



UAWC

إتحاد لجان العمل الزراعي
Union Of Agricultural Work Committees

دراسة حول
**السياسات الوطنية
في القطاع الزراعي**

إعداد
إتحاد لجان العمل الزراعي

أيلول 2019



ممول من	بالشراكة مع	بالتنسيق مع	بإدارة تنفيذ
 Kingdom of the Netherlands			

تمت هذه الدراسة تحت إطار برنامج الإدارة المستدامة والوصول الشامل
لمصادر الأرض والمياه (بيدر)

شكر وتقدير

يتقدم الاتحاد بالشكر لكل من ساهم في اثناء هذه الدراسة ولكل من امن
باهمية تطوير السياسات الوطنية باتجاه حماية حقوق صغار المزارعين ولجميع
الشركاء والمجالس المحلية والجمعيات الزراعية والمزارعين المشاركين.

فريق الاشراف : اتحاد لجان العمل الزراعي	
فؤاد ابو سيف	مؤيد بشارت
سماح جابر	عمر طبخنا

فريق البحث: مرصد السياسات الاجتماعية والاقتصادية
إياد الرياحي
فراس جابر
أشرف أبو حية (باحث قانوني)
عبد العزيز الصالحي

المعلومات والآراء الواردة في هذا المنشور لا تعبر بالضرورة عن الرأي الرسمي للممول ولا المؤسسات
والهيئات الحكومية الهولندية أو أي شخص يتصرف نيابة عنهم. وهي غير مسؤولة عن المعلومات
الواردة فيها.

قائمة المحتويات :

الصفحة	الموضوع
7	ملخص تنفيذي
11	الفصل الأول واقع الزراعة
12	الأرض، الإنتاج والسيطرة الاستعمارية
15	واقع الأراضي الزراعية في فلسطين
19	حركة تجارة القطاع الزراعي في فلسطين
22	حرب الاحتلال على الزراعة
24	موازنة القطاع الزراعي في فلسطين
25	السياسات الزراعية في فلسطين: دور تنفيذي أم إشرافي؟
29	العناقيد الزراعية
34	الفصل الثاني مراجعة التشريعات الزراعية
35	مقدمة حول التشريعات الزراعية
37	الحيازات الزراعية
38	إشكاليات الحيازة الزراعية في القانون
39	حماية الطبيعة والأراضي الزراعية وحفظ التربة
40	أراضٍ عالية القيمة... أراضٍ متوسطة القيمة
42	المصادر المائية
43	الرقابة على الأسواق والأسعار ووسطاء البيع
44	المجالس الزراعية المتخصصة
45	قرار بقانون صندوق درء المخاطر والتأمينات الزراعية
46	الإطار القانوني للصندوق
48	مهام وأهداف الصندوق
50	إشكالية المساهمات
51	تعديل القرار بقانون
52	التأمينات الزراعية
52	التعويض والتأمين مسؤولية الصندوق
54	الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص

54	المخاطر والمخاوف
55	المؤسسة الفلسطينية للإقراض الزراعي
57	المرأة الفلسطينية في التشريعات الزراعية
58	الاسترداد الضريبي في القطاع الزراعي
59	أنواع الضرائب الزراعية
59	الملوخية إنتاج زراعي خاضع للضريبة
60	المستفيدون من العائدات الضريبية
60	الإصلاحات المطلوبة
61	ضريبة الدخل ومخاوف المزارعين
63	تعدد المنتفعين من عوائد الضريبة
63	الإطار الزمني للاسترداد الضريبي
63	الأزمة المالية للسلطة الفلسطينية
63	تدني العوائد الزراعية
65	توصيات
66	الفصل الثالث تسعير مدخلات الإنتاج الزراعي والحيواني
70	تخطيط الدورة الزراعية : أولويات الإنتاج الزراعي
72	التسويق وحماية المنتجات المحلية
76	الفصل الرابع المياه المستخدمة في الزراعة في فلسطين
77	سطوة الاحتلال «الإسرائيلي» على المياه
79	المياه والزراعة في فلسطين
82	المياه كمدخل للإنتاج الزراعي
85	عدم توحيد تعرفة المياه وسوء التوزيع
86	غياب تعرفة الاستهلاك المائي الزراعي
89	مع غياب تعرفة المياه... غياب لتعرفة الكهرباء للأغراض الزراعية
91	مياه الزراعة ما بين الملكية الخاصة والسيطرة على الفلاحين
92	أهم التوصيات
94	خاتمة

96	المصادر والمراجع:
96	مصادر ومراجع الفصل الأول
97	مصادر ومراجع الفصل الثاني
98	مصادر ومراجع الفصل الثالث
99	مصادر ومراجع الفصل الرابع
100	المقابلات الميدانية

قائمة الأشكال البيانية

17	مساهمة قطاع الزراعة والحراجة وصيد الأسماك في الناتج المحلي الإجمالي الفلسطيني للسنوات 2000-2018	شكل رقم (1)
17	مساهمة الإنتاج النباتي والإنتاج الحيواني في الناتج المحلي الإجمالي الفلسطيني للسنوات 2013-2017	شكل رقم (2)
18	التوزيع النسبي للعاملين من 15 سنة فأكثر من فلسطين في النشاط الزراعي للسنوات 2000-2018	شكل رقم (3)
20	الصادرات الفلسطينية المرصودة لأهم السلع الزراعية النباتية الطازجة من حيث القيمة 2017 (القيمة بالمليون دولار أمريكي)	شكل رقم (4)
24	نسبة كل قطاع من القطاعات الرئيسية ضمن قانون الموازنة العام 2018	شكل رقم (5)

قائمة الجداول

21	الصادرات الفلسطينية المرصودة لأهم السلع الزراعية النباتية الطازجة من حيث القيمة 2017	جدول رقم (1)
21	مؤشرات زراعية مختارة حول الثروة الحيوانية في العام 2017	جدول رقم (2)
27	الأهداف الاستراتيجية للقطاع الزراعي والأولويات السياسية 2017-2022	جدول رقم (3)
62	التعديلات التي جرت على قانون ضريبة الدخل	جدول رقم (4)
64	العوائد الزراعية (زراعي وحيواني) للفترة من 2015 ولغاية النصف الأول من عام 2019	جدول رقم (5)

تراجعت مساهمة القطاع الزراعي في الناتج المحلي الإجمالي، فمن 36% في سبعينيات القرن الماضي إلى حوالي 25% في الثمانينيات. وفي بداية التسعينيات 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. وتنقسم مساهمة الإنتاج الزراعي المتدنية في الناتج المحلي الإجمالي بين شقيه النباتي والحيواني بشكل متساوي تقريباً. فعلى سبيل المثال: شكل الإنتاج النباتي 1.5% مقابل 1.3% للإنتاج الحيواني.

يتضح من هذه النسب الاتجاه العام لمساهمة القطاع الزراعي ضمن الناتج المحلي الإجمالي لفلسطين الذي تراجع بشكل كبير خلال العقود الثلاثة الأخيرة. ومع تشكيل حكومة جديدة أطلقت أهداف خطة تنمية محافظة قلقيلية الزراعية 2019-2021 (آفاق وفرص)، وتُقدّر تكلفة مشاريعها الإجمالية 22.660.000 دولار، متوفر منها 1.066.000 دولار فقط، فالعجز المالي في الخطة سيكون أحد العوامل الأساسية في فشل تحقيق أهدافها.

تطرقت المراجعة للتشريعات الزراعية رزمة من القوانين والقرارات بقوانين والأنظمة والتعليمات الخاصة بالشأن الزراعي. وتناولت المراجعة قانون الزراعة الأساسي لسنة 2003 وتعديلاته والقرارات بقوانين المكملة له، والمتمثلة في قرار بقانون المؤسسة الفلسطينية للإقراض الزراعي لسنة 2015، وقرار بقانون صندوق درء المخاطر والتأمينات الزراعية. وركزت المراجعة على عدة مواضيع ذات الأثر البالغ في القطاع الزراعي، بحيث جرى التطرق إلى مفهوم الحيازة الزراعية وتعريف الأراضي الزراعية باعتبارها جميع الأراضي الزراعية التي تستخدم للزراعة النباتية والحيوانية وفق قانون الزراعة لسنة 2003 وإعادة تعريفها بما يتواءم مع المخطط المكاني الوطني الذي قسّم الأراضي الزراعية إلى أراضٍ عالية القيمة وأراضٍ متوسطة القيمة وأراضٍ قليلة القيمة. كما تناولت المراجعة المصادر المائية الزراعية والمرجعيات القانونية التي على أساسها جرى تشكيل المجالس الزراعية التخصصية، بالإضافة إلى التشريعات المكملة لقانون الزراعة ومنها قرار بقانون صندوق درء المخاطر والتأمينات الزراعية، وقرار بقانون المؤسسة الفلسطينية للإقراض الزراعي،

وفي هذا الإطار تم تسجيل الملاحظات التالية:

1. هناك حالة من التعارض والتضارب ما بين التشريعات الناظمة للعمل الزراعي في فلسطين، كما أن هناك تعارض لتلك التشريعات مع القانون الأساسي الذي يعتبر بمثابة الدستور، بما يشكل عدم دستورية لبعض النصوص القانونية مما يجعلها عرضة للطعن والإلغاء من قبل القضاء.

2. وجود حالة خلط تشريعي وعدم احترام القواعد القانونية الناظمة لصدور التشريعات من حيث احترام قواعد التدرج التشريعي من قبيل صدور بعض التعليمات من وزير الزراعة، والتي يفترض أن تصدر على شكل أنظمة من مجلس الوزراء كما في حالة نظام تحديد المخاطر وصدوره على شكل آلية تعويضات.

3. تضارب الصلاحيات ما بين وزارة الزراعة وسلطة المياه بشأن المصادر المائية، وبخاصة المصادر المائية الموجودة في الملكيات الخاصة. كذلك تناقض التشريعات بشأن المياه بين قانون الزراعة وقرار بقانون المياه وقانون المصادر الطبيعية، وتضارب بين قانون البيئة وقانون الزراعة بشأن المييدات الزراعية.

4. هناك غياب لصدور بعض الأنظمة التي تسهم في إنفاذ بعض التشريعات وتعيق إنفاذ تشريعات أخرى من قبيل نظام التأمينات الزراعية الذي يتوقف عليه إنفاذ قانون المؤسسة الفلسطينية للإقراض الزراعي.

5. بروز حالة تخبط تشريعي بشأن المجالس الزراعية المتخصصة، وعدم صدور نظام خاص بتشكيل المجلس الزراعي الاستشاري، وإلغاء المجالس الزراعية التي صدر تشكيلها بقرارات وزارية وإجراء تعديلات على قانون الزراعة يوجب تنظيم تلك المجالس بموجب قانون، وعدم صدور قانون ينظم تلك المجالس حتى اللحظة.

6. تجاهل التشريعات الزراعية للنساء وبخاصة النساء في الريف ودورهن في عملية الإنتاج الزراعي، وتأثير تفتت الحيازات الزراعية عليهن، وغياب الرؤية لدى السلطة بشأن حقوق النساء في الريف والتمكين الاقتصادي.

7. هناك عدم إقرار لنظام الرقابة الزراعية الذي يشكل أهمية كبرى في حماية المزارعين وبخاصة صغار المزارعين والنساء سواء خلال عملية الإنتاج الزراعي وصولاً للتسويق مروراً بوسطاء البيع.

8. هناك عمومية في أهداف القوانين الخاصة والتي تتقاطع بشكل كبير مع أهداف قانون الزراعة، مما يجعل عملية تقييم تحقيق أهداف القوانين الخاصة من قبيل صندوق درء المخاطر بالغة الصعوبة.

9. يتضح أن التعويضات على الكوارث الطبيعية هي ليست بمفهوم التعويض عن الضرر بقدر ما هي مساعدات طوعية غير ملزمة لصندوق درء المخاطر، بما لا يشكل حق للمزارع في التعويض.

10. قانون الاسترداد الضريبي بحاجة إلى العديد من الاصلاحات بدءاً بإلغاء الاقتطاعات التي تُحوّل لصالح وزارة المالية والصندوق والإطار الزمني الذي يمتد أحياناً إلى 6 أشهر. واخضاع القانون لتفسيرات وزارة المالية أدى إلى تعطيل تطبيقه في الاستيراد الحيواني.

11. التأمينات الزراعية تشكل نوعاً من الحماية للإنتاج الزراعي، لكن هناك مخاوف من أن يتم تحويلها كخدمة يديرها القطاع الخاص وبالتالي ارتفاع تكلفتها مما يجنب المزارعين من اللجوء لتلك التأمينات.

من الجدير بالذكر، أن إدراك الوزارة المختصة بالقطاع الزراعي بأهمية تسعير مدخلات الإنتاج الزراعي والحيواني واضح وجليّ من خلال الاستراتيجيات والخطط التي تقوم بصياغتها، ولكنها بذات الوقت لم تفعل شيئاً لمعالجة مشكلة الارتفاع الكبير في أسعار مدخلات ومستلزمات الإنتاج، سواء على مستوى إيجاد بدائل عربية أقل سعراً، أو من خلال تشجيع التصنيع الفلسطيني لهذه المواد التي تدخل في عملية الإنتاج، أو على مستوى محاربة بضائع الاحتلال من الهيمنة على السوق الفلسطيني وضبط

أسعار المنتجات التي تباع في السوق، وتحديدًا المنتجات الزراعية والحيوانية هي مسألة متروكة للتجار، حيث تقوم وزارة الزراعة بإصدار تقرير حول الأسعار المحلية للمنتجات المحلية وفقًا للمحافظات، وذلك وفقًا لأغلب سعر من المرجح أن تباع به هذه المنتجات، مما يترك مسألة تحديد الأسعار مرهونة بالتجار أنفسهم. وقد أدى هذا إلى ارتفاعات كبيرة تشهدها الأسواق الفلسطينية في أسعار الفواكه والخضار واللحوم والدواجن مما عني تقليل قدرة الأسرة الفلسطينية على استهلاك هذه المواد الأساسية.

وفيما يخص المياه لأغراض الزراعة فتقدر بما لا يتجاوز 150 مليون متر مكعب سنويًا في الضفة الغربية (60 مليون متر مكعب) وقطاع غزة (90 مليون متر مكعب) مشكّلة ما نسبته 45% من إجمالي استهلاك المياه، وهو ما ينعكس بشكل مباشر على محدودية آفاق تطور الزراعة المرورية، والتي لها أن تلعب دورًا اقتصاديًا واجتماعيًا وسياسيًا هامًا في إعادة بناء الاقتصاد الفلسطيني. فغياب توحيد تعرفّة المياه في الضفة الغربية على سبيل المثال أدى إلى تفاوت رهيب من حيث سعر المتر المكعب، ففي الوقت الذي تباع به المياه ب 3.5 شيكل للمتر المكعب في قرية الفارعة، يباع المتر المكعب في قرية إذنا ب 9.3 شيكل، وفي عتيل ب 2.85 شيكل، وفي الوقت الذي تباع فيه المياه في بيتونيا ب 6.82 للمتر المكعب الواحد تباع في أريحا ب 2.25 شيكل للمتر المكعب، وفي الخليل 4.84 للمتر المكعب.

الفصل الأول

واقع الزراعة



الأرض، الإنتاج والسيطرة الاستعمارية

يعتبر القطاع الزراعي من أهم القطاعات المؤثرة في عملية التنمية لما له من تأثير كبير في العديد من المؤشرات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية الهامة، كما أن له أثراً في باقي القطاعات الاقتصادية الأخرى. حيث أن قطاع الزراعة يوفر المنتجات الرئيسية والاستراتيجية ذات العلاقة المباشرة بالأمن الغذائي للمواطنين/ات، وكذلك المواد الخام والأولية التي تُعتبر مدخلات إنتاج في قطاع الصناعة والقطاعات الأخرى. وفي فلسطين على وجه التحديد يُعتبر الحلقة الأساسية في عملية الإنتاج، فهو ذو أثر مضاعف اقتصادياً من حيث التأثير الإيجابي في خفض نسب البطالة ورفع نسب التشغيل وتقليل التكاليف في مدخلات العمليات الإنتاجية للقطاعات الأخرى.

يُعتبر التقليل من تكاليف المدخلات للقطاعات الإنتاجية والتشغيل حافزاً أساسياً في الانفكاك من التبعية الاقتصادية للاحتلال وإنهاء العمل في المستوطنات الإسرائيلية، مما يؤدي وبشكل أساسي إلى تحقيق نوع من السيادة على الغذاء، وتعزيز المنتج الوطني ورفع الإنتاجية، وهو يعني أيضاً استقلالية تدعم صمود الفلسطينيين في أراضيهم في ظل وجود الإستعمار.

يتميز قطاع الزراعة في فلسطين بتنوعه من حيث الإنتاج الزراعي والذي يستفيد من التنوع المناخي في فلسطين، وبالفرص المتاحة للتوسع فيه في الزراعات المرورية والتصديرية، بالإضافة إلى قدرته على مواكبة مستجدات التطور التقني في الزراعة نتيجةً لملائمة أنماط الزراعة الموجودة فيه من جهة، ولوجود العديد من المزارعين والمنتجين الرياديين فيه من جهة أخرى. وهذا ما يعكس قدرة القطاع الزراعي على التطور السريع والمساهمة الفعالة في التشغيل والتنمية الاقتصادية، وخصوصاً في حال تراجع وتيرة السياسات الاحتلالية التي تحول دون تطور القطاع، يستغل الإحتلال الإسرائيلي تصنيف الأراضي حسب اتفاقية أوسلو

لا سيّما تلك المرتبطة بمصادرة ومنع وإعاقة استخدام والوصول إلى الأراضي وكبح تطوير قطاع المياه والريّ وإعاقة عمليات الاستيراد والتصدير للمنتجات الزراعية ومدخلاتها¹.

يستغل الاحتلال الإسرائيلي تصنيف الأراضي حسب اتفاقية أوسلو (أ، ب، ج) لإحكام السيطرة على أراضي الفلسطينيين خاصة في المناطق المصنفة (ج) والتي تبلغ مساحتها 3,375 ألف دونم، حيث تبلغ مساحة الأراضي التي يستغلها الاحتلال الإسرائيلي بشكل مباشر في المناطق المصنفة (ج) حوالي 2,642 ألف دونم وتشكل ما نسبته 76.3% من مجمل المساحة المصنفة (ج)، فيما تبلغ المساحة المصنفة (أ) حوالي مليون دونم، وتبلغ المساحة المصنفة (ب) حوالي 1,035 ألف دونم، وتبلغ المساحة المصنفة «أخرى» حوالي 250 ألف دونم؛ وتشمل: محميات طبيعية و J1 و H2 في الخليل. وصادق الاحتلال الإسرائيلي خلال العام 2018 على مصادرة نحو 508 دونمات من أراضي الفلسطينيين، بالإضافة إلى الاستيلاء على مئات الدونمات الخاصة بالفلسطينيين من خلال توسيع الحواجز الإسرائيلية وإقامة نقاط مراقبة عسكرية لحماية المستعمرين الإسرائيليين². إن تصنيف المناطق الإداري والأمني وفقًا لمصالح الاحتلال يُعيق عملية السيطرة على الأراضي الزراعية والاستفادة منها، بالتالي يعتبر هذا التصنيف العامل الأساسي في ضعف القطاع الزراعي.

1- وزارة الزراعة الفلسطينية. «استراتيجية القطاع الزراعي: صمود وتنمية مستدامة 2017-2022»، ص 9.
2- الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني. «البيان الصحفي الخاص بالذكرى 43 ليوم الأرض»، 2019.

مع الاحتلال المستمر للأراضي الفلسطينية، ومع ازدياد وتيرة الاستيطان للأراضي الفلسطينية بشكل عام والزراعية بشكل خاص أصبحت القدرة على الإنتاج الزراعي ضعيفة، مما انعكس على الأمن الغذائي في فلسطين بشكل عام. إذ يعاني ما يربو على 68% من الأسر في قطاع غزة، أو نحو 1.3 مليون نسمة من انعدام الأمن الغذائي بدرجة حادة أو متوسطة وفقاً للنتائج الأولية التي خلص إليها الإصدار الأخير من مسح الحالة الاجتماعية والاقتصادية والأمن الغذائي الذي أُجري خلال العام 2018، في مقابل 12% في الضفة الغربية بين أوساط الأسر.

ويأتي هذا على الرغم من أن 69% من الأسر في غزة أشارت إلى أنها تحصل على شكل من أشكال المساعدات الغذائية أو أشكال أخرى من التحويلات الاجتماعية من الهيئات الحكومية الفلسطينية أو المنظمات الدولية³. هذه الأرقام تعكس إشكالية حقيقية في سيادة الفلسطينيين على غذائهم ومصادره، كما وتعكس أن المساعدات والتدخلات الدولية العاجلة والطارئة لا تحل الأزمة التي يعيشها الفلسطينيون في ظل سطوة حكومة الاحتلال .

3 - مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية التابع للأمم المتحدة. «انعدام الأمن الغذائي في الأرض الفلسطينية المحتلة: 1.3 مليون فلسطيني في قطاع غزة يعانون من انعدام الأمن الغذائي». انظر/ي الرابط التالي: <https://bit.ly/2wljwbf>.

واقع الأراضي الزراعية في فلسطين

تبلغ مساحة الضفة الغربية وقطاع غزة 6,023 مليون دونم. وتبلغ مساحة الأراضي المستخدمة في الزراعة ما يقارب الخمس تقريباً بنحو 1,2 مليون دونم أو ما نسبته 20% تقريباً من المساحة الكلية للضفة الغربية وقطاع غزة، 90% منها في الضفة الغربية و10% في قطاع غزة⁴. إلا أنه وفي الواقع لا يمكن القول إن هذه الأراضي تنتج كما هو مطلوب، ولا تستغل بالشكل الصحيح، هذا بالرجوع للسبب الأساسي المتمثل في تصنيف المناطق إدارياً وأمنياً لصالح الاحتلال وفقاً لاتفاق أوسلو.

في الضفة الغربية، تبلغ مساحة الأراضي المصنّفة على أنها عالية أو متوسطة القيمة الزراعية حوالي 2,072 دونم، وتشكل حوالي 37% من مساحة الضفة الغربية، ولا يستغل الفلسطينيون منها سوى 931.5 دونم وتشكل حوالي 17% من مساحة الضفة الغربية، وتعتبر الإجراءات الإسرائيلية أحد أهم أسباب عدم استغلال الأراضي الزراعية في الضفة الغربية، حيث تشكل المناطق المصنّفة «ج» حوالي 60% من مساحة الضفة الغربية والتي ما زالت تقع تحت السيطرة الإسرائيلية الكاملة، الأمر الذي أدّى إلى حرمان الكثير من المزارعين من الوصول إلى أراضيهم وزراعتها أو العناية بالمساحات المزروعة فيها⁵.

أما في قطاع غزة، وبالرغم من «الانسحاب الإسرائيلي» في العام 2005 والذي أُعيدت بموجبه أراضي المستوطنات الإسرائيلية فيه إلى السيادة الفلسطينية، فما زالت إسرائيل تمنع وصول المزارعين إلى أراضيهم في ما يعرف بالمنطقة العازلة والتي تمتد على طول حدود القطاع الشرقية المحاذية لإسرائيل وبعمق يتراوح بين 150 متر إلى 1 كم⁶. وتقدر مساحة الأراضي الزراعية التي تقع في المنطقة العازلة والتي لا يتم استغلالها نتيجة لعدم القدرة على الوصول إليها أو تُستغل في زراعة محاصيل حقلية قليلة الجدوى والمردود نتيجة للخطورة المرتبطة بالوصول إلى الأراضي بما لا يقل عن 62 كيلومتر مربع، أي ما نسبته 40% من الأراضي المستخدمة في الزراعة في قطاع غزة⁷.

4 - وزارة الزراعة الفلسطينية. «استراتيجية القطاع الزراعي: صمود وتنمية مستدامة 2017-2022»، ص 10.

5 - الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني. «البيان الصحفي الخاص في الذكرى 43 ليوم الأرض». رام الله: فلسطين، 2019. انظر/ي الرابط التالي: <https://bit.ly/2KFG0kY>.

6 - وزارة الزراعة الفلسطينية. «استراتيجية القطاع الزراعي: صمود وتنمية مستدامة 2017-2022»، ص 10.

7 - وزارة الزراعة الفلسطينية. «استراتيجية القطاع الزراعي: صمود وتنمية مستدامة 2017-2022»، ص 10.

ويُلاحظ تركيز الزراعة المروية في قطاع غزة حيث تحتل 68.9% من مجموع المساحة المزروعة في قطاع غزة، أما في الضفة الغربية فإن نسبة الزراعة المروية لا تتجاوز 7.4% من إجمالي المساحة المزروعة في الضفة الغربية⁸.

يبلغ إجمالي عدد الحيازات الزراعية⁹ في الأراضي الفلسطينية 111,310 حيازة، بمساحة 1,207,061 دونم، منها 90,908 حيازة في الضفة الغربية وتشكل ما نسبته 81.7%، والباقي 20,402 حيازة، تشكل ما نسبته 18.3% في قطاع غزة. وتعتبر محافظة الخليل من أكبر المناطق من حيث عدد الحيازات الزراعية، حيث تشكل ما نسبته 18% تقريباً من إجمالي الحيازات في الأراضي الفلسطينية، بواقع 19768 حيازة.

أما أقل محافظة من حيث عدد الحيازات فهي محافظة أريحا والأغوار بواقع 1,612 حيازة، تشكل 1.4% فقط من مجموع الحيازات في الأراضي الفلسطينية. ويتركز غالبية الحائزين في الفئة العمرية ما بين 40-49 عام، حيث يشكلون ما نسبته 28.6% من إجمالي الحائزين في الأراضي الفلسطينية، بواقع 28.9% من إجمالي الحائزين الزراعيين في الضفة الغربية و 27.3% من إجمالي الحائزين الزراعيين في قطاع غزة¹⁰. فلسطينياً، تراجعت مساهمة القطاع الزراعي في الناتج المحلي الإجمالي، فمن 36% في السبعينيات من القرن الماضي إلى حوالي 25% في الثمانينيات، وفي بداية التسعينيات 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 2017¹¹. (انظري الشكل رقم 1).

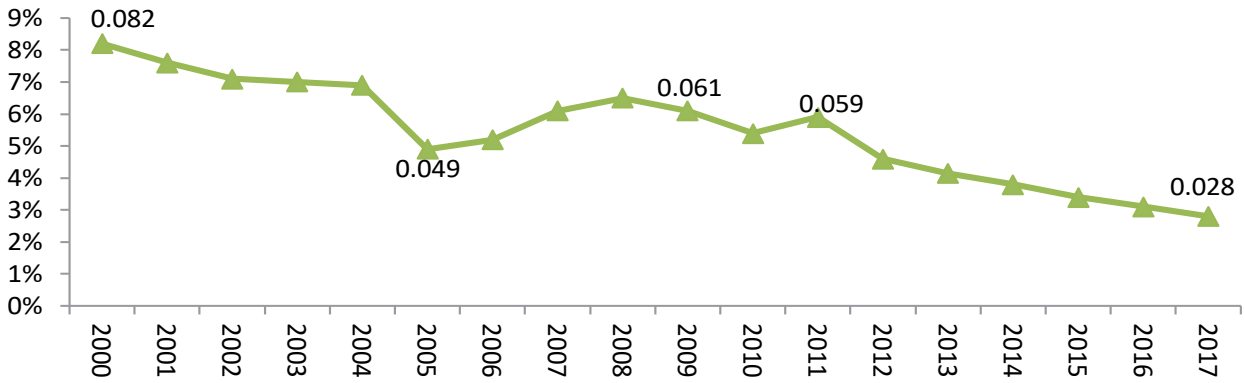
8- الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني. «مشروع نشر والتليل لبيانات التعداد الزراعي». رام الله: فلسطين. 2010، ص 11.

9- حيازة الأراضي هي العلاقة المحكومة بالقانون أو العرف بين الناس سواء كانوا أفراداً أو مجموعات فيما يتعلق بالأراضي. (من أجل التسهيل تستخدم كلمة الأراضي هنا لتشمل بقية الموارد الطبيعية مثل المياه والأشجار). وحيازة الأراضي يمكن أن توصف بأنها مؤسسة، أي أنها قواعد استتبتها المجتمعات لتنظيم سلوك معين. فقواعد الحيازة تحدد كيفية تخصيص حقوق الملكية داخل المجتمع. كما أنها تحدد كيفية منح حقوق الانتفاع بالأراضي والإشراف عليها ونقل تلك الحقوق، وتحدد ما يتصل بذلك من مسؤوليات وقيود. وبعبارة بسيطة فإن نظم حيازة الأراضي تحدد من له حق الانتفاع بالموارد، ولأي مدة وبأي شروط.

10- الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني. «التعداد الزراعي للعام 2010»، ص 11.

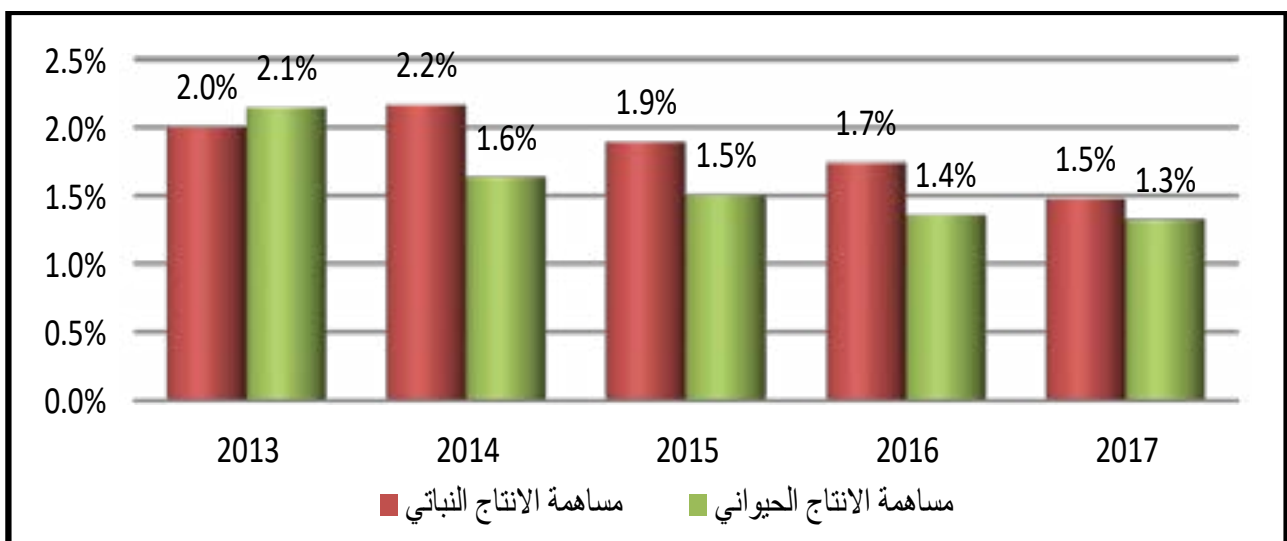
11- جهاز الإحصاء المركزي الفلسطيني. «مؤشرات الحسابات القومية الرئيسية في فلسطين للأعوام 2015-2016». يرجى الاطلاع على الرابط التالي: <https://bit.ly/2xpSS7q>

شكل رقم (1): مساهمة قطاع الزراعة والحراجة وصيد الأسماك في الناتج المحلي الإجمالي الفلسطيني للسنوات 2000-2018



وتنقسم مساهمة الإنتاج الزراعي المتدنية في الناتج المحلي الإجمالي بين شقيه النباتي والحيواني بشكل متساوي تقريباً. فعلى سبيل المثال: شكّل الإنتاج النباتي 1.5% مقابل 1.3% للإنتاج الحيواني¹². يتضح من هذه النسب الاتجاه العام لمساهمة القطاع الزراعي ضمن الناتج المحلي الإجمالي لفلسطين الذي تراجع بشكل كبير خلال العقود الثلاثة الأخيرة. (انظر/ي الشكل رقم 2).

شكل رقم (2): مساهمة الإنتاج النباتي والإنتاج الحيواني في الناتج المحلي الإجمالي الفلسطيني للسنوات 2013-2017

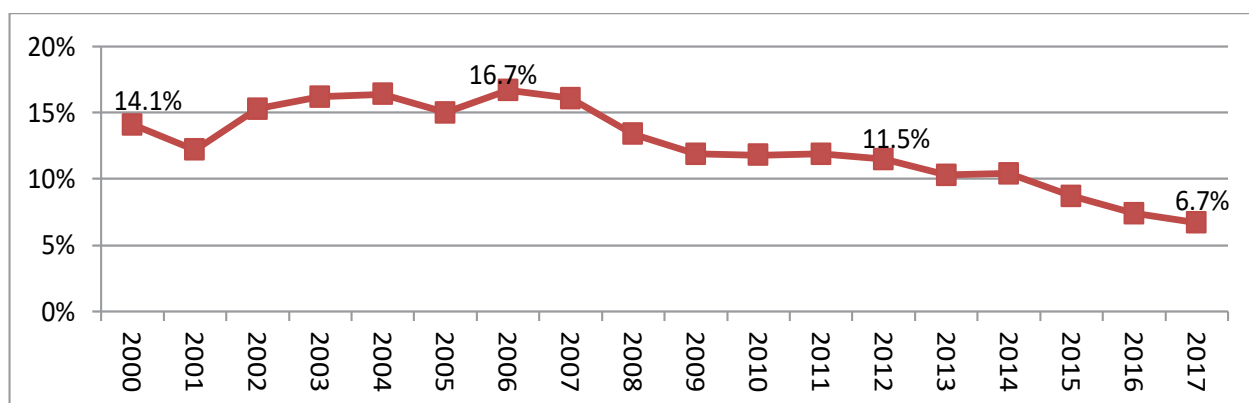


12 - الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني. «مؤشرات الحسابات القومية الرئيسية في فلسطين للعام 2017».

وعلى الرغم من أن نسبة العاملين في نشاط الزراعة كانت جيدة في السنوات الماضية، إلا أن هذه النسبة في تراجع مستمر. فبينما كانت في العام 2010 حوالي 14%، تراجعت لتصل حوالي 6.7% في العام 2017¹³. كما وسجل نشاط الزراعة أدنى معدل أجر يومي حقيقي بواقع 73 شيكل في الضفة الغربية و 21 شيكل في قطاع غزة¹⁴. (انظري الشكل رقم 3).

في حين بلغ معدل الأجر اليومي في القطاع الخاص حوالي 93 شيكل في الضفة الغربية و 45 شيكل في قطاع غزة، وسجل نشاط البناء والتشييد أعلى معدلات للأجور اليومية الحقيقية في القطاع الخاص بمعدل 104 شيكل في الضفة الغربية و 42 شيكل في قطاع غزة، يليه نشاط الخدمات 103 شيكل في الضفة الغربية و 78 شيكل في قطاع غزة¹⁵.

