

د. عبدالسلام أحمد الكزة
محاضر - قسم المحاسبة، كلية الاقتصاد
جامعة بنغازي
د. خالد عبدالواحد النخاط
محاضر - قسم المحاسبة، كلية الاقتصاد
جامعة بنغازي

سياسة تشجيع وتنظيم شركات القطاع الخاص ومشاكل تطبيقها

"دراسة إنتقادية لواقع قطاع المقاولات في مدينة بنغازي"

ملخص

اعتمدت السياسة الاقتصادية في ليبيا ولسنوات عديدة على أداء القطاع العام الذي من خلاله حاولت الدولة خلق تنوع في الموارد وتخفيض الاعتماد على النفط. هذه السياسة ثبت عدم فاعليتها مما حدى بالدولة إلى إعطاء فرصة للقطاع الخاص للعب دور قد يؤدي إلى تحقيق التنمية الاقتصادية المستهدفة. تحاول هذه الورقة البحثية استكشاف الجوانب المختلفة لتطبيق سياسة تشجيع وتنظيم شركات القطاع الخاص من خلال دراسة انتقادية لواقع قطاع المقاولات في مدينة بنغازي. توصلت الدراسة إلى عدد من النتائج أهمها أن معظم الشركات العاملة في قطاع المقاولات هي شركات يمكن تصنيفها من ضمن فئة المشروعات الصغيرة والمتوسطة، وأن نمو هذا القطاع بطيئاً نتيجة عدم وضوح الأهداف العامة لاستراتيجيات الدولة، وعدم استقرار التشريعات وعدم تطبيقها بالشكل المطلوب، إضافة إلى ضعف الإمكانات المادية، وعدم وجود البيانات والمعلومات التي يمكن من خلالها تقييم مراحل تنفيذ الخطط والبرامج.

المقدمة :

2- سوء استخدام الموارد الاقتصادية، وعدم القدرة على تحقيق مستوى إنتاج يتناسب مع الطاقة الإنتاجية للمشروعات، وارتفاع تكاليف التشغيل (Alqadhafi, 2002).

نتيجة لهذه المشاكل، ونتيجة للتراجع الذي شهده الاقتصاد الليبي في أواخر الثمانينيات وبداية التسعينيات بسبب أزمة النفط العالمية، حدثت تغيرات جذرية في سياسات وبنية هذا الاقتصاد تمثلت في تقليص ملكية الدولة والحد من نشاطها الاقتصادي، ومنح دور للقطاع الخاص من خلال السماح بالملكية الخاصة للأنشطة الاقتصادية (الجهاني، 1996).

شهدت ليبيا منذ منتصف سبعينيات وحتى أواخر ثمانينيات القرن الماضي سيطرة شبه كاملة للقطاع العام على أوجه النشاط الاقتصادي، كانت هذه السيطرة انعكاساً لسياسة الدولة الاقتصادية الهادفة إلى تحقيق التنوع في الموارد الاقتصادية، وتخفيض الاعتماد على النفط من خلال الاعتماد على الملكية العامة وتبني الفكر الاشتراكي. هذه السياسة لم تحقق أهدافها بل أدت إلى عدة مشاكل أهمها:

1- عدم قدرة الشركات العامة على تحقيق إيرادات تتناسب مع رأس المال المخصص لها برغم الوضع الاحتكاري الذي تتمتع به.

المشروعات، وعدم استقرار ووضوح السياسات، وعشوائية تطبيقها.

يشير Elnakhat (2007) إلى أن المشروعات الصغيرة والمتوسطة في ليبيا واجهت ولا تزال تواجه العديد من المشاكل التي ربما تؤدي إلى فشل عدد كبير منها. وبرغم ذلك، يجب أن يحفز فشلها، وما يترتب عليه من آثار سلبية، واضعي السياسات علي توفير معلومات متعلقة بما تواجهه هذه المشروعات من مشاكل بهدف إيجاد أفضل الحلول لها، وفي جانب آخر يوصي Elnakhat بتشجيع الدراسات والبحوث التي تهتم بهذا النوع من المشروعات.

بناءً عليه، تحاول هذه الورقة البحثية دراسة وتقييم السياسات والإجراءات التنفيذية التي تنظم المشروعات الصغيرة والمتوسطة، بالتركيز على نشاط المقاولات الذي يعتمد على خاصية فريدة من حيث أنه يتطلب استثمارات كبيرة في الأصول الثابتة، وبالتالي سياسة اقتصادية مستقرة طويلة الأجل.

الإطار النظري:

تُعد المشروعات الصغيرة والمتوسطة بمثابة العمود الفقري لاقتصاديات الدول المتقدمة والنامية على حد سواء، لما تؤديه من دور في رفع معدلات النمو الاقتصادي وتوفير فرص العمل وتقليص معدلات البطالة، حيث تؤكد الدراسات على أن هذه المشروعات تمثل المصدر

يرى الفيتوري (2005) أن مهام الدولة في هذه المرحلة تتمثل في تحويل القطاع العام إلى قطاع خاص، تشجيع القطاع الخاص والإشراف على النشاط الاقتصادي.

