

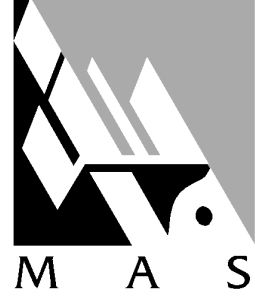


معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس)

مراجعة نقدية لمشروع قانون المنشآت الصغيرة والمتوسطة في فلسطين

محمد خليفة

2009



معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس)

مراجعة نقدية لمشروع قانون المنشآت الصغيرة والمتوسطة في فلسطين

محمد خليفة

2009

معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس)

تأسس في القدس عام 1994 كمؤسسة مستقلة، غير ربحية متخصصة في أبحاث السياسات الاقتصادية والاجتماعية. يوجه عمل ماس من قبل مجلس أمناء يضم شخصيات مرموقة من أكاديميين ورجال أعمال من فلسطين والدول العربية.

رسالة المعهد

معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس)، ملتزم بعمل أبحاث السياسات الاقتصادية والاجتماعية وفق أولويات التنمية في فلسطين بهدف المساعدة في صناعة السياسات الاقتصادية والاجتماعية وتعزيز المشاركة العامة في مناقشتها وصياغتها.

الأهداف الاستراتيجية

- ✧ عمل أبحاث ودراسات وفق أولويات واحتياجات صانعي القرار للمساعدة في اتخاذ قرارات ورسم سياسات مستندة للمعرفة.
- ✧ تقييم السياسات الاقتصادية والاجتماعية وتبيان تأثيرها على مختلف المستويات، وذلك لمراجعة وتصحيح السياسات المطبقة.
- ✧ توفير منبر حر للنقاش العام والديمقراطي حول قضايا السياسات الاقتصادية والاجتماعية للمهتمين وأصحاب الشأن.
- ✧ تقديم ونشر معلومات ونتائج الأبحاث الحديثة عن القضايا الاقتصادية والاجتماعية.
- ✧ تقديم الدعم الفني والمشورة المتخصصة لمؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية، والقطاع الخاص والمنظمات غير الحكومية لدعم مشاركتهم وانخراطهم في عملية صياغة السياسات.
- ✧ تقوية القدرات والمصادر لعمل أبحاث السياسات الاقتصادية والاجتماعية في فلسطين.

مجلس الأمناء

غانية ملحيس (الرئيسة)، سامر خوري (نائب الرئيس)، غسان الخطيب (أمين الصندوق)، لؤي شبانة (أمين السر)، نبيل قدومي، هبة حندوسة، جورج العبد، رجا الخالدي، رامي الحمد الله، رضوان شعبان، طاهر كنعان، صبري صيدم، سمير حليمة، نعمان كنفاني (المدير العام).

حقوق الطبع والنشر محفوظة © 2009 معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس)

ص.ب. 19111، القدس وص.ب. 2426، رام الله

تلفون: 2987053/4، فاكس: 2987055، بريد إلكتروني: info@pal-econ.org

الصفحة الإلكترونية: <http://www.mas.ps>



معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس)

مراجعة نقدية لمشروع قانون المنشآت الصغيرة والمتوسطة في فلسطين

محمد خليفة

2009

مراجعة نقدية لمشروع قانون المنشآت الصغيرة والمتوسطة في فلسطين

الباحث: محمد خليفة، باحث مشارك في ماس.

المراجعة والتقييم: د. باسم مكحول، مستشار اقتصادي في مجموعة الاتصالات الفلسطينية.

التسيق الفني: لينا عبد الله

التمويل: تم إنجاز هذه الدراسة بدعم من مركز بحوث التنمية الدولية-كندا IDRC

معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس)

القدس ورام الله

2009

حقوق الطبع والنشر محفوظة © (ماس)

تقديم

أطلق معهد ماس، بالتعاون مع مركز بحوث التنمية الدولية- كندا (IDRC)، في تشرين الأول (أكتوبر) 2008، مشروع بحث لمدة سنتين يتعلق بالمنشآت الصغيرة والمتوسطة في الأراضي الفلسطينية. ويهدف برنامج البحث إلى دراسة واقع هذه المنشآت ودورها في الاقتصاد الفلسطيني (مساهمتها في القيمة المضافة وفي التشغيل وفي التصدير). ويسعى البرنامج إلى تسليط الضوء على المشاكل التي تعاني منها هذه الشركات والى صياغة التوصيات المناسبة لخلق بيئة مواتية لانتعاش المنشآت الصغيرة وتطويرها.

ولقد قام معهد ماس في مطلع العام 2009 بنشر ثلاث دراسات في إطار برنامج البحث هذا هي: "مشاكل المنشآت الصغيرة جداً والصغيرة والمتوسطة في فلسطين"، "تقييم البيئة القانونية للمنشآت الصغيرة جداً والصغيرة والمتوسطة في فلسطين"، و"تجارب الدول في تطوير أعمال المنشآت الصغيرة جداً والصغيرة والمتوسطة".

وفي المرحلة الحالية الوسيطة من برنامج البحث يقوم المعهد الآن بإصدار أربع دراسات أخرى: "مراجعة نقدية لمشروع قانون المنشآت الصغيرة والمتوسطة في فلسطين"، "تمكين المنشآت الصغيرة والمتوسطة من تطبيق مواصفات الإنتاج الدولية"، "الزراعة المروية كمنشآت أعمال في فلسطين"، و"تسويق منتجات المنشآت الصغيرة والمتوسطة".

انطلق اهتمام المعهد بقطاع المنشآت الصغيرة والمتوسطة من كونها تشكل العمود الفقري للقطاع الخاص الفلسطيني، على ضوء حصتها في التشغيل والإنتاج والتصدير. وسيقود النهوض بتلك المنشآت إلى نتائج وآثار ملموسة على نوعية الحياة في الأراضي الفلسطينية. إن دراسة أوضاع هذا القطاع وتحليل المشكلات التي تعترض سبيل تطوره، سيوفر المعرفة اللازمة لمساعدة صانعي القرار على صياغة الحلول الفعالة للنهوض بالقطاع الخاص وتمكينه من القيام بدوره كمحرك للتنمية.

وأود هنا أن أعبر عن امتنان معهد ماس لمركز بحوث التنمية الدولية-كندا (IDRC) لتمويله هذا البرنامج البحثي.

نعمان كنفاني
المدير العام

محتويات

1	1- مقدمة
3	1-1 أهداف الدراسة
3	2-1 أهمية الدراسة
4	3-1 منهجية الدراسة
4	4-1 تنظيم الدراسة
7	2- الإطار النظري والأدبيات السابقة
7	1-2 الوضع القانوني للمنشآت الفلسطينية
9	2-2 الدراسات الفلسطينية السابقة
13	3-2 الأهمية الاقتصادية لمشروع قانون المشاريع الصغيرة والمتوسطة
15	3- ملخص مشروع القانون ومدى انسجامه مع القوانين السارية
15	1-3 ملخص مشروع قانون المشاريع الصغيرة والمتوسطة
19	2-3 مقارنة أحكام مشروع القانون مع أحكام القوانين السارية
19	1-2-3 قانون المصارف الفلسطيني رقم (2) لسنة 2002
20	2-2-3 قانون المدن والمناطق الصناعية الحرة رقم 10 لسنة 1998
21	3-2-3 قانون المواصفات والمقاييس رقم (6) لسنة 2000
23	4-2-3 قانون العمل رقم (7) لسنة 2000
24	5-2-3 قوانين الشركات
25	6-2-3 قوانين التجارة
27	7-2-3 قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (5) لسنة 2001
28	8-2-3 قوانين العلامات التجارية
29	9-2-3 قوانين الضريبة
31	10-2-3 قانون تشجيع الاستثمار
33	11-2-3 قوانين الغرف التجارية

35	4- مقارنة أحكام مشروع القانون مع أحكام قوانين الدول الأخرى
36	1-4 نطاق تطبيق القانون، وتعريف المنشآت (ص.ص.م)
43	2-4 الجهة المشرفة على المنشآت (ص.ص.م)
49	3-4 تمويل المنشآت (ص.ص.م)
55	4-4 الحوافز والامتيازات الممنوحة للمنشآت (ص.ص.م)
60	5-4 الخدمات المساندة والداعمة للمنشآت (ص.ص.م)
67	5- تقييم بنود مشروع القانون
67	1-5 أهمية مشروع القانون وتعريف المنشآت (ص.ص.م)
70	2-5 الجهة المشرفة على المنشآت (ص.ص.م)
76	3-5 تمويل المنشآت (ص.ص.م)
79	4-5 الحوافز والامتيازات الممنوحة للمنشآت (ص.ص.م)
82	5-5 الخدمات المساندة والداعمة للمنشآت (ص.ص.م)
83	6-5 أمور أخرى
85	6- خاتمة
89	المراجع

ملخص تنفيذي

1. تهدف هذه الدراسة إلى تقييم مسودة مشروع قانون للمنشآت الصغيرة والمتوسطة التي أعدت من قبل وزارة الاقتصاد الوطني، وتحديد نقاط القوة والضعف في هذا المشروع، وذلك لتقديم الاقتراحات والتوصيات اللازمة لتطوير هذه المسودة، والخروج بمسودة قانون متكاملة تتضمن كافة النصوص الضرورية لتنظيم عمل المنشآت الصغيرة جداً والصغيرة والمتوسطة (ص.ص.م) بشكل ميسر وبأقل التكاليف.
2. لتحقيق أهداف الدراسة، تم استعراض الإطار النظري الذي يتناول تأثير القانون على أداء المنشآت (ص.ص.م)، وتم مقارنة أحكام مشروع القانون مع أحكام القوانين الفلسطينية السارية ذات العلاقة بعمل هذه المنشآت، وكذلك مقارنة أحكام مشروع القانون مع القوانين المشابهة في الدول الأخرى للتعرف على آلية تعاملها مع المنشآت (ص.ص.م) للاستفادة منها في تطوير مشروع القانون. كما قام الباحث بإجراء عدة مقابلات مع الجهات ذات العلاقة والخبراء في مجال المنشآت (ص.ص.م) للتعرف على آرائهم وملاحظاتهم حول الأحكام المختلفة الواردة في نص مشروع القانون، وتم عقد ورشة عمل متخصصة شارك فيها عدد من الباحثين ورجال القانون وممثلين للجهات ذات العلاقة بعمل المنشآت (ص.ص.م) لمناقشة الموضوع.
3. أكدت الدراسات السابقة على أن غياب البيئة القانونية يعتبر أحد المحددات الهامة التي تؤثر على أداء المنشآت (ص.ص.م). ولذلك، ارتأى المشرع عدم الخوض في تعديل كثير من القوانين ذات العلاقة بالمنشآت (ص.ص.م) وأن يتم سن قانون خاص بهذه المنشآت يعمل على تنظيم الأمور المتعلقة بها.
4. تم مقارنة أحكام مشروع القانون مع أحكام القوانين الاقتصادية الأخرى ذات العلاقة وهي قانون المصارف الفلسطيني، وقانون المدن والمناطق الصناعية الحرة، وقانون المواصفات والمقاييس، وقانون العمل، وقوانين الشركات، وقوانين

التجارة، وقانون تشكيل المحاكم النظامية، وقوانين الضريبة، وقانون تشجيع الاستثمار، وقوانين التجارة. وذلك لتوضيح مدى انسجام أحكام المشروع مع أحكام هذه القوانين من جهة، ومدى احتمال مساهمة المشروع في تنظيم الأمور المتعلقة بالمنشآت (ص.ص.م) من جهة أخرى.

5. تم مقارنة أحكام مشروع قانون المشاريع الصغيرة والمتوسطة مع أحكام قوانين الدول التالية مصر، والجزائر، والهند، واليابان، والفلبين، وأمريكا، وقانون الأعمال الصغيرة في أوروبا وذلك للاستفادة من هذه القوانين في تطوير مشروع القانون، ومحاولة إخراجها بأفضل صيغة ممكنة، حتى يكون أداة فعالة في تطوير المنشآت (ص.ص.م).

6. تم تقييم بنود مشروع قانون المشاريع الصغيرة والمتوسطة من خلال مقارنة أحكام مشروع القانون مع القوانين السارية من جهة، وكذلك مقارنة أحكام المشروع مع أحكام قوانين الدول الأخرى، إضافة إلى قيام الباحث بإجراء العديد من المقابلات الشخصية مع الجهات ذات العلاقة بعمل المنشآت (ص.ص.م)، ومن ثم التعليق على أحكام المشروع من الناحية الاقتصادية. وتمت عملية تقييم مشروع القانون بناء على ستة معايير وهي نطاق تطبيق القانون وتعريف المنشآت (ص.ص.م)، والجهة المشرفة على المنشآت (ص.ص.م)، وتمويل المنشآت (ص.ص.م)، والحوافز والامتيازات الممنوحة للمنشآت (ص.ص.م)، والخدمات المساندة والداعمة للمنشآت (ص.ص.م)، إضافة إلى بعض الأمور الأخرى الهامة. وبناء على عملية التقييم هذه خلصت الدراسة إلى أن من الضروري سن قانون ينظم عمل المنشآت (ص.ص.م)، ولكن حتى يستطيع هذا القانون أن يكون مؤثراً وإيجابياً، فلا بد من إجراء التعديلات أو الإضافات أدناه إلى مشروع القانون:

بعض الأمور التي لا بد من أخذها بعين الاعتبار عند إقرار مشروع القانون، وهي:

❖ ضرورة الإسراع في إقرار الأنظمة واللوائح اللازمة لتنفيذ القانون، وذلك أن إصدار هذه الأنظمة واللوائح يساعد على تنفيذ القانون، ويسهل تطبيقه.

- ✧ يخلو مشروع القانون من ذكر العقوبات اللازمة في حالة مخالفة أحكامه، وأن يتم التدرج في فرض هذه العقوبات.
- ✧ ضرورة إشراك القطاع الخاص في صياغة مشروع القانون، وذلك للخروج بقانون يحقق الهدف المرجو منه.
- ✧ من الضروري أن يتم إعادة صياغة القانون بحيث توضح أهداف هيئة المشاريع الصغيرة والمتوسطة ومهامها، وآلية عقد اجتماعات مجلس إدارة الهيئة، وحالات فقدان العضوية فيه.

هناك مهام أخرى يجدر بهيئة المشاريع الصغيرة والمتوسطة الاضطلاع بها، من أهمها:

- السعي إلى توفير البنية التحتية المشجعة على إقامة المنشآت (ص.ص.م).
 - العمل على توفير البيئة المساندة والداعمة لهذه المنشآت لمساعدتها على التطور والنمو.
 - تقديم الاستشارات القانونية، حيث أن الاستشارات من هذا النوع مهمة جداً، وتساعد المنشآت على عدم الوقوع في مخالفة للقوانين السارية، وتساعد على الاستفادة من أية مزايا قد تحصل عليها من القوانين ذات العلاقة.
 - مساعدة مؤسسات القطاع الخاص التي تعمل على رعاية مصالح المنشآت (ص.ص.م)، مثل الغرف التجارية ومراكز الأبحاث، وغيرها.
- ✧ أن يوضح مشروع القانون ما يتعلق بتسجيل المنشآت (ص.ص.م) أين سيتم هذا التسجيل؟ أن تقوم الهيئة بإنشاء مكتب متخصص في كل محافظة، لترخيص المنشآت (ص.ص.م) يضم كافة الجهات ذات العلاقة بعمل هذه المنشآت، مثل الضريبة والبلدية والجمارك ووزارة الاقتصاد الوطني ودائرة الأراضي وغيرها.

- ✧ أن يتم توحيد الإعفاءات الضريبية لكل من المنشآت الصغيرة والمتوسطة وزيادتها حتى تصبح مساوية للحوافز التي يمنحها قانون تشجيع الاستثمار كحد أدنى.
- ✧ هناك كثير من الحوافز والامتيازات التي تقدم للمنشآت (ص.ص.م)، ولكن مشروع القانون لم يتطرق لها رغم أهميتها، وضرورتها لتحفيز هذه المنشآت، وأهم هذه الحوافز والامتيازات:
 - تشجيع الحكومة على البحث والتطوير في التكنولوجيا ذات الصلة بتطوير منتجات وخدمات جديدة.
 - لم يتطرق المشروع إلى حاضنات الأعمال، رغم أهميتها الكبرى لكثير من المنشآت الناشئة.
 - يجب على الحكومة توفير المعلومات اللازمة للمنشآت (ص.ص.م)، وتنفيذ برامج التدريب للمشاريع الناشئة، ونشر ثقافة المشاريع.
 - يجب على الحكومة أن تشجع التعاونيات والعلاقات التجارية بين المنشآت الصغيرة والمتوسطة، ودعم المشاريع التي تقام بالاشتراك بين هذه المؤسسات.
 - أن تعمل الحكومة على تفعيل التجمعات الصناعية في المناطق التي تعتبر ذات طبيعة اقتصادية أو اجتماعية خاصة.
- ✧ أن يشير المشروع إلى إنشاء مركز دعم أو مركز يقدم الخدمات المساندة للمنشآت (ص.ص.م) كما هو الحال في مصر والجزائر، وأن يكون لهذا المركز فروع في كافة المحافظات بحيث يقدم المركز خدمات متعددة بهدف مساندة المنشآت (ص.ص.م) منذ إنشائها وحتى دخولها السوق المحلي أو وصول منتجاتها إلى الأسواق الخارجية.

1- مقدمة

تسعى هذه الدراسة إلى تقييم مسودة مشروع قانون للمنشآت الصغيرة والمتوسطة التي تم إعدادها من قبل وزارة الاقتصاد الوطني، وتقديم الاقتراحات اللازمة لتطوير هذه المسودة. وتحاول هذه المسودة أن تضع تعريفاً للمشاريع الصغيرة والمتوسطة، ثم تنطرق إلى الأمور المتعلقة بهيئة المشاريع الصغيرة والمتوسطة من حيث مهام هذه الهيئة وأهدافها وتشكيله مجلس إدارتها، إضافة إلى الحوافز التشجيعية والامتيازات التي من الممكن أن تقدمها الهيئة لهذه المشاريع مثل الإعفاءات الضريبية والتسهيلات الائتمانية، والخدمات المساندة.

وتشير التجارب الدولية إلى أن العبء الأكبر والأهم في تنظيم عمل المنشآت (ص.ص.م) يقع على كاهل الحكومة، ولذلك، فإن إعداد قانون خاص بهذه المنشآت يعد الخطوة الأولى التي تقوم بها الحكومة في الاهتمام بهذه المنشآت. وبالتالي، يجب أن يعمل هذا القانون أولاً على معالجة المشكلات المختلفة التي تعانيها المنشآت (ص.ص.م)، ومن ثم العمل على تطويرها ونفيع دورها في التنمية الاقتصادية، إضافة إلى مراعاة القانون لأهمية التنسيق بين الجهات المختلفة ذات العلاقة بعمل هذه المنشآت. والأهم من ذلك، يجب أن يصار إلى سرعة تطبيق مثل هكذا قانون.

من المعروف أن المنشآت الصغيرة جداً والصغيرة والمتوسطة (ص.ص.م) شكلت معظم المنشآت العاملة في الاقتصاد الفلسطيني، إذ بلغت نسبة المنشآت التي توظف أقل من 20 عاملاً 99% من المنشآت الفلسطينية في العام 2007، وشغلت نحو 82% من العاملين الفلسطينيين في القطاع الخاص والأهلي (الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، 2008 أ). ويعود صغر حجم المنشآت العاملة في الأراضي الفلسطينية إلى الظروف التي يمر بها الاقتصاد الفلسطيني، والمتمثلة بالممارسات الإسرائيلية تجاه الاقتصاد الفلسطيني، وارتفاع معدلات البطالة، وارتفاع نسبة المخاطرة وعدم التيقن السياسي، وانتشار المنشآت العائلية، إضافة إلى طبيعة المنشآت العاملة خاصة في نشاط التجارة والخدمات.

وتعمل المنشآت (ص.ص.م) في بيئة كثيرة التعقيدات سواء من الناحية الاقتصادية أو القانونية. فمن الناحية الاقتصادية لا يوجد خطط واستراتيجيات شاملة لدعم وتمتية هذه المنشآت، وليس لها تعريف محدد مما يؤدي إلى اختلاف السياسات والبرامج المقترحة لتطويرها. وضعف التنسيق بين الجهات ذات العلاقة بعمل هذه المنشآت، كما تواجه المنشآت (ص.ص.م) مشكلة في عدم وجود جهة محددة لترخيصها والرقابة عليها والدفاع عن مصالحها.

أما من الناحية القانونية فإن القوانين السارية لا تشمل على أحكام خاصة بتنظيم المنشآت (ص.ص.م)، كما أن كثيراً من القوانين ذات العلاقة هي قوانين قديمة منذ العهد البريطاني أو العثماني، كما تختلف هذه القوانين في الضفة الغربية عن تلك السائدة في قطاع غزة، إذ يطبق في الضفة الغربية القوانين الأردنية في حين يطبق في قطاع غزة القوانين المصرية. إضافة إلى ذلك لا تتضمن القوانين التي أصدرها المجلس التشريعي الفلسطيني بعد العام 1996 أحكاماً تنظم عمل المنشآت (ص.ص.م). ولذلك، فإن معظم القوانين ذات العلاقة بعمل هذه المنشآت بحاجة إلى تعديل مثل قانون المصارف، وقانون تشجيع الاستثمار، وقانون المدن الصناعية وغيرها. إضافة إلى ذلك فإننا بحاجة إلى إقرار مشاريع قوانين تعالج بعض الجوانب الهامة في عمل المنشآت (ص.ص.م) مثل مشروع قانون الشركات، ومشروع قانون التأجير التمويلي، ومشروع قانون الغرف التجارية، ومشروع قانون المنافسة.

ونظراً لصعوبة تعديل كثير من القوانين وتعدد الجهات التي يجب أن تساهم وتشارك في عملية التعديل، فإن من الأفضل اللجوء إلى إصدار قانون خاص بالمنشآت (ص.ص.م)، بحيث يشمل هذا القانون على تعريف موحد لهذه المنشآت، وإجراءات تسجيلها وترخيصها، وآلية توفير مصادر التمويل اللازمة لها، وتحديد مرجعيتها الرقابية، وتحديد التسهيلات والإعفاءات والمزايا المقدمة لها (خليفة وأبو هنطش، 2009).

1-1 أهداف الدراسة

تهدف هذه الدراسة إلى الإجابة على سؤال رئيس وهو ما مدى نجاح مشروع قانون المنشآت الصغيرة والمتوسطة في معالجة المشكلات المختلفة التي تعانيها المنشآت (ص.ص.م)، ومقدرته على تنظيم عملها وتطويرها؟ وينفرد عن ذلك أسئلة فرعية أخرى أهمها:

- ✧ ما مدى انسجام مشروع القانون مع القوانين الأخرى السارية في الأراضي الفلسطينية؟
- ✧ ما مدى استفادة مشروع القانون من قوانين الدول الأخرى في هذا المجال؟ وذلك من خلال مقارنة أحكام مشروع القانون مع أحكام قوانين الدول الأخرى.
- ✧ ما مدى قدرة مشروع القانون على المساهمة في حل المشكلات التي تواجه المنشآت (ص.ص.م)؟
- ✧ ما مدى نجاح مشروع القانون في مراعاة وجود عدة جهات لها علاقة بعمل المنشآت (ص.ص.م)؟
- ✧ ما مدى قدرة مشروع القانون في العمل على تنظيم عمل هذه المنشآت، وما مدى نجاحه في وضع آليات للرقابة على هذه المنشآت؟
- ✧ ما مدى قدرة مشروع القانون على المساهمة في العمل على تطوير المنشآت (ص.ص.م)؟

1-2 أهمية الدراسة

تكمن أهمية هذه الدراسة في أكثر من جانب، فهي تبحث في موضوع هام يخص المنشآت (ص.ص.م) وهو مشروع القانون الذي ينظم عملها والذي من المفروض أن يعمل على تطويرها. كما أن هذه الدراسة مهمة في توقيتها، فهي تحاول دراسة مشروع القانون وهو في بداية صياغته، وهذا يعطي الفرصة لاقتراح التعديلات المناسبة على

المشروع. إضافة إلى ذلك، تعتبر هذه الدراسة استكمالاً لدراسات سابقة بدأ بها معهد ماس، إذ تم إنجاز ثلاث دراسات في نيسان 2009 تناولت إحداها المشكلات التي تواجه المنشآت (ص.ص.م)، وتناولت الأخرى التجارب الدولية في التعامل مع هذه المنشآت، وعملت الأخيرة على تقييم البيئة القانونية التي تعمل بها هذه المنشآت، مما يعطي المجال لتغطية الجوانب المختلفة المتعلقة بالمنشآت (ص.ص.م).

1-3 منهجية الدراسة

- لتحقيق أهداف الدراسة، يتبع الباحث الأدوات والوسائل البحثية التالية:
- ✧ استعراض الإطار النظري الذي يتناول تأثير القانون على أداء المنشآت (ص.ص.م).
 - ✧ الاطلاع على القوانين الفلسطينية ذات العلاقة لمعرفة مدى انسجام أحكام مشروع القانون مع أحكام هذه القوانين.
 - ✧ الإطلاع على القوانين المشابهة في الدول الأخرى للتعرف على آلية تعاملها مع المنشآت (ص.ص.م) للاستفادة منها في تطوير مشروع القانون.
 - ✧ إجراء عدد من المقابلات مع الجهات ذات العلاقة والخبراء في مجال المنشآت (ص.ص.م) للتعرف على آرائهم وملاحظاتهم حول الأحكام المختلفة الواردة في نص مشروع القانون.
 - ✧ عقد ورشة عمل متخصصة تضم كافة الأطراف ذات الصلة للاستفادة من مداخلاتهم وتعليقاتهم لإثراء المسودة الأولى من الدراسة.

1-4 تنظيم الدراسة

تتكون الدراسة من مقدمة تشكل الفصل الأول وخمسة فصول أخرى. يشتمل الفصل الثاني على الإطار النظري وعلى أهم النتائج التي توصلت لها الأدبيات حول تأثير القوانين على أداء المنشآت (ص.ص.م). ويستعرض الفصل الثالث ملخص مشروع

القانون، ومدى انسجام أحكامه مع القوانين الفلسطينية الأخرى. يناقش الفصل الرابع البنود المختلفة لمشروع القانون، ومدى ملائمتها للاقتصاد الفلسطيني، ومقارنتها مع قوانين الدول الأخرى. أما الفصل الخامس، فهو عبارة عن خاتمة التي تبرز أهم التعديلات التي تقترحها الدراسة بهدف تطوير مشروع القانون.

2- الإطار النظري والأدبيات السابقة

يهدف هذا الفصل إلى توضيح أهمية مشروع قانون المشاريع الصغيرة والمتوسطة في العمل على تنظيم عمل المنشآت (ص.ص.م) وتطويرها من الناحية النظرية، واستعراض بعض الدراسات التي تؤكد على ذلك. إضافة إلى استعراض بعض الدراسات الفلسطينية السابقة التي تجمع على غياب البيئة القانونية المنظمة لعمل المنشآت (ص.ص.م) وضرورة إصدار قانون بهذه المنشآت.

2-1 الوضع القانوني للمنشآت الفلسطينية

تشير بيانات العام 2007 (الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، 2008 ب) أن تتوزع حسب كما يلي:

- ✧ معظم المنشآت العاملة في الأراضي الفلسطينية هي منشآت فردية¹، إذ بلغ عددها 93.6 ألف منشأة، وشكلت 88.1% من إجمالي المنشآت العاملة في الأراضي الفلسطينية البالغ عددها في نفس العام 106.3 ألف منشأة². بلغ متوسط عدد العاملين في المنشأة الفردية الواحدة 2.06 عاملاً.
- ✧ شركات المحاصة³، وهي الأكثر شيوعاً بعد المنشآت الفردية، حيث بلغ عددها 6.3 ألف منشأة شكلت حوالي 6% من إجمالي المنشآت العاملة في فلسطين. وبلغ متوسط عدد العاملين في المنشأة الواحدة 3.5 عاملاً.