شكل رقم (3): التوزيع النسبي للعاملين 15 سنة فأكثر من فلسطين في النشاط الزراعي للسنوات 2000-2018



*ملاحظة: جزء من هذا التراجع في نسبة العاملين في نشاط الزراعة في فلسطين بسبب تغير التعريف في العام 2015، والذي كان يشمل جزءاً من العمل الزراعي المنزلي.

13 - الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني. « نسبة العاملين في قطاع الزراعة والحراثة وصيد الأسماك من إجمالي العاملين في جميع القطاعات في فلسطين حسب المنطقة والجنس، 2017». يرجى الاطلاع على الرابط التالي: <https://bit.ly/2KUtbUY>.

14 - الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني. « الواقع العمالي في فلسطين لعام 2018 بمناسبة اليوم العالمي للعمال». انظري الرابط التالي: .

15- المصدر السابق.

وعليه تعكس هذه الأرقام تراجعًا حقيقيًا في قطاع الزراعة الفلسطيني الأمر الذي يعني أن هنالك فجوة واضحة بالاهتمام بأهم قطاع إنتاجي في فلسطين. فعلى الرغم من الأجور التي يتقاضاها المزارعون متدنية، وبالرغم من قلة التوجه نحو هذا القطاع إلا أنه لا زال يُدرّ على الفلسطينيين ويساهم في الناتج المحلي الإجمالي، مما يعني أن زيادة الاستثمار والتركيز على هذا القطاع ستزيد من فرص العمل والدخل والإنتاج والاكتفاء الذاتي في سلع معينة أساسية.

حركة تجارة القطاع الزراعي في فلسطين

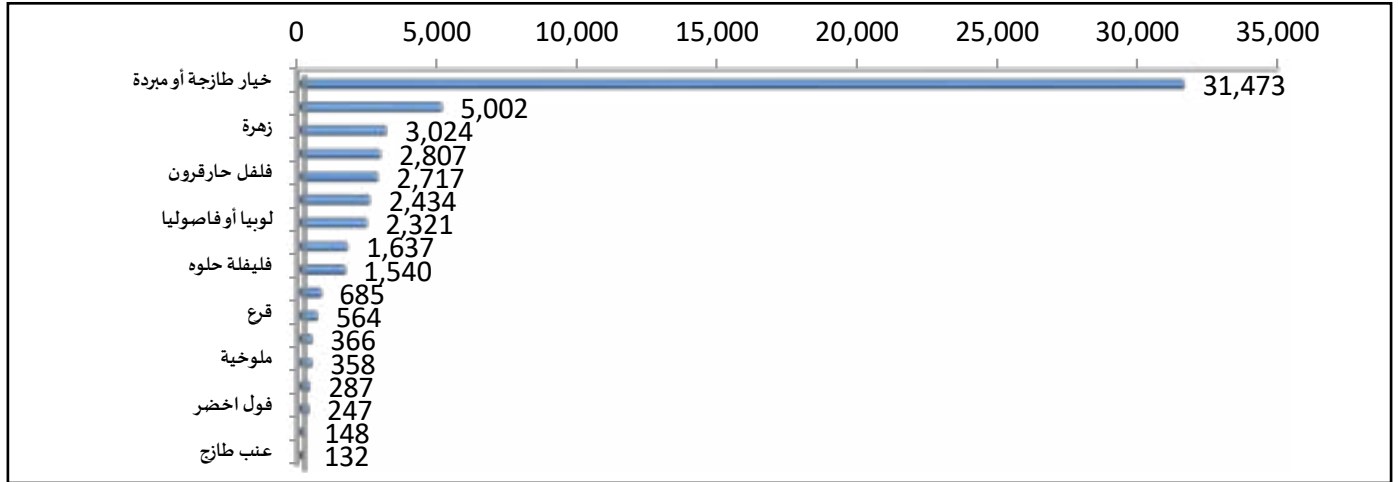
مع نهاية العام 2017، شكلت الصادرات من القطاع الزراعي الفلسطيني إلى إسرائيل حوالي 64 مليون دولار، منها حوالي 56.8 مليون دولار صادرات نباتية طازجة بنسبة بلغت 88.7%، و 7.2 مليون دولار من الصادرات الحيوانية بنسبة 11.3%. فيما كانت الواردات من القطاع الزراعي من إسرائيل إلى الاقتصاد الفلسطيني حوالي 362.1 مليون دولار، منها حوالي 152.9 مليون دولار واردات نباتية طازجة بنسبة بلغت 42.2% من إجمالي واردات القطاع الزراعي من إسرائيل، و 209.3 مليون دولار من الواردات الحيوانية بنسبة بلغت 57.8%¹⁶.

هذه الأرقام تعكس لنا حجم وأسباب سيطرة حكومة الاحتلال على القطاع الزراعي، إذ يعتبر الفلسطينيون الواقعون تحت سطوة الاحتلال من أكبر الأسواق المستوردة للإنتاج الإسرائيلي، إذ يوجد فجوة كبيرة جدًا بين حجم الاستهلاك من السوق الإسرائيلي والتصدير له، يصل حجمها إلى ما يقارب 298.1 مليون دولار.

16- الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني. «إحصاءات التجارة الخارجية المرصودة 2017». رام الله - فلسطين.

وتعتبر أبرز الصادرات الفلسطينية الزراعية هي من الخيار الطازج أو المبرّد بحوالي 31.4 مليون دولار، ثم البندورة بحوالي 5 مليون دولار، ثم الزهرة بحوالي 3 مليون دولار¹⁷. (انظر/ي الشكل رقم 4).

شكل رقم (4): الصادرات الفلسطينية المرصودة لأهم السلع الزراعية النباتية الطازجة من حيث القيمة 2017 (القيمة بالمليون دولار أمريكي)



ومن خصائص الإنتاج النباتي الفلسطيني الاعتماد على وسائل غير متطورة في الزراعة الفلسطينية. كذلك معظم الزراعات الفلسطينية تعتمد على مياه الأمطار، فهي في الغالب زراعات بعليّة. حيث تجدر الإشارة إلى أن إنتاجية الدونم الذي يعتمد على الزراعة المروية تزيد بحوالي 22 ضعف عن إنتاجية الدونم الذي يعتمد الزراعة البعلية؛ أي 4783 كغم للدونم المروي مقابل 221 كغم للدونم البعلي، من هذا الفارق نلاحظ أهمية الاعتماد على الزراعة المروية لما لها من أثر على زيادة الإنتاجية وتحسين وديمومة الدخل للمزارع. ويوجد في فلسطين حوالي 112 صنف رئيسي للزراعة، 39 صنفاً من أشجار الفاكهة، و38 صنفاً من الخضروات، 35 صنفاً من المحاصيل الحقلية¹⁸.

أما بخصوص الثروة الحيوانية، فلا يوجد صادرات للحيوانات من فلسطين للخارج، بل فقط واردات. وتبلغ قيمة الواردات من الحيوانات الحية في العام 2017 حوالي 108,333 مليون دولار والصادرات صفر، بالإضافة إلى أن واردات الأسماك وصل 9,975 مليون دولار أما الصادرات منها 18 مليون دولار.

17- المصدر السابق.

18- سروجي، فتحي. «آفاق استخدام الزراعة غير التقليدية في فلسطين مع التركيز على الزراعة العضوية»،

2012. ماس رام الله - فلسطين.

وبخصوص الألبان ومنتجات الصناعة منها والبيض والعسل وصلت قيمة الواردات منها 91,940 مليون دولار في حين كانت قيمة التصدير منها 4,847 مليون دولار فقط¹⁹. (انظر/ي الجدول رقم 1).

جدول رقم (1): الصادرات الفلسطينية المرصودة لأهم السلع الزراعية النباتية الطازجة من حيث القيمة 2017 (القيمة بالمليون دولار أمريكي)

الصادرات	الواردات	المنتج
0	108,333	حيوانات حيّة
1,644	34,601	لحوم وأحشاء وأطراف صالحة للأكل
18	9,975	أسماك ومنتجات الثروة السمكية
4,847	91,490	ألبان ومنتجات صناعة الألبان والبيض والعسل

تعكس الأرقام السابقة الفجوة الكبيرة بين الواردات والصادرات في الثروة الحيوانية والسمكية وكل ما يتعلق بقطاع هذا الإنتاج، إذ فيه اتكالية عالية على الاستيراد أكثر من التصدير، مما يؤدي إلى تراجع الإنتاج في مقابل الاستهلاك المحلي، ولا يوجد أي أثر ملموس على أرض الواقع للتغيير. ومن المثير للجدل أن يكون عدد صيغان البيض المنتجة هي 432 ألف، في حين عدد الصيغان اللاحم 98 مليون²⁰، (انظر/ي جدول رقم 2).

جدول رقم (2): مؤشرات زراعية مختارة حول الثروة الحيوانية في العام 2017

2017	المتغير
1,762,807	أعداد اللقاحات والطعوم البيطرية المعطاة للحيوانات
37,437	عدد الأبقار المذبوحة
41,351	عدد الأغنام المذبوحة
3,957	عدد الماعز المذبوحة
98,016.4	عدد صيغان اللاحم المنتجة (بالألف)
432.0	عدد صيغان البيض المنتجة (بالألف)

مع العلم أن هنالك فرصة ممتازة للاستثمار في صيغان اللاحم وأعدادها، خصوصاً مع وجود فجوة بين الواردات والصادرات لصالح الواردات، وهو ما لا يعتبر منطقي في نمط الإنتاج الزراعي الفلسطيني لما فيه من خبرات وفيرة في هذا الإطار.

19- الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني. «إحصاءات التجارة الخارجية المرصودة 2017». رام الله - فلسطين. ص 49.

20- الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني. «مؤشرات زراعية مختارة حول الثروة الحيوانية 2017». رام الله: فلسطين.

حرب الاحتلال على الزراعة

لأهمية الزراعة على صعيد السياق الفلسطيني، يُعتبر الاحتلال الإسرائيلي الزراعة أداة خطيرة كونها خطوة باتجاه الاكتفاء الذاتي والحد من التبعية لاقتصاده، لذا يحاربها بكل ما يمكنه إما من خلال مصادرة الأراضي أو التضييق على المزارعين الفلسطينيين. أشارت عدة تقارير صادرة عن مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية التابع للأمم المتحدة حول عمليات الهدم والتفجير في الضفة الغربية، إلى أنّ معظم المباني والمنشآت والأراضي التي يستهدفها الاحتلال الإسرائيلي في فلسطين تدعم سبل العيش في الزراعة والرعي والتجارة، حتى أن جزءاً منها كان قد أنشئ بتمويل وإشراف أوروبي²¹. هذا بالإضافة للعديد من التقارير التي صدرت عن مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية التي تتحدث عن تدمير المستوطنين للأشجار الفلسطينية، وأثر الجدار على الإنتاج الزراعي²².

على سبيل المثال، تعتبر زراعة أشجار الزيتون من أكثر الزراعات المستهدفة في فلسطين من قبل حكومة الاحتلال، حيث عمل الاحتلال على اقتلاع ما يقارب 400 ألف شجرة زيتون منذ العام 1987م (حتى العام 2014 فقط)²³، وذلك لأسباب اقتصادية تدفع الاحتلال لمحاربة هذه الجزئية لأهميتها الاقتصادية في القطاع الزراعي لما يوفره من دخل مهم للمزارعين والمنتجين، كما ويوفر مدخلات إنتاج رئيسية لعدد من الصناعات في قطاع الصناعات الغذائية، ويوفر فرص عمل للعديد من الفلسطينيين، حيث تقدر أعداد العائلات التي تستفيد من زراعة الزيتون بشكل مباشر وغير مباشر بـ 100 ألف عائلة من سكان الريف في فلسطين، كما ويساهم الزيتون «زيت الزيتون» في الصادرات إذ قدرت صادراته بـ 16.5 مليون دولار أمريكي²⁴. مارسة الاحتلال وحرب حكومته على الزيتون الفلسطيني انعكس على إنتاج زيت الزيتون في فلسطين والذي يعتبر من أكثر المنتجات حيوية في فلسطين، حيث تراجع عدد معاصر الزيتون العاملة في فلسطين منذ العام 2008 إلى العام 2018 من 264 معصرة إلى 260 معصرة²⁵، وفي الحالة الطبيعية من المفترض أن تتزايد أعداد معاصر الزيتون وفقاً لطبيعة فلسطين الزراعية.

21- مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية التابع للأمم المتحدة. «تقرير عن عمليات الهدم والتفجير في الضفة الغربية: شباط/ فبراير 2018». انظر/ي الرابط التالي: <https://bit.ly/2J6QEaj>.

22- مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية التابع للأمم المتحدة. «مجموعة تقارير حول الانتهاكات الإسرائيلية للأراضي الزراعية في فلسطين». انظر/ي الرابط التالي: <https://bit.ly/2NsOT4L>.

23- وزارة الزراعة الفلسطينية. «الاستراتيجية الوطنية لقطاع الزيتون في فلسطين 2014-2019». رام الله: فلسطين، ص5.

24- عبد الله، سمير وعماد حسين. «نحو تطوير تنافسية قطاع الزيتون الفلسطيني». معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية (ماس): فلسطين، 2016، ص18-19.

25- الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني. «مسح معاصر الزيتون 2018». رام الله: فلسطين، ص31. أنظر/ي الرابط التالي: <https://bit.ly/2YXY8z7>.

كما تراجع إنتاج الفلسطينيين من 17,583.9 طن متري في العام 2008 إلى 14,740.4 طن متري في العام 2018، وتراجع عدد العاملين في هذه المعاصر إلى ما يقارب 85 عامل في هذه الفترة الزمنية²⁶.

وتبلغ مساحة الأراضي المصنّفة على أنها عالية أو متوسطة القيمة الزراعية في الضفة الغربية حوالي 2,072 ألف دونم، وتشكل حوالي 37% من مساحة الضفة الغربية، لا يستغل الفلسطينيون منها سوى 931.5 ألف دونم، وتشكل حوالي 17% من مساحة الضفة الغربية. وتعتبر الإجراءات الإسرائيلية أحد أهم أسباب عدم استغلال الأراضي الزراعية في الضفة الغربية، حيث تشكل المناطق المصنّفة (ج) حوالي 60% من مساحة الضفة الغربية والتي ما زالت تقع تحت سيطرة الاحتلال الكاملة، الأمر الذي أدّى إلى حرمان الكثير من المزارعين/ات من الوصول إلى أراضيهم وزراعتها أو العناية بالمساحات المزروعة فيها، مما أدّى إلى هلاك معظم المزروعات في هذه المناطق، بالإضافة إلى تجريف المزروعات واقتلاع الأشجار، حيث قام الاحتلال الإسرائيلي بتجريف واقتلاع 7,122 شجرة خلال العام 2018، وبذلك يبلغ عدد الأشجار التي تم اقتلاعها أكثر من مليون شجرة منذ العام 2000 وحتى نهاية العام 2018. وتم تحويل آلاف الدونمات للمستوطنين الإسرائيليين لزراعتها، حيث بلغت المساحة المزروعة في المستوطنات الإسرائيلية في العام 2018 حوالي 110 آلاف دونم غالبيتها من المزروعات المروية²⁷.

أدّت السيطرة على الأراضي الزراعية إلى الحد من القدرة الإنتاجية لتأمين الغذاء والسيادة عليه فلسطينياً، إذ أكدت ورقة موقف صادرة عن مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية التابع للأمم المتحدة في اقتباسها عن تقرير للبنك الدولي أن توقعات النمو الاقتصادي التي بلغت 1.7% في الأرض الفلسطينية المحتلة خلال العام 2018 «تشهد تراجعاً ملموساً من حيث نصيب الفرد»، وفي غزة، يُعدّ الاقتصاد «في حالة هبوط حادّ، حيث سجّل نموّاً نسبته سالب 6% خلال الربع الأول من العام 2018. بينما تُبيّن المؤشرات الأولية بأنّ غزة شهدت المزيد من التدهور خلال الربع الثاني». وفي الوقت الذي لا يُعد فيه الوضع في الضفة الغربية بهذا السوء، «يُتوقع أن يطرأ تباطؤ كبير على الاقتصاد خلال الفترة المقبلة»²⁸.

26- المصدر السابق، نفس الصفحة.

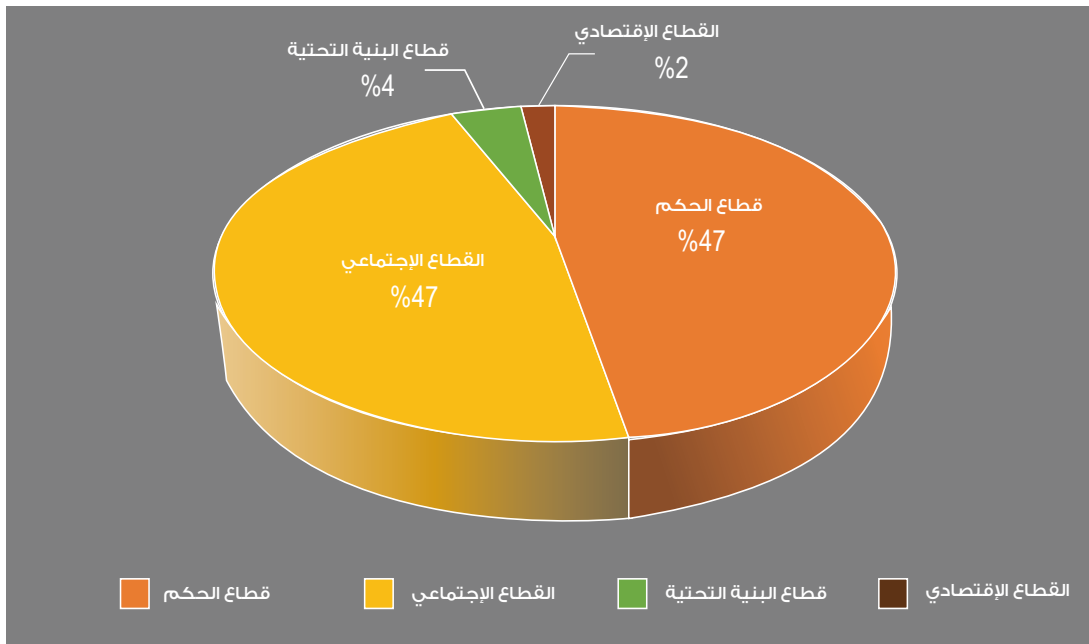
27- الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني. «البيان الصحفي الخاص بالذكرى 43 ليوم الأرض»، 2019.

28- مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية التابع للأمم المتحدة. «انعدام الأمن الغذائي في الأرض الفلسطينية المحتلة: 3، مليون فلسطيني في قطاع غزة يعانون

موازنة القطاع الزراعي في فلسطين

تعتبر موازنة القطاع الزراعي أقل موازنة بين القطاعات المختلفة، ففي العام 2018 لم تتجاوز 1% من مجموع الموازنة، إذ وضعت الحكومة الفلسطينية 102,039 مليون شيكل مخصصات موازنة وزارة الزراعة من أصل 5.8 مليار دولار أمريكي، وفي العام 2017 بلغت موازنة وزارة الزراعة 98,857 مليون شيكل، وفي العام 2016 بلغت 89,214 مليون شيكل، في حين ما زالت قطاعات أخرى تأخذ الحصة الأكبر من موازنة السلطة الفلسطينية²⁹. فعلى سبيل المثال، توزع الإدارة العامة للموازنة العامة أموال الموازنة وفقاً للقطاعات الأربعة: قطاع الحكم، وقطاع البنية التحتية، والقطاع الاقتصادي والقطاع الاجتماعي. يحصل قطاع الحكم لوحده على 7.772 مليار شيكل، بما يعادل 47% من الموازنة، ويشمل هذا القطاع مكتب الرئيس ومؤسسات منظمة التحرير ومجلس الوزراء ووزارة الداخلية والأمن الوطني ووزارة المالية والتخطيط ووزارة العدل³⁰. بينما القطاع الاقتصادي والذي يؤشر على توجه الحكومة التنموي الجاد من عدمه، يأخذ فقط 2% من الموازنة العامة بقيمة 387 مليون شيكل (وزارة الزراعة، ووزارة الاقتصاد الوطني، وهيئة تسوية الأراضي والمياه، وسلطة الأراضي)³¹. هذا يعكس بصورة غير مثيرة للجدل أنه لا يوجد خطط تنموية حقيقية لزيادة الإنتاج الفلسطيني وبالتحديد في قطاعات الصناعة والزراعة.

شكل رقم (5): نسبة كل قطاع من القطاعات الرئيسية ضمن قانون الموازنة العام 2018



29- وزارة المالية والتخطيط - الإدارة العامة للموازنة العامة. «قانون الموازنة العامة للسنة المالية 2018»، ص 149.

30- وزارة المالية والتخطيط - الإدارة العامة للموازنة العامة. «موازنة المواطن - السنة المالية 2018»، ص 13.

31- المصدر السابق، نفس الصفحة.

السياسات الزراعية في فلسطين: دور تنفيذي أم إشرافي؟

وضعت وزارة الزراعة استراتيجية القطاع الزراعي (رؤية مشتركة) للأعوام 2011-2013. وتناولت الاستراتيجية عدداً من الأولويات والأهداف الاستراتيجية بنيت على عمل تقارير لجان فنية ومشاورات واحتياجات المزارعين والسياسات القطاعية والعبر قطاعية. ونصت على أن الأهداف الاستراتيجية للقطاع الزراعي تتمثل بـ : هدفها الأول الذي يتعلق بصمود وتمسك المزارعين بالأرض والبقاء في الزراعة، وكهدف ثانٍ أن تدار الموارد الطبيعية في الأراضي الفلسطينية بكفاءة وبشكل مستدام، أما الهدف الثالث أن يكون هنالك إطاراً مؤسسياً قانونياً ملائماً ومتكاملاً وقوى بشرية مدربة ومؤهلة تساهم في إنهاء الاحتلال وإقامة دولة فلسطينية، وهدفاً رابعاً هو زيادة وتحسين إنتاجية الزراعة بشقيها النباتي والحيواني لتحقيق الأمن الغذائي، وخامساً تحسين البنية التحتية وخدمات زراعية مناسبة، وسادساً زيادة المنافسة في الأسواق المحلية والخارجية، أما سابغاً وأخيراً أن تكون هنالك جاهزية كاملة للقطاع الزراعي للمساعدة في تحقيق متطلبات إقامة دولة³².

أما فيما يتعلق بدعم صمود المزارعين كهدف، تبنت نفس الاستراتيجية عدداً من السياسات التي تعزز صمود وتمسك المزارعين بالأرض والبقاء كإعادة تأهيل ما دمره الاحتلال، ودعم المزارعين المتضررين من الاعتداءات الإسرائيلية، وذلك من خلال مساندة صغار المزارعين والصيادين في قطاع غزة، ومساندة مزارعي المحاصيل التصديرية، وتأهيل البنية التحتية الزراعية المدمرة، وتوفير مدخلات الإنتاج الزراعي وإسناد المزارعين المتضررين من الجدار، وتوفير الحوافز والدعم للمزارعين المجاورين للمستوطنات، والمساعدة في إعداد ملفات حصر الأضرار بالاستناد للقانون الدولي³³. أما السياسة الثانية التي تتبناها لذات الهدف الاستراتيجي، هي: دعم وحماية الفئات المهمشة، وخاصة صغار المزارعي وفقراء الريف والنساء والبدو، وذلك من خلال تكثيف مشاريع تنويع مصادر الدخل، وزيادة المشاريع المكثفة للعمالة، وتمكين المرأة في القطاع الزراعي³⁴.

عقب ذلك، تبنت وزارة الزراعة الفلسطينية استراتيجية أطلق عليها اسم «استراتيجية القطاع الزراعي - صمود وتنمية 2016/2014».

32- وزارة الزراعة الفلسطينية. «استراتيجية القطاع الزراعي - رؤية مشتركة 2013-2011». تموز 2010، ص25-26. انظر/ي

الرابط التالي: <https://bit.ly/2M21Bal>.

33- المصدر السابق، ص27-28.

34- المصدر السابق، ص28-29.

إلا أن هذه الاستراتيجية أبقت الرؤية المعتمدة في ضوء نتائج مراجعة استراتيجية القطاع الزراعي 2011-2013، مما يعني أن الأهداف الاستراتيجية بقيت على ما هي عليه، إلا أنه تم وضع عدد من المؤشرات التي تسعى الأهداف الاستراتيجية لتحقيقها³⁵، وهي:

• زيادة نسبة مساهمة القطاع الزراعي في الناتج المحلي الإجمالي بمقدار 2.1% في عام 2016 مقارنة بعام 2013.

• زيادة نسبة الصادرات الزراعية بمقدار 7% في عام 2016 مقارنة بعام 2013.

• تخفيض نسبة الواردات الزراعية بمقدار 3% في عام 2016 مقارنة بعام 2013.

• زيادة فرص العمل في القطاع الزراعي بمقدار 12% سنويًا اعتبارًا من عام 2014.

• زيادة مساهمة القطاع الزراعي في تخفيض نسبة انعدام الأمن الغذائي بمقدار 3% بنهائي عام 2016 مقارنة بعام 2013.

• زيادة مساحات الأراضي المزروعة بمقدار 13% بنهاية 2016 مقارنة بنهاية 2013.

ووضعت الحكومة الفلسطينية السابعة ضمن أجندة السياسات الوطنية 2017-2022 «المواطن أولاً» الزراعة ضمن سياساتها الوطنية في المحور الثالث من أجندة السياسات، وهو محور التنمية المستدامة كغاية للوصول بعنوان واضح «النهوض بالزراعة وبالمجتمعات الريفية»³⁶. كما وضعت الحكومة ضمن أجندتها ضمن السياسة الوطنية «بناء مقومات الاقتصاد الفلسطيني» تدخلًا سياسيًا يكمن في إعادة القاعدة الإنتاجية للاقتصاد الفلسطيني وتطويرها، بالتركيز على الصناعة والزراعة والسياحة، وتدخلًا ثانيًا يكمن بجذب الاستثمار المحلي والأجنبي المباشر وتشجيعه، بالتركيز على قطاعات الإنشاءات، والسياحة، والزراعة، والطاقة، والاتصالات وتكنولوجيا المعلومات³⁷. هذا وتضع الحكومة ضمن الأولوية الوطنية العاشرة «مجتمع قادر على الصمود والتنمية» سياسة وطنية بعنوان (النهوض بالزراعة والمجتمعات الريفية)، وتضع تدخلات سياساتية لذلك: زيادة الإنتاج - النباتي والحيواني - وتطوير سلاسل القيمة، وتدخل آخر وهو حماية المزارعين ودعمهم ولا سيما في المناطق المهتدة والمهمشة.

وتأتي السياسات ضمن الأجندة استكمالًا لتحقيق السياسات التي تضعها وزارة الزراعة ضمن استراتيجية القطاع الزراعي «صمود وتنمية» 2017-2022، والتي تناولت أهدافًا شبيهة بأهداف الاستراتيجية التي سبقتها، إلا أنها أعادت صياغتها بشكل مختلف، ووضعت الأولويات

35- وزارة الزراعة. «استراتيجية القطاع الزراعي - صمود وتنمية 2014-2016»، ص 17-18. انظر/ي الرابط التالي: <https://bit.ly/2ZrKznO>.

36- أجندة السياسات الوطنية 2017-2022 «المواطن أولاً»، ص 35.

37 - المصدر السابق، ص 37.

السياساتية فيها (انظري جدول رقم 3). وبالرغم من ذلك بقيت الأهداف الاستراتيجية الخمسة المحورية.

جدول رقم (3): الأهداف الاستراتيجية للقطاع الزراعي والأولويات السياسية 2017-2022 38

الأولويات السياسية	الهدف الاستراتيجي	المحور
1. الصمود والحماية	1. صمود المزارعين والمزارعات وتمسكهم بالأرض قد تعزز	1. تجنيد مواقف مؤسسات دولية للحد من انتهاكات وممارسات الاحتلال المعيقة وخاصة القيود على الوصول واستغلال المصادر الطبيعية والحدود وتدمير البنية التحتية وخلق الأشجار. 2. مأساة الاليات الوطنية والدولية التي تعنى في تعويض المزارعين والمنتجين من أثار ممارسات الاحتلال على الزراعة. 3. مأساة وتطوير الموارد المالية والفنية الخاصة في صندوق درء المخاطر والتأمينات الزراعية. 4. توفير بيئة مناسبة للإنتاج والتنمية الزراعية للشباب والمزارعين في المناطق «ج» والمناطق العازلة والقُدس عبر التنسيق المستمر مع جميع الأطراف لتوفير خدمات للمزارعين والمنتجين في المناطق المهمشة وتقديم البرامج والمشاريع الزراعية للفقراء والمهمشين والنساء الرياديات. 5. توفير الرقابة الزراعية على الحدود والمعابر وإنشاء المختبرات المرجعية الوطنية. 6. تمكين المزارعين والمنتجين من الوصول الى المحاكم المختلفة للحصول الى حقوقهم.
2. المواد الطبيعية	2. إدارة مستدامة للموارد الطبيعية الزراعية و متكيفة مع المتغيرات المناخية	1. إقامة منشآت مائية كبيرة في المناطق القابلة للزراعة المروية عبر نقل المياه او تجميع المياه بكميات كبيرة أو معالجة المياه العادمة والعمل على زيادة كفاءة المياه المتاحة. 2. توفير الدعم اللازم لاستصلاح وشفق الطرق الزراعية التي تصل جميع الأراضي الزراعية او الممكن زراعتها. 3. تكثيف جهود مراكز البحث والمؤسسات الرسمية والهيئات المحلية في التغيير المناخي وكذلك مساهمة القطاع في التخفيف منه. 4. تكثيف جهود مراكز البحث والمؤسسات الرسمية والهيئات المحلية في حماية الغابات والمحميات وتنظيم وتطوير المراعي وحماية التنوع الحيوي الزراعي في جميع المناطق البيئية في فلسطين. 5. الاستمرار في تخضير فلسطين وجعل المناطق الخضراء مسؤولة جميع المؤسسات الهيئات المحلية والمدارس والجامعات. 6. حماية الأراضي الزراعية من التوسيع العمراني وخاصة في المناطق السهلية والأراضي عالية القيمة الزراعية.
3. الانتاج والإنتاجية	3. إنتاج وإنتاجية وتنافسية الزراعة في الأسواق المحلية والدولية ومساهمتها في الناتج المحلي الإجمالي والأمن الغذائي قد زادت	1. توجيه ودعم مبادرات نحو أنظمة الإنتاج المكثف وشبه المكثف وتطبيق النظم الحديثة في الإنتاج الزراعي بما يتوافق مع متطلبات الاستدامة في التنمية. 2. تعزيز دور الأبحاث التطبيقية في مراكز البحوث الرسمية والجامعات في تطوير الخدمات الارشادية بفرعيها النباتي والحيواني 3. تحسين اليات الاتصال والتواصل بين المرشدين الزراعيين والأطباء البيطريين فيما يتعلق في نقل وتعميم المعرفة والتخطيط الزراعي السليم في روزنامة زراعية 4. تطوير مواصفات المنتجات الزراعية بشقيها النباتي والحيواني 5. تطوير مبادرات وسياسات وطنية في مجال تقليل تكلفة مدخلات الإنتاج وخاصة أسعار الاعلاف والأسمدة والمبيدات 6. المحافظة على الثقافة الريفية على زراعة الأرض بالأشجار والمحاصيل وتربية الحيوانات المنزلية كجزء من مكونات الاسرة

<p>1. أجاد اليات وصول المزارعين الصغار والنساء والشباب للتمويل المناسب لتطوير مزارعهم الحالية وإقامة أعمال زراعية ريادية.</p> <p>2. تمكين الشباب والنساء والمزارعين والريادين من الوصول الى خدمات نوعية في مجال تطوير الاعمال الزراعية وتكثيف الجهود لدعم الريادية في القطاع الزراعي.</p> <p>3. إبراز دور المرأة في العمل الزراعي ومساهمتها في الناتج القومي وتمكينها من تعزيز مواردها ودخلها الناتج من العمل الزراعي.</p> <p>4. تحسين أنظمة المعلومات المتعلقة في التسويق وتحسين جودة المنتج وتفعيل الرقابة على المعايير والترويج للمنتج الوطني وتطوير البنية التحتية في التسويق.</p> <p>5. تخصيص موارد بشرية ومادية على تطوير الأبحاث الزراعية وربطها باحتياجات المزارع والمرشد.</p> <p>6. تفعيل إجراءات تضمن الصحة والصحة النباتي.</p>	<p>4. وصول المزارعين والمزارعات والريادين والرياديات إلى خدمات زراعية نوعية متناسبة مع احتياجات سلسلة القيمة في القطاع</p>	<p>4.الخدمات المساندة</p>
<p>1. حث متواصل لصنع القرار الفلسطيني والمؤسسات الدولية ومنظمات الأمم المتحدة لتخصيص موازنات للقطاع الزراعية تتناسب مع قيمة الدور الاقتصادي والاجتماعي والسياسي الذي يساهم فيه القطاع.</p> <p>2. بناء مستمر لقدرات جميع العاملين في القطاع وخاصة موظفي وزارة الزراعة الفلسطينية والمجالس والجمعيات الزراعية.</p> <p>3. تطوير البيئية والمؤسسية من مباني وأجهزة ومواصلات خاصة لموظفي وزارة الزراعة والمجالس والاتحادات والتعاونيات الفاعلية.</p> <p>4. تعزيز التعاون والتبادل المعرفة بين المؤسسات العاملة في القطاع الزراعية تجاه تحقيق الاستراتيجية الوطنية للقطاع الزراعي وتجنب أي تكرار في العمل، وتطوير منهجية الإدارة بالنتائج.</p> <p>5. استكمال وتحديث التشريعات الناضمة للقطاع الزراعي.</p> <p>6. الانضمام للاتفاقيات والمعاهدات والمنظمات الدولية التي تخدم أجندة السياسات الوطنية وتح</p>	<p>5. لدى القطاع الزراعي أطر مؤسسية زراعية كفاءة وفعالة</p>	<p>5.المأسسة والإدارة</p>

وتناولت الاستراتيجية إنجازات الوزارة نسبة للأعوام الأخيرة التي سبقت إصدار الاستراتيجية، إلا أنها أكدت في الوقت ذاته أن هنالك ما زال الكثير لإنجازه والعمل عليه، فبعض الأهداف الاستراتيجية قطع شوط بسيط فيها وجزئي³⁹.

