العراق يوم الأربعاء ٢٠١١/٦/٦.

٢. تطوير الكفاءات والكوادر العاملة في المرافق السياحية على اختلاف أنواعها، ودرجاتها، عن طريق إقامة دورات تدريبية بالتنسيق مع هيئة السياحة والمنظمات السياحية العربية والدولية.

٣. المشاركة بالمؤتمرات والندوات التي تنظمها المنظمات المهتمة بالسياحة العربية منها والدولية، وبصفة غير رسمية.

أما دور الرابطة بالنسبة للأعضاء، فهو لا يتعدى كونه المساندة للأعضاء وفي هذا الإطار فإن الرابطة ليس لها أي دور رقابي أو تشريعي. وبالتالي فإن عمل المرافق السياحية خاضع بصورة كلية لإشراف هيئة السياحة.

ثالثاً: الخدمات:

وهي المكون الثالث من المكونات الاستراتيجية لصناعة السياحة، وهي تمثل الوسائل والأساليب التي تسهل للسياح من تحقيق الغرض من رحلتهم السياحية، وتجعلهم قادرين على تحسّس وتذوق التجربة السياحية. وهي تقسم على قسمين:

القسم الأول:

خدمات وتسهيلات ومرافق موجهة نحو المواطنين المحليين أصلاً، لكن وجودها ضروري ولازم لقيام النشاط السياحي. وهي تشمل طرق النقل ووسائله، والمرافق العامة كالبنوك، والمصارف، والمراكز الصحية والأسواق.

القسم الثاني:

فهي خدمات ومرافق موجهة أصلاً للسياح ووجودها أساس لنمو الحركة السياحية، كأماكن الإقامة، وأماكن الطعام والشراب، والإرشاد، والدلالة السياحية، والخدمات التوضيحية للسياح. وكذلك تسهيلات الدخول والجمارك. وتقع خدمات النقل ووسائله في مقدمة الخدمات الأساسية الواجب توفرها لغرض إتمام التجربة السياحية للسائح.

إنّ سبل الوصول إلى العراق ميسورة بمختلف الوسائل. يرتبط العراق بشبكة واسعة من الطرق السريعة بدول الجوار، إضافة إلى الموانئ والمطارات. كذلك التنقل داخل البلد متاحة عن طريق الطرق السريعة التي تربط المحافظات والمدن ببعضها البعض، وكذلك الطرق الداخلية التي تربط مراكز المدن بالأقضية والنواحي التابعة لها. إلا أنه يلاحظ الطرق الداخلية الواقعة داخل المدن

وبخاصة الدينية منها، غير ملائمة من حيث السعة والتخطيط، إذ هذه المدن وعدد الزائرين إليها يؤدي إلى خلق الاختناقات المرورية، وإلى حدوث حالة من التداخل بين حركة السيارات وحركة السابلة والناجمة من ضيق الطرقات وكثرة عدد الآليات.

أما بالنسبة لخطوط السكك الحديدية، فإنّ العراق يمتلك شبكة من الخطوط تربط شماله بجنوبه، لكنها لا تغطي معظم محافظات وبخاصة محافظتي النجف و كربلاء والتي تتركز فيها السياحة الدينية فيها.

إن مسؤولية إدارة وتوجيه وسائل النقل في العراق تقع على عاتق وزارة النقل، والتي يضم هيكلها التنظيمي ثماني شركات هي:

١. الشركة العامة لسكك حديد العراق.
٢. الشركة العامة للنقل البري.
٣. الشركة العامة لنقل الركاب.
٤. الشركة العامة لإدارة النقل الخاص.
٥. شركة الخطوط الجوية العراقية.
٦. شركة الظلال العامة لنقل البضائع والأشخاص.
٧. الشركة العامة للنقل المائي.
٨. الشركة العامة لموانئ العراق.

إنّ السياحة في العراق وأثناء السنوات الماضية، وبخاصة أثناء مدة الحصار الاقتصادي (١٩٩٠-٢٠٠٣)، اعتمدت بالدرجة الأساس على النقل البري، وبخاصة النقل بالسيارات والباصات بكافة أنواعها. فقد برز دور اثنتين من شركات وزارة النقل في دعم الحركة السياحية، وبخاصة السياحة الدينية، وهي كل من الشركة العامة لنقل الركاب، وشركة الظلال العامة لنقل البضائع والأشخاص، إضافة إلى مساهمة ضعيفة من الشركة العامة لإدارة النقل الخاص.

لقد تمثّل دور هاتين الشركتين في توفير الحافلات اللازمة لنقل المجاميع السياحية، عن طريق التعاقد مع الشركات السياحية التي تنظم برامج السياحة الجماعية. وتتميز هذه الحافلات بمتانتها ونظافتها وحدثة طرازها عما هو موجود لدى شركات النقل الخاصة، إلا أنّ معظم شركات السياحة والسفر تميل إلى استئجار الحافلات من الشركات الخاصة، وذلك يعود إلى قلة التكاليف أولاً، وإلى سرعة وسهولة إنجاز عملية التعاقد ثانياً^(١).

(١) مقابلة مع المهندس (ستار عودة عبد) مدير قسم المسافرين في شركة نقل الركاب يوم الثلاثاء الموافق ٢٠١١/٨/٣٠.

أما بالنسبة لوسائل النقل الأخرى، كالبطائرات، والبواخر، والقطارات، فما زال دورها شبه معدوم بالنسبة للحركة السياحية عموماً وللسياحة الدينية خاصة، وذلك يعود لبعدها عن أماكن القصد السياحي ولارتفاع تكاليفها.

أما الخدمات التكميلية فإن أولها هي الإرشاد السياحي. إذ أضحي المرشد السياحي أحد مكونات الرحلة السياحية الإجمالية المنظمة. بل هو في بعض الأحيان أحد أهم هذه المكونات، وبخاصة عندما تكون الرحلة إلى بلد آخر، ومن قَبْل شخص قليل الخبرة والتجربة مع السياحة، وهو يعد من مميزات وعوامل الجذب التي تتجلى بها الرحلات السياحية المنظمة. فهو مدير في حل المشاكل، ومواجهة الصعاب أثناء الطريق وأثناء الزيارات، وهو المنسق للأنشطة والفعاليات.

لقد عرّف المشرع العراقي المرشد السياحي بـ "الدليل السياحي" في نص المادة الأولى فقرة ٣ من قانون رقم (٣٧) لسنة ١٩٦٦، بأنه "الشخص الذي يقوم بمساعدة السائحين ومرافقتهم لشرح المعالم التاريخية والعلمية والفنية للاماكن السياحية، والأثرية، والمحلات الجديرة بالمشاهدة في الأنحاء المختلفة من البلاد لقاء أجر معين"^(١).

لقد تأسست في العراق جمعية للمرشدين السياحيين هدفها الرئيس تنظيم شؤون المهنة، ورعاية مصالح أعضائها، وحمايتها من دخول الطامعين عليها، ومحاولة رفع قابليات الأعضاء عن طريق إقامة الدورات التدريبية والمحاضرات.

إن مهنة الإرشاد السياحي في العراق تعاني من مشاكل عديدة، سواء في الإعداد، أم التكوين، أو الممارسة الفعلية. وهذا ناتج من عدم وجود تحديد واضح ودقيق لواجبات ومهام المرشد السياحي على المستوى الإداري، إضافة إلى قلة الاهتمام الرسمي والمهني بالإرشاد، كانعكاس لقلة الاهتمام بالسياحة بشكل عام. وكذلك قلة العاملين بهذا المجال واعتمادهم على الخبرة الذاتية وغياب الحافز المادي والمعنوي لهم.

ومن الخدمات التكميلية الأخرى، والتي تظهر واضحة أكثر في السياحة الوافدة، الصرافة. إذ أنه من المعروف أن لكل دولة عملتها الخاصة بها، والتي تُعد سمة من سمات استقلالها. ولكل عملة قيمة تختلف عن قيمة العملات الأخرى. ومن ثم، لا بد عند إجراء المبادلة أن يكون هناك سعر صرف بين العملات يتغير باختلاف نوع العملة، وكذلك باختلاف الوقت والظروف الاقتصادية والسياسية السائدة.

إن عملية تبادل وانتقال السياح من دولة إلى أخرى، غالباً ما يتأثر بأسعار الصرف وتغيراتها. إذ يُعد سعر صرف العملة واحد من العوامل الرئيسة المحددة للطلب السياحي. فكلما زاد سعر

(١) علي سليمان المشهداني: (م.س)، ص ١٣٨.

الصرف، قلّ عدد السائحين. إذ أنّ هناك علاقة عكسية تربط ما بين الطلب السياحي وسعر صرف العملة^(١).

لقد تأثرت السياحة في العراق كثيراً بتذبذب أسعار صرف العملات الأجنبية وارتفاعها، وخاصة بالنسبة للدولار. وإنّ العراق يُعدّ بلداً مستورداً للسياح وليس مصدراً لهم^(٢). لذلك، تمنع الدولة الأفراد من التعامل بالعملة الأجنبية إلا بموافقتها. ويقوم البنك المركزي العراقي بدور كبير في السيطرة على استقرار سعر الصرف.

أما التسهيلات التي تمنحها المؤسسات الحكومية والمهنية، فلها دورٌ كبيرٌ ومؤثرٌ في تنمية النشاط السياحي في العراق، فسرعة الحصول على تأشيرة الدخول، وسهولة الإجراءات المعتمدة في الجمارك، والتخفيف من الإجراءات الروتينية في دخول السياح، وبخاصة المجاميع السياحية، كل ذلك، يشجّع الشركات السياحية المنتجة للرحلات الجماعية على الإستمرار في عملها، وكذلك يشجع السياح أنفسهم على تكرار الزيارة. لقد أثّرت الظروف التي مرّت بالعراق كثيراً في سهولة ومرونة الإجراءات والتسهيلات الممنوحة لشركات السفر والسياحة، ومن ثمّ أثّرت كثيراً في عمل هذه الشركات، والذي انسحب في النهاية على عدد المجاميع السياحية التي يمكن استضافتها وخدمتها. وبالتالي خلق التأثير الإيجابي الذي يساعد على جعل هذه المجاميع وسيلة من وسائل الترويج للسياحة عند عودتها إلى موطنها الأصلي.

(١) إسماعيل ، الدباغ: بعض العوامل الاقتصادية المحددة للطلب على السياحة الداخلية وإمكانية استخدامها لرسم ملامح الطلب السياحي في العراق مستقبلاً، بحث أُلقي بالجلسة الأولى لمؤتمر السياحة العلمي الأول، بغداد، ٨-٢٠٠٥/١١/٩.

(٢) لطفي، حميد جودة: صناعة السياحة ودورها في تنمية اقتصاديات الدول المضيفة مع إمكانية الاستفادة منها في العراق، بحث أُلقي في الجلسة الأولى لمؤتمر السياحة العلمي الأول، بغداد، ٨-٢٠٠٥/١١/٩.

المبحث الثاني

نمط الإدارة على القطاع السياحي على محافظة كربلاء

تعد السياحة إحدى مرتكزات الاقتصاد الوطني لعدد كبير من الأقطار والمناطق التي ساهمت وتساهم بقسط كبير من اقتصادها. كما إنّ السياحة أصبحت موضع اهتمام لجميع الدول والشعوب التي تعتمد في نهضتها وتقدمها على عنصر الحوار الخام الذي يتمثل بالبيئة الطبيعية، وما عليها من مواقع أثرية وسياحية، وهذه المعالم الحضارية التي تشكل في مجموعها عناصر الربط بين الماضي وازدهار الحاضر وأسس رسم المستقبل.

ومن الطبيعي أن تكون لكل صناعة مخلفات وأثارا تتركها جرّاء عملية الإنتاج، فهناك مشاكل تلوث البيئة، ونفايات المصانع.... الخ.

وفي ما يخص الإدارة المحلية وأثرها على التنمية السياحية في محافظة كربلاء المقدسة نستعرض في هذا المبحث أهم النشاطات والأعمال التي تدار من قبل الإدارة المحلية، وطبيعة أثرها وانعكاسها على السياحة في كربلاء المقدسة. وكذلك أهم المشاكل التي يمكن أن تواجه الإدارة المحلية في عملية التنمية السياحية بسبب التزايد في عدد السياح الوافدين إلى كربلاء، وذلك من خلال:

المطلب الأول: الجانب الاقتصادي.

المطلب الثاني: الجانب الإداري.

المطلب الثالث: الجانب الاجتماعي.

المطلب الأول: الجانب الاقتصادي.

تعمل الإدارة المحلية في محافظة كربلاء المقدسة التي تدير شؤون السياحة في المحافظة، المستلزمات الكافية لجذب السياح إلى المناطق السياحية فيها، رغبة في الحصول على الإيرادات السياحية التي تحققها هذا المنشآت، والمرافق السياحية، من جرّاء إنفاق السياح وصرفياتهم على وسائل العبادة، والراحة، والطعام، والمبيت، إلى غير ذلك من أصناف الإنفاق.

وتمثل السياحة الدينية في محافظه كربلاء المورد الأساس لتغطية المشاريع الاقتصادية التنموية المتعلقة بخدمة المجتمع المحلي في كربلاء. والجدير بالذكر أن الالتفات إلى أهمية هذه السياحة جاء متأخراً لأسباب باتت معروفة للجميع. إلا أنها، ورغم كل الأوضاع التي تلت سقوط النظام السابق، شهدت تطوراً ملحوظاً خاصة في عدد الزوار الأجانب للعتبات المقدسة في العراق، ومن بينها كربلاء المقدسة. فمثلاً، وفي العام ٢٠٠٧، بلغ عدد السياح الأجانب من جهة، والزائرين والوافدين في الداخل إلى العتبات المقدسة من جهة أخرى، (٩,٣) ملايين سائح محققاً دخلاً يتجاوز (٨,٥٦) مليون دولار فاق أي رقم خلال ٢٥ سنة الأخيرة، وكانت لتركيا حصة كبيرة فيه، حيث تعتبر منطقة عبور إلى الأراضي العراقية^(١).