¹ يعرف الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني المنشأة الفردية بأنها المنشأة التي يمتلك رأسمالها شخص طبيعي واحد. (الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، 2008)

² تجدر الإشارة هنا إلى أن عدد المنشآت الذي ينشره الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني يشمل فروع المنشآت المختلفة، وبذلك فإن عدد المنشآت بما فيها الفروع بلغ حوالي 130 ألف منشأة في العام 2007، في حين أن عدد المنشآت بدون الفروع هو كما ورد أعلاه، وهو الأهم بالنسبة لنا من الناحية الاقتصادية.

³ يعرف الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني شركة المحاصة أو شركة الواقع بأنها شركة عادة ما تكون بين اثنين أو ثلاثة أو ورثة صاحب محل، لا توجد بينهم عقود سوى العرف والتقاليد ولا تتمتع بأي شخصية قانونية.

- ✧ الشركات العادية العامة⁴، وبلغ عددها حوالي 1.5 ألف منشأة شكلت حوالي 1.5% من إجمالي المنشآت. وبلغ متوسط عدد العاملين في الشركة الواحدة 5.74 عاملاً.
- ✧ الشركات العادية العامة المحدودة⁵، وبلغ عددها 239 منشأة شكلت 0.22% من إجمالي المنشآت. وبلغ متوسط عدد العاملين في الشركة الواحدة 8.63 عاملاً.
- ✧ الشركات المساهمة الخصوصية⁶، وبلغ عددها 1.35 ألف منشأة فقط شكلت حوالي 1.3% من إجمالي المنشآت. وبلغ متوسط عدد العاملين فيها 11.74 عاملاً.
- ✧ وتوجد أنواع أخرى من الشركات العاملة في قطاع غزة، حيث تختلف قوانين الشركات السارية بين الضفة الغربية وقطاع غزة. وتجدر الإشارة إلى أن أعداد هذه الشركات قليلة وتشكل نسبة ضئيلة من مجموع المنشآت في الأراضي الفلسطينية، إذ بلغت 0.27% من إجمالي المنشآت مثل الشركات محدودة الأسهم⁷، ومحدودة الضمان⁸، وغير محدودة⁹. بلغ متوسط عدد العاملين فيها على التوالي: 7.23 عاملاً، و9.88 عاملاً، و9.4 عاملاً.

يتضح مما سبق أن معظم المنشآت هي صغيرة جداً أو صغيرة أو متوسطة، وكما بينت بعض الدراسات (خليفة وأبو هنطش، 2009)، فإن القوانين السارية لا تنظم عمل معظم

⁴ يعرف الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني الشركة العادية العامة بأنها الشركة التي يكون جميع الشركاء فيها مسؤولين بصفة شخصية وبالتضامن والتكافل عن ديون الشركة وجميع عقودها والتزاماتها (ويسمى هذا النوع من الشركات بشركات التضامن).

⁵ يعرف الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني الشركة العادية المحدودة بأنها الشركة التي تشمل نوعين من الشركاء: الأول شريك عام أو أكثر وهم مسؤولون بصفة شخصية وبالتكافل والتضامن عن ديون الشركة والتزاماتها، والثاني شريك أو أكثر محدودي المسؤولية وكل منهم مسؤول بقدر رأسماله الذي دفعه في الشركة.

⁶ يعرف الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني شركة المساهمة الخصوصية بأنها الشركة التي تتألف من عدد من الأشخاص لا يقل عن اثنين ولا يزيد عن خمسين وتكون مسؤولية كل شريك منها عن ديونها والالتزامات المترتبة عليها بمقدار حصته في رأس المال، وأسهم هذه الشركة غير متداولة في السوق.

⁷ يعرف الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني الشركة محدودة الأسهم بأنها الشركة التي تكون مسؤولية أعضائها محدودة في عقد التأسيس بالمبلغ غير المدفوع من قيمة الأسهم التي يحملها كل واحد منهم، وهذا النوع من الشركات في قطاع غزة فقط.

⁸ يعرف الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني الشركة محدودة الضمان بأنها شركة تكون مسؤولية أعضائها محدودة في عقد التأسيس بالمبلغ الذي تعهد كل عضو من أعضائها بدفعه لموجودات الشركة في حال التصفية، وهذا النوع من الشركات في قطاع غزة فقط.

⁹ يعرف الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني الشركة غير المحدودة بأنها الشركة التي تكون مسؤولية أعضائها غير محدودة.

هذه المنشآت، فقانون الشركات على سبيل المثال لا ينطبق سوى على 6% ولا ينطبق على 94% من المنشآت العاملة في الأراضي الفلسطينية.

يضاف إلى ذلك أن عدد المنشآت العاملة في القطاع الفلسطيني غير المنظم¹⁰ بلغ 52.5 ألف منشأة في العام 2003¹¹. وشكل هذا العدد حوالي 69% من إجمالي عدد المنشآت في الاقتصاد الفلسطيني في ذلك العام. وبلغ عدد المشتغلين فيها حوالي 95 ألف شخص، وشكل ذلك 16.1% من إجمالي العاملين الفلسطينيين للعام 2003. وكان التشغيل السبب الرئيس لتأسيس منشآت القطاع الاقتصادي غير المنظم كما أفاد (70%) من أصحاب هذه المنشآت (المالكي وآخرون، 2004). وأن بقاء هذه المنشآت بدون تنظيم يساعدها على تجنب كثير من الالتزامات القانونية والمالية؛ مثل عدم دفع الضريبة، والرسوم على الترخيص والتأمين، وعدم دفع كثير من حقوق العاملين. وفي نفس الوقت، فإن بقاء هذه المنشآت في القطاع غير المنظم يحرّمها من بعض المزايا والإعفاءات التي قد تمنحها الحكومة أو بعض القوانين التي تقرها مثل قانون تشجيع الاستثمار، كما سيرد لاحقاً.

2-2 الدراسات الفلسطينية السابقة

تعتبر البيئة القانونية والتشريعية من أهم المحددات التي تؤثر على سلوك المنشآت الاقتصادية وأدائها بشكل عام، وعلى سلوك المنشآت (ص.ص.م) بشكل خاص. ولكن المنشآت (ص.ص.م) في الأراضي الفلسطينية تعمل في بيئة قانونية لها خصوصيتها، فهي كثيرة التعقيدات والمشكلات. إذ يختلف النظام القانوني السائد في الضفة الغربية عن نظيره في قطاع غزة، حيث يسري في قطاع غزة قوانين تختلف عن القوانين

¹⁰ المنشأة غير المنظمة: هي المنشأة التي تشغل 5 عاملين فأقل، ويغلب عليهم صفة العاملين بدون أجر من أفراد الأسرة وأصحاب العمل، ورأسمالها منخفض نسبياً، وغالباً لا تمسك سجلات محاسبية متكاملة، وتفتقر إلى تنظيم للعلاقة بين المالك والعاملين على أساس قانون منظم للعمل. وقد تم استثناء المهنيين المختصين الذين تتطلب مهنتهم تأهيلاً علمياً عالياً مثل: الأطباء، المهندسين، المحاسبين ومن في وضعهم (المالكي وآخرون، 2004).

¹¹ نفذ مسح وحيد حتى تاريخه فيما يتعلق بالقطاع غير المنظم، وذلك بالتعاون ما بين الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، ومعهد ماس.

السارية في الضفة الغربية في كثير من الأمور الاقتصادية. إضافة إلى قدم القوانين السارية في كلا المنطقتين، عدا عن استمرار سريان بعض الأوامر العسكرية الإسرائيلية في بعض الجوانب. وبالرغم من صدور بعض القوانين من قبل المجلس التشريعي بعد العام 1996، إلا أن أغلبها لا يشمل المنشآت (ص.ص.م) بصورة خاصة ولا يأتي على ذكرها مطلقاً، مثل قانون تشجيع الاستثمار. كما أن هناك كثيراً من الأمور المتعلقة بالمنشآت (ص.ص.م) تحتاج إلى تنظيم، ولم يتم إقرار مشاريع القوانين المنظمة لها، مثل مشروع قانون الغرف التجارية ومشروع قانون التجارة الإلكترونية. إضافة إلى ذلك، فقد صدرت مجموعة من القوانين حديثاً، ولكنها لا زالت تحتاج إلى تعديل، مثل قانون المصارف.

- بينت دراسة (نصر الله والصوراني، 2005)، حول واقع المؤسسات الصغيرة في فلسطين، أن من أهم معوقات أداء هذه المؤسسات هو ضعف الإطار القانوني والأنظمة المتبعة، والمتمثلة في ازدواجية النظام القانوني بين الضفة الغربية وقطاع غزة. كما تطبق السلطة الفلسطينية بعض الإجراءات واللوائح الإدارية دون التقيد بالقوانين الصادرة، مما ينعكس في رفع تكاليف الصفقات وتشوه هيكلية وكفاءة القطاع الصناعي على وجه الخصوص. أضف إلى ذلك، ضعف الجهاز القضائي في معالجة وتنفيذ الدعاوي والإجراءات، إضافة لابتعاد مؤسسات السلطة عن تطبيق نظام الاقتصاد الحر والتخفيف من القيود على العمليات التجارية، ومزاحمتها لمؤسسات القطاع الخاص في تنفيذ بعض الأعمال التجارية سواء بالاحتكار أو بالشراكة معها. ومما أوصت به تلك الدراسة العمل على تعديل وتطوير القوانين والتشريعات الخاصة بممارسة الأنشطة الاقتصادية، بما يعزز البيئة الاستثمارية والإنتاجية والقانونية ويزيد من نجاح واستمرارية المشروعات الصغيرة، وخاصة إعادة هيكلة قانون تشجيع الاستثمار بما يضمن استفادة جميع الاستثمارات وليس فقط تلك التي تزيد عن 100 ألف دولار.

- وبينت دراسة (جمعية المستقبل، 2006) حول البيئة التشريعية لقطاع الأعمال في الأراضي الفلسطينية قصور البيئة التشريعية وعدم فاعليتها وعدم قدرتها على تنظيم وتسهيل النشاط التجاري في الضفة الغربية وقطاع غزة بسبب عدد من

المعوقات المترابطة فيما بينها والمتمثلة في وجود ثغرات وفجوات في القوانين، والافتقار إلى الأنظمة والتعليمات، وغموض نصوص القوانين، والتعارض بين القوانين، والتضارب بين القوانين الفلسطينية والمعايير الدولية، وعدم استجابة التشريعات لاحتياجات القطاع الخاص. وأوصت الدراسة بضرورة عقلنة رسم السياسة والعملية التشريعية، ووضع آليات لإشراك القطاعين العام والخاص في تحديد أولويات الإصلاح وتأييدها والدفاع عن تطبيقها، وتأسيس مفوضية إصلاح قانوني فلسطينية شبه دائمة، وتطوير خريطة طريق شاملة لإصلاح التشريعات تكون دليلاً تسترشد بها الجهود المحلية والجهات المانحة.

- كما بينت دراسة (فرمند وآخرين، 2006)، حول الإطار القانوني والمؤسسي للمشاريع الصغيرة والمتوسطة في فلسطين، أن المشاريع الصغيرة والمتوسطة لم تحصل على الاهتمام المطلوب والمناسب في إطار العملية التشريعية، وأن معظم القوانين لا تتطرق مباشرة إلى موضوع المؤسسات الصغيرة والمتوسطة في كثير من الأحيان، أو أنها تكون متحيزة للمشاريع الكبيرة على حساب المشاريع الصغيرة والمتوسطة في أحيان أخرى. ويمثل انعدام سياسة تشريعية واضحة في ميادين القوانين الاجتماعية والمالية والتجارية أحد الجوانب والصعوبات التي تواجه المشاريع الصغيرة والمتوسطة. ويخلق ذلك حالة من الإرباك والتعارض في ترتيب أولويات الدورة التشريعية وبناء سياسة تشريعية واضحة بناء على خطة المجلس التشريعي، ويترك غياب مثل هذه السياسة أثراً سلبياً على القوانين الجديدة.

وأوصت الدراسة بإنشاء هيئة مركزية تشكل بالتعاون بين السلطتين التنفيذية والتشريعية تكون مهمتها رسم السياسة التشريعية، وسن قانون منفصل للشركات العادية، وأن يستثنى قانون العمل بعض المشروعات الزراعية من بعض الأحكام، بحيث تتناسب بشكل أو بآخر مع إمكانيات تلك المشروعات، ومراجعة وتعديل قانون التأمينات الاجتماعية من أجل دعم أو تمويل أو تشجيع المشروعات الصغيرة، واعتماد سياسة تشريعية تدعم وتشجع وتمول المشاريع الصغيرة، وإيجاد كادر متخصص في فض المنازعات التجارية.

- واستعرضت دراسة (خليفة وأبو هنطش، 2009) البيئة القانونية التي تعمل فيها المنشآت (ص.ص.م) وأوصت بضرورة تعديل كثير من القوانين ذات العلاقة مثل قانون المصارف، وقانون المدن والمناطق الصناعية، وقانون المواصفات والمقاييس الفلسطينية، وقانون العمل، وغيرها بحيث تشمل هذه القوانين على حوافز وامتيازات خاصة بالمنشآت (ص.ص.م). ونظراً للصعوبات التي قد تعترض تنفيذ هذه التعديلات بسبب كثرة القوانين التي يتوجب تعديلها وتعدد الجهات التي يجب أن تساهم وتشارك في عملية التعديل، فقد اقترحت الدراسة خياراً آخر يتمثل في إنشاء هيئة خاصة بالمنشآت (ص.ص.م) تضم جميع الأطراف والجهات ذات العلاقة والاختصاص بهذه المنشآت، بحيث تعمل هذه الهيئة على إعداد قانون خاص بالمنشآت (ص.ص.م) يشمل جميع البنود المتعلقة بهذه المنشآت، مثل التعريف، وإجراءات التسجيل، وآلية توفير مصادر التمويل اللازمة، وتحديد المرجعية القانونية لمؤسسات الإقراض، وتحديد التسهيلات والإعفاءات والمزايا المقدمة للمنشآت (ص.ص.م).

يتضح من استعراض الدراسات السابقة أعلاه، أنها أكدت جميعاً على أن غياب البيئة القانونية يعتبر أحد المحددات الهامة التي تؤثر على أداء المنشآت (ص.ص.م). ولذلك، ارتأى المشرع عدم الخوض في تعديل كثير من القوانين ذات العلاقة بالمنشآت (ص.ص.م) مثل قانون الشركات وقانون المصارف وقانون تشجيع الاستثمار وقانون الغرف التجارية والقانون التجاري وغيرها، لما يتطلبه ذلك من جهد ووقت، وأن يتم سن قانون خاص بهذه المنشآت يعمل على تنظيم الأمور المتعلقة بها. وبالتالي، ينتظر من هذا القانون أن يساهم في حل المشكلات المختلفة التي تواجهها هذه المنشآت، وعلى رأسها أن يضع تعريفاً محدداً لهذه المنشآت، وأن يحدد الجهة التي سيسند لها ترخيص المنشآت (ص.ص.م) وتراقب عليها، وأن يعمل على وضع آلية للمساهمة في حل مشكلة التمويل. ومن شأن ذلك كله، أن يعزز من الدور الاقتصادي لهذه المنشآت، وأن يعمل على تطويرها.

2-3 الأهمية الاقتصادية لمشروع قانون المشاريع الصغيرة والمتوسطة

يكتسب مشروع القانون المقترح أهمية خاصة من الناحية الاقتصادية، إذ من المتوقع أن يساهم هذا القانون في تطوير هذه المنشآت وتنميتها من خلال:

- ✦ تنظيم كافة المنشآت (ص.ص.م) في القطاع المنظم وجذب المنشآت من القطاع غير المنظم إلى القطاع المنظم.
- ✦ تحديد هوية المنشآت (ص.ص.م) من خلال وضع تعريف لهذه المنشآت مما يساعد على استهدافها وزيادة المقدرة على تنظيمها والإشراف عليها وتطويرها، وكذلك تقديم الحوافز والدعم اللازم لها.
- ✦ عمل سجل خاص بهذه المنشآت، وتشجيعها على التسجيل، وبالتالي توفير قاعدة بيانات تخص هذه المنشآت.
- ✦ مساهمة القانون في حل مشكلة التمويل بالنسبة لمعظم هذه المنشآت.
- ✦ مساهمة القانون في مساعدة هذه المنشآت على تسويق منتجاتها سواء داخلياً أو خارجياً.
- ✦ توفير الخدمات المساندة لهذه المنشآت كالترتيب وتطوير التكنولوجيا.

بالمحصلة، فإن تنظيم المنشآت (ص.ص.م) يعد وسيلة لتطويرها، وحثها على القيام بدور أكثر فاعلية، مما يساهم في تحقيق النمو والاستقرار الاقتصادي والاجتماعي. ويؤكد هذا على مسألة هامة، وهي أن يكون النص القانوني عصرياً وملائماً للاقتصاد الفلسطيني، ولكن بنفس الوقت، فإن من الأهمية بمكان أن يجد هذا القانون طريقه إلى التطبيق من قبل الجهات ذات العلاقة.

إضافة إلى ذلك يعتبر سن قانون للمنشآت (ص.ص.م) الخطوة الأولى في تشجيع المنشآت على التحول من القطاع غير المنظم إلى القطاع المنظم، وكما تشير دراسة (Tokman and Klein, 1996) أن القطاع الاقتصادي غير المنظم يعمل خارج القانون بسبب نقص التشريعات التي تنظم عمل هذا القطاع، وعدم فاعلية البيروقراطية في عمل

الدوائر الحكومية. إضافة إلى ذلك، تعتمد درجة الالتزام بالقانون من قبل المنشآت على الفوائد أو المزايا التي يمكن أن تحصل عليها هذه المنشآت من التزامها بالقانون. وتعمل هذه المنشآت على مقارنة الأعباء أو التكاليف التي تتكبدها جراء الالتزام بالقانون مع المزايا التي يمكن أن تحققها، وأنه في ظل نقص المزايا، فإن الحكومة يمكن أن تعوض ذلك بإجبار المنشآت على تنفيذ أحكام القانون بحكم سيطرة الدولة.

ويؤكد على ذلك ما أشارت إليه دراسة (SBRC, 2006) من أن وجود التشريعات الفعالة هو شرط مسبق وضروري لتشغيل وتطوير اقتصاد السوق. ولذلك، فإن على المنشآت أن تلتزم بالقوانين حتى تتمكن من الاستفادة من المزايا التي توفرها هذه القوانين، كالقدرة على النفاذ إلى الأسواق المحلية والخارجية، والحفاظ على حقوق الملكية الفكرية، والاستفادة من أنظمة وبرامج التمويل وخدمات البنية التحتية. وبالمحصلة، من المتوقع أن يكون للقانون تأثير إيجابي على أداء المنشآت (ص.ص.م) على الرغم من بعض التكاليف والأعباء التي قد تترتب عليها جراء التزامها بالتشريعات، مثل التزامها بدفع رسوم التسجيل والترخيص، وتأمين إصابات العمل، والتزامها بدفع الضريبة.

وتقوم هذه الدراسة بتحليل مشروع القانون، لمعرفة مدى ملاءمته للاقتصاد الفلسطيني، ومدى تأثير أحكامه على أداء المنشآت (ص.ص.م) من الناحية الاقتصادية، دون تدخل في الصياغة القانونية وترك الناحية القانونية لذوي الاختصاص.

3- ملخص مشروع القانون ومدى انسجامه مع القوانين السارية

يتكون هذا الفصل من جزأين، إذ يقدم الجزء الأول ملخصاً لمشروع قانون المشاريع الصغيرة والمتوسطة، وذلك بهدف وضع القارئ في صورة المشروع الذي تحلله الدراسة. أما الجزء الثاني فهو مقارنة أحكام مشروع القانون مع أحكام القوانين السارية، وذلك لأن الانسجام بين القوانين بشكل عام، والقوانين ذات العلاقة بعمل المنشآت (ص.ص.م) بشكل خاص أمر ضروري لعمل هذه المنشآت، وعكس ذلك سيكون له تأثير سلبي على أداء هذه المنشآت وقد يحد من تطورها.

3-1 ملخص مشروع قانون المشاريع الصغيرة والمتوسطة

يتكون مشروع قانون المشاريع الصغيرة والمتوسطة من 3 فصول، تشمل على 23 مادة تم من خلالها تعريف بعض المصطلحات. ففي المادة (1)، يعرف مشروع القانون المنشأة بأنها أي كيان اقتصادي يعمل على إنتاج سلعة أو خدمة للغير بهدف تحقيق الربح بإدارة حائز واحد سواء كان فرداً أو شراكة بين أفراد أو شركة. وكما تعطي نفس المادة تعريفاً للمشروع الصغير على أنه كل منشأة تشغل أقل من 5 عمال ولا يتجاوز رأسمالها 20 ألف دولار. أما المشروع المتوسط فهو كل منشأة اقتصادية تشغل من 5-19 عاملاً بحيث لا يقل رأسمالها عن 20 ألف دولار ولا يزيد عن 100 ألف دولار.

ثم يتناول المشروع أموراً متعلقة بهيئة المشاريع الصغيرة والمتوسطة، وبموجب المشروع تتمتع الهيئة بالشخصية الاعتبارية المستقلة، إدارياً ومالياً ولها حق التقاضي والمقاضاة. وتتبع الهيئة مجلس الوزراء الذي يشرف على أعمالها وفق أحكام القانون. وتتكون موارد الهيئة المالية من الأموال المخصصة لها في الموازنة العامة للسلطة،

والقروض والهبات والمنح التي تحصل عليها شريطة موافقة مجلس الوزراء، وأية إيرادات أخرى تتأتى من مزاولة نشاطها. وتهدف الهيئة إلى:

- ✧ تسهيل عمل المشاريع الصغيرة والمتوسطة القائمة والنهوض بأوضاعها.
- ✧ تشجيع البدء بالمشاريع الصغيرة والمتوسطة قيد الإنشاء.
- ✧ تنسيق جهود جميع الجهات العاملة على تشجيع وتطوير المنشآت الصغيرة والمتوسطة في فلسطين.
- ✧ تشجيع الاستثمار في المشاريع الصغيرة والمتوسطة والتطوير الاقتصادي في فلسطين.
- ✧ المساهمة في حل مشكلة البطالة والحد من الفقر.

تتولى الهيئة المهام التالية:

- ✧ رسم السياسات وبلورة الاستراتيجيات لتشجيع المنشآت الصغيرة والمتوسطة، ورفعها إلى مجلس الوزراء لإقرارها والمصادقة عليها وفق أحكام القانون.
- ✧ إعداد الخطط والبرامج لتطوير المنشآت الصغيرة والمتوسطة القائمة أو تلك قيد الإنشاء ومتابعة تنفيذها.
- ✧ إعداد قاعدة بيانات متكاملة عن هذا القطاع الاقتصادي والقيام بالتحليلات اللازمة لها.
- ✧ حشد التمويل والدعم المالي للمنشآت الصغيرة والمتوسطة وتسهيل عمل المؤسسات العاملة في مجال الإقراض وتأمين الضمانات لها.
- ✧ ضمان تقديم الاستشارات الاقتصادية والفنية والتدريب لتطوير وتفعيل المنشآت القائمة وتلك التي ما تزال قيد الإنشاء.
- ✧ ضمان مساعدة المشاريع الصغيرة والمتوسطة على تسويق منتجاتها.
- ✧ التنسيق بين الجهات المحلية والخارجية لتحقيق أهداف الهيئة ومهامها الأخرى.

يتولى إدارة الهيئة مجلس إدارة مكون من ثلاثة عشر عضواً يحق لهم التصويت وهم؛ رئيس المجلس: وزير الاقتصاد الوطني، وعضوية كل من وزارة المالية، ووزارة

الزراعة، ووزارة السياحة، ووزارة التخطيط، وسلطة النقد الفلسطينية ، ووزارة العمل، ووزارة الشؤون الاجتماعية، و5 أعضاء يجري تنسيبهم من المجلس التنسيقي للقطاع الخاص. يتولى المجلس المهام والاختصاصات التالية:

1. إقرار السياسات والاستراتيجيات المقترحة ورفعها إلى مجلس الوزراء لاعتمادها.
2. إقرار الخطط والبرامج التنفيذية ومراقبة تنفيذها.
3. متابعة أعمال الجهاز التنفيذي وتقديم التوجيهات اللازمة له.
4. إقرار الموازنة السنوية، والحسابات الختامية، وتقارير تقييم المراجعة للهيئة، ورفعها لمجلس الوزراء للمصادقة.
5. إقرار الهيكل التنظيمي للهيئة ورفعها لمجلس الوزراء للمصادقة عليه.
6. إقرار التقرير السنوي لأعمال الهيئة.
7. تنسيب الرئيس التنفيذي للهيئة إلى مجلس الوزراء.
8. الموافقة على التعاقد مع المستشارين والخبراء وغيرهم من ذوي الاختصاص، لتقديم الخدمات المتعلقة بأهداف الهيئة وغاياتها.

يكون للهيئة رئيس تنفيذي يعين بقرار من مجلس الوزراء بناءً على تنسيب من مجلس الإدارة. ويقوم بالمهام التالية:

9. تنفيذ سياسات وخطط الهيئة كما يقرها مجلس الإدارة.
10. تنظيم العمليات اليومية للهيئة والإشراف عليها.
11. رفع تقارير إلى مجلس الإدارة بصورة منتظمة حول عمليات الهيئة وأدائها.
12. المشاركة في الأنشطة الرامية إلى تشجيع المشاريع الصغيرة والمتوسطة في فلسطين.
13. يحدد، بقرار من مجلس الإدارة، الراتب والحقوق المالية الأخرى للرئيس التنفيذي.
14. لا يجوز للرئيس التنفيذي أن يكون طرفاً أو يكون له أية مصلحة مباشرة أو غير مباشرة في أي مشروع.

ويقترح مشروع القانون تقديم بعض الحوافز التشجيعية للمشاريع الصغيرة والمتوسطة وهي:

- ✧ إعفاء المشاريع الصغيرة والمتوسطة من رسوم التسجيل لأول مرة.
- ✧ تسعى الهيئة إلى تأمين أفضل شروط الانتماء للمشاريع الصغيرة والمتوسطة مع تأمين ضمانات للمقرضين.
- ✧ تسهيل تسويق المنتجات: شراء الحكومة لحصة من الإنتاج، وضمان الأولوية لمنتجات المشاريع الصغيرة والمتوسطة في العطاءات الحكومية، ومنع الاستغلال من المسوقين، وتحقيق شروط التجارة العادلة.
- ✧ تقديم الخدمات المساندة: توفير خدمات استشارية وتدريبية لأصحاب المشاريع الصغيرة والمتوسطة بتكاليف رمزية.
- ✧ حوافز تشجيعية أخرى: يتم تقديم حوافز خاصة للمشاريع التي تتجح في زيادة ملموسة لإنتاجها أو تحسين ملموس على نوعية منتجاتها أو في تشغيل عدد إضافي من الأيدي العاملة أو في زيادة ملموسة في تصديرها أو تسويقها.
- ✧ تقديم الإعفاءات الضريبية

1. المشاريع المتوسطة

- الإعفاء من ضريبة الدخل خلال الثلاثة أعوام الأولى من بدء ممارسة المشروع العمل.
- إعفاء 50% من الأرباح من ضريبة الدخل خلال السنة الرابعة لمباشرة المشروع العمل.
- إعفاء 25% من الأرباح من ضريبة الدخل خلال السنة الخامسة لمباشرة المشروع العمل.

2. المشاريع الصغيرة

- الإعفاء من ضريبة الدخل خلال العامين الأولين من بدء ممارسة المشروع العمل.
- إعفاء 50% من الأرباح من ضريبة الدخل خلال السنة الثالثة لمباشرة المشروع العمل.

- إعفاء 25% من الأرباح من ضريبة الدخل خلال السنة الرابعة لمباشرة المشروع العمل.

3. إعفاء التجهيزات والمواد الخام ومصادر الطاقة من 50% من الجمارك خلال العام الأول للمشروع.

4. إعفاء صادرات المشاريع الصغيرة والمتوسطة من الجمارك خلال السنوات الثلاث الأولى لمباشرتها العمل.

يحل هذا القانون محل القوانين السابقة ذات العلاقة بالمشاريع الصغيرة والمتوسطة. وفي حال زيادة رأسمال المشروع عن مبلغ مئة ألف دولار، يطبق عليه قانون تشجيع الاستثمار.

