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

سلسلة تقارير رقم 198

حوكمة التعاونيات الزراعية في فلسطين

2021

تقرير حول:

حوكمة التعاونيات الزراعية في فلسطين

ديسمبر
2021

يتقدم ائتلاف أمان بالشكر الجزيل للباحث مؤيد عفانة لإعداده هذا التقرير، وللدكتور عزمي الشعيبي وفريق أمان لإشرافه ومراجعته وتحريره له.

جميع الحقوق محفوظة للائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)
في حالة الاقتباس، يرجى الإشارة إلى المطبوعة كالتالي: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان). 2021. حوكمة التعاونيات الزراعية في فلسطين. رام الله- فلسطين.

إنّ الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة "أمان" قد بذل جهوداً في التحقّق من المعلومات الواردة في هذ التقرير، ولا يتحمّل أيّ مسؤولية تترتب على استخدام المعلومات لأغراض خارج سياق أهداف الدراسة بعد نشرها.

المحتويات

مقدّمة	4
السياق التاريخي للتعاونيات	6
السياق القانوني والمؤسساتي الناظم للتعاونيات في فلسطين	8
الإطار القانوني لعمل الجمعيات	8
الإطار المؤسسي "هيئة العمل التعاوني"	11
حوكمة التعاونيات الزراعية في فلسطين	14
مفهوم الحكم الرشيد في الجمعيّات التعاونيّة	14
حوكمة الجمعيات التعاونية	14
فحص مدى تطبيق مبادئ حوكمة التعاونيات الزراعية	15
سيادة القانون والامتثال للتشريعات	16
المساءلة	20
النزاهة	22
الشفافية	23
المشاركة	24
الكفاءة والفاعلية	25
منع تضارب المصالح	28
التوصيات	30
المراجع والمصادر	31
الملاحق	32
ملحق 1: لمحة تاريخية عن التعاونيات في فلسطين	32
ملحق رقم 2: التطور التاريخي للقوانين الناظمة للتعاون والجمعيات التعاونية في الحقب السياسية المتلاحقة	41

مقدمة:

يشكل قطاع التعاونيات رافعه للاقتصاد الوطني ومحرك وباعث أساس في دعم الاقتصاد، ويساهم في معالجة مشكلة البطالة، بحيث يساهم بتوزيع الثروة وخلق قوى إنتاجيه ذات طابع مجتمعي، وصولا إلى الشكل الاقتصادي المنظم، والذي يعني تجمع القوى المالية البسيطة المتناثرة لمجموعة من الأفراد الذين تربط بينهم مصالح وروابط اجتماعيه مشتركة بحيث يتم توحيد هذه القوى في منظمة تعاونية تدار بطريقة ذاتيه وباتحاد أفرادها بشكل يحقق التكافل الاجتماعي بين القادرين من أعضاء المنظمة وغير القادرين، وإقامة مجتمعات عادلة في توزيع الثروة من خلال توسيع ملكية المنشآت الاقتصادية وتوزيع عوائدها، وتحقيق منافع لمجموعة التعاونيين في عمليات الإنتاج والتسويق وتأمين المستلزمات.

فالتعاونيات عبارة عن مؤسسات اقتصادية اجتماعية تقوم على الأخلاق والقيم والمبادئ، حيث تعمل على تمكين الناس من تحقيق طموحاتهم الاقتصادية مجتمعة، وذلك من خلال المساعدة الذاتية والتمكين، وإعادة الاستثمار في مجتمعاتها، والاهتمام برفاهية المواطنين، حيث تعمل على تعزيز رؤية طويلة الأجل للنمو الاقتصادي المستدام، وتعزيز رأس المال الاجتماعي والبشري وتحسين المسؤولية البيئية في مجتمعاتها.
تلعب التعاونيات، وبما فيها التعاونيات الزراعية في فلسطين، دورا في منظومة الاقتصاد في شتى مجالاته، الإنتاجية منها والخدماتية على حد سواء. وتبعا لدورها الهام على الصعيدين الاقتصادي والاجتماعي، كانت هناك ضرورة لتعزيز الحوكمة في تلك التعاونيات، خاصة في ظل الإشكالات والمعيقات العديدة التي تواجه تطبيق منظومة الحوكمة، الأمر الذي يظهر من خلال تقارير هيئة العمل التعاوني، او من خلال تقارير ديوان الرقابة الإدارية والمالية، أو من خلال الأدبيات والدراسات السابقة التي تناولت موضوع حوكمة التعاونيات الزراعية، على شُحها.

مضمون التقرير:

نظرا لأهمية القطاع التعاوني في فلسطين، والقطاع التعاوني الزراعي منه خاصّة، ودوره في الاقتصاد الوطني، فان هذا التقرير يتضمن رصد وجمع المعلومات ذات العلاقة بالعمل التعاوني الزراعي في فلسطين من مصادرها المختلفة والموثقة، وتشخيص الوضع القائم من منظور مبادئ ومؤشرات الحوكمة، والتحديات والثغرات الموجودة، وتحليل المعلومات التي تم جمعها من المصادر الأولية والثانوية والخروج باستنتاجات وتوصيات لتعزيز حوكمة هذا القطاع المهم.

هدف التقرير:

فحص وتحليل درجة الحوكمة في عمل التعاونيات الزراعية، بهدف تعزيز مبادئ الحوكمة ومنظومة الشفافية والنزاهة والمساءلة في عملها، والخروج بتوصيات علمية عملية ستساهم في تعزيز الحوكمة وتعمل على تحصين هذا القطاع.

منهجية إعداد التقرير الاستقصائي:

تم اعتماد منهجية علمية استقصائية، قائمة على المحاور التالية:

- مراجعة السياق التاريخي لعمل القطاع التعاوني الزراعي في فلسطين.
- مراجعة الإطار القانوني الناظم لعمل القطاع التعاوني الزراعي، وتسليط الضوء على الإشكاليات والتضارب في القوانين التي تعيق عمل التعاونيات.
- فحص جدية عمل الجهات ذات العلاقة بالقطاع التعاوني الزراعي.
- تشخيص واقع عمل القطاع التعاوني الزراعي.
- فحص بيئة النزاهة والشفافية والمساءلة في القطاع التعاوني الزراعي.
- تنفيذ مقابلات مع الجهات ذات الصلة.
- تنفيذ استبانة استهدفت عينة من العاملين في التعاونيات الزراعية في فلسطين.
- تحليل البيانات التي تم جمعها من خلال أدوات الدراسة "المقابلات/ الاستبانة ..."
- إعداد استنتاجات وتوصيات علمية – عملية خاصة بتعزيز حوكمة التعاونيات.
- عقد ورشة عمل بؤرية لأصحاب الصلة بموضوع الدراسة، من أجل نقاش المنهجية والاستنتاجات والتوصيات، والاستفادة من التغذية الراجعة منهم في إثراء الورقة الاستقصائية.
- إعداد الصيغة النهائية للدراسة.

السياق التاريخي للتعاونيات

ظهر التعاون بصورته الفطرية منذ القدم. ويمكن القول إنه قديم قدم البشرية، حيث ظهر التعاون في عدة صور، وبرز التعاون المنظم كوسيلة وأداة إصلاحية وتصحيحية في منتصف القرن الثامن عشر. وكان رائد الحركة التعاونية آنذاك روبرت أوين الذي اعتبر الأب الروحي للتعاون. أما أول تعاونية ناجحة، فكانت عن طريق رواد روتشيديل في بريطانيا عام (1843) وبعد ذلك، بدأ انتشار الجمعيات التعاونية في مختلف أنحاء العالم[1].

في العام 1923، وفي السبت الأول من شهر تموز/يوليو، احتفل الحلف التعاوني الدولي لأول مرة باليوم الدولي للتعاونيات، وأصبح اليوم المذكور فيما بعد مناسبة يحتفل بها سنويا، وفي تاريخ السادس عشر من شهر كانون أول/ ديسمبر 1992، أعلنت الجمعية العامة للأمم المتحدة قرارها رقم (47/90) الذي نص على اعتبار أول سبت من شهر تموز من العام 1995 يوما دوليا للتعاونيات، وذلك احتفاء بالذكرى المئوية لأنشاء الحلف التعاوني الدولي.

وفي العام 2017، أحيا العالم اليوم الدولي للتعاونيات تحت شعار "التعاونيات تضمن الا يتخلف أحد عن الركب"، كأحد أهم مبادئ وشعارات أهداف التنمية المستدامة 2030 حيث تعتبر التعاونيات نموذجا قائما على القيم والمبادئ الأخلاقية من جهة، كما تعتبر من النماذج التي تحتوي في جوهرها على جوانب من التنمية المستدامة، والتي تصلح لأن تكون أحد الحلول الرئيسة في تخفيض حدة التفاوت في الدخل، والذي أصبح يزداد شيئا فشيئا في جميع أنحاء العالم. فالتعاونيات ليست ظاهرة هامشية، بل هي مؤسسات اقتصادية فاعلة في كثير من الدول المتقدمة والنامية على حد سواء. وفي هذا السياق، تشير إحصائيات حديثة الى أن أكثر من 12% من سكان الكرة الأرضية يعتبرون أعضاءً في أكثر من 3 ملايين تعاونية منتشرة في العالم. ووفقاً للمراقب التعاوني العالمي للعام 2017، بلغ اجمالي مبيعات أكبر 300 مؤسسة تعاونية في العالم نحو 2.1 تريليون دولار أمريكي. إضافة الى ذلك، تساهم التعاونيات في النمو الاقتصادي المستدام والعمالة المستقرة، حيث تستخدم نحو 280 مليون شخص في جميع أنحاء العالم، وهذا الرقم يعادل نحو 10% من أعداد العاملين بأجر في العالم[2].

التعاونية: هي عبارة عن كل تعاونية تتألف مما لا يقل عن خمسة عشر عضوا تحدوا طواعية لتحقيق احتياجاتهم وتطلعاتهم الاقتصادية والاجتماعية والثقافية المشتركة عن طريق منشأة مملوكة ملكية جماعية، ويشرف عليها ديمقراطيا، ولها رأس مال غير محدود السقف، وتكون غايتها تحسين حالة أعضاءها اقتصاديا واجتماعيا، وذلك بتضافر جهودهم وفقا لمبادئ التعاون العامة، وبالتالي، فالتعاون هو تجميع واتحاد لأفراد وجهودهم بغرض تحقيق هدف مشترك بأقصر الطرق وبأقل تكلفة وعلى أحسن وجه.

الحلف التعاوني الدولي (ICA): هو اتحاد تشكل في العام 1985 لخدمة وتمثيل التعاونيات حول العالم، وهو عبارة عن منظمة مستقلة وغير حكومية تمثل التعاونيات في العالم، وهي أكبر منظمة غير حكومية في العالم، يتكون أعضاؤها من المنظمات العاملة في كل القطاعات بما فيها الزراعة، والنشاط المصرفي، ومصائد الأسماك، والصحة، والإسكان والصناعة، والتأمين والسياحة، والقطاع الاستهلاكي.

مبادئ التعاون: هي سبعة مبادئ أقرها الحلف التعاوني الدولي (ICA) خلال احتفالية شهر تموز من العام 1995، وذلك بمناسبة مرور 100 عام على تأسيسه. وهذه المبادئ هي:

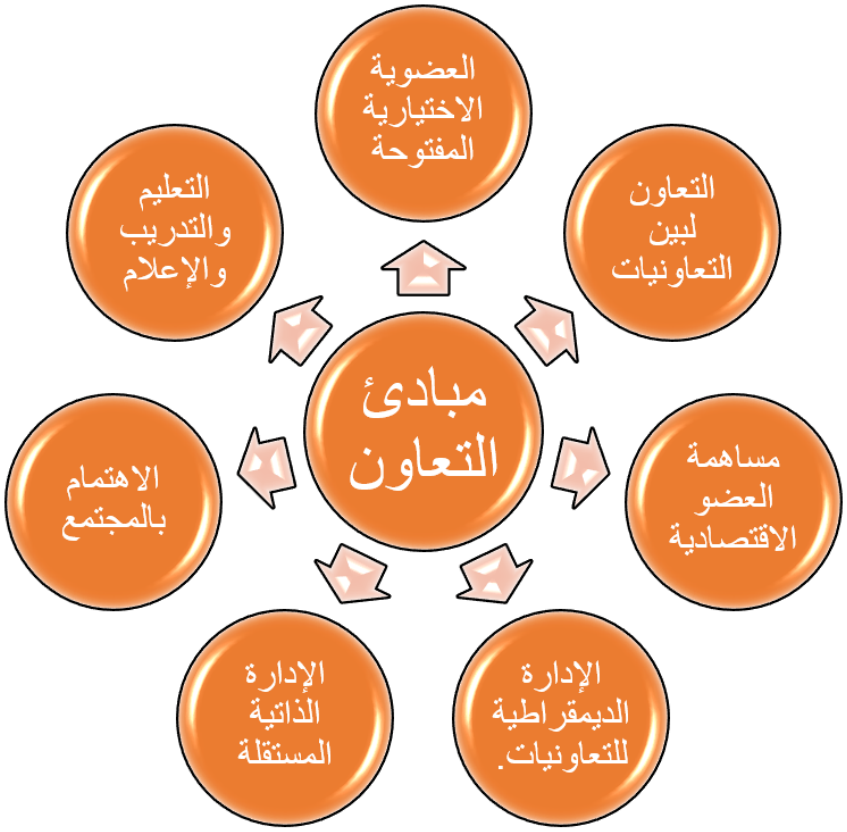
1. العضوية الاختيارية المفتوحة.
2. الإدارة الديمقراطية للتعاونيات.
3. مساهمة العضو الاقتصادية.
4. الإدارة الذاتية المستقلة.
5. التعليم والتدريب والإعلام.
6. التعاون بين التعاونيات.
7. الاهتمام بالمجتمع.

1 إصلاح وتطوير القطاع التعاوني الفلسطيني، معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني "ماس"، 2015، صفحة 1.

2 تقرير الإنجاز السنوي لهيئة العمل التعاوني –2019 فلسطين، صفحة 1.

شكل رقم (1)

مبادئ التعاون



وتبعا للتصنيف المعتمد من هيئة العمل التعاوني في فلسطين، فان التعاونيات تصنف كالآتي:

- **تعاونية عاملة:** أي تعاونية مسجلة لدى هيئة العمل والتعاوني، والتزمت بإعداد موازنتها وعقدت اجتماعاً لهيئتها العامة مرة واحدة على الأقل خلال السنوات الثلاث الأخيرة.
- **تعاونية غير عاملة:** أي تعاونية مسجلة لدى هيئة العمل التعاوني، ولم تلتزم بإعداد موازنتها و/ أو لم تلتزم بعقد اجتماع لهيئتها العامة لآخر ثلاث سنوات.
- **تعاونية نشيطة:** أي تعاونية مصنفة عاملة وحققت إيرادات من مبيعاتها حسب آخر موازنة معتمدة لها.
- **تعاونية غير نشيطة:** أي تعاونية مصنفة عاملة ولم تحقق أي مبيعات حسب آخر موازنة معتمدة لها[3].

البنيان التعاوني: يتكون البنيان التعاوني من:

أ. الجمعية التعاونية: وهي مؤسسة اقتصادية اجتماعية تؤسس من (15) عضواً على الأقل، يرتبط أعضاؤها طوعاً لتلبية احتياجاتهم وطموحاتهم المشتركة من خلال مساهماتهم الذاتية وملكيتهم المشتركة وإدارتهم ومراقبتهم الديمقراطية، وتمارس نشاطاتها بصفتها الاعتبارية.

ب. الاتحاد القطاعي: وهو الاتحاد الذي يؤسس من (7) جمعيات تعاونية على الأقل من نفس القطاع.

ج. الاتحاد العام: وهو الاتحاد الذي يؤسس من (5) اتحادات قطاعية على الأقل، ولا يجوز تأسيس أكثر من اتحاد عام.

2. يجوز لأربع جمعيات تعاونية أو أكثر من نفس القطاع تأسيس جمعية مركزية، على ألا تزيد الجمعيات المركزية من نفس النوع في ذات القطاع عن جمعية مركزية واحدة في المحافظة الواحدة[4].

لمزيد من التفاصيل مرفق في الملحق رقم 1، تفاصيل وافية عن السياق التاريخي للتعاونيات في فلسطين

3 تقرير الإنجاز السنوي لهيئة العمل التعاوني -2019 فلسطين.، صفحة 11.

4 قرار بقانون رقم (20) لسنة 2017م بشأن الجمعيات التعاونية، مادة رقم 15.

السياق القانوني والمؤسساتي الناظم للتعاونيات في فلسطين

يعود ظهور الحركة التعاونية في فلسطين إلى العشرينات من القرن الماضي. ففي عام 1920 وفي عهد الانتداب البريطاني، صدر أول قانون تعاوني، الذي تم تعديله عام 1933 بقانون رقم (50)، وقانون جمعيات التعاون (المعدل) رقم 16 لسنة 1937، وقانون جمعيات التعاون (المعدل) رقم 40 لسنة 1944، وقرار بقانون بشأن إضافة بند إلى (قانون جمعيات التعاون رقم (50) لسنة 1933) رقم (4) لسنة 1966. وقد عملت 123 جمعية تحت مظلة هذا القانون سنة 1938، وارتفع هذا العدد ليصل إلى 244 جمعية في سنة 1948، وبذلك، يمكن القول إن فلسطين تعد سبّاقة في هذا المجال عن الدول العربية الأخرى.

تعاقبت عدة جهات على إدارة شؤون فلسطين والشعب الفلسطيني خلال القرن الماضي، فمن الإدارة التركية (العثمانية) إلى الانتداب البريطاني بعيد الحرب العالمية الأولى (1920)، مرورا بالنكبة وقيام إسرائيل على معظم أراضي فلسطين عام 1948، وما تبعها من إلحاق الضفة الغربية ومن ثم وحدتها مع الضفة الشرقية في إطار المملكة الأردنية الهاشمية عام 1950، ووضع قطاع غزة تحت إدارة مصرية خاصة. وتلاحقت الأحداث باحتلال إسرائيل لكل من الضفة الغربية وقطاع غزة في العام 1967، وخضوعها للحكم العسكري الإسرائيلي وإدارته المدنية التي أسسها عام 1982، وصولاً إلى قيام السلطة الوطنية الفلسطينية عام 1994 بناءً على اتفاقية أوسلو الموقعة بين منظمة التحرير الفلسطينية وحكومة إسرائيل في أيلول/سبتمبر 1993. ونتيجة لذلك، تعددت التشريعات «الأنظمة والقوانين» الناظمة للحياة في فلسطين، بما في ذلك القوانين والأنظمة المتعلقة بشؤون التعاون والجمعيات التعاونية[5].

■ الإطار القانوني لعمل الجمعيات:

لأول مرة في تاريخ فلسطين، تم في 8 العام 2017، إصدار قرار بقانون لتنظيم العمل التعاوني في فلسطين **(قرار بقانون رقم (20) لسنة 2017م بشأن الجمعيات التعاونية)**، حيث هدف القانون الى «تشجيع وتنظيم وتنمية العمل التعاوني بالاعتماد على مبادئ العضوية الطوعية، والإدارة الديمقراطية، والمشاركة الاقتصادية، والاستقلالية الذاتية، والمعرفة التعاونية، والتعاون بين التعاونيات بما يعود بالنفع على الأعضاء التعاونيين والمجتمع المحلي[6]».

وأناط القانون بهيئة العمل التعاوني، صلاحية متابعة العمل التعاوني في فلسطين، حيث نصت المادة رقم (4) من القانون على:

- بمقتضى أحكام هذا القرار بقانون هيئة تسمى "هيئة العمل التعاوني"، تتمتع بالشخصية الاعتبارية، وتكون لها موازنة خاصة ضمن الموازنة العامة، وتتبع مجلس الوزراء.
- تتمتع الهيئة بالأهلية القانونية لمباشرة جميع الأعمال والتصرفات التي تكفل لها تحقيق أهدافها، بما في ذلك تملك الأموال المنقولة وغير المنقولة اللازمة لممارسة أعمالها ونشاطها، وفقاً لأحكام هذا القرار بقانون.
- يكون المقر الرئيس للهيئة في القدس، ويجوز لها أن تتخذ مقراً مؤقتاً، وأن تنشئ فروعاً لها في أي مكان في دولة فلسطين.
- تتمتع الهيئة بالإعفاءات والتسهيلات الممنوحة للوزارات والدوائر الحكومية، وتخضع لرقابة ديوان الرقابة المالية والإدارية.
- تسري على الهيئة القوانين والأنظمة المتعلقة بالشؤون الإدارية والمالية، واللوازم والأشغال المطبقة على الوزارات والدوائر الحكومية.
- تلتزم الهيئة برفع تقاريرها الدورية والسنوية عن أعمالها الفنية والإدارية والمالية لمجلس الوزراء[7].

