شبكة المنظّمات الأهليّة الفلسطينية

ورقة حقائق قانونية حول:

أثر تعطُّل عمل المجلس التشريعي على القطاع الزراعي

إعداد: د. نبيل أبو شمّالة

هبة أبو حطب

فلسطين – غزة

2016

مقدمة

تلعب المؤسسات دوراً هو الأهم في عملية التنمية، حيث تقوم بعملية التخطيط للتنمية وتنفيذها وحمايتها من خلال إعداد السياسات التي تضمن تنفيذ تلك الخطط على أكمل وجه. ومما لا شك فيه أن عمل المؤسسات بحاجة إلى نظام حوكمة فاعل مُؤسّس على مرجعية القانون، ومحاط بشبكة فاعلة من المُشاركة والشفافية والرقابة والمساءلة والمحاسبة، ويتبنى توزيع المهام والصلاحيات بينها حسب اختصاص كل مؤسسة وإمكانياتها؛ لضمان عدم التداخل في المهام.

ويعتبر البرلمان في معظم الدول هو المُنظِّم لعمل المؤسسات؛ من خلال اصدار التشريعات التي تُحدّد صلاحياتها، إضافة إلى دوره في الرقابة على أعمال السلطة التنفيذيّة ومساءلتها ومحاسبتها، وإقرار الموازنات والخطط التنموية. وهذا الدور المناط بالمجلس التشريعي الفلسطيني مُعطّل بسبب حال الانقسام، ودخول أعضاء المجلس التشريعي طرفاً في هذا الانقسام القائم منذ حزيران (يونيو) 2007.

ويُواجِه عمل المؤسسات في فلسطين تحديات كبيرة؛ في ظل غياب دولة فلسطينيّة تُسيطر على حدودها ومواردها، ما أدّى إلى ضعف الحوكمة بشكل عام؛ وضعف المؤسسات بشكل خاص؛ وازداد الامر تعقيداً في ظل غياب أحد أهم المؤسسات المُنظِّمة والمُراقِبة لعمليّة التنمية من خلال التشريع والرقابة وهو المجلس التشريعي؛ نتيجة للانقسام السياسي بين الضفة الغربيّة وقطاع غزة، حيث تعطّل المجلس التشريعي وخضع قطاع غزة لسيطرة الحكومة المقالة (التي كانت تديرها حركة حماس)، بينما خضعت الضفة الغربية لحكم السلطة الوطنية الفلسطينية، ما أحدث فجوةً ليست فقط على مستوى التشريعات والقوانين ولكن على مستوى الإدارة بشكل عام.

وجرت العادة منذ تأسيس السلطة الفلسطينية في العام 1994، أن يتم إعداد الخطة الوطنية الفلسطينية من قبل وزارة التخطيط؛ وذلك بعد إعداد الخطط القطاعيّة المختلفة من قبل الوزارات المعنيّة، والتي تشمل القطاعات الفرعيّة كافّة، وعرضها على المجلس التشريعي لاعتمادها واعتماد موازنتها أيضا. وتحتاج هذه الخطط أيضا إلى سياسات تضمن تنفيذها حيث تُعرف السياسة بأنها شكل من أشكال الفعل تتبناه الحكومة؛ لتحقيق تغييرات إيجابية مُعيّنة في القرارات والسلوك للجهات الفاعلة في المجتمع من أجل تحقيق أهداف تنمويّة.

وقد أثّر الانقسام السياسي وتعطُّل المجلس التشريعي بشكل واضح على عمليّة التنمية عموماً؛ بوجود خطط قطاعيّة غير مُتناسقة أحياناً في قطاع غزة، وغير مُنسجِمة غالباً مع خطة التنمية في الضفة الغربية من جهة أخرى.

ويُعتبر القطاع الزراعي أحد أهم القطاعات الإنتاجية التي تأثرت بهذا الواقع؛ نتيجة وجود فجوة في التشريعات والسياسات أثّرت على كفاءة السياسات والخطط الزراعيّة.

وستركز هذه الورقة بالتفصيل على الفجوة القانونيّة في ظل غياب المجلس التشريعي وتعطّل أعماله، وأثرها السلبي على أداء القطاع الزراعي بكل فروعه (استخدام الأراضي، الإنتاج الحيواني والنباتي، وحقوق المزارعين).

وتهدف الورقة إلى التّعرُّف على أهميّة التشريعات في التنمية الزراعيّة، وتسليط الضوء على الفجوة التشريعيّة الناتجة عن تعطّل المجلس التشريعي، وتحليل أثر غياب المجلس على القطاع الزراعي، ووضع توصيات تساعد على عودة المجلس التشريعي لممارسة مهامه التشريعيّة والرقابيّة.

واعتمدت الورقة المنهج الوصفي التحليلي في الدّراسة؛ باستخدام عدة أدوات تتمثل في تحليل الدراسات السابقة والمقابلات المُهيكلة والمجموعات البؤرية.

أولاً- و اقع وأهمية وتحديات القطاع الزراعي

يُعد القطاع الزراعي مُكوّناً مهمّاً في تشكيل الاقتصاد الوطني، من خلال مساهمته بنسبة تزيد عن 5% من الناتج المحلي الفلسطيني، وفي تقليص العجز في الميزان التجاري، حيث تُمثِّل الصادرات الزراعيّة قبل وقوع الانقسام ما نسبته 30% من اجمالي الصادرات.