من الملحوظ، أن سياسات وخطط وزارة الزراعة وأجندة السياسات الوطنية لم تحدث أي فارق، بل على العكس، ما زالت حالة القطاع الزراعي في تراجع تام. فبالمجمل وعند النظر إلى مؤشرات القطاع الزراعي، نلاحظ أنه بالرغم من كل هذه السياسات والأهداف هنالك عزوف كبير عن الزراعة وقطاعها كحقل اقتصادي تنموي. حيث إن تراجع مساهمة قطاع الزراعة في الناتج المحلي الإجمالي من 8.2% في العام 2000 وإلى حوالي 6.1% في العام 2009 لتصل حوالي 3% في العام 2017⁴⁰، يعني تراجع دور القطاع الزراعي ومنتجاته بشكل كبير، ويعني أن هدف وزارة الزراعة وأجندة السياسات المتمثل بمحور الإنتاج والإنتاجية لم يتحقق. وتضع الحكومة لتحقيق هذه الأهداف ما يقارب 1% فقط من الموازنة العامة،

39- المصدر السابق، ص 20-24.

40- جهاز الإحصاء المركزي الفلسطيني. «مؤشرات الحسابات القومية الرئيسية في فلسطين للأعوام 2015-2016». يرجى

الاطلاع على الرابط التالي: <https://bit.ly/2xpSS7q>

أي أن الحديث عن تنمية قطاع الزراعة هو مجرد كلام ما لم يقترن بمخصصات مالية كافية لتنفيذ التدخلات وتحقيق الأهداف. كما أن العزوف عن الزراعة مؤشر حاسم على عدم الاهتمام بهذا القطاع، حيث كانت نسبة العاملين في القطاع الزراعي في العام 2010 حوالي 14%، وتراجعت لتصل حوالي 6.7% في العام 2017⁴¹، هو مؤشر على أن سوق الزراعة في انحسار مستمر خصوصاً في ظل تزايد البطالة في المجتمع الفلسطيني في القطاعات الأخرى أيضاً، ومما يعني أن مؤشر صمود المزارعين والمزارعات وتمسكهم بالأرض في تراجع مستمر.

العناقيد الزراعية

في إطار خطة الحكومة الحالية لتطوير الاقتصاد والانفكاك عن الاحتلال بدأت الحكومة الثامنة عشر بتطوير عدد من القطاعات الاقتصادية والزراعية خاصة في محافظات (قلقيلية، طولكرم، جنين، طوباس). وقد تم اختيار هذه المحافظات وفق دراسة معمقة تهدف بمضمونها إلى تحقيق تنمية زراعية واقتصادية. وقد تم استهداف محافظة قلقيلية لتكون أول نموذج للعنقود الزراعي، وتم إطلاق خطة العمل فيها يوم 2019/9/3. وقد تم اختيار محافظة قلقيلية وفقاً لتصريحات وزير الزراعة لأن القطاع الزراعي في محافظة قلقيلية يحقق التميز والإتقان والجودة، ويوفر فرص العمل والدخل والأمن الغذائي للمواطن بشكل مستدام، ويساهم بدفع عجلة النمو الاقتصادي في المحافظة من خلال استثمار الموارد الطبيعية والفرص السوقية المتاحة والمعرفة. وهذا سيؤدي لتعزيز صمود المزارعين في أراضيهم باعتباره الطريق الآمن لمواجهة التحديات من الجدار والاستيطان⁴²، في الوقت الذي يتواجد فيه أكثر من 52 ألف مستوطن على أرضها، إذ يحتلون 7% من مساحتها⁴³، أي أنها أراضٍ خصبة تتوفر فيها مصادر المياه، ويتنوع فيها المناخ، بالإضافة إلى الخبرات التي يتميز بها المزارعين، وتشتهر بالزراعات المروية،

وتتميز بإنتاج الحمضيات والفواكه، كما تشتهر بالزراعات شبه الاستوائية كالأفوكادو والجوافة والمانجا وبتربية الأشتال لمختلف أصناف النباتات. كما أن مساحة الأراضي الصالحة للزراعة في المحافظة تبلغ 125.000 دونم، بينما تبلغ المساحة المزروعة حوالي 70.000 دونم. وتقدر الإنتاجية للأرض المزروعة والمروية من آبار المياه الجوفية 7.067 طن/

41- الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني. «نسبة العاملين في قطاع الزراعة والحراة وصيد الأسماك من إجمالي العاملين في جميع القطاعات في فلسطين حسب المنطقة والجنس، 2017». يرجى الاطلاع على الرابط التالي: <https://bit.ly/2KUtbUY>.

42- تقرير صحفي لإبراهيم أبو كاشم بعنوان «وزارة الزراعة تستعرض خطة التنمية الزراعية في محافظة قلقيلية (آفاق وفرص)»، جريدة الحياة، صفحة الحياة الاقتصادية. العدد 8467، الاثنين 2019/6/24.

43- لقاء تلفزيوني مع وزير الزراعة رياض العطار مع تلفزيون وطن، تم نشره يوم 2019/6/23. وتم الاطلاع عليه بتاريخ 2019/7/28. <https://www.wattan.tv/ar/video.html.285319>.

كم2، بينما إنتاجية الأراضي البعلية 350 طن / كم2.⁴⁴

وتتلخص محاور العنقود الزراعي بـ:

- تعزيز الموارد الطبيعية من استصلاح أراضٍ وشق طرق وتنويع زراعي.
- توفير مصادر مائية.
- تعزيز الاستثمار الاقتصادي ما بعد الحصاد في إطار التصنيع الزراعي.
- تشغيل الأيدي العاملة⁴⁵.

حيث تلخّصت أهداف خطة تنمية قلقيلية الزراعية 2019-2021 (آفاق وفرص) - خطة تنمية قلقيلية الزراعية: والتي أطلقت في قلقيلية يوم 2019/9/3، وتقدّر تكلفة مشاريعها الإجمالية بقيمة 22.660.000 دولار، متوفر منها 1.066.000 دولار، وتبلغ مساهمة المستفيدين 2.958.000 دولار، وبالتالي فإن الفجوة التمويلية تبلغ 18.636.000 دولار- بهدف استراتيجي متمثل في إدارة مستدامة للموارد الطبيعية الزراعية ومتكيفة مع التغيرات المناخية، والذي قد ينتج عنه تحسن وازدياد كفاءة إدارة كمية المياه التقليدية وغير التقليدية المتاحة للمزارعين ومربي الثروة الحيوانية، وحماية مساحة الأراضي المزروعة من التدهور سنويًا، وتمكين المزارعين من الوصول إلى أراضيهم ومصادرهم المائية بيسر وسهولة. ولكن الفجوة التمويلية القائمة هي أهم عامل مهدد لنجاح الخطة مستقبلاً.

44- تقرير صحفي لإبراهيم أبو كامش بعنوان «وزارة الزراعة تستعرض خطة التنمية الزراعية في محافظة قلقيلية (آفاق وفرص)»، جريدة الحياة، صفحة الحياة الاقتصادية. العدد ، 8467، الاثنين 2019/6/24.

45- لقاء تلفزيوني مع وزير الزراعة رياض العطارى مع تلفزيون وطن، تم نشره يوم 2019/6/23. وتم الاطلاع عليه بتاريخ

2019/7/28. <https://www.wattan.tv/ar/video.285319.html>.

وللحكومة تدخلات في إدارة الموارد الطبيعية، وذلك من خلال 14 مشروعًا بكلفة إجمالية قدرها 19.760.000 دولار، وتشمل:

التدخل	الموقع	التكلفة
تدخلات الحكومة في مجال إدارة الموارد الطبيعية		
نقل المياه للمناطق الشرقية	جورة عمرة	5.000.000 دولار
استصلاح الأراضي الزراعية (2500 دونم)	المحافظة كل	3.665.000 دولار
تأهيل الأراضي الزراعية (2500 دونم)	المحافظة كل	1.765.000 دولار
شق طرق زراعية (360 كم)	المحافظة كل	2.880.000 دولار
توريد وتركيب خطوط مياه رئيسية (قطر 6، بطول 25 كم)	المحافظة كل	450.000 دولار
توريد وتركيب خطوط مياه رئيسية (قطر 4، بطول 25 كم)	قليلية، وجيوس، وفلامية، وحيلة، وسلمان، وعزون عتمة وبيت أمين	350.000 دولار
تأهيل 25 بئر جوفي	قليلية، وجيوس، وفلامية، وحيلة، وسلمان، وعزون عتمة، وبيت أمين	2.250.000 دولار
إنشاء 8 وحدات ري	قليلية، وجيوس، وفلامية، وحيلة، وسلمان، وعزون عتمة، وبيت أمين	720.000 دولار
دعم الآبار الزراعية خلف الجدار (عدد 6)	جيوس، وقليلية، والنبي الياس	360.000 دولار
دعم 10 آبار جوفية	قليلية، وجيوس، وفلامية، وحيلة، وسلمان، وعزون عتمة، وبيت أمين	500.000 دولار
حماية 500 دونم من الأراضي الزراعية (سياج)	المحافظة كل	500.000 دولار
الحصاد المائي بواقع (100 بئر)	جورة عمرة	420.000 دولار
دعم الأشجار	المناطق المروية	400.000 دولار
تشغيل 6 آبار خلف الجدار بالكهرباء	قليلية، وجيوس، والنبي الياس	500.000 دولار

خدمات زراعية		
5.000.000 دولار	قليلية	مختبر لفحص المياه، والتربة والزيت، والأعلاف، والأسمدة
250.000 دولار	قليلية	إنشاء سوق أسبوعي
تعزيز صمود المزارعين		
3455.000 دولار	أبو فردة، والرماضين الجنوبي والشمالي، والخولة	دعم التجمعات البدوية (40 تنك و72 بركس)
200.000 دولار	المناطق المتأثرة بالجدار، وفرعطا، وجيت، وكفر قدوم، وكفر ثلث، والخولة	بناء 100 غرفة زراعية
250.000 دولار	مدينة قليلية في عزون عتمة	استحداث فرع زراعي ثانوي
	جمعيات في حجة، وصير، وقليلية، وجينصافوط، وكفر ثلث	دعم المرأة الريفية
2.000.000 دولار	المحافظة	دعم 100 مشروع للخريجين الجدد
إدخال زراعات جديدة		
500.000 دولار ⁴⁶	قليلية، وجيوس، وفلامية، وحيلة، وسلمان، وعزون عتمة، وبيت أمين	تشمل إنشاء 50 بركة من المشاريع الزراعية المائية والسمكية

يمكن القول إن خطة العناقد الزراعية التي تستهدف قليلية طموحة جدًا، لكنّها على أرض الواقع تشكّل مجموعة من الاحتياجات ليس فقط في محافظة قليلية، وإنما في المحافظات كافة مع اختلاف خصوصية كل محافظة. يبقى السؤال مفتوحًا أمام صمام الأمان للحيلولة دون تحويل إنتاج القطاع الزراعي إلى فوائد للقطاع الخاص، وبالتالي عدم انعكاس تنمية القطاع الزراعي على صغار المزارعين.

أما عن فرص الاستثمار من قبل القطاع الخاص في القطاع الزراعي، فما تم توضيحه هو إجمالي كلفة فرص الاستثمار المتاحة من قبل القطاع الخاص في القطاع الزراعي والمقدّرة بـ 1.400.00 دولار، موزعة على تسعة مشاريع، وهي:

46- تقرير صحفي لإبراهيم أبو كامش بعنوان «وزارة الزراعة تستعرض خطة التنمية الزراعية في محافظة قليلية (آفاق وفرص)»، جريدة الحياة، صفحة الحياة الاقتصادية، العدد، 8467 الاثنين 2019/6/24.

التكلفة	الموقع	التدخل
200.000 دولار	قليلية، وفلامية	إنشاء بيوت لتعبئة المحاصيل الزراعية
250.000 دولار	قليلية	إنشاء محطة أمهات للمشاتل ومختبر زراعة الأنسجة
250.000 دولار	قليلية	إنشاء مصنع للعصائر
150.000 دولار	جورة عمرة	إنشاء خط تعبئة لزيت الزيتون
300.000 دولار	قليلية، وفلامية	إنشاء ثلاجات تبريد وتخزين
100.000 دولار	قليلية، وجيوس	مخمر أفوكادو
20.000 دولار	قليلية	إنشاء 3 ورش لتصنيع مستلزمات المناحل
30.000 دولار ⁴⁷	قليلية	إنشاء وحدة لتصنيع الثلج

مع التكاليف وخطة العمل المرجوة لدعم القطاع الخاص للاستثمار في القطاع الزراعي، يبقى السؤال معلقًا: ما هي مساهمة القطاع الخاص في تنمية القطاع الزراعي إذا تم توفير ما يلزمه للاستثمار من منشآت وقواعد اقتصادية كالتي وصفت في تدخلات الحكومة لتشجيع الاستثمار؟ ومن سيملك هذه المنشآت؟

الفصل الثاني

مراجعة التشريعات الزراعية



مقدمة حول التشريعات الزراعية

تشكل القوانين والأنظمة في أي مجال أهمية بالغة في عملية التنظيم والتأطير وتوضيح المرجعيات بما يخدم تلك المجالات ويلبي احتياجاتها. ولعل قطاع الزراعة من أهم القطاعات التي عانت كغيرها من القطاعات من حالة تعدد التشريعات في فلسطين بسبب المتغيرات التاريخية التي عانت منها ولا تزال من احتلال وإدارات إقليمية وقمع، فلا زال هناك تشريعات سارية في الضفة الغربية وقطاع غزة تعود لحقبة العهد العثماني، كمجلة الأحكام العدلية وقانون الأراضي، كذلك التشريعات الأردنية لا زالت سارية في الضفة الغربية، إلى جانب تشريعات صادرة عن الإدارة المصرية لقطاع غزة، يضاف إليها الأوامر العسكرية الصادرة عن الاحتلال الإسرائيلي، وصولاً إلى قيام السلطة الوطنية الفلسطينية التي عمدت إلى توحيد التشريعات في الضفة الغربية وقطاع غزة من خلال المجلس التشريعي الفلسطيني في العام 1998، الذي عمل على إصدار تشريعات موحدة ما بين الضفة وغزة، منها قانون الزراعة لعام 2003، والذي استمر حتى عام 2007. وتوقف المجلس عن الانعقاد بشكل موحد بعد حدوث الانقسام بين الحزبيين الرئيسيين في فلسطين حركتي حماس وفتح، الأمر الذي أدى إلى تعطيل المجلس التشريعي عن العمل، وتم إحالة التشريع في الضفة الغربية للرئيس، وأصبحت تصدر القوانين من خلال قرارات لها قوة القانون، تجد مجال تطبيقها في الضفة الغربية ولا تطبق في قطاع غزة. ويوازي ذلك انعقاد المجلس التشريعي في قطاع غزة فقط، وإصدار قوانين تطبق حصراً في القطاع ولا تطبق في الضفة الغربية، وفي المحصلة هذا كله أوجد بيئة تشريعية مربكة.

في العام 2003، صدر قانون الزراعة الفلسطيني من خلال المجلس التشريعي، حيث كان قبل صدور هذا القانون يجري العمل بموجب قانون الزراعة العام رقم 92 لسنة 1966 الأردني، والذي لا زال ساري العمل به بما لا يتعارض وقانون الزراعة لعام 2003، حيث جرى تعديل قانون الزراعة الفلسطيني من خلال قانون معدل لسنة 2005 وقرار بقانون معدل لسنة 2016 وقرار بقانون معدل لسنة 2018، كما جرى إقرار تشريعات خاصة تساهم في تحقيق أهداف قانون الزراعة العام وهي قرار بقانون صندوق درء المخاطر لسنة 2013 بحيث تأخر صدوره لعشر سنوات، حيث نص قانون الزراعة لسنة 2003 على وجوب صدور هذا القانون، كذلك قرار

بقانون المؤسسة الفلسطينية للإقراض الزراعي لسنة 2015 والذي تأخر أيضاً لأكثر من اثني عشر عامًا، وهناك أيضاً قوانين وأنظمة لم تصدر بعد رغم مرور أكثر من خمسة عشر عامًا على صدور قانون الزراعة من قبيل نظام المجالس الزراعية والذي يجب أن يصدر قانون من أجل تنظيمها.

تسعى هذه الجزئية من الدراسة إلى مراجعة التشريعات الرئيسية والثانوية الخاصة بالقطاع الزراعي بهدف الوقوف على الفجوات التي تعترضها، وتبيان أوجه القصور والتناقض الحاصل فيها، وتقديم التوصيات اللازمة لمعالجة تلك الفجوات وأوجه القصور بما يخدم تطوير البنية التشريعية للقطاع الزراعي تساهم في تطوير الإنتاج الزراعي وتعزيز صمود المزارعين الفلسطينيين وبخاصة صغار المزارعين والنساء اللواتي ينخرطن في القطاع الزراعي، بما يساعد في تطوير أوراق سياسات تقدم إلى أصحاب المصلحة.

اعتمدت هذه المراجعة على تحليل التشريعات الرئيسية الخاصة بالزراعة من قوانين وقرارات بقوانين، إضافة إلى التشريعات الثانوية من أنظمة ولوائح وتعليمات وقرارات وزارية. واستندت عملية التحليل إلى القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003 كمرجعية دستورية، وإلى الاتفاقيات الدولية الخاصة بحقوق الإنسان واتفاقيات منظمة العمل الدولية والمبادئ التوجيهية الصادرة عن منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة، مستندة كذلك إلى مجموعة من المبادئ المرتبطة بقيم حقوق الإنسان، والعدالة الاجتماعية، والمساواة وعدم التمييز، والحوكمة والنزاهة.

تُعدّ الحيازات الزراعية على درجة كبيرة من الأهمية، بحيث يجري الاعتماد على تحليل البيانات المرتبطة بالحيازات الزراعية وخصائصها في وضع الخطط الاستراتيجية للنهوض بالقطاع الزراعي. فقد تناول قانون الزراعة الفلسطيني رقم (2) لسنة 2003 تعريف الحيازة الزراعية في باب التعريفات بأنها: «مُلك أو استئجار أو انتفاع بأي وحدة اقتصادية فنية للإنتاج الزراعي النباتي أو الحيواني، ذات إدارة واحدة». وعرّف الحائز بأنه: «كل شخص طبيعي أو اعتباري يمارس سيطرة إدارية على تشغيل الحيازة الزراعية، ويتخذ قرارات رئيسية فيما يتعلق باستخدام الموارد المتاحة، وتقع على عاتقه مسؤوليات فنية واقتصادية خاصة بالحيازة». ثم جاء قرار بقانون رقم (4) لسنة 2018 بشأن تعديل قانون الزراعة رقم (2) لسنة 2003 ليعدل من تعريف الحيازة الزراعية على النحو التالي: «الحيازة الزراعية: وحدة اقتصادية فنية للإنتاج الزراعي، توضع لإدارة واحدة، وتشمل جميع الحيوانات الموجودة أو كل الأراضي المستغلة كلياً أو جزئياً لأغراض الإنتاج الزراعي، بغض النظر عن الملكية أو الشكل القانوني لها»، ليكون تعريف الحيازة أكثر انسجاماً مع المعايير الدولية الخاصة بالحيازات الزراعية والخطوط التوجيهية الطوعية الصادرة عن منظمة الغذاء والزراعة للأمم المتحدة، والتي عرفت الحيازة الزراعية بأنها: «مساحة من الأرض تستخدم كلياً أو جزئياً لأغراض الإنتاج الزراعي، وتدار شؤونها الإدارية والفنية كوحدة إنتاجية مستقلة بواسطة شخص واحد بمفرده أو مع آخرين بغض النظر عن الملكية أو الكيان القانوني أو السعة أو الموقع. أما الحائز الزراعي فهو الشخص الذي تقع عليه مسؤولية استقلال الحيازة الزراعية، وتعد أيضاً حيازات زراعية تلك المنشآت والوحدات الإنتاجية التي تربي فيها حيوانات أو تنتج فيها المنتجات الحيوانية».

اتجهت الخطوط التوجيهية التي أعدتها منظمة الغذاء والزراعة للأمم المتحدة إلى حث الدول على تبني الحوكمة المسؤولة للحيازة في إطار المساهمة في تحقيق الأمن الغذائي الوطني⁴⁸، حيث أكدت المبادئ التوجيهية للحوكمة المسؤولة للحيازة الزراعية على ضرورة الاعتراف بجميع أصحاب حقوق الحيازة المشروعة بغض النظر عن كيانها القانوني، كما يتوجب أن تتخذ تدابير معقولة لتحديد وتسجيل واحترام أصحاب الحيازة المشروعة وحقوقهم، سواء كانت مسجلة أو غير مسجلة رسمياً؛ والامتناع عن التعدي على حقوق حيازة الآخرين؛ والوفاء بالواجبات المصاحبة لحقوق الحيازة، كذلك صون حقوق الحيازة

48- الخطوط التوجيهية الطوعية بشأن الحوكمة المسؤولة لحيازة الأراضي ومصائد الأسماك والغابات في سياق الامن الغذائي الوطني، منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة، روما، 2012.

المشروعة من التهديدات والانتهاكات. ويتعيّن على الدول حماية أصحاب حقوق الحيازة من فقدان حقوق حيازتهم بصورة تعسفية، بما في ذلك عمليات الإخلاء القسري التي تتعارض مع التزاماتها القائمة بموجب القانون الوطني والدولي، إضافة إلى تعزيز وتسهيل التمتع بحقوق الحيازة المشروعة. ويتعيّن على الدول اتخاذ تدابير نشطة لدعم وتسهيل الأعمال الكامل بحقوق الحيازة، أو إجراء المعاملات التي تشمل هذه الحقوق، مثل ضمان أن تكون الخدمات متاحة للجميع.

إشكاليات الحيازة الزراعية في القانون

عالج قانون الزراعة الفلسطيني الحيازة الزراعية في الباب الأول من الفصل الأول؛ بحيث نصّ على إنشاء سجل خاص بالحيازات الزراعية بالتعاون بين وزارة الزراعة وجهاز الإحصاء المركزي، على أن يشمل هذا السجل كافة البيانات بشأن الحيازة الزراعية من نوع الحيازة سواء كانت ملك، أو مستأجرة، أو متصرف بها، مع إلزام المزارعين بتقديم البيانات الخاصة بحيازتهم وتبيان مصادر المياه والريّ المرتبطة بها. كما ألزم القانون وزارة الزراعة بإعداد نموذج بطاقة الحيازة الزراعية. وبالاطلاع على البيانات الخاصة بالحيازة الزراعية في فلسطين نجد أن الجهاز المركزي للإحصاء وفر بيانات خاصة بالحيازة الزراعية من خلال التعداد الزراعي للعام 2010، حيث لم يجر أي تحديثات للبيانات الخاصة بالحيازة الزراعية منذ العام 2010، وهذا يؤدي إلى غياب البيانات اللازمة لإجراء التحليلات بشأن زيادة الإنتاج في القطاع الزراعي، إضافة إلى عدم معرفة تطور الحيازات ومدى تفتتها بما ينعكس سلبيًا على المساحات الزراعية وإنتاجيتها.

افتقر قانون الزراعة الفلسطيني إلى وضع آليات خاصة بحماية الحيازة الزراعية سواء من حيث طبيعة الحيازة وخصائصها، أو من حيث حماية الحيازة الزراعية من التفتت، كذلك افتقر إلى معالجة غياب النساء عن الحيازة الزراعية. فأشار التعداد الزراعي للعام 2010 الصادر عن جهاز الإحصاء المركزي إلى أن نسبة الحيازة حسب جنس الحائز في فلسطين ما نسبته 93% للذكور مقابل 6.7% للإناث، بما يشير إلى غياب النساء عن الحيازة الزراعية، وبالتالي التمكين الاقتصادي لهنّ، مما يسهم في زيادة تفتت الحيازة الزراعية. وتشير الدراسة التي أعدها معهد ماس بشأن الحيازات الزراعية أن العوامل التي تساهم في تفتت الحيازة الزراعية مردها عوامل اجتماعية ودينية كالميراث، بحيث يتم توزيع الأراضي بين الورثة الذكور وحرمان النساء من حقهن في الميراث وبخاصة في حصص الإرثية في الأراضي بما يخرجهنّ من الحيازة الزراعية، بحيث يعمد الذكور في المجتمع إما إلى

التصرف بتلك الأراضي التي آلت إليهم بالإرث سواء بالبيع أو بالتبرك وعدم استخدامها في مجال الزراعة، بما يؤدي إلى تفتت الحيازة الزراعية وانعكاسه على الإنتاج الزراعي.

لم يتطرق قانون الزراعة وتعديلاته إلى الحيازة الزراعية العامة، وبخاصة الأراضي الصالحة للإنتاج الزراعي النباتي، فلم تعالج التشريعات الزراعية من قوانين وأنظمة وقرارات وتعليمات الحيازة الزراعية العامة التي تملكها الدولة، سواء من حيث الانتفاع من هذه الأراضي أو التصرف بها أو حيازتها زراعياً من قبل الآخرين أو غيرها من القضايا، الأمر الذي يجعل كافة الأراضي العامة خارج عملية الإنتاج الزراعي.

لم يعالج قانون الزراعة وتعديلاته، أو التشريعات الزراعية الثانوية مسألة تفتت الحيازات الزراعية وأثرها على الإنتاج الزراعي، فقد أثبتت العديد من الدراسات العالمية والإقليمية أن تفتت الحيازات الزراعية يؤثر سلباً على الإنتاج الزراعي، بحيث تتراجع قوة الإنتاج من خلال تقسيم الأراضي الزراعية بين الحائزين، مما يؤدي إلى صغر المساحات الزراعية وتصبح قليلة الإنتاج بما يؤثر على الجدوى الاقتصادية من استثمارها في الزراعة، مما يؤدي إلى عزوف الحائز عن زراعتها ويتجه إلى بيعها أو تركها بور. وفي دراسة أعدها معهد ماس لصالح جهاز الإحصاء المركزي الفلسطيني، توصلت إلى نتيجة مفادها أن هناك انخفاض ملموس في مساحة الحيازات الزراعية، وأن ذلك ينطبق على المساحات الكلية والمساحات الجزئية المزروعة وغير المزروعة. وتعزو الدراسة سبب تفتت الحيازات الزراعية إلى عوامل اجتماعية على رأسها الإرث وعوامل اقتصادية تتعلق بتكلفة مواد الإنتاج وقلة الموارد، وهذا يتطلب تدخلاً تشريعياً من قبل الدولة لمعالجة هذه الظاهرة، مع الأخذ بين الاعتبار حقوق الملكية فلا بد أن تكون مرتبطة بالإنتاج القومي، وبالتالي لا بد من وضع قيود على مسألة تفتت الحيازات بما يضمن مشاركة الحائزين في مناقشة مضامين التدخل المطلوب من الدولة للحفاظ على الحيازات الزراعية الكلية وحمايتها من التفتت وحماية الإنتاج الزراعي.

حماية الطبيعة والأراضي الزراعية وحفظ التربة

افتقدت التشريعات الزراعية السارية وضع آليات قانونية خاصة بحماية الأراضي الزراعية، فقد أخرج قانون الزراعة لسنة 2003 وتعديلاته كل من الأراضي الواقعة في المدن والقرى والمحددة للبناء بموجب التنظيم الهيكلي، والأراضي المخصصة لإقامة المشاريع الصناعية، والأراضي المخصصة لمشاريع النفع العام من نطاق تطبيق التشريعات الزراعية على تلك الأراضي، ودون أي تدخل فيما إذا كانت تلك الأراضي التي خصصت لتلك الأغراض زراعية أم لا، وإنما ترك الأمر لقوانين وتشريعات أخرى لتنظيم تلك الأراضي من قبيل قانون تنظيم المدن وقانون المصادر الطبيعية وغيرها من التشريعات.

لم يعالج قانون الزراعة الفلسطيني لسنة 2003 وتعديلاته توفير البيانات الخاصة بتحديد الأراضي الزراعية وأماكن تواجدها وتطورها من بور لأراضي تصلح للزراعة أو أراضٍ أصبحت غير صالحة بفعل تفتت الحيازة الزراعية أو بفعل الطبيعة، وإنما ترك تحديد تلك الأراضي من حيث الاستخدام من قبل الحائزين، وبالتالي يدخل في إطار سجل الحيازة، ولا يوجد سجل أو مسح خاص بالأراضي الزراعية الصالحة للزراعة أو تلك التي تصلح للاستصلاح الزراعي.

عدّل القرار بقانون رقم (14) لسنة 2018 تعريف الأراضي الزراعية الوارد في قانون الزراعة لسنة 2003 الذي كان يعرف الأراضي الزراعية بأنها جميع الأراضي التي تستخدم للزراعة النباتية والحيوانية، والأراضي الزراعية المساعدة بأنها الأراضي التي تتخلل المناطق الحضرية ويكون الغرض منها ممارسة النشاطات الزراعية المحددة. وأعاد القرار بقانون المعدل قانون الزراعة لسنة 2018 تعريف الأراضي الزراعية فعرّفها بأراضٍ زراعية عالية القيمة وهي الأراضي السهلية والصالحة لجميع الزراعات، وأراضٍ زراعية متوسطة القيمة وهي الأراضي شبه السهلية وتصلح لجميع الزراعات الشجرية، وأراضٍ زراعية منخفضة القيمة وهي الأراضي الغير صالحة للزراعة. وتناغم إعادة تعريف الأراضي الزراعية مع تعديل المادة (11) من قانون الزراعة لسنة 2003 فيما يتعلق بحماية الأراضي الزراعية من الزحف العمراني الذي يهدد هذه الأراضي، فقد حصر القرار بقانون رقم 14 لسنة 2018 غايات استخدام الأراضي وفق التعريف الجديد من حيث الأراضي عالية القيمة والأراضي متوسطة القيمة والأراضي منخفضة القيمة بالاستخدامات التي حددها المخطط الوطني المكاني.

أراضٍ عالية القيمة... أراضٍ متوسطة القيمة

وبموجب قرار مجلس الوزراء رقم (01/23/13/م.و/س.ف) لعام 2009م بشأن المصادقة على مشروع إعداد المخطط الوطني المكاني جرى تصنيف الأراضي الزراعية إلى أراضٍ زراعية عالية القيمة، وهي أراضٍ سهلية تتميز بمواصفات عالية لغايات الزراعة، وملائمة لمعظم أنواع الزراعة. وأراضٍ زراعية متوسطة القيمة وهي أراضٍ شبه سهلية وصالحة لزراعة جميع المحاصيل وتصلح بشكل جيد لغايات الزراعة الشجرية، والغابات وهي المناطق المزروعة بالأشجار الحرجية كما وردت في المخطط الوطني للحماية والمناطق المصنفة كغابات سواء كانت مزروعة أو غير مزروعة، سواء كانت ملكية عامة أو خاصة، ومناطق المشهد الطبيعي وهي المناطق ذات القيمة الجمالية الطبيعية.

أما من حيث الاستخدامات، فقد حدد المخطط الوطني المكاني استخدامات كل من الأراضي عالية القيمة والمشار إليها على المخطط باللون الأخضر، ومناطق المشهد الطبيعي

عالي القيمة على الأعمال الزراعية بشتى أنواعها، والمشاتل للأشجار والزهور والخضراوات وزراعة الأشجار والمحاصيل الحقلية والزراعة المحمية ببيوت بلاستيكية وزجاجية. وأقر القرار بقانون لسنة 2018 بشأن تعديل قانون الزراعة لسنة 2003 «الحماية» حيث نص في المادة (2/4) على «يمنع إنشاء أي مبانٍ عامة أو خاصة أو منشآت صناعية أو تجارية أو حرفية في الأراضي الزراعية عالية القيمة».

أما الأراضي متوسطة القيمة، فقد أخرجها القرار بقانون لسنة 2018 بشأن تعديل قانون الزراعة لسنة 2003 من إطار الحماية حيث أحال طرق استخدام تلك الأراضي وفق ما حدده المخطط الوطني المكاني من استخدامات للأراضي متوسطة القيمة والتي حدد استخدامها في إعداد وتجهيز وتصنيف وتغليف المواد الزراعية وإعدادها للاستهلاك البشري والحيواني. وكذلك السماح بإقامة مبانٍ سكنية، وفق التشريعات السارية بهذا الخصوص، والزراعة بشتى أنواعها: مشاتل الأشجار والزهور، ومحطات ومباني الاتصالات السلكية واللاسلكية، ومحطة إطفاء حريق (مركز دفاع)، والموارد الطبيعية ذات القيمة الاقتصادية وحسب نظام تقييم الأثر البيئي النافذ المفعول، ومحطات التجارب الزراعية المؤقتة، والوحدات السكنية المؤقتة، والزراعة المحمية ببيوت بلاستيكية وزجاجية، وحظائر المواشي والدواجن، على أن تبعد عن أقرب تجمع سكني قائم أو منظم بمسافة لا تقل عن (500) م وحسب الأنظمة المقررة لهذه الغاية. بالإضافة لإقامة مسالخ الدواجن والمواشي، وشق الطرق والشوارع بأنواعها في هذه المناطق حسب متطلبات المصلحة العامة، والجمعيات الزراعية وملحقاتها، وحفريات استكشاف الغاز ونقله وتوزيعه بالإضافة إلى حفريات آبار البترول، ومعاصر الزيتون، والمشاريع السكنية، والمشاريع السياحية، والتوسع في المناطق الحضرية عند الضرورة، وإقامة الصناعات الخفيفة والمتوسطة، شريطة أن تبعد عن المناطق السكنية مسافة (500) متر على الأقل، وتنظيم الاستعمالات فيها وحل مشكلة المياه العادمة وفقاً لأحكام نظام تقييم الأثر البيئي النافذ المفعول، وإقامة الملاعب والحدائق العامة والمراكز الترويحية. حمل القرار بقانون رقم (14) لسنة 2018 مزيداً من الإجراءات التي ترفع الحماية عن الأراضي الزراعية، بحيث نص في المادة (26) على إلغاء المادة (12) من قانون الزراعة لسنة 2003 والتي تنص على أنه « لا يجوز اتخاذ أي إجراءات بشأن تقسيم الأراضي الزراعية هيكلياً في المناطق الإقليمية لمساحات تقل عن خمسة دونمات بالرغم ممن تؤول إليه ملكية هذه الأرض»، وبهذا الإلغاء لهذه المادة تكون الأراضي الزراعية ضمن المخططات الهيكلية وفق قانون تنظيم المدن والقرى وتخضع للتخطيط الهيكلي مما يخرجها من كونها أراض زراعية إلى تصنيفات صناعية وسكن مما يقلل من مساحة الأراضي الزراعية ويزيد من تفتت الحيازات الزراعية.

