الفريق الأهلي لدعم شفافية الموازنة العامة
Civil Society Team for Enhancing Pubic Budget Transparency

بيئة النزاهة في عمل صندوق درء المخاطر والتأمينات الزراعية

سلسلة تقارير رقم 143

بيئة النزاهة في عمل صندوق درء المخاطر والتأمينات الزراعية

2019

يتقدم ائتلاف أمان بالشكر الجزيل

للباحث إياد الرياحي لإعداده هذا التقرير، وللدكتور عزمي الشعيبي وفريق أمان لإشرافه ومراجعته وتحريره للتقرير.

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

© جميع الحقوق محفوظة للائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)

الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)
رام الله : عمارة الريماوي – الطابق الأول – شارع الإرسال
ص.ب : رام الله 339 القدس 69647
هاتف : 2989506 – 022974949
فاكس : 022974948

غزة: عمارة دريم – الطابق الثالث– شقة رقم –4 شارع حبوش
تلفاكس: 082884767
تلفاكس: 082884766
بريد الكتروني: info@aman-palestine.org
الموقع الالكتروني: www.aman-palestine.org

إن الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان) قد بذل جهودا في التحقق من المعلومات الواردة في هذه الورقة، ولا يتحمل أي مسؤولية تترتب على استخدام المعلومات لأغراض خارج سياق أهداف الورقة بعد نشرها.

ملخص تنفيذي

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

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

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

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

تقديم

تبرز أهمية المؤسسات وجهات الاختصاص العاملة في القطاع الزراعي من أهمية القطاع الذي تمثله لأي عملية تنمية مستقبلية ولكل مفهوم السيادة على الغذاء، ووجود مؤسسات قوية تتسم بالنزاهة والشفافية والحوكمة والعلاقة المؤثرة والمستجيبة لاحتياجات الزراعة والمزارعين الفلسطينيين هي أولوية وطنية يجب على الحكومة أن تعمل عليها في ظل تراجع مساهمة القطاع الزراعي في الناتج المحلي الإجمالي، فمن 36% في سبعينيات القرن الماضي، إلى حوالي 25% في الثمانينيات، وفي بداية التسعينيات، كانت النسبة حوالي 13%، واستمرت هذه النسبة في التراجع لتصل إلى حوالي 8.2% في العام 2000، وإلى حوالي 6.1% في العام 2009، وبلغت حوالي 3% في العام 2017، حسب بيانات الحسابات القومية الصادرة عن جهاز الإحصاء الفلسطيني. وانعكس ذلك سلباً أيضاً على العمالة الزراعية، فبينما كانت في العام 2010 حوالي 14%، تراجعت لتصل إلى حوالي 6.7% في العام 2017، حسب إحصاءات العمل في الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، تقرير 2019[1].

إلى جانب وزارة الزراعة وما تقوم به من أعمال وأنشطة بهدف دعم القطاع الزراعي، فقد تم تأسيس صندوق درء المخاطر والتأمينات الزراعية بموجب قرار بقانون (12) لسنة 2013. وقد نظم القرار بقانون المنشئ للصندوق: أهداف الصندوق ومهامه، ومجلس إدارة الصندوق والإدارة التنفيذية له، والأنظمة الخاصة بعمل الصندوق، وأموال الصندوق والإيرادات المالية له، وأنواع التعويضات والتأمينات التي يغطيها الصندوق، وغير ذلك من المسائل.

أما محدودية النفقات التشغيلية والتطويرية لوزارة الزراعة والصناديق التابعة لها، فتشير إلى أنه من الصعب إحداث تغيير جدي دون إحداث تغيير في موازنات وأنشطة وزارة الزراعة، وأن هذه الحصة غير منسجمة مع احتياجات القطاع الزراعي، لكن المشكلة الأساسية ليست فقط محدودية الموازنات المخصصة للقطاع الزراعي، بل تكمن الإشكالية في طبيعة الدور الذي تقوم به الوزارة، وهو دور إشرافي وليس تنفيذيّاً، بالتالي، فإن قدرتها على إجراء تغيرات كبيرة في هذا القطاع محدودة[2].

