



مراجعة لمشروع قانون صندوق تعويض المزارعين عن أضرار الكوارث الطبيعية

بإشراف المركز العربي للتطوير الزراعي

إعداد

الباحثة نهضة يونس

بتمويل من : UNDP

حزيران / 2002

شكر وتقدير

لا يسع المركز العربي للتطوير الزراعي إلا أن يتقدم بالشكر الجزيل لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي UNDP على تمويله هذا المشروع , وكذلك للأساتذة أعضاء اللجنة القانونية في المجلس التشريعي والاخوة الاساتذة من وزارة العدل والى الاخوة من المنظمات الزراعية العاملة في قطاع غزة بالاضافة الى الاخوة المزارعين انفسهم لمساهماتهم في إغناء هذه الدراسة سواء بإبداء الملاحظات على القانون المذكور أو على المسودة الاولى للدراسة آملين أن تكون هذه المحاولة المتواضعة مساهمة من المركز في تفعيل النقاش حول مشروع القانون المذكور وإلقاء الاضواء على بعض الثغرات الواردة فيه باتجاه مناقشته وقراره من قبل المجلس التشريعي الفلسطيني .

1. تمهيد

في إطار تعزيز مبدأ سيادة القانون وحماية الفئات المهمشة والأكثر تضرراً في المجتمع ، وفي إطار اهتمامه المهني بالمزارعين /ات ومصالحهم ، قام المركز العربي للتطوير الزراعي بإعداد هذه الدراسة لكي تكون مادة أولية لإثارة النقاش مع المجلس التشريعي الفلسطيني حول الحماية المكفولة بالقانون لمصالح المزارعين /ات المتضررين من الكوارث بكافة أنواعها . وكما سيرى القارئ ، فإن هذه الدراسة تهدف إلى لفت نظر المشرع لضرورة الأخذ بعين الاعتبار أنواع المصاعب والكوارث التي يتعرض لها المزارع الفلسطيني ، وكذلك السياق الخاص للمجتمع الفلسطيني الذي يجعل من أي محاولة للتشريع محاولة غير ذات مغزى إذا لم تكن قادرة على تلمس خصوصية المشاكل التي يتعرض لها الفلسطينيون وكذلك ضرورة الأخذ بعين الاعتبار مبدأ المشاركة التي تعني فيما تعني ، إشراك الفئات المستهدفة في مناقشة القوانين التي تمس مصالحهم .

لذا ، فقد قام المركز العربي للتطوير الزراعي بإعداد هذه المراجعة لمشروع قانون تعويض المزارعين عن أضرار الكوارث الطبيعية والمقدم من قبل وزارة العدل إلى المجلس التشريعي . لقد تضمنت نشاطات هذا المشروع إعداد مسودة أولى لمراجعة القانون المذكور من الناحيتين التنموية والقانونية ، ومن ثم عقد ثلاث حلقات نقاش لإغناء الدراسة بملاحظات الاساتذة المتخصصين في المجال التنموي والقانوني بالإضافة إلى ملاحظات الإخوة المزارعين باعتبارهم الفئة المستهدفة في هذا القانون .

يأمل المركز العربي للتطوير الزراعي أن تكون محاولته المتواضعة هذه ، مساهمة باتجاه قيام المجتمع المدني الفلسطيني بدوره في الدفاع عن مصالح أكثر فئات المجتمع تهميشاً وانكشافاً وتعرضاً للضرر وهي فئة المزارعين /ات .

2. مقدمة¹

إن الكوارث الطبيعية وتلك التي من صنع الإنسان تعتبر من الأسباب الرئيسية للوفيات والإصابات وهجرة السكان، كما أن لها أضرارها البالغة على حياة المزارعين/ات وأصولهم/هن المادية، وعلى الإمدادات المحلية والوطنية من الأغذية. وما لم تعالج هذه الكوارث (بما فيها المسببات والعواقب) بصورة مناسبة ضمن أطر قانونية تحفظ للمزارع/ة حقه/ا ، فإنها قد تخلق ظروفًا تسمح للنظام الاجتماعي بأن يختل وللخسائر أن تحصد نتاج المزارعين الذين يتعرضون لها، وتحدث اضطرابًا في الاقتصاد المحلي الذي يعاني أصلاً من الضعف والإنحسار.

ورغم الدروس الكثيرة المستمدة من التجارب المتعلقة بكيفية التنبؤ بأغلب أنواع الكوارث، ورغم التكنولوجيات الجديدة التي أتاحت الوقت الكافي لإصدار التحذيرات من الأحوال الجوية السيئة، فقد ازداد عدد البلدان التي تتعرض للكوارث في كل سنة زيادة رهيبية في العقد الماضي²، حيث ارتفع عدد هذه البلدان من 28 بلداً في 1996 إلى 46 بلداً في عام 2000 ، بل إن هذا الاتجاه يبدو مصحوباً بزيادة حجم الدمار نفسه. لقد كان الجزء الأكبر من الزيادة في البلدان التي تعرضت إلى كوارث طبيعية (حيث ارتفع العدد من 10 إلى 18 بلداً في كل سنة بين عامي 1996 و 2000) . ولكن الاتجاه الأكثر إزعاجاً من غيره هو الزيادة الهائلة في عدد البلدان التي تعاني من كوارث من صنع الإنسان فضلاً عن الحقيقة المرة التي تشير إلى أن نسبة الضرر اللاحق بالمزارعين/ات من جراء الكوارث التي من صنع الإنسان أكثر من تلك التي سببتها الكوارث الطبيعية³. حيث زاد عدد هذه البلدان من خمسة في الثمانينات إلى 22 عام 2000، وكان السبب الرئيسي فيها هو الصراعات والنزاعات المسلحة، كما هو الحال في فلسطين حيث تبين الذاكرة المحلية للمزارعين/ات بأن الغالبية العظمى من حالات الكوارث التي مروا بها كانت بالدرجة الأولى ناتجة عن سياسات الاحتلال الاستيطاني وليس بفعل ظروف طبيعية خارجة عن إرادتهم.

ومن بين نتائج هذه الزيادة الأخيرة في عدد وحجم الكوارث، هو أنها تميل إلى جذب الاهتمام الدولي والوطني ، وكذلك جذب الموارد نفسها والتفكير في أطر قانونية مناسبة - إلى أنشطة

¹ لا بد من التوضيح بأن منهجية العرض ستضمن الأطار المفاهيمي للدراسة والملاحظات على مشروع القانون المذكور. أما النقاشات التي دارت أثناء جلسات النقاش فقد تم تضمينها بين ثنايا الدراسة كما سيلي لاحقاً .

² منظمة الأغذية والزراعة التابعة للأمم المتحدة (2002)

³ نفس المصدر السابق

الحد من الدمار - لتبعد بذلك الاهتمام عن القضايا الأقل مأساوية وإن كانت على درجة عالية من الأهمية، حيث تعتبر أقل إلحاحا. ويبدو أن هذا هو الحال بالنسبة لمشكلات التمييز على أساس الطبقة والأصل الاجتماعي والنوع الاجتماعي، ولكن الفشل في معالجة هذه المشكلات بصورة مرضية، هو الذي يجعل أعدادا هائلة من الأسر الفقيرة معرضة دائما للهزات، سواء كانت طبيعية أو من صنع الإنسان.

3. الإطار المفاهيمي

في هذا القسم سنستعرض بعض العناوين ذات العلاقة بالقانون موضوع البحث والتي لا تشكل جزءا منه بقدر ما تلقي الضوء على أهم المحاور التي سيتم مناقشتها في إطار التعديلات المقترحة.

3.1 الكوارث التي من صنع الإنسان

تعتبر المنازعات والحروب وخصوصا تلك التي قام بها الاستعمار ضد بلدان العالم الثالث والتي لازال البعض منها مستمرا مثل حرب الاستيطان والاحتلال والسيطرة الاسرائيلية في فلسطين من المصادر الرئيسية للكوارث التي من صنع الإنسان، فهناك عدد من البلدان يتراوح بين 30 و40 بلدا كان مشتركا في منازعات في نهاية القرن العشرين، مما أثر في مئات الملايين من البشر. وقد تركزت الحروب في أقل البلدان نموا في أفريقيا، إلا أن التسعينات شهدت أيضا حروب مأساوية في الشرق الأوسط والبلقان وأمريكا الوسطى وآسيا. ولذا فإن الخسائر الاقتصادية وتوقف الإمدادات الغذائية والحصول عليها وخاصة في بلدان الدخل المنخفض قد تكون ضخمة، وقد تصبح عملية انتعاش القطاع الزراعي من الدمار الذي أحدثته الحرب بطيئا بصورة مؤلمة. وتشير التقديرات إلى أن التأثيرات المباشرة على الزراعة (في 23 بلدا تتوافر عنها بيانات) بلغت ما يقرب من 55 مليار دولار فيما بين 1990 و1999⁴. وكانت هذه التأثيرات في السنة الأخيرة تعادل 40 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي من الزراعة في هذه البلدان.⁵

⁴ نفس المصدر السابق

⁵ في هذا المجال لابد من الإشارة إلى أن بإمكان الصندوق محل النقاش في هذه الورقة أن يستفيد من المنح والمساعدات التي تقدمها منظمة الأغذية والزراعة في مناطق مختلفة في العالم. بالإضافة طبعا إلى منظمات دولية أخرى مهتمة بهذا المجال. فعلى سبيل المثال، لقد زادت منظمة الأغذية والزراعة زيادة كبيرة من أعمالها في مجال الطوارئ، وأخذت توسع باطراد هذه الأعمال من مجرد الإمداد بالمدخلات الزراعية بعد الكوارث مباشرة لتشمل عمليات التنمية في أوضاع ما بعد النزاعات، وإعادة دمج المزارعين المشردين في قطاع الزراعة. وارتفعت تسليمات المساعدات الزراعية في حالات الطوارئ من 28 مليون دولار في 1997 إلى 65 مليون دولار في 2000 في أكثر من 50 بلدا.

المصدر: <http://www.fao.org/docrep/meeting/w8456a.htm>

يعتبر الاحتلال الاستيطاني الاسرائيلي المصدر الرئيسي للكوارث بالنسبة لعموم الشعب الفلسطيني وخاصة المزارع/ة. وبسبب ذلك , فإن العمل في المجالات التشريعية والقانونية على هذه الأجندة له انعكاساته الايجابية في مجال تلافي العواقب المؤلمة بالنسبة للمزارع/ة. ويلاحظ بأن مشروع القانون مجال البحث (صندوق تعويض المزارعين عن أضرار الكوارث الطبيعية) يهمل بصورة كلية هذا الجانب الأساسي في حياة المزارع/ة وبالتالي يجعل من قضية التعويض عن الكوارث التي يتسبب بها الاحتلال سؤالاً فردياً على المزارع نفسه أن يتدبر الإجابة عليه.

إن النظرة إلى هذا القانون من هذه الزاوية تثير الأسى باعتبار أن القانون لا يستجيب لظروف الحالة الفلسطينية الخاصة. بينما يلاحظ بأن فئات أخرى في المجتمع تتلقى (مع الفارق في المقارنة) "مساعدة" ولو محدودة نتيجة لتضررها من هذه السياسات. أن عدم إدراج تعويضات المزارعين/ات عن حالات التجريف والهدم والقضاء على المحصول السنوي, فضلاً عن مصادرة الأراضي يؤدي فيما يؤدي إليه إلى المزيد من النزف على المستوى الاقتصادي وإدخال فئات جديدة من المجتمع في دائرة التهميش فضلاً عن أضراره الجسيمة على عمليات الإحياء والتنمية.