عرف قانون الزراعة لسنة 2003 المصادر المائية بأنها: «جميع مصادر المياه التي تقع ضمن حدود إقليم فلسطين البري والبحري سواء كانت سطحية أو جوفية (كمياه الينابيع بما فيها الينابيع الحارة والآبار والجداول والأنهار والبحيرات والبحار والتجمعات المائية) أو غير تقليدية كمياه الصرف الصحي المعالجة والمياه المحلاة والمياه قليلة الملوحة، والمستخدمة للزراعة»، بحيث اقتصر دور وزارة الزراعة بموجب القانون على وضع الخطط والسياسات المائية الخاصة بالقطاع الزراعي بالتعاون مع سلطة المياه وغيرها من جهات الاختصاص. وتطرقت المواد (54،55) من ذات القانون إلى مهام وزارة الزراعة بشأن المصادر المائية والتي تتمثل في تحديد الاستخدام الأفضل للمياه ووسائل الري الحديثة، وتحديد أوجه استخدامات الموارد المائية المخصصة للزراعة، والمحافظة على الموارد المائية وتنقيتها بشكل يجعلها صالحة للاستعمال، وإجراء الفحوص والتحليل الدورية للمياه الزراعية ومعرفة مدى ملاءمتها للزراعة، والعمل على الاستفادة من المياه غير الصالحة للشرب والمياه المعالجة، وإنشاء السدود الصغيرة والبرك لتجميع مياه الأمطار للاستعمال الزراعي، وحفر الآبار المخصصة للأغراض الزراعية، وحظر ري المحاصيل الزراعية بالمياه العادمة غير المعالجة.

أما قرار بقانون رقم (14) لسنة 2014 بشأن المياه، فقد عرّف مصادر المياه بأنها: «جميع مصادر المياه التي تقع ضمن حدود إقليم فلسطين البري والبحري التقليدية منها (سطحية أو جوفية) وغير التقليدية»، ونص في المادة (2) من ذات القرار بقانون على أن «تعتبر جميع مصادر المياه الموجودة في فلسطين ملكاً عاماً، وللسلطة الحق بإدارة هذه المصادر بما يضمن العدالة والكفاءة بالتوزيع». وبالمقارنة نجد أن قرار بقانون المياه قد حدد ملكية المصادر المائية بأنها أملاك عامة وللسلطة حق إدارتها، وأن قانون الزراعة لم يشير إلى ملكية المصادر المائية، ومن خلال المقابلات التي أجريت لإعداد هذه الدراسة تبين أن أبرز إشكاليات مياه الري ما يرتبط بمصادر المياه الخاصة التي تقع في أراضي الأفراد من ينابيع أو آبار، والتي يسيطر عليها الأفراد ويتحكمون في ري محاصيلهم منها، وبيع الفائض إلى القطاع الزراعي بأسعار تتفاوت بين منطقة وأخرى دون الالتزام بتعرفة المياه وفق نظام التعرف، ودون تدخل من قبل وزارة الزراعة بموجب أحكام القانون، ودون وجود أي نظام خاص يحدد طبيعة المياه الخاصة وطبيعة التعامل معها.

بالإضافة على قانون المصادر الطبيعية رقم (1) لسنة 1999 وبخاصة المادة (1) التي اعتبرت المياه الجوفية من المصادر الطبيعية، كذلك المادة (6) التي حددت ملكية المصادر الطبيعية للدولة، والمادة (9) التي أعطت حق استغلال التعدين للمكتشف في ملكه لأي مصدر طبيعي بما فيها المياه الجوفية، يُثار التساؤل حول انطباق قانون المصادر الطبيعية على مياه

الينابيع أو الآبار الموجودة في الملكيات الخاصة، وهل بالإمكان وضع نظام خاص بالمياه الزراعية في الملكيات الخاصة يحدد طبيعة استغلال تلك المياه تحت مراقبة وإشراف وزارة الزراعة؟

بمراجعة التشريعات الزراعية الثانوية من أنظمة ولوائح وتعليمات، نجد أن هناك نظام خاص بتشكيل جمعيات مستخدمي المياه رقم (4) لسنة 2018 لتنظيم عملية توزيع مياه الري، وهناك تعليمات وزير الزراعة رقم (3) لسنة 2012 بشأن إعادة استخدام المياه المعالجة في الاستخدام الزراعي فقط. إن كافة المهام الموكلة لوزارة الزراعة بشأن إدارة المصادر المائية الزراعية لا يوجد أي تعليمات أو أنظمة خاصة بها، بل بقيت كافة الصلاحيات فيما يتعلق بالمصادر المائية من صلاحيات سلطة المياه دون أي دور لوزارة الزراعة أو اهتمام بأهم عنصر من عناصر الإنتاج الزراعي على صعيد البنية التحتية المائية.

بالاطلاع على قانون الزراعة رقم (2) لسنة 2003 وتعديلاته وعلى قرار بقانون المياه رقم (4) لسنة 2014 وعلى قانون المصادر الطبيعية رقم (1) لسنة 1999 وقانون البيئة رقم (7) لسنة 1999 وتعديلاته، نجد أن هناك تضارباً في الصلاحيات وأهداف التشريعات، ففي حين منح قانون الزراعة لسنة 2003 وبخاصة المواد (48،49،50) وزارة الزراعة صلاحيات وضع الشروط اللازمة ومنح الأذونات لصناعة المبيدات الزراعية وتجهيزها وإنتاجها أو استيرادها، نجد أن قانون البيئة لسنة 1999 وتعديلاته منح سلطة جودة البيئة صلاحيات مشابهة في المواد (15،14)، وبموجبها تضع سلطة جودة البيئة الشروط والمقاييس الخاصة بالمبيدات الكيماويات الزراعية المسموح باستيرادها وتصنيعها وتوزيعها، كذلك التضارب ما بين قانون المصادر الطبيعية وقرار بقانون المياه، وقانون الزراعة بشأن حق استغلال وتعدين المياه الجوفية.

الرقابة على الأسواق والأسعار ووسطاء البيع

عدّل القرار بقانون رقم (14) لسنة 2018 المادة (76) من قانون الزراعة لسنة 2003 بإضافة مادة (76 مكرر) لقانون الزراعة الأصلي لسنة 2003، والتي نصّت على أن «تعد الوزارة نظاماً خاصاً بالرقابة الزراعية، يصدره مجلس الوزراء، على أن يتضمن الأمور الآتية: 1. مراقبة الأسواق المركزية للخضار والفواكه للتأكد من مصدر المنتجات الزراعية، 2. التركيز على المنتجات الزراعية المخالفة المضبوطة في مستودعات توفرها الحكومة لهذا الغرض، 3. الرقابة على حركة المنتجات الزراعية، ومدخلات الإنتاج، ونقلها»، إلا أن هذا التعديل بقي دون تطبيق، حيث لم يصدر نظام عن مجلس الوزراء لغاية الرقابة على الأسواق وحماية المزارع وبخاصة صغار المزارعين وبالذات النساء منهّن، سواء حماية للمنتج الزراعي أو للمزارع ذاته من وسطاء البيع وغيرها من المخاطر الناتجة عن المنافسة في الأسواق من قبل كبار التجار والشركات والمحتكرين.

تعتبر المجالس الزراعية القطاعية من أهم هيكلية القطاع الزراعي لما لها من أهمية في مجال تطوير الإنتاج الزراعي، والمساهمة في تقديم البيانات، والوقوف على الإشكاليات التي تواجه القطاعات الزراعية المختلفة. فلم يكن قانون الزراعة لسنة 2003 يلتفت إلى أهمية هذه المجالس بحيث لم يورد أي نصوص تتعلق بإنشاء المجالس الزراعية. وفي العام 2005 صدر قانون معدل لقانون الزراعة يحمل الرقم (11)، أجرى تعديل على المادة (3) التي تتعلق بالهيكل المطلوب استحداثها لغايات تطبيق أهداف قانون الزراعة لسنة 2003، بحيث أضاف فقرة (ج) إلى المادة (3) والتي تنص على أنه «يجوز للوزير أن يُنشئ ويُنظم أي مجالس زراعية متخصصة لازمة لضمان تنمية الثروة الزراعية»، وبنتيجة هذا التعديل جرى تشكيل (10) مجالس زراعية، إلا أنها اصطدمت بالعديد من الإشكاليات وفي مقدمتها الإطار القانوني الناظم لعمل هذه المجالس، مما أدى إلى تفريغ هذه المجالس من دورها بسبب الصعوبات التي تواجهها على صعيد الهيكل المالي والإداري الذي أدى بالنتيجة إلى عدم قيام هذه المجالس بالدور المنوط بها.

في العام 2018، صدر قرار بقانون رقم 14 لسنة 2018 بتعديل قانون الزراعة لسنة 2003، حيث ألغى النص المعدل بقانون 2005 وعُدله بنص قانوني آخر نص على أن «تعدل الفقرة (ج) من المادة (3) من القانون الأصلي، لتصبح على النحو التالي: تُنشأ مجالس زراعية متخصصة لضمان وتنظيم القطاع الزراعي بقرار من مجلس الوزراء على أن ينظم عملها بقانون»، مما يتوجب تصويب أوضاع كافة المجالس العشرة التي أنشئت بموجب قرار وزير الزراعة، مقسمة إلى: خمسة مجالس تخصصية للإنتاج النباتي، وخمسة مجالس تخصصية للإنتاج الحيواني، وهي على النحو التالي: مجلس الزيتون، ومجلس العنب والفواكه، ومجلس النخيل، ومجلس الخضار، ومجلس الحبوب، ومجلس الحليب والأبقار، ومجلس الدواجن، ومجلس الخيل، ومجلس الأغنام، ومجلس النحل. إلا أن عملية التصويب هذه لم تتم، وذلك بسبب عدم صدور قانون ينظم عمل هذه المجالس حتى اللحظة بما يستدعي عدم صدور نظام يحدد المجالس الزراعية المراد إنشاؤها بسبب عدم صدور القانون.

نص قانون الزراعة لسنة 2003 لغايات تطبيق أهداف قانون الزراعة على ضرورة تشكيل مجلس زراعي استشاري بموجب المادة (9/3) بنظام تعدّه وزارة الزراعة يصدر عن مجلس الوزراء، حيث جرى تشكيل مجلس استشاري زراعي من قبل وزير الزراعة بالتزامن مع تشكيل المجالس الزراعية، وجرى الإشارة له في هيكلية القطاع الزراعي المنشورة على موقع وزارة الزراعة الإلكتروني دون إبراز المرجع القانوني لتشكيل هذا المجلس، في حين لم يصدر عن مجلس الوزراء أي نظام بتشكيل المجلس الزراعي الاستشاري وتحديد مهامه وطبيعته القانونية ومرجعياته الإدارية.

قرار بقانون صندوق درء المخاطر والتأمينات الزراعية

تنشأ الهيئات والصناديق شبه الحكومية لعديد من الأسباب والأهداف، ومنها أحياناً عدم قدرة الوزارات المعنية على أداء بعض المهام. لذا، فإن إنشاء هيئة أو صندوق تابع لها يمكنها من إدخال بعض المهام التنفيذية، كما هو الحال وراء إنشاء صندوق درء المخاطر. في أحيان أخرى يتم إنشاء صناديق وهيئات وطنية دون وجود حاجة فعلية لها، وذلك عادة يكون إما بطلب من المانحين الدوليين أو بهدف الحصول على تمويل، مما يضيف عبئاً جديداً على الموازنة العامة.

أشار التقرير الصادر عن «أمان» حول بيئة النزاهة في صندوق درء المخاطر، إلى أنه من المفترض بالهيئات الوطنية التي تنشأ أن يكون أداؤها أسرع وأفضل من الوزارات التي تتبع لها، وأن تستطيع تقديم خدماتها بشكل فعال وشفاف لجمهور المستفيدين، وألا تكون تكراراً لتجربة الوزارة نفسها. لكن العمر القصير نسبياً لنشأة الصندوق، إضافة إلى عدم توفر التمويل اللازم، عوامل أثرت بشكل كبير على محدودية الخدمات التي يقدمها الصندوق للمزارعين وللقطاع الزراعي بشكل عام.

وتجدر الإشارة إلى أن الاستنتاج العام الذي خلص إليه تقرير «أمان» هو ضرورة تحسين وتطوير منظومة النزاهة والشفافية والمساءلة في الصندوق، ويمكن لمجلس الإدارة اتخاذ العديد من الإجراءات، حيث يكمن المدخل الصحيح بتعديل قرار بقانون رقم (12) لسنة 2013م بشأن صندوق درء المخاطر والتأمينات الزراعية، وتحديدًا في إطار الحوكمة ودور مجلس الإدارة. كما يمكن مراجعة تجربة صندوق التشغيل في وجود مجلس تنفيذي يضم مجموعة مصغرة تمثل الأطراف كافة، لكن ضمن مهام وصلاحيات واضحة ومحددة لا تصادر دور المجلس ككل، ولا تصادر في نفس الوقت صلاحيات المجلس التنفيذي، وممكن أن يكون هذا إطار عمل يساهم في تعزيز المساءلة ومنظومة النزاهة والشفافية في عمل الإدارة التنفيذية⁴⁹.

قد يكون هذا الاقتراح متأخرًا حاليًا، وخاصة في ظل نقاش حكومي داخلي على دمج كافة الصناديق والهيئات ضمن مؤسسة واحدة، وعليه من الممكن أن يصبح دور مجلس الإدارة للصندوق محدودًا جدًا، أو أن يتم إدخال تعديلات على طبيعة التمثيل في هذا المجلس وغيره من المجالس الأخرى، وبالتالي ممكن لبعض الجهات أن تخسر تمثيلها أو أن يتم تخفيض هذا التمثيل.

49- الرياحي، إياد. 2019. بيئة النزاهة في عمل صندوق درء المخاطر والتأمينات الزراعية. الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة أمان.

أُنشئ صندوق درء المخاطر والتأمينات الاجتماعية بموجب قرار بقانون رقم (12) لسنة 2013 صادر عن رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية بتاريخ 2013/7/25، و صدر في العدد 102 من الجريدة الرسمية، وأصبح سارياً بتاريخ 2013/10/22. و صدر هذا القرار بقانون تنفيذاً لأحكام قانون الزراعة رقم (2) لسنة 2003 وبخاصة المادة (3) التي نصت على تشكيل أجسام لتحقيق أهداف قانون الزراعة، ونصت على وجوب إنشاء صندوق تعويضات المزارعين عن الكوارث الطبيعية فقط، ولم تتطرق إلى موضوع التأمينات الزراعية، على أن يُنشئ صندوق التعويضات عن الكوارث الطبيعية من خلال قانون خاص ينظم أحكامه.

استحدث القرار بقانون في باب التعريفات تعريف للمزارع، وعرفه بأنه «كل شخص طبيعي أو معنوي يعمل في الإنتاج الزراعي بشقيه النباتي والحيواني وحاصل على شهادة الحيازة الزراعية»، في حين أن قانون الزراعة لسنة 2013 وتعديلاته لم يتطرق إلى تعريف المزارع، وهو القانون الخاص بتنظيم الزراعة الذي حدد الطبيعة القانونية لمن ينخرط في العمل الزراعي تحت مسمى الحيازة الزراعية والحائز، وأوجد لهم تعريفات أشمل وأوسع من تعريف المزارع الوارد في قرار بقانون درء المخاطر، وبخاصة أن هناك إشكاليات تواجهها وزارة الزراعة حتى اللحظة فيما يتعلق بتصنيفات الحائزين ومفهوم الحيازة، حيث لم يحدد قانون الزراعة لسنة 2003 ولا القرار بقانون المعدل له لسنة 2018 معايير وحجم الحيازة التي على أساسها يجري اعتماد بطاقة الحيازة التي ستمنح للحائز سواء كان شخص طبيعي أو كان شخص معنوي، وبخاصة أن هناك أشكال للحيازة مختلفة كلياً عن الملكية وبخاصة في مجال الزراعة، حيث إن تعديل تعريف مفهوم الحيازة في القرار بقانون لسنة 2018 جاء منسجماً مع المعايير الدولية لحماية الحائزين عندما قرر أن تكون الحيازة بغض النظر عن الشكل القانوني لها. وبناء على ذلك سيواجه صندوق درء المخاطر إشكاليات بشأن المزارع الذي لم يحصل على بطاقة حيازة بموجب قانون الزراعة وتعديلاته. وكان من الأجدى اعتماد تعريف الحيازة الزراعية والحائز الوارد في قانون الزراعة، والعمل على وضع نظام خاص بالحيازة الزراعية تحدد معايير الحيازة للأشخاص الطبيعيين والمعنويين.

عرّف القرار بقانون الكوارث الطبيعية بأنها: «حوادث غير متوقعة ناجمة عن قوى طبيعية ويترتب عليها خسائر وتدمير في الممتلكات، وتكون ذات تأثير شديد على القطاع الزراعي، وتغوق إمكانيات مواجهتها قدرة المزارع وتتطلب مساعدة الصندوق». إن هذا التعريف هو تعريف عام يمنح الصندوق مساحة كبيرة في تحديد ماهية الكوارث الطبيعية وما يدخل في نطاق الكوارث الطبيعية وما يخرج عنها بما يجعلها غير معلومة للجمهور فيما إذا

كانت من ضمن الكوارث الخاضعة للتعويض أم لا، وهل هناك كوارث طبيعية بمقدور الحائز تجنبها إذا بذل عناية أكبر وما هي؟ خصوصاً عند الحديث عن نظام الإنذار المبكر.

تناول القرار بقانون لدرء المخاطر والتأمينات الزراعية التعويضات من خلال تعريف التعويضات على المزارعين «بأنها المبلغ الذي يخصصه الصندوق أو يحدده لدعم المزارع في حالة الكوارث الطبيعية». وهذا يعني أن التعويضات في حالة الكوارث الطبيعية هي من قبيل الدعم والمساعدة المالية من الصندوق للمزارعين، ولا يترتب أي صفة إلزامية على الصندوق للتعويض. حيث نصت آلية التعويضات التي أقرها مجلس الوزراء والتي تحمل الرقم (09/17/178/09/م.و.ر.ج) لعام 2017 في المادة (12) على أن طوعية التعويض وجوازه، وأن الصندوق غير ملزم بتعويض المزارعين بموجب القانون، وأن التعويض لا يشكل حقاً مكتسباً للمزارع أو لورثته. وهذا الأمر يثير التساؤل بشأن تشكيل صندوق التعويضات الذي نص عليه قانون الزراعة واعتبر تشكيله جزءاً هاماً من تحقيق أهداف قانون الزراعة العام، خصوصاً إذا ما أخذنا بعين الاعتبار الإشكاليات التي يعاني منها الصندوق بشأن الموارد المالية الخاصة به.

تناول باب التعريفات في قرار بقانون صندوق درء المخاطر تعريف المؤمن له والذي حدده بالمزارع وفق تعريف المزارع الذي أبدينا بشأنه ملاحظات أعلاه، وإذا ما عدنا إلى الأساس الذي استند إليه اصدار القرار بقانون الخاص بصندوق درء المخاطر نجد أنه أشار إلى قانون التأمين رقم (20) لسنة 2005 وهو قانون عام يختص بأعمال التأمين التي تشمل الأعمال الزراعية والإنتاج الزراعي. وقد عرّف قانون التأمين المؤمن له بأنه: «الشخص الذي أبرم عقد التأمين مع المؤمن، أو المستفيد الذي اكتسب حقوق عقد التأمين ابتداءً أو حولت إليه بصورة قانونية»، ونجد أن هذا التعريف هو الأمثل الذي يجب تضمينه في القرار بقانون الخاص بصندوق درء المخاطر والذي يتيح للمزارع الاستفادة من التأمين أو لمن قرر لمصلحته التأمين الزراعي.

كما عرّف القرار بقانون عقد التأمين بأنه العقد الذي يبرمه المؤمن له مع الصندوق أو إحدى الجهات المخولة من قبله، ونجد في هذا التعريف أن القرار بقانون لم يتطرق إلى تعريف الجهات المخولة من قبله، وهل هي المقصود بها وكلاء الصندوق أم شركات خاصة بالتأمين؟ وفي حال يقصد بها وكلاء التأمين هل هم الوكلاء المنصوص عليهم في قانون التأمين العام لسنة 2005 أم أنهم وكلاء خاصين بالصندوق سيصدر لهم نظام خاص؟ وفي حال كان المقصود شركات القطاع الخاص، ما هو المرجع القانوني لاعتماد تلك الشركات؟ وما هو دور الصندوق في هذه الحالة؟

وضع القانون مجموعة من الأهداف والأنشطة التي تعتبر بمثابة الوصف الوظيفي للصندوق، وترابط بعض الأهداف يستدعي تسريع العمل في إطار خطة تنفيذية واضحة المعالم، حيث لا يمكن الحديث عن التأمينات الزراعية بدون وجود نظام للتأمينات واضح المعالم والمسؤوليات، وبدون وجود أنظمة إنذار مبكر، وبدون فاعلية الارشاد الزراعي، يعتقد فريق البحث أن إبقاء التمويل في إطار النفقات التشغيلية المقدمة من الحكومة سيكون عائقاً في تحقيق أهداف الصندوق، حيث أن 49% من الموازنة وهي مساهمة الاتحادات لم يحسم مصيرها بعد.

تشير المادة (2/ب) من قرار بقانون رقم (12) لسنة 2013م بشأن صندوق درء المخاطر والتأمينات الزراعية، إلى حدود مسؤوليات الصندوق (بالتعويضات عن الكوارث الطبيعية والتأمينات الزراعية بكافة أشكالها) والمصاريف التشغيلية والتنمية والتي تقع ضمن الموازنة العامة للدولة. وبالتالي لا يجوز تحميل عبء التأمينات الزراعية كاملة على المزارعين، ولا يجوز أن تحل التأمينات مكان مساهمة الحكومة في التعويضات عن الكوارث الطبيعية. والمسؤولية أمام الاتحادات والمنظمات الزراعية هي تخفيض كلفة التأمين الزراعي، والحفاظ على مساهمة الحكومة في تمويل أعمال الصندوق (التعويض والتأمين).

وجاء في المادة (2): «ينشأ بموجب أحكام هذا القرار بقانون صندوق مستقل متخصص بالتعويضات عن الكوارث الطبيعية والتأمينات الزراعية بكافة أشكالها، ويسمى صندوق درء المخاطر والتأمينات الزراعية الفلسطيني، على أن يكون له حسابين، حساب خاص بالتعويضات عن الكوارث الطبيعية وحساب آخر بالتأمينات الزراعية بكافة أشكالها. يشرف مجلس الوزراء على عمل الصندوق ويتابع أعماله ويخصص له مخصصات تشغيلية وتنموية سنوية ضمن الموازنة العامة للدولة.»

فيما تطرقت المادة (6) من القرار بقانون إلى أهداف الصندوق والتي تتقاطع إلى حد كبير مع أهداف وزارة الزراعة سواء من حيث إدخال التكنولوجيا الحديثة أو ضمان تعزيز الأمن الغذائي، وغيرها من الأهداف التي سيُسأل عليها الصندوق في حال عدم تحقيقها، وهي في الأساس ليست من اختصاصات الصندوق للعمل عليها ووضع الخطط والبرامج لتنفيذها كون الصندوق محكوم بالهدف العام له وهو تعويضات الكوارث الطبيعية والتأمينات الزراعية.

تطرق القرار بقانون في المادة (7) ضمن مهام الصندوق إلى استثمار أموال الصندوق، وأنماط تحديد آليات الاستثمار بمجلس إدارة الصندوق، ولم يشر القرار بقانون إلى أي معايير فيما يتعلق باستثمار أموال الصندوق وبخاصة أن هناك مساهمات من قبل المجالس الزراعية والاتحادات والمنظمات الأهلية في رأس مال الصندوق، حيث افتقر القرار بقانون للكثير من

الضمانات الخاصة باستثمار أموال الصندوق، ومنها تحديد سياسة استثمارية لأموال الصندوق مع مراعاة مبدأ الديمومة، بما في ذلك وضع أهداف استثمارية مكتوبة، وتحديد معايير وآليات للاستثمارات، وبشكل خاص يجب على السياسة الاستثمارية أن تحدد فئات الموجودات المسموح بامتلاكها، وتحديد لجنة خاصة بالاستثمار، وتحديد المعايير والإجراءات الواجبة الاتباع بالاستثمارات في المجالات التجارية، إضافة إلى ضرورة توافق الاستثمارات ومبدأ تقويم العوائد ضمن المخاطر الممكنة الواردة في الأهداف الاستثمارية، ويمكن توزيع أو خلط أو مزج الاستثمارات في المجالات المالية والاجتماعية والسياسية من خلال محفظة استثمارية من سندات وأوراق الحكومة الإلزامية، ودراسة متطلبات للاستثمار اجتماعيًا في مجالات وقطاعات محددة، ومن ضمن هذه المجالات الرياضة والثقافة والتعليم والأبحاث والإسكان والشركات والبنية التحتية العامة وغيرها. كما يجب أن تكون المعايير والإجراءات متطابقة مع واجبات استثمار الأموال في مجالات دائمة وعلى أسس تجارية، وألا تخلق إجراءات ومعايير الاستثمارات تضارب في المصالح.

نص القرار بقانون في المادة (7/7) أن من مهام الصندوق «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 مراحلها وفقاً لهذا القرار بقانون». إن التأمين الزراعي هو من أكثر التأمينات خطورة، وهو السبب الرئيسي لابتعاد شركات القطاع الخاص عن مثل هذا النوع من التأمينات لكون طبيعة المخاطر الزراعية متعددة، وليس من السهل حصرها أو تحديدها الأمر الذي يجعل هناك صعوبة بالغة في إنفاذ التأمينات الزراعية، وحيث أن القرار بقانون نص على شمول الكوارث الطبيعية بالتأمينات الزراعية، فهذا الأمر لا بد من مراجعته والتوقف عنده ملياً، وبخاصة أن هناك صندوق لتعويض الكوارث الطبيعية، وأن شمول الكوارث الطبيعية في التأمينات الزراعية منذ البداية سيجعل الصندوق في حال خطر شديد لما يترتب على الكوارث الطبيعية من حجم كبير في التعويضات التي من الممكن أن تفوق قدرة الصندوق على الإيفاء بها. لذلك، من المستحسن البدء في التأمينات الزراعية/ وتحديد طبيعة المخاطر التي يمكن البدء في تطبيق التأمين الزراعي عليها على أن تكون المرحلة التالية هي دراسة تأمين الكوارث الطبيعية.

خالف القرار بقانون بشأن صندوق درء المخاطر والتأمينات الزراعية القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لعام 2003 فيما يتعلق بتعيين رئيس الصندوق، حيث نص في المادة (15) على أن «يعين للصندوق رئيس يكون بدرجة وكيل بقرار من رئيس الدولة، بناءً على تنسيب من مجلس الوزراء»، وبذلك يكون قد خالف المادة (9/69/ب) من القانون الأساسي التي أنطت تعيين رؤساء الهيئات بمجلس الوزراء، حيث نصت على اختصاص مجلس الوزراء من جملة

أمور أخرى على « تعيين رؤساء الهيئات والمؤسسات والإشراف عليها وفقاً لأحكام القانون»، وبذلك يكون تعيين رئيس الصندوق مشوب بعدم الدستورية.

ألزم القرار بقانون صندوق درء المخاطر مجلس الوزراء بإصدار نظام خاص بالتأمينات الزراعية خلال الخمسة أعوام الأولى التي تلي إصدار القرار بقانون، إلا أنه حتى لحظة إعداد هذه الدراسة لم يصدر هذا النظام عن مجلس الوزراء، مما يعكس عدم تحقيق أهداف هذا القرار بقانون وفق تقرير ديوان الرقابة المالية والإدارية للعام 2018. كما يتضح من المادة (15) من القرار بقانون أن التأمينات الزراعية ستكون إلزامية، وهذا الأمر بحاجة إلى دراسة جيدة، وهل هناك بينات تسمح بذلك، إضافة إلى العديد من القضايا الإجرائية المرتبطة بالحيازات الزراعية، وهل ستحقق الإلزامية في التأمينات الزراعية الهدف المنشود في رفع مستوى الإنتاج الزراعي وبخاصة لدى صغار المزارعين والنساء اللواتي يعملن في مجال الزراعة؟

أوجب القرار بقانون مجلس الوزراء بإصدار نظام خاص بدرء المخاطر على أن يتضمن تحديد أنواع الأضرار التي يعرض عنها الصندوق للمزارعين المتضررين من الكوارث الطبيعية والمخاطر التي قد يتعرض لها القطاع الزراعي، إلا أنه لم يصدر نظام خاص بدرء المخاطر، فقط ما تم إصداره هو آلية التعويضات التي أقرها مجلس الوزراء والتي تحمل الرقم (09/17/178/09 م.و.ر.ج) لعام 2017 والتي بموجبها تم تحديد المخاطر في ثلاث مستويات، وهي: مستوى أول قليل المخاطر ولا تعويض عليه، ومستوى ثانٍ متوسط المخاطر ويعوض وفق نسبة الضرر، ومستوى ثالث عالي المخاطر ويخضع للدعم وليس للتعويض ويكون التعويض تطوعياً.

إشكالية المساهمات

حدد القرار بقانون رأس مال الصندوق، أولاً: بالمساهمات المالية، وثانياً: باستثمارات واقتطاعات تشكل موارد الصندوق مستقبلاً، واعتبر أن المساهمين الرئيسيين في الصندوق هم الحكومة والمنظمات والاتحادات الزراعية.

وفق المادة (23) يحدد رأسمال الصندوق بموجب قرار يصدره مجلس الوزراء وتكون مساهماته كالتالي:

- 1) مساهمة الحكومة بنسبة لا تقل عن 51% من رأسمال الصندوق،
 - 2) مساهمة الاتحادات والمنظمات الأهلية والمجالس الزراعية المتخصصة وأي قطاعات زراعية أخرى بنسبة لا تزيد عن (49%) من رأسمال الصندوق.
- في الوضع الحالي لا يتم دفع المساهمات باستثناء المساهمات التشغيلية المقدمة من قبل الحكومة، بالإضافة إلى توفير موازنة للتعويضات، بينما الاتحادات والمنظمات الأهلية والمجالس الزراعية لا تغطي النسبة المطلوبة منها. وتم استثناء القطاع الخاص كمساهم

في هذا الصندوق، علمًا بأن الاتحادات في غالبيتها لا تدير أعمالاً ربحية، ويذهب تمويلها لتنفيذ مشاريع محددة ضمن اتفاقيات مع مانحين دوليين. والتساؤل الثاني: إذا كانت الاتحادات والمنظمات الأهلية ستغطي نسبة 49% من رأس مال الصندوق، فيجب أن ينعكس ذلك أيضاً على تمثيلها ودورها في مجلس الإدارة، حيث لم ترتبط المساهمات المالية بطبيعة التمثيل، كما أن القطاع الخاص غير مساهم في تمويل الصندوق، لكن تمثيله على سبيل المثال مشابه لتمثيل الحكومة والتي تمول ما نسبته 51% من رأس المال. وعند الحديث عن موارد الصندوق تحدد المادة (24) من القرار بقانون مصادر أخرى لتمويل نفقات الصندوق تتركز على المزارعين، إذ يتم اقتطاع (30%) من الإيرادات الضريبية على السلع الزراعية المستردة للمزارعين، ونسبة (1%) من تسويق المنتجات الزراعية، بالإضافة إلى قسط التأمين الذي يدفعه المؤمن له بموجب عقد التأمين.

3) موارد الصناديق الزراعية: أ. عوائد صندوق العنب والبرقوق وعوائد أي صناديق زراعة أخرى. ناقض القرار بقانون صندوق درء المخاطر قانون الدين العام فيما يتعلق بالاقتراض، حيث نص القرار بقانون في المادة (5/24/ز) على أن تتكون موارد الصندوق من القروض من المصارف ومؤسسات الإقراض المتخصصة، وهذا يخالف المادة (1/33) من قانون الدين العام رقم (24) لسنة 2005 والذي نص على أنه لا يجوز للوزارات والمؤسسات العامة الاقتراض. وألزمت المادة (26) من القرار بقانون صندوق درء المخاطر بعدم جواز صرف أكثر من 80% عن التعويضات عن الأضرار في العام الواحد، حيث نص على أنه «لا يجوز أن يزيد مجموع ما يدفعه الصندوق كتعويضات عن الأضرار في العام الواحد ما نسبته (80%) من رصيد موارده، ويعتبر رصيد الأموال غير المصروفة في نهاية العام رصيلاً مدوراً للعام التالي». وهذا يثير تساؤلاً كبيراً حول استخدام مصطلح التعويضات عن الأضرار دون تحديد، حيث حصر التعويضات في باب التعريفات بالتعويضات على المزارعين، وهي على شكل مساعدات طوعية للأضرار عن الكوارث والتعويضات للمؤمن لهم وهي تعويضات بموجب عقود تأمين، واستخدام التعويضات عن الأضرار دون توضيح ما إذا كان المقصود بها التعويض عن الكوارث والتأمين. وفي حال استنفذ الصندوق 80% من موارده السنوية كيف سيوفي بالتزامه التعاقدية مع المؤمن عليهم؟

تعديل القرار بقانون

لا يمكن الحديث عن دور فاعل لمجلس إدارة الصندوق في ظل لصلاحيات الواسعة الممنوحة لرئيس الصندوق، حيث تمت الإشارة إلى ذلك في تقرير «أمان» حول أداء الصندوق وفق مؤشرات الحوكمة الجيدة، كما أشار التقرير إلى أنه درجت العادة أن تنخفض مؤشرات الشفافية

والنزاهة في تطبيق الأنظمة واللوائح الداخلية والقوانين الناظمة نتيجة عدم الكفاءة والنزاهة في التطبيق من قبل المكلفين بإنفاذ القانون. لكن في دراسة الحالة هذه، يبدو أن تحقيق قدر عالٍ من النزاهة والشفافية ونظم المساءلة غير متاح بصورة كبيرة، وذلك لأن القانون والأنظمة المالية والإدارية مقيّدة لتلك العملية. حيث تُجسّد حالة من تعارض المصالح الناتجة عن كَوْن مَعْد 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) 50.

التأمينات الزراعية

النقاش حول نظام التأمينات الزراعية هو بمثابة إثارة تساؤلات حول نظام غير موجود، هذه التساؤلات أو التصورات ممكن أن تفيد في عمليات التخطيط الجارية لنظام التأمينات الزراعية. لكن إجمالاً وحسب تجارب دول عديدة فإن مخاطر هذا النوع من التأمينات هو عالي الكلفة بالنسبة لصغار المزارعين وعالي المخاطر لشركات التأمين ويتجنبه عادة صغار المزارعين، وأن التأمين لو وحده غير كافٍ إذا لم يترافق مع خدمات أخرى مثل أنظمة ريّ أفضل، وبذور أكثر تكيفاً، وأعمال أفضل للوقاية من الفيضانات، وخدمات استشارية أفضل للمزارعين⁵¹، وأيضاً وجود خدمات إنذار مبكر والقدرة على ضبط السوق وإجراءات الحماية للمنتجات المحلية. لذا، كان من الخطأ ومن المبكر ربط خدمات أخرى يستفيد منها المزارعين كالإقراض الزراعي بضرورة أن يكون المزارع خاضعاً للتأمين.