لقد أثرت هذه التغيرات بدرجة كبيرة علي قطاع المشروعات الصغيرة والمتوسطة ودورها في تنمية الاقتصاد الليبي، حيث قامت الدولة بإعادة بناء اقتصادها من خلال تشريعات سمحت للقطاع الخاص، بلعب دور أكبر وأكثر أهمية. هذه السياسات أدت إلى نمو ملحوظ للقطاع الخاص، حيث زادت مشروعاته من 18,649 مشروع عام 1984 إلى 104,276 عام 1999، (معظمها مشروعات صغيرة ومتوسطة) لتمثل ما نسبته 78 % من إجمالي عدد المشروعات القائمة في ليبيا. بالإضافة إلى ذلك قامت الدولة في عام 2002 بتخصيص مبلغ 400 مليون دينار لدعم قطاع المشروعات الصغيرة، وذلك بمنح قروض ميسرة لأصحاب هذه المشروعات، قيمة كل قرض 30 ألف دينار، والذي يمكن أن يمثل رقمياً استحداث أكثر من 13 ألف مشروع صغير جديد (Elnakhat, 2007).

لقد أدى هذا الاتجاه إلى ظهور شركات خاصة في مختلف مناحي الحياة الاقتصادية من ضمنها نشاط المقاولات الذي كان نموه ملحوظاً من حيث العدد، وأقل أهمية من حيث حجم الشركات التي يمكن تصنيفها ضمن الشركات الصغيرة والمتوسطة. ربما يمكن عزو ذلك إلى قلة الموارد الاقتصادية المستثمرة في هذه

واقعية ملموسة وواضحة بوسائل علمية واقعية مترابطة ، حيث يرى الفهداوي أن السياسة قد تكون كلية ، فرعية أو جزئية، ويقصد بالفرعية أن تكون ذات طبيعة تنظيمية تتصف بتعبيرها عن الواقع والتعرف على نوعية المشكلات من حيث دوامها وفجائيتها وتتعلق بضبط ورقابة الأنشطة وتطبيق القانون وفرض العقوبة عند حصول تجاوزات، كما يرى الفهداوي أنه لكي تكون السياسة واقعية يجب أن تخضع لتحليل يتم بناءً عليه اختيار أفضل بديل لتحقيق الأهداف في ظل الظروف البيئية القائمة ، وهذا التحليل عادة ما يواجه مشكلات أهمها:

- نقص البيانات والمعلومات وتضاربها وعدم ثباتها.
- ندرة الدراسات المماثلة والمقارنة.
- السرية التي يمكن أن تفرض على بعض الوثائق المتعلقة ، بالموضوعات ذات العلاقة.

ويؤكد الفهداوي (2001) أن السياسة العامة تتطلب خطوات لتحويلها إلى أعمال ذات تأثير ، وتنفيذها يعتمد على عدد من العناصر أهمها؛ المعرفة الحقيقية بما يراد عمله، توفير الإمكانيات المطلوبة وتنظيمها، والتحقق من إنجاز للمهام ، ويضيف الفهداوي أن تحقيق أهداف السياسة يتطلب عملية تقييم تفضي إلى معرفة إيجابيات وسلبيات تنفيذها، وأن أهم أنواع التقييم هي:

- تقييم متقدم (يهدف إلى دراسة جدوى السياسة قبل اتخاذ القرار بتنفيذها).

الرئيسي للوظائف والتشغيل (Elnakhat, 2007) في العديد من الدول. في هذا السياق يؤكد Hodgetts & Kuratko (2001) على دورها الكبير في الاقتصاد الأمريكي من خلال توفير السلع وفرص العمل وبشكل أكثر دقة، كما يشير Liedholm Mead (1998) إلى أن هذه المشروعات توفر 80% من فرص العمل الجديدة ، كما أن عددها في دولة مثل المملكة المتحدة يناهز 2.8 مليون مشروع (Parkin and Parkin, 1996).

الأمر نفسه يمكن أن ينطبق على الدول النامية ، حيث يؤكد Osunbitan et al (2000) أن المشروعات الصغيرة والمتوسطة تعتبر المصدر الرئيسي للبضائع والدخل وفرص العمل في الدول النامية ، بالإضافة إلى دورها كمصدر للأفكار والابتكارات الجديدة. بالإضافة لذلك، هناك اتفاق على أن تطوير المشروعات الصغيرة والمتوسطة يمكن أن يكون المفتاح لتخفيض معدلات الفقر والبطالة في الدول النامية ، كما يجب أن تكون في مركز الخطط الإستراتيجية الحديثة، (Sen, 1980; Liedholm and Mead, 1999; Osunbitan et al, 2000; Rogerson, 2001; San-tos, 2003).

يُعرف جيمس أندرسون السياسة العامة بأنها "طريقة عمل هادفة يتبعها منفذ أو منفذون في تعاملهم مع مشكلة أو مسألة ذات اهتمام بارز، تندرج في إطار ما هو واقع فعلا" (الفهداوي، 2001، ص35). من هذا التعريف يمكن النظر إلى السياسة على أنها محاولة تحقيق أهداف

منهجية البحث:

يخلص الفيتوري (2005) إلى أن أهم أسس تطوير القطاع الخاص هي خلق البيئة الملائمة من ناحية التشريع وتنفيذه، حماية القطاع الخاص ومراقبته لإيجاد نوع من التوازن بين هدف تحقيق الربح، الدافع الأساسي لأي نشاط اقتصادي، والحد من التجاوزات بما يضمن تحقيق النمو الاقتصادي المستهدف. تحاول هذه الورقة تقييم سياسة تشجيع وتنظيم الأنشطة الخاصة بالتركيز على الشركات العاملة في قطاع المقاولات في مدينة بنغازي. الدافع الرئيسي وراء إجراء هذا البحث نشأ من خلال ملاحظة ظاهرة عدم وجود أي تطور في شركات المقاولات من حيث الحجم وتوقف العديد منها عن النشاط. كما أن مقابلات أجريت مع عدد من المسؤولين عن إدارة هذه الشركات خلصت إلى نتيجة مبدئية مفادها أن هناك نوعين من الشركات؛ شركات لها أهداف طويلة الأجل (منها شركات مستمرة في نشاطها وشركات أوقفت نشاطها نتيجة لمشاكل إدارية وتمويلية، وغيرها)، وشركات أنشئت لتحقيق أهداف قصيرة الأجل (أوقفت نشاطها بانتهاء أهدافها). وحيث أن الهدف هو تقييم سياسة تشجيع وتنظيم نشاط المقاولات، فقد تم استبعاد أية شركة متوقفة عن النشاط وذلك لصعوبة الفصل عملياً بين الشركات ذات الأهداف طويلة الأجل، وتلك التي أنشئت لتحقيق أهداف قصيرة الأمد.

