سلسلة تقارير رقم [65]

الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة أمان
aman
Transparency Palestine

واقع النزاهة والشفافية والمساءلة في عمل مؤسسة المواصفات والمقاييس الفلسطينية

المحتويات

المقدمة 2
أولاً : الإطار القانوني الناظم لعمل المؤسسة 3
ثانياً : الإطار المؤسسي 4
ثالثاً: الجهات ذات العلاقة بمؤسسة المواصفات والمقاييس 6
رابعاً: فحص بيئة النزاهة والشفافية والمساءلة 8
1- بيئة النزاهة 8
2- بيئة الشفافية 9
3- بيئة المساءلة 11
النتائج 13
التوصيات 14
المراجع 15

آيار 2013

المقدمة

يكمن الهدف من هذا التقرير في تشخيص بيئة النزاهة والشفافية والمساءلة في عمل "مؤسسة المواصفات والمقاييس الفلسطينية" وذلك للتعرف على مواضع القوة والتحديات في هذه الجوانب والتي من الممكن أن تؤثر على مناعة المؤسسة من الفساد، والعمل على تقليل فرصه والخروج باستخلاصات وتوصيات تطبيقية لذوي الشأن.

وقبل الخوض في هذه التفاصيل، سيعرض التقرير نبذه عن المؤسسة من حيث نشأتها، الإطار القانوني الناظم لها من حيث القوانين والأنظمة والتعليمات التي تحكم عمل المؤسسة، الإطار المؤسسي للمؤسسة من حيث أهداف المؤسسة، صلاحياتها، مجلس إدارة المؤسسة، الجهات المشرفة على المؤسسة من مجلس إدارة ومدير عام المؤسسة. إضافة الى بحث طبيعة علاقة المؤسسة مع الجهات الأخرى ذات العلاقة.

لدى فحص بيئة النزاهة في واقع عمل المؤسسة، سيتم التركيز على العديد من المؤشرات، من ذلك: الذمة المالية، تلقي الهدايا، صرف المكافآت، مدونات السلوك، سياسة التوظيف، تضارب المصالح، استخدام الأموال والممتلكات.

وفيما يتعلق بفحص بيئة الشفافية، فسيتم ذلك من خلال بحث سياسة النشر والإفصاح، العطاءات والمشتريات، الموازنة، اجتماعات مجلس الإدارة وقراراته.

وأخيرا فيما يتعلق ببيئة المساءلة، فسيتم البحث في الجهات التي تراقب عمل المؤسسة، أشكال التقارير التي تعدها المؤسسة ونشرها، كيفية تعاطي المؤسسة مع شكاوى الجمهور التي ترد إليها.

أما عن المنهجية المتبعة في إعداد هذا التقرير، فقد تم الاعتماد في ذلك على العديد من الوسائل، من ذلك: مراجعة التشريعات والقوانين ذات العلاقة بعمل المؤسسة، الاطلاع على بعض الدراسات التي أعدت حول المؤسسة، إجراء مقابلات مع أشخاص ذوي علاقة بعمل المؤسسة، مراجعة محاضر اجتماعات مجلس إدارة المؤسسة وقراراته، الاطلاع على المواقع الالكترونية ذات العلاقة ومحتوياتها، إضافة الى الاطلاع على التقارير السنوية الصادرة عن ائتلاف أمان ذات العلاقة بالموضوع.

النشأة:

تلعب هيئات ومؤسسات المواصفات والمقاييس في مختلف دول العالم دوراً رئيسياً في تحديد مدى جودة وكفاءة المنتجات والخدمات التي تقدمها المنشآت الاقتصادية بأنشطتها المتنوعة، الأمر الذي يؤثر أو يحدد قدرتها التنافسية أو مدى التزامها بالشروط المحددة للمواصفة وفقا للقانون.

ويعد التزام تلك الهيئات والمؤسسات، بالأسس والمعايير والتوجهات الدولية، في مختلف الأنشطة والخدمات التي تقدمها للمنشآت الاقتصادية، والتزام الأخيرة بها، معياراً للحكم على كفاءة المنتج وجودة الإنتاج على المستوى الداخلي، ومعياراً للحكم على قدرته التنافسية على المستوى الخارجي، وإمكانية دخوله إلى الأسواق العالمية، بل وإمكانية أو قابلية دخول دولة المنشأ لهذا المنتج إلى عضوية منظمة التجارة العالمية.[1]

في هذا السياق، فقد اصدر الرئيس الراحل ياسر عرفات بصفته رئيسا للجنة التنفيذية لمنظمة التحرير الفلسطينية قرارا بالمصادقة على قانون مؤسسة المواصفات والمقاييس في تونس بتاريخ 1994/1/28[2]، حيث باشرت المؤسسة أعمالها وفقا لهذا القانون المرفق بالقرار في نهاية عام 1996 واتخذت من مدينة نابلس مقرا لها، ثم انتقل هذا المقر لاحقا لمدينة رام الله.

1. عصام عابدين، تقييم الإطار القانوني للمواصفات والمقاييس الفلسطينية ومدى انسجامه مع متطلبات منظمة التجارة العالمية، معهد ماس، 2010، ص4
2. يتضح ذلك من خلال ديباجة قانون المواصفات والمقاييس رقم (6) لسنة 2000.

أولاً : الإطار القانوني الناظم لعمل المؤسسة

تخضع المؤسسة في عملها للعديد من المرجعيات القانونية الناظمة لعملها سواء كانت في شكل قوانين أو أنظمة أو تعليمات وذلك على النحو التالي:

1. **قانون المواصفات والمقاييس الفلسطينية رقم (6) لسنة 2000 :**

يتناول هذا القانون في ثناياه مجموعة من المسائل من ذلك: نشأة المؤسسة، أهدافها، صلاحياتها، إدارة المؤسسة، صلاحيات مجلس الإدارة والأحكام الناظمة لاجتماعاته وقراراته، مدير عام المؤسسة وصلاحياته، إجراءات إعداد واعتماد المواصفات والمقاييس، إيرادات المؤسسة، والعقوبات التي تفرض على من يخالف أحكام هذا القانون.

وقد أجرى المشرّع تعديلاً على هذا القانون من خلال القانون رقم (3) لسنة 2004 بتعديل بعض أحكام قانون المواصفات والمقاييس رقم (6) لسنة 2000، حيث استبدل عبارتي "وزارة الصناعة" و "وزير الصناعة" الواردتين في القانون الأصلي بعبارتي "وزارة الاقتصاد الوطني" و "وزير الاقتصاد الوطني" انسجاماً مع عملية دمج وزارة الصناعة في وزارة الاقتصاد الوطني وتغيّر مسميات الحقائب في التشكيلة الوزارية.

2. **النظام الوطني للقياس رقم (2) لسنة 2003**

أكد هذا النظام الصادر عن مجلس الوزراء على أن يتولى مجلس إدارة مؤسسة المواصفات والمقاييس اضافة الى صلاحياته الواردة في القانون مهام وصلاحيات اعتماد التعليمات واللوائح المتعلقة بنظام القياس أو تعديلها أو إلغائها واستبدالها بناء على توصيات المدير العام، واعتماد آليات التحقق والمعايرة وتعديلها أو إلغائها واستبدالها، واعتماد اجراءات منح شهادات التحقق والمعايرة أو تعديلها أو إلغائها واستبدالها، واعتماد آليات فحص مطابقة النموذج الأولي لأدوات القياس المعتمدة قانونياً والأسس الخاصة بصناعتها وصيانتها وإصلاحها واستيرادها وتصديرها وتسويقها، وإصدار التعليمات الفنية الإلزامية الخاصة بتطبيق آليات التحقق والمعايرة، وتخويل الجهات المختصة والأشخاص المؤهلين للقيام بعمليات فحص أدوات القياس ومعايرتها وصيانتها وإصلاحها وفقاً للتعليمات واللوائح المعتمدة الخاصة بذلك.

3. **قرار مجلس الوزراء رقم (19) لسنة 2004 بشأن نقل دائرة المواصفات والمقاييس**

انسجاماً مع ما نصت عليه المادة (2) من قانون المواصفات والمقاييس والتي أكدت على الشخصية الاعتبارية والذمة المالية المستقلة للمؤسسة، فقد اصدر مجلس الوزراء قرارا تم بموجبه نقل دائرة المواصفات والمقاييس من وزارة النقل والمواصلات إلى ملاك مؤسسة المواصفات والمقاييس. ثم اصدر مجلس الوزراء بعد ذلك القرار رقم (125) لسنة 2004 بتعديل قرار مجلس الوزراء رقم (19) لسنة 2004 بشأن نقل دائرة المواصفات والمقاييس من وزارة النقل والمواصلات عندما لاحظ بأنه قد نقل الدائرة فقط إلى مؤسسة المواصفات والمقاييس وأغفل نقل كوادرها ومهامها وصلاحياتها. ولكن هذا القرار لم يكن له اثر على ارض الواقع ، وذلك لعدم وجود موظفين في تلك الدائرة أصلا حتى يتم نقلهم الى مؤسسة المواصفات والمقاييس.

4. **لائحة الرسوم المالية لمؤسسة المواصفات والمقاييس رقم (209) لسنة 2004**

تناولت هذه اللائحة طبيعة الرسوم التي تستوفيها المؤسسة مقابل الخدمات التي تقدمها وكيفية احتسابها ومقدارها.