لابد من الإشارة إلى أن هذا الموضوع يستلزم الأخذ بعين الاعتبار قضيتين أساسيتين: الأولى هي ضرورة تعويض المزارعين/ات عن الكوارث التي يتسبب بها الاحتلال نتيجة لسياسات المصادرة والتجريف والحرمان من جني أو تصدير المحصول خارجياً وداخلياً. والثانية هي إدراكنا لعدم إمكانية إخضاع السلطات الإسرائيلية لقانون تعويضات تسنه السلطة الفلسطينية, إلا إذا حمل في ثناياه ما يذكر بالاتفاقات الدولية التي تجبر الطرف الاسرائيلي على دفع مثل هذه التعويضات. ولنا في سابقة قانون البيئة الفلسطيني ما يساعد على تضمين القانون مثل هذا البند. فقانون البيئة رقم 7 لسنة 1999 ينص على أن كل شخص طبيعي أو اعتباري تسبب في أي ضرر بيئي نتيجة فعل أو إهمال خلافاً لأحكام هذا القانون أو أي اتفاق دولي تكون فلسطين طرفاً فيه ملزم بدفع التعويضات المناسبة بالإضافة إلى المسؤولية الجزائية المنصوص عليها في هذا القانون. كذلك فقد أشارت خطة التنمية الفلسطينية 1999-2001 إلى حقوق الفلسطينيين في التعويضات عن استخدام المصادر الطبيعية الفلسطينية: الحقوق المائية الفلسطينية في نهر الأردن والمياه الجوفية. حقوق في وقف الانتهاكات الإسرائيلية للبيئة الفلسطينية. بالامكان إضافة حق التعويض للمزارع الفلسطيني عن الخسائر التي تكبدها نتيجة سياسات الاحتلال.

أن الضرر الناتج عن الكوارث الطبيعية أو السياسية تشكل جميعاً، من الناحية العملية، سلسلة متصلة تتطلب التزاماً طويل الأجل من جانب السلطة الفلسطينية وإسرائيل والمجتمع الدولي (كل في حدود مسؤولياته).⁶ وهنا لا بد من الإشارة إلى أن الخطر المائل هو أنه بمجرد أن تنزاح الأضواء عن مجالات المواجهة مع المحتل، تتزايد صعوبة مواصلة الجهود المبذولة وتعبئة الموارد اللازمة لاستعادة العافية في المجال الزراعي ومواصلة النمو، والحيلولة دون وقوع السكان المتضررين في براثن الفقر والتهميش.

إن مبادئ القانون الدولي تشكل في حد ذاتها أساساً قوياً لمطالبات الأفراد والجماعات بحقوقهم المنتهكة وخسائرهم الناتجة عن الاحتلال. حيث تنص المادة 3 من اتفاقية لاهاي الرابعة للحرب البرية لعام 1907: "إن الدولة التي تخل بأحكام هذه الاتفاقية تلتزم بالتعويض إن كان لذلك محل، وهي مسؤولة عن كافة الأفعال التي تقع من أي فرد من قواتها المسلحة". وكذلك المادة 52 من نفس الاتفاقية التي تنص على أن "تقوم دولة الاحتلال بدفع مبالغ نقدية للسكان عن إتلاف الممتلكات والإضرار بها، بحيث تدفع هذه المبالغ فوراً للمتضررين، وفي حالة عدم الدفع الفوري فإن الدولة المحتلة تمنح هؤلاء السكان إيصالاً بهذه المبالغ، على أن تقوم بدفع هذه الإيصالات في أسرع وقت ممكن"⁷

ولكن إسرائيل ترفض الالتزام بالقانون الدولي كما هو معروف، حيث رفضت وزارة الدفاع الإسرائيلية تحمل مسؤولية التعويض عن المزارعين/ات الذين تم تجريف أراضيهم. ففي

⁶ تبين وزارة البيئة في تقريرها المنشور على الصفحة: <http://www.mongoa.gov.ps/arabic/pubs/nationalplan/plan13.html> بأن فلسطين تمثل حالة مميزة لطبيعة العلاقة العضوية بين التدهور البيئي والصراع السياسي، مما يحول دون قدرتها على تنظيم استخدام الأرض فوق مساحة متصلة من الأنظمة البيئية. وقد نتج عن ذلك مشروعاً تخطيطياً مختلفاً ومتوازياً: الأول إسرائيلي يخدم مصالح المستوطنين الإسرائيليين في الضفة الغربية وقطاع غزة، والآخر فلسطيني لخدمة السكان الفلسطينيين. ويقول التقرير بأن بعد مرور ثماني سنوات على بدء العملية السلمية، ما زال الفلسطينيون لا يملكون السيطرة على مصادره الطبيعية. ومن أبرز الانتهاكات الإسرائيلية، مصادرة الأرض، استنزاف المصادر المائية، التلوث الناتج عن المخلفات الصناعية الصلبة الإسرائيلية، المناطق والقواعد العسكرية ونشاطاتها المكثفة، تدمير الغابات واقتلاع الأشجار، نقل المصانع الإسرائيلية إلى داخل حدود الضفة الغربية وقطاع غزة، وهذا يشكل كما تقول الوزارة كارثة للإنسان الفلسطيني وبوجه خاص للمزارع الفلسطيني، فضلاً عن كونه انتهاكاً صارخاً لمعظم مواد ميثاق جنيف الذي رفضت إسرائيل تطبيقه على الأراضي الفلسطينية المحتلة. أما بالنسبة للمصاعب الداخلية فتتلخص في: تلوث ونقص مياه الشرب السليمة نتيجة استهلاك إسرائيل لأكثر من 85% من المياه الفلسطينية من الخزانات المائية الجوفية للضفة الغربية. وتوصي الوزارة في مجال الأولويات بوجوب إعطاء الأولوية القصوى لإعادة الحقوق الفلسطينية المائية في مصادر المياه السطحية والجوفية، كي تتمكن السلطة الوطنية الفلسطينية من تزويد السكان باحتياجاتهم المائية، وضمان السيطرة الفلسطينية على هذه المصادر المائية والتوقف الفوري لممارسات جيش الاحتلال الإسرائيلي والمستوطنين، وبضمن ذلك وجوب إزالة الألغام والتوقف عن اقتلاع الأشجار. أن أهم ما ورد في هذا التقرير هو مطالبة السلطة لإسرائيل بالتوقف عن تحويل مياه النايب المالحة حول بحيرة طبريا في نهر الأردن السفلي، والتي تجعل مياهه غير صالحة للري، وتقديم التعويضات عن الأضرار التي نتجت عن هذا العمل. إن الإشارة إلى التعويضات في هذا المجال يفتح أمامنا آفاقاً لإدراج قضية تعويضات إسرائيل للمزارعين كإحدى الوسائل التي بالإمكان اللجوء إليها لتحصيل حقوقهم.

⁷ طه، عبد الرحيم (2001) تعويض المتضررين مادياً جراء الأعمال العدائية خلال انتفاضة الأقصى. منشورات الهيئة الفلسطينية

المستقلة لحقوق المواطن، سلسلة مشروع تطوير القوانين. غزة. ص 3

دعوى أقامها المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان عام 2000 , حول أعمال التجريف التي أضرت بممتلكات خمسة من المواطنين , ردت المحكمة الإسرائيلية : " استناداً إلى المادة 5 من قانون الأضرار المدنية (مسؤولية الدولة لعام 1952) , فإن الدولة غير مسؤولة عن الأضرار الناتجة عن أعمال حربية يقوم بها جيش الدفاع الإسرائيلي , وعلى هذا فالدولة غير مسؤولة عن التعويض المادي " ⁸

وفي هذا الصدد أشار الأساتذة المشاركون في حلقات النقاش بأن اللجوء إلى المحكمة العليا الإسرائيلية قد يؤدي الى عكس الغرض المرجو منه , بمعنى قد تحجم المحكمة العليا عن الموافقة على التعويض وبالتالي تتشكل سابقة قضائية يتم الاستناد إليها في المستقبل .

ولكن الأمر لا يتوقف عند هذا الحد , فعلى عاتق السلطة الوطنية واجب حماية ورعاية مواطنيها كما جاء في مشروع القانون الأساسي الفلسطيني الذي وان لم ينص صراحة على التزام دولة فلسطين بتعويض رعاياها عن الخسائر الناتجة عن الحروب والاعتداءات الإسرائيلية , إلا أن النص على رعاية المتضررين (مادة 22) وتوفير السكن كحق لكل مواطن (مادة 23) وإعطاء الأولوية في الوظائف للمتضررين من الاعتداءات الإسرائيلية (مادة 23 من قانون الخدمة المدنية) , كل ذلك يشير إلى أهمية دور السلطة في " التعويض " أو " المساعدة " للمتضررين من الكوارث التي من صنع الإنسان .

بالإضافة إلى ذلك , فإن النظر إلى تجربة السلطة الوطنية الفلسطينية في هذا المجال يبين بأن هناك مبالغ لا بأس بها يتم استقطاعها من قسيمة رواتب الموظفين لصالح صندوق الطوارئ لمساعدة المتضررين من أعمال إسرائيل الحالية بالرغم من عدم توفر سند قانوني ولا أثر ملموس لما يتم جمعه بأسم هذا الصندوق. لذا لا بد من أن يصار إلى تشريع لهذا الصندوق وتفعيل المطالبة بمعرفة اين تذهب هذه المبالغ وكيف يتم صرفها وعلى أية أسس .

فضلاً عن ذلك , فلنا في تجارب الدول العربية ما يمكن الاستناد عليه لمطالبة السلطة بالتعويض أو المساعدة . ففي مصر صدر التشريع رقم 88 لسنة 1942 بشأن التعويض عن التلف الذي يصيب المباني والمصانع والمعامل والآلات الثابتة بسبب الحرب حيث يتم استيفاء بعض الرسوم والضرائب واستخدام الهبات والمساعدات لهذا الغرض . والحق هذا القانون

⁸ نفس المصدر ص 5

بالكثير من القرارات والتشريعات التي تؤكد دور الدولة كمعوض عن الكوارث الناتجة عن الحروب .

وفي لبنان تشكلت لجنة عليا للإغاثة بموجب القرار 1/35 لسنة 1976 لتقديم المساعدة للمتضررين جراء الحرب الأهلية . أما الكويت فقد أصدرت قانون رقم 6 لعام 1991 بإنشاء الهيئة العامة لتقدير التعويضات والتي يتم استيفاءها من الجانب العراقي بعد حرب الخليج الثانية.⁹

باختصار , يمكن المحاجة بواجب السلطة في تقديم " التعويض " أو " المساعدة " اعتماداً على مبدأ مسئوليتها الإدارية والأخلاقية في حماية مواطنيها.

3.2 الكوارث الطبيعية

تقول منظمة الأغذية والزراعة التابعة للأمم المتحدة بأن العواصف والفيضانات شكلت 60 في المائة من مجموع الخسائر الاقتصادية الناجمة عن الكوارث الطبيعية فيما بين 1990 و 1999 مقابل نحو 25 في المائة نتيجة للزلازل والبراكين. وكانت الفيضانات التي سبقتها أحوال الجفاف سببا كبيرا أيضا للنقص الحاد في الأغذية الذي أثر في أجزاء من القرن الأفريقي في 2000. وظلت البلدان النامية الصغيرة معرضة، بصورة خاصة، للكوارث الناشئة عن الأحوال الجوية بالنظر إلى أنها تتخذ طابعا يشمل البلد بأكمله.

