



جامعة النجاح الوطنية  
كلية الدراسات العليا

## الإشكاليات المالية في قطاع الزراعة من وجهة نظر العاملين بالقطاع الزراعي

إعداد

عتاب عبد الحميد حنيني

إشراف

د. سامح العطوط

د. فادي شديد

قدمت هذه الرسالة استكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير في المنازعات الضريبية،  
من كلية الدراسات العليا، في جامعة النجاح الوطنية، نابلس - فلسطين.

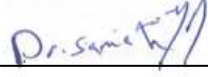


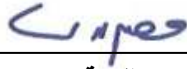
2023

# الإشكاليات المالية في قطاع الزراعة من وجهة نظر العاملين بالقطاع الزراعي

إعداد

عتاب عبد الحميد حنيني

نوقشت هذه الرسالة بتاريخ 2023/05/17م، وأجيزت:

 التوقيع	د. سامح العطوط
 التوقيع	المشرف الرئيسي د. فادي شديد
 التوقيع	المشرف الثاني أ. د. زهران دراغمة
 التوقيع	الممتحن الخارجي د. معن سمارة
	الممتحن الداخلي

## الإهداء

بداية أهدي هذه الرسالة إلى السيدة الغالية على قلبي، إلى ملاكي في الحياة، إلى من كان دعاؤها سرّاً توفيقني ونجاحي، إلى من علمتني العزم والعزيمة على العلم والعمل، إلى سيّدة الوجود "أمي الحبيبة".

وأهدي هذه الرسالة أيضاً لشقيقتي رفيقات وزهرات الحياة "الاء وملاك"،

وأهديها إلى شريك حياتي ورفيق الدرب في العلم والحياة،

زوجي الدكتور: أشرف أبو الرب

## الشكر والتقدير

نحمد الله عز وجل الذي منّ علينا بإتمام هذه الرسالة،

فالحمد لله حمداً كثيراً.

أتقدم بجزيل الشكر والتقدير من الأستاذ الدكتور المشرف "سامح العطعوط" والدكتور "فادي شديد" على كل ما قدمه لي من توجيهات ومعلومات قيمة أسهمت في إثراء رسالتي في جوانبها المختلفة، وأتقدم بجزيل الشكر من أعضاء لجنة المناقشة الموقرة: الدكتور زهران دراغمة، والدكتور معن سمارة.

ولا يفوتني أن أتقدم بجزيل الشكر والعرفان من الأستاذ "عباس ملحم"، على إسهاماته العديدة والمفيدة والدقيقة في مجال موضوع الرسالة، فله حق الشكر والعرفان.

وأتقدم كذلك بجزيل الشكر من العاملين بالقطاع الزراعي كافة، الذين لم يبخلوا علي بوقتهم الثمين في إثراء الجانب العملي من هذه الرسالة

كما وأتقدم بالشكر من كل من أسهم في إنجاز هذه الرسالة من قريب أو بعيد

## الإقرار

أنا الموقعة أدناه مقدمة الرسالة التي تحمل عنوان:

### الإشكاليات المالية في قطاع الزراعة من وجهة نظر العاملين بالقطاع الزراعي

أقر بأن ما اشتملت عليه هذه الرسالة هي نتاج جهدي الخاص، باستثناء ما تمت الإشارة إليه  
حيثما ورد، وأن هذه الرسالة ككل أو أي جزء منها لم يقدم من قبل لنيل أية درجة أو لقب علمي  
أو بحثي لدى أية مؤسسة تعليمية أو بحثية أخرى.

اسم الطالبة: عتاب عبد الحميد مروج حنين

التوقيع: عتاب حنين

التاريخ: 2023/5/17

## فهرس المحتويات

ج	الإهداء	.....
د	الشكر والتقدير	.....
هـ	الإقرار	.....
و	فهرس المحتويات	.....
ح	فهرس الجداول	.....
ط	فهرس الأشكال	.....
ي	الملخص	.....
1	<b>الفصل الأول: مدخل إلى الدراسة</b>	.....
1	1.1 مقدمة الدراسة	.....
2	1.2 مشكلة الدراسة	.....
4	1.3 أهمية الدراسة	.....
4	1.4 أهداف الدراسة	.....
5	1.5 حدود الدراسة	.....
5	1.6 أنموذج الدراسة	.....
6	1.7 منهجية الدراسة	.....
6	1.8 مراجعة الأدبيات السابقة	.....
11	<b>الفصل الثاني: تطور قطاع الزراعة في فلسطين</b>	.....
12	2.1 الزراعة في فلسطين خلال الانتداب البريطاني 1917 - 1948	.....
16	2.2 الزراعة في الضفة الغربية وقطاع غزة 1948-1967	.....
17	2.3 القطاع الزراعي في الأراضي الفلسطينية المحتلة 1967 - 1990	.....
18	2.4 القطاع الزراعي في فلسطين 1994-2011 (عهد السلطة الوطنية الفلسطينية)	.....

20	2.5 القطاع الزراعي في فلسطين 2012-2020
24	<b>الفصل الثالث: السياسات الناظمة لقطاع الزراعة الفلسطيني</b>
25	3.1 الاسترداد الضريبي في القطاع الزراعي
35	3.2 التأمينات الزراعية
42	3.3 موازنة القطاع الزراعي
45	<b>الفصل الرابع: الأطر القانونية الناظمة لقطاع الزراعة</b>
47	4.1 الإطار القانوني الناظم للقطاع الزراعي وإشكالية ترابطه
53	4.2 انعكاس التشريعات الزراعية الفلسطينية على مؤشرات أداء القطاع الزراعي
56	<b>الفصل الخامس: الخاتمة والتوصيات</b>
56	5.1 الخاتمة
57	5.2 النتائج
58	5.3 التوصيات
60	<b>المراجع العلمية</b>
b	<b>Abstract</b>

## فهرس الجداول

جدول (1): نسبة كفاءة القطاع الزراعي ..... 54

## فهرس الأشكال

- شكل (1): انموزج الدراسة ..... 5
- شكل (2): نسبة العاملین فی القطاع الزراعی لمجموع القوى العاملة فی فلسطين خلال الفترة 1995-  
2021 ..... 22
- شكل (3): إسهام القطاع الزراعی فی الناتج المحلي الإجمالي 1994-2021 ..... 23
- شكل (4): كفاءة القطاع الزراعی ..... 54

## الإشكاليات المالية في قطاع الزراعة من وجهة نظر العاملين بالقطاع الزراعي

إعداد

عتاب عبد الحميد حنيني

إشراف

د. سامح العطوط

د. فادي شديد

### الملخص

هدفت هذه الدراسة إلى التعرف على الإشكاليات المالية التي يواجهها قطاع الزراعة في فلسطين بشكل تفصيلي من وجهة نظر العاملين في القطاع الزراعي. إذ اعتمدت هذه الدراسة على أداة "المقابلات الشخصية" مع العاملين في القطاع الزراعي وعلى "مجموعات التركيز" مع المزارعين. اعتمدت هذه الدراسة في معالجة وتحليل إشكاليات هذه الدراسة على المنهج الاستقرائي النوعي، وكان الهدف منه توضيح الإشكاليات المالية في قطاع الزراعة الفلسطيني التي لم يتم التطرق إليها في دراسات أكاديمية سابقة.

خلصت الدراسة إلى مجموعة من النتائج على المستويين النظري والعملي أهمها: قصور التشريعات الناظمة للعمل الزراعي، وتجلي هذا بوضوح في عدم قدرتها على مواكبة الأهمية التي تكتسبها المشروعات الزراعية على مستوى إسهامها في الناتج المحلي الإجمالي بفلسطين، ويذكر أن التأمينات الزراعية تشكل نوعاً من الحماية للمزارعين، إلا أنه يخشى من تحويلها لخدمة يديرها القطاع الخاص؛ مما يؤدي لارتفاع تكاليفها، وبالتالي عزوف المزارعين عن اللجوء إليها.

وبناء على نتائج الدراسة قُدمت توصيات عدة كان أهمها: ضرورة صرف الاقتطاعات من الرديات الضريبية كلها والبالغة 30% من قيمة "ضريبة القيمة المضافة" عام 2018م، والتي تم تحصيلها من جيوب المزارعين العاملين في فرع الانتاج النباتي، لاسيما وأن وزارة المالية لم تحول تلك الاقتطاعات

لصندوق درء المخاطر والتأمينات، إعفاء العاملين في فرع الثروة الحيوانية من الضريبة إعفاءً تاماً؛ وذلك لغايات إقدام هذه الفئة على الإفصاح عن فواتيرهم كافة، وبالتالي لا يستطيع كبار الموردين التهرب ضريبياً، وعليه تستطيع وزارة المالية تحصيل (ضريبة القيمة المضافة) المترتبة على مبيعاتهم، و(ضريبة الدخل) المترتبة على أرباحهم، الأمر الذي يزيد من رفق خزينة الدولة من التحصيلات الضريبية، مما يخلق نظاماً ضريبياً عادلاً.

**الكلمات المفتاحية:** القطاع الزراعي، الاسترداد الضريبي، التأمينات الزراعية، الإقراض الزراعي، موازنة القطاع الزراعي.

## الفصل الأول

### مدخل إلى الدراسة

#### 1.1 مقدمة الدراسة

يعد النشاط الزراعي من أهم الأنشطة الاقتصادية على مر التاريخ وأهم نشاط في التاريخ الإنساني؛ فهو نقطة التحول في صناعة الحضارة البشرية (حمادي والنجفي، 1989).

ومما لا شك فيه أن الزراعة تعد من أهم القطاعات الإنتاجية بسبب أهميته النسبية في إجمالي الناتج القومي لكثير من الدول، لا سيما الدول النامية. ناهيك من كونه من أهم الأدوات الفاعلة في النمو الاقتصادي، لما له من تأثير كبير على بقية القطاعات الاقتصادية (العاني، 2005).

وفي فلسطين ترتبط الزراعة ارتباطاً وثيقاً بتاريخ الشعب الفلسطيني وهويته؛ فهي جزء أساسي بل لبنة النسيج الثقافي والوطني والاقتصادي والاجتماعي. فقد ظل القطاع الزراعي حتى عقد السبعينات الحلقة الأساسية والأولى في حلقات العملية الإنتاجية، حيث كان ذا أثر اقتصادي مضاعف، فمن جهة أولى: أسهم في خفض نسب البطالة. ومن جهة ثانية: أسهم في تقليل تكاليف مدخلات العمليات الإنتاجية للقطاعات الأخرى، ومن جهة ثالثة أسهم في الحد من الآثار السياسية والناجمة عن الانفكاك من التبعية لاقتصاد المحتل؛ وبذلك أسهم في تحقيق نوع من الأمن الغذائي لجزء من سلاسل الغذاء المحلية. ومن جهة رابعة: أسهم القطاع الزراعي في تعزيز المنتج الوطني ورفع الإنتاجية وزيادة الصادرات. وتقليل الواردات؛ هذا بدوره انعكس إيجاباً على الميزان التجاري وميزان المدفوعات الفلسطيني (مرصد السياسات الاجتماعية والاقتصادية، 2019) اللذين يعانيان في العقود الأخيرة من تفاقم وزيادة مضطردة في العجز الذي وصل 18.4 مليار شيقل في عام 2020 (الفريق الأهلي لدعم شفافية الموازنة، 2021).

وعلى الرغم من ذلك، يعاني القطاع الزراعي الفلسطيني العديد من القيود والتحديات أبرزها: الاحتلال الصهيوني والظروف المناخية والسياسات الوطنية، مما تسبب في انخفاض الإنتاج الزراعي حيث انعكس سلباً على العائدات الزراعية وعلى المزارعين بالدرجة الأولى.

ويُلاحظ أن هناك تناقضاً وتخبطاً في إقرار وتطبيق السياسات الوطنية والتشريعات المتعلقة بالزراعة؛ حيث نص قانون الزراعة رقم (2) لسنة 2003 في المادة (3) على: وجوب صدور العديد من القوانين التي تدعمه لتحقيق الهدف العام منه، فعلى سبيل المثال لا الحصر تأخر صدور قرار بقانون صندوق درء المخاطر لعشر سنوات، وكذلك قرار بقانون المؤسسة الفلسطينية للإقراض الزراعي والذي تأخر إقراره أكثر من اثني عشر عاماً. ناهيك من القصور في تطبيق قانون الاسترداد الضريبي، وغيرها من الإشكالات التي تتعكس بشكل سلبي على تطور وصمود القطاع الزراعي.

وفي ضوء ما سبق، تأتي هذه الدراسة لبحث الإشكاليات المالية في القطاع الزراعي بشقيه النباتي والحيواني، الناتجة عن السياسات المالية والتشريعات ذات العلاقة بالقطاع الزراعي وكيف ينعكس ذلك على الإنتاج الزراعي.

ولكون المزارع هو الطرف الذي يتأثر بشكل مباشر من تلك السياسات والتشريعات، وهو الأداة والوسيلة لزيادة الإنتاج الزراعي. ركزت هذه الدراسة على بحث وتمحيص وجهة نظر العاملين في القطاع الزراعي، لا سيما شريحة المزارعين على وجه الخصوص.

## 1.2 مشكلة الدراسة

يحتل القطاع الزراعي مكانه كبيرة في الاقتصاد الفلسطيني، كونه من أهم القطاعات المؤثرة في عملية التنمية؛ لما له من تأثير كبير في العديد من المؤشرات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، وله آثارا على بقية القطاعات الأخرى، وهو على وجه التحديد الحلقة الأساسية في الإنتاج الفلسطيني.

ويظهر جلياً من تقارير الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني: حيث تقلص إسهام القطاع الزراعي في الناتج المحلي الإجمالي من 36% في سبعينات القرن الماضي إلى 25% في الثمانينات. وفي بداية التسعينات كانت 13% واستمرت هذه النسبة في التراجع لتصل إلى 8.2% في عام 2000 ثم إلى 3% في عام 2017 (الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، 2018)، وعاودت للارتفاع في عام 2020 لتصل إلى 7.1% (الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، 2021) وينقسم إسهام الإنتاج الزراعي المُتدني في الناتج المحلي الإجمالي بين فرعيه النباتي والحيواني بشكل مُتساوٍ تقريباً.

ومن المعلوم أن القطاعات الإنتاجية جميعها تخضع لمجموعة من السياسات والتشريعات التي تؤثر على أداء وإنتاجية تلك القطاعات، ومن ضمنها القطاع الزراعي. واستناداً إلى الاعتقاد السائد بأن جزءاً كبيراً من العاملين في قطاع الزراعة ذوو دراية محدودة بما يتعلق بالسياسات والتشريعات الناظمة لقطاع الزراعة، ولا يمكنهم من إدراك الإشكاليات التي تنتج عنها.

لذلك تم في هذه الدراسة التعرف إلى الإشكاليات المالية في قطاع الزراعة، حيث أن أدائه وإنتاجيته يرتبطان ارتباطاً وثيقاً بالسياسات المالية والتشريعات الزراعية. ومنه يمكن صياغة السؤال الرئيس لهذه الدراسة على النحو الآتي:

**ما طبيعة الإشكاليات المالية التي تواجه قطاع الزراعة من وجهة نظر العاملين بالقطاع الزراعي؟**

ويتفرع عن هذا التساؤل الرئيسي بضع من الأسئلة الفرعية، وهي كما يلي:

- ما معوقات القطاع الزراعي المترتبة على تنفيذ السياسات الوطنية؟
- كيف يتأثر القطاع الزراعي بالسياسات المالية والتشريعات الزراعية النافذة على قطاع الزراعة؟

### 1.3 أهمية الدراسة

تكتسب الدراسات والأبحاث الأكاديمية -عموماً- أهمية كبيرة على الصعيدين العلمي (النظري) والعملي (التطبيقي)، وفي موضوع هذه الدراسة تتجلى تلك الأهمية على النحو الآتي بيانه:

تبرز الأهمية العلمية لهذه الدراسة من خلال: التعرف إلى الإشكاليات المالية في قطاع الزراعة من وجهه نظر العاملين فيه من جهة، والتعرف إلى ركائزه ومعوقاته والسياسات الوطنية التي تؤثر عليه من جهة أخرى. لا سيما إذا ما أخذنا بالاهتمام كون الدراسات والبحوث السابقة قد ركزت بشكل كبير على تناول الجانب الإنتاجي للقطاع الزراعي بفرعية النباتي والحيواني، وكذلك المعوقات التي تواجه هذا القطاع. وبمعنى آخر ستكون هذه الدراسة مرجعاً للدراسات القادمة عبر ما توفره من معلومات وما تثيره من إشكاليات نظرية وعملية وقانونية في القطاع الزراعي الفلسطيني.

وهذا يقودنا بالضرورة للأهمية العملية لهذا البحث، التي تتجلى في تحليل الإشكاليات المالية والتشريعية التي تعوق عملية تنمية القطاع الزراعي، لرصد تلك الإشكاليات وتحديد ماهيتها. وذلك كله في محاولة من الدراسة مساعدة العاملين في القطاع الزراعي على تحديد طبيعة الإشكاليات من جهة، والمساعدة في تطوير سبل وآليات دعم وتنمية القطاع الزراعي.

### 1.4 أهداف الدراسة

تهدف هذه الدراسة إلى محاولة إجراء تشخيص وتحليل واقع القطاع الزراعي الفلسطيني، من خلال:

- دراسة الإشكاليات المالية في قطاع الزراعة.
- تحديد معوقات القطاع الزراعي المتعلقة بالسياسات الوطنية.
- بيان تأثير السياسات المالية والتشريعات الزراعية الجاري العمل بها في القطاع الزراعي على أدائه.

## 1.5 حدود الدراسة

**الحد المكاني:** اقتصرت الدراسة على محافظات الضفة الغربية من دولة فلسطين.

**الحد الزماني:** اقتصرت الدراسة النظرية على الفترة (2011-2021) في ظل إدارة السلطة الفلسطينية للقطاع الزراعي، أما المقابلات مع العاملين في القطاع الزراعي فقد تم إجرائها (أيار- تشرين الأول) من سنة (2022).

