



تقرير حول:

بيئة النزاهة في عمل صندوق درء المخاطر والتأمينات الزراعية

2019



يتقدم ائتلاف أمان بالشكر الجزيل للباحث اياد الرياحي لإعداده هذا التقرير، وللدكتور عزمي الشعبي وفريق أمان لإشرافه ومراجعته وتحريه للتقرير.

جميع الحقوق محفوظة للائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)

في حالة الاقتباس، يرجى الإشارة إلى المطبوعة كالتالي: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان). 2019. بيئة النزاهة في عمل صندوق درة المخاطر والتأمينات الزراعية. رام الله- فلسطين.

إن الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة "أمان" قد بذل جهوداً في التحقق من المعلومات الواردة في التقرير، ولا يتحمل أي مسؤولية تترتب على استخدام المعلومات لأغراض خارج سياق أهداف التقرير بعد نشره.

قائمة المحتويات

4.....	ملخص تنفيذي
6.....	1. تقديم
9.....	2. صندوق درء المخاطر والتأمينات الزراعية: الإطار القانوني الناظم لعمل صندوق درء المخاطر والتأمينات الزراعية
10.....	3. حوكمة الصندوق
12.....	3.1 مجلس الإدارة
12.....	3.2 صلاحيات مجلس الإدارة مقارنة برئيس الصندوق
14.....	3.3 انتظام اجتماعات مجلس الإدارة
15.....	3.4 مكافآت أعضاء مجلس الإدارة واللجان
16.....	4. منظومة النزاهة والشفافية في عمل الصندوق
16.....	4.1 آليات تعيين العاملين في الصندوق
18.....	4.2 سياسة النشر
19.....	4.3 سياسة منع تضارب المصالح
19.....	3.7 مدونة السلوك الخاصة بالعاملين في الصندوق ومدى الالتزام بها
20.....	4.4 إقرارات الذمة المالية للعاملين بالصندوق
20.....	4.5 نظام أو تعليمات تلقي الهدايا ومدى الالتزام بها
20.....	4.6 آليات الإبلاغ عن حالات الفساد وحماية الشهود والمبلغين
21.....	5. خدمات الصندوق
22.....	5.1 آليات التعويض
23.....	5.2 التعويض على الأضرار الزراعية الطبيعية
23.....	5.3 التعويض عن الأضرار الناجمة عن الاحتلال
25.....	6. استنتاجات
27.....	7. توصيات
28.....	المصادر والمراجع

ملخص تنفيذي

أنشئ الصندوق بموجب أحكام القرار بقانون رقم (12) لسنة 2013م، وهو صندوق مستقل متخصص بالتعويضات عن الكوارث الطبيعية والتأمينات الزراعية بكافة أشكالها، ويسمى صندوق درء المخاطر والتأمينات الزراعية الفلسطيني، على أن يكون له حسابان، حساب خاص بالتعويضات عن الكوارث الطبيعية وحساب آخر بالتأمينات الزراعية بكافة أشكالها. يتمتع الصندوق بالشخصية الاعتبارية والأهلية القانونية الكاملة لمباشرة جميع الأعمال والتصرفات القانونية، التي تكفل تحقيق الأهداف التي أنشأ من أجلها، ويكون له ذمة مالية مستقلة بما في ذلك تملك الأموال المنقولة وغير المنقولة وحق التقاضي وفق أحكام القانون..

تعرضت الكثير من تلك المهام الموكلة للصندوق، أولاً بحكم تجربة الصندوق الحديثة، وثانياً عدم توفير الموارد المالية اللازمة لتنفيذ العديد من الأنشطة تحديداً في مجال الاستثمار. لذا بقي دور الصندوق محدوداً على صعيد الخدمات التي يجب تقديمها للمزارعين والتي من شأنها أن تساهم بنهضة القطاع الزراعي بشكل عام.

مراجعة القرارات بقوانين المنشئة والمعدلة لبعض مواد القرار بقانون، إضافة إلى الأنظمة واللوائح الإدارية والمالية، تؤشر بشكل واضح إلى العديد من جوانب النقص في الحاكمية الجيدة في عمل الصندوق من زاوية قيم النزاهة ومبادئ الشفافية ونظم المساءلة. وهي بحاجة إلى مراجعة بهدف التعديل، وذلك بمشاركة فاعلة من مجلس الإدارة. إضافة إلى نشر القرار بقانون، تم نشر خمس مواد أخرى خلال الأعوام (2016-2018) على موقع ديوان الفتوى والتشريع، بعضها جاء لتعديل بعض مواد القانون عام 2018، مثل تعديل الفقرة 3 من المادة 24 المتعلقة بالموارد المتحصلة من المزارعين والشركات، وذلك بتتسيب مجلس الوزراء وليس مجلس الإدارة. علماً بأن المادة التي جرى تعديلها متعلقة بشكل مباشر بمصالح الفئات التي يمثلها أعضاء مجلس الإدارة، أو تعيينات في مناصب عليا - بتتسيب من مجلس الوزراء عام 2017، كما نشر النظام المالي والإداري على الموقع - بتتسيب من مجلس الإدارة عام 2016.

المستغرب أيضاً أن النظام وبالرغم من أنه بتتسيب المجلس، إلا أنه أعطى رئيس الصندوق صلاحيات واسعة جداً جعلت دور المجلس نفسه هامشياً في العديد من القضايا المالية والإدارية. هذه الحالة من التفرد في عمل الصندوق قادت إلى العديد من حالات تضارب المصالح وإشكاليات في التعيين والوظائف وغياب واضح لدور مجلس الإدارة، وبالتالي فإن أي معالجة حقيقية يجب أن تبدأ بإجراء تعديلات على القانون والنظام المالي والإداري. حيث تركزت التوصيات في هذا المجال سواء تعديل مهام وصلاحيات رئيس الصندوق الواردة في المادة (16) من قرار بقانون رقم (12) لسنة 2013م بشأن صندوق درء المخاطر والتأمينات الزراعية أو الصلاحيات الممنوحة له وفق المادة (2) من النظام المالي والإداري.

إن وجود مجلس تنفيذي يمكن أن يساهم إيجابياً في تحسين بيئة المساءلة في عمل الصندوق، وهذا المجلس الممثل لمختلف القطاعات يجب أن يكون له دوراً محدد وواضح وألا يصادر صلاحيات الطاقم التنفيذي ودوره، وألا يصادر أيضاً دور ومسؤوليات مجلس الإدارة.

1. تقديم

تبرز أهمية المؤسسات وجهات الاختصاص العاملة في القطاع الزراعي من أهمية القطاع الذي تمثله لأي عملية تنمية مستقبلية ولكل مفهوم السيادة على الغذاء، وجود مؤسسات قوية تتسم بالنزاهة والشفافية والحوكمة والعلاقة المؤثرة والمستجيبة لاحتياجات الزراعة والمزارعين الفلسطينيين هي أولوية وطنية يجب على الحكومة أن تعمل عليها في ظل تراجع مساهمة القطاع الزراعي في الناتج المحلي الإجمالي، فمن 36% في السبعينات من القرن الماضي، إلى حوالي 25% في الثمانينات، وفي بداية التسعينات كانت النسبة حوالي 13%، استمرت هذه النسبة في التراجع لتصل حوالي 8.2% في العام 2000، وإلى حوالي 6.1% في العام 2009، وبلغت حوالي 3% في العام 2017، حسب بيانات الحسابات القومية الصادرة عن جهاز الإحصاء الفلسطيني. انعكس ذلك سلباً أيضاً على العمالة الزراعية، فبينما كانت في العام 2010 حوالي 14%، تراجعت لتصل حوالي 6.7% في العام 2017، حسب إحصاءات العمل في الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني تقرير 2019.¹