3-2 مقارنة أحكام مشروع القانون مع أحكام القوانين السارية

يتناول هذا الجزء من الدراسة مقارنة أحكام مشروع القانون مع أحكام القوانين الاقتصادية الأخرى ذات العلاقة وهي قانون المصارف الفلسطيني، وقانون المدن والمناطق الصناعية الحرة، وقانون المواصفات والمقاييس، وقانون العمل، وقوانين الشركات، وقوانين التجارة، وقانون تشكيل المحاكم النظامية، وقوانين الضريبة، وقانون تشجيع الاستثمار، وقوانين التجارة. وتهدف هذه المقارنة إلى توضيح مدى انسجام أحكام المشروع مع أحكام هذه القوانين من جهة، ومدى احتمال مساهمة المشروع في تنظيم الأمور المتعلقة بالمنشآت (ص.ص.م) من جهة أخرى.

3-2-1 قانون المصارف الفلسطيني رقم (2) لسنة 2002

يعد موضوع التمويل أحد المشكلات الرئيسية التي تواجه المنشآت (ص.ص.م)، حيث يعد توفر التمويل عنصراً هاماً في إنشاء كثير منها، كما أنه يؤثر على أداء المنشآت القائمة من خلال تأثيره على قدرة أصحاب المنشآت على تشغيل منشآتهم وتطويرها. وينظم عملية التمويل في الأراضي الفلسطينية قانون المصارف وبالاطلاع على مواد، يتبين أن نطاق تطبيقه يشمل جميع المصارف والشركات المالية التي تزاول أعمالاً

مصرفية. ويعرف القانون الشركة المالية بأنها الشركة التي ينص نظامها الأساسي على أن من غاياتها إجراء المعاملات المالية المتعلقة بتمويل مشاريع التنمية والاستثمار وإدارة المحافظ الاستثمارية والوساطة المالية.

ورغم أن قانون المصارف الفلسطيني يمثل الإطار القانوني المنظم لعمل مؤسسات التمويل والشركات المالية والمصارف بمختلف أنواعها وتخصصاتها، إلا أنه لم يتطرق إلى مسألة تمويل المنشآت (ص.ص.م)، ولم يخصصها بأية امتيازات، ولم يفرض القانون على البنوك أو مؤسسات الإقراض المختلفة أية حدود دنيا أو نسب محددة لإقراض المنشآت (ص.ص.م). وبالتالي، لم يساهم قانون المصارف في حل مشكلة التمويل لهذه المنشآت، ويشار إلى أن نحو 90% من هذه المنشآت يعاني من عدم القدرة في الحصول على خدمات الإقراض، إضافة إلى عدم مقدرة حوالي 60% من هذه المنشآت على تلبية الضمانات المطلوبة من المصارف. وتجدر الإشارة إلى أن من أهم أسباب عدم استفادة هذه المنشآت من خدمات المصارف هو عدم تسجيلها لدى الجهات المختصة، وأن أكثر من ثلثها يعمل في القطاع غير المنظم.

ونظراً لإدراك المشرع لمشكلة التمويل، فقد أشار في المادة (17) من مشروع قانون المشاريع الصغيرة والمتوسطة إلى أن على هيئة المشاريع الصغيرة والمتوسطة أن تسعى إلى تأمين أفضل شروط الائتمان للمشاريع الصغيرة والمتوسطة مع تأمين أفضل الضمانات للمقرضين، دون أن يوضح آلية تأمين هذه الشروط، وآلية توفير الضمانات.

3-2-2 قانون المدن والمناطق الصناعية الحرة رقم 10 لسنة 1998

هناك ثلاثة أشكال من المناطق الصناعية¹² حسب الموقع: المناطق الصناعية الحدودية، والمناطق الصناعية الداخلية، والمجمعات الصناعية البلدية. وتعمل المنشآت الكبيرة عادة في المناطق الصناعية الحدودية. وتسعى المناطق الصناعية الداخلية التي تعمل

¹² عرف القانون المدينة الصناعية والمنطقة الصناعية الحرة. وعرف القانون المدينة الصناعية بأنها المنطقة المحددة جغرافياً والمخصصة لخدمة المستفيدين لتنفيذ نشاطات وخدمات صناعية ويكون لها امتيازات خاصة بموجب القانون. كما عرف القانون المناطق الصناعية الحرة بالمنطقة المحددة جغرافياً والمخصصة لخدمة المستفيدين لتنفيذ نشاطات تصديرية ويكون لها أحكام خاصة للجمارك والضرائب يكفلها القانون.

خارج حدود البلديات، إلى استقطاب الاستثمارات المتوسطة لتلبية احتياجات السوق المحلية. أما المجمعات البلدية الصناعية، فتهتم بالمنشآت (ص.ص.م) وإعادة توطينها بدلاً من تناثرها بين الأحياء السكنية (مكحول، 1998).

ومن الناحية القانونية، يعمل قانون المدن والمناطق الصناعية الحرة على تنظيم ما يتعلق بالمناطق الصناعية. وبالاطلاع على مواد هذا القانون، يتضح أنه يتناول الأمور المتعلقة بالمدن الصناعية التي تحوي المنشآت الكبيرة، ولم تتناول أحكام القانون ما يتعلق بالمناطق الصناعية الداخلية والمجمعات الصناعية البلدية والتي تشكل البيئة المناسبة لعمل المنشآت (ص.ص.م). وبالتالي، لم يتناول القانون المنشآت (ص.ص.م)، ولذلك فهي لا تستفيد من الامتيازات والحوافز والتسهيلات التي يقدمها القانون.

على الرغم من إدراك مشروع قانون المشاريع الصغيرة والمتوسطة لأهمية تطوير المنشآت (ص.ص.م)، غير أنه لا يشير إلى المناطق الصناعية أو إلى الحوافز والامتيازات التي قد تستفيد منها هذه المنشآت. ولكن المشروع يشير في أكثر من مادة من مواد إلى أهمية تشجيع الاستثمار في المنشآت (ص.ص.م)، وإعفاء صادراتها من الضرائب، ومساعدتها على تسويق منتجاتها. ولذلك تقترح الدراسة أن ينص المشروع على منح الحوافز والامتيازات للمنشآت (ص.ص.م) التي تعمل في المناطق الصناعية لحثها على التوجه إلى هذه المناطق، ومن ثم تنظيم عملية تسويق منتجاتها ومساعدتها على التصدير.

3-2-3 قانون المواصفات والمقاييس رقم (6) لسنة 2000

ينظم هذا القانون ما يتعلق بموضوع المواصفات والمقاييس. وتبين مواد القانون الآليات الواجب إتباعها في إعداد واعتماد المعايير الفنية والمواصفات الفلسطينية على المنتجات المحلية والمستوردة. كما يتطرق القانون إلى التزامات المنشآت تجاه المواصفات المعتمدة، وآليات تحقيق تلك المنشآت للمعايير المعتمدة. وبالإطلاع على مواد هذا القانون، يتضح أنه يلزم حسب المادة (17) منه جميع المصانع القائمة بغض النظر عن حجم رأسمالها أو عدد العاملين فيها بالتقيد بالتعليمات الفنية الإلزامية للسلع والمواد التي

تنتج في مصانعهم، وفي جميع الأعمال والمواد التي يستخدمونها. ويحظر عليهم الادعاء أو الإعلان أو كتابة عبارة "مطابق للمواصفات والمقاييس الفلسطينية"، على بطاقة البيان لأي سلعة أو استخدام هذه العبارة في أي مجال، إلا بموافقة خطية من المؤسسة. وبذلك يحرم القانون عدداً كبيراً من المنشآت (ص.ص.م) من التسويق في السوق المحلية، إذا لم يتقيد بالتعليمات الفنية الصادرة من قبل مؤسسة المواصفات الفلسطينية.

تبين المادة (26) من القانون، أنه لا تعفى أي جهة رسمية أو أي شخص طبيعي أو معنوي، ويقصد بذلك مختلف المنشآت الإنتاجية، من تكاليف الأعمال والخدمات التي تقوم بها المؤسسة لأغراض تطبيق المعايير والمواصفات الفنية. ويعطي القانون لمجلس إدارة المؤسسة الحق في منح إعفاءات خاصة من تلك التكاليف. وهذا يعني أن بإمكان مؤسسة المواصفات والمقاييس تشجيع المنشآت (ص.ص.م) على تطبيق المواصفات والمقاييس الفلسطينية والحصول على الشهادة اللازمة من خلال إعفاء هذه المنشآت من تكاليف الخدمات التي تؤديها المؤسسة.

بالمحصلة، فإن قانون المواصفات والمقاييس الفلسطينية لم يخص المنشآت (ص.ص.م) بأية إعفاءات أو أحكام خاصة عن المنشآت الكبيرة.

أما مشروع قانون المشاريع الصغيرة والمتوسطة وإدراكاً منه لأهمية جودة المنتجات، فتتص المادة 20 منه على ما يلي: " يتم تقديم حوافز خاصة للمشاريع التي تتجح في زيادة ملموسة لإنتاجها أو تحسين ملموس على نوعية منتجاتها أو في تشغيل عدد إضافي من الأيدي العاملة أو في زيادة ملموسة في تصديرها أو تسويقها". إلا أن هذه المادة لم تشر إلى ماهية هذه الحوافز، وآلية تقديم هذه الحوافز، وتبقى مادة عامة بحاجة إلى ربطها مع قانون المواصفات والمقاييس. وتفترح الدراسة أن يشير النص إلى أنه إذا حققت المنشأة الصغيرة أو المتوسطة المواصفات والمقاييس المطلوبة فإنها تعفى من الرسوم والتكاليف المتعلقة بالتزامها بالمواصفات والمقاييس مستفيدين من المادة 26 من قانون المواصفات والمقاييس.

3-2-4 قانون العمل رقم (7) لسنة 2000

بينت دراسة (ماس، 2007 ب) حول أثر تطبيق قانون العمل الفلسطيني على تنافسية القطاع الخاص، بأن تطبيق القانون لم يكن مكلفاً على الاقتصاد الفلسطيني بشكل عام، وأن تكلفة وأعباء تطبيق قانون العمل الفلسطيني لم تكن مرتفعة مقارنة مع قوانين العمل في عدد من الدول المجاورة كالأردن ومصر وتركيا. ولكن الدراسة أشارت إلى أن تطبيق قانون العمل قد منح حقوقاً إضافية للعمال، وأضاف المزيد من التكاليف على أصحاب العمل مقارنة بقوانين العمل التي كانت سارية في الضفة وغزة. كما أن توقيت تطبيق القانون ودخوله حيز التنفيذ بالتزامن مع اندلاع الانتفاضة الثانية، وما رافقها من إجراءات إسرائيلية، ساهم إلى حد بعيد في إعاقة تطبيقه وفي إضعاف قدرة أصحاب العمل على تحمل تكاليفه الإضافية.

كما بينت دراسة (فرمند وآخرون، 2006) أن قانون العمل قد أعطى امتيازات وحقوقاً كثيرة للعمال مقارنة بالقوانين التي كانت سارية قبل صدوره. وتركزت هذه الحقوق بشكل رئيس في آليات تكوين العقد وانتهائه وإنهائه، وساعات العمل، والإجازات، والأجور، وظروف العامل المتعلقة بالصحة والسلامة المهنية. ولم يميز القانون في نطاق تطبيقه، أو في تعامله مع أصحاب العمل بين المنشآت الصغيرة والكبيرة. ولم يعتمد معيار قدرة أصحاب العمل على تحمل التكاليف الإضافية الناجمة عن تطبيق القانون كأساس للتمييز بين المنشآت التي يجب أن ينطبق عليها القانون. وعلى سبيل المقارنة، فقد استثنى قانون العمل الأردني لسنة 1960 الذي كان سارياً في الضفة الغربية، فئة المزارعين والمنشآت غير المنتظمة التي توظف أقل من خمسة عمال من نطاق التطبيق.

وتأكيداً لما سبق، فإن التطبيق العملي لأحكام القانون يصطدم بعدم توفر الظروف الاقتصادية والاجتماعية المناسبة، والمتمثلة بارتفاع معدلات البطالة، وعدم عمل معظم المنشآت بكامل طاقتها الإنتاجية، وارتفاع تكلفة أجور العاملين نسبة إلى التكلفة الإجمالية، هذا بالنسبة للمنشآت. أما بالنسبة للعاملين، فهناك ضعف في تمثيل العمال

والمطالبة بحقوقهم الأساسية المنصوص عليها في القانون، وذلك بسبب الوضع النقابي في الأراضي الفلسطينية، حيث أنه غير مستقر ويعاني حالة من التفرق والانقسام بين مركباته. ولا يوجد كذلك محاكم عمالية مختصة للبت في النزاعات العمالية، مما يطيل أمد تلك النزاعات.

وبالتالي، فإن عدم تمييز قانون العمل بين المنشآت الكبيرة والمنشآت (ص.ص.م) يعتبر عائقاً كبيراً أمام تقدم وتطور المنشآت الاقتصادية خاصة المنشآت (ص.ص.م)، بسبب ما قد يترتب على هذه المنشآت من تكاليف إضافية في حال إلزامها بشكل كامل بتلك النصوص. ويمكن أن يتقل ذلك كاهل المنشآت (ص.ص.م)، وسيحد من قدرتها التنافسية. كما سيزيد من فرص بقاء غالبية المنشآت الاقتصادية في القطاع غير المنظم، ولا يشكل حافزاً لتلك المنشآت للعمل في إطار القطاع الرسمي.

ويدرك مشروع قانون المشاريع الصغيرة والمتوسطة مدى أهمية المنشآت (ص.ص.م) في تشغيل نسبة كبيرة من العاملين، فأشارت المادة (20) التي سبق ذكرها أنه سيتم حوافز خاصة للمنشآت (ص.ص.م) التي توظف عدداً إضافياً من العاملين، ولكن المشروع لم يشر إلى ماهية هذه الحوافز، ولم يشر إلى أنه سيضعها في اللائحة التنفيذية.

3-2-5 قوانين الشركات

فيما يتعلق بالشركات، فهناك عدة قوانين مطبقة حالياً، ويطبق في الضفة الغربية قانون الشركات الأردني رقم 12 لسنة 1964، والقرار بقانون لسنة 2008 بشأن تعديل قانون الشركات لسنة 1964. أما في قطاع غزة، فيطبق قانون الشركات الفلسطيني رقم (18) لسنة 1929 وقانون الشركات العادية الفلسطيني رقم (19) لسنة 1930. وبالاطلاع على هذه القوانين فيما يتعلق بمدى شموليتها لتنظيم المنشآت (ص.ص.م)، يتبين أن قوانين الشركات لا تنطبق على المنشآت الفردية، وذلك لأن ملكية المنشأة تعود لشخص واحد ولا تدخل ضمن مفهوم الشركة. كما أنها لا تسري أيضاً على شركات المحاصة،

حيث أن القوانين السارية لم تتحدث عن هذا النوع من الشركات. وبالمحصلة، فإن قانون الشركات لا ينطبق على 94% من المنشآت (فردية ومحاصة). وبالتالي، فإن كافة المنشآت الصغيرة جداً لا تسري عليها أحكام قانون الشركات (نصر وآخرون، 2008).

وعليه، يبقى نوعان من أنواع الشركات، وهي الشركات العادية وشركات المساهمة الخصوصية، على اعتبار أنها تصنف كمنشآت صغيرة أو متوسطة. وفيما يتعلق بالشركات العادية، فإنها شكلت 29.4% من إجمالي الشركات التي تم تسجيلها في الضفة الغربية في الفترة 1994-2008. وتختلف قوانين الشركات السارية في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة حول تنظيم هذا النوع من الشركات من حيث؛ الاختلاف في التسمية، والاختلاف في عدد الشركاء، وحجم رأس المال، وإجراءات التسجيل. أما شركات المساهمة الخصوصية المحدودة، فقد شكلت 69% من إجمالي الشركات التي تم تسجيلها في الضفة الغربية في الفترة 1994-2008. وتختلف القوانين السارية أيضاً فيما يخص هذا النوع من الشركات من حيث: التسمية، وعدد الشركاء، ورأس المال، وفي آليات إدارة الشركة، وعملية التصفية، والاندماج، والرقابة.

وبالتالي، من المتوقع أن يساهم مشروع قانون المشاريع الصغيرة والمتوسطة في تنظيم المنشآت (ص.ص.م) من حيث الترخيص والتسجيل والرقابة، وذلك من حيث وجود جهة رسمية تتولى جميع الأمور المتعلقة بهذه المنشآت. وكما سيأتي تفصيل ذلك في الفصل الخامس.

3-2-6 قوانين التجارة

تتركز معظم المنشآت في قطاع تجارة الجملة والتجزئة وإصلاح المركبات والدراجات، التي استحوذت على أكثر من نصف عدد المنشآت، إذ بلغ عددها 59.3 ألف منشأة شكلت 54% من إجمالي المنشآت في العام 2007 (الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، 2008).

من الناحية القانونية، لا يزال سارياً في الأراضي الفلسطينية قوانين قديمة ومختلفة للتجارة، إذ يطبق في الضفة الغربية قانون التجارة الأردني رقم (12) لسنة 1966، في حين يطبق في قطاع غزة 3 قوانين لها علاقة بالتجارة: قانون التجارة العثماني لسنة 1923، وقانون شامل لأحكام البوالص والشيكات لسنة 1929، وقانون الإفلاس رقم 3 لسنة 1936.

وبالإطلاع على هذه القوانين، يتبين أنها لم تتحدث بالاسم عن المشاريع (ص.ص.م)، ولكن هناك بعض الأحكام في هذه القوانين تشمل هذه المشاريع، أو حاولت أن تنظمها. وبالاطلاع على هذه القوانين، يتبين ما يلي:

✧ تطبق قوانين التجارة على معظم الأنشطة الاقتصادية التي تعمل بها المشاريع (ص.ص.م)، فهي تستثنى التجار الأفراد الذين يتعاطون تجارة صغيرة أو حرفة بسيطة¹³. أما مشروع قانون المشاريع الصغيرة والمتوسطة، فإنه أيضاً لم يذكر بالاسم المنشآت الصغيرة جداً، ولكنه ينظمها ضمناً، ويعد تناول المشروع للمشاريع الصغيرة جداً بهذه الطريقة مثار جدل كما سيرد تفصيله في الفصل الخامس.

✧ أشارت قوانين التجارة إلى وجود سجل للتجارة، دون أن تحدد الجهة المسؤولة عن هذا السجل. ولم يعمل مشروع القانون على حل هذه المشكلة، إذ أشار إلى أن المنشآت (ص.ص.م) تعفى من رسوم التسجيل لأول مرة، دون أن يشير إلى الجهة التي ستسجل فيها هذه المنشآت. ولم يبرر تكرار التسجيل، إذ سيعفيها من التسجيل أول مرة، فلماذا ستعيد تسجيلها؟ وبالتالي ستدفع رسوم تسجيل في المرات اللاحقة، أو أن هناك التباس في المشروع بين التسجيل ورسوم الانتساب.

✧ يلزم قانون التجارة الساري في الضفة الغربية كل تاجر أن يجري معاملاته ويوقع أوراقه المتعلقة بالتجارة باسم معين يطلق عليه العنوان التجاري. وعليه أن يكتب

¹³ عرف القانون هؤلاء بأنهم التجار الأفراد الذين يتعاطون تجارة صغيرة أو حرفة بسيطة ذات نفقات عامة زهيدة بحيث يعتمدون في الغالب على مساعيهم البدنية للحصول على أرباح قليلة لتأمين معيشتهم أكثر من استنادهم إلى رأس مالهم النقدي كالبائع الطواف أو البائع بالمياومة أو الذين يقومون بنقلات صغيرة على البر أو سطح الماء لا يخضعون للواجبات المختصة بالدفاتر التجارية ولا لقواعد الشهر ولا لأحكام الإفلاس والصلح الواقي المنصوص عليها في هذا القانون.

عنوانه في مدخل متجره. وتكون عناوين الشركات التجارية وفق الأحكام القانونية الخاصة بكل نوع منها. أما مشروع القانون، فلم يشر إلى موضوع العنوان التجاري، ولم يحفز المنشآت (ص.ص.م) على اتخاذ عنوان تجاري.

✧ نظمت قوانين التجارة السارية وبكثير من التفصيل، ما يتعلق بأمور الإفلاس، إلا أنها تحيل جميع الأمور إلى المحكمة، ولم تبين هذه القوانين دور مسجل التجارة مثلاً في الموضوع، أو دور مراقب الشركات أو دور وزارة الاقتصاد الوطني بحكم أنها جهة رقابية من المفروض أن يكون لها دور في موضوع الإفلاس. إضافة إلى ذلك، فإن أحكام القانون لا تتناسب مع الظروف الاقتصادية التي يمر بها الاقتصاد الفلسطيني، حيث تواجه المنشآت العاملة صعوبات جمة في عملها، وفي الإيفاء بالتزاماتها، وخاصة المنشآت (ص.ص.م)، سيما أن القانون الساري في الضفة الغربية يعتبر التاجر مفلساً إذا توقف عن الدفع لمدة 10 أيام، ولم يحدد مدة توقف المدين عن الدفع. وبموجب ذلك، فإن من السهولة تعرض معظم المنشآت (ص.ص.م) للإفلاس، وذلك بسبب الصعوبات الكبيرة التي تواجهها المنشآت في عملها، والتي من أهمها الممارسات والقيود الإسرائيلية، وبالتالي، زيادة احتمالية تأخر كثير من المنشآت (ص.ص.م) عن الإيفاء بالتزاماتها. أما مشروع قانون المشاريع الصغيرة والمتوسطة، فلم يشر إلى موضوع الإفلاس ولم يضع التدابير اللازمة لمنع إفلاس المنشآت (ص.ص.م)، ويعد هذا أحد جوانب القصور في مشروع القانون.

3-2-7 قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (5) لسنة 2001

ينظم هذا القانون الأمور المتعلقة بالمحاكم النظامية، التي تتكون من محاكم الصلح، ومحاكم البداية، ومحاكم الاستئناف. وتتكون المحكمة العليا من محكمة النقض، ومحكمة العدل العليا. وينظم القانون الأمور المتعلقة بتشكيل كل نوع من هذه المحاكم، لكنه لم يتطرق إلى ذكر أي نوع من المحاكم المتخصصة بما فيها المحاكم التجارية، حيث قامت عدة دول بإنشاء هذه المحاكم، ومنها على سبيل المثال مصر والمغرب والسعودية واليمن.

أما مشروع قانون المشاريع الصغيرة والمتوسطة، فلم يشر إلى موضوع المحاكم التجارية، ولم يتطرق إلى آلية حل النزاعات التجارية، والتي تعد موضوعاً ملحاً، وقد اقترحت بعض الدراسات (فرمند وآخرون، 2006. ونصر وآخرون، 2008) ضرورة إنشاء محاكم تجارية متخصصة، وقضاة متخصصين بالقضايا الاقتصادية. وتتبع حاجة الاقتصاد الفلسطيني للمحاكم التجارية بسبب كثرة القضايا التجارية الناجمة عن تعثر كثير من المنشآت وخاصة (ص.ص.م)، وعدم مقدرتها على دفع الالتزامات التجارية المترتبة، وببطء المحاكم النظامية في إنجاز هذه القضايا. وبالتالي، فإن من شأن إنشاء المحاكم التجارية أن يسهم في خلق بيئة استثمارية جاذبة للاستثمار سواء من القطاع الخاص المحلي أو الأجنبي. كما أنها تمنح الثقة والاطمئنان للمستثمرين في حماية أموالهم. وتمتاز المحاكم التجارية في سرعة الفصل في الدعاوى، وبالتالي، فهي تجنب مشكلة التأخر في الإنجاز التي عادة ما تبرز في المحاكم النظامية. وفي المحصلة، فإن المحاكم التجارية تشجع المشاريع (ص.ص.م) على الاستمرار في عملها، وحماية المستثمرين فيها.

3-2-8 قوانين العلامات التجارية

تختلف القوانين المتعلقة بالعلامات التجارية بين كل من الضفة الغربية وقطاع غزة. ففي الضفة الغربية، يسري قانون العلامات التجارية الأردني رقم 33 لسنة 1952 ونظام العلامات التجارية رقم 1 لسنة 1952 وتعديلاته. ويسرى في قطاع غزة قانون العلامات التجارية لسنة 1938 ونظام العلامات التجارية لسنة 1940 وتعديلاته. وبالإطلاع على هذه القوانين، يتبين أنها تنطبق على كل من يرغب في أن يستقل في استعمال علامة تجارية لتمييز البضائع التي هي من إنتاجه أو صنعه أو انتخابه أو مما أصدر شهادة بها أو البضائع التي يتجر أو التي ينوي الاتجار بها، حيث يمكنه أن يطلب تسجيل تلك العلامة وفقاً لأحكام هذه القانون، دون أن تشير هذه القوانين إلى حجم أو الشكل القانوني لهذا الشخص. وأشارت هذه القوانين إلى أن سجل العلامات التجارية يحفظ تحت إشراف مسجل تجاري يعينه وزير التجارة. كما حددت القوانين مواصفات العلامات التجارية القابلة للتسجيل وهي: يجب أن تكون ذات صفة فارقة، وأن يقتصر تسجيل

العلامة التجارية على بضائع معينة أو على أصناف خاصة من البضائع. وإذا نشأ خلاف حول الصنف الذي تنتمي إليه أية بضاعة، فيفصل المسجل في ذلك الخلاف ويكون قراره نهائياً.

كما يتبين أن هذه القوانين لم تشر إلى المشاريع (ص.ص.م) ولم تخصصها بأحكام معينة. وبالتالي، فإنه يطبق عليها ما يطبق على الشركات الكبيرة. كما أن مشروع قانون المشاريع الصغيرة والمتوسطة لم يشر إلى موضوع العلامة التجارية ولم ينظم الأمور المتعلقة به، رغم أهميته من الناحية الاقتصادية، ذلك لما للعلامة التجارية من قيمة اقتصادية ومالية كبيرة، حيث أنها تعتبر جزءاً مهماً من أصول الشركة. ولذلك، من الضروري أن ينص مشروع القانون على تشجيع المنشآت (ص.ص.م) على تسجيل علامات تجارية باسمها، وأن ينص على تخفيض رسوم التسجيل ووضع سجل خاص بهذه المنشآت.

3-2-9 قوانين الضريبة

يسري في الأراضي الفلسطينية حالياً قانون الضريبة رقم (17) لسنة 2004 ويقراً معه القرار بقانون رقم (1) لسنة 2008. وبالإطلاع عليهما معاً يمكن إدراج الملاحظات التالية فيما يخص المنشآت (ص.ص.م):

✧ فرق القانون بين شركات الأشخاص وشركات الأموال، حيث يعامل شركات الأشخاص على أنهم أشخاص طبيعيين، بمعنى أن القانون لا يعترف بالشخصية المعنوية لشركات الأشخاص. في حين أن من الأفضل معاملة شركات الأشخاص (الشركات العادية) على أنها شخص معنوي؛ وذلك حتى تستفيد من الامتيازات التي يمنحها القانون للشخصية المعنوية، أسوة بقانون الضريبة على الدخل المصري رقم 91 لسنة 2005، إذ بينت المادة 48 منه أن الأشخاص الاعتباريين هم شركات الأموال وشركات الأشخاص وشركات الواقع (المحاصة) والجمعيات الخيرية والبنوك وغيرها (خليفة وأبو هنطش، 2009). أما مشروع قانون

المشاريع الصغيرة والمتوسطة، فلم يتطرق إلى هذا الموضوع وإنما تحدث عن إعفاءات ضريبية تمنح للمشاريع الصغيرة والمتوسطة دون تحديد للمنشأة سواء كانت شركة أموال أو شركة أشخاص.