ومن الجدير بالذكر بأن هناك الكثير من الأخطار الطبيعية التي لا تتسبب في حدوث كوارث حيث أن مدى تأثر أوضاع الكوارث بالأحداث الطبيعية يعتبر إلى حد كبير دالة على فعالية نظم الإنذار المبكر، وعلى طبيعة ونطاق النشاط الإنساني وحجم البنية الأساسية والخدمات التي يمكن أن توفر الحماية. فالفقراء في المناطق المكتظة بالسكان في البلدان النامية هم الأكثر عرضة للكوارث الطبيعية، وتشير الدراسات إلى أن تزايد حجم هذه الكوارث إنما يعزى إلى الضغوط الاقتصادية والاجتماعية والسكانية مما يسهم في تدهور البيئة. ان مراجعة التجارب التنموية في بلدان العلم الثالث تبين بوضوح بأن تدهور اوضاع الفقراء هو ناتج طبيعي لسوء وفساد الادارة والتوزيع غير العادل للثروة وعدم تحديث النظم الاقتصادية والاجتماعية والسياسية في تلك البلدان. يضاف الى ذلك، الزيادة غير المسبوقة بحجم السكان والتي لم تترافق مع تعديلات على مستوى الهياكل والبنى لتتمكن من الاستجابة لتحديات الحداثة والعولمة والتي ادت الى نمو مشوه أو النمو السلبي (على حد قول سارة روي لدى

⁹ نفس المصدر السابق ص 5- 39

تشخيصها للوضع الاقتصادي المتردي في قطاع غزة) والى زيادة الفارق في المداخل والفساد والافساد مما يهدد بعواقب كارثية ليس على المستوى البيئي الفيزيائي فحسب بل يشمل بامتداداته الكارثية ما تبقى لدى الافراد والمجموعات المهمشة من طاقة وقدرة على البقاء على قيد الحياة.¹⁰

ان فرصا جيدة لا تزال متوفرة لتعزيز مقاومة المناطق الريفية للكوارث وذلك من خلال اعتماد منهج تنموي يعتمد على العمل المباشر مع المجتمعات المحلية وعلى اشراكها في معالجة قضايا إدارة شؤونها الذاتية باعتماد اللامركزية الادارية والشراكة والشفافية وبالتالى بالامكان معالجة قضايا مثل ملكية الأراضي وحيازتها، توفير الغطاء الأفضل للتربة او ايجاد الظروف الملائمة لتجميع مياه الأمطار والاحتفاظ بها في مواقعها الطبيعية... الخ

ما نود قوله في هذا المجال هو أن بالامكان تلافي آثار الكثير من آثار الكوارث الطبيعية إذا ما تم تطوير نظم للإنذار المبكر بالاضافة إلى تحسين معالجة قضايا الادارة والحيازة من خلال منهج يعتمد على مشاركة السكان بصورة متساوية ونشطة في صياغة سياسات التنمية واستراتيجياتها، وفي تحليل وتخطيط وتنفيذ ورصد وتقييم النشاطات التنموية ويتعين من أجل اتاحة الفرصة لوضع عملية تنمية أكثر عدلا لتمكين السكان المحرومين من زيادة مستوى معارفهم، وتأثيراتهم وسيطرتهم على سبل معيشتهم بما في ذلك مبادرات التنمية التي تؤثر فيهم إن المشاركة عنصر أساسي في استدامة مبادرات التنمية حيث أنها تؤدي إلى الارتكاز على الامكانيات والقدرات المتوفرة، زيادة الشعور بالملكية من جانب أصحاب الشأن، زيادة الالتزام بالأهداف والنتائج، الاستدامة الاجتماعية طويلة الأجل، زيادة قدرات الجهود الذاتية، قيام مؤسسات وعلاقات بين الشركاء أكثر قوة وديمقراطية.

¹⁰ لمزيد من المعلومات انظر سارة روي في

Roy, S. (1996) 'Economic Deterioration in the Gaza Strip', *Middle East Research & information project*, 26(200): 36-9

Roy, S. (1998) 'The Palestinian Economy after Oslo', *Current History*, January 1998: 19-25

4. القانون موضع المراجعة

ملاحظات عامة:

- بمراجعة الأدبيات المنشورة حول وزارات الزراعة والبيئة والشؤون البلدية والقروية للدول العربية (الأردن, سوريا, مصر, تونس, الجزائر, لبنان, العراق, المغرب, السودان, ليبيا, الامارات, السعودية, الكويت, اليمن) تبين لنا عدم وجود قانون يعالج الكوارث الطبيعية فضلا عن عدم توفر صندوق مماثل للصندوق المقترح من قبل ديوان الفتوى الفلسطيني لدى تلك الدول. ما تم نشره يشير الى صدور قوانين للبيئة في كل من مصر, الاردن, سوريا, الامارات, وفلسطين, التي تعالج ضمن بنودها قضايا الكوارث البيئية, ولكنها لا تتطرق الى قضايا التعويض عن الكوارث. إن هذه الملاحظة تشير أما الى توفر لوائح وانظمة في هذه البلدان تغني عن وجود القوانين الخاصة بالتعويضات عن الكوارث, أو الى انعدام أية آلية قانونية منظمة للتعويضات في هذه البلدان. إن صدور مثل هذا التشريع في فلسطين يشير إذن أما إلى تقدم العملية التشريعية في فلسطين عن مثيلاتها في الدول العربية أو إلى تعرض فلسطين إلى كوارث طبيعية متكررة استلزمت أن يقوم المشرع باستصدار هذا القانون! وفي كل الاحوال, وبغض النظر عن الأسباب, فإن توفر مثل هذا القانون يمكن احتسابه في خانة الايجابيات.
- بمراجعة الأدبيات المنشورة حول اللوائح المنظمة للتعويضات في الولايات المتحدة, فقد تبين لنا بأن هناك نظام للتأمين على المنتجات الزراعية والحيوانية على جانب كبير من الدقة والتفصيل. ولكن من أهم بنوده هو التعويض للمزارع لدى تعرضه للخسارة تحت أي ظرف, سواء كان ذلك نتيجة لعدم القدرة على التصدير أو لمهاجمة الحشرات أو الفيروسات للمحصول أو نتيجة للكوارث الطبيعية. ومما يلفت النظر بهذا الخصوص هو توفر نوعين من الصناديق: صندوق التأمين الذي يتلقى بشكل منتظم اشتراكات المزارعين /ات والتي تتحول إلى رصيد يؤمن مستقبل موسمهم الزراعي. وصندوق المساعدة الطارئة الذي يتشكل لدى حدوث كارثة في سنة من السنوات. فالتعويض الناتج عن التأمين الذي يقوم به المزارع يتلقاه بدون أي مشكلة نظرا لتوفر اللوائح المنظمة لذلك. وتتوفر لهذا الموضوع بنود كثيرة ولكنها واضحة لجهة تحديد قيمة التأمين, متى يتم التعويض, عن أي الخسائر, عن أي السنين, نوع التعويض, مقداره... الخ. أما بالنسبة للمساعدة الطارئة, فقد تم إنشاء صندوق لمساعدة " وإغاثة " المزارعين /ات لدى تعرضهم لكارثة في عام 1998, حيث قام هذا

الصندوق بمساعدة المزارعين /ات ماديا بشكل طارئ بغض النظر عن صندوق التأمين الذي يتلقون منه التعويضات عادة. أي أن صندوق المساعدة الطارئة عمل بشكل منفصل عن صندوق التأمينات.¹¹ أنه ينطبق على جميع المزارعين /ات مهما كانت نوعية محاصيلهم. ويتوفر معيار مهم لدى تقييم المساعدة وهو أن يكون مقدار الفاقد نتيجة الكارثة أكثر من 35% من المحصول المتوقع. بالإضافة الى ذلك، فإن المزارع/ة يعتبر هدفاً للمساعدة بغض النظر عن تسديده رسوم التأمين وكذلك بغض النظر عن تلقيه تعويضا مقابل التأمين الذي دفعه مسبقاً. وفوق ذلك كله، فإن هذا الصندوق لا يعبر شأنا لمقدار المساعدة التي قد يتلقاها المزارع من أي جهة كانت. أي أن بإمكان المزارع أن يتلقى المساعدة من أكثر من جهة.

- بالإضافة إلى ذلك، فقد وجدنا بأن منظمة الأغذية والزراعة التابعة للأمم المتحدة قد طورت آليات لمعالجة حالات الطوارئ والكوارث تتمثل في دعم وإسناد الدول لضمان الاستجابة العاجلة للكوارث في حالة حدوثها. أشار العديد من البلدان النامية إلى أنها أنشأت مؤسسات لأغراض من بينها إدارة الغوث في حالات الطوارئ تشمل في بعض الحالات تشكيل لجان على المستويين الوطني والمحلي وغالبا بمشاركة المنظمات غير الحكومية. ومن بين الإجراءات الأخرى التي اتخذت لتحقيق هذا الغرض إقامة الارتباطات مع الأجهزة الدولية، وتدعيم القدرات المحلية من خلال التدريب في مجال كيفية درء حالات الطوارئ و/أو الاستجابة بفعالية لهذه الحالات، وأيضاً اتخاذ إجراءات للتأهب أو وضع خطط للاستعداد لمواجهة الطوارئ.
- من أجل ايجاد الآليات المالية الناجحة لدعم الصندوق المقترح، نرى ضرورة التوجه لدول الاتحاد الأوروبي نظراً لتوفر آليات لمواجهة الطوارئ ولدعم البلدان الأخرى في التصدي لحالات الطوارئ من خلال المساعدات الثنائية والمتعددة الأطراف على السواء. وتقول منظمة الزراعة والأغذية بأن المعونات في حالات الكوارث تمثل التزاماً رئيسياً من جانب البلدان المانحة حيث أن أعضاء الاتحاد الأوروبي والمجموعة الأوروبية تمثل أكبر هذه الجهات مساهمة. أشار عدد من المنظمات الدولية إلى أنها تسهم، من خلال الأنشطة المباشرة وغير المباشرة، في آليات الاستجابة الفعالة للطوارئ.
- لا بد من تعزيز الصلات بين عمليات الإغاثة والخدمات وبرامج التنمية، وكفالة ارتباطهم العضوي لتحقيق التآزر وتيسير سبل الانتقال من مرحلة الإغاثة إلى مرحلة

¹¹ المعلومات متوفرة على الصفحة:

<http://library.lp.findlaw.com/scripts/getfile.pl?FILE=federal/usda/usda000002>

التنمية. تأخذ العديد من البلدان النامية إجراءات للتأكد من أن عمليات الإغاثة في حالات الطوارئ ترتبط مع الجهود الإنمائية طويلة الأجل. وهناك أيضا تركيز واسع النطاق على إحياء الأنشطة الزراعية بعد الكوارث من خلال توفير البذور المحسنة والأدوات الزراعية وقطعان الماشية في حالات ما بعد الطوارئ. وهناك أنشطة أخرى بعد الطوارئ ترتبط بالتنمية وتمثل بإعادة توطين النازحين وإعادة تأهيلهم. ويدعم العديد من البلدان الأوربية, بصورة ثنائية ومتعددة الأطراف، برامج التأهيل في حالات ما بعد الطوارئ. ومن القنوات التي تستخدمها هذه البلدان تقديم المدخلات الزراعية من خلال منظمة الأغذية والزراعة لإعادة تأهيل المزارعين /ات في حالات ما بعد الطوارئ.