كما يعتبر القطاع الزراعي مصدراً مهمّاً للعمالة، حيث قُدِّر عدد العاملين في القطاع الزراعي في قطاع غزة وحده بنحو 48000 عاملاً حسب احصائيات وزارة الزراعة، إضافة إلى ذلك فهو يساهم في تحقيق جزءٍ كبير من الأمن الغذائي؛ ويُعد المورِد الأساسي لسد الاحتياجات الغذائيّة للشعب الفلسطيني؛ خاصة في ظل الحصار المُطبق على قطاع غزة منذ حوالي عشر سنوات؛ ولكن مع هذه الأهميّة الاقتصاديّة والاجتماعيّة، يُواجه هذا القطاع مشكلاتٍ كبيرة أهمها: نُدرة الموارد الطبيعيّة، وصعوبة الوصول إليها، وتناقص المساحة المزروعة بسبب الزحف العمراني، بالإضافة إلى ضعف المؤسسات والكادر البشري وندرة التمويل.وما يزيد من حجم التحديات انتهاكات الاحتلال "الإسرائيلي"؛الذي يتعمّد تدمير البنية التحتيّة للقطاع الزراعي؛ عن طريق جرف الأراضي الزراعيّة، ما أدّى إلى عزوف عدد كبير من المزارعين عن العمل الزراعي؛ بسبب زيادة مخاطر العمل والاستثمار في هذا القطاع؛ وكذلك تملُّح المياه الجوفية والأثر السلبي الذي تُحدثه على الزراعة.

وزاد الانقسام الواقع الزراعي سوءاً، بتأثيره السلبي على الوضع القانوني والأنظمة واللوائح التي تحكُم القطاعات كافّة، ومن ضمنها القطاع الزراعي، فأصبح القانون منقسماً بين الضفة وغزة،من دون مراعاة مبدأ سيادة القانون ووحدته ومبادئ حقوق الإنسان، التي تكفل للفرد الحياة في ظل جو سياسي ديمقراطي، وبالتالي وقع اختلاف وتباين في بعض التشريعات، وأدّى أيضاً إلى تناقض تشريعي انعكس بدوره سلباً على كلالقطاعات الفرعية في الزراعة.

أما فيما يتعلق بالمُخطط الإقليمي الخاص بقطاع غزة، الذي وضعته وزارة التخطيط، ويُحدّد سياسات استعمال الأراضي في القطاع، وكان من أهم أهدافه تنمية القطاع الزراعي، وتوفير البُنية التحتيّة الضروريّة لتشجيع التنمية الزراعيّة، فقد فشل هذا المخطط في تحقيق هذه الأهداف للأسباب المذكورة آنفاً.

إنّ هذه التحديات تقف عائقاً أمام القطاع الزراعي، الذي لابد له أن يُثبّت ويتطور وينهض، ومن هنا تدعونا الحاجة من أجل المناداة بوضع أنظمة وقوانين مُوحّدة للتعامل مع تلك المُعوّقات وضمان إزالتها وإيجاد خطة تنمويّة شاملة وواضحة قائمة على أسسٍ تشريعيّةٍ مُوحّدةٍ تُسهم في الارتقاء بالقطاع الزراعي.

ثانياً- مهام المجلس التشريعي و أثر تعطّله على القطاع الزراعي

تنص المادّة (47) من القانون الأساسي الفلسطيني المُعدّل لسنة 2005 على أن:

1. "المجلس التشريعي الفلسطيني هو السلطة التشريعية المنتخبة".
2. "بما لا يتعارض مع أحكام هذا القانون؛ يتولّى المجلس التشريعي مهامه التشريعيّة والرقابيّة على الوجه المُبيّن في نظامه الداخلي".

وكذلك تنص المادّة (59) من القانون ذاته على: "يُقِر المجلس التشريعي الخطة العامّة للتنمية، ويُحدد القانون طريقة إعدادها وعرضها على المجلس".

وجاء في المادّة (60) من القانون ذاته على: "يُنظِّم القانون الأحكام الخاصّة بإعداد الموازنة العامّة وإقرارها والتّصرف في الأموال المرصودة فيها، وكذلك الموازنات المُلحقة والتطويريّة وموازنات الهيئات والمؤسسات العامّة، وكل مشروع تساهم فيه السُلطة بما لا يقل عن خمسين بالمائة من رأسماله".

بعد الاطّلاع على نصوص القانون الأساسي السابقة، يتبيّن أنّ المجلس التشريعي في فلسطين يقوم بمهام البرلمان، حيث أُنيطت به مسؤوليّة سَن القوانين والرقابة على السلطة التنفيذيّة، وكذلك أُنيط به اعتماد الموازنة العامّة للدولة واقرارها، وإقرار الخطة العامّة للتنمية. ويعتبر قيام المجلس بتلك المهام أهم صورة من صور الديمقراطيّة التي غابت عن الساحة الفلسطينيّة وغاب معها دور المجلس التشريعيالذي لم ينعقد بكامل أعضائه منذ وقوع الانقسام، حيث من المفترض – وفقاً للنظام الداخلي للمجلس التشريعي– أن يَعقِد المجلس دورته العادية السنويّة على فترتين مدة كل منهما أربعة شهور، كما يُشترط لصحة انعقاد المجلس حضور الأغلبية المُطلقَة للمجلس. كما أنّ قراراته تصدر بالأغلبيّة المُطلقَة، وهذا ما لم يحدث خلال السنوات العشر المُنصرمة.

وقد كان لعدم قيام المجلس بمهامه في سَن القوانين أثراً بالغاً ترك بصماته على القطاعات الاقتصاديّة والاجتماعيّة كافّة، حيث أدّى الانقسام القائم إلى انعقاد المجلس التشريعي في غزة، مُستقّلاً عن الضفة الغربية، واستمرار العمل في سَن القوانين في غزة، والقرارات بقانون في الضفة؛ إلى إرباكالمواطن والقضاء والعاملين في السلك الحكومي على السواء؛ وفي القطاعات كافّة، خصوصاً القطاع الزراعي باعتباره موضوع هذه الورقة.