✧ يسمح القانون بتتزييل نفقات مختلفة على الدخل مثل: نفقات تدريب الموظفين والمستخدمين، ونفقات البحث والتطوير، ونفقات تبني المواصلات والمقاييس، ونفقات الاستطلاع والبحث عن أسواق، وذلك بنسبة 1% من الدخل الإجمالي أو 100 ألف دولار أيهما أقل. ولا تستفيد غالبية المنشآت (ص.ص.م) من هذه التتزييلات بسبب صغر حجمها، إذ أن هذه النفقات تتعلق بالمنشآت الكبيرة. ولم يتطرق مشروع قانون المشاريع الصغيرة والمتوسطة إلى هذه التتزييلات على الدخل، ولم يستخدمها وسيلةً لتحفيز المشاريع الصغيرة والمتوسطة على الإنفاق على آليات التطوير المختلفة مثل التدريب والبحث عن أسواق وتبني المواصلات والمقاييس وغيرها.

✧ يسمح القانون بترحيل الخسائر عن سنوات مالية سابقة على 5 سنوات بالتساوي بشرط أن لا تكون تلك الخسائر ناجمة عن تقييم أو إعادة تقييم أصول أو خسائر مالية. ولم يراع القانون أوضاع كثير من المنشآت خاصة (ص.ص.م) وما يمكن أن تواجهه من صعوبات مالية كبيرة وإعاقة في عملها. كما أن مشروع القانون لم يتناول هذا الموضوع، ويعد ذلك نقصاً في مشروع القانون.

✧ يفرض القانون نسبة 15% على الدخل الخاضع للضريبة للشخص المعنوي، دون أي تمييز لحجم الشخص المعنوي. ويكون القانون بذلك قد تعامل مع الشركات كبيرة الحجم والشركات متوسطة الحجم بنفس النسبة. في حين أن من الأفضل أن تختلف نسبة الضريبة المفروضة على الشركات تبعاً لحجم الشركة، وذلك حتى يستطيع قانون الضريبة أن يسهم في تحقيق العدالة في توزيع الدخل. أما مشروع القانون، فلم يتطرق إلى هذه النسبة ولم يحدد نسبة ضريبية تتناسب مع حجم المنشآت (ص.ص.م).

وفيما يتعلق بضريبة القيمة المضافة، فإنه يسري في فلسطين قانون الرسوم على المنتجات المحلية رقم 16 لسنة 1963. وبموجب المادة 2 منه، يطبق القانون على كافة

البضائع والمواد المعدة للاستهلاك أو أي غرض آخر، والتي يتم صنعها محلياً كلياً أو جزئياً. ويتم تحديد فئات ونسب الرسوم بموجب أنظمة تصدر بموجب القانون. ويتضح من القانون أن الرسوم تفرض على السلعة بصورتها النهائية. وقد تم تعديل القانون السابق بالأمر العسكري الإسرائيلي رقم 658 لسنة 1976 بشأن تعديل قانون الرسوم الجمركية والمكوس على المنتجات المحلية وتعديلاته. وبموجب هذا الأمر، يتم فرض الرسوم سواء على السلع أو على الخدمات أو على البضائع المستوردة. إضافة إلى ذلك، يتم فرض الضريبة على كل مرحلة من مراحل الإنتاج بدلا من فرضها على المنتج النهائي وتناولت اتفاقية باريس الاقتصادية في العام 1994 في بند خاص ما يتعلق بضريبة القيمة المضافة.

وبالاطلاع على التشريعات المتعلقة بضريبة القيمة المضافة، يتبين أنها لم تخص المشاريع (ص.ص.م) بأية معاملة تفضيلية، كما أنها لا تخصصها بأية إعفاءات. ويشكل هذا عائقاً أمام أداء هذه المنشآت، ويحد من توسع نشاطها. ورغم أهمية موضوع ضريبة القيمة المضافة، إلا أن مشروع القانون لم يتطرق لها، ويعد هذا نقصاً في مشروع القانون.

3-2-10 قانون تشجيع الاستثمار

صدر في العام 1995 قانون تشجيع الاستثمار¹⁴، وتم تعديله في العام 1998، ثم عدل مرة أخرى في العام 2004. ويعرف القانون "المستثمر" بأنه أي شخص طبيعي أو اعتباري يستثمر أو سبق له أن استثمر في فلسطين بموجب أحكام هذا القانون أو القوانين السابقة. ويعرف القانون "المشروع" على أنه أي كيان مؤسس ومسجل حسب الأصول وفقاً لأحكام هذا القانون، بقصد الربح بما في ذلك أية شركة أو فرع أو ائتمان أو شراكة أو ملكية فردية أو غيرها من المؤسسات.

¹⁴ حاولت الأوامر العسكرية الإسرائيلية تنظيم الاستثمار، حيث صدر أمر بشأن تشجيع رؤوس الأموال رقم 1342 لسنة 1991، وتعديله بالأمر رقم 1407 لسنة 1993، إلا أنهما ألغيا بصدور قانون تشجيع الاستثمار في العام 1995.

يهدف القانون إلى تحقيق أهداف وأولويات التنمية في فلسطين من خلال زيادة الاستثمارات عبر وسائل عديدة أهمها؛ تأسيس الهيئة المسؤولة عن تشجيع وتسهيل الاستثمار، وتقديم الضمانات للمستثمرين والاستثمارات القائمة في فلسطين، ومنح الحوافز للمستثمرين. وحظر القانون العمل في بعض القطاعات مثل تصنيع الأسلحة، وإعادة تصنيع البترول، وغيرها. ولا يستثنى القانون أي مستثمر، على أي أساس كان، من التمتع بالامتيازات الممنوحة وفقاً لأحكامه.

وتنشأ بمقتضى القانون هيئة تسمى الهيئة العامة لتشجيع الاستثمار تكون لها الشخصية الاعتبارية المستقلة، ويتولى إدارة الهيئة مجلس إدارة يتكون من 13 عضواً يرأسهم وزير الاقتصاد الوطني. وتضم الهيئة ممثلين عن وزارات مختلفة إضافة إلى 5 ممثلين عن القطاع الخاص الفلسطيني على أن يمارسوا مهامهم بشكل مستقل.

وبالإطلاع على القانون، يتبين أن بإمكان أي مشروع أن يستفيد من إعفاء الموجودات الثابتة التي يمنحها القانون بما فيها (ص.ص.م) ولكن بشرط أن يكون هذا المشروع مسجلاً حسب الأصول، كما ورد في تعريف المشروع في القانون. وهذا يعني أن المنشآت في القطاع غير المنظم لا تستطيع الاستفادة من هذه الإعفاءات. وقد يكون هذا حافزاً لها للانتقال إلى القطاع المنظم، والتسجيل في الدوائر الرسمية المختلفة، حتى تتمكن من الاستفادة من هذه الإعفاءات.

وتمنح المشاريع التي تقرها الهيئة والحاصلة على التراخيص اللازمة الحوافز والإعفاءات للمشاريع التي يزيد رأسمالها عن 100 ألف دولار، إذ يعفي هذه المشاريع من ضريبة الدخل لدى استحقاقها لمدة 5 سنوات من تاريخ بداية الإنتاج أو مزاولة النشاط. وكان قانون تشجيع الاستثمار يختص بالمشاريع الكبيرة. ويجوز للهيئة أن تمنح إعفاءات استثنائية للمشاريع التصديرية، بشرط أن لا تقل نسبة الإنتاج المعد للتصدير عن 30% من إجمالي إنتاجها، على أن يتم ذلك بمعايير نظام خاص، وأن لا تزيد مدة الإعفاء الإضافية عن ثلاث سنوات.

بالمحصلة، فإن قانون تشجيع الاستثمار لم يتطرق للمنشآت (ص.ص.م)، ولم يخصصها بأية حوافز أو إعفاءات، حيث تمنح الإعفاءات للشركات كبيرة الحجم بناء على رأسمالها. وبالتالي، فإن مشروع قانون المشاريع الصغيرة والمتوسطة يأتي مكملاً لقانون تشجيع الاستثمار، إذ يعمل على منح الإعفاءات للمشاريع التي يقل رأسمالها عن 100 ألف دولار، كما ينص على تأسيس هيئة المشاريع الصغيرة والمتوسطة حتى تنظم ما يتعلق بهذه المشاريع، أي أن دورها من الناحية النظرية على الأقل يكون مكملاً لدور هيئة تشجيع الاستثمار. وقد حاول مشروع القانون العمل على تحفيز المنشآت (ص.ص.م) إذ نص على أنه يقدم للمنشآت (ص.ص.م) الإعفاءات الضريبية التالية:

المشاريع المتوسطة: وتعفى من ضريبة الدخل خلال الثلاثة أعوام الأولى من بدء ممارسته العمل، كما يتم إعفاء 50% من الأرباح من ضريبة الدخل خلال السنة الرابعة لمباشرته العمل، وإعفاء 25% من الأرباح من ضريبة الدخل خلال السنة الخامسة لمباشرته العمل.

أما المشاريع الصغيرة فتعفى من ضريبة الدخل خلال العامين الأولين من بدء ممارسته العمل، ويتم إعفاء 50% من الأرباح من ضريبة الدخل خلال السنة الثالثة لمباشرته العمل، وإعفاء 25% من الأرباح من ضريبة الدخل خلال السنة الرابعة لمباشرته العمل.

ويتبين أن الحوافز التي يمنحها مشروع القانون أقل من تلك التي وردت في قانون تشجيع الاستثمار، علماً بأن المنشآت (ص.ص.م) بحاجة إلى دعم وحوافز أكبر حتى نشجعها على الاستمرار في العمل وأداء دورها الاقتصادي.

3-2-11 قوانين الغرف التجارية

هناك أكثر من قانون ينظم الأمور المتعلقة بالغرف التجارية وهي قانون الغرف التجارية رقم 41 لسنة 1949، وقانون الغرف التجارية لقطاع غزة رقم 40 لعام 1954، وقانون الغرف التجارية رقم 21 لسنة 1961. وتلعب الغرف التجارية دوراً

بارزاً في الاقتصاد من خلال مساهمتها في صنع القرارات الاقتصادية، وتعظيم مشاركة القطاع الخاص في النشاط الاقتصادي. وتقوم هذه الغرف بكثير من الوظائف حددتها القوانين السارية منها: جمع المعلومات والإحصاءات التجارية والصناعية وتبويبها ونشرها، وتقديم البيانات والمقترحات المتعلقة بالقوانين والأنظمة المقررة، والمصادقة على شهادات منشأ السلع والمنتجات الصناعية والزراعية ومصدرها وأسعارها وجنسية مصدرها، وعقد المؤتمرات الاقتصادية في داخل البلاد وخارجها، والعمل على فض المنازعات والخلافات التي قد تقع بين أعضائها المسجلين وغيرهم بطريق التحكم مباشرة أو بواسطة لجان خاصة تشكل لهذه الغاية، وإنشاء المعارض الدائمة والمتاحف والأسواق والمدارس التجارية والصناعية وغير ذلك من المنشآت والمعاهد الصناعية والتجارية.

ورغم الدور الهام الذي تقوم به الغرف التجارية، إلا أنها تعاني من مشكلات عدة أهمها المشكلات القانونية، إذ ما زالت الغرف تعمل ضمن قوانين قديمة، لم تعد تلبي متطلبات عمل الغرف التجارية في الوقت الحاضر. وبالاطلاع على قوانين الغرف التجارية، يتبين أن المنشآت (ص.ص.م) تستطيع الانتساب للغرف التجارية والاستفادة من الخدمات التي تقدمها. ولكن التشريعات السارية ما زالت قاصرة عن أن تعطي الغرف دوراً واضحاً ومحدداً يسمح لها بالتحرك الواسع في ممارسة أنشطة وأدوار أكثر أهمية، سواء لتطوير قطاعات الأعمال أم للمساهمة في الفعاليات الاقتصادية المختلفة.

وبالمقارنة مع مشروع قانون المشاريع الصغيرة والمتوسطة، يتبين أن الدور المفترض أن تقوم به هيئة المشاريع الصغيرة والمتوسطة لا يتعارض مع دور الغرف التجارية، وإنما هو مكمل له، عدا عن أن الهيئة تعمل على تنسيق الجهود المختلفة للجهات ذات العلاقة بعمل المنشآت (ص.ص.م) بما يساهم في تطويرها وتفعيل دورها في دفع عجلة التنمية الاقتصادية إلى الأمام.

4- مقارنة أحكام مشروع القانون مع أحكام قوانين الدول الأخرى

نقارن في هذا الفصل من الدراسة بين أحكام مشروع قانون المشاريع الصغيرة والمتوسطة مع أحكام قوانين الدول الأخرى، وذلك للاستفادة من هذه القوانين في تطوير مشروع القانون، ومحاولة إخراجها بأفضل صيغة ممكنة، حتى يكون أداة فعالة في تطوير المنشآت (ص.ص.م). وسيتم المقارنة مع قوانين المنشآت (ص.ص.م) في كل من الدول التالية: قانون رقم 141 لسنة 2004 بشأن تنمية المنشآت الصغيرة في مصر، والقانون التوجيهي لترقية المؤسسات الصغيرة والمتوسطة رقم 18/1 لسنة 2001 في الجزائر، وقانون تنمية المنشآت الصغيرة رقم 27 لعام 2006 في الهند، والقانون الأساسي للمنشآت الصغيرة والمتوسطة رقم 154 لسنة 1963 وتعديلاته في اليابان، وقانون الأعمال الصغيرة رقم 85/536 لسنة 2007 في أمريكا، وقانون الأعمال الصغيرة في أوروبا رقم 394 لعام 2008، وقانون "ميثاق منشآت الأعمال الصغيرة والمتوسطة" رقم 6977 لسنة 2008 في الفلبين. وسيتم تقييم بنود مشروع القانون من خلال المحاور الهامة التالية: نطاق تطبيق القانون وتعريف المنشآت (ص.ص.م)، والجهة المشرفة على المنشآت (ص.ص.م)، وتمويل المنشآت (ص.ص.م)، والحوافز والامتيازات الممنوحة للمنشآت (ص.ص.م)، والخدمات المساندة والداعمة للمنشآت (ص.ص.م).

وجدير بالذكر أن قانون الأعمال الصغيرة في أوروبا الذي سنته اللجنة الاقتصادية الاجتماعية الأوروبية، وصادق عليه البرلمان الأوروبي في 4/11/2008، وضع عشر مبادئ إرشادية لصياغة وتنفيذ السياسات على كل من مستوى الاتحاد الأوروبي أو على مستوى الدولة وهي:

- ✦ خلق بيئة تسمح للرواد والمشاريع العائلية من الازدهار وأن تحقق المشاريع الريادية جدواها.
- ✦ التأكيد على حصول الرواد الصادقين الذين واجهوا مشكلة الإفلاس على فرصة ثانية.
- ✦ تصميم وصياغة القوانين بما يتناسب مع مبدأ " فكر بالمنشأة الصغيرة أولاً".
- ✦ جعل الإدارات العامة حساسة ومستجيبة لحاجات المشاريع الصغيرة والمتوسطة.
- ✦ تبني أدوات سياسات عامة لدعم احتياجات المشاريع الصغيرة والمتوسطة خاصة من حيث: تسهيل مشاركتها في المشتريات العامة واستخدام أفضل لفرص مساعدة الدولة لها.
- ✦ تسهيل وصول المشاريع الصغيرة والمتوسطة إلى مصادر التمويل وتطوير بيئة قانونية وبيئة عمل داعمة تساعد في دفع المستحقات المالية لكل عمليات تجارية في وقتها.
- ✦ مساعدة المشاريع الصغيرة والمتوسطة على الاستفادة من الفرص التي يوفرها السوق.
- ✦ تشجيع المشاريع الصغيرة والمتوسطة على تحديث وتطوير مهاراتها وكل أشكال الإبداع.
- ✦ دعم المشاريع الصغيرة والمتوسطة على تحويل التحديات البيئية إلى فرص.
- ✦ تشجيع ودعم المشاريع الصغيرة والمتوسطة على الاستفادة من نمو الأسواق.

4-1 نطاق تطبيق القانون، وتعريف المنشآت (ص.ص.م)

يشمل نطاق تطبيق مشروع قانون المشاريع الصغيرة والمتوسطة، ولم يشمل المشاريع الصغيرة جداً بالاسم. ومقارنة مع قوانين الدول الأخرى، فقد تعاملت بعضها مع المنشآت (ص.ص.م) كلها مجتمعة مثل القانون الجزائري، والقانون الهندي، والقانون الياباني. في حين أن القانون المصري قد شمل نطاق تطبيقه المنشآت الصغيرة جداً والصغيرة ولم يشمل المنشآت المتوسطة.

يعد تعريف المنشآت (ص.ص.م)، الخطوة الأولى لرصد ومعرفة احتياجات المنشآت (ص.ص.م) والبيئة المحيطة بها، وذلك من أجل اعتماد هذه الاحتياجات في رسم وتحديد السياسات الملائمة لتطوير هذه المنشآت وتعزيز دورها في التنمية الاقتصادية. فدراسة أحوال هذه المنشآت ورصدها على المستوى الكلي، يتطلب الاتفاق على إيجاد تعريف (تصنيف) واضح للمنشآت، يقسم المنشآت الاقتصادية إلى أحجام مختلفة، يتم استخدامه بشكل موحد من قبل جميع الجهات ذات العلاقة بعمل هذه المنشآت. وتختلف التعريفات من بلد إلى آخر حسب المعيار المستخدم في التعريف، مثل حجم رأس المال وعدد العمال والنشاط الاقتصادي، وحسب معايير أخرى إحصائية أو ضريبية وغيرها (UNDP and World Bank, 2005).

وبالتالي، "لا يوجد تعريف محدد للمنشآت (ص.ص.م)، ولا يوجد اتفاق بين دول العالم المختلفة حول هذا التعريف، حيث أن المنشأة التي تعتبر صغيرة في بلد ما، قد يتم اعتبارها كبيرة في بلد آخر. وقد يحدث ذلك في داخل البلد الواحد، فالمنشأة التي تصنف على أنها كبيرة في مرحلة معينة من البناء الاقتصادي، قد تصبح صغيرة في مرحلة لاحقة. وقد نتج عن ذلك اختلاف بين الاقتصاديين في تحديد مفهوم واضح ودقيق للمنشآت (ص.ص.م). ويمكن اعتبار منشأة على أنها صغيرة لأنها تعمل في نشاط معين، بينما تعتبر أخرى من نفس الحجم على أنها كبيرة كونها تعمل في نشاط آخر (عطيانى والحاج علي، 2009، ص 7)".

وبصفة عامة، فإن المعيارين الشائعين لتعريف المؤسسات الصغيرة هما رأس المال المستثمر وعدد العاملين (مهنا وأبو بكر، 2001). كما اعتبرت العديد من الدراسات أن معيار العمالة في تحديد التعريف هو أبسط الطرق لتصنيف المنشآت، لأنها تتجنب أخطاء وتكاليف التقديرات، مثل تقدير رأس المال أو المبيعات (UNDP and World Bank, 2005).

ومن الناحية العملية، لم يرد في أي من القوانين الاقتصادية الفلسطينية أي تعريف للمنشآت (ص.ص.م)، كما أن هناك أكثر من تعريف للمنشآت (ص.ص.م) في الأراضي الفلسطينية:

❖ عرف مركز المؤسسات الصغيرة المنشآت (ص.ص.م) كما يلي (www.sme-pal.ps):

- صاحب عمل يعمل لحسابه الخاص: يعمل فيها عامل واحد.
- المنشأة الصغيرة جداً: توظف 2-4 عمال.
- المنشأة الصغيرة: توظف 5-9 عمال.
- المنشأة المتوسطة: توظف 10-25 عاملاً.

❖ نشر الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني بيانات المنشآت في التعدادات المختلفة حسب عدد العاملين، كما يلي:

- المنشآت التي توظف من 1-4 عمال.
- المنشآت التي توظف من 5-9 عمال.
- المنشآت التي توظف من 10-19 عاملاً.
- المنشآت التي توظف 20 عاملاً فأكثر.

❖ عرفت دراسة (عطيانى والحاج علي، 2009) المنشآت (ص.ص.م) على أنها:

- المنشأة الصغيرة جداً: التي توظف أربعة عمال فأقل.
- المنشأة الصغيرة: التي توظف ما بين 5-9 عمال.
- المنشأة المتوسطة: التي توظف ما بين 10-19 عاملاً.

وبررت تلك الدراسة اعتماد هذا التصنيف بسبب سيطرة المنشآت (ص.ص.م) على الاقتصاد الفلسطيني، إذ شكلت ما نسبته 99% من المنشآت الاقتصادية العاملة في الضفة الغربية وقطاع غزة. وكذلك بسبب عدم اعتماد تعريف موحد للمنشآت (ص.ص.م) في الأراضي الفلسطينية.

❖ عرفت دراسة (مكحول، 2005) المنشأة الصغيرة على أنها تلك المنشأة التي يديرها أصحابها، وتحمل الطابع الشخصي، وتعتمد على السوق المحلي لتسويق منتجاتها، ولها حجم صغير نسبياً في النشاط الذي تنتمي إليه من حيث صغر حجم رأس المال وصغر حجم الإنتاج، وتعتمد في مصادر تمويلها على المصادر الداخلية.

وبشكل عام، تختلف آلية التعامل مع المنشآت الاقتصادية في الأراضي الفلسطينية حسب طبيعة النشاط، والجهة ذات المسؤولية، وهي تختلف من مؤسسة إلى أخرى. تصنف الإدارة العامة للشركات والتراخيص في وزارة الاقتصاد الوطني المشروعات حسب طبيعة عملها، وتصنف وزارة المالية المشروعات حسب الشرائح الضريبية للمكلفين، وتقوم البلديات بجباية الرسوم ضمن معايير مختلفة، كما أن وزارة الصناعة الفلسطينية حددت تقسيمات للمشروعات الصناعية لأغراض إحصائية حسب الملف الصناعي عام 1997. ويتضح من ذلك تشتت جهود المؤسسات الفلسطينية في التعامل مع المنشآت الاقتصادية وفق طبيعة كل مؤسسة، بدون وجود جهة رسمية تعنى بمتابعة جميع القضايا المتعلقة بالمشروعات الصغيرة برؤية موحدة، تخدم تطور جميع فئات المشروعات الفلسطينية (نصر الله والصوراني، 2005).

ونظراً لأن موضوع تعريف المنشآت (ص.ص.م) قد أثار خلافات كثيرة في معظم الدول والمؤسسات الدولية، بسبب كثرة المعايير المستخدمة في تعريف هذه المنشآت، فإن دولاً مختلفة قد لجأت إلى وضع تعريف لهذه المنشآت بنص قانوني، ليتم اعتماده من قبل جميع الجهات ذات العلاقة بعمل هذه المنشآت. إذ أن ذلك يساعد على توجيه البرامج التنموية المحلية والدولية الفئة المستهدفة من هذه المنشآت، كما يساعد التصنيف الملائم للمنشآت (ص.ص.م)، على استفادتها من الإعفاءات والحوافز الواردة في القانون، وتشجيع المنشآت على العمل في بيئة عمل منظمة.

وقد أورد مشروع قانون المشاريع الصغيرة والمتوسطة التعريف التالي:
المشروع الصغير: كل منشأة تشغل أقل من 5 عمال ولا يتجاوز رأسمالها 20 ألف دولار.

المشروع المتوسط: كل منشأة اقتصادية تشغل 5-19 عاملاً بحيث لا يقل رأسمالها عن 20 ألف دولار ولا يزيد عن 100 ألف دولار.

ويؤخذ على هذا التعريف أنه لم يشمل فئة المنشآت الصغيرة جداً بالاسم كما سبق ذكره. كما أنه لم يصنف المنشآت بدقة من الناحية الإحصائية، إذ قسمها فقط إلى فئتين فئة

قصيرة وهي أقل من 5 عمال والفئة الثانية طويلة وتتراوح بين 5-19 عاملاً. وكما تشير البيانات، فإن متوسط عدد العاملين في المنشآت الفلسطينية بلغ 2.58 عاملاً للمنشأة الواحدة العام 2007. ويعني هذا أن معظم المنشآت العاملة في الأراضي الفلسطينية حجمها صغير جداً، مما يستدعي تصنيف المنشآت بشكل يتناسب مع طبيعة المنشآت القائمة. أما فيما يتعلق برأس المال، فإنه لا تتوفر البيانات اللازمة حول رأس مال المنشآت الاقتصادية لتصنيف المنشآت حسب هذا المعيار. كما بينت بعض الدراسات (نصر وآخرون، 2008) أن بعض الشركات التي يتم تسجيلها برأس مال صغير قد تمارس أعمالاً بأضعاف رأس المال المصرح به. ويضع هذا معيار رأس المال أمام تقديرات مختلفة قد يصعب معها تصنيف المنشآت (ص.ص.م).

وبالمقارنة مع قوانين الدول الأخرى، يتبين أن معظمها اعتمدت بشكل عام على معياري العمل ورأس المال في تصنيف المنشآت (ص.ص.م):

- ✧ عرف قانون تنمية المنشآت الصغيرة في مصر (رقم 141 لسنة 2004) هذه المنشآت اعتماداً على رأس المال بشكل أساسي، وعلى عدد العمال بشكل ثانوي:
 - المنشأة الصغيرة جداً: كل شركة أو منشأة فردية تمارس نشاطاً اقتصادياً إنتاجياً أو خدمياً أو تجارياً ويقل رأسمالها المدفوع عن حوالي 9 آلاف دولار أمريكي.
 - المنشأة الصغيرة: كل شركة أو منشأة فردية تمارس نشاطاً اقتصادياً إنتاجياً أو تجارياً أو خدمياً ولا يقل رأسمالها المدفوع عن حوالي 9 آلاف دولار أمريكي، ولا يتجاوز 177 ألف دولار أمريكي، ولا يزيد عدد العاملين فيها على 50 عاملاً.
- ✧ عرف القانون التوجيهي لترقية المؤسسات الصغيرة والمتوسطة رقم 1-18 لسنة 2001 في الجزائر المنشآت (ص.ص.م) اعتماداً على عدد العمال ورأس المال:
 - المنشأة المصغرة: كل مؤسسة تشغل من 1-9 عمال، وتحقق رقم أعمال (حجم مبيعات) أقل من 280 ألف دولار أو يتجاوز مجموع حصيلتها السنوية 140 ألف دولار.

- المنشأة الصغيرة: كل مؤسسة تشغل من 10-49 عاملاً، ولا يتجاوز رقم أعمالها (حجم مبيعاتها) السنوي 2.8 مليون دولار أو لا يتجاوز مجموع حصيلتها السنوية 1.4 مليون دولار.
- المنشأة المتوسطة: كل مؤسسة تشغل من 50-250 عاملاً، ويكون رقم أعمالها (حجم مبيعاتها) ما بين 2.8 مليون دولار و 28 مليون دولار أو يكون مجموع حصيلتها السنوية ما بين 1.4-7 مليون دولار.
- ✧ عرف قانون تنمية المنشآت الصغيرة في الهند رقم 27 لعام 2006 هذه المشروعات اعتماداً على رأس المال باستثناء الأرض والمباني، ويختلف الحجم في قطاع الصناعة عنه في قطاع الخدمات كما يلي:
 - المشروعات الصغيرة جداً: هي المشروعات التي يقل رأسمالها عن 62.5 ألف دولار في قطاع الصناعة، ويقل عن 25 ألف دولار في قطاع الخدمات.
 - المشروعات الصغيرة: هي المشروعات التي يتراوح رأسمالها بين 60 ألف دولار و 250 ألف دولار في قطاع الصناعة، ويقل عن 25 ألف دولار في قطاع الخدمات.
 - المشروعات المتوسطة غير محدد.
- ✧ عرف القانون الأساسي للمنشآت الصغيرة والمتوسطة في اليابان والصادر في العام 1963 وتعديلاته في العام 1999 المنشآت (ص.ص.م) حسب رأس المال وعدد العمال والنشاط الاقتصادي كما يلي:
 - أي منشأة لا يتجاوز رأسمالها أو إجمالي استثماراتها 3,016 ألف دولار أمريكي، أو هي المنشأة التي لا يتجاوز عدد العاملين فيها 300 شخصاً، وتعمل في مجال الصناعة، أو البناء، أو النقل.
 - أي منشأة لا يتجاوز رأسمالها أو إجمالي استثماراتها 1,006 آلاف دولار أمريكي، أو لا يتجاوز عدد العاملين فيها 100 شخصاً، وتعمل في تجارة الجملة.
 - أي منشأة لا يتجاوز رأسمالها أو إجمالي استثماراتها 503 آلاف دولار أمريكي، أو لا يتجاوز عدد العاملين فيها 100 شخصاً، وتعمل في مجال الخدمات.