- لا بد من إصدار لائحة تفسيرية للقانون تعنى بوضع التفاصيل اللازمة لتنفيذ أحكام القانون وتشتمل فيما تشتمل على مايلي:
يضع مجلس إدارة الصندوق بالتعاون مع الوزارات و المحافظات و الهيئات العامة وغيرها من الجهات المعنية خطة للطوارئ لمواجهة الكوارث , ونقترح ان تشتمل خطة الطوارئ بوجه خاص إلي العناصر المبينة في المراحل التالية :

(1) مرحلة ما قبل وقوع الكارثة :

- * تحديد أنواع الكوارث و المناطق الأكثر تأثرا و معرفة التأثير المتوقع لكل نوع منها.
- * جمع المعلومات المتوفرة محليا و دوليا عن كيفية مواجهة الكوارث و سبل التخفيف من الأضرار التي تنتج عنها 0
- * حصر الإمكانيات المتوفرة علي المستوي المحلي و الوطني و الدولي و تحديد كيفية الاستعانة بها بطريقة تكفل سرعة مواجهة الكارثة 0
- * تحديد الجهات المسؤولة عن الإبلاغ عن الكارثة أو توقع حدوثها 0
- * وضع الإجراءات المناسبة لكل نوع من أنواع الكوارث 0
- * إنشاء غرفة عمليات مركزية لتلقي البلاغات عن الكارثة و متابعة استقبال وإرسال المعلومات الدقيقة عنها بهدف حشد الإمكانيات اللازمة لمواجهتها 0
- * الإشراف و التدريب و المتابعة لمواجهة الكوارث علي كافة المستويات 0
- * تيسير نظام و أساليب تبادل المعلومات بين الجهات المختلفة فيما يخص الكوارث مع ضمان التحقق من كفاءته 0

*تحديد أسلوب تبادل و طلب المعاونة بين مختلف الجهات عند إدارة الأزمة مع إنشاء قواعد البيانات المناسبة 0

(ب) مرحلة اجتياح الكارثة :

- *تكوين مجموعة عمل لمتابعة مواجهة الكارثة البيئية عند وقوعها 0
- *تنفيذ الخطط الموضوعة للتنسيق و التعاون علي المستوي المحلي و الإقليمي و الدولي لضمان استمرارية تدفق الإمداد بالمعدات أو التجهيزات لموقع الكارثة 0
- *تحقيق الاستخدام الأمثل للإمكانات الفعلية المتوافرة في مختلف الجهات في التعامل مع الكارثة.
- *تحديد مطالب كل جهة من الجهات الأخرى علي ضوء تطورات الكارثة 0
- *تحديد أسلوب إعلام المزارعين /ات والمواطنين بشكل عام عن الكارثة و تطوراتها و سبل التعامل مع آثارها 0

(ج) مرحلة إزالة آثار الكارثة :

- *تحديد أسلوب مشاركة مختلف الجهات في إزالة آثار الكارثة 0
- *تطوير الخطط بهدف تحسين الأداء 0
- *رفع مستوي الوعي العام بأسلوب التعامل مع الكوارث 0

(د) مرحلة التسجيل لنتائج الكارثة و الدروس المستفادة :

- *تسجيل الآثار الاقتصادية و الاجتماعية التي ترتبت علي حدوث الكارثة 0
- *تسجيل الدروس المستفادة من التعامل مع كل كارثة 0
- *المقترحات لتفادي اوجه النقص و القصور التي ظهرت أثناء المواجهة 0
- *تتولى غرفة العمليات المشار إليها تشكيل مجموعة عمل لمواجهة الكارثة عند وقوعها أو توقع حدوثها تضم في عضويتها ممثلي الجهات المعنية ، و يكون لرئيس مجموعة العمل جميع السلطات اللازمة لمواجهة الكارثة بالتعاون مع الأجهزة المختصة 0

5. ملاحظات على بنود القانون

- لأجل تدعيم التعاون الدولي والأقليمي في مجال الإنذار المبكر من الكوارث، نقترح إضافة بند في الفصل الأول ينص على ما يلي: تنفيذاً لأحكام هذا القانون أو أي اتفاقيات دولية بشأن الوقاية من الكوارث الطبيعية تكون فلسطين طرفاً فيها، تقوم الوزارة بالتنسيق مع الجهات المحلية المختصة بالتعاون مع مثيلاتها في الدول المتعاقدة معها على تبادل المعلومات العلمية والفنية وتنسيق برامجها في مجال البحوث ذات الصلة المشتركة ووضع وتنفيذ برامج تعاون مشتركة في مجال منع أو تخفيض آثار الكوارث الطبيعية وتبادل المساعدات المختلفة فيما يتعلق بذلك. وفقاً لأحكام القانون تعتبر المعاهدات والاتفاقيات الدولية أو الإقليمية وأحكام الهيئات الدولية التي تكون فلسطين طرفاً فيها أو أي قوانين أخرى متعلقة بالكوارث سارية المفعول في الأراضي الفلسطينية جزءاً مكملاً لهذا القانون ما لم ينص صراحة على خلاف ذلك.
- كذلك نقترح أن يتم إدراج بند في الفصل الأول ينص على أن تضع الوزارة بالاشتراك مع الجهات المختصة خطط الطوارئ لمواجهة الكوارث الطبيعية وأن تقوم الوزارة بالتعاون مع الجهات المختصة بنشاطات رصد الكوارث وذلك بهدف جمع المعلومات وإعداد التقارير الشاملة.
- إن التجارب التي أوردناها سابقاً والتي تم مراجعتها وإغنائها أثناء حلقات النقاش تبين بأن هناك ثلاث آليات للعمل على دعم المزارع/ة

- 1- آلية التأمين (وهي غير معمول بها هنا ولا يشير إليها القانون الفلسطيني).
- 2- آلية الضمان (وهي غير معمول بها هنا ولا يشير إليها القانون الفلسطيني أيضاً).
- 3- آلية المساعدة الطارئة (وهي غير معمول بها هنا ولا يشير إليها القانون الفلسطيني أيضاً).

ما يشير إليه القانون هو مرحلة ما أقل وضوحاً وإلزاماً وفائدة للمزارع من التأمين ، ففي التأمين، يقوم المزارع بدفع تأمين على محصوله وأملاكه ، وبعد ذلك بإمكانه الحصول على التعويض لدى حدوث أي خسارة تهدد عائده الاقتصادي المتوقع ، سواء كان ذلك ناتجاً عن الكوارث أو عن أي سبب آخر مثل تدهور الأسعار أو عدم القدرة على التصدير أو مهاجمة الحشرات...الخ.

أما القانون موضع المراجعة فهو يتطلب من المزارع دفع اشتراك (لا زالت قيمته غير واضحة وتتطلب المزيد من البنود في اللائحة التفسيرية) لا يتم الاستفادة منه إلا في حال حصول الكارثة الطبيعية كما تم تعريفها في القانون.

لهذا السبب , نرى من الضروري أعاده النظر في فلسفة القانون ذاته إذ أن أفضل معالجة تموية لقضية المزارع وحمايته تتأتى من خلال سن قانون للضمان الاجتماعي للمزارع , يضع " الدولة " أمام مسؤولياتها في حماية المزارع وبالتالي تأخذ على عاتقها ضمان رفاهيته بالتكفل بتعويضه عن كافة خسائره مهما كان السبب. إن هذا الاتجاه في التفكير وعلى الرغم من نواياه الطيبة , لا يدرك بأن موضوع الضمان الاجتماعي للمزارعين /ات يختلف جذرياً عن الضمان الاجتماعي للعمال . ففي حالة العمال تقوم " دولة الرفاه " بتحمل مسؤولية استمرارية بقاء العامل على قيد الحياة لدى تعطله عن العمل . أي أن الدولة في أحسن حالاتها لا تقدم للعامل تعويضات وإنما ما يكفي لسد رمقه أثناء فترة تعطله عن العمل.

أما المزارع, فحالته مختلفة , أي أنه مالك لثروة ما مهما كان حجم هذه الثروة (قطاع خاص) وبالتالي لا يمكن معاملته حتى من قبل " دولة الرفاه " على أنه عامل لا يملك غير قوة عمله ليبيعهها. إننا نحاول بهذا الاستطراد توضيح الخفيات وذلك لأجل ألا نقع في مطب الخلط في المفاهيم وبالتالي الخلط في أهداف القوانين.

بعد هذا التوضيح يتبين لنا بأن سن قانون للضمان الاجتماعي للمزارع (المالك , وهو ما نتحدث عنه الآن) غير ممكن بحكم عدم انطباق شروط الضمان على المزارع. لذا, فإن الخيارات المعقولة والمقبولة المتبقية لنا هي خيار التأمين وخيار المساعدة الطارئة.

لا بد أن يشمل القانون جميع أوجه الخسارة التي يتعرض لها المزارع سواء كان ذلك بسبب الكوارث الطبيعية أو تلك التي من صنع الإنسان. كما لا بد أن يغطي القانون بينوده جميع أوجه الخسارة الناتجة عن عدم القدرة على التصدير , أو لمهاجمة الحشرات... الخ أي أن يشمل القانون بنود يشعر المزارع بأنها مخاطر محتملة على محصوله السنوي أو الفصلي. هذا فضلا عن الخسارة المستمرة نتيجة سياسات الاحتلال في المصادرة والتجريف وتخريب الأراضي الزراعية.

• بالإضافة إلى ذلك , نقترح أن يتضمن القانون بنود تعالج مواضيع المساعدة الطارئة والتي لا تتعارض بالضرورة مع بنود القانون الخاصة بالتأمين بحيث تشمل جميع المزارعين حتى أولئك الاخوة غير المشتركين بالتأمين . وفي هذا المجال يمكن إدراج المساعدات الدولية واستخدامها بفعالية لأجل هذه الأغراض. وهنا لا بد من الإشارة إلى

ضرورة أن يتم تضمين القانون شروط المساعدة الطارئة وظروفها والفئة المستفيدة... الخ

- نقترح أن يتم نقل بعض البنود من جسم القانون إلى لائحته التفسيرية مثل: المادة 27
- نقترح ضرورة تحقيق التناسب في تمثيل الهيئات المجتمعية في مجلس إدارة الصندوق , فالفئة المساهمة الكبرى في الصندوق (المزارعين /ات) لابد أن تأتي بالانتخاب, وهو ما نص عليه القانون. أما المنظمات الأهلية ذات العلاقة بالعمل الزراعي والتنموي فهي غائبة عن ذهن المشرع بالرغم من الاعتراف الواسع بأهمية عملها. لذا نقترح أن يتم تمثيلها في مجلس إدارة الصندوق بعضوين يحلان محل عضوين آخرين يعينهما وزير الزراعة. بكلمة أخرى يقوم وزير الزراعة بتعيين ثلاثة بدلا من خمسة , وتقوم المنظمات الأهلية بتعيين عضوين لها في مجلس الإدارة. أي لابد من تحقيق التوازن في التمثيل ليس بغرض الانتقال من حجم التمثيل الحكومي , بل لأجل توفير خبرات أكثر في مجلس الإدارة من قبل هيئات ذات خبرة وعلاقة واهتمام بهذا المجال.

- لم يتم اقتراح عقوبات بخصوص الأشخاص الذين يدلون ببيانات غير صحيحة حول حجم الكارثة التي لحقت بهم. لذا نقترح أن تضاف مادة تنص على التالي: مع عدم الإخلال بأي عقوبة أشد ينص عليها قانون العقوبات أو أي قانون آخر , يعاقب بالحبس مدة لا تقل عن ثلاثة أشهر ولا تزيد عن سنة و بغرامة لا تقل عن 500 دينار ولا تزيد عن 2000 دينار , أو بإحدى هاتين العقوبتين , كل من أدخل الغش في البيانات أو الطلبات الخاصة بالتعويض , وذلك فضلا عن استرداد ما صرف له بدون وجه حق .