5. **تعليمات إعداد المواصفات الفلسطينية رقم (1) لسنة 2003**

اقر مجلس إدارة مؤسسة المواصفات والمقاييس هذه التعليمات والتي نظمت مسؤوليات المجلس والمدير العام والمقرر، وصلاحيات لجان التوصيف ومسؤولية أعضائها، وآلية تشكيل لجان التوصيف، ومراحل وضع المواصفات.

6. **آلية إعداد التعليمات الفنية الإلزامية رقم (1) لسنة 2004**

اقر مجلس ادارة مؤسسة المواصفات والمقاييس هذه الالية والتي تضمنت تشكيل لجنة من ذوي الاختصاص والخبرة في هذا المجال، وتحديد مهامها وصلاحياتها، وإمكانية تشكيل مجموعات عمل أو لجان فرعية للاستئناس برأيها، وآلية إصدار أو تعديل التعليمات الفنية الإلزامية، ومحتوياتها.

7. **نظام علامة الجودة الفلسطينية رقم (1) لسنة 2004**

تم اقرار هذا النظام من قبل مجلس ادارة المؤسسة، حيث أشار الى تشكيل مجلس الجودة من سبعة أعضاء من ذوي الخبرة والاختصاص، كما أشار الى مهام وصلاحيات مجلس الجودة والمتمثلة بمنح علامة الجودة، وتجميد أو سحب أو إلغاء علامة الجودة، واعتماد قرار اللجنة الفنية بتجديد علامة الجودة، واعتماد قائمة الخبراء والمدققين من خارج المؤسسة عند الحاجة، واعتماد برنامج الجودة، والمصادقة على تشكيل اللجان الفنية لمنح علامة الجودة، ومراجعة توصيات اللجنة الفنية بالإجراء التصحيحي حال إساءة استخدام العلامة والمصادقة عليه.

8. **تعليمات المترولوجيا القانونية لسنة 2005**

تم اقرار هذه التعليمات من قبل مجلس ادارة المؤسسة حيث تضمنت تصنيف أجهزة القياس القانونية، وإجراءات مطابقة النموذج لأجهزة القياس القانونية المختلقة، وإجراءات التحقق الأولي من أجهزة القياس القانونية، وإجراءات التحقق الدوري منها، وآليات ختم ودمغ الأجهزة التي خضعت لعملية التحقق الدوري، وآليات تصليح وصيانة أجهزة القياس القانونية من قبل أشخاص أو جهات مخولة من قبل المؤسسة، والإجراءات اللازمة لتخويل جهات رسمية أو خاصة للقيام بأعمال التحقق من أجهزة القياس القانونية، وآليات الإشراف الإداري والفني والرقابة المترولوجية.

9. **نظام إجراء تقييم المطابقة وفحص التشغيل للمصاعد الكهربائية والهيدروليكية رقم (19) لسنة 2008**

اشتمل هذا النظام المقر من قبل مجلس الوزراء على الاجراءات المتعلقة باستيراد المصاعد وتقييم مطابقتها وفحصها وتشغيلها والرقابة والتفتيش عليها والدور المناط بمؤسسة المواصفات والمقاييس في كل ما يتعلق بذلك.

10. **نظام منح شهادة اعتماد المختبرات**

تم اعتماد هذا النظام من قبل المؤسسة بتاريخ 30\8\2009، حيث اشتمل هذا النظام على تشكلية لجنة اعتماد المختبرات ومهامها والاجراءات التي يمر فيها اعتماد المختبر ابتداءا من تقديم الطلب حتى صدور شهادة الاعتماد او رفضها.

ثانياً : الإطار المؤسسي

نظرا لأهمية الدور الذي تلعبه مؤسسة المواصفات والمقاييس في الاقتصاد الفلسطيني، فقد عمد المجلس التشريعي الى إقرار قانون مؤسسة المواصفات والمقاييس رقم (6) لسنة 2000[3]، وذلك ليحل محل القانون الناظم للمؤسسة والذي صدر عن رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية مع صدور القرار المنشأ لها.

حيث نصت المادة الثانية من القانون على أن " 1- تنشأ بمقتضى أحكام هذا القانون مؤسسة تسمى مؤسسة المواصفات والمقاييس الفلسطينية، تتمتع بالشخصية الاعتبارية ولها ذمة مالية مستقلة ويكون لها موازنتها الخاصة ضمن الموازنة العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية. 2- تكون المؤسسة هي المرجع الوحيد في فلسطين في كل ما يتعلق بإعداد واعتماد المواصفات والمقاييس ومنح علامات المطابقة، ويجوز لها أن تسترشد برأي المؤسسات العامة والخاصة والدوائر الأخرى الوطنية أو الأجنبية العاملة في هذا المجال. 3- يكون المقر الرئيس للمؤسسة في مدينة القدس، ولها أن تنشئ فروعاً أخرى في أي مكان آخر في فلسطين".

يتضح مما سبق مايلي:

- تعتبر مؤسسة المواصفات والمقاييس مؤسسة عامة تخضع لما تخضع له المؤسسات والهيئات العامة من قواعد وأحكام، وبالذات أحكام المادة (69) من القانون الاساسي المعدل لعام 2003 التي اعطت مجلس الوزراء صلاحية انشاء والغاء الهيئات والمؤسسات العامة وتعيين رؤسائها على ان تنظم بموجب قانون.
- لا يوجد للمؤسسة نظام اداري خاص بها، وانما تطبق في هذا الصدد قانون الخدمة المدنية ولوائحه التنفيذية. كما لا يوجد للمؤسسة نظام مالي خاص بها، و لا تتمتع بصفة الاستقلال المالي وانما تطبق بشأن ذلك النظام المالي للوزارات والمؤسسات العامة لعام 2005 وتعديلاته، وترتبط بخزينة الدولة ووزارة المالية كأي وزارة او مؤسسة حكومية اخرى.
- يوجد للمؤسسة هيكلية وظيفية مصادق عليها من قبل مجلس الوزراء منذ عام 2003، كما يوجد لدى المؤسسة وصف وظيفي لكافة الدوائر والاقسام العاملة في نطاقها.
- تظهر موازنة مؤسسة المواصفات والمقاييس في الموازنة العامة كمركز مالي مستقل كباقي المراكز المالية في السلطة الوطنية الفلسطينية.

3. اقر المجلس التشريعي القانون بالقراءة الثانية بتاريخ 28/6/2000، واصدر رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية القانون بتاريخ 17/9/2000 . وتم نشر القانون في العدد السادس والثلاثون من مجلة الوقائع الفلسطينية.

1. **أهداف المؤسسة:**

حددت المادة (3) من القانون أهداف المؤسسة على النحو التالي:

- اعتماد أنظمة معينة للمواصفات والمقاييس تقوم على أسس علمية حديثة ومواكبة التطور العلمي في مجال أنشطة المواصفات والمقاييس وضبط الجودة.
- المساهمة في توفير الحماية الصحية والاقتصادية والبيئية للمستهلك من خلال اعتماد المواصفات والمقاييس الفلسطينية ومنح شهادات وعلامات المطابقة.
- دعم الاقتصاد الوطني وخطط التنمية الاقتصادية والمساهمة في تأهيل الصناعة وتطويرها مع المؤسسات المختصة في فلسطين.

2. **صلاحيات المؤسسة:**

أناط القانون في المادة (4) منه بالمؤسسة ممارسة الصلاحيات التالية:

- إعداد واعتماد المواصفات والمقاييس الفلسطينية للسلع والمواد والخدمات وغيرها، ومراجعتها وتعديلها واستبدالها ونشرها، ويستثنى من ذلك الأدوية البشرية والبيطرية والطعوم والأمصال.
- وضع نظام وطني للقياس.
- توحيد وسائل وطرق القياس وتطويرها، ومعايرة أدوات القياس وضبطها.
- منح علامات وشهادات المطابقة التي يقرها المجلس.
- اعتماد مراجع القياس الأساسية الوطنية لمعايرة أدوات القياس لدمغها أو ختمها.
- اعتماد مختبرات الفحص والاختبار ومختبرات المعايرة المؤهلة والمتخصصة في إجراء الفحوص والتحاليل والاختبارات على السلع والمواد لغايات تطبيق المواصفات والمقاييس.
- اعتماد بطاقات البيان الخاصة بالسلع.
- التعاون مع المؤسسات المحلية والجهات الحكومية والمؤسسات العلمية، لتحقيق أهداف المؤسسة، والقيام بمهامها وصلاحياتها.
- دعم وتشجيع الدراسات والأبحاث في مختبرات الفحص والاختبار المعتمدة في المجالات التي تتعلق بالمواصفات والمقاييس وضبط الجودة، وعقد الدورات التدريبية ذات العلاقة بمجالات اختصاص المؤسسة.
- الاتفاق مع المؤسسات والهيئات العربية والإقليمية والدولية، بشأن الاعتراف المتبادل بعلامات وشهادات المطابقة، على أن يتضمن اتفاق الكشف المسبق والمستمر على السلع والمواد المشمولة بالاتفاق للتأكد من مطابقتها للمعايير والشروط الفنية المعتمدة.
- التعاون مع المؤسسات والمنظمات العربية والإقليمية والدولية التي تعمل في مجال المواصفات والمقاييس، والتنسيق معها أو الانتساب إليها.
- نشر وتوزيع المطبوعات المتعلقة بالمواصفات والمقاييس الصادرة عن المؤسسة وعن المنظمات العربية والإقليمية والدولية.