- أي منشأة لا يتجاوز رأسمالها أو إجمالي استثماراتها 503 آلاف دولار أمريكي، أو لا يتجاوز عدد العاملين فيها 50 شخصاً، وتعمل في تجارة التجزئة.

- أي منشأة لا يتجاوز رأسمالها أو إجمالي استثماراتها 1,006 آلاف دولار أمريكي، أو لا يتجاوز عدد العاملين فيها 100 شخصاً، وتعمل في تجارة الجملة.

✧ عرف قانون الأعمال الصغيرة الأمريكي رقم 110-28 لسنة 2007 الأعمال الصغيرة بأنها جميع الأعمال التجارية سواء تلك التي تعمل في مجال إنتاج الأغذية والألياف، أو تربية المواشي أو تربية الأحياء المائية أو الصناعات ذات الصلة، وذلك بصرف النظر عن أي حكم آخر من أحكام القانون. وأشار القانون إلى أن المشروع الزراعي يعتبر مشروعاً صغيراً إذا لم تتجاوز إيراداته السنوية 750 ألف دولار.

✧ عرف قانون "ميثاق منشآت الأعمال الصغيرة والمتوسطة" رقم 6977 لسنة 2008 في الفلبين المنشآت (ص.ص.م) اعتماداً على رأس المال بما فيها القروض، ولا يشمل رأس المال كلاً من الأرض والمكاتب والمعدات، وبغض النظر عن القطاع الاقتصادي الذي تعمل فيه المنشأة، وبغض النظر عن طبيعة ملكية المنشأة سواء كانت مشروعاً فردياً أو شركة. وقد اعتمد القانون التعريف التالي:

- المنشأة الصغيرة جداً: المنشأة التي لا يتجاوز رأسمالها 63 ألف دولار.
- المنشأة الصغيرة : المنشأة التي يتراوح رأسمالها ما بين 63.02 ألف دولار إلى 315 ألف دولار.
- المنشأة المتوسطة : المنشأة التي يتراوح رأسمالها ما بين 315.02 ألف دولار إلى 2.1 مليون دولار.

كما تخضع هذه التعريفات للمراجعة والتعديل من قبل مجلس تنمية المشروعات الصغيرة والمتوسطة (MSMED) أو بناء على توصية من القطاعات والمنظمات

المعنية، مع الأخذ بعين الاعتبار التضخم وغيره من المؤشرات الاقتصادية. وينص القانون على أنه يجوز للمجلس أن يستخدم متغيرات أخرى مثل عدد العمال، وحجم الأصول. كما يجوز للمجلس صياغة البرامج والمشاريع لكافة المنشآت (ص.ص.م)، أو لكل قطاع على حدة، وتشجيع المنشآت على التطور والانتقال إلى فئة أعلى.

4-2 الجهة المشرفة على المنشآت (ص.ص.م)

يجدر بمشروع القانون أن يولي أهمية خاصة لموضوع تسجيل المنشآت (ص.ص.م) وترخيصها، لأن هذا الموضوع يعد من الخطوات الهامة في مجال الرقابة على هذه المنشآت وتطويرها. إذ أن تسجيل المنشآت يعني خضوعها للقوانين، ويساعد الجزء غير المنظم منها على الانتقال إلى القطاع المنظم، وفي نفس الوقت يسهل عملية الإشراف والرقابة على المنشآت (ص.ص.م).

ومن الناحية العملية، فإن هناك عدة مشكلات (نصر وآخرون، 2008) تتعلق بتسجيل هذه المنشآت وترخيصها؛ فالشركات يتم تسجيلها وفقاً لقوانين الشركات السارية وهي قوانين قديمة جداً؛ وتختلف بين كل من قطاع غزة والضفة الغربية. فقانون الشركات الساري في قطاع غزة، يتحدث عن دور المندوب السامي في الرقابة على الشركات وترخيصها. أما قانون الشركات في الضفة الغربية، فيجبل آليات الرقابة والتسجيل إلى مراقب الشركات. وقد أدى اختلاف قوانين الشركات السارية إلى اختلاف آليات الرقابة على الشركات وصلاحيات المراقب، بين كل من الضفة الغربية وقطاع غزة. إضافة إلى ذلك؛ فقد ترتب على وجود دائرتين مختلفتين لمراقبة الشركات (قبل توحيدهما حالياً) وجود العديد من الشركات التي تحمل الأسماء التجارية نفسها، كما كان من الممكن أن تكون العلامة التجارية محمية في الضفة الغربية بينما غير محمية في قطاع غزة، والعكس صحيح. كما قامت العديد من الشركات الفلسطينية الراغبة بالعمل في الضفة الغربية بالتسجيل في قطاع غزة هرباً من مراقب الشركات في الضفة الغربية. ولا يخفى ما لكل ذلك من آثار اقتصادية سلبية على المنافسة بين الشركات، وبالتالي التأثير على أدائها واستمراريتها في السوق.

أما باقي أنواع المنشآت وهي المنشآت الصغيرة جداً أو الصغيرة، فإنها تحصل على ترخيص من جهات أخرى عدا دائرة تسجيل الشركات، وهي المجالس البلدية والقروية، ولذلك فإنه ليس هناك سجل لهذه المنشآت.

وقد أدرك المشرع حجم هذه المشكلات، ولذلك يقترح مشروع القانون إنشاء هيئة المشاريع الصغيرة والمتوسطة، حيث فصل المشروع ما يتعلق بهذه الهيئة. وبموجب المشروع، تتمتع الهيئة بالشخصية الاعتبارية المستقلة إدارياً ومالياً ولها حق التقاضي والمقاضاة، وتتبع الهيئة مجلس الوزراء الذي يشرف على أعمالها وفق أحكام القانون. وحدد مشروع القانون أهداف هذه الهيئة وهي: تسهيل عمل هذه المشاريع القائمة والنهوض بأوضاعها، وتشجيع البدء بالمشاريع الصغيرة والمتوسطة قيد الإنشاء، وتنسيق جهود جميع الجهات العاملة على تشجيع وتطوير هذه المنشآت، وتشجيع الاستثمار في المشاريع الصغيرة والمتوسطة والتطوير الاقتصادي في فلسطين، والمساهمة في حل مشكلة البطالة والحد من الفقر.

وبالمقارنة مع قوانين الدول الأخرى:

✦ أشار قانون تنمية المنشآت الصغيرة في مصر إلى تأسيس الصندوق الاجتماعي للتنمية وهو الجهة المختصة بالعمل على تنمية المنشآت الصغيرة والصغيرة جداً وبالتخطيط والتنسيق والترويج لانتشارها ومساعدتها في الحصول على ما تحتاجه من تمويل وخدمات، وذلك بالتعاون مع الوزارات وأجهزتها والهيئات العامة ووحدات الإدارة المحلية وغيرها من الجهات. كما يتولى الصندوق التنسيق بين الجهات والمؤسسات المحلية والأجنبية والدولية المهتمة برعاية تلك المنشآت، وعلى تلك الجهات أن تقوم بتحديد الخدمات والتسهيلات التي تقدمها للمنشآت وأن تخطر بها الصندوق لاتخاذ ما يلزم لتحقيق التكامل بينها.

ويؤسس الصندوق في مكاتبه أو في فروع الصندوق بالمحافظات وحدات لخدمة هذه المنشآت تتولى كافة إجراءات التسجيل واستصدار التراخيص والموافقات والبطاقات التي تفرضها التشريعات، واللازمة لممارسة نشاطها، وذلك خلال مدة لا تتجاوز 30 يوماً من تاريخ تقديم المستندات إلى الجهات الإدارية المختصة بمنح

التراخيص. وتضم هذه الوحدات مندوبين عن مصلحة الشركات والضرائب والسجل التجاري ومندوبين عن الهيئات والجهات المختصة قانوناً بالتصرف في الأراضي والأماكن التي تلزم المنشأة. وتصدر الوحدة لصاحب المنشأة ترخيصاً مؤقتاً لمزاولة النشاط فور استيفاء النموذج المعد لهذا الغرض مرفقاً به المستندات المطلوبة، وذلك لحين استصدار التراخيص النهائية من الجهات الأخرى. فإذا لم ترد هذه الجهات خلال مدة 30 يوماً، صار الترخيص المؤقت نهائياً. وتفيد التراخيص النهائية في سجل خاص لدى هذه الوحدات ويعطى لكل منشأة رقم قومي يستخدم في جميع تعاملاتها. ويكون للجهات التي أصدرت التراخيص الحق في التفتيش على المنشآت للتأكد من التزامها بأحكام القانون، بشرط أن لا يخل ذلك بحسن سيرها ومباشرتها لأوجه نشاطها، وذلك وفقاً للقواعد والإجراءات التي تحددها اللائحة التنفيذية للقانون.

✧ أشار القانون التوجيهي لترقية المؤسسات الصغيرة والمتوسطة رقم 1 لسنة 2001 في الجزائر إلى إنشاء وزارة المؤسسات الصغيرة والمتوسطة والصناعة التقليدية، التي تعنى بالأمور المتعلقة بالمنشآت الصغيرة والمتوسطة، من حيث التمويل والبرامج المناسبة لتأهيل هذه المنشآت، وتطوير التنافسية بغرض تطوير الإنتاج الوطني.

إضافة إلى ذلك، أشار القانون إلى إنشاء المجلس الوطني الاستشاري لترقية المؤسسات الصغيرة والمتوسطة. ومن أهم مهام هذا المجلس ضمان الحوار والتشاور بشكل دائم ومنتظم بين السلطات العمومية والشركاء الاجتماعيين والاقتصاديين حول المسائل ذات المصلحة الوطنية التي تتعلق بالتطور الاقتصادي، وترقية المؤسسات الصغيرة والمتوسطة بصفة خاصة، والعمل على تشجيع إنشاء جمعيات مهنية جديدة، وجمع المعلومات الاقتصادية من مختلف الجمعيات المهنية ومنظمات أرباب العمل، وذلك لاستخدامها في إعداد سياسات واستراتيجيات لتطوير المؤسسات الصغيرة والمتوسطة.

وأشار القانون أيضاً إلى تشكيل مؤسسة أخرى وهي المجلس الوطني المكلف بترقية المناولة¹⁵ والذي يعمل على تنظيم عمليات الشراكة بين المؤسسات الصغيرة والمتوسطة والشركات الكبيرة سواء المحلية أو الأجنبية، وتشجيع المؤسسات الصغيرة والمتوسطة على الاندماج في التيار العالمي للمناولة.

✧ يؤسس بموجب قانون المنشآت الصغيرة في الهند المجلس الوطني للمنشآت (ص.ص.م)، ويكون المكتب الرئيس له في العاصمة، ويفتح فروعاً له في كل الأقاليم. ويجتمع المجلس كل 3 شهور، ويتكون من 47 عضواً وهم: وزير المنشآت (ص.ص.م) في الحكومة المركزية رئيساً للمجلس، ونائب وزير المنشآت (ص.ص.م) نائباً للرئيس، و6 وزراء من حكومات الأقاليم، و3 من أعضاء البرلمان، ومدير اتحاد الأقاليم، وسكرتير الوزارة المركزية للمنشآت (ص.ص.م)، و4 سكرتيريين من الوزارات المركزية للصناعة، والمالية، والتصنيع الغذائي، والعمل، ورئيس مجلس إدارة البنك المركزي، ورئيس مجلس إدارة بنك الصناعات الصغيرة، ورئيس جمعية البنوك، وموظف من بنك الاحتياط، و20 شخصاً يمثلون جمعيات المنشآت (ص.ص.م) 3 منهم على الأقل يمثلون جمعيات المنشآت النسائية و3 على الأقل يمثلون جمعيات المنشآت الصغيرة جداً، و3 خبراء في الاقتصاد والصناعة والتكنولوجيا على الأقل منهم امرأة واحدة، وشخصان يمثلان اتحاد التجارة المركزي، وموظف من الوزارة المركزية للمنشآت (ص.ص.م).

وبناء على التوجهات العامة للحكومة المركزية، يعمل المجلس على دراسة العوامل التي تؤثر على تعزيز وتطوير المنشآت (ص.ص.م)، وإعادة النظر في سياسات وبرامج الحكومة المركزية فيما يتعلق بتعزيز وتسهيل تطوير وتعزيز قدرتها

¹⁵ تعرف المناولة الصناعية (أو التعاقد الصناعي) بأنها: جميع الالتزامات، في مجالات الإنتاج والخدمات الصناعية (من : مكونات - منتجات - إكسسوارات - خدمات) التي تنشأ بين مؤسستين أو أكثر طبقاً لعقد متفق عليه وملزم للطرفين بما يضمن استمرار العلاقة وخدمة المنافع المشتركة. فهو عبارة عن أسلوب زيادة الاستغلال الأمثل لطاقت الإنتاج المتوفرة لدى المصانع المنتجة للمكونات وقطع الغيار والخدمات الوسيطة من خلال ربطها بالمصانع المستهلكة لتلك المدخلات. مما يؤدي إلى زيادة الإنتاج وبالتالي التخصص ورفع الكفاءة وتحسين الجودة والضغط على التكاليف ورفع القدرة التنافسية وتطوير أداء الصناعات الصغيرة والمتوسطة. وتسمى المنشأة التي تقوم بالتكليف أو طلب العمل بالمنشأة " الأمرة بالأعمال" والمنشأة التي تقوم بالأعمال، المنشأة "المنفذة أو المناولة" (www.arifonet.org.com).

التنافسية. كما يقوم المجلس بتقديم توصيات بشأن المسائل السابقة أو عن أي مسألة أخرى تحال إليه من قبل الحكومة المركزية والتي قد تعمل على تسهيل تعزيز وتطوير وتعزيز القدرة التنافسية للمنشآت (ص.ص.م)، إضافة إلى تقديم المشورة إلى الحكومة المركزية بشأن استخدام أموال الصناديق الخاصة بالمنشآت (ص.ص.م).

إضافة إلى المجلس الوطني للمنشآت (ص.ص.م)، فقد تم تأسيس وزارة الصناعات الصغيرة والصناعات الريفية والزراعية منذ العام 1999 والتي ينصب عملها الرئيس في تنمية وتطوير المنشآت (ص.ص.م) ووضعت برنامجاً منذ العام 2000 لمعالجة المشاكل المتعلقة بتمويل المنشآت (ص.ص.م) والبنية التحتية والتكنولوجيا والتسويق.

تم في اليابان تأسيس وكالة المنشآت الصغيرة والمتوسطة، وتتبع وزارة الاقتصاد والتجارة والصناعة، وهي الجهة المسؤولة عن تسجيل وترخيص المنشآت الصغيرة والمتوسطة، ومدها بالمساعدات الفنية، والخبرة الاستشارية والتمويلية. كما يشير القانون إلى تأسيس مجلس رسم السياسات للمنشآت الصغيرة والمتوسطة، ويتبع وزارة الاقتصاد والتجارة والصناعة، ويقوم المجلس بالتعامل مع كافة المسائل المتعلقة بالمنشآت (ص.ص.م) ومتابعتها، سواء تلك التي تقع ضمن اختصاصه بموجب أحكام هذا القانون أو القوانين الأخرى ذات العلاقة بعمل هذه المنشآت. ويرفع المجلس توصياته إلى وزير الاقتصاد والتجارة والصناعة أو الوزارات الأخرى ذات العلاقة. يتألف المجلس من عدد لا يتجاوز 30 عضواً، يعينون من قبل وزير الاقتصاد والتجارة والصناعة من بين الأشخاص ذوي الخبرة فيما يتعلق بشؤون المنشآت (ص.ص.م).

أشار القانون الأمريكي إلى إنشاء وكالة إدارة الأعمال التجارية الصغيرة من أجل تنفيذ السياسات الواردة في القانون، وتخضع لإدارة وإشراف الرئيس، ويجوز أن تنشئ فروعاً لها ومكاتب إقليمية في أماكن أخرى في الولايات المتحدة يحددها مدير الإدارة. يتم تعيين المدير ونائبه من قبل الرئيس بموافقة مجلس الشيوخ،

بحيث يكون المدير من ذوي الخبرة في مجال الأعمال الصغيرة واحتياجاتها ومشاكلها. وتعمل هذه الإدارة على إدارة برامج الإقراض وضمان وظائف، وتكون مسؤولة عن إنشاء وإدارة قاعدة بيانات للأعمال التجارية الصغيرة، وتزويد الكونغرس بها. كما تقوم الوكالة بنشر بيانات مختلفة ذات العلاقة بالمؤسسات الصغيرة مثل: العمل، وتسريح العمال، والتعيينات الجديدة، والمنشآت التي تأسس حديثاً سواء كانت منشآت أفراد أو شركات، وكذلك تقوم بنشر بيانات حول المنشآت التي تغلق أو تفشل، وحجم المبيعات والطلبات الجديدة، والصادرات، وحجم الاستثمار. وتعمل على نشر تقرير سنوي يقدم تحليلاً مقارناً وتفسيراً للاتجاهات التاريخية في قطاع الأعمال التجارية الصغيرة، إضافة إلى توفير قاعدة بيانات تفصيلية فيما يتعلق بقروض المؤسسات الصغيرة، والعمل على تنسيق الجهود مع الجهات المختلفة فيما يتعلق بعمل المؤسسات الصغيرة.

✧ أشار القانون الفلبيني إلى تأسيس مجلس تنمية المنشآت (ص.ص.م) (MSMED). ويتبع المجلس لوزارة التجارة والصناعة. ويعمل على تنمية وتطوير هذه المنشآت وتنفيذ السياسة العامة للدولة المتعلقة بها. ويكون المجلس مسؤولاً عن تعزيز النمو وتطوير المنشآت (ص.ص.م)، من خلال تسهيل وتنسيق الجهود الوطنية الرامية إلى تعزيز بقاء ونمو المشاريع الصغيرة والمتوسطة، والوكالات ذات الصلة بما في ذلك المساعدة في استغلال الأموال المحلية والأجنبية لتنمية المنشآت الصغيرة والمتوسطة، فضلاً عن تشجيع استخدام البرامج الحالية، وكذلك البحث عن سبل لتحقيق الاستخدام الأمثل للموارد البشرية.

يتكون المجلس من 11 عضواً وهم: وزير التجارة والصناعة رئيساً، ووزير الزراعة، ووزير الداخلية والحكم المحلي، ووزير العلوم والتكنولوجيا، ووزير السياحة، ورئيس جمعية الأعمال الصغيرة، و3 ممثلين عن قطاع المنشآت (ص.ص.م)، وممثل واحد من قطاع العمال، وممثل عن القطاع المصرفي.

يكون للمجلس الواجبات والمهام التالية: العمل على تهيئة البيئة والفرص المواتية لتحقيق التطور والتنمية للمنشآت (ص.ص.م)، ورفع التوصيات إلى الرئيس

ومجلس النواب في جميع المسائل التي تؤثر على المنشآت (ص.ص.م)، والعمل على التنسيق والتكامل بين مختلف الأنشطة الحكومية والقطاع الخاص ذات العلاقة بتنمية المنشآت (ص.ص.م)، ومراجعة كافة السياسات الحالية للوكالات الحكومية التي من شأنها أن تؤثر على نمو وتطور المنشآت (ص.ص.م) والتوصية إلى الرئيس ومجلس النواب بإدخال تغييرات عليها، ورصد وتحديد مدى التقدم الذي تحرزه مختلف الوكالات الموجهة نحو تطوير هذا القطاع، وإصدار مبادئ توجيهية لتنفيذ البرامج ومبادئ العمل التي قد يراها مناسبة وضرورية في ضوء السياسات الحكومية وأهداف القانون.

4-3 تمويل المنشآت (ص.ص.م)

بينت دراسة (حامد وآخرون، 2009) أن المنشآت (ص.ص.م) في الأراضي الفلسطينية تعاني من تحديات حقيقية في مجال التمويل. وتتمثل هذه التحديات بشكل رئيسي في محدودية المؤسسات التي تقدم خدمات التمويل، وضعف دور المصارف في تقديم خدمات الإقراض التنموية، والصعوبات المتعلقة بالضمانات المطلوبة والشروط المعقدة للحصول على التمويل، وقد انعكست التحديات السابقة على مستوى التسهيلات والتمويل المتوفر لهذه المنشآت.

وأشارت دراسة (نصر الله والصوراني، 2005) إلى أن إجمالي الطلب على القروض الصغيرة يقدر بأكثر من 80 مليون دولار سنوياً، يتم توفير حوالي 40 مليون دولار فقط، ويتم إقراض حوالي 30 مليون دولار من خلال منظمات أهلية غير ربحية عبر برامج ممولة من الجهات المانحة.

وأشارت نتائج مسح الإقراض متناهي الصغر في الضفة الغربية وقطاع غزة (بلانيت فايننس، 2007) إلى أن نحو 90% من المنشآت الصغيرة جداً تواجه صعوبات في الحصول على القروض. وقدرت الدراسة عدد العملاء المحتملين للحصول على قروض

190 ألفاً، وأن 56% منهم يريدون رغبة في الحصول على قروض، وقدرت الطلب على القروض بحوالي 157 مليون دولار، وأن قيمة أغلب القروض المطلوبة تقل عن 2,500 دولار.

تؤثر عملية التمويل بدرجة عالية في قرارات أصحاب المنشآت الاقتصادية لإنشاء منشآتهم، وكما تؤثر على أداء المنشآت من خلال تأثيرها على قدرة أصحاب المنشآت على تشغيل منشآتهم وتطويرها. وتزداد أهمية التمويل عند الحديث عن المنشآت (ص.ص.م)، حيث يواجه أصحاب هذه المنشآت صعوبات كبيرة في الحصول على التمويل (UNDP and World Bank, 2005).

وقد أدرك المشرع في قانون المشاريع الصغيرة والمتوسطة أهمية موضوع التمويل للمنشآت (ص.ص.م)، إلا أنه لم يعالجه بما يتناسب مع أهميته، إذ أشار باقتضاب إلى أن هيئة المشاريع الصغيرة والمتوسطة تسعى لتأمين أفضل شروط الائتمان للمشاريع الصغيرة والمتوسطة مع تأمين ضمانات للمقرضين. في حين أن قوانين الدول الأخرى قد عالجت الموضوع بوسائل وآليات أفضل كما سنرى في الفقرات اللاحقة.

✧ أشار القانون المصري إلى إنشاء صندوق أو أكثر لتمويل المنشآت الصغيرة والصغيرة جداً في كل محافظة بقرار من المحافظ بالتنسيق مع الصندوق الاجتماعي للتنمية، من خلال المؤسسات والجمعيات الأهلية وفقاً للقواعد والإجراءات التي تحدد لتنظيم عمليات التمويل والتحصيل والمتابعة.

وتتكون موارد هذه الصناديق من: التمويل الذي يتاح من الصندوق الاجتماعي للتنمية، وما تخصصه الدولة من اعتمادات لتمويل هذه الصناديق بغرض تمويل المنشآت الصغيرة ومتناهية الصغر، وما تخصصه المجالس الشعبية المحلية من الموارد المحلية، والتمويل الذي يتاح عن طريق مؤسسات التمويل على صورة هبات ومنح تقدم لدعم المنشآت الصغيرة ومتناهية الصغر.

كما يدرج في كل الخطط السنوية والموازنات العامة للدولة ما يتقرر من تمويل ميسر للمنشآت الصغيرة والمتناهية الصغر وتحدد مصادر هذا التمويل، بما في ذلك ما يتاح لصناديق المحافظات.

ويقدم الصندوق الاجتماعي للتنمية تمويلًا ميسرًا للمنشآت الصغيرة أو متناهية الصغر من موارده وفقاً للقواعد والإجراءات التي يضعها مجلس إدارته، وذلك فضلاً عما يتيح من تمويل لصناديق تمويل تلك المنشآت في المحافظات.

إضافة إلى ذلك، يعمل الصندوق الاجتماعي للتنمية على إنشاء نظام لضمان مخاطر الائتمان التي تتعرض لها هذه المنشآت، بقرار من مجلس إدارته وبمساهمة صناديق تمويل المنشآت الصغيرة والمتناهية الصغر في المحافظات، ويصبح النظام سارياً بعد موافقة مجلس إدارة الصندوق دون أن يترتب على ذلك أية أعباء على الموازنة العامة للدولة أو موازنات المحافظات.

✧ أشار القانون الجزائري إلى إنشاء صناديق ضمان القروض لدى وزارة المؤسسات والصناعات الصغيرة والمتوسطة، وفقاً للنظام المعمول به لضمان القروض البنكية للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة، ويحدد النظام الصادر بموجب القانون آلية تطبيق ذلك. كما أن من مهام الوزارة أن تقوم بالتنسيق مع الهيئات المعنية على جلب ورصد التمويلات والقروض الممنوحة لهذه المنشآت في إطار التعاون الدولي، من أجل المساهمة في تطوير وتنمية هذه المنشآت، ويحدد تطبيق ذلك بنظام خاص أيضاً.

✧ أشار القانون الهندي إلى ضرورة قيام الحكومة الهندية بوضع السياسات اللازمة لتوفير الموارد المالية والتسهيلات التي تحتاجها المنشآت لمساعدتها على التطور والنمو، ومن أهم تلك السياسات تأسيس صندوق أو صناديق حكومية من شأنها أن تقدم القروض اللازمة للمنشآت (ص.ص.م) لمساعدتها على التطور والنمو وتعزيز تنافسيتها.

كما عملت الحكومة الهندية على زيادة أعداد البنوك المتخصصة، من أجل زيادة تغطية الإقراض وتسهيل عملية الحصول على القروض اللازمة للمشروعات (ص.ص.م).

إضافة إلى ذلك، تعمل وزارة الصناعات الصغيرة والصناعات الريفية والزراعية، على تقديم الدعم المالي والقروض، كما أسست نظاماً لتأمين القروض وخاصة للمنشآت (ص.ص.م) المبتدئة. وكما وضعت البنوك الهندية أولوية لإقراض هذه المنشآت بشكل عام، إذ بلغت نسبة التسهيلات الممنوحة لهذه المنشآت 40% من إجمالي تسهيلات البنوك المحلية (www.laghu-udyog.com). وتم تأسيس بنك تنمية الصناعات الصغيرة خصيصاً لتمويل وتنمية المشاريع (ص.ص.م)، وهو يقدم قروضاً مباشرة للمشاريع الصغيرة والمتوسطة، ويعمل على إعادة تمويلها كما يقدم لها خدمات الدعم والتنمية. كما تعمل البنوك التجارية على تقديم القروض لهذه المنشآت. إضافة إلى كل ذلك، فقد تم تأسيس شركة التمويل وشركة تنمية المنشآت (ص.ص.م) التابعتين للدولة وللتين تقدمان قروضاً طويلة الأجل. كما أعلنت الدولة عن إطلاق برنامج متكامل لتقديم التسهيلات للمنشآت (ص.ص.م) يهدف إلى تشجيع الدولة على تأسيس مؤسسات الإقراض المتخصصة، وتوسيع الخيارات المتاحة أمام هذه المنشآت للحصول على التمويل اللازم، وتسهيل دفع القروض والفائدة المستحقة عليها، بالإضافة إلى وضع آليات خاصة من أجل سرعة تسوية النزاعات الخاصة بالتأخر في الدفع. وتعمل لجنة الصناعات الصغيرة على بحث كيفية توفير المساعدات والتسهيلات لقطاع المنشآت الصغيرة ليس في مجال التمويل فقط، وإنما في مجالات متعددة أخرى كالتسويق ومراقبة الجودة.

✧ أشار القانون الياباني أنه تيسيراً لتمويل المشاريع الصغيرة والمتوسطة، يجب على الدولة أن تعزز دور المؤسسات المالية الحكومية، وأن تطور نظام تأمين الائتمان، وأن تشجع الإقراض إلى المؤسسات الصغيرة والمتوسطة من قبل المؤسسات المالية في القطاع الخاص، وأن تتخذ الإجراءات اللازمة الأخرى. ومن أجل تعزيز رأس المال للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة، يجب على الدولة تطوير نظام

تسهيل الاستثمار في المشاريع الصغيرة والمتوسطة، وتحقيق العدالة في العبء الضريبي، واتخاذ الإجراءات اللازمة الأخرى. ويجب أن تتعاون الدولة والكيانات العامة المحلية مع بعضها، وتسعى إلى تطوير الهيكل الإداري وتحسين كفاءة عملها في تنفيذ التدابير اللازمة للمشاريع الصغيرة والمتوسطة.