استخدمت هذه الورقة مدخل دراسة حالات محدودة، كطريقة للبحث، للاعتقاد، من جهة، أن هذا المدخل يناسب

• تقييم استراتيجي (يهدف إلى تحديد فاعلية التنفيذ وإدخال التعديلات اللازمة لتنفيذ البرامج وربط النظرية بالتطبيق).

• تقييم العمليات (يهدف إلى تحليل العمليات التنفيذية من حيث التكاليف، والتدخلات بين المستفيدين من البرنامج ومنفذه).

• تقييم الفاعلية (يهدف إلى تحديد قدرة البرنامج على تحقيق أهدافه).

• تقييم النتائج (يهدف إلى قياس النتائج وأثار البرنامج الإيجابية والسلبية على المستفيدين).

كما يرى الفهداوي أن هناك عدداً من العوامل التي قد تعيق تحقيق السياسة العامة أهمها:

• عدم كفاية الموارد المخصصة.

• إدارة السياسة بطريقة سطحية تقلل من أثارها.

• تفاعل الجمهور مع السياسة العامة بطريقة تحد من تأثيرها.

• تعارض أهداف السياسة العامة.

• عدم إمكانية حل بعض المشاكل بشكل نهائي.

• ارتفاع تكلفة حل بعض المشاكل بالنسبة لفائدتها.

• تغير طبيعة بعض المشاكل أثناء وضع السياسة العامة.

الإدارة، وإمكانية تصحيح أي سوء فهم، والتأكد من هوية من قام بالإجابة، وارتفاع معدلات الإجابة، وإمكانية استخدام أسئلة أكثر تعقيداً. ويقسم Brownell (1995) المقابلة الشخصية إلى نوعين؛ الأول يعتمد على أسئلة معدة مسبقاً، بينما يعتمد الثاني على أسئلة تبرز أثناء المقابلة، ويرى Sarantakos (1998) بأن النوع الثاني هو الأكثر انتشاراً، وقد تم استخدامه كأداة لتجميع بيانات هذا البحث. قام الباحثان بإجراء 12 مقابلة مع مسؤولين في شركات مقاولات خاصة استمر كل منها حوالي 90 دقيقة، تبدأ بأسئلة عامة عن سياسات تشجيع وتنظيم الشركات الخاصة العاملة في قطاع المقاولات، ثم تحاول التركيز على نقاط محددة مع ترك حرية للمشاركين للإسهاب في أية نقطة يرونها ذات أهمية.

بالإضافة للمقابلة الشخصية، قام الباحثان بالاطلاع وتحليل العديد من الوثائق التي تشتمل على تشريعات تتعلق بأنشطة هذه الشركات، وأيضاً عدد من نصوص العقود المبرمة بين هذه الشركات وجهات تابعة للدولة، ساعدت هذه الطريقة في تأكيد بعض الأمور التي برزت من خلال المقابلات الشخصية، كما أنها كونت الأساس لأسئلة جديدة تم طرحها على المشاركين. تحليل البيانات تم وفقاً للإطار النظري المستخلص من مفاهيم السياسة العامة الواردة في الفهداوي (2001) والذي يعتقد الباحثان أنه يناسب هدف البحث.

موضوع البحث؛ ولتشجيع العديد من الباحثين على استخدام مدخل دراسة الحالة، نظراً لأهميته وتميزه عن العديد من مداخل البحث الأخرى، من بينها الاستبيان، في فهم العديد من الظواهر، حيث يعرف Yin (1994) دراسة الحالة بأنها: دراسة للظاهرة في سياقها الحقيقي، خاصة عند عدم وضوح الحدود بين الظاهرة ومحيطها، ويرى أن للطريقة القدرة على البحث في محيط مشكلة البحث والذي قد يكون غير ممكن باستخدام الاستبيان. يضيف Tellis (1997) أن منهجية دراسة الحالة تعتبر مثالية عندما تكون هناك حاجة لدراسة الظاهرة بشكل عميق. وحيث أن هذا البحث يهدف إلى دراسة ظاهرة محددة، وهي سياسة تشجيع وتنظيم النشاط الخاص، وأن هذه السياسة مطبقة على جميع الشركات، يرى الباحثان أن مدخل الحالة قد يكون أكثر ملاءمة لفهم جوانب المشكلة قيد البحث. ويصنف Otley و Berry (1994) أنواع دراسة الحالة إلى استكشافية، انتقادية ووصفية، ورغم أن السمة الرئيسية لهذا البحث هي الانتقاد، إلا أن لها بعض خصائص الاستكشاف والوصف للسياسات المتعلقة بالأنشطة الخاصة.