5 للمزيد حول التطور التاريخي للقوانين الناظمة للتعاون والجمعيات التعاونية في الحقب السياسية المتلاحقة. انظر الملحق رقم 2.

6 قرار بقانون رقم (20) لسنة 2017م بشأن الجمعيات التعاونية، المادة رقم (2).

7 قرار بقانون رقم (20) لسنة 2017م بشأن الجمعيات التعاونية، المادة رقم (4).

أما أهداف ومهام الهيئة، فقد حددها القانون بما يلي:

تهدف الهيئة إلى تنظيم القطاع التعاوني والإشراف عليه دون أن تمارس العمل التعاوني بشكل مباشر، ولها في سبيل ذلك القيام بالمهام الآتية:

1. رسم السياسات ووضع الخطط والاستراتيجيات المتعلقة بالقطاع التعاوني، ورفعها لمجلس الوزراء لإقرارها.
2. إعداد مشاريع القوانين المتعلقة بالعمل التعاوني، ووضع التعليمات المنظمة لعمل الجمعيات والاتحادات التعاونية، واعتماد الأدلة الاسترشادية الخاصة بالعمل.
3. ضمان تطبيق أحكام هذا القرار بقانون، والأنظمة واللوائح والتعليمات الصادرة بهذا الشأن، ومتابعة تنفيذها.
4. تنظيم العلاقة مع الجمعيات والاتحادات القطاعية والاتحاد العام، وتشجيعها على الارتباط الاقتصادي، وفقاً للمبادئ التعاونية[8].
5. تعزيز التنسيق والتعاون مع الوزارات والمؤسسات الأهلية والرسمية المعنية، بالإضافة إلى تعزيز التعاون مع المنظمات التعاونية العربية والدولية.
6. تمكين المرأة والشباب، ودمج الأشخاص ذوي الإعاقة، والأسرى المحررين في القطاع التعاوني.
7. تجميع وتنسيق البيانات، وتوفير المعطيات الإحصائية عن القطاعات التعاونية المختلفة[9].
8. الموافقة على المشاريع الممولة من الجهات المانحة للقطاع التعاوني، بما يهدف إلى تنمية القطاع التعاوني وتطويره[10]. [11]

«هيئة العمل التعاوني»، تتمتع بالشخصية الاعتبارية والذمة المالية، وتدار بمجلس إدارة، وتتبع وزارة العمل، وتدرج موازنتها كبند مستقل ضمن موازنة وزارة العمل[12].

وقد تضمن القانون 70 مادة، موزعة على تسعة فصول هي:

- **الفصل الأول: تعاريف وأهداف عامة ونطاق التطبيق.**

والذي تضمن تعاريف عامة، وأهداف القانون، والالتزام بمبادئ التعاون، والتي تتضمن قضايا مرتبطة بالحوكمة، إضافة الى نطاق تطبيق القانون، والذي يشمل الجمعيات التعاونية والاتحادات القطاعية والاتحاد العام.

- **الفصل الثاني: التنظيم الإداري والمالي للهيئة.**

الذي تضمن جملة مواد، تضمنت مهام الهيئة ومن ضمنها، أحكام تتعلق بالامتثال للقانون، وتعزيز الرقابة والمساءلة، وإصدار التقارير، وحوكمة الهيئة ذاتها، وقضايا تتعلق بمبادئ المشاركة والمساءلة.

- **الفصل الثالث البنيان التعاوني.**

والذي تضمن قضايا تتعلق بإنشاء التعاونيات، إضافة الى أحكام تعزز من النزاهة ومنع تضارب المصالح، وان كانت بحاجة الى لائحة تنفيذية تفصيلية.

- **الفصل الرابع: أحكام التأسيس والتسجيل للتعاونيات.**

والذي تضمن أحكام تتعلق بتعزيز المشاركة ومأسستها، وتعزيز الشفافية.

- **الفصل الخامس: إدارة الجمعية.**

والذي تضمن أحكاما تتعلق بالحوكمة مثل: المشاركة، آليات المساءلة، الامتثال للقانون، النزاهة، عدم تضارب المصالح، مثل « لا يجوز أن تضم لجنة الإدارة عضوين أو أكثر تجمع بينهما صلة قرابة حتى الدرجة الثانية»، و» لا يجوز لعضو لجنة الإدارة أن يتقاضى راتباً عن خدماته في الجمعية» وغيرها.

---

8 يجب أن تتضمن هذه الفقرة «الإدارة الديمقراطية للتعاونيات، الإدارة الذاتية المستقلة، الاهتمام بالمجتمع» إنفاذا للمبادئ التعاونية.

9 يجب أن تتضمن هذه المادة «إتاحتها للجميع».

10 قرار بقانون رقم (20) لسنة 2017م بشأن الجمعيات التعاونية، المادة رقم (5).

11 يجب التنويه الى إن هذه المادة تأتي ضمن القيود التي تحاول الحكومة من خلالها السيطرة على التعاونيات.

12 قرار بقانون رقم (23) لسنة 2021م بتعديل قرار بقانون رقم (20) لسنة 2017م بشأن الجمعيات التعاونية.

● **الفصل السادس: الأحكام المالية للجمعية.**
والذي تضمن أحكاما تعزز من الشفافية والنزاهة والمساءلة مثل « على كل جمعية فور انتهاء سنتها المالية، وخلال مدة لا تتجاوز الشهرين، أن تعد ميزانية عمومية تبين فيها موجوداتها والتزاماتها وحساباتها الختامية. وتختار الهيئة العمومية مدققا لتدقيق حساباتها سنوياً لبيان نتائج أعمالها ونشاطها وفقاً للوائح ونظامها الداخلي»

● **الفصل السابع: التحقيق والتصفية والحل.**
والذي تضمن أحكاما تتعلق بقضايا المساءلة، وما يتبعا من تعليمات تتعلق بتصفية وحل التعاونيات.

● **الفصل الثامن: المخالفات والعقوبات.**
والذي تضمن أحكاما تتعلق بتعزيز الامتثال للقانون والنزاهة ومنها إيقاع عقوبات بكل من « استغل مركزه، واستولى لنفسه أو لغيره بغير وجه حق على أموال أو مستلزمات أو موجودات الجمعية، امتنع عن تسليم ما لديه من عهدة تعود للجمعية حال تركه العمل أو أثناء مدة ولايته، قام بأي فعل لتعطيل أعمال التدقيق أو التحقيق أو تنفيذ أحكام هذا القرار بقانون واللوائح والنظام الداخلي، قدم تقارير أو معلومات أو بيانات غير صحيحة عن أعمال ونشاطات الجمعية، تصرف أو احتفظ بأموال الجمعية، خلافاً لأحكام هذا القرار بقانون ولوائحه والنظام الداخلي للجمعية، وزع موجودات الجمعية عند التصفية، خلافاً لأحكام هذا القرار بقانون واللوائح والنظام الداخلي.

● **الفصل التاسع: أحكام ختامية.**
والذي تضمن أحكام ختامية، خاصة باندماج الجمعيات، وانتقال حقوق والتزامات العضو المتوفى، والانتساب للمنظمات العربية والدولية، والتحكيم، وتحصيل الأموال العامة، وغيرها من الأحكام.

وفي العام 2018، صدر قرار مجلس الوزراء رقم (11) لسنة 2018م، بنظام رسوم هيئة العمل التعاوني، والذي حدد الرسوم التي تتقاضاها هيئة العمل التعاوني مقابل الخدمات التي تقدمها[13].

كما صدر قرار مجلس الوزراء رقم (11) لسنة 2020م، بنظام تصفية الجمعيات التعاونية[14]، وفي العام نفسه، صدر قرار مجلس الوزراء رقم (12) لسنة 2020م، بلائحة التحقيق في أعمال الجمعيات والاتحادات التعاونية، والذي هدف الى: تنظيم إجراءات التحقيق في الشؤون المالية والإدارية للجمعيات والاتحادات التعاونية، و2. تصويب الأوضاع المالية والإدارية وفقاً لنتائج التحقيق[15].

ولغاية إعداد هذه الدراسة، لم يتم إصدار لائحة تنفيذية شاملة لقرار بقانون رقم (20) لسنة 2017م بشأن الجمعيات التعاونية، الأمر الذي قد يتيح للهيئة مساحة واسعة للتعسف في تنفيذ أحكام القانون.

13 قرار مجلس الوزراء رقم (11) لسنة 2018م، بنظام رسوم هيئة العمل التعاوني.
14 قرار مجلس الوزراء رقم (11) لسنة 2020م، بنظام تصفية الجمعيات التعاونية.
15 قرار مجلس الوزراء رقم (12) لسنة 2020م، بلائحة التحقيق في أعمال الجمعيات والاتحادات التعاونية.

■ الإطار المؤسسي "هيئة العمل التعاوني":

منذ نشوء السلطة الوطنية الفلسطينية في العام 1994، بدأت عملية إنشاء الوزارات والمؤسسات الحكومية المختلفة، والتي من ضمنها وزارة العمل. وقد تضمن الهيكل التنظيمي لوزارة العمل عدداً من الإدارات العامة، إحداها الإدارة العامة للتعاون التي أنيطت بها مهام الإشراف والرقابة على القطاع التعاوني الفلسطيني.

وبعد صدور القرار بقانون رقم (20) لسنة 2017 بشأن الجمعيات التعاونية. نشأت هيئة العمل التعاوني في بداية العام 2018، وذلك بموجب المادة رقم (65) من القرار بقانون، والتي نصت على أن ينقل موظفو الإدارة العامة للتعاون في وزارة العمل الى الهيئة دون المساس بحقوقهم الوظيفية بعد إنشاء الهيئة والمادة (6) حول مجلس الإدارة والذي يتكون من أحد عشر عضواً ممثلين للوزارات والمؤسسات ذات العلاقة بالإضافة الى ثلاثة ممثلين من الاتحاد العام للجمعيات التعاونية ويتولى وزير العمل رئاسته. يشرف حالياً رئيس هيئة العمل التعاوني بموجب القرار بقانون على تنفيذ السياسات والقرارات الصادرة عن مجلس إدارة الهيئة، ويعمل على إعداد مشروع موازنة الهيئة السنوي، والإشراف على موظفي الهيئة وشؤونها الإدارية والمالية، وذلك بموجب المهام والصلاحيات التي حددها القرار بقانون لرئيس الهيئة. ويساند رئيس الهيئة حالياً 57 موظف وموظفة (منهم 20 بعقود)، ويعمل 29 منهم في المحافظات، كما يعمل 28 موظفاً في مقر الهيئة الرئيس في رام الله[16].

وقد أصدرت هيئة العمل التعاوني خطتها الاستراتيجية للأعوام 2021-2023، والتي نصت رؤيتها على « قطاع تعاوني منتج وريادي، مستقل بذاته، وملتزم بالمبادئ والقيم التعاونية».

أما رسالة هيئة العمل التعاوني فقد نصت على « نعمل على تعزيز دور القطاع التعاوني ليكون رافعة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، وتوسيع قاعدة الاتحادات والجمعيات التعاونية الفاعلة والنشيطة كما ونوعا، وذلك من خلال العمل الدؤوب في تشجيع وتنظيم وتنمية العمل التعاوني، والحفاظ على تطبيق مبادئ وقيم التعاون العالمية، وتعزيز ممارسة الحكم الرشيد في مؤسسات القطاع التعاوني».

كما تضمنت الاستراتيجية الأهداف الاستراتيجية التالية:

- الهدف الاستراتيجي الأول: بيئة مؤسساتية وتشريعية تمكن الحركة التعاونية من الاستمرار والتطور.
- الهدف الاستراتيجي الثاني: أداء الجمعيات التعاونية المالي والتنظيمي قد تحسن.
- الهدف الاستراتيجي الثالث: العمل التعاوني يضم فئات ومجالات عمل جديدة[17].

كما أن الهيئة تعمل، وفقا لقانون التعاون ولائحة الرسوم، على جباية إيرادات الخزينة العامة من خلال خدماتها المختلفة، ومن أمثلة تلك الرسوم: رسوم تسجيل الجمعيات والاتحادات، رسوم المصادقة على الأنظمة الداخلية للجمعيات/الاتحادات، رسوم تدقيق ميزانيات الجمعيات/الاتحادات، رسوم الإشراف على اجتماعات الهيئات العامة للجمعيات/الاتحادات، وغيرها. وقد بلغ المبلغ المتحصل من هذه الرسوم والمحول إلى حساب الخزينة منذ تشكل الهيئة في أواخر العام 2018 حوالي 47 ألف دينار أردني[18].

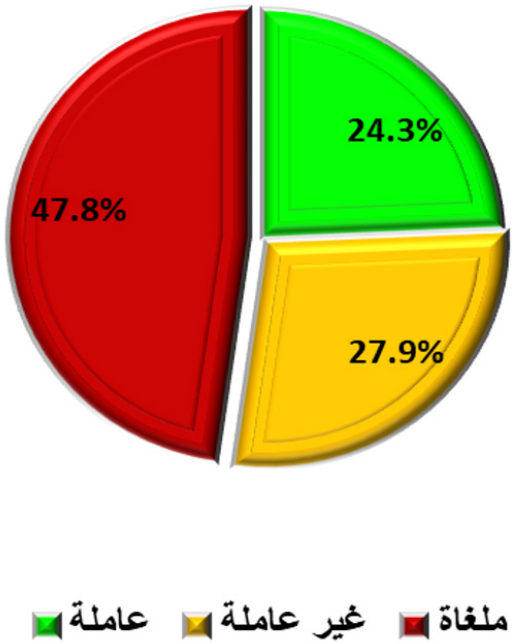
> إن أحد اهم المؤشرات الدالّة على ضعف القطاع التعاوني الفلسطيني هو ضعف ديمومة التعاونيات وتوقفها عن العمل بعد فترة قصيرة من تسجيلها، ومما يدلل على ذلك العدد الكبير من التعاونيات التي تم إلغاؤها من جهة، والعدد الكبير الأخر من التعاونيات المصنفة «غير عاملة»، والتي من ضمنها التعاونيات الخاضعة لإجراءات التحقيق والتصفية تمهيدا لتصويب وضعها أو لإلغاء تسجيلها[19].

16 الموقع الرسمي لهيئة العمل التعاوني http://www.cwa.pna.ps.
17 الخطة الاستراتيجية لهيئة العمل التعاوني للأعوام 2021-2023، صفحة 33.
18 مقابلات خاصة مع رئيس هيئة العمل التعاوني أ. يوسف الترك وكادر الهيئة بتاريخ: 26+2021/5/31.
19 أوضاع التعاونيات في الضفة الغربية في نهاية العام 2017، هيئة العمل التعاوني، فلسطين، صفحة 26.

- بلغ عدد التعاونيات المسجلة في المحافظات الشمالية (677) تعاونية، منها (335) تعاونية غير عاملة، أي ما نسبته (49.5%) من إجمالي التعاونيات، بمعنى أن نصف التعاونيات غير عاملة[20].
- 228 تعاونية من التعاونيات غير العاملة ومن ضمنها التعاونيات الزراعية، صدر بحقها قرارات بالتحقيق في شؤونها أو بتصفيتها، أي ما نسبته (33.6%) منها[21].
- 139 تعاونية زراعية فقط عاملة في المحافظات الشمالية، بمعنى مصوّبة لأوضاعها القانونية حتى نهاية العام 2019[22]، من أصل (269) تعاونية زراعية مسجلة في 2019، أي ما نسبته (51.7%) فقط من تلك التعاونيات الزراعية[23].
- تبعا للبيانات التاريخية، فان عدد التعاونيات الزراعية المسجلة بلغ (533) تعاونية زراعية[24].
- 43.5% من التعاونيات الزراعية تم إلغاؤها، وهي تشكل 33.8% من إجمالي عدد التعاونيات الملغاة في فلسطين[25].
- تبعا للإحصائيات الرسمية، الصادرة عن هيئة العمل التعاوني، فانه في نهاية العام 2017، بلغت نسبة التعاونيات المصنفة «عاملة» (24.3%) من إجمالي عدد التعاونيات التي سجلت بأرقام فلسطينية في المحافظات الشمالية، وهذه هي النسبة الأقل مقارنة بنسبة التعاونيات «غير العاملة» (27.9%) ونسبة التعاونيات التي تم حلها وإلغائها (47.8%)[26].

شكل رقم (2)

توزيع نسب التعاونيات في المحافظات الشمالية المسجلة بأرقام تسجيل فلسطينية حسب الحالة العملية لها



القطاع التعاوني الزراعي هو القطاع التعاوني الوحيد الذي قيمة العجز لدى تعاونياته أكثر من الفائض، حيث حققت التعاونيات الزراعية صافي عجز بلغ بالمتوسط (1,497) دينار لكل تعاونية[27].

بلغ عدد التعاونيات الزراعية في الضفة الغربية والمسجلة بأرقام تسجيل فلسطينية، التي تم حلها أو الغاؤها (232) تعاونية زراعية[28].

20 التعاونية غير العاملة هي: أي تعاونية مسجلة لدى هيئة العمل التعاوني، ولم تلتزم بإعداد ميزانيتها و/ أو لم تلتزم بعقد اجتماع لهيئتها العامة لأكثر من ثلاث سنوات.
21 تقرير الإنجاز السنوي لهيئة العمل التعاوني –2019 فلسطين، صفحة 9.
22 الخطة الاستراتيجية لهيئة العمل التعاوني للأعوام 2021–2023، صفحة 13.
23 تقرير الإنجاز السنوي لهيئة العمل التعاوني –2019 فلسطين، صفحة 9.
24 أوضاع التعاونيات في الضفة الغربية في نهاية العام 2017، هيئة العمل التعاوني، فلسطين، صفحة 70.
25 أوضاع التعاونيات في الضفة الغربية في نهاية العام 2017، هيئة العمل التعاوني، فلسطين، صفحة 27.
26 أوضاع التعاونيات في الضفة الغربية في نهاية العام 2017، هيئة العمل التعاوني، فلسطين، صفحة 33.
27 أوضاع التعاونيات في الضفة الغربية في نهاية العام 2017، هيئة العمل التعاوني، فلسطين، صفحة 63.
29 أوضاع التعاونيات في الضفة الغربية في نهاية العام 2017، هيئة العمل التعاوني، فلسطين، صفحة 71.

وفي لقاء خاص هيئة العمل التعاوني، اشارت الهيئة الى انه من الأسباب الهامة لضعف التعاونيات الزراعية إجراءات الاحتلال بحق القطاع الزراعي، من مصادرة للأراضي، ومنع حفر آبار المياه، وبناء المستوطنات وجدار الفصل العنصري، والذي حجز وصادر الاف الدونمات الزراعية، إضافة الى تحكم الاحتلال في سلسة التوريد من مدخلات الإنتاج الزراعي، من خلال منع وحجب بعضها بحجة الاستخدام المزدوج كالأسمدة الكيميائية، او الأسعار المرتفعة للبعض الاخر، مما يجعل من الاستثمار الزراعي قضية محفوفة بالمخاطر المنتظمة وغير المنتظمة، ويزيد من تكلفة الانتاج، إضافة الى الواقع المعقد في قطاع غزة، والمخاطر العديدة للقطاع الزراعي مثل القصف ومنع التصدير ومنع ادخال مدخلات الإنتاج الزراعي وغيرها.