وحيث أنه منذ العام 2005 لم يصدر أي قانون في قطاع غزة يُنظِّم العمل الزراعي، أدى ذلك بدوره إلى إعاقة نمو النشاط الزراعي وتطوره، سواء الحيواني أو النباتي أو الثروة السمكيّة، خاصة أنّ ازدياد الكثافة السُكانيّة في قطاع غزة أدّى إلى نُقصان نصيب الفرد من الأرض الزراعيّة؛ما زاد من الحاجة إلى تكثيف النشاط الزراعي من أجل تحقيق الاستفادة القصوى من مساحة الأرض الزراعيّة المحدودة في

القطاع الساحلي،والتي تبلغ مساحتها – وفق أحدث الاحصائيات-حوالي 150 ألف دونم فقط، ويرجع تناقُص مساحة الأراضي الزراعية إلى أسباب عِدّة، منها:

- حرمان المُزارع من حقوقه المُتعلّقة بعمله وضمان حمايته وحماية أرضه.
- عدم إنشاء صندوق تعويض المزارعين عن الكوارث الطبيعية، المنصوص على وجوب إنشائه في قانون الزراعة الفلسطيني رقم (11) المُعدّل لسنة2005، وصدر أخيراً بموجب قرار بقانون من الرئيس.
- الحروب المُتتالية على قطاع غزة في السنوات الأخيرة؛ أدت إلى تدمير مساحاتٍ كبيرة من الأراضي الزراعية، ومنها ما أصبح بحاجةٍ إلى معالجةٍ واستصلاح قبل استعمالها لأغراض الزراعة مرة أخرى.
- زيادة الكثافة السُكّانيّة بشكل كبير في السنوات الأخيرة؛ حيث انخفض نصيب الفرد الواحد من الأرض الزراعية.
- عدم وضع قوانين صارمة تحد من قيام البعض بقطع الأشجار وتحويل الأراضي الزراعية إلى أراضٍ عمرانية، حيث تُرك الأمر بلا رادع أو مانع يحكم وينظم هذا الأمر.
- انقسام القوانين المُنظِّمة للقطاع الزراعي بين الضفة الغربية وقطاع غزة، وغياب الكثير من القرارات والقوانين المسايرة للتطوّر في هذا القطاع تبعاً لغياب عمل المجلس التشريعي.

هذه العوامل وغيرها؛ أدت إلى تناقص المساحات الزراعية بشكل ملحوظ، وهذا يزيد من حاجة البلاد إلى قوانين جديدة مستحدثة تساير تطور الأوضاع؛ وتضع حلولاً جذرية للمحافظة على الأرض والمزارع على حد سواء.

ثالثاً- الإطار القانوني لقطاع الزراعة

إنّ أفضل طريقة لتناول الإطار القانوني لقطاع الزراعة؛ هو بمقارنة حاله ما قبل الانقسام وبعده.

يُنظِّم القطاع الزراعي في غزة قوانين وأنظمة عِدّة؛ ولكن يُعاب على تلك القوانين والأنظمة قصورها في تأدية دورها الرقابي والعقابي والتنموي في المجال الزراعي؛ ويُعاب على القائمين على هذه القوانين والأنظمة عدم تطويرها بما يتلاءم مع الظروف المستحدثة في الحقبة الأخيرة؛وسنذكر تباعاً مُجمل القوانين المُطبّقة ومدى حاجتها للتعديل والتطوير بشيء من التفصيل، وهي على النحو التالي:

- **الإطار القانوني لقطاع الزراعة قبل الانقسام:**

مَرّ تنظيم الإطار القانوني لقطاع الزراعة قبل الانقسام بمرحلتين؛ الأولى تمثلتباصدارقرارات بقوانين (مراسيم)، والثانية بِسَن تشريعاتٍ من المجلس التشريعي المُنتخَب في العام 1996، والذي استمرت ولايته حتى العام 2006، وذلك على النحو التالي:

1. **قانون تشجيع الاستثمار**

يُعَد قانون تشجيع الاستثمار الفلسطيني رقم (1) لسنة 1988 من أهم القوانين المُؤثّرة على الاقتصاد الوطني بشتى مجالاته؛ ومنها المجال الزراعي؛ وقد تم تعديل هذا القانون بعد الانقسام عبر قرار بقانون في العام 2011، وسنتعرض له لاحقاً.

2. **المرسوم الرئاسي في شأن رسوم الخدمات والرخص**

وضع المرسوم الرئاسي رقم (3) لسنة 1999 المُعدّل بالمرسوم رقم (2) لسنة 2000 في شأن رسوم الخدمات والرُخص الصادرة طبقا للقوانين الزراعيّة المُطبّقة في وزارة الزراعة؛ رسوم مُحددّة في مقابل الخدمات الصادرة عن وزارة الزراعة في مجال القطاع الزراعي، حيث تم النَّص على الرسوم بجداول مُلحقَة بالمرسوم. إنّ تغيّر المستوى الاقتصادي للبلاد منحيث متوسط دخل الفرد والوضع الراهن من حصار وفرض الاحتلال للضرائب والرسوم الجمركية، لابد أن يتبعه بالضرورة تغيّر في مبالغ الرسوم حتى تكون موائمة لنمو القطاع الزراعي مع مراعاة الوضع الاقتصادي للمزارع، وكذلك ظهور منتجات وسلع وخدمات جديدة مُستحدثة يحتاج بالضرورة إلى قراراتٍ مستحدثة؛ فيما يتعلق بالرسوم الخاصة بها، وكذلك لا بد من التفرقة بين المنتجات المستوردة من "إسرائيل" وتلك المستوردة من الخارج من أجل التخفيف عن كاهل المزارع.

3. **المرسوم الرئاسي الخاص بإنشاء سلطة الأراضي**

تأسست سلطة الأراضي بالمرسوم الرئاسي رقم (10) لسنة 2002؛ ولكن بسبب تعطّل عمل المجلس التشريعي لم يصدر أي قانون أو تشريع أو مرسوم رئاسي آخر يُحدّد اختصاصاتها؛ وهذا بدوره أدى حتماً إلى التصادم بين جهات الاختصاص والمؤسسات الحكوميّة نفسها فيما يتعلق بالأراضي سواء الزراعية أو غيرها، فكان لا بد من تحديد اختصاص سلطة الأراضي للوقوف على حدود اختصاصها وتمييزه عن اختصاص وزارة الزراعة؛ باعتبار الأخيرة هي المسؤول الأول عن تنظيم الأراضي الزراعية والعمل فيها.