ومن هنا، نهضت الإدارة المحلية في كربلاء بإعادة بناء وترميم وتجهيز المشاريع الاقتصادية التي تجعل من المحافظه محطة سياحية نموذجية تكون مركز استقطاب الجذب السياحي، ومن هذه المشاريع: تخصيص مبلغ قدره (١٢٦٠٠) دولار لغرض تنفيذ الكشف الخاص بتجهيز مرقد السيد احمد ابن هاشم (ع) بأجهزة تكيف، كما قررت الإدارة المحلية في المحافظة على تخصيص مبلغ قدره (٦٠٠٠) دولار، لغرض تنفيذ الكشف الخاص بترميم جناح التخطيط العمراني في بناية بلدية كربلاء. كما تم تخصيص مبلغ قدره (٢٧٥٠٨) دولار، أغراض تنفيذ الكشف الخاص بتكملة الخط الناقل للماء إلى منطقة حي الهادي (ع) (الجاير) لمعالجة شح المياه الصالح للشرب. وخصصت الإدارة المحلية في محافظه كربلاء المقدسة أيضاً مبلغ (٢,٥٠٠,٠٠٠) دولار لغرض التجهيز آليات المديرية مجاري كربلاء، وتقرر أن يكون التخصيص من واردات تنمية الأقاليم لعام ٢٠٠٨^(٢).

ولمعالجة مشكلة الاختناق الحاصل للواقع السكني في محافظة كربلاء، كان للمورد السياحي مدخلاً أساسياً لعلاج الأزمة السكنية من خلال ما تدرّه السياحة على المحافظة من واردات مالية وخدمات أخرى، فقرّرت الإدارة المحلية في المحافظة على اختيار القطعة الواقعة بعد الحزام الأخضر

(١) جريدة الصباح، جريدة رسمية حكومية تصدر يومياً من بغداد العدد ١/٥ عام ٢٠٠٨.

(٢) جريدة كربلاء اليوم، جريدة رسمية تصدر عن الإدارة المحلية في محافظة كربلاء كل يوم اثنين العدد (١٤٩) شهر ت ١ لعام ٢٠٠٨.

لغرض إسكان المتجاوزين حي الآخاء، على أن يكون البناء أفقياً مع إيصال كافة الخدمات الضرورية لغرض إكمال الفرز وإعادة التصميم^(١).

ولعل من بين أهم المشاريع الاقتصادية التي لاقت قبولاً واسعاً من قبل السائحين، والمجتمع المحلي الكربلائي، هو ما قامت به الإدارة المحلية في كربلاء على تخصيص ثلاث مليارات دينار لافتتاح (متنزه الحسين الكبير)، والذي تبلغ مساحته ٣٩ دونماً، والواقع في منطقة حي الإصلاح. ويعتبر هذا المشروع من المشاريع الإستثمارية الاقتصادية المهمة، ومن أكبر المتنزهات في تاريخ المحافظة، حيث يحتوي المشروع على بحيرتين صناعيتين، وحدائق متنوعة، ونصب ألعاب متنوعة، وستة نافورات بارتفاع ما بين ٥٠ إلى ١٢٠م، ونفقين حجريين، وساحات، ومصاطب لجلوس العوائل، وتسليّة خاصة بالأطفال^(٢). ويمكن اعتبار متنزه الحسين (ع) الكبير خطوة في بداية الطريق نحو إنشاء مناطق سياحية وترويجية حديثة.

ومع هذه الحركة الإستثمارية الاقتصادية لتنمية القطاع السياحي من قبل الإدارة المحلية في محافظة كربلاء المقدسة، إلا أنها تواجه تحديات ميدانية كبيرة. ومن أهمها، أن ترجمة التدفق الفجائي للزوار والناتج عن هذه الإجراءات ترجمة اقتصادية تفترض زيادة كبيرة في الطلب. غير أنه مهما كانت درجة استعداد الإدارة المحلية في المحافظة وتقبلها لإرضاء الوافدين الخواص النوعية للظاهرة السياحية لا بد أن تؤدي إلى ميل في ارتفاع الأسعار^(٣).

ويوجد نوعان من ارتفاع أسعار العقارات والخدمات السياحية، ويمكن أن تتعرض لها صناعة السياحة وهي:

النوع الأول: هو ما تتعرض له أسعار الخدمات السياحية نتيجة للطبيعة الموسمية، والتي تكون في الغالب ملازمة للسياحة. فمن المعروف أن العطلات، والإجازات في جميع أقطار العالم، تقع تقليدياً في الوقت نفسه تقريباً أثناء شهور الصيف. وهذا يتسبب في خلق ما يدعى (بموسم الذروة). فالسياحة مثلاً، في منطقة البحر المتوسط، هي السياحة التقليدية التي تقع في موسم الذروة، وتكون النواة الرئيسية للطلب السياحي. وفي أوروبا لا تزال العطل والطلب على الإجازات مركّزة في كانون الأول، كانون الثاني، حزيران وأيلول^(٤).

أما في العراق على وجه الخصوص، فمحافظة كربلاء تدور العطل الرسمية فيها مدار المناسبات الدينية لدى المحافظة. ففي شهري شعبان ومحرم، تتدفق الأفواج (الجماعات) والأعداد

(١) جريدة كربلاء اليوم، (م.س).

(٢) من مشاريع تنمية الأقاليم للعام ٢٠٠٨.

(٣) جان، فوراستيه: السياحة وأوقات الفراغ، ترجمة أحمد أورفلي، الجزء ١٩٧، ص ٧٤.

(٤) جان فوراستيه: السياحة وأوقات الفراغ، (م.ن)، ص ٧٩.

السياحية، ونتيجة للعرض المحدود من الخدمات السياحية، فإن الطلب المتزايد يتسبب في زيادة أسعار الخدمات السياحية المقدمة.

ورغم الإعداد السياحي في هذه المواسم الدينية، وقيام الجهات المحلية في محافظة كربلاء المقدسة بتحديد تسعيرة ثابتة للفنادق، وأماكن المبيت، وفق معايير تمّ على أساسها تصنيف كل منها حسب الدرجة السياحية. إلا أن شدة الطلب في مواسم الذروة، يؤثر بشكل كبير على ارتفاع أجور النقل بالسيارات من داخل العراق إلى الأماكن المتعلقة بمحافظة كربلاء، رغم وجود تسعيرة محدد لها.

ومن الملاحظ عدم التزام السواق بالتسعيرة في هذه المواسم، إضافة إلى عدم كفاية عدد السيارات، إضافة إلى استغلال بعض الأهالي حاجة الوافدين إلى المحافظة عند عدم توفر أماكن إقامة، وذلك بتأجير غرف أو منازل بأسعار غالية^(١).

والتركيز في الوقت (وبصفة خاصة في المناسبات الدينية) وفي القضاء (مواقع معينة من المزارات)، تعني بأن المنشآت وكافة المرافق السياحية وبقية الخدمات الأخرى تستخدم تقريباً في تغيير محدد من السنة. إذ أن العرض من (فنادق، ومطاعم، ومحلات بيع، وسيارات نقل... الخ)، يميل إلى أن يكون دائماً موجود طوال العام. وهكذا، فإن الطلب غير الثابت، والطلب المرن يقابله عرض جامد. وهذا بشكل واضح ينجم عنه استخدام متذبذب للموارد والجهود الموظفة في صناعة السياحة والنشاطات المكملّة لها. فموسمية السياحة الدينية في كربلاء توضح عجز الإدارة المحلية عن استيعاب المشاكل الناتجة عن الاستخدام غير المرن لرأس المال المستثمر، والمعدات، والتجهيزات، والقوى العاملة. وبالمقابل، وكنتيجة مباشرة (للموسم السياحي الديني)، فإن أي شخص يحاول أن يجد غرفة في أي فندق سوف يجد ذلك صعباً، مما يضطره للعودة أو المبيت بالسيارة^(٢).

ونقترح لإيجاد حل جذري: أن تُقدم الإدارة المحلية في محافظة كربلاء المقدسة على اتخاذ التدابير اللازمة، بخصوص تشغيل المرافق السياحية في أوقات غير المواسم السياحية، وذلك عن طريق وضع أسعار تشجيعية للزوار لقضاء عدة أيام في المنشآت السياحية المنتشرة في المحافظة، إضافة إلى توفير خدمات النقل المجانية أيضاً. وهكذا، ومن خلال الأسعار المنخفضة نسبياً، فمن الممكن أن نرى وجود بعض السواح، وخصوصاً في أوقات أخرى، للتعرف على كل المواقع الدينية، والأثرية، والترفيهية لمحافظة كربلاء المقدسة.

(١) المؤسسة العامة لهيئة السياحة، إحصائية السواح في منطقة الوسط والجنوب لعام ٢٠٠٨.

(٢) المؤسسة العامة لهيئة السياحة، (م. ن).

جدول رقم (١)

بيانات الفنادق السياحية المجازة في محافظة كربلاء المقدسة

الدرجة / التفاصيل	عدد الفنادق	عدد الغرف	عدد الأسرة
ممتازة	١	٣٤٩	٨٥٤
أولى	٤	٣٤١	١١٧٢
ثانية	٩٤	٥٣٧٠	١٤١٩٣
ثالثة	٧٨	٢٧٣٣	٧٤٦٤
رابعة	١٢٥	٢٦٤٦	٧٨١٢
المجموع	٣٠٢	١١٤٣٩	٣١٤٩٥

المصدر: هيئة سياحة كربلاء.

بيانات المجاميع السياحية:

عدد الزوار العرب والأجانب لسنة ٢٠٠٧ / ١٥٦.٥٤٠ ألف زائر.

عدد الزوار العرب والأجانب لسنة ٢٠٠٨ / ٧٦٥.٨٨٣ ألف زائر.

عدد الزوار العرب والأجانب لسنة ٢٠٠٩ / ٨٠٢.٢٥٣ مليون زائر.

عدد الزوار العرب والأجانب لسنة ٢٠١٠ / ١.٥٠٠.٠٠٠ مليون زائر.

عدد الشركات السياحية المجازة في المحافظة (٦٦) شركة.

عدد المطاعم السياحية المجازة في المحافظة (٥) مطعم.

عدد القاعات المجازة في المحافظة (١) قاعة.

أما **النوع الثاني** من ارتفاع الخدمة في السياحة عن ارتفاع أسعار منتجات القطاعات ذات الصلة بالسياحة والمواد المتعلقة بذلك وهذا الوضع من شأنه أن يرفع من أسعار السلعة السياحية. وبالتالي، إحداث التضخم، سواء أكان هذا الارتفاع في منتجات زراعية، أم صناعية، أم عقارية... الخ. وهذا النوع الثاني من التضخم الذي تتعرض له النشاطات السياحية والمترتبة على ارتفاع أسعار التكاليف نتيجة للتشابكات القطاعية من صناعة السياحة وبقية القطاعات الأخرى. إذ أن ارتفاع أسعار

المستلزمات السلعية، والتجهيزات التي توفرها القطاعات الأخرى للسياحة بمقدار كبير نسبياً. ولفترة طويلة يكون له أثر تضخمي على أسعار المنتج السياحي الذي تقدمه المراكز والإنشاءات السياحية^(١).

وهناك مظهر آخر لارتفاع الأسعار يكون في تضخم أسعار الأراضي نتيجة للنشاط السياحي، فعلى أثر التوسع السياحي ترتفع أثمان الأراضي وتصل في بعض المناطق التي تكتسب شهرة سياحية خاصة، إلى أثمان خيالية (في بعض الأحيان)، ولا يعود السبب في ذلك إلى السياحة فقط، بل إلى إثارة الإهتمام بهذه المناطق إليها المواطنون أنفسهم^(٢).

فعلى سبيل المثال، قطر صغير مثل لبنان تنميته مقرونة بشكل كبير وواسع بجذب المستثمرين والأجانب، فهو يحتاج الأرض لأغراض التنمية السياحية، مما يسبب تضخماً في أسعارها. وبالتالي، سيؤدي ذلك إلى تهديد إمكانية قيام العديد من الأغراض.

وهكذا، فإن تركيز السياحة في مواقع محددة قد يسبب مضاربة حامية على الأرض^(٣). أما في العراق، فقد شهدت محافظة كربلاء المقدسة حركة عقارية كبيرة نتيجة السياحة الدينية المتزايدة إليها مما سبب صعوداً هائلاً وأرقاماً خيالية لأسعار الأراضي المحيطة بالعتبات المقدسة. وفي الواقع، عجزت الإدارة المحلية في محافظة كربلاء عن مواجهة هذا التضخم العقاري المتزايد، مما ترك انعكاساً سلبياً على القدرة الشرائية لدى المجتمع المحلي في محافظة كربلاء المقدسة.