إضافة الى اسباب متعلقة بنظام الضرائب غير المنحاز للمزارعين، ومحدودية الدعم الحكومي للقطاع الزراعي، وطبيعة السوق الفلسطيني القائم على الاقتصاد الحر، الامر الذي لا يوفر حماية لصغار المزارعين او التعاونيات. ومع ذلك توجد قصص نجاح مميزة لتعاونيات زراعية على مستوى الوطن[29].

29 مقابلات خاصة مع رئيس هيئة العمل التعاوني أ. يوسف الترك وكادر الهيئة بتاريخ: 26+2021/5/31.

حوكمة التعاونيات الزراعية

على الرغم من كون القطاع التعاوني وخاصة الزراعي منه، انطلق في فلسطين منذ حوالي قرن من الزمن، وتحديدا في العام 1924، حيث تشكلت اول تعاونية (زراعية) في فلسطين، وهي «جمعية فلسطين العربية لمزارعي التبغ» في مدينة عكا، الا ان هذا القطاع الهام والحيوي، ما زالت تشوبه معيقات واشكالات في مجال حوكمة هذا القطاع، وبالتالي تشكّل هذه الاشكالات ثغرات في جدار تحصينه من سوء الادارة أو الفساد.

■ مفهوم الحكم الرشيد في الجمعيّات التعاونيّة:

إن الحكم الرشيد في الجمعيّات التعاونية منظومة من القواعد والمبادئ والمعايير والسياسات والعمليّات والسلوك، التي تعبّر عن الطريقة التي تمارس فيها إدارة الجمعيّة التعاونيّة الحكم بطريقة صالحة تنطلق من فعاليّة وكفاءة وحسن استخدام الموارد لخدمة أعضاء الجمعيّة التعاونيّة ومن ثمّ المجتمع بشكل عام، حيث تصب هذه الطريقة في توسيع الخيارات المتاحة للأعضاء وأفراد المجتمع بعيدًا عن المنفعة الشخصيّة[30].

إن أسلوب ممارسة الحكم الرشيد يؤدي إلى:

- وجود عدالة وشفافيّة ومعاملة نزيهة لجميع الأعضاء.
- النزاهة، ومنع استغلال بعض أعضاء لجان الإدارة للسلطات المتاحة لهم في تحقيق مكاسب غير مشروعة أو تبديد أموال الجمعيّة التعاونيّة.
- تنمية الموارد الماليّة والبشرية في الجمعيّة التعاونيّة.

■ حوكمة الجمعيات التعاونية:

هي مجموعة من القواعد والمبادئ المثلى التي تضبط رسم السياسات وحسن إدارة العمليات والممارسات والسلوك والمقدرة على تحديد المخاطر وتقييمها والسبل المتاحة لمواجهتها والسيطرة عليها وتحديد الأهداف ووسائل تحقيقها وتنظم إدارة الجمعية بفاعلية وكفاءة لتحقيق مصالحها بعيدا عن المنفعة الشخصية (نزاهة) وتوضح المسؤوليات والإجراءات اللازمة لصنع القرار (شفافية) وتفعل الرقابة على حسن أدائها (مساءلة) وتؤدي لرفع مستوى مشاركة الأعضاء في إدارة الجمعية (مشاركة)، بغية بناء جمعيات تعاونية تقوم على الحكم الرشيد[31].

أهم مبادئ الحوكمة الرشيدة:

- النزاهة للمسؤولين والعاملين.
- شفافية الإجراءات، وآليات العمل، وإتاحة المعلومات، ونشرها.
- وجود آليات مساءلة فعالة عم أعمال المسؤولين عنها، واهمها تقديم تقارير عن تنفيذ المهام، والنتائج المتحققة، والتحديات، وأسباب الفشل في تحقيق اهداف الخطط، والمحاسبة على ذلك.

وفي مجال حوكمة التعاونيات فإن مرجعية العمل التعاوني لا بد أن تكون التشريعات الناظمة لعملها ولابد من تحديد مسؤوليات الهيئة العامة كمرجعية ولجنة الإدارة كسلطة تنفيذية، ولجنة المراقبة والأعضاء والمدراء المعنين، لإمكانية مسائلتهم في حال وجود أي خلل، وحيث أن طبيعة عمل التعاونيات تقتضي أن تمارس عملها بديمقراطية الأمر الذي يتطلب ضرورة الإفصاح عن كافة المعلومات المتعلقة بعمل الجمعية (شفافية) لجميع الأعضاء وبالوقت المناسب وأن يحصلوا على حقوقهم القانونية بشكل عادل ومتساو إضافة إلى مراقبة القرارات (مساءلة) وتوافقها مع المصلحة العامة للجمعية وتجنب تغليب المصالح الشخصية للقائمين عليها (نزاهة).

الحوكمة في الجمعيات التعاونية تعني: توفير الأنظمة والأطر والآليات التي تضبط العلاقة بين أصحاب العلاقة في الجمعيات التعاونية من أجل اتخاذ قرارات تشاركية تخدم المصالح العليا للجمعيات عبر العدالة، والمسؤولية والشفافية والمساءلة[32].

---

30 دليل الحكم الرشيد للجمعيات التعاونية في فلسطين- معهد الأبحاث التطبيقية (اريج)، 2012، صفحة 16.
31 دليل نزاهة وحوكمة الجمعيات التعاونية الأردنية الصادر تنفيذا للإستراتيجية الوطنية للنزاهة ومكافحة الفساد 2017 – 2025، من إصدارات هيئة النزاهة ومكافحة الفساد والمؤسسة التعاونية الأردنية 2017، صفحة 7.
32 دليل حوكمة الجمعيات التعاونية- وزارة الموارد البشرية والتنمية الاجتماعية – المملكة العربية السعودية 2019، صفحة 7.

دليل الحكم الرشيد للجمعيات التعاونية في فلسطين،

اعدّ معهد الأبحاث التطبيقية «اريج» دليل الحكم الرشيد للجمعيات التعاونية في فلسطين، وذلك في العام 2012، وتم اعتماد الدليل من قبل وزارة العمل الفلسطينيّة – الإدارة العامة للتعاون، والذي تضمن تعريف بالمفهوم الحكم الرشيد في الجمعيات التعاونية، إضافة الى نقاش جملة مبادئ لتعزيز الحكم الرشيد، وهي:

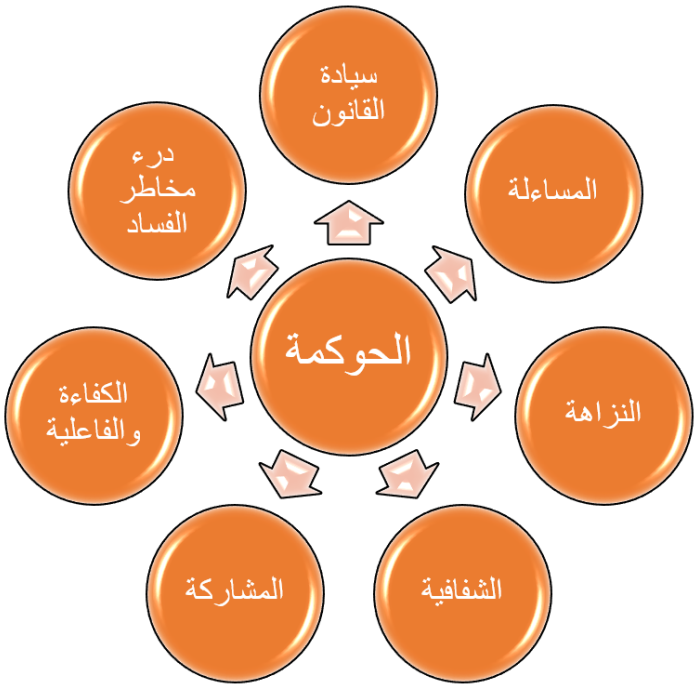
1. سيادة القانون والالتزام بالقوانين والمواثيق الدولية.
2. المشاركة.
3. الشفافية.
4. المساءلة.
5. المساواة والشمولية.
6. التوافق والاجماع.
7. الاستجابة.
8. الكفاءة والفاعلية[33].

■ فحص مدى تطبيق مبادئ حوكمة التعاونيات الزراعية:

من خلال مراجعة الادبيات السابقة ذات الصلة، وتحديدا دليل نزاهة وحوكمة الجمعيات التعاونية الأردنية الصادر تنفيذا للإستراتيجية الوطنية للنزاهة ومكافحة الفساد 2017 – 2025، الصادر عن هيئة النزاهة ومكافحة الفساد والمؤسسة التعاونية الأردنية، ودليل الحكم الرشيد للجمعيات التعاونية في فلسطين الصادر عن معهد الأبحاث التطبيقية (اريج) والمعتمد من «الإدارة العامة للتعاون» التي أضحت لاحقا هيئة العمل التعاوني، ودليل حوكمة الجمعيات التعاونية الصادر عن وزارة الموارد البشرية والتنمية الاجتماعية في المملكة العربية السعودية، إضافة الى قرار بقانون رقم قرار بقانون رقم (20) لسنة 2017م بشأن الجمعيات التعاونية في فلسطين، وغيرها من الأدلة والمراجع والادبيات ذات الصلة، تم تحديد جملة مبادئ للحكومة، من اجل فحص مدى انفاذ الحوكمة ومبادئها في عمل التعاونيات الزراعية، وهي على النحو الآتي:

شكل رقم (3)

مبادى الحوكمة في التعاونيات الزراعية



33 دليل الحكم الرشيد للجمعيات التعاونية في فلسطين- معهد الأبحاث التطبيقية (اريج)، 2012، صفحة 15.

سيادة القانون والامتثال للتشريعات

ويعني خضوع كافة أعضاء الجمعية التعاونية الزراعية وأجهزتها للقوانين والتزامها بتطبيق والأنظمة والتعليمات على جميع المستفيدين دون تمييز.

من خلال مراجعة الأدبيات ذات الصلة والوثائق والدراسات السابقة، والمقابلات المخصصة، والاستبانة، يستنتج التالي:

- بالرغم من الانجازات التي تم تحقيقها خلال السنوات الماضية على صعيد تطوير البنية التشريعية والمؤسساتية للقطاع التعاوني، والتي من أبرزها اقرار قانون تعاوني فلسطيني نافذ في الجانب المؤسسي، إلا أن هنالك العديد من القضايا والمعوقات في البيئة القانونية أهمها:

1. **عدم اكتمال المنظومة التشريعية للقطاع التعاوني:** وخاصة تلك التي تتعلق باللوائح الملحقة بالقرار بقانون، والأنظمة الخاص به، بالإضافة الى بعض جوانب القصور أو عدم الوضوح في بعض مواد القرار بقانون، وضرورة مراجعة احكام القانون المتعلقة بالحوكمة الرشيدة لتقييمها.
2. **وعدم وجود أنظمة** وهو ما يؤدي إلى إضعاف أداء الجمعيات وإلى تغييب ممارسات الحكم الرشيد المتمثلة في المساءلة الفاعلة والشفافية، وضعف الالتزام بتطبيق الانظمة الداخلية.
3. **في مجال البناء المؤسسي: محدودية قدرات هيئة العمل التعاوني البشرية والمادية لإنفاذ القانون والاضطلاع بدورها بفاعلية:** حيث تفتقر هيئة العمل التعاوني في وضعها الحالي للكثير من القدرات المادية واللوجستية والبشرية اللازمة لتنفيذ مهامها، ويتجسد ضعف القدرات في النقص بالكادر البشري المتخصص، وعدم وجود مقرات فرعية أو سيارات لحركة الموظفين الميدانيين. الأمر الذي يعني عدم امتلاك الهيئة للقدرة الكافية على التخطيط الفعال لأنشطتها، أو تنفيذ ما خطط لها من مهام اشرافية ورقابية وتوعوية، نتيجة عدم توفر وسائل لتنقل الموظفين الميدانيين خلال فترة العمل، وعدم وجود بنود للصرف بدل مواصلات، ووقت إضافي للموظفين الميدانيين الذين كثيراً ما تتطلب مهامهم العمل خارج أوقات الدوام الرسمي، مما يؤدي الى انخفاض كفاءة العمل، وضعف نسب الإنجاز للأنشطة المخططة.

في ضوء منهجية الدراسة وجمع المعلومات ومؤشرات الحوكمة التي اعتمدها الباحث، فان هناك إشكالات تتعلق بالقانون الخاص بالعمل التعاوني في فلسطين، ان كان على صعيد مضمونه ومواده او على صعيد اللوائح التنفيذية والأنظمة الخاصة به، أو حتى على صعيد انفاذه تبعا للإشكالات المتعلقة به وعدم اكتمال المنظومة التشريعية، وخاصة فيما يتعلق بالتعديلات على القانون التي تعزز من الحوكمة ومؤشراتها، او حتى بتطبيق ما هو موجود منها في مجالات النزاهة والشفافية والمساءلة ودرء مخاطر الفساد ومكافحته، وعلى الرغم من جهد كافة الأطراف ذات الصلة على تعديل القانون، الا ان ذلك لم يتم بعد. اما على صعيد البيئة المؤسساتية، فان هيئة العمل التعاوني تعاني من محدودية الموارد اللوجستية والمادية والبشرية.

ومن خلال مقابلات خاصة مع رئيس هيئة العمل التعاوني يوسف الترك، وكادر الهيئة، أشار رئيس الهيئة الى أن الهيئة تعمل على تعديل القانون الخاص بالتعاونيات من اجل معالجة القصور فيه، وتعديل بعض المواد، وقد تم عمليا انجاز مسودة القانون المعدل، بانتظار الاعتماد من قبل مجلس الهيئة، ومن ثم من مجلس الوزراء.

وعلى الرغم من الملاحظات على القانون إلا انه حصل على تقييم مرتفع من خلال الحلف التعاوني الدولي، وتم اعتباره، قانون «صديق للتعاونيات»، حيث اشارت دراسة الحلف التعاوني الدولي إلى أن القانون يعتبر «قانونا تقدميا ومصدرا للإلهام[34]» . وبالتالي فان الإشكالية تكمن في مدى الالتزام بأحكام القانون.

اما بخصوص البيئة المؤسساتية، وإمكانات هيئة العمل التعاوني اللوجستية والمادية والبشرية، فما زالت الهيئة بحاجة الى رفدها بالإمكانات اللوجستية والمادية والبشرية من اجل انفاذ مهامها في مجال الارشاد والرقابة على التعاونيات ومن بينها التعاونيات الزراعية. إضافة الى ضرورة إقرار واعتماد هيكلية الهيئة من اجل تنظيم عملها بشكل مهني، وتحديد المسؤوليات ومهام العمل بشكل دقيق.

34 دراسة الحلف التعاوني الدولي الخاصة بقوانين التعاونيات https://coops4dev.coop/en/4devasia/palestine#general.

إن الهيئة ورغم محدودية إمكاناتها، عملت على تجنيد دعم للقطاع التعاوني من المانحين من أجل تنمية القطاع التعاوني، ومن امثلته مشروع بقيمة 500 ألف دولار لدعم الجمعيات التعاونية في منطقة أريحا والأغوار، ومشروع بقيمة 4 مليون يورو لتعزيز قدرات القطاع التعاوني ومأسسته، ومشروع بقيمة 4 مليون يورو لدعم الجمعيات التعاونية خاصة في مدينة القدس. وقد شجّع وجود هيئة المانحين على زيادة دعمهم للقطاع التعاوني.[35]

ومن خلال مقابلة مخصصة مع د. رابح مرار ممثلا عن معهد أبحاث السياسات الاقتصادية «ماس»، أشار بدوره ضرورة تكامل الإطار القانوني الناظم لعمل التعاونيات من حيث مراجعة القرار بقانون من قبل كافة الجهات ذات الصلة، خاصة وانه تم اقراره في ظل غياب المؤسسة التشريعية، وكذلك اصدار اللوائح التنفيذية والأنظمة من اجل معالجة القصور الخاص بالمنظومة التشريعية[36].

إما اتحاد الجمعيات التعاونية الزراعية فقد أشار من خلال مقابلة مع الرئيس التنفيذي للاتحاد أدلين كراجة، الى وجود إشكالات تتعلق بالقانون، وتكمن في عدم المراقبة والمتابعة من الجهات المختصة على تطبيق القانون وبالأخص ان القانون الجديد يعيق عمل الجمعيات وجاري الان العمل على تعديل بعض مواد القانون المجحفة. وقد تم تطوير ورقة موقف بالتعديلات اللازم تعديلها على المواد واللوائح الخاصة بالقرار بقانون رقم 20 لعام 2017، وتم تطوير هذه الورقة والتوافق عليها من كافة المؤسسات المحلية والدولية والاتحادات التي تعمل في القطاع التعاوني وتم الاستعانة بمستشار قانوني لصياغة التعديلات. تم تقديم هذه الورقة لرئيس مجلس إدارة هيئة العمل التعاوني د. نصري أبو جيش وتم تقديمها للجنة المكلفة من رئيس مجلس إدارة الهيئة لمراجعة الورقة خلال الأعوام 2019 و2020. وسيتم خلال الأشهر القادمة الضغط على اجراء التعديلات اللازمة على القرار بقانون[37].

أما منجد أبو جيش المدير العام لجمعية التنمية الزراعية/ الإغاثة الزراعية فقد أشار في مقابلة خاصة معه الى ضرورة تطوير اللوائح الداخلية بالشراكة مع القطاع الخاص والقطاع التعاوني، والبدء بتدريب الجمعيات التعاونية عليه، ووضع آليات التنفيذ[38].

وفي مقابلة خاصة مع مؤيد بشارات مدير دائرة التمكين الاقتصادي والاجتماعي في اتحاد لجان العمل الزراعي، فقد أشار الى ضرورة تعديل قانون العمل التعاوني، وتم العمل فعليا على ذلك مع الاتحادات التعاونية، تبعا للإشكالات الموجودة في القانون، وتم اعداد مسودة لقانون معدل في نهاية العام 2019، ولكن لم تتم الاستجابة لذلك لغاية الان من قبل مجلس الإدارة في هيئة العمل التعاوني[39].

وتبعا لنتائج الاستبانة[40] التي تم تنفيذها لأغراض الدراسة، واستهدفت عينة من رؤساء وأعضاء والعاملين في التعاونيات الزراعية في فلسطين، فقط اتفقت عينة الدراسة على وجود إشكالات بالإطار التشريعي، والبنية المؤسساتية، مما يعيق تطبيق الحوكمة في التعاونيات.

35 مقابلات خاصة مع رئيس هيئة العمل التعاوني أ. يوسف الترك وكادر الهيئة بتاريخ: 26+2021/5/31.

36 مقابلة خاصة مع د. رابح مرار معهد أبحاث السياسات الاقتصادية «ماس»، بتاريخ: 2021/5/26.

37 مقابلة خاصة مع أ. أدلين كراجة، الرئيس التنفيذي لاتحاد الجمعيات التعاونية الزراعية في فلسطين، بتاريخ: 2021/6/1.

38 مقابلة خاصة مع أ. منجد أبو جيش، المدير العام لجمعية التنمية الزراعية/ الإغاثة الزراعية، بتاريخ: 2021/5/31.

39 مقابلة خاصة مع أ. مؤيد بشارات مدير دائرة التمكين الاقتصادي والاجتماعي في اتحاد لجان العمل الزراعي، بتاريخ: 2021/6/3.

40 تم تطوير وتنفيذ استبانة لرؤساء وأعضاء الهيئات الإدارية والعاملين في الجمعيات التعاونية الزراعية العاملة في فلسطين، وتم الحصول على أسماء تلك التعاونيات من خلال سجلات هيئة العمل التعاوني، وتم اختيار عينة الدراسة باستخدام أسلوب العينة العشوائية البسيطة مع مراعاة تمثيلها الجغرافي.