6 . ملاحظات مركزة

- ورد في المادة رقم 1 من هذا القانون بأن الكارثة لا تشمل الإصابة بالآفات الزراعية أو الأمراض الوبائية أو الخسارة في الأسعار. إن هذا التعريف للكارثة بالرغم من عدم وضوحه علمياً فإنه قاصر تنموياً. أن هدف العملية التنموية هو النهوض بكافة الشرائح المجتمعية وإدخالها في سياق العملية التنموية, فإذا لم يقيم المجتمع بدعم منتجيه لدى تعرضهم لما يعتبرونه هم كارثة فإن ذلك يساهم في دفع العملية التنموية نحو التقهقر. إن الأمراض الوبائية التي تصيب الحيوانات أو المزروعات قد تم اعتبارها في بعض البلدان كارثة استوجبت تدخل الدولة على أعلى مستوى (لنتذكر

مرض جنون البقر على سبيل المثال لا الحصر). لذا يتوجب توسيع مفهوم الكارثة ليشمل كل ما يسبب الخسارة للمزارعين /ات سواء كان طبيعياً أو من صنع الانسان . (طبعاً لا بد من الوضوح والتحديد لدى صياغة اللائحة التفسيرية للقانون, كأن نقول بأن المارثة هي التي تسبب خسارة للمزارع تتجاوز قيمتها% من قيمة الأصول)

- نقترح إضافة فقرة منتمة للمادة رقم 2 لكي نتيح للصندوق تلقي الهبات والمساعدات, وكذلك لكي تمنح الشخصية القانونية المكتملة. تقرأ المادة بعد التعديل كالتالي:
ينشأ صندوق يسمى "صندوق تعويض المزارعين عن أضرار الكوارث الطبيعية ويتمتع بالشخصية الاعتبارية والموازنة المستقلة ويحق له تملك الاموال المنقولة وغير المنقولة بغرض تحقيق الاهداف المنصوص عليها في هذا القانون. وله بهذه الصفة القيام بجميع التصرفات القانونية بما في ذلك قبول الهبات والمنح والوصايا والوقف وإبرام العقود والقروض وينوب عنه المحامي العام المدني في الدعاوي التي يقيمها أو تقام عليه.

- المادة 6 : لا بد أن يتم توضيح الغرض الأساسي من القانون , هل يسير باتجاه التعويض أم باتجاه التأمين . فإذا كان الغرض من القانون تعويض المزارعين /ات , إذن لا حاجة للإشترك , أما إذا كان الغرض تأمين المزارع وأصوله المالية , إذن فدفع الاشتراك واجب وبذا لا بد أن تتضمن اللائحة التفسيرية توضيحاً دقيقاً لقيمة الاشتراك والأسس والمعايير المحددة لقيمة الاشتراك.
- لا يجوز أن يقتصر دور الجمعية العمومية على انتخاب الممثلين في مجلس المندوبين كما هو وارد في المادة رقم (7). الجمعية العمومية هي جمهور المساهمين والمستفيدين في ذات الوقت. لذا يتطلب تعديل المادة رقم (7) لتقرأ: تجتمع الجمعية العمومية مرة واحدة كل ثلاث سنوات برئاسة رئيس مجلس الإدارة وتختص بالاضافة الى انتخاب اعضاء مجلس المندوبين بمراجعة التقارير السنوية وأي مقترح لجدول الاعمال توافق عليه الجمعية العمومية بالاغلبية. أن هذا التعديل يمنح الجمعية العمومية صلاحيات ويضع على عاتقها مسؤوليات العناية بشؤونها على نحو ديمقراطي.
- بالمقارنة مع القانون الأردني رقم (12) لسنة 1995 (قانون حماية البيئة) فإن المجالس والهيئات المديرة للصندوق موضع البحث تتمتع ببنية أكثر ديمقراطية من مثيلتها في القانون الاردني رغم اختلاف غايات القانونين. فلدى قراءتنا للقانون الاردني نلاحظ بأن كافة الهيئات والمجالس المعنية بإنفاذ القانون يتم تعيينها من قبل وزير الشؤون البلدية والقروية. بينما يتوفر في القانون الفلسطيني لصندوق تعويض

المزارعين عن أضرار الكوارث الطبيعية مساحة واسعة من التمثيل الديمقراطي للمستفيدين والذين يمثلون في الوقت نفسه الفئة المساهمة في تسديد الالتزامات المالية تجاه الصندوق. فالجمعية العمومية تتألف من جميع المشتركين بالصندوق (مادة رقم 6) والذين ينتخبون ممثلهم لمجلس المندوبين كل ثلاث سنوات (مادة رقم 7)، وهؤلاء ينتخبون ممثلهم لمجلس الإدارة كل ثلاث سنوات. ومجلس الإدارة يتكون من هؤلاء الستة إضافة إلى خمسة أعضاء يختارهم وزير الزراعة. إلا أن ذلك لم يمنع اعتراض الكثير من المشاركين في حلقات النقاش على الصلاحيات الواسعة الممنوحة للوزير في هذا القانون حيث اقترحوا بدلاً من ذلك أن يتم تقليص صلاحياته إلى الحد الأدنى المعقول، خصوصاً وأن البعض أشار إلى أن للوزير موقفاً غير مفهوم في هذا القانون. أي أن التساؤل كان حول جدوى البيروقراطية في صندوق يتم دفع اشتراكاته من قبل الفئة المستفيدة منه. فالمادة 12 تشير إلى حق الوزير بتعيين 5 من أصل 11 عضو في مجلس الإدارة. والمادة 18 تنص على أن مجلس الإدارة هو موضع مسائلة من قبل الوزير وذلك من خلال التقرير الذي يرفعه رئيس المجلس للوزير. والمادة 23 تنص على أن القروض والتأمينات التي يتعاقد عليها مجلس الإدارة لا تصح بدون توقيع الوزير. والمادة 24 تشير إلى ضرورة أن يصادق الوزير على الميزانية السنوية للصندوق. والمادة 28 تشير إلى خضوع الإدارة المالية للصندوق إلى مصادقة الوزير.

- المادة 8 : لا بد من إعطاء فرصة لأن يتم الاجتماع بتوفر النصاب القانوني ثم يتم في المرة الثالثة عقد الاجتماع بمن حضر.
- المادة 9 : لا بد من تحديد مدة العضوية في مجلس المندوبين أي ان ينص على ألا يعاد ترشيح العضو لأكثر من دورة .
- لا بد من توفر شروط في أعضاء مجلس المندوبين المنتخبين وشروط سقوط عضويتهم . لذا نقترح نقل نفس شروط عضوية مجلس الإدارة الموجودة في المادة 13 و 14 الى المادة 9 لتوفير الاتساق بين بنود القانون المختلفة .
- لا بد من إضافة مادة توضح صلاحيات مجلس المندوبين . ونقترح في هذا المجال أن يتم النص على: كون مجلس المندوبين هو جهة ممثلة للجمعية العمومية , له أن يدعو إلى اجتماع الجمعية العمومية (الاستثنائية), و يتوفر له دور رقابي على مجلس الإدارة وترفع له تقارير مجلس الإدارة.

- لا بد أن يكون هناك تزامن بين انتخاب مجلس المندوبين ومجلس الإدارة بمعنى أن يقوم مجلس المندوبين بانتخاب أعضاء مجلس الإدارة بعد (شهر مثلاً) من انتخاب مجلس المندوبين.
- اقتراح بتعديل الفقرة الأخيرة من المادة رقم (10) لتقرأ كالتالي: ويختص مجلس المندوبين بانتخاب ستة أشخاص من بين أعضاء... الخ بدلا من : وله حق انتخاب ستة أشخاص من بين أعضاء... الخ. والسبب الموجب لهذا التعديل هو أن القول بحق الاعضاء بممارسة انتخاب ممثليهم يعني أن بإمكانهم ممارسة أو عدم ممارسة هذا الحق، بينما القول بأختصاص هذا المجلس بانتخاب ممثليه الى مجلس الادارة يضيف صفة الالزامية على الاعضاء بممارسة واجبه الانتخابي. وبذا يمنع مثل هذا النص تعسفا محتملا لوزير الزراعة في تعيين كافة أعضاء مجلس الادارة.
- وبالارتباط مع الملاحظات السابقة نقترح مراجعة المادة 11 وإعادة صياغتها. حيث لا يصح النص على أن اجتماع مجلس المندوبين يعتبر صحيحا بأي عدد كان، إذ أن من أهم مهامه كما ورد في المادة 10 هو إنتخاب ممثليه لمجلس إدارة الصندوق (الاعضاء الستة المنتخبين الوحيدين من أصل 11 عضو في مجلس الادارة إذ أن الباقي يتم تعيينهم من قبل وزير الزراعة) لا بد من توفر الحد الأدنى من التمثيل الديمقراطي وخصوصا لدى الاجتماع لانتخاب الأعضاء الممثلين لمجلس المندوبين في مجلس الادارة. لذا نقترح استبدال النص الوارد في المادة 11 بالنص التالي:
يصح انعقاد مجلس المندوبين بحضور أغلبية أعضاءه وتصدر قراراته بأغلبية الحاضرين وإذا تساوت الأصوات يرجح الجانب الذي فيه الرئيس.
- المادة 12 : يتبين من خلال الصياغة الواردة فيها بأنه لا تتوفر معايير محددة يستند اليها الوزير لدى اختيار الجزء المخصص له في أعضاء مجلس الإدارة. لذا نقترح * أن يتم استبدال كلمة تعيين بكلمة اختيار * أن تحدد معايير اختيار الوزير لأؤلئك الاعضاء مثل توفر شرط مهني أو وظيفي ... الخ
- المادة 15 : لم تتضمن هذه المادة أي اشارة الى صلاحيات مجلس الادارة فيما يخص كيفية استثمار اموال الصندوق وآلية المحاسبة على كيفية الاستثمار ومناحي الاستثمار. لذا لا بد من ايراد ذلك بين ثنايا المادة .
- مادة 15 ايضاً : اقتراح بإلغاء... (بعد موافقة الوزير) من البند رقم 1 لعدم اتساقها مع مجمل مشروع القانون. اقتراح بإلغاء ... (ورفعها للوزير للتصديق عليها) لنفس السبب السابق .