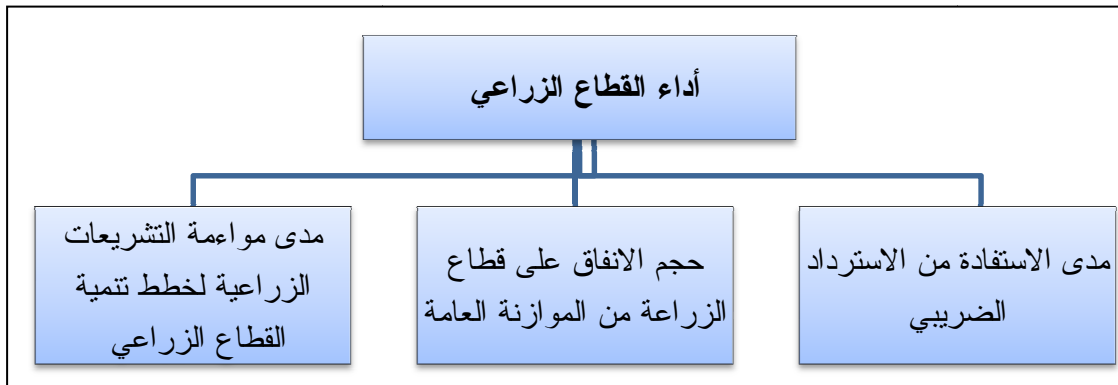
**الحد الموضوعي:** يتم دراسة الإشكاليات المالية التي يواجهها المزارع الفلسطيني نتيجة لقرار مجلس الوزراء في كانون الأول من عام 2011 بإيقاف الاسترداد الضريبي على فرع الإنتاج الحيواني والذي جرى العمل به عام 2012 والتعديلات التي طرأت عليه في عام 2016، وقرار بقانون رقم (12) لسنة 2013 بشأن صندوق درء المخاطر والتأمينات الزراعية، وقرار بقانون رقم (18) لسنة 2018 بتعديل القرار بقانون آف الذكر، وقرار بقانون رقم (8) لسنة 2015 بشأن المؤسسة الفلسطينية للإقراض الزراعي. كما تم دراسة مدى مواءمة التشريعات الزراعية لخطط تنمية القطاع الزراعي.

## 1.6 أنموذج الدراسة

ندرج أدناه أنموذجاً توضيحياً يبين العوامل التي تؤثر في أداء القطاع الزراعي.

شكل (1)

انموذج الدراسة



## 1.7 منهجية الدراسة

نظراً لقلّة المراجع المتخصصة بموضوع هذا البحث؛ فقد تم استخدام أسلوب الاستقراء لكثير من الدراسات والمؤلفات في حقلَي المالية والقانون المتعلق بالقطاع الزراعي لتكوين أفكار واضحة حول الإشكاليات المالية التي تواجه هذا القطاع.

واعتمد البحث على منهج البحث النوعي وذلك من خلال استعراض الإشكاليات التي تناولتها الدراسات السابقة المتوفرة وتحليلها. بالإضافة للمنهج الاستكشافي لغرض الوصول للإشكاليات التي لم يتم تناولها مسبقاً، وتم ذلك من خلال استعراض وجهات نظر العاملين في القطاع الزراعي.

مصادر جمع البيانات والمعلومات المتعلقة بالموضوع من:

1. الأدبيات والدراسات السابقة التي لها علاقة بموضوع الدراسة.
2. مراجعة القوانين والأنظمة ذات العلاقة.
3. المقابلات مع العاملين في (الشركات الزراعية واتحاد لجان المزارعين ووزارة الزراعة والإغاثة الزراعية والمؤسسات المهتمة بالشؤون الزراعية مثل أوكسفام) سواء أكانت شخصية أم تلافيزية.
4. مجموعات تركيز مع المزارعين.

## 1.8 مراجعة الأدبيات السابقة

أصبحت قضايا البيئة والقطاع الزراعي في الآونة الأخيرة من القضايا التي تلقى اهتماماً كبيراً من قبل المجتمعات بشكل عام والباحثين بشكل خاص؛ نظراً لتأثيرها في الحياة والاقتصاد. ويتميز قطاع الزراعة في فلسطين بتنوع منتجاته العائد إلى التنوع المناخي السائد في فلسطين، وإلى تنوع الأنماط الزراعية (المروية، البعلية)، وإلى استحداث زراعة محاصيل ذات قيمة تصديرية. أضف إلى ذلك قدرة القطاع الزراعي على مواكبة المستجدات التقنية الملائمة لأنماط الزراعة المختلفة، ولوجود العديد من المزارعين والمنتجين الرياديين العاملين في هذا القطاع. هذا كله أسهم في قدرة القطاع الزراعي على

التطور السريع والإسهام الفعال في تشغيل الأيدي العاملة والتنمية الاقتصادية، ناهيك من كون الإنتاج الزراعي الفلسطيني أحد أهم عناصر الناتج المحلي الإجمالي في الاقتصاد الوطني (اتحاد لجان العمل الزراعي، 2019).

ومنذ قدوم السلطة الوطنية الفلسطينية، طغت الاحتياجات والقضايا السياسية والأمر الحياتية والخدمات على الاهتمام بالقطاع الزراعي، وتجسد ذلك بشكل أساسي في محدودية الموازنات التي تخصصها السلطة الوطنية الفلسطينية للزراعة بفرعها النباتي والحيواني، حيث لم تتجاوز 1% من موازنة السلطة على مر السنوات الماضية، وأدى ذلك إلى محدودية الدعم الذاتي لمدخلات ومخرجات الإنتاج الزراعي، وقد تزامن ذلك مع غياب مؤسسات الإقراض والتمويل الزراعي وصناديق التأمين والتعويض في حالات الكوارث (المجلس الاقتصادي الفلسطيني للإعمار والتنمية- المجلس الاقتصادي الفلسطيني للإعمار والتنمية- بكدار، 2007). ولا يزال التمويل الزراعي محدوداً، ولا يتلاءم مع متطلبات الاستثمار في فرع الثروة الحيوانية على الأخص (ابو منديل، غسان، 2013) وجدير بالذكر أن ما يتم من تمويل تتقصه الشروط الملائمة في كثير من الأحيان.

تشير بعض المصادر أنه منذ إقرار تعديل قانون ضريبة الدخل 2008 في العام 2011 فرض على العاملين في فرع الإنتاج الحيواني ضريبة الدخل، وحُرم عاملو هذا الفرع من استرداد ضريبة القيمة المضافة المفروضة على مُدخلات الإنتاج الحيواني أسوة بما هو معمول به فيما يتعلق بالإنتاج النباتي.

وقد جلبت هذه المشكلة صعوبات مالية إضافية لفرعي الإنتاج النباتي تمثلت بالآتي: نقص السيولة النقدية ورفع تكاليف الإنتاج (اتحاد جمعيات المزارعين الفلسطينيين، 2017)، وبالنظر إلى أن المخاطر المحدقة بالزراعة تهدد أمن المزارعين من ناحية، وتفاقم ضعف الخدمات المالية والتسهيلات الخدمية من ناحية أخرى، أصبح وجود التأمين الزراعي ضرورة قصوى؛ لما له من دور محوري في تشجيع مزودي الخدمات على الانخراط بقوة في خدمة القطاع الزراعي (الإنتاجي والتصنيعي) وخاصة البنوك.

إن ضعف الوعي بأهمية التأمين في أوساط صناع القرار والمستثمرين والمجتمع المدني الزراعي، أدى إلى عدم الاهتمام بالتأمين الزراعي كجزء من الإستراتيجية الوطنية لحماية الزراعة والمزارع، وعرقل هذا الضعف تنفيذ برنامج تأمين زراعي يؤثر إيجاباً في حماية وتنمية الاستثمارات الزراعية، وعليه تسهيل وصول المزارعين المؤمن لهم سواء أكانوا مالكيين أم مستأجرين أم مزارعين بالمزارعة، وهذا في غاية الأهمية في الضفة الغربية نظراً لانتشار ظاهرة الزراعة بالمشاركة، وبخاصة في الأغوار (معهد السياسات الاجتماعية والاقتصادية، 2009).

ومن اللافت للنظر أن تناول القرار بقانون لدرء المخاطر والتأمينات الزراعيّة لسنة 2013 التعويضات من خلال تعريفها على المزارعين "بأنها المبلغ الذي يخصصه الصندوق أو يحدده لدعم المزارع في حالة الكوارث الطبيعية"، مما يعني أن التعويضات في حالة الكوارث الطبيعية هي من قبيل الدعم والمساعدة المالية من الصندوق للمزارعين، ولا يترتب أيّ صفة إلزامية على الصندوق للتعويض.

وتتص آلية التعويضات التي أقرها مجلس الوزراء والتي تحمل الرقم (17/178/09/م.وارج) لعام 2017 في المادة (12) على طوعية التعويض وجوازه، وأن الصندوق غير ملزم بتعويض المزارعين بموجب القانون، كما أن التعويض لا يشكل حقاً مكتسباً للمزارع أو لورثته. يثير هذا الأمر التساؤل بشأن تشكيل صندوق التعويضات الذي نص عليه قانون الزراعة وعدّ تشكيله جزءاً مهماً من تحقيق أهداف قانون الزراعة العام، خصوصاً إذا ما أخذنا بعين الاعتبار الإشكاليات التي يعاني منها الصندوق بما يخص موارده الماليّة (اتحاد لجان العمل الزراعي، 2019).

### الاسترداد الضريبي

تناولت العديد من الدراسات القطاع الزراعي وركزت فيها على الضرائب المفروضة على هذا القطاع، فمثلاً وجدت دراسة (Pakistan Institute of Legislative Management and Transparency، 2011)، أن الضريبة على القطاع الزراعي تفرض فعلياً من خلال قرار رسمي. وهو ما يمكن معه

القول إن العوائد الممكنة من القطاع الزراعي ليست عالية بالإضافة إلى أن ضريبة الدخل ستزيد العبء على المزارعين الفقراء؛ وهذا بدوره يؤثر سلباً على أداء القطاع الزراعي، ويبين أن النظم الحالية لفرض الضرائب غير فعالة وغير منصفة.

وفي ذات التوجه بينت دراسة Williamson & Etal (2013) أجريت في تركيا أن النظام الضريبي يقلل دخل العديد من الأسر العاملة بالزراعة، إذ يمكن أن يؤدي تخفيض أو إلغاء الخصومات على المشتريات وزيادة ضرائب الأرباح إلى زيادة القاعدة الضريبية للمزارعين ورفع معدل الضريبة المدفوع على جزء كبير من دخلهم، تبعاً لنوع وحجم الاستثمار.

وفي فلسطين، تناولت دراسة حديثة حج حمد (2020) ثلاثة موضوعات رئيسية، ضريبة الدخل، وضريبة الأملاك، وضريبة القيمة المضافة المفروضة على القطاع الزراعي، وتناولت مدى تحقيقها للعدالة الضريبية، وتوصلت الدراسة إلى أن هناك إعفاء للمشاريع الزراعية بفرعها الحيواني والنباتي من ضريبة القيمة المضافة. والعمل جار على إعفاء المشاريع الزراعية ذات الحجم الصغير والمتوسط من ضريبة الدخل. وهو ما لم تتفق معه الدراسة التي أجراها (اتحاد جمعيات المزارعين الفلسطينيين، 2017) والتي أكدت أن هناك ضرائب مفروضة على دخل فرع الثروة الحيوانية وحرمان المزارعين المشتغلين في هذا الفرع، من استرداد ضريبة القيمة المضافة على مدخلات الإنتاج اسوة بالفرع النباتي، وذلك منذ عام 2011 عند تعديل قانون ضريبة الدخل لعام 2008.

### حجم الاتفاق على قطاع الزراعة

من الأهمية بمكان، التأكيد على خصائص الدراسات التي تناولت موضوع تمويل القطاع الزراعي من خلال التعويضات والتأمينات بالإضافة لحصتها من الموازنة العامة للحكومة الفلسطينية، إلا أننا وجدنا بعض الدراسات التي تطرقت لتلك الموضوعات ولو بشكل غير مباشر، مثل دراسة (المجلس الاقتصادي الفلسطيني للإعمار والتنمية- المجلس الاقتصادي الفلسطيني للإعمار والتنمية-بكدار،

2007) التي ناقشت مظاهر التهميش والتشويه في الزراعة الفلسطينية المتمثلة في سياسات الاحتلال الصهيوني وغياب الدعم الذاتي لهذا القطاع، فتطرقت الدراسة بشكل موجز إلى نسبة الموازنات المُخصصة لوزارة الزراعة مقارنة بالوزارات الأخرى لعام 2005، ولم تقف الدراسة على الأسباب التشريعية التي أدت إلى تهميش القطاع الزراعي عند توزيع حصص القطاعات الأخرى. واتفقت معها دراسة (اتحاد لجان العمل الزراعي، 2019) التي ناقشت بشيء من التفصيل القصور في عمل صندوق درء المخاطر الزراعية والتأمينات، لكنها لم تتطرق للأسباب والثغرات القانونية التي تسببت بذلك التقصير.

### مدى مواءمة التشريعات الزراعية مع خطط تنمية القطاع الزراعي

هناك شح في الدراسات التي تناولت موضوع التشريعات الزراعية على مستوى فلسطين، فلم نجد أي دراسات محلية تناقش هذا الجانب بشكل تفصيلي، إلا أن هناك بعض الدراسات الأجنبية التي تطرقت للأحكام القانونية (Pakistan Institute of Legislative Management and Transparency، 2011)، أجراها المعهد الباكستاني للإدارة التشريعية والشفافية لدراسة الاحكام الدستورية والقانونية الاساسية المتعلقة بالدخل الزراعي في دولة باكستان، وناقش فيها الإطار القانوني المحيط بفرض الضرائب على القطاع الزراعي ودراسة وجهة نظر المؤيدين والمعارضين.

## الفصل الثاني

### تطور قطاع الزراعة في فلسطين

يعد القطاع الزراعي من أهم القطاعات الاقتصادية المؤثرة في عملية التنمية؛ وذلك لما لها من تأثير كبير على المؤشرات الاقتصادية والاجتماعية وبالتالي السياسية، كما لها تأثير على باقي القطاعات الاقتصادية، كونه القطاع الذي يوفر الأمن الغذائي والمواد الخام التي تُعدّ من مدخلات القطاعات الأخرى وعلى رأسها قطاع الصناعة (عمرية، 2014).

أضف إلى ذلك، الأثر الإيجابي المضاعف الذي يؤديه القطاع الزراعي في خفض البطالة ورفع نسب التشغيل، ويعمل على تقليل تكاليف في مدخلات العمليات الإنتاجية والقطاعات الصناعية الأخرى.

عُرف المجتمع الفلسطيني منذ القدم بكونه مجتمعاً زراعياً، يتخذ من الزراعة إحدى المهن والحرف الأساسية ومصدر دخل رئيسي لكثير من الأسر، فالزراعة مهنة موروثية، ومجالاً اقتصادياً أساسياً في فلسطين.

وفي ذات السياق، تعدّ الزراعة ذات أهمية كبيرة للهوية الفلسطينية؛ فهي مكوناً من مكونات النسيج الوطني والثقافي والاقتصادي الفلسطيني، فمن جهة أولى تتجلى أهميتها من إسهامها الكبير في تعزيز الاقتصاد الفلسطيني وكونها مصدراً من مصادر الدخل، ومن جهة أخرى تسهم بشكل مباشر في تعزيز صمود الشعب الفلسطيني على أرضه تجاه القوى الاستعمارية المحتلة؛ كحماية الأرض من المصادرة والاستيطان، وعليه مثلت الزراعة أداة اقتصادية على المستويين الفردي والمجتمعي، وكذلك أداة مقاومة وصمود في الأرض الفلسطينية.

ومن هذا المنطلق، سوف تتناول الباحثة في هذا الفصل التطور التاريخي لاقتصاد قطاع الزراعة على عدة فترات زمنية، بدءاً من الانتداب البريطاني عام 1917 وصولاً عهد السلطة الوطنية الفلسطينية من عام 1994 - 2021.

## 2.1 الزراعة في فلسطين خلال الانتداب البريطاني 1917 - 1948

تميز الاقتصاد الفلسطيني في هذه الفترة بأنه اقتصاد زراعي؛ وذلك لاعتماد حوالي ثلثي السكان بشكل مباشر على الزراعة، بالرغم من أنها لم تحقق الاكتفاء الذاتي في فلسطين آنذاك، وذلك لأسباب كثيرة منها: تفاوتت استخدامات الأرض لنوع التربة، وطبوغرافية ودرجة تصريفها للمياه، الأمر الذي أثر في متوسط الإنتاج القومي.

ورغم معاناة الأراضي الزراعية من بعض المشكلات الناجمة عن انجراف التربة، وسوء صرفها ومشاكل بيئية وعجز الموارد المائية لإنتاج المحاصيل الزراعية، تمكن المزارع الفلسطيني من تكييف ظروف الإنتاج وفق عوامل الطبيعة، بدافع ارتباطه بالأرض وتعلقه بها؛ مما أدى إلى ارتفاع كفاءة الإنتاج الزراعي الفلسطيني ومناقسته للإنتاج الزراعي الصهيوني.

فقد بلغت مساحة الأراضي الزراعية قبل عام 1948م في فلسطين حوالي 6.3 ملايين دونم، وقدر مجموع ما سرقه الصهاينة من الأراضي الزراعية حتى عام 1944م بنحو 0.73 مليون دونم، أي أقل من 10% من المساحة الزراعية، في حين كان الفلسطينيون يمتلكون أكثر من 90% منها (بسيسو، بلا تاريخ نشر).

انقسمت الزراعة في فلسطين خلال فترة الانتداب إلى نوعين:

### النوع الأول: الزراعة البعلية

وهي تلك التي مارسها الفلاحون بالأساليب التقليدية، اعتمدت هذه الزراعة في معظمها على الأمطار وتذبذب إنتاجها من سنة لأخرى تبعاً لاختلاف كمية الأمطار، ورغم انخفاض إنتاجية الدونم، فإن تكلفة الإنتاج للمزارع الفلسطيني كانت أقل من تلك لدى نظيره الصهيوني.

حدث تحسن ملحوظ على الزراعة الفلسطينية خلال السنوات الأخيرة من الانتداب؛ بسبب اكتساب المعرفة لدى المزارع الفلسطيني من جهة، وارتفاع أسعار المحاصيل من جهة أخرى. وساهمت الأشجار المثمرة في تطوير اقتصاد المناطق الجبلية عن طريق زيادة المساحات المخصصة للزراعة من 332,000 دونم في عام 1931، إلى 832,000 دونم نهاية عام 1942، واحتلت نصف القيمة الإنتاجية للزراعة الفلسطينية خلال موسم 1944 / 1945 والتي بلغت 48,2% (بسيسو، بلا تاريخ نشر).

وأسهم إنتاج الخضروات في أكثر من ربع القيمة الإنتاجية والحبوب بأقل من الربع، حيث توسعت زراعة الخضروات في المناطق الساحلية خاصة في منطقة يافا - الرملة التي شكل إنتاج الخضروات فيها عام 1938م ما نسبته 38% من إنتاج الخضار، الأمر الذي نشط حركة التجارة والنقل والتمويل وتشغيل القوى العاملة (بسيسو، بلا تاريخ نشر).

### النوع الثاني: الزراعة المكثفة والمختلطة (المروية)

اعتمدت على الأساليب الحديثة في وجود الري والتسميد ورأس المال حيث تزرع الأرض فيها أكثر من مرة سنوياً بغية سد احتياجات سكان المدن الاستهلاكية من الخضروات وغيرها. ونظراً لاعتماد الزراعة المكثفة على رأس المال لتنفيذ مشروعات الري وتوفير الآلات والبذور والأسمدة والأبقار وقنوات التسويق المنتظمة فقد تفوق المزارعون الصهاينة مقارنة بالمزارعين الفلسطينيين الذين لم يكن لديهم جمعيات تعاونية تعنى بتنظيم العمل الزراعي (بسيسو، بلا تاريخ نشر).