• **من خلال مراجعة تقارير ديوان الرقابة الادارية والمالية للأعوام** 2018 و2019، يلاحظ ان هناك خللا يشوب عمل التعاونيات الزراعية- التي تم التدقيق عليها، علما انها من التعاونيات ذات التاريخ والخبرة-، فيما يتعلق بالامتثال للقانون، ومن أمثلة ذلك:

1. عدم الالتزام بإعداد وإصدار الميزانية المدققة في الوقت المخصص.
2. عدم الامتثال للأحكام القانونية ذات الصلة، مثل اجتماعات الهيئات العامة والإدارية واعداد الميزانيات وتدقيقها، وعدم اعداد تقارير دورية.
3. عدم الامتثال للنظام المالي المعتمد.
4. عدم عدالة عرض القوائم المالية.
5. ما زالت بعض التعاونيات تعتمد مواد قانون جمعيات التعاون رقم (17) للعام 1956، رغم الغاؤه صراحة، بعد صدور قرار بقانون رقم (20) لعام 2017 [41] .
6. يوجد سوء إدارة في التعاونيات الزراعية التي تم التدقيق عليها، ومستوى متدني من الحوكمة[42].

في العام 2019، عمل ديوان الرقابة الإدارية والمالية على التدقيق على تعاونيتين زراعيتين، وكانت هناك مخالفات قانونية وإدارية ومالية عديدة، وتم تحويل تلك الجمعيتين التعاونيتين الزراعيتين الى هيئة مكافحة الفساد، لوجود مخالفات ترتقي لمستوى «شبهات فساد»[43]. الامر الذي يشير الى خلل في منظومة النزاهة ودرء مخاطر الفساد ومكافحته.

• **من خلال مراجعة بيانات تقرير الإنجاز السنوي لهيئة العمل التعاوني** 2019، **يلاحظ ما يلي:**

1. حوالي نصف الجمعيات التعاونية ومن ضمنها الزراعية المسجلة لدى هيئة العمل التعاوني، غير عاملة، بمعنى انها لم تلتزم بإعداد موازنتها و/ أو لم تلتزم بعقد اجتماع لهيئتها العامة لأكثر من ثلاث سنوات[44]، وهذه مخالفات قانونية واضحة لقرار بقانون رقم (20) لعام 2017 بخصوص التعاونيات، وتحديدا المواد رقم (31) و (45)[45].
2. خلال العام 2019، تم اعتماد ميزانيات 72.8% من التعاونيات العاملة عن السنة المالية 2018، ومن ضمنها التعاونيات الزراعية، فيما عقدت 64.0% من التعاونيات العاملة ومن ضمنها الزراعية اجتماعاً لهيئتها العامة[46]، الامر الذي يعني ان باقي التعاونيات لا تلتزم وتمتثل للقانون، علما ان هذه البيانات قبل جائحة كورونا، وإعلان حالة الطوارئ، ولا يوجد مبرر لعدم امتثالها للقانون الا ضعف الحوكمة.

وتبعا لمؤشرات الحوكمة التي اعتمدها الباحث، فان هناك إشكالات كثيرة فيما يتعلق بمبدأ امتثال التعاونيات بشكل عام، ومن ضمنها التعاونيات الزراعية، بالقانون، وانه توجد ضرورة لمتابعة أكبر من قبل هيئة العمل التعاوني، في عدة مجالات أهمها: الارشاد/ بناء القدرات/ الرقابة، إضافة الى ضرورة تكامل عمل كافة الأطراف ذات الصلة في بناء قدرات التعاونيات وحوكمتها، حيث تشير المؤشرات الى تشتت جهود الأطراف ذات الصلة، فالكل مجمع على وصف المشكلة وأسبابها، ولكن لا توجد حلول جمعية ومتكاملة لها.

وفي مجال درء مخاطر الفساد ومكافحته، تشير أدلين كراجة، الرئيس التنفيذي لاتحاد الجمعيات التعاونية الزراعية في فلسطين، الى ان أسباب ذلك تعود الى ضعف المشروع الاقتصادي القائم عليه الجمعية وبالتالي الأعضاء لا يرون أي فائدة او خدمات أو مردود مالي يقدم لهم فيعزفون عن التواجد والمتابعة مع الجمعية فيترأسها شخص واحد وينتفع بها شخص واحد.

41 التقرير السنوي لديوان الرقابة المالية والإدارية، 2019، صفحة 121.
42 التقرير السنوي لديوان الرقابة المالية والإدارية، 2018، صفحة 107.
43 التقرير السنوي لديوان الرقابة المالية والإدارية، 2019، صفحة 122.
44 تقرير الإنجاز السنوي لهيئة العمل التعاوني -2019 فلسطين، صفحة 9.
45 قرار بقانون رقم (20) لسنة 2017 بخصوص الجمعيات التعاونية، المواد رقم (31) و (45).
46 تقرير الإنجاز السنوي لهيئة العمل التعاوني -2019 فلسطين، صفحة 9.

اما عن دور الاتحاد في معالجة ذلك فتشير الى ان الاتحاد يقوم بعمل ورشات توعوية وتدريبات على الحوكمة لجمعياته الأعضاء ويتم عمل متابعة لهذه الجمعيات وتقييم على مدى تطبيقهم لمبادئ الحوكمة في عملهم في الجمعية. اما بالنسبة للأنظمة المالية فيعمل الاتحاد حاليا على تزويد عدد من جمعياته الأعضاء بأنظمة مالية تتناسب مع طبيعة عمل الجمعية وهذه الأنظمة ستكون مرتبطة بالنظام المالي الخاص بالاتحاد وتحت اشراف الاتحاد. سيتم استهداف 15 جمعية كتجربة أولى ومن ثم تعميم التجربة لباقي الجمعيات[47].

وفي سياق درء مخاطر الفساد ومكافحته يوصي د. رابح مرار معهد أبحاث السياسات الاقتصادية «ماس»، الى ضرورة تفعيل دور هيئة العمل التعاوني الرقابي والارشادي، وتعزيز الحوكمة في التعاونيات الزراعية ومن ضمنها المساءلة، كونها الدرع الواقي الذي يحد من فرص الفساد وسوء الإدارة، وكذلك تفعيل دور أكبر لديوان الرقابة المالية والإدارية في الرقابة والمتابعة للتعاونيات الزراعية[48].

في حين أشار منجد أبو جيش، المدير العام لجمعية التنمية الزراعية الى ان العمل التعاوني بحاجة إلى عمل وتطوير كبير جداً، مشيرا الى ان جمعية التنمية الزراعية/ الإغاثة الزراعية عملت على استهداف التعاونيات الزراعية في مجال الحوكمة وبواقع 20 تعاونية زراعية، وعملت على توفير منح للتعاونيات الزراعية المميزة والمستوفية لشروط الحكومة بقيمة 40-50 ألف يورو، وتوجد تجارب ناجحة، موضحا ان عدم وجود عمل او برامج في التعاونيات يخلق حالة من العزوف من الاعضاء[49].

وفي نقاشه لهذا الإشكال، أشار رئيس هيئة العمل التعاوني يوسف الترك الى ان الهيئة تعمل على تعزيز حوكمة التعاونيات من خلال رزمة تدخلات منها اعداد دليل إجراءات (قانوني/ اداري/ مالي)، كما تعمل الهيئة على تعزيز الحوكمة من خلال بناء قدرات أعضاء التعاونيات، لتعزيز قيم النزاهة والشفافية والمساءلة لديهم.

كما اشارت هيئة العمل التعاوني الى ان التعاونيات ايضا تتحمل جزء من المسؤولية المتعلقة بالحوكمة، كون جزء منها لا يمتثل للقانون، اما لضعف في الوعي والثقافة التعاونية والقانونية او لخلل يشوب عمل التعاونية، وجزء منها لديه شبهات ترتقي لمؤشرات الفساد، وقد عملت هيئة العمل التعاوني على التنسيق مع ديوان الرقابة المالية والإدارية وهيئة مكافحة الفساد لمتابعة تلك التعاونيات، موصية بضرورة تكامل عمل الجهات الرقابة والتنفيذية مع الهيئة، من اجل تحقيق اهدافها[50].

وتبعا لنتائج الاستبانة التي تم تنفيذها لأغراض الدراسة، واستهدفت عينة من رؤساء وأعضاء والعاملين في التعاونيات الزراعية في فلسطين، فقط اتفقت عينة الدراسة على وجود إشكالات تتعلق بدرء مخاطر الفساد والوقاية منه ومكافحته، خاصة مع محدودية موارد هيئة العمل التعاوني، وعدم وجود دليل للحوكمة ومكافحة الفساد.

47 مقابلة خاصة مع أ. أدلين كراجة، الرئيس التنفيذي لاتحاد الجمعيات التعاونية الزراعية في فلسطين، بتاريخ: 2021/6/1.
48 مقابلة خاصة مع د. رابح مرار معهد أبحاث السياسات الاقتصادية «ماس»، بتاريخ: 2021/5/26.
49 مقابلة خاصة مع أ. منجد أبو جيش، المدير العام لجمعية التنمية الزراعية/ الإغاثة الزراعية، بتاريخ: 2021/5/31.
50 مقابلات خاصة مع رئيس هيئة العمل التعاوني أ. يوسف الترك وكادر الهيئة بتاريخ: 26+2021/5/31.

المساءلة

هي آليات ملزمة بتقديم التقارير والاستجابة للشكاوى والاعتراضات، وتحمل نتائج الاعمال، وهي مسؤولية المسؤولين ومتخذي القرار في تقديم تقارير دورية عن كيفية تنفيذ المهام المناطة بهم، والتوضيحات اللازمة حول كيفية استخدام الصلاحيات وتصريف الواجبات وتلبية المتطلبات وتحمل المسؤولية والإجابة عن أي استفسارات عن أعمالهم وقرارتهم عند الطلب.

من خلال مراجعة الادبيات والدراسات والتقارير ذات الصلة، والمقابلات المخصصة والاستبانة، يلاحظ ان هناك ضعف في منظومة المساءلة في التعاونيات الزراعية، ان كان ذلك على مستوى المساءلة الرسمية او المساءلة الداخلية في التعاونيات الزراعية ذاتها، بالاستناد الى احكام القانون والالتزام بالمبادئ السبعة للعمل التعاوني، وبشكل خاص:

1. تقديم التقارير السنوية.
2. نظام الشكاوى والاعتراضات.
3. المساءلة والمحاسبة عن الاعمال.
4. إقرار هيئة العمل التعاوني بضعف عمليات المساءلة للتعاونيات بما فيها التعاونيات الزراعية، تبعا محدودية قدرات هيئة العمل التعاوني البشرية والمادية. حيث أوردت الهيئة « الأمر الذي يعني عدم امتلاك الهيئة للقدرة الكافية على التخطيط الفعال لأنشطتها، أو تنفيذ ما خطط من مهام اشرافية ورقابية»[51].
5. عدم وجود أنظمة وسياسات وخطط عمل واضحة وقابلة للتطبيق لدى معظم الجمعيات التعاونية، وهو ما يؤدي إلى تغييب ممارسات الحكم الرشيد المتمثلة في المساءلة الفاعلة، وضعف الالتزام بتطبيق الانظمة الداخلية[52].
6. ضعف منظومة المساءلة الداخلية من خلال الهيئات العامة للتعاونيات، ومؤشر ذلك ان فقط (141) تعاونية زراعية صنفت كتعاونية عاملة، وما تبقى من التعاونيات الزراعية «غير عاملة»[53] أي انها لم تلتزم بإعداد موازنتها وعقدت اجتماعاً لهيئتها العامة مرة واحدة على الأقل خلال السنوات الثلاث الأخيرة، وبالتالي يوجد ضعف وخلل كبير في منظومة المساءلة الداخلية فيها.

يعمل ديوان الرقابة المالية والإدارية على التدقيق على التعاونيات بشكل عام ومن ضمنها التعاونيات الزراعية، وضمن الإمكانات المتاحة، فمن خلال مراجعة تقارير ديوان الرقابة المالية والإدارية «المساءلة الرسمية»، يلاحظ انه في العام 2018، تم فقط تنفيذ عملية تدقيق واحدة على التعاونيات الزراعية وهي: جمعية النصّارية التعاونية الزراعية/ نابلس[54]، اما في العام 2019، فقد نفذ ديوان الرقابة المالية والإدارية عمليات تدقيق على تعاونيتين زراعيتين فقط وهي: الجمعية التعاونية للتسويق الزراعي/طولكرم، جمعية بني نعيم التعاونية لتربية الأغنام[55]. كما عمل الديوان على التدقيق على الإدارة العامة للتعاون في وزارة العمل[56].

ويستخلص الباحث ان هناك إشكالات تتعلق بمبدأ المساءلة في التعاونيات الزراعية، ان كان على مستوى المساءلة الرسمية تبعا لمحدودية قدرات هيئة العمل التعاوني على الاحاطة بمجال العمل الواسع، او على مستوى المساءلة الداخلية في التعاونيات، تبعا لضعف دور الهيئات العامة، وعدم توفر ادلة ارشادية، او تدريب في مجال الحوكمة، وعدم انفاذ الاحكام القانونية على المخالفين

51 الخطة الاستراتيجية لهيئة العمل التعاوني للأعوام 2021–2023، صفحة 18.
52 الخطة الاستراتيجية لهيئة العمل التعاوني للأعوام 2021–2023، صفحة 18.
53 تقرير الإنجاز السنوي لهيئة العمل التعاوني –2019 فلسطين، صفحة 32.
54 التقرير السنوي لديوان الرقابة المالية والإدارية، 2018، صفحة 97.
55 التقرير السنوي لديوان الرقابة المالية والإدارية، 2019، صفحة 111.
56 تقرير ديوان الرقابة المالية والإدارية على اعمال الإدارة العامة للتعاون في وزارة العمل 2018.

منجد أبو جيش المدير العام لجمعية التنمية الزراعية/ الإغاثة الزراعية فيرى ضرورة تفعيل الهيئات العامة وإجبارها على عقد الاجتماعات ومتابعتها بحكم القانون واللوائح الداخلية من اجل تعزيز منظومة المساءلة[57]. ويتفق معه مؤيد بشارات مدير دائرة التمكين الاقتصادي والاجتماعي في اتحاد لجان العمل الزراعي بضرورة تفعيل مبادئ الحوكمة في التعاونيات الزراعية، موضحا ان هناك ضعف في المتابعة من قبل هيئة العمل التعاوني لإلزام التعاونيات بالقانون[58] ويتفق معه أيضا د. رابح مرار من معهد أبحاث السياسات الاقتصادية «ماس»، الذي أكد على ضرورة تفعيل دور هيئة العمل التعاوني في متابعة ومساءلة تلك التعاونيات الزراعية غير العاملة وانفاذ الاحكام القانونية عليها من اجل تصويب أوضاعها[59].

اما هيئة العمل التعاوني فقد اشارت في مقابلة خاصة مع رئيس وكادر الهيئة الى انها تعمل حاليا على اعداد رزمة كاملة لتعزيز حوكمة التعاونيات بما يشمل الزراعية، وهذه الرزمة تشمل مدونة سلوك لتعزيز النزاهة، ودليل للحوكمة واعداد مرشدين للتعاونيات، إضافة الى تدريب العاملين في التعاونيات، ووقعت الهيئة مذكرة تفاهم مع هيئة مكافحة الفساد في هذا السياق «دليل الحوكمة» لدرء مخاطر الفساد، وما يعيق عمل الهيئة في هذه المجال محدودية الامكانات المادية والكوادر البشرية. والهيئة ترحب بأي تعاون مع المؤسسات الاهلية او غيرها في سبيل اعداد دليل الحوكمة وتدريب العاملين في التعاونيات.
علما انه يوجد دليل للحوكمة تم اعداده لصالح الإدارة العامة للتعاون التي كانت تشرف على القطاع التعاوني قبل إنشاء الهيئة من قبل معهد اريج، وهو بحاجة الى تحديث[60].

وتبعا لنتائج الاستبانة التي تم تنفيذها لأغراض الدراسة، واستهدفت عينة من رؤساء وأعضاء والعاملين في التعاونيات الزراعية في فلسطين، فقط اتفقت عينة الدراسة على وجود إشكالات تتعلق بمبدأ المساءلة، وعدم توفر دليل للحوكمة، خاصة وان قسم كبير من التعاونيات يفتقد للمعرفة والفهم لتلك المبادئ والاحكام القانونية من اجل انفاذ آليات للمساءلة، كما ان ظروف جائحة كورونا حدت من اجتماعات الهيئات العامة والإدارية.

57 مقابلة خاصة مع أ. منجد أبو جيش، المدير العام لجمعية التنمية الزراعية/ الإغاثة الزراعية، بتاريخ: 2021/5/31.
58 مقابلة خاصة مع أ. مؤيد بشارات مدير دائرة التمكين الاقتصادي والاجتماعي في اتحاد لجان العمل الزراعي، بتاريخ: 2021/6/3.
59 مقابلة خاصة مع د. رابح مرار معهد أبحاث السياسات الاقتصادية «ماس»، بتاريخ: 2021/5/26.
60 مقابلات خاصة مع رئيس هيئة العمل التعاوني أ. يوسف الترك وكادر الهيئة بتاريخ: 26+2021/5/31.

النزاهة

تعرف **النزاهة** بأنها مجموعة القيم المتعلقة بالصدق والأمانة والإخلاص في العمل، والالتزام بالسلوك القويم بمبدأ تجنب تضارب المصالح، والاهتمام بالمصلحة العامّة، وحرص الذين يتولون مناصب عامة عليا على الإعلان عن أي نوع من تضارب المصالح قد ينشأ، بين مصالحهم الخاصّة والمصالح العامّة التي تقع في إطار مناصبهم، كما تشمل، أيضا، احترام وقت العمل والأموال العامة وعدم استخدامها للمنافع الخاصة[61]. والمحافظة على أموال المؤسسة باعتبارها أموال عامة، وعدم إساءة استخدام موارد المؤسسة، ومعاملة جميع المواطنين بالمساواة، وتعيين الموظفين بنزاهة ودون تحيّز.

من خلال مراجعة الادبيات والدراسات والتقارير ذات الصلة، والمقابلات المخصصة والاستبانة، يلاحظ ان هناك ضعف في منظومة النزاهة في التعاونيات الزراعية، ومؤشرات ذلك:

- عدم وجود مدونة سلوك للتعاونيات تعزز من منظومة النزاهة.
- أورد ديوان الرقابة المالية والادارية جملة ملاحظات تتعلق بضعف النزاهة في التعاونيات الزراعية من خلال عمليات التدقيق التي قام بها في العام 2018 [62] و2019 [63].
- لا يوجد دليل ارشادي «محدث» للحكم الرشيد والنزاهة في التعاونيات الزراعية، وما هو متوفر دليل قديم اعد منذ العام 2012 من خلال معهد أريج[64]، وسبق إقرار قرار بقانون رقم (20) لعام 2017 بخصوص التعاونيات.
- على سبيل المثال لا الحصر، نص القرار بقانون رقم (20) لعام 2017، في المادة رقم (30) الفقرة رقم (14) ضمن ا تصاصات الهيئة العامة: قبول الهبات والوصايا، وأي إعانات أخرى تتلقاها الجمعية أو الاتحادات[65]، فكيف يتم انفاذ هذا النص القانوني ونصف عدد التعاونيات المسجلة لم تعقد اجتماعا لهيئتها العامة منذ 3 سنوات أو أكثر[66].

> يستخلص الباحث ان هناك خلل يشوب منظومة النزاهة في التعاونيات الزراعية، والسبب الرئيس في ذلك عدم اكتمال المنظومة التشريعية الخاصة بالنزاهة، وعدم توفر أدلة محدثة للحوكمة، او مدونات مسلوك معتمدة لتعزيز النزاهة، وتوجد محاولات من كافة الأطراف ذات الصلة تجاه ذلك، الا ان عدم ثبات القانون وإمكانيات تعديله، تحد وتجهض تلك المحاولات، كما ان تلك المحاولات لم تثمر عن مخرجات قابلة للتنفيذ.

وفي هذا السياق تشير أدلين كراجة، الرئيس التنفيذي لاتحاد الجمعيات التعاونية الزراعية الى انه توجد مدونة سلوك وتم مشاركتها مع أعضاء من الجمعيات الذين يمثلون الجمعيات الأعضاء في الاتحاد[67]. اما د. رابح مرار من معهد أبحاث السياسات الاقتصادية «ماس»، فقد أكد على ضرورة اعداد مدونة سلوك للعاملين في التعاونيات الزراعية ودليل ارشادي للحكم الرشيد والنزاهة في التعاونيات الزراعية، بمشاركة كافة الجهات ذات الصلة، واعتماده من قبل هيئة العمل التعاوني، وإلزام كافة التعاونيات به[68].