ومن جانب آخر، إن طلبات السياحة تتعارض في بعض الأحيان مع طلبات الزراعة، أو تتنافس معها. حيث أن تخصيص الأرض في أي منطقة للسياحة والزراعة بشكل مترادف، يجعل هذا التعارض يتفاقم نتيجة لطلبات السياحة على الأرض في يد، وطلبات الزراعة على نفس الأرض في اليد الأخرى. وهذه المشكلة شهدتها العراق بعد سقوط النظام البائد وخصوصاً في محافظة كربلاء المقدسة لحصول الاستخدام المزدوج للأرض للأغراض السياحية والزراعية في آن واحد، ما سبب استياءً شعبياً حيث يلحق النمو السياحي الضرر بأمالك المزارعين، وخطراً لمربي الماشية في تلك المناطق. ولم تستطع إلى يومنا هذا الإدارة المحلية من مواجهة هذا النوع من الأزمات، ما جعل أصحاب البساتين والأراضي الزراعية يقسمون أراضيهم ويفتتوها على شكل قطع صغيرة من أجل بيعها لهذا تحولت أغلب الأراضي الزراعية في كربلاء إلى أحياء سكنية رغم إن الإدارة المحلية أصدرت قرارات عديدة بمنع تفتيت البستنة. ثم عندما تم تجزئتها، أصدرت الإدارة المحلية في كتابها الرقم ١٢٨ لسنة ٢٠٠٨، قراراً بتشكيل لجنة متخصصة من بلدية كربلاء، والتسجيل العقاري، ودائرة

(١) عبد الله رؤوف: المبادئ العامة للسياحة، ص ٦٢، بغداد، ٢٠٠٤.

(٢) اسماعيل علي: مستقبل السياحة، ص ٣٨، دار الكتب المعرفة، ١٩٩٦.

(٣) خالد العبدلي: دور السياحة في الاقتصاد العراقي، ص ٢٢٦، ١٩٨٥.

تخطيط، والمحافظة، بالتعامل مع هذه الظاهرة ضمن القوانين الداخلية. وخرجت اللجنة بتوصيات، وكان من أهمها، التعامل مع البستنة كواقع حال، أي ما فتت وأصبحت حياً سكنياً يبقى كذلك والذي لم يصله التفتيت يبقى بستاناً^(١). وفي الواقع، أن الإدارة المحلية في محافظة كربلاء قامت بتقنين الأزيمة ولم تعط العلاج لها.

وفي رأينا، يمكن إيجاد العلاج المناسب من خلال تحفيز الفلاحين ومالكي الأراضي الزراعية بمبالغ مالية، أو خدمات عينية لتطوير القطاع الزراعي، وإيجاد كل التدابير اللازمة والرادعة لحماية الثروة الزراعية في المحافظة بدلاً من التعامل معها كواقع حال.

ويجب أن نضيف إلى الميل إلى التضخم وإلى الإختلال بالتوازن بين العرض والطلب الذي يسببه التركيز في الوقت والمكان. فمن المؤثرات السلبية، الإضطرابات والإختناقات التي تسببها السياحة في مجال الخدمات. إذ أن شبكات النقل، أو التوزيع، أو الإعلام، ليست لها تلك المرونة التي تضمنها السياحة. ويجب عليها أن تعمل طبقاً لنظام طبيعي مع استعداد لمواجهة الزيادات الدورية في الاستخدام.

وبينما يكون الإنفتاح إلى السياحة ينبغي أن يدير أو يجهز وسائل الراحة للمواطنين المحليين، فما لا شك فيه أن قدوم السياح إلى منطقة ما، سوف يمثل طلباً متزايداً على الخدمات المتوفرة في تلك المنطقة. ولكن هذا الزخم من الطلبات يعتمد على حجم هذا العدد السياحي القادم. فأوضحت الدراسات التي أعدتها منظمة السياحة العالمية أن عائدات السياحة عام ١٩٩٨، فاقت قيمة عائدات القطاعات الإنتاجية - صناعة وزراعه وبترو- على مستوى العالم كله.

فقد قُدرت عائدات السياحة والسفر لعام ١٩٩٨ (١٥%) من حجم العائدات الكلية في العالم، وبنسبه (٣٧%) من حجم الصادرات العالمية. وارتفعت عام ١٩٩٩ إلى نحو (٦٤٤) مليار دولار بنسبة (٢١%)، وقد أوضحت الدراسات أن حجم الطلب السياحي الدولي قد ارتفع من ٢٥ مليون سائح دولي ١٩٥٠ إلى ما يزيد ٦٦٤ مليون سائح في عام ١٩٩٩، أي تضاعف أكثر من ٢٧ مرة. ومن المتوقع أن تصل العائدات السياحية إلى ٦٦١ مليار دولار بنهاية ٢٠٠٠ من خلال انتقال مليون سائح^(٢).

(١) أمر إداري رقم ١٢٨ لسنة ٢٠٠٨، صدر من الإدارة المحلية في محافظة كربلاء.

(٢) جان فوراستيه: السياحة وأوقات الفراغ، (م.س)، ص ١١٤.

جدول رقم (٢)

عائدات العالم من الصادرات حسب القطاعات لعام ١٩٩٨

النسبة %	الإيراد بليون دولار	قطاع
٧.٩ %	٥٣٢	قطاع السياحة
٧.٨ %	٥٢٥	قطاع صناعة السيارات
٥.٧ %	٥٠٣	قطاع الصناعات الكيماوية
٦.٦ %	٤٤٣	قطاع الصناعات الغذائية
٥.١ %	٣٤٤	قطاع الصناعات البترولية
٥.٩ %	٣٩٩	قطاع صناعات الكمبيوتر وأثاث المكاتب
٤.٩ %	٣٣١	قطاع صناعة المنسوجات والملابس
٤.٢ %	٢٨٣	قطاع صناعة الاتصالات
٢.٣ %	١٥٨	قطاع صناعة التعدين
٢.١ %	١٤١	قطاع صناعة الحديد والصب

المصدر: مخلد خالد الفرج: السياحة في المملكة العربية السعودية، ص ٦١، دار المعارف، الرياض، لا تاريخ.

إن دراسات عديدة تشير إلى أن الإنفاق على السياحة العالمية ينمو بمعدلات تفوق النمو في السلع والخدمات الأخرى، إذ تقدر تلك الدراسات أن هذا النمو سوف يصل إلى نحو ٥ % سنوياً. ويوضح الجدول الآتي أكثر عشر دول استغلالاً للسياحة في العالم، ما يجعل عائدات السياحة أحد مصادر الدخل المهم فيها^(١).

^(١) مخلد، خالد الفرج: السياحة في المملكة العربية السعودية، ص ٦١، (م.س).

جدول رقم (٣)

أكثر عشر دول استغلالاً للسياحة في العالم

ت	الدولة	عدد السياح بالمليون	
		١٩٩٨م	١٩٩٩م
١	فرنسا	٧٠	٧٣.٠
٢	إسبانيا	٤٧.٧	٥٢.٠
٣	أمريكا	٤٦.٤	٤٧.٠
٤	إيطاليا	٣٤.٨	٣٥.٨
٥	الصين	٢٥.١	٢٧.٠
٦	بريطانيا	٢٥.٧	٢٥.٧
٧	المكسيك	١٩.٨	٢٠.٢
٨	كندا	١٨.٨	١٩.٦
٩	بولندا	١٨.٨	١٧.٩
١٠	النمسا	١٧.٤	١٧.٦

المصدر: مخلد، خالد الفرج: السياحة في المملكة العربية السعودية، (م.س).

كما يوضح الجدول الآتي أعداد السياح في العالم بالمليون موزعة حسب القارات.

جدول رقم (٤)

أعداد السياح في العالم

الترتيب	القارة	عدد السياح بالمليون			الحصة من السوق العالمية
		١٩٩٧م	١٩٩٨م	١٩٩٩م	
١	أفريقيا	٣٢.٢	٢٤.٩	٢٦.٩	٤٠%
٢	الأمريكتان	١١٦.٦	١١٩.٩	١٢٢.٩	١٨.٥%
٣	آسيا والمحيط الهادي	٨٨.٣	٨٧.٢	٩٧.٢	١٤.٦%
٤	أوروبا	٣٧١.١	٣٨٣.٨	٣٩٤.١	٥٩.٣%
٥	الشرق الأوسط	١٤.٣	١٥.٣	١٧.٨	٢.٧%
٦	جنوب آسيا	٤.٨	٥.٢	٥.٧	٠.٩%
	الإجمالي	٦١٨.٢	٦٣٦.٦	٦٦٤.٤	١٠٠%

المصدر: مخلد خالد الفرج: السياحة في المملكة العربية السعودية، (م.س).

حسب المعايير الاقتصادية، فإن عائدات السياحة يتم النظر إليها على أنها صادرات غير منظورة، حيث أنها لا تتمثل في ناتج مادي يمكن قياسه ونقلها من مكان إلى آخر، فالمستهلك يقوم بالحصول على المنتج بنفسه، وفي مكان أنتجه من دون أن تتحمل الجهة المصدرة أي نفقات نقل خارج حدودها. (إلا إذا كانت وسيلة النقل التي يستخدمها السائح مملوكة للجهة المصدرة). كما أن النفقات على السياحة يتم النظر إليها على أنها واردات. لا يتوقف الطلب السياحي فقط على العناصر السياحية، والتجهيزات، والخدمات السياحية التي لا تباع إلا من خلال السياحة، بل يتوقف أيضاً على السلع والخدمات المساعدة. وتتشعب مكونات النشاط السياحي، وترتبط بالأنشطة الأخرى حيث أن الناتج السياحي منتج مركب من العناصر المتكاملة التي يشارك في تقديمها أكثر من قطاع. وبالنسبة لدول عديدة في العالم، فإن السياحة العالمية تُعدّ مصدراً لا ينضب للحصول على العملات الأجنبية الصعبة. ولذا، فإن السياحة أصبحت تمثل واحدة من أهم خمس عوائد من صادرات بالنسبة إلى ٨٣% من دول العالم. كما أنها مصدر مهم للعملة الصعبة في ٣٨ دولة من دول العالم على الأقل.

ووفق تقديرات منظمة السياحة العالمية، فإن السياحة خلال الفترة من ٢٠٠٠م – ٢٠١٠م، سوف تنمو بمعدلات عالية، وإن عدد السياح المتوقع على مستوى العالم، سوف يصل عام ٢٠١٠م إلى ١.٠١٨ مليار سائح. من هنا، برزت السياحة كأهم قطاع اقتصادي على مستوى العالم، وأصبحت السياحة وما يرتبط بها من أنشطة اقتصادية وخدمية أهم مصدر من مصادر الدخل للدولة، ويسهم في حل كثير من المشاكل الاقتصادية والاجتماعية لكثير من الدول.

أما فيما يخص العراق، فالمشكلة لا تقل شأناً بالمقارنة مع بقية الأقطار السياحية، كما أن التخصيصات الكبيرة التي تخصّ الدولة للخدمات من أجل رفع المستوى المعيشي للمواطن لذا يجب تهيئة فرص عمل أكبر ورفاهية أكثر للمواطن المحلي وهذه المسؤولية تقع على عاتق الإدارة المحلية لجلب الإستثمار.

ويلاحظ أن محافظة كربلاء المقدسة يتدفّق إليها الملايين من الزائرين المحليين والأجانب في المواسم العبادية لشهري شعبان ومحرم الحرام، مما يجعل الإدارة المحلية في محافظة كربلاء أمام خطة إستراتيجية تنموية لتطوير الجانب الاقتصادي للمحافظة.

ومن الواضح أن السياحة تُعد من أهم النشاطات الاقتصادية التي يمكن أن تؤدي دوراً كبيراً في تحقيق التنمية الاقتصادية لمدينة كربلاء بما لديها من مقومات أو مغريات سياحية متعددة، منها الطبيعية والأثرية، وخاصة الدينية. لذا، يجب أن يعمل المخزون السياحي على إعادة وتوزيع الدخل القومي الفعلي، وحسن توزيع السكان جغرافياً ومهنياً، وذلك بالإضافة إلى تحقيق التوازن بين القطاعات المختلفة.

فإذا نظرنا إلى إنفاق السائح على الطعام مثلاً، لوجدنا ذلك يعد دخلاً لأصحاب المطاعم، وكذلك على الفنادق، والأماكن الترفيهية، وغيره من الأدوات السياحية. ومن هذا الدخل، يتم دفع رواتب الموظفين وتنشيط المرافق الخدمية الأخرى. وليس ذلك فحسب، فهناك أيضاً فوائد يمكن للإدارة المحلية في كربلاء المقدسة الحصول عليها من خلال:

١. العملات الصعبة: الدخل القومي في أي دولة له مكون محلي، ومكون أجنبي، فزيادة العملات الأجنبية تؤدي إلى زيادة الدخل القومي وتحسين ميزان المدفوعات بعد تقديم الخدمات السياحية وجميع السلع المكمل للمنتج السياحي للأجانب في محافظة كربلاء المقدسة بصفته دولة مضيضة (تصدير غير منظور) وغالباً ما تكون عائداتها أجدي من بيع هذه البضائع بالخارج.
 ٢. زيادة الاستثمار: يؤدي قطاع السياحة الدينية في محافظة كربلاء المقدسة إلى زيادة الاستثمار والإدخار وكذلك يساعد على الترويج لتصدير منتجات الوطنية، مما يؤدي إلى زيادة الدخل القومي.
 ٣. الأثر المضاعف للإنفاق السياحي: تعتمد الفكرة على أن كل إنفاق يولد دخلاً على سلوك دورات الإنفاق في الاقتصاد، ويظل الاقتصاد جزءاً فيها تستخدم في التداول ويزيد الإستهلاك، ومن خلالها يتضاعف أو يتكرر الإنفاق عدة مرات في سلسلة متصلة الحلقات تعود نتائجها إيجاباً على الاقتصاد الوطني لمحافظة كربلاء المقدسة^(١).
 ٤. عائدات الضرائب السياحية: تفرض الحكومات نوعين من الضرائب. النوع الأول، يسمى الضرائب المباشرة، وتكون على دخل الأشخاص الطبيعي والضرائب التي تكون على دخل الشركات المساهمة. والنوع الثاني، الضرائب غير المباشرة، مثل ضريبة المبيعات. وتُفرض عند التداول وشراء السلع والخدمات التي يدفعها البائع للحكومة، مثل الضرائب التي تضرب على تذاكر شركات الطيران.
- تسهم السياحة في دعم الموارد المالية للإدارة المحلية، وهذا ما فعلته الإدارة المحلية في محافظة كربلاء المقدسة عندما فرضت رسوماً على السياح الأجانب الذين يدخلون محافظة كربلاء بمقدار (٥\$) في قرارها الرقم ٥٣ لسنة ٢٠٠٨، لكنها لم تحدد الوجه الذي تصرف فيه الأموال ما سبب المزيد من الفساد الإداري والمالي.