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

في سبيل إعداد هذا التقرير، تمت مراجعة العديد من القوانين الناظمة لعمل الصندوق والتعديلات التي طرأت عليها، والأنظمة المالية والإدارية التي تنظم عمل الصندوق، إضافة إلى قانون ضريبة الدخل وتعديلاته المختلفة خلال السنوات الأخيرة، والتقارير والدراسات التي تناولت القطاع الزراعي بشكل عام، والدراسات والتقارير التي تناولت الاسترداد الضريبي والإحصائيات والتقارير العامة حول القطاع الزراعي. كما تم إجراء العديد من المقابلات مع جهات الاختصاص المختلفة (وزارة الزراعة، واتحاد المزارعين الفلسطينيين، واتحاد لجان العمل الزراعي، والطاقم التنفيذي لصندوق درء المخاطر والتأمينات الزراعية، وأعضاء مجلس إدارة في الصندوق).

1 الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني. «مؤشرات الحسابات القومية الرئيسية في فلسطين للأعوام 2015-2016». انظر/ي الرابط التالي: https://bit.ly/2xpSS7q

2 من ورشة عمل «حوار السياسات– العدالة للقطاع الزراعي». مرصد السياسات الاجتماعية والاقتصادية، 2019. مداخلة نصر عبد الكريم.

فيما لم تتجاوب وزارة المالية مع الرسائل الموجهة للوزير بغرض إجراء مقابلة مع جهات الاختصاص في الوزارة بالرغم من تعهد الحكومة بانفتاح وزاراتها على مؤسسات المجتمع المدني. ورفض إجراء المقابلة ترتب عليه حذف الجزء الثاني من التقرير، الذي كان مخصصاً لموضوع الاسترداد الضريبي.

يتناول التقرير أربعة جوانب أساسية في عمل الصندوق: الإطار القانوني الناظم لعمل صندوق درء المخاطر والتأمينات الزراعية، والحوكمة، وبيئة النزاهة والشفافية، والخدمات.

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

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

وفقاً لأحكام المادة (7) للقانون[4]، يمارس الصندوق المهام التالية: 1) وضع الآليات المحددة للتعويض على المزارعين عن الكوارث الطبيعية وتحديد حجمها؛ 2) الاستثمار في التكنولوجيا والأدوات التي تحسن من القدرة على تلمس المخاطر ووضع الإجراءات الاحتياطية للتقليل منها ومن آثارها؛ 3) التعويضات على المزارعين؛ 4) التعويضات على المؤمن لهم؛ 5) استثمار أموال الصندوق؛ 6) إعادة التأمين بواسطة أية مؤسسة تمارس هذا النشاط؛ 7) وضع الآليات المحددة بالتنسيق مع الجهات المختصة لممارسة أعمال التأمين الزراعي ضد الكوارث الطبيعية وكافة الأخطار التي تؤدي إلى ضرر أو خسارة بالعمل الزراعي وفي كافة مراحله وفقاً لهذا القرار بقانون. أما وفق المادة (32)، فيحدد رأس مال الصندوق بموجب قرار يصدره مجلس الوزراء وتكون مساهماته كالآتي: 1) مساهمة الحكومة بنسبة لا تقل عن 15% من رأس مال الصندوق؛ 2) مساهمة الاتحادات والمنظمات الأهلية والمجالس الزراعية المتخصصة وأية قطاعات زراعية أخرى بنسبة لا تزيد عن (94%) من رأس مال الصندوق .

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

3 قرار بقانون رقم (12) لسنة 2013م بشأن صندوق درء المخاطر والتأمينات الزراعية. انظر/ي الرابط التالي: https://bit.ly/2Kip1Uk
4 المصدر السابق.
5 المصدر السابق.

حوكمة الصندوق

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

إضافة إلى نشر القرار بقانون، نُشرت خمس مواد أخرى خلال الأعوام (2016–2018) على موقع ديوان الفتوى والتشريع، بعضها تعديل على بعض مواد القانون عام 2018، مثل تعديل الفقرة 3 من المادة 24 المتعلقة بالموارد المتحصلة من المزارعين والشركات، وذلك بتنسيب مجلس الوزراء وليس مجلس الإدارة، حيث تم تعديل المادة لتصبح على النحو التالي:

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

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

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

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

مجلس الإدارة

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

أ) خمسة أعضاء يمثلون القطاع الحكومي من ذوي الخبرة والاختصاص من الجهات التالية: 1) ممثل عن وزارة الزراعة؛ 2) ممثل عن وزارة المالية؛ 3) ممثل عن وزارة الاقتصاد الوطني؛ 4) ممثل عن سلطة النقد الفلسطينية؛ 5) ممثل عن هيئة سوق رأس المال.

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

ج) أربعة أعضاء من ذوي الخبرة والاختصاص يتم تنسيبهم من قبل رئيس المجلس لمجلس الوزراء للمصادقة عليهم، شريطة ألا يكونوا من القطاع المذكور في القطاعين واحد واثنين.