اما مؤيد بشارات مدير دائرة التمكين الاقتصادي والاجتماعي في اتحاد لجان العمل الزراعي فقد أكد على ضرورة تعديل القانون لتشمل مواده واللوائح التنفيذية والأنظمة الصادرة عنه مبادئ النزاهة، وإلزام التعاونيات بها[69]. في حين أشار منجد أبو جيش، المدير العام لجمعية التنمية الزراعية/ الإغاثة الزراعية الى وجود ملاحظات كثيرة على القرار بقانون رقم (20) لسنة 2017، ويجب مراجعته من قبل الفاعلين، من اجل تعزيز النزاهة وفي التعاونيات الزراعية، مشددا على أهمية انجاز عمل مدونة سلوك للتعاونيات الزراعية، وتطوير أدلة لها علاقة في الحكم الرشيد [70].

وتبعا لنتائج الاستبانة التي تم تنفيذها لأغراض الدراسة، واستهدفت عينة من رؤساء وأعضاء والعاملين في التعاونيات الزراعية في فلسطين، فقط اتفقت عينة الدراسة على وجود إشكالات تتعلق بعدم وجود أدلة واضحة، او مدونات سلوك لتعزيز النزاهة في عمل التعاونيات الزراعية.

---

61 النزاهة والشفافية والمساءلة في مواجهة الفساد، من منشورات الائتلاف من اجل النزاهة والمسائلة – أمان، 2016، صفحة 53.
62 التقرير السنوي لديوان الرقابة المالية والإدارية، 2018، صفحة 107.
63 التقرير السنوي لديوان الرقابة المالية والإدارية، 2019، صفحة 121.
64 دليل الحكم الرشيد للجمعيات التعاونية في فلسطين- معهد الأبحاث التطبيقية (اريج)، 2012.
65 قرار بقانون رقم (20) لسنة 2017م بشأن الجمعيات التعاونية، المادة رقم (30) فقرة رقم (14).
66 الاستراتيجية الوطنية لقطاع التعاون 2021-2023، صفحة 13.
67 مقابلة خاصة مع أ. أدلين كراجة، الرئيس التنفيذي لاتحاد الجمعيات التعاونية الزراعية في فلسطين، بتاريخ: 2021/6/1.
68 مقابلة خاصة مع د. رابح مرار – معهد أبحاث السياسات الاقتصادية «ماس»، بتاريخ: 2021/5/26.
69 مقابلة خاصة مع أ. مؤيد بشارات مدير دائرة التمكين الاقتصادي والاجتماعي في اتحاد لجان العمل الزراعي، بتاريخ: 2021/6/3.
70 مقابلة خاصة مع أ. منجد أبو جيش، المدير العام لجمعية التنمية الزراعية/ الإغاثة الزراعية، بتاريخ: 2021/5/31.

الشفافية

وهي: إظهار المعلومات بشكل واضح وفي الوقت المناسب بحيث يتمكن أعضاء الجمعية والأطراف الخارجية من الاطلاع عليها بسهولة وذلك لضمان اتخاذ القرارات وتنفيذها ضمن إطار فعال إضافة إلى وضوح أهداف الجمعية وغاياتها وعلنيتها. وإتاحة المعلومات والبيانات العامة بما فيها المالية والإدارية وخطط العمل، وآليات العمل والإجراءات والمعايير والأسس المعتمدة.

من خلال مراجعة الادبيات والدراسات والتقارير ذات الصلة، والمقابلات المخصصة والاستبانة، يلاحظ ان هناك ضعف في منظومة الشفافية والافصاح في التعاونيات الزراعية، ومؤشرات ذلك:

- عدم وجود مدونة سلوك للتعاونيات تعزز من منظومة الشفافية والافصاح.
- أورد ديوان الرقابة المالية والادارية جملة ملاحظات تتعلق بضعف الشفافية في التعاونيات الزراعية من خلال عمليات التدقيق التي قام بها في العام 2018 [71] و 2019 [72].
- لا يوجد دليل ارشادي «محدث» للحكم الرشيد وتعزيز الشفافية في التعاونيات.
- حوالي نصف الجمعيات التعاونية ومن ضمنها الزراعية المسجلة لدى هيئة العمل التعاوني، غير عاملة، بمعنى انها لم تلتزم بإعداد موازنتها و/ أو لم تلتزم بعقد اجتماع لهيئتها العامة لأكثر من ثلاث سنوات[73]، أي انها لا تلتزم بأبسط متطلبات الشفافية والافصاح المتمثلة بنشر التقارير والموازنات على الهيئة العامة او للمواطنين.

> يستخلص الباحث ان هناك خلل يشوب منظومة الشفافية والافصاح في التعاونيات الزراعية، وعدم وجود دليل معتمد يعزز من الشفافية، إضافة ضعف مأسسة وحوكمة التعاونيات الامر الذي يؤثر سلبا على مستويات الشفافية والافصاح، إضافة الى عدم وجود مأسسة لعمليات النشر والافصاح في التعاونيات الزراعية.

وفي هذا السياق تؤكد هيئة العمل التعاوني الى انها تعمل حاليا على اعداد رزمة كاملة لتعزيز حوكمة التعاونيات ومن ضمنها مبدأ الشفافية، في حين يشدد مؤيد بشارات مدير دائرة التمكين الاقتصادي والاجتماعي في اتحاد لجان العمل الزراعي على ضرورة وجود لوائح التنفيذية وأنظمة تعزز من مبادئ الشفافية وإلزام التعاونيات بها[74].

وتبعا لنتائج الاستبانة التي تم تنفيذها لأغراض الدراسة، واستهدفت عينة من رؤساء وأعضاء والعاملين في التعاونيات الزراعية في فلسطين، فقد تباينت ردود واستجابت عينة الدراسة على مدى الالتزام بمبدأ الشفافية والافصاح، فمنها تعاونيات تلتزم بالإفصاح والشفافية، ومنها جمعيات لا تلتزم بذلك اما لضعف ونقص بالمعرفة او بالإمكانات مثل توفر صفحة الكترونية او صفحة عبر مواقع التواصل الاجتماعي، مع ملاحظة ان جميع عينة الدراسة من التعاونيات العاملة.

71 التقرير السنوي لديوان الرقابة المالية والإدارية، 2018، صفحة 107.
72 التقرير السنوي لديوان الرقابة المالية والإدارية، 2019، صفحة 121.
73 تقرير الإنجاز السنوي لهيئة العمل التعاوني –2019 فلسطين، صفحة 9.
74 مقابلة خاصة مع أ. مؤيد بشارات مدير دائرة التمكين الاقتصادي والاجتماعي في اتحاد لجان العمل الزراعي، بتاريخ: 2021/6/3.

المشاركة

المشاركة تعني أن يكون هناك دور فعّال للرجل والمرأة في حريّة إبداء الرأي والمشاركة الفعّالة في اتخاذ القرار سواء بصورة مباشرة أو غير مباشرة، كما يلتزم المجلس بتطبيق مبدأ المشاركة من أجل تشجيع وتطوير العمل في الجمعيّة التعاونيّة والتزامها بإجراء عمليات مشاورة ومشاركة مستمرة مع جميع أعضاء الهيئة العموميّة[75].

من خلال مراجعة الادبيات والدراسات والتقارير ذات الصلة، والمقابلات المخصصة ونتائج الاستبانة للعينة، يلاحظ ان هناك ضعف في مبدأ المشاركة في التعاونيات الزراعية، ومؤشرات ذلك:

- عدم التزام حوالي نصف التعاونيات وبما ضمنها الزراعية بعقد اجتماعات هيئاتها الإدارية في السنوات الثلاث الاخيرة، مما يدلل على إشكالية في مبدأ المشاركة في تلك التعاونيات ومخالفتها للأحكام القانونية ذات الصلة.
- مشاركة المرأة ما زالت محدودة في التعاونيات الزراعية، حيث تشير بيانات هيئة العمل التعاوني الى ان عدد أعضاء التعاونيات الزراعية العاملة بلغ (10,829) عضو وعضوة، منهم (9,710) ذكور، و (1,119) اناث[76].

> ويستخلص الباحث أن هناك خلل في مبدأ المشاركة من قبل أعضاء الجمعيات التعاونية الزراعية، الامر الذي يشكل مخالفة قانونية، ويخالف مبادئ التعاونيات، ومظهر لضعف الحوكمة.

وتبعا لنتائج الاستبانة التي تم تنفيذها لأغراض الدراسة، واستهدفت عينة من رؤساء وأعضاء والعاملين في التعاونيات الزراعية في فلسطين، فقد اتفقت عينة الدراسة الى ضعف المشاركة خاصة في التعاونيات الموسمية (عصر الزيتون) او المختلطة تبعا لضعف مشاركة النساء، او تلك التي تفتقد لهيئة إدارية فاعلة، او تلك المشكلة من مجموعات صغيرة من المزارعين، وتزداد فجوة المشاركة في اجتماع الهيئات العامة.

د. رابح مرار من معهد أبحاث السياسات الاقتصادية «ماس»، فيقترح لمعالجة مشكلة المشاركة من قبل الأعضاء الهيئات العامة والادارية في التعاونيات الزراعية ان يتم تفعيل دور هيئة العمل التعاوني في الرقابة والإرشاد للتعاونيات، وانفاذ الاحكام القانونية واتخاذ الإجراءات بحق المخالفين، وتفعيل الاتمتة والأنظمة المحوسبة في المتابعة من قبل هيئة العمل التعاوني[77].

اما أدلين كراجة الرئيس التنفيذي لاتحاد الجمعيات التعاونية الزراعية فتشير الى ان الاتحاد يقوم بتنفيذ تدريبات على مبادئ العمل التعاوني والالتزام بتطبيقها في الجمعيات ومن أحد اهداف هذه المبادئ هي المشاركة[78].

في حين دعا منجد أبو جيش، المدير العام لجمعية التنمية الزراعية/ الإغاثة الزراعية الى الالتزام بعقد اجتماعات الهيئة العامة ومجلس الإدارة، وكل من يخالف يتعرض للمحاسبة[79].

أما مؤيد بشارات مدير دائرة التمكين الاقتصادي والاجتماعي في اتحاد لجان العمل الزراعي فقد أكد على ضرورة تطبيق احكام القانون، من خلال هيئة العمل التعاوني، ومن خلال المتابعة وانفاذ الاحكام القانونية وتصفية التعاونيات المخالفة وفق الأصول، والحجر على ممتلكات التعاونيات غير المصوبة أوضاعها لصالح التعاونيات الفاعلة، مشيرا الى 10 تعاونيات فاعلة أفضل من 100 مسجلة دون أي فاعلية[80].

75 دليل الحكم الرشيد للجمعيات التعاونية في فلسطين- معهد الأبحاث التطبيقية (اريج)، 2012، صفحة 22.
76 تقرير الإنجاز السنوي لهيئة العمل التعاوني -2019 فلسطين، صفحة 37.
77 مقابلة خاصة مع د. رابح مرار – معهد أبحاث السياسات الاقتصادية «ماس»، بتاريخ: 2021/5/26.
78 مقابلة خاصة مع أ. أدلين كراجة، الرئيس التنفيذي لاتحاد الجمعيات التعاونية الزراعية في فلسطين، بتاريخ: 2021/6/1.
79 مقابلة خاصة مع أ. منجد أبو جيش، المدير العام لجمعية التنمية الزراعية/ الإغاثة الزراعية، بتاريخ: 2021/5/31.
80 مقابلة خاصة مع أ. مؤيد بشارات مدير دائرة التمكين الاقتصادي والاجتماعي في اتحاد لجان العمل الزراعي، بتاريخ: 2021/6/3.

الكفاءة والفاعلية

الفاعليّة تعني تحقيق أهداف الجمعيّة التعاونيّة ضمن الخطط والاستراتيجيات وأمّا الكفاءة فتعني استخدام الموارد المتاحة بالطريقة المثلى لتحقيق هذه الأهداف. لذا فإن القدرة والكفاءة في إدارة الجمعيّات تضمنان استمراريّة تحقيق التقدم والازدهار والتطلع دائما إلى تعزيز مفهوم التنميّة والتنمّية المستدامة من خلال الالتزام بتوظيف الموارد المتاحة بالصورة السليمة والواضحة لأفراد المجتمع والجمعيّة التعاونيّة على السواء[81].

من خلال مراجعة الادبيات والدراسات والتقارير ذات الصلة، والمقابلات المخصصة والاستبانة، يلاحظ ان هناك ضعف في كفاءة وفاعلية في التعاونيات الزراعية، ومؤشرات ذلك:

1. القطاع التعاوني الزراعي هو القطاع التعاوني الوحيد الذي قيمة العجز لدى تعاونياته أكثر من الفائض، حيث حققت التعاونيات الزراعية صافي عجز بلغ بالمتوسط (1,497) دينار لكل تعاونية[82].
2. بلغ عدد التعاونيات الزراعية في الضفة الغربية والمسجلة بأرقام تسجيل فلسطينية، التي تم حلها أو الغاؤها (232) تعاونية زراعية[83].
3. لا تقتصر أهداف تأسيس التعاونيات على تحسين الأوضاع الاقتصادية لأعضائها فقط، بل هي مؤسسات تنموية تساهم في تنمية المجتمع المحلي من جهة، ومحاربة آفة البطالة من جهة أخرى. فالتعاونيات تعتبر مؤسسات مشغلة للأيدي العاملة، سواءً بشكل مباشر من خلال تعيين موظفين وعمال فيها، وهذه مؤشرات فاعلية وكفاءة، الا ان البيانات والأرقام تشير الى ان عدد العاملين بأجر في التعاونيات ككل (536) فردا، في كافة قطاعات العمل التعاوني، وكانت نسبة التعاونيات الزراعية التي بها عاملين بأجر (32.6%) فقط من اجمالي عدد التعاونيات الزراعية العاملة[84].
4. يلاحظ من الجدول المرفق اشكالية الفعالية والكفاءة في عمل التعاونيات الزراعية من خلال اعداد التعاونيات الزراعية، التي حققت عجز مالي، أو التي حققت فائض، او تلك التعاونيات التي لم تحقق شيء.

اعداد التعاونيات الزراعية التي حققت عجز او فائض او لا شيء تبعا للمحافظة[85]

المحافظة	لا شيء	تحقيق عجز	تحقيق فائض	المجموع
جنين	1	17	13	31
طوباس	3	3	6	12
طولكرم	0	10	8	18
نابلس	0	10	9	19
قلقيلية	0	9	3	12
سلفيت	1	5	5	11
رام الله	0	7	4	11
أريحا	1	6	5	12
القدس	1	2	3	6
بيت لحم	0	2	3	5
الخليل	0	17	11	28
المجموع	7	88	70	165

81 دليل الحكم الرشيد للجمعيات التعاونية في فلسطين- معهد الأبحاث التطبيقية (اريج) 2012، صفحة 54.
82 أوضاع التعاونيات في الضفة الغربية في نهاية العام 2017، هيئة العمل التعاوني، فلسطين، صفحة 63.
83 أوضاع التعاونيات في الضفة الغربية في نهاية العام 2017، هيئة العمل التعاوني، فلسطين، صفحة 71.
84 تقرير الإنجاز السنوي لهيئة العمل التعاوني -2019 فلسطين، صفحة 42.
85 أوضاع التعاونيات في الضفة الغربية في نهاية العام 2017، هيئة العمل التعاوني، فلسطين، صفحة 90.

شكل رقم (4)

اعداد التعاونيات الزراعية التي حققت عجز او فائض او لا شيء تبعا للمحافظة

ويستخلص الباحث ان هناك إشكالات وتحديات تعصف بالجمعيات التعاونية الزراعية، الامر الذي يهدد بقائها واستمرارا خاصة في مجال الفاعلية والكفاءة في العمل، ومؤشر ذلك ان العجز المالي في القطاع التعاوني أكبر من الفائض، وإجراءات الاحتلال بحق القطاع الزراعي، إضافة الى تواضع الدعم الحكومة، وعدم توفر حماية حقيقية لمدخلات ومخرجات الإنتاج الزراعي فاقم المشكلة، عدا عن إشكاليات الحوكمة داخل التعاونيات، كذلك توجد إشكالية في مفهوم العمل التعاوني، وفلسفته، حيث اعترى هذا المفهوم تشوه من بعد العام 1948.

وفي مقابلة خاصة مع هيئة العمل التعاوني أشارت الهيئة الى ان هناك سبب جذري لسوء أداء التعاونيات بشكل عام ومن ضمنها الزراعية، بما يشمل معاناتها من العجز المالي، وهذا السبب يتعلق بمدى التزام التعاونية بمبادئ وقيم التعاون، وبوجود حاجة ملحة وحقيقية لتأسيسها في المقام الأول. فمن الطبيعي أن تعاني التعاونيات التي تم تشكيلها لأسباب غير تعاونية (مثل السعي للحصول على المنح، أو لأسباب سياسية، أو غير ذلك) والتي تسمى "التعاونيات الزائفة" من مشاكل كثيرة تشمل العجز المالي، ومن مشاكل الحوكمة، مثل ضعف التزام الأعضاء بإنجاح تعاونيتهم من خلال التعامل معها وتعزيز مشاركتهم الاقتصادية فيها.

تجدر الاشارة إلى الدور غير البنّاء الذي تلعبه بعض الجهات المانحة أو الجهات الوسيطة التي تقدم المنح والمساعدات للتعاونيات، فبعض هذه الجهات يجهل أو يتجاهل طبيعة النموذج التعاوني، واختلافه، من جهة، عن الجمعيات الخيرية التي تهدف إلى تقديم الخدمات للمجتمع، ومن جهة أخرى، عن المنشآت الخاصة التي هدفها تحقيق الربح لمالكيها من خلال بيع منتجاتها للغير. فالتعاونيات هي مؤسسات مبنية على الأعضاء الذين هم أنفسهم مالكوها ومستخدمو خدماتها والمتعاملون معها، وبالتالي يقع على عاتقهم أولا توفير التمويل لها من مساهماتهم الخاصة، مما يعكس التزامهم بواحدة من أهم قيم التعاون وهي "المساعدة الذاتية"، أي الاعتماد على النفس وعدم الاتكال على دعم الجهات الخارجية خاصة في مرحلة التأسيس، لأن هذا الدعم سيؤدي في حالات كثيرة إلى عدم استدامة التعاونية. أيضا تقوم هذه الجهات كثيرا بإعطاء منح للتعاونيات لمشاريع لا تتلاءم مع احتياجات التعاونية، مما يؤدي إلى فشل هذه المشاريع نتيجة لعدم وجود حاجة حقيقية لدى الأعضاء لهذه المشاريع[86].

86 مقابلات خاصة مع رئيس هيئة العمل التعاوني أ. يوسف الترك وكادر الهيئة بتاريخ: 26+2021/5/31.

منجد أبو جيش، المدير العام لجمعية التنمية الزراعية أشار الى ان من أسباب عدم الفاعلية والكفاءة أن التعاونية غير مبنية على المهنة الواحدة والمصالح المشتركة لأعضائها، وكان تأسيسها لأسباب أخرى، وجزء منها وسيلة للاسترزاق، ولم يتم بتاء بعض التعاونيات بناء على الاحتياج الحقيقي، موضحا ان من أسباب تعثر التعاونيات الزراعية عدم توفر الحماية في السوق من قبل الحكومة او حتى الاتحادات، فلا يتم الشراء الجماعي او التسويق الجماعي والذي يحقق وفورات حجم ويعزز من الفاعلية والكفاءة، كما ان افتقاد فلسطين لسياسات رسمية لحماية صغار المزارعين، وتوفير مدخلات الإنتاج وحماية مخرجات الإنتاج، ومنافسة القطاع الخاص، والامتيازات التي يحظى بها القطاع الخاص المنافس للتعاونيات الزراعية، كل هذه الأسباب خلقت واقع صعب للتعاونيات الزراعية اثر على فاعليتها وكفاءتها وقدرتها على المنافسة والبقاء. [87]

أما مؤيد بشارات مدير دائرة التمكين الاقتصادي والاجتماعي في اتحاد لجان العمل الزراعي فقد أشار الى حاجة التعاونيات الزراعية الى فكر تعاوني حقيقي، والعمل ضمن الاحتياج وليس ضمن توجه المانح، وإتاحة الفرصة للأعضاء لتحديد التوجهات تبعا للحاجة وليس تجاوبا مع أجندة المانحين، مضيفا بأن التعاونيات الزراعية بحاجة الى اهتمام حكومي في مجال الحماية لتوفير مدخلات الإنتاج وفي مجال التسويق في ظل تغول شركات القطاع الخاص والمنتجات المستوردة من الخارج والإسرائيلية[88].