التعويض والتأمين مسؤولية الصندوق

بالقدر الذي يبدي فيه ممثلو القطاع الخاص وتحديدًا العاملين في قطاع التأمين رغبتهم في أن تصبح التأمينات الزراعية جزءاً من أعمال التأمين التي تديرها الشركات المحلية رغم إدراكهم للمخاطر العالية في هذا القطاع، يبدي أيضاً ممثلو المزارعين من اتحادات ومنظمات زراعية مخاوف من خصصة التأمين مستقبلاً، وبالتالي ارتفاع تكلفته على المزارعين. هذه المخاوف التي يبديها ممثلو المزارعين لا يمكن أن تتحول إلى حقيقة واقعة طالما كان بإمكانهم الدفاع عن مواد القرار بقانون، والتي تشير إلى مسؤولية الصندوق في التعويضات والتأمينات الزراعية مادة (1) من القرار بقانون رقم (12) لسنة 2013م بشأن صندوق درء المخاطر والتأمينات الزراعية، وغيرها الكثير من المواد تشير بوضوح إلى ذلك:

50- الرياضي، إياد. ٢٠١٩. المصدر السابق.
51- 2keMPzy/The Agricultural Insurance – a Risk Management Tool. <https://bit.ly>. 2008. THE WORLD BANK

«لغايات تطبيق أحكام هذا القانون يكون للكلمات والعبارات الواردة فيه المعاني المخصصة لها أدناه، ما لم تدل القرينة على خلاف ذلك: الصندوق: صندوق التعويضات عن الكوارث والتأمينات الزراعية الفلسطينية؛ رئيس الصندوق: هو الرئيس التنفيذي للصندوق وهو الذي يشرف على الأعمال الإدارية والفنية؛ المجلس: مجلس إدارة الصندوق؛ الرئيس: رئيس مجلس الإدارة؛ العضو: العضو الذي يمثل مؤسسته في المجلس وفقاً لأحكام هذا القرار بقانون؛ المزارع: كل شخص طبيعي أو معنوي يعمل في الإنتاج الزراعي بشقيه النباتي والحيواني وحاصل على شهادة الحيازة الزراعية؛ المؤمن له: المزارع الذي يبرمه عقد التأمين مع الصندوق أو أحد وكلائه أو مفوضيه ويسدد قسط التأمين؛ عقد التأمين: العقد الذي يبرمه المؤمن له مع الصندوق أو إحدى الجهات المخولة من قبله؛ الكوارث الطبيعية: حوادث غير متوقعة ناجمة عن قوى طبيعية ويترتب عليها خسائر وتدمير في الممتلكات وتكون ذات تأثير شديد على القطاع الزراعي وتغوق إمكانيات مواجهتها قدرة المزارع وتتطلب مساعدة الصندوق؛ التعويضات على المزارعين: المبلغ الذي يخصصه الصندوق أو يحدده لدعم المزارع في حالة الكوارث الطبيعية. التعويضات على المؤمن لهم: المبلغ الذي يدفعه الصندوق بموجب عقد التأمين. القطاع الزراعي: القطاع النباتي والحيواني»⁵².

وتشير المادة (2) من القرار بقانون بوضوح إلى وجوب وجود حساب منفصل خاص بالتأمينات الزراعية: «ينشأ بموجب أحكام هذا القرار بقانون صندوق مستقل متخصص بالتعويضات عن الكوارث الطبيعية والتأمينات الزراعية بكافة أشكالها، ويسمى صندوق درء المخاطر والتأمينات الزراعية الفلسطينية، على أن يكون له حسابين، حساب خاص بالتعويضات عن الكوارث الطبيعية وحساب آخر بالتأمينات الزراعية بكافة أشكالها».

كما أشارت المادة (25) الفقرة (2) إلى مسؤولية الصندوق في التعويض على المؤمن لهم لقاء الأضرار المؤمن عليها وفقاً لعقود التأمين الخاصة بهم: «تخصص أموال الصندوق في

- 1- التعويض على المزارعين لقاء الأضرار والخسائر المادية الناجمة عن الكوارث الطبيعية.
- 2- التعويض على المؤمن لهم لقاء الأضرار المؤمن عليها وفقاً لعقودهم
- 3- النفقات الإدارية للصندوق وأي نفقات أخرى وفقاً لهذا القرار بقانون.
- 4- نفقات في مجال التكنولوجيا والأدوات التي تحسن من القدرة على تلمس المخاطر وفي مجال البنى التحتية الزراعية التي ستقلل من احتمالات الخسارة ومخاطر الكوارث.
- 5- نفقات ورسوم إعادة التأمين».

الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص

إن مخاوف الخصخصة للتأمين تبقى قائمة مع سهولة إجراء تعديلات على القوانين المحلية في ظل غياب مجلس تشريعي، لكن قطاع التأمين الخاص ما زال حذراً في تناول قضية التأمينات الزراعية وإدارته لها مستقبلاً بشكل كامل ويبحث عن إطار للشراكة مع الحكومة، ومنظور الشراكة عبر عنه عضو مجلس إدارة صندوق درء المخاطر عن قطاع التأمين بالقول: «من الممكن إنشاء صندوق تأمين زراعي بالاتفاق مع القطاع الخاص بحيث تكون الإدارة من الحكومة من ناحية توفير البيانات والسجلات والشروط والاستثناءات، وأن تقوم الشركات الخاصة بتنفيذ عمليات البيع ومتابعة المطالبات أو من الممكن أن يكون هناك شراكة بدون صندوق بين الحكومة والقطاع الخاص وتكون الشراكة في الإدارة وإدارة العملية».

في دول معينة يدير القطاع الخاص التأمين الزراعي بشكل كامل، ولكن في فلسطين وبسبب الإشكاليات الموجودة نجد أن أفضل نظام هو نظام التأمين التركي، وهو أن يكون التأمين شراكة بين الحكومة والقطاع الخاص وذلك كون قدرة القطاع الخاص على إدارة العملية والتعامل مع التأمينات الزراعية بشكل أقوى وأفضل.⁵³

المخاطر والمخاوف

استطاع فريق البحث من خلال المقابلات التي تم إجراؤها، إضافة إلى مراجعة العديد من التجارب في قطاع التأمين الزراعي إحصاء الكثير من المخاطر والمخاوف التي تعترى أنظمة التأمينات الزراعية، وهي:

- الوضع السياسي وواقع الاحتلال، فعلى سبيل المثال: المزارعين في المنطقة (ج) في غالب الأحيان لا يستطيعون الوصول إلى الأرض بالإضافة إلى أن الأراضي في كثير من الأحيان تكون مشتتة.
- محدودية المخاطر التي يمكن أن يغطيها التأمين لصغار المزارعين.
- سلسلة من العقود والثغرات في تعاقدات التأمين، والتي بالعادة ستخدم الشركة وليس المزارع.
- تحديد المحاصيل بقائمة لا تلبى الاحتياجات الأساسية لما يحتاج المزارعين تأمينه.
- التكلفة المرتفعة للتأمين، إذا ما أداره القطاع الخاص منفرداً.
- هل تتم مجالات التغطية التأمينية على المحصول فقط أم تشمل تضرر الدخل؟
- هل تشمل التغطية التأمينية البنية التحتية؟
- العوامل المسببة للضرر والتي قد تكون مشمولة أو غير مشمولة في التأمين ضد مخاطر

53- لويس خمشتة، عضو مجلس إدارة صندوق درء المخاطر والتأمينات الزراعية، هيئة سوق المال 2019/6/25، حول التأمينات الزراعية.

الطقس، مثل الجفاف والعواصف والفيضانات والأمطار الغزيرة. وتشمل الأمثلة الأخرى غطاء العائد؛ غالباً ستلجأ الشركات إلى تخفيض العوامل إلى حدودها الدنيا (إن كانت الظواهر الطبيعية أم الأمراض أم الخسائر الناتجة عن بعض الدورات الزراعية لبعض المحاصيل).

• دفع المزارعين لتجنب سلسلة واسعة من الإجراءات، حتى لا يتم الحصول على التأمين بتكلفة مرتفعة.

• تحديد سعر المحصول (بداية الموسم أم نهايته والجهة التي تحدد الأسعار).

• قلة الطلب من قبل صغار المزارعين مستقبلاً.

• آليات توثيق الأضرار ونجاعتها.

• الإطار الزمني لإنجاز المعاملات.

• توفير الحماية للمزارع فيما يتعلق بالأسعار «Protection against Price»، وهذا مستبعد أن

تقدم عليه شركات التأمين أو أن يكون مدرجاً ضمن سلة التأمين، لعدم وجود سلطة فعلية

قادرة على حماية السوق من الإغراق بمحاصيل مستوردة وتحديدًا تلك القادمة من إسرائيل،

وإضافة لعدم القدرة على فرض إجراءات حماية فإن قائمة الأسعار المقترحة من وزارة

الاقتصاد هي استرشادية وليست إلزامية في السوق الفلسطيني.

• الوضع الاقتصادي؛ فعندما نتحدث عن المزارعين لا نتحدث عن فئة محددة ومنظمة، بل

ينصرف الحديث إلى أغلبية في مناطق ريفية ومناطق مهمشة، ومع أراضٍ في بعض الأحيان

لا تتجاوز الـ 10 دونمات، وهذا يزيد من المخاطرة كون فترة الزراعة طويلة، وفي ذات الوقت

الاستفادة المالية قليلة فلا ينظر المزارع للتأمين كأولوية.

• جدير بالانتباه إلى كون المخاطر التي تواجه المزارع في الصيف تختلف عن مخاطر الشتاء،

وأيضاً تختلف من منطقة لأخرى. كما أن الآفات الزراعية مختلفة ومتنوعة بشكل كبير، وهذا

يجب أن يؤخذ بالحسبان.

المؤسسة الفلسطينية للإقراض الزراعي

أنشأ رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية بتاريخ 2015/6/22، المؤسسة الفلسطينية للإقراض

الزراعي من خلال قرار بقانون رقم (8) لسنة 2015 ونُشر في العدد (113) من الجريدة الرسمية،

وأصبح ساريًا بتاريخ 2015/7/21، بحيث تضمن القرار بقانون إنشاء المؤسسة الفلسطينية للإقراض

الزراعي، وهي عبارة عن مؤسسة عامة تتبع مجلس الوزراء وتتمتع بالشخصية الاعتبارية، كما

نص على تشكيل مجلس إدارة المؤسسة وصلاحياته وعدد أعضائه والجهات الممثلة فيه.

من أبرز أهداف المؤسسة منح القروض بجميع أشكالها وأنواعها وأجالها للمزارعين والشركات العاملة في القطاع الزراعي، وضمن الإطار العام لخطط التنمية في فلسطين. وذلك تشجيع المزارعين العاملين في القطاع الزراعي على إقامة المشاريع الزراعية ومشاريع تصنيع المنتجات الزراعية ومستلزمات الإنتاج الزراعي والتسويق الزراعي وتطويرها وتوسيعها بالمساهمة في رأس مال الشركات التي تستهدف إنشاء مثل هذه المشاريع، شريطة أن لا يتجاوز إجمالي قيمة مساهمات المؤسسة في مثل هذه المشاريع وفي أي وقت من الأوقات 15% من رأس مال المؤسسة المصرح به، شريطة موافقة مجلس الوزراء على مساهمة المؤسسة في الشركات المساهمة الخصوصية. إضافة إلى المساهمة في تمويل وإقراض عمليات إنتاج وتسويق وتصدير المنتجات الزراعية الفلسطينية التي تتولاها المؤسسات الرسمية العامة أو الشركات الزراعية أو المزارعين. وكذلك إعداد دراسات الجدوى الاقتصادية والفنية الخاصة بالمشاريع الزراعية وتقييمها، وتقديم المشورة الفنية للمشاريع الزراعية التي تمولها المؤسسة، واستثمار أموال المؤسسة في تطوير وتنمية القطاع الزراعي والنشاطات المرتبطة به وممارسة النشاطات الزراعية.

من أبرز الإشكاليات التي تواجه عمل مؤسسة الإقراض الزراعي تتمثل في ربط حصول المزارعين على القروض الزراعية بالتأمين لدى صندوق درء المخاطر والتأمينات الزراعية، حيث نصت المادة (1/4) على «منح القروض بجميع أشكالها وأنواعها وأجالها للمزارعين والشركات العاملة في القطاع الزراعي ضمن الإطار العام لخطط التنمية في فلسطين، ويشترط فيمن يمنح قرضاً من المؤسسة أن يكون مؤمناً لدى صندوق درء المخاطر والتأمينات الزراعية حال بدء العمل بالتأمينات الزراعية، وذلك وفقاً لأحكام القرار بقانون رقم 12 لسنة 2013، بشأن صندوق درء المخاطر والتأمينات الزراعية». وحتى اللحظة لم يصدر نظام التأمينات الزراعية الذي بموجبه سيتم إجراء عقود التأمين التي تُؤوّل المزارعين على التقدم بطلب الحصول على القروض، وعلى ما يبدو تتجه المؤسسة إلى منح القروض في المستقبل في تجاوز لمسألة التأمين الزراعي وهذا يشكل مخالفة للقانون.

كما هو الحال في قرار بقانون بشأن صندوق درء المخاطر خالف القرار بقانون بشأن المؤسسة الفلسطينية للإقراض الزراعي القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لعام 2003 فيما يتعلق بتعيين رئيس المؤسسة، حيث نص في المادة (12) على أن «يعين بقرار من رئيس الدولة رئيساً للمؤسسة بدرجة وكيل بتتسبب من مجلس الوزراء وبتوصية من الوزير». وبذلك يكون

قد خالف المادة (9/69/ب) من القانون الأساسي التي أناطت تعيين رؤساء الهيئات بمجلس الوزراء، حيث نصت على اختصاص مجلس الوزراء من جملة أمور أخرى على « تعيين رؤساء الهيئات والمؤسسات والإشراف عليها وفقاً لأحكام القانون ». وبذلك يكون تعيين رئيس الصندوق مشوب بعدم الدستورية.

المرأة الفلسطينية في التشريعات الزراعية

بعد الاطلاع ومراجعة أغلب التشريعات الزراعية الرئيسية والثانوية نلاحظ عدم اهتمام تلك التشريعات بقضايا النساء في مجال الزراعة، وبخاصة في مجال الحياة الزراعية والعمل الزراعي اليومي والموسمي، وتسويق المنتجات وغيرها من القضايا المرتبطة بالقطاع الزراعي. فقد غاب عن قانون الزراعة لسنة 2003 أي إشارة إلى النساء العاملات في القطاع الزراعي، وبعد انضمام دولة فلسطين إلى الاتفاقيات الدولية وبخاصة اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة حيث أكدت هذه الاتفاقية على ضرورة أن تتبنى الدول مجموعة من التدابير بشأن المرأة الريفية والنساء العاملات في مجال الزراعة بما يكفل فرص وتسهيلات التسويق والتكنولوجيا المناسبة، والمساواة في المعاملة في مشاريع إصلاح الأراضي والإصلاح الزراعي وكذلك في مشاريع التوطين الريفي، والمساهمة في التخطيط التنموي وإشراكهم في كافة المشاورات الرامية إلى تطوير الإنتاج الزراعي.

افتقر قانون الزراعة لسنة 2003 وتعديلاته إلى معالجة غياب النساء عن الحياة الزراعية، حيث أشار التعداد الزراعي للعام 2010 الصادر عن جهاز الإحصاء المركزي إلى أن نسبة الحياة حسب جنس الحائز في فلسطين ما نسبته 93% للذكور مقابل 6.7% للإناث، بما يشير إلى غياب النساء عن الحياة الزراعية وبالتالي التمكين الاقتصادي لهنّ، وهذا يسهم في زيادة تفتت الحياة الزراعية.

افتقرت التشريعات الزراعية المعدلة لقانون الزراعة والتي أقرت بعد انضمام دولة فلسطين للاتفاقيات الدولية أي مواثمة لهذه التشريعات مع تلك الاتفاقيات. فقد جرى إقرار قرار بقانون معدل لقانون الزراعة لسنة 2018 وقرار بقانون لإنشاء المؤسسة الفلسطينية للإقراض الزراعي لسنة 2015 وقرار بقانون تشكيل صندوق درء المخاطر والتأمينات الزراعية لسنة 2013 وتعديله لسنة 2018، فجميع هذه التشريعات لم تجر مواثمتها مع الاتفاقيات الدولية الخاصة بمنظمة العمل الدولية التي انضمت لها دولة فلسطين ولا الاتفاقيات الأساسية لحقوق الإنسان، مما يتطلب إجراء مراجعة شاملة لهذه التشريعات ومواءمتها مع الاتفاقيات الدولية تنفيذاً للالتزامات الناشئة عن هذه الاتفاقيات على صعيد إلتزامات دولة فلسطين بموجب الانضمام لها.

الاسترداد الضريبي في القطاع الزراعي

يعرف الاسترداد الضريبي بإعادة تحصيل أو استرجاع المبالغ التي تمت إضافتها لتكاليف المواد المشتراة، والتي نسبتها 17% في دولة الاحتلال و16% في السوق الفلسطينية. كما تعرف هذه المبالغ بضريبة القيمة المضافة ويتم إضافتها على مدخلات الإنتاج الزراعي، مثل الأعلاف، والأدوية البيطرية، والمبيدات بجميع أنواعها، والمباني والمعدات، والتي يتم دفعها إلى دوائر الجمارك والضريبة للسلطة الفلسطينية من خلال الفواتير الضريبية وللجهات الإسرائيلية من خلال الفواتير الموحدة (المقاصة) الإسرائيلية.⁵⁴

تجدر الإشارة إلى أن ضريبة القيمة المضافة تخضع للصفقة، والصفقات ثلاثة أنواع: النوع الأول هو عبارة عن صفقات خاضعة للضريبة بالنسبة السارية، ومن حق المزارع أن يخصم ضريبة المدخلات لكن يدفع على ضريبة الإيرادات، إلا في حالات التأسيس أو المخزون أو خسائر لأسباب معينة، حيث تصبح ضريبة المدخلات أكثر فيصبح الاسترداد أعلى.

النوع الثاني هو الصفقات الصفرية، وهي فقط على الزراعة النباتية، القانون يضع «صفر» ضريبة على الإيرادات في هذه الحالة، لكن مدخلاته التي يدفع عليها فواتير من حقه أن يستردها، والصفقات الصفرية للمزارع أسبابها كثيرة، يوجد صفقات صفرية للزراعة النباتية، ويوجد صفقات للتصدير بموجب البيانات الجمركية، والخدمات التي تقدمها الفنادق للسياح والأجانب على أن يكون الدفع بالعملة الأجنبية، والمشاريع الممولة من الدول المانحة. والنوع الثالث هو صفقات معفاة من الضريبة، وتكون لمشتغل معفي.

يكتسب القانون أهمية متبادلة لكل من المزارعين والشركات الزراعية، والحكومة (وزارة المالية)، وصندوق درء المخاطر والتأمينات الزراعية. إضافة إلى أن الاسترداد الضريبي يوفر سيولة لكل من المزارعين والشركات، ويعمل على تخفيض تكلفة مدخلات الإنتاج، فهو عامل مساهم بالحد من التهرب الضريبي. ويساهم في تشجيع العمل والاستثمار في القطاع الزراعي، حيث إعادة استغلال الأرض يوفر فرص تشغيل، ويساهم في تخفيض نسب البطالة في المجتمع الفلسطيني. لكن للاستفادة من العوائد الضريبية يتوجب على المزارع فتح ملف ضريبي وفق المتطلبات أدناه:

أولاً: شهادة من دائرة الزراعة في المحافظة التي يعمل بها المزارع تشهد بمهنته كمزارع وعدد الدونمات المزروعة لديه ونوع المزروعات.

ثانياً: الذهاب إلى دائرة الجمارك والمكوس في المحافظة التي يعمل بها المزارع لفتح ملف ضريبي والحصول على رقم مشتغل مرخص زراعي.

54- ورقة موقف 2017 اتحاد جمعيات المزارعين الفلسطينيين احياء حق الاسترداد الضريبي لقطاع الثروة الحيوانية نصر عبد الكريم.

ثالثاً: يفضل التعاقد مع محاسب قانوني لمتابعة ملفات المزارع الضريبية، وأن يكون معتمد لدى وزارة المالية والإدارة العامة والجمارك والمكوس.

أنواع الضرائب الزراعية

هنالك نوعان من الضرائب الزراعية، شق نباتي وشق حيواني. الشق النباتي ومن بداية استحداث ضريبة القيمة المضافة لا يخضع للضريبة (صفر ضريبة)، مع ذلك ووفق ذيول معينة يوجد سلع تخضع للضريبة السارية (مثل الملوخية)، حيث تخضع للنسبة السارية وهي 16%. وتصدر الإشارة إلى أنه تم إجراء تعديلات على بعض مواد القرار بقانون صندوق درء المخاطر والتأمينات الزراعية عام 2018، مثل تعديل الفقرة (3) من المادة (24) المتعلقة بالموارد المتحصلة من المزارعين والشركات لتصبح على النحو التالي:

الموارد المتحصلة من الاسترداد الضريبي البالغة (16%) على مدخلات الإنتاج 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 لصالح وزارة المالية والتخطيط. كما 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.

الملوخية: إنتاج زراعي خاضع للضريبة

يمكن القول إن أكثر من 90% من الضرائب خاضعة لسلطة وتحكم الاحتلال مباشرة، وتحديدًا فيما يعرف بضريبة القيمة المضافة، حيث أنّ الهامش الذي تتحرك به السلطة الفلسطينية على صعيد إقرار سياسات ضريبية منفصلة هو محدود جدًا.

لماذا الملوخية خارج النظام الضريبي؟ - هذا له علاقة مباشرة أيضًا بالسياسة الضريبية الخاصة بالاحتلال، حيث أنّ كل ما كان يزرع في الكيبوتس (المستعمرة) معفي من الضرائب، وهذا لم ينطبق على زراعة الملوخية، لذلك أُضعت للضريبة، واتبعت السلطة الفلسطينية نفس النهج، وأخرجت تلك النبتة من الإعفاءات الضريبية. كان الأجدد على الفلسطينيين أن لا يستسخوا ذلك عن الاحتلال، علمًا بأن أرقام إنتاج الملوخية للعام 2017-2018 في كل فلسطين بلغت: 18,815 طن في الضفة الغربية: 12,979 طن في قطاع غزة: 5,836 طن.⁵⁵

55- جهاز الاحصاء المركزي 2019. بيانات غير منشورة.

المستفيدون من العائدات الضريبية

المزارع ليس الطرف الوحيد المستفيد من العوائد الضريبية، بل يجري تحويل جزء من العوائد الضريبية لصالح صندوق درء المخاطر. تم تبرير منفعة الصندوق من العوائد الضريبية بغرض المساهمة في تحقيق أهداف الصندوق، لكن المشرع لم يفسر كيف سيخدم اقتطاع (25%) من قيمة الاسترداد الضريبي لصالح وزارة المالية والتخطيط، وعلاقة ذلك سواء بمصالح المزارعين أو بتحقيق أهداف الصندوق. نلاحظ هنا أنه يجب إجراء تعديلات جديّة على آليات الاسترداد الضريبي، كي تصبح فاعلة وتعمل بطريقة منطقية وعادلة.

الإصلاحات المطلوبة

أولاً: الاقتطاع لصالح صندوق درء المخاطر يجب أن يدرج ضمن مساهمة المزارعين في التأمينات الزراعية، حتى يتم تخفيض عبء التكلفة المالية للتأمين، وبالتالي هذا يتيح انضمام عدد كبير من المزارعين للتأمينات الزراعية مستقبلاً.

ثانياً: إلغاء الاقتطاعات التي تذهب لصالح وزارة المالية، لأن ذلك لا يمكن تفسيره إلا في إطار عمولات باهظة يتحملها المزارعون والشركات لتغطية نفقات ونثرات في وزارة المالية. فإن اقتطاع 50% من الاسترداد الضريبي لصالح الجهات المذكورة أعلاه، إضافة إلى عمولة المحاسب القانوني والتي تصل إلى 10% من قيمة الاسترداد ستدفع المزارعين لإيجاد طرق أخرى لتخفيض مدخلات الإنتاج وأهمها عدم طلب فاتورة ضريبية.

ثالثاً: سرعة إنجاز المعاملات من قبل وزارة المالية وتوفير سيولة دائمة للاقتطاعات الضريبية.

رابعاً: سياسة ضريبية شاملة وعادلة للقطاع الزراعي على أساس الاستهداف الترموي الذي تبنته الحكومة في الأغوار ومنطقة الشمال، والذي يجب أن يكون متبوعاً بسياسات تدعم صغار المزارعين بشكل رئيسي في تلك المناطق وبالتالي الاسترداد الضريبي الكامل كأحد جوانب الدعم بما يشمل القطاع الزراعي والحيواني، وكذلك الاعفاءات الضريبية على الطاقة والمياه، مما يتيح تخفيض الأسعار والاستفادة من الحيز العام في مشاريع الطاقة التي ينفذها القطاع الخاص، ويستفيد من الظروف المناخية في تلك المناطق.

خامساً: التطبيق الأمين للقانون، فوزارة المالية على سبيل المثال لا تقوم بتحويل منتظم لنسبة صندوق درء المخاطر من الإيرادات الضريبية المحددة بالقانون، بمعنى آخر أن وزارة المالية لا تقوم بتطبيق القانون، وأحياناً تقوم باقتطاع مبالغ مالية من الإيرادات الضريبية

للمزارعين دون أي أساس قانوني لها. ومثال على ذلك الاقتطاعات تحت بند «مساهمة المزارع في دراسة عن الاسترداد الضريبي، نفذتها وزارة المالية»، حيث قامت الوزارة هنا بتمويل الدراسة باقتطاع عمولة مقدارها 5% من الإيرادات الضريبية الخاصة بالمزارعين، وبما يتعارض مع القرار بقانون حول الاسترداد الضريبي للثروة النباتية والحيوانية. كما قامت وزارة المالية باقتطاع 30% من الإيرادات الضريبية للمزارعين بأثر رجعي، وهذا أمر يتنافى أيضاً مع القانون، إذ يتم تنفيذ القانون فور صدوره، وليس بأثر رجعي⁵⁶، في الوقت الذي رفضت فيه وزارة المالية تنفيذ إعفاء ضريبة الدخل بأثر رجعي. ومن ناحية أخرى يواجه الاسترداد الضريبي في القطاع الحيواني تفسيرات مخالفة للقانون على سبيل المثال فحوى القرار بقانون ينص على أن الإيرادات الضريبية هي على مدخلات الإنتاج الحيواني بينما تدعي وزارة المالية أن الاسترداد هو على المنشآت⁵⁷، هذا التفسير سيؤدي الى تعطيل تطبيق القرار بقانون.

ضريبة الدخل ومخاوف المزارعين

لا تكمن مشكلة المزارعين في قانون ضريبة الدخل أو ضريبة القيمة المضافة فقط، بل في تشابكها أيضاً مع قوانين أخرى. في إطار مراجعة السياسات والقوانين الخاصة بالقطاع الزراعي التي قام بها المرصد منتصف 2019، تمت الإشارة إلى وجود عدة عوامل في عدم اللجوء إلى الاسترداد الضريبي والاستفادة منه. بعض تلك العوامل تتعلق بالمزارعين، لكن في جانبها الأكبر هي موانع النظام الضريبي نفسه. على سبيل المثال، يشكل وجود ملف ضريبي للمزارعين شرطاً أساسياً في الاستفادة من الاسترداد الضريبي، وهذا خلق تخوف كبير عند المزارعين من أي ملاحقة ضريبية في المستقبل تحديداً مع سهولة تعديل القوانين الضريبية خاصة ضريبة الدخل، والتي يملك وزير المالية سلطة إجراء تعديلات عليها دون الرجوع لأحد. والسبب الآخر أيضاً هو أن وزارة المالية قامت بملاحقة بعض المزارعين على الفترات ما قبل تعديل القانون، أي أن قانون الإعفاء الضريبي صدر في سنة 2016، والمزارع بدأ نشاطه الزراعي في 2015، تطالب وزارة المالية المزارع بدفع الضريبة عن الفترة السابقة لسن القانون. (انظر/ي جدول رقم 4).

56- رأفت الخندقجي. 2019. اتحاد المزارعين مقابلة خاصة بالتقرير.

57- عباس ملحم 2019، مقابلة تلفزيون وطن.

تعديلات قانون ضريبة الدخل	تعديل المواد بما يتعلق في النشاط الزراعي
قانون ضريبة الدخل رقم (17) لسنة 2004م	المادة رقم (6): يعفى من الضريبة دخل الشخص الطبيعي من المزارعين حسب المعايير المحددة لهذا الإعفاء وفق لوائح وتعليمات تصدر لهذه الغاية.
قرار بقانون رقم (8) لسنة 2011م بشأن ضريبة الدخل	تم إلغاء إعفاء المزارعين من المادة رقم (7).
قرار بقانون رقم (5) لسنة 2015م بشأن تعديل قرار بقانون ضريبة الدخل رقم (8) لسنة 2011م	لا يوجد إشارة للإعفاء.
قرار بقانون رقم (14) لسنة 2016م بشأن تعديل قرار بقانون ضريبة الدخل رقم (8) لسنة 2011م وتعديلاته	إضافة تعديل على المادة رقم (1) من القانون الأصلي بإضافة التعريف التالي: "النشاط الزراعي: إنتاج المحاصيل والحبوب والخضراوات والفواكه والنباتات والزهور والأشجار وتربية المواشي والأسماك والطيور وتربية النحل وإنتاج الحليب والبيض والعسل".
قانون المؤسسة الفلسطينية للإقراض الزراعي 2015	تعديل المادة (7) من القانون الأصلي، بإضافة فقرتين تحملان الرقم (20) و (21)، وذلك على النحو الآتي: المادة (20): دخل الشخص الطبيعي المتأتي من النشاط الزراعي. المادة (21): أول (300.000) ثلاثمائة ألف شيكل من الدخل الصافي للشخص المعنوي المتأتي من النشاط الزراعي.
المادة 4 الفقرة 1	منح القروض بجميع أشكالها وأنواعها وأجالها للمزارعين والشركات العاملة في القطاع الزراعي ضمن الإطار العام لخطط التنمية في فلسطين، ويشترط فيمن يمنح قرضاً من المؤسسة أن يكون مؤمناً لدى صندوق درء المخاطر والتأمينات الزراعية."
المادة 3/24أ	جزء لا يزيد عن 30% من الإيرادات الضريبية على السلع الزراعية المستردة للمزارعين وبموافقتهم الخطية عليها."
مقدار ضريبة القيمة المضافة وإشكالياتها وتعتبر مرتفعة نتيجة ارتباطها بالضرائب في دولة الاحتلال	
ضريبة الدخل وفق الشرائح (المكلفين)	

تعدد المنتفعين من عوائد الضريبة

والمسألة ذات الأهمية، هي نسبة الاقتراع من المزارعين، باعتبارها نسبة عالية جدًا، ولا يتم استثمار تلك الاقتراعات في خدمة المزارعين بشكل مباشر، والانطباع العام هو أن تلك الاقتراعات تستخدم كثرثيات في وزارة المالية وغيرها من الجهات المستفيدة من الاقتراعات، وبالتالي هناك مطالبات بأن يستفيد المزارعين من تلك الاقتراعات، على سبيل المثال في تمويل نظام التأمينات الزراعية المقترح. وبالتالي ممكن أن يساهم ذلك في تشجيع صغار المزارعين على فتح ملفات ضريبية والاستفادة من نظام التأمينات الزراعية والاسترداد الضريبي.

الإطار الزمني للاسترداد الضريبي

هناك أسباب تتعلق بالإطار الزمني لتنفيذ طلبات الاسترداد التي يتقدم بها المزارعين، فأحياناً يحتاج المزارع إلى مدة زمنية طويلة نسبياً للحصول على مستحقاته. حسب القانون يحدد 90 يوم كحد أقصى قابلة للتجديد بناءً على فحص الأوراق الثبوتية اللازمة، وإذا تم التجديد تصبح أقصى فترة 180 يوم. لا تسري مدة الـ 90 يوم إلا عندما تستوفي كافة الأوراق والمستندات لاستكمال الملف، والمراسلات لا تكون مباشرة من خلال وزارة المالية مع المزارع بشكل مباشر، يتم توجيه الكتاب للدائرة الإقليمية وهي بدورها ترسل المزارع. يمكن للمتابعة أن تتم بشكل مباشر بين وزارة المالية والمزارع بهدف التقليل من البيروقراطية. وتخفيض الفترة الزمنية من 90 يوماً إلى 30 يوماً يساهم في تقليص فترة الانتظار، ويمكن ذلك المزارعين والشركات من الاستفادة من العوائد الضريبية بشكل أسرع.

الأزمة المالية للسلطة الفلسطينية

يعتبر عدم توفر سيولة في وزارة المالية نتيجة الأزمة المالية العامة كاقتراع أموال المقاصة وعدم تحويلها للسلطة الفلسطينية من سلطة الاحتلال، عامل آخر يساهم في تأخير العوائد الضريبية للمزارعين والشركات الزراعية.

تدني العوائد الزراعية

يختلف حجم العوائد من عام إلى آخر، وأحياناً تكون الفروق كبيرة جدًا، فعلى سبيل المثال، بلغ حجم العوائد الضريبية في العام 2015 ما يقارب 4.5 مليون شيكل، أما في العام 2016 ارتفع حجمها إلى 24 مليون شيكل، وهذا يمكن أن يفسر إما بازدياد حجم النشاط الزراعي، أو توفر سيولة في وزارة المالية في العام 2016.

جزء من العوائد الضريبية كما أشرنا سابقاً وحسب القرار بقانون تذهب لصالح صندوق درء المخاطر والتأمينات الزراعية بنسبة 30% في الاسترداد النباتي، إضافة إلى 50% من الاسترداد

الحيواني هي مناصفة بين الصندوق ووزارة المالية.

إن البيانات الواردة في الجدول أدناه هي مجموع الاسترداد من العوائد النباتية والحيوانية، ولم يجر تصنيف لتلك العوائد، إن كانت للأفراد أو للشركات، وزارة المالية أشارت إلى أن حجم المطالبات أعلى من قبل الأفراد، لكن حجم العوائد الضريبية للشركات أعلى من ناحية المبالغ المالية. (انظر/ي جدول رقم 5).