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

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

صلاحيات مجلس الإدارة مقارنة برئيس الصندوق

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

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

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

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

انتظام اجتماعات مجلس الإدارة

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

المجلس كان فاعلاً في الفترة التأسيسية، وهي مرحلة إعداد اللوائح والتعليمات، لكن بعد تلك المرحلة أصبحت الاجتماعات غير دورية وغير منتظمة، ويمكن أن تمر ستة أشهر دون أن تتم دعوة أعضاء المجلس للاجتماع. إضافة إلى ذلك، يرى بعض أعضاء المجلس أن هناك تغييباً للمجلس تحديداً عند نقاش موارد الصندوق، حيث لم يتم عرض أي تقارير مالية على أعضاء المجلس. المسألة الأخرى أن بعض التعديلات كانت تتم بتنسيب من مجلس الوزراء وليس مجلس الإدارة، وبعضها مواد ذات أهمية لمصالح الفئات التي يمثلها أعضاء المجلس، تحديداً في التعديلات التي تم إجراؤها على الاسترداد الضريبي ونسبته[6].

جلسات مجلس الإدارة ودوريتها وعلنية عقدها ونشر القرارات الصادرة خلالها ما زالت غير متوفرة، ولا يوجد انتظام في اجتماعات المجلس. النظام يشير إلى ثمانية اجتماعات سنوية، لكن هذا لا يحدث حاليّاً بصورة منتظمة. وخلال مراجعة الموقع الإلكتروني الخاص بالصندوق، لا يحتوي الموقع على أي تقارير أو محاضر اجتماعات منشورة على الموقع الإلكتروني للصندوق[7].

فسر رئيس الصندوق عدم انتظام اجتماعات المجلس نتيجة الانشغال الدائم للوزير. على سبيل المثال، كان الوزير شوقي العيسة يتابع وزارتين، إضافة إلى وزارة الزراعة، وهذا أثر على عدد الاجتماعات التي يعقدها مجلس إدارة الصندوق[8].

مكافآت أعضاء مجلس الإدارة واللجان

ينظم النظام الخاص المكافآت لكل من رئيس وأعضاء مجلس الإدارة ولجان تحديد الأضرار والخسائر وموظفي صندوق درء المخاطر والتأمينات الزراعية، ولكنه أيضاً غير مقتصر على الفئات الواردة بالنظام، حيث تشمل الموظفين ورئيس الصندوق ودائرة واسعة من الخبراء والمستشارين، ويستحق رئيس وأعضاء مجلس صندوق درء المخاطر والتأمينات الزراعية البدلات والمصاريف التي يستحقها موظفو الصندوق، فيما يتعلق ببدلات ومصاريف مهمات العمل الرسمية، وفقًا للائحة بدلات ومصاريف مهمات العمل الرسمية السارية في دولة فلسطين، وينطبق ذلك على رئيس الصندوق والاستشاريين والخبراء الذين يكلفهم الصندوق بمهام عمل رسمية[9]. وأشار ديوان الرقابة المالية والإدارية في تدقيقه لأعمال الصندوق إلى «صرف علاوة مخاطرة لرئيس الصندوق دون توفر الشروط اللازمة لمنحها، ما أدى إلى صرف مبالغ دون وجود أساس قانوني يبرر عملية الصرف»[10].

6 من مقابلة فؤاد أبو سيف/عضو مجلس إدارة صندوق درء المخاطر والتأمينات الزراعية. أجريت في شهر تموز 2019.

7 انظر/ي الموقع الإلكتروني لصندوق درء المخاطر والتأمينات الزراعية: http://www.padrrif.org

8 من مقابلة ناصر الجاغوب/ رئيس صندوق درء المخاطر والتأمينات الزراعية. أجريت المقابلة بشكل خاص لهذا التقرير 2019.