### التطور الزراعي في فلسطين في ظل غياب إدارة التنمية الوطنية

أدى خضوع الأنشطة الزراعية الفلسطينية لسلطة الانتداب البريطاني وفق مؤسسات الحركة الصهيونية إلى ضعف ملحوظ في تنمية القطاع الزراعي لدى سكان فلسطين الأصليين، وتسبب هذا في تبني مجموعة من السياسات التمييزية ضد الاقتصاد الزراعي الفلسطيني لصالح الصهاوني. وندل على ذلك فيما يلي بعض السياسات والإجراءات الاقتصادية والمالية المتعلقة بالقطاع الزراعي:

1. ألغت سلطات الانتداب القوانين والأنظمة التي كانت تدعم المزارع الفلسطيني كافة؛ حيث قام المندوب السامي هربرت صموئيل بإلغاء المادة (103) من قانون الأراضي العثماني، التي تمنح صلاحية زراعة أية أرض موات لمن يستطيع، وتلزم مأمور الأراضي بتسجيلها له مجاناً إذا تقم بطلب زراعة تلك الأرض، أو مقابل مبلغ من المال إذا زرعتها بدون إذن من مأمور الأرض.
2. طالبت حكومة الانتداب المزارع بإرجاع القروض المقدمة له سابقاً، بما فيها التي حصل عليها من البنك الزراعي العثماني قبل الانتداب البريطاني على فلسطين، وأصدرت تعميماً ألغت بموجبه كفالة الملكية، مما دفع المصارف التجارية للامتناع عن رهن عدد كبير من الحيازات الزراعية التي لم تحسم ملكيتها رسمياً، وتركت الفلاح الفلسطيني فريسة للمرابين والدائنين مما دفعه إلى بيع الحيازات الخاصة به.
3. تكيفت سياسات سلطات الانتداب تجاه زراعة كثير من المحاصيل وتسويق المنتجات الزراعية وفق منطق رفق الخزينة البريطانية، وإضعاف فرص نمو وتطور الزراعة الفلسطينية وكان ذلك جلياً في زراعة الحمضيات والتبغ والخضروات كالبنجور.
4. زيادة العبء الضريبي على المزارع الفلسطيني، فإذا أخذنا بالاهتمام الضريبة المباشرة التي قدرها الخبيران جونسون وكروسبي في تقريرهما عن الفلاح إلى لجنة التحقيق الملكية عام 1937م بثلاثة جنيهات و370 ملاً؛ نجد مجموع العبء الضريبي خمس جنيهات و370 ملاً، يمثل 25% من دخل الفلاح البالغ 23 جنيهاً و370 ملاً، كما أن نسبة الفائدة على ديون الفلاح تراوحت -في ذلك الحين- بين 30% و50%.
5. شجعت سلطات الانتداب امتلاك اليهود للأراضي الزراعية؛ فحتى عام 1930م كانت هذه السلطات قد أعطت أكثر من 30 ألف دونم إلى الصهاينة، إلى جانب أراض موات لاستصلاحها واستثمارها.

6. اقتصر خدمات سلطات الانتداب الإرشادية ومشورتها الفنية على الزراعة المرتبطة بمصالحها؛ وذلك لخفض مستوى دخل المزارع الفلسطيني وإغراقه بالديون، ودفعه في النهاية إلى بيع أرضه وتسهيل تملكها لليهود.

7. ألغت سلطات الانتداب المصرف الزراعي العثماني الذي كان يقدم التمويل للمزارع الفلسطيني، في الوقت الذي شجعت فيه قيام المصارف الصهيونية المتخصصة التي وفرت الأموال لشراء الأراضي وبشروط ميسرة.

8. منعت سلطات الانتداب تصدير بعض المنتجات الزراعية الفلسطينية في كثير من الأحيان، كما خفضت الرسوم الجمركية على هذه السلع؛ لمنع ارتفاع أسعارها محلياً (بسيسو، بلا تاريخ نشر).

لم تتوقف الحركة الصهيونية عند انكار حق العمل للمزارعين الفلسطينيين في الأراضي التي استولت عليها، بل امتدت سياساتها الممنهجة لقطع أرزاقهم في الأراضي التي لم تخضع لها، عبر تكتيك (وايزمان) المتمثل في "خنق الفلسطينيين ببطء" فقد عارضت الحركة الصهيونية العالمية بعض مشروعات الإدارة العسكرية البريطانية في فلسطين المتمثلة بمنح التسهيلات المالية مثل القروض لمساعدة المزارعين الفلسطينيين تعويضاً عما حل بهم جراء الحرب العالمية الأولى.

اسهمت السياسات والإجراءات السالف ذكرها في تردي وضع المزارع الفلسطيني الذي حرم من امتلاك الحد الأدنى من الأرض الزراعية لمعيشته، واعترفت اللجنة البريطانية التي أوفدت لفلسطين بسوء وضع المزارعين الفلسطينيين، كما أظهر ذلك تقرير لجنة جونسون عام 1930م، الذي أكد أن سوء حالة المزارع الفلسطيني مرده تراكم الديون جنباً إلى جنب مع تدني مستوى الدخل، وقدرت اللجنة متوسط نصيب عائلة المزارع الفلسطيني من الديون المترتبة على كل مزارع فلسطيني بحوالي 27 جنيهاً أي ما يشكل 25% من الدخل السنوي الصافي للعائلة؛ الأمر الذي يؤكد عجز المزارع عن السداد من خلال دخله (ابو رجيلي، 1972).

## 2.2 الزراعة في الضفة الغربية وقطاع غزة 1948-1967

الضفة الغربية: تمثل الزراعة القطاع الإنتاجي السلعي الرئيسي في الضفة الغربية؛ التي كانت تسهم في 27% من إجمالي الناتج المحلي الإجمالي، و37% من الأيدي العاملة، وبلغت مساحة الأراضي المزروعة في خمسينات القرن الماضي حوالي 2435000 دونم؛ أي ما يوازي 40% من مساحة الضفة الغربية كاملة.

قطاع غزة: شهدت المساحة المزروعة في قطاع غزة زيادة مستمرة في فترة 1948-1967؛ فارتفعت من 97 ألف دونم إلى 146 ألف دونم عام 1948، وإلى 170 ألف دونم وفي عام 1960.

ونظراً لأن 59% من أراضي الضفة الغربية غير صالح للزراعة فقد تناقص نصيب الفرد من الحيازات الزراعية نتيجة لحرب 1948م؛ إذ استولت إسرائيل على مساحات شاسعة منها، وفي عام 1966م أدى تزايد أعداد السكان الناتج عن الهجرة بسبب النكبة، إلى ارتفاع الكثافة السكانية إلى حوالي 1000 نسمة/كم<sup>2</sup>.

ونتيجةً للضغط السكاني على الأراضي الزراعية وزيادة الطلب على الإنتاج الزراعي؛ ازدادت مساحة الأرض الزراعية بنسبة 35% مقارنةً مع ما كانت عليه عام 1948م؛ فقد ازداد عدد السكان بنسبة 75%، بينما ازدادت الكثافة السكانية في قطاع غزة؛ وانخفض نصيب الفرد من الأرض الزراعية، وتدنى نصيبه من الإنتاج الزراعي.

شهد القطاع الزراعي انخفاضاً في نسبة العاملين؛ حيث شكل العاملون حوالي 10% من مجموع الأيدي العاملة في الضفة الغربية وقطاع غزة، وشهد هذا القطاع بطالة مرتفعة؛ حيث عانى ثلثي العاملين في القطاع الزراعي في الضفة الغربية من البطالة الكاملة أو الموسمية؛ أما في قطاع غزة فقد عانى ثلث العاملين في القطاع الزراعي من البطالة وذلك لتحول الكثير من المزارعين للعمل في مهن وحرف

أخرى، وبحثاً عن عمل في دول أخرى مثل الخليج العربي (وكالة الأنباء والمعلومات الفلسطينية، 2022).

### 2.3 القطاع الزراعي في الأراضي الفلسطينية المحتلة 1967 - 1990

يعدُّ القطاع الزراعي في الأراضي المحتلة من أكثر القطاعات الاقتصادية تأثراً بالاحتلال وسياساته الهادفة لإخضاع الاقتصاد الفلسطيني وجعله تابعاً للاقتصاد الصهيوني، ظهر ذلك من خلال تدهور الأهمية النسبية للقطاع الزراعي. حيث تراجع إسهام القطاع الزراعي في الناتج المحلي الإجمالي من حوالي (40%) سنة 1969م، إلى حوالي (20%) سنة 1985م (في الضفة الغربية).

وبالإضافة إلى استنزاف الموارد الأساسية للقطاع الزراعي، عمدت سلطات الاحتلال إلى إتباع سياسات تصديرية وتسويقية اتصفت بالعشوائية والتذبذب وعدم الاستقرار، فتسمح بالتصدير عبر الجسور تارة وتمنعه تارة أخرى. وقرنت السماح بالتصدير بإجراءات قاسية تؤدي في الغالب لضياع نسبة كبيرة من المحصول بين تالف وغير مبيع. وغالباً ما تكون أدونات السماح متأخرة عن الوقت المناسب، ومرتبطة بمواسم الإنتاج الإسرائيلي حتى تتفرد بسوق الأراضي المحتلة.

وفي حين تمنع السلطات الإسرائيلية تصدير المنتجات الزراعية من الأراضي المحتلة إلا بتصريح من الحاكم العسكري، و فقط عندما تكون المصانع والأسواق الإسرائيلية بحاجة ماسة لهذه المنتجات، وفي المقابل فإن المنتجات الإسرائيلية تدخل بحرية تامة إلى أسواق الأراضي المحتلة.

واتبعت سلطات الاحتلال سياسة إغراق الأسواق الفلسطينية بالمنتجات الزراعية؛ الأمر الذي أدى لتدهور أسعار هذه المنتجات وبالتالي خسارة الكثير من المزارعين، وظهرت آثار هذه السياسة جلياً في الدواجن واللحم والبيض؛ وذلك لتحكم السوق الإسرائيلية بالمواد الخام اللازمة لإنتاج الدواجن؛ الأمر الذي تسبب بإفلاس الكثير من مربّي الدواجن في الأراضي المحتلة.

وأدت السياسات الضريبية والتنافسية الإسرائيلية إلى إغلاق جزء من مطاحن القمح في الضفة الغربية، كما تم فرض عقوبات ورسوم باهظة على تصدير زيت الزيتون والحمضيات.

تشير الإحصاءات الرسمية (مركز الإحصاء الإسرائيلي، 1988) إلى انخفاض نسبة العاملين بالقطاع الزراعي في الفترة ما بعد 1967 وذلك لأسباب تتعلق بالاحتلال مباشرة لهجرة الكثير من الأيدي العاملة إلى خارج فلسطين بحثاً عن مهن أخرى، أو بالعمل في قطاعات البناء والزراعة والصناعة الإسرائيلية، حيث يعمل أكثر من 46% من عمال قطاع غزة وأكثر من 36% من عمال الضفة الغربية في إسرائيل.

#### 2.4 القطاع الزراعي في فلسطين 1994-2011 (عهد السلطة الوطنية الفلسطينية)

أدى القطاع الزراعي دوراً مهماً كأحد مقومات الناتج المحلي الفلسطيني لسنوات طويلة، فأسهم بتوفير الغذاء للفلسطينيين واستيعاب جزء كبير من القوى العاملة، غير أن التدهور حل بهذا القطاع لسنوات طويلة قبل الانتفاضة الأولى 1987، الأمر الذي أدى إلى انتقال نسبة كبيرة من العمالة الزراعية للعمل في الأراضي الفلسطينية المحتلة "إسرائيل"، كما تحول الاستثمار والاهتمام إلى قطاعات اقتصادية أخرى، كالتجارة، والخدمات؛ وذلك نتيجة لتدني العائد من العمل الزراعي.

تشير الإحصائيات الفلسطينية (وكالة الأنباء والمعلومات الفلسطينية، 2022) إلى انخفاض نسبة إسهام القطاع الزراعي في الناتج المحلي بشكل ملحوظ، حيث بلغت في منتصف السبعينيات 37%، ثم انخفضت عام 1994م إلى 13.4%، وازدادت انخفاضاً عام 1999م لتصل إلى 6.5%. الأمر الذي انعكس سلباً على التجارة الخارجية حيث بلغت نسبة الصادرات الزراعية إلى مجمل الصادرات السلعية عامة عام 1981م ما يقدر بـ 40% ثم أخذت بالتدهور تدريجياً حتى بلغت 8% عام 1999م. أما في أثناء انتفاضة الأقصى فقد عمدت سلطات الاحتلال لتدمير الزراعة بشكل كبير فاقتلعت أعداد كثيرة من الأشجار وجرفت الأراضي الزراعية ومنعت تسويق المنتجات الزراعية في الداخل والخارج.

وهنا لا بد من الإشارة إلى أن سياسات الاحتلال التدميرية لم تقتصر على القطاع الزراعي، بل طالت القطاعات الاقتصادية كافة، وكما هو متعارف عليه اقتصادياً: التراجع في أحد القطاعات الاقتصادية ينعكس سلباً على باقي تلك القطاعات وبالتالي على الناتج المحلي الإجمالي؛ بسبب التكامل والترابط بين القطاعات الاقتصادية (وكالة الأنباء والمعلومات الفلسطينية، 2022).

### المؤشرات الزراعية

- قيمة الإنتاج الزراعي (الفرع النباتي والفرع الحيواني) (1995/1994) (2000/1999)

ارتفعت من 649.3 مليون دولار، خلال الموسم 1994-1995م (69.6% في الضفة الغربية و30.4% في قطاع غزة)، إلى 979.8 مليون دولار خلال الموسم 1999-2000م (الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، أعداد متعددة).

- قيمة الإنتاج الزراعي (2007/2006)

واصل إجمالي قيمة الإنتاج الزراعي ارتفاعه في الأراضي الفلسطينية خلال الأعوام الزراعية 2007/2006 إلى حوالي 1114 مليون دولار أمريكي موزعة بنسبة 36% للإنتاج النباتي، بمساهمة مقدارها 39.1% للضفة الغربية و24.6% في قطاع غزة من إجمالي قيمة الإنتاج الزراعي في الأراضي الفلسطينية 36.3% للإنتاج الحيواني، (29.6% للضفة الغربية و6.7% في قطاع غزة، من إجمالي قيمة الإنتاج الزراعي في الأراضي الفلسطينية).

أما على مستوى المحافظات، فقد أسهمت محافظات الخليل، وجنين، وخبانيونس، في قيمة الإنتاج الزراعي بمقدار 15.5% و14.1% و9.4% على التوالي.

الفرع النباتي: (يشمل هذا الفرع الفواكه، والخضراوات، والمحاصيل الحقلية)

## • المساحة المزروعة (1995/1994) (2000/1999)

انخفضت المساحة المزروعة بأشجار الفواكه والخضار والمحاصيل الحقلية من 1.904 مليون دونم خلال الموسم (94-95): (90.2% في الضفة الغربية، 9.7% في قطاع غزة)، إلى 1.612 مليون دونم خلال الموسم 98-99 (90.5% في الضفة الغربية، 9.5% في قطاع غزة). أما خلال الموسم 2000/99 فقد ارتفعت المساحة المزروعة لتصل إلى 1.836 مليون دونم (90.3% في الضفة الغربية، 9.7% في قطاع غزة)، إلا أنها بقيت أقل من موسم (1994-1995).

وتتوزع الأراضي المزروعة إلى: أراض مروية أسهمت بما نسبته 12% من إجمالي المساحة المزروعة، وأراض بعلية أسهمت بنسبة 88% خلال الموسم 1999-2000 كما تبين أن مساحة الأراضي المروية في قطاع غزة أكبر من مساحتها في الضفة الغربية بسبب اعتماد الزراعة في الضفة الغربية على مياه الأمطار، وخاصة الزيتون (الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، سنين متعددة)

وقد عمدت سلطات الاحتلال خلال الانتفاضة إلى تجريف الأراضي الزراعية وتدمير الآبار، وتشير المعلومات إلى أنه تم تجريف ما مقداره 50631 دونماً تم تجريفها حتى شهر يوليو من عام 2002م (وزارة الزراعة، 2002).

## 2.5 القطاع الزراعي في فلسطين 2012-2020

### • المساحات المزروعة

بلغت مساحة الأراضي المزروعة في الضفة الغربية وقطاع غزة 1.2 مليون دونم من أصل 6.023 مليون دونم أي ما يشكل نسبة 20% من المساحة الكلية للضفة الغربية وقطاع غزة، موزعة على 90% في الضفة الغربية و10% في قطاع غزة، غير أن هذا الأراضي لا تستغل بالشكل الصحيح مما يعني إنتاج أقل من المستوى.

ويعود ذلك بالدرجة الأولى لاتفاق أوسلو الذي يقف معوقاً في طريق تطور الزراعة الفلسطينية، حيث تشكل الأراضي المصنفة "ج" وفق هذا الاتفاق ما نسبته 60% من مساحة الضفة الغربية والتي تقع تحت السيطرة الإسرائيلية بشكل كامل.

في الضفة الغربية، تشكل مساحة الأراضي الزراعية غير الواقعة تحت سيطرة الاحتلال والمصنفة أنها ذات قيمة إنتاجية عالية أو متوسطة 37% غير أن 17% هو المستغل منها فقط. أما في قطاع غزة وعلى الرغم من قرار الاحتلال أحادي الجانب بالانسحاب منها عام 2005 وعودة تلك الأراضي للسيادة الفلسطينية، ما زالت إسرائيل تمنع وصول المزارعين لأراضيهم فيما يعرف بالمنطقة العازلة التي تتراوح ما بين 150 متر ل 1 كيلومتر، وتقدر مساحة الأراضي بتلك المنطقة ب 40% من مساحة الأراضي الزراعية في قطاع غزة (وزارة الزراعة، 2016).

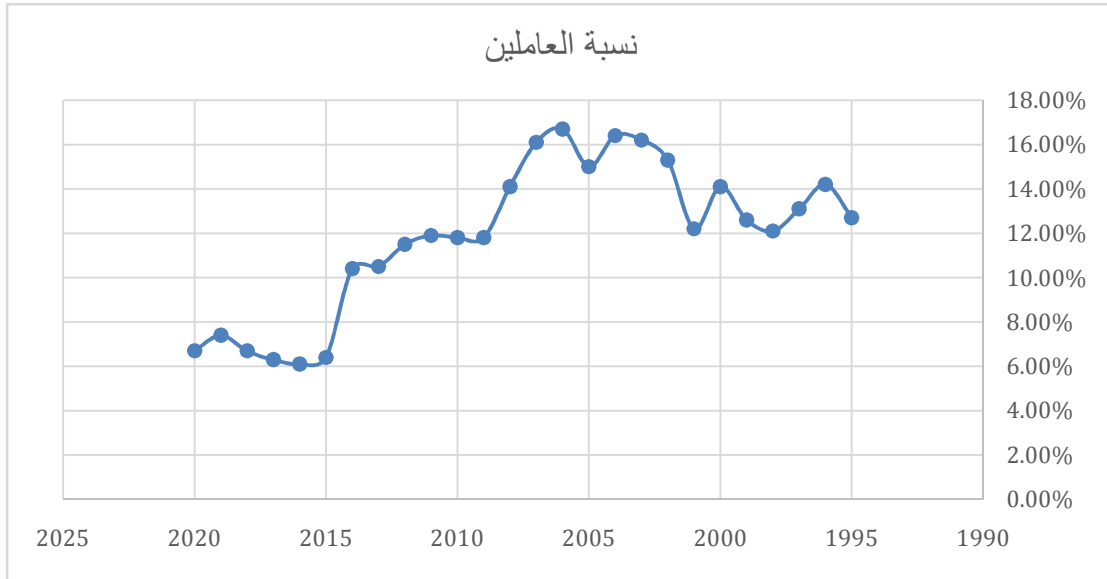
والجدير بالذكر أن الزراعة المروية في الضفة الغربية لا تتجاوز 7.4% من إجمالي المساحات المزروعة، وتشكل الزراعة المروية في قطاع غزة 68.9% من تلك المساحات. أما بالنسبة للحيازات الزراعية والتي تعرف بأنها العلاقة المحكومة بالقانون أو العرف بين الناس سواء أكانوا أفراداً أو مجموعات فيما يتعلق بالأراضي، بلغت 111310 حيازة بمساحة 10205061 دونم، منها 90908 حيازة في الضفة الغربية بنسبة 81.7%، و 20402 حيازة بنسبة 18.3% في قطاع غزة (الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، 2011).