لعل ابرز ما يلاحظ على الصلاحيات الممنوحة للمؤسسة ما يلي:

- استثنيت الأدوية البشرية من مهام المؤسسة، حيث أنيطت بوزارة الصحة.
- اقتصرت صلاحيات المؤسسة على إعداد واعتماد ومنح المواصفات والمقاييس وأنظمة القياس والمختبرات. أما عملية مراقبة الالتزام بتطبيق تلك المواصفات والأنظمة فإنها لا تدخل ضمن صلاحيات المؤسسة، بل انها أنيطت بالوزارات أو الهيئات الحكومية ذات العلاقة.

3. **مجلس إدارة المؤسسة**

أناط القانون رقم (3) لسنة 2004 بشأن تعديل بعض أحكام قانون المواصفات والمقاييس الفلسطينية رقم (6) لسنة 2000 صلاحية إدارة المؤسسة بمجلس إدارة يتكون من: وزير الاقتصاد الوطني رئيسا، وممثل عن كل من: وزارة الاقتصاد الوطني، الصحة، المالية ، الأشغال العامة والإسكان، وزارة الزراعة، سلطة جودة البيئة، الجامعات الفلسطينية، نقيب المهندسين، رئيس الإتحاد العام للصناعات الفلسطينية، رئيس إتحاد الغرف التجارية الفلسطينية، إتحاد المقاولين.

يمارس مجلس الإدارة وفقا للصلاحيات الممنوحة له مجموعة من الأعمال، من ذلك:

- وضع السياسة العامة للمؤسسة والإشراف على تنفيذها.
- اعتماد المواصفات والمقاييس، وتعديلها، أو إلغاءها واستبدالها.
- اعتماد أنظمة منح الشهادات وعلامات المطابقة، واعتماد المختبرات وتعديلها أو إلغائها واستبدالها وذلك حسب الأسس التي يقررها المجلس.

- الموافقة على مشروع الموازنة.
- إعداد مشاريع الأنظمة والقوانين المتعلقة بالمؤسسة.
- إعداد الهيكل التنظيمي والنظام الداخلي للمؤسسة.
- إصدار التعليمات التنفيذية والتنظيمية والمالية والإدارية والفنية للمؤسسة بما يكفل تحقيق أغراضها.
- الموافقة على التعاقد مع المؤسسات العلمية المتخصصة والمستشارين والخبراء وغيرهم من ذوي الاختصاص لتقديم الخدمات والدراسات المتعلقة بأهداف المؤسسة وغاياتها.

4. **مدير عام المؤسسة:**

وفقا لأحكام المواد (12، 3) من القانون يكون للمؤسسة مدير عام يعين بقرار من رئيس السلطة الوطنية بناءً على تنسيب رئيس المؤسسة. وقد أناط القانون بمدير عام المؤسسة مجموعة من الصلاحيات أهمها: تطبيق السياسة العامة للمجلس وتنفيذ قراراته، إدارة أعمال المؤسسة والإشراف على موظفيها، تطوير برامج المؤسسة، المشاركة في جلسات مجلس الإدارة، إعداد ميزانية المؤسسة وحسابها الختامي، وغير ذلك.

و يلاحظ في هذا الصدد أن القانون قد خلا من أية شروط أو مواصفات ينبغي توافرها في مدير عام المؤسسة، وإنما ترك القانون صلاحية تنسيب مدير عام المؤسسة لرئيس مجلس الإدارة (وزير الاقتصاد الوطني)، دون أن يكون لمجلس الإدارة أي دور أو صلاحية في هذا التنسيب.

ثالثاً : الجهات ذات العلاقة بمؤسسة المواصفات والمقاييس

ترتبط مؤسسة المواصفات والمقاييس مع العديد من الجهات ذات العلاقة بعملها وذلك على النحو التالي:

1. **القطاع الخاص**

نظرا لأهمية مؤسسة المواصفات والمقاييس بالنسبة للاقتصاد الفلسطيني وجمهور المستهلكين، فقد نص قانون المؤسسة على تجسيد هذه العلاقة من خلال ضمان تمثيل فعال للقطاع الخاص في مجلس إدارة المؤسسة. إذ بالإضافة لوجود أربع ممثلين لمؤسسات القطاع الخاص في مجلس إدارة المؤسسة، فإن منصب نائب الرئيس قد أنيط بأحد ممثلي القطاع الخاص وهو رئيس الاتحاد العام للصناعات الفلسطينية. كما أن للقطاع الخاص ممثلين في اللجان الفنية التي تكلف بإعداد المواصفات والتعليمات الفنية.

يتفق العاملون في القطاع الخاص على أهمية الدور الذي يمكن أن تقوم به المؤسسة من حيث تعزيز القدرة التنافسية للمنتجات الفلسطينية من جهة، وحماية المستهلك من جهة أخرى. ولكن ما يحدث على أرض الواقع هو مناقض تماماً للحد الأدنى من توقعات العاملين في القطاع الخاص، حيث أن السوق الفلسطيني مفتوح بشكل شبه كامل أمام المنتجات الإسرائيلية بما فيها منتجات المستوطنات وكذلك المنتجات الأجنبية المستوردة بدون رقابة حقيقية للتأكد من مدى مطابقتها للمواصفات الفلسطينية. الأمر الذي أدى الى إغراق السوق الفلسطيني ببضائع ضئيلة الجودة وبأسعار زهيدة منافسة للبضائع الفلسطينية، مما حدى بالعديد من المنشآت الفلسطينية الى وقف أعمالها وتسريح آلاف العاملين فيها، الأمر الذي فاقم من مشكلة البطالة التي يعاني منها المجتمع الفلسطيني في الأصل.[4]

كما ان من الواضح بأن عدم فرض رقابة كافية على السلع التي تدخل من اسرائيل أو المستوطنات إلى الأسواق المحلية ناجم بالدرجة الأولى عن عدم وجود حضور فلسطيني على المعابر مع اسرائيل، وبالتالي عدم تمكن الجهات الفلسطينية المختصة من فرض أي قدر من الرقابة على تسرب السلع غير المطابقة للمواصفات إلى الأسواق المحلية. وتزداد هذه المشكلة تعقيداً بسبب الدور الذي تلعبه المستوطنات في هذا المجال، حيث أصبحت تشكل معابر لتهريب منتجات كهذه إلى الأسواق الفلسطينية.

من جهة أخرى فان عدم امتلاك مؤسسة المواصفات والمقاييس لشهادات مواصفات للعديد من السلع الفلسطينية التي يتم تصديرها للخارج، قد دفع العديد من الدول المستوردة

4. مركز تطوير القطاع الخاص، مرجع سابق، ص 9 .

من فلسطين الى تجميد استيرادها بسبب عدم وجود شهادة مواصفات للبضاعة الفلسطينية المصدرة إليها، الأمر الذي الحق بدوره خسائر فادحه بالعديد من المصدرين.[5] لكن من ناحية أخرى ترى مؤسسة المواصفات والمقاييس أن هذا التقصير لا تتحمل مسؤوليته هي، حيث أن المؤسسة تمنح شهادة المطابقة لكل من يتقدم إليها طالما توافرت الشروط المطلوبة في منتجاته.

2. المختبرات المعتمدة

أناط قانون المواصفات والمقاييس بالمؤسسة في المادة (6\4) منه صلاحية اعتماد مختبرات الفحص والاختبار ومختبرات المعايرة المؤهلة والمتخصصة في اجراء الفحوص والتحاليل والاختبارات على السلع والمواد لغايات تطبيق المواصفات والمقاييس. ويجري اعتماد مختبرات الفحص والاختبار والمعايرة ومراقبتها وفقا للاسس التي يقرها مجلس ادارة المؤسسة، وقد صدر نظام خاص بذلك كما تبين سابقا. ويعد اعتماد المختبر على انه اعتراف رسمي من قبل لجنة ادارة الاعتماد في المؤسسة على ان مختبر الفحص والمعايرة قادر ومؤهل على القيام بمهام محددة في ملحق اعتماده المرفق في شهادة اعتماده.[6] وقد اعتمدت المؤسسة بالفعل العديد من المختبرات العاملة في مختلف المجالات وتم نشر اسمائها ومختلف المعلومات المتعلقة بها على الموقع الالكتروني للمؤسسة.