9 مادة (1) مكافأة رئيس وأعضاء مجلس الإدارة تنص على أنه يتقاضى رئيس مجلس الإدارة ورئيس الصندوق والعضو في صندوق درء المخاطر والتأمينات الزراعية، الذي يلتزم بحضور جلسات مجلس الإدارة وفقًا لأحكام القانون، مكافأة قدرها خمسمئة دولار أمريكي أو ما يعادلها بالعملة المتداولة قانوناً عن كل جلسة، على ألا يتجاوز المبلغ المدفوع سنوياً ستة آلاف دولار أو ما يعادلها بالعملة المتداولة قانوناً، وتدفع له عن الفترة الممتدة من تاريخ تولي العضو منصبه وحتى انتهاء فترة عضويته في المجلس. أما المادة 2() البدلات والمصاريف، فيستحق رئيس وأعضاء مجلس صندوق درء المخاطر والتأمينات الزراعية البدلات والمصاريف التي يستحقها موظفو الصندوق فيما يتعلق ببدلات ومصاريف مهمات العمل الرسمية، وفقًا للائحة بدلات ومصاريف مهمات العمل الرسمية السارية في دولة فلسطين، وينطبق ذلك على رئيس الصندوق والاستشاريين والخبراء الذين يكلفهم الصندوق بمهام عمل رسمية. ونصت المادة (3) مكافآت لجان تحديد الاضرار والخسائر على أنه يتقاضى موظفو لجان تحديد الاضرار والخسائر في صندوق درء المخاطر والتأمينات الزراعية مكافأة سنوية بدل أعمالهم في هذه اللجان، ويحدد رئيس الصندوق مبالغ المكافآت لأعضاء اللجان وفقاً للأسس التي يحددها الصندوق سنويًا، ويتم اعتماد الكشف من رئيس مجلس الإدارة لصرفه من موازنة الصندوق. أما المادة (4) مكافآت موظفي الصندوق، فتنص على أن يتقاضى موظفو صندوق درء المخاطر والتأمينات الزراعية مكافأة سنوية بدل أعمالهم، ويحدد رئيس الصندوق الموظفين والخبراء والاستشاريين الذين يستحقون المكافآت ومبالغ مكافآتهم، وذلك وفقاً للأسس التي يحددها الصندوق سنويًا، ويتم اعتماد الكشف من رئيس مجلس الإدارة لصرفه من موازنة الصندوق. والمادة (5) التي تتحدث عن مكافآت الاستشاريين والخبراء نصت على أنه يتقاضى المستشارون والخبراء الذين يستدعيهم مجلس إدارة صندوق درء المخاطر والتأمينات الزراعية للجلسات مكافآت، وتصرف هذه المكافآت من موازنة الصندوق بناءً على كشف يشمل الأسماء ومبالغ مكافآتهم يعده رئيس الصندوق ويتم اعتماده من رئيس مجلس الإدارة.

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

منظومة النزاهة والشفافية في عمل الصندوق

آليات تعيين العاملين في الصندوق

تطورت التعيينات وعلميات التوظيف في الصندوق بصورة كبيرة، وواضح أن التعيينات أو الانتداب والنقل من وزارة الزراعة لم يتم بإشراف من مجلس الإدارة أو حتى علمه، حتى في الوظائف العليا، وهذا ما أشار إليه بعض أعضاء مجلس الإدارة الذين جرت مقابلتهم، عمليات التوظيف في الصندوق كانت محل ملاحظات لديوان الرقابة المالية والإدارية الذي أجرى تدقيقاً لأعمال صندوق درء المخاطر والتأمينات الزراعية عن السنة المالية (2016–2017)، وقد شمل التدقيق المواضيع التالية: التعيينات والشؤون الإدارية، والشؤون المالية، ومهام الإدارة العامة للتأمينات الزراعية، ومهام الإدارة العامة للتعويضات الزراعية والتطوير، والشؤون المالية، وجوانب أخرى في عمل الصندوق. وتشير المراجعة التي أجراها الديوان إلى العديد من جوانب القصور في الحاكمية الجيدة، ووجود تضارب مصالح في التعيينات[11].

لكن ما لم يشر إليه تقرير الديوان:

1) أن اللوائح والأنظمة إضافة إلى القرار بقانون الذي أنشئ بموجبه القانون ساهمت بمنح رئيس الصندوق صلاحيات واسعة دون الحاجة حتى إلى الرجوع لمجلس الإدارة أو الوزير؛

2) عدم انتظام اجتماعات مجلس الإدارة التي يجب أن يرأسها الوزير؛

3) أشار التقرير إلى حالات تعارض مصالح في التعيينات، لكنه لم يوصِ بضرورة وجود سياسة واضحة تمنع تضارب المصالح، الذي يمكن أن ينشأ أيضاً أثناء إقرار مشاريع للتنفيذ أو في إقرار التعويضات والمكافآت للعاملين.

4) أشار التقرير إلى عدم قيام الصندوق بعمل استثمارات تساعده على تحقيق أهدافه لكن تقرير الديوان لم يشر إلى عدم قيام وزارة المالية بتحويل نسبة الصندوق من الاسترداد الضريبي، وإلى عدم وجود خطة استثمارية مستقبلية.