#### • القوى العاملة في الزراعة

على الرغم من أن نسبة العاملين في الزراعة كانت مرتفعة لسنوات طويلة إلا أنها في تراجع متذبذب ومستمر، حيث بلغت 14.1% عام 2000 وتذبذبت على مدار عشرة أعوام حتى وصلت عام 2010 لنسبة 11.8%، وواصلت التراجع بشكل مستمر حتى وصلت 6.7% عام 2020. (أنظر الشكل رقم 2).

## شكل (2)

نسبة العاملين في القطاع الزراعي لمجموع القوى العاملة في فلسطين خلال الفترة 1995-2021



المصدر (جهاز الإحصاء المركزي الفلسطيني، "مسح القوى العاملة" لأعوام متعددة)

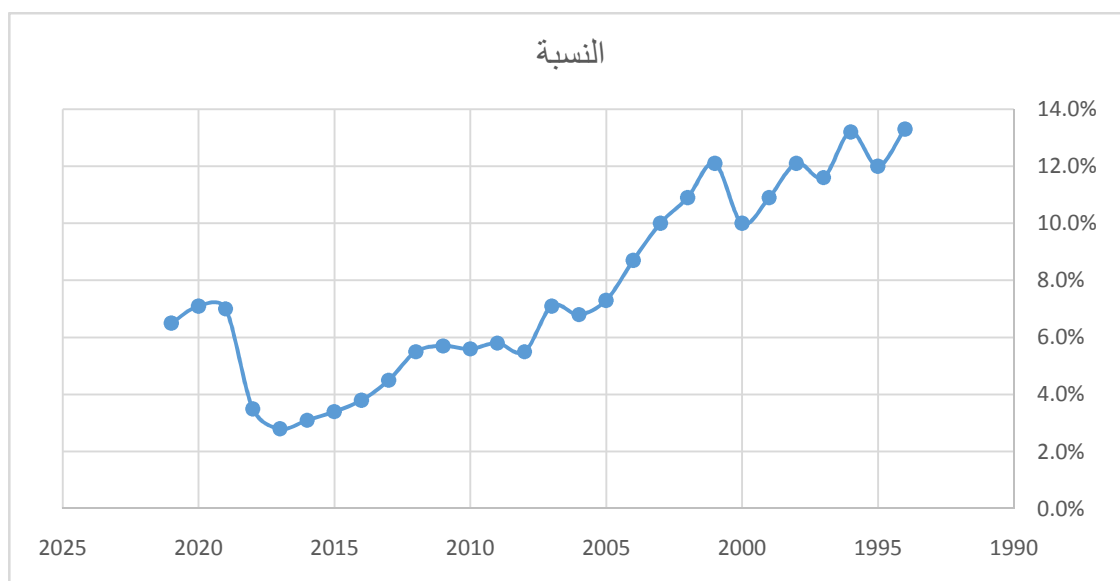
### مساهمة القطاع الزراعي في الناتج المحلي الإجمالي

يعرف الناتج المحلي الإجمالي بأنه قيمة جميع السلع والخدمات النهائية داخل دولة ما في أثناء فترة زمنية محددة، وهو يعكس الحالة الاقتصادية للدولة عبر تقدير حجم الاقتصاد ومعدل النمو لهذه الدولة (الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، 2013).

اتسم إسهام القطاع الزراعي في الناتج المحلي الإجمالي بالتراجع على مدار خمسة عقود، فمن 36% في السبعينات من القرن الماضي إلى 25% في الثمانينات، وفي بداية لتسعينات كانت 15% حتى وصلت 8.2% في عام 2000، وإلى 6.1% عام 2009 ثم 7.1% في عام 2020 وتراجع مرة أخرى حتى وصل 6.5% عام 2021. (أنظر الشكل رقم 3).

### شكل (3)

إسهام القطاع الزراعي في الناتج المحلي الإجمالي 1994-2021



المصدر: (بيانات جهاز الإحصاء المركزي الفلسطيني حول مساهمة الأنشطة الاقتصادية من الناتج المحلي الإجمالي

للأعوام المذكورة)

## الفصل الثالث

### السياسات الناظمة لقطاع الزراعة الفلسطيني

تعد الزراعة أداة تنمية فعّالة وحيوية لتحقيق الأهداف التي تسعى الحكومة والمجتمع الفلسطيني لتنميتها وتطويرها، غير أن السياسات الناظمة للعمل بالقطاع الزراعي أصبحت معوقاً أمام تطور أدائه، حيث يواجه مشكلات ذات طبيعة سياسية عائدة لمنظومة القوانين الزراعية.

تتمحور تلك المشكلات حول مجموعة قضايا تم رصدها عبر استجلاء آراء مجتمع الدراسة، وتمثلت في الآتي: قضية الاسترداد الضريبي التي يعاني منها هذا القطاع بفرعيه النباتي والحيواني، قضية صندوق درء المخاطر والتأمينات، تطرق العديد من المستطلعين آرائهم لقضية حصة القطاع الزراعي من الموازنة العامة، الأمر الذي يستدعي معالجة وتطوير تلك المنظومة وسياساتها لما فيها من إشكاليات تعوق تنمية هذا القطاع وبالتالي تحول دون تحقيق الأهداف المرجوة من الزراعة كونها أداة تنمية.

ولأن هذا الفصل يعتمد بالدرجة الأولى على المنهج الاستكشافي يتم تقسيمه وفق ما جاء به مجتمع الدراسة، حيث تم التطرق إلى إشكالية الاسترداد الضريبي على مرحلتين، في المرحلة الأولى تم تناول ماهية الاسترداد الضريبي والإطار القانوني الناظم له، أما في المرحلة الثانية تم مناقشة الإشكالية المتعلقة بملف الاسترداد الضريبي في القطاع الزراعي بفرعيه النباتي والحيواني، وفي النهاية تم التطرق إلى الآثار المحتملة لتفعيله من وجهة نظر هذه الدراسة.

تالياً تم التطرق لموضوع صندوق درء المخاطر والتأمينات وذلك بسبب اقتطاع 30% من إيرادات الفرع النباتي لصالح ذلك الصندوق بموجب نص قانوني صادر عن صندوق درء المخاطر والتأمينات منذ عام 2018، بعد أن كان يحتاج موافقة خطية من المزارع للحصول على ذلك الاقتطاع. وفي الختام تم معالجة حصة القطاع الزراعي من الموازنة العامة.

### 3.1 الاسترداد الضريبي في القطاع الزراعي

تتاول هذا القسم ماهية الاسترداد الضريبي والإطار القانوني الناظم له، وآليات الحصول عليه بفرعيه النباتي والحيواني، ثم تم مناقشة الإشكالية التي تشوب ملف الاسترداد الضريبي في القطاع الزراعي على وجه الخصوص فرع الإنتاج الحيواني.

#### ماهية الاسترداد الضريبي

يعرف الاسترداد الضريبي باسترجاع أو إعادة تحصيل المبالغ التي تمت إضافتها لتكاليف مدخلات الإنتاج التي تم شراؤها، وهي 17% في دولة الاحتلال و16% في السوق الفلسطينية، وتعرف أيضاً بضريبة القيمة المضافة (VAT) ويتم إضافتها على مدخلات الإنتاج الحيواني، مثل الأعلاف، والأدوية البيطرية والحيوانية والمباني والمعدات بجميع أنواعها، وكذلك ما يتم دفعه للجهات الفلسطينية في دوائر الجمارك والضريبة للسلطة الفلسطينية عبر الفواتير الضريبية، وللجهات الإسرائيلية من خلال الفواتير الموحدة (المقاصة) الإسرائيلية (رضوان، 2021).

والجدير بالذكر أن ضريبة القيمة المضافة تخضع لطبيعة الصفقات، وهي ثلاثة أنواع:

**النوع الأول:** صفقات خاضعة للضريبة بالنسبة السارية، من حق المزارع أن يخصم ضريبة المدخلات لكن يلتزم بدفع ضريبة الإيرادات، إلا في حالات التأسيس أو المخزون أو خسائر لأسباب معينة حيث تصبح ضريبة المدخلات أكثر فيصبح الاسترداد أعلى.

**النوع الثاني:** الصفقات الصفرية، وهي فقط على مدخلات الزراعة النباتية، حيث يضع القانون صفر ضريبة على الإيرادات في هذه الحالة، غير أن مدخلاته التي يدفع عليها فواتير من حقه أن يستردها.

**النوع الثالث:** صفقات معفاة من الضريبة، وتكون لمشتغل معفي. (اتحاد لجان العمل الزراعي، 2019).

## آلية الحصول على الاسترداد الضريبي (المنتجات النباتية)

كي يستطيع المزارع الاستفادة من العوائد الضريبية يتوجب عليه مَلف ضريبي وفق المُتطلبات أدناه:

أولاً: شهادة من دائرة الزراعة في المحافظة التي يعمل بها المزارع، وتُقيد بمهنته كمزارع وعَدَد الدُونمات المَزرُوعَة لديه ونوع المَزرُوعَات.

ثانياً: فَتْح مَلف ضريبي في دائرة الجَمَارِك والمُكوس في المُحافظة التي يعمل بها المزارع والحُصول على رَقم مُستغل مُرخص زِراعي.

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

رابعاً: يحصل المزارع على نسخ من كشوفات وجداول ونماذج برنامج الاسترداد الضريبي، ليتم وفقه تسجيل المشتريات والمبيعات وتعبئة الكشوف الدورية وحفظ الفواتير الأصلية وتقديمها للمحاسب بشكل شهري (اتحاد جمعيات المزارعين، 2018).

## آلية الحصول على الاسترداد الضريبي (الإنتاج الحيواني)

أولاً: يتوجه المزارع إلى دائرة الزراعة في محافظته وذلك للبدء في إجراءات فتح الملف الضريبي، ثم تعمل دائرة الزراعة على تحويل المزارع إلى دائرة البيطرة، وذلك للحصول على إثبات ملكية للقطيع، ويتم ذلك من خلال كشوفات التطعيمات والتحصينات الدورية التي تنفذها دوائر البيطرة من كل عام.

ثانياً: التوجه مرة أخرى إلى دائرة الزراعة، وذلك لتوجيه المزارع من خلال كتاب رسمي «شهادة مزارع» حيث يتم رفعه من قبل دائرة الزراعة إلى دائرة ضريبة القيمة المضافة لكي تسمح للمزارع في فتح الملف الضريبي.

ثالثاً: يتوجه المزارع خلال هذه المراحل لاتحاد جمعيات المزارعين التابعة لمنطقته وذلك لتسجيله ولتوفير محاسب قانوني لمتابعة ملفاته بالاشتراك مع اتحاد جمعيات المزارعين وذلك لمساعدته في فتح ملف ضريبي «مشتغل مُرخص» ثم طباعة دفاتر مبيعات «فواتير ضريبية تحمل رقم مُشتغل مُرخص».

رابعاً: تقديم الفواتير الضريبية الرسمية للتجار على السلع الزراعية كافة للمحاسب في أسرع وقت أي في مدة محددة، وذلك للمطالبة باسترجاع المبالغ المتوقع استردادها من دائرة ضريبة القيمة المضافة، وأن توفر مع المزارع بحد أدنى فواتير ضريبية بقيمة 2000 شيكل من مجموع ضريبة القيمة المضافة، ليتمكن من الاسترداد.

خامساً: إصدار فاتورة ضريبية بنسبة صفر، ويتم التصريح عنها في الكشف الدوري ضمن الصفقات المعفاة، وتكون ضريبة القيمة المضافة عنها صفر. أما في حال بيع الثروة الحيوانية أو موالدها أو منتجاتها للأراضي المحتلة فيتم إصدار فاتورة ضريبية (مقاصة فلسطينية) وتكون شاملة ضريبة القيمة المضافة، ويتم التصريح عنها في الكشف الدوري ضمن الصفقات الخاضعة للضريبة، ويتم دفع أو خصم ضريبة القيمة المضافة المستحقة عنها حسب القانون.

سادساً: يحق لمزارع الثروة الحيوانية المسجل ضريبياً استرداد كامل ضريبة القيمة المضافة المدفوعة عن مشترياته ومستورداته ومصروفاته التي تتعلق بعمله بموجب فواتير مقاصة إسرائيلية أو فواتير محلية وبيانات الاستيراد، وفي حال وجود مشتريات ومصاريف للمزارع ومبيعات لإسرائيل يتم استرداد المستحقات الضريبية الواجبة للمزارع والمستحقة عليه ودفع أو إرجاع الفرق وتاجر الثروة الحيوانية على اختلاف أنواعها الذي يقوم فقط بالبيع والشراء دون التربية. ولا تتوفر لديه البنية التحتية اللازمة لتربيتها لا يعتبر مزارعاً وتكون صفقاته جميعها سواء المحلية أو الإسرائيلية خاضعة لضريبة القيمة المضافة بنسبتها السارية ونافذة المفعول، وعليه فالمزارع لا يجب أن يتخوف من مسك حسابات مزرعته بشكل قانوني، ويجب أن يعلن عن دخله الناجم عن عمله في الزراعة بشكل رسمي، وأيضاً من

حق المزارع أن يسترد قيمة الضريبة المضافة التي دفعها ضمن فاتورة مشترياته من المواد اللازمة لمزرعته وبالغة (اتحاد جمعيات المزارعين الفلسطينيين، 2017).

### إشكالية الاسترداد الضريبي

صرح السيد (ملحم، 2020) أنه " في عام 2018 صدر قرار بقانون الاسترداد الضريبي للمزارعين يتيح لوزارة المالية اقتطاع 30% من قيمة الضريبة (ضريبة القيمة المضافة) لمصلحة صندوق درء المخاطر والتأمينات الزراعية، وتخصص 5% منها عمولات إدارية لوزارة المالية. أما فيما يتعلق بالاسترداد الضريبي لمزارعي الإنتاج النباتي أن يأخذ المزارع الرديات كاملة غير منقوصة بالمطلق وهذا حق للمزارع وفق قرار بقانون رقم 14 لسنة 2016، والذي نص على إعفاء المزارع إعفاءً تاماً من ضريبة الدخل على صافي الأرباح، وبما أن المواطن لا يدفع ضريبة قيمة مضافة على السلع الزراعية فمن حق المزارع على الدولة استرداد الضريبة التي دفعها على المدخولات الزراعية، ولم يستردها من المواطنين، حيث يرى المختصون أن عدم إعفاء المزارعين ومربي الثروة الحيوانية حتى الآن من ضريبة القيمة المضافة يعدّ تقصيراً حكومياً تجاه هذا الفرع المهم للاقتصاد الفلسطيني".

والجدير بالذكر أن مزارعي الإنتاج النباتي كانوا يأخذوا ردياتهم دون اقتطاع حيث كان قانون صندوق درء المخاطر ينص على وجود موافقة خطية من المزارع ليقطعو منه. ففي عام 2018 تم تعديل قانون صندوق درء المخاطر ليتم الاقتطاع بنص قانوني دون الحاجة لموافقة المزارع، أي أن الصفر الخاص بالمزارع أصبح يبدأ من 35%.

أما فيما يخص الثروة الحيوانية توزع كالاتي: 50% للمزارع 25% لصندوق درء المخاطر 25% لوزارة المالية. ويشار إلى أن الاقتطاعات تتم بأثر رجعي، أي أن القرار السابق سار منذ عام 2018، لكن تلك الاقتطاعات تمت على مبالغ قبل سريان القانون.

وحتى تتضح الرؤية قبل عام 2018 كان يأتي المزارع بفواتيره ويأخذ استرداده دون تعقيدات، لكن في الوقت الحالي تنتظر وزارتي الزراعة والمالية نص قانوني بالاسترداد لتقوم بتنفيذه الأمر الذي يتسبب بهدر المال العام بسبب قيام المزارعين بإتلاف الفواتير، وهنا لا بد من بيان أن الحكومة لا تدفع أموال الاسترداد من خزنتها بل تقوم فقط على تنظيم إجراءاته".

وترى هذه الدراسة أن الوعودات الكثيرة الغير مجدية من وزارة المالية وعدم القيام بتنفيذها جعلت المزارع يفقد ثقته بالحكومة، الأمر الذي يدفعه للتهرب الضريبي من جهة، وللعمل في المستوطنات من جهة أخرى.

وهذا ما أكد عليه المزارع في الفرع النباتي السيد صوافطة (2019) حيث أشار أن "الاسترداد الضريبي هو فقط ما يقدم للمزارع الفلسطيني الذي يعاني الكثير من التحديات وغياب الحماية، وعلى الرغم من ذلك فإن المزارع الفلسطيني ما زال يعاني للحصول على تلك الردييات جراء الآليات البيروقراطية لدى وزارة المالية، الأمر الذي يطيل مدة صرف الردييات للمزارعين لسنوات"، وأضاف "أن ما يحدث مع المزارعين قد يدفع البعض للتهرب الضريبي وهذا لا يصب بمصلحة الأطراف جميعها".

أنفق معه أيضاً السيد حنيني (2022) المزارع في ذات الفرع بقوله "أن الدعم الوحيد الذي يتلقاه المزارع الفلسطيني هو الاسترداد الضريبي، إلا أن سياسات وزارة المالية جعلته يعاني للحصول على ردياته، وأضاف مشدداً على خطورة تبعات هذه السياسات".