اما أدلين كراجة الرئيس التنفيذي لاتحاد الجمعيات التعاونية الزراعية فأشارت الى انه يوجد لدى الجمعيات التعاونية الفاعلة موجودات ذات قيمة عالية، ولكن مع مرور الوقت تخسر من قيمتها المادية وبعض التعاونيات عليها قروض، ولكنها عاملة وفعالة. ليس دائما وجود العجز في الميزانية يعني ان الجمعية غير فعالة[89].

في حين دعا د. رابح مرار – معهد أبحاث السياسات الاقتصادية "ماس"، الى ضرورة دراسة أسباب تعثر التعاونيات الزراعية، من أجل وضع الحلول العلمية لها، وتوفير الدعم والحماية لمنتجات لتلك التعاونيات التعاونية اذا كانت خسائرها بسبب معادلات العرض والطلب في السوق، ووجود المنافسة الشديدة من قبل الشركات الخاصة العملاقة، او حتى من قبل المنتجات الإسرائيلية التي تغرق الاسواق الفلسطينية، وكذلك العمل على تطوير أداء التعاونيات من خلال مواكبة التطورات العصرية المتعلقة بالزراعة[90].

وتبعا لنتائج الاستبانة التي تم تنفيذها لأغراض الدراسة، واستهدفت عينة من رؤساء وأعضاء والعاملين في التعاونيات الزراعية في فلسطين، فقد تباينت عينة الدراسة في تفسير عدم الفاعلية، كون جزء منها يعمل بفاعلية، وجزء بتعثر نتيجة نقص الخبرة، او الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية، او نقص الدعم المادي او المعرفي، ولكن اتفقت عينة الدراسة على ان هناك تشوه لمفهوم العمل التعاوني في فلسطين.

87 مقابلة خاصة مع أ. منجد أبو جيش، المدير العام لجمعية التنمية الزراعية/ الإغاثة الزراعية، بتاريخ: 2021/5/31.
88 مقابلة خاصة مع أ. مؤيد بشارات مدير دائرة التمكين الاقتصادي والاجتماعي في اتحاد لجان العمل الزراعي، بتاريخ: 2021/6/3.
89 مقابلة خاصة مع أ. أدلين كراجة، الرئيس التنفيذي لاتحاد الجمعيات التعاونية الزراعية في فلسطين، بتاريخ: 2021/6/1.
90 مقابلة خاصة مع د. رابح مرار – معهد أبحاث السياسات الاقتصادية "ماس"، بتاريخ: 2021/5/26.

منع تضارب المصالح

هو تغليب مصلحة التعاونية على المصالح الشخصية للقائمين على إدارتها وتغليب المصلحة العامة للدولة على أية مصالح أخرى.

من خلال مراجعة الادبيات والدراسات والتقارير ذات الصلة، والمقابلات المخصصة وتحليل نتائج الاستبانة، يلاحظ ان هناك ضعف في منظومة التحصين من تضارب المصالح، ومؤشرات ذلك:

- لا توجد مدونة سلوك خاصة بالعاملين في التعاونيات الزراعية.
- لا يوجد دليل ارشادي "محدث" للحكم الرشيد والنزاهة في التعاونيات الزراعية، يوضح حالات تضارب المصالح.
- لم تصدر لغاية اعداد هذه الدراسة أنظمة او لوائح تنفيذية لقرار بقانون رقم (20) لعام 2017 بخصوص التعاونيات، تعزز من نزاهة القطاع التعاوني.
- أورد ديوان الرقابة المالية والادارية جملة ملاحظات تتعلق بضعف نظام النزاهة في التعاونيات الزراعية ومن ضمنها تعزز من نزاهة القطاع التعاوني.
- تبعا لدراسة معهد ماس (إصلاح وتطوير القطاع التعاوني الفلسطيني)، فقد استخدمت بعض التعاونيات كوسيلة للتكسب والاسترزاق، حيث تم تفصيل بعضها لمنفعة أشخاص معينين أو أهداف معينة لا علاقة لها بالتعاون[93]. الامر الذي يتنافى ومبدأ منع تضارب المصالح.
- أصدرت هيئة مكافحة الفساد دليل استرشادي خاص بالإفصاح عن تضارب المصالح، كما صدر عن مجلس الوزراء قرار رقم (1) لسنة 2020 بنظام الإفصاح عن تضارب المصالح، ولكن هذا الدليل بحاجة الى تعميم على التعاونيات الزراعية للعمل بموجبه.

ويستخلص الباحث انه لا توجد إجراءات كافية للحد من تضارب المصالح في التعاونيات الزراعية، فالإطار القانوني غير مكتمل، والدليل الصادر عن هيئة مكافحة الفساد بحاجة الى نشر وتعميم، إضافة الى ضعف الثقافة التعاونية، وضعف عمليات الارشاد والمتابعة الرقابة على التعاونيات الزراعية العاملة في فلسطين.

وتشير هيئة العمل التعاوني الى أن تضارب المصالح واحدا من تحديات ومشاكل الحوكمة التي تعاني منها المنظمات بشكل عام، والتعاونية بشكل خاص. ولا يجب النظر إليه بمعزل عن مشاكل وتحديات الحوكمة الأخرى التي قد تكون ناجمة عن الأسباب نفسها ويمكن مقاربتها أو محاولة حلها سوية. فتضارب المصالح يمكن أن يكون ناجما عن ضعف الثقافة التعاونية لدى من يكون لديه هذا التضارب، أو قد يكون ناجما عن ضعف الالتزام بمبادئ التعاون وخاصة مبدأ الإدارة الديمقراطية للتعاونية، التي تشمل وجود هيئة عامة فاعلة أو لجنة رقابة فاعلة ومؤهلة لممارسة الرقابة على لجنة الرقابة والتأكد من امتثالها للقوانين واللوائح وللنظام الداخلي للتعاونية، وتشير الهيئة الى ان منع تضارب المصالح يتم من خلال انفاذ احكام القانون، والعمل على اصدار اللوائح التنفيذية والأنظمة التي تكفل عدم تضارب المصالح، علما ان الهيئة وزعت 3 الاف نسخة من القانون على جميع التعاونيات والمؤسسات ذات الصلة، كونه يتضمن احكام قانونية لمنع تضارب المصالح[94].

أما أدلين كراجة، الرئيس التنفيذي لاتحاد الجمعيات التعاونية الزراعية، فتدعوا هيئة العمل التعاوني لتفعيل دورها في الرقابة على الجمعيات التعاونية الزراعية، والمسائلة واتخاذ إجراءات صارمة بهذا الخصوص[95].

أما مؤيد بشارات مدير دائرة التمكين الاقتصادي والاجتماعي في اتحاد لجان العمل الزراعي فقد أكد على ضرورة اعداد دليل ارشادي للحوكمة يوضح القضايا الخاصة بتضارب المصالح، مشيرا في ذات الوقت الى ضرورة تعديل القانون ومعالجة الفجوات القانون التي تخلق حالات تضارب المصالح، مثل اشتراط 15 عضو لتأسيس التعاونية الامر الذي يدفع بعض الأشخاص الى إضافة أسماء أقاربهم لتجاوز هذا الشرط، الامر الذي يعزز لاحقا من إشكاليات تضارب المصالح[96].

91 التقرير السنوي لديوان الرقابة المالية والإدارية، 2018، صفحة 107.
92 التقرير السنوي لديوان الرقابة المالية والإدارية، 2019، صفحة 121.
93 إصلاح وتطوير القطاع التعاوني الفلسطيني، معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني "ماس"، 2015، صفحة 54.
94 مقابلات خاصة مع رئيس هيئة العمل التعاوني أ. يوسف الترك وكادر الهيئة بتاريخ: 26+2021/5/31.
95 مقابلة خاصة مع أ. أدلين كراجة، الرئيس التنفيذي لاتحاد الجمعيات التعاونية الزراعية في فلسطين، بتاريخ: 2021/6/1.
96 مقابلة خاصة مع أ. مؤيد بشارات مدير دائرة التمكين الاقتصادي والاجتماعي في اتحاد لجان العمل الزراعي، بتاريخ: 2021/6/3.

في حين أشار منجد أبو جيش، المدير العام لجمعية التنمية الزراعية انه للحد من تضارب المصالح في التعاونيات الزراعية، يجب أن تتشكل الجمعية من أعضاء ذوي الاختصاص، ويجب أن تكون الجمعية مفتوحة للأعضاء التي تنطبق عليهم الشروط، مع منع وجود أعضاء في مجلس الإدارة أقرباء من الدرجة الأولى، وضرورة التوقيع على مدونة سلوك للمنع من تضارب المصالح في التعاونيات[97].

اما د. رابح مرار من معهد أبحاث السياسات الاقتصادية «ماس»، فقد شدد على ضرورة تعديل القانون ليضمن منع تضارب المصالح بشكل واضح، او اصدار نظام خاص بذلك، إضافة الى تفعيل دور هيئة العمل التعاوني كون القانون اناط بها المتابعة والاشراف والرقابة على التعاونيات الزراعية، في المتابعة والرقابة وتوظيف الاتمتة والتكنولوجيا للمساعدة في اعداد قواعد بيانات وأنظمة محوسبة للمتابعة[98].

وتبعا لنتائج الاستبانة التي تم تنفيذها لأغراض الدراسة، واستهدفت عينة من رؤساء وأعضاء والعاملين في التعاونيات الزراعية في فلسطين، فقد اتفقت عينة الدراسة على عدم وجود ادلة ارشادية واضحة لمنع تضارب المصالح، وأيضا ضعف الوعي بهذه التفاصيل لدى أعضاء التعاونيات.

وقد أبدت كل من جمعية التنمية الزراعية/ الإغاثة الزراعية واتحاد لجان العمل الزراعي الجهوزية للمساعدة في اعداد أدلة ارشادية تعزز من الحوكمة، وتعمل على تعزيز قيم الشفافية والنزاهة والمساءلة والمشاركة ومنع تضارب المصالح، كما أبدت هيئة العمل التعاوني ترحيبها بأي جهد تجاه تعزيز حوكمة القطاع التعاوني الزراعي.

كما أن الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)، سبق وان قام بإعداد وتطوير مؤشرات ذات علاقة في مدونة السلوك للعاملين في المنظمات الاهلية والهيئات المحلية، ومؤسسات أخرى، يمكن البناء عليها في تطوير مدونة سلوك.

أصدرت هيئة مكافحة الفساد دليل استرشادي خاص بالإفصاح عن تضارب المصالح، كما صدر عن مجلس الوزراء قرار رقم (1) لسنة 2020 بنظام الإفصاح عن تضارب المصالح، وفي ضوء نتائج الدراسة فان هذا الدليل بحاجة الى تعميم على التعاونيات الزراعية للعمل بموجبه.

ملاحظة: تضمنت المادة رقم (6) من قرار بقانون رقم (20) لعام 2017 بشأن الجمعيات التعاونية، مجلس إدارة الهيئة الذي يضم ممثلين عن الاتحاد التعاوني العام في فلسطين، وتضمنت المادة رقم (7) صلاحيات مجلس إدارة الهيئة والتي تشمل تسجيل الجمعيات، والاتحادات القطاعية، والاتحاد العام، ومراقبة مدى التزامها بتطبيق أحكام هذا القرار بقانون، والتحقيق في شؤونها، وتصفيتها وحلها، الأمر الذي قد يخلق تعارض مصالح ما لم تكن هناك نظام واضح وملزم لمنع تضارب المصالح.

97 مقابلة خاصة مع أ. منجد أبو جيش، المدير العام لجمعية التنمية الزراعية/ الإغاثة الزراعية، بتاريخ: 2021/5/31.
98 مقابلة خاصة مع د. رابح مرار – معهد أبحاث السياسات الاقتصادية «ماس»، بتاريخ: 2021/5/26.

التوصيات

• ضرورة استكمال الإطار التشريعي الناظم لعمل التعاونيات في فلسطين، ومن ضمنها التعاونيات الزراعية، من خلال تعديل قرار بقانون رقم (20) لعام (2017)، ضمن نهج تشاركي مع كافة الجهات ذات الصلة، مع الاخذ بعين الاعتبار المسودات التي تم اعدادها، وإطلاق ذلك من خلال رزمة تشريعية تتضمن اللوائح التنفيذية والأنظمة.

• ضرورة انفاذ هيئة العمل التعاوني لدورها الرسمي في متابعة العمل التعاوني في فلسطين، وتعزيز استقلاليتها، وتطبيق استراتيجيتها الجديدة للأعوام 2021-2023، في الارشاد والمتابعة والاشراف والرقابة على عمل التعاونيات ومن ضمنها التعاونيات الزراعية، وان تخرج الهيئة من طور التدخلات والاستجابات المحدودة تبعا لمحدودة الموارد، الى ديناميكية العمل تبعا لكم الإشكالات المتعلقة بقضايا الحوكمة في التعاونيات ومن ضمنها الزراعية.

• ضرورة رفد هيئة العمل التعاوني بالإمكانات اللوجستية والموارد البشرية والمادية من اجل تمكينها من انفاذ مهامها والتي اناط بها القانون، خاصة وان جزء كبير من القضايا التي تتعلق بحوكمة التعاونيات الزراعية بحاجة الى متابعات قانونية وميدانية من قبل الهيئة، كون عدد كبير من التعاونيات لا تمتثل للأحكام القانونية، ولدينا نصف التعاونيات غير عاملة.

• ضرورة العمل على مأسسة التعاونيات الزراعية من خلال تكامل جهود المؤسسة الرسمية الممثلة بهيئة العمل التعاوني وبالتعاون مع وزارة الزراعة، والمؤسسات الاهلية ذات الصلة والاتحادات والتعاونيات، فلا يعقل بعد حوالي قرن من انطلاق اول تعاونية في فلسطين، ان تكون أحوال التعاونيات بهذا الشكل من الضعف المؤسساتي والعملياتي.

• ضرورة تعزيز الفكر التعاوني الزراعي في فلسطين، خاصة وان هذا الفكر تعرض لتشوهات كبيرة خلال السنوات الأخيرة، من خلال تحول جزء من التعاونيات لوسيلة للاسترزاق، او وسيلة للحصول على دعم خارجي من اجل الدعم بذاته، مما عزز من مسلكيات تخالف الحوكمة، وساهم في فشل وتعثر بعض التعاونيات، وفي ممارسة الفساد في تعاونيات أخرى، والعمل على إطلاق حملة إعلامية لتعزيز مفهوم وفكر العمل التعاوني.

• ضرورة استثمار التوجهات الإيجابية لدى هيئة العمل التعاوني والاتحاد التعاوني الزراعي والمؤسسات الاهلية ذات الصلة، من اجل الإسراع في انجاز تعديلات القانون، والعمل بشكل متزامن تجاه اصدار دليل الحوكمة في التعاونيات الزراعية.

• ضرورة بناء قدرات التعاونيات الزراعية، من خلال تكامل عمل المؤسسة الرسمية والمؤسسات الاهلية وحتى المؤسسات الخاصة كجزء من المسؤولية المجتمعية، وخاصة في مجال الحوكمة.

• ضرورة ان يكون للحكومة دور أكبر في دعم وتعزيز التعاونيات الزراعية، من خلال رزمة محفزات مثل الإعفاءات الضريبية، والدعم الارشادي واللوجستي، وتعويض التعاونيات التي تعاني من إجراءات الاحتلال، وخاصة تلك الممتثلة لأحكام القانون، تبعا لأهمية دور التعاونيات في الأمن الاقتصادي الاجتماعي، وأهميتها في تحقيق شعار الحكومة بالانفكاك الاقتصادي عن إسرائيل.

• ضرورة قيام الحكومة والاتحادات التعاونية بحماية التعاونيات الزراعية، وخاصة الصغيرة منها من خطر التعثر المالي، من خلال حماية مدخلات الإنتاج من تحكم إسرائيل والمستورد من القطاع الخاص، وكذلك حماية مخرجات الإنتاج من خلال توفير التسويق لهم، في ظل اقصاد الوق الحر في فلسطين والتوجهات النيو لبرالية، وتغول الشركات الخاصة وسيطرتها شبه الاحتكارية على كثير من مفاصل الإنتاج الزراعي بشقيه النباتي والحيواني.

المراجع والمصادر

- قانون رقم (50) لسنة 1933.
- قرار بقانون رقم (23) لسنة 2021م بتعديل قرار بقانون رقم (20) لسنة 2017م بشأن الجمعيات التعاونية.
- قرار بقانون رقم (20) لسنة 2017م بشأن الجمعيات التعاونية.
- قرار مجلس الوزراء رقم (11) لسنة 2018م، بنظام رسوم هيئة العمل التعاوني.
- قرار مجلس الوزراء رقم (11) لسنة 2020م، بنظام تصفية الجمعيات التعاونية.
- قرار مجلس الوزراء رقم (12) لسنة 2020م، بلائحة التحقيق في أعمال الجمعيات والاتحادات التعاونية.
- إصلاح وتطوير القطاع التعاوني الفلسطيني، معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني «ماس»، 2015.
- تقرير الإنجاز السنوي لهيئة العمل التعاوني -2019 فلسطين.
- الاستراتيجية الوطنية لقطاع التعاون 2021-2023.
- وزارة العمل الفلسطينية، استراتيجية قطاع التعاون 2017-2022
- أوضاع التعاونيات في الضفة الغربية في نهاية العام 2017، هيئة العمل التعاوني، فلسطين
- دليل الحكم الرشيد للجمعيات التعاونية في فلسطين- معهد الأبحاث التطبيقية (اريج)، 2012.
- دليل نزاهة وحوكمة الجمعيات التعاونية الأردنية الصادر تنفيذا للإستراتيجية الوطنية للنزاهة ومكافحة الفساد 2017 - 2025، من إصدارات هيئة النزاهة ومكافحة الفساد والمؤسسة التعاونية الأردنية 2017
- التقرير السنوي لديوان الرقابة المالية والإدارية، 2019.
- التقرير السنوي لديوان الرقابة المالية والإدارية، 2018.
- تقرير ديوان الرقابة المالية والإدارية على اعمال الإدارة العامة للتعاون في وزارة العمل 2018.
- النزاهة والشفافية والمساءلة في مواجهة الفساد، من منشورات الائتلاف من اجل النزاهة والمسائلة - أمان، 2016.
- الموقع الرسمي لهيئة العمل التعاوني http://www.cwa.pna.ps
- دراسة الحلف التعاوني الدولي الخاصة بقوانين التعاونيات https://coops4dev.coop/en/4devasia/palestine#general

المقابلات الخاصة بالدراسة:

- مقابلات خاصة مع رئيس هيئة العمل التعاوني أ. يوسف الترك وكادر الهيئة بتاريخ: 26+2021/5/31.
- مقابلة خاصة مع د. رابح مرار – معهد أبحاث السياسات الاقتصادية «ماس»، بتاريخ: 2021/5/26.
- مقابلة خاصة مع أ. أدلين كراجة، الرئيس التنفيذي لاتحاد الجمعيات التعاونية الزراعية في فلسطين، بتاريخ: 2021/6/1.
- مقابلة خاصة مع أ. منجد أبو جيش، المدير العام لجمعية التنمية الزراعية/ الإغاثة الزراعية، بتاريخ: 2021/5/31.
- مقابلة خاصة مع أ. مؤيد بشارات مدير دائرة التمكين الاقتصادي والاجتماعي في اتحاد لجان العمل الزراعي، بتاريخ: 2021/6/3.