(١) مخلد، خالد الفرج: السياحة في المملكة العربية السعودية، (م.س)، ص ٦٢.

المطلب الثاني: الجانب الإداري.

للسياحة خصائص ومعالن محددة، وإن بعض خصائص السياحة قد تسبب مشاكل إدارية ومعوقات أمام النشاط السياحي ومصاعب تواجه التخطيط السياحي، يصعب على الإدارة المحلية في محافظة كربلاء المقدسة تخطيطها وتجاوزها دون أسس سلمية في الإدارة العامة للمحافظة^(١). ومن هذه الخصائص الأغراض المركبة للسياحة ما يؤدي إلى صعوبة الجمع بين المصادر السياحية (المنتوج السياحي) وجعله في موقع واحد ووقت واحد. لذا، يجب أن يكون التوزيع في المنتج السياحي شاملاً لعدة أغراض.

إن سوق السلعة السياسية يختلف عن غيرها من السلع، فمن الممكن على سبيل المثال، أن تقيم أسواق مركزية توفر فيها معظم الإحتياجات من السلع للمواطنين من أصغرها إلى أكبرها، ولكن من غير الممكن الجمع بين كافة الأغراض وإشباع كافة رغبات السائح في مكان ووقت واحد^(٢). فقد يرغب السائح بزيارة الآثار والأسواق الشعبية إضافة إلى رغبته بالإقامة في الفنادق الضخمة ووسط الأسواق التجارية، ويرغب بالتمتع بإشباع رغباته الروحية بزيارة العتبات المقدسة... إلى غير ذلك. لذا، يفضل أن تكون السلع السياحية متنوعة ومختلفة، وهذا ما يشكل مشكلة إدارية وتنظيمية لدى الإدارة المحلية في محافظة كربلاء المعنية والمسؤولة عن النشاط السياحي.

ونرى أنه بالإمكان الحد من هذه المشكلة التي تواجه الإدارة المحلية في محافظة كربلاء المقدسة وذلك عن طريق الجمع بين عدة أغراض سياحية في موقع واحد. ومن خلال إقامة فنادق ضخمة تتمتع بالمستلزمات الخدمية التي توفر للسائح أفضل راحة ومتعة، وتوسعة العتبات المقدسة لتشمل ضمن برنامج التوسع بناء الأسواق، والمراكز التجارية التي يستفاد من ريعها لتطور البنية التحتية لمحافظة كربلاء المقدسة، وسد النقص الكبير الحاصل في الخدمات، وبناء المتنزهات، والعناية بالأمكن الأثرية والطبيعية، يمكن حل المشكلة وجعل السائح يقيم أطول فترة ممكنة في كربلاء المقدسة، ما يضاعف الإنفاق السياحي ويزيد الاستثمار.

وبالإمكان تحقيق ذلك عن طريق التوزيع العادل للخدمات على المرافق السياحية كافة وخاصة الأثرية، والدينية، والتاريخية للحيلولة دون تفاقم هذه الأزمة^(٣). كما إن من خواص السياحة الدينية أن

(١) محمود، صادق: إدارة التسويق، ص ٢٢، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٨.

(٢) عبد الخالق أحمد: مبادئ التسويق، ص ٤٣، دار الفكر، دمشق، ١٩٩٦.

(٣) محمد، عبد الرزاق البغدادي: جغرافية العراق السياحية، ص ٢٨، مطبعة الجامعة، الموصل، ١٩٩١.

ظروفها كظاهرة جماعية، هي ظروف بالغة التعقيد، تتطور تطوراً متواصلاً تزيد من صعوبة المشاكل التي تفرضها، كما وتزيد من صعوبة الحلول التي يمكن أن تحولها إلى أنشطة مثمرة^(١).

وهذه الخاصية، تجعل من مهمة الإدارة المحلية في محافظة كربلاء المقدسة المسؤولة على النشاط السياحي، مهمة ليست سهلة. إلا أنه من خلال التخطيط السليم، والتوقع الجيد، يمكن توفير المستلزمات الكافية وتهيئة الإمكانيات اللازمة للحيلولة دون حدوث مثل هذه المشاكل والاختناقات في المحافظة. وهذا ما لاحظناه في محافظة كربلاء المقدسة في تنمية الأقاليم. فقد صُرفت أموال باهظة، من أجل مشاريع تبليط شوارع المدينة قبل تنفيذ مشاريع شبكة مجاري المياه الثقيلة، مما سبب استنزاف في الثروات وتردي في الخدمات في فصول الشتاء، تاركاً آثار سلبية على الواقع السياحي في محافظة كربلاء المقدسة. فغياب التخطيط الميداني المسبق، وعدم التنسيق الإداري بين الجهات المسؤولة ساهم في إيجاد أزمة أثرت على جمالية المدينة ونموها السياحي. وتم تدارك هذه الأزمة لاحقاً من قبل الإدارة المحلية لعام ٢٠٠٦، حيث أصدرت أمراً إدارياً بتخصيص مبلغ قدره (١,٨٩٩,٣٢٥) دولار لبناء شبكة مياه مجاري، ومن ثم المباشرة في تبليط الشوارع لإرجاع جمالية المدينة وتطورها^(٢). ولعل من أهم المشاكل الإدارية التي تمر فيها السياحة في العراق عامة، وفي محافظة كربلاء على وجه الخصوص، هي تأثير السياحة الكبير بالأحوال غير المستقرة. فالسوق السياحية في بلد ما، يمتاز بحساسية شديدة للتطورات الدولية والداخلية بهذا البلد^(٣).

وإن أهم العوامل التي تؤثر على السوق السياحي هو (العامل النفسي)، والذي قد تضعف بجانبه ما تقوم به العوامل الأخرى لتشجيع وترويج السياحة، فلو نظرنا إلى ذلك (العامل النفسي) الذي يصبو إليه ويرغب فيه السائح لرأينا أنه عالم بعيد عن الخوف أو الشعور به وأنه عالم الطمأنينة والراحة والهناء^(٤)، وهذا التأثير بالظروف السياسية والأمنية للسياحة في أي قطر يجعل من السياحة عرضه تمثل هذه التقلبات.

وتعتبر هذه الخاصية للسياحة، مسألة بالغة الحساسية ومشكلة كبيرة خاصة بالنسبة للبلدان التي تمثل السياحة منها المصدر الرئيسي للحصول على العملات الأجنبية، بل ويعتمد الاقتصاد فيها بشكل كبير على السياحة كمصدر للإيرادات التي تدعم ميزانية الدولة. وبالتالي، فإن أي ظروف غير

(١) مهنا حداد: السياحة مشاكل وهموم، (م.س)، ص ١٢.

(٢) محمد، عبد الرزاق البغدادي: جغرافية العراق السياحية، (م.س)، ص ٣٢.

(٣) أمر رقم ١٥٩ لسنة ٢٠٠٦ صادر من الإدارة المحلية في محافظته كربلاء المقدسة.

(٤) الحناوي والحسن وآخرون: تسويق الخدمات السياحية، ص ٤١، دار البركة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠١.

طبيعية، أو غير مستقرة، يمكن أن يمر بها البلد يكون لها تأثيراً واضحاً على تدفق السياح إلى تلك المنطقة. وبالتالي ينعكس أثرها على حصيللة البلد من العملات الأجنبية من جراء السياحة^(١).

عندئذ، فإن الأحوال غير المستقرة تعكس آثارها بشكل مباشر على الإيرادات السياحية. والتي تتفاقم بشكل مشكلة اقتصادية عريضة ويصبح الاقتصاد يعاني من نقص كبير في الموارد والإمكانات للقيام بالمشاريع الاستثمارية وتنفيذ الخطط.

وكما كانت السياحة متصلة ببقية القطاعات الأخرى، فإنه مما لا شك فيه، أن أي نقص في حركة السياحة ينعكس على انكماش في المبيعات التجارية وتصريف المنتجات الصناعية والحاصلات الزراعية، ومن ثم تقل فرص العمالة فيها، وتقل الضرائب المباشرة وغير المباشرة التي تحصل منها. وعليه، يتأثر الاقتصاد الوطني كله^(٢).

وأفضل مثال لتأثير من هذه الظروف والأحوال غير المستقرة على السياحة هو ما شهده وسيشهده (العراق) من احتلال أمريكي، وصراع إقليمي، وتدخل إرهابي في أوضاعه السياسية، والاجتماعية، والاقتصادية، كما أدى إلى تخلف السياحة في المناطق الأثرية، والتاريخية، بعد إن كان يمثل أولى البلدان في منطقة الشرق الأوسط سياحياً. ومحافظة كربلاء المقدسة، والتي تعتبر من أهم المحافظات السياحية الدينية تأثرت بشكل وبآخر في الأوضاع التي عصفت بالبلاد إلى أن السائح الديني يختلف عن السائح الترفيهي أو السائح التجاري... الخ.

فالسائح الديني، تجعل منه العقيدة الإسلامية فاعلاً ومتحدياً كل الظروف والأوضاع التي تنتقص من إرادته أو تضعف من همته، بل إنها تدخل في قناعاته الشخصية فضلاً عن أن هذه الظروف والتحديات الأمنية تضاعف من أجره وثوابه حيث أن الأجر والثواب على قدر العناء والمشقة.

وهذا ما رأيناه واقعاً أن حركة السياح المتدفقة باستمرار إلى محافظة كربلاء المقدسة لم تتوقف أو تنقطع، رغم إن الإدارة المحلية لم تلعب دوراً مهماً في تجزئة المشكلة الأمنية في العراق وانحصارها على المناطق التي يصنع فيها القرار السياسي كالعاصمة بغداد أو المناطق التي يمتاز سكانها بالتنوع المذهبي والديني كالموصل.

إن الإدارة المحلية في محافظة كربلاء المقدسة، معنية ومسؤولة إعلامياً، واقتصادياً، وإدارياً بأن تقنع الرأي العام الداخلي والخارجي، من أن كربلاء تشهد حالة حركة سياحية واستثمارية اقتصادية عبر أدواتها الإعلامية والصحفية^(٣).

(١) عبد الله، الحوري: مبادئ السفر والسياحة، ص ٨، مؤسسة الوراق، العراق، ٢٠٠١.

(٢) عبد الله، الحوري: اقتصاديات السياحة، ص ٢٧، مؤسسة الوراق، بغداد، ١٩٨٤.

(٣) خاشع، الراوي: المدخل إلى الإحصاء، ص ٥٢، مطبعة وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، بغداد، ٢٠٠٤.

ونسجل في هذا الصدد، ضعف الجانب الإعلامي لدى الإدارة المحلية في محافظة كربلاء المقدسة وتاريخه. فجريدة كربلاء اليوم التي تصدر من الإدارة المحلية تمثل إعلاماً مقروءاً، وعاجزاً عن إيصال أهدافه وغاياته أمام الإعلام السمعي والبصري.

ومن هنا، نقترح أن يتم إنشاء محطة فضائية مختصة بنقل الواقع الاقتصادي، والسياحي، والإداري، والاستثماري، لمحافظة كربلاء المقدسة لتتبلور الصورة بشكل جيد للمتلقي المحلي والدولي عن الصورة الحقيقية للواقع الكربلائي.

وللمساهمة في تطوير البناء الإداري للمحافظة كربلاء المقدسة، وخلق مجتمع سياحي يمتلك السلوك والأخلاق السياحية يجب الأخذ بعين الاعتبار ما يلي^(١):

١. توجيه العناصر الإدارية والفنية العاملة في مجال السياحة أو تلك التي تتولى الإعداد والتخطيط للبرامج والخدمات السياحية، وذلك عن طريق الاستعانة بمختصين.
٢. توفير العاملين بالقدر الكافي من المعلومات عن المناطق والخدمات السياحية المتوفرة. وفهم أنماط الثقافة السائدة في المجتمع والبيئات الاجتماعية التي يعملون فيها، خصوصاً إذا كان العاملون ينتمون في الأساس إلى مجتمعات أخرى غير المجتمع المحلي.
٣. تدريبهم على كيفية الاستفادة من الدراسات والنظريات الاجتماعية.
٤. كيفية الحفاظ على البيئة الطبيعية، والمشروعات السياحية، والاهتمام بالتراث الثقافي للسكان المحليين عند تنفيذ هذه المشروعات.
٥. الاهتمام بما يوجد في المناطق السياحية من تراث وصناعات وعادات.
٦. تنشئة وتدريب أبناء المجتمعات السياحية على العمل السياحي وتحسينهم ضد ما قد يحدثه من تغير اجتماعي وثقافي نتيجة لاحتكاكهم بالسائحين، خصوصاً إذا كانوا من جنسيات أخرى، أو ثقافات مغايرة للثقافة الأصلية للمجتمع وتعزيز الإتجاه نحو التعامل الجيد مع السياح من قبل أبناء المجتمع المحلي.
٧. توعية العاملين في المجال السياحي بالمشاكل السياحية المتوقعة وطريقة التعامل معها بطريقة لا تخلو من الفطنة والحكمة.
٨. الاعتماد على إدارة الجودة كمعيار في إدارة المرفق السياحي.
٩. استقطاب الكفاءات العلمية والإدارية من أجل إنشاء مركز تخصص للدراسات السياحية.
١٠. وضع القوانين والتعليمات الإدارية التي تسهل إجراءات دخول السائح وتسهيل إجراءات سرعة الحصول على تأشيرات الدخول إلى المحافظة.