بدوره أفاد التميمي (2019) المزارع في الفرع الحيواني، "أن غياب القدرة التنافسية ما بين المزارع الفلسطيني ونظيره الاسرائيلي، فالدعم والحماية للطرف الآخر الذي يقوم بإغراق الاسواق الفلسطينية بالبضائع المهربة ذات السعر الأقل أدى لانتهاء المشاريع الانتاجية في الفرع الحيواني وتحديداً سوق الدواجن الذي يعمل فيه اكثر من 30000 شخص حيث توقف ما يقرب 40% من العاملين في هذا

الفرع نتيجة الخسائر والديون المتراكمة، وبيّن التميمي أن وزارة المالية لا تلتزم بالقانون بما يخص الاسترداد الضريبي، وتماطل في معالجة ملفات المزارعين ودفع مستحققاتهم". وأضاف التميمي "أن الرديات على الأصول الثابتة بموجب قانون تشجيع الاستثمار لا تقوم وزارة المالية بدفعها للمزارعين". وأكد على هذا أيضاً سلامة (2022) مربو الدواجن بقولهم "إنه لم يعد لديه القدرة على تحمل تكاليف مزرعته في ظل عدم حصوله على ردياته الضريبية من جانب، وقوة المنافس الإسرائيلي في السوق من جانب آخر، الأمر الذي ينعكس سلباً على العوائد المالية لمزرعته، لافتاً النظر إلى أنه في ظل الظروف الحالية قد ينهار مشروعه بأي وقت".

وعليه أعلن حنش (2020) المدير العام للمكوس والضرائب على الهواء مباشرة موافقة وزارة المالية على منح استرداد ضريبي شامل للإنتاج النباتي والحيواني، أي أن يكون الاسترداد الضريبي بنسبة صفر لمنتجات الثروة الحيوانية والنباتية، مع استثناء التجار من القرار.

وحول تقاذف المسؤولية في العمل على قانون الاسترداد الضريبي بين وزارتي الزراعة والمالية، أوضح في ذات المقابلة أحمد زكارنة الوكيل المساعد للإدارة والتخطيط في وزارة الزراعة، "أنهم يعملون مع وزارة المالية جنباً إلى جانب، مشيراً أن هذا القانون أقر عام 2008، وكان ينص على استرجاع (16%) تمثل قيمة الضريبة المضافة المدفوعة على مدخلات الإنتاج الزراعي، مثل: الأعلاف، الأدوية البيطرية، المبيدات بجميع أنواعها، المباني والمعدات وتدفع قيمتها إلى دوائر الجمارك والضريبة للسلطة الفلسطينية من خلال فواتير المقاصة الإسرائيلية".

وأضاف "أنه في عام 2012، أوقفت الحكومة الاسترداد الضريبي عن فرع الإنتاج الحيواني، لقيام بعض التجار باستغلال وضع المزارعين الصغار حيث أصبحوا يجمعون فواتير المزارعين ويأخذونها بدلاً عنهم، وهذا أرهق وزارة المالية وكان سبباً في وقف الاسترداد الضريبي لمربي الثروة الحيوانية".

وعلى وقع حراك مجتمعي ومطالبات المزارعين صدر قرار بقانون عام 2018، يقضي بحق الاسترداد الضريبي للفرعين النباتي والحيواني، على أن يخصم إجبارياً من المزارعين (25%) لمصلحة صندوق التعويضات، و(5%) لوزارة المالية، أما في الفرع الحيواني فالصيغة كانت (50%) مناصفة بين الصندوق والمالية.

أما عن أهمية شمول الاسترداد الضريبي للإنتاج الحيوانية، أوضح زكارنة "أن فرع الإنتاج الحيواني يشكل 75% من الإنتاج الزراعي في فلسطين، مبيناً أن وزارة الزراعة قامت بإنشاء دائرة تختص بالاسترداد الضريبي للمتابعة مع المزارعين، بالتعاون مع وزارة المالية، لتحديد عدد المزارعين المستفيدين، وحجم استهلاك المزارع من الاعلاف".

وأضاف "بعد ذلك قامت وزارة الزراعة ووزارة المالية واتحاد المزارعين ولجنة من مجلس الوزراء والائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة العامة ووزارة العدل واتحاد الفلاحين، بدراسة صياغة مسودة قانون للاسترداد الضريبي كي تُعرض على مجلس الوزراء، بصيغة يتوافق عليها الجميع لخدمة المزارعين وتعزيز صمودهم في المناطق المهددة بالاستيطان".

من جانبه ورداً على هذا بيّن عباس " أن الاسترداد الضريبي يمثل دعماً غير مباشر للقطاع الزراعي وللمزارعين، خاصة وأنه لا يوجد دعم نقدي للقطاع الزراعي، وهذا يساعد على تقليل تكلفة الإنتاج ويخلق قدرة تنافسية أعلى، وأن إيقاف الحكومة العمل بالاسترداد الضريبي عام 2012 عن فرع الثروة الحيوانية كان بمثابة عقاب للمزارعين الصغار، ومكافئة للتجار حيث أنهم المنتفعون من الردييات الضريبية آنذاك، والأصل هو الخروج بآلية يتوافق من وزارة المالية والزراعة ومجلس الوزراء تكبح جماح التجار لصالح صغار المزارعين".

وأضاف حول صياغة قرار بقانون عام 2018 قبل صدور قرار شهر 7 / 2018، والذي حمل عنوان "تعديل على صندوق التعويضات"، "كان مطلبنا أن يعامل الفرع الحيواني مثل فرع الإنتاج النباتي من

حيث الرديات الضريبية، وتمت المصادقة وقبول مطالب المزارعين من قبل وزير المالية وعلى ذلك بدأت اللقاءات الفنية مع وزارة الزراعة بحضور المالية".

وتابع: "إلا أنه صدر هذا القرار بقانون بصياغة غريبة، بحيث لا يعامل القطاعين بالمثل، وتفاجأنا بالاقتراعات، في فرع الإنتاج الحيواني 50%، 25% منها تقتطع لوزارة المالية و25% تذهب لصندوق درء المخاطر، وفي القطاع النباتي 30% أصبحت إجبارية على المزارع تذهب لصندوق درء المخاطر".

ودعا ملحم "لعدم التمييز بين منتجي الثروة النباتية والحيوانية، مؤكداً أن كل من يمارس النشاط الزراعي هو مزارع وفقاً للقانون".

بدوره، نبّه حنش إلى عدم دقة المسمى المتداول "قانون الاسترداد الضريبي"، وإنما هو "قانون صفقات خاضعة بنسبة صفر، أو صفقات معفية، أو صفقات خاضعة بنسبة سارية"، والصفقات الخاضعة بنسبة صفر هي التي يحق للمشارك، سواء أكان مزارعاً أو مربّي ثروة حيوانية، أن يسترد ضريبة المشتريات التي قام هو بشرائها من أجل العملية الإنتاجية".

ولفت إلى "أن وزارة المالية في هذا العام دفعت إعادات ضريبية تصل قيمتها إلى أكثر من 20 مليون شيقل لأكثر من 200 مزارع، مبيناً أن لدى الحكومة ورئيس الوزراء توجه نحو تطوير وتنمية العناقيد الزراعية ودعم المزارعين دون تمييز".

وأكد حنش "أن وزارة المالية بادرت إلى إيقاف القانون القديم بسبب كثرة المشاكل الذي حصلت في الإرجاعات الضريبية آنذاك، واستغلاله بطريقة خاطئة من التجار، مبيناً أنه عندما صدر قرار شهر 7/2018 بالتعديل على القانون، استهجت وزارة المالية التعديلات وأن يتم اقتطاع 25% لصالح وزارة المالية".

وقال "قبل صدور القرار كنا لا نقتنع اي شيء حتى يأتي المزارع ويوقع تعهد لدينا بموافقتة على الاقتطاع الضريبي لتحويله لصندوق درء المخاطر، وفي عام 2016 أصدر الوزير السابق شكري بشارة قانون ضريبة الدخل القاضي بإعفاء المزارعين الافراد من ضريبة الدخل بشكل تام، واعفاء الشركات الزراعية حتى 300 ألف شيقل، إعفاء تاماً".

وأكد حنش "موافقتهم على أن تعود الاقتطاعات لمنتجي الثروة النباتية كما كانت سابقاً، وفيما يخص الثروة الحيوانية طالبنا وزارة الزراعة ببيانات عن مزارعي الثروة الحيوانية".

وقال "حصل تسرع بإقرار القرار بقانون لشهر 2018/7، ونحن الأطراف الثلاث متفقون على ذلك وعلى ضرورة أن يجري تعديله، وكان الاقتراح أن يجري التعديل على خطوات، الأولى أن تعود الثروة النباتية كما كانت".

وأردف مؤكداً "أن ال 5% المقتطعة من رديات المزارعين للمالية تقتطع من جميع الرديات الضريبية كمعاملات ادارية، ولكن تم التشاور بين ووزارتي الزراعة والمالية والاتفاق على أن يعفى منها القطاع الزراعي، وأنه في آخر اجتماع مع وزارة الزراعة، تمت الموافقة على أن يكون الاسترداد الضريبي بنسبة صفر لمربي الثروة الحيوانية والنباتية فقط، ويستثنى من القرار التجار، مبيناً أن ما بقي هو خطوات تنظيمية من وزارة الزراعة".

أما أبو جيش (2021) المدير العام للإغاثة الزراعية قال: "إن من ضمن التحديات الكبرى التي تواجه المزارعين الاسترداد الضريبي الذي مازال بحاجة لمزيد من التوضيح خاصة أن المزارعين مازالوا يعانون منه".

## الآثار المحتملة لتفعيل الاسترداد الضريبي في القطاع الزراعي (الإنتاج الحيواني)

يُستنتج في هذه الدراسة أن تفعيل الرديات الضريبية بقطاع الزراعة -الإنتاج الحيواني- يترتب عليه مجموعة من الآثار على مستويات عدة، يمكننا إجمالها فيما يلي:

على مستوى خزينة الدولة، زيادة الإيرادات الضريبية عبر الحد من ظاهرتي التهرب والتسرب الضريبي، الجدير بالذكر أن هذه الزيادة أتت بعد إعادة ضريبة القيمة المضافة المستحقة للمزارع، أما بالنسبة لفاتورة المقاصة لا يتحقق منها أي وفورات لأنه بطبيعة الحال سيتم إرجاعها للمزارعين، لكن لا شك أن هذا من شأنه الحد من التسرب الضريبي للخزينة الصهيونية لصالح المزارع الفلسطيني، الأمر الذي ينعكس على صندوق درء المخاطر بالإيجاب، فطالما عُلل عدم تفعيله لنقص الموارد المالية.

أما على مستوى المزارع الفلسطيني، سيتم توفير السيولة التي تمكنه من تمويل نفقات حيازته التشغيلية وسداد الالتزامات المترتبة عليها، مما يسهم في تحسين القدرة التنافسية لمزارع الثروة الحيوانية والجدوى الاقتصادية لها، وهذا بدوره يحفز الاستثمار بهذا الفرع وتطويره مما يعمل على ازدهار الأرياف.

ووفق تلك الرؤية سوف ينعكس هذا كله على الأداء السياسي للسلطة الفلسطينية في حماية الأراضي من المصادرة والاستيطان عبر تمكين المزارعين اقتصادياً وتثبيتهم فيها هذا من زاوية، من زاوية أخرى يسهم ولو بشكل نسبي على التحرر من التبعية الاقتصادية للاحتلال. مما ينعكس هذا كله على تحقيق الأمن الغذائي الفلسطيني.

## 3.2 التأمينات الزراعية

في مجال التنمية الاقتصادية عامة والزراعية خاصة تشكل الموارد ركيزة هذه العملية كالأرض والمياه والمناخ المناسب، وعلى مستوى فلسطين وبوقوعها تحت الاحتلال فإن صاحب القرار بالتنمية محصور بسبب السيطرة الإسرائيلية على معظم الموارد السالف ذكرها، فهو يقوم بمصادرة الأراضي ومصادر المياه واقتطاع جزء كبير جداً من الأراضي الزراعية التي يعتمد عليها المزارع الفلسطيني كمصدر أساسي للدخل - خاصة أشجار الزيتون - لبناء جدار الفصل العنصري.

بالإضافة إلى القيود على حركة البضائع والناس والوصول إلى الأراضي والموارد الطبيعية وكذلك ما يعيئه المستوطنون من خراب وتدمير للأراضي والمحاصيل الزراعية والذي سبب أضراراً كبيرة للمزارعين وفقدانهم محاصيلهم وممتلكاتهم في بعض الأحيان.

وفي ذات السياق يواجه المزارع الفلسطيني مخاطر التسويق مثل عدم القدرة للوصول إلى الأسواق الخارجية التي غالباً ما تكون ناتجة عن القيود التجارية. ومخاطر الإنتاج، فالعرض والطلب والجفاف والفيضانات وتقلبات الحرارة لها تأثير كبير على الإنتاجية التي جنباً إلى جنب مع الآفات والأمراض تشكل تهديدات مهمة لكل من أنشطة الثروة الحيوانية وإنتاج المحاصيل (معهد السياسات الاجتماعية والاقتصادية، 2009).

ومن هذا كله يلاحظ أن المخاطر المحدقة في هذا القطاع كثيرة ومتنوعة الأمر الذي جعل دخل المزارع الفلسطيني تحت التهديد طوال الوقت من جهة، وضعف التسهيلات المالية من جهة أخرى.

وفي ظل تلك المعطيات كان لا بد من وجود التأمين الزراعي كي يعزز صمود الفلسطيني في أرضه وتشجيع القوى العاملة على الانخراط في العمل الزراعي.

وبناءً على ذلك أنشئ صندوق درء المخاطر والتأمينات الزراعية بموجب قرار بقانون رقم 12 لسنة 2013، للتعويض عن الكوارث الطبيعية بحساب خاص لها، وللتأمينات الزراعية بأشكالها كافة بحساب آخر، بحيث يشرف عليه ويتابع أعماله مجلس الوزراء الفلسطيني وفق المادة (2) من القانون المذكور، يخصص له مخصصات سنوية من ضمن الموازنة العامة، بشقيها التشغيلية والتمويلية. كما يتمتع الصندوق بشخصية اعتبارية وأهلية قانونية لمباشرة جميع أعماله والتصرفات القانونية التي تضمن تحقيق الغايات التي أنشئ لأجلها، بحيث تكون له ذمة مالية مستقلة تشمل تملك الأموال المنقولة وغير المنقولة وحق التقاضي وفق أحكام القانون.

وضع الصندوق مجموعة من المشاريع التي تهدف لخصر وجمع كل ما يتعلق بإدارة المخاطر الزراعية والحد من مخاطر الكوارث والتأمين الزراعي، وأحد أهم هذه المشاريع بلورة سوق التأمين الزراعي وإنشاء الشراكات اللازمة ضمن الإطار الشامل لإدارة المخاطر الزراعية، وسيتم العمل على ذلك من خلال تنفيذ وإنجاز التدخلات التالية:

1. جلب خبرات عربية وأجنبية في مجالات التأمين الزراعي وابتعاث كوادر محلية للتدريب الخارجي وبناء قدرات الصندوق في هذا المجال.
2. بلورة نظام خاص بالتأمين الزراعي ينظم الجوانب المتعلقة بالتأمين الزراعي كافة، ويأخذ بعين الاهتمام خصائص القطاع الزراعي الفلسطيني وما يتلاءم معه.
3. خلق البيئة الاستثمارية الداعمة لتطوير التأمين الزراعي الناجح من خلال مشاركة الحكومة في تحمل أعباء التأمين من خلال دور الصندوق وإنشاء شركات أو فروع شركات متخصصة بالتأمين الزراعي.
4. إعداد وتجريب وإطلاق برامج تأمين زراعي إلزامي يخدم أولويات التنمية الزراعية الفلسطينية توظيف الإمكانيات المتاحة لدولة فلسطين لتوفير جهة لإعادة التأمين على برامج التأمين المحلية (صندوق درء المخاطر والتأمينات الزراعية، 2017).

أما عن فوائد تفعيل التأمين الزراعي، تتمثل في:

1. الوقاية والائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة: يسهم في الحد من الخسائر التي تتسبب بها الأخطار الناجمة عن الكوارث الطبيعية.
2. التعويض: من خلال توزيع الخسائر، التي إذا حلت بالمنتج الزراعي قد تؤدي لفقدان الدخل الزراعي بشكل كامل، ولكن إذا تم توزيعها تكون الأعباء أقل.
3. دعم الاقتصاد الوطني: يحقق التأمين نفعاً كبيراً للاقتصاد الوطني عبر إعادة استثمار أموال أفساط التأمين في المشاريع المجدية، ومنح التسهيلات الائتمانية وتقديم القروض لدعم الاستثمار بالقطاع الزراعي، بالتالي دعم عملية التنمية الزراعية.
4. ضمان الحد الأدنى من الاستقرار الاقتصادي: يسهم التأمين في خفض مستوى المخاطرة، خاصة في الحالات الغير مستقرة التي يمر بها الإنتاج الزراعي (صندوق درء المخاطر والتأمينات الزراعية، 2017).

أما عن الأهداف التي تم تفصيلها في القرار بقانون رقم (12) لسنة 2013م بشأن صندوق درء المخاطر والتأمينات الزراعية في المادة رقم (6) كانت كالآتي: " 1. تشجيع وزيادة الاستثمارات في القطاع الزراعي. 2. المحافظة على مستوى مستقر من الدخل الفردي الزراعي. 3. إدخال التكنولوجيا الحديثة وزيادة الإنتاج الزراعي. 4. ضمان وتعزيز الأمن الغذائي من المحاصيل الزراعية، والعمل على تحقيق الاكتفاء الذاتي. 5. تشجيع مؤسسات الإقراض الزراعي على رفع حجم التسهيلات الائتمانية التي تمنحها للقروض الزراعية. 6. تشجيع الاستقرار والاستثمار في الأرياف. 7. التقليل من حجم الخسائر التي يتعرض لها المزارعون والمؤمن لهم. 8. التعاون والتكامل مع المؤسسات التأمينية المختلفة بما يخدم هذا القطاع. 9. تشجيع نشاطات التأمين الزراعي في فلسطين. 10. الإسهام في تحقيق التنمية الزراعية المستدامة. 11. المساهمة في تطوير البنى التحتية الزراعية التي من شأنها أن تقلل من

مخاطر الكوارث الطبيعية والتي يمكن أن تهدد الوضع الزراعي. 12. دعم صغار المزارعين وفقاً لأحكام هذا القرار بقانون"

### صندوق درء المخاطر والتأمينات الزراعية الفلسطيني

انبثق الصندوق عن قرار بقانون درء المخاطر والتعويضات والتأمينات الزراعية، وهو نتيجة حوار بين وزارة الزراعة والمزارعين للحد من المخاطر التي تواجههم في العملية الإنتاجية الزراعية بمراحلها المختلفة، ويقوم على تقديم ثلاث خدمات مهمة وهي (اتحاد لجان العمل الزراعي، 2019):

1. درء المخاطر وهذا يعني الارتقاء بحالة النشاط الزراعي بطريقة متقدمة ومتطورة ولا تكون عشوائية وارتجالية كي يستطيع المزارع تحقيق الأرباح.
2. التعويض بحال حدوث الكوارث الطبيعية.
3. التأمينات الزراعية.

أما عن الموارد المالية للصندوق وفق القرار بقانون رقم (12) لسنة 2013م بشأن صندوق درء المخاطر والتأمينات الزراعية، تمثلت في:

1. استرداد ضريبي بنسبة 30% -التي تم تفصيلها سابقاً-.
2. رسوم تجبيها المجالس الزراعية بنسبة 10%.
3. رسوم على الصادرات الزراعية بنسبة 1%.
4. منح وتبرعات وقروض.