اعتمد البحث على المقابلة الشخصية كأداة رئيسية لتجميع البيانات من الشركات المشاركة والتي بلغت ثماني شركات عاملة في نطاق مدينة بنغازي. يرى Brownell (1995) أن المقابلة الشخصية أهم مصدر للبيانات للباحثين الذين يستخدمون مدخل دراسة الحالة. تتميز طريقة المقابلة الشخصية وفقاً لما يعتقده Sarantakos (1998) بالمرونة وسهولة

نتائج البحث:

توفيرها جهداً ووقتاً. وبرغم هذه التعقيدات التي تهدف إلى تنظيم ورقابة منح التراخيص، إلا أن التحايل والالتفاف على الإجراءات كان ممكناً وفقاً لرأي بعض أصحاب الشركات. أشار جميع المشاركين إلى الإجراءات الجديدة في منح التراخيص والتي اعتمدت نظام "الشباك الموحد" والتي يعتبرونها تطوراً إيجابياً برغم عدم جدية تطبيقها عملياً.

يعتبر العديد من المشاركين إجراءات التعاقد، التي تتم أحياناً من خلال التكاليف المباشر وأحياناً أخرى من خلال المناقصات، غير مستقرة وغير موضوعية، ففي حالة التكاليف المباشر الذي قد تتطلبه ضرورات عملية، قد يتم التعاقد مع شركة غير مؤهلة للقيام بالعمل والتي تبحث بدورها عن شركة أخرى مؤهلة للتعاقد معها "بالباطن"، مما يجعل تكلفة مثل هذه المشروعات أعلى مما يجب. كما أن معيار التكلفة هو الفاصل في حالة التعاقد من خلال المناقصات، بغض النظر عن إمكانيات الشركة وسجلها التاريخي في إنجاز أعمال مماثلة. عدم استناد إجراءات التعاقد على معايير موضوعية أدى إلى بروز العديد من المشاكل، منها التأخير وعدم إنجاز الأعمال بالمواصفات المطلوبة، والأمثلة العملية على ذلك كثيرة ليست بحاجة إلى جهد لإبرازها. كما يعتبر المشاركون أن التعاقد المباشر مع مؤسسات الدولة برغم وجود بعض السلبيات، إلا أنه أفضل، من حيث الوفاء بشروط التعاقد، من التعاقد غير المباشر عن طريق جهاز الأعمال العامة (جهاز الأشغال العامة والخدمات)، حيث أن أغلب العقود المتعثر سدادها هي

يرجع تاريخ إنشاء معظم الشركات المشاركة في البحث إلى ما بعد سنة 2000، ومعظمها أسست بشريكين وبرأس مال قدره 15000 دينار، (باستثناء شركة واحدة مساهمة أنشئت سنة 1999 وبرأس مال يزيد عن 4 ملايين دينار). قلة عدد الشركات التي تم إنشاؤها قبل التاريخ المشار إليه، برغم وجود تشريعات تسمح بالنشاط الخاص منذ أواخر الثمانينيات، كان في الغالب بسبب التهرب الضريبي، حيث يقوم بعض أصحاب الشركات بإلغاء شركاتهم وتكوين شركات جديدة، غير مطالبة بضرائب على دخولها التي كونتها في الفترة أو الفترات التي لم تعد فيها إقراراتها الضريبية عن أعمالها المنجزة، يظهر هذا ضعفاً في إجراءات الرقابة على الشركات، كما أنه يؤدي إلى ضعف المركز التنافسي للشركات التي أعيد إنشائها بأسماء جديدة، كما أكد بعض المشاركين.

معظم تعاقدات الشركات التي تمت دراستها كانت صيانة منشآت، بناء مقرات إدارية ومؤسسات تعليمية، فيما القليل من هذه العقود كان لإنشاء مشروعات البنية الأساسية، مثل الطرق والصرف الصحي، ويرجع ذلك كما أشار بعض المشاركين لضعف الإمكانيات المادية وندرة العمالة المؤهلة للقيام بمثل هذه الأعمال.

يرى معظم المشاركون أن إجراءات منح تراخيص إنشاء الشركات كانت في السابق معقدة، وتتطلب مستندات يستلزم

عدم الاستقرار الإداري، تدني الكفاءة، الازدواجية، التداخل في الاختصاصات، وعدم القدرة على جمع البيانات والمؤشرات اللازمة للتخطيط الاقتصادي. كما يرى المشاركون أن دور جهاز الأعمال العامة كوسيط يعهد له بالأعمال من الدولة ويتعاقد بدوره مع الشركات لتنفيذها، قد سبب العديد من المشاكل والصعوبات للشركات، وكذلك زاد من تكاليف تنفيذ العقود، لكونه مؤسسة تحتاج إلى تمويل مالي لتشغيلها.

ثانياً: تنص شروط العقود المبرمة بين شركات المقاولات وأجهزة الدولة على أن سداد المستحقات يتم وفقاً لمراحل التنفيذ. أكد المشاركون على أن أجهزة الدولة لا تلتزم بهذه الشروط وأنه في معظم الحالات يتم السداد بعد الاستلام النهائي للمشروع (أحياناً بعدد من السنوات). يقول أحد المشاركين " أنه يعتبر نفسه محظوظاً إذا استلم مستحقاته المالية بعد ستة أشهر من التسليم النهائي للمشروع المتعاقد عليه". من نتائج ذلك:

1. عدم توفر السيولة للشركات، وبالتالي تكبدتها تكاليف إضافية مقابل الحصول على تسهيلات مصرفية أو دخولها في شراكة مع ممولين، وبالتالي انخفاض أرباحها.