وتطبيقاً للقانون، فقد قامت الحكومة اليابانية بإنشاء هيئات تمويلية حكومية، كإنشاء هيئة تمويل المشروعات الصغيرة والهيئة القومية للتمويل، اللتين تقدمان قروضاً ثابتة طويلة المدى وذات سعر فائدة متدنٍ للمنشآت الصغيرة والمتوسطة. كما أنشأت الحكومة 52 هيئة لضمان القروض، منتشرة في جميع أنحاء اليابان، تعمل على ضمان وتأمين قروض المنشآت الصغيرة والمتوسطة لدى الهيئات الممولة سواء الحكومية أو الخاصة. وبالإضافة إلى هذه الهيئات، فقد تم تأسيس بنك شوكو شوكين وهو متخصص في تمويل المشاريع الصغيرة والمتوسطة، وتقديم خدمات مختلفة لهذه المشاريع مثل التمويل طويل الأجل، ومحاولة حمايتها من الإفلاس وتوفير شبكة أمان لهذه المشاريع من الكوارث الطبيعية والأزمات الاقتصادية (مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار، 2002).

✧ أشار القانون الأمريكي، تتولى إدارة الأعمال الصغيرة الصلاحيات المتعلقة بقروض المؤسسات الصغيرة، وتعمل على تقديم القروض لشراء المصنع، أو البناء، أو التحويل، أو التوسع، بما في شراء الأراضي والمواد واللوازم والمعدات ورأس المال العامل، وتقديم القروض إلى أي من الأعمال التجارية الصغيرة، للعمل على تحقيق أهداف القانون. وقد يتم التمويل إما بشكل مباشر أو بالتعاون مع البنوك وغيرها من المؤسسات المالية من خلال اتفاقيات المشاركة أو الضمان. وقد فصل القانون الأمريكي كثيراً في الأحكام المتعلقة بالقروض، ومن أهمها ما يلي؛ لا يمنح الائتمان إلى مقدم الطلب إذا كان بإمكانه الحصول على الائتمان من مكان آخر. وقبل الموافقة على أي قرض، يجوز لمدير البرنامج للتحقق من السوابق الجنائية لمقدم الطلب من خلال أفضل الوسائل المتاحة، أو الاستفادة من مركز المعلومات الوطني للجريمة أو نظام الكمبيوتر في مكتب التحقيقات الفدرالي. تعطي

إدارة الأعمال الصغيرة وزناً للتصدير والنشاطات ذات الصلة، بما في ذلك فتح أسواق جديدة للسلع والخدمات في الخارج، وتشجيع مشاركة الشركات الصغيرة، بما فيها المنشآت الزراعية. وتقدم الإدارة التمويل اللازم لصادرات الشركات الصغيرة.

✧ أشار القانون الفلبيني إلى إنشاء مؤسسة الأعمال الصغيرة، رأس مالها المصرح به 210 ملايين دولار، والتي ينصب عملها الرئيس في تمويل المشاريع الصغيرة، وتقديم خدمات المعلومات، والتدريب والتسويق. ويتشكل مجلس الإدارة من 11 عضواً، وهم: وزير التجارة والصناعة، ووزير المالية، وممثل للقطاع الخاص، و7 ممثلين للمساهمين الرئيسيين في المؤسسة، ورئيس الشركة بحكم منصبه. ويتولى مجلس الإدارة الصلاحيات التالية: صياغة السياسات اللازمة لتنفيذ برامج المؤسسة، ووضع الهيكل التنظيمي ورواتب العاملين، ووضع وتعديل وإلغاء اللوائح التنفيذية والقواعد والأنظمة من أجل فعالية العمليات التي تنفذها المؤسسة، والمصادقة على فتح فروع للمؤسسة، أو الوكالات التابعة لها، والتي تكون ضرورية لتنفيذ عملها. كما يعمل على وضع الفوائد، والعقوبات، والرسوم وغيرها بما ينسجم مع سياسات البنك المركزي، وممارسة كافة الصلاحيات الأخرى التي قد تكون ضرورية لتحقيق أهداف المؤسسة.

وتعمل المؤسسة على الإشراف على برنامج مجلس رسم السياسات وتنفيذها، ويكون مكتبها الرئيس في العاصمة وتنشئ مكاتب أخرى في المحافظات، وتمارس جميع الصلاحيات العامة التي يمنحها القانون صراحة للشركات، كما تلتزم بقواعد البنك المركزي. وتكون للمؤسسة المهام والواجبات التالية: اعتماد مبادرات لتطوير المشاريع (ص.ص.م) في مجال المنافسة على الصعيد العالمي في مجالات التمويل والتكنولوجيا، وتقديم مختلف أشكال المساعدة المالية للمشاريع المؤهلة، ومنح القروض. كما تعمل على ضمان القروض التي تحصل عليها المشاريع المؤهلة طبقاً للأحكام والشروط التي يعتمدها مجلس إدارة المؤسسة. وضمان عقد الشراء أو الاستئجار أو غيرها من الممتلكات العقارية والشخصية، وإدخال التحسينات

الضرورية وذلك لبيعها، أو رهنها أو التصرف بها بما هو ضروري لعمل المنشآت (ص.ص.م)، ووضع وسائل وطرق بديلة لتنفيذ ضمانات القروض ووضع نماذج لتقييمها، وطلب المنح والهبات الداخلية والخارجية واستلامها، وعقد صفقات شراء وحياسة وبيع، والرهن العقاري، والتصرف فيها أو الاستثمار أو إعادة الاستثمار في أسهم وسندات وأذون الخزانة والسندات والأوراق المالية للحكومة أو مؤسساتها.

كما أشار القانون إلى أن على البنك المركزي أن يلزم البنوك بأن تخصص 8% من محفظة القروض للمؤسسات الصغيرة، وأن تخصص 2% للمؤسسات المتوسطة، وأن ينفذ ذلك على النحو التالي: منح قروض فعليه للمنشآت (ص.ص.م)، أو المساهمة في مؤسسة الأعمال الصغيرة، أو شراء أدوات الاستثمار التي تعرضها مؤسسة الأعمال الصغيرة، أو المساهمة في منح القروض الممنوحة للتصدير، أو تقديم قروض لمؤسسات متخصصة في إقراض المنشآت (ص.ص.م).

كما أشار القانون إلى أن على البنك المركزي أن يضع برنامجاً لتشجيع الإقراض لهذه المنشآت، وأن على مجلس رسم السياسات أن يضع برنامجاً لمراقبة تنفيذ تلك القروض.

4-4 الحوافز والامتيازات الممنوحة للمنشآت (ص.ص.م)

عدا عن مشكلة التمويل التي تعد أبرز المشاكل التي تواجه المنشآت (ص.ص.م)، فإن هذه المنشآت بحاجة إلى توفر مزيد من الحوافز لتشجيعها على النمو والاستمرار، وذلك بسبب طبيعتها القانونية التي تم توضيحها في الفصل الثاني، وخصائصها الأخرى من حيث مؤهلات العاملين فيها، وعددهم، وحجم رأسمالها، وغير ذلك. ولذلك سعى المشرع الفلسطيني إلى أن يشمل مشروع قانون المشاريع الصغيرة والمتوسطة على

بعض الحوافز والامتيازات، وقد اقترح مشروع قانون المشاريع الصغيرة والمتوسطة بعض الإعفاءات الضريبية كما تم تفصيله سابقاً.

وبالمقارنة مع قوانين الدول الأخرى يتضح مدى اختلاف آلية تحفيز هذه المنشآت مقارنة مع ما ورد في مشروع القانون، ونلخص تالياً أهم ما أورده تلك القوانين في هذا الصدد.

✧ أشار القانون المصري إلى الحوافز التالية:

- يتم ترخيص المنشآت الصغيرة والصغيرة جداً بما لا يتجاوز نصف المبلغ المحدد، وذلك في الأماكن التي تخصصها الأحياء وغيرها من الجهات العامة لتوزيع السلع.
- لا يجوز إيقاف نشاط أي منشأة صغيرة أو متناهية الصغر إدارياً إلا في حالة ارتكاب مخالفة تستوجب الغلق قانوناً، وفي هذه الحالة تخطر المنشأة بالمخالفة وبالمدة المحددة لإزالتها، ويتم الإيقاف إذا انقضت هذه المدة دون إزالة المخالفة.
- يخصص جزء من الأراضي الشاغرة المتاحة للاستثمار في المناطق الصناعية والسياحية والمجتمعات العمرانية وأراضي الاستصلاح الزراعي نسبة لا تقل عن 10% لإقامة المنشآت الصغيرة ومتناهية الصغر. ويتم تزويد هذه الأراضي بالمرافق وتقسيمها وتخطيطها وطرحها على الراغبين في إقامة تلك المنشآت. وتقوم الجهات صاحبة الحق في التصرف في هذه الأراضي بتعيين مندوبين عنها في وحدات الصندوق الاجتماعي للتنمية، تكون لديهم خرائط الأراضي المتاحة ونشرة بشروط البيع والانتفاع ونماذج العقود، ويكون لهم صلاحية التعاقد واتخاذ إجراءات التسجيل والشهر. ويحدد سعر بيع هذه الأراضي في حدود تكلفة توصيل المرافق، ولصاحب المنشأة شراء الأراضي وسداد ثمنها بالشروط التي تحددها الجهة البائعة. وكما يجوز طلب حق الانتفاع بها بمقابل سنوي لا يزيد على 5% من الثمن المقدر لها.

- تنشئ كل الوزارات وأجهزتها والهيئات العامة ووحدات الإدارة المحلية سجلاً لفيد المنشآت الصغيرة ومتناهية الصغر الراغبة في التعامل معها، وأن تعمل هذه الوزارات والهيئات على شراء منتجات هذه المنشآت -مع مراعاة تكافؤ الفرص- نسبة لا تقل عن 10% للتعاقد مع هذه المنشآت لشراء منتجاتها أو تنفيذ الخدمات والإنشاءات اللازمة لتلك الجهات.
- يسدد صاحب المنشأة لوحدات الصندوق نسبة 1% من رأس المال المدفوع بحد أقصى 90 دولار للمنشأة الصغيرة و36 دولار للمنشأة متناهية الصغر تحت حساب الرسوم ومقابل الخدمات التي تقدم من جميع الجهات الحكومية وتحصل لحسابها وذلك عند استلام الترخيص المؤقت ببدء النشاط.

✧ أما القانون الجزائري، فقد أشار إلى إنشاء ما يسمى بالمشاتل وهي مؤسسات عامة ذات طابع صناعي وتجاري تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي. وتعد هذه المشاتل بمثابة حاضنات الأعمال، وتعمل على تشجيع المشاريع المبتكرة، وتقديم الدعم لمؤسسي المنشآت الجديدة، وضمان استمرار المؤسسات، وتشجيع المؤسسات على تنظيم أفضل. كما تعمل على تيسير حصول أصحاب المنشآت على المحلات وتضع تحت تصرف المؤسسات المحتضنة تجهيزات المكتب ووسائل الإعلام الآلي. كما توفر المشتلة بناء على طلب المؤسسات المحتضنة استقبال المكالمات الهاتفية والفاكس، وتوزيع وإرسال البريد، واستهلاك الماء والكهرباء والغاز. كما تتولى تقديم الاستشارات القانونية والمحاسبية والتجارية والمالية.

✧ أما بموجب القانون الهندي، فإن على الحكومة أن تنفذ سياسات تفضيلية في ما يتعلق بشراء السلع والخدمات المنتجة والمقدمة من هذه المنشآت من قبل الوزارات أو الإدارات، حسب مقتضى الحال، أو بمساعدة من المؤسسات وشركات القطاع العام. وذلك، لتسهيل وتشجيع وتطوير المؤسسات (ص.ص.م).

أما السياسات والممارسات المتعلقة بتمويل المنشآت (ص.ص.م) فتخضع للتعليمات والمبادئ التي يصدرها بنك الاحتياطي، لضمان سلاسة تدفق الائتمان، والتقليل من حالات التعثر وتعزيز القدرة التنافسية لهذه المنشآت.

وأولت الحكومة الهندية اهتماماً بتقديم مساعدات وتسهيلات للمنشآت (ص.ص.م) التي تملكها وتديرها نساء، وذلك من خلال توفير الاستشارات الإدارية والمالية والقانونية والتدريب اللازم لهن على الطرق الحديثة في الإدارة والوسائل المتقدمة في الإنتاج.

وتقوم الحكومة بتوفير الخدمات التسويقية المختلفة للمنشآت من خلال وزارة الصناعات الصغيرة والصناعات الريفية والزراعية، ولجنة الصناعات الصغيرة التي تقوم ببحث كيفية توفير المساعدات في مجالات التسويق، ومنظمة تنمية الصناعات الصغيرة التي تعمل على تحضير كتيبات عن المنتجات من أجل تسهيل تسويقها (مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار، 2002).

◇ أشار القانون الياباني إلى السياسات التي يمكن أن تتبعها الدولة لتطوير وتعزيز المؤسسات الصغيرة والمتوسطة، وهي:

- من أجل تشجيع المؤسسات الصغيرة والمتوسطة ليكمل كل منها الآخر، يجب على الدولة أن تشجع التبادلات والعلاقات التجارية بين الشركات الصغيرة والمتوسطة، وتطوير منظمات الأعمال لتعزيز التعاونيات بين المؤسسات الصغيرة والمتوسطة، ودعم المشاريع التي تقام بالاشتراك بين المؤسسات الصغيرة والمتوسطة.
- من أجل تنمية بعض المناطق التي تعتبر ذات طبيعة اقتصادية أو اجتماعية خاصة يجب على الدولة أن تتخذ التدابير اللازمة لتفعيل التجمعات الصناعية في هذه المناطق، والتي يوجد فيها عدد كبير من المؤسسات الصغيرة والمتوسطة من نفس الفئة من الأعمال التجارية أو فئات ذات صلة وثيقة.

- لإحياء مناطق تجارية معينة أو مناطق للتسوق تعمل الدولة على تطوير المرافق للمساعدة في تحسين الراحة للسكان المحليين مثل العملاء، وتطوير مخازن مشتركة، واتخاذ الإجراءات الأخرى اللازمة لمساعدة المؤسسات الصغيرة والمتوسطة وتجار التجزئة ومقدمي الخدمات.
 - من أجل تحسين نزاهة المعاملات التي تشمل المؤسسات الصغيرة والمتوسطة، يجب على الدولة تخفيض رسوم التعاقد من الباطن، وتعزيز وتوضيح أحكام وشروط العمل، واتخاذ الإجراءات الأخرى اللازمة لذلك.
 - من أجل المساهمة في زيادة الطلب على السلع والخدمات التي تقدمها المؤسسات الصغيرة والمتوسطة، يجب على الدولة زيادة الفرص المتاحة للمشاريع الصغيرة والمتوسطة من خلال شراء الدولة لمنتجات هذه المنشآت من السلع والخدمات.
 - من أجل تعزيز استقرار الأعمال للمشاريع الصغيرة والمتوسطة، وتيسير الأعمال التجارية وتمويل الشركات الصغيرة والمتوسطة تعمل الدولة على حماية المؤسسات الصغيرة والمتوسطة من التعثر نتيجة لتغيرات قد تلاحظ في بيانات اقتصادية أو اجتماعية معينة، كما هو الحال في هيكل التجارة أو في ظروف توريد المواد الخام.
 - من أجل منع وقوع أحداث مثل إفلاس المؤسسات الصغيرة والمتوسطة تعمل الدولة على تطوير نظم الإغاثة المتبادلة للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة. كما تعمل الدولة على تسهيل إعادة هيكلة أو إغلاق المؤسسات الصغيرة والمتوسطة.
- ✧ بموجب القانون الفلبيني، على الحكومة ومؤسساتها أن تلتزم بشراء ما نسبته 10% كحد أدنى من السلع والخدمات التي تنتجها المنشآت (ص.ص.م)، ويجب أن يعمل قسم الموازنة العامة في الحكومة على مراقبة التزام الحكومة وتنفيذها لذلك، وأن يقدم تقريراً نصف سنوي إلى مجلس المنشآت (ص.ص.م)، وأن يقدم تقريراً سنوياً إلى مجلس النواب من خلال اللجان ذات العلاقة.

إضافة إلى ذلك، فقد بين القانون أن على الحكومة أن تعمل على تبسيط الإجراءات المتعلقة بالمنشآت (ص.ص.م) من حيث التسجيل والترخيص، وأن تعمل على تشجيع روح المبادرة لدى المواطنين ونشر ثقافة المشاريع. وأن تعمل الحكومة على تشجيع إنشاء جمعيات المنشآت (ص.ص.م). إضافة إلى ذلك، فإن على الحكومة اتخاذ التدابير اللازمة لمنع وقوع حالات الإفلاس بين المنشآت (ص.ص.م). كما أن على القطاع الخاص أن يساهم في تنفيذ القانون، وأن يقوم بدور رئيس في نمو وتوسع المنشآت (ص.ص.م) من خلال مشاركة الحكومة في البرامج المختلفة الموجهة لهذه المنشآت وإقامة التعاونيات والاتحادات بينها على مستوى الأقاليم وعلى مستوى الدولة.

4-5 الخدمات المساندة والداعمة للمنشآت (ص.ص.م)

تعتبر الخدمات المساندة (مثل التدريب وتقديم الاستشارات) المقدمة للمنشآت ضرورية لتطوير عملها وتعزيز دورها في التنمية الاقتصادية؛ إذ يساعد ذلك على تحسين أدائها ورفع تنافسيتها، وتقليل تكاليف الإنتاج وتنمية المهارات المهنية وزيادة جودة المنتجات وتحسين مستويات الإدارة المالية وتقوية قدرات الانفتاح على الأسواق داخلياً وخارجياً (ماس، 2007 أ). تحتاج المنشآت (ص.ص.م) إلى خدمات مساندة ومكاملة أكثر مما تحتاجه المنشآت الكبيرة، بسبب محدودية الموارد المالية والقدرات الإدارية، خصوصاً أن مدير المشروع يجب أن يقوم بمهام إدارية متعددة، حيث تكون فرص التخصص محدودة في هذه المنشآت (مكحول، 2005).

أما بالنسبة لسوق الخدمات المساندة، فإن هنالك عدم توازن في جانبي العرض والطلب. ففي جانب الطلب، لا يوجد لدى أصحاب المنشآت معلومات كافية عن توفر الخدمات ونوعيتها ومدى حاجتهم لهذه الخدمات، هذا إلى جانب ارتفاع تكلفة هذه الخدمات. أما في جانب العرض، فهناك خدمات مساندة مقدمة على أساس التمويل المتوفر ومدى قدرة المؤسسات على تقديم هذه الخدمة. وفي بعض الحالات، فإن الممولين هم الذين يحددون نوع الخدمات التي يجب أن توفرها المؤسسات للمنشآت (ماس، 2007 أ).

ورغم إدراك المشرع لأهمية الخدمات المساندة في دعم وتطوير المنشآت (ص.ص.م) إلا أنه لم يعالجها في مشروع القانون كما يجب، وإنما نص على "توفير خدمات استشارية وتدريبية لأصحاب المشاريع الصغيرة والمتوسطة بتكاليف رمزية" دون أن يبين آلية تقديم هذه الخدمات والجهات التي ستقدمها، وأية تفاصيل تتعلق بهذه الخدمات. ويتبين أن قوانين الدول الأخرى قد عالجت هذا الموضوع بصورة أفضل.

✧ فحسب القانون المصري وكما سبقت الإشارة، فإن الصندوق الاجتماعي للتنمية هو الجهة المختصة بالعمل على تنمية المنشآت الصغيرة ومتناهية الصغر وبالتخطيط والتنسيق والترويج لانتشارها ومساعدتها في الحصول على ما تحتاجه من تمويل وخدمات، وذلك بالتعاون مع الوزارات وأجهزتها والهيئات العامة ووحدات الإدارة المحلية وغيرها من الجهات. يقدم الصندوق الاجتماعي للتنمية للمنشآت الصغيرة ومتناهية الصغر، مباشرة أو من خلال الخبراء الذين يستعين بهم، الخدمات الآتية على وجه الخصوص:

- التعريف بفرص الاستثمار المتاحة في كل محافظة وفي كل منطقة داخلها.
- إعداد دراسات جدوى أولية عن المشروعات، حيث يتم طرحها على الراغبين في إقامة مثل هذه المشاريع.
- تقديم المشورة عن أفضل الأماكن وأحسن مصادر الشراء للآلات والتجهيزات وغيرها من المستلزمات.
- تزويد أصحاب المنشآت بدليل مبسط للسجلات الكمية والمحاسبية، والإرشادات اللازمة للتعامل مع كافة الجهات العامة.
- التعريف بالمخاطر التي يمكن أن تتعرض لها المنشآت.
- التعريف بالمعارض المحلية والدولية ومساعدة المنشآت الصغيرة على الاشتراك فيها.
- المساعدة في الحصول على المعرفة والتطورات في تقنيات الإنتاج والتسويق، ويخصص الصندوق في موازنته السنوية الاعتمادات اللازمة لتقديم هذه الخدمات.

❖ أما القانون الجزائري فقد أشار إلى إنشاء مراكز تسهيل المؤسسات الصغيرة والمتوسطة وهي مؤسسات عمومية ذات طابع إداري تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، لتعمل على تلبية احتياجات المؤسسات الصغيرة والمتوسطة من خلال مكتب واحد، وتعمل على نشر ثقافة المشاريع، وتشجيع التكنولوجيا، والتدريب، وغيرها.

❖ أما بموجب القانون الهندي، تعمل الحكومة المركزية على تسهيل وتطوير وتعزيز القدرة التنافسية للمنشآت (ص.ص.م)، وخاصة المنشآت الصغيرة جداً والصغيرة، عن طريق تطوير مهارة العاملين في الإدارة وأصحاب المشاريع، وتوفير التطوير التكنولوجي، وتقديم المساعدة في مجال التسويق أو مرافق البنية التحتية، وتطوير هذه المؤسسات بهدف تعزيز الروابط الخلفية والأمامية من خلال البرامج والمبادئ التوجيهية أو التعليمات التي تضعها الحكومة.

كما يلزم القانون الحكومة المركزية بتأسيس مجلس أو مجالس تسهيلات المشاريع الصغيرة جداً والصغيرة، يكون الهدف منها العمل على فض المنازعات بين هذه المشاريع وبين الموردين، والدخول في تسوية أية تأخيرات في الدفع للموردين من قبل هذه المشاريع، وتقوم الحكومة بتحديد مهام هذه المجالس وآلية عملها.

ومن ناحية عملية، توفر الحكومة الهندية مجموعة من خدمات الدعم الفني لمشروعات (ص.ص.م) من خلال العديد من المؤسسات الحكومية، حيث تقدم من خلال وزارة الصناعات الصغيرة والصناعات الريفية والزراعية ومنظمة تنمية الصناعات الصغيرة وغيرها من المؤسسات الحكومية، الخدمات الاستشارية القانونية والإدارية. وتسهّل الحكومة حصول المنشآت على العضوية في الاتحادات المختلفة، وتعمل على توفير الموارد اللازمة في العملية الإنتاجية للمنشآت (ص.ص.م) وفي تحسين جودة المنتجات، وفي استئجار أو شراء المعدات لتحسين جودة العمل في تلك المنشآت. وتوفر المؤسسات الداعمة العديد من البرامج التدريبية المختلفة بهدف تنمية الموارد البشرية، حيث تقدم تدريبات على طرق

الإدارة الحديثة، وتنمية مهارات الأفراد. وتعمل هذه المؤسسات على توفير البيانات اللازمة لمنشآت (ص.ص.م)، ومساعدتها في إعداد دراسات الجدوى الاقتصادية. أما المنشآت التي تواجه مشاكل في العمل، فتعمل الهيئات على إعادة تأهيل هذه الوحدات، وتقوم بوضع السبل اللازمة لتحديد تلك المشاكل والعمل على إيجاد السياسات لطرح حلول لها. كما ركزت الحكومة الهندية على دعم إدخال التكنولوجيا الحديثة، وتقوية تكنولوجيا المعلومات في منشآت (ص.ص.م).

✧ أشار القانون الياباني إلى الخدمات المساندة التي يجب أن تقدمها الدولة للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة، وهي:

- يجب على الدولة أن تشجع البحث والتطوير في التكنولوجيا ذات الصلة بتطوير منتجات وخدمات جديدة، وتعزيز إدخال المعدات التي تسهم في تحسين كفاءة الإنتاج، ومساعدة هذه المؤسسات على بيع المنتجات والترويج لها، وتشجيع هذه المنشآت على استخدام أساليب إدارة الأعمال الجديدة، ووضع نظم لتيسير الحصول على الموارد البشرية اللازمة.
- من أجل تشجيع بدء المشاريع الصغيرة والمتوسطة، يجب على الدولة أن تزودها بالمعلومات اللازمة وأن تنفذ برامج التدريب للمشاريع الناشئة، وأن تسهل لها الحصول على التمويل اللازم لنفقات بدء التشغيل، وأن تسعى الدولة إلى زيادة اهتمام الجمهور بالمشاريع الصغيرة، ونشر ثقافة المشاريع.
- من أجل المساهمة في شراء ما يلزم من الموارد لتحسين الأعمال التجارية وأساليب وتقنيات الإنتاج وغيرها من العوامل الأساسية في تعزيز الأعمال التجارية للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة، يجب على الدولة أن تتخذ التدابير التالية: تشجيع تركيب وصيانة المصانع والمعدات التي تزود بها المؤسسات الصغيرة والمتوسطة لاستخدامها في الأعمال التجارية للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة لتشجيعها على استحداث وتطوير المعدات، وتشجيع البحث والتطوير التكنولوجي الذي تقوم به المؤسسات الصغيرة والمتوسطة وتشجيع المشاركة الفعالة للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة في البحث والتطوير

التكنولوجي الذي تقوم به الدولة، وتعزيز التعاون بين المؤسسات الصغيرة والمتوسطة والدولة والمؤسسات العامة والمؤسسات ومعاهد البحوث والجامعات، ووضع برامج لتدريب المهندسين والتقنيين.

- من أجل تعزيز وزيادة المعرفة التي يمكن استخدامها في الأنشطة التجارية للمشاريع الصغيرة والمتوسطة، يجب أن تعمل الدولة على تطوير برامج تدريبية لمديري الأعمال التجارية، وتعزيز توفير المعلومات التي تسهم في تطوير مجالات جديدة للأعمال التجارية وغيرها من المعلومات.

ومن ناحية عملية، أنشأت الحكومة اليابانية مراكز الدعم الإقليمي، ومراكز الدعم الأهلية، بالإضافة إلى مراكز دعم المشروعات الصغيرة والمتوسطة حديثة الإنشاء. وتقوم هذه المراكز بتقديم الخدمات الإرشادية والخدمات الاستشارية في أساليب الإدارة الحديثة والشؤون التمويلية والقانونية، بالإضافة إلى تسهيل حصول المنشآت على الموارد اللازمة مثل الموارد البشرية المدربة والمعلومات عن السوق؛ إذ تقوم الهيئة اليابانية للمشروعات الصغيرة والمتوسطة بتشجيع التعاون بين مراكز الدعم المختلفة من أجل بناء شبكة للمعلومات بين بعضها البعض. وتسهل هذه المراكز على المنشآت الصغيرة والمتوسطة الاطلاع على التكنولوجيا الحديثة والحصول عليها، كالمعدات والأدوات اللازمة للعمل؛ إذ أنها تعمل على تعزيز البنية التحتية والتكنولوجية، وإتاحة استخدام التقنية الحديثة والاطلاع على آخر التطورات المتعلقة بها. وفي مجال التسويق؛ تقوم الهيئات الحكومية بتشجيع المشروعات الصغيرة والمتوسطة على الترويج لمنتجاتها في الأسواق الدولية عن طريق إقامة المعارض الدولية لهذه المنتجات. كما تقوم هذه الهيئات بإجراء المفاوضات نيابة عن هذه المنشآت في اتفاقيات تصدير واستيراد المواد الخام ومستلزمات الإنتاج. وتقوم منظمة التجارة الخارجية اليابانية بالعديد من البرامج لدعم التجارة الخارجية لليابان، وتقديم التسهيلات والخدمات للمنشآت ذات الأنشطة التصديرية. واستطاعت المنظمة، عن طريق خلق شبكة دولية من 80 مكتباً لها على مستوى العالم بالإضافة للمكاتب الإقليمية، من تجميع وتوفير مجموعة كبيرة من المعلومات ذات العلاقة بنشاط الشركات اليابانية (مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار، 2002).