إلى جانب وزارة الزراعة وما تقوم به من أعمال وأنشطة بهدف دعم القطاع الزراعي، فقد تم تأسيس صندوق درة المخاطر والتأمينات الزراعية بموجب قرار بقانون (12) لسنة 2013، وجرى تعديل على هذا القرار بقانون بموجب قرار بقانون معدل رقم (18) لسنة 2018، وقد جاء إنشاء هذا الصندوق لتحقيق مجموعة من الأهداف المتمثلة بتشجيع وزيادة الاستثمارات في القطاع الزراعي، والمحافظة على مستوى مستقر من الدخل الفردي الزراعي، وإدخال التكنولوجيا الحديثة وزيادة الإنتاج الزراعي، وضمان وتعزيز الأمن الغذائي من المحاصيل الزراعية، والعمل على تحقيق الاكتفاء الذاتي، وتشجيع مؤسسات الإقراض الزراعي على رفع حجم التسهيلات الائتمانية التي تمنحها للقروض الزراعية، وتشجيع الاستقرار والاستثمار في الأرياف، والتقليل من حجم الخسائر التي يتعرض لها المزارعون

¹ - الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني. "مؤشرات الحسابات القومية الرئيسية في فلسطين للأعوام 2015-2016". انظر/ي الرابط التالي:

<https://bit.ly/2xpSS7q>

والمؤمن لهم، والتعاون والتكامل مع المؤسسات التأمينية المختلفة بما يخدم هذا القطاع، وتشجيع نشاطات التأمين الزراعي في فلسطين، ودعم صغار المزارعين وفقاً لأحكام هذا القرار بقانون.

نظم القرار بقانون المنشئ للصندوق: أهداف الصندوق ومهامه، مجلس إدارة الصندوق والإدارة التنفيذية له، الأنظمة الخاصة بعمل الصندوق، أموال الصندوق والإيرادات المالية له، وأنواع التعويضات والتأمينات التي يغطيها الصندوق، وغير ذلك من المسائل.

أما محدودية النفقات التشغيلية والتطويرية لوزارة الزراعة تشير الى أنه من الصعب إحداث تغيير جدي دون إحداث تغيير في موازنات وأنشطة وزارة الزراعة، وأن هذه الحصة غير منسجمة مع الاحتياجات، وأيضاً يمكن رؤية حجم الإجحاف مقارنة بقطاعات أخرى يجري تخصيص موازنات عالية لها. إن المشكلة الأساسية ليست فقط محدودية الموازنات المخصصة للقطاع الزراعي بل تكمن الإشكالية في طبيعة الدور الذي تقوم به الوزارة وهو دور إشرافي وليس تنفيذي بالتالي فإن قدرتها على إجراء تغييرات كبيرة في هذا القطاع محدودة.²

يهدف التقرير إلى فحص مدى توفر نظم الرقابة والمساءلة الداخلية والخارجية على أعمال صندوق درة المخاطر التأمينات الزراعية والعاملين فيه، وشفافية ونزاهة إجراءات العمل في الصندوق.

في سبيل إعداد هذا التقرير تم مراجعة العديد من القوانين النازمة لعمل الصندوق والتعديلات التي طرأت عليها، والأنظمة المالية والإدارية التي تنظم عمل الصندوق، إضافة إلى قانون ضريبة الدخل وتعديلاته المختلفة خلال السنوات الأخيرة، التقارير والدراسات التي تناولت القطاع الزراعي بشكل عام، الدراسات والتقارير التي تناولت الاسترداد الضريبي والإحصائيات والتقارير العامة حول القطاع الزراعي. كما تم إجراء العديد من المقابلات مع جهات الاختصاص المختلفة (وزارة الزراعة، اتحاد المزارعين الفلسطينيين، اتحاد لجان العمل الزراعي، الطاقم التنفيذي لصندوق درة المخاطر والتأمينات الزراعية، أعضاء مجلس إدارة في الصندوق). فيما لم تتجاوب وزارة المالية مع الرسائل الموجهة للوزير بغرض إجراء مقابلة مع جهات الاختصاص في الوزارة بالرغم من تعهد الحكومة بانفتاح

² - من ورشة عمل "حوار السياسات - العدالة للقطاع الزراعي". مرصد السياسات الاجتماعية والاقتصادية، 2019. مداخلة نصر عبدالكريم.

وزاراتها على مؤسسات المجتمع المدني. رفض اجراء المقابلة ترتب عليه حذف الجزء الثاني من التقرير والذي كان مخصصا لموضوع الاسترداد الضريبي.

يتناول التقرير أربعة جوانب أساسية في عمل الصندوق الإطار القانوني الناظم لعمل صندوق درء المخاطر والتأمينات الزراعية، الحوكمة، بيئة النزاهة والشفافية، الخدمات.

2. صندوق درء المخاطر والتأمينات الزراعية: الإطار القانوني الناظم لعمل صندوق درء المخاطر والتأمينات الزراعية

أنشئ الصندوق بموجب أحكام القرار بقانون رقم (12) لسنة 2013م، كصندوق مستقل متخصص بالتعويضات عن الكوارث الطبيعية والتأمينات الزراعية بكافة أشكالها، ويسمى صندوق درء المخاطر والتأمينات الزراعية الفلسطيني، على أن يكون له حسابان، حساب خاص بالتعويضات عن الكوارث الطبيعية وحساب آخر بالتأمينات الزراعية بكافة أشكاله. يتمتع الصندوق بالشخصية الاعتبارية والأهلية القانونية الكاملة لمباشرة جميع الأعمال والتصرفات القانونية، التي تكفل تحقيق الأهداف التي أنشأ من أجلها، ويكون له ذمة مالية مستقلة بما في ذلك تملك الأموال المنقولة وغير المنقولة وحق التقاضي وفق أحكام القانون. ضمن رؤية لتعزيز بيئة أعمال زراعية مستدامة جاذبة للاستثمار تركزها مؤسسة رائدة في مجال إدارة المخاطر الزراعية.³

وفقاً لأحكام المادة (7) للقانون،⁴ يمارس الصندوق المهام التالية: (1) وضع الآليات المحددة للتعويض على المزارعين عن الكوارث الطبيعية وتحديد حجمها؛ (2) الاستثمار في التكنولوجيا والأدوات التي تحسن من القدرة على تلمس المخاطر ووضع الإجراءات الاحتياطية للتقليل منها ومن أثارها؛ (3) التعويضات على المزارعين؛ (4) التعويضات على المؤمن لهم؛ (5) استثمار أموال الصندوق؛ (6) إعادة التأمين بواسطة أية مؤسسة تمارس هذا النشاط؛ (7) وضع الآليات المحددة بالتنسيق مع الجهات المختصة لممارسة أعمال التأمين الزراعي ضد الكوارث الطبيعية وكافة الأخطار التي تؤدي إلى ضرر أو خسارة بالعمل الزراعي وفي كافة مراحله وفقاً لهذا القرار بقانون. أما وفق المادة (23) يحدد رأس مال الصندوق بموجب قرار يصدره مجلس الوزراء وتكون مساهماته كالتالي: (1) مساهمة الحكومة بنسبة لا تقل عن 51% من رأس مال الصندوق؛ (2) مساهمة الاتحادات والمنظمات الأهلية والمجالس الزراعية المتخصصة وأية قطاعات زراعية أخرى بنسبة لا تزيد عن (49 %) من رأس مال الصندوق.