11 وقد خلص تقرير الديوان في حينه إلى الملاحظات التالية:
انخفاض نسبة الوظائف التخصصية 38.5% من إجمالي موظفي الصندوق، في حين بلغت نسبة الوظائف المساندة 61% من إجمالي عدد موظفي الصندوق، الأمر الذي يؤثر على قدرة الصندوق على تنفيذ مهامه.
قيام الصندوق بتعيين (72) موظفاً من إجمالي موظفيه البالغ عددهم (91) موظفاً بوظائف مختلفة بعقود محددة المدة، وذلك دون الإعلان عن تلك الوظائف. إضافة إلى قيامه بتعيين (33) موظفاً للعمل لديه بوظائف دائمة خلال السنوات (2015، 2016، 2017) من خلال الإعلان داخلياً، حيث إن التعيين المباشر دون الإعلان عن الوظائف في الصندوق، ومنح الأولوية في تعيين بعض موظفي الصندوق بوظائف دائمة دون اتباع الأسس والإجراءات القانونية الناظمة لعملية التعيين، من شأنه أن يؤدي إلى عدم الالتزام بمبادئ النزاهة والشفافية وتكافؤ الفرص في تعيين موظفي العقود.
في اللقاء مع مدير الصندوق بتاريخ 2019/5/27، أشار إلى أنه تقدم بطعن في موضوعية التقرير ومصداقيته، وأنه قام بتسليم مذكرة لرئيس الوزراء في حينه يفند فيها ادعاءات الديوان، وأن الإجراءات التي تم اتخاذها تمت وفق القانون وبموافقة الوزير في حينه.

سياسة النشر

ما زال الموقع الإلكتروني للصندوق خالياً من العديد من الوثائق المهمة التي تؤسس لعملية مساءلة فاعلة وتسهم أيضاً في تعزيز بيئة النزاهة والشفافية في عمل الصندوق، وأهم تلك المواد، حسب ما تم تصنيفه في الجدول أدناه، (التقارير المالية والإدارية، وإعلانات التوظيف.. إلخ).

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

البند	منشور على الموقع الإلكتروني	غير منشور على الموقع الإلكتروني
1. الأنظمة المالية والإدارية		
2. الموازنة العامة للصندوق		
3. إيرادات الصندوق ونفقاته		
4. مشتريات وعطاءات الصندوق		
5. آليات استثمار أموال الصندوق		
6. الخطة الإستراتيجية للصندوق		
7. الصفحة الإلكترونية للصندوق ومواقع التواصل الاجتماعي		
8. الأنظمة المالية والإدارية		
9. إيرادات الصندوق ونفقاته		
10. أسماء أعضاء مجلس الإدارة		
11. محاضر اجتماعات المجلس		
12. إعلانات توظيف		

سياسة منع تضارب المصالح

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

ترى الإدارة التنفيذية للصندوق «أنه من المستبعد أن تجتمع لهم مصلحة واحدة وهدف واحد. إن القرار بقانون الخاص بالصندوق وتحديداً المادة (10) يمنع تمثيل نفس العضو لأكثر من دورتين متتاليتين، كما أن المادة (11) تنص بمضمونها على أن انتهاء العضوية يكون في حالات معينة منها الفصل. ففي حال قيام العضو بعمل من شأنه أن يؤثر على سمعة المجلس، أو يلحق ضرراً جسيماً، مادياً أو معنوياً، فإنه يتم اتخاذ قرار بفصله. بالنظر إلى تلك الإجراءات، فإننا نراها رادعة، وتحدّ من القيام بأي عمل من شأنه تضارب المصالح، وبالتالي المساس بسمعة المجلس ككل». إن اختصار منع تضارب المصالح لأعضاء الإدارة التنفيذية بعدم التصويت على قرارات المجلس غير كافٍ لمنع تضارب المصالح، الذي يمكن أن ينشأ في ظروف وقرارات تنفيذية مختلفة[12].

مدونة السلوك الخاصة بالعاملين في الصندوق ومدى الالتزام بها

ينطبق على موظفي الصندوق مدونة السلوك وأخلاقيات الوظيفة العامة التي يخضع لها موظفو القطاع الحكومي، حيث تم تسليم مدونة السلوك وأخلاقيات الوظيفة العامة إلى كل موظفي الصندوق، وتم عقد ورش عمل لشرح المدونة وإيصال أحكامها وقواعدها لكل الموظفين لتأكيد الالتزام بها تحت طائلة المسؤولية[13]، وإضافة إلى مدونة السلوك هذه، وردت في الإستراتيجية الخاصة بالصندوق مجموعة من القيم وأخلاقيات العمل كي يلتزم بها من يعمل بالصندوق.

