



اتحاد جمعيات المزارعين الفلسطينيين
Palestinian Farmers Union (PFU)

ورقة موقف

بعنوان: تحليل آلية العمل الخاصة بالتعويضات الزراعية

صادرة عن صندوق درء المخاطر والتأمينات الزراعية - دولة فلسطين

مقدم من اتحاد جمعيات المزارعين

تحليل داود حموده

آب / 2017

مقدمة:

اتحاد جمعيات المزارعين الفلسطينيين من المؤسسات الفلسطينية التي ناضلت طويلا لاصدار قوانين تنظم القطاع الزراعي وخاصة التعويضات والتأمينات الزراعية. وفي تشرين الاول من عام 2013 أصدر الرئيس قرار بقانون لانشاء "صندوق درء المخاطر والتأمينات الزراعية" استجابة للتوافق العام بين وزارة الزراعة والمؤسسات الزراعية على ضرورة وأهمية هذا القانون بعد تكرار الكوارث الطبيعية والسياسية في السنوات الاخيرة. شاب هذا القانون العديد من الاشكاليات والتباين في وجهات النظر بين الجهات الرسمية والاهلية، ورغم ذلك وجدت قناعة لدى عديد من الاطراف أن الانظمة واللوائح الداخلية تستطيع معالجة عدد من هذه النقاط وتقرب وجهات النظر بما يخدم القطاع الزراعي والمزارعين. من هنا تأتي أهمية مراجعة وتحليل أحد هذه الانظمة واللوائح الداخلية وهو "آلية العمل الخاصة بالتعويضات الزراعية" التي تم تطويرها من خلال طاقم الصندوق. عند استلام النسخة الرسمية من هذه الآلية، تم اعلام الاتحاد بأن هذه الآلية قيد المراجعة وقد يصدر عنها نسخة محدثة معدلة قريبا. لذلك قرر اتحاد جمعيات المزارعين الفلسطينيين صياغة ورقة الموقف هذه كمساهمة منه في اثناء النقاش حول الآلية بحيث تعكس وجهات نظر الاتحاد وبعض تخوفاته وتطلعاته مع التأكيد على ضرورة قيام صندوق درء المخاطر والتأمينات الزراعية على توسيع دائرة التشاور لتعظيم وتعميم الفائدة على كافة الفاعلين بهذا القطاع. الآلية وضعت بناء على قانون الصندوق المادة 14 بنود رقم 6 و7 و8 و10 ووضعت الآلية في 15 مادة مع ملحق واحد فقط وعليه سيناقش التحليل الاطار العام للاهداف المفترضة للآلية وبنودها والتي تطلب التوافق بين جميع الاطراف الفاعلين بهذا القطاع.

ملاحظات التحليل:

الملاحظة الاولى:

وهي الاله من وجهة نظر الاتحاد، أن تحديد الكارثة الطبيعية او السياسية في الالية صيغت بحيث يكون صندوق درء المخاطر هو المحدد لها في كثير من مواده ولم توضح بشكل جلي في المادة (1) ضمن التعريفات. على سبيل المثال المادة رقم (3) بند 1.1 في الفقرة الموضحة لتعويضات مخاطر المستوى الثالث ذكر "... وأية كوارث طبيعية أخرى يحددها مجلس الادارة (للصندوق). يتم اتخاذ القرار بالتعويض بناء على تقييم مجلس الادارة (للصندوق) في حال أي كارثة طبيعية".

تكمن خطورة هذه الملاحظة أن الكوارث الطبيعية هي بالاساس من اختصاص وزارة الزراعة وليس الصندوق. ورغم ان رئيس مجلس الصندوق هو معالي وزير الزراعة نفسه لكن عملية تحديد الكارثة الطبيعية ومستواها واعلانها او تنسيبها الى مجلس الوزراء يجب ان تبقى ضمن وزارة الزراعة وليس الصندوق التابع لها لاسباب كثيرة منها:

- كون وزارة الزراعة تضم طواقم ودوائر كبيرة مقارنة بالصندوق وتغطي كافة القطاعات ومحافظات الوطن، فان الوزارة أقدر على تحديد الكارثة ومستواها ووجوب التعويض. هذا بالطبع لا ينتقص من دور وتخصيصية الصندوق كون الصندوق يتبع الوزارة ووزير الزراعة ويتكامل معها.