³- قرار بقانون رقم (12) لسنة 2013م بشأن صندوق درء المخاطر والتأمينات الزراعية. انظر/ي الرابط التالي:

<https://bit.ly/2Kip1Uk>

⁴- المصدر السابق.

في حين تتكون موارد الصندوق من: (1) موارد استثمارية، تشمل: أ) عوائد أموال الصندوق المودعة في البنوك؛ ب) أرباح الصندوق والفوائض؛ ج) عوائد تشغيل أموال الصندوق في المشاريع الربحية. (2) الموارد الحكومية: مبلغ مقطوع سنوي يدرج ويحدد بناءً على دراسة يقدمها الصندوق لمجلس الوزراء قبل إقرار الموازنة للسنة المالية التالي. (3) الموارد المتحصلة من المزارعين: أ) جزء لا يزيد عن 30% من الإيرادات الضريبية على السلع الزراعية المستردة وبموافقتهم الخطية عليها؛ ب) نسبة 1% من تسويق المنتجات الزراعية؛ ج) قسط التأمين الذي يدفعه المؤمن له بموجب عقد التأمين. (4) موارد الصناديق الزراعية: أ) عوائد صندوق العنب والبرقوق؛ ب) عوائد أية صناديق زراعة أخرى. (5) الموارد المتحصلة من المؤسسات والشركات: أ) نسبة 10% من رسوم الخدمات التي تجبها المجالس والاتحادات الزراعية وفق القانون؛ ب) تبرعات المؤسسات الإقليمية والدولية شريطة موافقة مجلس الوزراء؛ ج) تبرعات المؤسسات المحلية؛ د) ضمانات المؤسسات الدولية الداعمة للصندوق؛ هـ) تبرعات الدول العربية والأجنبية لدعم الصندوق؛ و) المشاريع الممولة خارجياً لتنفيذ مهام الصندوق؛ ز) القروض من المصارف ومؤسسات الإقراض المتخصصة؛ ح) رسوم وأقساط التأمين على الحصص المسندة للصندوق عند إعادة التأمين.⁵

3. حوكمة الصندوق

بمراجعة قرار بقانون صندوق درة المخاطر لسنة 2013 وتعديلاته والأنظمة واللوائح الإدارية والمالية الخاصة بعمل الصندوق، يوجد مؤشرات بشكل واضح إلى العديد من جوانب النقص في الحاكمية الجيدة في عمل الصندوق من زاوية قيم النزاهة ومبادئ الشفافية ونظم المساءلة. هذه الأنظمة واللوائح إضافة إلى بعض مواد القرار بقانون بحاجة إلى مراجعة بهدف التعديل، وذلك بمشاركة فاعلة من مجلس الإدارة بما يضمن موائمتها وتلك القيم التي تعزز الحاكمية الجيدة في الصندوق، تحديداً التعيينات، الصرف المالي، صلاحيات المجلس وصلاحيات رئيس الصندوق، مدونات السلوك للعاملين وأعضاء المجلس، إضافة إلى سياسات تمنع تضارب المصالح.

إضافة إلى نشر القرار بقانون، تم نشر خمس مواد أخرى خلال الأعوام (2016-2018) على موقع ديوان الفتوى والتشريع، بعضها تعديل على بعض مواد القانون عام 2018، مثل تعديل الفقرة 3 من المادة 24 المتعلقة بالموارد

⁵- المصدر السابق.

المتحصلة من المزارعين والشركات، وذلك بتتسيب مجلس الوزراء وليس مجلس الإدارة. حيث تم تعديل المادة لتصبح على النحو التالي:

أ) الموارد المتحصلة من الاسترداد الضريبي البالغة (16%) على مدخلات الانتاج الحيواني، يتم تحويل (25%) من قيمتها إلى الحساب الخاص بصندوق درء المخاطر والتأمينات الزراعية في شهر كانون الأول من كل سنة مالية، لتنفيذ أهدافه ومهامه، ويحول (50%) من قيمة الاسترداد الضريبي إلى صالح المزارع أو الشركة، ويحول (25%) من قيمة الاسترداد الضريبي لصالح وزارة المالية والتخطيط.

ب) تحول وزارة المالية والتخطيط (30%) من قيمة الاسترداد الضريبي النباتي، التي يتم جبايتها إلى الحساب الخاص بصندوق درء المخاطر والتأمينات الزراعية في شهر كانون الأول من كل سنة مالية، لمساعدته في تنفيذ أهدافه ومهامه.

ج) نسبة (1%) من تسويق المنتجات الزراعية.

هذه المادة التي جرى تعديلها متعلقة بشكل مباشر بمصالح الفئات التي يمثلها أعضاء مجلس الإدارة، وتحديدًا ممثلي المزارعين، فيما يتعلق بنسب الاسترداد الضريبي، حيث كان من المفترض نقاش التعديل في مجلس الإدارة وأن يجري التتسيب من قبل مجلس الإدارة لمجلس الوزراء. كذلك الحال في تعيينات المناصب العليا في الصندوق والتي تمت بتتسيب من مجلس الوزراء عام 2017، كما تم نشر النظام المالي والإداري على الموقع - (بتتسيب من مجلس الإدارة عام 2016). المستغرب أيضاً أن النظام وبالرغم من أنه بتتسيب المجلس، إلا أنه أعطى رئيس الصندوق صلاحيات واسعة جداً جعلت دور المجلس نفسه هامشياً في العديد من القضايا المالية والإدارية وبعض تلك الصلاحيات تتعارض أيضاً مع القانون كما هو موضح في الجدول رقم (1).

3.1 مجلس الإدارة

يشكل المجلس بقرار من مجلس الوزراء برئاسة وزير الزراعة ويكون عدد أعضائه (15) خمس عشرة عضواً بمن فيهم الرئيس، وتكون نسب التمثيل بالمجلس على النحو الآتي:

(أ) خمسة أعضاء يمثلون القطاع الحكومي من ذوي الخبرة والاختصاص من الجهات التالية:

1) ممثل عن وزارة الزراعة؛ 2) ممثل عن وزارة المالية؛ 3) ممثل عن وزارة الاقتصاد الوطني؛ 4) ممثل عن سلطة النقد الفلسطينية؛ 5) ممثل عن هيئة سوق رأس المال.

(ب) خمسة أعضاء يمثلون الاتحادات والمنظمات الأهلية والمجالس الزراعية المتخصصة المساهمة في رأس مال الصندوق وبحسب مساهماتهم.

(ت) أربعة أعضاء من ذوي الخبرة والاختصاص يتم تنسيبهم من قبل رئيس المجلس لمجلس الوزراء للمصادقة عليهم شريطة أن لا يكونوا من القطاع المذكور في القطاع واحد وإثنين.

(ث) يتم ترشيح أعضاء المجلس المنصوص عليهم في الفقرتين (1، 2) من هذه المادة من قبل جهاتهم التمثيلية إلى مجلس الوزراء للمصادقة عليها.

مخالفة القانون من حيث طبيعة العضوية في مجلس الإدارة: على سبيل المثال تمتلك منظمة الفاو عضواً في مجلس الإدارة، مع أن القانون الفلسطيني لا يشير إلى هذه الإمكانية، واشترط في مادة أخرى وضمن شروط العضوية حصراً أن عضو مجلس الإدارة يجب أن يكون من حاملي الجنسية الفلسطينية. قد يحتاج البعض بصورة منطقية أن ممثل منظمة الفاو حامل للجنسية الفلسطينية لكن يجب الانتباه إلى أن العضوية هي للمؤسسة وليست عضوية أفراد.