## إشكالية صندوق درء المخاطر والتأمينات الزراعية

وفيما يتعلق بهذا الجانب عدّ صوافطة (2019) " أنه إضافة للإجحاف بموضوع توزيع النسب فإن

التعويض إن وجد يكون لجميع المزارعين، ومن أموال الدول المانحة وليس للمزارعين المنتظمين".

وفي برنامج "عين على الزراعة" تحدث محمد المصري مدير عام التعويضات والتطوير في صندوق

"درء المخاطر والتأمينات الزراعية" الفلسطيني، وعباس ملحم المدير التنفيذي لاتحاد المزارعين

الفلسطينيين، عن هذا الصندوق وأهم الإشكاليات التي يواجهها.

وللصندوق توجهان حسب قولهما: أولاً: "صرف التعويضات تحت بند المساعدات العينية أو المالية

لمساعدة المزارع على التعافي من المخاطر الطبيعية والسياسية". ثانياً: "توفير التأمين الزراعي الذي

ينطوي على آلية تشاركية يساهم فيها المزارع بدفع جزء من التكاليف بناء على دراسات يقوم بها

الصندوق وعليه يتم تحديد الأقساط للمزارع".

وقد نشأ الصندوق بالرجوع إلى "الأدلة الدولية في إطار "سينداي" في الأمم المتحدة في مجال إدارة

المخاطر، وأوجد أدوات بالإضافة للتأمينات والتعويضات، أداة الإنذار المبكر والتركيز على السوية

الإنشائية للمنشآت والمزارع والمعايير الإنتاجية التي تقلل المخاطر".

من جهته، قال عباس ملحم: "قبل تأسيس الصندوق، كان قانوناً مخصصاً بدرء المخاطر قبل حدوثها عن

طريق رفع كفاءة وبنية الحيازات الزراعية والبيوت البلاستيكية لمواجهة الخطر، ثم هناك التأمين

الزراعي المعوّض للخسائر كافة".

مضيفاً: "بعد إقرار القانون أسس الصندوق في 2015 بعد دراسات طويلة، رغم ذلك نتساءل اليوم عن

خدمة التأمين للمزارعين، فهو يعاني من إشكاليات تعرقل عمله، وإذا نظرنا للخدمة الأولى للصندوق في

باب درء المخاطر، هي خدمة التعويض، أمّا التأمين هو تقنية في مجابهة المخاطر".

"يعمل الصندوق منذ 6 سنوات، ومن حق المزارع التساؤل عن هذه الخدمات. هناك مشكلات في التعويضات وشكاوى، حتى اللحظة لم ننته من معالجة 3750 ملف تعود ل 2014، عولج جزء من الملفات ما ميزانيتها 5 آلاف وحتى اليوم هي ملفات غير مكتملة، ومنتظر معالجة الملفات الأخرى كافة". وهو ما تطرق إليه أيضاً كل من حنيني (2022) -16/ أيلول وسلامة (2022) -10/ أيلول- إذ أفادوا أن الخدمة الأساسية للصندوق هي التعويض وهذا مالا يروونه على أرض الواقع، فلا تعويض أو مساعدات عن الخسائر التي تحل بهم، سواء أكانت ناجمة عن كوارث طبيعية أو عن ظروف السوق والمنافسة".

بالنسبة للتأمين، قال ملحم: "التأمين يحتاج قانوناً، وهو غير مفعّل حتى اللحظة، فقد قام الاتحاد-آب 2022- بعمل مسودة لنظام التأمين مع خبراء قانونيين لإرساله في غضون أسبوع للصندوق للاطلاع عليه".

وعلق ملحم على امتلاك الصندوق لحسابين ماليين قال: "لا حسابات للصندوق لأنّ لا ذمة مالية، والصندوق يخضع لتحكم وزارة المالية، وهناك إشكالية في طريقة حصر الأضرار". مضيفاً: "دون مظلة سياسية وقانونية لن ينفذ التأمين وهو مرتبط بما يفرض عن حاجة وزارة المالية، بالمقابل يخصم من الرديات الضريبية للمواطن بنسبة 35%، وبالمسمى القانوني تعود للصندوق بينما في الحقيقة تعود لوزارة المالية".

ومن المأخذ على الصندوق أن أضرار الاحتلال لم تكن مضمّنة كأضرار للصندوق، رغم أن هناك آلية للتعويض ينفذها الصندوق، لكن الاتحاد الأوروبي يقوم بالتعويض، كذلك تأخر الصندوق في تعويض المزارع الذي قد يمتد لسنوات طويلة مشيراً أنه لعدم وجود مظلة سياسية وقانونية فإن الصندوق لا يستطيع دفع التأمين، كذلك التعويض مرتبط بما تمنحه وزارة المالية، بالمقابل المواطن يُخصم من ردياتهم الضريبية 35% بالمسمى القانوني للصندوق وبالواقع هي لوزارة المالية.

من جهته قال المصري (2021) بأنّ "التأمين عملية معقدة وبحاجة لدراسات وعمل اقتصادي، ودون دراسات اکتوارية سيفشل نظام التأمين الذي يجب أن تقرّه الحكومة. كما يجب توفير تمويل للتأمين بدعم من الحكومة وهذا يحتاج موافقة"، مضيفاً: "لدينا 3 أو 4 تصاميم لمنتجات التأمين وقريبون من تنفيذ برامج الصندوق في درء المخاطر، لكن قلة الموارد المالية تعوق من تنفيذ برامجنا". وقال إنّ التأمين وتعويض الصندوق "يستهدف القطاع الزراعي بشكل عام، الذي ترتفع فيه المخاطر بنسبة 30% مقارنة بالقطاعات الأخرى. ويستهدف المزارعين والمتضررين كافة بشكل خاص". وأشار إلى أن التعويضات "طوعية، وليست إلزامية للحكومة. في حال وجدت موارد مالية تُصرف التعويضات".

وقدم المصري أرقاماً تتعلق بالتعويضات التي قدمها الصندوق منذ تأسيسه في 2015، شملت التعويض عن سنوات سابقة، وفي عام 2020 لم تقدم تعويضات بسبب جائحة كورونا.

وهذه الأرقام على التوالي:

**2015:** بدأت أعمال الصندوق وقدرت قيمة الأضرار بـ 72 مليون شيكل، وبعد التوجه للحكومة رُصد له من الموازنة عام 2016 حوالي 17 مليون شيكل، وبدأ الصندوق بتعويض من تضرر دون 7 آلاف شيكل.

**2016:** تم صرف تعويضات عن سنوات سابقة بقيمة 840 ألف شيكل.

**2017:** تم صرف تعويضات بقيمة مليون و600 ألف شيكل.

**2018:** تم صرف تعويضات بقيمة 4 مليون و405 آلاف شيكل.

**2019:** تم تعويض المتضررين عن مرض الرعاش بقيمة 200 ألف شيكل.

**2020:** لم يتم صرف أي تعويضات بسبب جائحة كورونا (المصري، 2021).

وأشار إلى أن "آلية حصر الأضرار معتمدة من وزارة الزراعة، وتقوم بها كوادرها بشكل رئيسي، ويشترك فيها الصندوق بمندوبين ممثلين عنه في الدوائر الزراعية".

وحتى يعمل الصندوق تحت ظرف الطوارئ، قال ملحم: "السرعة في تبني قانون نظام التأمين من الحكومة الذي يضع آلية التنفيذ وكذلك التأمين بيد الصندوق، ويجب توفير رأس مال في الحسابين الماليين ولتكون الذمة المالية مستقلة للقيام بالتعويضات".

وعلق المصري أن "لا شيء يمنع الصندوق من امتلاك حسابين"، مضيفاً: "الاستقلال المالي للصندوق لا يعني أنه مستقل عن الحكومة، بل مستقل عن وزارة المالية ويتمتع بمركز مالي مستقل. ولم يدخل من الرديات الضريبية أي مبلغ على حساب الصندوق، ويناقش حالياً رئيس مجلس الإدارة ووزير الزراعة هذا الأمر مع الحكومة ووزارة المالية".

### 3.3 موازنة القطاع الزراعي

تعد الموازنة العامة الأداة الرئيسية والوسيلة التي تعتمد عليها السلطة التشريعية لقياس كفاءة أداء أجهزتها عبر النظر لمدخلاتها ومخرجاتها، فقد أصبحت من أدوات السياسة المالية التي تلجأ لها الدول لتحقيق أهداف السياسة الاقتصادية التي تأخذ بالنظر الأسباب والمبررات التي تكمن وراء الازدياد المستمر في النفقات العامة، الأمر الذي دفع الدولة إلى التدخل المستمر في مختلف الأمور العامة والخاصة، وعليه لم يعد المهم الحفاظ على توازن جانبي الميزانية السنوية، بل أصبح ما يهم هو التوازن العام للاقتصاد القومي ككل وليس التوازن الحسابي والمالي للميزانية (مدللة والخضري، 2016).

وهذا ينافي ما يحدث في فلسطين، حيث يعاني الاقتصاد الوطني الفلسطيني من خلل في التوازن العام وذلك بسبب محدودية الخيارات المتاحة للسلطة في السياسات من زاوية، وللقصور في توظيف المتاح منها من زاوية أخرى وترى هذه الدراسة أنه من الأنسب توظيف الموازنة العامة لتنمية القطاع الاقتصادي (الزراعي والصناعي على وجه الخصوص)، وذلك لنفاذ الخيارات المعتادة - في الوقت الراهن - التي كانت تتجه لها السلطة المتمثلة في الاعتماد على المنح الخارجية، وتطبيق النقشف، والاستدانة الداخلية.

وحتى تتضح الرؤية، تقوم السلطة بتوزيع أموال الموازنة العامة وفق القطاعات التالية: قطاع الحكم وقطاع البنية التحتية والقطاع الاقتصادي والقطاع الاجتماعي. حيث يحصل قطاع الحكم لوحده على 7.772 مليار شيقل، أي ما يعادل 47% من الموازنة، بينما القطاع الاقتصادي الذي يشير إلى توجه الحكومة الجاد على التنمية من عدمه يحصل على 287 مليون شيقل أي ما يعادل 2% من الموازنة، وهذا ما ينافي وجود خطط تنموية حقيقية لدعم وتطوير الإنتاج الفلسطيني بقطاعي الزراعة والصناعة. (الإدارة العامة للموازنة العامة وزارة المالية والتخطيط، 2019).

أما عن موازنة القطاع الزراعي فهي الأقل بين القطاعات المختلفة، ففي عام 2016 بلغت حصتها من الموازنة العامة 89.214 مليون شيقل، وفي عام 2017 بلغت 98.857 مليون شيقل، وعام 2018 بلغت 102.039 مليون شيقل أي لم تتجاوز 1% من مجموع الموازنة العامة (الإدارة العامة للموازنة العامة وزارة المالية والتخطيط، 2019). وبلغ الإنفاق العام للموازنة العامة لعام 2021 ما يقارب 19374 مليون شيقل، وهنا لا بد من بيان أن المبلغ الفعلي الذي المخصص من الموازنة العامة للقطاع الزراعي لا يتجاوز 227 مليون شيقل (الفريق الأهلي لدعم شفافية الموازنة، 2021).

تشير موازنة المواطن للعام 2021 الصادرة عن وزارة المالية الفلسطينية إلى ارتفاع حجم الإنفاق المخصص من الموازنة العامة لقطاع الزراعة بنسبة 115% عن الأعوام السابقة لتصل إلى حوالي 215 مليون شيقل (الفريق الأهلي لدعم شفافية الموازنة، 2021).

ترى هذه الدراسة أن هذه النسب لا تتلاءم البتة مع أهمية ودور القطاع الزراعي، الأمر الذي ينعكس مباشرة على نوعية وجودة الخدمات المقدمة للمزارع والتي تشكل أدوات أساسية في دعم المزارعين لخفض تكاليف الإنتاج الزراعي وزيادة عائداته؛ وعليه تحسين الربحية على أنها الهدف الرئيسي من العمل الزراعي.

## إشكالية موازنة القطاع الزراعي

قال لعلوح "إن الموازنة العامة للحكومة تقسم لثلاث أقسام، المهم منها هو الموازنة التطويرية، والتي خصص لوزارة الزراعة منها في عام 2021، 1.2% من الموازنة العامة".

وأضاف لعلوح أن "الحكومة الثامنة عشرة، وضمن خطة التنمية الوطنية التي أعلنتها، وضعت برنامج التنمية الاقتصادية الشامل والذي يعتمد على التنمية بالعناقيد على رأس أولوياتها بهدف تحقيق التمكين الاقتصادي وزيادة قاعدة الإنتاج المحلي ومحاربة البطالة والفقر وتوفير فرص العمل، وذلك من خلال تعظيم الميزة الجغرافية التي تتمتع بها المحافظات الفلسطينية على طريق الانفكاك التدريجي عن الاحتلال".

ولفت إلى أنه جرى تخصيص 6 عناقيد للزراعة في مناطق مختلفة، كون هذه المناطق لها سمات زراعية، وهذا انعكس على موازنة عام 2021 التي بلغت حوالي 35 مليون دولار، بزيادة عن عام 2019 بنسبة 265%، مشيراً إلى أن وزارة الزراعة تحتل المرتبة الثانية بعد وزارة التربية والتعليم في الموازنة التطويرية.

وأشار لعلوح إلى أن الموازنة ستصرف على 6 خطط للعناقيد الزراعية تم إعدادها وإقرارها من مجلس الوزراء خلال الفترة الماضية، والعناقيد الزراعية ستركز على البنية التحتية التسويقية كون ذلك عماد العناقيد الزراعية.

أما عن الدور الحكومي في دعم الزراعة، لفت منجد أبو جيش (مدير عام الاغاثة الزراعية) إلى أن تخصيص 35 مليون دولار من الموازنة أفضل من السنوات السابقة، ولكن لا زلنا نحتاج للمزيد خاصة في الموازنة التطويرية، لأن الصراع مع الاحتلال صراع على الأرض.

وتابع "يفضل أن تكون الموازنة التطويرية أكبر، كلما استثمرنا في موضوع الزراعة حمينا الأرض، وقمنا بتطوير بعض الأصناف التي تتعلق بالمستهلك الفلسطيني".

## الفصل الرابع

### الأطر القانونية الناظمة لقطاع الزراعة

تعددت القوانين المنظمة لقطاع الزراعة في فلسطين، ويرجع ذلك لتعدد الحقب الحاكمة لفلسطين خلال القرن الماضي، بدءاً بالحقبة العثمانية ثم الاستعمار البريطاني ثم الاحتلال الإسرائيلي، وفترة حكم الإدارة المصرية لقطاع غزة والإدارة الأردنية للضفة الغربية، إلا أن ما يهتما في هذه الدراسة، هو القوانين الصادرة عن السلطة الوطنية الفلسطينية، حيث تبنت السلطة الوطنية منحج توحيد التشريعات، وهو ما سيكون مدار البحث والتحليل في هذا الفصل (شبكة المنظمات الأهلية الفلسطينية، 2020).

تتمثل الإشكالية الرئيسية التي ستحاول الباحثة معالجتها خلال هذا الفصل من الدراسة في بيان حالة عدم الانسجام التي تشهدها الأطر القانونية الناظمة للقطاع الزراعي وبعض حقوق المزارعين في النظام القانوني الفلسطيني، ناهيك من محاولتها بيان واستقراء حالة الفوضى التي تشهدها القوانين ذات العلاقة بالقطاع الزراعي وما يعكسه تطبيقها من تعارض بين تلك القوانين من جهة، وتعارض بعضها مع مقتضيات وأحكام القانون الأساسي الفلسطيني لعام 2003 كونه القانون الأسمى على المستوى المحلي الفلسطيني من جهة أخرى.

بادئ ذي بدء، وجبت الإشارة إلى أن النظم القانونية والتشريعات النافذة تكتسب أهمية كبيرة لأي مجال من مجالات الحياة، لاسيما القطاع الاقتصادي؛ وذلك عائدٌ لكونها تعمل على تنظيم وتوضيح وتأطير المرجعيات بما يخدم ويلبي احتياجات المواطنين والأفراد في مجالات الحياة كافة. ولعل القطاع الزراعي كونه أحد أهم القطاعات الاقتصادية التي تأثرت سلباً كغيرها من القطاعات ولا زالت بسبب تعدد التشريعات والنظم القانونية الجاري بها العمل في فلسطين (اتحاد لجان العمل الزراعي، 2019).

ومرد ذلك عائدٌ لاحتكام قطاع الزراعة لمنظومة تشريعات وقوانين موروثه عن الحقبة الأردنية في الضفة الغربية، وعن الحقبة المصرية في قطاع غزة، الأمر الذي أوجد توجهات تشريعية متباينة بين

الضفة والقطاع بالإضافة إلى ما بقي ساري النفاذ من الأوامر العسكرية الإسرائيلية. وهو ما أوجد حالة من التخبط التشريعي التي أدت لعدم استقرار القطاع الزراعي حتى بعد مجيء السلطة الوطنية الفلسطينية وتبنيها لسياسة توحيد التشريعات الفلسطينية، فأصدرت العديد من القوانين في المجال الزراعي من ضمنها القوانين محل هذه الدراسة، غير أن السلطة في معالجتها للزراعة والقطاع الزراعي كانت متخبطة في سياساتها وتشريعاتها (علاونة، 2017)، حيث لم تتبع سياسة تشريعية موحدة تنسجم من خلالها مقتضيات القوانين ذات العلاقة بالقطاع الزراعي، وهو ما خلق حالة من التعارض بين مقتضيات هذه القوانين من جهة، وتعارضها في بعض الأحيان مع مقتضيات القانون الأساسي الفلسطيني.

وفي ضوء ما أنف ذكره، نتناول في هذا الفصل مواضع عدم انسجام الأطر القانونية الخاصة بالزراعة والمزارعين وتحليلها، وبيان مواضع التعارض بين تلك النصوص التشريعية التي عانى ولا زالت يعاني منها القطاع الزراعي في فلسطين. وهذه الدراسة تقتصر على البحث والتحليل في القرارات بقانون والقوانين التالية، ثم قياس أثرها على كفاءة القطاع الزراعي:

1. قرار بقانون رقم (8) لسنة 2015م بشأن المؤسسة الفلسطينية للإقراض الزراعي.
2. قرار بقانون رقم (18) لسنة 2018م بشأن تعديل قرار بقانون صندوق درء المخاطر والتأمينات الزراعية رقم (12) لسنة 2013م.
3. قرار بقانون رقم (14) لسنة 2016م بشأن تعديل قرار بقانون ضريبة الدخل رقم (8) لسنة 2011 وتعديلاته.
4. قانون الزراعة رقم (2) لسنة 2003م وتعديلاته.