(١) حسن الطيب: إشكالية الإصلاح والتطوير الإداري، ص ٧٢، مؤسسة الوراق، العراق، ٢٠٠٦.

إن الاهتمام بالعنصر البشري وتطويره يجب أن يكون من أولى الأولويات في استراتيجية الإدارة المحلية في محافظة كربلاء المقدسة، والعنصر البشري المحلي يعتبر من أهم العناصر الأساسية في القطاع السياحي حيث يعرض المنتج بالسلعة الخدمية^(١). وهذه السلعة الخدمية تقدم بواسطة العناصر البشرية. لذلك، فإن تأهيل الكوادر البشرية في مدينة كربلاء المقدسة وتطويرها إدارياً يعد استثماراً مهماً لإنجاح المشاريع السياحية.

أضف إلى ذلك، أن خير من يقدم الخدمة للضيوف هم أبناء المدينة، وذلك لأنه الخدمة المقدمة للسائح تعكس كثيراً من ثقافته وعادات المدينة المستضيفة للسياح^(٢). لذا يجب إعادة النظر في المناهج التربوية لجميع المراحل التعليمية، وإضافة بعض المواد التي تتعلق بتعريف التلاميذ والطلاب ببلادهم وبصورة موسعة إلى فتح المزيد من المعاهد المتخصصة في مجال السياحة والسفر، لتأهيل المجتمع المحلي الكربلائي للعمل في مجال الشركات، والطيران، والفنادق، والإرشاد، وبقية العلوم السياحية التي تحتاجها المدينة. وعلى إعداد الكادر التدريسي والكوادر العلمية في مجال السياحة لفتح كلية السياحة والعلوم الأثرية في جامعة كربلاء المقدسة لتأهيل المجتمع المحلي الكربلائي لإدارة المرافق السياحية.

(١) مروان محسن: إدارة وكالات وشركات السفر والسياحة، ج٣، ص٤٤، دار مجدلاوي للنشر والتوزيع، الأردن، ١٩٩٦.

(٢) محمد، عاطف غيث: دراسات في التنمية والتخطيط السياحي، ص٣١، القاهرة، ١٩٩٠.

المطلب الثالث: الجانب الاجتماعي.

من المؤكد أن الحركة السياحية أكبر عامل على نشر التعارف والانفتاح بين الأمم، كما إنها خير وسيط لتعارف الشعوب وتآلفها. وهنا، لا يستطيع أن يتوقع أحد النتائج التي سيسفر عنها مستقبلاً هذا الانتقال الجماعي للمسافرين من بلدٍ إلى آخر. وبدون أن نناقش التحولات ذات الطابع الاقتصادي والفني، فإن المعرفة، وتلاحم الشعوب فيما بينها، سوف يؤثران بطريقة حاسمة على العادات وأساليب المعيشة، ليس فقط بالنسبة للأمم، ولكن للبشرية جمعاء^(١). ومثل محافظة كربلاء المقدسة يأتيها خمسة آلاف سائح أجنبي يومياً تلعب التلاقح بين الثقافات والتعايش بين المجتمعات دوراً أساسياً بارزاً في النسيج الاجتماعي لها.

إلا أن الإدارة المحلية في محافظة كربلاء المقدسة تواجه تحديات اجتماعية نتيجة لاتصال السياح بالمواطنين. فالسياحة في واقع الأمر ما زالت تعد من الصناعات المستحدثة في هذا العصر، وهي بذلك لم تلق بعد الدراسة الكافية من وجهتها الاجتماعي والثقافي^(٢). وبالإمكان في هذا الصدد أن نذكر أهم الأطر العامة حول طبيعة تأثير السياحة على الواقع الاجتماعي ومدى استجابة الإدارة المحلية في محافظة كربلاء المقدسة السلوك السياحي المنفتح على الثقافات الأخرى.

أولاً: إن السائح إلى العالم الثالث يكون أكثر غنى من إجمال السكان المحليين، وذلك لا يعود فقط إلى كونه قادم من بلد متقدم اقتصادياً، ولكن لكونه يبدو من طبقة أغنى من المجتمع، وهذا ما يسبب نشوء معاملة سيئة لتلك القلة المتميزة عن باقي السكان.

ثانياً: تميز السياح عرقياً عن السكان المحليين للبلدان النامية. وهذا لا يشكل بحد ذاته سبباً قوياً لاستياء اجتماعي، وإنما لترادفه مع غنى السياح، فإنه سوف يولد شيئاً من الامتعاض لدى السكان في البلدان السياحية النامية.

ثالثاً: إن تدفق السياح يسبب زيادة في المستوطنين في المكان الذي يعيش فيه المواطنون الأصليون. بالإضافة إلى أنه يؤدي إلى المعاناة من التأثيرات السيكولوجية غير الملائمة نتيجة لارتفاع كثافة السكان، وهذا يعني التزاحم والاختناق السكاني بين السياح والمواطنين على العرض المحدود من الخدمات. والمشكلة تتبلور في أن السياح بصورة عامة يفضلون على المواطن في استخدام

(١) هدبرو غورات: الإتصال والتغير الاجتماعي في الدول النامية، ترجمة محمد ناجي الجوهر، ص ٣٨، دار الشؤون الثقافية العامة، العراق، ٢٠٠٢.

(٢) حمدي عبد العظيم: اقتصاديات السياحة، ص ١٢، مؤسسة الوراق، العراق، ٢٠٠٢.

أو استهلاك هذه الخدمات. وهذا يمثل سبباً هاماً للاستياء في البلدان النامية، حيث أن الخدمات مطلوب فيها أن تواجه طلب المواطن عليها بالإضافة إلى طلبات السياح^(١).

رابعاً: يحتمل أن تكون سلوكية وتصرفات السياح ونشاطاتهم غير مقبولة أو مرفوضة من قبل المواطنين المحليين في محافظة كربلاء المقدسة. وهذا يظهر بوضوح وبشكل متكرر مع السياحة في كربلاء عندما تكون تقاليد وثقافة وعادات السياح تختلف كثيراً عن تلك التي يتمسك بها السكان المحليين، فالمجتمع المحلي الكربلائي يرفض بعض الكلمات التي يستخدمها السواح لتصوره أنها تسيء له كمفردة (برو) والتي تعني اذهب فارسية الأصل أو كلمة (لك) والتي تستخدم باللهجة العامة اللبنانية وتعني الاستهزاء بالمقابل عند العراقيين، كما أن المجتمع المحلي في محافظة كربلاء المقدسة يرفض بعض السلوكيات ما يسبب توتراً أو استياء لديهم كالتدخين من قبل النساء السائحات في المقاهي أو في الفنادق أو الطرق العامة.

خامساً: إن الاندماج الاجتماعي والتعايش السكاني غير المبرمج أو المنظم يسبب اضمحلال وتلاشي الثقافات والتقاليد المحلية الكربلائية، وحيث إنها تستبدل بتقاليد غريبة عن العرف الاجتماعي لمحافظة كربلاء. وهكذا، فإن عمليات النقل الهائلة للمسافرين، من بلد أو من قارة لأخرى بما يتسم به من تنوع، وهدم، وسرعة هائلة في نقل الثقافات يمكن أن يغيّر من عادات السكان، إضافة إلى اختفاء واضح لمعظم العادات والتقاليد والأنشطة الإنسانية^(٢).

وهذا يعمل على التسبب بصراع بين المواطنين المحليين في محافظة كربلاء المقدسة المعنية بذلك. وبالتالي، يصبح فيه التمسك بالتقاليد والحضارة المحلية في مأزق حيث يكون المواطن المحلي غير قادر على أن ينسلخ من تقاليده ليعيش الحياة التي يتمتع بها السائح أو أن يحافظ على تقاليده ونمط حياته ويستمر عليه^(٣).

إضافة إلى ذلك، فإن المصادر غير المباشرة للاستياء التي تنتج من توافد السياح للمنطقة التي تقطنها مجموعة من السكان، واحدة من المصادر التي لا تستمد من المواجهة ما بين السياح والمواطن. وهذه المصادر غير المباشرة تظهر في أغلب المحافظات السياحية في العراق بوجه عام وفي محافظة كربلاء بوجه خاص وهي:

المواطنون في المناطق التي يقصدها السياح يمكن أن يشعروا بالاستياء تجاه السياح، وذلك بسبب التسهيلات التي تكون غير متاحة للاستخدام من قبل المواطنين.

(١) عيد المنعم، شوقي: تنمية المجتمع وتنظيمه، ص ٤٤، دار النهضة العربية للطباعة والنشر والتوزيع، بيروت، ١٩٨٧.

(٢) خليل إبراهيم المشهداني: التخطيط السياحي، (م.س)، ص ٣٢.

(٣) فضل الله علي: إدارة التنمية السياحية، ص ٥٥، الشارقة صوت الخليج، الإمارات، ١٩٩١.

نمو صناعة السياحة، يعني تزايد الحاجة إلى الأيدي العاملة لأجل ملء الوظائف التي تخلقها لإعداد وتجهيز الخدمات السياحية، حيث تتم الاستعانة بالأيدي العاملة الأجنبية لملء مثل هذه الوظائف وهذا يمكن أن يكون مصدراً فعالاً للاضطراب والقلق. حيث يضطر العامل في المرافق السياحي إلى الاشتغال حتى ساعات متأخرة من الليل، إضافة إلى استمراره في العمل حتى في أوقات الأعياد والمناسبات والعطل. وهذا ما له أثره الكبير على العاملين في السياحة وعوائلهم.

فعلى سبيل المثال، التدفق الكبير للعمال الأجانب إلى (جزر الفرجيني) في الولايات المتحدة، حيث أن مقداراً كبيراً من الأنشطة الاقتصادية التي تولدها السياحة، يقوم بها عمال أجانب، إذ يشكل الأجانب ثلاثة أرباع السكان المحليين في تلك الجزر.

والتوتر ما بين المجاميع المختلفة من الأجانب والسكان المحليين كبير جداً، والاستياء الاجتماعي يزيد من المواجهة والنزاع ما بين العمال الأجانب والسكان المحليين. ويمكن أن يكون هذا النزاع حاداً وقوياً، حيث يهاجر العمال من مختلف الأجناس والألوان والتميزين باختلاف طباعهم عن السكان المحليين. وهكذا، فإن المشاكل الاجتماعية والتي في الغالب ترافق النمو السياحي تكون متعددة والتي منها استياء المواطنين الذي يزداد من جرّاء استياء استيراد العمال الأجانب وعوائلهم. ما يؤدي إلى انخفاض الاستخدام والوظائف للسكان المحليين، حيث يقابل ذلك آثار مواجهة نتيجة لتفضيل الأجانب والذي يعطي انطباع بالمهانة للمواطنين^(١).

الاضطراب والقلق الاجتماعي الذي يمكن أن ينتج الفرز العرقي والاجتماعي والاقتصادي الذي يميز هيكل العمال في صناعة السياحة والذي يكون ليس أقل من الأنشطة الأخرى التقليدية للبلدان النامية.

يشكل نمط الاستخدام الذي تولّده السياحة بحد ذاته مصدراً للاستياء، حيث أن المدى الوظيفي المستمر من الوظائف السياحية يكون منخفض الأجور ويستخدم فيها العاملين في ساعات غير مناسبة وطويلة ومزعجة إضافة إلى كون الترتيبات في الأنشطة السياحية قليلة. والمشاكل الاجتماعية يمكن أن تتزايد، لأي من الأسباب السابقة الذكر أو جميعها. ولعل النمو السياحي السريع والغير المخطط وراء حدوث مثل هذه المشاكل.

وهناك مشاكل أخرى تواجه القطاع السياحي في محافظة كربلاء المقدسة يصعب على الإدارة المحلية في المحافظة التغلب عليها. ومن هذه المشاكل، تحول النشاط السياحي إلى نشاط تجاري بحيث

(١) حامد، عبد المجيد: بحوث ودراسات احصائية في اقتصاد السياحة والاستثمار فيها، ص ١١، بدون دار نشر، ٢٠٠٦.

لا يهدف سوى الى تحصيل أقصى الأرباح، والذي يكون على حساب نوع الخدمة المقدمة والتي قد تكون نتيجة لذلك دون المستوى المطلوب.

إذن، فتحول المنتج السياحي إلى سلعة استهلاكية تخضع لنفس الضغوط والظروف التي تخضع لها أي سلعة في السوق، ينجم عنه أخطاء وسوء استخدام. فقد يقوم البعض من أصحاب الفنادق وأماكن الإقامة بمثل هذه الأعمال، حيث ينصبّ اهتمامه الأول والأخير على تحقيق إيراد مرتفع دون مراعاة شروط ومواصفات المنتج السياحي.

فقد يعتمد بعض السكان المقيمين في المركز السياحي، إلى استغلال الموسم السياحي من خلال رفع إيجارات الغرف المقدمة لمبيت السياح، طالبين أسعار عالية ويكون ذلك على حساب جودة الغرف ووسائل الراحة فيها. والمعيار التجاري البحت بصورة عامة في النشاط السياحي نجده بشكل رئيسي في المرافق السياحية التي يمتلكها القطاع الخاص^(١). في حين أن مثل هذه المشكلة لا نجدها قائمة في المرافق السياحية التابعة للدولة، حيث أن خدمة السائح وراحته وسعادته تكون الهدف الأول والأخير فيها. فيعمل القائمون فيها على تهيئة كافة المستلزمات التي تعطي لدى السائح وخصوصاً الأجنبي، انطباع حسن عن المراكز السياحية في العراق. ومن هنا، نقترح أن تتبنى الدولة العراقية إنشاء مدينة سكنية للزائرين توفر من خلالها سبل الراحة والرفاهية للزائرين من جهة، وتضاعف الرقابة الفعالة على المراكز السياحية التابعة للقطاع الخاص. وتفعّل التعليمات واللوائح التي تفرض الغرامة المالية على القطاع الخاص السياحي في حالة عدم مراعاته الشروط المطلوبة لتهيئة النشاط السياحي المتميز.