3.2 صلاحيات مجلس الإدارة مقارنة برئيس الصندوق

درجت العادة أن تتخضع مؤشرات الشفافية والنزاهة في تطبيق الأنظمة واللوائح الداخلية والقوانين الناضجة نتيجة عدم الكفاءة والنزاهة في التطبيق من قبل المكلفين بإنفاذ القانون. لكن في دراسة الحالة هذه، يبدو أن تحقيق قدر عالي من

النزاهة والشفافية ونظم المساءلة غير متاح بصورة كبيرة، وذلك لأن القانون والأنظمة المالية والإدارية مقيدة لتلك العملية. كما هي حالة من تعارض المصالح الناتجة عن أن من يعد القانون هو من يقوم بتنفيذه. على سبيل المثال: منحت المادة (2) من النظام المالي والإداري كامل الصلاحيات بالشق المالي والإداري والفني لرئيس الصندوق. إضافة إلى التأكيد على صلاحيات واسعة لرئيس الصندوق، وفق المادة (16) من قرار بقانون رقم (12). في الجدول أدناه مجموعة من الصلاحيات الواردة في القرار بقانون والصلاحيات الواردة في النظام المالي والإداري:

جدول رقم (1): مقارنة المهام والصلاحيات الممنوحة لرئيس الصندوق وفق القرار بقانون ووفق النظام المالي والإداري

مهام وصلاحيات رئيس الصندوق وفق النظام الإداري والمالي	مهام وصلاحيات رئيس الصندوق قرار بقانون رقم (12) لسنة 2013م بشأن صندوق درء المخاطر والتأمينات الزراعية
<p>مادة (2): يتمتع رئيس الصندوق بصلاحيات رئيس الدائرة الحكومية بشقيها المالي والإداري. يتم تفصيل تلك الصلاحيات في مادة رقم (3) على النحو التالي:</p> <p>1- الإشراف على الأعمال الإدارية والمالية والفنية للصندوق، والتوقيع على جميع المعاملات المالية والإدارية والفنية التي تخص الصندوق بما فيها الشراء والاتفاق؛</p> <p>2- التوقيع على جميع المعاملات الخاصة باللجان ومكافآتهم؛</p> <p>3- الإشراف على فروع الصندوق في المحافظات، وتعيين الموظفين فيها تحت إشرافه المباشر؛</p> <p>4- تنفيذ السياسات العامة للصندوق بعد إقرارها من المجلس؛</p> <p>5- تعيين الموظفين وفقا للهيكل التنظيمي للصندوق؛</p> <p>6- الإشراف على جميع التعاقدات والمعاملات الخاصة اللازمة لعمل الصندوق وتنفيذ مهامه، كخبراء التأمين والمستشارين وغيرهم؛</p> <p>7- صرف مكافآت لموظفي الصندوق وخبرائه ومستشاريه وفق المخصص المالي لهذا الغرض؛</p> <p>8- الإشراف على تعيين اللجان اللازمة لتنفيذ أعمال الصندوق واستراتيجياته وطبيعة عملهم، وتعيين رؤساء اللجان، وتحديد مكافآتهم وصرفها⁶.</p>	<p>مادة (16) مهام رئيس الصندوق:</p> <p>1- تنفيذ السياسة العامة للصندوق التي يقرها المجلس؛</p> <p>2- تنفيذ قرارات المجلس؛</p> <p>3- إعداد مشروع الموازنة العامة وعرضه على رئيس المجلس؛</p> <p>4- إعداد التقرير السنوي حول أعمال الصندوق المالية والإدارية؛</p> <p>5- إعداد تقارير دورية للمجلس تتعلق بأنشطة الصندوق؛</p> <p>6- إعداد هيكل تنظيمي للصندوق ورفع له للمجلس لإقراره تمهيدا لرفعه لمجلس الوزراء للمصادقة عليه؛</p> <p>7- الإشراف الكامل على جميع موظفي الصندوق؛</p> <p>8- إعداد الدراسات والخطط والأنظمة والتعليمات اللازمة لعمل المجلس وتقديمها لمجلس الإدارة لإقرارها؛</p> <p>9- حضور اجتماعات المجلس دون حق التصويت على قرارات المجلس</p> <p>10- أية مهام أو صلاحيات يكلفه بها المجلس</p>

⁶- قرار مجلس الوزراء رقم (10) لسنة 2016م بالنظام المالي والإداري لصندوق درء المخاطر والتأمينات الزراعية. انظر/ي الرابط التالي: <https://bit.ly/2ZA2Nnm>

القرار بقانون والذي له قوة القانون يمثل درجة أعلى في هرم التدرج التشريعي فلا يجوز أن يأتي أي نظام أو لائحة بصلاحيات غير تلك التي نص عليها القانون، فنجد أن النظام المالي والإداري منح رئيس الصندوق صلاحيات إبرام عقود الشراء والإنفاق وهي من صلاحيات رئيس المجلس المنصوص عليها في القرار بقانون وفق المادة 12 فقرة رقم (6)، وبذلك يكون النظام خالف القانون، وفي ذلك مخالفة لمبدأ التدرج التشريعي، بما يجعل النظام المالي والإداري الخاص بالصندوق عرضة للطعن أمام القضاء بما يؤثر على المراكز القانونية التي ستنشأ من خلال هذا النظام. كذلك لا يجب أن يخالف النظام المهام والصلاحيات التي حددها القانون لرئيس الصندوق في القرار بقانون وصلاحيات رئيس المجلس وصلاحيات المجلس وبخاصة في مجال التعيين والخبراء والمكافآت.

ويمكن اقتراح وجود مجلس تنفيذي يضم مجموعة مصغرة تمثل الاطراف كافة (الحكومة، العمل الأهلي، القطاع الخاص) ويشرف على عمل الصندوق، لكن ضمن مهام وصلاحيات واضحة ومحددة لا تصدر دور المجلس ككل ولا تصدر في نفس الوقت صلاحيات المجلس التنفيذي ويمكن أن يكون هذا إطار عمل يسهم بتعزيز المساءلة ومنظومة النزاهة والشفافية في عمل الإدارة التنفيذية.

3.3 انتظام اجتماعات مجلس الإدارة

هذا مؤشر تم قياسه بعدد الاجتماعات الدورية للمجلس، ومدى انخراط أعضاء المجلس في تطوير أداء الصندوق وأنظمتها، والملاحظ من انتظام الاجتماعات:

المجلس كان فاعلاً في الفترة التأسيسية، وهي مرحلة إعداد اللوائح والتعليمات، لكن بعد تلك المرحلة أصبحت الاجتماعات غير دورية وغير منتظمة، ويمكن أن يمر ستة أشهر دون أن يتم دعوة أعضاء المجلس للاجتماع. إضافة إلى ذلك، يرى بعض أعضاء المجلس أن هناك تغيب للمجلس تحديداً عند نقاش موارد الصندوق، حيث لم يتم عرض أي تقارير مالية على أعضاء المجلس. المسألة الأخرى أن بعض التعديلات كانت تتم بتتسيب من مجلس

الوزراء وليس مجلس الإدارة، وبعضها مواد ذات أهمية لمصالح الفئات التي يمثلها أعضاء المجلس، تحديداً في التعديلات التي تم إجراؤها على الاسترداد الضريبي ونسبته.⁷

جلسات مجلس الإدارة ودوريتها وعلنية عقدها ونشر القرارات الصادرة خلالها ما زالت غير متوفرة، ولا يوجد انتظام في اجتماعات المجلس. النظام يشير إلى ثمان اجتماعات سنوية، لكن هذا لا يحدث حالياً بصورة منتظمة. وخلال مراجعة الموقع الإلكتروني الخاص بالصندوق، لا يحتوي الموقع على أي تقارير أو محاضر اجتماعات منشورة على الموقع الإلكتروني للصندوق.⁸