الجدول (5): العوائد الزراعية (زراعي وحيواني) للفترة من 2015 ولغاية النصف الأول لعام 2019⁵⁹

السنة	عدد العوائد	المبلغ الإجمالي	المبلغ بعد اقتطاع 30% على افتراض أن كل الأرقام هي استرداد نباتي
2015	59	4,619,870	3,233,909
2016	154	24,238,187	16,966,730
2017	187	18,148,390	12,703,873
2018	136	10,688,974	7,482,282
النصف الأول 2019	52	3,229,189	2,260,432

مع الانتباه إلى أن هذه الأرقام تنخفض في الاسترداد الحيواني، حيث يصل الاقتطاع إلى 50% (لصالح الوزارة والصندوق). وأيضاً ما يحصل عليه المزارع أو الشركة هو أقل، وذلك لتقاضي المحاسب القانوني أيضاً حوالي 10%. أي أن المزارع يخسر حوالي 60% في الاسترداد الحيواني، و40% في الاسترداد النباتي.

ومن ناحية أخرى، إن كان حجم الاسترداد منخفض إلى هذه الدرجة، لماذا يطالب المزارع بتجميع فواتير بقيمة 50 ألف شيكل حتى يتمكن من المطالبة بالاسترداد الضريبي؟

59- بيانات خاصة بالدراسة قدمتها وزارة المالية الفلسطينية. آب 2019.

1. مراجعة كافة التشريعات الزراعية الرئيسية بما يحقق الانسجام الكامل بينها، وإجراء مواءمة لتلك التشريعات مع الاتفاقيات التي انضمت لها دولة فلسطين، بما يكفل امتثالها للالتزامات دولة فلسطين بموجب الانضمام لتلك الاتفاقيات وتحقيق الغرض والهدف منها، ويزيل التعارض والتضارب سواء من حيث الصلاحيات وامتثالها لأحكام القانون الأساسي.
2. وضع السياسات الكفيلة بتحديث البيانات الخاصة بالحيازات الزراعية، بما يكفل وضع الخطط والبرامج القادرة على الحد من تفتت الحيازات الزراعية، والحفاظ على حقوق النساء في الحيازة الزراعية، بما يخدم تطوير الإنتاج الزراعي.
3. إعادة النظر بالسياسات المتبعة بشأن حماية الأراضي الزراعية وتصنيفاتها الأخيرة من خلال المخطط المكاني الوطني بما يعزز من حماية الحيازات الزراعية.
4. إقرار نظام الرقابة الزراعية على وجه السرعة بما يكفل توفير الحماية لصغار المزارعين والنساء وتشديد الرقابة على علمية الإنتاج واستخدام المبيدات والأسواق ووسطاء البيع.
5. العمل على إعداد نظام خاص بالمصادر المائية، وبخاصة المصادر المائية الموجودة في المليكات الخاصة بما يكفل المساواة في التوزيع وتوحيد التعرفة الخاصة بالمياه.
6. إعادة النظر في ملف التعويضات عن الكوارث الطبيعية بما يعزز إلزاميتها، وألا تكون على شكل مساعدات تخضع لتقدير الصندوق.
7. إنجاز نظام التأمينات الزراعية وإقراره، وتحديد الأخطار الخاضعة للتأمين وإعادة النظر في إلزامية التأمين الزراعي تشجيعاً للمزارعين للانخراط في التأمين الزراعي.
8. إعادة النظر في الأهداف الموضوعية للقوانين الخاصة، وإزالة العمومية منعاً لتضارب الصلاحيات وتحقيقاً للهدف المحدد من تلك التشريعات الخاصة.
9. إنجاز قانون المجالس الزراعية المتخصصة واتحاد المجالس الزراعية بالسرعة الممكنة كونه مرتبطاً ارتباطاً وثيقاً بصندوق درء المخاطر، ولما له من أهمية في تطوير الإنتاج الزراعي، كذلك إصدار نظام خاص بتشكيل المجلس الاستشاري الزراعي.

الفصل الثالث

تسعير مدخلات
الإنتاج الزراعي
والحيواني



الفصل الثالث | تسعير مدخلات الإنتاج الزراعي والحيواني

اعتمدت الكثير من الدول على سياسات موجهة لتسعير مدخلات الإنتاج الزراعي والحيواني، وهدفت هذه السياسات على اختلافها إلى دعم المزارعين/ات وضمان تحقيق الربحية لهم، بما يكفل استدامة الإنتاج الحيوي، وكذلك إيجاد التوازن في أسعار المنتجات الزراعية والحيوانية لصالح المستهلكين/ات. بعض السياسات وُجّهت لصالح تسعير المنتجات الزراعية والحيوانية وليس لتسعير مدخلات الإنتاج الزراعي والحيواني، أي اتجهت للحفاظ على توازن وعدالة الأسعار بين المنتج والمستهلك.

السلطة الفلسطينية اعتمدت منذ إنشائها على مبادئ الاقتصاد الحر، حيث نصت المادة (21) من القانون الأساسي المعدل لعام 2003 على ذلك⁶⁰، فيما لم يشمل القانون الأساسي المعدل أي ذكر للزراعة في أي مادة من مواد المخلّفة. واستتبع ذلك من خلال مختلف القوانين والقرارات بقوانين والأنظمة التي تلتها والتي ركزت على دور الحكومة في الإشراف والتنظيم، وتركت العلاقات الاقتصادية والتنمية الاقتصادية مساحة مفتوحة للقطاع الخاص وشركاته. وقد انعكس هذا على مستوى الخطط التنموية الوطنية، أو تلك القطاعية والعبر قطاعية التي دوّمًا ما تعاملت مع الزراعة والثروة الحيوانية من حيث الإشراف، وليس بقصد التنمية والاستثمار الحقيقي، بما يشمل معالجة مسائل عدالة أسعار الإنتاج والاستهلاك.

نص قانون الزراعة لعام 2013 وقرار بقانون رقم (14) لسنة 2018 بشأن تعديل قانون الزراعة على عدة بنود تخص مدخلات الإنتاج الزراعي والحيواني، ولكنها جاءت لضبط عملية الرقابة على إدخال المدخلات، وتطبيق المواصفات والمقاييس عليها، والرقابة على حركة مدخلات الإنتاج⁶¹ ونقلها. ولا يوجد بند واحد في قانون الزراعة بشأن تسعير مدخلات الإنتاج الزراعي والحيواني.

أما استراتيجية وزارة الزراعة وتحديدًا استراتيجية القطاع الزراعي 2011-2013 فقد أكدت على مقارنة أسعار مدخلات ومستلزمات الإنتاج مقابل قيمة الإنتاج النباتي والحيواني، بما يعنيه هذا من تدني كفاءة وربحية قطاع الإنتاج الزراعي والحيواني. تحدد نفس الإستراتيجية الارتفاع الكبير في نسبة تكاليف مستلزمات الإنتاج مقابل قيمة الإنتاج، حيث بلغت حوالي 21% للإنتاج النباتي، وبلغت ما نسبته 61% للإنتاج الحيواني، بما يعنيه أن ربحية قوة العمل قليلة جدًا بسبب ارتفاع أسعار الإنتاج.⁶²

60- القانون الأساسي المعدل الفلسطيني لعام 2003.

61- قانون الزراعة رقم (2) لسنة 2003.

62- وزارة الزراعة. «استراتيجية القطاع الزراعي – صمود وتنمية 2014-2016». رام الله - فلسطين

أما استراتيجية وزارة الزراعة والمعونة بـ «استراتيجية القطاع الزراعي «صمود وتنمية» 2014-2016» فقد حددت ارتفاع أسعار مدخلات ومستلزمات الإنتاج في أكثر من موقع داخل الإستراتيجية كعامل سلبي يؤثر على ارتفاع تكاليف الإنتاج وتقليل الربحية، ولكنها لم ترصد أي تدخل استراتيجي عدا الإشارة إلى مختبر لفحص جودة مدخلات الإنتاج⁶³، أي أن الوزارة تركت ضبط وحماية أسعار مستلزمات الإنتاج تمامًا خارج نطاق تدخلات وبرنامجه عملها.

وتشير بيانات التعداد الزراعي إلى ارتفاع أعلى في أسعار مستلزمات الإنتاج الزراعي والحيواني لعام 2008، حيث بلغت للإنتاج الزراعي 25.1%، بينما وصلت للإنتاج الحيواني إلى 74.9%، وقد تضمنت تكاليف الإنتاج ما يلي: البذور والتقاوي 3.2%، الأسمدة 6.7%، المبيدات 5.1%، المياه والكهرباء 4.9%، والملش 0.6%، الزيوت والشحوم الوقود 2.2%، الصيانة والتصليح 2.2%، والأعلاف 58.9%، الأدوية البيطرية 7%، الصيوان المشتراة 3.5%، مستلزمات أخرى 5.7%.⁶⁴

نستطيع أن نرى أن قيمة مستلزمات الإنتاج الزراعي والحيواني المرتفعة بالأساس تأتي من خلال الاستيراد من الاحتلال أو من قبل شركات الاحتلال، إن «معظم مدخلات ومستلزمات الإنتاج مستوردة ومحكومة بالسوق الإسرائيلية ومرتبطة بمحددات الاحتلال من حيث النوعيات وخاصة الأسمدة الكيماوية»⁶⁵. وقد أشارت ورقة لمركز السياسات الاجتماعية والاقتصادية حول الأعلاف إلى قدرة الحكومة الفلسطينية إنشاء مصنع أعلاف بما يخفض من قيمة الأعلاف التي تصل مساهمتها في مستلزمات الإنتاج إلى حوالي 59%، وهي أعلى قيمة داخل مستلزمات الإنتاج، وبما يؤدي إلى خفض الكلفة وزيادة ربحية المنتج، ويؤثر على السعر النهائي للمستهلك الفلسطيني.

إدراك الوزارة المختصة بالقطاع الزراعي بأهمية تسعير مدخلات الإنتاج الزراعي والحيواني واضح وجلي من خلال الإستراتيجيات والخطط التي تقوم بصياغتها، ولكنها بذات الوقت لم تفعل شيئاً لمعالجة مشكلة الارتفاع الكبير في أسعار مدخلات ومستلزمات الإنتاج، سواء كان على مستوى إيجاد بدائل عربية أقل سعراً، أو من خلال تشجيع التصنيع الفلسطيني لهذه المواد التي تدخل في عملية الإنتاج، أو على مستوى محاربة بضائع الاحتلال من الهيمنة على السوق الفلسطيني.

63- وزارة الزراعة. «استراتيجية القطاع الزراعي - صمود وتنمية 2014-2016». رام الله - فلسطين.

64- الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني. 2013. مشروع النشر والتحليل لبيانات التعداد الزراعي 2010، تقييم الإنتاج النباتي والحيواني في فلسطين. رام الله - فلسطين.

65- وزارة الزراعة. «استراتيجية القطاع الزراعي - صمود وتنمية 2014-2016». رام الله - فلسطين، ص 9.

واحدة من السياسات المقترحة لضبط الأسعار هي سياسة حماية الأسعار لمدخلات الإنتاج الزراعي والحيواني من خلال تحديد سقوف أسعار للمدخلات، غير أن السياسة الوحيدة المتاحة للمساهمة في دعم المزارعين، وهي سياسة الاسترداد الضريبي تواجه العدد من المشاكل الأمر الذي يعني عدم استفادة المزارعين منها، و «في غالب الأحيان لا تنطبق شروط فتح ملف ضريبي على صغار المزارعين، الأمر الذي يتركهم تحت رحمة التجار فيما يتعلق بأسعار مستلزمات الإنتاج، بالتالي هو يدفع ضريبة هذه المستلزمات مباشرة للتاجر الذي يحتسبها مباشرة من السعر النهائي لهذه المدخلات. فهو يدفع الضريبة على الإرساليات لأن التجار يحسبون الضريبة من ضمن سعر المدخل النهائي الزراعي، الأمر الذي دفع بغالبية صغار المزارعين للعزوف عن فتح ملفات ضريبية».⁶⁶

تنحو استراتيجية القطاع الزراعي «صمود وتنمية مستدامة» لأعوام 2017-2022 خطوة إضافية في التعامل مع مسألة أسعار مدخلات الإنتاج، وذلك من وضع عامل كامل بعنوان «زيادة أسعار مدخلات الإنتاج عالمياً»، وتضع ثلاثة تدابير مؤسسية لمعالجة مسألة ارتفاع أسعار مدخلات الإنتاج عالمياً، وهي:

(1) العمل مع المؤسسات المالية لتمويل احتياجات المزارعين الناجمة عن ارتفاع أسعار مدخلات الإنتاج.

(2) العمل مع المؤسسات الدولية والمانحة على توفير الدعم للمزارعين بما لا يؤثر على الأسواق.

(3) العمل مع الحكومة لتقليل النسب الضريبية المفروضة على مدخلات الإنتاج.⁶⁷

وبتحليل المفاهيم المستخدمة نرى أن وزارة الزراعة ترى أن ارتفاع أسعار مدخلات الإنتاج سببه عالمي دون أي ذكر لتحكم الاحتلال الكامل في أسعار ونوعيات مدخلات الإنتاج، ودور الاتفاقيات الموقعة بين الاحتلال والسلطة الفلسطينية في إدامة أشكال التبعية. كما أن التدخلات المطلوبة تستثني أي دور واضح ومحدد للوزارة والحكومة فيما عدا تخفيض الشرائح الضريبية لمدخلات الإنتاج، وهذا يعني بالضرورة الانفكاك ضريبياً عن الاحتلال .

المسألة الأخرى هي تعويل الوزارة على المؤسسات المانحة، والمؤسسات الأهلية الفلسطينية في دعم المزارعين؛ أي تحويل المسؤولية من مسؤولية حكومية إلى مسؤولية غير حكومية، بما يعني عدم ضمان تغطية كافة المزارعين أو تغطية كافة المناطق والمحافظات المختلفة بنفس الطريقة لاختلاف أساليب ومناهج عمل هذه المؤسسات.

66- الطويل، فراس. المزارع الفلسطيني بين فكي كماشة الاحتلال والسياسات الضريبية. آفاق البيئة والتنمية.

الرابط الإلكتروني: <http://www.maan-ctr.org/magazine/article/2385/>.

67- وزارة الزراعة الفلسطينية. «استراتيجية القطاع الزراعي: صمود وتنمية مستدامة 2017-2022». رام الله - فلسطين.

نفس الاستراتيجية تختلف عن سابقتها بوجود أولوية سياساتية ضمن الهدف الاستراتيجي الثالث من أجل «تطوير مبادرات وسياسات وطنية في مجال تقليل تكلفة مدخلات الإنتاج وخاصة أسعار الأعلاف والأسمدة والمبيدات»، ولكن الاستراتيجية تقف هنا ولا تفصل ماهية هذه المبادرات والسياسات، ومن هو المسؤول عن صياغتها وتطويرها، وأين ستتم، ومتى؟ من جهة أخرى، لا تقوم وزارة الاقتصاد الوطني ووزارة الزراعة بضبط أسعار المنتجات التي تباع في السوق، وتحديدًا المنتجات الزراعية والحيوانية. حيث تقوم وزارة الزراعة بإصدار تقرير حول الأسعار المحلية للمنتجات المحلية وفقًا للمحافظات⁶⁸، وذلك وفقًا لأغلب سعر من المرجح أن تباع به هذه المنتجات، مما يترك مسألة تحديد الأسعار مرهونة بالتجار أنفسهم، وقد أدى هذا إلى ارتفاعات كبيرة تشهدها الأسواق الفلسطينية في أسعار الفواكه والخضار واللحوم والدواجن مما عني تقليل قدرة الأسرة الفلسطينية على استهلاك هذه المواد الأساسية.

يمكن تحديد المشكلة البنيوية هنا، أي في مجال تسعير مدخلات الإنتاج الزراعي والحيواني في وجود الاحتلال والاتفاقيات الاقتصادية معه التي قيدت بشكل كبير من إمكانيات نهوض أي عملية تنمية فلسطينية، بما يشمل التنمية الزراعية. كما أن الاتفاقيات الاقتصادية أعطت للاحتلال اليد الطولى في تحديد مواصفات مستلزمات الإنتاج، وفي فرض الجمارك عليها، أو حتى منعها من الدخول لإعطاء ميزة للمنتج «الإسرائيلي»، وبالتالي تحكمه في السعر الذي يزود به المنتج الفلسطيني. ولكن يمكن التفكير في عدة سياسات فلسطينية يمكنها أن تقلل من حجم ووطأة التأثير، ومن أهمها تشجيع التصنيع الفلسطيني البديل للمنتجات الإسرائيلية، ضمن سقوف أسعار عادلة ومناسبة، غير أن هذا لم يزل بعيد المنال.

تخطيط الدورة الزراعية: أولويات الإنتاج الزراعي

تعرف الدورة الزراعية على أنها تناوب زراعة محاصيل مختلفة بشكل علمي في نفس قطعة الأرض، بما يزيد من خصوبة الأرض، ويمنع الآفات، ويزيد من الإنتاج. فيما يعرف آخرون الدورة الزراعية على أنها «ممارسة زراعية بيئية لوقاية المزرعات من الآفات»⁶⁹. وقد استخدم تاريخيًا المزارع الفلسطيني مفهوم الدورة الزراعية من خلال زراعة محاصيل مختلفة.

68- وزارة الزراعة. الأسعار المحلية للمنتجات المحلية. الرابط الإلكتروني: <https://spms.moa.pna.ps/General/LocalPrices>.

69- كرز، جورج. الدورة الزراعية والتنوع الزراعي. مركز العمل التنموي - معا. 2009.

يمكن تصنيف أنواع الدورات الزراعية حسب التالي:⁷⁰

- (1) دورة زراعية ثلاثية على مدى ثلاث سنوات،
- (2) دورة زراعية رباعية على مدى أربعة سنوات،
- (3) دورة زراعية خماسية على مدى خمس سنوات،
- (4) دورة زراعية حسب تعاقب المحاصيل بين أقسام مختلفة من الأرض.

تخطيط الدورة الزراعية في فلسطين يعتمد على المزارعين أنفسهم، أي لا يوجد دور للوزارة المختصة في تخطيط دورة الإنتاج الزراعي عدا تقديم بعض المساعدة والتوجيه في بعض الأحيان، على خلاف دول أخرى تقوم بتخطيط الدورة الزراعية على مستوى وطني أو مناطقي بما يساعد في تعزيز الاعتماد على الذات، وفي توفير المحاصيل والمزروعات الأساسية للمواطنين دون الحاجة إلى الاستيراد من الخارج.

كما أن بعض الدول تسن سياسات لفرض أولويات الإنتاج الزراعي عبر مجموعة سنوات وفقاً للاحتياجات الأساسية من المحاصيل والمزروعات، وتقوم بدعم وتشجيع المزارعين من خلال المساعدات المالية والعينية والغنية من أجل الالتزام بهذه الأولويات، وضمن علاقة شراكة حقيقية .

وبمراجعة استراتيجية وزارة الزراعة لأعوام 2011-2013 لا نجد أي ذكر أو تحديد لتخطيط الدورة الزراعية، أو تعريف وتحديد أولويات الإنتاج الزراعي، بالرغم من أن نفس الاستراتيجية وضمن تحليل المشكلة تذكر بوضوح مسألة التراجع في استخدام الأراضي الزراعية، وانخفاض الإنتاج الزراعي، وكذلك تدني كفاءة الموارد الزراعية، الأمر الذي يتطلب تخطيطاً زراعياً يعالج هذه المشكلات وأكثر من ذلك بكثير.

نفس الاستراتيجية ومن خلال الهدف الاستراتيجي السادس، والذي ينص على أن «قدرة الإنتاج الزراعي الفلسطيني على المنافسة في الأسواق المحلية والخارجية قد تحسنت»، قد اشتمل على عدة تدخلات، ومنها: إعداد وتنفيذ برامج لتتويج الإنتاج الزراعي وزيادة الربحية⁷¹ ورغم أن مجمل تكلفة تدخلات الاستراتيجية قد قدرت بمبلغ يتجاوز 5.6 مليار شيكل، أي أن معظمها قد بقي حبراً على ورق، بما أن الموازنات المخصصة لوزارة الزراعة من قبل الحكومة الفلسطينية لا تتجاوز 1% بأحسن الأحوال، كما أن الدعم الخارجي لم يغطِ هذه المبالغ.

70- المصدر السابق.

71- وزارة الزراعة الفلسطينية. «استراتيجية القطاع الزراعي - رؤية مشتركة 2011-2013». تموز، 2010.

كما أن الاستراتيجية اللاحقة لوزارة الزراعة 2014-2016 لا تشير من قريب أو بعيد لمسألة تخطيط الدورة الزراعية، أو وجود أولويات للإنتاج الزراعي، بالرغم من أن الاستراتيجية تذكر بوضوح عوامل ومعيقات ذات علاقة بالإنتاج الزراعي ومنها الموسمية، وتدني الإنتاجية دون رصد تدخلات مباشرة ومرتبطة بعملية التخطيط.

ينطبق نفس التحليل على استراتيجية وزارة الزراعة لأعوام 2017-2022 حيث لم تضع أي أولوية لها علاقة بأولويات الإنتاج الزراعي والحيواني.

بنظرة تحليلية لمضامين هذه الاستراتيجيات، أهدافها وتدخلاتها نجد أنها اتبعت نفس المنطق الاقتصادي الليبرالي، وهو منطق المنافسة، دون اللجوء إلى إجراءات للحد من دخول بضائع الاحتلال للسوق الفلسطيني، وإغراقه بشتى المنتجات، مما يسبب خسائر فادحة للمزارع الفلسطيني. كما أن وزارة الزراعة قد اعتمدت على مفهوم التوزيع بدل مفهوم التخطيط، وذلك لتجنب الدخول في نقاشات تنموية تتم عن توجه تنموي يعزز الصمود، بل تم اللجوء إلى توزيع المحاصيل والمزروعات بما يزيد من الربحية.

إن نقاش مسألة تخطيط أولويات الإنتاج الزراعي داخل الأراضي الفلسطينية المحتلة، يعني تناول نظرة السلطة الفلسطينية لمسألة الاقتصاد برمته، والتي لم تتجاوز في أفضل الوثائق الرسمية الصادرة عن السلطة مسائل المنافسة، والسوق الحر، وتجنبت تمامًا «التورط» في قيادة عملية تنمية اقتصادية أو قطاعية في قطاع هام مثل الزراعة.

التسويق وحماية المنتجات المحلية

يعتبر التسويق صلة الوصل بين عملية الإنتاج وعملية البيع/الشراء بما يضمن وصول المنتجات الزراعية والحيوانية إلى المستهلك النهائي، ويضمن بيع المزارع لمنتجاته وتحقيق أرباح ناتجة عن عملية الإنتاج. سياسات التسويق المتبعة تتجه نحو سياسة أو أكثر مما يلي:

(1) التسويق للاستهلاك الداخلي/ الوطني.

(2) التصدير للأسواق الخارجية.

(3) التسويق للتصنيع الغذائي.

في الحالة الفلسطينية فإن كل السياسات المذكورة متبعة، ولكن ضمن علاقة التبعية مع اقتصاد الاحتلال، حيث يقوم بالسيطرة على كل المعابر والموانئ والحدود، بالإضافة إلى وضعه الحواجز العسكرية وبناءه جدار الفصل العنصري الذي يساهم في تخریب ورفع كلفة أي عملية تسويق زراعية أو تجارية.

يقوم الاحتلال باستيراد جزء من الإنتاج الزراعي والحيواني الفلسطيني، فيما يصدر جزء من هذا الإنتاج لدول الخارج، فيما يتم تسويق معظم الإنتاج الفلسطيني من خلال التسويق للسوق الداخلية، مع وجود تسويق موجه نحو التصنيع الغذائي تحديداً في مجال الإنتاج الحيواني.

وتشير عدد من الدراسات الفلسطينية إلى المشاكل البنيوية لعملية التسويق، إذ «يعاني نظام التسويق في الأراضي الفلسطينية من عشوائية في العمل، وعدم توفر مرجعية واضحة تنظم هذه العملية، مما يؤثر بشكل مباشر على المزارع بالدرجة الأولى، وبالتالي تقليل نسب الاكتفاء الذاتي من المحاصيل الزراعية»⁷²، وهذا يعني من ضمن ما يعنيه غياب إطار قانوني واستراتيجيات وخطط موجهة لتنمية عملية التسويق ضمن رؤية كلية لتنمية القطاع الزراعي.

جاء قانون الزراعة لعام 2003 دون نص واضح حول دور الوزارة المختصة والحكومة في عملية التسويق، ما عدا بعض الإشارات في مواد القانون حول تنظيم والإشراف على تسويق البذور والمشاتل وعسل النحل والأسمك، أي أن المشرع الفلسطيني انحاز لفكرة الإشراف وعدم التدخل المباشر في عملية التنمية الزراعية بما تشمله من عمليات التسويق.

فيما جاء قرار بقانون بشأن المؤسسة الفلسطينية للإقراض الزراعي بمزيد من التفصيل لمسألة التسويق الزراعي، حيث نص القانون على عدة أهداف للمؤسسة، ومنها: «تشجيع المزارعين العاملين في القطاع الزراعي على إقامة المشاريع الزراعية ومشاريع تصنيع المنتجات الزراعية ومستلزمات الإنتاج الزراعي والتسويق الزراعي وتطويرها وتوسيعها بالمساهمة في رأس مال الشركات التي تستهدف إنشاء مثل هذه المشاريع، والمساهمة في تمويل وإقراض عمليات إنتاج وتسويق وتصدير المنتجات الزراعية الفلسطينية التي تتولاها المؤسسات الرسمية العامة أو الشركات الزراعية أو المزارعين»⁷³. ولكن عمل المؤسسة الفلسطينية للإقراض الزراعي ما زال بعيداً عن الوصول إلى تقديم القروض للمزارعين والشركات، حيث لم تسجل المؤسسة عمليات تقديم قروض في مجال التسويق الزراعي أو عمليات التسويق والتصدير.

72- معهد الأبحاث التطبيقية - القدس (أريج). الإنتاج والتسويق الزراعي الفلسطيني بين الواقع والتحديات. 2015.

73- قرار بقانون رقم (8) لسنة 2015م بشأن المؤسسة الفلسطينية للإقراض الزراعي.

بدورها، وزارة الزراعة لديها إدارة عامة للتسويق الزراعي ضمن أهدافها ومهامها تنفذ خطط وبرامج الوزارة في كل ما يتعلق بمجال التصدير والتسويق⁷⁴، وبتحليل الأهداف والمهام تلتزم الإدارة العامة للتسويق كما الوزارة بعملية الإشراف والتنظيم دون لعب دور مباشر وفعال ومنظم في بناء عملية تسويق للمنتجات الزراعية والحيوانية تتكامل مع سياسة إنتاج تنحو نحو الاعتماد على الذات.

تنص الخطة الاستراتيجية لوزارة الزراعة لأعوام 2011-2013 على عدة تدخلات مرتبطة بالتسويق بشكل مباشر وغير مباشر، منها ما هو متعلق بزيادة قيمة الصادرات، ومنها ما هو مرتبط بإيجاد البنية التحتية اللازمة للتسويق الزراعي، وإطلاق حملات للترويج للسلع والمنتجات الفلسطينية. وبمراجعة التقدم المحرز لتحقيق الأهداف الاستراتيجية لنفس الأعوام نرى أن المؤشر المستخدم كان مرتبطاً بزيادة قيمة الصادرات الفلسطينية، ولا توجد أي مؤشرات تدل على تحقيق بقية التدخلات سالفة الذكر ذات العلاقة بالتسويق الزراعي.

جاءت الخطة اللاحقة لأعوام 2014-2016 لتتبع نفس نهج سابقتها من تحديد التشخيص، ووضع التسويق في صلب الأهداف الاستراتيجية، ولكن اختلف التدخل/البرنامج، حيث جرى وضع إنشاء وتأسيس شركة للتسويق الزراعي لتساهم في معالجة مشاكل التسويق ضمن أبرز تدخلات الخطة وبتكلفة تصل إلى 20 مليون دولار⁷⁵، ولكن مشروع الشركة لم يرَ النور حتى اللحظة، ولهذا لم يذكر في التقييم المحرز لأهداف الخطة الاستراتيجية ونتائجها الذي ضمن في الخطة الأخيرة.

وجاءت خطة القطاع الزراعي الأخيرة 2017-2022 كما سابقتها لتشدد على أهمية عملية التسويق، والعقبات والصعوبات التي تواجهها هذه العملية، ودور الأطراف المختلفة بما فيهم وزارة الزراعة في العمل على تقديم حلول وتدخلات في مجال عملية تسويق الإنتاج الزراعي. وشملت هذه التدخلات على تطوير أنظمة المعلومات المتعلقة بالتسويق، والترويج للمنتج الوطني، وتطوير البنية التحتية في التسويق. وجرى التركيز في البرامج والمشاريع الموجهة للتسويق على تطوير أسواق الجملة من حيث الكفاءة والبنية التحتية⁷⁶.

74- وزارة الزراعة. الإدارة العامة للتسويق. الرابط الإلكتروني: https://moa.gov.ps/?page_id=44.

75- وزارة الزراعة. «استراتيجية القطاع الزراعي - صمود وتنمية 2014-2016». رام الله - فلسطين.

76- وزارة الزراعة الفلسطينية. «استراتيجية القطاع الزراعي: صمود وتنمية مستدامة 2017-2022». رام الله - فلسطين.

يمكن إجمال عملية التسويق التي تتم داخل الأراضي الفلسطينية المحتلة بأنها عملية تقليدية، غير منظمة، ودور وزارة الزراعة فيها محدود جدًا، كما أن التدخلات والبرامج التي نصت عليها خطط القطاع الزراعي في معظمها لم تنفذ، وبقيت حبرًا على ورق. ومن جانب أساسي آخر، يعمل الاحتلال على محاربة قطاع الإنتاج الزراعي والحيواني، بما في ذلك عملية إغراق السوق الفلسطينية بالبضائع الإسرائيلية، والتحكم بأسعار هذه البضائع، وتوقيت بيعها قبل حصاد المنتج الفلسطيني.

وبنظرة أعمق للسياسات والممارسات التنموية الفلسطينية نرى أنها لا تزال ترى في عملية التنمية الزراعية مجموعة تدخلات إجرائية وفنية، مبتعدة تمامًا عن أي ممارسات تنموية تدعو للحمود والحماية، واستبدال بضائع ومنتجات الاحتلال، لذلك ليس من المستغرب أن نجد أن الخطط قاصرة عن خلق تغيير تنموي حقيقي على الأرض.

الفصل الرابع

المياه
المستخدمة
في الزراعة
في فلسطين



سطوة الاحتلال الإسرائيلي على المياه

يعتبر ملف المياه من أكثر الملفات أهمية التي من الممكن مناقشتها على مستوى سلب الثروات الفلسطينية من قبل الاحتلال الإسرائيلي، فمنذ قيام الدولة الصهيونية على أرض فلسطين، حرص الإسرائيليون على السيطرة مباشرة على موارد المياه في فلسطين. ويجري الحديث حول موردين رئيسيين للمياه في فلسطين التاريخية، وهي: أحواض المياه الجوفية في الضفة الغربية وقطاع غزة، والمياه السطحية الدائمة المتدفقة عبر نهر الأردن وروافده الثلاثة (نهر الحاصباني والدان وبانياس). وتعتبر المياه السطحية التي تصل أو تتدفق عبر حوض نهر الأردن موارد مشتركة حسب القانون الدولي لكل من الأردن، وسوريا، وإسرائيل والضفة الغربية - وذلك بحكم موقعها الإقليمي ضمن منطقة الحوض.⁷⁷

وإذا ما اعتبرنا أن المرجعية في النص السابق هي القانون الدولي، فإن إسرائيل تحاول من خلال تطبيق سلسلة من الخطط الاستراتيجية رامية لاستغلال مياه حوض نهر الأردن منذ العام 1951. ونجحت إسرائيل بذلك من خلال خط المياه الإقليمي الذي افتتح عام 1964 الذي ينقل ما يقارب 420-450 مليون متر مكعب سنوياً من مياه بحيرة طبريا عبر السهل الساحلي جنوباً إلى صحراء النقب. وفي أعقاب احتلال إسرائيل لهضبة الجولان في عام 1967، باتت السيطرة على معظم منابع مياه الحوض أمراً واقعاً، حيث مكّنها ذلك من بسط سيطرتها الكاملة على بحيرة طبريا. وبالتالي فإن إسرائيل تُحوّل ما يقارب 75% من مياه نهر الأردن لصالحها قبل أن تصل حتى إلى الضفة الغربية، وتشكل كمية المياه التي يستغلها الكيان 640 مليون متر مكعب، أي ما نسبته 58% من إجمالي المياه المستغلة في منطقة الحوض.⁷⁸

أما بخصوص المياه الجوفية، يوجد في فلسطين التاريخية المحتلة ثمانية أحواض للمياه الجوفية، تقع أربعة منها ضمن المناطق الإسرائيلية، وهي: طبريا وغربي الجليل والكرمل وأحواض النقب. والأربعة الأخرى تقع بشكل كلي أو جزئي في مناطق الضفة الغربية وقطاع غزة، وهي: الأحواض الشمالية الشرقية، والشرقية، والغربية، والحوض الساحلي في قطاع غزة.⁷⁹ وتسيطر حكومة الاحتلال على كافة أحواض المياه الجوفية في فلسطين، وتشارك

77- لجمعية الفلسطينية الأكاديمية للشؤون الدولية - القدس. «المسألة الفلسطينية: تاريخ وخرائط 1878-

2014». القدس: آذار، 2016. ص 178

78- المصدر السابق.

79- المصدر السابق، ص 180. فلسطين.