- كون الاعلان عن كارثة طبيعية وتبني عملية التعويض من عدمه قد يثير نقاش بين الشرائح المتضررة والجهات الرسمية وغير الرسمية او الاهلية فان ادارة عملية النقاش هذه هي من مسؤوليات وزارة الزراعة الممثلة للقطاع الزراعي ككل كجهة رسمية. اعادة توجيه هذا النقاش نحو الصندوق قد يتسبب باشكاليات في عمل الصندوق خاصة اذا تم تفعيل برنامج التأمينات الزراعية وبرنامج الاقراض الزراعي مستقبلا ويشتت المرجعيات بين الوزارة ودوائرها او الصناديق التابعة لها.

- هنالك بعض القضايا المتداخلة والتي لن يوجد لها حلول على المدى القصير تتعلق بالكوارث والابوئة والاحتلال والتي تتطلب تطوير رؤية استراتيجية متكاملة من قبل وزارة الزراعة للتعامل معها. فعلى سبيل المثال، يمنع الاحتلال البدو من بناء بركسات للمواشي في مناطق ج وهذا يتسبب سنويا في تفشي امراض شتوية وصيفية بين القطعان وزيادة في نسب الوفيات بينها وبين مواليدها. ونظريا يمكن دعم صمود المربين اما على شكل منح او تعويضات او تأمينات او بأساليب وبدائل أخرى. تطوير رؤية لمعالجة هذه القضية تحتاج الى قيام وزارة الزراعة بدراسة كافة الامكانيات والبرامج المتاحة ضمن صندوق درء المخاطر والتأمينات وغيرها من برامج دولية ومحلية ورسمية وصناديق أخرى وفي النهاية الوزارة هي من سيدير وينسق عملية الدعم ولن يتمكن الصندوق من ادارته لمحدودية وتخصيصية دوره.

الملاحظة الثانية

القارئ للالية الصادرة سيلاحظ وجود فقرات ومصطلحات عامة كثيرة غير مضبوطة بأطر زمنية او تفسيرات او نماذج وخطوات واضحة. وقد يكون من المفهوم أن القانون الصادر عام وبمصطلحات عامة مع تركيز على بنود معينة لغايات خدمة الاهداف التي وضع القانون لها ولاعطاء المجال للطواقم التنفيذية لتطوير لوائح داخلية تناسب التطورات الميدانية، لكن الانظمة واللوائح الداخلية تطور لتفسير القانون العام وتحديد كافة التفاصيل المطلوبة ومن هنا تأتي ملاحظتنا. ومن العموميات المذكورة:

- المادة 2/4 ذكر "... الاضرار الزراعية التي تقوم وزارة الزراعة بحصرها وتوثيقها ميدانيا بناء على الالية التي تتبعها للحصر والتوثيق...". ولمعرفتنا بوجود هذه النماذج لدى الوزارة لكن ورغم ذلك يجب ان تضاف كملحق بالالية للتوضيح لاي قارئ غير مطلع بالتفاصيل المطلوبة.

- المادة 1/5 ذكر "تقدر القيم الفعلية من خلال قوائم تقدير القيم الفعلية للخسائر والاضرار الزراعية المعتمدة من قبل وزارة الزراعة." ثم اضيف الملحق رقم 1 لقوائم وزارة الزراعة لتقدير القيم الفعلية للخسائر والاضرار الزراعية لعام 2015. والعمومية هنا تكمن في عدم تحديد موعد محدد لاصدار التقييم واسلوب نشره وهذا قد يسبب ارباك للمتضرر وللمؤسسات الاخرى ذات العلاقة والتي قد تقدم تعويضات للمتضررين. وبالتالي ننتوجه بالنصح الى الصندوق بتحديد موعد واسلوب نشر لهذه التقديرات مثل: أن تقدر القيم الفعلية من خلال قوائم تصدر بعد اسبوع كحد أقصى من اعلان الكارثة ويتم نشرها على الموقع الالكتروني للصندوق ووزارة الزراعة.