من خلال فحص علاقة المؤسسة مع المختبرات، ترى بعض المختبرات التي جرى استمزاج رأيها انه مما يسجل للمؤسسة انها تتخذ اجراءات مشددة في عملية اعتماد المختبرات وفي الرقابة الدورية على اعمالها، ولكن مما يؤخذ على المؤسسة: قلة عدد طواقمها وحاجته الى المزيد من التأهيل، ضعف مواردها، كما ترى بعض المختبرات ان هناك شعور بعدم العدالة وعدم وضوح في المعايير التي يجري بموجبها ارسال او تحويل العينات لفحصها لدى بعض المختبرات دون اخرى.[7]

3. جمعية حماية المستهلك

ترى الجمعية انه على الرغم من التعاون الوثيق بين المؤسسة والجمعية في النشاطات المتعلقة بدعم المنتج الفلسطيني ومشاركة الجمعية في جلسات التخطيط الاستراتيجي للمؤسسة، الا انه من ناحية اخرى ترى الجمعية ان مؤسسة المواصفات والمقاييس تعتبر نفسها جهة تشريع فقط وليس جهة رقابة، وبالتالي لا تمارس رقابتها على المنتجات التي تدخل السوق الفلسطيني للتحقق من مطابقتها للمواصفات والمقاييس الفلسطينية، اضافة الى عدم وجود مواصفات ومعايير فنية الزامية للعديد من المنتجات الفلسطينية والذي ينعكس سلبا على جودتها وتأثيرها على صحة المستهلك، ناهيك عن عدم امتلاك المؤسسة للمختبرات الكافية في مجال الفحص والمعايرة واسناد هذه المهمة لمختبرات القطاع الخاص والذي من شأنه ان يؤثر احيانا على نزاهة ومصداقية الفحوص التي تجريها تلك المختبرات.[8]

4. لجنة العطاءات المركزية

اوضحت المادة (5) من قانون العطاءات للاشغال الحكومية رقم (6) لسنة 1999 الى انه من المبادئ التي يجب مراعاتها عند طرح اي عطاء يتعلق بالاشغال او الخدمات الفنية النص في شروط العطاءات والمواصفات على استعمال المواد والمنتجات الصناعية المحلية في الأشغال ما دامت مطابقة للمواصفات المعتمدة. كذلك فقد أوضح قانون المواصفات والمقاييس في المادة (2\17) منه الى انه يترتب على الوزارات والدوائر الحكومية والمؤسسات الرسمية العامة ومجالس الهيئات المحلية التقيد في أعمالها ومشاريعها ووثائق العطاءات الخاصة بها ومشترياتها من السلع والمواد والخدمات بالمواصفات والمقاييس الفلسطينية كحد أدنى لجودتها.

وتأكيدا على ما سبق، فقد اصدر مجلس الوزراء الفلسطيني القرار رقم (90) لسنة 2006 والذي قضى بتطبيق المواصفات الفلسطينية على الواردات والعطاءات الحكومية ومشتريات السلطة الوطنية الفلسطينية عملاً بأحكام الفقرة (2) من المادة (17) من قانون المواصفات والمقاييس الفلسطينية رقم (6) لسنة 2000م، و إعطاء الأولوية في مشتريات السلطة الوطنية الفلسطينية للسلع الحاصلة على علامات مؤسسة المواصفات والمقاييس الفلسطينية، و اشتراط حصول مشتريات السلطة الوطنية الفلسطينية من السلع على شهادات المطابقة الصادرة عن مؤسسة المواصفات والمقاييس الفلسطينية، وذلك في حال عدم حصولها على علامات المؤسسة (علامة الجودة والإشراف الفلسطينية).

من الناحية العملية، فان مؤسسة المواصفات والمقاييس تشترك بصفة عضو في اللجان الفنية المنبثقة عن لجنة العطاءات الحكومية، وإذا كان المنتج محل العطاء قد اقر بشأنه مواصفة معينة من مؤسسة المواصفات والمقاييس ، فان اللجنة تشترط على الشركات الداخلة في العطاء إحضار شهادة المطابقة من مؤسسة المواصفات والمقاييس، أما إذا لم تكن مؤسسة المواصفات والمقاييس قد أقرت شهادة مواصفة لمنتج معين، فتشترط اللجنة إحضار شهادة مواصفة بلد المنتج، أو شهادة المواصفة الصادر عن الجانب الإسرائيلي التي أعطيت للمنتج عند دخوله السوق الفلسطيني، وفي حال عدم وجود شهادة مطابقة لأي منتج فان اللجنة تقوم بإلغاء العطاء وإعادة طرحه من جديد.[9]

5. مقابلة تلفونية مع السيد محمد غازي الحرباوي ، رئيس الغرفة التجارية في محافظة الخليل بتاريخ 17/2/2013.
6. انظر الموقع الالكتروني لمؤسسة المواصفات والمقاييس ، اعتماد المختبرات www.psi.gov.ps
7. مقابلة تلفونية مع كل من المهندس بلال عموص (مختبرات جامعة بير زيت للفحوص)، والمهندس عماد الدويك (مختبر دائرة الخدمات الفنية والاستشارات في جامعة بوليكنك فلسطين) ، و د. سامي حجاوي (مختبرات حجاوي الانشائية – نابلس) والمهندس عبد الرحمن شتية (مختبر شركة ايسز الهندسية- سلفيت) وذلك بتاريخ 4\2\2013.
8. مقابلة مع السيد صلاح هنية رئيس جمعية حماية المستهلك بتاريخ 4\2\2013.
9. مقابلة تلفونية مع السيدة خولة شحرور، مدير عام لجنة العطاءات المركزية في وزارة المالية بتاريخ 2013/2/17.

رابعاً : فحص بيئة النزاهة والشفافية والمساءلة في عمل المؤسسة

1. بيئة النزاهة

من خلال فحص مؤشرات النزاهة في عمل المؤسسة، فقد اتضح ما يلي:

- **الذمة المالية:**

يعتبر موظفو مؤسسة المواصفات والمقاييس من الموظفين اللذين تنطبق عليهم أحكام قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005. ونظرا لقيام هيئة مكافحة الفساد بتوزيع إقرارات الذمة المالية على المكلفين بتقديمها بحيث شمل في المرحلة الأولى من هم بدرجة مدير عام فما فوق، فقد جرى توزيع هذه الإقرارات على موظفي مؤسسة المواصفات والمقاييس وتم تعبئتها من قبل المكلفين بذلك، وتم إرسالها الى هيئة مكافحة الفساد.[10]

- **تلقي الهدايا**

بما ان عمل مؤسسة المواصفات والمقاييس يتقاطع مع عمل مؤسسات القطاع الخاص، فان من المحتمل تعرض بعض موظفي المؤسسة او بعض اعضاء مجلس ادارة المؤسسة لحالات اغراء او تقديم هدايا وفضائل من قبل بعض مؤسسات القطاع الخاص، الأمر الذي من شأنه التأثير على حياديتهم ونزاهتهم اثناء قيامهم بمهامهم الوظيفية، وبالتالي فان الأمر يقتضي وجود نظام او تعليمات خاصة لدى المؤسسة بشأن تلقي الهدايا. **الا ان الواقع يكشف افتقار المؤسسة الى هكذا نظام سواءا بالنسبة لاعضاء مجلس الادارة او بالنسبة للموظفين العاملين في المؤسسة.**

- **مكافآت أعضاء مجلس الادارة**

خلا قانون المواصفات والمقاييس من الاشارة الى المكافآت والبدلات التي يتقاضاها اعضاء مجلس ادارة المؤسسة، كما لا يوجد لدى المؤسسة اية تعليمات او قرارات خاصة بذلك، ويشير الواقع العملي الى عدم تلقي اعضاء مجلس ادارة المؤسسة اية بدلات او مكافآت او مصاريف عن اعمالهم في المجلس وذلك باعتبار أن معظمهم موظفين عامين يتقاضون رواتبهم من الموازنة العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية.[11]

- **مدونات السلوك**

لا يوجد لدى المؤسسة مدونة سلوك خاصة بها، وقد عبر القائمون على المؤسسة عن استعدادهم للالتزام بمدونة سلوك الموظفين العموميين المقرة من قبل مجلس الوزراء حال تعميمها والطلب منهم الالتزام بأحكامها.[12]

- **سياسة التوظيف**

يمكن التفرقة في هذا الصدد بين مدير عام المؤسسة وموظفي المؤسسة، ففيما يتعلق بمدير عام المؤسسة فانه يعين بموجب المادة (12) من قانون مؤسسة المواصفات والمقاييس بموجب قرار من رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية بناءا على تنسيب رئيس مجلس ادارة المؤسسة.

وقد خلا القانون من اية اشارة الى المؤهلات والشروط الواجب توفرها فيمن يعين مديرا عاما للمؤسسة، أو الى الجهات التي يفترض اخذ رأيها كمجلس ادارة المؤسسة مثلا قبل اجراء هذا التنسيب، الأمر الذي يجعل تعيين مدير عام المؤسسة خاضعا للسلطة التقديرية لرئيس مجلس إدارة المؤسسة، مما يؤدي الى احتمالية إساءة استخدام هذه السلطة في بعض الاحيان.[13]

من ناحية أخرى فان تعيين مدير عام المؤسسة بتنسيب من رئيس مجلس إدارة المؤسسة يفقد مدير عام المؤسسة الاستقرار اللازم في عمله الوظيفي وذلك نظرا لتغير رئيس مجلس ادارة المؤسسة بتغير الوزراء، مما ينعكس بالطبع على دور المؤسسة والوظائف الحساسة التي تضطلع بها.