الفلسطينيين فقط بحوضين من هذه الأحواض: الحوضين الشمالي الشرقي والغربي، بالرغم من أن 83% من أماكن تجدد مياه الأمطار السنوية لهذين الحوضين بالإضافة إلى الحوض الشرقي تقع بشكل كلي ضمن الأراضي الفلسطينية المحتلة. تقدر كمية المياه التي توفرها الأحواض الثمانية مجتمعة ما يقارب 2,989 مليون متر مكعب، تستغل إسرائيل 89.5% من هذه المصادر بينما يتشارك الفلسطينيون 10.5% فقط (271 مليون متر مكعب).⁸⁰

تعتبر نسبة المياه المستخرجة من المياه الجوفية والسطحية مرتفعة نسبة إلى المياه المتاحة في فلسطين، حيث بلغت هذه النسبة حوالي 77% للعام 2017، ناهيك عن أن الاحتلال الإسرائيلي يحرم الفلسطينيين من استغلال حقهم من مياه نهر الأردن منذ العام 1967 والتي تقدر بحوالي 250 مليون م³ سنوياً⁸¹. ومن جانب آخر بلغت كمية المياه المضخوخة من آبار الأحواض الجوفية (الحوض الشرقي والحوض الغربي والحوض الشمالي الشرقي) في الضفة الغربية للعام 2017 نحو 86 مليون م³.⁸²

في حين ذكرت أجنحة السياسات الوطنية أن دولة الاحتلال تواصل استخراج ما نسبته 80% من المصادر المائية الفلسطينية في الضفة الغربية، وبالتالي يواجه الفلسطينيون شكاً مزماً في المياه، حيث لا تزيد حصة الفرد من المياه عن 79 لتراً في اليوم، وهو أقل بكثير من المعيار الصحي الأدنى الذي تعتمد عليه منظمة الصحة العالمية، البالغ 100 لتراً للفرد يومياً.⁸³

وفقاً لبيانات الإحصاء الفلسطيني تعتبر نسبة المياه المستخرجة من المياه الجوفية والسطحية مرتفعة نسبة إلى المياه المتاحة في فلسطين، حيث بلغت هذه النسبة حوالي 77% للعام 2017. ناهيك عن أن الاحتلال الإسرائيلي يحرم الفلسطينيين من استغلال حقهم من مياه نهر الأردن منذ العام 1967 والتي تقدر بحوالي 250 مليون م³ سنوياً، ويعتبر هذا تراجعاً في نسب المياه المستخرجة من المياه الجوفية والسطحية، ففي العام 2009 كانت النسبة تقدر بحوالي 82%، أي في أقل من 10 سنوات تراجعت نسبة استخراج المياه الجوفية والسطحية إلى 77%. مما يعني أن هنالك تراجعاً في منسوب المياه الجوفية والسطحية في فلسطين بشكل عام خصوصاً وأن عدد السكان في ازدياد، وعليه فإن الاستهلاك والطلب في ازدياد.⁸⁴

80- المصدر السابق.

81- المصدر السابق.

82- من أجنحة السياسات الوطنية 2017-2022 «المواطن أولاً»، ص 4.

83- الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني وسلطة المياه. «البيان الصحفي المشترك بمناسبة يوم المياه العالمي». نشر في تاريخ

84- رار رئاسي بقانون رقم (14) لسنة 2014 بشأن المياه. انظر/ي الرابط التالي: <https://bit.ly/2YoUFUY>

المياه والزراعة في فلسطين

يعرّف المشرع الفلسطيني مصادر المياه بأنها: «جميع مصادر المياه التي تقع ضمن حدود إقليم فلسطين البري والبحري التقليدية منها (سطحية أو جوفية) وغير التقليدية». ونص في المادة (2) من ذات القرار بقانون على أن «تعتبر جميع مصادر المياه الموجودة في فلسطين ملكاً عاماً، وللسلطة الحق بإدارة هذه المصادر بما يضمن العدالة والكفاءة بالتوزيع».⁸⁵ كما اعتبر قانون المصادر الطبيعية رقم (1) لسنة 1999 وبخاصة المادة (1) أن المياه الجوفية من المصادر الطبيعية، كذلك المادة (6) والتي حددت ملكية المصادر الطبيعية للدولة، والمادة (9) والتي أعطت حق استغلال التعدين للمكتشف في ملكه لأي مصدر طبيعي بما فيها المياه الجوفية.⁸⁶

قدمت سلطة المياه «السياسة الوطنية للمياه في فلسطين» في العام 2012، ونصت في أهداف بند الإدارة المتكاملة لموارد المياه وتوزيع حقوق المياه على أن السياسة الوطنية تهدف إلى «تخصيص حقوق المياه للمنفعة الاقتصادية (الزراعة والصناعة والسياحة... الخ)، بين مختلف المستخدمين على أساس الفوائد الاقتصادية العائدة على فلسطين (من حيث الإيرادات وخلق فرص العمل والأمن الغذائي)، بما يتوافق مع خطط التنمية الوطنية».⁸⁷ كما وضعت تحت نفس البند الهدف «يجب ضمان استهلاك المياه في قطاع الزراعة بطريقة فاعلة و مجدية اقتصادياً، وذلك لضمان فعالية التكلفة (اختيار أصناف المزروعات، واستخدام المياه ذات الجودة الأقل، واستخدام أوسع لتكنولوجيا ريّ متطورة)».⁸⁸ كما تهدف السياسة الوطنية للمياه في فلسطين وفقاً لبند المعايير الخاصة بقطاع المياه ومياه الصرف الصحي في فلسطين لـ «وضع وتطبيق معايير وطنية لإعادة استخدام المياه العادمة في الزراعة والمحاصيل لإعادة الاستخدام».⁸⁹

كما صدرت الاستراتيجية الوطنية للمياه والصرف الصحي لفلسطين في أيار 2014، وتناولت الاستراتيجية عدداً من الأهداف بعيدة المدى وقصيرة المدى، والتي تهدف إلى تحسين خدمات المياه والصرف الصحي المقدمة للمواطنين الفلسطينيين على مدى السنوات العشرين المقبلة.⁹⁰

85- انون المصادر الطبيعية رقم (1) لسنة 1999. انظر/ي الرابط التالي: <https://bit.ly/2ycc1dl>.

86- سلطة المياه الفلسطينية. «السياسة الوطنية للمياه في فلسطين». 2012، ص 10.

87- المصدر السابق، ص 11.

88- المصدر السابق، ص 15.

89- سلطة المياه الفلسطينية. «الاستراتيجية الوطنية للمياه والصرف الصحي لفلسطين». رام الله: فلسطين.

انظر/ي الرابط التالي: <https://bit.ly/31RLU8c>.

90- سلطة المياه الفلسطينية. «الخطة الاستراتيجية لسلطة المياه 2016-2018». رام الله: فلسطين، ص 17 انظر/ي

الرابط التالي: <https://bit.ly/2MtEef2>.

وجاءت عقب ذلك الخطة الاستراتيجية لسلطة المياه للأعوام 2016-2018، والتي وضعت عددًا من الأهداف الاستراتيجية كغاية تطوير وحماية المياه وفق مبادئ الإدارة المتكاملة، وتحقيق العدالة في توزيع خدمات المياه والصرف الصحي، وتحقيق إدارة فاعلة وترسيخ مبادئ الحكم الرشيد في قطاع المياه، والاستثمار في البناء المؤسسي وتحقيق التميز التشغيلي لسلطة المياه.⁹¹ وتضع الاستراتيجية ضمن خطة التدخلات تأهيل وتطوير الآبار الزراعية بالتعاون مع وزارة الزراعة بنسبة 10% فقط في كل عام (2016، 2017، 2018)، لكنها لا تضع الأساس الذي تبني عليه هذا التدخل (الرقم الأساس).⁹² وتقر الاستراتيجية: أن الاستراتيجية الوطنية لقطاع الزراعة تمثل تحديًا كبيرًا لسلطة المياه الفلسطينية، حيث تركز الاستراتيجية الوطنية للزراعة على استصلاح الأراضي وتوفير كميات كبيرة من المياه لهذا القطاع الاستراتيجي الهام، مما يتطلب جهودًا كبيرة من قبل سلطة المياه للتنسيق مع وزارة الزراعة والعمل معًا من أجل توفير الكميات اللازمة من المياه لقطاع الزراعة.⁹³

ورد في اتفاق أوسلو أن الاحتياجات الآنية المستعجلة للفلسطينيين هي 28.6 مليون م³ سنويًا، بينما الاحتياج الفعلي هو من 70-80 مليون م³ فوق ما كان موجودًا. وطبعًا لم تلتزم حكومة الاحتلال بما تم الاتفاق عليه في اتفاقية أوسلو وفقًا لاحتياجات الشعب الفلسطيني عام 1999 أي في الفترة الانتقالية، وهي بالتأكيد لن تلبى الأرقام التي نتحدث عنها اليوم (70-80 مليون م³).⁹⁴ الآن مجموع ما يحصل عليه الفلسطينيون يصل إلى ما يقارب 150 مليون م³ من المصادر المحلية بالإضافة إلى ما يتم شراؤه من الآبار الفلسطينية عن طريق شركة «ماكروت»، مع العلم أن ما يتم استخراجه من الآبار الفلسطينية يقدر بحوالي 50 مليون م³ لأغراض الشرب والزراعة.⁹⁵

ووفقًا للبند 40 من اتفاقية أوسلو، تم الاتفاق على تشكيل لجنة مشتركة (فلسطينية - إسرائيلية) لمناقشة ملف المياه ولإدارته، إلا أن هذه اللجنة المشتركة الأمر والنهي فيها هي حكومة الاحتلال، إذ أعطى الاتفاق كافة الصلاحيات لحكومة الاحتلال بالموافقة على

91- سلطة المياه الفلسطينية. «الخطة الاستراتيجية لسلطة المياه 2016-2018». رام الله: فلسطين، ص 17

انظر/ي الرابط التالي: <https://bit.ly/2MtEEf2>.

92- المصدر السابق، ص 36.

93- المصدر السابق، ص 9.

94- من مقابلة أجريت مع عبد الرحمن التميمي / مدير عام جمعية الهيدرولوجيين وأستاذ محاضر في الجامعة العربية الأمريكية. أجريت في تاريخ 03.07.2019.

95- المصدر السابق.

مشاريع الفلسطينيين في إدارة مواردهم المائية، وبمجرد إصدار القرار بعدم الموافقة من حكومة الاحتلال لا يسري القرار الفلسطيني ويعتبر غير قانوني. أوقف عمل اللجنة المشتركة لعدة سنوات (منذ العام 2010 وحتى أواخر العام 2016)، وعقدت عقب ذلك مجموعة لقاءات إلا أنه لم ينجح عنها أي تغيير حقيقي في واقع الموارد المائية للفلسطينيين.⁹⁶

تتبنى وزارة الزراعة استراتيجية لعمل القطاع الزراعي للأعوام 2017-2022، وتأتي استكمالاً لاستراتيجية القطاع الزراعي «صمود وتنمية 2014-2016»، والتي تبنت سياسة واضحة حول «تحسين إدارة الطلب والعرض على المياه الزراعية»، وذلك لتحقيق الهدف الاستراتيجي الثاني، وهو: الموارد الطبيعية الزراعية مدارة بشكل كُفءٍ للاستخدام.⁹⁷ وتعتبر الوزارة الزيادة في كميات مياه الريّ مؤشراً لنجاح هذه السياسة، وذلك من خلال تنفيذ التدخلات والإجراءات الكفيلة بتوفير مياه إضافية للزراعة سواء كان ذلك من مصادر تقليدية أو غير تقليدية بالإضافة إلى تحسين كفاءة استخدام مياه الريّ.⁹⁸

وبالعودة لاستراتيجية عمل القطاع الزراعي للأعوام 2017-2022، تذكر الاستراتيجية في تقييمها للاستراتيجية السابقة بأن وزارة الزراعة قامت بالتعاون مع شركاء التنمية المختلفين بإعادة تأهيل الأراضي والمصادر المائية، حيث شمل ذلك استصلاح وتأهيل 18.5 ألف دونم من الأراضي الزراعية، وشق وتأهيل 640 كم من الطرق الزراعية، وتوفير ما يقارب 4,7 مليون متر مكعب من المياه لأغراض الزراعة من خلال بناء وإعادة تأهيل 300 بئر جوفي و 800 بئر جمع.⁹⁹ كما وتذكر الاستراتيجية أنه تم التركيز على تكثيف أنشطة الإرشاد والتدريب لصالح صغار المزارعين في الفئات المهمشة والضعيفة، حيث استفاد من هذه الأنشطة أكثر من 400 مزارع، أضف إلى ذلك بناء 15 بركة زراعية بسعة أجمالية قدرها 20 ألف متر مكعب في مناطق الأغوار، وتأهيل 13 بئر زراعي وتمديد خطوط مياه ناقلة بطول 55 كم في عدد من المناطق المهمشة. ويقدر عدد المستفيدين من هذه الأنشطة نحو 300 ألف مواطن/ة، نصفهم من النساء.¹⁰⁰

96- مجلة آفاق البيئة والتنمية. «اللجنة الإسرائيلية-الفلسطينية المشتركة تحت مجهر آفاق البيئة والتنمية». مجلة الكترونية تصدر عن مركز العمل التنموي / معاً. آب 2013، العدد 57. انظر/ي الرابط التالي: <https://bit.ly/2Y9DMCM>

97-وزارة الزراعة. «استراتيجية القطاع الزراعي - صمود وتنمية 2014-2016»، ص23. انظر/ي الرابط التالي: <https://bit.ly/2ZrKznO>

98- المصدر السابق، ص50.

99- وزارة الزراعة. «استراتيجية القطاع الزراعي: صمود وتنمية 2017-2022». ص21.

100- المصدر السابق.

لكن تقر الاستراتيجية تحت نفس العنوان، بأنه «وبالرغم من أن الانجازات المذكورة التي تؤشر إلى حصول تقدم باتجاه تحقيق غايات تعزيز صمود المزارعين، إلا أنه ما زال هنالك الكثير مما يلزم عمله لدعم صمود المزارع الفلسطيني وتثبيته في أرضه وتمكينه من تحسن سبل عيشه ومصادر رزقه من الزراعة، وخصوصاً في ظل استمرار الاعتداءات والسياسات الإسرائيلية التي تحول دون تحقيق التنمية المستدامة مما يفاقم في تردي الأوضاع الاقتصادية والسياسية والاجتماعية.» وتضيف الاستراتيجية «صمود المزارعين والمزارعات وتمسكهم في الأرض هو مثابة أولوية وطنية وسياسة عليا للزراعة تتداخل مع جميع محاور التنمية الزراعية، وخاصة تحسن الخدمات للمزارعين، وتطوير التشريعات والإدارة في القطاع، وتعزيز الإنتاج والإنتاجية، وأخيراً تنمية واستدامة الموارد الطبيعية.»

هذا يعكس أنه ما زال أمام المسؤولين شوطاً كبيراً يجب قطعه من أجل الوصول لل غاية الحقيقية وهي تعزيز صمود المزارعين والمزارعات، لكن ألا تعكس الموازنة الحكومية السنوية مدى الاهتمام بقطاع الزراعة؟ فما يخص لقطاع الزراعة يعبر عن صداقية توجهات الحكومة. وتعتبر موازنة القطاع الزراعي في فلسطين أقل موازنة تصادق عليها الحكومة عبر السنوات المنصرمة، وهي في تناقص مستمر. وقد بلغت آخر موازنة لوزارة الزراعة ما يقارب 1% من مجموع الموازنة العامة،¹⁰¹ في حين بلغت مساهمة قطاع الزراعة في الناتج المحلي الإجمالي ما يقارب 3%،¹⁰² وبالرغم من تدني مساهمة قطاع الزراعة في الناتج المحلي إلا أن هذا يعكس عدم رغبة واهتمام في تطويره، وهو الذي كان يشكل أكثر من ذلك بكثير في السنوات السابقة من حيث المساهمة في الناتج المحلي.

المياه كمدخل للإنتاج الزراعي

بعد عرض مجمل النتائج والمؤشرات المتعلقة بالمياه في فلسطين في العناوين السابقة، والتي تعكس وبكل تأكيد الواقع الصعب للفلسطيني فيما يتعلق بملف المياه، نتقل تحت هذا العنوان إلى المياه والزراعة في فلسطين، مع التأكيد على أن صعوبة واقع المياه في فلسطين تنعكس وبصورة مباشرة على واقع الزراعة في فلسطين.

في ورقة سياسات حديثة نشرها المرصد بعنوان «الزراعة النباتية الطازجة في فلسطين» ضمن سلسلة أوراق حول الإنتاج الفلسطيني المحلي والانفكاك عن الاقتصاد الإسرائيلي،

101- من مقابلة أجريت مع عبد الرحمن التميمي / مدير عام جمعية الهيدرولوجيين وأستاذ محاضر في الجامعة العربية الأمريكية. أجريت في تاريخ 03.07.2019.

102- مرصد السياسات الاجتماعية والاقتصادية. سلسلة أوراق حول الإنتاج الفلسطيني المحلي والانفكاك عن الاقتصاد الإسرائيلي» ورقة رقم (4): الزراعة النباتية في فلسطين. 2019، ص 4.

أشارت الورقة إلى أن هنالك تراجع ملموس في مساهمة قطاع الزراعة في الناتج المحلي الإجمالي، إذ بلغت ما يقارب 3% فقط في العام 2017 بعد أن كانت 36% في السبعينيات من القرن الماضي، و13% في التسعينيات، ووصلت 6.1% في العام¹⁰³، ويعود هذا التراجع بالأساس إلى عاملين أساسيين هما: الأول: هو عدم وجود سلطة للفلسطينيين على الأراضي والمياه، والثاني: هو عزوف الفلاحين الفلسطينيين عن الزراعة. إذ يعتبر العامل الأول سبباً مباشراً لوجود العامل الثاني، فمع تعاضم سيطرة قطاع الخدمات وفقدان السيطرة على الموارد، باتت الزراعة غير مجدية للفلاح الفلسطيني.

وتنقسم مساهمة الإنتاج الزراعي المتدنية في الناتج المحلي الإجمالي، بين شقيه النباتي والحيواني بشكل متساوي تقريباً، فعلى سبيل المثال: شكل الإنتاج النباتي 1.5% مقابل 1.3% للإنتاج الحيواني، (بيانات الحسابات القومية، والإحصاء الفلسطيني، 2017)، يتضح من هذه النسب الاتجاه العام لمساهمة القطاع الزراعي ضمن الناتج المحلي الإجمالي لفلسطين، الذي تراجع بشكل كبير خلال العقود الثلاث الأخيرة.¹⁰⁴ وهو ما انعكس بشكل مباشر على نسب العاملين في نشاط الزراعة، ففي العام 2014 كانت حوالي 14٪، وتراجعت لتصل حوالي 6.7% في العام 2017.¹⁰⁵

وفيما يخص المياه لأغراض الزراعة فتقدر بما لا يتجاوز 150 مليون متر مكعب سنوياً في الضفة الغربية (60 مليون متر مكعب) وقطاع غزة (90 مليون متر مكعب) مشكلة ما نسبته 45% من إجمالي استهلاك المياه، وهو ما ينعكس بشكل مباشر على محدودية آفاق تطور الزراعة المروية والتي لها أن تلعب دوراً اقتصادياً واجتماعياً وسياسياً هاماً في إعادة بناء الاقتصاد الفلسطيني.¹⁰⁶

وبالعودة لعنوان هذه الورقة «المياه في فلسطين»، كان لا بد لنا من مراجعة السياسات المتعلقة بالمياه التي تصب لصالح الزراعة في فلسطين، وإذا ما كانت السياسات بحاجة لتعديلات أم لا. تشكل المياه 14% من مدخلات الإنتاج في عملية الإنتاج الزراعي كتكلفة، وبالرغم من أنها تشكل 14% من تكلفة الإنتاج بعد المبيدات التي تشكل 20% والأيدي العاملة التي تشكل 18% والبذور والأشغال التي تشكل 17% من مدخلات الإنتاج.¹⁰⁷

103- المصدر السابق.

104- المصدر السابق.

105- المصدر السابق، ص 5.

106- وزارة الزراعة. «استراتيجية القطاع الزراعي: صمود وتنمية 2017-2022». ص 21.

107- معهد الأبحاث التطبيقية - أريج. «الإنتاج والتسويق الزراعي الفلسطيني بين الواقع والتحديات». الملخص

التفصيلي، آذار 2015، ص 25.

إلا أن المياه تعتبر عاملاً حساساً لندرته، وإن كانت التكلفة أقل إلا أن انقطاع المياه يؤدي بالضرورة إلى انتهاء عملية الزراعة، في حين تعتبر أسواق المبيدات والأيدي العاملة والبذور والأشتال أوسع من حيث التوفر، إذ إنك قد تجد عدة مصادر للمبيدات والأيدي العاملة والبذور، لكن مصدر المياه تسيطر عليه جهة واحدة فقط. وبالمعظم فإن المياه الجوفية التي تستخدم للاستهلاك البشري وللزراعة في فلسطين تسيطر عليها دولة الاحتلال، أضف إلى ذلك أن جودة ونوعية المياه المتوفرة في الآبار اليوم لم تعد كما كانت في سابق عهدها لتلوثها وزيادة ملوحتها بسبب التغيرات الجيولوجية والمناخية الناجمة عن التغيرات الحاصلة على سطح الأراضي الفلسطينية. كما أن استخراج المياه وحسابه كمدخل، يدخل فيه عامل الطاقة المساعد في الاستخراج (عملية ضخ المياه)، وهذه تختلف وفقاً للعمق البئر وحجمه وإذا ما كانت تعمل المضخة على المحروقات أم على الكهرباء أو الطاقة الشمسية.

وتقسم الزراعة في فلسطين وفقاً لمصادر الريّ الخاصة بها، إذ توجد الزراعة المروية إلا أنها ليست متطورة بشكل كاف، حيث تحتاج بالأساس لتقنيات خاصة بها، والزراعة البعلية التي تعتمد على مياه الأمطار السنوية وهي الشكل الغالب للزراعة في فلسطين. ولا بد من الإشارة إلى أن إنتاجية الدونم الذي يعتمد على الزراعة المروية تزيد بحوالي 22 ضعف عن إنتاجية الدونم الذي يعتمد الزراعة البعلية؛ 4783 كغم للدونم المروي مقابل 221 كغم للدونم البعلي، من هذا الفارق نلاحظ أهمية الاعتماد على الزراعة المروية لما لها من أثر على زيادة الإنتاجية وتحسين وديمومة الدخل للمزارع، وهو ما يفسر منطقياً الاحتياج الدائم للمياه لأغراض الزراعة.¹⁰⁸

وعند الحديث عن المياه الزراعية لا بد من الإشارة إلى أننا نتحدث عن أكثر من مصدر، منها مصادر المياه الطبيعية مثل النبع في منطقة أريحا، ويوجد إشكالية تكمن في الملكية التاريخية لهذه الأراضي من قبل عائلات معينة، خلقت أزمة كبيرة في قطاع الزراعة، حيث نص القانون الفلسطيني على ملكية المياه للدولة الفلسطينية مما يتسبب في إشكالية على ملكية هذه المياه، بالإضافة إلى وجود الآبار في فترة ما قبل 1967. لكن بعد عام 1967 كان هناك نوعين من الآبار: الأول رخصته السلطة الفلسطينية، وهذا النوع يوجد شك في رخصته فمن المحتمل في أي لحظة أن تقوم إسرائيل بهدمه إن لم يكن مريض عن طريق التنسيق مع لجنة مشتركة، والقليل جداً من الآبار التي رخصت إسرائيلياً، ويوجد آبار لم ترخص لا فلسطينياً ولا إسرائيلياً وهي تكثر في مناطق الشمال وجنين، وهذا النوع فيه

108- مرصد السياسات الاجتماعية والاقتصادية. سلسلة أوراق حول الإنتاج الفلسطيني المحلي والانفكاك عن الاقتصاد «الإسرائيلي» ورقة رقم (4): الزراعة النباتية في فلسطين. 2019، ص 8.

مغامرة كبيرة، فقد تلجأ إسرائيل لهدم بعض هذه الآبار، مما يجعل المزارع الفلسطيني يعيش في حالة قلق مستمرة لعدم وجود أي حماية لحقه في الحصول على المياه.¹⁰⁹

عدم توحيد تعرفه المياه وسوء التوزيع

خلقت حالة عدم توحيد تعرفه المياه في المناطق، بالإضافة إلى التباينات بين المناطق من حيث المصادر المائية، حالة من سوء التوزيع والاعدالة. فمعايير قياس العدالة في خدمات المياه عديدة، منها توافر إمكانية الوصول، والجودة والسلامة، والقدرة على تحمل التكاليف، والخصوصية والكرامة، والمشاركة والوصول إلى المعلومات، والمساواة وعدم التمييز، والمسائلة. وهذا يترجم بكمية المياه المتاحة للمواطن يوميًا وسعر الكوب وتغطية رسوم الصرف الصحي ومساهمة الحكومة في أسعار المياه وجودتها.

والحديث عن عدم توحيد تعرفه المياه في الضفة الغربية على سبيل المثال أدى إلى تفاوت رهيب من حيث سعر المتر المكعب. ففي الوقت الذي تباع به المياه بـ 3.5 شيكل للمتر المكعب في قرية الفارعة، يباع المتر المكعب في قرية إذنا بـ 9.3 شيكل، وفي عتيل بـ 2.85 شيكل، وفي الوقت الذي تباع فيه المياه في بيتونيا بـ 6.82 للمتر المكعب الواحد تباع في أريحا بـ 2.25 شيكل للمتر المكعب، وفي الخليل 4.84 للمتر المكعب.¹¹⁰

هذا يؤثر وبشكل مباشر على عملية الزراعة، وإن كانت الأسعار المذكورة هي تشمل المتر المكعب للاستهلاك المنزلي، فإنها أيضًا تعكس التفاوتات الموجودة في الزراعة، حيث إن الماء مدخل أساسي للإنتاج الزراعي، وفي بعض الأرياف التي تحتاج فعليًا للمياه بشكل دائم على مدار السنة لاستكمال عملية الزراعة المروية.

كما أن التفاوت في الأسعار سببه الأساسي يعزى لوجود مصادر مياه في المنطقة الجغرافية وعدم وجودها، ويؤدي ذلك أيضًا إلى سوء استخدام المياه من حيث الاستهلاك، أي أنه ينعكس سلبيًا على عملية التسعير. على سبيل المثال في قلقيلية متوسط استهلاك الفرد من المياه يوميًا على المستوى المحلي 163 لتر من المياه، وفي أريحا 147 لتر للفرد، وفي عزون 99 لترًا، بينما في نابلس 65 لترًا للفرد الواحد وفي جنين 39 لترًا للفرد الواحد وفي دورا 28 لتر.¹¹¹ (أنظر/ي الشكل 5). وفي الغالبية العظمى من المناطق تقل نسبة استهلاك الأفراد عن الاحتياج الحقيقي لهم والذي وضعته منظمة الصحة العالمية.

109- من مقابلة أجريت مع محمد حميدي / المدير التنفيذي لمجلس تنظيم قطاع المياه. أجريت في تاريخ 2019\07\03.

110- حميدي، محمد. من مداخلته بعنوان «العدالة ومحدداتها في توزيع المياه» قدمت في ورشة العمل التي عقدها مرصد السياسات الاجتماعية والاقتصادية «ورشة عمل حوار السياسات - العدالة للقطاع الزراعي». عقدت في تاريخ

2019/07/09.

111- المصدر السابق.

غياب تعرفه الاستهلاك المائي الزراعي

تعرف التعرفة على أنها الهيكلية التي تتبناها أو تعتمدها مؤسسة ما لتقاضي أثمان الخدمات التي تؤديها لمشتريها أو للمستفيدين من هذه الخدمات، ويمكن القول إنها الوعاء أو الشكل الخارجي لأسعار هذه الخدمات.¹¹² ويحدد القائمون على رسم السياسات، شكل هذه التعرفة بهدف تحقيق أهداف مخطط لها مسبقاً ومن المفروض أن تتقاضى المؤسسة أو الجهة التي تؤدي الخدمة ثمناً لها.¹¹³

ومن الممكن القول إنه لا يوجد تعرفة حقيقية ومنصوص عليها تحدد قيمة استهلاك المياه للمزارعين في فلسطين، مما يعني غياب السياسات التي تسعى لتحقيق عدالة وتشجيع للمزارعين الفلسطينيين على زيادة إنتاجهم الزراعي. إن عملية تسعير كوب المياه للاستهلاك الزراعي تُبنى بأشكال مختلفة، إذ تعتمد بشكل أساسي على مصدر المياه للزراعة، فإذا كان المصدر بئر يسهل استخراج المياه منه ولا يوجد تكلفة عالية على صاحب البئر في استخراجها تكون التكلفة أقل من صاحب البئر الذي يحتاج لمضخات كهربائية أو مضخات تعمل على الوقود لاستخراج المياه، ويحصل الاتفاق بين المزارعين أنفسهم، أو على اتفاقيات جماعية. الإشكالية أن المياه في شمال الضفة الغربية والتي تستخدم للزراعة هي نفس المصدر الذي يستخدم للشرب، وبالتالي الأسعار غير عادلة بالنسبة للزراعة، بينما في الأغوار المياه الزراعية تختلف عن مياه الشرب والمياه القادمة من الينابيع من حيث كلفتها (تكلفة استخراج المياه) تقريباً 0.7 للكوب لأن هذا يعتمد على الكمية، ونوع الضخ إذا كان ضخ عمودي أو أفقي ولذلك من الصعب إعطاء رقم لكل منطقة.¹¹⁴ ولكن بالمعدل وبالمجمل، فإن المتر المكعب الواحد في فلسطين يكلف 1.7 شيكل.¹¹⁵

لا يوجد تعرفة وطنية لمياه الزراعة في فلسطين، وبالرغم من وجود مناطق تقدم لها تسهيلات كنوع من تعزيز الصمود، إلا أن هذا لا يجب أن يتم على حساب الآخرين، فمثلاً مزارع طولكرم لا يستطيع منافسة مزارع الأغوار، وهذه من ضمن الإشكاليات القائمة، ولذلك يجب أن يكون هناك موازنة لأسعار المياه. وصحيح أن الفلسطينيين لا يسيطرون على مصادرهم المائية، ولكن على الأقل بالمتاح، أي حيث أمكن ذلك. لا يوجد جهد يبذل للتعرفه بالإضافة إلى أن القانون الفلسطيني من جديد أصبح يعترف بتنظيمات مستخدمي مياه الري، قديماً

112- أسعد، عبد الكريم. «دليل تحقيق الاسترداد الكامل للتكاليف في مؤسسات ومصالح تقديم خدمات المياه». مجلس تنظيم قطاع المياه - فلسطين: آب 2018، ص 49.

113- المصدر السابق.

114- من مقابلة أجريت مع عبد الرحمن التميمي / مدير عام جمعية الهيدرولوجيين وأستاذ محاضر في الجامعة العربية الأمريكية. أجريت في تاريخ 03.07.2019.

115- المصدر السابق..

لم يكن هذا الشيء موجوداً، وأصبح الفلسطيني مدفوعاً لإيجاد مصادر غير تقليدية للمياه، لذا نحن بحاجة لتوحيد النظام في البداية.

وبالرغم من أن هنالك محاولات من وزارة الزراعة لوضع بعض الأسعار، لكن حتى الآن لا يوجد نظام معين لتسعير مياه الزراعة، آخذين بعين الاعتبار تنوع المصادر وتنوع الملكيات. والشيء الوحيد الذي تم العمل عليه، وكان فيه جهد يتعلق بالمياه المعالجة من المياه العادمة،¹¹⁶ حيث يوجد اليوم محطات تحلية ومعالجة للمياه العادمة في الضفة الغربية وقطاع غزة.

ووضعت الاستراتيجية الوطنية للمياه والصرف الصحي لفلسطين هدفاً وألوية في تحويل مياه الصرف الصحي المعالجة إلى مناطق الريّ الزراعية، كما وتعمل على تطوير آليات لتشجيع المزارعين على استخدام مياه الصرف الصحي المعالجة في الزراعة. في قطاع غزة، هنالك العديد من الأنشطة الصغيرة كمشاريع تجريبية لإعادة استخدام مياه الصرف الصحي المعالجة، حيث يبلغ مجموع الكميات المستخدمة من المياه حوالي مليون متر مكعب/سنة. أما في الضفة الغربية، هنالك عدد قليل للغاية من مشاريع إعادة استخدام مياه الصرف الصحي (يتم تنفيذ المشاريع الصغيرة على مستوى المجتمع المحلي مثل عنزة وعتيل وخاراس). ووفقاً للاستراتيجية، هنالك عدد من المشاريع الواعدة لإعادة استخدام المياه المعالجة للزراعة المقترحة لشمال غرب نابلس وأريحا وتياسير ومناطق العوجا على المدى القصير. ومن المتوقع زيادة الموارد المائية من خلال هذه المشاريع، ويجري العمل حالياً على إنشاء محطة مياه معالجة في قطاع غزة بطاقة إنتاجية مقررّة تبلغ 10 مليون متر مكعب/سنة في شمال غزة. وينبغي تنفيذ المزيد من المشاريع في كل من غزة والضفة لتوفير كميات إضافية من المياه.¹¹⁷ غير أن تطوير هذا المورد يثير بعض القضايا الهامة التي لا يزال يتعين حلها، كما أن القطاع الخاص يرفض الاستثمار فيها والمواطن ما زال متردد جداً حول استهلاكها بحكم صورة المياه العادمة في أذهان الأفراد.

يستطيع الفلسطينيون أن يستفيدوا بما يعادل 70 مليون متر مكعب من المياه العادمة لأغراض الزراعة، حتى أن حكومة الاحتلال باتت تستفيد من تكرير ومعالجة المياه العادمة، على سبيل المثال، في مشروع محطة «وادي النار» نحصل كفلسطينيين على 10 مليون متر³، قامت حكومة الاحتلال بإصدار أمر بتغيير مسار المحطة بحيث أصبح المسار في الأنابيب لا

116- المصدر السابق.

117- سلطة المياه الفلسطينية. «الاستراتيجية الوطنية للمياه والصرف الصحي لفلسطين». رام الله: فلسطين، ص30. انظر/ي الرابط التالي: <https://bit.ly/31RLU8c>.

تستفيد منه العبيدية ولا كل المنطقة الشرقية، والمياه تصل إلى محطة أقامتها إسرائيل فوق النبي موسى لريّ الأغوار.¹¹⁸

إن سطوة سلطات الاحتلال على المياه سبب رئيسي للفوضى في تسعيرة المياه غير المسيطر عليها، لكن هنالك انعدام للرقابة والإرادة السياسية تؤدي لمشاكل حقيقية أيضاً، وبالرغم من أن الحكومة كانت قد عدلت بالقرار بقانون رقم (14) لسنة 2018 المادة (76) من قانون الزراعة لسنة 2003¹¹⁹ بإضافة مادة (76 مكرر) لقانون الزراعة الأصلي لسنة 2003، والتي نصت على أن « تعد الوزارة نظاماً خاصاً بالرقابة الزراعية، يصدره مجلس الوزراء، على أن يتضمن الأمور الآتية:

1. مراقبة الأسواق المركزية للخضار والفواكه للتأكد من مصدر المنتجات الزراعية.
 2. التركيز على المنتجات الزراعية المخالفة المضبوطة في مستودعات توفرها الحكومة لهذا الغرض.
 3. الرقابة على حركة المنتجات الزراعية، ومدخلات الإنتاج، ونقلها.»
- إلا أن هذا التعديل بقي دون تطبيق حيث لم يصدر نظام عن مجلس الوزراء لغاية الرقابة على الأسواق وحماية المزارع وبخاصة صغار المزارعين وبالذات النساء منهنّ سواء حماية للمنتج الزراعي أو للمزارع ذاته من وسطاء البيع وغيرها من المخاطر الناتجة عن المنافسة في الأسواق وكبار التجار والشركات والاحتكار، مما يعني غياب المتابعة والرقابة على مدخلات الإنتاج، التي من ضمنها المياه.