الملاحق

ملحق 1: لمحة تاريخية عن التعاونيات في فلسطين

في العام 1924، تشكلت اول تعاونية (زراعية) في فلسطين، وهي «جمعية فلسطين العربية لمزارعي التبغ» في مدينة عكا، حيث كان ذلك في بدايات الانتداب البريطاني على فلسطين، وذلك تعتبر فلسطين سبّاقة في تسجيل التعاونيات مقارنة بالعديد من الدول العربية التي بدأت الحركة التعاونية في معظمها بالظهور بعد الحرب العالمية الثانية، وقد كانت هذه التعاونية فاتحة لانتشار التعاونيات في فلسطين، حيث تم تسجيل ثلاث تعاونيات أخرى حتى العام 1932.

ويعتبر العام 1933 نقطة تحول في العمل التعاوني الفلسطيني، حيث صدر أول قانون للتعاون في فلسطين[99]، والذي تم الاستناد اليه في تسديل ما يقرب من (250) تعاونية في فلسطين خلال ما تبقى من فترة الانتداب البريطاني (1933-1948) غالبيتها (نحو 80%) متخصصة في العمل الزراعي والتنمية، فيما تخصصت (20%) من التعاونيات في مجال النقل والمجال الاستهلاكي مناصفة[100]. وخلال هذه الفترة بدأت تعاونيات التسليف والتوفر بالانتشار، حيث لعبت دورا هاما كحل لمعاناة المزارعين الذين كانوا يخضعون لابتزاز المرابين من الوكلاء والوسطاء والتجار، سواء عند شراء احتياجاتهم من مستلزمات الزراعة أو عند بيع منتجاتهم من المحاصيل الزراعية، وبالرغم من ان هذه التعاونيات يصنف بأنه من النوع الخدمي، الا انها صنفت في حينه كتعاونيات زراعية لأن أعضاءها من المزارعين وقدمت خدماتها لأغراض زراعية فقط.

وبعد قرار التقسيم، وانتهاء الانتداب البريطاني، ونشوء المملكة الأردنية الهاشمية (بضم الضفة الغربية الى امارة شرق الأردن)، تولت الحكومة الأردنية مهامها، والتي امتدت فترتها من العام 1948 الى العام 1967. وخلال هذه الفترة، ارتفعت اعداد التعاونيات المسجلة في الضفة الغربية لتصل الى نحو 420 تعاونية. ويعود الفضل في انتشار التعاونيات المسجلة في الضفة الغربية الى السياسات التي اتبعتها الأردن تجاه العمل التعاوني في حينه، والتي من ضمنها تقديم المساعدات والتسهيلات الحكومية، ومنح القروض الميسرة، والاعفاء من الضرائب، إضافة الى ذلك، تم إقرار قانون التعاون الأردني والأنظمة المكملة له، والتي استمر تطبيق موادها على العمل التعاوني في الضفة الغربية حتى تاريخ 2017/12/29، وهو تاريخ سريان قرار بقانون رقم (20) لسنة 2017.

وبعد حرب حزيران 1967، وقيام إسرائيل باحتلال ما تبقى من الأراضي الفلسطينية، تعرضت تعاونيات الضفة الغربية الى العديد من الصعوبات الاحتلالية، أولها الصعوبات التي واجهت هذه التعاونيات في التواصل مع المؤسسة الأم المتواجدة في العاصمة الأردنية، وثانيها واخطرها، اتباع الاحتلال العديد من سياسات الاضعاف تجاه هذه التعاونيات، كون غالبية هذه التعاونيات تنتمي الى القطاع الزراعي، الذي عمدت حكومات الاحتلال الى تنفيذ سياسات مختلفة لإضعافه، بهدف ابعاد المزارعين عن الأرض تمهيدا للاستيلاء عليها ومصادرتها لأغراض عسكرية واستيطانية، ناهيك عن قيام الاحتلال بالتصدي لأي عمل تنظيمي فلسطيني قد يقوم أعضاؤه بمقاومته، بما يشمل التعاونيات. بالرغم من الصعوبات التي وضعها الاحتلال لمواجهة التعاونيات لإضعافها وانهاء وجودها الا ان الكثير من التعاونيات القائمة استمرت في تقديم خدماتها لأعضائها لمساعدتهم على تحسين ظروف معيشتهم تحت الاحتلال، كما تم تسجيل مئات التعاونيات الأخرى في مختلف التخصصات والتي لعبت دورا مهما كسلطة بديلة تقدم الخدمات المختلفة لأعضائها، بهدف تحسين ظروف حياتهم وتنمية المجتمع المحلي عموما، مثل جمعيات الإسكان.

وبعد نشوء السلطة الفلسطينية في العام 1994، أسندت مسؤولية الرقابة والاشراف على القطاع التعاوني في الإدارة العامة للتعاون في وزارة العمل، والتي حاولت إعادة تصويب أوضاع التعاونيات القائمة، إضافة الى الاستمرار في تسجيل تعاونيات جديدة في مختلف التخصصات، وذلك استنادا الى التشريعات التعاونية سارية المفعول، وكانت احدى الخطوات التي نفذتها الإدارة العامة للتعاون بدئا من العام 1995، تتمثل في إعادة تسجيل جميع التعاونيات القائمة بشهادات تسجيل فلسطينية تحمل أرقاما متسلسلة تبدأ من الرقم (1) حسب الاقدمية، وذلك استنادا الى تواريخ تسجيل تلك التعاونيات[101].

99 قانون رقم (50) لسنة 1933.

100 وزارة العمل الفلسطينية، استراتيجية قطاع التعاون 2017-2022، صفحة 4.

101 أوضاع التعاونيات في الضفة الغربية في نهاية العام 2017، هيئة العمل التعاوني، فلسطين، 2018، صفحة 23.

● **القطاعات الرئيسية والفرعية التي ينشط فيها القطاع التعاوني الفلسطيني:**

1. القطاع الزراعي (النباتي والحيواني).
2. قطاع الصيد.
3. قطاع التصنيع الحرفي.
4. قطاع الصناعات الغذائية.
5. قطاع الصحة.
6. قطاع الإسكان.
7. قطاع الطاقة (الكهرباء).
8. قطاع المياه (توفير مياه الشرب).
9. قطاع المواصلات (النقل).
10. القطاع الاستهلاكي.
11. قطاع التمويل (التوفير والتسليف).
12. قطاع التعليم.
13. قطاع الطاقة البديلة.
14. قطاع التسويق.

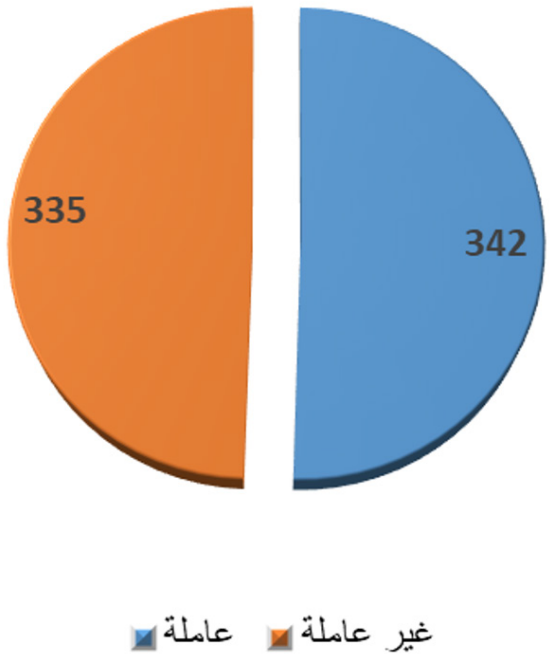
قطاعات واعدة للتعاونيات كما حددته الاستراتيجية الوطنية لقطاع التعاون 2021-2023: قطاع السياحة، قطاع تكنولوجيا المعلومات والاتصال، قطاع البيئة وتدوير المنتجات، قطاع التعليم ما قبل المدرسة، القطاع التجاري (الاعمال الصغيرة)، قطاع المهن والحرف، قطاع خدمات المنازل[102].

التعاونيات المسجلة في فلسطين:

تبعا لبيانات وزارة العمل المحدثة في التقرير السنوي لهيئة العمل التعاوني 2019:

• في المحافظات الشمالية، العدد التراكمي للتعاونيات المسجلة في نهاية العام 2019 بلغ 677 تعاونية، من بينها 335 تعاونية غير عاملة، والتي من ضمنها 228 تعاونية صدر بحقها قرارات بالتحقيق في شؤونها أو بتصفيتها، غالبية هذه القرارات صدرت قبل انفاذ القرار بقانون.

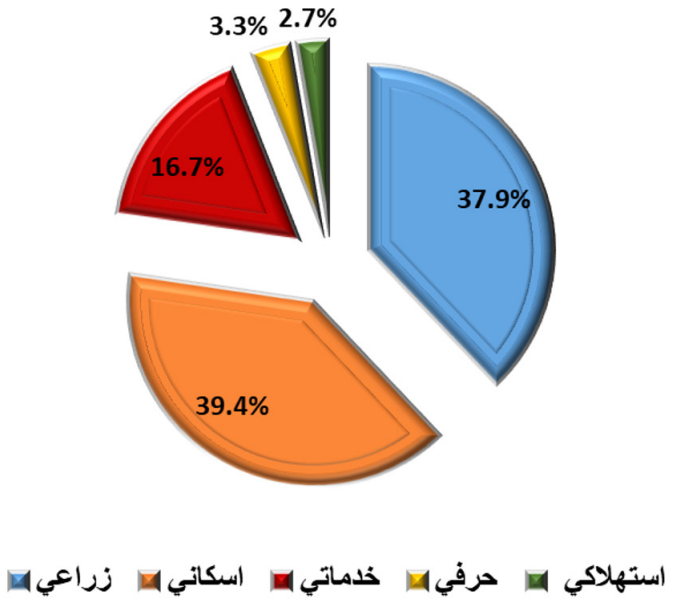
توزيع التعاونيات في المحافظات الشمالية تبعا لوضعها «عاملة أو غير عاملة»



102 الاستراتيجية الوطنية لقطاع التعاون 2021–2023، صفحة 10.

- 24.5% من التعاونيات المسجلة منتسبة الى الاتحادات القطاعية، وتوزعت هذه النسبة بواقع 34.5% بين التعاونيات المصنفة عاملة، و14.3% بين التعاونيات المصنفة غير عاملة.
- من بين 342 تعاونية مصنفة عاملة، يوجد 64 تعاونية ذكورية العضوية، و43 تعاونية نسائية العضوية، وباقي التعاونيات مختلطة العضوية.
- خلال العام 2019، تم اعتماد موازنات 72.8% من التعاونيات العاملة عن السنة المالية 2018، فيما عقدت 64.0% من التعاونيات العاملة اجتماعاً لهيئتها العامة.
- في المحافظات الشمالية، بلغ عدد أعضاء التعاونيات المسجلة عدد (60,302) عضواً في نهاية العام 2019، من بينهم (39,370) عضواً في تعاونيات مصنفة «عاملة». كما أن نحو 31% من أعضاء التعاونيات المصنفة عاملة نساء.
- في المحافظات الشمالية، بلغ العدد الإجمالي لأعضاء لجان الإدارة في التعاونيات «العاملة» (1,956) عضواً، أي بمعدل 5.7 أعضاء لجنة إدارة في التعاونية الواحدة. كما بلغت نسبة النساء بين أعضاء لجان الإدارة 26.4%.
- بلغت نسبة النساء في لجان إدارة التعاونيات المختلطة 20.7%، فيما بلغت نسبتهن بين رؤساء هذه اللجان 14.9%.
- بلغ عدد العاملين بأجر في التعاونيات العاملة عدد 536 فرداً، يعملون في 114 تعاونية فقط، ومن بين هؤلاء العاملين 53.2% إناث[103].
- عدد التعاونيات في قطاع غزة بلغ (176) تعاونية، وهي التعاونيات التي تم تسجيلها لغاية العام 2007 فقط.
- بلغ عدد التعاونيات «غير العاملة» 335 تعاونية تشكل حوالي نحو نصف التعاونيات المسجلة لدى الهيئة. توزعت نسبياً حسب النشاط الاقتصادي بواقع:
  1. زراعي 37.9%.
  2. اسكاني 39.4%.
  3. خدماتي 16.7%.
  4. حرفي 3.3%.
  5. استهلاكي 2.7% [104].

توزيع أعداد التعاونيات «غير العاملة» حسب النشاط الاقتصادي



حوالي ثلثي التعاونيات «غير العاملة» صدرت بحقها قرارات بالتحقيق أو التصفية، ويتضح هذا الأمر من خلال أعداد التعاونيات التي صدرت بحقها هكذا قرارات، والتي بلغ عددها 88 تعاونية تحت التحقيق، و140 تعاونية تحت التصفية[105].

103 تقرير الإنجاز السنوي لهيئة العمل التعاوني -2019 فلسطين، صفحة 9.
104 تقرير الإنجاز السنوي لهيئة العمل التعاوني -2019 فلسطين، صفحة 30.
105 تقرير الإنجاز السنوي لهيئة العمل التعاوني -2019 فلسطين، صفحة 9.

التعاونيات الزراعية،

يعتبر اتحاد التعاونيات الزراعية هو الأكبر حجما من حيث عدد التعاونيات، حيث تم اندماج ثلاث اتحادات لتكوينه وهي:

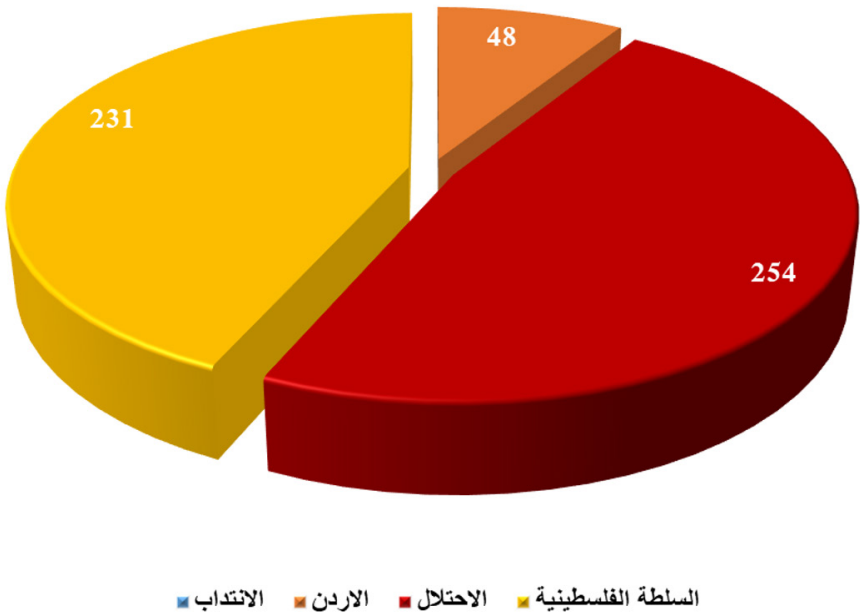
1. اتحاد الجمعيات التعاونية لعصر الزيتون.
2. الاتحاد التعاوني الزراعي.
3. اتحاد الجمعيات التعاونية للثروة الحيوانية.

ويبلغ عدد التعاونيات المسجلة في القطاع الزراعي (533) تعاونية في المحافظات الشمالية تبعا للبيانات التاريخية، وتتوزع تبعا لفترة التسجيل، والمحافظة، وفق الجدول المرفق:

توزيع التعاونيات الزراعية في المحافظات الشمالية تبعا لجهة التسجيل والمحافظة [106]

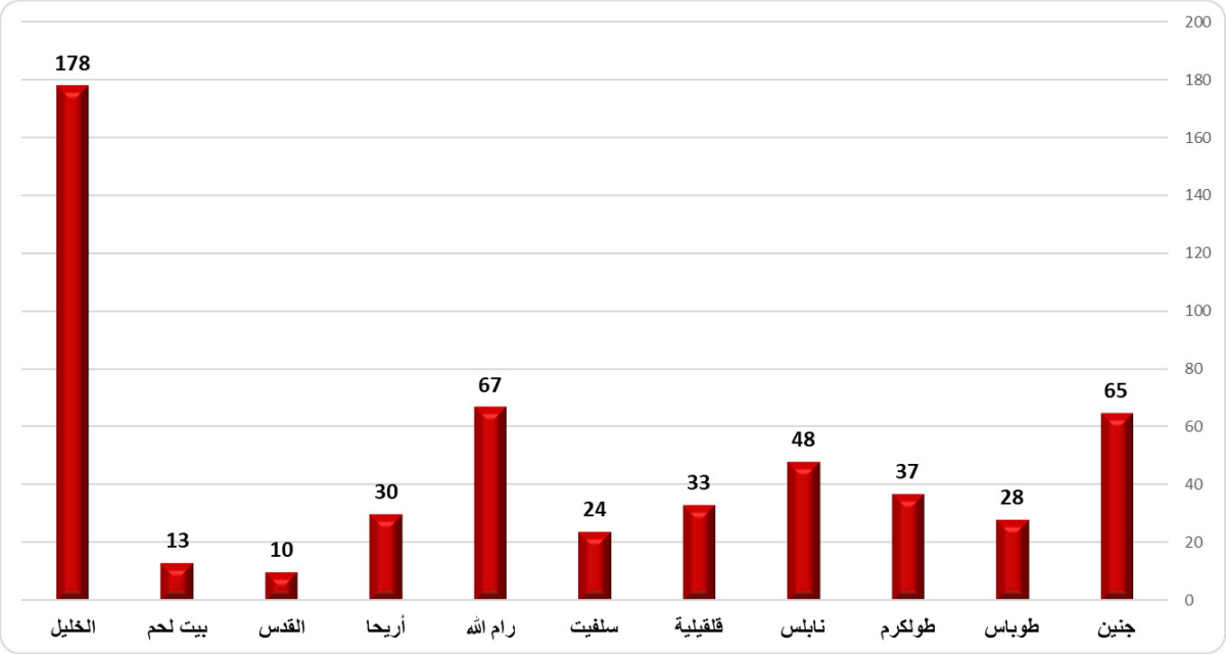
المحافظة/ فترة التسجيل	الانتداب	الأردن	الاحتلال	السلطة الفلسطينية	المجموع
جنين	0	1	29	35	65
طوباس	0	1	6	21	28
طولكرم	0	2	17	18	37
نابلس	0	4	20	24	48
قلقيلية	0	1	8	24	33
سلفيت	0	1	10	13	24
رام الله	0	14	30	23	67
أريحا	0	8	5	17	30
القدس	0	1	4	5	10
بيت لحم	0	1	8	4	13
الخليل	0	14	117	47	178
المجموع	0	48	254	231	533

توزيع التعاونيات الزراعية في المحافظات الشمالية تبعا لجهة التسجيل



106 أوضاع التعاونيات في الضفة الغربية في نهاية العام 2017، هيئة العمل التعاوني، فلسطين، 2018، صفحة 70.

توزيع التعاونيات الزراعية في المحافظات الشمالية تبعا للمحافظة



التعاونيات الزراعية «العاملة»:

تبعا لبيانات كشوفات الهيئات العامة للجمعيات التعاونية التي أعدها موظفو هيئة العمل التعاون بالمحافظات الشمالية في نهاية العام 2019، وباعتبار أن الجمعية غير العاملة هي جمعية تعاونية لم تنجز ميزانيتها خلال أي من السنوات المالية الثلاث الأخيرة (2016 – 2018) ولم تعقد أي اجتماع لهيئتها العامة خلال السنوات (2017 - 2019)، فإن عدد الجمعيات العاملة بلغ (342) جمعية، ينضوي تحت عضويتها (39,370) عضوا.