2. عدم وجود تاريخ محدد للسداد يجعل من الصعب على الشركات التنبؤ بتدفقاتها المالية وبالتالي التخطيط لعملياتها المستقبلية، كما أوجد أزمة ثقة بين الشركات والأطراف

المبرمة مع هذا الجهاز. على سبيل المثال، إحدى الشركات لديها مستحقات واجبة السداد على جهاز الأعمال العامة عن مباني تم استلامها وتشغيلها منذ أكثر من ثلاث سنوات، وشركة أخرى عن مشروع تم تسليمه منذ خمس سنوات، ناهيك عن مخصصات مالية لمراحل تم تنفيذها والواجبة السداد حسب العقود، التي تنص على وجوب تسليم المستحقات المالية خلال 45 يوماً من اعتماد المستخلص الخاص بكل مرحلة.

يتفق معظم المشاركين على أن أهم الصعوبات التي تعاني منها شركات المقاولات هي:

- 1- عدم الاستقرار الإداري.
- 2- عدم تطبيق شروط العقود بخصوص سداد المستحقات المالية.
- 3- تعقد الإجراءات الإدارية وتفشي الفساد المالي داخل مؤسسات الدولة.

أولاً: فيما يتعلق بعدم الاستقرار الإداري، أشار المشاركون إلى إنشاء شعبيات جديدة تم ضمها، وكذلك ضم جهاز الأعمال العامة إلى جهاز حماية البيئة وتكوين جهاز الأشغال العامة والخدمات، والتي أدت إلى تعقيد وتعطيل إجراءات الشركات سواء المتعلقة بالتعاقد أو باستلام المستحقات المالية. تتفق هذه النتيجة مع ما خلص إليه المغربي (2005) وهو أن عدم استقرار المؤسسات المتصلة مباشرة بالقطاع الاقتصادي أدى إلى صعوبة اتباع سياسات وبرامج واضحة ومستقرة، حيث نتج عن حالات الدمج والفصل والإلغاء قصور في أداء الأجهزة الاقتصادية،

الخاصة، حيث أكد المسؤولون عن الشركات المشاركة في البحث على قيام بعض المسؤولين بطلب رشاًوى مقابل إتمام إجراءاتهم المتعلقة بصرف مستحقاتهم المالية عن مشروعات منجزة بالكامل "عدم دفع رشوة يعني في بعض الأحيان عدم الحصول على المستحقات المالية ودفعها يعني، وإن كان نادر الحدوث، الحصول على المستحقات المالية حتى وإن لم تستوف شروط العقد". من جانب آخر، هناك حالات عملية تؤكد قيام مشرفين بالتوقيع على استلام مشروعات نسبة الإنجاز فيها لم تتجاوز صفر بالمائة . مثل هذا السلوكيات تؤدي إلى تغيير جذري في معايير التعامل بين المتعاقدين من جهة، ومن جهة أخرى تضخم من تكلفة المشروعات مما يؤثر سلباً على الإنتاجية وكفاءة التشغيل، ومن النتائج غير المباشرة لهذه التصرفات ظهور شركات غير مؤهلة في هذا المجال تعتمد في نشاطها على هذا النوع من المعايير غير المنطقية وعلى العلاقات الاجتماعية.

رابعاً: عدم وجود تنسيق وتعاون من قبل المؤسسات الاقتصادية ذات العلاقة بأنشطة الشركات . على سبيل المثال تفرض مصلحة الضرائب على الشركات ضريبة الدمغة على العقد قبل الشروع في تنفيذه ، كما يتم تقدير ضرائب الدخل بشكل جزافي دون التأكد من استلام الشركات لمستحقاتها المالية ، مما يفرض أعباء إضافية على هذه الشركات، إضافة لذلك، تواجه الشركات صعوبة في الحصول على تسهيلات مصرفية بضمان الأعمال، والذي يعود سببه إلى عدم ثقة المصارف في حصول الشركات على

التمويل سواء بالمواد أم بالسيولة.

3. برغم عدم حصولها على المستحقات المالية ، إلا أنه على الشركات إتمام إجراءات تسليم كل مرحلة من مراحل التنفيذ المنصوص عليها في العقد ، وهذا يؤدي إلى تعطيل العمل ويضعف من إنتاجية الشركات. وبسؤال المشاركين عما إذا قاموا برفع دعوى قضائية ضد الجهات المتعاقدة في حالة تأخر السداد، أجمعوا على أن ذلك لم يحدث لعدة اعتبارات أهمها:

1. عدم وجود رفض مطلق للسداد من قبل الجهات المتعاقدة ، بل يصرون على أن التأخير بسبب تأخر صرف الميزانية وأسباب أخرى سيتم حلها قريباً.

2. طول الوقت الذي يمكن أن تستغرقه الدعوى القضائية.

3. تجنب وقوع تصادم بين الشركة وأجهزة الدولة مما قد يؤثر سلباً على إمكانية التعاقد مع هذه الجهات مستقبلاً.

ثالثاً: أكد المشاركون على أن تعقد الروتين الإداري وضعف تأهيل وقلة خبرة بعض المسؤولين تعتبر من أهم المشكلات التي تعرقل إتمام الإجراءات ، حيث قد يستغرق إجراء معين وقتاً أطول وذلك لتخوف الموظف المختص من مسؤولية إتمامه بسبب نقص التأهيل والخبرة ، أو أن يقوم بإعطاء ملاحظات غير واقعية تسبب تأخير المشروعات. يضاف لذلك، تفشي الفساد الإداري في أجهزة الدولة المنظمة للأنشطة

مستحققاتها من أجهزة الدولة المتعاقدة معها.