✧ بموجب القانون الفلبيني، على الحكومة أن تسعى إلى تنسيق كافة الجهود من قبل الوزارات والمؤسسات المختلفة ذات العلاقة بعمل هذه المنشآت، وأن تشجع الحكومة على اللامركزية من خلال إنشاء المكاتب الفرعية في الأقاليم والمقاطعات، حتى تضمن تقديم كافة الخدمات للمنشآت (ص.ص.م) في كافة المناطق.

5- تقييم بنود مشروع القانون

يحاول هذا الفصل من الدراسة تقييم بنود مشروع قانون المشاريع الصغيرة والمتوسطة، ومدى نجاحه في معالجة القضايا المختلفة التي تناولها، والإشارة إلى المواضيع أو الأمور التي لم يتم معالجتها. وسيتم هذا التقييم من خلال مقارنة أحكام مشروع القانون مع القوانين السارية من جهة، وكذلك مقارنة أحكام المشروع مع أحكام قوانين الدول الأخرى، إضافة إلى قيام الباحث بإجراء العديد من المقابلات الشخصية مع الجهات ذات العلاقة بعمل المنشآت (ص.ص.م)، ومن ثم التعليق على أحكام المشروع من الناحية الاقتصادية. وستتم عملية تقييم مشروع القانون بناء على المعايير التي تم الحديث عنها في الفصل السابق وهي؛ نطاق تطبيق القانون وتعريف المنشآت (ص.ص.م)، والجهة المشرفة على المنشآت (ص.ص.م)، وتمويل المنشآت (ص.ص.م)، الحوافز والامتيازات الممنوحة للمنشآت (ص.ص.م)، الخدمات المساندة والداعمة للمنشآت (ص.ص.م)، إضافة إلى بعض الأمور الأخرى الهامة.

5-1 أهمية مشروع القانون وتعريف المنشآت (ص.ص.م)

فيما يتعلق بأهمية مشروع القانون، فإن غالبية الجهات ذات العلاقة ترى أن سن قانون للمشاريع الصغيرة والمتوسطة هو أمر إيجابي ومهم؛ ومن الناحية الاقتصادية، فإن سن هذا القانون من شأنه أن يساهم في تنظيم هذه المنشآت العاملة التي تشغل معظم العاملين في الاقتصاد الفلسطيني، وكما ترى تلك الجهات أن قانون المشاريع الصغيرة والمتوسطة في حالة سنه، سيكون أحد أدوات تطويرها وتفعيل دورها في الاقتصاد الفلسطيني. إضافة إلى ذلك، فإن تلك الجهات ترى أن القوانين السارية لا يشمل نطاق تطبيقها المنشآت (ص.ص.م)، مما يستدعي العمل على تعديلها ويتطلب ذلك وقتاً وجهداً كبيراً. وبالتالي، فإن من الأفضل أن يسن قانون خاص بهذه المنشآت. كما تؤكد الجهات ذات العلاقة أن العمل على تطوير هذه المنشآت يتطلب وجود جهة متخصصة تكون مهمتها تنظيم وتطوير المنشآت (ص.ص.م)، ولا بد أن يتم إنشاء مثل هذه الجهة بنص

قانوني واضح وهو ما جاء به مشروع القانون عندما نص على تأسيس هيئة المشاريع الصغيرة والمتوسطة.

بالمقابل هناك بعض الخبراء من ينصح بعدم سن قانون جديد للمشاريع الصغيرة والمتوسطة، وأنه بالإمكان أن ننظم هذه المنشآت ونعمل على تطويرها من خلال إجراء تعديلات على قانون تشجيع الاستثمار بحيث يشمل المنشآت (ص.ص.م). وبالتالي، لا داع لإنشاء هيئة جديدة، وما يتبع ذلك من نفقات مالية تثقل كاهل الحكومة.

أما فيما يخص تعريف المنشآت (ص.ص.م)، فإن الجهات ذات العلاقة تجمع على أهمية وجوده في نص القانون، وأنه مهم لرصد ومعرفة احتياجات المنشآت (ص.ص.م). وتختلف وجهات النظر حول تعريف المنشآت الذي أورده مشروع القانون.

✦ هناك من يرى أن التعريف الذي ورد في مشروع القانون مناسب، ولكن يجب تحديد ما المقصود برأس المال؟ هل يشمل كافة الموجودات، والأرض؟ أم قيمة النقد في البنك؟.

✦ هناك وجهة نظر أخرى تعتمد معياري العمل ورأس المال لتصنيف المنشآت، وتقتراح التعريف التالي:

المنشأة الصغيرة جداً وهي التي توظف أقل من 5 عمال ولا يزيد رأسمالها عن 7 آلاف دولار.

المنشأة الصغيرة وهي التي توظف 5-9 عمال ولا يزيد رأسمالها عن 15 ألف دولار.

المنشأة المتوسطة هي التي توظف 10-19 عاملاً ولا يزيد رأسمالها عن 30 ألف دولار.

وتبرر هذه المجموعة وجهة نظرها على أساس أن حوالي ثلثي المنشآت تعمل في القطاع غير المنظم، وأن متوسط رأسمال المنشأة هو بحدود 7 آلاف دولار، وقياساً على ذلك تم اقتراح التصنيف السابق.

❖ هناك وجهة نظر أخرى تقترح أن يتم اعتماد عدد العمال فقط لتصنيف المنشآت على النحو التالي:

المنشأة الصغيرة جداً وهي التي توظف 4 عمال فما دون.

المنشأة الصغيرة وهي التي توظف 5-9 عمال.

المنشأة المتوسطة وهي التي توظف 10-19 عاملاً.

ويبرر أصحاب وجهة النظر هذه مقترحهم بصعوبة تقدير رأس مال المنشآت العاملة في الاقتصاد الفلسطيني، إضافة إلى عدم توفر البيانات اللازمة حول رأس مال المنشآت الاقتصادية لتصنيف المنشآت حسب هذا المعيار. كما بينت بعض الدراسات (نصر وآخرون، 2008) أن بعض الشركات التي يتم تسجيلها برأس مال صغير قد تمارس أعمالاً بأضعاف رأس المال المصرح به. وهذا يضع معيار رأس المال أمام تقديرات مختلفة، قد يصعب معها اعتماده معياراً لتصنيف المنشآت (ص.ص.م). أما بالنسبة لعدد العاملين، فمن السهولة معرفته، وأن أي منشأة لا تمنع في الإفصاح عن عدد العاملين لديها، بينما لا ترغب كثير من المنشآت في الإفصاح عن رأس المال وتعتبره سراً من أسرار الشركة. من ناحية أخرى، فإن أهم مساهمة اقتصادية للمنشآت (ص.ص.م) هو مساهمتها في التشغيل.

❖ هناك وجهة نظر مخالفة لما سبق ترى ضرورة اعتماد رأس المال فقط معياراً لتصنيف المنشآت، ويضرب أصحاب وجهة النظر هذه مثلاً على ذلك بصعوبة تصنيف بعض المنشآت كثيفة العمالة وقليلة رأس المال (مثل مشغل خياطة). ولذلك، فإن اعتماد رأس المال هو معيار سهل لتصنيف هذه المنشآت. وللخروج من موضوع تقدير رأس المال، يقترح أصحاب وجهة النظر هذه أن يحال الموضوع إلى لجنة تشكلها هيئة المشاريع الصغيرة والمتوسطة لتقدير رأس المال.

بالمحصلة، يرى الباحث أن التعريف يجب أن يكون بسيطاً من جهة، ومن جهة أخرى أن يكون ملائماً للاقتصاد الفلسطيني، ويؤخذ على التعريف الذي أورده مشروع القانون أنه لم يشمل فئة المنشآت الصغيرة جداً كما سبق ذكره. كما أنه لم يصنف المنشآت بدقة

من الناحية الإحصائية، إذ قسمها فقط إلى فئتين فئة قصيرة وهي أقل من 5 عمال، والفئة الثانية طويلة وتتراوح بين 5-19 عاملاً. وكما تشير البيانات، فإن متوسط عدد العاملين في المنشآت الفلسطينية بلغ 2.58 عاملاً للمنشأة الواحدة العام 2007. ويعني هذا أن حجم معظم المنشآت العاملة في الأراضي الفلسطينية صغير جداً، مما يستدعي تصنيف المنشآت بشكل يتناسب مع طبيعة المنشآت القائمة. واستناداً إلى التجارب الدولية، فليس هناك صيغة محددة لتعريف المنشآت (ص.ص.م). فكما ذكرنا في الفصل السابق، فإن كلاً من اليابان، والجزائر اعتمدت في تصنيف المنشآت (ص.ص.م) على معياري العمل ورأس المال. في حين اعتمدت مصر والهند والفلبين على معيار رأس المال. ولذلك، يقترح الباحث أن يتم تعريف المنشآت اعتماداً على معيار عدد العمال، وأن يترك تقدير رأس المال إلى لجنة تشكلها هيئة المشاريع الصغيرة والمتوسطة، وأن يتم وضع ذلك في لائحة تنفيذية، لأن هذا التقدير قد يصبح بحاجة إلى تغيير كل بضعة سنوات بسبب القيمة الحالية للنقود، وأن لا يتم تحديد رأس المال بنص المشروع؛ لأنه كما هو الحال في قوانين الشركات السارية، يمكن أن يصبح قليلاً جداً بعد فترة من الزمن. من ناحية أخرى، فإن أهمية تقدير رأس المال من قبل لجنة مختصة يمكن للجنة من تقدير رأس المال لكل قطاع اقتصادي، لأن حجم رأس المال يختلف من قطاع إلى آخر. ولذا، فإن إحالة الموضوع إلى لجنة سيكون أكثر دقة في تصنيف المنشآت.

5-2 الجهة المشرفة على المنشآت (ص.ص.م)

نظراً لإدراك المشرع حجم المشكلات المتعلقة بتسجيل المنشآت والرقابة عليها، فإن مشروع القانون يقترح إنشاء هيئة المشاريع الصغيرة والمتوسطة. ويقترح كثير من الخبراء على أن لا يكون لهذه الهيئة أية صلاحيات تنفيذية، وإنما تقوم بدور تنسيقي وإرشادي وتوجيه الجهود بهدف خدمة المنشآت (ص.ص.م)، حيث تتاول المشروع الأمور المتعلقة بهذه الهيئة. وبموجب المشروع، تتمتع الهيئة بالشخصية الاعتبارية المستقلة إدارياً ومالياً ولها حق التقاضي والمقاضاة، وتتبع الهيئة مجلس الوزراء الذي

يشرف على أعمالها وفق أحكام القانون. وحدد مشروع القانون أهداف هذه الهيئة التي تتمثل في تسهيل عمل هذه المشاريع القائمة والنهوض بأوضاعها، وتشجيع البدء بالمشاريع الصغيرة والمتوسطة قيد الإنشاء، وتنسيق جهود جميع الجهات العاملة على تشجيع وتطوير هذه المنشآت، وتشجيع الاستثمار في المشاريع الصغيرة والمتوسطة والتطوير الاقتصادي في فلسطين، والمساهمة في حل مشكلة البطالة والحد من الفقر. وهناك أكثر من أمر يجدر مناقشته فيما يتعلق بهيئة المشاريع الصغيرة والمتوسطة:

✧ تجمع الجهات ذات العلاقة على أهمية تأسيس هيئة المشاريع الصغيرة والمتوسطة، وأنها ستسد فراغاً إدارياً وتنظيماً، حيث من المتوقع أن تساهم هذه الهيئة في تنظيم المنشآت (ص.ص.م) والعمل على تطويرها.

ومن الناحية الاقتصادية، من الضروري أن يكون لدى الحكومة الفلسطينية منهجاً واضحاً في سياستها الاقتصادية لدعم المنشآت (ص.ص.م) وتطويرها. وكما بينت الدراسات السابقة، فإن ليس لدى الحكومة اهتمام بالمنشآت (ص.ص.م)، كما أن القوانين الاقتصادية ذات العلاقة بهذه المنشآت والتي من المفروض أن تعمل على تنظيمها، لم تخصص هذه المنشآت بأية حوافز أو امتيازات. وكما أثبتت التجارب الدولية، فإن العبء الأهم والأكبر يقع على كاهل الحكومة فيما يتعلق بالاهتمام بهذه المنشآت. ويتمثل ذلك بسن قانون خاص بهذه المنشآت، وتأسيس هيئة لها، أسوة بالدول الأخرى كما تبين في الجزء السابق.

✧ مرجعية الهيئة: أشار المشروع إلى أن مرجعية الهيئة هو مجلس الوزراء، وأشار هذا الأمر خلافاً بين الجهات ذات العلاقة، تمثل في وجهتي نظرهما:

- هناك من يرى أن من الأفضل أن تكون مرجعية الهيئة هو مجلس الوزراء، لأن من شأن ذلك أن يكسب قرارات الهيئة صفة الإلزامية للجهات الأخرى. وبالتالي، تكون الهيئة فعالة بصورة أكبر، وتقوم بدورها بشكل أفضل.
- ترى وجهة النظر الأخرى أن من الأفضل أن لا تكون المرجعية مجلس الوزراء، لأن ذلك يضع عمل الهيئة أمام بيروقراطية الحكومة، إضافة إلى أن

المشروع ينص على أن الهيئة مؤسسة مستقلة مالياً وإدارياً. وفي حال كون مرجعيتها مجلس الوزراء، يكون قد تم إفراغ المؤسسة من مضمونها وتصبح وكأنها دائرة في مجلس الوزراء. وبالتالي، فإنها لن تعمل على المساهمة بشكل فعال في تطوير المنشآت (ص.ص.م) وتفعيل دورها في التنمية الاقتصادية. إضافة إلى ذلك، فإنه لا بد لمجلس الوزراء من المصادقة على اللوائح التنفيذية للقانون والأنظمة الصادرة بمقتضاه، وهذا يعني أن مجلس الوزراء يقر الإطار العام لعمل هذه الهيئة، ومن ثم فلا يوجد داع لأن يتدخل في كافة التفاصيل المتعلقة بأداء الهيئة. ولذلك من المفروض أن يتولى مجلس الإدارة جميع الأمور المتعلقة بالهيئة من حيث إقرار الهيكل التنظيمي، واعتماد مدقق الحسابات، وإقرار الخطط والبرامج التنفيذية، وغيرها.

يرى الباحث أنه من المتوقع أن تقوم هذه الهيئة بدور اقتصادي هام، وهذا ما يهمننا من الناحية الاقتصادية. وبالتالي، فليس لدينا مشكلة في مرجعية هذه الهيئة، واستناداً للتجارب الدولية، فإن الهيئة تتبع وزارة الاقتصاد في الغالب كما هو الحال في كل من اليابان والفلبين، بينما أنشأت دول أخرى وزارة متخصصة بالمنشآت (ص.ص.م) مثل الهند والجزائر. أما في مصر، فيرأس رئيس مجلس الوزراء مجلس إدارة الصندوق الاجتماعي للتنمية. في حين تتبع وكالة إدارة الأعمال التجارية الصغيرة في أمريكا، فتنبع للرئيس مباشرة.

✧ الموارد المالية للهيئة: بين مشروع القانون أن هذه الموارد تتكون من الأموال المخصصة لها في الموازنة العامة للسلطة، والقروض والهبات والمنح التي تحصل عليها شريطة موافقة مجلس الوزراء، وأية إيرادات تتأتى من مزاولة نشاطها. وهناك انتقاد لمسألة لجوء الهيئة للقروض، ومن أين ستحصل عليها؟ وآلية تسديدها؟ ولذلك، يقترح بعض الخبراء أن لا تكون القروض من ضمن الموارد المالية للهيئة.

✧ تشكيلة مجلس إدارة الهيئة: حسب مشروع القانون، يتولى إدارة الهيئة مجلس إدارة مكون من ثلاثة عشر عضواً يحق لهم التصويت وهم؛ رئيس المجلس: وزير

الاقتصاد الوطني، وعضوية كل من وزارة المالية، ووزارة الزراعة، ووزارة السياحة، ووزارة التخطيط، وسلطة النقد الفلسطينية، ووزارة العمل، ووزارة الشؤون الاجتماعية، و5 أعضاء يجري تنسيبهم من المجلس التنسيقي للقطاع الخاص. وهناك أكثر من وجهة نظر فيما يتعلق بتشكيلة المجلس المقترحة:

- هناك من يرى أن هذه التشكيلة مناسبة، ولكنهم يعترضون على اختيار أعضاء القطاع الخاص من قبل المجلس التنسيقي، وأن يتم تحديد 5 أعضاء من القطاع الخاص هكذا بصورة عامة ذلك لأن المجلس التنسيقي يشمل أعضاء يمثلون الشركات الكبيرة، والمطلوب أن يكون في مجلس إدارة الهيئة من يمثل المنشآت (ص.ص.م) ويشعر بمشاكلها وهمومها.
- هناك من يرى بأن عدد أعضاء مجلس الإدارة كبير، ويقترحون بأن يتكون من 7 أعضاء فقط وهم؛ وزير الاقتصاد الوطني رئيساً للمجلس، وعضوية كل من وزارة المالية ووزارة الزراعة وسلطة النقد، و3 أعضاء من القطاع الخاص. ويبرر أصحاب هذا الاقتراح ذلك بأن كثرة العدد تشكل عائقاً أمام فعالية مجلس الإدارة، إذ أن ذلك يجعل عقد اجتماعات بكامل الأعضاء صعباً، مما قد يؤدي إلى ضعف قرارات مجلس الإدارة، أما إذا كان عددهم قليلاً، فمن السهولة عقد اجتماع لهم، ومن ثم تسير عمل الهيئة بسلاسة.
- هناك من يرى ضرورة إضافة عضو يمثل المؤسسات الأكاديمية ومراكز الأبحاث، وذلك يضع مجلس الإدارة على أحدث الدراسات حول مواضيع عمل الهيئة، ويمدها بالتجارب الدولية، وأحدث ما توصل إليه العلم في التعامل مع المنشآت (ص.ص.م).
- هناك من يقترح ضم عضو يمثل اتحاد نقابات العمال، حتى يعكس وجهة نظر العمال، وأن تكون سياسات الهيئة مراعية للأمور المتعلقة بالعمال ونقابتهم.
- هناك من يقترح ضم عضو يمثل مؤسسات الإقراض الصغيرة بدلاً من سلطة النقد، بحكم تعاملها المباشر مع المنشآت (ص.ص.م).

يؤيد الباحث تقليل عدد أعضاء مجلس الإدارة، لأن ذلك سيساهم في تفعيل دور الهيئة، وأن يصبح عدد الأعضاء 9 وليس 7، وإضافة عضوين يمثلان المؤسسات

الأكاديمية أو البحثية ونقابات العمال على حساب ممثلي الوزارات، وذلك حتى يصبح مجلس إدارة الهيئة أكثر تمثيلاً للجهات ذات العلاقة.

❖ هناك وجهتا نظر حول مدة العضوية في مجلس الإدارة: إذ ترى بعض الجهات بأن مدة السنتين مناسبة، وإذا كان العضو نشيطاً، فيعاد تجديده عضويته مرة أخرى، ولا يعاد تجديده عضويته إذا لم يكن نشيطاً. أما وجهة النظر الأخرى، فتنفضّل أن تكون مدة العضوية 4 سنوات، وذلك حتى يتمكن مجلس الإدارة من تنفيذ برنامجه.

❖ أما بالنسبة لتمديد عضوية رئيس مجلس إدارة الهيئة، فينص مشروع القانون على اعتماد التمديد من قبل رئيس السلطة الفلسطينية. وتنتقد بعض الجهات ذلك على أساس أن مرجعية الهيئة وإقرار سياساتها هو مجلس الوزراء. وبالتالي، يجدر ربط هذه المسؤولية بمجلس الوزراء، حيث يقوم المجلس بتمديد عضوية رئيس مجلس الإدارة، وليس رئيس السلطة الفلسطينية.

❖ هناك انتقاد لشروط العضوية في مجلس الإدارة، فهناك تساؤل إذا كنا سنضع أشخاصاً من القطاع الخاص في مجلس الإدارة، فهل ستستفيد منشأتهم من قرارات الهيئة؟ وما الحكمة وراء اشتراط أن يكون فلسطينياً؟ ويمكن إضافة شرط يتعلق بالمؤهلات العلمية مثلاً. وبالمحصلة، لا بد من إعادة النظر في شروط العضوية الواردة في المشروع.

❖ لم يشر مشروع القانون إلى الحالات التي يفقد فيها عضو مجلس الإدارة عضويته في المجلس، ولم يوضح آلية اختيار عضو جديد في حالة افتقاد أحد الأعضاء عضويته في المجلس.

❖ لم يشر مشروع القانون إلى من هم الفئة العليا من الهيئات الحكومية، كما لم يبين موجبات إسقاط عضوية مجلس الإدارة.

❖ لم يشر مشروع القانون إلى آلية عقد اجتماعات مجلس الإدارة، ومن يحق له الدعوة لعقد الاجتماع، ولم يشر إلى دورية عقد الاجتماعات، ويفهم من خلال النص أنه يتركها للضرورة أو الحاجة.

❖ فيما يتعلق بأهداف الهيئة، ترى كثير من الجهات ذات العلاقة بأن هذه الأهداف غير واضحة وفضفاضة، كما أنها توحى بصفة الإلزامية للحكومة، وهناك تساؤل كيف يكون هدف الهيئة حل مشكلة البطالة والحد من الفقر؟ هذا قد يكون نتيجة لجهود الهيئة وعملها الدعوى، وليس هدفاً لها، إضافة إلى أن هذين الهدفين يدخلان ضمن الهموم الوطنية العامة، وتسعى السلطة الفلسطينية وكافة المؤسسات العامة والخاصة إلى تحقيقه. ومن أهداف الهيئة كما أشار مشروع القانون هو تشجيع الاستثمار في المشاريع الصغيرة والمتوسطة والتطوير الاقتصادي في فلسطين، وهذا أيضاً هدف فضفاض وغير واضح.

إضافة إلى ذلك، يوجد خلط وعدم وضوح وتضارب بين أهداف الهيئة ومهامها. فعلى سبيل المثال، ينص البند 3 في المادة (5) على "تنسيق جهود جميع الجهات العاملة على تشجيع وتطوير المنشآت الصغيرة والمتوسطة في فلسطين". وينص البند 7 في المادة (6) على "التنسيق بين الجهات المحلية والخارجية لتحقيق أهدافها ومهامها الأخرى". وكذلك البند 2 من المادة (5) والذي ينص على "تشجيع البدء بالمشاريع الصغيرة والمتوسطة قيد الإنشاء"، والبند 2 من المادة (6) والذي ينص على "إعداد الخطط والبرامج لتطوير المنشآت الصغيرة والمتوسطة القائمة أو تلك التي قيد الإنشاء ومتابعة تنفيذها". كما أن النصوص التي وردت في المهام توحى بصفة الإلزامية للهيئة في تنفيذها، مثل ضمان تسويق المنتجات للمشاريع، وضمن تقديم الاستشارات والتدريب والتطوير. إضافة إلى ذلك هناك خلط بين مهام الهيئة في المادة (6) ومهام مجلس الإدارة (مادة 12).

من الناحية الاقتصادية، يتوجب وضوح النصوص القانونية، وخاصة ما يتعلق بأهداف ومهام الهيئة، بغض النظر عن الناحية القانونية، لأن وضوح الأهداف والمهام يشكل أرضية لتحقيقها. إضافة إلى ذلك، من الضرورة أن يؤكد المشروع على أن دور هذه الهيئة هو دور تنسيقي توجيهي إشرافي وهما العام تيسير الأمور المتعلقة بالمنشآت (ص.ص.م) دون أن تدخل في جوانب تنفيذية، خاصة وأن هناك جهات أخرى ذات صلة لصيقة بعمل هذه المنشآت.

❖ تقترح بعض الجهات ذات العلاقة بأنه يجدر بالهيئة الاضطلاع بمهام أخرى، والتي أهمها:

- الدفاع عن حقوق أصحاب المنشآت (ص.ص.م) أمام الجهات الرسمية.
- السعي إلى توفير البنية التحتية المشجعة على إقامة المنشآت (ص.ص.م).
- العمل على توفير البيئة الاستثمارية المساندة والداعمة لهذه المنشآت لمساعدتها على التطور والنمو.
- تقديم الاستشارات القانونية، لأنها مهمة جداً، وتساعد المنشآت على عدم الوقوع في مخالفة للقوانين السارية، وتساعد على الاستفادة من أية مزايا قد تحصل عليها من القوانين ذات العلاقة.
- مساعدة مؤسسات القطاع الخاص التي تعمل على رعاية مصالح المنشآت (ص.ص.م)، مثل الغرف التجارية، ومراكز الأبحاث وغيرها.
- إعداد التقارير الإدارية إضافة إلى التقارير المالية، وأن تعطى مهلة كافية للقيام بذلك مثل شهر آذار من العام التالي.
- فيما يتعلق بحشد التمويل والدعم المالي، يجب أن يوضح مشروع القانون بأن ذلك يتم عن طريق التنسيق بين الهيئة وسلطة النقد كونها الجهة المشرفة على البنوك ومؤسسات الإقراض، وأن يتم تنفيذ أية برامج أو مقترحات من خلال سلطة النقد.

3-5 تمويل المنشآت (ص.ص.م)

أدرك المشرع أهمية موضوع التمويل للمنشآت (ص.ص.م)، إلا أن مشروع قانون المشاريع الصغيرة والمتوسطة لم يعالج هذا الموضوع بما يتناسب مع أهميته، إذ أنه أشار باقتضاب إلى أن هيئة المشاريع الصغيرة والمتوسطة تسعى إلى تأمين أفضل شروط الائتمان للمشاريع الصغيرة والمتوسطة مع تأمين ضمانات للمقرضين. وهذا نص عام وفضفاض، ولا يبين الآليات العملية التي ستتبعها الهيئة لتأمين القروض

للمشاريع والضمانات للمقرضين. وفي هذا الصدد هناك أكثر من أمر لا بد أن يعالجه مشروع القانون:

✧ إنشاء صناديق حكومية لتمويل المنشآت (ص.ص.م)، يعد تأسيس هذه الصناديق إحدى الوسائل للتغلب على مشكلة تمويل هذه المنشآت، إذ من الصعوبة أن تستفيد هذه المنشآت من القروض التي تعطيها البنوك أو مؤسسات الإقراض. وهناك وجهتنا نظر حول هذا الموضوع من قبل الجهات ذات العلاقة:

- هناك من يؤيد هذه الفكرة، ويرون أن الصناديق تشكل بالفعل وسيلة عملية وفعالة لحل مشكلة تمويل المنشآت (ص.ص.م)، وأن الحكومة أقدر على التغلب على صعوبات الضمانات والإجراءات البنكية. وبالتالي، يمكنها تمويل هذه المنشآت والنهوض بها وتطويرها. وهناك من يعتقد أن نجاح هذه الصناديق مرهون بالرقابة الفعالة عليها، وبابتعادها عن الحزبية، وعن منافسة مؤسسات الإقراض الصغيرة، وأن يكون دورها مكملاً ومنظماً لعمل مؤسسات الإقراض والبنوك، وأن تختص بتمويل الفئات التي لا يمكنها الاستفادة من مؤسسات الإقراض والبنوك. كما أن بإمكان الصناديق أن تستقطب أموالاً من الخارج بسهولة، وتضعها في خدمة المنشآت (ص.ص.م). وأن هذه الصناديق ستكون أكثر نجاحاً، إذا عهد للقطاع الخاص بتولي إدارة محافظها الاستثمارية.