كما أن طراز الأبنية والمنشآت السياحية في المحافظة، يجب أن يكون هو أيضاً من العوالم الحضارية البارزة في الوقت الحاضر، لما تتمتع به من بنيان ضخم ومرافق وملحقات فاخرة. وحيث توفر فيها كافة المستلزمات الضرورية والترفيهية من مسابح ونواد رياضية، إضافة إلى غرف النوم، مما يهيئ فرصة كبيرة لاستيعاب السائح لكافة أغراض السياحة.

كما أن الأبنية التقليدية التي تحمل طابع البلد الذي أنشأت عليه تكون من عوامل الجذب السياحي الهامة جداً للسياح. أضف إلى كونها تعمل على المحافظة على التراث الثقافي والحضاري في فن البناء والعمارة^(٢). فمرقد الإمام الحسين (ع) وأخيه أبي الفضل العباس (ع) يمثلان أصالة الحضارة ورمز التراث الإسلامي والذي يجب أن تكون الأبنية والترميم والتعمير منسجمة مع هذه الإصالة والتراث.

(١) خليل، ابراهيم المشهداني: (م.س)، ص ٥١.

(٢) محمد أمين دهش: التراث السياحي العراقي، ص ٧٣، بغداد، ١٩٩٨.

وينسجم هذا البناء العمراني الإسلامي مع الفنادق وأماكن الإقامة القريبة من العتبتين المقدستين والذي نجد مع شديد الأسف ابتعاد الأبنية والفنادق والمنشآت السياحية فيه عن الفن المعماري الإسلامي والذي يتميز بأقواسه وزخارفه ونقوشه وألوانه إلى غير ذلك، والاندفاع نحو التقليد لفن العمارة الجديد.

نلاحظ بأن ذلك له تأثيره الواضح على هدم المعالم الحضارية وطرار العمارة الخاص بالمنطقة، لهذا ينبغي التأكيد على أن تكون المرافق السياحية والمنشآت التابعة لها مرآة تعكس من خلال الفن المعماري الذي تمتاز به سوء أكان ذلك بطراز الأبنية، أم فنها المتميز أم ألوانها الزاهية.

فلا يكفي ذلك من خلال المناطق أو البيوت الأثرية، وإنما بالإمكان أن نجعل من القطاع السياحي قطاعاً متكاملًا السائح بحاجة إلى فنادق مبنية على هذه الطراز، ويرتدي فيها العاملون الأزياء التي تنسجم مع تراث محافظة أوشحة يكون فيها، إشارة إلى قداسة محافظة كربلاء المقدسة وموقفها العقائدي للبشرية جمعاء.

بالإضافة إلى الملابس التي تعكس تراث مناطق المحافظة أو سكان العراق (بدل الملابس المستوردة) إضافة إلى ممارسة أعمالهم بمستوى خدمة عالية مقرونة بالضيافة المعهودة، مما يكون له أعظم الأثر على السائح. وخصوصاً أن الشعب العراقي معروف بكرمه وضيافته. وبالتالي، سيحقق مكاسب كبيرة سواء أكان بالمحافظة على التراث الحضاري أو تحقيق إيرادات كبيرة وضمان تزايد تدفق السياح باستمرار.

ويمكن في هذا الصدد أن نقترح مشروعاً إصلاحياً للواقع السياحي في محافظة كربلاء المقدسة تقوم به الجهات المختصة في الإدارة المحلية، للنهوض بصناعة السياحة في المحافظة.

في البداية يمكن القول إن الانطلاقة الحقيقية للحركة السياحية بالمحافظة والاهتمام بها على الوجه الذي يدفعها إلى المزيد من النمو قد بدأ مع الخطة الخماسية الثالثة للدولة التي ركزت على زيادة المنتج العراقي واستغلال الموارد الاقتصادية التي تزخر بها الجمهورية العراقية للتقليل من الاعتماد الكلي على قطاع النفط، وحيث أن السياحة قطاع إنتاجي مهم له تأثير المتوقع على التنمية الشاملة، فقد بدأ الاهتمام به انطلاقاً من هذه الأهمية.

إن الواقع الجديد للسياحة المحلية يفرض تكثيف الجهود آنياً ومستقبلياً للوصول بالسياحة العراقية إلى المستوى الذي تؤثر فيه بقوة على كافة المستويات، ويمكن تحقيق ذلك على عدة مراحل:

أولاً: مرحلة قصيرة الأمد:

وتستغرق هذه المرحلة ثلاث سنوات وتشمل العناصر التالية:

١. صيانة المرافق الخدمية والاهتمام بوسائل النقل وزيادة عدد الرحلات الجوية إلى المناطق والمحافظات السياحية مثل (النجف - كربلاء - الكاظمية - سامراء).
٢. دعم وتشجيع لجان التنشيط السياحي المحلية، وتخصيص مبالغ مالية كافية من ميزانية الدولة لتمكين من تنفيذ برامجها وأنشطتها المتنوعة.
٣. السماح للشركات والمؤسسات الوطنية بتنظيم البرامج والأنشطة التي تتفق مع الدين والعادات والتقاليد، وإتاحة الفرصة لها لاستغلال هذه المناسبات إعلانياً مقابل إسهامها في رعاية هذه البرامج وفق الشروط المحددة.
٤. التركيز على نظافة المنتزهات والمناطق السياحية، ورشها بالمبيدات لمقاومة الحشرات الطائرة والزاحفة، وخصوصاً في المنتزهات البرية وأماكن الإقامة في الغابات، والمنتزهات المفتوحة.
٥. إيقاف التوسع العمراني في المناطق الطبيعية والسياحية، والاهتمام بالرياضات السياحية، ومنع رمي مخلفات المصانع والسفن الصرف الصحي بالقرب من الشواطئ.
٦. متابعة تنفيذ التصنيف الذي صدر مؤخراً للشقق المفروشة، وعادة تصنيف بعض الفنادق وفقاً لتحسن أو تراجع مستوياتها.

ثانياً: مرحلة متوسطة المدى:

ومنها خمس سنوات، وتشمل على العناصر الآتية:

١. تحديد المناطق السياحية تحديداً شاملاً، وتوفير الحماية اللازمة لها على غرار الخطوة التي قامت بها الهيئة الوطنية لحماية الحياة الفطرية وإنمائها.
٢. عرض فرص الاستثمار على الشركات والمؤسسات ورجال الأعمال. والحث على الاستثمار السياحي وفق شروط خاصة تعتمد على الخبرة والكفاءة والقدرة المادية الجيدة.
٣. التوسع في إقامة الكليات والمعاهد المتخصصة في السياحة والفندقة والخدمات السياحية المختلفة بعد مراجعة المناهج وتقييمها.
٤. التوسع في إعداد الدراسات الاقتصادية والاجتماعية للسياحة، لإزالة المعوقات، وتشجيع الجوانب الانتخابية مع التركيز على الدراسات والإحصاءات البيانية.

٥. زيادة وتنمية الوعي الوطني بالسياحة باعتبارها أيضاً سبيلاً لرفع الإلتواء الوطنى؁ وتوضيح ما قد يخفى من أخطار وأضرار السياحة خارج الوطن وخصوصاً على الشباب والعائلات.

ثالثاً: مرحلة طويلة الأمد:

ومدتها عشر سنوات وتشمل على العناصر الآتية:

١. تنفيذ مشروعات سياحية ذات طباع عالمى تتميز بالقدرة على الخدمة فترة طويلة؁ ويبدأ تنفيذ خطواتها الأولى بعد الإعداد لها فنياً فى المرحلة الأولى.
٢. تنظيف وتعميق الشواطئ؁ واستزراع المناطق الصحراوية والجرءاء؁ والتوسع فى إنشاء المتنزهات الوطنية؁ واستغلال الموارد الطبيعية فى المحافظة.
٣. الإنتهاء من مشروع وطنى متكامل لترميم جميع المناطق الأثرية فى المحافظة وتوثيقها ورصد الموروثات الشعبية المختلفة.
٤. دراسة إمكانية استغلال المقومات السياحية لاستقطاب السياح من خارج البلد خصوصاً من الدول العربية والإسلامية للوقوف على ما وصلت إليه المحافظة فى كربلاء من تطور وتقدم فى مختلف المجالات وما توفر بها من خدمات سياحية متنوعة.

الخاتمة و التوصيات

الخاتمة

بعد أن أتممت البحث في موضوع "دور الإدارة المحلية في التنمية السياحية" واتخذت (كربلاء أنموذجاً) نظراً لأهمية وقديسية هذه المدينة كونها تتمتع بعوامل جذب واستقطاب للزوار لأنها تضم قبرين لأنمة المسلمين هما الإمامان الحسين بن علي والعباس بن علي (عليهما السلام)، إضافة إلى العديد من المقامات والمراقد الأخرى والكنائس والأديرة إضافة إلى الآثار القديمة الشاهدة على حضارة السومريين والآشوريين والبابليين ولتمتعها أيضاً بتضاريس ومناخات بيئية متباينة ورائعة.

كلّ هذه الميزات قد دفعتني للبحث سيما وأن دولة العراق هي من البلدان القليلة التي تتوافر فيها المقومات السياحية الناجحة وبالأخص السياحة الدينية والتي أهملت في العقود الماضية علماً بأنه يمكن الاستفادة منها لدعم الميزان الإقتصادي وذلك إن استطعنا توظيف الجانب الإداري بشكل فعال وحيوي، وقد توصلت بعد ذلك إلى النتائج التالية:

١. إن السياحة صناعة تستكمل جميع مقوماتها الأساسية وهي العناصر التالية:

أ. المادة الخام.

ب. رأس المال.

ج. العمل.

٢. إن الهيئات المحلية المتخصصة في الإرشاد السياحي لا تسد الحاجة المطلوبة في المشاريع السياحية المستحدثة.

٣. إن السياحة بمرافقها المتعددة تفسح المجال أمام المرأة للعمل لتأخذ حقّها ولتشارك في عملية التطوّر والنمو.

٤. العائدات السياحية تُسهم في تحسين مستوى الخدمات السياحية، كما أنها تساعد في دعم القطاعين الزراعي والصناعي.

٥. إن انخفاض في العائدات السياحية يشكّل خللاً في الميزان السياحي وعجزاً، فالإنفاق السياحي لا يتناسب مع حجم العائدات السياحية، إذ إن قيمتها لم تكن موجّهة أساساً بطريقة مدروسة وواعية لتستطيع تغطية الإنفاق، وهذا ما أدّى إلى العجز.

٦. تميز الإدارة المحلية بوضع استراتيجيات للحكم: إقليم مستقل وانتخابات مستقلة وشخصية معنوية مستقلة، وهذا ما يجعلها تختلف عن الحكومة المحلية.

٧. إن نظام اللامركزية الإدارية نصّ عليه الدستور العراقي، ولكنّه لم يفعل لحد الآن.

٨. إن مجالس الإدارة المحلية في محافظة كربلاء المقدّسة تفتقر إلى مؤسسة متخصصة للتخطيط السياحي تنسجم مع الإمكانيات المتوفرة في المحافظة.
٩. تعاني الإدارة المحلية في محافظة كربلاء من مشاكل إدارية واجتماعية واقتصادية، ويعود السبب في ذلك لقلّة العاملين المتخصصين في مرافقها السياحية.
١٠. إن قانون السياحة قديم، وقد أُجريت عليه التعديلات وآخرها كان العام ١٩٩٦م، وهذا ما أدّى إلى ضعف القطاع وقلّة إنتاجيته.
١١. افتقار مدينة كربلاء إلى فنادق الخمسة نجوم التي تتوافر فيها المواصفات السياحية المطلوبة.
١٢. إن القطاع السياحي ينقصه الإهتمام والتنظيم ويعاني من قلّة الخبرات ونقص المعلومات التي تشير للإحتياجات الفعلية لتغطيتها بغية تطوير السياحة.

التوصيات

إن النتائج التي عرضتها في نهاية هذا البحث والتي ألفت الضوء على حجم المشاكل التي يعاني منها القطاع السياحي في العراق، وقد ارتكزت فيه على (مدينة كربلاء) المقدسة، لما لها من أثر سياحي ديني ومكانة تاريخية ودينية مرموقة عند المسلمين وغيرهم، وإيماناً مني بأن الواقع السياحي يستطيع الخروج مما يتخبط به من مشاكل، وذلك بإيلاء الشأن الإداري التنظيمي مهمة الإهتمام بهذا القطاع وتفعيل دوره الذي يخدم الدخل القومي، فدولة العراق من البلدان القليلة التي تتوافر فيها مقومات السياحة الناجحة، ونظراً للواقع نرفع هذه التوصيات:

١. الإهتمام بتقديم الخدمات السياحية على أكمل وجه لأنها تعكس وجهنا الحضاري والثقافي، فلذلك من الواجب إعادة النظر في مناهجنا التربوية وإضافة مواد تعرّف الطلاب ببلدهم.
٢. تعزيز التعامل الجيد مع السائحين وتدريب المجتمع المحلي على تقديم الخدمات السياحية وتحسينه بمواجهة ما يحدثه الإحتكاك بالزائرين من تغيير اجتماعي وثقافي.
٣. إنشاء المزيد من المعاهد المتخصصة في مجال السياحة وتشجيع المجتمع المحلي للدخول إليها.
٤. فتح كلية السياحة والعلوم الأثرية في جامعة كربلاء المقدسة لتأهيل المجتمع المحلي الكربلائي لإدارة مرافقه السياحية.
٥. الإهتمام بالثروات الطبيعية وإصدار قوانين لحمايتها وكذلك المحافظة على نظافتها وتشجيع السائحين على زيارتها والتمتع بجمالها والمكوث في أماكن تُبنى فيها على طراز طبيعي يراعي خصوصية المكان.
٦. تطوير عملية الإحصاءات داخل الأماكن السياحية لتحديد عائداتها وضبطها ومعرفة عدد السائحين ومدة إقامتهم لوضع دراسات مستقبلية تهتم بدفع القطاع السياحي نحو الأفضل.
٧. التوجّه نحو إعداد مشرفين وفنيين سياحيين وعاملين يتميزون بالخبرة والكفاءة لتفعيل دور السياحة على أسس قوية وناجحة.
٨. إقامة مجمعات سكنية لإيواء السائحين تحافظ على الفن المعماري العربي الإسلامي وجعلها صورة جاهزة تحاكي الماضي العريق وتشمل كلّ مستلزمات السياح وتؤمن سُبُل الراحة والمتعة لهم وتكون مبنية في نقاط قريبة من المدن والمواقع السياحية خدمة لسهولة تنقلهم.