وتجدر الإشارة هنا إلى أنّ المرسوم أناط التصرف بالأراضي الحكوميّة بقرار من رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية؛ بناءً على تنسيب من رئيس سلطة الأراضي ووزير الأشغال العامّة والإسكان

ووزير الحكم المحلي، ثم أُعطي التنسيب لمجلس الوزراء؛ وبالتالي فإنّ أي تصرف من التصرفات التي تحدث في الوقت الراهن بالأراضي الحكوميّة وبيعها لموظفي حكومة غزّة يُعدُ باطلاً؛ لأنّ الجهة المُتصرّفة -وهي سلطة الأراضي- لا تملك حق التّصرف كما في جاء في المرسوم السابق ذكره، إضافةً إلى أنّ هذا البيع يندرج ضمن ما يسمى "الكسب غير المشروع"، حيث التباين الفاحش بين سعر البيع والسعر الحقيقي للأرض، والذي يُعدُ مخالفاً لقانون الكسب غير المشروع لسنة 2005 المُطبّق في غزة، والمُعدّل بقانون مكافحة الفساد لسنة 2010 المُطبّق في الضفة الغربية.

وفي سياق حديثنا عن الأراضي الحكوميّة؛ لابد من الإشارة إلى أراضي المُحرّرات (المستوطنات الإسرائيلية سابقاً) التابعة للإدارة العامّة للمُحرّرات بموجب قرار مجلس الوزراء المنعقد في غزة رقم (1) لسنة 2007، والإدارة العامّة للمُحرّرات تتبع بدورها لوزارة الزراعة بموجب قرار مجلس الوزراء رقم (9) المنعقد في غزة بتاريخ 2014/4/1 لسنة 2004، وبالتّالي فإنّ هذه الأراضي كافّة تتبع لإشراف وزارة الزراعة من أجل الاستغلال الأمثل للأرض وتنمية القطاع الزراعي، وهذا يدعو للحاجة إلى إصدار قانون أو نظام يحكم ويُنظِّم العمل فيها.

4. قانون المياه

يُنظِّم قانون المياه رقم (3) لسنة 2002 أهم النصوص المُتعلّقة بمصادر المياه في البلاد، وكيفية استخدامها في الزراعة وغيرها، وطرق حمايتها من الاستنزاف، وكذلك يتناول صلاحيّات سلطة المياه باعتبارها جهة الاختصاص الفنية في كافة الأمور المُتعلّقة بالمياه، ولم يطرأ على هذا القانون أي تغيير أو تحديث في قطاع غزة حتى الآن.

5. قانون الزراعة

يُنظَّم العمل الزراعي؛ بموجب قانون الزراعة رقم (2) لسنة 2003 المعدل لسنة 2005، ولم يشهد القانون أية تعديلات؛ بسبب عدم انعقاد المجلس التشريعي وتعطّل عمله وعدم قيامه بمهامه. ولم يعد هذا القانون كافياً لتلبية احتياجات القطاع الزراعي برمته سواء المزارع أو تنظيم العمل داخل جهات الاختصاص الفنية، أو فيما يتعلق بتنظيم سير النشاط النباتي أو الحيواني أو مجال الثروة السمكية ونموه، ويمكن إيضاح ذلك بالتمثيل ببعض نصوص القانون والوقوف على القصور الذي يشوبها:

- عدم إنشاء صندوق درء المخاطر والتأمينات الزراعية لتعويض المزارعين عن الكوارث الطبيعيّة الواجب إنشاؤه بموجب المادة (3) من القانون، حيث لم يتم الانتهاء حتى الآن من اللائحة التنفيذيّة لتطبيق القرار بقانون الصادر عن رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية لسنة 2013.

- أغفل القانون في موضوع المسالخ دور الجهات الأخرى كوزارتي الصحة والبيئة، والتي تعتبر ذات دور مهم وفاعل في فحص الذبائح واللحوم، كما أوجب القانون في المادة (70) منه إنشاء نظام خاص بالمسالخ، ولم يتم إنجازه حتى اللحظة.
- جاءت العقوبات الواردة في القانون قاصرةً عن القيام بدور الردع؛ فهي ضعيفة لا تُحقّق الحماية المطلوبة للقطاع الزراعي، ولا تُمثّل رادعاً كافياً للمزارعين أو التُجّار المخالفين، وهنا كان لابد من تعديل نصوص المواد الخاصة بالعقوبات بما يتلاءم مع حجم المخالفات المُرتكبة لكي تُحقق الغاية المرجوة منها، ومثل هذا التعديل لن يتحقّق في ظل غياب المجلس التشريعي وتعطله.

• الإطار القانوني لقطاع الزراعة بعد الانقسام

صدرت خلال فترة الانقسام قرارات بقوانين من الرئيس؛ تُطبّق في الضفة الغربية فقط ، وقوانين أخرى عن كتلة التغيير والإصلاح التابعة لحركة "حماس" تُطبّق في قطاع غزة فقط، وذلك على النحو التالي:

القرارات بقانون

1. تعديل قانون تشجيع الاستثمار الفلسطيني رقم (1) لسنة 1998 بالقرار بقانون رقم (2) لسنة 2014

ومن أبرز التعديلات على القانون النص على عقد يُسمّى "عقد حزمة الحوافر" ويُمثّل هذا العقد مُحفّزاً للمستثمر عن طريق منحه حوافز وإعفاءات إضافية من الهيئة العامّة لتشجيع الاستثمار في مقابل التزام المستثمر بتنفيذ عقده، لكن لم يتم العمل بهذا التعديل كغيره في قطاع غزة، على الرغم من أن مثل هذه العقود تزيد من سرعة عجلة التنمية في البلاد. وأعطى هذا التعديل الحق للمستثمر غير الفلسطيني الاستثمار في المجالات كافّةومن ضمنها المجال الزراعي من دون تحديد نسبة المساهمة في رأس المال، وفي حال تطبيق هذا النص في قطاع غزة سوف تشهد البلاد استثماراتٍ ومشاريع تساعد المنتفعين وتُلبي احتياجاتهم وتُقلّل من نسبة البطالة؛ إضافة إلى إمكانيّة المستثمر الأجنبي رفع الدعاوى لمقاضاة الاحتلال في حال اعتدائه على الأرض المُستثمرة، وغياب مثل هذا التعديل يُضيّع علينا فرصة ذهبيّة في مُلاحقة الاحتلال أمام المحاكم الدوليّة.