- هناك من يقف ضد فكرة إنشاء هذه الصناديق، ويبيد بعض الخبراء تخوفهم من فشل هذه الصناديق من القيام بدورها بشكل فعال، لأن عدوى المحسوبية والبيروقراطية الحكومية والترهل ستنقل إليها. من جهة أخرى، هناك من يعتقد أن دور الحكومة ليس في تقديم التمويل، لأن هذا من صميم عمل القطاع الخاص، وأن دخول الحكومة به يعارض توجهها باتباع اقتصاد السوق، ويرون أن دور الحكومة يجب أن يقتصر على توفير بيئة مواتية للقطاع الخاص للقيام بهذا الدور، وتكون الحكومة هي المساند له في ذلك. وهناك رأي آخر يعتقد أن الحكومة ليس لديها الموارد المالية الكافية حتى تنشئ هذه الصناديق، ولذلك يجدر بها الابتعاد عن الخوض في هذا الموضوع.

يرى الباحث أن تأسيس هذه الصناديق قد أصبح ضرورة ملحة، وذلك بسبب الصعوبات الكبيرة التي تواجهها المنشآت (ص.ص.م) في الحصول على تمويل من البنوك، وتكبدها تكاليف باهظة في حال لجوئها لمؤسسات الإقراض. وأن قيام الحكومة بتأسيس هذه الصناديق، لا يلغي اتباعها لنظام اقتصاد السوق، وقد اتضح من الفصل السابق اتباع مختلف الدول لهذا الأسلوب في التمويل على اختلاف أنظمتها الاقتصادية مثل الفلبين، واليابان، ومصر، وأمريكا، وذهبت الهند إلى أبعد من ذلك بتأسيس عدة بنوك متخصصة في تمويل المنشآت (ص.ص.م).

✧ تأسيس مؤسسة لضمان قروض المنشآت (ص.ص.م)، تبين سابقاً أن توفير الضمانات من قبل هذه المنشآت يعد العائق الرئيس أمام حصولها على التمويل. وللتغلب على هذه الصعوبة، فهناك مقترح بأن تقوم الحكومة بتأسيس مؤسسة تختص بضمان القروض لهذه المنشآت، وتتقسم الآراء بين مؤيد ومعارض لهذا المقترح.

- يرى المؤيدون لهذا المقترح أن من شأن توفير الضمانات أن يسهم في زيادة التمويل للمنشآت (ص.ص.م)، ومن ثم المساهمة في تطويرها، وبذلك فهو يقوم بدور مزدوج، إذ سيزيد نسب التمويل المقدمة من البنوك ومؤسسات الإقراض، حيث سيحفزها على الإقراض من جهة، ومن جهة أخرى يسهم في تطوير المنشآت (ص.ص.م) وتوفير السيولة لها ومساعدتها على الاستمرار في العمل. إضافة إلى ذلك، ومن الناحية العملية، هناك عدة برامج لضمان القروض من خلال البنوك، ولكن هذه البرامج تأتي من أكثر من مصدر ويتم تنفيذها من خلال بنك معين، والأصل أن تتبع هذه البرامج كلها لهذه المؤسسة حتى تتم الاستفادة منها بشكل أكثر فاعلية، وتقديمها لعدد أكبر من المنشآت (ص.ص.م). ولذلك، فإن من شأن مؤسسة ضمان القروض أن تعمل على توحيد الجهود المختلفة في هذا المجال، وبالتالي، ستصبح قدرتها أكبر، وكفاءتها أعلى في ضمان القروض وتفعيل التمويل.

- يبدي المعارضون تخوفهم من هذا المقترح لأنه سيصبح مثل باقي المؤسسات الحكومية وما تعانيه من مشكلات مختلفة كالمحسوبة، والترهل، وبيروقراطية العمل. إضافة إلى اعتقادهم بأنه سيزيد التكلفة على المنشآت (ص.ص.م) لأنها ستدفع عمولة لهذه المؤسسة لقاء قيامها بتقديم خدمة لهم. وبالتالي، يصبح وجود هذه المؤسسة عبئاً بدلاً من أن يكون محفزاً وجسماً فاعلاً في الاقتصاد الفلسطيني.

يرى الباحث أن تأسيس هذه المؤسسة يعد أمراً ملحاً بالنسبة للاقتصاد الفلسطيني، وذلك لصعوبة التغلب على مشكلة الضمانات، حيث أن أهم عنصر في هذه المشكلة هو ما يتعلق بتسجيل الأراضي، وعدم قيام السلطة الفلسطينية بالتغلب على هذه المشكلة. كما أنه يمكن تأسيس هذه المؤسسة قياساً على تجارب الدول الأخرى مثل اليابان (أنشأت الحكومة 52 هيئة لضمان القروض منتشرة في جميع أنحاء اليابان) ومصر (يعمل الصندوق الاجتماعي للتنمية على إنشاء نظاماً لضمان مخاطر الائتمان التي تتعرض لها هذه المنشآت).

5-4 الحوافز والامتيازات الممنوحة للمنشآت (ص.ص.م)

يدرك المشرع أن هذه المنشآت بحاجة إلى توفر مزيد من الحوافز لتشجيعها على النمو والاستمرار، إذ يقترح مشروع القانون تقديم بعض الحوافز التشجيعية للمشاريع الصغيرة والمتوسطة، وهناك عدة انتقادات لما ورد في المشروع من حوافز وامتيازات للمنشآت (ص.ص.م)، يمكن إجمالها بما يلي:

✧ لم يوضح مشروع القانون ما يتعلق بتسجيل هذه المنشآت، وأين سيتم هذا التسجيل؟ ولماذا سيتم تكراره؟ ولماذا لا يتم الإعفاء كاملاً من رسوم التسجيل؟ كما أن موضوع التسجيل غير واضح فيما إذا كان يعني رسوم انتساب أم رسوم اشتراك؟ وتثار مثل هذه الأسئلة لأن بعض الجهات ذات العلاقة تعتقد أن المنشآت (ص.ص.م) تحاول التهرب من أية رسوم أو تكاليف تعتبرها إضافية وتشكل عبئاً

عليها. ولكن من الناحية الاقتصادية، فإن المنشآت (ص.ص.م) ستستفيد من الخدمات التي تقدمها هيئة المشاريع الصغيرة والمتوسطة، ومن المنطقي أن تدفع رسوماً مقابل استفادتها من هذه الخدمات.

✧ الترخيص، لم يتطرق مشروع القانون إلى موضوع ترخيص المنشآت (ص.ص.م)، والذي يعد أمراً حيوياً ويخدم أصحاب هذه المنشآت، والعاملين فيها، والمتعاملين معها. وفي هذا الصدد، يقترح أن تقوم الهيئة بإنشاء مكتب متخصص في كل محافظة لترخيص المنشآت (ص.ص.م). ويضم المكتب المقترح كافة الجهات ذات العلاقة بعمل هذه المنشآت، مثل الضريبة والبلدية والجمارك ووزارة الاقتصاد الوطني ودائرة الأراضي وغيرها. ومن شأن هذه الخطوة أن تشجع على الاستثمار في هذه المنشآت، وتشجعها على التسجيل والانضمام إلى القطاع المنظم.

✧ الإعفاءات الضريبية، هناك رأيان حول موضوع الإعفاءات الضريبية، وهما:

- هناك من يؤيد تطبيق هذه الإعفاءات بل يعتقد أن مدة الإعفاءات يفضل أن تكون 5 سنوات بدلاً من 3 سنوات كما ورد في مشروع القانون، وأن يتم استبدال الإعفاءات الممنوحة للمشاريع الصغيرة بتلك الممنوحة للمشاريع المتوسطة، لأن المشاريع الصغيرة بحاجة إلى دعم أكبر. أو أن تعطى الإعفاءات إلى المشاريع الصغيرة والمتوسطة معاً. من ناحية أخرى، يفترض أن تبدأ هذه الإعفاءات بعد تحقيق المنشأة للأرباح وليس منذ بدئها بالعمل، وذلك أن المنشأة يمكن أن تحقق خسائر خلال العامين الأولين أو الثلاثة من عمرها. ولذلك، وحتى يكون لهذه الإعفاءات أثر إيجابي على المنشأة، يفضل أن يبدأ تطبيقها بعد بدء تحقيق المنشأة للأرباح.
- هناك رأي آخر ضد فكرة الإعفاءات، ويبرر ذلك أن هذه الضرائب هي أحد بنود الإيرادات الحكومية، وأن الحكومة تعاني من عجز مالي، وبالتالي لا داع لتطبيق الإعفاءات، وأنه لا بد من مساندة الحكومة حتى تستطيع أن تفي بالتزاماتها المتعددة. إضافة إلى ذلك يعتقد أصحاب هذا الرأي أن تطبيق الإعفاءات غير مجد وأن التجربة العملية أثبتت أن لا يحفز المنشآت الاقتصادية.

يرى الباحث أنه من الناحية النظرية فإن خفض الضرائب يؤدي إلى تشجيع الاستثمار، كما أن الإعفاءات الضريبية بالذات تعد أهم وسيلة لتشجيع المنشآت على الانتقال من القطاع غير المنظم إلى القطاع المنظم. وبالتالي، يجب العمل على زيادة نسبة الإعفاءات الضريبية وأن تكون على الأقل مساوية لما ورد في قانون تشجيع الاستثمار وزيادة مدة الإعفاء حتى تقوم بهذا الدور.

✧ تسويق منتجات المنشآت (ص.ص.م)، أشار مشروع القانون إلى أن الحكومة ستسهل تسويق منتجات المشاريع الصغيرة والمتوسطة من خلال شراء حصة من إنتاج هذه المنشآت، دون أن يوضح كم ستكون هذه النسبة. ولا يخدم هذا النص هذه المنشآت، وإنما يجب تحديد النسبة بنص القانون حتى تلتزم بها الحكومات المختلفة. ففي الفلبين، يلزم القانون الفلبيني الحكومة ومؤسساتها أن تشتري ما نسبته 10% كحد أدنى من السلع والخدمات التي تنتجها المنشآت (ص.ص.م)، وأن يعمل قسم الموازنة العامة في الحكومة على مراقبة التزام الحكومة وتنفيذها لذلك، وأن يقدم تقريراً نصف سنوي إلى مجلس المنشآت (ص.ص.م)، وأن يقدم تقريراً سنوياً إلى مجلس النواب من خلال اللجان ذات العلاقة. بالمقابل هناك من يعتقد أنه يجب عدم تحديد نسبة المشتريات الحكومية بنص القانون، لأن ذلك يتطلب دراسة معمقة لنوعية إنتاج هذه المنشآت من جهة، وهل هذه المنتجات هي من ضمن المشتريات الحكومية، من ناحية يجب تحديد المعايير التي بناء عليها سينص القانون على النسبة التي ستلتزم بها الحكومة.

✧ لم يبين مشروع القانون دور الهيئة في التسويق الدولي لمنتجات المنشآت (ص.ص.م)، أو إقامة المعارض لمنتجاتها سواء في الداخل أو الخارج.

✧ أورد مشروع القانون في المادة (20) تقديم حوافز خاصة للمشاريع التي تتجح في زيادة ملموسة في إنتاجها أو زيادة في التشغيل الإضافي في الأيدي العاملة أو التصدير. وتعرض هذا النص إلى انتقاد على أنه فضفاض وذو عبارات مطاطية، وأنه حتى يكون المشروع عملياً، يجب أن يتم تدعيم ذلك بالأرقام، كأن يحدد نسب الزيادة في الإنتاج، أو حجم الزيادة في الأيدي العاملة. ثم على المشروع أن ماهية هذه الحوافز أو يشير إلى أنها ستصدر بنظام.

❖ هناك كثير من الحوافز والامتيازات التي تقدم للمنشآت (ص.ص.م) ولم يتطرق لها مشروع القانون رغم أهميتها وضرورتها لتحفيز هذه المنشآت، ومن أهم هذه الحوافز والامتيازات ما يلي:

- تشجيع الحكومة على البحث والتطوير في التكنولوجيا ذات الصلة بتطوير منتجات وخدمات جديدة.
- تشجيع الحكومة على تأسيس حاضنات الأعمال، لما تقوم به من دور هام في دعم ومساندة المنشآت الناشئة.
- على الحكومة تزويد المنشآت بالمعلومات اللازمة، وتنفيذ برامج التدريب للمشاريع الناشئة، وأن تسعى الحكومة إلى زيادة اهتمام الجمهور بالمشاريع الصغيرة ونشر ثقافة المشاريع.
- يجب على الحكومة أن تشجع التبادلات والعلاقات التجارية بين المنشآت الصغيرة والمتوسطة، وتطوير منظمات الأعمال لتعزيز التعاونيات بين المؤسسات الصغيرة والمتوسطة، ودعم المشاريع التي تقام بالاشتراك بين المؤسسات الصغيرة والمتوسطة.
- أن تتخذ الحكومة التدابير اللازمة لتفعيل التجمعات الصناعية في المناطق ذات الطبيعة الاقتصادية أو الاجتماعية الخاصة. وذلك لما تقدمه هذه التجمعات من خدمات البنية التحتية للمنشآت (ص.ص.م) من جهة، كما أن من شأنها أن تسهم في تطوير المناطق التي تؤسس فيها.
- أن تتخذ الدولة التدابير اللازمة لمنع وقوع حالات الإفلاس بين المنشآت (ص.ص.م).

5-5 الخدمات المساندة والداعمة للمنشآت (ص.ص.م)

أشار مشروع القانون إلى تقديم الخدمات المساندة في المادة (19) والتي نصت على "توفير خدمات استشارية وتدريبية للمشاريع الصغيرة والمتوسطة بتكاليف رمزية"، وهذا نص عام وفضفاض، إذ لم يوضح المشروع كيفية توفير هذه الخدمات، كما أن هناك

انتقاد من قبل بعض المسؤولين في لجهات ذات العلاقة بعمل المنشآت (ص.ص.م) لمسألة دفع المنشآت تكاليف هذه الخدمات، ويعتقدون بأن ذلك قد ينفّر أصحاب هذه المنشآت من المشاركة في هذه الخدمات.

وبالتالي، لم يعالج المشروع ما يتعلق بالخدمات المساندة كما يجب، إذ من المجدي في هذا المجال إنشاء مركز دعم أو مركز يقدم خدمات للمنشآت (ص.ص.م) كما هو الحال في مصر والجزائر، وأن يكون لهذا المركز فروع في كافة المحافظات، بحيث يقدم المركز خدمات متعددة بهدف مساندة المنشآت (ص.ص.م) منذ التخطيط للمشروع وحتى دخولها السوق المحلي أو وصول منتجاتها إلى الأسواق الخارجية. ويعمل المركز على تقديم خدمات تهدف إلى تطوير عمل المنشآت. ومن أهم الخدمات الواجب توفرها لتطوير عمل المنشآت (ص.ص.م) في الأراضي الفلسطينية: عقد دورات وورش تدريبية، ونشر المعرفة في مجالات عدة أهمها؛ كيفية البدء بمشروع، والخطط الإنتاجية، وتحليل السوق، وعمل دراسات الجدوى، وتشجيع المنشآت على استخدام التكنولوجيا الحديثة، وإقامة معارض محلية ودولية لمنتجات المنشآت (ص.ص.م)، وتقديم تسهيلات لهذه المنشآت لحثها على التصدير، والمساعدة في توفير المواد الخام واستيرادها نيابة عن هذه المنشآت ودون تكاليف عالية.

5-6 أمور أخرى

هناك بعض الأمور التي لا بد من أخذها بعين الاعتبار عند إقرار مشروع القانون، وهي:

✧ ضرورة الإسراع في إقرار الأنظمة واللوائح اللازمة لتنفيذ القانون، وذلك أن إصدار هذه الأنظمة واللوائح يساعد على تنفيذ القانون، ويسهل تطبيقه، كما أنه يمنع الاجتهادات والتفسيرات المختلفة لبعض مواد. وقد جرت العادة أن تصدر مثل هذه الأنظمة واللوائح بعد عدة سنوات من صدور كثير من القوانين. ولذلك،

إذا أريد لهذا القانون أن يكون فعالاً ويأخذ طريقه إلى التطبيق، فلا بد من الإسراع في إقرار الأنظمة واللوائح اللازمة لتنفيذه.

- ✧ يخلو مشروع القانون من ذكر العقوبات اللازمة في حالة مخالفة أحكامه. ومن الناحية العملية، لا بد من تنظيم عمل المنشآت (ص.ص.م)، ومراعاة الظروف المختلفة التي تعمل فيها. وبعد ذلك، لا بد من معاقبة من يخرج عن القانون بعقوبات ملائمة، مع ضرورة أن يتم التدرج في فرض هذه العقوبات.
- ✧ ضرورة إشراك القطاع الخاص في صياغة مشروع القانون، وأن يتم إبداء وجهات النظر حول أحكامه المختلفة، وذلك حتى يتم تلافي الأخطاء التي قد يقع فيها المشرع من جهة، وأن يكون القانون ملائماً للاقتصاد الفلسطيني من حيث طبيعة المنشآت العاملة فيه، والبيئة الاقتصادية التي تعمل فيها من جهة أخرى.

6- خاتمة

قامت هذه الدراسة بتقييم بنود مشروع قانون المشاريع الصغيرة والمتوسطة، وذلك من خلال مقارنة أحكام مشروع القانون مع القوانين السارية من جهة، وكذلك مقارنة أحكام المشروع مع أحكام قوانين الدول الأخرى. إضافة إلى ذلك، قام الباحث بإجراء العديد من المقابلات الشخصية مع الجهات ذات العلاقة بعمل المنشآت (ص.ص.م)، ومن ثم التعليق على أحكام المشروع من الناحية الاقتصادية. وقد خلصت الدراسة إلى أن من الضروري سن قانون ينظم عمل المنشآت (ص.ص.م)، ولكن حتى يستطيع هذا القانون أن يكون مؤثراً وإيجابياً، فلا بد من إجراء التعديلات أو الإضافات أدناه إلى مشروع القانون:

✧ من الضروري أن يتم إعادة صياغة القانون بحيث توضح أهداف هيئة المشاريع الصغيرة والمتوسطة ومهامها، وآلية عقد اجتماعات مجلس إدارة الهيئة، وحالات فقدان العضوية فيه.

✧ هناك مهام أخرى يجدر بهيئة المشاريع الصغيرة والمتوسطة الاضطلاع بها، من أهمها:

- الدفاع عن حقوق أصحاب المنشآت (ص.ص.م) أمام الجهات الرسمية.
- السعي إلى توفير البنية التحتية المشجعة على إقامة المنشآت (ص.ص.م).
- العمل على توفير البيئة المساندة والداعمة لهذه المنشآت لمساعدتها على التطور والنمو.
- تقديم الاستشارات القانونية، حيث أن الاستشارات من هذا النوع مهمة جداً، وتساعد المنشآت على عدم الوقوع في مخالفة للقوانين السارية، وتساعد على الاستفادة من أية مزايا قد تحصل عليها من القوانين ذات العلاقة.
- مساعدة مؤسسات القطاع الخاص التي تعمل على رعاية مصالح المنشآت (ص.ص.م)، مثل الغرف التجارية ومراكز الأبحاث، وغيرها.

- إعداد التقارير الإدارية إضافة إلى التقارير المالية، بحيث تعطى المنشآت مهلة كافية لذلك مثل شهر آذار من العام التالي.
- فيما يتعلق بحشد التمويل والدعم المالي، يجب أن يوضح مشروع القانون بأن ذلك يتم عن طريق التنسيق بين هيئة المشاريع الصغيرة والمتوسطة وسلطة النقد كونها الجهة المشرفة على البنوك ومؤسسات الإقراض، وأن يتم تنفيذ أية برامج أو مقترحات من خلال سلطة النقد.
- ✧ إن تأسيس الصناديق الحكومية لتمويل المنشآت (ص.ص.م) قد أصبح ضرورة ملحة، وذلك بسبب الصعوبات الكبيرة التي تواجهها هذه المنشآت في الحصول على التمويل من البنوك، وقد اتضح اتباع مختلف الدول لهذا الأسلوب في التمويل على اختلاف أنظمتها الاقتصادية مثل الفلبين، واليابان، ومصر، وأمريكا، وذهبت الهند إلى أبعد من ذلك بتأسيس عدة بنوك متخصصة في تمويل المنشآت (ص.ص.م).
- ✧ إن تأسيس مؤسسة حكومية لضمان القروض يعد أمراً ملحاً بالنسبة للاقتصاد الفلسطيني، وذلك لصعوبة التغلب على مشكلة الضمانات حيث أن أهم عنصر فيها هو ما يتعلق بتسجيل الأراضي. كما أنه يمكن تأسيسها قياساً على تجارب الدول الأخرى مثل اليابان.
- ✧ أن يوضح مشروع القانون ما يتعلق بتسجيل المنشآت (ص.ص.م) أين سيتم هذا التسجيل؟ ولماذا لا يتم الإعفاء كاملاً من رسوم التسجيل؟
- ✧ أن تقوم الهيئة بإنشاء مكتب متخصص في كل محافظة، لترخيص المنشآت (ص.ص.م) يضم كافة الجهات ذات العلاقة بعمل هذه المنشآت، مثل الضريبة والبلدية والجمارك ووزارة الاقتصاد الوطني ودائرة الأراضي وغيرها.
- ✧ أن يتم توحيد الإعفاءات الضريبية لكل من المنشآت الصغيرة والمتوسطة وزيادتها حتى تصبح مساوية لما ورد في قانون تشجيع الاستثمار كحد أدنى.
- ✧ أن يوضح مشروع القانون كم ستكون النسبة التي ستشتريها الحكومة من منتجات المنشآت (ص.ص.م)، كما هو الحال في القانون الفلبيني الذي يلزم الحكومة

ومؤسساتها بشراء ما نسبته 10% كحد أدنى من السلع والخدمات التي تنتجها المنشآت (ص.ص.م).

- ✧ أن يبين مشروع القانون دور الهيئة في التسويق الدولي لمنتجات المنشآت (ص.ص.م)، أو إقامة المعارض لمنتجاتها سواء في الداخل أو الخارج.
- ✧ أن يشير مشروع القانون إلى المعايير التي على أساسها سيقدم حوافز خاصة للمشاريع التي تتجح في زيادة ملموسة في إنتاجها أو زيادة في التشغيل الإضافي في الأيدي العاملة أو التصدير.
- ✧ هناك كثير من الحوافز والامتيازات التي تقدم للمنشآت (ص.ص.م)، ولكن مشروع القانون لم يتطرق لها رغم أهميتها، وضرورتها لتحفيز هذه المنشآت، وأهم هذه الحوافز والامتيازات:

- تشجيع الحكومة على البحث والتطوير في التكنولوجيا ذات الصلة بتطوير منتجات وخدمات جديدة.
- لم يتطرق المشروع إلى حاضنات الأعمال، رغم أهميتها الكبرى لكثير من المنشآت الناشئة.
- يجب على الحكومة توفير المعلومات اللازمة للمنشآت (ص.ص.م)، وتنفيذ برامج التدريب للمشاريع الناشئة، ونشر ثقافة المشاريع.
- يجب على الحكومة أن تشجع التعاونيات والعلاقات التجارية بين المنشآت الصغيرة والمتوسطة، ودعم المشاريع التي تقام بالاشتراك بين هذه المؤسسات.
- أن تعمل الحكومة على تفعيل التجمعات الصناعية في المناطق التي تعتبر ذات طبيعة اقتصادية أو اجتماعية خاصة.
- اتخاذ الحكومة التدابير اللازمة لمنع إفلاس هذه المنشآت.

- ✧ أن يشير المشروع إلى إنشاء مركز دعم أو مركز يقدم الخدمات المساندة للمنشآت (ص.ص.م) كما هو الحال في مصر والجزائر، وأن يكون لهذا المركز فروع في كافة المحافظات بحيث يقدم المركز خدمات متعددة بهدف مساندة المنشآت

(ص.ص.م) منذ إنشائها وحتى دخولها السوق المحلي أو وصول منتجاتها إلى الأسواق الخارجية.

✧ ولعل من أهم الأمور التي يجب أخذها بعين الاعتبار عقب إقرار مشروع القانون تتمثل في ضرورة الإسراع في صياغة وإقرار الأنظمة واللوائح اللازمة لتنفيذه. وهذا واحد من العقبات الم بارزة التي عانت منها القوانين السابقة التي أصدرتها السلطة الوطنية. إن عدم صياغة هذه اللوائح التنفيذية بعناية ودقة وعدم إقرارها يفرغ القانون فعلياً من جدوى إقراره ويؤخر تطبيقه إلى أجل غير معلوم.

المراجع

- بلانيت فايننس (2007). مسح سوق الإقراض متناهي الصغر في الضفة الغربية وقطاع غزة. الشبكة الفلسطينية للإقراض.
- جمعية المستقبل، (2006). تطوير خارطة طريق فلسطينية لإصلاح وبلورة التشريعات في قطاع الأعمال خيارات السياسات والتوصيات 26 أيلول 2006. جمعية المستقبل. رام الله- فلسطين.
- الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني (2008 أ). التعداد العام للسكان والمساكن والمنشآت 2007، المنشآت الاقتصادية، النتائج النهائية. رام الله- فلسطين.
- _____ (2008 ب). بيانات غير منشورة.
- خليفة، محمد وأبو هنطش، إبراهيم، (2009). تقييم البيئة القانونية للمنشآت الصغيرة جدا والصغيرة والمتوسطة في فلسطين. معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس).
- عطياني، نصر والحاج علي، سارة، (2009). مشاكل المنشآت الصغيرة جدا والصغيرة والمتوسطة في فلسطين. معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس).
- فرمند، غسان، وآخرون (2006). الإطار القانوني والمؤسسي للمشاريع الصغيرة والمتوسطة في فلسطين. المؤتمر الوطني الأول حول تطوير المشروعات الصغيرة والمتوسطة. البيرة: الوكالة الألمانية للتعاون الفني (GTZ).
- قانون رقم 141 لسنة 2004 بشأن تنمية المنشآت الصغيرة. مصر.
- القانون التوجيهي لترقية المؤسسات الصغيرة والمتوسطة رقم 18/1 لسنة 2001. الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 77. الجزائر.
- ماس- معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (2007 أ). خدمات تطوير الأعمال في الأراضي الفلسطينية: تحليل العرض والطلب. رام الله- فلسطين.
- _____ (2007 ب). تأثيرات تطبيق قانون العمل الفلسطيني على تنافسية القطاع الخاص، رام الله.
- المالكي، مجدي آخرون (2004). القطاع غير المنظم في الضفة الغربية وقطاع غزة: الخصائص الاجتماعية الاقتصادية العامة. معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية (ماس).

مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار (2002). المشروعات الصغيرة في مصر: المشاكل ومقترحات الحل. مجلس الوزراء، مصر.

مكحول، باسم (2005). منشآت الأعمال الصغيرة في شمال فلسطين، الواقع والاحتياجات. مركز بيسان للبحوث والإنماء، رام الله-فلسطين.

مهنا، علي وأبو بكر، أحمد. (2001). المؤسسات الصغيرة دورها في الاقتصاد الفلسطيني وأثر العقوبات الاقتصادية والإجراءات الإسرائيلية الأخيرة عليها. اتحاد الغرف التجارية الصناعية والزراعية الفلسطينية.

نصر الله، عبد الفتاح أحمد والصوراني، غازي. (2005). دراسة حول/ المشروعات الصغيرة في فلسطين: واقع ورؤية نقدية. غزة - فلسطين.

Commission of the European Communities (2008), A "Small Business Act" for Europe com (2008) 394, Brussels.

Republic Act No. 6977 (2008), *Magna Carta for Micro, Small and Medium Enterprises (SMEs)*. Philippines.

Small and Medium Enterprise Basic Law (Act No. 154 of 1963: Amended in December 3, 1999). Japan.

Small Business Act (Public Law 85-536, as amended) (2007). United States of America.

The Micro, Small And Medium Enterprises Development Act No. 27 OF 2006. The Gazette of India. New Delhi.

Tokman, Victor E. and Klein, Emilio (1996). Regulation and the Informal Economy Microenterprises in Chile, Ecuador, and Jamaica. Lynne Rienner Puplichers, London.

(SBRC) Small Business Research Center (2006). The Impact of Regulation on Small Business Performance. Kingston University. UK.

UNDP & World Bank (2005). MSME Dialogue Series: Creating an Implementing Micro, Small and Medium Enterprise Support Policies and Initiative. Briefing Papers.

(www.sme-pal.ps)