- المادة 16 : اقتراح بنقل كامل المادة الى المادة رقم 15 واعتبارها بنداً ثامناً منها .
بالإضافة الى ذلك نقترح ان يتم النص على أن يفوض مجلس الوزراء بإعلان حالة الطوارئ (لدى حصول الكارثة) على المستوى الوطني . وأن يفوض المحافظ بإعلان حالة الطوارئ (لدى حصول الكارثة) على مستوى المحافظة . ونتيجة لذلك يجب النص على تعريف المحافظ في المادة رقم 1
- المادة 17 : تنقل الفقرة (وتوجيه الدعوات بأسمه وتتعدد الاجتماعات برئاسته ويحل محله نائبه في حالة غيابه) الى المادة 15
- المادة 18 : اقتراح بعرض التقرير السنوي على الجمعية العمومية ومجلس المندوبين بدلاً عرضه على الوزير . كما نقترح النص صراحة على خضوع الموظفين لمعايير وشروط عمل ديوان الموظفين .
- المادة 20 : تضاف فقرة تنص على حق المدير العام بالمشاركة بمناقشات مجلس الادارة دون حق التصويت .
- المادة 23 البند 2 يعدل ليصبح : النسبة التي يقررها مجلس الوزراء لحساب الصندوق من الرسوم على تصدير واستيراد المحصولات الزراعية أو المنتجات الحيوانية أو الحيوانات الحية . ويعدل البند 3 ليصبح : حصة الصندوق من الموازنة العامة .
- المادة 24 تعدل لتصبح : تعد الميزانية السنوية للصندوق من قبل المدير العام وتعرض على مجلس الادارة لإقرارها ثم تعرض على الوزير للتصديق عليها .
- المادة 27 : لا ضرورة للنص على هذه التفاصيل في القانون فالقترح هو أما بحذفها أو بنقلها الى اللوائح المالية للصندوق .
- المادة 29 : بدلا من ..(يلتزم الصندوق) نقترح النص على ... (تلتزم إدارة الصندوق) .
- نقترح شطب المادة 30 كلياً لأنها نتص على ما هو مفصل في المواد السابقة .
- ورد في المادة رقم 34 من القانون بنداً ينص على أن الصندوق يلتزم بتعويض المزارعين عن كامل الأضرار المباشرة التي لحقت بهم نتيجة لوقوع الكارثة. وهنا لا يتضح كيفية قياس المباشر وغير المباشر من الأضرار. فمثلا إذا فقد المزارع/ة موسم العام فهل سيتم تعويضه عن قيمة البذور التي استخدمها في زرع المحصول أم عن قيمة المحصول المتوقع لذلك العام ؟ وماذا بالنسبة لأيام العمل المفقودة ؟ لذا يتوجب توضيح معاني المفاهيم المستخدمة ضمن المادة الأولى للقانون .

- هناك اقتراح ورد من بعض الإخوة المشاركين في حلقة النقاش بالغاء المادة 38 كلياً لأن من حق الناس تلقي المساعدات من مختلف الجهات . فلو تلقى أحداً من المزارعين /ات هبة أو مساعدة من قبل أحد اقرباءه فكيف للصندوق حرمانه من التعويض إذا تلقى مثل هذه المساعدة ؟ أن تلقي المساعدات من جهات اخرى لا يلغي حق المزارع بالتعويض عن خسائره التي دفع اشتراكاتها مسبقاً .
- في فصل الاحكام النهائية وفي المادة 47 هناك نص على اعتبار المشترك مقصراً إذا ... ولكن لم يتم توضيح تبعات اعتبار المشترك مقصراً , لذا لا بد من توفر هذا التوضيح .
- المادة 49 تستبدل كلمة الوزير الواردة في هذه المادة بكلمة المدير العام لأنه جهة اختصاص اكثر من الوزير في هذا المجال المحدد .
- المادة 50 : تستبدل كلمة الهيئات المحلية بكلمة إدارات الصندوق المحلية .
- نقترح إضافة بند في الاحكام الختامية ينص على:
يلغى أي نص في أي تشريع آخر يتعارض مع أحكام هذا القانون.

ملحق 1

الموارد الزراعية

تقدر مساحة الضفة الغربية وقطاع غزة بـ 6245 كم مربع اي ما يعادل 6.245.000 دونم وتقدر المساحة المزروعة بحوالي 1.980.000 دونم أي ما نسبته 31.7% من اجمالي المساحة الكلية إضافة الى حوالي 1.9 مليون دونم تستغل كمراعي و 260 ألف دونم أراضي حرجية وان المراعي والمناطق حرجية تم تقييدها باعتبارها مناطق عسكرية. ويمكن تقسيم الأراضي الفلسطينية من حيث الخواص الزراعية الايكولوجية الى مناطق هي¹² :

أ- المنطقة الساحلية "قطاع غزة" مناخها ساحلي والنمط المحصولي السائد هو الحمضيات والخضراوات،

ب- المنطقة شبه الساحلية "الركن الشمالي الغربي من الضفة والنمط المحصولي السائد هو الخضار المحمية و المحاصيل الحقلية،

ج- منطقة الأراضي الوسطى المرتفعة وتمتد من جنين شمالاً الى الخليل جنوباً وتسود فيها زراعة الأشجار المثمرة والمحاصيل الحقلية.

د-منطقة المنحدرات الشرقية وتمتد من المنطقة الشرقية في جنين شمالاً الى البحر الميت وتستخدم في الرعي،

هـ- منطقة الغور وهي ملائمة لزراعة الخضار في الشتاء والفواكه شبه الاستوائية،

وتبلغ المساحة المرزوعة بالخضار في الضفة والقطاع 191 ألف دونم، أما المساحة المزروعة بالأشجار المثمرة 1268890 دونم، والمساحة المزروعة بالمحاصيل الحقلية 520.110 دونم،

(2) العلاقات الاجتماعية وأثرها على عمل النساء في القطاع الزراعي¹³

على الرغم من التحولات الاقتصادية التي شهدتها الضفة الغربية وقطاع غزة جراء سياسة الاحتلال الإسرائيلي الرامية إلى تهيمش القطاع الزراعي الفلسطيني، إلا أن القطاع الزراعي ظل المشغل الأساسي للأيدي العاملة النسائية، حيث أنه يستوعب حوالي 34.1% من النساء

¹² الأرقام مأخوذة عن خطة التنمية الزراعية الصادرة عن وزارة الزراعة 1999-2001 والمنشورة في

http://www.pnic.gov.ps/arabic/agriculture/agri_0_10.htm#file4

¹³ لكتابة هذا الجزء من الدراسة تمت الاستعانة بالتقرير الذي أصدرته مركز المرأة للإرشاد القانوني والاجتماعي في القدس بعنوان:

ملخص تقرير وضع المرأة الفلسطينية حسب اتفاقية القضاء على كافة أشكال التمييز.

العاملات في الضفة الغربية، و9،3% من النساء العاملات في قطاع غزة. ويعود التفاوت في عدد ونسبة النساء المشغلات في الزراعة بين الضفة الغربية وقطاع غزة إلى صغر مساحة الأراضي الزراعية في القطاع والحيازات الصغيرة والتي يبلغ معدلها العام ثلاث دونمات للحيازة الواحدة، والطبيعة السكانية للقطاع حيث أن معظمه من اللاجئين الفلسطينيين الذين يقطنون في المخيمات الفلسطينية.

بعد قدوم السلطة الوطنية الفلسطينية، وصلت نسبة النساء العاملات في الزراعة حوالي 30% من إجمالي القوى العاملة النسائية. فقد وصلت نسبة النساء العاملات في الزراعة إلى 26،5% عام 1995، وإلى 29،2% في عام 1996، وإلى 29،8% عام 1997 من إجمالي النساء العاملات بمعنى أن القطاع الزراعي ظل ثاني أكبر مشغل للنساء بعد قطاع الخدمات، هذا إذا ما استثنينا القوى العاملة النسائية في القطاع الزراعي غير الرسمي، أو غير المدفوع الأجر، فإن السلطة الوطنية الفلسطينية لم تولِ المرأة الريفية العناية الكافية حتى الآن، ولم تتبلور سياسات فلسطينية رسمية لدعم وتمكين المرأة الريفية، عبر برامج وخطط تنموية تستهدفها بشكل رئيس، وتسعى نحو تشجيعها على تطوير مشاريع زراعية وإنتاجية، أو من خلال إيجاد الحوافز الكافية لها للمساهمة في التنمية الاقتصادية في المجتمع الفلسطيني، وترك هذا المجال بشكل رئيس للقطاع الأهلي الفلسطيني الذي يستهدف الريف الفلسطيني، والمرأة الريفية على وجه الخصوص، عبر برامج ومشاريع زراعية إنتاجية، وعبر توفير القروض والمعونات الاقتصادية، وعبر برامج دعم وتمكين وتوعية تستهدف المرأة الريفية، وتعترف بدورها الهام في العملية التنموية وكما أشرنا سابقاً، فالمجتمع الفلسطيني هو مجتمع ريفي حيث أن ما نسبته 60% من السكان يعيشون في الريف ويعتمدون كلياً أو جزئياً على العمل الزراعي. في حين تتواجد ما نسبته 67% من النساء العاملات في الريف، مما يعني ضرورة بلورة برامج ومشاريع اجتماعية وثقافية وصحية واقتصادية تستهدف بشكل رئيس المرأة الريفية، وتسعى نحو النهوض بأوضاعها.

إن غالبية العاملين في القطاع غير المنظم في الضفة الغربية وقطاع غزة هي من النساء، ومن النساء الريفيات تحديداً، حيث يقمن بشتى الأعمال (تربية الأطفال، الغسل، الكنس، الطبخ، الحرث، الحصاد، تربية الحيوانات والطيور، قطف الخضار والفواكه والحبوب، التخزين، حلب الماعز والبقر، تصنيع اللبن والأجبان والحليب، البذار، درس الحبوب، جمع الزيتون وتخليه، تعشيب الأرض، تخزين المواد الغذائية، رعي الحيوانات، التنظيف، الغزل، النسيج، الخياطة، تربية الطيور، نقل الماء، تسويق الفائض من الإنتاج...الخ). ولا يعترف بكل هذه الأعمال، رغم تأثيرها الواسع والنوعي على مستوى حياة الأسرة كقيمة استهلاكية، لعدم توافرها مع التعريف الرسمي (العمل مدفوع الأجر)، فالعمل ذو القيمة الإستعمالية، من وجهة

نظر الاقتصاديين، لا يدر دخلاً مباشراً. في حين تكمن أهميته في قدرته على توفير سلع إضافية مما يقلل من الإنفاق، ورغم ذلك لا يعد -حسب التعريف الدارج- عملاً، برغم أهميته، والنتيجة أنه لا يترتب عليه حقوق اقتصادية للمرأة إلا بالقدر الذي يمنحه الزوج أو الذكر للأنثى. فالمرأة في المزرعة الأسرية لا تشعر بقيمة عملها، لأنه لا ينتج عنه حقوق وامتيازات إذا ما قارنته (بالعمل المأجور) الذي يدر دخلاً مادياً نقدياً، ومردوداً معنوياً، ويمنح مكانة وامتيازات حقوقية إضافية.

□

□ مشروع قانون رقم () لسنة 1999

بشأن صندوق تعويض المزارعين عن أضرار الكوارث الطبيعية

□

□

□

رئيس اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير الفلسطينية .

رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية .

بعد الاطلاع على مشروع القانون المقدم من مجلس الوزراء .

وبناء على عرض وزير الزراعة .

وعلى ما تقتضيه المصلحة العامة .

وبعد موافقة المجلس التشريعي .

□ أصدرنا القانون التالي :

□

□

الفصل الأول

تعريف ومبادئ عامة

مادة (1)

يكون للكلمات والعبارات التالية المعاني المخصصة لها أدناه ما لم تدل القرينة على غير ذلك .

الوزير : وزير الزراعة .

الوزارة : وزارة الزراعة .

المزرعة : الأرض والمنشأة المعدة للإنتاج النباتي أو الحيواني وتشمل المباني والمعدات

والآلات والأدوات اللازمة لذلك .

الكارثة : كل حادث لم يكن متوقع الحدوث ولا يمكن دفع أضراره ونتائجه ، وكان ناتجاً عن فعل الطبيعة دون تدخل لإرادة الإنسان ولا تشمل الإصابة بالآفات الزراعية أو الأمراض البوائية أو الخسارة في الأسعار .

البرد : المياه المتجمدة المتساقطة في ظروف جوية معينة .

الصقيع : انخفاض درجات الحرارة الذي ينتج عنها ضرر كلي أو جزئي للمزرعة .

الصاعقة : الرعد والبرد وما ينتج عنها من أضرار .

الزلازل : الهزات الأرضية .

العواصف : الرياح الشديدة التي تزيد سرعتها عن 25 عقدة في الساعة .