وتضمن القرار، تعديل الإعفاء الضريبي الجُزئي إلى إعفاء كُلي للمشاريع السياسيّة والصحيّة والتعليميّة، وذلك نظراً للإشكاليات التي يُسببها الإعفاء الجزئي في الدوائر الضريبية، ومن الأولى أن تستفيد المشاريع في قطاع غزة من هذا الإعفاء.

وإضافة إلى التشديد على المُستثمر وإلزامه بتقديم البيانات الماليّة مُدققّة من محاسب قانوني ما يُقلّل الأخطاء واحتماليّة وقوع غش أو تدليس من قبل المُستثمر؛ وهذا بدوره ينعكس على استقرار الاقتصاد الوطني ويحميه من التذبذب ومن أهواء المُستثمرين؛ ولمّا كان القطاع الزراعي يُعنى بالمشاريع الاستثمارية كغيره من القطاعات فكان لا بد من اعتماد وتطبيق التعديلات الحاصلة على قانون الاستثمار، ولكن غاب ذلك بغياب عمل المجلس التشريعي.

2. قراربقانون في شأن درء المخاطروالتأمينات الزراعية

أصدر الرئيس قراراً بقانون رقم (12) لسنة 2013 في شأن درء المخاطر والتأمينات الزراعية، وقد نُشر في الجريدة الرسمية (الوقائع الفلسطينية) في العدد (102) بتاريخ 22 تشرين الأول (أكتوبر) 2013، وهذا يعني أن هذا القرار بقانون قد بدأ العمل به فعلاً بمجرد نشره في الجريدة الرسمية حسب القانون. ونَصّ القانون على تشكيل صندوق للتعويض عن الكوارث الطبيعية، وتمّ تشكيل مجلس إدارة لهذا الصندوق من دون مشاركة أحد من قطاع غزة.

3. قراربقانون في شأن المياه

صدر قرارٌ بقانون رقم (14) لسنة 2014 في شأن المياه،ودخل حيّز التنفيذ في الضّفة من دون غزّة، ومعلوم بالضرورة حاجة قطاع غزة إلى هذا القرار؛ باعتبار أن المياه جزءٌ لا يتجزأ من ثروة البلاد، وهي عامل رئيسي في تنشيط العمل الزراعي، خاصة أن هذا القرار جاء مُستحدِثاً للقانون السابق ولينظم كميّة المياه المُستخدمة والرسوم الخاصة بذلك، وكذلك المياه المسموح باستخراجها من الآبار للحد من استنزاف المياه الجوفيّة، وينص أيضاً على إقرار سعر مُوحّد لتزويد المياه بالجُملة لمقدمي الخدمات في فلسطين، ما يحمي المياه من تقلّبات الأسعار واستغلال التجار، أما فيما يتعلق بالمياه المُعالجَة فبالرغم من تحديد مواصفات استخدام المياه العادمة المُعالجَة بالتنسيق بين مؤسسة المواصفات والمقاييس ووزارة الزراعة وسلطة المياه الفلسطينية في رام الله،فإنّ تطبيق هذه المواصفات يتطلّب تنسيق مؤسسة المواصفات والمقاييس ووزارة الزراعة وسلطة المياه الفلسطينية في قطاع غزة، خاصة فيما يتعلّق بتطوير وتطبيق جميع الأنظمة المُتعلّقة بقيم الحد البيئي (المعايير والمبادئ التوجيهيّة) لإعادة استخدام المياه العادمة، وتحديد وتطبيق المواصفات المطلوبة للمحاصيل المختلفة وحق الاستخدام وآليات التسعير للمياه المعالجة. من أجل ذلك نحن بحاجةٍ إلى تشريعاتٍ وإجراءاتٍ تُنظِّم استخدامها؛ لأنّ المياه المُعالجَة تُعتبر الحل والمُنقِذ الأول في ظل تناقُص كميّات المياه الجوفيّة.

4. القانون المدني

أصدرت كتلة التغيير والإصلاح القانون المدني الفلسطيني رقم (4) لسنة 2012، والذي يُطبّق في قطاع غزة فقط، وحلّ هذا القانون محل مجلة الأحكام العدليّة في الكثير من الأحكام، حيث يُنظِّم القانون أحكام الملكيّة للعقارات وطرق اكتسابها، ويُنظّم أيضاً بعض العقود كعقد الإيجار أو المزارعة أو المغارسة، وتُعد هذه الأحكام ذات أهمية فيما يتعلق بالقطاع الزراعي لارتباطها بشكل أساسي بالأرض، ولكنّ هذا القانون لم يدخل حيز النفاذ في الضفة الغربية، ما يدفع البعض للتشكيك في مدى دستوريته وقانونيته. إنّ هذا الأمر ليس بالهيّن على القضاء أو على المواطن نفسه؛ حيث يؤدي إلى إرباك عمل القضاء وتذبذب صحة أحكامه؛ ومن جهة أخرى فهو يؤدي إلى إثقال كاهل المواطن في إثبات حقوقه وعدم استقرار المراكز القانونيّة، وينطبق الأمر نفسه على قانون إيجار العقارات الفلسطيني رقم (5) لسنة 2013 المُطبّق في غزة دون الضفة.

ومن المهم الإشارة إلى أنّ قانون العقوبات الفلسطيني رقم (74) لسنة 1936 المُطبّق في قطاع غزة، لجهة تحديد العقوبات الخاصة بالمخالفين ومرتكبي الجرائم، لم يتطرق لموضوع القطاع الزراعي أبداً وخاصة فيما يتعلق بوضع عقوبات رادعة لمستخدمي المبيدات الزراعية المُخالفين.