٩. دفع الحركة السياحية نحو التطور والنمو لزيادة استغلال الموارد الاقتصادية والتقليل من الاعتماد الكلي على قطاع النفط. فالسياحة ثروة متجددة غير ناضبة يمكن الاستفادة منها على المدى الطويل.

١٠. الحفاظ على الطابع التراثي للأبنية والمنشآت المرممة أو المستحدثة وذلك للمحافظة على طابع المدينة التقليدي القديم.

١١. اشتراك النساء في بعض الأعمال السياحية بعد إعدادهن وتأهيلهن للقيام بها والغاية من ذلك الحد من كثرة الاعتماد على الأيدي العاملة العربية والأجنبية بما يؤمن الاعتماد على الطاقات البشرية المحلية ويقلص حجم النفقات الإدارية وذلك لأن أجور الأجانب مرتفعة جداً.

١٢. تفعيل دور القطاعين الزراعي والصناعي وربطهما بالقطاع السياحي لتأمين احتياجات المنشآت والمرافق السياحية.

١٣. إقامة وحدات ومراكز حرفية للصناعات اليدوية والتراثية لتكون عامل جذب سياحي ومصدر دخل للسكان المحليين وعامل دعم لهم للمحافظة عليها كمورد رزق وتطويرها لأن السياحة تخلق السوق لتصريفها.

١٤. العمل على تشجيع الفلاحين ومالكي الأراضي الزراعية بإعطائهم مبالغ مالية أو خدمات عينية تخدم تطور القطاع الزراعي بموازاة باقي القطاعات.

١٥. وضع أسعار تشجيعية للزائرين في مختلف المرافق السياحية والعمل على توفير النقل شبه المجاني لهم.

١٦. إنشاء محطة فضائية تهتم بنقل الواقع الكربلائي يعرض أهمية الأماكن الدينية والأثرية والجغرافية الموجودة فيها، وهذا يشجع على التنمية السياحية التي تنعكس آثارها على القطاعات الأخرى.

١٧. تحديد وجهة استخدام العائدات المالية المتحققة من الرسوم الضريبية المفروضة على السياح الأجانب وهي (٥\$) عن كل سائح.

١٨. إعادة إلى الاهتمام بالشروط الأساسية لشغل المناصب الإدارية واعتماد هيكلية هيئة الموظفين الإداريين في القضاء (شكل رقم (٣) ص ٧٤) وفي الناحية (شكل رقم (٤) ص ٧٥) والهيكل التنظيمي لدائرة المجاميع في هيئة السياحة (شكل رقم (٥) ص ٧٨).

١٩. مراعاة التوفيق بين مستوى ونوعية الخدمات المقدّمة للسائح والأسعار المتوجب عليه دفعها بحيث لا يكون الهدف تحقيق الربح على حساب نوعية الخدمات المقدّمة.
٢٠. إعطاء صلاحيات الرقابة والتشريع لرابطة المطاعم والفنادق وربطها بدائرة المرافق السياحية في هيئة السياحة.

المصادر

و

المراجع

المصادر والمراجع

الكتب العربية:

١. أبو رحمة، مروان، وآخرون، إدارة المنشآت السياحية، ط١، دار البركة للنشر والتوزيع، عمان-الأردن، ٢٠٠١.
٢. أبو زيد، أحمد، عليّة حسن حسين، التنمية نظرياً وتطبيقياً، الهيئة المصرية العامة للكتاب، ١٩٧٧.
٣. بازرعة، محمد حسين، العلاقات العامة والسياحة، القاهرة دار الصفا للطباعة، ١٩٦٣.
٤. بدير، علي محمد وعصام عبد الوهاب البرزنجي ومهدي السلامي، مبادئ وأحكام القانون الإداري، مطبعة التعليم العالي، العراق، ١٩٩٣.
٥. البغدادي، محمد عبد الرزاق، جغرافية العراق السياحية، مطبعة الجامعة، الموصل، ١٩٩١.
٦. توفيق، ماهر عبد العزيز، صناعة السياحة، دار زهراء للنشر والتوزيع، عمان – الأردن، ١٩٩٧.
٧. الجرف، طعيمة، القانون الإداري (دراسة مقارنة في نظم ونشاط الإدارة العامة)، مكتبة القاهرة، مصر، ١٩٧٤.
٨. الجلال، أحمد، التنمية السياحية المتواصلة، مطبعة عالم الكتب، القاهرة، ٢٠٠٠.
٩. حاتم، شفيق، القانون الإداري، الأهلية للنشر والتوزيع، بيروت، ١٩٧٩.
١٠. حداد، مهنا، السياحة مشاكل وهموم، جامعة اليرموك، الأردن، ١٩٩٧.
١١. الحلو، ماجد، الإدارة المحلية بين اللامركزية وعدم التركيز، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، ١٩٧١.
١٢. حميدي، أبو بكر، السياحة والفنادق، ج١، ط٢، ١٩٦٨.
١٣. الحناوي والحسن – وآخرون، تسويق الخدمات السياحية، دار البركة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠١.
١٤. الحوري، عبد الله، اقتصاديات السياحة، مؤسسة الوراق، بغداد، ١٩٨٤.
١٥. الحوري، عبد الله، مبادئ السفر والسياحة، مؤسسة الوراق، العراق، ٢٠٠١.

١٦. الخطيب، محمد فتح الله، وصبحي محرم، إتجاهات معاصرة في نظام الحكم المحلي، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨١.
١٧. الخوري، الياس، السياحة في لبنان والعالم، ط١، بيروت، ١٩٨٥.
١٨. الخوري، يوسف سعد الله، القانون العام، تنظيم إداري، ج١، أعمال وعقود إدارية، ١٩٩٨.
١٩. دهش، محمد أمين، التراث السياحي العراقي، بغداد، ١٩٩٨.
٢٠. رشيد، أحمد، الإدارة المحلية، دار المعارف، ١٩٨١.
٢١. رشيد، أحمد، مقالة في "اللامركزية والتنمية الاقتصادية"، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، ١٩٧٠، ومؤلفه في الإدارة العامة، دار النهضة العربية، ط سنة ١٩٧٢، وط ٥ لسنة ١٩٨١، دار المعارف، وما بعدها.
٢٢. رعد، نزيه، القانون الدستوري والنظم السياسية، المؤسسة الحديثة للكتاب، طرابلس، ١٩٩٥.
٢٣. الرواشدة، شاهر علي سليمان، الإدارة المحلية في المملكة الأردنية الهاشمية – حاضرها ومستقبلها، دار المجدلاوي للنشر والتوزيع، عمان، ١٩٨٦.
٢٤. الروبي، نبيل، مجموعة الدراسات السياحية، إقتصاديات السياحة، مؤسسة الثقافة الجامعية، الإسكندرية، ١٩٨٦.
٢٥. الزغبى، خالد سمارة، تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفايتها، دار الثقافة، عمان، ١٩٩٧.
٢٦. سالم، السيد عبد العزيز، التاريخ السياسي والحضاري للدول العربية، القاهرة، ١٩٨٨.
٢٧. السالم، فيصل، الإدارة العامة والتنمية، ط١، جامعة الكويت، ١٩٧٨.
٢٨. شرقي، حسن علي، نظرية القدرات الإدارية، دار الأمل للنشر والتوزيع، عمان، ١٩٩٧.
٢٩. شلبي، منير ابراهيم، المرفق المحلي، ط١، دار الفكر العربي، ١٩٧٧.
٣٠. شوقي، عبد المنعم، تنمية المجتمع وتنظيمية، دار النهضة العربية للطباعة والنشر والتوزيع، بيروت، ١٩٨٧.
٣١. الشخيلي، عبد القادر، نظرية الإدارة المحلية والتجربة الأردنية، المؤسسة العربية للدراسات والنشر، بيروت، ١٩٨٣.
٣٢. صادق، محمود، إدارة التسويق، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٨.

٣٣. الطماوي، سليمان محمد، الوجيز في القانون الإداري دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٢.
٣٤. الطماوي، سليمان محمد، شرح نظام الحكم المحلي الجديد، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧١.
٣٥. الطيب، حسن، إشكالية الإصلاح والتطوير الإداري، مؤسسة الوراق، العراق، ٢٠٠٦.
٣٦. عبد الحميد، ابو محمد وآخرون، التنظيم الإداري، دار النهضة العربية، مصر، سنة ١٩٨٧.
٣٧. عبد الخالق، أحمد، مبادئ التسويق، دار الفكر، دمشق، ١٩٩٦.
٣٨. عبد الرزاق هوبي، محمد، التشريعات في إدارة الأوقاف، بغداد، ١٩٨٩.
٣٩. عبد العال، محمد حسنين، الإدارة العامة، ١٩٨١.
٤٠. عبد العظيم، حمدي، اقتصاديات السياحة، مؤسسة الوراق، العراق، ٢٠٠٢.
٤١. عبد الله، رؤوف، المبادئ العامة للسياحة، بغداد، ٢٠٠٤.
٤٢. عبد الله، فوزي، الحكم المحلي والإدارة المحلية، جامعة الامارات العربية المتحدة، ١٩٨٣.
٤٣. عبد الله، قيس رؤوف، المبادئ العامة للسياحة، الجامعة المستنصرية، ١٩٧٧.
٤٤. عبد المجيد، حامد، بحوث ودراسات احصائية في اقتصاد السياحة والاستثمار فيها، ٢٠٠٦ بدون دار نشر.
٤٥. عبد الوهاب، صلاح الدين، تخطيط الموارد الاقتصادية، مطابع دار الشعب، القاهرة، ١٩٨٨.
٤٦. العبدلي، خالد، دور السياحة في الاقتصاد العراقي، ١٩٨٥.
٤٧. عبيدات، محمد، التسويق السياحي مدخل سلوكي، دار وائل للنشر، عمان، الأردن، ٢٠٠٠.
٤٨. عثمان، حسين، أصول القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٨.
٤٩. عثمان، خليل عثمان، الإدارة العامة وتنظيمه، بدون دار نشر، مصر، ١٩٤٧.
٥٠. عثمانة، صلاح، التنمية الشاملة، مفاهيم ونماذج، ط١، عمان ١٩٩٧.
٥١. العربي، محمد عبد الله، مذكرات في الإدارة المحلية، دراسة مقارنة، محاضرات لطلبة الدراسات العليا، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ١٩٦٩.

٥٢. العطار، فؤاد، محاضرات في تنظيم الإدارة العامة، بدون دار نشر، القاهرة، ١٩٥٧.
٥٣. العطار، فؤاد، الإدارة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٢.
٥٤. العطار، فؤاد، مبادئ القانون الإداري، دار النهضة العربية، ١٩٧٠.
٥٥. عطية، طاهر موسى، دراسات مقارنة في الحكم المحلي، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، ١٩٧٧.
٥٦. علي، اسماعيل، مستقبل السياحة، دار الكتب المعرفة، ١٩٩٦.
٥٧. عواضة، حسن محمد، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الدول العربية (دراسة مقارنة)، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، ١٩٨٣.
٥٨. غيث، محمد عاطف، دراسات في التنمية والتخطيط السياحي، القاهرة، ١٩٩٠.
٥٩. مخلد خالد الفرج: السياحة في المملكة العربية السعودية، مكتبة المعارف، الرياض، لا تاريخ.
٦٠. فضل الله، علي، إدارة التنمية السياحية، الشارقة، صوت الخليج، الإمارات، ١٩٩١.
٦١. فوزي، صلاح الدين، التنظيم الهيكلي للإدارة المحلية في الوطن العربي، الشارقة، الإمارات، ٢٠٠٣.
٦٢. قباني، خالد، اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان، منشورات البحر المتوسط ومنشورات عويدات، باريس وبيروت، ١٩٨١.
٦٣. القيسي، محي الدين، القانون الإداري العام، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٧.
٦٤. كامل، محمود، السياحة الحديثة علماً وتطبيقاً، الهيئة المصرية العامة للكتاب، ١٩٧٥.
٦٥. كامل، مصطفى، شرح القانون الإداري – المبادئ العامة والقانون الإداري العراقي، مطبعة النجاش، بغداد، ١٩٤٩.
٦٦. كامل، مصطفى، شرح القانون الإداري، المبادئ العامة والقانون الإداري، شركة دار الإشعاع للطباعة، القاهرة، ١٩٨٤.
٦٧. المجذوب، محمد، القانون الدستوري والنظام السياسي، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٢.
٦٨. محسن، مراوان، إدارة وكالات وشركات السفر والسياحة، ج٣، دار مجدلاوي للنشر والتوزيع، الأردن، ١٩٩٦.