إقرارات الذمة المالية للعاملين بالصندوق

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

نظام أو تعليمات تلقي الهدايا ومدى الالتزام بها

لا يوجد نظام بخصوص الموضوع، ولكن هناك أحكام تتعلق بتلقي الهدايا وردت في مدونة السلوك وأخلاقيات الوظيفة العامة، تحديداً المادة رقم (12)، وهذه لا تخص الصندوق وحده، بل كل موظفي القطاع العام.

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

آليات الإبلاغ عن حالات الفساد وحماية الشهود والمبلغين

عند سؤال العاملين في الصندوق عن مدى توفر هذه الآلية، لم تكن سوى الإجراءات التقليدية الخاصة بالرقابة، وليست آلية واضحة للموظفين حول الإبلاغ والحماية للشهود والمبلغين، أفاد المعظم أن المعتمد كما في باقي المنشآت العامة بما أن صندوق درء المخاطر والتأمينات الزراعية هو مؤسسة عامة، فإنه يخضع لرقابة الجهات المختصة بالرقابة على المؤسسات العامة، مثل ديوان الرقابة المالية والإدارية، إضافة إلى دور ديوان الموظفين العام في الرقابة، حيث يوجد في الصندوق مراقب إداري من ديوان الموظفين العام. ومن الناحية المالية، فإنه يوجد مراقب مالي من وزارة المالية، وظيفته الرقابة على المعاملات المالية وكل ما يتعلق بها، كما أنه توجد في هيكلية الصندوق دائرة مختصة بالرقابة المالية والإدارية اسمها دائرة الرقابة المالية والإدارية[14].

خدمات الصندوق

ما زال دور الصندوق على صعيد الخدمات التي من المفترض أن يقدمها للمزارعين وللقطاع الزراعي في فلسطين محدوداً ومقتصراً على بعض الخدمات التي بقيت مرهونة إما لعامل الزمن أو لعدم توفر التمويل اللازم. منظومة الخدمات القانونية المتمثلة في الإقراض والتأمين والاسترداد الضريبي هي منظومة مترابطة. وتوعية المزارعين بتلك المنظومة وتشجيعهم على فتح ملفات ضريبية مسألة مهمة للمزارع ومهمة في ذات الوقت للحكومة للحد من التهرب الضريبي في فواتير المقاصة.

القرار بقانون حدد مهام أساسية للصندوق ليعمل عليها حسب الآتي:

وضع الآليات المحددة للتعويض على المزارعين عن الكوارث الطبيعية وتحديد حجمها، والاستثمار في التكنولوجيا والأدوات التي تحسن من القدرة على تلمس المخاطر ووضع الإجراءات الاحتياطية للتقليل منها ومن آثارها، والتعويضات على المزارعين، والتعويضات على المؤمن لهم، واستثمار أموال الصندوق، وإعادة التأمين بواسطة أية مؤسسة تمارس هذا النشاط، ووضع الآليات المحددة بالتنسيق مع الجهات المختصة لممارسة أعمال التأمين الزراعي ضد الكوارث الطبيعية وكافة الأخطار التي تؤدي إلى ضرر أو خسارة بالعمل الزراعي وفي كافة مراحله وفقاً لهذا القرار بقانون.

بعض الخدمات أصبحت موضع نقاش، كالتأمينات الزراعية، خاصة أن هذه الخدمة لن يتم تطبيقها بمعزل عن قضايا أساسية أخرى، فهل سيبقى التأمين الزراعي ضمن إطار عمل الصندوق أم ستتم إحالته لشركات قطاع خاص، وهل هناك إمكانية لتطبيق خدمات الإنذار المبكر، وأيضاً الإرشاد الزراعي، والتكلفة المالية للنظام وقدرة المزارعين على تحملها.. إلخ.

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

آليات التعويض[15]

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

التعويض على الأضرار الزراعية الطبيعية

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

التعويض عن الأضرار الناجمة عن الاحتلال

يتم التعويض على الأضرار الناجمة عن ممارسات الاحتلال الإسرائيلي، التي توصف كذلك بالأضرار السياسية، من خلال مشروع «المساعدات الزراعية– الضفة الغربية» ومشروع «إعادة بناء القطاع الخاص في غزة– الزراعة»، الممولين من الاتحاد الأوروبي. كما تم البدء بتنفيذ مشروع المساعدات الزراعية– الضفة الغربية بتاريخ 2010/09/01، ويتم من خلال هذا المشروع توثيق الأضرار الزراعية الناجمة عن الاحتلال الإسرائيلي ضمن قاعدة بيانات خاصة بالمشروع، ومن ثم تقديم المساعدات للمزارعين المتضررين على شكل مشاريع تطويرية بهدف دعم صمودهم وتثبيتهم على أراضيهم وحمايتها من المصادرة .[16]

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

15 صندوق درء المخاطر والتأمينات الزراعية. «التوجهات الإستراتيجية 2017-2022». انظر/ي آلية العمل الخاصة بالتعويضات الزراعية، 2017.
16 المصدر السابق.