رابعاً- القرارات الوزارية الصادرة عن مجلس الوزراء والمتعلقة بقطاع الزراعة

هذه بعض الأمثلة التي تُوضِّح مدى قصور قانون الزراعة عن حماية القطاع الزراعي بكافة نشاطاته وعجزه عن مسايرة مجريات العمل الزراعي وتطوره.

1. باستثناء قرار مجلس الوزراء رقم 385 لسنة 2005 الخاص بنظام إنتاج التقاوي والبذور ومواد الإكثار النباتية، وقرار مجلس الوزراء رقم (2) لسنة 2005 الخاص بنظام المشاتل الزراعيّة؛ فإنه لم يتم إقرار أي قانون آخر أو نظام لتطوير النشاط النباتي، من دون إنكار قرارات وزير الزراعة المتعلقة بمبيدات الآفات الزراعية، ولكنّ هذه القرارات لم تعد كافية لتلبية متطلبات مجال النشاط النباتي وخاصة في ظل الظروف التي تواجهها البلاد والمعوقات التي يضعها الاحتلال؛ فيما يتعلق بالمبيدات الزراعية وتداولها والاتجار بها، فكان لابد أن يكون للمجلس التشريعي موقفاً من أجل إقرار قانون يجمع تلك الأحكام ويلبي احتياجات النشاط النباتي باعتباره من أهم النشاطات الزراعية وأكبرها في قطاع غزة.

2. تجدر الإشارة إلى القرارات التي صدرت في الضفة الغربية ولم يتم تطبيقها في قطاع غزة بسبب الانقسام، حيث صدر في قرار مجلس الوزراء رقم (18) لسنة 2008 بنظام الحجر الزراعي، والذي تناول الأحكام المُتعلّقة بأماكن الحجر الزراعي والإجراءات المتبعة ومهام مفتشي الحجر الزراعي وإجراءات الفحص والاتلاف والمواد المحظور والمسموح تداولها، وكذلك قرار مجلس الوزراء رقم (12) لسنة 2012 الخاص بمنع تهريب المنتجات النباتيّة وكيفية ضبط المنتجات المُهرَّبة والإجراءات المُتّبعة في هذا المجال، والذي تناول أيضاً انشاء لجنة فنية مُشكّلة من عدة إدارات تابعة لوزارة الزراعة لدراسة الوضع التسويقي للمنتجات النباتية، وأيضاً قرار مجلس الوزراء رقم (6) لسنة 2010 في شأن نظام الحجز البيطري؛ والذي أناط للإدارة العامة للخدمات البيطرية مُهمّة الإشراف على المحاجر البيطريّة ومتابعته، هذه القرارات مطبقة وسارية المفعول في الضفة الغربيّة دون قطاع غزة ، وغياب مثل هذه القرارات المُهمّة وعدم تطبيقها في قطاع غزة أثّر بشكل كبير على تنظيم العمل الزراعي وإنتاجية النشاط النباتي والحيواني.

3. قدمت وزارة الزراعة في غزة مقترح قرار لمجلس الوزراء في شأن نظام الاستزراع السمكي، وهو يتعلّق بإنشاء أقفاص في البحر للاستزراع السمكي؛ من أجل إنتاج الأحياء المائية كالأسماك وغيرها؛ تحت ظروف الأسر والتحكم في عوامل البيئة، لكن هذا القرار لم يدخل حيز النفاذ.

خامساً- النتائج :

1. يعتبر القطاع الزراعي من أهم القطاعات في النظام الاقتصادي الفلسطيني، ويُسهم في الدخل الوطني، وفي تحقيق الأمن الغذائي والبيئي، وخلق فرص عمل.
2. يُواجِه القطاع الزراعي انتهاكاتٍ متواصلة من الاحتلال، وأهمها: مصادرة الأراضي الزراعية، وتجريف الأراضي الزراعية، ومنع المزارعين من الوصول لأراضيهم، وإغلاق البحر أمام الصيادين، وتقييد حركة البضائع والمنتجات الزراعية.
3. لا يوجد بيئة مناسبة لتطور القطاع الزراعي؛ بسبب الانقسام، حيث نجد أن خطط التنمية لا تحقق أهدافها ولا تقوم بدورها كداعم للسياسة.
4. تسبّب الانقسام وعدم قيام المجلس التشريعي بمهامه في وقف عجلة إصلاح التشريعات، وحدّ من فرص وضع سياساتٍ وخططٍ مُوحّدة في الضفة الغربية وقطاع غزة.
5. عالجت التشريعات الفلسطينيّة قبل الانقسام وبعده، عدداً من الأحكام المتعلقة بقطاع الزراعة، ولكنّ هذه الأحكام لم تتطرق لحقوق المزارعين.
6. يمتاز الإطار القانوني بالقصور؛ ما يتطّلب إعادة النظر به وفقاً للمعايير الدولية.

سادساً - التوصيات:

1- الضغط من أجل مزاولة المجلس التشريعي مهامه واختصاصاته المنوطة به؛ وذلك بالتعاون مع المؤسسات الحكوميّة الأخرى.
2- العمل على إعادة ثقة المزارعين ورفع مستوى المعرفة الزراعيّة لديهم ورفع مستوى وعيهم بضرورة النهوض بالقطاع الزراعي من أجلهم وبهم.
3- أن تقدم الجهات الفنيّة في وزارة الزراعة، حسب اختصاصاتها المختفلة، المقترحات للوزير من أجل تطوير القطاع الزراعي مع وضع الواقع السياسي الفلسطيني في الاعتبار.
4- تقديم الدعم الحقيقي للمزارع؛ عن طريق منحه بطاقة الحيازة الزراعيّة؛ وتقديم يد العون من أجل استصلاح الأراضي الزراعية للمزارعين الذين تضررت أراضيهم خلال الحروب "الإسرائيلية" على غزة.
5- توحيد التشريعات في الضفة الغربية وقطاع غزة؛ بما يلائم المصلحة العامة ويتواءم مع المعايير الدوليّة لحقوق الانسان.
6- الاستفادة القصوى من القوانين المُطبقة في قطاع غزة، مع الاستئناس المستمر بالقوانين سارية المفعول في الضفة الغربية والتي لا تُطبّق في قطاع غزة.
7- إنجاز اللائحة التنفيذيّة الخاصة بصندوق تعويض المزارع عن الكوارث الطبيعية؛ من أجل مساعدة المزارعين وحفاظاً على حقوقهم، والعمل على تطبيق القانون في الضفة الغربية وقطاع غزة.
8- خلق تشريع وطني مُوحّد يُعنى بالأراضي بدلاً من التشريعات المُتفرّقة والكثيرة والمُربكة التي تعالج مسألة الأراضي.
9- اعداد مشروع قانون يُنظِّم النشاط النباتي بشكل مستقل ويجمع الأحكام كافّة الصادرة عن وزير الزراعة والشروط الفنية التي وضعتها الوزارة من دون الزام وتقديمه للوزير من أجل تقديمه للمجلس التشريعي.
10- الضغط من أجل زيادة حُصّة القطاع الزراعي من الموازنة العامّة، والتي لا تتجاوز 1% من الموازنة العامّة للسلطة الوطنية الفلسطينية.