- المادة 2.1/2/7 ذكر "... بواحد صحيح باستثناء حالات يعتمدها مجلس ادارة الصندوق .." وفي المادة 14 ذكر "... يستثنى من ذلك الاعمال الزراعية .." وفي المادة 12 ذكر "... الا اذا كان هناك ما يثبت .." الاستثناءات المذكورة تترك المجال مفتوحا لتفسيرات مختلف الاطراف ذات العلاقة لذلك يجب اضافة ملحق يفسر هذه الاستثناءات ويحددها بحيث لا يكون هنالك مجال لاية تأويلات لنصوص اللوائح والاليات ومنع اي تنازع مستقبلي بين المتضررين والصندوق حول التفسيرات.

- المادة 1/9 ذكر "... لكل عام في حال توفرها..". والمادة 2/9 ذكر "... بمجرد توفرها في حال قرر مجلس ادارة الصندوق." والمادة 11 بعنوان "دفعات التعويض" جميعها تحدثت عن مواعيد توزيع ودفع التعويضات بعمومية شديدة. من تجربة اتحاد المزارعين في متابعة قضايا التعويضات للمزارعين المتضررين في السنوات الاخيرة كان من أبرز القضايا هو هذه العمومية في مواعيد الدفع وعدم وجود اي اتفاقيات تعويض موقعة بين الاطراف. اذا قام صندوق درء المخاطر ووزارة الزراعة ووزارة المالية بالاعتراف بوجود ضرر ما وقع على المزارع حسب القوانين واللوائح وتم اقرار تعويض له بغض النظر عن قيمه فلماذا لا يتم توقيع اتفاقية ثنائية توضح التزامات الطرفين؟ من المفهوم ان قرار الصرف مرتبط بتوفر الميزانيات لدى الجهات الحكومية لكن المزارع الذي يعتاش بشكل كامل او شبه كامل على منشأته الزراعية، وهو الحلقة الاضعف هنا، لا يتحمل الانتظار فترات طويلة بدون مصدر دخل بانتظار الصرف. وبالتالي وجود اتفاقية ثنائية بين الصندوق والمزارع قد تعطي ضمان للمزارع لاستئناف نشاطه الزراعي الى ان يتم صرف التعويض من قبل الحكومة.

الملاحظة الثالثة

المادة 10 بعنوان "مسؤوليات متلقي التعويضات" حددت التزامات على متلقي التعويض في ثلاث بنود فرعية. القارئ للمادة يلاحظ فوراً عدم وجود اية اية تحقق لدى الصندوق من التزام المتلقي من عدمه للبنود المذكورة. كما سيلاحظ أن المسؤولية الأكبر تقع على المتلقي للتعويض في الافصاح عن اية تعويضات قد تلقاها من اطراف أخرى وهذا يناقض أحد اهم اهداف انشاء صندوق درء المخاطر لتنسيق عمل المؤسسات ذات العلاقة في حال حدوث كارثة طبيعية او سياسية.

يجب أن تثبت الالية ضرورة قيام جميع المؤسسات ذات العلاقة بشكل واضح باعلام الصندوق عن اية تعويضات تم صرفها مرفقة بقوائم متلقي هذه التعويضات لتضاف وتقارن بقوائم الصندوق لانهاء ازدواجية العمل والتضارب وايصال رسالة واضحة، خاصة للمؤسسات الدولية، أن الحكومة ممثلة بوزارة الزراعة وصندوق درء المخاطر هما المرجعية الوحيدة صاحبة القرار والسلطة في حال حدوث كارثة طبيعية او سياسية.