وجود الآلية ساعد في تعزيز مبدأ النزاهة والشفافية في عمليات التعويض، التي غالباً ما كانت تتم بطريقة عشوائية وغير عادلة، وتعتريها الكثير من الشكوك حول المستحقين الحقيقيين من التعويضات وخلفت العديد من الإشكاليات والشكاوى من قبل المزارعين أنفسهم، وعليه، يعتبر وجود آلية للتعويض إنجازاً مهمّاً للصندوق وساهم في:

- توفر آلية للمساءلة للعاملين حول فعالية ونزاهة التعويضات.
- وقف إهدار المال العام.
- الحد من الفساد الناجم عن دفع تعويضات لغير مستحقيها، وهذا ما تسبب بكثير من المشاكل بين الناس سابقاً.
- توثيق الخسائر بأدوات وتقنيات حديثة.
- الحد من التلاعب في عمليات التعويض.
- توثيق قوائم المستفيدين.
- تدقيق القوائم والأضرار أصبح ممكناً في ظل الآلية الجديدة.
- محاولة توثيق كل عمليات التعويض التي تجريها الأطراف المختلفة.
- ساهمت الآلية في تحديد دقيق للكوارث.
- اعتمد التعويض في السابق على قوائم تقر من مجلس الوزراء دون تقييم حقيقي للأضرار.

استنتاجات

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. والعمر القصير نسبيّاً لنشأة الصندوق، إضافة إلى عدم توفر التمويل اللازم، أثرا بشكل كبير على محدودية الخدمات التي يقدمها الصندوق للمزارعين وللقطاع الزراعي بشكل عام.

الاستنتاج العام الذي خلص إليه التقرير هو ضرورة تحسين وتطوير منظومة النزاهة والشفافية والمساءلة في الصندوق، ويمكن لمجلس الإدارة اتخاذ العديد من الإجراءات، والمدخل الصحيح يكمن بتعديل قرار بقانون رقم (12) لسنة 2013م بشأن صندوق درء المخاطر والتأمينات الزراعية، تحديداً في إطار الحوكمة ودور مجلس الإدارة.

التحدي الأهم في تعزيز منظومة النزاهة والشفافية في عمل الصندوق إقرار العديد من السياسات واللوائح كمدونات سلوك خاصة بالعاملين في الصندوق ترتبط وتقييم أدائهم من أجل تحفيزهم على الالتزام بها لتأخذ صفة الإلزام، بالإضافة إلى ضرورة إقرار سياسات واضحة تمنع تضارب المصالح، سواء في التعيينات أو في الاستثمارات والمشاريع المستقبلية.

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

توصيات

1. تعديل مهام وصلاحيات رئيس الصندوق الواردة في المادة (16) من قرار بقانون رقم (12) لسنة 2013م بشأن صندوق درء المخاطر والتأمينات الزراعية.
2. تعديل القرار بقانون رقم (12) لسنة 2013م بشأن صندوق درء المخاطر والتأمينات الزراعية بما يضمن منح مجلس الإدارة مسؤوليات إشرافية أعلى في الشق المالي- الإداري في عمل الصندوق.
3. تعديل النظام المالي والإداري، تحديداً مادة رقم (2) من النظام لتعارضها مع القرار بقانون، التي تمنح رئيس الصندوق صلاحيات واسعة على حساب صلاحيات المجلس، وأيضاً لتعارض بعض الصلاحيات المعطاة لمدير الصندوق مع صلاحيات رئيس المجلس، وتحديداً فيما يتعلق بصلاحية إبرام العقود وتوقيع الاتفاقيات.
4. ضرورة انتظام التقارير المالية والإدارية ونشرها على الموقع الإلكتروني الخاص بالصندوق.
5. ضرورة وجود سياسة واضحة تمنع تضارب المصالح الذي يمكن أن ينشأ أيضاً أثناء إقرار مشاريع للتنفيذ أو في إقرار التعويضات والمكافآت، وهذه السياسة يجب أن تكون شاملة على مستوى الإدارة التنفيذية ومستوى مجلس الإدارة.
6. ضرورة العمل على توعية المزارعين بمنظومة الخدمات القانونية المتمثلة في الإقراض والتأمين والاسترداد الضريبي، وتشجيع المزارعين على فتح ملفات ضريبية كي يستفيدوا من الاسترداد الضريبي.