فسر رئيس الصندوق عدم انتظام اجتماعات المجلس نتيجة الانشغال الدائم للوزير. على سبيل المثال، كان يتابع الوزير شوقي العيسة وزارتين، إضافة إلى وزارة الزراعة، وهذا أثر على عدد الاجتماعات التي يعقدها مجلس إدارة الصندوق.⁹

3.4 مكافآت أعضاء مجلس الإدارة واللجان

ينظم النظام الخاص المكافآت لكل من رئيس وأعضاء مجلس الإدارة ولجان تحديد الأضرار والخسائر وموظفي صندوق درة المخاطر والتأمينات الزراعية، ولكنه أيضاً غير مقتصر على الفئات الواردة بالنظام، حيث تشمل الموظفين ورئيس الصندوق ودائرة واسعة من الخبراء والمستشارين، ويستحق رئيس وأعضاء مجلس صندوق درة المخاطر والتأمينات الزراعية البدلات والمصاريف التي يستحقها موظفي الصندوق، فيما يتعلق ببدلات ومصاريف مهمات العمل الرسمية، وفقاً للائحة بدلات ومصاريف مهمات العمل الرسمية السارية في دولة فلسطين، وينطبق ذلك على رئيس الصندوق والاستشاريين والخبراء الذين يكلفهم الصندوق بمهام عمل رسمية.¹⁰ ديوان الرقابة المالية

⁷ - من مقابلة فؤاد أبو سيف/عضو مجلس إدارة صندوق درة المخاطر والتأمينات الزراعية. أجريت في شهر تموز 2019

⁸ - انظر/ي الموقع الإلكتروني لصندوق درة المخاطر والتأمينات الزراعية: <http://www.padrif.org>

⁹ - من مقابلة ناصر الجاغوب / رئيس صندوق درة المخاطر والتأمينات الزراعية. أجريت المقابلة بشكل خاص لهذا التقرير 2019.

¹⁰ - مادة (1) مكافأة رئيس وأعضاء مجلس الإدارة تنص أنه يتقاضى رئيس مجلس الإدارة ورئيس الصندوق والعضو في صندوق درة المخاطر والتأمينات الزراعية، الذي يلتزم بحضور جلسات مجلس الإدارة وفقاً لأحكام القانون، مكافأة قدرها خمسمائة دولار أمريكياً وما يعادلها بالعملة المتداولة قانوناً عن كل جلسة على ألا يتجاوز المبلغ المدفوع سنوياً عن ستة آلاف دولار أو ما يعادلها بالعملة المتداولة قانوناً، وتدفع له عن الفترة الممتدة من تاريخ تولي العضو منصبه وحتى انتهاء فترة عضويته في المجلس. أما المادة (2) البدلات والمصاريف يستحق رئيس وأعضاء مجلس صندوق درة المخاطر والتأمينات الزراعية البدلات والمصاريف التي يستحقها موظفي الصندوق فيما يتعلق ببدلات ومصاريف مهمات العمل الرسمية، وفقاً للائحة بدلات ومصاريف مهمات العمل الرسمية السارية في دولة فلسطين، وينطبق ذلك على رئيس الصندوق والاستشاريين والخبراء الذين يكلفهم الصندوق بمهام عمل رسمية. ونصت المادة (3) مكافآت لجان تحديد الأضرار والخسائر يتقاضى موظفو لجان تحديد الأضرار والخسائر في صندوق درة المخاطر والتأمينات الزراعية مكافأة سنوية بدل أعمالهم في هذه

والإدارية في تدقيقه لأعمال الصندوق أشار إلى "صرف علاوة مخاطرة لرئيس الصندوق دون توفر الشروط اللازمة لمنحها، مما أدى إلى صرف مبالغ دون وجود أساس قانوني يبرر عملية الصرف".¹¹

4. منظومة النزاهة والشفافية في عمل الصندوق

4.1 آليات تعيين العاملين في الصندوق

تطور التعيينات وعمليات التوظيف في الصندوق بصورة كبيرة واضح ان التعينات او الانتداب النقل من وزارة الزراعة الى العمل لم يتم باشراف من مجلس الإدارة أو حتى علمه حتى في الوظائف العليا وهذا ما أشار إليه بعض أعضاء مجلس الإدارة الذين جرى مقابلتهم ، عمليات التوظيف في الصندوق كانت محل ملاحظات لديوان الرقابة المالية والإدارية الذي أجرى تدقيقاً لأعمال صندوق درء المخاطر والتأمينات الزراعية عن السنة المالية (2016-2017)، وقد شمل التدقيق المواضيع التالية: التعينات والشؤون الإدارية، والشؤون المالية، مهام الإدارة العامة للتأمينات الزراعية، مهام الإدارة العامة للتعويضات الزراعية والتطوير، والشؤون المالية. وجوانب أخرى في عمل الصندوق وقد خلص تقرير الديوان في حينه إلى الملاحظات التالية:

- 1) انخفاض نسبة الوظائف التخصصية 38.5% من إجمالي موظفي الصندوق، في حين بلغت نسبة الوظائف المساندة 61% من إجمالي عدد موظفي الصندوق، الأمر الذي يؤثر على قدرة الصندوق على تنفيذ مهامه.
- 2) قيام الصندوق بتعيين (72) موظفاً من إجمالي موظفيه البالغ عددهم (91) موظفاً بوظائف مختلفة بعقود محددة المدة، وذلك دون الإعلان عن تلك الوظائف. إضافة إلى قيامه بتعيين (33) موظفاً للعمل لديه بوظائف دائمة خلال السنوات (2015، 2016، 2017) من خلال الإعلان داخلياً، حيث أن التعيين المباشر دون الإعلان عن الوظائف في الصندوق، ومنح الأولوية في تعيين بعض موظفي الصندوق بوظائف دائمة

اللجان، ويحدد رئيس الصندوق مبالغ المكافآت لأعضاء اللجان وفقاً للأسس التي يحددها الصندوق سنوياً، ويتم اعتماد الكشف من رئيس مجلس الإدارة لصرفه من موازنة الصندوق. أما المادة (4) مكافآت موظفي الصندوق فتتص على أن يتقاضى موظفو صندوق درء المخاطر والتأمينات الزراعية مكافأة سنوية بدل أعمالهم، ويحدد رئيس الصندوق الموظفين والخبراء والاستشاريين الذين يستحقوا المكافآت ومبالغ مكافآتهم، وذلك وفقاً للأسس التي يحددها الصندوق سنوياً ويتم اعتماد الكشف من رئيس مجلس الإدارة لصرفه من موازنة الصندوق. والمادة (5) والتي تتحدث عن مكافآت الاستشاريين والخبراء نصت على أنه يتقاضى المستشارين والخبراء الذين يستدعيهم مجلس إدارة صندوق درء المخاطر والتأمينات الزراعية للجلسات مكافآت، وتصرف هذه المكافآت من موازنة الصندوق بناءً على كشف يشمل الاسماء ومبالغ مكافآتهم يعده رئيس الصندوق ويتم اعتماده من رئيس مجلس الإدارة.

¹¹- من تقرير ديوان الرقابة المالية والإدارية 2018 حول صندوق درء المخاطر والتأمينات الزراعية عن السنة المالية (2016-2017)

دون اتباع الأسس والإجراءات القانونية الناضجة لعملية التعيين، من شأنه أن يؤدي إلى عدم الالتزام بمبادئ النزاهة والشفافية وتكافؤ الفرص في تعيين موظفي العقود.