وبحكم الأمر الواقع فإن ما يحدد تسعيرة المياه هو صاحب البئر، ولا يوجد سياسة حول السعر ولا يوجد تسعيرة حتى الآن، على سبيل المثال في الأغوار التي تشتهر بالزراعة، فمن المعروف أنه في منطقة «الجفتلك» يحسب استهلاك المياه وفقاً للساعة وليس للكوب، وتقدر تعرفة الساعة ١٥٠ شيكل للساعة الواحدة، وهذا ينطوي على ظلم للمزارع، لأن كمية الهواء المضخوخة مع المياه تحسب في هذه الساعة؛ حيث إنه من الممكن أن يكون الضخ قد تم بصورة متقطعة، بالتالي هذا يخلق إشكالية حقيقية لدى المزارعين، فمن يحدد كمية الأكواب للمزارع هو صاحب البئر، والمزارع لا يعلم كم وصله من المياه في حقيقة الواقع، كما أن أصحاب الآبار رفضوا تركيب عدادات دفع للمياه.¹²⁰

118- من مقابلة أجريت مع جاد إسحق / مدير عام معهد الأبحاث التطبيقية - أريج، أجريت في تاريخ 11.07.2019.

119- النظام الخاص بتشكيل جمعيات مستخدمي المياه رقم (4) لسنة 2018، فلسطين.

120- من مقابلة أجريت مع مؤيد بشارات / مسؤول إدارة المشاريع في اتحاد لجان العمل الزراعي، أجريت في تاريخ 25.07.2019.

مع غياب تعرفّة المياه... غياب لتعرفّة الكهرباء للأغراض الزراعية

عند التطرق لمصادر الطاقة لأغراض الزراعة في فلسطين، يوجد ثلاثة مصادر لإنتاج الطاقة المتعلقة بأغراض الزراعة، فهناك المحركات التي تعمل على نظام الكهرباء من أجل ضخ المياه، وهناك المحركات التي تعمل على المحروقات «الديزل»، وكذلك نظام الخلايا الشمسية التي تعتبر الأحدث بينهم. وتتفاوت أسعار استخراج المياه وضخها وفقاً للوسيلة المستخدمة، وتختلف أيضاً وفقاً لدواعي الاستخدام.

تدعي الجهات الرسمية في تبنيتها لسياسات تسعى من خلالها تقديم الدعم المستمر للمزارعين، إلا أن هذه السياسات لا تنفك عن كونها غير قابلة للتطبيق لأسباب متعددة. في قرار مجلس الوزراء رقم (17/189/12/م.و.ر.ح) للعام 2018، يذكر القرار أنه «تطبق على المزارع بكافة أنواعها ومزارع تربية المواشي والدواجن والطيور، وكذلك ثلاجات التخزين للمنتوج الزراعي الفلسطيني الطازج بين المواسم المملوكة للمزارعين، وثلاجات تخزين التقاوي والبذور للطور الواحد والثلاثة أطوار، وعلى مضخات المياه الخاصة بالري والحاصلة على ترخيص زراعي من وزارة الزراعة وسلطة المياه تعرفّة مستوية مقدارها 0.4662 شيكل لكل كيلو واط في الساعة».¹²¹ ويكون تطبيق التعرّفّة الزراعية على آبار الريّ مشروطاً بتقديم صاحب البئر نسخة عن رخصة البئر الزراعية من سلطة المياه وشهادة من وزارة الزراعة إلى الموزع تبين أن استخدامات البئر هي لأغراض الريّ.¹²²

ولا بدّ من العودة هنا مرة أخرى للكهرباء كعامل أساسي في التأثير على تعرفّة المياه الزراعية، فالكهرباء وبشكل عام تختلف عن المياه من حيث أساسيات تقديم الخدمة، فقطاع الكهرباء هو قطاع إنتاجي، بمعنى أن هناك تكلفة إنتاج ولذلك يسعى المزارع إلى ترشيد الاستهلاك لأن ذلك من شأنه أن يخفف تكاليف الإنتاج.¹²³

فما يحكم تسعيرة الكهرباء كمدخل للزراعة هي عملية الضخ، التي تستنزف الكهرباء في عملية استخراج المياه من الآبار، وفقاً لحجم البئر ومساحة المياه فيه. مع وجود تسعيرة أخرى للضخ الخاص بأغراض الشرب ومحطات التنقية التابعة لسلطة المياه والبلديات والمجالس، والتي نص عليها قرار مجلس الوزراء والتي تقدر بـ 0.4873 شيكل لكل كيلو واط

121- من قرار مجلس الوزراء رقم (17/189/12/م.و.ر.ح) للعام 2018 بخصوص التعرّفّة الكهربائية. انظر/ي الرابط التالي: <https://bit.ly/2Zh0B3H>.

122- المصدر السابق.

123- من مقابلة حمدي طهوب / الرئيس التنفيذي لمجلس تنظيم قطاع الكهرباء. أجريت المقابلة في تاريخ 2019/07/07.

في الساعة، يطرح سؤالاً أساسياً في هذه الحالة ويحتاج لتوضيح وتفصيل من قبل المشرّع، وهو كيف يتم التمييز بين المضخات المخصصة للشرب ومحطات التنقية وبين مضخات استخراج المياه من الآبار لأغراض الزراعة؟

في حوادث متكررة مع المزارعين حصل أن قامت شركة كهرباء القدس بتحويل عدادات المزارعين إلى عدادات تجارية، وهو ما أدى إلى خسارات كبيرة لدى المزارعين في ذلك الوقت لاختلاف احتساب الساعة التجارية عن الزراعية، وهي 0.6203 شيكل لكل كيلو واط في الساعة، بما يشكل عبئاً كبيراً للمزارع الذي يعتمد بشكل أساسي على مورد المياه الذي بالكاد يجده. فعلى سبيل المثال: في قرية النويعمة¹²⁴، تم تجهيز (ترميم) بئر زراعي من قبل اتحاد لجان العمل الزراعي مرضص من شركة كهرباء القدس، تلمست شركة الكهرباء بأن هناك فرقاً في الاستخدام فحولت البئر إلى بئر تجاري، وبالتالي بات المزارع يدفع 0.8-0.6 شيكل على الساعة، وبالتالي اشتكى المزارعين من مشروع تطوير الطاقة المخصصة للآبار بحيث أصبح المزارع يدفع الضعف.¹²⁵

يقوم مجلس تنظيم قطاع الكهرباء الفلسطيني بالرقابة على السياسات والقوانين المتبعة في استخدامات وترشيد الكهرباء، ويقوم برفع توصيات للجهات المعنية الحكومية لمعالجات الإشكاليات المرتبطة بهذا القطاع. ومن خلال عملهم، تم اكتشاف بعض الثلاجات التابعة للمزارعين والتي يتم التعامل معها وفقاً للتعرفة التجارية والتي هي أعلى من التعرفة الزراعية، وتم مراسلة مجلس الوزراء للتعديل على نظام التعرفة الكهربائية لتعامل الثلاجات وفقاً للتعرفة الزراعية، وكان هناك استجابة من الحكومة و صدر عن مجلس الوزراء قرار بالخصوص وتم تطبيقه.¹²⁶

هذه الجهود المبذولة من قبل مجلس تنظيم قطاع الكهرباء واضحة، إلا أنها لا تكفي، فالكثير من صغار المزارعين غير محميين لدى شركات الكهرباء، وعند تدارك المشكلة تصبح المبالغ المالية المستحقة عليهم مهولة، بالإضافة إلى أن كبار المزارعين الذين يملكون الآبار يقفون كعقبة أمام صغار المزارعين في الاحتكار، وحجتهم في زيادة الأسعار دائماً ما تتعلق بالمصاريف التشغيلية للآبار، والتي يدفع ضربيتها صغار المزارعين.

124 - تقع قرية النويعمة إلى الشمال الغربي من مدينة أريحا، على الطريق بين العوجا وأريحا. وهي قرية زراعية صغيرة نسبياً.

125 - من مقابلة أجريت مع مؤيد بشاريات/ مسؤول إدارة المشاريع في اتحاد لجان العمل الزراعي. أجريت بتاريخ 25.07.2019.

126 - من مقابلة حمدي طهبوب/ الرئيس التنفيذي لمجلس تنظيم قطاع الكهرباء. أجريت المقابلة بتاريخ 2019/07/07.

مياه الزراعة ما بين الملكية الخاصة والسيطرة على الفلاحين

مع غياب التشريعات والسياسات التي تنظم قطاع المياه في فلسطين، تبقى التشريعات القديمة والأعراف هي السارية في تنظيم هذا القطاع، وأحد أبرز هذه الإشكاليات هي الملكية التاريخية لهذه الأراضي من قبل عائلات معينة، الأمر الذي أدى لخلق أزمة كبير في قطاع الزراعة. وعلى الرغم من أن المشرع الفلسطيني نص على أن هذه الآبار هي ملكية عامة، إلا أن هذا لا يجد تطبيقاً له على أرض الواقع، ولم يتم العمل على حل هذه الإشكالية مع ملك هذه الآبار، مما أدى في المحصلة لخلق فئتين بين المزارعين الفلسطينيين: فئة تحتكر وتسيطر على المياه بالتالي هي تسيطر على الموارد والأسعار، وفئة صغار الفلاحين الذين لا حول لهم ولا قوة في الانصياع لما هو موجود ومتوفر حولهم.

حق الملكية يعني عدم وجود من يملك مصادر المياه في الضفة الغربية أو قطاع غزة، ولكن الذي يحدث هو ما يسمى بحق الاستعمال وحق التصرف. المشكلة الآن أن قانون المياه 2014-14 ركز على قضايا مياه الشرب وقضايا مياه الزراعة تُركت لتوافق بين سلطة المياه ووزارة الزراعة، لتبقى الكثير من المسائل الإشكالية المتعلقة بـ: أولاً الموروث لما يسمى ملكية المياه، فعلى سبيل المثال لا الحصر، في عين السلطان تم توزيع الحصص في زمن الدولة العثمانية وما زال هذا التوزيع قائماً، وساري المفعول وقانون المياه لم يعالج هذه القضايا. كما أن الآبار الارتوازية المملوكة لبعض المزارعين بقيت في منأى عن المعالجة القانونية، وبالتالي قانون المياه أو قانون الزراعة الحالي غير مجدي من ناحية التأطير القانوني بما يكفل حل أهم القضايا الإشكالية في القطاع الزراعي والمياه، لذلك يجب أن يكون هناك تعليمات إما من مجلس الوزراء بشكل أنظمة ولوائح أو إعادة النظر في القانون نفسه.¹²⁷

والمسألة تجاوزت أبعد من ذلك، ففي بعض الحالات، تستهلك بعض الآبار 150 شيكل تم احتسابها على صغار المزارعين في الساعة الواحدة، في الوقت الذي كانت تستخدمها المكنات التي تعمل على نظام المحروقات من أجل استخراج المياه من الآبار، وتم تحويلها لاحقاً ضمن مشاريع من قبل المؤسسات الأهلية العاملة في قطاع الزراعة والمياه لتعمل بالطاقة الكهربائية عوضاً عن المحروقات، لأن الكهرباء أرخص من حيث التكلفة، إلا أن التسعيرة من قبل أصحاب الآبار لصغار المزارعين بقيت كما هي.¹²⁸ وحصل أيضاً أن كان هناك مالك لبثرين

127- من مقابلة أجريت مع عبد الرحمن التميمي/ مدير عام جمعية الهيدرولوجيين وأستاذ محاضر في الجامعة العربية الأمريكية. أجريت في تاريخ 03.07.2019.

128- من مقابلة أجريت مع مؤيد بشارت/ مسؤول إدارة المشاريع في اتحاد لجان العمل الزراعي. أجريت في تاريخ 25.07.2019.

مائين يتقاضى 210 شيكل على الساعة، مؤل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP) تغيير نظام الطاقة لديه ليكون أوفر من حيث التكلفة، ولم يقع على المالك أي عبء مالي، تكفل برنامج الأمم المتحدة بالترميم وبتحويل الآبار من ديزل إلى كهرباء، وبالأرقام هذا يعكس انخفاضاً على سعر التكلفة بنسبة 50%،¹²⁹ إلا أن صاحب البئر قام بتخفيض الساعة 30 شيكلاً فقط مع أن الفرق بين الديزل والكهرباء من حيث الاستهلاك يصل لحد 50%.

إن ما يحصل مع صغار المزارعين الذين لا غطاء لهم ولا جهة تهميهم، يخلق حالة من اللامعالية الاقتصادية، والتي تعود بديهيًا لحالة من اللامعالية الاجتماعية، وهو ما يؤدي إلى تهميش هؤلاء المزارعين ونزع مؤهلات الإنتاج البسيطة التي يملكونها، بالتالي زيادة الفجوة بين كبار رؤوس الأموال وملاك الأراضي الزراعية وبين صغار المزارعين الذين يقتاتون من زراعتهم البسيطة. كما تتفاقم الإشكالية وتمتد ليصبح مالك البئر لديه القدرة في الاستحواذ على باقي الأراضي الزراعية المحيطة، مما يعرض صغار الفلاحين لخطر فقدان قدرة الأرض على الإنتاج وبالتالي بيعها، أو إهمالها والتوجه لأعمال أخرى تحقق سبل العيش لعائلات صغار الفلاحين، وهو يعني سيطرة ونفوذ أكبر لملاك الأراضي الكبار وأصحاب الآبار.

أهم التوصيات

1. يجب على الجهات المعنية تفعيل نظام جباية عادل، ويُجبي من كبار المستهلكين بفعالية حتى لا يتأثر صغار المزارعين بقرارات البلديات في المناطق التي قد تشمل الجميع.
2. يجب على الحكومة الفلسطينية أن تضع نظام تعرفه مائة حقيقي للقطاع الزراعي لينطبق على الجميع، وحتى لا يبقى الفلاح الفلسطيني عرضة لاحتكار أصحاب الآبار والأراضي، ولتحقيق العدالة الاقتصادية المصحوبة بالعدالة الاجتماعية.
3. يجب على الحكومة الفلسطينية المتابعة بشكل أكثر فعالية، حول تعرفه وتسعيرة ساعة الكهرباء الزراعية، وإيجاد آلية عملية أكثر من الموجودة حاليًا لتجنب الخلط ما بين الاستهلاك الزراعي والتجاري.
4. على الجهات المسؤولة أن تحث وتساهم في تأسيس الآبار المنزلية في المدن والريف، وهو ما يؤسس لقاعدة استهلاك مستقبلية تحمي المواطن الفلسطيني من استنزاف مياه الزراعة، في الوقت الذي تعتبر فيه مياه الأمطار في فلسطين مهدورة تمامًا.
5. إن الأفكار السائدة كتكرير المياه العادمة لاستخدامات الزراعة والاستهلاك الآدمي، أو استغلال مياه الأمطار من خلال آليات الحصاد المائي والسدود، وحتى الترشيد في استهلاك

المياه، هي أفكار ممتازة ويجب التوجه لتفعيلها بشكل أوسع، إلا أنها يجب أن تكون حلولاً مؤقتة وعلينا ألا ننسى أن للفلسطينيين حقاً أصيلاً في مياههم الطبيعية.

6. يجب على الجهات المعنية معالجة التشريعات المتعلقة بالمياه وتخص المزارع الفلسطيني، إذ نلاحظ تضارباً في الصلاحيات ما بين وزارة الزراعة وسلطة المياه بشأن المصادر المائية، وبخاصة المصادر المائية الموجودة في الملكيات الخاصة، كذلك تناقض التشريعات بشأن المياه ما بين قانون الزراعة وقانون المياه وقانون المصادر الطبيعية.

7. إن خطاب الحكومة الفلسطينية مع المجتمع الدولي يجب أن يشمل المطالبات بالحقوق التي تنتهكها حكومة الاحتلال، إذ أن المعايير الدولية غير مطبقة في الضفة الغربية وقطاع غزة، لذا يجب على الحكومة إقحام المنظمات الدولية التي تدعي سعيها دائماً لتحقيق العدالة والحياة الكريمة للشعوب.

إن غياب سياسات جديدة ووجود تناقضات في التشريعات، خلق حيزاً لتهميش قطاع الزراعة في فلسطين بشكل كبير، وذلك من خلال عدم وجود أدوات حقيقية تعمل على الرقابة والمتابعة في فرض واقع ينصف صغار الفلاحين من جهة، ويزيد من قدرة القطاع الزراعي ومساهمته في القطاعات الاقتصادية الأخرى.

إن حكومة الاحتلال تتحمل جزءاً كبيراً من هذه المسؤولية، وهي التي لا تنفك عن مصادرة الأراضي الزراعية ومياه الفلسطينيين عامة والمياه المخصصة للزراعة خاصة، وتزيد من عبء الفلاح الفلسطيني من خلال التضييق عليه في مجال ترميم الآبار وترخيصها، ما يستوجب على السلطة الفلسطينية إلغاء الاتفاقيات المبرمة مع حكومة الاحتلال، والعمل على تفعيل المنصات الدولية من أجل استرجاع حقوق الفلسطينيين في مواردهم المسلوبة.

لكن في المقابل، هنالك حالة من التعارض والتضارب ما بين التشريعات النازمة للعمل الزراعي في فلسطين، كما أن هنالك تعارض لتلك التشريعات مع القانون الأساسي والذي يعتبر بمثابة الدستور، بما يشكل عدم دستورية لبعض النصوص القانونية مما يجعلها عرضة للطعن والإلغاء من قبل القضاء. أضف إلى ذلك أن هناك غياب لتنفيذ السياسات المتعلقة بدعم مدخلات الإنتاج الزراعي وأهمها المياه، التي لا يوجد تسعيرة واضحة لها فيما يتعلق بالزراعة. كما ويوجد غياب واضح لتطبيق السياسات التي تدعم الإنتاج الزراعي الفلسطيني وتعيد ترتيب الأولوية في الإنتاج لهذا القطاع، ولا يوجد أدوات حقيقية وواضحة لحماية المنتج الزراعي الفلسطيني، ليصبح هنالك فراغ ينظم عملية الإنتاج الزراعي في فلسطين.

يبقى عمل المنظمات الدولية العاملة في فلسطين ضمن إطار الحالات الطارئة والطارئة جداً، ولا يساهم لإحداث تغيير جذري بواقع القطاع الزراعي بشكل عام والمياه المخصصة للمزارعين بشكل خاص، إن الاتحاد الأوروبي الذي يدّعي أن وجوده على الساحة الدولية قوي سياسياً وتنموياً، لم يمنع حكومة الاحتلال حتى اللحظة من التوقف عن هدم المنشآت الزراعية وتوقيف ترميمها خصوصاً تلك التي يقوم هو كاتحاد بدعمها بشكل مباشر، ومع أنه ومنذ الانتفاضة الثانية ارتفعت قيمة المبالغ الممنوحة للفلسطينيين في مشاريع المياه، إلا أن هذه المشاريع غير فعالة مطلقاً، وتركز على مشاريع الطوارئ مما أدى إلى نتائج كارثية على صعيد الحصول على المياه، حيث أن نصيب الفرد في انخفاض بدلاً من ارتفاع.

وتعتبر الحلول العملية كإعادة تدوير وتكرير المياه العادمة، وآلية الحصاد المائي، والعمل على ترشيد استهلاك المياه وتحسين جباية الاستهلاك من المياه في فلسطين، قد تساعد مرحلياً في تخفيف الأزمة على المزارع الفلسطيني، إلا أنه يجب الانتباه جيداً بأن للفلسطينيين حق في الحصول على المياه بشكل طبيعي وبكميات تتوافق مع واقعهم المعيشي، وهي حقوق وليست منة من أحد، ولا بدّ من وجود حل جذري حقيقي يحقق للفلسطينيين احتياجاتهم الطبيعية من المياه وحل ينصف المزارع الفلسطيني الذي لا سبيل أمامه سوى الزراعة للعيش.

قطاع الزراعة في فلسطين هو قطاع إنتاجي أساسي، يجب على الحكومة الفلسطينية والهيئات الوطنية المحلية أن تركز كل جهودها في دعم هذا القطاع، إذ يعتبر المنفذ والبوابة الوحيدة لخلق نواة إنتاج فلسطيني مستقل، يحارب توسع المستوطنات وبضائعها، ويعمل على كفاف الفلسطيني في محطاته الاقتصادية والسياسية الصعبة.

مصادر ومراجع الفصل الأول

- أجنحة السياسات الوطنية 2017-2022 «المواطن أولاً». فلسطين: 2016. انظري الرابط التالي:
2eNcQj2/https://bit.ly
- الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني. «مؤشرات الحسابات القومية الرئيسية في فلسطين
للأعوام 2015-2016». يرجى الاطلاع على الرابط التالي: 2xpSS7q/https://bit.ly
- الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني. «إحصاءات التجارة الخارجية المرصودة للعام 2017». رام
الله: فلسطين.
- الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني. «مؤشرات الحسابات القومية الرئيسية في فلسطين
للعام 2017».
- الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني. «نسبة العاملين في قطاع الزراعة والحراثة وصيد
الأسماك من إجمالي العاملين في جميع القطاعات في فلسطين حسب المنطقة والجنس،
2017». يرجى الاطلاع على الرابط التالي: 2KUtbUY/https://bit.ly
- الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني. «البيان الصحفي الخاص بالذكرى 43 ليوم الأرض»، 2019.
- الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني. «الواقع العمالي في فلسطين لعام 2018 بمناسبة
اليوم العالمي للعمال». انظري الرابط التالي: 2RO5LBm/https://bit.ly
- الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني. «إحصاءات التجارة الخارجية المرصودة 2017». رام الله -
فلسطين.
- الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني. «مؤشرات زراعية مختارة حول الثروة الحيوانية 2017».
رام الله: فلسطين.
- وزارة الزراعة الفلسطينية. «الاستراتيجية الوطنية لقطاع الزيتون في فلسطين 2014-2019». رام
الله: فلسطين.
- الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني. «التعداد الزراعي للعام 2010». رام الله - فلسطين.
- عبدالله، سمير وعماد حسين. «نحو تطوير تنافسية قطاع الزيتون الفلسطيني». معهد أبحاث
السياسات الاقتصادية الفلسطينية (ماس): فلسطين. 2016.
- الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني. «مسح معاصر الزيتون 2018». رام الله: فلسطين. انظري
الرابط التالي: 2YXY8z7/https://bit.ly
- سروجي، فتحي. «افاق استخدام الزراعة غير التقليدية في فلسطين مع التركيز على الزراعة
العضوية»، 2012. معهد ماس، رام الله - فلسطين.
- مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية التابع للأمم المتحدة. «تقرير عن عمليات الهدم والتفجير
في الضفة الغربية: شباط/ فبراير 2018». انظري الرابط التالي: 2J6QEaj/https://bit.ly

- مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية التابع للأمم المتحدة. «مجموعة تقارير حول الانتهاكات الإسرائيلية للأراضي الزراعية في فلسطين». انظري الرابط التالي: [2NsOT4L/https://bit.ly](https://bit.ly/2NsOT4L).
- مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية التابع للأمم المتحدة. «انعدام الأمن الغذائي في الأرض الفلسطينية المحتلة: 1.3 مليون فلسطيني في قطاع غزة يعانون من انعدام الأمن الغذائي». انظري الرابط التالي: [2wljwbf/https://bit.ly](https://bit.ly/2wljwbf).
- وزارة المالية والتخطيط - الإدارة العامة للموازنة العامة. «قانون الموازنة العامة للسنة المالية 2018». رام الله - فلسطين.
- وزارة المالية والتخطيط - الإدارة العامة للموازنة العامة. «موازنة المواطن - السنة المالية 2018».
- وزارة الزراعة الفلسطينية. «استراتيجية القطاع الزراعي: صمود وتنمية مستدامة 2017-2022». رام الله - فلسطين.
- وزارة الزراعة. «استراتيجية القطاع الزراعي - صمود وتنمية 2014-2016». رام الله - فلسطين.
- وزارة الزراعة الفلسطينية. «استراتيجية القطاع الزراعي - رؤية مشتركة 2011-2013». تموز، 2010.

مصادر ومراجع الفصل الثاني

- القوانين والقرارات بقوانين
- قانون الزراعة رقم (2) لسنة 2003.
- قانون رقم (11) لسنة 2005 معدل لقانون الزراعة رقم (2) لسنة 2003.
- قرار بقانون رقم (22) لسنة 2016م بشأن تعديل قانون الزراعة رقم (2) لسنة 2003م وتعديلاته.
- قرار بقانون رقم (14) لسنة 2018م بشأن تعديل قانون الزراعة رقم (2) لسنة 2003م وتعديلاته.
- قانون الزراعة العام قانون مؤقت رقم 92 سنة 1966.
- قرار بقانون المياه رقم (4) لسنة 2014.
- قانون البيئة رقم (7) لسنة 1999.
- قرار بقانون رقم (11) لسنة 2013م بشأن تعديل قانون البيئة رقم (7) لسنة 1999م.
- قانون المصادر الطبيعية رقم (1) لسنة 1999.
- قانون الدين العام رقم (24) لسنة 2005.
- قانون التأمين رقم (20) لسنة 2005.
- قانون ضريبة الدخل رقم (17) لسنة 2004م.
- قرار بقانون رقم (8) لسنة 2011م بشأن ضريبة الدخل.
- قرار بقانون رقم (5) لسنة 2015م بشأن تعديل قرار بقانون ضريبة الدخل رقم (8) لسنة 2011م.
- قرار بقانون رقم (14) لسنة 2016م بشأن تعديل قرار بقانون ضريبة الدخل رقم (8) لسنة

2011م وتعديلاته.

- قرار بقانون رقم (18) لسنة 2018م بتعديل القرار بقانون رقم (12) لسنة 2013م بشأن صندوق درء المخاطر والتأمينات الزراعية.
- الية العمل الخاصة بالتعويضات الزراعية 2017. صندوق درء المخاطر والتأمينات الزراعية.
- أنظمة وتعليمات
- نظام خاص بتشكيل جمعيات مستخدمي المياه رقم (4) لسنة 2018.
- قرار مجلس الوزراء رقم (10) لسنة 2016 م بالنظام المالي والإداري لصندوق درء المخاطر والتأمينات الزراعية.
- تعليمات وزير الزراعة رقم (3) لسنة 2012م بشأن إعادة استخدام المياه العادمة المعالجة في الاستخدام الزراعي.
- قرار مجلس الوزراء رقم (12) لسنة 2018م بنظام التمويل والإقراض للمؤسسة الفلسطينية للإقراض الزراعي.
- قرار مجلس الوزراء رقم (09/17/178/09م.و.ر.ج) لعام 2017 بشأن آلية التعويضات عن الأضرار الزراعية.
- دراسات وتقارير
- الخطوط التوجيهية الطوعية بشأن الحوكمة المسؤولة لحيازة الأراضي ومصايد الأسماك والغابات في سياق الأمن الغذائي الوطني، منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة، روما، 2012.
- تقرير برنامج منظمة الأغذية والزراعة بشأن المساواة بين الجنسين في مجالي الزراعة والتنمية الريفية، روما، منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة.
- قطاع الزراعة الفلسطينية المحاصر، مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية، نيويورك وجنيف، 2015.
- ورقة موقف 2017 اتحاد جمعيات المزارعين الفلسطينيين إحياء حق الاسترداد الضريبي لقطاع الثروة الحيوانية نصر عبد الكريم.
- بيئة النزاهة في عمل صندوق درء المخاطر والتأمينات الزراعية- ائتلاف أمان- إياد الرياحي 2019.

مصادر ومراجع الفصل الثالث

- القانون الأساسي المعدل الفلسطيني لعام 2003.
- قانون الزراعة رقم (2) لسنة 2003.
- وزارة الزراعة الفلسطينية. «استراتيجية القطاع الزراعي - رؤية مشتركة 2011-2013». تموز، 2010.
- وزارة الزراعة. «استراتيجية القطاع الزراعي - صمود وتنمية 2014-2016». رام الله - فلسطين.
- الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني. 2013. مشروع النشر والتحليل لبيانات التعداد الزراعي

- 2010، تقييم الإنتاج النباتي والحيواني في فلسطين. رام الله - فلسطين.
- وزارة الزراعة. «استراتيجية القطاع الزراعي - صمود وتنمية 2014-2016». رام الله - فلسطين.
- الطويل، فراس. المزارع الفلسطينية بين فكي كماشة الاحتلال والسياسات الضريبية. آفاق البيئة والتنمية. الرابط الإلكتروني: <http://www.maan-ctr.org/magazine/article/2385/>.
- وزارة الزراعة الفلسطينية. «استراتيجية القطاع الزراعي: صمود وتنمية مستدامة 2017-2022». رام الله - فلسطين.
- وزارة الزراعة. الأسعار المحلية للمنتجات المحلية. الرابط الإلكتروني: <https://spms.moa.pna.ps/General/LocalPrices>.
- كرز، جورج. الدورة الزراعية والتنوع الزراعي. مركز العمل التنموي - معا. 2009.
- معهد الأبحاث التطبيقية - القدس (أريج). الإنتاج والتسويق الزراعي الفلسطيني بين الواقع والتحديات. 2015.
- قرار بقانون رقم (8) لسنة 2015م بشأن المؤسسة الفلسطينية للإقراض الزراعي.
- وزارة الزراعة. الإدارة العامة للتسويق. الرابط الإلكتروني: https://moa.gov.ps/?page_id=44.
- وزارة الزراعة. «استراتيجية القطاع الزراعي - صمود وتنمية 2014-2016». رام الله - فلسطين.
- وزارة الزراعة الفلسطينية. «استراتيجية القطاع الزراعي: صمود وتنمية مستدامة 2017-2022». رام الله - فلسطين.

مصادر ومراجع الفصل الرابع

- أجندة السياسات الوطنية 2017-2022 «المواطن أولاً».
- الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني وسلطة المياه. «البيان الصحفي المشترك بمناسبة يوم المياه العالمي». نشر في تاريخ 22.03.2019.
- الجمعية الفلسطينية الأكاديمية للشؤون الدولية - القدس. «المسألة الفلسطينية: تاريخ وخرائط 1878-2014». القدس: آذار، 2016.
- النظام الخاص بتشكيل جمعيات مستخدمي المياه رقم (4) لسنة 2018.
- أسعد، عبدالكريم. «دليل تحقيق الاسترداد الكامل للتكاليف في مؤسسات ومصالح تقديم خدمات المياه». مجلس تنظيم قطاع المياه - فلسطين: آب 2018.
- الجرباوي، علي ورامي عبدالهادي. «مياه دولة فلسطين: من الاستلاب إلى الاسترداد». مجلة الدراسات الفلسطينية: المجلد 1، خريف 1990.
- حداد، مروان وسمير أبو عيشة. «أزمة المياه في الضفة الغربية: الوضع الراهن وتوجهات المعالجة». مجلة الدراسات الفلسطينية: المجلد 3، العدد 10، ربيع 1992.
- سلطة المياه الفلسطينية. «الخطة الاستراتيجية لسلطة المياه 2016-2018». رام الله: فلسطين، انظري الرابط التالي: <https://bit.ly/2MtEEf2>.

- سلطة المياه الفلسطينية. «الاستراتيجية الوطنية للمياه والصرف الصحي لفلسطين». رام الله: فلسطين، 2014. انظري الرابط التالي: [31RLU8c/https://bit.ly](https://bit.ly/31RLU8c).
- سلطة المياه الفلسطينية. «السياسة الوطنية للمياه في فلسطين». 2012.
- قرار رئاسي بقانون رقم (14) لسنة 2014 بشأن المياه. انظري الرابط التالي: [2YoUFUY/https://bit.ly](https://bit.ly/2YoUFUY)
- قرار مجلس الوزراء رقم (17/189/12 م.و.ر.ح) للعام 2018 بخصوص التعرفة الكهربائية. انظري الرابط التالي: [2Zh0B3H/https://bit.ly](https://bit.ly/2Zh0B3H)
- قانون المصادر الطبيعية رقم (1) لسنة 1999. انظري الرابط التالي: [2ycc1dl/https://bit.ly](https://bit.ly/2ycc1dl)
- مجلة آفاق البيئة والتنمية. «اللجنة الإسرائيلية-الفلسطينية المشتركة تحت مجهر آفاق البيئة والتنمية». مجلة الكترونية تصدر عن مركز العمل التنموي/معاً. آب 2013، العدد 57. انظري الرابط التالي: [2Y9DMCM/https://bit.ly](https://bit.ly/2Y9DMCM)
- مرصد السياسات الاجتماعية والاقتصادية. سلسلة أوراق حول الإنتاج الفلسطيني المحلي والانفكاك عن الاقتصاد الإسرائيلي ورقة رقم (4): الزراعة النباتية في فلسطين. 2019.
- مسرشم، كلمنس. «آخر شفة... أزمة المياه في فلسطين». مؤسسة روزا لكسمبورغ – مكتب فلسطين. 2011.
- مجلس تنظيم قطاع المياه. «حقائق وبيانات مقدمي خدمات المياه والصرف الصحي في فلسطين – ملخص 2016-2017».
- معهد الأبحاث التطبيقية – أريج. «الإنتاج والتسويق الزراعي الفلسطيني بين الواقع والتحديات». الملخص التنفيذي، آذار 2015.

المقابلات الميدانية

- مقابلة أجريت مع جاد إسحق/ مدير عام معهد الأبحاث التطبيقية – أريج. أجريت في تاريخ 11.07.2019.
- عبد الرحمن التميمي/ مدير عام جمعية الهيدرولوجيين وأستاذ محاضر في الجامعة العربية الأمريكية. أجريت في تاريخ 03.07.2019.
- محمد حميدي/ المدير التنفيذي لمجلس تنظيم قطاع المياه. أجريت في تاريخ 03\07\2019.
- مؤيد بشارات/ مسؤول إدارة المشاريع في اتحاد لجان العمل الزراعي. أجريت في تاريخ 25.07.2019.
- حمدي طهبوب/ الرئيس التنفيذي لمجلس تنظيم قطاع الكهرباء. أجريت المقابلة في تاريخ 2019/07/07.
- عزت زيدان/ مدير دائرة البرامج والمشاريع في جمعية التنمية الزراعية – الإغاثة الزراعية. أجريت المقابلة في تاريخ 2019/06/29.