والأمر ذاته يقال بالنسبة لعزل مدير عام المؤسسة، حيث خلا القانون من أية إشارة لذلك، ولكن عملا بقاعدة توازي الاختصاص في القرار الاداري فان الجهة التي تملك التعيين هي الجهة التي تملك العزل وذلك في حالة النص على جهة التعيين وعدم النص على جهة العزل.

الأمر الذي يقتضي معه اعادة النظر في كيفية تعيين مدير عام المؤسسة ووضع إجراءات ومؤهلات فيمن يعين في هذا المنصب تضمن وضع الرجل المناسب في المكان المناسب.

أما عن راتب مدير عام المؤسسة، فيجري تحديده وفقا للدرجة الوظيفية المقررة له في قرار التعيين، وتكون امتيازاته وفقا لما هو مقرر في النظام المالي للوزارات والمؤسسات العامة.

فيما يتعلق بموظفي المؤسسة، فانه يطبق في شأن تعيينهم وكافة أوضاعهم الوظيفية القواعد والاحكام المنصوص عليها في قانون الخدمة المدنية ولوائحه التنفيذية، حيث تعلن المؤسسة عن الوظائف الشاغرة فيها بالتنسيق مع ديوان الموظفين العام وفقا للإحداثيات الوظيفية المقرة لها في الموازنة العامة، وتمر كافة اجراءات التعيين بذات الخطوات المذكورة في القانون.

---

10. مقابلة مع المهندس محمد السيد . رئيس لجنة إدارة مؤسسة المواصفات والمقاييس بتاريخ 2013/1/8.
11. وذلك كما أوضح السيد صقر الجراشي، نائب رئيس مجلس إدارة مؤسسة المواصفات والمقاييس، والسيد عفيف سعيد عضو مجلس إدارة المؤسسة عن وزارة الاقتصاد الوطني.
12. مقابلة مع السيد سعود عبد الفتاح، مدير دائرة الرقابة الداخلية في مؤسسة المواصفات والمقاييس بتاريخ 2013/1/8.
13. تجدر الاشارة الى ان مجلس ادارة المؤسسة سبق وان قرر في الاجتماع الثالث الذي عقده عام 2011 تشكيل لجنة لاختيار مدير عام المؤسسة وكذلك تشكيل لجنة من بين اعضاءه للتوصية امام المجلس بالمعايير الواجب توفرها في مدير عام المؤسسة.

- **تضارب المصالح**

خلا قانون المواصفات والمقاييس من الاشارة الى أية أحكام بشأن تجنب تضارب المصالح سواء بالنسبة لأعضاء مجلس الإدارة أو بالنسبة لموظفي المؤسسة. كذلك لا يوجد لدى المؤسسة نظام أو تعليمات محددة بشأن تضارب المصالح، وذلك باستثناء ما ورد من أحكام متناثرة بشأن تضارب المصالح في نظام اعتماد المختبرات، حيث اشترط النظام في المادة (4) منه في اعضاء لجنة اعتماد المختبرات من هم من خارج مؤسسة المواصفات والمقاييس الالتزام بالحيادية والمصداقية وعدم الدخول في اي اعمال تؤثر على مصداقية قرار الاعتماد. كما اشترط ذات النظام في المادة (9) منه على اعضاء اللجان الفنية التي تشكل لاعتماد المختبرات عدم ارتباطهم بأي اعمال مباشرة او غير مباشرة يكون لها تأثير على مصداقية قرارات وتوصيات اللجان الفنية.

لكن من الناحية العملية، إذا تم عرض موضوع على مجلس الإدارة، وكان لأحد أعضاء المجلس علاقة مباشرة أو غير مباشرة فيه، فانه يتم استثناءه من المشاركة في النقاش والتصويت على القرار تلافيا لحدوث شبهة تضارب مصالح.[14]

- **استخدام الممتلكات والأموال**

تعتبر أموال المؤسسة بموجب المادة (27) من قانون المواصفات والمقاييس اموالا عامة، كما تتمتع المؤسسة بالاعفاءات والتسهيلات التي تتمتع بها الوزارات والهيئات والمؤسسات والدوائر الحكومية. وفيما عدا هذا الحكم لم تتضمن التشريعات الناظمة لمؤسسة المواصفات والمقاييس أية أحكام خاصة بكيفية استخدام ممتلكات المؤسسة، وانما يطبق في هذا الشأن الاحكام العامة لاستخدام الأموال والممتلكات العامة كما هو منصوص عليه في قانون الخدمة المدنية ولوائحه التنفيذية.[15]

- **الرقابة والتدقيق**

تخضع المؤسسة في عملها الى أشكال متعددة من الرقابة والتدقيق، فهناك رقابة داخلية تقوم بها دائرة الرقابة والتدقيق التابعة للمؤسسة، ورقابة خارجية تقوم بها عدة جهات، فمثلا هناك مراقب اداري تابع لديوان الموظفين العام يمارس أعماله داخل المؤسسة في الرقابة على كافة الاوضاع الادارية فيها، كما أن هناك مراقب مالي لدى المؤسسة تابع لوزارة المالية يقوم بالرقابة على كافة الأمور ذات الشأن المالي، اضافة الى دائرة الرقابة والتدقيق التابعة لوزارة المالية التي تقوم بالرقابة الدورية على المؤسسة، ناهيك عن الرقابة التي يمارسها ديوان الرقابة المالية والادارية على أعمال المؤسسة.[16]

2. بيئة الشفافية

من خلال فحص مؤشرات الشفافية لدى المؤسسة، فانه يتضح ما يلي:

- **سياسة النشر والإفصاح**

بالاطلاع على بعض مؤشرات النشر والافصاح لدى المؤسسة، يلاحظ أن هناك اهتماما من قبل المؤسسة بترسيخ سياسة النشر والافصاح، حيث يمكن لكل من يرغب في الحصول على خدمات المؤسسة تقديم طلب بذلك، ويتم تزويده بكافة المعلومات اللازمة لانجاز طلبه، كما تملك المؤسسة موقع الكتروني تنشر من خلاله كافة المسائل ذات العلاقة بالمؤسسة، من ذلك: قوانين وأنظمة المؤسسة، المنشورات والمطبوعات، الرؤية والفلسفة والاهداف، الخدمات التي تقدمها المؤسسة واجراءات الحصول عليها والوثائق اللازمة لذلك، كيفية اعتماد المختبرات وقوائم المختبرات المعتمدة وغير ذلك.

اضافة لذلك، تقوم المؤسسة بنشر المواصفات التي يوافق عليها مجلس ادارة المؤسسة في الصحف المحلية وعلى الموقع الالكتروني لها، كما تعمل المؤسسة على نشر المعلومات المتعلقة بالمواصفات والمقاييس من خلال المحاضرات التي يتم تنظيمها لطلبة المدارس والجامعات.[17]

- **مجلس إدارة المؤسسة**

يتولى ادارة المؤسسة مجلس ادارة تمثل فيه عدة جهات كما أشير لذلك سابقا، و يشترط في أعضاء مجلس الإدارة أن يكونوا من ذوي الخبرة والاختصاص، ويتم تعيينهم بقرار من رئيس السلطة الوطنية بناءً على تنسيب الوزير، وبترشيح من وزرائهم أو رؤساء المجالس والهيئات التابعين لها، على ألا تقل درجة ممثلي الوزارات عن درجة مدير عام، و يكون رئيس الإتحاد العام للصناعات الفلسطينية نائباً لرئيس المؤسسة، وتكون مدة العضوية في المجلس سنتين، وعند انتهاء عضوية أحد الأعضاء لأي سبب، قبل انتهاء المدة المحددة لعضويته، يعين عضو آخر مكانه لإكمال المدة الباقية.

لكن يلاحظ أن القانون قد خلا من الشروط الواجب توافرها في أعضاء مجلس الإدارة الممثلين عن وزاراتهم، الأمر الذي يجعل ذلك خاضعا للسلطة التقديرية للقائمين على هذه الوزارات والمؤسسات.

يعقد مجلس الإدارة جلساته العادية مرة واحدة كل شهرين على الأقل بدعوة من رئيسه، كما يعقد المجلس جلساته غير العادية كلما دعت الحاجة إلى ذلك بناءً على دعوة رئيسه أو بناءً على طلب يقدمه لرئيس المجلس أو نائبه في حال غيابه بحضور ثلث عدد الأعضاء على الأقل.

ويكون انعقاد المجلس صحيحاً بحضور الأغلبية المطلقة (50%+1) على أن يكون من بينهم رئيس المجلس أو نائبه، وتصدر قرارات المجلس بأغلبية أصوات أعضائه الحاضرين، فإذا

14. مقابلة مع السيد صقر الجراشي، نائب رئيس مجلس إدارة المؤسسة ورئيس الاتحاد العام للصناعات الفلسطينية بتاريخ 2013/1/21.
15. مقابلة مع المهندس سعود عبد الفتاح، رئيس لجنة إدارة مؤسسة المواصفات والمقاييس بتاريخ 2013/1/8.
16. مقابلة مع المهندس سعود عبد الفتاح، رئيس لجنة إدارة مؤسسة المواصفات والمقاييس بتاريخ 2013/1/8.
17. وهذا ما يتضح من خلال النشاطات التي تقوم بها المؤسسة والمنشورة على الموقع الالكتروني لها.