يتفق المشاركون في الدراسة على أن عدم التنفيذ الصحيح للتشريعات المنظمة للنشاط الخاص يعتبر من أهم المعوقات، التي واجهت نمو قطاع المقاولات، فعدم تقيد الشركات بتقديم تقارير سنوية عن نتائج الأعمال والمركز المالي وعدم قيام الجهات المتعاقدة بمجرد فعلي لأصول الشركات قبل التعاقد معها، إحدى نقاط الضعف في إجراءات الرقابة على هذه الشركات. كذلك، اعتماد الفصل في العطاءات على معيار التكلفة دون النظر إلى خبرة وتأهيل الشركة في إنجاز أعمال مماثلة، يمكن أن يؤدي إلى عدم تنفيذ المشروعات بالمواصفات المطلوبة. ويشكو المشاركون أيضا من عدم توافق الأسعار مع الواقع، وذلك لاعتمادها على مقاييس معيارية قديمة نسبياً، وعلى عدم حصول هذه الشركات على المواد الخام (كالإسمنت والحديد) من المصدر في كثير من الأحيان، الأمر الذي يعود بالضرر على الشركات من جهة، ويشجع على التلاعب في المواصفات الفنية من جهة أخرى.

يتفق عدد من الباحثين على أن المشكلة في ليبيا ليست في التشريعات بل في طريقة تنفيذها وعدم استقرارها، بالإضافة إلى انخفاض القدرات التنظيمية لمؤسسات الدولة فيما يتعلق بتطبيق التشريعات والقوانين النافذة وتفعيلها، الأمر الذي يفقدها فعاليتها ومصداقيتها (الفيثوري، 2005؛ المغيربي، 2005).

فيما يتعلق بالنشاط الاقتصادي، يرى المغيربي (2005) أن التشريعات والقوانين الصادرة منذ أواخر الثمانينيات متوافقة مع إجراءات إعادة الهيكلة التي توصي بها المؤسسات المالية الدولية، وأنها تؤدي إلى عملية إصلاح شاملة وعميقة لو تم تطبيقها، الأمر الذي لم يحدث في الواقع العملي.

وهناك دلالات تشير إلى وجود نية لدى أجهزة الدولة المرتبطة بنشاط المقاولات الخاص لتقييم خططها وحصر المشكلات التي تعوق عمل هذه الشركات، حيث تم في سنة 2006 تنظيم عدد من الاجتماعات بين جهاز تنفيذ مشروع الإسكان والمرافق والشركات المنفذة لمشروعات تابعة لهذا الجهاز، أفضت هذه الاجتماعات إلى اتفاق بتشكيل لجنة من عدد من المسؤولين على الشركات لتحديد الصعوبات التي تواجهها واقتراح حلول لها. خلصت اللجنة إلى المقترحات التالية:

1. ضرورة تسديد ديون الشركات المستحقة على الجهات العامة، وتعويض الشركات عن فترة التأخير وفق التشريعات.

2. ضرورة تعديل أسعار المشروعات المتعاقد عليها وفق الأسعار الجارية.

3. سرعة البت في العطاءات المقدمة للجان العطاءات، ومنح أولوية للشركات الوطنية، والمفاضلة بينها وفقاً لإمكانيات الفنية وليس التكلفة فقط.

4. في حالة عدم وجود إمكانيات محلية يمكن التعاقد مع شركات أجنبية، بشرط إلزامها بإشراك شركات محلية في تنفيذ

وضعف الرقابة على التنفيذ، وعدم الجدية في فرض العقوبات، وعدم الجدية في إبراز المشاكل والصعوبات التي تعترض تطبيق السياسة، وكذلك عدم جدية تقييم السياسات.

أولاً: مشكلة عدم استقرار التشريعات المتعلقة بنشاط اقتصادي محدد ينتج عنه بالضرورة نشاط غير مستقر. وعليه، يكون من الصعب على الشركات العمل وفق خطط طويلة الأجل، فتلجأ مثلاً إلى الاقتراض قصير الأجل الذي عادة ما يكون أكثر تكلفة من الاقتراض طويل الأجل، وتعتمد على الإيجار بدل التملك لوسائل الإنتاج، مما يزيد من تكلفة التشغيل ويحد من نمو هذه الشركات. كما أن عدم التطبيق السليم للتشريعات يمكن أن يؤدي إلى غموض في تحديد ماهية المشكلة فيما إذا كانت في التشريع نفسه أم في تطبيقه، مما قد ينتج عنه إحداث تغيير في تشريعات سليمة وعدم إحداث أي تحسين في آلية تنفيذ هذه التشريعات. هذا قد يعكس الحالة في ليبيا، حيث يمكن ملاحظة الكم الهائل من القوانين والقرارات منذ صدور قانون 8 لسنة 1988، دون ملاحظة أي تقدم مهم في الأنشطة المرتبطة بهذه التشريعات ومنها نشاط المقاولات.

ثانياً: عدم واقعية السياسة، عادة ما تكون أهم أسباب فشلها، فإقحام قطاع خاص كالمقاولات يعتمد على خبرات ومؤهلات، بعد توقف لأكثر من عشر سنوات، في مشروعات بنية أساسية إستراتيجية لا يمكن أن يوصف بالواقعية. البداية الأكثر واقعية قد تكون باستمرار الاعتماد على

بعض الأعمال، وذلك لنقل الخبرة والتقنية.

5. ألا يتم خصم أية ضرائب، ضمانات أو رسوم إلا عند استلام الشركة لمستحقاتها المالية.