سابعاً- المراجع:

أولاً- الأبحاث والتقارير

1. بحث حول وضعية الأراضي الزراعية وحقوق المزارعين في قطاع غزة – المعوقات والحلول، د. عبد القادر جرادة، 2016.
2. تقرير حول مراجعة السياسات الوطنية لاستخدامات الأراضي من الناحية الفعلية والمادية، ضمن مشروع النهوض بالنهج القائم على حقوق الانسان لحماية الأراضي الزراعية وحقوق المزارعين في قطاع غزة، تنفيذ جمعية التنمية الزراعية- الاغاثة الزراعية، اعداد شركة رواد للتطوير والاستشارات، 2014.
3. تقرير حول مراجعة القوانين الفلسطينية ذات الصلة باستخدامات الأراضي في قطاع غزة، ضمن مشروع النهوض بالنهج القائم على حقوق الانسان لحماية الأراضي الزراعية وحقوق المزارعين في قطاع غزة، تنفيذ جمعية التنمية الزراعية- الاغاثة الزراعية، اعداد شركة رواد للتطوير والاستشارات، 2015.
4. تقارير الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني عام 2002- 2010-2011-2012-2013-2014.
5. Facilitating development of Urban and Peri-urban Agriculture in the Gaza Strip for the local market", IN DEPTH POLICY REVIEW AND RECOMMENDATIONS, Dr Nabil ABU SHAMMALA, Oxfam, May, 2016

ثانياً- القوانين الفلسطينية

1. القانون المدني رقم 4 لسنة 2012.
2. قانون الزراعة الفلسطيني المعدل رقم 11 لسنة 2005.
3. قانون المياه لفلسطيني رقم 3 لسنة 2002.
4. قانون تشجيع الاستثمار الفلسطيني المعدل رقم 1 لسنة 1998.
5. قانون العقوبات الفلسطيني رقم 74 لسنة 1936.

ثالثاً- القرارات بقانون

1. قرار بقانون رقم 12 لسنة 2013.
2. قرار بقانون رقم 4 لسنة 2014 بشأن المياه.
3. قرار بقانون رقم 7 لسنة 2014 بتعديل قانون تشجيع الاستثمار.

رابعاً- القرارات الوزارية

1. قرار مجلس الوزراء رقم 18 لسنة 2008 في شأن الحجر الزراعي.
2. قرار مجلس الوزراء رقم 12 لسنة 2012 في شأن منع تهريب المنتجات الزراعية.
3. قرار مجلس الوزراء رقم 6 لسنة 2012 في شأن الحجر البيطري.
4. مقترح قرار مجلس الوزراء في شأن الاستزراع السمكي الصادر عن وزارة الزراعة في غزة.

خامساً- المراسيم الرئاسية

1. المرسوم الرئاسي رقم 10 لسنة 2002 في شان انشاء سلطة الاراضي.
2. المرسوم الرئاسي رقم 2 لسنة2002 في شأن رسوم الخدمات والرخص المطبقة بوزارة الزراعة.

أثر غياب المجلس التشريعي على القطاع الزراعي في قطاع غزة

ملخص

- تهدف هذه الورقة إلى الوقوف على الأثر الذي خلّفه غياب عمل المجلس التشريعي باعتباره أداة الشعب والوسيط بين الشعب والحكومة، وذلك استناداً إلى دوره في سن التشريعات والقوانين التي تُنظِّم العمل الزراعي بمختلف جوانبه، ودوره كجهة مُخوّلة بإقرار الموازنة العامّة للسلطة الوطنية الفلسطينية، حيث تعتبر الديمقراطيّة أهم عوامل نجاح التنمية، كونها توفر الحوكمة وتضمن المشاركة والشفافية. ويعد المجلس التشريعي المظهر الأهم من مظاهر الديمقراطيّة في فلسطين، وغيابه أدى إلى غياب الديمقراطيّة، وتسبب في حدوث فجوة كبيرة بين احتياجات المواطن والقرارات والأنظمة الصادرة عن الحكومة.
- كما توضح الورقة أهم القوانين التي تُنظِّم القطاع الزراعي، والتي تباينت بالفترة الأخيرة بين الضفة الغربية وقطاع غزة، فبعضها يُطبّق في منطقة دون الأخرى، ما كان له أثر سلبي كبير على سير عجلة التنمية الزراعيّة.
- جاءت هذه الورقة في وقت نحن فيه بأمس الحاجة إلى الوحدة والوقوف في صف واحد؛ من أجل النهوض بالقطاع الزراعي الذي شهد تداعيات جمّة أدت إلى تراجعه خلال السنوات العشر الأخيرة .