الشرد : الحر الشديد غير المتوقع حسب تعريف دائرة الأرصاد الجوية (وتشمل رياح الخماسين) .

الفيضانات والسيول : كل تدفق للمياه ناتج عن الأمطار فوق المنسوب الطبيعي والذي تسبب في غرق المزرعة أو انجراف التربة أو انهيار أراضي .

الضرر : الخسارة الواقعة بالمزرعة ويرتبط بقيمة تكاليف المحصول أو المشروع حتى وقوع الضرر الناتج عن الكارثة الطبيعية .

المزارع: صاحب المزرعة أو خلفه العام أو الخاص سواء كان شخصاً طبيعياً أو اعتبارياً يعمل طبقاً للقوانين والأنظمة المعمول بها .

المشترك : من جرى التعاقد معه طبقاً لأحكام هذا القانون .

الحيوانات : كل حيوان أو طير مخصص للتربية عدا حيوانات وطيور الزينة .

مادة (2)

ينشأ صندوق يسمى " صندوق تعويض المزارعين عن أضرار الكوارث الطبيعية " ويتمتع بالشخصية الاعتبارية والموازنة المستقلة ويحق له تملك الأموال المنقولة وغير المنقولة بغرض تحقيق الأهداف المنصوص عليها في هذا القانون .

مادة (3)

يهدف هذا القانون إلى تعويض المزارعين عن الأضرار التي يلحق بهم نتيجة الكوارث الطبيعية وفقاً لإمكانيات الصندوق بهدف تنمية الانتاج الزراعي والحيواني والمحافظة عليه .

مادة (4)

يسري هذا القانون على الفئات التالية :

1. الجمعيات الزراعية المختصة بالإنتاج أو التسويق النباتي أو الحيواني .
2. مزارعي الفواكه والحضيات والزيتون بمختلف أنواعها .

3. مزارعي الخضراوات والمحاصيل الحقلية .
4. أصحاب المشاتل النباتية المختلفة .
5. مربّي الثروة الحيوانية .
6. أصحاب الفقاسات ومستزري الأسماك .
7. أي شخص أو جهة أو جمعية أو شركة أو مؤسسة ذات صلة بأي نشاط زراعي يوافق عليها مجلس إدارة الصندوق .

الفصل الثاني

إدارة الصندوق

مادة (5)

يتكون الصندوق من الهيئات التالية :

1. الجمعية العمومية .
2. مجلس المندوبين .
3. مجلس الإدارة .
4. المدير العام .

الجمعية العمومية

مادة (6)

تتكون الجمعية العمومية للصندوق من جميع المشتركين في الصندوق الذين يتم التعاقد معهم ممن قاموا بتسديد التزاماتهم نحو الصندوق .

مادة (7)

تجتمع الجمعية العمومية مرة واحدة كل ثلاث سنوات برئاسة رئيس مجلس الإدارة وتختص بانتخاب أعضاء مجلس المندوبين من بين أعضائها .

مادة (8)

يصح اجتماع الجمعية العمومية بحضور الأغلبية المطلقة ، فإذا لم يتوافر النصاب القانوني في اليوم المحدد ، يؤجل الاجتماع لمدة أسبوع ويصح الاجتماع في هذه الحالة بحضور أي عدد من الأعضاء .

مجلس المندوبين

مادة (9)

يتكون مجلس المندوبين من الأعضاء المنتخبين من الجمعية العمومية بواقع خمسة أعضاء عن كل محافظة وتعتبر منطقتي سلفيت وطوباس بمثابة محافظتين لغرض تطبيق هذا القانون .

مادة (10)

يجتمع مجلس المندوبين برئاسة أكبر الأعضاء سناً مرة واحدة كل ثلاثة شهور أو كلما دعت الضرورة ذلك ، ويختص بالاطلاع على أعمال الصندوق والإشراف عليها ومناقشتها مع مجلس الإدارة . وله حق انتخاب ستة أشخاص من بين أعضائه كل ثلاث سنوات ليكونوا أعضاء في مجلس إدارة الصندوق .

مادة (11)

يصح اجتماع مجلس المندوبين بأي عدد كان وتصدر قراراته بأغلبية الحاضرين وإذا تساوت الأصوات يرجح الجانب الذي فيه الرئيس .

مجلس الإدارة

مادة (12)

يشكل مجلس إدارة الصندوق من احدى عشر عضواً يجري تعيينهم لمدة ثلاث سنوات على النحو التالي :

1. ستة أعضاء يتم انتخابهم من قبل مجلس المندوبين ومن بين أعضائه .
2. خمسة أعضاء يرشحهم الوزير ويصدر بتعيينهم قرار من رئيس السلطة الوطنية ، وينتخب المجلس في أول اجتماع له من بين أعضائه رئيساً له ونائباً للرئيس .

مادة (13)

يشترط في عضو مجلس الإدارة ما يلي :-

1. أن لا يقل سنه عن خمس وعشرين سنة ميلادية .
2. أن لا يكون قد سبق الحكم عليه في جريمة مخلة بالشرف أو الأمانة أو بعقوبة تأديبية ما لم يكن قد رد إليه اعتباره .
3. أن يكون حسن السيرة والسلوك .

مادة (14)

أ: تسقط العضوية في مجلس الإدارة للأسباب التالية :

1. إذا فقد العضو شرطاً من شروط العضوية طبقاً للمادة السابقة .
2. إذا تغيب العضو عن ثلاث جلسات متتالية من جلسات المجلس بدون عذر مقبول لدى المجلس .
3. إذا فقد أهليته القانونية للتصرف .
4. الاستقالة .
5. إذا لم يعد قادراً على أداء مهمته في المجلس بسبب المرض أو غيره .
6. الوفاة .

ب: إذا فقد العضو صلاحيته طبقاً للفقرة الأولى من هذه المادة يتم استكمال تشكيل المجلس طبقاً للمادة الثانية عشر من هذا القانون .

مادة (15)

يختص مجلس الإدارة بما يلي :

1. تعيين المدير العام للصندوق والموظفين الإداريين والفنيين اللازمين لإدارة شئون الصندوق بعد موافقة الوزير .
2. وضع اللوائح اللازمة لتحقيق أهداف الصندوق ورفعها للوزير للتصديق عليها .
3. تحديد قيمة اشتراكات المشتركين في الصندوق .
4. مناقشة التقارير المقدمة له من قبل المدير العام لإقرارها .
5. تشكيل اللجان الفنية ولجان التحكيم المختلفة اللازمة لمقتضيات العمل وحسن أداءه وانتداب الخبراء والفنيين اللازمين لتحقيق أهداف الصندوق .
6. إقرار الميزانية السنوية للصندوق وعرضها على الوزير للمصادقة عليها .
7. وضع لوائح شئون الموظفين والعاملين في الصندوق ووسائل تطوير أدائهم وتحديد رواتبهم ومكافآتهم .

مادة (16)

يجوز للمجلس اتخاذ الإجراءات التي يراها مناسبة في حالة حدوث الكوارث الطبيعية من أجل تحقيق أهداف الصندوق .

مادة (17)

يتولى رئيس مجلس الإدارة تمثيل الصندوق أمام جميع الجهات الرسمية وغير الرسمية والدولية وفي توقيع العقود والاتفاقيات وتوجيه الدعوات باسمه وتتعقد الاجتماعات برئاسته ويحل محله نائبه في حالة غيابه .

مادة (18)

يقدم رئيس مجلس الإدارة خلال مدة لا تزيد عن شهر من تاريخ انتهاء السنة المالية للوزير تقريراً سنوياً وافياً عن أعمال الصندوق وميزانيته مبيناً فيها مبالغ التعويض التي تم صرفها ،ومرتبات ومكافآت العاملين بها و علاواتهم وأي نفقات أخرى التزم بها الصندوق مشفوعاً بتوصياته عن أعمال السنة المالية الجديدة .

مادة (19)

يجتمع المجلس اجتماعاً عادياً مرة واحدة كل شهر أو كلما دعت الضرورة إلى ذلك بناءً على دعوة من الرئيس أو نائبه في حال غيابه ويصح انعقاده بحضور أغلبية أعضائه وتصدر قراراته بأغلبية الحاضرين وإذا تساوت يرجح الجانب الذي فيه الرئيس .

المدير العام

المادة (20)

يدعى المدير العام لحضور اجتماعات المجلس وتدون جميع المناقشات في سجل خاص على أن يوقع محضر كل جلسة من قبل الأعضاء الحاضرين .

المادة (21)

يختص المدير العام بما يلي :

1. تنفيذ قرارات مجلس الإدارة وخطة العمل الموضوعة .
2. الإشراف على أعمال وموظفي الصندوق .
3. تنفيذ السياسة العامة للصندوق .
4. إعداد الخطط والدراسات اللازمة لسير العمل في الصندوق وتقديمها لمجلس الإدارة لاعتمادها .
5. الإشراف على إعداد الميزانية العامة للصندوق .

مادة (22)

يقدم المدير العام تقريراً سنوياً لمجلس إدارة الصندوق خلال الشهر الأخير من السنة المالية مبيناً فيه نشاطات الصندوق وأعمال الإدارات واللجان المختلفة فيه والوضع المالي له مشفوعاً برأيه فيها .

الفصل الثالث

مالية الصندوق

مادة (23)

تتكون موارد الصندوق المالية مما يلي :

1. الاشتراكات التي يدفعها المزارعون المتعاقدون مع الصندوق .
2. الرسوم التي يقرها مجلس الوزراء لحساب الصندوق على تصدير واستيراد المحصولات الزراعية أو المنتجات الحيوانية أو الحيوانات الحية .
3. مساهمة السلطة الوطنية في أموال الصندوق .
4. ريع استثمار أموال الصندوق .
5. التبرعات والمنح والهبات العينية والنقدية المقدمة للصندوق من أي جهة محلية أو خارجية .
6. أي قروض أو سلف أو تأمينات يتعاقد عليه مجلس الإدارة ويوافق عليها الوزير .

مادة (24)

تعد الميزانية السنوية للصندوق وتدقق من قبل محاسب قانوني بالتنسيق مع المدير العام وتعرض على مجلس الإدارة لإقرارها ثم تعرض على الوزير للتصديق عليها .

مادة (25)

تبدأ السنة المالية للصندوق في اليوم الأول من يناير من كل سنة وتنتهي في اليوم الآخر من ديسمبر من نفس السنة ويلحق الجزء من السنة الذي يسبق السنة الكاملة بها في ميزانيته السنوية .

مادة (26)

يكون للصندوق ميزانية مستقلة ونظام مالي تتناسب مع أعماله وفقاً للأنظمة المحاسبية المتعارف عليها على أن تودع أمواله في المصرف أو المصارف التي يقرها مجلس الإدارة ولا يجوز سحب أي مبلغ من أمواله إلا بتوقيع المدير العام للصندوق ورئيس مجلس الإدارة بعد موافقة المجلس على ذلك .

مادة (27)

يجوز للمدير العام الاحتفاظ بمبلغ لا يزيد على ألف دينار أردني كسلفة للمصروفات السنوية ترصد في دفتر صندوق المصروفات البسيطة على أن يقدم لمجلس لإدارة كل شهر بياناً بأوجه الإنفاق المختلفة لهذا المبلغ .

مادة (28)

تحتفظ الإدارة المالية للصندوق بحسابات منتظمة طبقاً للأسس المتعارف عليها على أن تخضع تلك الحسابات لرقابة وزارة المالية وهيئة الرقابة العامة ومراجعة الوزير للمصادقة عليها .