الملاحظة الرابعة:

جميع المواد المذكورة ذات العلاقة بتحديد الكارثة وتقدير خسائرها وأشكال التعويض وحقوق متلقي التعويض لم تشير الى اية اليات لمعالجة حالات التخاصم والتنازع بين الاطراف. نظراً لحجم هذا القطاع وعدد الافراد والمنشآت والمؤسسات ذات العلاقة فيجب افتراض حدوث حالات من التخاصم والتنازع في كثير من التفاصيل التي لا يمكن حصرها في الالية واللوائح الداخلية. ومن المعلوم ان الحق في التخاصم والاعتراض هو احد الحقوق المقررة دولياً للافراد عند التعامل مع الجهات الرسمية. لذلك يجب أن تشمل اللوائح والانظمة الداخلية لصندوق درء المخاطر على اية واضحة لمعالجة حالات التخاصم والتنازع والاعتراض تأكيداً لنزاهية وعدالة عملية التعويضات عن الكوارث.

الملاحظة الخامسة:

تحدثت المادة 14 عن اشتراطات الترخيص لمتلقي التعويضات ووضحت ان مستحق التعويض من يمتلك منشأة مرخصة ومسجلة في قيود وزارة الزراعة عدى عن بعض الاستثناءات التي لا تتطلب ذلك. - المادة ذكرت أن الترخيص من وزارة الزراعة ولكن هذا الترخيص يمكن الحصول عليه خلال ايام من وزارة الزراعة. بالتالي على هذه المادة أن تحدد ان الترخيص لا يقل تاريخه عن ثلاث اشهر مثلاً على الاقل من حدوث الكارثة. - كذلك يجب ان يشمل الترخيص رقم مشغل مرخص صادر عن وزارة المالية، بمعنى ان المتلقي للتعويضات ملتزم بكافة القوانيين ذات العلاقة. ورغم ان هذه النقطة اشكالية ولدى وزارة الزراعة الرغبة بتعويض كافة المزارعين المتضررين من الكارثة، الا انه يجب التمييز بين الافراد الملتزمين بكافة القوانيين والافراد غير الملتزمين. السبب الثاني لاهمية هذه النقطة، أن المسجل ضريبياً يقدم تقارير دورية عن مشروعه ومدخلاته لوزارة المالية وبالتالي قد تساهم هذه التقارير في تصور حجم الضرر وتقييمه ونوعيته.

- كما ذكرنا سابقا فان الاستثناءات المذكورة عامة جدا ويجب تفصيلها لكي لا تتسبب بأي تنازعات وتقويلات بين ذوي العلاقة.

- الهدف من الترخيص لدى وزارة الزراعة ووزارة المالية هو ضبط القطاع الزراعي وتقدير حجمه واحتياجاته وخدماته، بالتالي السؤال الذي يطرح نفسه بقوة هو هل ترغب وزارة الزراعة في دعم بعض المنشآت او المزارعين الذين لم يستطيعوا على مدى سنوات انجاح مشروعاتهم؟ لاعطاء امثلة من دول أخرى، في جمهورية ايرلند يحصل المزارع على استرداد ضريبي بقيمة 5.8% من ثمن مدخلاته، لكن اذا اثبتت تقارير المزارع أن مشروعه الزراعي فشل لمدة 3 سنوات متتالية يفقد هذا الحق في الاسترداد ويعاد تفعيله فقط اذا بدأت تقاريره في اظهار أرباح. هل ترغب وزارة الزراعة في تعويض أي مزارع بغض النظر عن نجاح مشروعه ام لا؟ صحيح ان بعض الظروف المتعلقة بالاحتلال بالذات تؤثر في نجاح او فشل المشاريع الزراعية وربما يحتاج الامر الى دراسة وتعمق أكثر لكن يبقى جواب السؤال معتمد على توجهات الوزارة.

الملاحظة السادسة:

نظرا لكثرة الامراض والابوئة التي قد تصيب القطاع الزراعي بشقيه النباتي والحيواني، فيجب ان يضاف ملحق يحدث سنويا مثلا عن ما هي الامراض والابوئة وأعراضها التي ستعتبر كارثية خاضعة لتعويضات الصندوق لوجود امكانية تطوير بعض البرامج الاخرى من خلال دائرة الارشاد في الوزارة لمعالجة وتعويض المتضررين بشكل مباشرة دون المرور بصندوق درء المخاطر.