القوانين المُنظمة للقطاع الزراعي:

تتعدد القوانين التي تنظم القطاع الزراعي، ويتعدد أيضا مكان وتاريخ صدورها ونطاق تطبيقها كالآتي:

أولاً- القوانين المُوحدّة التي لا تزال مُطبّقة في الضفة الغربية وقطاع غزة على السواء، وصدرت قبل وقوع الانقسام في العام 2007:

1. **قانون الزراعة الفلسطيني رقم 2 لسنة 2003 المُعدّل بالقانون رقم 11 لسنة 2005**، هذا القانون لم يشهد أي تعديلات منذ صدوره على الرغم من الاحداثيات والتغييرات الحاصلة باستمرار في القطاع الزراعي والتي تستوجب التعديل والتنظيم.
2. **المرسوم الرئاسي رقم 10 لسنة 2002 الخاص بإنشاء سلطة الأراضي**، هذا المرسوم صدر قبل انسحاب الاحتلال من أراضي قطاع غزة، واخلائه مساحات واسعة من الأراضي التي كانت تحتلها المستوطنات، وسميت لاحقاً بأراضي المُحرّرات، وتواجه هذه الأراضي معوقات قانونية نتيجة عدم صدور قرار واضح وحاسم بالجهة المُنظِّمة لها.

3. **قانون العقوبات الفلسطيني رقم 74 لسنة 1936**، جاء هذا القانون قاصراً وخالياً من أي نصوص تقر عقوبات رادعة للمخالفين باستخدام المبيدات الزراعية، أو لمسببي الضرر للثروة الحيوانية.
4. **المرسوم الرئاسي المُعدّل بالمرسوم رقم 2 لسنة 2000 في شأن رسوم الخدمات والرخص الصادرة طبقا للقوانين الزراعيّة المطبقة في وزارة الزراعة**، لم يطرأ عليه أي تعديل أو تحديث منذ صدوره على الرغم من وجود العديد من الخدمات والسلع الزراعية المُستحدثة والتي تستوجب تحديدها برسوم معينة.

ثانياً - القوانين والقرارات التي أصدرتها كتلة التغيير والاصلاح البرلمانية التابعة لحركة "حماس" في قطاع غزة دون الضفة الغربية:

إنّ غياب المجلس التشريعي أدّى إلى انقسامه بين الضفة الغربية وقطاع غزة، وخلّف بالتالي انقساماً قانونياً، حيث صدر عن المجلس التشريعي في قطاع غزة قوانين لم تُطبّق في الضفة الغربية، ما تسبب في ارباك العمل في القطاع الزراعي سواء فيما يخص المزارعين أو جهات الاختصاص في الدولة، ومن أهم هذه القوانين:

1. **القانون المدني الفلسطيني رقم 4 لسنة 2012**، ويُنظِّم عقود بيع العقار وايجاره، وكذلك عقود المزارعة والمغارسة، والتي تعتبر من صميم العمل الزراعي، وهذا القانون غير مُطبّق في الضفة الغربية.
2. **قرار مجلس الوزراء الخاص بنظام الاستزراع السمكي، المقترح من وزارة الزراعة في غزة**، لم يدخل هذا القرار حيز التنفيذ بعد بسبب تعطُّل المجلس التشريعي ومجلس الوزراء أيضاً.

ثالثاً- القوانين والقرارات التي صدرت في الضفة الغربية دون قطاع غزة:

1. **قانون تشجيع الاستثمار الفلسطيني رقم 1 لسنة 1998 والمعمول به في الضفة والقطاع، تم تعديله بالقرار بقانون رقم 2 لسنة 2011** ، هذا التعديل معمول به في الضفة الغربية دون قطاع غزة، على الرغم من الحاجة الماسّة للقطاع للتحديثات الواردة عليه خاصة فيما يتعلق بالاستثمار الأجنبي داخل فلسطين.
2. **قرار مجلس الوزراء رقم 18 لسنة 2008 الخاص بنظام الحجر الزراعي**، يُطبّق في الضفة الغربية وغير معمول به في قطاع غزة.

3. **قرار مجلس الوزراء رقم 12 لسنة 2012 الخاص بمنع تهريب المنتجات النباتية** وكيفية ضبط المنتجات المهربة والاجراءات المُتّبعة في هذا المجال.
4. **قرار مجلس الوزراء رقم 6 لسنة 2010 في شأن نظام الحجر البيطري.**
5. **قرار بقانون رقم 14 لسنة 2014 في شأن المياه**، يُطبّق في الضفة الغربية فقط، وجاء معدلاً لقانون المياه الفلسطيني رقم 3 لسنة 2000.

هذا الواقع المؤلم يفرض على جميع القوى، والمؤسسات الحكوميّة وغير الحكوميّة في فلسطين، ضرورة العمل من أجل انهاء الانقسام؛ والضغط من أجل انعقاد المجلس التشريعي وعودته لمزاولة عمله ومهامه؛ واصدار قرارات وقوانين مُوحدة من شأنها تنظيم العمل الزراعي.

ويجب الضغط وبقوة من أجل دعم المزارع الفلسطيني واقرار اللائحة الخاصّة بصندوق التعويضات المنصوص على انشائه في قانون الزراعة الفلسطيني.

إنّ خطة التنمية في فلسطين لا تسير بالاتجاه الصحيح؛ بل إنّها لا تُحقق أي من أهدافها؛ وذلك راجعٌ إلى عدم وحدة وتعاون المرافق الحكومية كافة بمختلف قطاعاتها من أجل خطة تنمية مُوحدة تعمل على تنمية جميع القطاعات من دون احداث أي تضارب بينها، وهنا لابد من تقديم الدعم لهذه المرافق من أجل تعزيز التواصل بينها ووضع خطة تنمية مُوحدة ذات مؤشراتٍ ايجابية.

إنّ هذه الدراسة تضع نصب النظر المعوقات كافة؛ التي تعيق وجود سياسات تنظيميّة عمليّة للقطاع الزراعي، حيث تستوجب تلك السياسات وجود أنظمة وقوانين تحكمها، ومع الاشارة إلى هذه القوانين والانقسامات الفادحة التي تعاني منها كان لابد من توحيد هذه القوانين من أجل النأي عن التناقض وتضارب المصالح ومن أجل تحقيق النزاهة والشفافية والمساواة.