وهنا لا بد من بيان أنه وبصدد إعداد هذه الدراسة صدر قرار بقانون رقم (37) لسنة 2022م بتعديل قرار بقانون رقم (12) لسنة 2013م بشأن صندوق درء المخاطر والتأمينات الزراعية وتعديلاته، حيث

تم فيه تعديل الفقرة (3) من المادة (24) من القانون الأصلي التي جاء في مضمونها "شريطة أمر الموافقة الخطية على اقتطاع نسبة 30% من رديات المزارعين على السلع المستوردة (الجريدة الرسمية، 2022) والذي سيكون له أيضاً انعكاسات على المزارعين، بالإضافة إلى عدم معرفة آلية تطبيق القانون كما أفاد السيد (ملحم، 2022) وهنا لا بد من الإشارة أن هذا التعديل يسري على الفرع النباتي من القطاع الزراعي دون الفرع الحيواني، غير أن هذا القرار بقانون خارج الحد الزمني والموضوعي للدراسة؛ وعليه سيتم استثناءه من القوانين التي تم دراستها.

#### 4.1 الإطار القانوني الناظم للقطاع الزراعي وإشكالية ترابطه

باستقراء مضامين القوانين الناطمة للقطاع الزراعي ذات العلاقة بموضوع الدراسة، يلاحظ أنها-وكما سبقت الإشارة- تعددت واختلفت باختلاف الفترات الزمنية التي مرت على فيها فلسطين وصولاً إلى الفترة التي جاءت فيها السلطة الوطنية الفلسطينية، وما تلاها من سياسات انتهجتها على مدار الأربع وعشرين سنة الماضية (علاونة، 2017).

وقد جاء على رأس تلك القوانين والتشريعات قانون الزراعة لعام 2003، والذي نص على مجموعة من الأحكام، ولعل أبرز ما يهمنها منها هي المادة (1/2) التي جاء في مضمونها النص على منح وزارة الزراعة الصلاحيات التي تمكنها من تحديد الإطار القانوني الناظم والسياسات والإستراتيجيات ذات العلاقة بالقطاع الزراعي، ووضع خطط التنمية المستدامة في المجال الزراعي. والمادة (1،3/3) والتي تضمنت إنشاء مجموعة من الصناديق وتنظيم بعضها بموجب لوائح داخلية والبعض الآخر تمّ تنظيمه بموجب قوانين، كما هو الحال -على سبيل المثال لا الحصر- بتنظيم بنك الإقراض الزراعي.

ومن الأهمية بمكان، التأكيد على أنّ المادتين [ 1/2، 3،1/3 ] المشار إليهما أعلاه، يشكلان مخالفة صريحة وواضحة لنص المادة (69) من القانون الأساسي المعدل لعام 2003، وموطن المخالفة لهذه المادة يتجلى في أن القانون الأساسي ووفقاً لصريح النص المُحدّد لاختصاصات مجلس الوزراء، قد

أوعز مهمة إنشاء الهيئات والمؤسسات والأجسام، على أن يتم تنظيمها بموجب قوانين ذات علاقة بمجال اهتمام وعمل هذه الأجسام والمؤسسات (المادة: 9/69-أ)، وليس النص على إنشائها بقانون، كما هو الحال بالنسبة لقانون الزراعة الذي نصّ على إنشاء صندوق تعويض المزارعين عن الكوارث الطبيعية وبنك الإقراض الزراعي (المادة: 1،3/أ/3)، وهو ما يشكل مخالفة دستورية؛ حيث أن قانون الزراعة ووفقاً لأحكام القانون الأساسي، كان يفترض أن ينص على تنظيم تلك الصناديق والمؤسسات وليس إنشاؤها.

وعلى افتراض دستوريته، فالنص على تنظيمها بقوانين خاصة تسبب في تأخير هذا التنظيم لغاية عام 2013 و2015 من هذا النص، ويعود ذلك إلى أسباب كثيرة، من ضمنها عدم وجود الإرادة السياسية الفعلية والفعالة في تنظيم ودعم أحد أهم القطاعات الاقتصادية الرئيسية، ألا وهو القطاع الزراعي بالشكل السليم والمسار الصحيح.

أضف إلى جملة المخالفات القانونية وتعارض التشريعات ذات العلاقة بالقطاع الزراعي محل الدراسة، نذكر: قانون المؤسسة الفلسطينية للإقراض الزراعي الصادر عام 2015 والذي احتل أهمية خاصة، إذ أنه وبالرغم من المقتضيات التي جاءت لتنظيم هذه المؤسسة بموجب قانون الزراعة عام 2003، إلا أن الحاجة باتت ملحة لإفراد قانون خاص ينظم آلية عمل هذه المؤسسة وهو ما تحقق عام 2015، بموجب القانون سالف الذكر.

حيث نص هذا الأخير على أهداف المؤسسة في المادة الرابعة منه، لاسيما ما جاء في الفقرة الأولى من هذه المادة: أن القروض يمكن أن تمنح بأشكالها كافة للعاملين كافة في القطاع الزراعي، من شركات وأفراد ذوي مشاريع خاصة، وذلك كله في إطار خطط التنمية المعتمدة على المستوى الوطني، ومن أهم ما اشترطته هذه المادة: كون الجهة المستفيدة من القروض المذكورة، أن تكون مؤمنة لدى صندوق درء

المخاطر والتأمينات الزراعية حال بدء العمل بالتأمينات الزراعية، وهو ذات الأمر الذي أكدته القرار بقانون رقم (12) لسنة 2013م بشأن صندوق درء المخاطر والتأمينات الزراعية.

وبتحليل هذا النص نلاحظ أنه قام بربط فرصة الحصول على تلك القروض بضرورة التأمين لدى صندوق درء المخاطر والتأمينات الزراعية، وهو ما لم يتم تفعيله على أرض الواقع بالشكل الصحيح، إذ لا وجود فعلي لهذه المؤسسة، وهو ما شكّل عائقاً ذاتياً لتطبيق القانون، ناهيك من كونه لم يتم فتح باب الاستفادة من هذا القانون للمزارعين في تنمية وتطوير أعمالهم.

وفي ذات السياق جاءت المادة (3/9) من القرار بقانون بشأن المؤسسة الفلسطينية للإقراض الزراعي، لتؤكد على أنه ومن ضمن صلاحيات مجلس إدارة الصندوق إعطاء الموافقة على استئانة الأموال من الحكومة أو أية مؤسسة أخرى، وتحديد شروط المبلغ المقترض وغايته.

وهذا ما شكّل مخالفة صريحة لمقتضيات قانون الدين العام رقم (24) لسنة 2005، والذي حصر هذه الصلاحية لوزير المالية فقط دون غيره، الأمر الذي أكدته المادة (11) من القانون المذكور، حيث إنه ومما جاء في مضمونها أنه مع مراعاة ما ورد في أي قانون آخر يعد الوزير مخولاً من مجلس الوزراء بالاقتراض لصالح الحكومة وفقاً لأحكام هذا القانون، مع الأخذ بالنظر أن يُعرض على مجلس الوزراء كل حالة اقتراض وأن يوافق عليها.

وهو ذات المضمون الذي أكدته بصريح النص المادة (33/أ) من قانون الدين بنص صريح، حيث منعت على الوزارات والمؤسسات العامة القيام بأية عملية اقتراض، وهو ما يخالف هذا النص بشكل صريح.

وعليه، يمكن القول إن صلاحيات الموافقة على استئانة الأموال من الحكومة أو أية هيئة أو مؤسسة حكومية أخرى، تعدّ من حيث الأصل من اختصاص وزير المالية فقط، ولا يجوز لأية هيئة محلية أو مؤسسة أو إدارة أن تعطي الموافقة على عملية الاقتراض من الحكومة أو من أية حكومة أو مؤسسة

أخرى من تلقاء نفسها، وبالتطبيق على المؤسسة الفلسطينية للإقراض الزراعي فإنه يجب تعديل نص المادة (3/9) من القرار بقانون بإنشاء هذه المؤسسة، وشطب الصلاحية الممنوحة لمجلس إدارة المؤسسة بالموافقة على الاستدانة من الحكومة أو من أية جهة أخرى، وحصر صلاحيتها فقط في تقديم ملفات وطلبات استدانة الأموال من الحكومة أو غيرها لوزير المالية لإبداء الموافقة عليها من عدمها، حيث لا يجوز للمؤسسات العامة وللوزارات الاقتراض من أية جهة، (المادة: 33/أ) من قانون الدين العام.

أضف إلى ما أف ذكره من مخالفات قانونية صريحة، ما تضمنته (10/9) من القرار بقانون بشأن المؤسسة الفلسطينية للإقراض الزراعي، والتي أعطت لمجلس مؤسسة الإقراض الزراعي صلاحية القيام بإصدار سندات الدين والإقراض وذلك مشروط بالحصول على موافقة مجلس الوزراء، علماً بأن هذه المادة أيضاً تمثل مخالفة لقانون الدين العام لاسيما نص المادة (13) منه، والتي جاء في مضمونها ما معناه: أن الوزير وبعد التشاور مع المحافظ وكذلك مدير عام هيئة سوق رأس المال: للوزير الحق في أن يضع خطة عملية إصدار السندات الحكومية وشروط الاكتتاب فيها والوفاء بها والإعلان عنها، ويمتلك ذات الصلاحية وبذات الطريقة القيام بعملية تعديل الخطة، والمقصود هنا هو وزير المالية.

وهو الأمر الذي يشكل أيضاً مخالفة لنص المادة (14) من قانون الدين العام، التي تضمنت النص على صلاحية الوزير بعد التشاور مع المحافظ تحديد شروط إدارة إصدار السندات الحكومية وتحديد القيمة الإجمالية لأي إصدار. وكذلك المادة (19) التي أكدت على صلاحية الوزارة بأن تخطط لإصدارات الدين العام، ويقع على عاتق الوزير القيام بعملية تزويد المحافظ ومدير عام هيئة سوق رأس المال بتقارير شهرية تتضمن تطورات ومآلات هذه الديون، أي وزارة المالية.

وبناء على ما سلف ذكره، يمكن القول إن إعطاء مجلس مؤسسة الإقراض الزراعي صلاحية إصدار سندات الدين والإقراض يعدّ تعديلاً على الصلاحيات الممنوحة لوزير المالية فقط دون غيره، وذلك

بموجب نص المواد (13، 14، 19) من قانون الدين العام، حيث أنه ومن المعلوم بالضرورة لدى الجميع أن مؤسسة الإقراض الزراعي تعدّ هيئة حكومية وينطبق عليها مقتضيات المواد الثلاثة المشار إليها من قانون الدين العام، وبالتالي: وجوب تعديل نص المادة (10/9) من القرار بقانون بشأن مؤسسة الإقراض الزراعي، بحيث يتم تحييد صلاحية إصدار سندات الدين والإقراض من مجلس المؤسسة تماشياً مع مقتضيات قانون الدين العام؛ وذلك تقادياً لتضارب الصلاحيات بين مجلس الإدارة و وزير المالية، لاسيما أنّ تنظيمها قد جاء بموجب قانون عام "قانون الدين العام".

يضاف إلى الأطر القانونية النازمة للقطاع الزراعي، القرار بقانون رقم 12 لسنة 2013 بشأن درء المخاطر والتأمينات الزراعية، وهو ما تضمن بعض المواد التي تخالف القانون الأساسي الفلسطيني، لاسيما نص المادة (15) منه؛ التي أكدت على أن رئيس صندوق درء المخاطر والتأمينات يتم تعيينه بموجب قرار من رئيس الدولة بناء على تنسيب مجلس الوزراء وتوصية رئيس المجلس، وهو ما يشكل مخالفة دستورية لنص المادة (69) الفقرة (9/ب) من القانون الأساسي والتي تتعلق بصلاحيات مجلس الوزراء في تعيين رؤساء الهيئات.

وعليه، فإن القرار بقانون رقم (12) لسنة 2013، وعند حديثه الجهة المخولة بتعيين رئيس الصندوق، قد أحال هذه الصلاحية لرئيس الدولة، مع أنها ومن حيث الأساس وبموجب القانون الأساسي الفلسطيني تعدّ من اختصاصات مجلس الوزراء، وهو ما يشكل مخالفة دستورية، وعليه يجب تعديل نص القرار بما يتلاءم ومقتضيات القانون الأساسي كونه القانون الأسمى للبلاد.

يضاف إلى جملة المعوقات التي تقف حائلاً أمام تنفيذ هذا القرار بقانون رقم 12 لسنة 2013، وعدم القدرة على تفعيل عمل هذا الصندوق ربط موارده المالية بما نسبته 30% بالرديات الضريبية على السلع الزراعية وفق نص المادة (24) الفقرة (أ/3).

ومن الجدير الإشارة إليه: أنه تم النص على مسألة الردييات الضريبية لفي قانون الرسوم على المنتجات المحلية، ولم تطبق أكثر من سنتين بل تم إيقاف العمل بها بموجب قرار مجلس الوزراء رقم (12/78/02م.و.س.ف) لعام 2008 الذي تم النص فيه على اخضاع نشاط الثروة الحيوانية المحلي لضريبة القيمة المضافة بنسبة صفر شريطة تسجيلهم لغايات ضريبة القيمة المضافة مما ساعد المزارعين في حينها على استخدام ردياتهم واسترجاعها، غير أن هذا الأمر لم يدم طويلاً حيث تم إيقاف العمل بها وفقاً لقرار مجلس الوزراء رقم (13/115/02م.و.س.ف) لعام 2011 فقد جاء في المادة (1) منه "إلغاء قرار مجلس الوزراء رقم (12/78/02م.و.س.ف) لعام 2008 بشأن تعديل المادة (4) من قرار مجلس الوزراء، بحيث يتم اخضاع نشاط الثروة الحيوانية لضريبة القيمة المضافة وفق النسب المعمول بها. ويبدو أن هذا ما يؤثر مباشرة على عدم تفعيل صندوق درء المخاطر كون أحد موارده المالية جزء لا يزيد عن 30% من الردييات الضريبية على السلع الزراعية المستردة للعاملين بالنشاط الزراعي.

ويلحظ أيضاً أن من ضمن موارد صندوق درء المخاطر والتأمينات الزراعية وفق ما جاء بالمادة (24) الفقرة (5/ز) القروض من المصارف ومؤسسات الإقراض المتخصصة، وهو ما يخالف قانون الدين العام وفق المادة (33) الفقرة (1) كما ذكر سابقاً بشأن صندوق الإقراض الزراعي، الأمر الذي يشكل حالة من عدم المواءمة مع التشريعات الداخلية.

بالإضافة أن تلك الصناديق لم يتم إنشاؤها وفق القانون الأساسي الفلسطيني أي عبر قرار صادر عن مجلس الوزراء بل تم بموجب قانون، دون المرور بمجلس الوزراء الأمر الذي يخالف المادة (69) من القانون الأساسي المعدل للعام 2003، حيث نصت المادة (9/69-أ) على أن من اختصاصات مجلس الوزراء: إنشاء أو إلغاء الهيئات والمؤسسات والسلطات أو ما في حكمها من وحدات الجهاز الإداري التي يشملها الجهاز التنفيذي التابع للحكومة، على أن ينظم كل منها بقانون، وعليه فإن تنظيم الصناديق ذات العلاقة بالقطاع الزراعي يجب أن يتم بموجب قانون، وليس إنشاءها، حيث أن إنشاء هذه الصناديق

يأتي بقرار من مجلس الوزراء، وبتعبير آخر: هذه الصناديق تنشأ بقرار من مجلس الوزراء وتُنظَّم بموجب قانون وليس العكس.

#### 4.2 انعكاس التشريعات الزراعية الفلسطينية على مؤشرات أداء القطاع الزراعي

يمكن الاستدلال على انعكاسات التشريعات الزراعية المنتهجة من الحكومة الفلسطينية على كفاءة القطاع الزراعي من خلال مجموعة من المؤشرات، مثل: إسهام الناتج الزراعي من الناتج المحلي الإجمالي، إسهام العمالة الزراعية بالنسبة للعمالة الكلية، تغطية الصادرات الغذائية للواردات الغذائية، واقع الأمن الغذائي والتغذوي في الدولة (المحي وأوزال، 2020).

تم في هذه الدراسة الاعتماد على المؤشرين التاليين: نسبة إسهام الناتج الزراعي من الناتج المحلي الإجمالي، ونسبة إسهام العمالة الزراعية بالنسبة للعمالة الكلية لقياس كفاءة القطاع الزراعي من خلال المعادلة التالية:

كفاءة الاقتصاد الزراعي = حصة القطاع الزراعي في الناتج المحلي الإجمالي / حصة العمالة الزراعية في القوى العاملة.

## جدول (1)

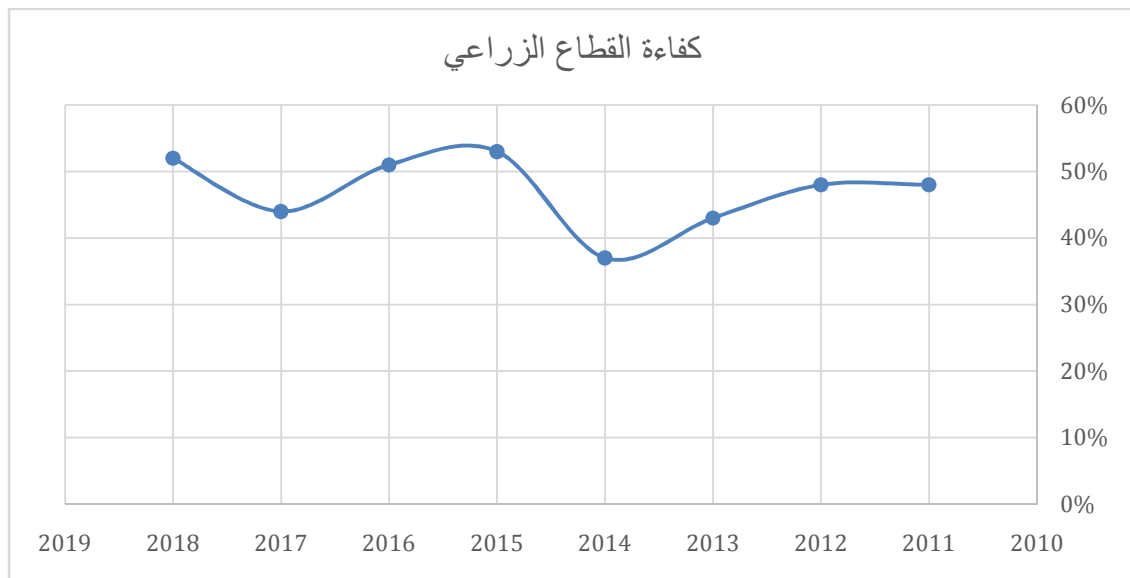
نسبة كفاءة القطاع الزراعي

الحصة	السنة	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
حصة القطاع الزراعي في الناتج المحلي الإجمالي.		5.7%	5.5%	4.5%	3.8%	3.4%	3.1%	2.8%	3.5%
حصة العمالة الزراعية في القوى العاملة.		11.9%	11.5%	10.5%	10.4%	6.4%	6.1%	6.3%	6.7%
الكفاءة الاقتصادية الزراعي.		48%	48%	43%	37%	53%	51%	44%	52%

\*\* تم اختيار السنين الواردة في الجدول بسبب تقلب التشريعات والقوانين في تلك الفترة بشكل كبير.