تساوت الأصوات يرجح الجانب الذي منه رئيس الجلسة. كما يملك المجلس دعوة من يراه مناسباً من ذوي الخبرة والاختصاص لحضور جلساته للاستئناس برأيه في أي موضوع معروض عليه، دون أن يكون له حق التصويت.

من خلال فحص المسائل ذات العلاقة بمجلس الادارة من واقع محاضر الاجتماعات التي عقدها مجلس ادارة المؤسسة ومن خلال النصوص القانونية الناظمة له ، فقد اتضح ما يلي:

1. تقوم المؤسسة بنشر أسماء أعضاء مجلس الإدارة والجهات التي يمثلونها على الموقع الالكتروني لها، وهي تشكيلة مطابقة لما ورد في القانون، ويحمل اعضاؤها الدرجة الوظيفية المذكورة في القانون.
2. يتقيد المجلس في عقد اجتماعاته بحضور رئيس مجلس ادارة المؤسسة أو نائبه على الاقل في حال غياب الرئيس.
3. تنشر المؤسسة على موقعها الالكتروني محاضر اجتماعات مجلس الادارة بحيث تتضمن هذه المحاضر زمان ومكان عقد الاجتماع ، أسماء الأعضاء الحاضرين والمتغيبين في كل اجتماع، القرارات التي يتخذها المجلس في كل اجتماع.
4. تعقد جلسات مجلس ادارة المؤسسة وفق النصاب القانوني الوارد في القانون (50%+1) من الاعضاء.
5. لم يتقيد المجلس أحيانا بعدد الاجتماعات المفترض عقدها كما يتطلب القانون ، حيث يشترط القانون في المادة (7) منه على المجلس عقد اجتماع على الاقل كل شهرين، أي بمعدل (6) اجتماعات سنويا. لكن يتضح من خلال مراجعة محاضر اجتماعات مجلس الادارة المنشورة على الموقع الالكتروني للمؤسسة، واحدى الدراسات[18] التي أعدت حول المؤسسة أن اجتماعات مجلس الادارة كانت على النحو التالي:

السنة	عدد الاجتماعات
2002	5
2003	6
2004	6
2005	6
2006	2
2007	2
2008	3
2009	4
2010	10
2011	4
2012	6
2013	4 (حتى تاريخ إعداد التقرير)

وما لا شك فيه أن عدم انتظام مجلس الإدارة بعقد اجتماعاته احيانا في المواعيد المحددة بموجب القانون، يؤدي الى ضعف رقابة المجلس على النشاطات والقرارات التي تصدرها المؤسسة، وهذا قد يشكل فرصة مواتية لارتكاب أعمال فساد، وبالتالي التأثير على مناعة المؤسسة في هذا المجال.

6. تطلب القانون في المادة (6) منه أن تكون مدة العضوية في المجلس سنتين، وعند انتهاء عضوية أحد الأعضاء لأي سبب قبل انتهاء المدة المحددة للعضوية، يعين عضو اخر مكانه لاكمال المدة الباقية، بمعنى أن عضوية ممثل المؤسسة في مجلس الادارة تكون لمدة سنتين فقط، ولم يجز المشرع بصريح العبارة تمديد او تجديد عضوية مجلس الادارة لاكثر من سنتين.

لكن من خلال فحص ذلك عمليا، فانه يتضح على الرغم من التقيد بهذا الشرط من قبل بعض ممثلي الوزارات، لا يجري التقيد به من قبل وزارات أخرى، حيث لم يتغير ممثلي كل من وزارات الصحة والاشغال والزراعة والبيئة منذ بداية عام 2010 وحتى نهاية عام 2012 وانما كانوا هم انفسهم خلال ثلاث سنوات متتالية.

7. ينص القانون على تكليف ممثل الاتحاد العام للصناعات بالعمل كنائب رئيس مجلس إدارة المؤسسة. إلا أن القانون لا يحدد الصلاحيات المناطة بنائب الرئيس، مما أفرغ هذا المنصب من محتواه الفعلي طيلة السنوات السابقة.

- **سياسة العطاءات والمشتريات**

لا يوجد لدى المؤسسة نظام خاص للعطاءات التي تقوم بطرحها او بالمشتريات التي تحصل عليها، وانما تطبق في مجال العطاءات قانون العطاءات للاشغال الحكومية رقم (6) لسنة 1999، وتطبق في مجال المشتريات قانون اللوازم العامة رقم (9) لسنة 1998 المعمول بهما في مختلف الوزارات والمؤسسات العامة.

- **موازنة ومالية المؤسسة**

تتكون الموارد المالية للمؤسسة وفقا لأحكام القانون الناظم لها من: 1- الأموال المخصصة لها في الموازنة العامة. 2- القروض والهبات والتبرعات والمنح والمساعدات التي تقدم للمؤسسة والتي يوافق عليها مجلس الوزراء.

وبموجب المادة (28) من القانون، تورد جميع إيرادات المؤسسة للخزينة العامة ويكون لها موازنة خاصة ضمن الموازنة العامة السنوية للسلطة الوطنية وتخضع للرقابة والتدقيق من الجهات الرقابية المختصة في فلسطين وفق أحكام تنظيم الموازنة والمالية العامة. كما تلتزم المؤسسة بموجب احكام المادة (29) من القانون في تنظيم حساباتها وسجلاتها باتباع اصول ومبادئ المحاسبة الموحدة المعمول بها في فلسطين.

18. مركز تطوير القطاع الخاص، مرجع سابق، ص 5.

إضافة لما سبق، فان موازنة المؤسسة تظهر كمركز مالي مستقل في الموازنة العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية كباقي الوزارات والمؤسسات العامة، ويطبق في شأنها وكافة حيثياتها الاحكام الواردة في قانون تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية لعام 1998 سواء من حيث الاعداد والاقرار والمتابعة والتنفيذ.

أما فيما يتعلق بالرسوم التي تحصل عليها المؤسسة لقاء الخدمات التي تقدمها، فإنها تورد مباشرة الى الحساب المالي الموحد في وزارة المالية، وليس الى حساب خاص بالمؤسسة.

- **صرف المكافآت**

أوجبت المادة (15) من القانون تحديد المكافات المالية للخبراء من أعضاء اللجان الفنية المتخصصة وموظفي المؤسسة بموجب تعليمات يضعها المجلس لهذه الغاية.

لدى التدقيق في وثائق المؤسسة **يتضح ان مجلس الادارة لم يقم حتى اللحظة باصدار تعليمات خاصة تحدد الاسس والمعايير التي يتم بموجبها صرف المكافات لاعضاء اللجان الفنية وموظفي المؤسسة**. علما أنه تم العثور على قرار لمجلس ادارة المؤسسة[19] يقضي بوجوب توزيع مبالغ المكافات على اعضاء اللجان الفنية باشراف لجنة من مجلس الادارة تسمى لجنة الحوافز تكون برئاسة نائب رئيس مجلس الادارة وعضوية ممثلين من مجلس الادارة ومشاركة المدير العام كمقرر لاعمال اللجنة، وذلك دون ان يتطرق هذا القرار للاسس والمعايير التس ستعمل بموجبها هذه اللجنة.

اما الخبراء الذين تتعاقد معهم المؤسسة، فانه يطبق بشأنهم الاحكام الواردة في قرار مجلس الوزراء رقم (335) لسنة 2005 بشأن توظيف الخبراء وشغل الوظائف للقيام بأعمال بصفة مؤقتة أو عارضة أو موسمية.

3. بيئة المساءلة

من خلال فحص مؤشرات المساءلة في عمل المؤسسة، فقد اتضح ما يلي:

- **تعدد الجهات الرقابية على اعمال المؤسسة**

تخضع مؤسسة المواصفات والمقاييس في عملها للعديد من الجهات الرقابية في السلطة الوطنية الفلسطينية وذلك على النحو التالي:

أ. **رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية:** وذلك من حيث صلاحية الرئيس باصدار قرار تعيين مدير عام المؤسسة بناء على تنسيب رئيس مجلس ادارة المؤسسة، وذات الأمر بالنسبة لعزله. اضافة الى صلاحية الرئيس باصدار المرسوم الرئاسي المتعلق بتعيين أعضاء مجلس إدارة المؤسسة بناء على تنسيب وزرائهم أو رؤساء الهيئات والمجالس التابعين لها.

ب. **المجلس التشريعي:** على الرغم من تعطل أعمال المجلس التشريعي في الوقت الحاضر، الا أن المجلس يملك حق الرقابة على أعمال المؤسسة من خلال كافة ادوات الرقابة المتاحة له قانونا على رئيس مجلس إدارة المؤسسة باعتباره وزيرا للاقتصاد الوطني.

ج. **مجلس الوزراء:** وذلك من خلال كون وزير الاقتصاد الوطني رئيس مجلس ادارة المؤسسة بحكم موقعه الوظيفي والذي بدوره مسائل امام مجلس الوزراء، اضافة الى التزام المؤسسة برفع تقارير سنوية الى مجلس الوزراء- من خلال رئيس مجلس الادارة - عن اعمالها ونشاطاتها.

د. **ديوان الرقابة المالية والادارية:** تعتبر مؤسسة المواصفات والمقاييس إحدى الجهات الخاضعة لرقابة ديوان الرقابة المالية والادارية وذلك بموجب أحكام المادة (7\31) من قانون ديوان الرقابة المالية والادارية رقم (15) لسنة 2004 وذلك باعتبارها مؤسسة عامة.