6. ضرورة التزام جميع أطراف التعاقد بتواريخ التنفيذ، الاستلام والسداد، مع تسهيل إجراءات صرف المستحقات وتطبيق نصوص العقود فيما يتعلق بغرامات التأخير، ويقترح في ذلك أن يتم السداد من خلال فتح اعتمادات محلية للمشروعات المتعاقد عليها.

7. مساعدة الشركات على توفير الآلات والمعدات اللازمة لممارسة نشاطها، وذلك من خلال منح تسهيلات مصرفية بضمان هذه الأصول.

8. التوسع في منح قروض مصرفية لغرض تصنيع مواد البناء، والعمل على توفير هذه المواد بأسعار تشجيعية وبالسرية التي تسمح بإتمام المشروعات، حسب التواريخ المتفق عليها.

تحليل النتائج:

يمكن تصنيف سياسة تشجيع القطاع الخاص على أنها سياسة فرعية تنظيمية تحاول تحقيق أهداف واقعية. من الضروري لمثل هذه السياسة أن تنفذ بوسائل علمية واقعية مترابطة وأن يصاحب تنفيذها آلية لرقابة هذا النشاط وتطبيق التشريعات. من خلال نتائج هذه البحث يمكن القول أن التشريع كعنصر من عناصر السياسة لم يكن هو المشكلة، ولكن المشكلة كانت في عدم استقراره وعدم تطبيقه، وعدم واقعية تنفيذ السياسة،

(2001) فإن التحليل يتطلب بيانات ومعلومات ودراسات وبحوث وشفافية بمستوى يمكن من خلاله تقييم السياسات واختيار أفضل البدائل. وبالتطبيق على الحالة موضوع الدراسة ، فإنه يمكن القول أن عدم وجود بيانات ومعلومات كافية يعتبر من أهم المشكلات التي تعترض التحليل، بالإضافة إلى نقص البحوث والدراسات العملية في هذا المجال ، رغم وجود إدارات متخصصة ضمن هيكلية معظم المؤسسات التي لها علاقة بالأنشطة الاقتصادية ، ويعتبر التحليل أساس المحافظة على أهداف السياسة الفعالة واستمراريتها والذي يؤكد الفهداوي (2001) أنه أهم من بلوغ هذه الأهداف.

يعتمد تنفيذ السياسة العامة وفقاً للفهداوي (2001) على المعرفة الحقيقية بما يراد فعله، توفير الإمكانات والتحقق من الإنجاز . بالتطبيق على حالة شركات المقاولات الخاصة في ليبيا يمكن القول أن هناك تردداً وغموضاً في تحديد الأهداف، حيث أن السماح بممارسة الأنشطة الخاصة كان بسبب فشل القطاع العام في تحقيق الأهداف الاقتصادية . وعليه، كانت هذه السياسة أقرب إلى رد الفعل منه إلى التخطيط المدروس. وهذا يفسر عدم الاستقرار في القوانين ، التي برغم قصورها في بعض الأحيان، لو نفذت بشكل سليم لأنت إلى تحقيق نتائج جيدة كالاستقرار الاقتصادي وبناء الثقة . كذلك عدم وضوح أسس السياسة العامة للدولة، من حيث كونها اشتراكية أو معتمدة على نظام السوق، أدى إلى غموض في بعض التشريعات، وبالتالي تردد في تدفق الاستثمارات في هذا النوع من الأنشطة

الشركات الأجنبية المتخصصة ، والسماح بأنشطة فردية وطنية يعهد إليها بمشروعات صغيرة مع إلزام أية شركة أجنبية بإشراك مقاولين وطنيين لضمان نقل التقنية والخبرة ، وبذلك يكون النمو طبيعياً لهذا القطاع.

ثالثاً: ضعف الرقابة على التنفيذ وعدم الجدية في فرض عقوبات على المخالفين ، من أهم الوسائل المشجعة على النمو غير الطبيعي للأنشطة الاقتصادية. فعدم سداد المستحقات المالية للشركات وعدم تنفيذ عقوبة غرامة التأخير على الجهات العامة (يجب وضع آلية معينة تمنع الصدام بين الشركات والجهات المتعاقدة) يحد من نمو النشاط وتوسعه ، وكذلك يخفض من مستوى الثقة بين الأطراف المختلفة. وعدم فرض عقوبات على الشركات التي لم تراعى المواصفات القياسية عند التنفيذ يشجع على المخالفات بهدف زيادة الأرباح. أيضاً، عدم تطبيق اللوائح فيما يخص مسك دفاتر وسجلات محاسبية وتقديم تقارير عن النشاط والمركز المالي، وكذلك عدم إلزام الشركات بملكية ، على الأقل ، جزء من أصولها المستخدمة في عملية الإنتاج ، يسهل دخول متطفلين على النشاط من خلال استصدار تراخيص والحصول على عقود يتم منحها "بالباطن" لشركات أخرى ، وبالتالي زيادة تكلفة التنفيذ على الشركات المتخصصة ذات الإمكانات والمؤهلات.

رابعاً: من الضروري إخضاع السياسة للتحليل لكي تتصف بالواقعية ، وذلك لأن التحليل يمكن من اختيار أفضل البدائل لتحقيق الأهداف. وكما يرى الفهداوي

كما اعتمد البحث على آراء المسؤولين عن الشركات ، وهو محدد يجب أخذه في الاعتبار عند تعميم النتائج.

وقد خلصت الورقة إلى نتائج أهمها ، أن قطاع المقاولات الخاص في ليبيا يعاني من معوقات تحد من نموه ، أهمها عدم وضوح الأهداف العامة، وعدم استقرار التشريعات المنظمة وعدم تطبيقها بالشكل المطلوب، وضعف الإمكانيات المادية اللازمة، وضعف التخطيط ، وندرة البيانات والمعلومات والدراسات اللازمة لتقييم تنفيذ الخطط، بالإضافة إلى عدم التجانس بين سياسة تشجيع القطاع الخاص والتوجهات العامة للدولة.