٦٩. محمد، صباح محمود، مقدمة في الجغرافية السياحية، مع دراسة تطبيقية عن القطر العراقي، جامعة بغداد، ١٩٨٠.
٧٠. مساعدة، عبد المهدي، مبادئ في الإدارة المحلية وتطبيقاتها، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، ١٩٧٧.
٧١. المشاهدي، ابراهيم، الوجيز في السلطة القضائية المخولة للإدارين، بغداد، ٢٠٠٢.
٧٢. المشهداني، خليل ابراهيم، التخطيط السياحي، مطبعة التعليم العالي، بغداد، ١٩٨٩.
٧٣. مهنا، محمد فؤاد، القانون الإداري المصري والمقارن، مطبعة نصر، مصر، ١٩٥٨.
٧٤. الناشف، انطوان النظام القانوني للعمل البلدي في لبنان، الغزال للنشر، ٢٠٠١.
٧٥. نخلة، مورييس، الوسيط في شرح قانون البلديات، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ١٩٩٨.
٧٦. نوفل، نهال، وقائع مؤتمر حول البلدية سلطة محلية ومشاركة مدنية في القانون والممارسة، جامعة السيدة لوزية، لبنان، ١٩٨٩.
٧٧. الكثيري، الفاضل: أثر العولمة في الأدب المغربي (أطروحة دكتوراء) الجامعة اللبنانية، سنة ٢٠٠٩ م.

الكتب المترجمة:

١. جان فوراستيه، السياحة وأوقات الفراغ، ترجمة أحمد الأورفلي، شركة تراد كسيم، جنيف، ١٩٧٧.
٢. هدبرو غورات، الإتصال والتغير الإجتماعي في الدول النامية، ترجمة محمد ناجي الجوهري، دار الشؤون الثقافية العامة، العراق، ٢٠٠٢.

المقابلات:

١. مقابلة مع السيد اكرم الجبوري رئيس رابطة الفنادق والمطاعم في العراق يوم الاربعاء ٢٠١١/٦/٦.
٢. مقابلة مع المهندس (ستار عودة عبد) مدير قسم المسافرين في شركة نقل الركاب يوم الثلاثاء الموافق ٢٠١١/ ٨/٣٠.

الجرائد والمجلات:

١. جريدة الرأي الأردنية، ١٨/١٢/٢٠٠٥.
٢. جريدة الصباح، جريدة رسمية حكومية تصدر يومياً من بغداد العدد ١/٥ عام ٢٠٠٨.
٣. جريدة الوقائع العراقية:
 - العدد (٤٢٧) في ١٧/١٠/١٩٦٠.
 - العدد (٨١٩) في ٢/٧/١٩٦٥.
 - العدد (٢٥٨١) في ٤/٤/١٩٧٧.
 - العدد (٢٨٦٧) في ١٨/١/١٩٨٢.
 - العدد (٣٣١٩) في ٦/٨/١٩٩٠.
 - العدد (٣٦٣٥) في ١٦/٩/١٩٩٦.
٤. أبو رمان، أسعد حماد وزميله، قياس تقييمات الخدمات العلاجية من وجهة نظر السياح العرب القادمين إلى الأردن للعلاج، المجلة الأردنية للعلوم التطبيقية، المجلد الثامن، العدد ٢، لسنة ٢٠٠٥.
٥. جريدة كربلاء اليوم، جريدة رسمية تصدر عن الإدارة المحلية في محافظة كربلاء كل يوم اثنين العدد (١٤٩) شهر ت ١ لعام ٢٠٠٨.
٦. الحميري، موفق عدنان، تقييم واقع المناطق الترويحية المكملة لعناصر الجذب السياحي داخل المدن مع التركيز على جزيرة بغداد السياحية، مجلة كلية الإدارة والاقتصاد، الجامعة المستنصرية، العدد ١٢٣، السنة العاشرة، ١٩٩٠-١٩٩١.
٧. الحوري، مثنى طه، المعوقات الأساسية أمام نمو السياحة الوافدة إلى العراق وسبل تجاوزها، مجلة الإدارة والاقتصاد، كلية الإدارة والاقتصاد، الجامعة المستنصرية، العدد ٢١، حزيران ١٩٩٧.
٨. الساعاتي، حسن، دور التخطيط الإقليمي في التنمية الاجتماعية، المؤتمر الأول للإجتماعيين العرب، مجلة العلوم الاجتماعية، ١٩٨٠.

٩. الطائي، حميد عبد النبي، واقع خدمات الإقامة (الإيواء) وحالة الطلب عليها في الفنادق العراقية للفترة من ١٩٨٠-١٩٨٦، مجلة الإدارة والاقتصاد، كلية الإدارة والاقتصاد، الجامعة المستنصرية، العدد ١٠، ١٩٨٩.
١٠. قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (١٢٤) في ٢٠٠٢/٧/٦، العدد ٣٩٤٠، مجلة الوقائع العراقية، في ٢٠٠٢/٧/٢٢.
١١. مجلة السياحة العربية، ملحق الأبحاث، دراسة عن الأقطار العربية (مصر، الأردن، تونس)، العدد ٢، ٦ حزيران، ١٩٧٨.
١٢. يونس، ميرنا اللامركزية الإدارية والية تطبيقها في لبنان، مجلة الحياة النيابية، تصدر عن مجلس النواب، العدد ٦٢، ٢٠٠٧.

رسائل وأبحاث:

١. بطرس، ظريف، الحكم المحلي في انكلترا، رسالة دكتوراه، كلية التجارة، جامعة القاهرة، ١٩٦٧.
٢. جودة، لطفي حميد، صناعة السياحة ودورها في تنمية اقتصاديات الدول المضيفة مع إمكانية الاستفادة منها في العراق، اللجنة المنظمة للمؤتمر/جامعة المستنصرية كلية السياحة، بغداد، ٢٠٠٥/١١/٩-٨.
٣. حنا، نعام داوود، التخطيط للتنمية السياحية في العراق، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية الإدارة والاقتصاد في الجامعة المستنصرية، ١٩٨٠.
٤. الخطار، علي، الأساس القانوني للنظام اللامركزية الإقليمية، بحث منشور في مجلة الحقوق، الكويت، ١٩٨٩.
٥. الدباغ، إسماعيل، بعض العوامل الاقتصادية المحددة للطلب على السياحة الداخلية وإمكانية استخدامها لرسم ملامح الطلب السياحي في العراق مستقبلاً، بحث ألقى بالجلسة الأولى لمؤتمر السياحة العلمي الأول، بغداد، ٢٠٠٥/١١/٩-٨.
٦. الراوي، خاشع، المدخل إلى الإحصاء، وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، بغداد، ٢٠٠٤.

٧. الراوي، عادل سعيد عبد العزيز، التحليل الكمي لظاهرة سفر العراقيين خارج القطر، بحث مقدم إلى كلية الإدارة والاقتصاد، قسم السياحة في الجامعة المستنصرية، كانون الثاني، ١٩٨٤ بدون نشر.
٨. الزهاوي، محمد ابراهيم، إمكانية تنمية النشاط السياحي في إقليم الأنبار، رسالة ماجستير مقدمة إلى مركز التخطيط الحضري والإقليمي، ٢٠٠١.
٩. سعيد، تغريد، المدن الحضرية وأثرها في تطوير حركة السياحة الثقافية في العراق، رسالة ماجستير في السياحة مقدمة إلى مجلس كلية الإدارة والاقتصاد، الجامعة المستنصرية، ١٩٩٧.
١٠. عبد الكريم، أكرم عبد الرحمن، وقت الفراغ وأثره في تنمية النشاطات السياحية والترفيهية، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية الإدارة والاقتصاد في الجامعة المستنصرية، ٢٠٠٢.
١١. عساف، عبد المعطي، تنظيم المجالس المحلية (دراسة مقارنة)، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، ١٩٧٤.
١٢. الكثيري، الفاضل، نظم التقييم: المناهج التربوية، مجلة عالم التربية، العدد الأول، السنة الأولى، ٢٠٠٤.
١٣. كوشن، عبد الله عبيد، التطور الحضري وأثره في تنمية الطلب السياحي، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية الإدارة والاقتصاد في الجامعة المستنصرية، ٢٠٠١.
١٤. معان، ابراهيم مثنى، تحليل واقع الإستثمار السياحي في العراق وإمكانية تطويره، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة المستنصرية، قسم السياحة وإدارة الفنادق، ١٩٩٩.

دساتير:

١. الدستور الأردني المادتان (١٢٠-١٢١).
٢. الدستور الإماراتي المادة (١٢٢).
٣. الدستور السوداني المادة (٢).
٤. الدستور العراقي المادة (١٧٨).
٥. الدستور المغربي المادتان (١٠٠-١٠١).
٦. الدستور اليمني المادتان (١٤٥-١٤٦).

قوانين:

١. قانون ادارة الاولوية الملغى رقم (٥٨) لسنة ١٩٢٧.
٢. قانون إدارة القرى الملغى رقم (١٦) لسنة ١٩٥٧.
٣. قانون المحافظات رقم (١١٥).
٤. قانون المحافظات رقم (١٥٩).

الكتب الأجنبية:

1. Adil S. Al-Rawi, The tourist industry in Iraq, Clasgow, Scotlend, 1982.
2. Burns P. and Holden, A., Op. Cit.
3. Davidson Rob, Tourism - 2nd Edition – Pitman Publishing - Great Britain, 1993.
4. Denis Goulet, the cruel choice a new conception theory of development, New York, 1975.
5. Dudley Seers, the meaning of development, Berkely University of development, Berkely University of California press, 1972.
6. Economic Conmission For Western Asta (Ecwa); Tctd; Mathmatical Analysis, Evaluation And Classification Of Tourism Resources And Attractions In the Ecwa Region; april 1983. Baghdad; Iraq.
7. J. Jafar, Study of torism within the context of the social sciences, torism pinninig for elghties, editions Alest, vol. 19, Berne, Switzerland, 1978.
8. Mointosh, I. R. W., Tourism, principles, psto. Actices, philosophies, grid, Ins., Columpus, Ohio, 1972.
9. Myron. Wiener, political integration and political development, the developing nations, newyork, 1972.
- 10.E C D. tourism policy and international tourism in OECD member countries, paris, 1974
- 11.Organization for Economic Co. Operation and Development, Tourism Development and Economic Growth, May 1966, Portugal.

12. Robert W. McIntosh, Charles R. Goeldener. y. R. Brent Rich, Tourism principle, practices philosophies seventh Ed. printed in USA, 1995.
13. Robison H, A geography of tourism, London, 1976.
14. Whelan j, "Business in the Gulf", HandbooK, Bath (1979).

فہارس

فهرس الجداول

ت	عنوان	ص
١	بيانات الفنادق السياحية المجازة في محافظة كربلاء المقدسة	٩٢
٢	عائدات العالم من الصادرات حسب القطاعات لعام ١٩٩٨	٩٥
٣	أكثر عشر دول استغلالاً للسياحة في العالم	٩٦
٤	أعداد السياح في العالم	٩٦

فهرس الأشكال

ت	عنوان	ص
١	دوافع السياحة والسفر	٤٣
٢	تقسيم السياحة	٤٥
٣	هيكلية هيئة الموظفين في القضاء	٧٤
٤	هيكلية هيئة الموظفين في الناحية	٧٥
٥	الهيكل التنظيمي لدائرة المجاميع في هيئة السياحة	٧٨

الفهرس

	الآية
	الإهداء
	شكر وتقدير
١	مقدمة.....
٦	الفصل الأول: ماهية المركزية واللامركزية الإدارية.....
٧	المبحث الأول: مفهوم الإدارة المركزية.....
٨	المطلب الأول: تعريف المركزية.....
٩	المطلب الثاني: الأسس العامة للمركزية الإدارية.....
١٠	المطلب الثالث: أشكال المركزية الإدارية.....
١٢	المطلب الرابع: تقييم المركزية الإدارية.....
١٤	المبحث الثاني: اللامركزية الإدارية.....
١٥	المطلب الأول: تعريف اللامركزية الإدارية.....
١٦	المطلب الثاني: الأسس العامة للامركزية الإدارية وأنواعها.....
١٨	المطلب الثالث: تمييز اللامركزية عن غيرها.....
٢٠	المطلب الرابع: صور اللامركزية الإدارية في الدول العربية.....
٢٤	المطلب الخامس: تقييم اللامركزية الإدارية.....
٢٧	الفصل الثاني: النظرية العامة للإدارة المحلية.....
٢٨	المبحث الأول: ماهية التنمية السياحية.....

٢٨	المطلب الأول: تعريف السياحة وأهميتها ومفهوم التنمية
٣٩	المطلب الثاني: أغراض السياحة وخصائصها
٥٠	المبحث الثاني: ماهية الإدارة المحلية
٥٠	المطلب الأول: مفهوم الإدارة المحلية وبيان مقوماتها
٦٠	المطلب الثاني: فلسفة الإدارة المحلية وأهدافها
٦٧	الفصل الثالث: انعكاسات إدارة النشاط السياحي على الواقع الحالي في العراق
٦٨	المبحث الأول: التقسيمات الإدارية للقطاع السياحي في العراق
٦٨	المطلب الأول: التقسيمات الإدارية للمحافظات في العراق
٧٦	المطلب الثاني: إدارة المكونات الأساسية لصناعة السياحة في العراق
٨٨	المبحث الثاني: انعكاسات نشاط القطاع السياحي على محافظة كربلاء المقدسة
٨٩	المطلب الأول: الجانب الاقتصادي
٩٩	المطلب الثاني: الجانب الإداري
١٠٤	المطلب الثالث: الجانب الاجتماعي
١١١	التوصيات
١١٣	الخاتمة
١١٦	المصادر والمراجع
١٢٦	فهرست الجداول والأشكال
١٢٧	الفهرست