مادة (29)

يلتزم الصندوق علاوة على أي سجلات أخرى لازمة بالاحتفاظ بالسجلات التالية :-
1. سجل العقود لتسجيل العقود التي يبرمها الصندوق مع المزارعين المشاركين في الصندوق وأسمائهم وعناوينهم وتواريخ انعقادها وأي تعديلات أو اتفاقات جديدة تجري عليها .

2. سجل التعويضات لتدوين جميع المطالبات التي تقدم للصندوق مع بيان تاريخ تقديمها وأسماء مقدميها وعناوينهم وتاريخ صرفها .

مادة (30)

رئيس وأعضاء مجلس إدارة الصندوق مسئولون عن أموال الصندوق وعن أي تصرف فيها يخالف القانون .

مادة (31)

تعتبر أموال الصندوق أموالاً عامة ولا يجوز الحجز عليها أو على المعدات أو على الأموال اللازمة لمباشرة نشاطه أو كسب حق عيني عليها .

مادة (32)

يجوز لمجلس إدارة الصندوق استثمار فائض أمواله بقصد تحقيق أغراضه في أي وجه من وجوه الاستثمار المسموح بها قانوناً وبما لا يخرج عن هدف تنمية الإنتاج والتسويق الزراعي وفقاً لهذا القانون .

الفصل الرابع

الاشتراكات

مادة (33)

يحدد المجلس قيمة الاشتراكات الواجب دفعها لحساب الصندوق مراعيًا في ذلك ما يلي:
1. حجم ومساحة المشروع الزراعي .
2. قيمة الإنشاءات المكونة للمشروع وملحقاتها و/ أو مواصفاتها وعمرها الزمني وتكاليفها .
3. نوع وقيمة الموجودات داخل المشروع وحالتها ونسبة استهلاكها .

الفصل الخامس

التعويضات

مادة (34)

يلتزم الصندوق بتعويض المزارعين المشتركين عن كامل الأضرار المباشرة التي لحقت بهم نتيجة وقوع الكارثة وفقاً لأحكام هذا القانون .

مادة (35)

يعفى الصندوق من جميع التزاماته إذا لم يقم المشترك بالواجبات المفروضة عليه بموجب هذا القانون أو خالف شروط العقد المتفق عليها مع الصندوق أو ثبت أنه قدم بيانات أو مستندات غير صحيحة أو بلاغات كاذبة أو أخفى الحقيقة بقصد الخداع أو الغش للحصول على التعويض .

مادة (36)

إهمال المشترك العناية بالمشروع يعفي الصندوق من مبلغ يعادل ما ساهم به الإهمال في وقوع أو زيادة الضرر .

مادة (37)

يحق للصندوق استرجاع جميع المبالغ التي صرفت للمشارك كتعويض إذا تبين أن تلك المبالغ قد صرفت بناء على بيانات أو مستندات غير صحيحة أو بلاغ كاذب أو نتيجة غش أو تدليس أو خداع كما يحق للصندوق الرجوع على المشارك بأي مبالغ أخرى إضافية تكبدها الصندوق نتيجة لذلك التصرفات .

مادة (38)

لا يجوز للمشارك الجمع في التعويضات بين المبالغ التي يدفعها الصندوق وأية مبالغ دفعت له على سبيل الهبة من جهة أخرى عن نفس الضرر وفي هذا الحال تخصم جميع المبالغ التي صرفت كذلك من جهات أخرى من المبلغ المستحق له من أموال الصندوق.

مادة (39)

يجب على المشارك إبلاغ الصندوق بالكارثة خلال ثلاثة أيام من وقوعها .

مادة (40)

يقوم الصندوق فور تلقيه البلاغ عن الكارثة بانتداب خبيراً أو أكثر للتحقيق من حجم الضرر ومقداره في حضور المشارك الذي أصابته الكارثة أو من يمثله ويرفع لمجلس الإدارة تقريراً بنتيجة التحقيق .

مادة (41)

ينتقل حق التعويض إلى ورثة المشترك في حال وفاته وإلى المالك الجديد في حالة نقل ملكية المشروع ما لم يجر الاتفاق على غير ذلك .

مادة (42)

يكون التعويض نقداً أو عيناً وإذا وقع خلاف بين إدارة الصندوق والمشارك على مبلغ التعويض يعرض الخلاف على لجنة تحكيم مكونة من ثلاث أشخاص يجري اختيارهم بالاتفاق بين إدارة الصندوق والمشارك ويكون قرارها في هذا الشأن نهائياً .

مادة (43)

يقع عبأ إثبات الضرر على المشارك ويكون لكل اتفاق أو إقرار أو صلح يجري بين المشارك وإدارة الصندوق حجية في الإثبات .

الفصل السادس

العقود

مادة (44)

تقوم إدارة الصندوق بإعداد العقود والاتفاقات التي تتم مع المشاركين بهدف تحديد المشاكل المميزة لكل فرع من المشاريع الزراعية والشروط التي يجب مراعاتها من قبل الطرفين والعناصر المشمولة بالتعويض .

مادة (45)

يراعي لدى إعداد العقود والاتفاقات الأمور التالية :

1. مساحة المشروع الزراعي ونوع المزروعات المطلوب التعاقد عليها إذا كانت من المزروعات الحقلية أو الفواكه .
2. تحديد حجم إنتاجية المشروع ونوعيته .
3. بيان المدة المحددة التي يعطيها الاتفاق لضمان المشروع .
4. بيان التاريخ الذي أنشئ فيه المشروع .
5. قيمة رأس المال التشغيلي ونسبة امتلاك رأس المال الثابت في المشروع .

مادة (46)

تقوم إدارة الصندوق بإعداد جداول سنوية لتقدير قيمة الاشتراكات لمختلف المشاريع الزراعية أخرى بشأن تقدير التعويض لها تعديل تلك الجداول تبعاً للتغيرات التي تطرأ على قيمة المشروع .

الفصل السابع

أحكام ختامية

مادة (47)

يعتبر المشترك مقصراً إذا لم يف بالالتزامات المفروضة عليه بموجب هذا القانون أو لم يتخذ الاحتياطات اللازمة لمنع وقوع الضرر طبقاً لتعليمات وتوصيات إدارة الصندوق .

مادة (48)

لا يجوز التعاقد مع أي عضو من أعضاء مجلس إدارة الصندوق أو العاملين به أو أقاربهم حتى الدرجة الثالثة على شراء أو تنفيذ الأعمال الخاصة بمباشرة نشاطه .

مادة (49)

يجوز بقرار من مجلس إدارة الصندوق الاستعانة بخبراء فنيين أو مستشارين من غير العاملين به للقيام بمهام ليس لها حق الاستمرار ويحدد الوزير هذه المهام والمقابل النقدي الذي يصرف لهم .

مادة (50)

إلى أن تشكل الهيئات المحلية للصندوق تقوم الوزارة بالدعوة لعمل الإجراءات اللازمة لتنفيذ هذا القانون .

مادة (51)

لوزير بناء على اقتراح مجلس الإدارة إصدار الأنظمة والقرارات والتعليمات اللازمة لتنفيذ أحكام هذا القانون .

مادة (52)

على جميع الجهات المختصة كل فيما يخصه تنفيذ هذا القانون ويعمل به بعد مرور ثلاثين يوماً من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية .
صدر في غزة بتاريخ : / / 1999 ميلادية .
الموافق : / / 1420 هجرية .

ياسر عرفات

رئيس اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير الفلسطينية

رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية

الرقم	الاسم	المؤسسة	المسمى الوظيفي
	محسن أبو رمضان	المركز العربي للتطوير الزراعي	مدير مكتب غزة
	نهضة يونس	معهد العلوم الاجتماعية/ هولندا	باحثة في العلوم التنموية
	عيسى يرغوث	المركز العربي للتطوير الزراعي	منسق مشروع تمكين
	علاء السقا	المركز العربي للتطوير الزراعي	منسق مشروع القانون
	نافذ ياسين المدهون	المجلس التشريعي الفلسطيني	مستشار قانوني
	عمر أبو القمصان	المجلس التشريعي الفلسطيني	مستشار قانوني
	رياض جنيّة	مجموعة الهيدرولوجيين الفلسطينيين	إداري
	عرفان أبو خوصة	مركز المزارعين الفلسطينيين	إداري
	ياسر فائق خضير	لجان العمل الزراعي	ريادي
	فايز أبو عون	جريدة الأيام	صحافي
	أيوب حسين الزويدي	لجان المزارعين	مزارع ريادي
	عطا جبر البسيوني	لجان المزارعين	مزارع ريادي
	محمود خالد السلطان	لجان المزارعين	مزارع ريادي
	تحسين سعادات	مركز لجان المزارعين الرياديين	مهندس زراعي (مسؤول إداري)
	فايز أحمد الكفارنة	مركز لجان المزارعين الرياديين	مزارع ريادي
	سعيد عبد الرؤوف الكفارنة	بيت حانون/وزارة الزراعة	مهندس زراعي (ريادي)
	كارم نشوان	مركز الديمقراطية، حقوق العاملين	محامي وباحث قانوني
	حسن أبو ريالة	وزارة التموين	مساعد قانوني

نائب رئيس ديوان الفتوى والتشريع	ديوان الفتوى والتشريع	سليمان الدحوح	.
مستشار قانوني	ديوان الفتوى والتشريع	محمد جنينة	.
محامي	نقابة المحامين	وسام نصر	.
محامي	نقابة المحامين	شعبان الجرجير	.
مستشار قانوني في المجلس التشريعي	المجلس التشريعي	عبد الحميد العيلة	.
منسقة مشاريع	مشروع تمكين	نسرين النجار	.
منسق مشروع GEF	المركز العربي للتطوير الزراعي	حسن النجار	.
إدارة أعمال	بيت حانون	محمد عبد القادر عاشور	.

المراجع

خطة التنمية الزراعية الصادرة عن وزارة الزراعة 1999-2001 والمنشورة في الصفحة :
http://www.pnic.gov.ps/arabic/agriculture/agri_0_10.htm#file4:

طه, عبد الرحيم (2001) " تعويض المتضررين مادياً جراء الأعمال العدائية خلال انتفاضة الأقصى ". منشورات الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن, سلسلة مشروع تطوير القوانين . غزة

تقرير هيئة المساعدات الامريكية للمزارعين : تقرير منشور على الصفحة :
<http://library.lp.findlaw.com/scripts/getfile.pl?FILE=federal/usda/usda000002>

Roy, S. (1996) 'Economic Deterioration in the Gaza Strip', *Middle East Research & information project*, 26(200): 36-9

Roy, S. (1998) 'The Palestinian Economy after Oslo', *Current History*, January 1998: 19-25

مركز المرأة للارشاد القانوني والاجتماعي 'ملخص تقرير وضعية المرأة الفلسطينية حسب اتفاقية القضاء على كافة أشكال التمييز'. بدون تليخ . القدس

منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة (2002) : تقرير منشور على الصفحة :
<http://www.fao.org/docrep/meeting/X2144a.htm>

وزارة البيئة الفلسطينية : تقرير منشور على الصفحة:
<http://www.mongoa.gov.ps/arabic/pubs/nationalplan/plan13.html>

الفهرس

2	-----	شكر وتقدير
3	-----	تمهيد
4	-----	مقدمة
5	-----	الإطار المفاهيمي
12	-----	القانون موضع المراجعة
16	-----	ملاحظات على بنود القانون
18	-----	ملاحظات مركزة
23	-----	ملحق 1
26	-----	ملحق 2 مشروع قانون تعويض المزارعين
37	-----	ملحق 3 كشف بأسماء الإخوة المشاركين بحلقة النقاش
39	-----	المراجع
40	-----	الفهرس