(3) أشار التقرير أيضاً إلى وجود تضارب مصالح في التعيينات:¹²

في اللقاء مع مدير الصندوق بتاريخ 2019/5/27 أشار الى انه تقدم بطعن في موضوعية التقرير ومصداقيته، وأنه قام بتسليم مذكرة لرئيس الوزراء في حينه يفند فيها ادعاءات الديوان. وإن الإجراءات التي تم إتخاذها تمت وفق القانون وبموافقة الوزير في حينه .

لكن ما لم يشير إليه تقرير الديوان:

(1) أن اللوائح والأنظمة إضافة إلى القرار بقانون الذي أنشأ بموجبه القانون ساهمت بمنح رئيس الصندوق

صلاحيات واسعة دون الحاجة حتى إلى الرجوع لمجلس الإدارة أو الوزير؛

(2) لم يشر التقرير إلى عدم انتظام اجتماعات مجلس الإدارة والتي يجب أن يرأسها الوزير؛

(3) أشار التقرير إلى حالات تعارض مصالح في التعيينات لكنه لم يوصي بضرورة وجود سياسة واضحة

تمنع تضارب المصالح، الذي ممكن أن ينشأ أيضاً أثناء إقرار مشاريع للتنفيذ أو في إقرار التعويضات

والمكافآت للعاملين

(4) أشار التقرير إلى عدم قيام الصندوق بعمل استثمارات تساعد على تحقيق أهدافه لكن تقرير الديون لم

يشر إلى عدم قيام وزارة المالية بتحويل نسبة الصندوق من الاسترداد الضريبي. وإلى عدم وجود خطة

استثمارية مستقبلية.

4.2 سياسة النشر

مازال الموقع الالكتروني للصندوق خالي من العديد من الوثائق المهمة التي تؤسس لعملية مساءلة فاعلة وتسهم أيضا في تعزيز بيئة النزاهة والشفافية في عمل الصندوق وأهم تلك المواد حسب ما تم تصنيفه في الجدول أدناه (التقارير المالية والادارية، اعلانات التوظيف، الخ)

جدول رقم (2): الوثائق والتقارير المنشورة/غير المنشورة على موقع صندوق درء المخاطر والتأمينات الزراعية

غير منشور على الموقع الالكتروني	منشور على الموقع الالكتروني	
		1. الأنظمة المالية والادارية.
		2. الموازنة العامة للصندوق
		3. إيرادات الصندوق ونفقاته
		4. مشتريات وعطاءات الصندوق
		5. آليات استثمار أموال الصندوق
		6. الخطة الاستراتيجية للصندوق
		7. الصفحة الالكترونية للصندوق ومواقع التواصل الاجتماعي
		8. الأنظمة المالية والادارية
		9. إيرادات الصندوق ونفقاته.
		10. اسماء اعضاء مجلس الإدارة
		11. محاضر اجتماعات المجلس
		12. اعلانات توظيف

4.3 سياسة منع تضارب المصالح

لا توجد سياسة واضحة ومكتوبة تمنع تضارب المصالح في عمل مجلس إدارة الصندوق، بالرغم من أن الأعضاء يمثلون جهات ذات أهداف وغايات ومصالح مختلفة ومتباينة، فمنهم من يمثل القطاع الحكومي ومنهم من يمثل قطاع المزارعين والمؤسسات العاملة في القطاع الزراعي، ومنهم من يمثل شركات التأمين والبنوك.

ترى الإدارة التنفيذية للصندوق "أنه من المستبعد أن تجتمع لهم مصلحة واحدة وهدف واحد. إن القرار بقانون الخاص بالصندوق وتحديدًا إلى المادة (10) تمنع تمثيل نفس العضو لأكثر من دورتين متتاليتين، كما أن المادة (11) تنص بمضمونها أن انتهاء العضوية يكون في حالات معينة منها الفصل. ففي حال قيام العضو بعمل من شأنه أن يؤثر على سمعة المجلس، أو يلحق ضرراً جسيماً مادياً أو معنوياً، فإنه يتم اتخاذ قرار بفصله. بالنظر إلى تلك الإجراءات فإننا نراها رادعة، وتحد من القيام بأي عمل من شأنه تضارب المصالح، وبالتالي المساس بسمعة المجلس ككل". اختصار منع تضارب المصالح لأعضاء الإدارة التنفيذية بعدم التصويت على قرارات المجلس غير كافي لمنع تضارب المصالح، الذي ممكن أن ينشأ في ظروف وقرارات تنفيذية مختلفة.¹³

3.7 مدونة السلوك الخاصة بالعاملين في الصندوق ومدى الالتزام بها

لا توجد مدونة سلوك خاصة بالعاملين في الصندوق ولكن يوجد مجموعة من القيم التي وردت في الاستراتيجية الخاصة بالصندوق، إضافة إلى مدونة السلوك وأخلاقيات الوظيفة العامة التي يخضع لها موظفو القطاع الحكومي. إضافة إلى ذلك فإنه تم متابعة موضوع تسليم مدونة السلوك وأخلاقيات الوظيفة العامة إلى كل موظفي الصندوق، وتم عقد ورش عمل لشرح المدونة وإيصال أحكامها وقواعدها لكل الموظفين لتأكيد الإلتزام بها تحت طائلة المسؤولية.¹⁴

¹³ - من المقابلات الخاصة بتقرير صندوق درء المخاطر والتأمينات الزراعية. حزيران 2019

¹⁴ - من المقابلات الخاصة بتقرير صندوق درء المخاطر والتأمينات الزراعية. حزيران 2019

4.4 إقرارات الذمة المالية للعاملين بالصندوق

بناءً على ما يرد للصندوق من هيئة مكافحة الفساد، فإنه يتم تعبئة إقرار الذمة المالية بشكل دوري حال وصولها من الهيئة لأعضاء مجلس إدارة الصندوق، وكذلك للموظفين العاملين فيه. وهناك قائمة بالأسماء. وذلك استناداً لقانون مكافحة الفساد المعدل رقم (1) لسنة 2005.

4.5 نظام أو تعليمات تلقي الهدايا ومدى الالتزام بها

لا يوجد نظام بخصوص الموضوع ولكن هناك أحكام تتعلق بتلقي الهدايا وردت في مدونة السلوك وأخلاقيات الوظيفة العامة تحديداً المادة رقم (12).

4.6 آليات الإبلاغ عن حالات الفساد وحماية الشهود والمبلغين

عند سؤال العاملين في الصندوق عن مدى توفر هذه الآلية لم تكن سوى الاجراءات التقليدية الخاصة بالرقابة وليس آلية واضحة للموظفين حول الابلاغ والحماية للشهود والمبلغين، أفاد معظم أن المعتمد كما في باقي المنشآت الحكومية بما أن صندوق درء المخاطر والتأمينات الزراعية هو مؤسسة حكومية، فإنه يخضع لرقابة الجهات المختصة بالرقابة على المؤسسات الحكومية، مثل ديوان الرقابة المالية والإدارية. إضافة إلى دور ديوان الموظفين العام في الرقابة، حيث يوجد في الصندوق مراقب إداري من ديوان الموظفين العام، ومن الناحية المالية فإنه يوجد مراقب مالي من وزارة المالية، وظيفته الرقابة على المعاملات المالية وكل ما يتعلق بها، كما أن في هيكلية الصندوق يوجد دائرة مختصة بالرقابة المالية والإدارية واسمها دائرة الرقابة المالية والإدارية.¹⁵

¹⁵ - من المقابلات الخاصة بتقرير صندوق درء المخاطر والتأمينات الزراعية. حزيران 2019.