## شكل (4)

كفاءة القطاع الزراعي



المصدر: (بيانات جهاز الإحصاء المركزي الفلسطيني حول "مساهمة الأنشطة الاقتصادية من الناتج المحلي الإجمالي" و

"مسح القوى العاملة" للأعوام المذكورة)

يتضح من الرسم البياني السابق أن كفاءة القطاع الزراعي متذبذبة وفق متغير التشريعات، ففي عام 2011 كانت نسبتها ما يعادل 48%، وفي بداية عام 2012 تم إخضاع قطاع الزراعة لضريبة الدخل كباقي القطاعات الاقتصادية، حيث نص قانون ضريبة الدخل رقم (8) لسنة 2011 على إلزام الشخص الطبيعي الممارس للنشاط الزراعي بدفع الضرائب، علماً بأنه كان معفى بموجب المادة (6) الفقرة (14) من قانون ضريبة الدخل لعام 2004، الأمر الذي يناقض السياسة المعلنة من قبل الحكومة بدعم قطاع الزراعة وتشجيعه لأهميته في دعم الاقتصاد الفلسطيني.

في النتيجة، تسبب هذا التعديل بعزوف المزارعين عن تقديم الملفات الضريبية وبالتالي عدم فتح ملفات ضريبة القيمة المضافة، مما يعني حرمان صندوق درء المخاطر والتأمينات الزراعية من أحد موارده المالية المتمثلة في 30% من الرديات الضريبية التي تحول له بموجب المادة (24) الفقرة (3/أ) من قرار بقانون رقم (12) لسنة 2013م بشأن صندوق درء المخاطر والتأمينات الزراعية.

وفي عام 2016 عاودت نسبة كفاءة القطاع الزراعي إلى لارتفاع؛ ويعود ذلك إلى تعديل قرار بقانون ضريبة الدخل بإضافة فقرتين للمادة (7) والتي تنص على إعفاء دخل الشخص الطبيعي المتأني من النشاط الزراعي، وأول 300 شيفل للشخص المعفى من ذات النشاط، إلا أن هذا لا يعني تطبيقه بأثر رجعي.

أما عام 2017 انخفضت نسبة الكفاءة لتصل 44%، ويعود ذلك إلى التأخر في صرف رديات المزارعين وفق ما جاء به أغلب أفراد عينة الدراسة، تحت ذريعة العجز في الخزينة الأمر الذي دفع الكثير منهم لتغيير القطاع الذي يعمل به، وعلى وجه الخصوص مزارعو الثروة الحيوانية، لتعاود الارتفاع في عام 2018 حيث بلغت 52%.

## الفصل الخامس

### الخاتمة والتوصيات

#### 5.1 الخاتمة

يؤدي القطاع الزراعي دوراً هاماً في تنمية الاقتصاد المحلي، فلقد مثّل في فلسطين بفرعية النباتي والحيواني منذ عقود عدة القاعدة الأساسية للإنتاج، ويؤثر بشكل في القطاعات الاقتصادية الأخرى؛ كونه المسؤول عن توفير المواد الخام والأمن الغذائي ورفع نسب التشغيل وخفض البطالة.

ولتفعيل هذا القطاع لا بُد من وجود سياسات تنظم عمله لجعله أداة فعّالة وحيوية لتحقيق الأهداف المرجوة منه على مستوى المجتمع المحلي والحكومة، غير أن هذه السياسات أصبحت معوقاً أمام أدائه، حيث يواجه القطاع الزراعي مشكلات تعود لمنظومة القوانين الناظمة له تمثلت هذه المشكلات -التي تم دراستها- في تنظيم الاسترداد الضريبي وآلية تحصيل المزارعين لمنتجاتهم، أيضاً تعارض وتضارب تلك التشريعات الناظمة للعمل الزراعي مع القانون الأساسي الذي يعد بمثابة الدستور، بالإضافة لربط الحصول على قرض زراعي من صندوق الإقراض الزراعي الفلسطيني بالتأمين لدى صندوق درء المخاطر والتأمينات، علماً أن هذا الصندوق لم يتم تفعيله. الأمر الذي انعكس على كفاءة القطاع الزراعي، فتسبب له في تذبذب مستمر على مدار عقد كامل.

القطاع الزراعي الفلسطيني قطاع انتاجي رئيسي، على الحكومة والهيئات الوطنية تركيز جهودها في دعم وتطوير هذا القطاع، فهو المنفذ الأول، ويكاد يكون الوحيد لخلق اقتصاد فلسطيني مستقل.

## 5.2 النتائج

### النتائج المتوصل إليها من الجانب النظري

1. شهد أداء القطاع الزراعي تراجعاً مستمراً على مستوى الناتج المحلي الإجمالي منذ عام 2011 إلى عام 2021؛ حيث وصل إلى 6.5% في العام 2021.
2. يلحظ أن هناك قصوراً في التشريعات الناظمة للعمل الزراعي، وهذا تجلّى بوضوح في عدم قدرتها على مواكبة الأهمية التي تكتسبها المشروعات الزراعية من حيث إسهامها في الناتج المحلي الإجمالي بفلسطين.
3. عمومية أهداف إقرار القوانين الخاصة للقطاع الزراعي بحيث تتقاطع مع أهداف قانون الزراعة بشكل كبير، الأمر الذي يجعل تقييم تحقيق تلك الأهداف -المؤطرة بموجب تلك القوانين الخاصة- بالغ الصعوبة.
4. يحتاج ملف الاسترداد الضريبي للعديد من الإصلاحات، بدءاً من الاقتطاعات التي تحول إلى وزارة المالية، وكذلك الإطار الزمني الذي يحتاجه المزارع للحصول على ردياته، والذي قد يزيد عن ستة أشهر، وإخضاع الملف والقوانين الناظمة له لتفسيرات وزارة المالية، الأمر الذي عطّل سيره في جهة القطاع النباتي، وعطلّ تطبيقه في القطاع الحيواني.
5. هناك تعارض وتضارب بين التشريعات الناظمة للعمل الزراعي والقانون الأساسي الذي يُعد بمثابة الدستور، مما يعني عدم دستورية بعض النصوص القانونية، الأمر الذي يجعلها عرضة للطعن والإلغاء من القضاء.
6. هناك عدم التزام بالقواعد القانونية الناظمة لصدور التشريعات، من حيث الالتزام بقواعد التدرج التشريعي، كصدور بعض التعليمات من وزارة الزراعة بدلاً من مجلس الوزراء.
7. يلحظ أن حجم الانفاق المخصص من الموازنة العامة لقطاع الزراعة الأقل بين القطاعات الأخرى، كقطاع الحكم المحلي.

8. غياب صدور بعض الأنظمة التي تسهم بإنفاذ تشريعات أخرى، كنظام التأمينات الزراعية التي يتوقف عليه إنفاذ قانون المؤسسة الفلسطينية للإقراض الزراعي.

### النتائج المتوصل إليها من الجانب التطبيقي

1. تشكل التأمينات الزراعية نوعاً من الحماية للمزارعين، إلا أنه يُخشى من تحويلها إلى خدمة يديرها القطاع الخاص، مما يؤدي لارتفاع تكاليفها وبالتالي تجنب المزارعين اللجوء لتلك التأمينات.
2. تبين أن التعويض عن الكوارث الطبيعية ليست إلا مساعدات غير ملزمة لصندوق درء المخاطر، أي لا حق للمزارع بالتعويض.
3. عدم وجود ثقة متبادلة بين الحكومة والمزارعين الأمر الذي يدفع بالمزارعين إلى التهرب الضريبي، مما يعني حرمان الخزينة من مبالغ كبيرة.
4. عدم قدرة المزارعين ومربي الثروة الحيوانية خاصة على المنافسة في الأسواق بسبب قوة المنافس الإسرائيلي الدخيل وعدم حصوله على ردياته الضريبية.

### 5.3 التوصيات

1. توصي الدراسة بضرورة صرف الاقتطاعات من الرديات الضريبية البالغة 30% من عام 2018 كلها، والتي تم تحصيلها من جيوب المزارعين العاملين في الفرع النباتي، لاسيما وأن وزارة المالية لم تحول تلك الاقتطاعات لصندوق درء المخاطر والتأمين.
2. من الأهمية إعفاء العاملين في فرع الثروة الحيوانية من الضريبة إعفاءً تاماً؛ وذلك لغايات إقدام هذه الفئة على الإفصاح عن فواتيرهم كافة، وبالتالي لا يستطيع كبار الموردين التهرب ضريبياً، وعليه تستطيع وزارة المالية ملاحقتهم على حجم مبيعاتهم (ضريبة القيمة المضافة)، وعلى أرباحهم (ضريبة الدخل)، الأمر الذي يزيد من رفد خزينة الدولة من التحصيلات الضريبية، مما يخلق نظاماً ضريبياً عادلاً على المستويات كافة.

3. أن يكون تحصيل الرديات الضريبية عبر وزارة الزراعة وليس وزارة المالية؛ وذلك بسبب البيروقراطية المبالغ بها من طرف وزارة المالية، الأمر الذي يدفع مزارعي فرع الإنتاج الحيواني لعدم متابعة ملفاتهم الضريبية.
4. تعديل التشريعات الناظمة للقطاع الزراعي بشكل كامل؛ بما يتلاءم ويتواءم مع ضرورات تطوير أداء القطاع الزراعي كونه أحد الروافد الرئيسية للاقتصاد الفلسطيني بشكل عام، وذلك عبر تخفيف العبء الضريبي عن فئة المزارعين.
5. تُعدّ هذه الدراسة أرضية خصبة للبحث والتحليل والإنتاج العلمي النوعي؛ لذلك نوصي الباحثين بإيلاء إشكاليات هذه الدراسة اهتماماً على مستوى الدراسات والأبحاث ذات العلاقة.

## المراجع العلمية

### أولاً: المصادر

بسيسو، فؤاد (بلا تاريخ نشر). موسوعة: الاقتصاد العربي في فلسطين في عهد الانتداب البريطاني (1920-1948).

الجريدة الرسمية الوقائع الفلسطينية. (7 تموز، 2022). الوقائع الفلسطينية. 193، فلسطين: ديوان الجريدة الرسمية.

قانون الزراعة رقم (2) لسنة 2003 وتعديلاته.

قرار بقانون رقم (14) لسنة 2016 بشأن تعديل قرار بقانون ضريبة الدخل رقم (8) لسنة 2011 وتعديلاته.

القرار بقانون رقم (18) لسنة 2018م بشأن تعديل قرار بقانون صندوق درء المخاطر والتأمينات الزراعية رقم (12) لسنة 2013م.

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

### ثانياً: المراجع العربية

ابو رجيلي، خليل. (1972). الزراعة العربية في فلسطين قبل قيام دولة إسرائيل. الصفحات 128 - 143.

ابو منديل، غسان (2013). واقع الثروة الحيوانية في فلسطين. فلسطين. الجهاز الإحصائي الفلسطيني.

اتحاد جمعيات المزارعين الفلسطينيين. (آب، 2017). احياء حق الاسترداد الضريبي لقطاع الثروة الحيوانية في فلسطين. فلسطين .

اتحاد جمعيات المزارعين الفلسطينيين. (شباط، 2018). دليل المزارع لاسترداد ضريبة القيمة المضافة.

اتحاد لجان العمل الزراعي. (أيلول، 2019). السياسات الوطنية في القطاع الزراعي.

الإدارة العامة للموازنة العامة وزارة المالية والتخطيط. (2019). "قانون الموازنة العامة للسنة المالية 2018".

الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة. (2021). تقرير تحليل الموازنة العامة. الفريق الأهلي لدعم شفافية الموازنة.

الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني. (2011). التعداد الزراعي للعام 2010. 11.

الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني. (2013). الحسابات القومية بالأسعار الجارية والثابتة 1994-2012.

الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني. (2018). مساهمة قطاع الزراعة والحراة وصيد الأسماك في إجمالي الناتج المحلي في فلسطين لعام 2017.

الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني. (2021). أداء الاقتصاد الفلسطيني لعام 2020.

الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني. (سنتين متعددة). المسح الزراعي.

حج حمد، اسراء (2020). الواقع الضريبي للقطاع الزراعي في فلسطين ومدى تحقيقه للأهداف الضريبية. فلسطين. نابلس: جامعة النجاح الوطنية.

حمادي اسماعيل؛ النجفي، سالم (1989). التخطيط الزراعي. الموصل: دار الكتب للنشر والطباعة، العراق.

رضوان، عرين (2021). أثر الضريبة على أداء المشاريع الصغيرة في القطاع الزراعي في فلسطين من وجهة نظر أصحاب المشاريع الزراعية. جامعة النجاح الوطنية. فلسطين.

صندوق درء المخاطر التأمينات الزراعية (2017). المشاكل والمخاطر التي تواجه القطاع الزراعي الفلسطيني.

العاني، سوزان (2005). علم الاقتصاد الزراعي. دار أسامة للنشر والتوزيع، الأردن.

علاونة، محمد (2017). الأطر القانونية الخاصة بالزراعة: نحو سياسات تشريعية فعالة. اتحاد جمعيات المزارعين الفلسطينيين.

عمرية، عبدالله ابراهيم (2014). مدى إدراك المستثمرين في القطاع الزراعي الفلسطيني لأثر إخضاع هذا القطاع للضرائب. جامعة النجاح الوطنية. فلسطين.

الماحي ثورية؛ أوزال، عبد القادر (2020). انعكاس سياسة التمويل الزراعي على أداء القطاع الزراعي في الجزائر في الفترة (2018-2000). الصفحات 229-244.

المجلس الاقتصادي الفلسطيني للإعمار والتنمية-بكدار. (كانون الثاني، 2007). مظاهر التهميش والتشويه في القطاع الزراعي الفلسطيني. فلسطين.

مدللة سمير؛ الخضري، إيمان (2016). الإيرادات العامة والنفقات العامة الفلسطينية: المشكلات والحلول. دراسة ميدانية.

مرصد السياسات الاجتماعية والاقتصادية. (ايار، 2019). الزراعة النباتية في فلسطين. فلسطين .

مركز الإحصاء الإسرائيلي (1988). الحسابات القومية في الضفة الغربية وقطاع غزة 1968-1986.  
مركز الإحصاء الإسرائيلي.

معهد السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس) (2009). التأمين الزراعي فلي فلسطين: الواقع الراهن  
وآفاق المستقبل. فلسطين.

وزارة الزراعة (2002). الخسائر في القطاع الزراعي.

وزارة الزراعة (2016). استراتيجية القطاع الزراعي: صمود وتنمية مستدامة 2017-2022.

وزارة المالية والتخطيط (2019). الإدارة العامة للموازنة العامة. "موازنة المواطن - السنة المالية  
2018.

### ثالثاً: المقابلات الشخصية

ملحم عباس. (9 تشرين الأول 2022). ما هي التغييرات الجديدة على ملف الاسترداد الضريبي وكيف  
سيتم تطبيقها.

مصطفى سلامة. (10 أيلول 2022). إشكاليات الاسترداد الضريبي في فرع الثروة الحيوانية.

أيهم حنيني. (16 أيلول 2022). الإشكاليات المالية في قطاع الزراعة.

### رابعاً: المراجع الإلكترونية

التميمي، عبد الحليم (17 ابريل، 2019). مزارع بالقطاع الحيواني.

<https://www.wattan.net/ar/tv/280644.html>

حنش، لؤي (16 تشرين الثاني، 2020). مدير عام المكوس والضرائب في وزارة المالية.

<https://www.wattan.net/ar/video/325127.html>

صوافطة، معن (17 نيسان، 2019). مزارع بالقطاع النبساتي.

<https://www.wattan.net/ar/tv/280644.html>

عباس، ملحم (27 تموز، 2021). المدير التنفيذي لاتحاد جمعيات المزارعين.

<https://www.wattan.net/ar/video/325127.html>

وكالة الأنباء والمعلومات الفلسطينية. (2022). لمحة تاريخية عن الزراعة في فلسطين "الزراعة في

الضفة وقطاع غزة من 1948-1967" وكالة الأنباء والمعلومات الفلسطينية:

[https://info.wafa.ps/ar\\_page.aspx?id=8025](https://info.wafa.ps/ar_page.aspx?id=8025)

وكالة الأنباء والمعلومات الفلسطينية. (2022). لمحة تاريخية عن الزراعة في فلسطين "القطاع

الزراعي في فلسطين حتى العام 2011" [https://info.wafa.ps/ar\\_page.aspx?id=2510](https://info.wafa.ps/ar_page.aspx?id=2510)

#### خامساً: المراجع الأجنبية

Taxing the agriculture income in Pakistan. (2011). Pakistan. Pakistan institute of legislative department and transparency.

Williamson, & etal. (2013). The potential impact of taxation on farm business and rural households. turkey.



**An-Najah National University  
Faculty of Graduate Studies**

**FINANCIAL PROBLEMS IN AGRICULTURAL  
SECTOR FROM THE POINT OF VIEW OF  
WORKERS IN THE AGRICULTURAL SECTOR**

**By  
Etab Abdul Hamid Marouh Hanini**

**Supervisors  
Dr. Sameh Al-Atoot  
Dr. Fadi Shadid**

**This Thesis is submitted in Partial Fulfillment of the Requirements for the Degree  
of Master of Tax Disputes, Faculty of Graduate Studies, An-Najah National  
University, Nablus, Palestine.**

**2023**

# **FINANCIAL PROBLEMS IN AGRICULTURAL SECTOR FROM THE POINT OF VIEW OF WORKERS IN THE AGRICULTURAL SECTOR**

**By**  
**Etab Abdul Hamid Marouh Hanini**  
**Supervisors**  
**Dr. Sameh Al-Atoot**  
**Dr. Fadi Shadid**

## **Abstract**

This study aimed to identify in detail the financial problems facing the agricultural sector in Palestine from the point of view of workers in the agricultural sector. This study relied on the tool of "personal interviews" with workers in the agricultural sector and on "focus groups" with farmers. In addressing and analyzing the problems of this study, this study used the qualitative inductive approach. Its aim was to clarify the financial problems in the Palestinian agricultural sector that were not addressed in previous academic studies.

The study concluded with a set of results on the theoretical and practical levels, the most important of which are: The inadequacy of the legislation regulating agricultural work. It is feared that it will be converted into a service run by the private sector, which will lead to higher costs and consequently the reluctance of farmers to resort to these insurances.

Based on the results of the study, a number of recommendations were presented, the most important of which were: the need to pay all deductions from tax refunds amounting to 30% of the value of the "value-added tax" in 2018, which was collected from the pockets of farmers working in the plant production branch, especially since the Ministry of Finance did not transfer those Deductions for the Fund for Preventing Risks and Insurance, exempting workers in the livestock branch from tax completely This is for the purposes of this category disclosing all their invoices, and therefore major suppliers cannot evade taxes, and accordingly the Ministry of Finance can collect (value-added tax) arising from their sales, and (income tax) arising from their profits, which increases the state treasury's supply of Tax collections, which creates a fair tax system.

**Keywords:** Agricultural Sector, Tax Refund, Agricultural Insurance, Agricultural Lending, Agricultural Sector Budget.