المراجع العربية:

1. الجهاني، نعيمة. 1996. أثر التوجهات الأيديولوجية على السياسات الاقتصادية في ليبيا خلال السنوات (1978-1995)، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة قاريونس، بنغازي.
2. الفهداوي، فهمي. 2001. السياسة العامة: منظور كلي في البنية والتحليل، دار المسيرة، عمان.
3. الفيتوري، عطية. 2005. دور الدولة في التوجه نحو الخصخصة، تحرير: عبدالجليل المنصوري وعيسى الفارسي، الخصخصة في الاقتصاد الليبي، مركز بحوث العلوم الاقتصادية، بنغازي.
4. المغيربي، محمد زاهي. 2005. الإصلاح الاقتصادي والتنمية الديمقراطية: المتطلبات السياسية والقانونية والمؤسسية للخصخصة ليبيا نموذجاً، تحرير: عبدالجليل المنصوري وعيسى الفارسي، الخصخصة في الاقتصاد الليبي، مركز بحوث العلوم الاقتصادية، بنغازي.

الاقتصادية ، مما أثر سلباً على نمو القطاع.

أخيراً، ربما لا يكون من المبالغة القول أن معظم العوامل التي تعيق تحقيق السياسة العامة والواردة في الفهداوي (2001) يمكن ملاحظتها في حالة نشاط المقاولات الخاصة في ليبيا ، فعدم كفاية الموارد، وعدم الجدية في تنفيذ السياسة، وعدم تجانس السياسة مع الاتجاه العام للدولة وغيرها من الأسباب ، أدت إلى تباطؤ نمو القطاع ، فقلة الموارد تعتبر السمة الرئيسية التي تميز هذه الشركات ، والذي في جانب كبير منه يرجع إلى عدم الجدية في تطبيق التشريعات بشأن رأس المال المدفوع اللازم لمنح رخصة النشاط والأصول اللازمة لتنفيذ المشروعات، وأيضاً صعوبة الحصول على المستحقات المالية المخصصة للمشروعات المتعاقد عليها في مواعيد استحقاقها ، بالإضافة لذلك، عدم وجود صيغة توافقية واضحة بين أهداف تشجيع القطاع الخاص والأيديولوجيا الفكرية للدولة المعتمدة على مبادئ الاشتراكية.

خاتمة:

حاولت هذه الورقة تقييم تجربة دمج وتشجيع القطاع الخاص للمساهمة في تحقيق النمو الاقتصادي في ليبيا ، متخذة الشركات العاملة في قطاع المقاولات في مدينة بنغازي (معظمها شركات صغيرة ومتوسطة) نموذجاً. استخدم البحث المقابلة الشخصية كأداة رئيسية لتجميع البيانات، بالإضافة إلى تحليل بعض الوثائق والتشريعات المتعلقة بالنشاط الاقتصادي،

المراجع الأجنبية:

1. Alqadhafi, S., 2002. *Libya and the XXI Century*, One9 Media, Italy.
2. Brownell, P., 1995. *Research Methods in Management Accounting*. Coopers & Lybrand, Melbourne.
3. Elnakhat, A.K. (2007), *Accounting Information in Micro Manufacturing Enterprises in Libya*, unpublished PhD thesis, Sheffield Hallam University.
4. Hodgets, R and Kurako, D. (2001), *Effective Small Business Management*, New York and London, Harcourt.
5. Liedholm, C. and Mead, D. C. (1999), *Small enterprises and Economic development: The Dynamics of Micro and Small Enterprises*, Routledge, London.
6. Mead, D. C., and Liedholm, C. (1998), 'The Dynamics of Micro and Small Enterprises in Developing Countries', *World Development*, Vol. 26, No. 1, pp.61-74.
7. Osunbitan, J.A., Olushina, J.O., Jeje J.O., Taiwo, K.A., Faborode, M.O., and Ajibola, O.O. (2000), "Information on micro-enterprises involved in cassava and palm oil processing in the Osun and Ondo states of Nigeria", *Technovation*, Vol.20, pp.577-585.
8. Otley, D. and Berry, A., 1994. Case study research in management Accounting and control. *Management Accounting Research*, 5(1), 45-65.
9. Parkin, M. A. and R. Parkin. (1996), "The Impact of TQM in U.K. SMEs", *Industrial Management & Data Systems*, Vol. 96, No. 4, pp. 6-10.
10. Rogerson, C. M. (2001), "In search of the African miracle: debates on successful small enterprise development in Africa", *Habitat International*, Vol. 25, pp. 115-142.
11. Sen, A. (1980), Labour and Technology, in Cody, J, Hughes, H and Wall, D. *Policies for Industrial Progress in Developing Countries*, Oxford University Press.
12. Santos, N. (2003), "Financing small, medium and micro enterprises in post-conflict situations, Microfinance Opportunities in the Democratic Republic of the Congo", *Discussion Paper produced for the seminar (Public Private Partnership for the Development of the Democratic Republic of the Congo)*, Kinshasa.
13. Sarantakos, S., 1998. *Social Research*. MacMillan Press Ltd, London.
14. Tellis, W., 1997. Application of a case study methodology. *The Qualitative Report*. On-line serial, 3(3). www.nova.edu.
15. Yin, R., 1994. *Case Study Research: Design and Methods*. Sage Publications Inc, California