مما يعني أن نحو نصف الجمعيات تعاونية المسجلة في الضفة الغربية يمكن تصنيفها «غير عاملة»، أي أنها غير مصوبة لأوضاعها القانونية من حيث إعداد الميزانيات وعقد اجتماعات الهيئات العامة لمدة لا تقل عن 3 سنوات.[107]

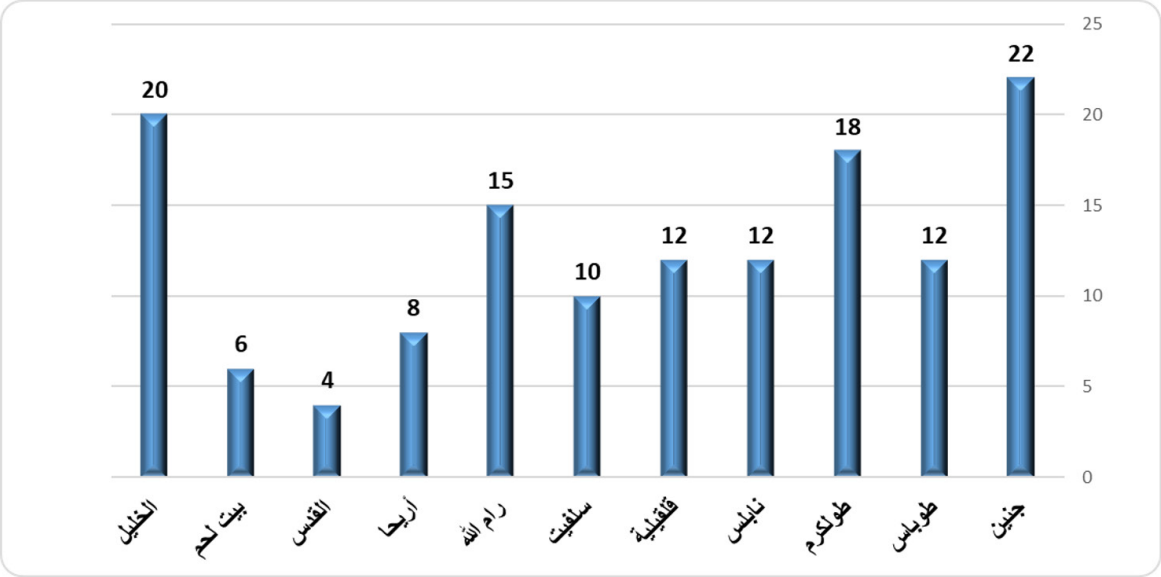
وتبعا لتلك البيانات الواردة في الاستراتيجية الوطنية لقطاع التعاون 2021–2023، فان عدد التعاونيات الزراعية العاملة في المحافظات الشمالية بلغ (139) تعاونية زراعية، في حين كانت في دراسة « أوضاع التعاونيات في الضفة الغربية في نهاية العام 2017، الصادرة عن هيئة العمل التعاوني (156) [108]، حيث تم اعتماد البيانات الاحدث، والتي تشير الى ان التعاونيات الزراعية العاملة موزعة على المحافظات الشمالية تبعا للجدول المرفق:

107 الاستراتيجية الوطنية لقطاع التعاون 2021–2023، صفحة 13.
108 أوضاع التعاونيات في الضفة الغربية في نهاية العام 2017، هيئة العمل التعاوني، فلسطين، صفحة 74.

توزيع التعاونيات الزراعية "العاملة" في المحافظات الشمالية تبعا المحافظة [109]

المحافظة	العدد	النسبة
جنين	22	%15.8
طوباس	12	%8.6
طولكرم	18	%12.9
نابلس	12	%8.6
قلقيلية	12	%8.6
سلفيت	10	%7.2
رام الله	15	%10.8
أريحا	8	%5.8
القدس	4	%2.9
بيت لحم	6	%4.3
الخليل	20	%14.4
المجموع	139	%100.0

توزيع التعاونيات الزراعية "العاملة" في المحافظات الشمالية تبعا للمحافظة



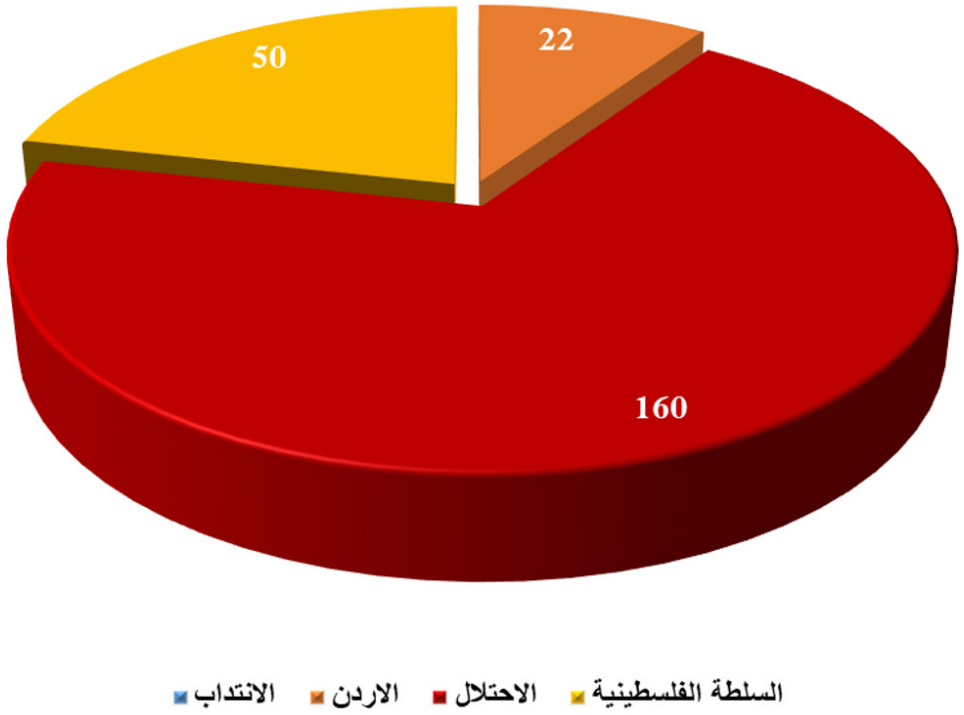
109 الاستراتيجية الوطنية لقطاع التعاون 2021–2023، صفحة 13.

التعاونيات الزراعية التي تم حلها أو الغاؤها:

التعاونيات الزراعية في الضفة الغربية والمسجلة، التي تم حلها أو الغاؤها تبعا لجهة التسجيل والمحافظة[110].

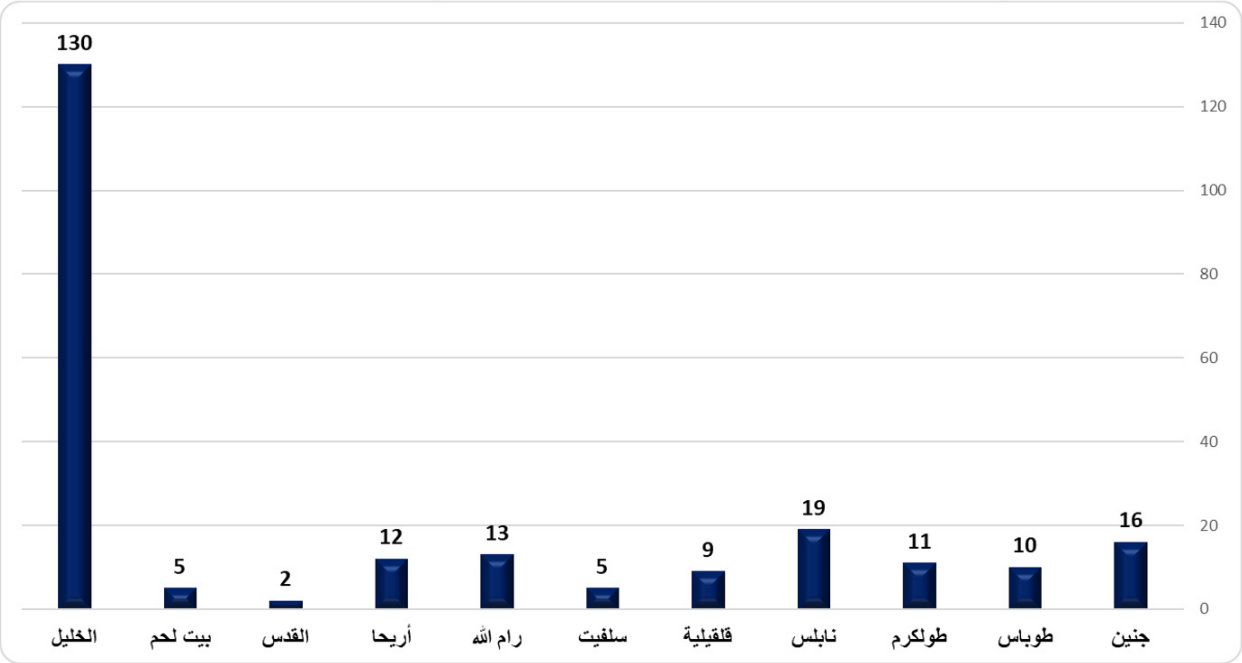
المحافظة/ فترة التسجيل	الانتداب	الأردن	الاحتلال	السلطة الفلسطينية	المجموع
جنين	0	1	12	3	16
طوباس	0	1	3	6	10
طولكرم	0	1	7	3	11
نابلس	0	3	12	4	19
قلقيلية	0	0	3	6	9
سلفيت	0	0	3	2	5
رام الله	0	4	9	0	13
أريحا	0	3	2	7	12
القدس	0	0	1	1	2
بيت لحم	0	0	4	1	5
الخليل	0	9	104	17	130
المجموع	0	22	160	50	232

التعاونيات الزراعية في الضفة الغربية والمسجلة، التي تم حلها أو الغاؤها تبعا لجهة التسجيل



110 أوضاع التعاونيات في الضفة الغربية في نهاية العام 2017، هيئة العمل التعاوني، فلسطين، صفحة 71.

التعاونيات الزراعية في الضفة الغربية والمسجلة بأرقام تسجيل فلسطينية، التي تم حلها أو الغاؤها تبعا للمحافظة



ملحق رقم 2: مجالات واسئلة استبانة البحث والتي استهدفت عينة من رؤساء وأعضاء والعاملين في التعاونيات الزراعية في فلسطين.

الرقم	البند	موافق بشدة	موافق	محايد	معارض	معارض بشدة
	الامتثال للقانون					
1	تلتزم التعاونية بالأحكام القانونية الناظمة لعملها					
2	تم الاطلاع على قانون العمل التعاوني.					
3	تلتزم بالتعاونية بالأنظمة المالية المعتمدة					
	المساءلة					
4	تعقد التعاونية اجتماعات دورية.					
5	تلتزم التعاونية بإعداد التقارير الإدارية والمالية					
6	تتوافر آليات للمساءلة في التعاونية					
	النزاهة					
7	تتوافر في التعاونية اليات لتقديم الشكاوى					
8	توجد مدونة سلوك للعاملين في التعاونية					
9	توجد في التعاونية لجان تعمل بنزاهة وحيادية					
	الشفافية والافصاح					
10	توفر التعاونية المعلومات التي يطلبها الأعضاء					
11	يوجد للتعاونية موقع الكتروني/ صفحة فيسبوك					
12	تنشر التعاونية تقاريرها الإدارية والمالية ونشرات تعريفية.					
	المشاركة					
13	يشارك أعضاء الهيئة العامة في الاجتماعات الدورية					
14	يشارك أعضاء الهيئة الادارية في الاجتماعات الدورية					
15	تشارك النساء في الاجتماعات.					
	الكفاءة والفعالية					
16	تحقق التعاونية فائض مالي "أرباح"					
17	هناك تراجع في فعالية التعاونية					
18	تعاني التعاونية من إشكالات في العمل					
	تضارب المصالح ودرء فرص الفساد					
19	تعمل التعاونية على منع تضارب المصالح					
20	يتوافر دليل لمنع تضارب المصالح					
21	تعمل التعاونية على درء فرص الفساد					

■ ملحق رقم 2: التطور التاريخي للقوانين الناظمة للتعاون والجمعيات التعاونية في الحقب السياسية المتلاحقة

فترة الانتداب البريطاني:

صدر أول قانون تعاوني في عهد الانتداب البريطاني في العام 1920 برقم (53)، وذلك لتنظيم عمل الجمعيات المسجلة، في حينه. ونتيجة لزيادة عدد الجمعيات التعاونية المسجلة، تم تعديل هذا القانون وصدر قانون رقم (50) لسنة 1933، ونظام التعاون لسنة 1934. وتجدر الإشارة إلى أنه تم تعديل هذا القانون بالقانون المعدل رقم (16) لسنة 1937، ثم بالقانون رقم (40) لسنة 1944، ثم قانون رقم (4) لسنة 1966. وفي خضم هذه القوانين، صدر مرسوم إعفاء الجمعيات[111].

فترة الإدارة المصرية لقطاع غزة:

بعد نكبة 1948، أبقت السلطات المصرية على القانون الانتدابي رقم (50) لسنة 1933 لينظم الشؤون التعاونية في قطاع غزة. وقد تم إجراء بعض التعديلات الضرورية على القانون، حيث صدرت العديد من القرارات في الشأن التعاوني، وهي:

- قرار المجلس التنفيذي الغزي رقم (9) لسنة 1964 المتعلق بإنشاء دائرة التعاون كمؤسسة إدارية مشرفة على عمل الجمعيات التعاونية المسجلة في ذلك الوقت.
- قرار الحاكم العام رقم (6) لعام 1965 بشأن نظام انتخاب مجالس إدارة الجمعيات التعاونية.
- قرار الحاكم العام رقم (35) لعام 1965 بشأن إعفاء دخل الجمعيات التعاونية الناتج عن تعامل غير الأعضاء من ضريبة الدخل.
- قرار الحاكم العام رقم (15) لعام 1966 بشأن تعيين كل أو بعض أعضاء مجالس إدارة الجمعيات التعاونية.
- قرار بشأن العمل بالنظام المحاسبي المرافق في الجمعيات التعاونية الاستهلاكية بقطاع غزة رقم (1) لسنة 1966.
- قرار بشأن نقل اختصاص تسجيل الجمعيات التعاونية إلى مديرية الشؤون الاجتماعية وأمور اللاجئين رقم (3) لسنة 1964 [112].

فترة الاحتلال الإسرائيلي لقطاع غزة:

عمدت سلطات الاحتلال الإسرائيلي إلى وضع مختلف العراقيل والمعيقات أمام تطور الحركة التعاونية في القطاع. وتمثل ذلك في العديد من الأوامر العسكرية التي أصدرها الحاكم العسكري في القطاع، وهي:

- الأمر العسكري (686) لسنة 1982 بشأن تعديل القانون التعاوني العثماني، الذي يعتبر أصل القانون الانتدابي، للحصول على إذن مسبق لممارسة الأنشطة المختلفة في الجمعيات.
- الأمر العسكري (766) لسنة 1982 بشأن المخصصات المالية وضرورة الحصول على إذن مسبق للحصول عليها.
- الأمر العسكري (832) لسنة 1983 بشأن حظر تقديم الجمعيات التعاونية لأية خدمات للجمهور دون إذن مسبق.
- الأمر العسكري (843) لسنة 1984 بشأن الإشعار عن جدول الأعمال وموعد وساعة انعقاد اجتماعات الهيئات العامة للجمعيات التعاونية.
- الأمر العسكري (875) لسنة 1985 بشأن مراقبة الهيئات العامة في الجمعيات التعاونية.

111 إصلاح وتطوير القطاع التعاوني الفلسطيني، معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني "ماس"، 2015، صفحة 24.
112 إصلاح وتطوير القطاع التعاوني الفلسطيني، معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني "ماس"، 2015، صفحة 25.

فترة الإدارة الأردنية للضفة الغربية:

أبقت السلطات الأردنية على الجمعيات العاملة في الضفة الغربية لتعمل تحت مظلة القانون التعاوني الانتدابي رقم (50) لسنة 1933، حتى صدر أول قانون تعاوني أردني رقم (39) لسنة 1952، حيث تم تسجيل العديد من الجمعيات بناء على هذا القانون. وكما صدر بموجب هذا القانون نظام تعاوني في العام 1953، تم بموجبه تأسيس دائرة الإنشاء التعاوني لرعاية الحركة التعاونية الأردنية وتسجيل الجمعيات ومراقبتها، إضافة إلى إقامة المؤسسات التعاونية اللازمة. وبسبب تطور التعاونيات أفقياً وعمودياً، تم تعديل القانون التعاوني رقم (39) لسنة 1952 بالقانون رقم (17) لسنة 1956، الذي تم تعديله بموجب القانون رقم (6) لسنة 1967. وكما صدر النظام التعاوني رقم (1) لسنة 1957 كلائحة تنفيذية للقانون رقم (17) لسنة 1956، الذي تم تعديله بموجب القانون رقم (42) لسنة 1965.
وفي العام 1959 صدر نظام جمعيات الإسكان (42) لسنة 1959 ليحل محل نظام جمعيات الإسكان رقم (1) لسنة 1958. وفي العام 1963 صدر نظام المعهد التعاوني رقم (47) لسنة 1963 كإطار منظم لأول مؤسسة تعاونية تعنى بأمور التدريب والبحوث والدراسات المتخصصة في الأمور التعاونية، إضافة إلى العمل على بناء قدرات العاملين في دائرة الإنشاء التعاوني، وتطوير برنامج دراسي تعاوني لمدة سنتين في هذا المعهد ليمنح شهادة الدبلوم في التعاون للملتحقين بهذا البرنامج.

فترة الاحتلال الإسرائيلي للضفة الغربية:

أبقت سلطات الاحتلال الإسرائيلي على جميع القوانين السائدة في الضفة الغربية، بما فيها القانون التعاوني الأردني رقم 17 لسنة 1956، ولكنها لم تسمح بتطبيق التعديلات اللاحقة التي تمت على هذا القانون في الأردن، بل إنه أصدر بعض الأوامر العسكرية والإجراءات المجحفة التي حاولت التضييق على العمل التعاوني وانتشاره في الضفة الغربية.
وبسبب القيود والتشديدات في نصوص القانون الأردني السائد، فلم يطرأ عليها تعديلات بأوامر عسكرية خاصة، إلا فيما تناولت الأوامر والمنشورات العسكرية بشأن المخصصات المالية والإذن المسبق للحصول عليها ومراقبة الجمعيات العمومية.
وأصبح الاحتلال يتدخل في تسجيل الجمعيات بصورة واضحة، خاصة الجمعيات التي ينظر إليها على أنها من المحتمل أن تكون جمعيات قوية في المستقبل. وتقلصت خلال هذه الفترة العديد من الخدمات الأساسية التي كان يتم تقديمها للتعاونيات من الأردن كالتدريب والتثقيف التعاوني والتمويل. ولما كان التسجيل أحد شروط التمويل الأجنبي والعربي، فقد وجد الحل في نهاية السبعينات وبداية الثمانينات من القرن الماضي وذلك من خلال تسجيل الجمعيات في الأردن وحصولها على الدعم من المنظمة التعاونية الأردنية ومصادر التمويل الأخرى[113].

قيام السلطة الوطنية الفلسطينية:

منذ تولي السلطة الوطنية الفلسطينية مهامها في العام 1994، صدر القرار الرئاسي رقم (1) لسنة 1994 الذي أبقى على القوانين السائدة قبل الاحتلال 5 حزيران عام 1967. وكان من بين هذه القوانين، القانونين الناظمين للجمعيات التعاونية اللذين كانا نافذين في كل من قطاع غزة وفي الضفة الغربية، فبقي القانون الانتدابي رقم (33) لسنة 1933 نافذاً في القطاع والقانون الأردني رقم (17) لسنة 1956 نافذاً في الضفة. وتم إلحاق الحركة التعاونية والجمعيات التعاونية بوزارة العمل التي تشرف على القطاع التعاوني، وتم إنشاء الإدارة العامة للتعاون كدائرة من دوائر الوزارة وليكون لهذه الإدارة مهمة تسجيل وتنظيم وإدارة الجمعيات التعاونية في فلسطين[114].
وعلى مدار 23 عام، بقيت تلك القوانين هي السارية، وعملت وزارة العمل من خلال الإدارة العامة للتعاون على متابعة والإشراف على القطاع التعاوني في فلسطين، لغاية صدور قرار بقانون رقم (20) لسنة 2017م بشأن الجمعيات التعاونية.

113 إصلاح وتطوير القطاع التعاوني الفلسطيني، معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني "ماس"، 2015، صفحة 26.
114 إصلاح وتطوير القطاع التعاوني الفلسطيني، معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني "ماس"، 2015، صفحة 26.