وبالفعل فقد اظهر التقرير السنوي لديوان الرقابة لعام 2010[20] قيام الديوان بفحص شامل لأعمال المؤسسة في الفترة من تاريخ 3\5\2010 وحتى 6\6\2010، حيث جرى فحص مواضيع: الرقابة الداخلية، الشؤون المالية، الشؤون الادارية، المشاريع، تقييم الاداء. **وقد خلص الديوان في رقابته الى وجود العديد من الاشكاليات في عمل المؤسسة، من ذلك:**

- عدم وجود رضا وظيفي من الموظفين حيث بلغت نسبة الرضا 30% من المستطلعة آرائهم.
- افتقار معظم دوائر المؤسسة الى ادلة اجراءات تنظم عمل الموظفين.
- عدم وجود كفالة عدلية لامين الصندوق في المؤسسة.
- عدم الالتزام بقانون الخدمة المدنية في شغل بعض الوظائف وذلك من حيث تعيين بعض الأشخاص في المؤسسة دون ان تنطبق عليهم شروط التعيين المعلن عنها.
- افتقار وحدة الرقابة والتفتيش الى كادر مؤهل يغطي كل نشاطاتها.
- عدم انتظام جلسات مجلس الادارة كما يتطلب القانون.

هـ. **هيئة مكافحة الفساد:** يعتبر العاملون في المؤسسة من رئيس واعضاء مجلس الادارة والموظفين من الجهات الخاضعة لرقابة هيئة مكافحة الفساد وذلك بموجب المادة (2) من قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005، وبالفعل فقد سبق أن تم إحالة موظف يعمل كمدير مالي في مؤسسة المواصفات

19. محضر اجتماع مجلس الادارة رقم 10\2010 قرار رقم 5\2010.
20. انظر التقرير السنوي لديوان الرقابة المالية والادارية لعام 2010 المنشور على الموقع الالكتروني للديوان، ص 1177-1170

والمقاييس الى القضاء، حيث قام هذا الموظف بحكم عمله بإيداع شيكات بقيمة (56912) شيكل محررة في الأصل لصالح مؤسسة المواصفات والمقاييس في حسابه الشخصي، كما أقدم على التزوير والتلاعب في إيصالات وأرقام الفواتير الضريبية عند تحريرها لذوي الشأن. وقد أسندت محكمة البداية للمتهم تهمة الاختلاس الوظيفي والتزوير وحكمت عليه بالأشغال الشاقة المؤقتة لمدة أربع سنوات وبغرامة قدرها 100 دينار، ونظرا لقيام المدان بإعادة المبالغ التي قام باختلاسها إلى حساب مؤسسة المواصفات والمقاييس، وكونه لم يثبت للمحكمة انه من أصحاب السوابق، ولكونه متزوج ويعيل أسرة، قررت المحكمة تخفيض عقوبة الأشغال الشاقة المؤقتة من أربع سنوات إلى ثلاث سنوات على أن تحسم له المدة التي أمضاها موقوفا على ذمة هذه القضية.[21]

و. **ديوان الموظفين العام ووزارة المالية:** حيث يخضع كافة العاملين في المؤسسة لرقابة ديوان الموظفين العام في كل ما يتعلق في شؤونهم الوظيفية، اضافة الى وجود مراقب اداري تابع للديوان لدى المؤسسة. كما تخضع المؤسسة لرقابة وزارة المالية وخاصة دائرة الرقابة والتدقيق فيها مع وجود مراقب مالي تابع لوزارة المالية لدى المؤسسة أيضا.

- **شكاوى الجمهور**

تتم معالجة الشكاوى التي ترد الى المؤسسة من خلال الدائرة القانونية فيها بالتعاون مع مدير عام المؤسسة. وعلى ذلك، لا يوجد لدى المؤسسة وحدة او مكتب مختص باستقبال شكاوى الجمهور ومعالجتها كما يتطلب ذلك نظام الشكاوى المقر من مجلس الوزراء الذي يطبق على كافة الوزارات والمؤسسات والهيئات العامة.

- **التقارير**

بالاطلاع على أحكام المادة (5\13) من قانون المواصفات والمقاييس يلتزم مدير عام المؤسسة باعداد تقرير سنوي عن نشاط المؤسسة واعمالها عن السنة المالية المنتهية، ويرفع ذلك التقرير الى مجلس الادارة للموافقة عليه، وعلى مجلس الادارة أن يرفع نسخة من هذا التقرير الى مجلس الوزراء.

لدى تدقيق محاضر اجتماعات مجلس ادارة المؤسسة، فقد اتضح أن هناك أشكالا مختلفة من التقارير تعدها المؤسسة وذلك على النحو التالي:

1. تقرير سنوي عن أعمال المؤسسة يعده مدير عام المؤسسة يتضمن تحليلا لمحتوياته وإبراز المحطات التي مرت بها المؤسسة وتحدياتها وانجازاتها والاستنتاجات التي يمكن استخلاصها.[22]
2. تقرير مالي دوري يعد من قبل مدير عام المؤسسة يعرض فيه الموقف المالي للمؤسسة (الايرادات والنفقات)، ويعرض هذا التقرير على مجلس الادارة ليتمكن من التخطيط للبرامج والمشاريع.[23]
3. الخطة الاستراتيجية للمؤسسة وخطة العمل فيها والتي تعد بشكل سنوي من قبل مدير عام المؤسسة وتعرض على مجلس ادارة المؤسسة لاقرارها.[24]
4. تقرير معياري لتقدم العمل في المؤسسة يعد من قبل ادارة المؤسسة كل عدة شهور، ويعرض هذا التقرير على مجلس الادارة لمناقشته وابداء الملاحظات عليه.[25]
5. تقرير متابعة قرارات مجلس الادارة الذي يعد من قبل مدير عام المؤسسة حول ما تم انجازه وتنفيذه من قرارات مجلس الادارة السابقة، ويعرض هذا التقرير على مجلس الإدارة لمناقشته وإبداء الملاحظات عليه.[26]

21. حكم صادر عن محكمة بداية نابلس، منشور على الصفحة الالكترونية لجريدة الحياة الجديدة www.alhayat-j.com وذلك بتاريخ 3 حزيران 2009
22. محضر اجتماع 1\2011، قرار رقم 6\2011
23. محضر اجتماع 2\2012، قرار رقم 11\2012
24. محضر اجتماع 1\2011، قرار رقم 7\2011
25. محضر اجتماع 7\2010 ، قرار رقم 10\2010
26. محضر اجتماع 6\2010، قرار رقم 2\2010

النتائج

من خلال استقراء واقع مؤسسة المواصفات والمقاييس، و من خلال المقابلات التي تم إجراؤها مع ذوي العلاقة بالمؤسسة، وبالاطلاع على بعض الدراسات التي أعدت حول المؤسسة، فانه يمكن استخلاص النتائج التالية:

- تعتبر مؤسسة المواصفات والمقاييس مؤسسة عامة تتمتع بالاستقلال المالي والإداري، إلا انه لا يوجد للمؤسسة أنظمة إدارية ومالية خاصة بها، وإنما تطبق ما هو معمول به لدى الوزارات والمؤسسات العامة على الصعيدين الإداري والمالي.

- على الرغم من الجهود التي بذلتها المؤسسة في مجال إعداد الأنظمة والتعليمات الناظمة لعملها، إلا أن المؤسسة لا زالت تفتقر لبعض تلك الأنظمة والتعليمات، كما هو الحال مثلا بالنسبة لنظام منع تضارب المصالح، نظام تلقي الهدايا، مدونة سلوك.

- غياب الشروط والمعايير التي يتم على أساسها تعيين مدير عام المؤسسة وعزله، بل إن الأمر متروك للسلطة التقديرية لرئيس مجلس إدارة المؤسسة(وزير الاقتصاد الوطني)، إضافة الى عدم امتلاك مجلس الإدارة الصلاحية القانونية للمشاركة في تنسيب مدير عام المؤسسة.

- عدم التزام مجلس إدارة المؤسسة أحيانا بعقد اجتماعاته وفقا للمواعيد التي حددها القانون، الأمر الذي من شأنه التأثير على الدور الرقابي الذي يضطلع به المجلس تجاه المؤسسة، إضافة الى عدم التقيد بالفترة القانونية لمدة أعضاء مجلس الإدارة ممثلي الوزارات كما يتطلب القانون ذلك.

- يلاحظ أن المؤسسة تتجاوز في بعض الأحيان صلاحياتها وذلك كما يتضح من دراسة سابقة أعدت حوله[27]، حيث أنها تمارس بعض الصلاحيات الرقابية التي تدخل ضمن صلاحيات مؤسسات حكومية أخرى. فهي مثلاً الجهة التي تقوم باعتماد المختبرات، علماً بأنها تدير مختبرات خاصة بها، وبالتالي فإنها تدخل في منافسة مع المختبرات التي تعتمدها لجهات أخرى. كما أنها تقوم بمهام المعايرة للموازين، علماً بأنها هي الجهة التي تضع المواصفات للموازين، وتقوم بمهام المصادقة على بطاقة البيان مع أنها هي الجهة التي تعتمدها.