المصادر والمراجع

- جهاز الإحصاء المركزي الفلسطيني. «مؤشرات الحسابات القومية الرئيسية في فلسطين للأعوام ٢٠١٥-٢٠١٦». انظر/ي الرابط التالي: https://bit.ly/٢xpSSvq
- من ورشة عمل «حوار السياسات – العدالة للقطاع الزراعي». مرصد السياسات الاجتماعية والاقتصادية، ٢٠١٩. مداخلة نصر عبد الكريم.
- قرار بقانون رقم (١٢) لسنة ٢٠١٣م بشأن صندوق درء المخاطر والتأمينات الزراعية. انظر/ي الرابط التالي: https://bit.ly/٢Kip١Uk
- قرار مجلس الوزراء رقم (١٠) لسنة ٢٠١٦م بالنظام المالي والإداري لصندوق درء المخاطر والتأمينات الزراعية. انظر/ي الرابط التالي: https://bit.ly/٢ZA٢Nnm

قوانين وأنظمة تمت مراجعتها في مرحلة إعداد الورقة:

1. قانون ضريبة الدخل رقم (17) لسنة 2004م
2. قرار بقانون رقم (8) لسنة 2011م بشأن ضريبة الدخل
3. قرار بقانون رقم (5) لسنة 2015م بشأن تعديل قرار بقانون ضريبة الدخل رقم (8) لسنة 2011م
4. قرار بقانون رقم (14) لسنة 2016م بشأن تعديل قرار بقانون ضريبة الدخل رقم (8) لسنة 2011م وتعديلاته
5. قرار بقانون رقم (18) لسنة 2018م بتعديل القرار بقانون رقم (12) لسنة 2013م بشأن صندوق درء المخاطر والتأمينات الزراعية
6. تقرير ديوان الرقابة المالية والإدارية 2018 حول صندوق درء المخاطر والتأمينات الزراعية عن السنة المالية (2016-2017)
7. آلية العمل الخاصة بالتعويضات الزراعية 2017. صندوق درء المخاطر والتأمينات الزراعية
8. قانون المؤسسة الفلسطينية للإقراض الزراعي 2015
9. المرسوم الرئاسي رقم (9) لسنة 2003م بشأن إنشاء صندوق التشغيل والحماية الاجتماعية للعمال
10. ورقة موقف 2017 اتحاد جمعيات المزارعين الفلسطينيين إحياء حق الاسترداد الضريبي لقطاع الثروة الحيوانية، نصر عبد الكريم

مقابلات:

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

AMAN
Transparency Palestine

الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان) - المؤسسة الفلسطينية المعتمدة من قبل منظمة الشفافية الدولية منذ العام 2006. تأسس في العام 2000 من مجموعة من المؤسسات الأهلية الفاعلة في مجال الديمقراطية والحكم الصالح وحقوق الإنسان، سعياً لتحقيق رؤيته نحو «مجتمع فلسطيني خالٍ من الفساد». يسعى الائتلاف حاليّاً إلى خلق وقيادة حراك مجتمعي عبر قطاعي مناهض للفساد، والإسهام في إنتاج ونقل وتوطين المعرفة بالفساد ومكافحته على الصعيد الوطني والإقليمي والدولي.

يحرص ائتلاف أمان على القيام بدوره الرقابي Watchdog على النظام الوطني للنزاهة بالتركيز على المشاركة المجتمعية وتفعيل دور مؤسسات المجتمع المدني، ووسائل الإعلام في الرقابة والمساءلة وخلق بيئة محصنة ومساهمة في الكشف عن جرائم الفساد والحد من انتشاره.

رام الله :عمارة الريماوي ي - الطابق الأول - شارع الإرسال

ص.ب :رام الله 339 القدس69647

هاتف: 02-2974949-2989506

فاكس: 02-2974948

غزة :شارع حبوش، متفرع من شارع الشهداء - عمارة دريم / الطابق الأرضي

تلفاكس: 082884767
تلفاكس: 082884766

بريد إلكتروني: info@aman-palestine.org

الموقع الإلكتروني: www.aman-palestine.org

فيسبوك: https://www.facebook.com/AmanCoalition/

توتير: https://twitter.com/AMANCoalition