5. خدمات الصندوق

مازال دور الصندوق على صعيد الخدمات التي من المفترض أن يقدمها للمزارعين وللقطاع الزراعي في فلسطين محدود ومقتصر على بعض الخدمات التي بقيت مرهونه اما لعامل الزمن أو لعدم توفر التمويل اللازم. منظومة الخدمات القانونية المتمثلة في الإقراض والتأمين والاسترداد الضريبي هي منظومة مترابطة. توعية المزارعين بتلك المنظومة وتشجيعهم على فتح ملفات ضريبية مسألة مهمة للمزارع ومهمة في ذات الوقت للحكومة للحد من التهرب الضريبي في فواتير المقاصة، وهي مهمة لصندوق درء المخاطر لزيادة موارده من الاسترداد الضريبي¹⁶.

القرار بقانون حدد 7 مهام أساسية للعمل عليها على النحو التالي: 1. وضع الآليات المحددة للتعويض على المزارعين عن الكوارث الطبيعية وتحديد حجمها. 2. الاستثمار في التكنولوجيا والأدوات التي تحسن من القدرة على تلمس المخاطر ووضع الإجراءات الاحتياطية للتقليل منها ومن أثارها. 3. التعويضات على المزارعين. 4. التعويضات على المؤمن لهم. 5. استثمار أموال الصندوق. 6. إعادة التأمين بواسطة أية مؤسسة تمارس هذا النشاط. 7. وضع الآليات المحددة بالتنسيق مع الجهات المختصة لممارسة أعمال التأمين الزراعي ضد الكوارث الطبيعية وكافة الأخطار التي تؤدي إلى ضرر أو خسارة بالعمل الزراعي وفي كافة مراحله وفقاً لهذا القرار بقانون.

بعض الخدمات أصبحت موضع نقاش كالتأمينات الزراعية ولكن هذه الخدمة لن يتم تطبيقها بمعزل عن قضايا أساسية يجب ان يجيب عليها المجلس (هل سيبقى التأمين الزراعي ضمن إطار عمل الصندوق أم سيتم إحالته لشركات قطاع خاص، امكانية تطبيق خدمات الانذار المبكر، الارشاد الزراعي، التكلفة المالية للنظام وقدرة المزارعين على تحملها...

(الخ)

5.1 آليات التعويض¹⁷

بقرار من مجلس الوزراء الصادر في جلسته الأسبوعية رقم (17/178) بتاريخ 14/11/2017م، بشأن المصادقة على آلية العمل الخاصة بالتعويضات الزراعية أصبحت هذه الآلية مطبقة في عملية حصر الأضرار وتتم عدة مراحل وخطوات بدءاً من لحظة وقوع الأضرار، سواء كانت طبيعية أم سياسية. تبدأ اللجان الفرعية بالبداية في حصر الأضرار بشكل سريع ومبدئي في البداية (خلال وقوع الأضرار) من أجل تقدير الخسائر، ومن ثم وبعد انتهاء وقوع الأضرار تقوم الطواقم واللجان بزيارة المواقع المتضررة مرة أخرى، وتوثيق بيانات الضرر المختلفة بما في ذلك تسجيل بيانات الحياة الزراعية وصاحب الحياة وتصوير الموقع المتضرر.. إلخ. كما تطلب اللجنة الأوراق الثبوتية لكل حياة وكل مزارع. يلي ذلك عملية حساب الأضرار حسب جداول التكاليف (Costing Sheet) المعتمدة من وزارة الزراعة ولتنتهي العملية بتقدير قيمة الضرر لكل مزارع ولكل نوع ضرر على حده، ومن ثم تشكيل القوائم واعتمادها من اللجان الفرعية ومن الإدارة العامة للإرشاد وبقية الجهات المختصة في وزارة الزراعة، ليتم رفع نسخة من هذه القوائم للصندوق لاعتماد نسبة التعويض، ورفع القوائم لنقاشها ضمن مجلس إدارة الصندوق تمهيداً لرفعها لمجلس الوزراء واعتمادها وانتهاء بالإجراءات المالية والصرف.

تجدر الإشارة إلى أنه في حال الأضرار السياسية يتم اتباع الإطار الإداري الخاص بمشروع المساعدات الزراعية - الضفة الغربية أو مشروع إعادة تأهيل القطاع الخاص في غزة - الزراعة ضمن برنامج ممول من الاتحاد الأوروبي. حيث تقوم كوادر الإدارة العامة لخدمات المزارعين في وزارة الزراعة بإدخال بيانات الأضرار السياسية إلى قاعدة البيانات الخاصة بها.

¹⁷ - صندوق درء المخاطر والتأمينات الزراعية. "الوجهات الاستراتيجية 2022-2017". انظر/ي آلية العمل الخاصة بالتعويضات الزراعية، 2017.

5.2 التعويض على الأضرار الزراعية الطبيعية

قام الصندوق بتعويض المزارعين المتضررين من عوامل طبيعية شملت السيول والبرد والصقيع والرياح والثلوج. كما قام بتعويض المزارعين المتضررين من الأمراض الوبائية المتمثلة بمرض الرعاش في الأغنام ومرض انفلونزا الطيور في مناطق الضفة الغربية وقطاع غزة. كما تم بشكل عام تعويض المتضررين في الفترة من سنة 2015 وما دون ذلك، لمن لم يتلقَ تعويضاً من أي جهة أخرى لنفس الضرر.

5.3 التعويض عن الأضرار الناجمة عن الاحتلال

يتم التعويض على الأضرار الناجمة عن ممارسات الاحتلال الاسرائيلي، والتي توصف كذلك بالأضرار السياسية، من خلال مشروع "المساعدات الزراعية - الضفة الغربية" ومشروع "إعادة بناء القطاع الخاص في غزة - الزراعة"، الممولين من الاتحاد الأوروبي. كما تم البدء بتنفيذ مشروع المساعدات الزراعية - الضفة الغربية بتاريخ 2010/09/01، ويتم من خلال هذا المشروع توثيق الأضرار الزراعية الناجمة عن الاحتلال الاسرائيلي ضمن قاعدة بيانات خاصة بالمشروع، ومن ثم تقديم المساعدات للمزارعين المتضررين على شكل مشاريع تطويرية بهدف دعم صمودهم وتثبيتهم على اراضيهم وحمايتهم من المصادرة¹⁸.

يعتبر وجود آلية للتعويض بحد ذاته مسألة مهمة، وهو لم يكن معمولاً به سابقاً حيث تجري عمليات التعويض أو وجود آلية واضحة ومحددة، ونجح الصندوق خلال السنوات الماضية بتطوير آلية للتعويض سواء عن خسائر المزارعين الناجمة عن الكوارث الطبيعية أو تلك الكوارث الناجمة عن سياسات الاحتلال.

وجود الآلية ساعد في تعزيز مبدأ النزاهة والشفافية في عمليات التعويض والتي غالباً ما كانت تتم بطريقة عشوائية وغير عادلة ويعتريها الكثير من الشكوك حول المستحقين الحقيقيين من التعويضات وخلفت العديد من الاشكاليات والشكاوى من قبل المزارعين أنفسهم، وعليه يعتبر وجود آلية للتعويض انجاز مهم للصندوق وساهم في:

- توفر آلية للمساءلة للعاملين حول فعالية ونزاهة التعويضات
- وقف إهدار المال العام

18 - المصدر السابق.

- الحد من الفساد الناجم عن دفع تعويضات لغير مستحقيها وهذا ما تسبب في كثير من المشاكل بين الناس سابقاً
- توثيق الخسائر بأدوات وتقنيات حديثة
- حد من التلاعب في عمليات التعويض
- توثيق قوائم المستفيدين
- تدقيق القوائم والأضرار أصبح ممكناً في ظل الآلية الجديدة
- محاولة توثيق كل عمليات التعويض التي تجريها الاطراف المختلفة
- ساهمت الآلية في تحديد دقيق للكوارث
- اعتمد التعويض في السابق على قوائم تقرر من مجلس الوزراء دون تقييم حقيقي للأضرار.

6. استنتاجات

من المفترض بالهيئات الوطنية التي تنشأ أن يكون أدائها أسرع، وأفضل من الوزارات التي تتبع لها، وأن تستطيع تقديم خدماتها بشكل فعال وشفاف لجمهور المستفيدين وألا تكون تكرار لتجربة الوزارة نفسها. العمر القصير نسبيا لنشأة الصندوق إضافة الى عدم توفر التمويل اللازم أثرت بشكل كبير على محدودية الخدمات التي يقدمها الصندوق للمزارعين وللقطاع الزراعي بشكل عام .

الاستنتاج العام الذي لخص اليه التقرير هو ضرورة تحسين وتطوير منظومة النزاهة والشفافية والمساءلة في الصندوق، ويمكن لمجلس الإدارة إتخاذ العديد من الإجراءات والمدخل الصحيح يكمن بتعديل قرار بقانون رقم (12) لسنة 2013م بشأن صندوق درء المخاطر والتأمينات الزراعية تحديدا في إطار الحوكمة ودور مجلس الإدارة. ويمكن مراجعة تجربة صندوق التشغيل في وجود مجلس تنفيذي يضم مجموعة مصغرة تمثل الاطراف كافة، لكن ضمن مهام وصلاحيات واضحة ومحددة لا تصادر دور المجلس ككل ولا تصادر في نفس الوقت صلاحيات المجلس التنفيذي ويمكن أن يكون هذا إطار عمل يسهم بتعزيز المساءلة ومنظومة النزاهة والشفافية في عمل الادارة التنفيذية.

التحدي الأهم في تعزيز منظومة النزاهة والشفافية في عمل الصندوق اقرار العديد من السياسات واللوائح كمذونات سلوك للعاملين، وسياسات واضحة تمنع تضارب المصالح سواء في التعينات أو في الاستثمارات والمشاريع المستقبلية

كما يشكل توفير الأموال اللازمة مسألة مهمة في توفير خدمات أخرى للمزارعين كالتأمينات الزراعية وتنفيذ مشاريع استثمارية وخدمات الإرشاد الزراعي والانتذار المبكر التي من شأنها أن تساهم في توسيع أنشطة الصندوق ضمن اليات استثمار واضحة وشفافة .

7. توصيات

1. تعديل مهام وصلاحيات رئيس الصندوق الواردة في المادة (16) من قرار بقانون رقم (12) لسنة 2013م بشأن صندوق درء المخاطر والتأمينات الزراعية.
2. تعديل القرار بقانون رقم (12) لسنة 2013م بشأن صندوق درء المخاطر والتأمينات الزراعية بما يضمن منح مجلس الإدارة مسؤوليات إشرافية أعلى في الشق المالي- الإداري في عمل الصندوق.
3. تعديل النظام المالي والإداري تحديدا مادة رقم (2) من النظام لتعارضها مع القرار بقانون والتي تمنح رئيس الصندوق صلاحيات واسعة على حساب صلاحيات المجلس، وأيضا لتعارض بعض الصلاحيات المعطاة لمدير الصندوق مع صلاحيات رئيس المجلس وتحديدا فيما يتعلق بصلاحية إبرام العقود وتوقيع الاتفاقيات.
4. ضرورة انتظام التقارير المالية والإدارية ونشرها على الموقع الإلكتروني الخاص بالصندوق.
5. ضرورة وجود سياسة واضحة تمنع تضارب المصالح الذي ممكن أن ينشأ أيضا أثناء إقرار مشاريع للتنفيذ أو في اقرار التعويضات والمكافآت، وهذا السياسة يجب أن تكون شاملة على مستوى الادارة التنفيذية ومستوى مجلس الادارة.
6. تعيين مجلس تنفيذي من أعضاء المجلس يتمثل فيه (العمل الاهلي، القطاع الخاص، الحكومة) يساهم في تعزيز عمل مجلس الإدارة بمهام ووصف واضح للدور الذي ممكن أن يقوم به.
7. ضرورة إقرار سياسات تحد من تضارب المصالح ومدونات سلوك لكل من العاملين وأعضاء مجلس الادارة
8. منظومة الخدمات القانونية المتمثلة في الإقراض والتأمين والاسترداد الضريبي هي منظومة مترابطة. توعية المزارعين بتلك المنظومة وتشجيعهم على فتح ملفات ضريبية مسألة مهمة للمزارع ومهمة في ذات الوقت للحكومة للحد من التهرب الضريبي في فواتير المقاصة من جهة أخرى.

المصادر والمراجع

- 1- جهاز الإحصاء المركزي الفلسطيني. "مؤشرات الحسابات القومية الرئيسية في فلسطين للأعوام 2015-2016". انظر/ي الرابط التالي: <https://bit.ly/2xpSS7q>
 - 2- من ورشة عمل "حوار السياسات – العدالة للقطاع الزراعي". مرصد السياسات الاجتماعية والاقتصادية، 2019. مداخلة نصر عبدالكريم.
 - 3- قرار بقانون رقم (12) لسنة 2013م بشأن صندوق درء المخاطر والتأمينات الزراعية. انظر/ي الرابط التالي: <https://bit.ly/2Kip1Uk>
- قوانين وأنظمة تم مراجعتها في مرحلة إعداد الورقة:
1. قانون ضريبة الدخل رقم (17) لسنة 2004م
 2. قرار بقانون رقم (8) لسنة 2011م بشأن ضريبة الدخل
 3. قرار بقانون رقم (5) لسنة 2015م بشأن تعديل قرار بقانون ضريبة الدخل رقم (8) لسنة 2011م
 4. قرار بقانون رقم (14) لسنة 2016م بشأن تعديل قرار بقانون ضريبة الدخل رقم (8) لسنة 2011م وتعديلاته
 5. قرار بقانون رقم (18) لسنة 2018م بتعديل القرار بقانون رقم (12) لسنة 2013م بشأن صندوق درء المخاطر والتأمينات الزراعية.
 6. تقرير ديوان الرقابة المالية والإدارية 2018 حول صندوق درء المخاطر والتأمينات الزراعية عن السنة المالية (2016-2017)
 7. آلية العمل الخاصة بالتعويضات الزراعية 2017. صندوق درء المخاطر والتأمينات الزراعية
 8. قانون المؤسسة الفلسطينية للإقراض الزراعي 2015
 9. المرسوم الرئاسي رقم (9) لسنة 2003م بشأن إنشاء صندوق التشغيل والحماية الاجتماعية للعمال
 10. ورقة موقف 2017 اتحاد جمعيات المزارعين الفلسطينيين احياء حق الاسترداد الضريبي لقطاع الثروة الحيوانية نصر عبد الكريم
 11. مقابلات: وزارة الزراعة •

- صندوق درء المخاطر والتأمينات الزراعية حزيران 2019
- اتحاد لجان العمل الزراعي العمل الزراعي حزيران 2019
- أعضاء من مجلس إدارة الصندوق حزيران 2019
- اتحاد جمعيات المزارعين تموز 2019
- الإغاثة الزراعية تموز 2019
- صندوق الاقراض تموز 2019