- عدم وجود وحدة أو قسم مختص باستقبال شكاوى الجمهور ومتابعتها وذلك على نحو ما يتطلبه نظام شكاوى الجمهور المقر من قبل مجلس الوزراء والذي يسري على كافة الوزارات والمؤسسات العامة، بل يتم معالجة شكاوى الجمهور من خلال المستشار القانوني للمؤسسة بالتعاون مع مدير عام المؤسسة.

- عدم سيطرة السلطة الوطنية الفلسطينية على المنافذ والمعابر الحدودية، الأمر الذي افقد مؤسسة المواصفات والمقاييس قدرتها على مراقبة البضائع التي تدخل السوق الفلسطينية من حيث حصولها على المواصفات والمقاييس المطلوبة.[28]

- محدودية موارد المؤسسة، إذ لا تملك المؤسسة الأجهزة والمعدات والمركبات الكافية لممارسة أعمالها ، الأمر الذي من شأنه أن يحد من قدرة المؤسسة على القيام بمهامها.

- نقص عدد الموظفين، إضافة الى الحاجة للعمل على رفع كفاءة الطواقم العاملة لدى المؤسسة.

- عدم قدرة المؤسسة في الحصول على المواصفات مدفوعة الثمن نتيجة عدم توفر الإمكانيات المادية اللازمة لذلك وخاصة بالنسبة للمواصفات الأوروبية.

- عدم امتلاك المؤسسة للمختبرات الكافية لإجراء الفحوصات اللازمة لها، إضافة لعدم قدرة القطاع الخاص على تغطية الفحوصات المطلوبة في بعض المجالات.

- عدم التزام بعض المؤسسات الرسمية في العطاءات التي تطرحها بالقرار الصادر عن مجلس الوزراء بإعطاء الأولوية للمنتجات الحاصلة على شهادة المواصفات والمقاييس الفلسطينية.

27. مركز تطوير القطاع الخاص، دراسة حول " متطلبات تطوير الأطر القانونية والتنظيمية لمؤسسة المواصفات والمقاييس" ، كانون أول 2009، ص3.
28. مقابلة مع السيد عفيف سعيد، عضو مجلس إدارة مؤسسة المواصفات والمقاييس عن وزارة الأشغال العامة بتاريخ 2013/2/4.

التوصيات

- استكمال الإطار القانوني الناظم لعمل المؤسسة، من ذلك: النظام الإداري للمؤسسة، النظام المالي للمؤسسة، نظام لمنع تضارب المصالح ،نظام تلقي الهدايا، إضافة الى استحداث وحدة لشكاوى الجمهور لمتابعة كافة الشكاوى التي ترد للمؤسسة وفقا للأصول القانونية المعمول بها.
- وضع الشروط والمعايير التي يجري على أساسها تعيين مدير عام المؤسسة وعزله، وإعطاء مجلس الإدارة الصفة القانونية للمشاركة في إجراءات هذا التعيين، بدلا من ترك ذلك لسلطة رئيس مجلس إدارة المؤسسة وحده.
- وضع شروط ومواصفات خاصة لأعضاء مجلس إدارة المؤسسة تتناسب وطبيعة عمل المؤسسة، وان تكون عضويتهم في مجلس الإدارة بناء على تلك الشروط والمواصفات، وليس بحكم الموقع الوظيفي الذي يشغلونه في مؤسساتهم.
- توضيح الصلاحيات التي يتمتع بها نائب رئيس مجلس إدارة المؤسسة، وذلك على غرار الصلاحيات المحددة لكل من رئيس المؤسسة ومجلس إدارتها ومديرها العام.
- وضع نظام خاص تحدد بموجبه كيفية صرف المكافآت المالية لكل من أعضاء مجلس إدارة المؤسسة واللجان الفنية التي تشكل في المؤسسة.
- ضرورة التزام مجلس إدارة المؤسسة بعقد اجتماعاته كما يتطلب القانون ذلك، إضافة الى التقيد بالمدة القانونية المقررة لأعضاء مجلس إدارة المؤسسة الممثلين للوزارات والمؤسسات الرسمية، إضافة الى تحديد الشروط الواجب توفرها بهم.
- رفد المؤسسة بالكفاءات البشرية والإمكانيات المادية واللوجستية اللازمة لممارسة أعمالها، إضافة لرفع كفاءة الطاقم العامل لديها.
- زيادة فعالية المؤسسة بالتنسيق مع الجهات الرسمية المختصة(الجمارك، الاقتصاد، الصحة، الداخلية، البيئة) لتطوير الرقابة على المنتجات المحلية من حيث حصولها على المواصفات والمقاييس الفلسطينية، وضبط حركة البضاعة التي تدخل السوق الفلسطيني والتأكد من موائمتها للمواصفات والمقاييس الفلسطينية.

المراجع

1. **الدراسات**
   - دراسة حول "تقييم الإطار القانوني للمواصفات والمقاييس الفلسطينية ومدى انسجامه مع متطلبات منظمة التجارة العالمية"، معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس) 2010.
   - دراسة حول " مؤسسة المواصفات والمقاييس متطلبات تطوير الأطر القانونية والتنظيمية"، مركز تطوير القطاع الخاص، 2009.

2. **القوانين**
   - قانون المواصفات والمقاييس الفلسطينية رقم (6) لسنة 2000.
   - قانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998.
   - قانون العطاءات للأشغال الحكومية رقم (6) لسنة 1999.
   - قانون اللوازم العامة رقم (9) لسنة 1998.
   - قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم (15) لسنة 2004.
   - قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005.

3. **الأنظمة والتعليمات**
   - النظام الوطني للقياس رقم (2) لسنة 2003.
   - نظام علامة الجودة الفلسطينية رقم (1) لسنة 2004.
   - نظام إجراء تقييم المطابقة وفحص التشغيل للمصاعد الكهربائية والهيدروليكية رقم (19) لسنة 2008.
   - لائحة الرسوم المالية لمؤسسة المواصفات والمقاييس رقم (209) لسنة 2004.
   - تعليمات إعداد المواصفات الفلسطينية رقم (1) لسنة 2003.
   - التعليمات الفنية الإلزامية رقم (1) لسنة 2004.
   - تعليمات المترولوجيا القانونية لسنة 2005.

4. **المقابلات**
   - مقابلة مع السيد صقر الجراشي، نائب رئيس مجلس إدارة مؤسسة المواصفات والمقاييس ورئيس الاتحاد العام للصناعات الفلسطينية.
   - مقابلة مع السيد عفيف سعيد، عضو مجلس إدارة مؤسسة المواصفات والمقاييس عن وزارة الأشغال العامة.
   - مقابلة مع المهندس محمد السيد ، رئيس لجنة إدارة مؤسسة المواصفات والمقاييس .
   - مقابلة مع السيد سعود عبد الفتاح، مدير دائرة الرقابة الداخلية في مؤسسة المواصفات والمقاييس.
   - مقابلة مع السيد محمد العملة، مستشار قانوني في مؤسسة المواصفات والمقاييس.
   - مقابلة مع السيد صلاح هنية رئيس جمعية حماية المستهلك .
   - مقابلة تلفونية مع السيدة خولة شحرور، مدير عام لجنة العطاءات المركزية في وزارة المالية.
   - مقابلة تلفونية مع السيد محمد غازي الحرباوي ، رئيس الغرفة التجارية في محافظة الخليل.
   - مقابلة تلفونية مع المهندس بلال عموص، مختبرات جامعة بيرزيت للفحوص).
   - مقابلة تلفونية مع المهندس عماد الدويك، مختبر دائرة الخدمات الفنية والاستشارات في جامعة بوليتكنك فلسطين.
   - مقابلة تلفونية مع د. سامي حجاوي (مختبرات حجاوي الإنشائية – نابلس.
   - مقابلة تلفونية مع المهندس عبد الرحمن اشتية، مختبر شركة ايسز الهندسية- سلفيت.

5. **المواقع الالكترونية**
   - الموقع الالكتروني لمؤسسة المواصفات والمقاييس www.psi.pna.ps
   - الموقع الالكتروني لديوان الرقابة المالية والإدارية www.saacb.ps

6. **المحاضر**
   - محاضر اجتماعات مجلس إدارة مؤسسة المواصفات والمقاييس للأعوام 2010، 2011، 2012 المنشورة على الموقع الالكتروني للمؤسسة.

الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة
aman أمان
Transparency Palestine

إعداد الباحث: أ. عبدالرحيم طه

إشراف: د. عزمي الشعيبي
مفوض أمان لمكافحة الفساد

الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة – أمان

رام الله:-
عمارة الريماوي ط1، شارع الإرسال- رام الله، هاتف: 2989506 - 02 / 2974949 - 02.
فاكس: 2974948 - 02، ص. ب : 69647، القدس:95908

غزة:-
عمارة الحشام، شارع الحلبي- متفرع من شارع ديغول
هاتف: 2884767 - 08 / فاكس: 2884766 - 08

بريد الكتروني: info@aman-palestine.org
الموقع الالكتروني: www.aman-palestine.org

برنامج أمان بتمويل من:
حكومات النرويج وهولندا ولكسمبورغ

AMANCoalition: