

# دراسات

في الاقتصاد والتجارة

المجلد : ١٠ العدد : ١ ١٩٧٤



مجلة علمية

تصدرها إدارة الأبحاث الاقتصادية والتجارية  
بكلية الاقتصاد والتجارة - جامعة بنغازي - بنغازي

# دراسات في الاقتصاد والتجارة

مجلة نصف سنوية تصدرها ادارة الابحاث الاقتصادية والتجارية بكلية الاقتصاد والتجارة جامعة بنغازى ، بنغازى ، ولا تعبر الآراء التى تنشر فى هذه المجلة الا عن رأى أصحابها ولا تمثل وجهة نظر هيئة التحرير أو جامعة بنغازى .

## هيئة التحرير

رئيس التحرير

دكتور عبد القادر عياد عامر

عميد الكلية

المحررون

دكتور سعد الدين عشاوى

أستاذ ادارة الاعمال

دكتور عبد المنعم البيه

أستاذ الاقتصاد

دكتور عاشق حسين بالوش

أستاذ الاحصاء

دكتور حسين عامر شرف

أستاذ المحاسبة

جميع المراسلات بما فى ذلك الكتب والدوريات ومواد التحرير ترسل الى رئيس التحرير . **دراسات في الاقتصاد والتجارة** ، كلية الاقتصاد والتجارة ، جامعة بنغازى - بنغازى

## الاشتراكات :

عن كل سنة دينار ليبي واحد أو ٢٨٠ دولارا .

ثمن النسخة الواحدة ٥٥ درهما .

ترسل طلبات الاشتراك الى رئيس التحرير (**دراسات في الاقتصاد والتجارة**) ، كلية الاقتصاد والتجارة جامعة بنغازى - بنغازى

حقوق الطبع محفوظة لادارة الابحاث الاقتصادية والتجارية .

مكتبة مركز البحوث

# دراسات

في الاقتصاد والتجارة

المجلد : ١٠ العدد : ١ ١٩٧٤



مجلة علمية

تصدرها إدارة الأبحاث الاقتصادية والتجارية  
في الاقتصاد والتجارة - جامعة بنغازي - بنغازي



## المحتويات

## ( ١ ) مقالات :

صفحة

اثر التغير في اهداف الانظمة الموحدة للتكاليف الصناعية على القومات

الاساسية لتصميمها . . . . . ١

الدكتور حسين عامر شرف

التطور النقدى والسياسة النقدية في ايبيا . . . . . ٣٣

الاستاذ حسام خليل منصور

البرمجة والتخطيط وصياغة الميزانية . . . . . ٦٣

الاستاذ حسام خليل منصور

\* الادارة المحلية في الجمهورية العربية الليبية بين النظرية والتطبيق . ٧٥ - ١٠٧

الدكتور على الحبيبي

## ( ٢ ) ملخصات :

بعض مشكلات شركات ومؤسسات القطاع العام . . . . . ١١١

الدكتور عبد القادر عياد عامر

تخطيط المصادر البشرية . . . . . ١١٣

الدكتور عمر البلعزى



## صفحة الصواب

الموضوع	رقم الصفحة	الخطأ	الصواب	السطر
اثر التغير في أهداف الانظمة الموحدة للتكاليف الصناعية	١٢	كتابة	كتابه	٥
اثر التغير في أهداف الانظمة الموحدة للتكاليف الصناعية	٨	لانظمة	الانظمة	٢٧
اثر التغير في أهداف الانظمة الموحدة للتكاليف الصناعية	١٧	كداء	كأداة	٢٧

## الجانب الانجليزى

الموضوع	رقم الصفحة	الخطأ	الصواب	السطر
Problems of the State-Owned Firms	١٨	a	تحذف	١
Problems of the State-Owned Firms	٢٢	NThe	The	٢
Problems of the State-Owned Firms	٢٦	Perid	Period	٥
Problems of the State-Owned Firms	٢٣	Hestitation	Hesitation	١٣





## أثر التغيير في أهداف الأنظمة الموحدة للتكاليف الصناعية على المقومات الأساسية لتصميمها

للدكتور حسين عامر شرف (\*)

مقدمة:

يهدف هذا البحث الى تحليل العوامل التي أدت وضع الانظمة الموحدة للتكاليف الصناعية ، وبيان الاهداف المتغيرة التي صاحبت المراحل المختلفة لتوحيد هذه الانظمة منذ أواخر القرن التاسع عشر .

كما يهدف الى تأكيد أهمية الدراسات المقارنة لتتائج التكاليف فيما بين الوحدات الانتاجية التي تنتمى الى كل صناعة - على مستوى الاقسام والمراحل والعمليات الصناعية ، دون الاقتصار على النتائج الرئيسية وما فى حكمها من المؤشرات العامة التي تستمد من السجلات المالية أو سجلات التكاليف ، بما يتمشى مع التطورات التي تشهدها الصناعة وما يترتب على هذه التطورات من قيام الحاجة الى البيانات التفصيلية عن التكلفة - سواء على مستوى ادارة الوحدة الانتاجية أو على مستوى كل من الصناعات التي تضم مجموعات متشابهة من هذه الوحدات .

ويبين البحث أثر التغيير فى أهداف الانظمة الموحدة للتكاليف - لا سيما عند استخدامها كأداة للرقابة ومقارنة النتائج التفصيلية على مستوى العمليات الصناعية المتشابهة - على المقومات الأساسية لتصميم هذه الانظمة .

ونسلك فى هذا البحث منهجا تاريخيا يعتمد على دراسة تطور التفكير فى استخدام الانظمة الموحدة للتكاليف فى كل من ألمانيا وبريطانيا باعتبارهما من أهم الدول الصناعية التي استخدمت هذه الانظمة .

(\*) الاستاذ بجامعة القاهرة - حاليا بكلية الاقتصاد والتجارة - جامعة بنغازى .

## (أولاً) - ألمانيا

يرجع ظهور الانظمة الموحدة للتكاليف فى ألمانيا الى أسباب متعددة منها العوامل التاريخية التى يتصل بعضها بطبيعة التنظيم الصناعى ، ويتصل بعضها الآخر بظروف الحرب العالمية الاولى ، وبالدراسة العلمية للمحاسبة ، وبجهود المحاسبين على المستويين المهنى والاكاديمى ، مما أدى الى تهيئة المناخ الملائم لاستخدام الانظمة الموحدة فى الصناعة .

ومن ناحية أخرى فقد ساد اعتقاد راسخ بأن تطبيق الانظمة الموحدة للتكاليف فى كافة الوحدات الصناعية يكفل تحسين أساليب اعداد المعلومات المتعلقة بالصناعة فى مختلف مجالاتها ، وفى ضوء هذه المعلومات يمكن توجيه هذه الوحدات جميعها الى تحقيق أقصى قدر من الكفاية الاقتصادية ، وبالتالي يتسنى تخفيض تكلفة المنتجات والسلع الصناعية وتثبيت أسعارها .

يضاف الى ذلك أن خطة التنمية الاقتصادية وما صحبها من التشريعات التى تعاقبت خلال الثلاثينيات كانت من أهم العوامل التى أدت الى توحيد أنظمة التكاليف الصناعية فى ألمانيا .

وتتناول كلا من هذه العوامل بالدراسة فيما يلى :

### ١ - تكوين الاتحادات الصناعية :

شهد الربع الاخير من القرن التاسع عشر مرحلة هامة من مراحل التطور الصناعى فى ألمانيا ، وقد صحب هذا التطور تكوين الاتحادات الصناعية على مستوى الصناعات القائمة ، وسرعان ما أخذت هذه الاتحادات تندمج فى بعضها البعض لتكوين هيئات مركزية فى القطاعات الرئيسية للنشاط الصناعى (١) ، وفى سنة ١٨٧٥ تكونت الهيئة المركزية للصناعات الثقيلة ، وتبعتها هيئة مناظرة للصناعات

(١) Rein Abel, " The Impact of Environment on Accounting Practice, " *The International Journal of Accounting Education and Research*, Vol. 7 No. 1, 1971, pp. 30-47.

الخفيفة في سنة ١٨٩٥ ، ثم اندمجت الهيئتان في هيئة واحدة كانت تضم ٤٤٥ اتحادا صناعيا في سنة ١٩١٩ (٢) .

ولم يقتصر نشاط هذه الاتحادات على الجوانب التكنولوجية ، وانما وجهت جانبا كبيرا من جهودها الى وضع الاسس التطبيقية « للمحاسبة الصناعية » - كما كانت تعرف حينذاك - كما أنها هيأت مناخا ملائما للمحاسبين المتخصصين فسي الصناعات المختلفة لتبادل الآراء بشأن المشاكل التي تواجه كلا منهم خلال ممارستهم العملية للمحاسبة في منشآتهم الصناعية ، وبذلك أمكن تكوين مراكز لتجميع الخبرات العملية بحيث أصبح في امكان كل محاسب متخصص في أحد المجالات الصناعية أن يفيد من تجارب زملائه وخبراتهم في باقى المجالات (٣) .

## ٢ - الدراسة الاكاديمية للمحاسبة :

ومن ناحية أخرى ، عنيت ألمانيا في السنوات الاخيرة من القرن التاسع عشر بدراسة الاسس العلمية للمحاسبة الصناعية كجزء من الدراسات التي تدخل ضمن مناهج « اقتصاديات الاعمال » ، وقد أدت هذه الدراسة الى تخريج فريق من محاسبى التكاليف على مستوى أكاديمي .

وفي سنة ١٩٢١ تكونت هيئة عرفت باسم (R. K. W.) لتمثيل الصناعة الالمانية لدى وزارة الاقتصاد (٤) ، وقد تكونت داخل هذه الهيئة لجان متعددة للإشراف على الشئون الفنية المختلفة للصناعة ، ومن أهمها «لجنة الشئون الادارية» (٥) التي بذلت جهودا رائدة لنشر الآراء العلمية الصحيحة في المحاسبة .

Zentralverband Deutscher Industrieller.  
Reichsverband der Deutschen Industrie (R. D. I.). See also : **Encyclopedia Britannica**, Vol. 22, p. 366. (٢)

Kenneth S. Most, " Classification and Coding, " **The Accountant** 134 (Jan. 26, 1957) : 87, Cited by Abet, **Op. Cit.**, p. 35. (٣)

Reichs Kuratorium fuer Wirtschaftlichkeit, **Ibid.**, p. 36. (٤)

Committee for Administrative Management (Ausschus fuer Wirtschaftliche Verwaltung), **Ibid.** (٥)

## ٣ - ظروف الحرب العالمية الاولى :

أدت ظروف الحرب العالمية الاولى الى أن يكون الاساس فى ابرام عقود الاشغال الحكومية هو اضافة نسبة مئوية معينة الى تكلفة تنفيذ العقد ، وهو النظام الذى عرف باصطلاح Cost-Plus Contracts ، وقد كان اتباع هذا النظام دافعا هاما لوضع مبادئ موحدة للمحاسبة عن كل عنصر من عناصر التكلفة ، وقد لعبت الاتحادات الصناعية دورا فعالا فى هذا المجال ، لا سيما فى الصناعات الهندسية وصناعة الآلات والمعدات بفروعها المختلفة .

وفضلا عن ذلك ، فان ظروف الحرب قد تطلبت ادخال نظام الرقابة على الاسعار لنمرة الاولى ، وفيما يتعلق بالسلع والمنتجات الصناعية كان من الطبيعى أن يعتمد تنفيذ هذه الرقابة على تحديد التكلفة الفعلية لهذه السلع والمنتجات ، وبذلك جاء هذا الاجراء دافعا آخر لتوحيد المبادئ التى تتبع لحساب التكلفة الفعلية فى الوحدات الصناعية المتشابهة (٦) .

## ٤ - طبيعه التنظيم الصناعى :

أدى تنظيم الصناعة فى ألمانيا فى مجتمعات صناعية يضم كل منها عددا كبيرا من الوحدات الصناعية الى استخدام مبادئ موحدة لقياس التكلفة - باعتبارها احدى الوسائل التى تلائم احتياجات الادارة فى هذا النوع من التنظيم الصناعى - ومن ثم فقد وضعت أنظمة موحدة للتكاليف لكى تستخدمها الوحدات الصناعية التى تنتمى الى بعض هذه المجتمعات الصناعية خلال الفترة التى أعقبت الحرب العالمية الاولى مباشرة ، الا أن تطبيق كل من هذه الانظمة قد اقتصر على صناعة واحدة دون غيرها (٧) .

(٦) Ibid., pp. 36-38.

(٧) Mueller, Gerhard, " International Accounting ", N. Y. : The Macmillan Co., 1967, p. 102 ; See also :

Hans W. Singer, " Standardized Accountancy in Germany, " Cambridge University Press, 1944.

## ٥ - توحيد أسس تبويب الحسابات :

في أوائل العشرينيات تضافرت جهود المحاسبين - على المستوى المهني والاكاديمي - مع الاتحادات الصناعية في توحيد أسس تبويب الحسابات ، ومن أهم ما أسفرت عنه الجهود في هذا المجال وضع الدليل الموحد للحسابات في صناعة الآلات الثقيلة ، وقد تولى اتحاد صناعة الآلات نشر هذا الدليل في سنة ١٩٢١<sup>(٨)</sup> ، ويبدو أن هناك ارتباطا وثيقا بين الجهود التي بذلت لتوحيد أسس تبويب الحسابات خلال هذه الفترة وبين صدور التشريعات المتعلقة بضرائب الدخل والضريبة على المبيعات والضريبة على رأس المال ، وما يستلزمه ذلك من توحيد أسس المحاسبة المالية<sup>(٩)</sup> .

الا أن التقدم الحقيقي في هذا المجال جاء نتيجة للدراسات التي أجراها Eugen Schmalenbach - الاستاذ بجامعة كولون وقتئذ - لمقارنة النتائج التي تحققتها الشركات المختلفة ، وقد تبلورت هذه الدراسات في كتابة المعروف **Der Contenrahmen** - أو اطار الحسابات<sup>(١٠)</sup> ، وقد نشر هذا الكتاب في سنة ١٩٢٧ واشتمل على دليل موحد للحسابات ، تميز عن نظائره بخصيتين هما :

- ١ - امكانية استخدامه كأساس لتبويب الحسابات في كافة الوحدات الصناعية والتجارية على المستوى القومي ، دون التقييد بمجال معين من مجالات النشاط الاقتصادي ، بعكس أسس التبويب التي سبق نشرها والتي اقتصر استخدام كل منها على قطاع صناعي محدود .
- ٢ - الجمع بين الحسابات المالية وحسابات التكاليف في اطار واحد ، وقد ظهرت هذه الخاصية للمرة الاولى أيضا في هذا الدليل .

(٨) يعتبر الدليل الموحد الذي نشره Johann F. Shaer سنة ١٩١١ أول دليل شامل من هذا النوع ، الا أنه لم يجد قبولا على نطاق واسع في التطبيق العملي :

Abel, Op. Cit., p. 36.

Mueller, Op. Cit., p. 102.

Schmalenbach, E., " **Der Kontenrahmen**, " (Sixth edition, 1939), Leipzig, 1927. (١٠)

ومن ثم فقد أخذت « لجنة الشؤون الادارية » التى سبقت الاشارة اليها - تحت اشراف Schmalenbach - فى تطبيق هذه الاسس فى عدد كبير من الصناعات ، كما امتدت الآراء العلمية التى وضعها الى باقى الجامعات الالمانية (١١) .

وهناك اجماع على أن الافكار التى وردت فى كتاب « اطار الحسابات » تعتبر بمثابة الدعامة الاساسية لكافة التطورات التى شهدتها ألمانيا فى مجال توحيد الانظمة المحاسبية ، كما تعتبر الاساس الذى قامت عليه الجهود المناظرة فى باقى الدول الاوروبية (١٢) .

### تكوين المجموعات الاقتصادية :

فى سنة ١٩٣٤ صدر تشريع يهدف الى تنظيم هيكل الاقتصاد فى ألمانيا ، وذلك بتكوين مجموعات اقتصادية فى خمسة مجالات هى : ( ١ ) الصناعة ، ( ٢ ) التجارة ، ( ٣ ) المصارف ، ( ٤ ) التأمين ، ( ٥ ) المرافق العامة ، وقد نص ذلك التشريع على أن ترتبط كل منشأة من منشآت الاعمال بالمجموعة الاقتصادية التى تنتمى اليها على أساس نشاطها النوعى .

وفى السنة التالية صدر تشريع آخر يقضى بأن مسئولية المجموعات الاقتصادية تجاه المنشآت الاعضاء تتركز فى حل المشاكل التى تواجه تلك المنشآت فيما يتعلق بتطوير الاساليب التكنولوجية ، وتحسين طرق المحاسبة - لاسيما فيما يتعلق بأسس حساب التكلفة وتحديد الاسعار - والمشاكل التى تتعلق بتنفيذ التشريعات الضريبية ومشاكل التجارة الخارجية .

( ١١ ) Schmalenbach's Standard Chart of Accounts, and his Flow Chart, explained by : Karl Käfer, " European National Uniform Charts of Accounts, " **The International Journal of Accounting Education and Research**, Vol. 1, No. 1, 1965, pp. 68-72.

( ١٢ ) ومن امثلة ذلك ما يأتى :

- (a) " ..... Although Schmalenbach's achievements in accounting and business economics were numerous, many writers have considered his chart of accounts to be the most important contribution he made to the development of German as well as European accounting practices. " Abel, **Op. Cit.**, p. 36
- b) " ..... Thus, Schmalenbach is without doubt the intellectual father of organized thought on behalf of uniform accounting, " Mueller, **Op. Cit.**, p. 102
- (c) " ..... Every serious student of uniform accounting in Central Europe must begin with Schmalenbach's work. " Käfer, **Op. Cit.**, p. 74.

كما نص التشريع نفسه على تحويل الغرف التجارية الى هيئات شبه حكومية تعتبر بمثابة حلقة الاتصال بين المجموعات الاقتصادية وبين الاجهزة الحكومية المختصة .

وعلى مدى عامين ونصف استمر تكوين المجموعات الاقتصادية ونشأ تعاون وثيق بين هذه المجموعات وبين الغرف التجارية ، كما استحدثت كثير من التطورات التكنولوجية والادارية (١٣) .

#### الانظمة الموحدة كأداة لتنفيذ خطة التنمية :

تبلور اهتمام الدولة بتوحيد أنظمة التكاليف كأداة لتنفيذ خطة التنمية الاقتصادية في ثلاث خطوات رئيسية بدأت بتحديد مسؤولية المجموعات الاقتصادية في هذا الصدد ، ثم بإنشاء مجلس الاقتصاد الصناعي لتحديد الاطار العام للانظمة الموحدة ، ثم وضع المبادئ العامة لانظمة التكاليف ، كما يتبين مما يأتي :

#### ١ - تحديد مسؤوليات المجموعات الاقتصادية :

في سنة ١٩٣٦ أصدرت وزارة الاقتصاد بيانا (١٤) أبرزت فيه أهمية توجيه كافة الوحدات الصناعية والتجارية الى مساندة خطة السنوات الاربع للتنمية الاقتصادية ، كما أكدت مسؤولية المجموعات الاقتصادية عن المشاركة في تنفيذ هذه الخطة ، ولتحقيق هذا الغرض أقيمت على عاتق تلك المجموعات عدة مسؤوليات يعيننا منها في هذا البحث مسؤولية وضع أنظمة موحدة للمحاسبة المالية ومحاسبة التكاليف وتوحيد المصطلحات المستخدمة في المحاسبة .

ويستطرد البيان في شرح أهمية النظام الموحد للتكاليف كأداة لتنفيذ خطة التنمية على أساس أنه يؤدي الى استخراج النتائج اللازمة لمقارنة التكلفة التي تتحملها كل وحدة صناعية بالتكلفة التي تتحملها الوحدات المناظرة ، وبالتكلفة

(١٣) Adolph Matz, " Accounting as a Tool for Economy in Germany Business, " The Accounting Review, Vol. 15, June. 1940, pp. 175-185.

Ibid., p. 178.

(١٤)

المتوسطة السائدة فى الصناعة ، بصورة تكفل مراقبة اتجاه التكلفة الفعلية والعمل على تخفيضها بصورة مضطربة ، حتى يتسنى تحقيق هدف على جانب كبير من الاهمية ، وهو تفادى ارتفاع أسعار السلع والمنتجات الصناعية ، والعمل على استقرار أسعار تلك السلع أو تثبيتها ، وبذلك يمكن توفير أحد العوامل اللازمة لتهيئة المناخ الملائم لتحقيق أهداف خطة التنمية .

وقد تضمن بيان وزارة الاقتصاد عنصر الالزام القانونى ، فمنح المجموعات الاقتصادية صلاحية فرض غرامات مالية على الوحدات الصناعية التى لا تقوم بتطبيق الانظمة الموحدة بمحض اختيارها .

ولنفس الغرض أكد البيان مسئولية المجموعات الاقتصادية عن اعداد الاحصائيات الصحيحة فى كل مجال من مجالات النشاط الاقتصادى باعتبارها جزءا هاما من البيانات التى يتعين الاعتماد عليها لتنفيذ خطة التنمية (١٥) .

## ٢ - تحديد الاطار العام للانظمة الموحدة :

لكى يمكن تفادى التناقضات التى يحتمل وقوعها فيما بين الانظمة الحسائية التى شرعت المجموعات الاقتصادية فى وضعها ، كان من الضرورى وضع اطار عام لتحديد أهداف النظام المحاسبى ومقوماته ، ولهذا الغرض أنشئ مجلس الاقتصاد الصناعى من ممثلين عن الصناعة والهيئات الحكومية المتخصصة والجامعات ، وفى شهر نوفمبر ١٩٣٧ أصدرت وزارة الاقتصاد بيانا تضمن توصيات المجلس فى هذا الصدد ، ومنه يتضح أن الاهداف التى ينبغى أن يحققها النظام المحاسبى هى :

( أ ) اعداد القوائم المالية الدورية عن فترات شهرية وسنوية .

( ب ) اعداد البيانات اللازمة لتقويم النتائج الاقتصادية المحققة ، ومن أهم أساليب هذا التقويم اجراء الدراسة المقارنة للنتائج المحققة فى ضوء

(١٥) لم يقتصر البيان على ذلك ، وإنما حدد مسئولية المجموعات الاقتصادية عن دراسة الاسواق ، وتوفير المواد الاولية اللازمة ، وتطوير الاساليب التكنولوجية بما يكفل تحقيق أعلى مستوى من الكفاية الاقتصادية .  
Ibid., p. 179



الاحصائيات وما في حكمها من البيانات المتعلقة ب مجال النشاط على المستوى القومى .

(ج) اعداد النتائج المتعلقة بمراقبة التكلفة ، وبأسس تحديد الاسعار .  
(د) اعداد الميزانيات التقديرية ، وذلك حتى يتسنى دراسة الخطط المقبلة لكل وحدة صناعية ، في ضوء هذه الميزانيات وما تستند اليه من بيانات .

أما الشروط التى ينبغى توافرها فى النظام المحاسبى فقد حددت على النحو الآتى:  
(أ) الالتزام بالدليل الموحد للحسابات من حيث التبويب وعدد الحسابات والعناصر التى يتكون منها كل حساب .

(ب) الارتباط الكامل بين الحسابات المالية وحسابات التكاليف ، بحيث تشمل حسابات المنشآت الصناعية على حساب لتكلفة كل عنصر على حدة ، ولتكلفة كل نوع من المنتجات الجاهزة والمنتجات تحت التشغيل فى نهاية كل فترة من فترات التكاليف .

(ج) استخدام التكاليف النمطية كأساس للرقابة على كافة المعاملات التى تجريها المنشآت الصناعية .

ومما تقدم نرى أن مفهوم النظام المحاسبى كما ورد فى ذلك البيان كان مفهوما شاملا يربط بين المحاسبة المالية ومحاسبة التكاليف والموازنات التقديرية ، كما يتضمن اعداد الاحصائيات المتعلقة بنتائج الاعمال ، وتحليل النتائج المحققة فى كل فترة مالية فى ضوء النتائج المتعلقة بالفترات المالية السابقة والنتائج التى تحققها المشروعات المناظرة .

واذا أخذنا فى الاعتبار أن هذا البيان قد صدر فى الثلاثينيات ، فإن النص على استخدام التكاليف النمطية يدل على أن محاسبة التكاليف فى ألمانيا كانت على درجة كبيرة من التقدم خلال تلك الفترة .

## المبادئ العامة لانظمة التكاليف :

فى ١٦ يناير ١٩٣٩ أصدر مجلس الاقتصاد الصناعى بيانا بعنوان « المبادئ العامة لمحاسبة التكاليف » (١٦) يتكون من ثلاثة أقسام :

- (أ) أهداف المبادئ العامة للتكاليف .
- (ب) مقومات نظام محاسبة التكاليف .
- (ج) استخدام بيانات التكاليف .

وقد جاء بالقسم الاول من ذلك البيان أن الهدف الاساسى هو تحسين اقتصاديات الاداء فى مجال الانتاج الصناعى ، وأن تحقيق هذا الهدف يتطلب أولا تحديد التكلفة الصحيحة على أسس دقيقة وشاملة لكافة العناصر التى ينبغى أن تشملها ، وتعين حساب هذه التكلفة على أسس موحدة بحيث تكون صالحة لمقارنة النتائج التى تحققها الوحدة الانتاجية فى الفترة الجارية بما يناظرها من النتائج المحققة فى الفترات السابقة ، ولمقارنة هذه النتائج أيضا بما تحققه الوحدات الاخرى فى الصناعة نفسها .

كما أن تطبيق هذه المبادئ يؤدى الى امكان وضع تقديرات Estimates دقيقة للتكاليف بما يكفل تحقيق الرقابة على التكلفة الفعلية أثناء اجراء العمليات الانتاجية ، كما يؤدى الى اعداد البيانات الضرورية لتقويم المخزون السلمى ، ولحساب تكلفة الاصول الثابتة التى تقوم الوحدة الصناعية بإنشائها ، ولاءعداد

(١٦) Cost " Allgemeine Grundsätze der Kostenrechnung, 1939, cited by Adolph Matz, " Accounting in Germany, " The Accounting Review, September, 1940, pp. 371-379

قوائم الدخل الدورية ، فضلا عن اعداد البيانات الاحصائية التي تتطلبها اعداد الميزانيات التقديرية •

يضاف الى ذلك أن تحديد هيكل التكاليف - على أسس واضحة وموحدة - في كافة الوحدات الصناعية المتشابهة له أثر هام على تحديد الاسعار ، ومن ثم يمكن استئصال النتائج التي تترتب على عدم ادراك عناصر النفقات التي تتكون منها تكلفة الانتاج •

وقد أكد القسم الاخير من ذلك البيان أهمية اجراء المقارنات وتبادل الخبرات فيما بين المشروعات الصناعية القائمة ، مع مراعاة اختلاف أحجام الانتاج واختلاف وسائل الانتاج من فترة الى أخرى ، ومن مشروع الى آخر •

## ثانيا - بريطانيا

يرجع التفكير فى توحيد أنظمة التكاليف فى الصناعة البريطانية الى أواخر القرن التاسع عشر ، وقد كان الدافع الى ذلك هو تحديد التكلفة كأساس لتحديد أسعار المنتجات الصناعية على أساس عادل لكل من المنتج والمستهلك ، وفى سنة ١٨٩٥ ظهرت مجموعة من المقالات فى احدى الجرائد اليومية (١٧) ، مؤداها أن المنافسة ينبغي ألا تكون سببا فى ايقاع الخسائر بالمنتجين ، وأن السبيل الى تفادى مثل هذه الخسائر هو ايجاد اتفاقية فى كل صناعة مضمونها أن يكون الأساس فى تحديد أسعار البيع لكل من منتجات هذه الصناعة هو تحديد التكلفة الفعلية للمنتج ثم اضافة نسبة مئوية - يتفق عليها فيما بين الوحدات الصناعية - تمثل الربح العادل الذى ينبغي تحقيقه دون اجحاف بالمستهلك (١٨) ، وقد أعقب هذه المقالات نشر كتاب بعنوان "The New Trades Combination Movement" أكد فيه المؤلف نفس الفكرة ودعا الى وضع نظام موحد لتحديد التكلفة فى كل صناعة ، وقد بدأ تطبيق هذه الفكرة فى صناعة « الاسرة المعدنية » ثم انتشرت منها الى عدد من الصناعات الاخرى .

ولعل السبب الرئيسى الذى دعا الى انتشار هذا المبدأ فى أواخر القرن التاسع عشر هو ملاحظه الكثيرون من المشتغلين بالصناعة من أن معظم المصانع البريطانية

(١٧) - Birmingham Daily Post, as cited by Solomons, D., " Uniform Cost Accounting - A Survey, " *Economica*, August 1950, p. 239.

(١٨) Smith, E. J., " *The New Trades Combination Movement*, " London 1899, cited by Solomons.

لم تكن تتوافر لديها البيانات الكافية لتحديد التكلفة الحقيقية لمنتجاتها (١٩) - وذلك على الرغم من المنافسة الشديدة التي سادت خلال تلك الفترة - إذ أن معظم الاساليب المتبعة في محاسبة التكاليف كانت تقتصر على تحديد تكلفة المواد الاولية وتكلفة العمل المباشر، ومن ثم فقد كان أساس التسعير في هذه الحالة مبنياً على اضافة هامش ربح معين الى التكلفة المباشرة ، دون ادراك لحقيقة المصروفات الصناعية غير المباشرة ومصروفات البيع والتوزيع ، مما أدى الى أن تكون أسعار البيع غير مجزية في بعض الاحيان أو مجحفة بالمستهلك في أحيان أخرى .

يضاف الى ذلك ما تميزت به الفترة الاخيرة من القرن التاسع عشر من توسع في النشاط الصناعي نتيجة للتطورات التكنولوجية التي شهدتها الصناعة البريطانية - ومن أمثلتها التطورات التي ظهرت في الصناعات المعدنية والتعدينية وصناعات الغزل والنسيج - وما صاحب ذلك من مشاكل ذات صلة وثيقة بالاساليب المتبعة في تحديد التكلفة ، ومن أهمها ما يأتي :

١ - التوسع في استخدام الآلات وتعرضها للتقادم الفنى نتيجة للابتكارات المتوالية ، مما أدى الى ظهور مجموعة جديدة من عناصر التكلفة ، أو ازدياد أهمية تلك العناصر - سواء من حيث قيمتها المطلقة أو من حيث نسبتها الى التكلفة المباشرة - ومن أمثلتها أعباء الاستهلاك وتكلفة الصيانة وتكلفة القوى المحركة والفائدة على رأس المال المستثمر في الاصول الثابتة ، وما ترتب على ذلك من صعوبات في تحميل المصروفات الصناعية غير المباشرة .

(١٩) من الادلة على ذلك ما يأتي :

(a) " ..... The majority of firms of any size have some sort of cost method, however rough and home-made, which enables them to tell how much labour and what value of material have been expended on any particular job ... " Alexander Hamilton Church,

Engineering Magazine, Vol. 20, No. 3, December, 1900 : " The Meaning of Commercial Organization, " p. 394. As cited by Solomons in : " Studies in Cost Analysis, " London : Sweet and Maxwell, 1968, p. 17.

(b) " ..... The one evil in each and all which has most impressed me is the marvellous absence of really useful and practical knowledge as to the cost of the article produced ... " E. J. Smith, " The New Trades Combination Movement, " Op. Cit., p. 21.

٢ - ظهور المشروعات الضخمة التى عجزت المشروعات الصغيرة عن منافستها ، مما أدى الى انضمام هذه المشروعات الى بعضها البعض ، أو اندماجها فى المشروعات الجديدة ، وما ترتب على ذلك من مشاكل ادارية تتعلق بالرقابة على هذه المشروعات .

٣ - النمو المطرد فى حجم المشروعات الصناعية وما ترتب على ذلك من زيادة حجم القوى العاملة ، مما أدى الى ظهور عناصر جديدة لتكلفة العمل أهمها نفقات التدريب والاشراف والرقابة وتكلفة المزايا العينية وما فى حكمها مما يطلق عليه اصطلاح Fringe Benefits .

٤ - فيما يتعلق بالصناعات الهندسية وصناعة الآلات والمعدات وما فى حكمها من الصناعات التى لا تتحدد فيها المنافسة على أساس سعر السوق - وانما على أساس عطاءات مبنية على التكلفة التقديرية لعقود الاشغال - اشتدت الحاجة الى ايجاد أسس علمية صحيحة لتحديد تكلفة العقود الجارية حتى يمكن الاعتماد عليها فى حساب التكاليف التقديرية للعقود المناظرة فى ضوء التغيرات المحتملة لكل من عناصر التكلفة خلال فترة الانجاز (٢٠) .

ومن الواضح أن لكل من هذه التطورات ارتباطا وثيقا بتحديد التكلفة تحديدا دقيقا Cost ascertainment ، أو امكان المقارنة بين تكلفة السلع والمنتجات الصناعية المتشابهة على أسس موحدة ، أو مقارنة تكاليف الانجاز الفعلية بالتكلفة التقديرية ، لذلك كان من الطبيعى أن يتجه التفكير الى توحيد الاسس المتبعة لحساب التكلفة ، ثم الى وضع أنظمة موحدة للتكاليف ، كان مصدرها

(٢٠) ومن الادلة على ذلك ما يأتى :

(a) " ..... The present - day conditions of the engineering and manufacturing trades, as regards keenness of competition and consequent narrowness of profit, render this subject of an increased importance ....."

Engineering, London, December 4, 1891, pp. 665-666, as cited by Solomons, *Loc. Cit.*, p. 19.

(b) " ..... Records of costing doubtless originated in the need of data required in estimating, especially in engineering and kindred trades where the work is especially contracted for, and where there is no scale of market prices. "

Sir John Mann, *Encyclopedia of Accounting*, Vol. 2., p. 260.

الشركات ذات المصانع المتعددة والاتحادات الصناعية ، كما لقي هذا الاتجاه تأييدا من الهيئات المهنية والعلمية المختصة بحاسبة التكاليف كما يتضح مما يلي :

#### الشركات ذات المصانع المتعددة :

عرفت الصناعة البريطانية الانظمة الموحدة للتكاليف في حالة الشركات ذات المصانع المتعددة التي تنتج مجموعات متشابهة من السلع أو المنتجات الصناعية وتقع في مناطق جغرافية مختلفة ، فقد ظهرت حاجة الادارة في هذه الشركات الى تطبيق أنظمة موحدة لحساب التكلفة في كافة المصانع التابعة ، حتى يتسنى مقارنة تكلفة الوحدة من المنتجات المتشابهة واستخدام نتائج هذه المقارنة كوسيلة للمراقبة وللمحافظة على مستوى الكفاية الانتاجية في كل من هذه المصانع .

ومن أهم ما تضمنته هذه الانظمة توحيد أسس المحاسبة عن تكلفة المواد الاولية والعمل المباشر وأسس تحميل المصروفات الصناعية غير المباشرة بحيث يمكن مقارنة التكلفة الاجمالية للوحدة من المنتجات المتشابهة على أسس موحدة (٢١) .

#### الاتحادات الصناعية :

تعتبر الاتحادات الصناعية المصدر الرئيسي لوضع الانظمة الموحدة للتكاليف في بريطانيا ، فمن الاغراض الاساسية لهذه الاتحادات (٢٢) تفادي الاضرار الناجمة عن المنافسة على أسس غير سليمة ، والتأكد من أن كافة الوحدات الانتاجية التي تنتمي الى الصناعة على بينة من التكلفة الفعلية لمنتجاتها ، ومن العناصر التي ينبغي أن تشملها هذه التكلفة .

(٢١) Owler, L. W., and Brown, J. L., " Wheldon's Cost Accounting and Costing Methods, " London : Macdonald and Evans, 11th Ed., 1965, p. 352, See also : Smith, J. and Day, J., " Advanced Cost Accountany, " London : Gee and Co., 2nd Ed., 1964, p. 61.

(٢٢) تعددت مجالات اهتمام الاتحادات الصناعية عند بدء تكوينها في بريطانيا ، فقد اقتضت مجموعة من هذه الاتحادات على دراسة الموضوعات التكنولوجية واجراء البحوث العلمية المتصلة بالصناعة ، بينما عُنيت مجموعة ثانية بتنظيم العلاقات بين العمال وأصحاب الاعمال ، واختصت مجموعة ثالثة بمشاكل الانتاج والتسويق وتحديد أسعار السلع والمنتجات الصناعية .

وقد ازداد عدد هذه الاتحادات خلال فترة ما بين الحربين بحيث أصبحت تمثل - فى مجموعها - الصناعات البريطانية تمثيلا كاملا ، كما اتسع نشاط هذه الاتحادات خلال الخمسينيات حتى شمل كافة الموضوعات التى تعنى الصناعة وما يتصل بها من التشريعات الضريبية ، والتشريعات المنظمة للمنافسة ، وأجور نقل البضائع ، والتعليم التجارى والفنى والرسوم الجمركية فى بريطانيا وفى الخارج ؛ ونشر البيانات المتعلقة بالانتاج والتداول ، وتطوير الاساليب التكنولوجية المستخدمة فى الصناعة (٢٣) .

وقد تميزت الاتحادات الصناعية فى بريطانيا باختلاف الاساليب التى تتبعها لنشر الوعي بأهمية التكاليف فى الصناعة ، حيث تتراوح هذه الاساليب بين مجرد المساعدة على حل مشاكل التكاليف التى تواجه الوحدات الانتاجية التى تنتمى الى الصناعة ، وبين وضع أنظمة موحدة للتكاليف تقوم هذه الوحدات بتطبيقها ، ويمكن التمييز بين أربعة من هذه الاساليب على النحو الآتى :

أولا : الاقتصار على تيسير الاتصال بين الوحدات الصناعية التى تنتمى الى الاتحاد وبين مجموعة من المحاسبين المهنيين المتخصصين فى هذه الصناعة لمناقشة مشاكل التكاليف التى تواجه هذه الوحدات واقتراح الحلول المناسبة لتلك المشاكل (٢٤) .

ثانيا : التوعية بأهمية التكاليف وشرح استخداماتها ، ولهذا الغرض يصدر الاتحاد كتيبا يشتمل على كيفية استخدام نتائج التكاليف لترشيد الادارة فى الوحدات الصناعية التابعة ، وشرح المبادئ التى ينبغى أن يعتمد عليها نظام التكاليف المناسب لطبيعة العمليات الصناعية التى تجريها .

(٢٣) فى سنة ١٩١٦ كان عدد الوحدات الصناعية الاعضاء فى هذه الاتحادات ٣٥٠ وحدة تنتمى الى ٦٢ اتحادا ، وقد ازداد عددها فى سنة ١٩٥٥ الى ٧٥٠٠ وحدة تنتمى الى ٢٨٦ اتحادا ، انضمت جميعها الى الاتحاد العام للصناعات البريطانية -

The Federation of British Industries, Encyclopedia Britannica, Vol. 9, pp. 364-365.

Solomons, D., " Uniform Cost Accounting, A Survey, Loc. Cit., pp. 241-242. (٢٤)



كما يشمل عرضاً للانظمة التي تتبعها الشركات الكبرى في هذه الصناعة - وذلك دون اصدار توصية باتباع أحد هذه الانظمة - وانما يترك الامر لاختيار كل من هذه الوحدات وفقاً لظروفها واحتياجاتها ، ومن أمثلة ذلك ما أصدره اتحاد الصناعات الدوائية سنة ١٩٥١ تحت عنوان (٢٥) :

#### Cost Accounting for the Pharmaceutical Industry

ثالثاً : تكليف مجموعة من محاسبي التكاليف المتخصصين بدراسة ظروف الصناعة ووضع نظام موحد للتكاليف ، يقوم الاتحاد بنشره ويوصى بتطبيقه في كافة الوحدات الصناعية التي تنتمي اليه ، مع تقديم المساعدات الفنية اللازمة لتطبيق ذلك النظام وحل المشاكل المحاسبية التي تعترض تنفيذه .

ويعتبر النظام الموحد لتكاليف الطباعة 'The British Master Printers' Costing System من أهم هذه الانظمة الموحدة وأكثرها شمولاً ، وقد وضعه اتحاد المطابع 'The Federation of Master Printers in Great Britain' في سنة ١٩١١ ولا تزال المطابع البريطانية تطبقه حتى الآن ، نظراً لانه روعى في تصميمه - منذ البداية - أثر اختلاف أحجام المطابع واختلاف عمليات الطباعة ، كما أنه يجري تعديله من فترة الى أخرى لكي يتماشى مع التطورات الفنية التي تطرأ على هذه العمليات .

ويبين هذا النظام كيفية تطبيق الاسس الموحدة لحساب تكلفة كل عملية من عمليات الطباعة - باستخدام وحدات تكلفة مناسبة لكل منها - كما يبين أسس تحديد تكلفة الخدمات أو المنافع الاقتصادية التي تحصل عليها من الغير ، وكيفية استخراج النتائج التي تعتبر ذات أهمية خاصة للإدارة في هذه الصناعة ، لا سيما فيما يتعلق بإجراء الدراسات المقارنة فيما بين المطابع المتشابهة ، كما يشمل النظام - بالإضافة الى ذلك - أسس اعداد الميزانيات التقديرية في المطابع (٢٦) .

Cost Accounting for the Pharmaceutical Industry, The Association of British Pharmaceutical Industry ; London, 1951, pp. 109. (٢٥)

Owler and Brown, Op. Cit., pp. 354-357. (٢٦)

يعتمد هذا النظام على كثير من القوائم الأخرى ، إلا ان دراسة خصائص الانظمة الموحدة ومقوماتها تخرج عن نطاق هذا البحث .

ويقدر أحد الكتاب أن عدد الانظمة الموحدة التى ظهرت فيما بين سنة ١٩١٣ وسنة ١٩٥٠ قد بلغ ٢٦ نظاما شملت عددا كبيرا من الصناعات أهمها غزل القطن وصناعة الصلب والمسابك وصناعة المعدات الكهربائية وصناعة الاسمدة (٢٧) .

وترجع أسباب انتشار هذه الانظمة الى عوامل متعددة منها :

١ - ايجاد معيار موحد لقياس مستوى الكفاية الاتاجية فى كافة الوحدات الصناعية باستخدام مؤشرات محسوبة على أسس موحدة .

٢ - استكمال البيانات الاحصائية التى تكفل للمشتغلين بكل من هذه الصناعات ادراك الاحوال السائدة فى الصناعة والتعرف على الاتجاهات المقبلة فيها ، دون الحاجة الى افصاح الوحدات المتنافسة عن البيانات التى ترى الاحتفاظ بها لاسباب تتعلق بالمنافسة .

٣ - تخفيض الاعباء المالية التى تتحملها الوحدات الصناعية مقابل تصميم أنظمة التكاليف ، نظرا لتوزيع هذه الاعباء على كافة الوحدات التى تنتمى الى الصناعة ، فضلا عن أن الانظمة التى تضعها الاتحادات الصناعية تتميز بدقتها وشمولها بالمقارنة الى الانظمة المبسطة التى تضطر الوحدات الصغيرة الى اتباعها توفيراً للنفقات .

٤ - توفير البيانات الضرورية لكى تتعرف كل وحدة صناعية على مركزها النسبى فى الصناعة ، وذلك على أساس مقارنة تكاليف اتاجها بمعدل التكلفة السائدة فى الصناعة .

٥ - تفادى الخسائر المترتبة على البيع بأسعار غير مجزية - كثيرا ما كانت تقل عن التكلفة الحقيقية - نتيجة عدم اتباع الاسس العلمية الصحيحة لحساب تكلفة السلع والمنتجات الصناعية (٢٨) .

Solomons, D., " Uniform Cost Accounting - A Survey, " Loc. Cit., p. 238. (٢٧)

Reports of the Working Parties appointed by the President of the Board of Trade in 1945, as cited by Solomons, D., Loc. Cit., pp. 244-246. (٢٨)

وتلخص العبارة الآتية اتجاه الصناعة البريطانية في أعقاب الحرب العالمية الثانية الى استخدام الانظمة الموحدة للتكاليف :

“ In much that has been spoken and written about post-war industrial reorganization in Great Britain, frequent references can be found to the desirability of promoting the development of uniform costing schemes in industries for which none have yet been devised, and of getting them more widely adopted in industries which already possess them. ” (29)

رابعا : تجميع البيانات المتعلقة بنتائج التكاليف في الصناعة وتبويبها وتداولها في فترات دورية منتظمة - لاسيما فيما بين الوحدات الصناعية التي تنتمي

الى الاتحاد الصناعي، وذلك تحت اصطلاح Cost Statistics ، ويهدف تداول هذه النتائج الى تحقيق أغراض متعددة منها اعطاء صورة اجمالية عن الصناعة التي يشرف عليها الاتحاد المختص ، وابرار المعدلات السائدة في تلك الصناعة ، كما تعتبر هذه البيانات أو الاحصائيات أساسا موضوعيا لحل المشاكل التي تواجه الصناعة ، ولتحديد الملامح الرئيسية لسياسات الانتاج والتسويق التي تتبعها الصناعة على كل من المستويين المحلي والدولي .

ومن الواضح أن تجميع نتائج التكاليف من وحدات صناعية متعددة يفترض وجود أساس موحد لحساب كل منها ، اما في صورة نظام موحد للتكاليف أو في صورة قواعد موحدة لتحديد قيمة كل منها ، بحيث يؤدي تجميع تلك النتائج الى اعداد معدلات يمكن الاعتماد عليها لتحقيق الأغراض التي تعد من أجلها ، ويتبين من البحث أن الاتحادات الصناعية قد قطعت شوطا كبيرا في هذا المجال خلال السنوات التي سبقت الحرب العالمية الثانية (٣٠) .

Ibid., p. 236.

(٢٩)

“ ..... Even before the war there was a noticeable tendency for firms engaged in the same industry to pool a considerable amount of information through their trade associations so that informative statistics might be prepared upon which to base trade policy ..... ”

(٣٠)

The Institute of chartered Accountants in England and Wales, " Development in Cost Accounting - Report of the cost Accounts Sub-Committee, London : Gee & Co., 1948, p. 10.

## مساهمة الهيئات المهنية للمحاسبة :

فى سنة ١٩٤٧ أصدر معهد المحاسبين القانونيين بانجلترا وويلز دراسة بعنوان « تطورات محاسبة التكاليف » تضمنت تقرير اللجنة الفرعية لمحاسبة التكاليف، عن المهمة التى كلفت بها وهى (٣١) :

“ To consider from the accounting point of view the question of cost accounting generally, including the introduction of greater uniformity in costing methods ”

وقد أبرز تقرير اللجنة عددا من الحقائق والآراء الفنية فيما يتعلق بتوحيد أنظمة التكاليف ، نجملها فيما يأتى :

- ١ - ان السنوات التى سبقت الحرب العالمية الثانية قد شهدت اتجاهها ملحوظا نحو توحيد أنظمة التكاليف فى صناعات معينة ، كما أن الوحدات الانتاجية فى كثير من الصناعات قد أدركت أهمية تحديد التكلفة على أسس موحدة حتى يمكن تحديد أسعار بيع منتجاتها على أسس صحيحة .
- ٢ - ان مشروع قانون التنظيم الصناعى قد تضمن نصا يقضى بأن استخدام الانظمة الموحدة للمحاسبة ولتحديد التكلفة فى الصناعة يعتبر احدى الوظائف التى يجب أن تنهض بها مجالس التطوير الصناعى ، ومن ثم فمن المؤكد أن يقوم عدد متزايد من الصناعات الهامة باثشاء الاجهزة اللازمة لتحقيق هذا الغرض .
- ٣ - ان توحيد أسس المحاسبة المالية يجب أن يسبق توحيد أسس محاسبة التكاليف ، وهذه ينبغى أن تشمل : توحيد مفاهيم المصطلحات المستخدمة فى المحاسبة والمصطلحات الفنية المتداولة فى الصناعة ، واتباع أساس موحدة لتبويب عناصر التكلفة فى كافة الوحدات الانتاجية ، كما ينبغى أن تشمل أسسا موحدة لتخفيض المصروفات الصناعية غير المباشرة لمراكز التكلفة ، وللتمييز بين عناصر النفقات الثابتة والمتغيرة وشبه المتغيرة ، فضلا عن ذلك:

فان النظام الموحد للتكاليف في كل صناعة ينبغي أن يمثل أفضل الانظمة التي توصلت اليها أكثر الوحدات الانتاجية تقدما في تلك الصناعة .

٤ - ان الاساليب الفنية التي يعتمد عليها نظام التكاليف النمطية تعتبر أساسا مناسباً للانظمة الموحدة ، بحيث يتضمن النظام الموحد للتكاليف مقاييس نمطية تكفل تقويم النتائج الفعلية التي تحققها الوحدة الصناعية على أساس مقارنتها بتلك المتاييس ، ومن أمثلتها تكلفة الساعة المعيارية لانجاز كل من عمليات التشغيل الصناعية ، وتوضح العبارة الآتية مدى أهمية هذه المقارنة (٣٢) :

“..... the use of costing is very largely a matter of comparison. The value of cost information lies in the ease and rapidity with which it can be used for the purpose of comparing standard performance under normal manufacturing conditions with actual performance ..... No uniform system of cost accounting for a particular industry will be of much value unless it provides for the measurement of manufacturing costs by actual and standard hour per process .....”

٥ - ينبغي أن يكون هناك مجال لتعديل الاسس التي يشملها النظام الموحد للتكاليف لكي تتمشى مع ظروف الصناعة وتطوراتها ، وبذلك يمكن تقادى الجمود الذي قد يطرأ على تلك الانظمة .

٦ - من الصعوبات التي تعترض وضع الانظمة الموحدة للتكاليف اختلاف أساليب الانتاج واختلاف التنظيم الادارى من مصنع الى آخر ، وأهم من ذلك كله اختلاف التصميم أو الشكل الخارجى للسلعة الصناعية الواحدة عندما تقوم مصانع مختلفة بانتاجها ، ومن ثم فان القوائم المقارنة التي تعد لبيان تكلفة مثل هذه السلعة لا تصلح لتزويد الادارة بالمعلومات التي تحتاجها لرفع مستوى الكفاية الانتاجية .

الا أن العبرة بتشابه المراحل الانتاجية التي تمر بها السلعة ، ومن ثم فان

النظام الموحد للتكاليف فى صناعة معينة يجب أن يؤدى الى تحديد التكلفة المقارنة للوحدة من المنتج النهائى لكل من العمليات المتشابهة (٣٣) .

أما باقى الاختلافات فهى تمثل صعوبات ينبغى توجيه الاهتمام الى حلها ولكنها لا تعتبر - فى الوقت نفسه - عقبات يستحيل التغلب عليها ، طالما أن المراحل الانتاجية وعمليات التشغيل فى الصناعة تتسم بالتشابه وقابلية النتائج للمقارنة .

يضاف الى ذلك أن البحوث والدراسات المقارنة فيما بين الصناعات المتشابهة تؤدى الى التغلب على الصعوبات التى يثيرها اختلاف مواصفات السلع التى تنتجها كل مجموعة من هذه الصناعات ، ويعتبر النظام الموحد للتكاليف فى صناعة الصلب والصناعات المرتبطة بها مثالا واضحا على ذلك (٣٤) .

٧ - ان مهنة المحاسبة لا تستطيع أن تتجاهل الاتجاه الذى بادرت الصناعة الى اتخاذه ، وأن عبء وضع الأنظمة الموحدة للتكاليف يقع على عاتق محاسبى التكاليف ، مما يتيح لهم الفرصة لقيادة التطور فى هذا المجال (٣٥) .

ومن ناحية أخرى ، فقد اتخذت المبادئ التى قام بنشرها معهد محاسبى التكاليف أساسا لوضع الأنظمة الموحدة فى عدد من الصناعات (٣٦) .

(٣٣) وقد ايدت اللجنة المختصة بمحاسبة التكاليف هذا الراى بالعبارة الآتية :

" ... In our opinion, therefore, a properly conceived System of uniform cost accounting for a particular industry should be designed, where possible, to show the comparative costs per unit of output for like processes. "

" Uniform System of Cost Accounting for the Steel Fabricating - and Kindred Industries, " London : Gee & Co., 1957, p. ii. (٣٤)

Developments in Cost Accounting, Op. Cit., p. 46. (٣٥)

" ..... The Principles followed are those approved and promulgated by the I C W A as fundamental to all scientific cost accounting. The practical application of these principles is indicated in sufficient detail to bring the benefits which arise from uniformity of practice within the reach of all undertakings with common interests or concerned with the manufacture of kindred products. " Ibid., p. iii. (٣٦)

وقد تغير اسم المعهد الى : « معهد محاسبى التكاليف والمحاسبين الاداريين »  
The Institute of Cost and Management Accountants.

## الدراسات المقارنة :

في السنوات الاخيرة نشأ تعاون وثيق بين عدد كبير من الاتحادات الصناعية وبين مركز الدراسات المقارنة (٣٧) - Centre for Interfirm Comparison باعتبارها هيئة فنية متخصصة في هذا المجال ، ففي الفترة من سنة ١٩٥٩ الى سنة ١٩٦٥ أجريت دراسات مقارنة في ٥٩ صناعة مختلفة تحت اشراف الاتحادات الصناعية المختصة ، والاساس في هذه الدراسات هو مقارنة أهم النتائج المالية وتناجج التكاليف ومؤشرات الكفاية الانتاجية وما في حكمها من المؤشرات الرئيسية لكل مجموعة من الوحدات الصناعية المتشابهة (٣٨) .

وقد ثبت أن هذا النوع من المقارنات قد أدى الى تحقيق عدة نتائج منها

(٣٧) أنشئ هذا المركز في سنة ١٩٥٩ كهيئة فنية مستقلة لا تهدف الى الربح وقد ساهم في انشائه كل من :

- ( أ ) المعهد البريطاني للإدارة  
The British Institute of Management
- ( ب ) المجلس البريطاني للدراسات الإنتاجية  
The British Productivity Council  
كما يشارك في ادارته والتوعية بأهمية الدراسات المقارنة التي يجريها :
- ( ج ) الاتحاد العام للصناعات البريطانية  
The Confederation of British Industry  
Trade Associations and Interfirm Comparison, London : Centre for Inter-firm Comparison, p. 2.

(٣٨) ويمكن تلخيص الاسس التي تتبع لهذا الغرض فيما يلي :

- ( ١ ) تبويب الوحدات الصناعية في مجموعات متشابهة من حيث الحجم والأساليب الفنية للإنتاج ، ووسائل التسويق ، الى غير ذلك من العوامل ، بحيث تكون الوحدات التي تشملها المقارنة متجانسة من كافة الوجوه .
- ( ب ) تحديد النتائج المالية ونتائج التكاليف ومؤشرات الكفاية الإنتاجية التي ينبغي أن تشملها الدراسة في ضوء طبيعة الصناعة وأهمية كل من هذه النتائج والمؤشرات بالنسبة لمجموعة الوحدات الصناعية موضوع المقارنة .
- ( ج ) تحديد مفهوم كل من المصطلحات المستخدمة تحديدا دقيقا ، ووضع أسس موحدة تلتزم بها كافة الوحدات الصناعية في حساب النتائج وقياس المؤشرات التي تتعلق بكل منها .
- ( د ) يتولى إتحاد الصناعات المختص تداول نتائج هذه الدراسات فيما بين الوحدات الصناعية التي تشملها المقارنة بعد استبدال أسمائها بحروف أو ارقام رمزية للمحافظة على سرية البيانات التي تقدمها كل من هذه الوحدات ، وذلك لأمور تتعلق بالمنافسة .

مبادرة الادارة فى الوحدات الانتاجية ذات المعدلات المنخفضة الى استئصال الاسباب التى أدت الى انخفاض معدلاتها عن معايير الصناعة ، فضلا عن أن النتائج المتعاقبة قد أظهرت تحسنا ملموسا فى المعدلات السائدة للصناعة مما ينبىء عن أن هذه المعدلات تأخذ فى التحسن فترة بعد أخرى فى كافة الوحدات الصناعية التى شملتها المقارنة (٣٩) .

يضاف الى ذلك نوع آخر من الدراسات تستخدم فيه النتائج التفصيلية للتكاليف ويهدف الى مقارنة معدلات الكفاية على مستوى المراحل الانتاجية Processes ، أو عمليات التشغيل الرئيسية Operations ، أو الاقسام الصناعية المتناظرة Departments ، سواء باستخدام معدلات التكلفة بوحدات نقدية أو باستخدام معدلات قياس مادية (٤٠) ، بحيث يتسنى لكل وحدة صناعية اتخاذ الاجراءات التى تكفل تحسين مستوى الاداء فى كل من هذه المراحل أو العمليات أو الاقسام الصناعية .

ومن الواضح أن النتائج التى يمكن الحصول عليها من هذا النوع من الدراسات المقارنة تفوق فى أهميتها مقارنة النتائج الاجمالية أو المعدلات العامة للمشروع الصناعى كوحدة واحدة ، إذ أن مقادير الاختلافات بين النتائج التى تحققها الاقسام الصناعية المختلفة - ارتفاعا أو انخفاضاً - داخل المشروع الصناعى

(٣٩) Centre for Interfirm Comparisons, "Interfirm Comparison in Depth," London, 1971.

(٤٠) ومن أمثلة هذه المعدلات : معدل الزمن الذى يستغرقه تأدية عملية يدوية معينة ، أو معدل انتاجية الآلة من نوع معين بوحدات الخدمة النهائى ، راجع :  
— European Productivity Agency, "The Case for Interfirm Comparison, p. 12 ; pp. 17-19.



الواحد تميل الى التعادل من فترة زمنية الى أخرى ، بحيث لا يكون لها أثر على النتيجة النهائية أو المعدل العام للمشروع ، وقد تكون محصلة هذه الاختلافات من الضالة بحيث لا تؤثر على ذلك المعدل ، وينطبق ذلك بطبيعة الحال على المراحل الانتاجية وعمليات التشغيل الصناعي .

ويترتب على هذه الظاهرة أن الاكتفاء بمقارنة النتائج النهائية أو المعدلات العامة يؤدي الى عدم امكان التعرف على مواطن الاسراف أو انخفاض الكفاية على الرغم من وجودها فعلا في بعض الاقسام أو المراحل أو عمليات التشغيل الصناعية ، وبذلك يضعف الهدف الاساسي من اجراء هذه المقارنات .

## الخلاصة والنتائج :

مما تقدم يمكن استخلاص النتائج الآتية :

أولاً : أن هناك عدداً من العوامل التى مهدت لتوحيد أنظمة التكاليف الصناعية - على مستوى الدولة - فى ألمانيا ، ولم تكن الآثار التى ترتبت على كل من هذه العوامل مستقلة عن بعضها البعض ، وإنما كانت بمثابة خطوات متوالية على الطريق نحو تطبيق الانظمة الموحدة فى الصناعات المختلفة .

ففى خلال الربع الاخير من القرن التاسع عشر أدى ادراك الاتحادات الصناعية لاهمية المحاسبة فى الصناعة الى تيسير الاتصال بين المحاسبين المتخصصين فى المجالات المختلفة للنشاط الصناعى وتبادل الخبرات العملية فيما بينهم ، ومن ناحية أخرى أدت الدراسة الاكاديمية للمحاسبة - باعتبارها جزءاً من مناهج « اقتصاديات الاعمال » - الى ادراك الاسس العلمية التى تعتمد عليها ، وبذلك وضعت الدعامة الاولى ، وهى ارساء الاسس النظرية والتطبيقية لمحاسبة التكاليف فى المنشآت الصناعية .

وقد أرسيت الدعامة الثانية بتوحيد المبادئ الاساسية للمحاسبة عن عناصر التكلفة المتعددة ، وذلك عندما تطلبت ظروف الحرب العالمية الاولى اتباع أسس موحدة لتحديد تكلفة العقود التى كانت الهيئات الحكومية تعهد بتنفيذها الى المنشآت الصناعية خلال سنوات الحرب ، وعندما تطلبت ظروف الحرب نفسها فرض الرقابة على أسعار السلع والمنتجات المشابهة .

وفى أعقاب الحرب العالمية الاولى شهدت الصناعة فى ألمانيا تجربة عملية على نطاق محدود ، فى صورة عدد من الانظمة الموحدة التى وضعتها بعض المجمعات الصناعية بهدف الحصول على البيانات اللازمة للرقابة على الوحدات الانتاجية التى تنتمى الى كل منها ، مما أدى الى تهيئة المناخ الملائم لاستخدام هذه الانظمة .

وفي أواخر العشرينيات تمثلت الدعامة الثالثة فيما أدت اليه البحوث المتعلقة بتوحيد أسس تبويب الحسابات من اعداد دليل موحد يصلح للتطبيق في كافة المنشآت على مستوى الدولة .

ثانيا : يتبين مما تقدم أن الاهداف الاساسية للانظمة التي عرفت حتى ذلك الحين كانت تنحصر في تحديد تكلفة السلع والمنتجات المتشابهة أو تكلفة انجاز عقود الاشغال الحكومية ، ومقارنة النتائج التي تحققها الوحدات الانتاجية التي تنتمي الى أحد المجمعات الصناعية .

كما كان تطبيق هذه لانظمة اما قاصرا على عدد معين من الوحدات الانتاجية أو محدودا بفترة زمنية تنتهي بتحقيق الاهداف التي وضعت من أجلها .

ومن ثم فان الاساس في تصميم هذا النوع من الانظمة يعتمد على توجيه المفاهيم الحسابية والمصطلحات الفنية المتداولة في مجال تطبيقها ، وتوحيد المبادئ التي تتبع لحساب التكلفة الفعلية لكل من العناصر المباشرة ، وتوحيد أسس تحديد المصروفات وتحميلها للمنتجات النهائية ، يضاف الى ذلك أن مقارنة النتائج الاجمالية التي تحققها الوحدات الانتاجية تعتمد على تحديد المؤشرات العامة التي تستخدم لهذا الغرض وأسس حساب كل منها .

ثالثا : عندما شرعت ألمانيا في تنفيذ خطة التنمية الاقتصادية خلال الثلاثينيات أصدرت التشريعات اللازمة لتوحيد أنظمة التكاليف كداة ضرورية لتنفيذ تلك الخطة . وقد شملت هذه الانظمة كافة الصناعات القائمة والوحدات الانتاجية التي تنتمي الى كل منها ، كما اقترن تطبيقها باعداد الميزانيات التقديرية في حدود اطار موحد يربطها بالنظام المحاسبي للوحدة الانتاجية باعتباره نظاما متكاملًا .

وقد تميزت هذه الانظمة بخاصيتين لكل منهما أثر هام على تصميمها :

١ - التأكيد على أهمية مقارنة نتائج التكاليف بكافة صورها وتبادل الخبرات فيما بين المنشآت الصناعية ، ومن أهمها مقارنة النتائج الفعلية التي تحققها كل وحدة انتاجية في فترة زمنية معينة بالنتائج المحققة في الفترات السابقة ،

وبالنتائج التى تحققها الوحدات الإنتاجية المناظرة ، ومقارنة التقديرات الموضوعية مقدما بالنتائج الفعلية .

ويترتب على هذه الخاصية أن تتضمن أسس تصميم هذه الانظمة تحديد مفهوم كل من النتائج التى يتعين مقارنتها ، وتوحيد أسس حسابها أو استخراجها ، كما تتضمن توحيد أسس اعداد الميزانيات التقديرية ، وتحديد الاسلوب الذى يتبع لاجراء المقارنات المشار اليها وتداول نتائج المقارنة على مستوى الصناعة .

٢ - استخدام نظام التكاليف النمطية بما يشمله من تحديد معايير التكلفة لكل من عناصر النفقات ومقارنة التكلفة الفعلية لكل من هذه العناصر بالمعايير المحددة ، وتحليل الانحرافات الناتجة .

ويمثل استخدام التكاليف النمطية نقطة التحول عن الاكتفاء بالنتائج الرئيسية أو المؤشرات العامة الى الاهتمام بالمقارنات التفصيلية على مستوى عناصر التكلفة ، كما يمثل التحول عن استخدام الانظمة الموحدة كأداة لتحديد التكلفة الفعلية الى أداة للرقابة عند المنبع وقبل البدء فى الإنتاج .

ويترتب على هذه الخاصية أن تتضمن تصميم هذه الانظمة أسسا موحدة لقياس الطاقة الإنتاجية للوحدات التى تنتمى الى كل من الصناعات القائمة ، وأسس تحديد التكلفة النمطية لكل من عناصر النفقات عند مستويات التشغيل المختلفة ، والاسلوب الذى يتبع لوضع معايير الصناعة لكل من منتجاتها ، كما تتضمن الاسس التى تتبع لمراجعة تلك المعايير أو تعديلها كلما تغيرت ظروف الإنتاج أو مستويات الاسعار أو الاساليب الفنية المتبعة بما يتطلب المراجعة أو التعديل .

رابعا : تدل دراسة تطور الانظمة الموحدة فى بريطانيا على أن الاتحادات الصناعية كانت المصدر الاساسى لاعداد هذه الانظمة ونشر الوعى بأهميتها ، كما تدل على تغير الاهداف التى وضعت لتحقيقها .

ففى أوائل القرن العشرين تركز الهدف فى توحيد المبادئ التى تتبع لحساب

التكلفة كأساس لتحديد أسعار عادلة تكفل ربحاً مجزياً للمنتج دون اجحاف بالمستهلك . وعندما أخذت الشركات ذات المصانع المتعددة في تطبيق نظام موحد للتكاليف في كل من المصانع التابعة تحول الهدف الى مقارنة تكاليف الانتاج كأساس للرقابة والمحافظة على مستوى الكفاية الانتاجية بتلك المصانع .

وعندما ازدادت المنافسة بين المشروعات الصناعية استهدفت الانظمة الموحدة تفادى الخسائر المترتبة على تلك المنافسة دون ادراك لحقيقة التكلفة في كثير من المشروعات ، مما أدى الى تأكيد الاهتمام بالاساليب العلمية الصحيحة لمحااسبة التكاليف الفعلية كأساس لتصميم الانظمة التي وضعت لهذا الغرض ، وفي الوقت نفسه أدركت المشروعات الصناعية أهمية مقارنة نتائج التكاليف كأساس للتعرف على مراكزها النسبية في الصناعة التي تنتمي اليها .

ويتبين مما تقدم مدى التشابه بين أهداف هذه الانظمة وبين أهداف الانظمة التي عرفت في ألمانيا قبل الثلاثينيات ، وأثر ذلك على تشابه أسس التصميم في كلتا الحالتين .

خامساً : في أواخر الاربعينيات استحدث مفهوم للانظمة الموحدة يعتمد أساساً على مقارنة نتائج التكاليف، فيما بين الوحدات الانتاجية المتشابهة على مستوى العمليات الصناعية ، وعلى هذا الأساس يتحول الاهتمام عن المنتجات والسلع الى عمليات التشغيل المتشابهة كوحدات لقياس التكلفة واجراء الدراسات المقارنة .

كويعتبر ظهور هذا المفهوم تأكيداً للاتجاه الذي شهدته الصناعة في ألمانيا خلال الثلاثينيات من حيث تركيز الاهتمام على مقارنة النتائج التفصيلية دون الاقتصار على المؤشرات الاجمالية .

وبفرض وضع حدود واضحة « للصناعة » أو « مجال التخصص الصناعي » الذي ينطبق عليه النظام الموحد وتعيين الوحدات الانتاجية التي تنتمي الى ذلك التخصص ، فإن أسس تصميم هذا النظام يجب أن تتضمن مسحا فنيا شاملاً للأساليب التكنولوجية المتبعة بقصد دراسة مدى التشابه الذي تتسم به العمليات الصناعية

التي تجريها الاقسام أو مراحل التشغيل الرئيسية فى تلك الوحدات ، حتى يتسنى تحديد العمليات التي تصلح نتائجها للمقارنة فى ضوء العوامل الآتية :

- ١ - طبيعة المادة الاولية - سواء كانت من الخامات ، أو المواد التي سبق أن أجريت عليها. بعض العمليات الصناعية ، أو أجزاء معدة للتركيب .
- ٢ - نوعية العمل اليدوى أو الآلى المستخدم للتأثير فى شكل المادة الاولية أو تركيبها الكيمائى أو كليهما معا ، أو تجميع أجزاء المنتج .
- ٣ - خصائص الناتج ومدى قابليته للمقياس الكمى بوحدة متعارف عليها فى مجال الصناعة أو التخصص الصناعى .

كما تتضمن أسس تصميم هذه الانظمة نصوصا تكفل مراجعة العمليات الصناعية موضوع المقارنة فى ضوء التعديلات التي تتطلبها احتياجات الاسواق المختلفة والاعتبارات المتعلقة بتطوير المنتجات وما يرتبط بذلك من التغيرات التكنولوجية ، بحيث يتسنى للإدارة - على مستوى الوحدات الإنتاجية ثم على مستوى الصناعة بأكملها - التعرف على تكلفة العمليات الصناعية باستخدام الاساليب البديلة للإنتاج ، بما يكفل استمرار النظام الموحد للتكاليف متمشيا مع هذه التغيرات .

ويمتاز هذا المدخل الى تصميم الانظمة الموحدة بأنه يؤدي الى امكان قياس معدل الاداء لكل عملية على حدة ، بحيث يمكن التعرف على التغيرات التي تطرأ على ذلك المعدل من فترة الى أخرى بمعزل عن أثر التغيرات التي تطرأ على معدلات الاداء لباقي العمليات التي تتكون منها المرحلة الإنتاجية أو يقوم بتأديتها القسم الصناعى - فيما لو أجريت مقارنة النتائج على مستوى المراحل أو الاقسام .

كما يمتاز هذا المدخل بأن التعديلات التي تجريها بعض المصانع من وقت الى آخر على شكل السلعة أو تصميمها أو نوع تجهيرها لا تقف حائلا دون تطبيق النظام الموحد لمقارنة نتائج التكاليف، طالما بقيت العمليات الاساسية متشابهة ، بحيث تنحصر هذه التعديلات فى عملية صناعية أو أكثر من العمليات التي يمكن تمييزها وقياس نتائج كل منها على حدة .

## BIBLIOGRAPHY

1. Abel, Rein, The Impact of Environmnet on Accounting Practice, *The International Journal of Accounting Education and Research*, Vol. 7, No. 1, 1971.
2. The Association of British Pharmaceutical Industry, *Cost Accounting for the Pharmaceutical Industry*, London, 1951.
3. Centre for Interfirm Comparison :
  - *Interfirm Comparison in the Depth*, London, 1970.
  - *Trade Association and Interfirm Comparison*, London, 1970.
4. *Encyclpedia Britannica*, Trade Organization, Vol. 22, pp. 360-368.
5. European Productivity Agency, *The Case for Interfirm Comparison*, Paris, 1970.
6. The Institute of Chartered Accountants in England and Wales, *Developments in Cost Accounting, Report of the Cost Accounting Sub-Committee*, London : Gee & Co., 1948.
7. Karl, K., European National Uniform Charts of Accounting, *The International Journal of Accounting Education and Research*, Vol. 1, No. 1, 1965.
8. Matz, Adolph :
  - Accounting as a Tool for Economy in German Business, *The Accounting Review*, Vol. 15, January, 1940.
  - Cost Accounting in Germany, *The Accounting Review*, Vol. 15, June, 1940.

9. Most, Kenneth, Classification and Coding, *The Accountant*, Jan. 26, 1957.
10. Mueller, G., *International Accounting*, N. Y. : The Macmillan Co., 1957.
11. Owler L. W., and Brown J. L., Wheldon's *Cost Accounting and Costing Methods*, London : Macdonald & Evans, 11th Edition, 1965.
12. Singer, Hans, *Standardized Accountancy in Germany*, Cambridge University Press, 1944.
13. Solomons, D. :
  - The Historical Development of Costing, edited by the same author in *Studies in Cost Analysis*, London : Sweet & Maxwell, 1969.
  - Uniform Cost Accounting - A Survey, *Economica*, May, 1950, pp. 237-253, and November, 1950, pp. 386-400.
14. *Uniform System of Cost Accounting for Steel Fabricating and Kindred Industries*, London : Gee & Co., 1957.



## التطور النقدي والسياسة النقدية في ليبيا

للاستاذ حسام خليل منصور (\*)

### مقدمة :

في هذا المقال نحاول عرض وتحليل التطور النقدي الحاصل في ليبيا منذ عام ١٩٥٦ حتى نهاية عام ١٩٧١ وتبيان السبل المثلى لإدارة السياسة النقدية بناء على الوسائل المتوفرة لدى المؤسسات القائمة على إدارة تلك السياسة . وطبيعي أن نبدأ في هذا المجال بشرح الخطوط العريضة للإطار النظري الذي تؤثر من خلاله السياسة النقدية على الاقتصاد ، وبالتالي فإن القسم الأول من هذا المقال عبارة عن عرض لأهداف السياسة النقدية في البلاد المتقدمة وفي البلاد النامية بصورة عامة بينما في القسم الثاني نعالج التطور النقدي الحاصل في ليبيا على ضوء الأرقام المتوفرة وفي القسم الثالث نتعرض لتطور السياسة النقدية في ليبيا بينما في القسم الرابع نورد خلاصة واستنتاجات .

### دور السياسة النقدية في البلاد المتطورة :

إنه من الشائع في أوساط الاقتصاديين أن تكون أهداف السياسة النقدية متلخصة بالوصول إلى مستوى عال من التوظيف وحصول نمو سريع في الدخل القومي والثروة القومية مع بقاء المستوى العام للأسعار مستقر ، وذلك عن طريق سيطرة السلطات النقدية على كمية النقد والائتمان المصرفي . والتحليل الذي يقدم عادة بالنسبة لإمكانية السياسة النقدية القيام بتحقيق الوصول إلى مستوى عال من التوظيف هو أن هذه السياسة عن طريق قدرتها على السيطرة على سعر الفائدة بإمكانها جعل هذا السعر منخفضاً إلى حد تشجع معه أرباب العمل والأفراد على

(\*) الأستاذ المساعد بكلية الاقتصاد والتجارة جامعة بنغازي ، بنغازي .

الاتفاق على البضائع الاستهلاكية والاستثمارية وبالتالي تزيد الطلب الفعال وتؤمن حصول توظيف تام طالما أن منحني الطلب على النقد ليست له صفة مصيدة السيولة بمعنى أنه ليس ذا مرونة متناهية بالكبر بالنسبة لسعر فائدة متدننى ، أو أن الأوضاع الاقتصادية ليست من السوء بحيث لا يمكن تساوى الادخار والاستثمار فى أى سعر من أسعار الفائدة الموجبة عند مستوى التوظيف الكامل فى الامد القصير . وحتى لو كان الطلب على النقد بهذا الشكل أو كان الاستثمار لا يساوى الادخار فى أى سعر من أسعار الفائدة الموجبة فانه بالامكان للاقتصاد الوصول الى مستوى التوظيف الكامل فى الامد الطويل عن طريق انخفاض مستوى الاسعار وبالتالي زيادة حجم كمية النقد الحقيقية التى لدى الافراد مما يؤدي الى زيادة طلب هؤلاء على البضائع والخدمات وهو ما يدعى بأثر ييجو أو قيام السلطات النقدية بخفض كمية النقد باستمرار وبالتالي خفض مستوى الاسعار وزيادة حجم ودائع الافراد الحقيقية مما يؤدي الى زيادة انفاقهم فى مختلف المجالات غير أن الاجراء المتبع عادة هو محاولة جعل الاسعار ثابتة وتغيير كمية النقد الاسمية فى الامد القصير ورفع كمية النقد الحقيقية التى لدى الافراد عن المستوى المرغوب وبالتالي زيادة اتفاق الافراد لتعديل حجم كمية النقد المتوفرة الى الحجم المرغوب (١) .

وإذا كان أساس السياسة النقدية هذه هو العلامة بين كمية النقد ومستوى الاسعار فانه يجب أن نأخذ بعين الاعتبار أن هذه العلاقة هى علاقة غير مباشرة ولو أنها علاقة حقيقية ولا جدال فيها . فمن جهة فان تغير كمية النقد يأخذ وقتا حتى يؤثر على مستوى الاسعار ومن جهة أخرى فان مدى التأخر الزمنى ومقدار تأثير كمية النقد على الأسعار يختلف باختلاف الظروف ، ففي بعض الأحيان مثلا يكون هذا التأثير ضئيلا نظرا لان زيادة كمية النقد يرافقتها زيادة كبيرة فى الانتاج والتقدم التقنى ، وبالتالي فانه ليس من السهل معرفة تأثير اجراء نقدي معين على مستوى الاسعار ولا حجم ذلك التأثير أو موعده . ومن هذا نرى أنه من الافضل أن تعتمد

(١) راجع : حسام خليل منصور « التحليل الاقتصادى العام » من المطبوعات المقبلة لكلية الاقتصاد والتجارة فى جامعة بنغازى ، الفصل الثامن . او

السلطات النقدية على السيطرة على كمية النقد وبالتالي تسمح بزيادة كمية النقد الاسمية بصورة متناسبة مع نسبة نمو الطلب الكلى على النقد نتيجة لنمو الاقتصاد مع بقاء مستوى الاسعار ثابت \*

#### السلطات النقدية وسعر الفائدة :

ان السلطات النقدية يجب أن لا تحاول تحديد سعر الفائدة لانها لا تستطيع ذلك الا لفترة قصيرة والسبب في عدم امكانية هذه السلطات القيام بهذا الاجراء ناجم عن أن تأثير السياسة النقدية الآتى معاكس لتأثيرها في الامد الطويل أو بعد مضي فترة من الزمن \* فلنفرض أن السلطات النقدية تحاول ابقاء سعر الفائدة النقدية منخفضا عن طريق زيادة كمية النقد الاسمية فالزيادة هذه تؤدي في أول الامر الى خفض سعر الفائدة ، ولكن هذا الاجراء أيضا سوف يؤدي الى رفع الاسعار وبالتالي جعل الافراد يتوقعون هذه الزيادة في الاسعار ، لذلك يطلبون أسعار فائدة أعلى على قروضهم لتعويضهم عن ارتفاع الاسعار وانخفاض قيمة النقد الذى لديهم ، ومنه نرى أن هدف أو محاولة السلطات النقدية في ابقاء سعر الفائدة منخفضا يتطلب من السلطات النقدية زيادة كمية النقد بصورة أسرع وأسرع \*

ومن جهة أخرى لنفرض أن السلطات النقدية تحاول ابقاء سعر الفائدة النقدية أعلى من سعر الفائدة الحقيقية فان عملها هذا يتطلب خفض كمية النقد بصورة أسرع وأسرع نظرا لأن الافراد يرفضون دفع سعر الفائدة السائد ويعتبرونه مرتفعا نظرا لانه لا يعوضهم عن الارتفاع الحاصل في قيمة النقد أى أن سعر الفائدة النقدي السائد يبدو عاليا بالنسبة اليهم عند أخذ انخفاض الاسعار بعين الاعتبار وبالتالي فان السلطات النقدية تريد أن تدفع بسعر الفائدة الى الاعلى ولكن عملها ينتهى بخفضه الى الادنى نظرا لانخفاض الاسعار وبالتالي فان محاولة السلطات النقدية يجب أن تكون مرفقة بخفض كمية النقد بنسبة متزايدة باستمرار \*

ومن هذا نرى أنه لا يمكن الحكم على السياسة النقدية بأنها محكمة وتحاول معالجة التضخم أو سهله وتحاول تشجيع الرواج عن طريق النظر الى سعر الفائدة ، فالسلطات النقدية تستطيع أن تجعل سعر الفائدة النقدي منخفضا في الأمد الطويل

وذلك عن طريق زيادة كمية النقد الاسمية بصورة بطيئة والعكس صحيح فان اسعار فائدة مرتفعة تنفق مع زيادة سريعة لكمية النقد ولو أن الاتجاه سوف يكون معاكسا فى أول الامر .

### السلطات النقدية ومستوى التوظيف :

من جهة أخرى يجب أن لا تقوم السلطات النقدية بوضع هدف معين بالنسبة لمستوى البطالة لانها لا تستطيع أن تقي بذلك الهدف ، والسبب فى ذلك أن اثار السياسة النقدية فى الامد الطويل معاكسة لآثاره فى الامد القصير . ولتبيان ذلك لنفرض أن السلطات النقدية حاولت جعل نسبة البطالة أدنى من نسبتها الطبيعية أو البنائية وليكن هدفها جعل هذه النسبة  $\frac{3}{4}$  بينما النسبة الطبيعية أو البنائية هى  $\frac{4}{4}$  ، ولنفرض أن الاسعار ثابتة والبطالة تساوى  $\frac{4}{4}$  فان السلطات النقدية سوف تزيد كمية النقد ونظرا لان هذا يؤدي الى زيادة سيولة الافراد عن المقدار المرغوب فان الافراد سوف يحاولون تعديل سيولتهم الى الحد المرغوب وبالتالي سوف يشترون سندات وأصولا أخرى ونتيجة لذلك فان سعر الفائدة ينخفض مبدئيا وهذا يؤدي الى زيادة الانفاق وبالتالي فان الدخل والانفاق يبدآن بالزيادة وفى البداية فان أكثر الزيادة فى الدخل تأخذ شكل زيادة فى الانتاج والتوظيف عوضا عن زيادة فى الاسعار ونظرا لان الافراد يتوقعون ثبات الاسعار والاجور المتعاقد عليها عادة لفترة معينة فى المستقبل فانه يجب أن ينقضى وقت حتى يستطيع الافراد تسوية أوضاعهم على أساس الحالة الجديدة للطلب وبالتالي فان المنتجين سوف يزيدون الانتاج والعمال سوف يشتغلون ساعات أطول والعاطلين سوف يبدأون بالعمل على أساس الاجور السابقة . ولكن نظرا لان أسعار البضائع تتغير بسرعة تفوق سرعة تغير الاجور وأسعار عوامل الانتاج الأخرى فان الاجور الحقيقية سوف تنخفض بالرغم من أن الاجور الحقيقية المتوقعة كان مفروضا أن ترتفع نظرا لزيادة الاجور النقدية ولكون الافراد قيموها على أساس الاسعار السابقة المنخفضة . وانخفاض الاجور الحقيقية الفعلية عن الاجور الحقيقية المتوقعة من قبل العمال هو الذى ادى الى زيادة التوظيف ، فالعمال يرون الاجور ارتفعت وبالتالي يزيدون ساعات عملهم

وأرباب العمل يرون الاجور انخفضت وبالتالي يزيدون طلبهم على العمال - ولكن انخفاض الاجور الحقيقية من الناحية الفعلية سوف يؤدي الى تغيير توقعات الافراد فالعمال سوف يطلبون أجورا أعلى نظرا لارتفاع الاسعار ، وبما أن نسبة البطالة أدنى من النسبة البنائية أو الطبيعية فانه يوجد فائض في الطلب عن العرض للعمال وبالتالي فان الاجور الحقيقية ترتفع الى مستواها السابق ويعود مستوى البطالة الى حالته الاولى ٤/٠ .

من هذا نرى أن زيادة كمية النقد سوف تؤدي في أول الامر الى خفض نسبة البطالة دون المعدل الطبيعي نتيجة لارتفاع الاسعار وانخفاض الاجور الحقيقية ، الا أنه لمجرد أن الافراد يصحون الى معدل ارتفاع الاسعار الحاصل في المستقبل فان الاجور النقدية تعدل بحيث تعود الاجور الحقيقية الى مستواها السابق . وتعود نسبة البطالة مساوية الى معدلها البنائي ومن أجل ابقاء نسبة البطالة مساوية الى ٣/٠ فانه يترتب على السلطات النقدية أن تزيد كمية النقد بنسب متزايدة لتخلق فرقا بين ما هو متوقع وبين ما هو حاصل ولتجعل الاجرة الحقيقية الفعلية دون الاجرة الحقيقية المتوقعة نظرا لارتفاع مستوى الاسعار بمقادير متزايدة .

ونفس الامر يحدث فيما لو اختارت السلطات النقدية نسبة بطالة أعلى من النسبة البنائية كهدف . فان تحقيق هذا الهدف سوف يتطلب خفض كمية النقد وزيادة خفضها بنسب متزايدة مع مرور الوقت لتحقيق هذا الهدف .

من هذا نرى أن نسبة متزايدة من التضخم يمكن أن تؤدي الى زيادة التوظيف غير أن نسبة عالية وثابتة لا تؤدي الى معدل عال من التوظيف أو زيادته . ولا يمكن للسلطات النقدية معرفة النسبة الطبيعية لسعر الفائدة أو لمستوى البطالة لان هاتين النسبتين تتغيران من وقت لآخر ، ولو شاءت السلطات النقدية تتبع التغيرات الحاصلة في النسبة الطبيعية لسعر الفائدة والبطالة فان عملها هذا سوف ينجم عنه آثار ونتائج تخرجها عن سياستها المرسومة .

ومن هذا نرى أن على السلطات النقدية أن تقوم بالسيطرة على أمور تستطيع السيطرة عليها كسعر الصرف ومستوى الاسعار عن طريق سيطرتها على كمية النقد

وذلك لمنع النقود من أن تكون مصدرا لعدم الاستقرار الاقتصادى الذى يحصل نظير زيادة ٥٪ فى الاسعار ناجمة عن زيادة فى كمية النقد غير مرافقة لزيادة فى الانتاج أو هبوط كمية النقد أو زيادتها بنسبة تقل عن نسبة زيادة الطلب على كمية النقد الحقيقية وبالتالي تميل الاسعار الى الانخفاض ويميل الانتاج والدخل أيضا الى الانخفاض . فواجبها الاول هو خلق جو نقدي مستقر يستطيع ضمنه القطاع الخاص من عمال ومستهلكين وارباب عمل أن يحسبوا تكاليفهم بصورة معقولة .

#### دور السياسة النقدية فى البلاد النامية :

ان المشكلة الاساسية التى تصادفها البلاد النامية تتلخص فى القدرة على اتخاذ الاجراءات الكفيلة بدعم النمو الاقتصادى وتمويل ذلك النمو بشكل عادل بحيث يكون العبء الذى يتحمله كل فرد متناسبا مع قدرته وامكانياته ، وهذا المبدأ يستوجب اعتماد معايير واضحة ومقبولة بصورة عامة كأساس لفرض الضرائب وتوزيع عبء الانفاق العام على مشاريع القاعدة الاساسية .

وإذا كانت هذه هى القاعدة التى يجب أن تتبع فاننا بالمقابل نجد كثيرا من الحكومات فى بلدان نامية لجأت الى طبع النقود كوسيلة لتمويل نفقاتها عوضا عن فرض ضرائب عادية على مصادر الدخل والثروة وهى اما لجأت الى هذه الوسيلة مضطرة نظرا لعدم وجود جهاز ادارى كفؤ لديها يستطيع أن يقوم بجبى الضرائب العادية على الدخل والثروة والصفقات أو أنها فضلت هذه الطريقة للحصول على ما تريده من موارد لسهولتها .

ان طبع النقود أو الاستدانة من المصرف المركزى لتمويل الانفاق الحكومى عندما ينجم عنه ارتفاع فى الاسعار يصبح ضريبة وعاءها كمية النقد الحقيقية التى لدى الافراد . غير أن كمية النقد الحقيقية ليست بمعيار مرض للقدرة على دفع الضريبة وبالتالي فان فرض ضريبة على أساسه لا يتماشى ومبادئ العدالة . ثم ان هناك تكاليف اجتماعية تنجم عن طبع النقود وارتفاع الاسعار بصورة مستمرة ، فمن جهة محاولة الافراد الاقتصاد فى كمية النقد المحتفظ بها واحلال أصول أخرى محلها ينجم عنه اضاءة لموارد الانتاج نظرا لان الاصول التى يمكن أن تحل محل النقود

في كثير من الاحيان كلفة انتاجها أعلى بكثير من كلفة انتاج النقود . ومن جهة أخرى فإن ارتفاع الاسعار يحتم على الحكومات في كثير من الاحيان تخفيض أسعار بعض السلع الضرورية وبيعها بأسعار زهيدة للطبقات الفقيرة من الشعب عن طريق نظام البطاقات مع كل ما تحمله هذه الاجراءات من تكاليف . وهذا النظام يكون في كثير من الاحيان مدعاة لظهور السوق السوداء مع كل ما تحمله من مساوئ وخسائر للاقتصاد الوطني .

ان جميع ما ذكر أعلاه لا يعنى أن الدولة لا تستطيع القيام بطبع النقود والاستفادة من هذا المصدر لتمويل مشاريعها الانمائية ونفقاتها العامة وانما يعنى أن هناك حدودا يجب على الحكومات أن تلتزمها اذا ما أرادت أن تقى الشعوب التي تحكمها من غائلة الارتفاع المستمر لمعدل الاسعار العام والانخفاض المستمر لقيمة النقد الوطني . وهذه الحدود يعينها معدل نمو الطلب على النقد نتيجة لنمو الدخل الحقيقي ونمو الاقتصاد ونتيجة لاستعمالات النقد في قطاعات الاقتصاد التي كانت تعتمد على المقايضة ناقصا الزيادة في عرض النقد الناجمة عن الزيادة في الائتمان المصرفي . فمثلا اذا كان الطلب على النقد ينمو بمقدار ٨٪ سنويا وكانت الزيادة في عرض النقد الناجمة عن الائتمان المصرفي هي في حدود ٣٪ من مجموع عرض النقد ، فإن هذا يعنى أن ٥٪ من أصل الزيادة في حجم الطلب على النقد يمكن الاستفادة منها من قبل الدولة لتمويل نفقاتها دون أن يحصل أى ارتفاع في مستوى الاسعار وذلك عن طريق طبع النقد . واذا كانت نسبة النقد المحتفظ بها الى الدخل مساوية ٢٪ كما هو الحال في الاقطار المتقدمة فإن هذا يعنى أن ٢٪ من الدخل القومي جاهز لتمويل الانفاق الحكومي . ولكن اذا كانت نسبة النقد المحتفظ بها الى الدخل مساوية الى ١٪ كما هو الحال في البلاد النامية فإن الاستثمار العام يمكن أن ينمو بمقدار ١٪ من الدخل القومي عن طريق طبع النقد . وانخفاض نسبة النقد الى الدخل في البلاد النامية يبين السبب في عدم قدرة حكومات هذه البلدان الاعتماد على طبع النقد أو الاستدانة من المصرف المركزي كوسيلة لتمويل انفاقها . وبالطبع فإن ميل الاسعار الى الارتفاع في هذه البلدان سوف يدفع الافراد الى

تقليص كمية النقد الحقيقية المحتفظ بها وبالتالي تقليص نسبة الزيادة فى الدخل التى يمكن تمويلها عن طريق طبع النقد .

### الحجم الامثل لكمية النقد :

ان الدراسات الجديدة فى ميدان النظرية النقدية بينت أنه اذا كان الطلب على النقد يعتمد أولاً على دخل الفرد و ثروته وثانياً على نسبة العائد على رأس المال المادى وثالثاً على نسبة العائد المتوقعة من كمية النقد الحقيقية التى تتبع بصورة عكسية لتغير مستوى الاسعار فانه مع افتراض أن كمية النقد الحقيقية ينجم عنها خدمات استهلاكية للأفراد فان كل ما من شأنه أن يزيد فى هذه الكمية سوف يؤدي الى زيادة الدخل الحقيقى . فانخفاض الاسعار سوف يؤدي الى زيادة كمية النقد الحقيقية المحتفظ بها من قبل الافراد وبالتالي زيادة حجم الخدمات الاستهلاكية الناجمة عنها وزيادة حجم الدخل وحجم الادخار والاستثمار الممكن ودفع عجلة النمو الاقتصادى . ولهذا السبب نرى أن كثيراً من الاقتصاديين النقديين يجذبون فى الوقت الحاضر دفع فائدة على النقد الذى لدى الافراد لجعل الافراد يحتفظون بالحجم الامثل لكمية النقد ، وهذا الحجم الامثل يحصل عندما تكون الكلفة الحدية لاتاج النقد مساوية الى الاتاج الحدى الناجم عن الاحتفاظ بالنقد واذا لم يكن بالامكان دفع فائدة على النقد فانهم يقترحون على السلطات النقدية ادارة عرض النقد بشكل ينجم عنه انخفاض مستمر فى المعدل العام للاسعار بنسبة مساوية الى نسبة العائد على رأس المال بحيث يعوض الافراد عن كلفة الاحتفاظ بالنقد (٢) .

واذا كان فى هذا مغالاة بالنسبة للقائمين على ادارة السياسة النقدية فان الاسراف فى خلق النقد من قبل الدولة أو من قبل الجهاز المصرفى دونما تحفظ سوف يؤدي بالامر الى رفض الاعتماد على النقود كمخزن للثروة وبالتالي تنخفض الكمية الحقيقية للنقود المحتفظ بها ويلجأ الافراد الى أصول أخرى لاعتمادها كمخزن للثروة كما هو حاصل فى الوقت الحاضر بالنسبة للذهب . وعند لجوء الافراد

(٢) Harry G. Johnson « Essays in Mometary Economics » Second Edition, Allen and Unwin Ltd. 1969. Chap. 4. & Milton Friedman « The Optimum Quantity of Money » Macmillan 1969. Chap. 1.



الى هذه السبل فان جزءا لا يستهان به من الثروة القومية يصبح معطلا ولا يمكن الاستفادة منه في الاستثمار لانه ليس في متناول الافراد أو المؤسسات القائمة على الاستثمار ، وفي هذا تعطيل وخسارة جمة للاقتصاد القومي . ومن جهة أخرى لجوء الافراد لشراء العقارات عوضا عن الاحتفاظ بالنقد ليس بالامر السهل نظرا لضعف سيولة هذه الاصول واندفاع الافراد في هذا السبيل سوف يؤدي الى وصول مضاربات يخرج منها أفراد أثرياء دونما انتاج أو ايداع ويعانى منها آخرون خسائر هي أشبه بخسائر المقامرین ، وفي هذا كل البعد عن مفهوم الادخار والاستثمار في الاقتصاد كدعامتين رئيسيتين للانتاج والتقدم .

### محددات عرض النقد في ليبيا :

ان عرض النقد في ليبيا يعرف على أنه يساوي الى مجموع العملة التي لدى الجمهور زائدا الودائع التي تحت الطلب التي لدى الجمهور في المصارف التجارية أى حجم الحسابات الجارية العائدة للافراد .

وبالنسبة للعملة فان قسم الاصدار في مصرف ليبيا المركزي هو الجهة الوحيدة المخولة اصدار العملة في البلاد ، فالمادة ٣١ من قانون البنوك ( ٤ ) نصت على أن اصدار العملة الورقية والمعدنية في ليبيا يجب أن يقابله بصورة دائمة أصول مكونة مما يلي :

- ١ - سبائك أو نقود ذهبية أو كلاهما أو نقود أجنبية قابلة للتحويل بمقتضى نصوص اتفاقية صندوق النقد الدولي أو نقود أخرى قابلة للتحويل بحيث لا تزيد قيمة كل ذلك عن ٢٥٪ من مجموع أصول قسم الاصدار .
- ٢ - أذون مالية وسندات تصدرها أو تضمنها الحكومة الليبية وتستحق الدفع خلال مدة لا تتجاوز خمسة عشرة سنة بحيث لا تزيد قيمتها على ١٠٪ من مجموع أصول قسم الاصدار .

(٣) قانون البنوك رقم ٤ لسنة ١٩٦٣ ، العدد السابع من الجريدة الرسمية ، ٢١ ذى القعدة ١٣٨٢ هـ الموافق ١٥ ابريل ١٩٦٣ السنة الثالثة عشرة .

٣ - أذونات خزانه تصدرها أو تضمنها حكومات أجنبية يمكن الاحتفاظ بعملاتها بموجب الفقرة (١) من هذه المادة وتستحق الدفع خلال مدة لا تتجاوز خمس سنوات بحيث لا تزيد قيمتها عن ٦٥٪ من مجموع أصول قسم الاصدار ويجوز لمجلس ادارة البنك أن يحتفظ ضمن هذه النسبة بسندات أجنبية تستحق الدفع خلال مدة لا تتجاوز خمسة عشرة سنة على ألا تزيد قيمتها عن ١٥٪ من مجموع أصول قسم الاصدار .

من هذا يتضح أن عرض العملة يرتبط ارتباطا جذريا بكمية الذهب والاصول الاجنبية التى يملكها البلد . وأى زيادة فيها تؤدي الى زيادة كمية العملة فيما عدا العملة المصدره لقاء سندات الحكومة الليبية والتى يجب أن لا تتعدى ١٠٪ من حجم أصول قسم الاصدار أو ١٠٪ بالمائة من قيمة العملة المصدره . وأى زيادة تحصل فى كمية الذهب أو الاصول الاجنبية لدى قسم الاصدار تؤدي الى زيادة العملة المصدره . وبالتالي فان كل ما يدعو الى زيادة الذهب والعملات الاجنبية القابلة للتحويل فى البلد يمكن أن يؤدي الى زيادة حجم العملة المصدره فيما اذا طلب من قسم الاصدار ابدالها بعملة ليبية . واذا كان البلد لا ينتج ذهبا فان حجم العملة القابلة للاصدار يتبع بصورة مباشرة الى حجم الفائض على ميزان المدفوعات ، فأى زيادة فى الصادرات عن الواردات وفى فائض ميزان المدفوعات تعنى أن البلد يحصل على كمية من الذهب والعملات القابلة للتحويل تزيد عن ما يدفعه ، وهذه العملات والذهب من الواجب على الافراد تقديمها للمصارف لاستبدالها بعملة ليبية أو ودائع مصرفية ، والمصرف التجارى الذى يحصل عليها يقدمها الى قسم العمليات المركزية فى مصرف ليبيا للحصول على عملة ليبية مقابلها أو يكتفى بزيادة ودائعه لدى مصرف ليبيا وزيادة احتياطيها ، فحصول فائض على ميزان المدفوعات يهيء السبيل لزيادة عرض العملة .

أما بالنسبة للودائع تحت الطلب فان النظام المصرفى فى ليبيا يحتم على المصارف الاحتفاظ باحتياطى جزئى يتراوح بين ١٠ و ٤٠ بالمائة من حجم الودائع تحت الطلب العائده لزيائنها على شكل ودائع لدى قسم العمليات المركزية فى مصرف ليبيا . وأى زيادة فى الاصول لهذه المصارف يجب أن تنعكس كزيادة فى مجموع الخصوم

ورأس المال وبتميز الخصوم النقدية أى الودائع تحت الطلب العائدة للأفراد عن باقى الخصوم تحصل على المعادلة التالية :

الودائع تحت الطلب العائدة للأفراد = الاصول - الخصوم غير النقدية  
ورأس المال وبالنظر الى الميزانية الموحدة للمصارف التجارية نجد أن كل ما يزيد فى حجم الاصول يؤدي الى زيادة الودائع تحت الطلب العائدة للأفراد مع بقاء الاصول غير النقدية ورأس المال ثابتة أو تزيد بمقدار أقل من زيادة مجموع الاصول . وأى انخفاض فى حجم الخصوم غير النقدية مع بقاء مجموع الاصول ثابت يؤدي الى زيادة ودائع الافراد لدى المصارف التجارية .

والجدول رقم ٨ يحوى أرقاما عن الميزانية الموحدة للمؤسسات النقدية فى ليبيا أى المصارف التجارية ومصرف ليبيا بما فيه قسم العمليات المصرفية وقسم الاصدار وقسم العمليات المركزية . وقد جمعت هذه الارقام بعد اسقاط الصفقات الجارية بين هذه المؤسسات وبعض ، وبالتالي فان هذه الميزانية تبين وضع هذه المؤسسات بالنسبة لجمهور المواطنين والحكومة فى ليبيا وبالنسبة للعالم الخارجى ، فهى تظهر الخصوم النقدية كما فى المعادلة التالية :

عرض النقد من عملة وودائع تحت الطلب لدى الجمهور = مجموع الاصول - الخصوم غير النقدية ورأس المال .

وهذه الارقام بالتالى تحدد عرض النقد بصورة مباشرة وكاملة وتروى قصة التطور النقدى الحاصل فى ليبيا منذ عام ١٩٥٦ حتى ١٩٧١ .

والمصارف التجارية تستطيع أن تزيد فى أصولها من قروض وسلفيات وبالتالى تزيد فى حجم الودائع التى لديها فقط اذا توفر احتياطى فائض لديها من عملة وودائع لدى مصرف ليبيا (٤) . وهنا يجدر أن نلاحظ أن مصادر الاحتياطى للمصارف

(٤) ان الاحتياطى القانونى فى ليبيا يتألف فقط من ودائع المصارف التجارية لدى مصرف ليبيا كما تنص القوانين المرعية غير أن الاحتياطى الممكن يتألف من ودائع المصارف لدى مصرف ليبيا وحجم العملة التى لدى المصارف نظرا لان هذه ممكن ان تودعها المصارف لدى المصرف المركزى فى أى وقت .

التجارية تتألف من جميع البنود التى تؤلف الاصول فى ميزانية قسم العمليات المركزية وقسم الاصدار فى مصرف ليبيا ، أى أنها تتألف من الذهب النقدى والاصول الاجنبية التى يملكها المصرف وقروض هذا المصرف للمصارف التجارية والاصول الاخرى ، وأى زيادة فى هذه تؤدى الى زيادة احتياطي المصارف ما لم تتبدد هذه الزيادة فى الاستعمالات البديلة للاحتياطي كأن تزداد العملة لدى الافراد فيزداد عرض النقد ولكن يبقى حجم الاحتياطي ثابت مما يؤدى الى عدم حدوث زيادة مضاعفة فى حجم الودائع تحت الطلب أو أن تزداد ودائع الحكومة لدى المصرف المركزى أو يزداد حجم الخصوم الاخرى ورأس المال وطبعا أى زيادة فى حجم الاحتياطي تهيء الفرصة لزيادة حجم الودائع تحت الطلب عن طريق زيادة الاصول بشكل قروض وسلفيات .

### عرض النقد :

يتضح من الارقام الواردة فى الجدول رقم ١ أن عرض النقد قد ازداد فى خلال هذه الفترة التى تحت الدراسة من ١٣ر٨ مليون الى ٣٦ر٤ر٤ مليون دينار أى حوالى ٢٧ مرة . وكان معدل الزيادة النسبية سنويا ٢٥٪ كما يتبين من الجدول رقم ٣ وطبعا لم تكن نسبة الزيادة هذه متسقة بل كانت مختلفة من سنة لآخرى غير أن الملاحظ هو أن عرض النقد كان يزداد فى بعض السنوات زيادة كبيرة نتيجة لحدوث تغير جذرى فى بنية الاقتصاد القومى أو فى الاوضاع الاقتصادية ثم تميل نسبة الزيادة الى الانخفاض فى السنوات التى تلى الى أن يحدث تغير جذرى يؤدى الى زيادة كبيرة فى عرض النقد .

ومن الرسم البيانى رقم ١ الذى يبين نسبة التغير فى عرض النقد يتضح أنه ابتداء من نهاية عام ١٩٥٨ حصل تغير جذرى فى وضع الاقتصاد الليبى دفع بنسبة زيادة عرض النقد الى الاعلى وبعد ذلك بدأت تلك النسبة بالانخفاض التدريجى حتى نهاية عام ١٩٦٢ وبالإمكان اعتبار هذه السنوات الاربع على أنها فترة ذات ظروف متماثلة بالنسبة للاقتصاد ، ومن نهاية عام ١٩٦٢ أخذت نسبة الزيادة فى عرض النقد بالازدياد حتى وصلت أعلى حد لها مع نهاية عام ١٩٦٥ حيث بدأت

بالانخفاض واستمرت في ذلك حتى نهاية عام ١٩٦٧ ، وبالتالي فان السنوات الخمسة هذه تتميز بأحوال كان فيها الاقتصاد في حالة متشابهة بالنسبة لحجم الدخل القومي وبالنسبة لتطوره البنائي . ومع نهاية عام ١٩٦٨ أخذت نسبة الزيادة في عرض النقد بالتصاعد فبلغت ٤٤٪ ثم عادت وانخفضت في عام ١٩٧٠ وبعد ذلك ارتفعت فبلغت أعلى حد لها في خلال هذه الفترة ككل مع نهاية ١٩٧١ ، وبالإمكان القول ان فترة أو مرحلة خاصة مر فيها الاقتصاد الليبي بدأت مع نهاية عام ١٩٦٨ وانتهت مع نهاية عام ١٩٧٠ أو أن نقول ان عام ١٩٧٠ كان عاما اتصفت فيه الأوضاع الاقتصادية بحالة من الركود نظرا لضعف المحاصيل الزراعية وانخفاض الاتفاقيات الحكومية مما جعل عام ١٩٧٠ عاما غير عادي وذا ظروف خاصة به وبالتالي يجب عدم اعتباره طالما اننا بصدد دراسة للتطورات الأساسية الحاصلة في الاقتصاد وبالتالي فان الفترة التي بدأت منذ عام ١٩٦٨ لم تنته بنهاية عام ١٩٧١ كما تشير الأرقام المتوفرة لدينا .

### صافي الأصول الأجنبية :

ان صافي الأصول الأجنبية للمؤسسات النقدية قد زاد بمقدار ٦٠ مرة من ١٤ر٤ مليون الى ٨٤٩ر٣ مليون ديناراً في خلال هذه الفترة وان معدل الزيادة السنوية كان ٣٣٪/ غير أن نسبة الزيادة كانت قريبة من المعدل أو دونه الى حد بعيد في السنوات العشرة الأولى عاكسة بذلك الزيادة في احتياطي النقد للبلد نتيجة لبدء عمليات الاستثمار والتنقيب عن النفط وبالتالي فقد انعكست بزيادة العملة والودائع تحت الطلب بالإضافة الى وداائع الادخار ولأجل في حين ان الزيادة الحاصلة في السنوات الخمسة الأخيرة من هذه الفترة انعكست في جانب الخصوم بزيادة وداائع الحكومة لدى المصارف على الأكثر بالإضافة الى زيادة الخصوم النقدية وغير النقدية ورأس المال . وهذا ناجم عن حصول الدولة على الجزء الأكبر من حصيلة الفائض على الميزان التجاري الناجم عن إنتاج وتصدير النفط .

والجدول رقم ٢ الذي يوضح أهمية البنود المختلفة بالنسبة لمجموع الأصول أو الخصوم ورأس المال يبين أن نسبة صافي الأصول الأجنبية الى مجموع الأصول

تراوحت بين ٤٩٪ و ٨٣٪ وان هذه النسبة كانت مرتفعة فى السنوات الستة الاولى ومعدلها كان ٦٥٪ وهذا ناجم عن أنه فى خلال هذه السنوات كان غطاء العملة بكامله عبارة عن أصول أجنبية ، وفى خلال السنوات السبعة التالية أى من نهاية ١٩٦٢ الى نهاية ١٩٦٨ تراوحت النسبة بين ٦٠٪ و ٥٠٪ وذلك لان غطاء العملة أصبح يتألف من ذهب وأصول أجنبية ، ثم ان أهمية البنود الاخرى كالقروض والسلفيات زادت نسبيا ولو بشكل طفيف . ومنذ نهاية عام ١٩٦٩ بدأ صافى الاصول الاجنبية يزداد بشكل مضطرب حتى بلغ ٨٣٫٥٪ من مجموع الاصول فى نهاية ١٩٧١ . وحتى عندما نطرح ودائع الحكومة لدى المصارف من صافى الاصول الاجنبية فان نسبة الحاصل الى مجموع الاصول تظل مرتفعة وتتراوح بين ٥٧٪ فى سنة ١٩٥٦ و ٣٥٪ فى سنة ١٩٧١ . وعند أخذ نسبة الحاصل الى عرض النقد فان هذه النسبة لم تقل عن ٦٩٪ كما هو واضح من الجدول رقم ١ ، فى خلال هذه الفترة بكاملها ، مما يشير الى أن الاصول الاجنبية ظلت المحدد الرئيسى لعرض النقد فى خلال هذه الفترة ككل .

#### القروض والسلفيات :

ان حجم القروض والسلفيات قد ارتفع من حوالى ٦ مليون الى حوالى ١٠٨ ملايين أى بمقدار ١٨ مرة وان معدل الزيادة النسبية كانت حوالى ٢١٪ سنويا فى خلال هذه الفترة . وتراوح نسبة التغير فى القروض والسلفيات يعكس الى حد بعيد الاوضاع الاقتصادية فى خلال هذه الفترة نظرا لانها تبين مدى التزام المصارف التجارية القطاع الخاص من أجل تمويل التجارة الخارجية وأعمال المقاولات وبناء العقارات . فمن الجدول رقم ٣ والرسم البيانى رقم ٣ يظهر أن السنوات ١٩٥٧ الى نهاية ١٩٦٠ والسنوات ١٩٦٢ - ١٩٦٦ و ١٩٦٨ و ١٩٧١ جميعها كانت سنوات انتعاش فى الحالة الاقتصادية فى حين أن سنة ١٩٦١ والنصف الاخير من سنة ١٩٦٧ والنصف الاخير من ١٩٦٩ بالاضافة الى عام ١٩٧٠ كانت سنوات اتصفت فيها الحالة الاقتصادية بانخفاض نسبي فى معدل النشاط الاقتصادى .

وبالنسبة لاهمية القروض والسلفيات كمحدد لعرض النقد فانه

يبدو من الجدول رقم ٢ أن نسبتها الى مجموع الاصول والخصوم ظلت تتراوح بين ربع وثلث الاصول حتى سنة ١٩٦٨ حيث كانت تساوى ٢٧ر٨٪ في حين انخفضت الى ٢١ر٤٪ في ١٩٦٩ والسى ١٣ر٧٪ في ١٩٧٠ ثم الى ١٠ر٥٪ فى عام ١٩٧١ ، وانخفاض نسبة القروض والسلفيات الى مجموع الاصول فى السنوات الثلاثة الاخيرة ناجم عن ارتفاع حجم الاصول بمعدلات عالية فى خلال هذه السنوات الثلاثة . ولو حافظت هذه النسبة على مستواها السابق لادى ذلك الى ارتفاع عرض النقد بشكل أدى الى زيادة المستوى العام للاسعار بشكل كبير .

### ودائع الادخار ولاجل :

ان هذه الودائع تأتى بالدرجة الثانية من حيث السيولة بعد العملة والودائع تحت الطلب فهى بالتالى تدعى بالودائع القريبة من النقد أو الشبيهة به . وهى أقرب بديل للنقد . وقد ارتفعت هذه الودائع من ٢ر٨ مليون الى ٣٥ر٩ مليون أى بمقدار ١٢ر٨ ضعف فى خلال هذه الفترة وكان معدل تغيرها النسبى فى خلال هذه الفترة ٢٠٪ . وقد تراوحت نسبة الزيادة لهذه الودائع بين ٦٩٪ و ٧٠٪ وكانت نسبة الزيادة مرتفعة فى السنوات الاولى حيث وصلت الى أعلى حد لها فى عام ١٩٦٣ والارتفاع المستمر فى هذه الودائع كان نتيجة لزيادة الثروة القومية أو انتقال الاقتصاد من وضع معين الى وضع آخر ، ولكن ما أن وصل حجم هذه الودائع الى حد معين حتى مالت نسبة الزيادة الى الاعتدال والتلاشى فى بعض السنوات .

ومن جهة أخرى فان نسبة هذه الودائع الى حجم الخصوم ورأس المال تراوحت بين ٩ر٥٪ و ٢٦٪ حتى عام ١٩٦٤ ولكن أهميتها انخفضت بعد عام ١٩٦٤ حيث تراوحت بين ١٢ر٤٪ و ٣ر٥٪ وارتفاع حجم الخصوم الى حد بعيد نتيجة لزيادة ودائع الحكومة فى الاعوام الاخيرة أدى الى انخفاض نسبتها من المجموع ، غير أن هذا بالذات لا يمكن أن يعلل انخفاض حجمها المطلق ، والذي يظهر من الارقام أن انخفاضها فى عام ١٩٧١ رافقه ارتفاع فى حجم الودائع تحت الطلب وعرض النقد ، ففي هذه السنة كان الانخفاض مقتصر على ودائع الادخار التى هى أقرب ما يمكن للنقد فى حين أن الودائع لاجل زادت بشكل طفيف . والسنة

الآخري التى جرى فيها انخفاض نسبي فى حجم هذه الودائع كانت ١٩٦٥ حيث انخفضت هذه الودائع برمتها مقابل زيادة الودائع تحت الطلب .

### ودائع الحكومة :

ان هذه الودائع أصبحت ذات أهمية كبيرة فى السنوات الثلاثة الآخيرة أى منذ عام ١٩٦٩ حيث أصبحت نسبتها الى مجموع الخصوم ورأس المال مساوية الى ٢٢٪ فى ١٩٦٩ و ٤٠٪ فى ١٩٧٠ و ٤٨٪ فى عام ١٩٧١ . وقد تراوحت هذه النسبة بين ٦٪ و ١٧٫٥٪ فى خلال السنوات السابقة لسنة ١٩٦٩ . وبالنسبة لحجمها فانها زادت من ١٩ مليون فى ١٩٥٦ الى ٤٩٣ مليون فى ١٩٧١ أى بمقدار ٢٦ ضعف تقريبا . ولم يكن تغير هذه الودائع فى اتجاه الزيادة دوما فى خلال هذه الفترة بل ان هناك سنوات كثيرة كان فيها التغير سالبا ، كما يتضح من الجدول رقم ٣ ، وقد كان معدل الزيادة السنوية فى هذه الودائع ٦٢٪ . وبما أن نسبتها الى الخصوم ارتفعت فى خلال السنوات الآخيرة نظرا لارتفاع عوائد الحكومة من النفط فان دور هذه الودائع بالنسبة لتحديد عرض النقد أصبح أساسيا فى الاحوال الحاضرة نظرا لانها أهم بند من بنود الاستعمالات البديلة للاحتياطى .

ومن التحليل السابق يتضح أن صافى الاصول الاجنبية كان ولا زال لها الدور الرئيسى فى زيادة عرض النقد وبالدرجة الثانية تأتى القروض والسلفيات للقطاع الخاص وقد زادت أهمية الاصول الاجنبية بعد زيادة الفائض على الميزان التجارى الى حدود كبيرة فى السنوات الآخيرة كمصدر هام من مصادر الاحتياطى للمصارف التجارية ولكن الاستعمالات البديلة للاحتياطى وعلى الاخص ودائع الحكومة زادت وبالتالي حدثت من زيادة عرض النقد وزيادة الاسعار والدخل النقدى .

### عرض النقد والاسعار :

ان المهم بالنسبة لمستوى الاسعار ليس عرض النقد بحد ذاته وأن كمية النقد لوحدة الانتاج أى نسبة عرض النقد الى الدخل الحقيقى (٣) . وأى زيادة كبيرة



في هذه النسبة يرافقتها عادة زيادة في المستوى العام للأسعار طالما أن الطلب على كمية النقد الحقيقية ينمو بمعدل ثابت نتيجة لزيادة السكان وزيادة الدخل الحقيقي . ولا يمكن تبيان تغير كمية النقد لوحدة الانتاج في ليبيا نظرا لقصور الاحصاءات المتوفرة ، غير أننا نستطيع أن نورد الملاحظات التالية : وهي أن نسبة الزيادة في حجم القروض والسلفيات بلغت أعلى حدتها في عام ١٩٦٨ ، وزيادة القروض والسلفيات تؤدي الى زيادة عرض النقد وزيادة الاسعار نتيجة لزيادة الطلب المحلي على البضائع والخدمات وعوامل الانتاج أكثر مما يحصل في حالة زيادة الاصول الاجنبية لان الاخيرة يقابلها انتاج ودخل حقيقي في حين أن الاولى هي مجرد زيادة في عرض النقد ليس الا . ومن جهة أخرى فانه في خلال السنوات ١٩٦٢ - ١٩٦٩ التي تتوفر أرقام عن الدخل القومي بالنسبة لها زاد الانتاج القومي الاجمالي من ١٦٣ر٣ مليون الى ١٠٠١ر٨ مليون دينار أى بمقدار ٦ مرات في حين أن عرض النقد زاد بمقدار ٨ مرات . وفي عام ١٩٦٢ كانت كمية النقد المحتفظ بها مساوية الى الدخل القومي لمدة شهرين في حين أنه في عام ١٩٦٩ أصبحت مساوية لدخل ثلاثة أشهر .

#### التطور التاريخي والسياسة النقدية :

قبل عام ١٩٥١ كان النقد المتداول في البلاد يتألف من ثلاثة عملات ، الجنيه المصرى في برقة والليرة الايطالية في طرابلس والفرنك الجزائرى في فزان ، وقد قدر حجم هذه العملات بما يقارب ٥ر٤ مليون استرلينية كما قدر الدخل القومي آنذ بما يقارب ١٥ مليون جنيه .

وفي أكتوبر ١٩٥١ صدر قانون العملة الذى أعطى الى لجنة النقد حق اصدار العملة الليبية لقاء غطاء كامل يتألف من أصول أجنبية أكثرها ان لم يكن أكملها بالاسترليني وسندات الحكومة البريطانية . وفي هذه الاثناء أصبحت ليبيا عضوا في منطقة الاسترليني . وقد أوكل لجنة النقد عملية اصدار العملة الليبية الجديدة الى بنك باركليس .

وفي عام ١٩٥٥ صدر القانون رقم ٣ الذى أسس بموجبه بنك ليبيا الوطنى ليقوم باصدار العملة في البلاد والاحتفاظ بأموال الحكومة وليسيطر على القطع

الاجنبى وميزان المدفوعات بالاضافة الى قيامه بأعمال التفاضل بالنسبة للمصارف العاملة فى البلاد .

ولم تكن للمصرف القدرة على التحكم بالاوزاع المالية من سعر فائدة وسياسة التسليف الا من خلال منافسته للمصارف العاملة فى البلاد والتي أكثرها فروع لمصارف أجنبية ، فقد كان يعتمد طيلة السنوات الاولى من انشائه على وسيلة الاقتناع للتأثير على السياسة المصرفية والاقتصادية .

وفى أكتوبر ١٩٥٧ قرر المصرف رفع سعر اعادة الخصم من ٤ الى ٥ بالمائة للحد من ارتفاع الاسعار الناجم عن زيادة انفاق شركات النفط ونمو الاعمال الانشائية فى البلاد . ولكن بما أن المصارف العاملة فى البلاد تستدين من فروعها فى الخارج عند حاجتها فان هذا الاجراء لم يكن له أى أثر فقد زادت القروض والسلفيات فى سنة ١٩٥٨ بنسبة ٢٥٪ كما ارتفع عرض النقد بمقدار ٢٪ . وقد حاول المصرف الوطنى منع المصارف من الاستدانة من فروعها فى الخارج ودعاها الى الاستدانة منه الا أنه لم يفلح نظرا لضعف صلاحياته القانونية . وعندما حاول رفع نسبة السيولة واجبار المصارف على ايداع احتياطى قانونى لديه تطبيقا لنصوص قانون المصارف لعام ١٩٥٨ لم يستطع ذلك نظرا لاختلاف وجهة نظر الولايات بالنسبة لصلاحياته ودوره كمصرف للحكومة ومصرف مركزى وحيشما حاول المصرف اتخاذ اجراءات بالنسبة للاعمال المصرفية فى الولايات رأت هذه فى ذلك افتئاتا على كيانها وادعت بأن صلاحية المصرف لا تخوله ذلك كمصرف اتحادى . كما أن وجهة نظر وزراء المال والاقتصاد لم تكن منسجمة بخصوص هذه الامور .

وفى عام ١٩٥٨ أشار المصرف على الحكومة بالحد من الانفاق السريع لايقاف ارتفاع الاسعار الناجم عن الهجرة الى المدن من الارياف وارتفاع الاجارات وزيادة الطلب بشكل عام مع لبدء فى التنقيب عن النفط فى حين أن الحكومة كانت ترى فى هذه الاثناء خفض كلفة الاقتراض الى أدنى حد وتسهيله ، الا أن المصرف وقف ليعين العوامل الاخرى المؤثرة على الاقتصاد والتي تحد من النمو الاقتصادى السريع فى البلاد . فالمصرف كان له دور الخير والمستشار للحكومة بالنسبة للسياسة الاقتصادية .

وفي أغسطس ١٩٦٠ جرى رفع نسبة إعادة الخصم مرة أخرى من ٥ إلى ٦ بالمائة ، غير أن هذا الاجراء لم يؤثر على قدرة المصارف على زيادة فروضها فقد زادت القروض في عام ١٩٦٠ و ١٩٦١ بمقدار ٣٠.٥٪ على التوالي ، كما أن عرض النقد زاد بمقدار ٢٠ و ١٧ بالمائة على التوالي في هاتين السنتين . ولم يكن هناك جدوى من هذا الاجراء في الحد من ارتفاع عرض النقد وحجم الاصول المحلية للمصارف الا أنه أعطى حجة للمصارف لرفع سعر الفائدة على قروضها . وقد قارب سعر الفائدة مع اضافة العمولات والتكاليف الاخرى ١١٪ في بعض الاحيان مما دفع رجال الاعمال الى الاحتجاج على هذه المصارف التي كانت تلتقى المسؤولية على عاتق المصرف الوطني الذي كان يرد الادعاء بأن المصارف هذه لا تستدين منه وانه عليه في نفس الوقت أن يقوم بتحديد حجم الائتمان للحد من التضخم . غير أن السؤال الذي يطرح نفسه في هذا الصدد هو أنه اذا كانت المصارف لا تستدين من المصرف الوطني فكيف يؤثر على حجم الائتمان وما هي الفائدة من رفع سعر إعادة الخصم ؟ وتلافيا لهذه الامور قام المصرف بتخفيض سعر إعادة الخصم الى ٥٪ في فبراير ١٩٦١ ودعا المصارف الى خفض سعر الفائدة لديها . والواقع أن تغيير سعر الفائدة في هذه الاثناء لم يؤثر على حجم الائتمان المصرفي نظرا لكون الفائدة الحقيقية التي تعكس فرض الربح مرتفعة في الاقتصاد الليبي وبالتالي رفع سعر الفائدة النقدي لم يؤثر على حجم الاستثمار أو حجم الاستيراد في البلاد كما حدث في سنة ١٩٥٧ و ١٩٦٠ فالسوق الليبية كانت سوق بائع أكثر منها سوق مشتري .

ومن أجل الحد من قيام المصارف برفع سعر الفائدة نتيجة لاي اجراء انكماش يقوم به المصرف فقد أتى قانون المصارف رقم ٤ لعام ١٩٦٣ موضحا دور المصرف الى حد بعيد ومعطيا اياه سلطات كبيرة للتأثير على الائتمان المصرفي بصورة نوعية وكمية وجاعلا من حقه تحديد سعر الفائدة النقدية كما أوضح دوره كمصرف مركزي بالاضافة الى الغاء القيود التي كانت موضوعة على نشاطه كمصرف تجارى . واجب على المصارف التجارية العاملة في البلاد الاحتفاظ باحتياطي قانوني يتراوح بين ١٠ و ٤٠ بالمائة من الودائع تحت الطلب لديها و ٥ و ٢٠ بالمائة من ودايع الادخار . كما أعطى الحق بالتعامل بالسندات الحكومية كغطاء للعملة بنسبة عشرة بالمائة من

حجم العملة المصدرة وكمقرض للدولة بنسبة عشرة بالمائة من ايراداتها المقدرة لسنة ما .

ولقد استمر المصرف يفرض النسبة الدنيا للاحتياطى على المصارف وحدد سعر الفائدة على القروض المضمونة بنسبة تزيد عن سعر اعادة الخصم لديه بمقدار ٢ بالمائة وعلى القروض غير المضمونة بنسبة تزيد بمقدار  $\frac{1}{4}$  بالمائة عن سعر اعادة الخصم وذلك حتى عام ١٩٦٦ . ففى يوليو ١٩٦٦ رفعت نسبة الاحتياطى القانونى من ١٠ بالمائة الى ١٥ بالمائة على الودائع تحت الطلب ومن ٥ بالمائة الى ٧ بالمائة على ودائع الادخار ، كما أن نسبة الاصول السائلة التى تتألف من عملة محلية وأجنبية وودائع لدى مصرف ليبيا وسندات مكفولة لدى الحكومة والتى يجب على المصارف التجارية الاحتفاظ بها كنسبة من خصومها الايداعية وما تفترضه من مصادر أخرى لدى مصرف ليبيا زيدت من ٢٠ الى ٢٥ بالمائة . ولتشجيع المصارف على ايداع الفائض عن الاحتياطى القانونى لديها لدى مصرف ليبيا عوضا عن اعطائه كقروض الى الافراد وبالتالي زيادة عرض النقد وزيادة الاسعار ، قام مصرف ليبيا برفع سعر الفائدة بمقدار نصف من واحد بالمائة على ودائع المصارف لديه ، ومن جهة أخرى لتشجيع الافراد على الادخار رفعت الفائدة على ودائع الادخار بمقدار نصف من واحد بالمائة وأصبحت  $\frac{4}{100}$  ، كما اتخذت اجراءات فى ميدان الائتمان بأن جعل تمويل شراء العقارات وواردات السيارات لا يتعدى ٥٠ بالمائة من قيمتها كما جعل فتح الاعتمادات لتمويل استيراد بضائع استهلاكية معمرة يتطلب تأميننا تقديا مساويا الى ٢٥ بالمائة من قيمة هذه البضائع . وبالرغم من كل هذه الاجراءات فان عرض النقد زاد بمقدار  $\frac{41}{100}$  و  $\frac{27}{100}$  فى عام ١٩٦٦ و ١٩٦٧ على التوالى بينما القروض والسلفيات زادت بمقدار ٣٤ و ١٥ بالمائة فى سنة ١٩٦٦ و ١٩٦٧ .

ونظرا لازمة السيولة العالمية التى حصلت فى عام ١٩٦٨ و ١٩٦٩ وارتفاع أسعار الفائدة فى الاسواق العالمية الى حدود لم يسبق لها مثيل من قبل فقد أصبح من الصعب على المصارف المحلية الاستدانة من فروعها وبالتالي عانت هذه المصارف من أزمة سيولة فى خلال هذه الفترة مما دعى مصرف ليبيا فى ٣ فبراير ١٩٦٩ الى تسهيل عملية اقراض المصارف ورفع الحد الاقصى للاقراض الى  $\frac{30}{100}$  من رأس

المال والاحتياطى أو ١٠٪ من قيمة الودائع أيهما أقل مع توفر المبررات وذلك لمساعدة المصارف على استعادة سيولتها في الحالات العسيرة .

وفي أكتوبر ١٩٧٠ ومن أجل الحد من الركود السائد آتتذ قام المصرف بتخفيض نسبة الاصول السائلة من ٢٥٪ الى ١٥٪ من مجموع خصوم المصارف عدى استناداتها من مصرف ليبيا ، وقبل ذلك في مايو ١٩٧٠ أصدر المصرف قرارا بتوسيع تعريف الاصول السائلة بأن شمل الودائع لدى المصارف التجارية ضمن هذه الاصول . وفي ديسمبر ١٩٧٠ أعلن المصرف عن استعداده لمساعدة المصارف التى تقوم باعطاء تسهيلات ائتمانية الى المقاولين الوطنيين الذين يقومون بأعمال للحكومة .

#### نظرة تقييمية لدور المصرف :

ان جعل المصرف منذ انشائه يقوم بدور مزدوج كمصرف مركزى أو مصرف للمصارف ومصرف تجارى في نفس الوقت حد من قدرته على القيام بأعماله في الفترة الاولى . فالمصرف بدوره كمصرف مركزى كان يفترض منه أن يطلع على أمور المصارف التجارية العاملة ويعامل ذلك بسرية تامة ، الا أنه كمصرف تجارى يعمل كمنافس للمصارف التجارية الاخرى وبما أن سمعة هذه المصارف تؤثر الى حد بعيد على نشاطها وفرص الربح لديها فانها سوف تحاول ما أمكنها ذلك احاطة ظروف عملها بسرية تامة . ومن هذا نرى أنه كان يجب منذ البداية انشاء مصرف وطنى تجارى وانشاء مصرف مركزى منفصل تمام الانفصال عنه ليتسنى للمصرف المركزى أن يمارس مهامه على الوجه الاكمل .

وأن القيود التى فرضت على أعمال المصرف التجارية لمنع منافسته للمصارف الاخرى أخرت تطوره كمصرف تجارى ، فلقد حد قانون انشائه من قدرته على اعطاء القروض ومدة هذه القروض كما حد من قدرته على خصم الاوراق المالية الى أن عدل ذلك بقانون البنوك لعام ١٩٦٣ ، حيث صرح له بالعمل في المجال التجارى ونظمت أعماله هذه بموجب لائحة تنظيمية أصدرها وزير المالية نصت على اطالة مدة الاستحقاق للاوراق المالية والكمبيالات المخصومة . وجعلت أسس

الاقراض أكثر سهولة وجرى فصل قسم العمليات التجارية عن باقى أقسام المصرف ومنع المصرف من استعمال ودائع المصارف التجارية لدى قسم العمليات المركزية كأساس لزيادة قروضه التجارية . والواقع لو بدأ المصرف الوطنى كمصرف تجارى بحت وأوكل اليه اصدار العملة لاستطاع توسيع أعماله بشكل كبير فى السنوات الاولى ثم بعد ذلك كان بالإمكان خلق مصرف آخر بعد أن تطورت الاوضاع الاقتصادية يعمل كمصرف للمصارف ويقوم بإدارة دفة السياسة النقدية . فالطلب من المصرف منذ البداية أن يقوم بدورين مختلفين أدى الى صعوبات بالنسبة له كان من الممكن تفاديها .

ومع هذا فان تاريخ المصرف يبين عمله الدؤوب ونشاطه الكبير فى المساعدة على ادارة السياسة الاقتصادية فى البلاد بوجه غير أن لنا بعض الملاحظات بالنسبة لبعض الادوات التى يعتمد عليها المصرف للتأثير على الاحوال النقدية فى البلاد .

لقد سبق أن بينا فى القسم الاول من هذا المقال أن المهمة الرئيسية للمؤسسات الموكل اليها ادارة دفة السياسة النقدية فى بلد ما هى السيطرة على كمية النقد عن طريق السيطرة على الاساس النقدى أو النقد ذى الفعالية العالية والذى يتألف من مجموع العملة لدى الجمهور ولدى المصارف بالإضافة الى ودائع المصارف لدى المصرف المركزى ، نظرا لان هناك علاقة طردية ومباشرة بين عرض النقد والاساس النقدى فأى زيادة فى الاساس النقدى مع بقاء نسبة العملة لدى الجمهور الى مجموع النقد ثابتة وأيضا مع بقاء نسبة الاحتياطى القانونى على الودائع ثابتة تؤدي الى زيادة فى عرض النقد وأي انخفاض يؤدي الى انخفاض عرض النقد .

وهناك طرق عديدة للتأثير على الاساس النقدى ، فالمصرف المركزى يستطيع أن يخفض العملة عن طريق اغراء المصارف التجارية بايداع أموال لديه بدفع فوائد مشجعة ، ويستطيع أن يزيد فى حجم الاساس النقدى عن طريق اعطاء قروض للمصارف واعادة ودائع المصارف اليها وبالتالي تشجيعها على الاستفادة من الفائض على الاحتياطى القانونى لديها . والمصرف المركزى يستطيع أيضا أن يحض المصارف على رفع الفوائد التى تدفعها على ودائع الادخار والودائع لاجل وبالتالي يخفض

الاساس النقدي وعرض النقد طالما أنه لا توجد هناك سندات وأوراق مالية كافية يستطيع المصرف أن يتداول بها ليسيطر على عرض النقد .

والاسلوب الآخر للتأثير على عرض النقد هو خارج عن نطاق المصرف ويعود الى الحكومة بالذات وهو يتلخص في أن تقوم الحكومة بفرض ضرائب والحصول على فائض على ميزانيتها وتقوم بإيداع هذا الفائض لدى المصرف المركزي وبالتالي ينخفض حجم العملة المصدرة وينخفض الاساس النقدي وعرض النقد . والعكس يحصل عندما تريد الحكومة زيادة عرض النقد فتقوم بانفاق أكثر مما تحصل عليه من ضرائب ويحصل عجز في ميزانيتها تغطية عن طريق الاستدانة من المصرف المركزي وبالتالي يزداد عرض النقد والاساس النقدي . والرسم البياني رقم ٤ يوضح ارتباط النقد بالاساس النقدي (١) . والميزة في السيطرة على الاساس النقدي ان تأثير ذلك حياى بالنسبة لتخصيص موارد الانتاج ويكون عادة بصورة طبيعية ليس فيها ارغام ولا يحدث معها ارباك للنظام المصرفي .

وبالمقابل فان سيطرة المصرف على نوعية الائتمان بتشجيعه في بعض النواحي والحد منه في نواحي أخرى لا يؤثر على عرض النقد وجل تأثيره يقع على تخصيص موارد الانتاج وعلى بنيان أسعار الفائدة .

وبالنسبة لتغيير سعر اعادة الخصم فان الغاية منه هى التأثير على حجم الاستدانة من المصرف المركزي للسيطرة على احتياطي المصارف والمشكلة في هذه الوسيلة هى أن اعادة الخصم وزيادة الاحتياطي تابعة لمشيئة المصارف التجارية وأن المصرف المركزي لا يستطيع أن يحدد حجم الاوراق المخصومة وبالتالي لا يستطيع أن يحدد حجم التغير في احتياطي المصارف بفعل هذه الاداة ، وجل ما يستطيع أن يفعله أن يشجع أو ينفر من استعمال هذه الاداة من قبل المصارف لزيادة احتياطها . ثم أنه من الصعب على المصرف المركزي أن يحدد مقدار التغير في عرض النقد نتيجة تغيير سعر اعادة الخصم كما أن معدل هذه النسبة يختلف تأثيره مع اختلاف الاوقات ، فمثلا في أوقات الرواج يمكن أن يكون سعر الخصم على أعلى مستوى

ولكن مع ذلك يظل مقبولا بالنسبة للمصارف اذا كانت أسعار الفائدة السائدة مرتفعة .

أما بالنسبة لتغيير الاحتياطى القانونى فان هذه العملية تؤثر بشكل متقطع وفجائى ، ومهما كان تغير النسبة طفيفا فان تأثير ذلك على حجم الاحتياطى سيكون كبيرا . فمثلا لنفرض أن الودائع مساوية الى ١٠٠ مليون وان نسبة الاحتياطى القانونى هى ١٠ بالمائة أى ١٠ مليون ، فرفع نسبة الاحتياطى القانونى بمقدار واحد بالمائة يؤدي الى زيادة الاحتياطى بمقدار مليون أو عشرة بالمائة . واختلاف حجم الاحتياطى القانونى بهذا الشكل يؤدي الى ارباك النظام المصرفى .

وبالنسبة لرفع نسبة الاصول السائلة فان هذا يشكل ضريبة مستورة على المصارف نظرا لان هذا الاجراء يجبر المصارف على تحويل أصولها من مجالات ذات ربح مرتفع الى مجالات ذات ربح متدنى وهذه الضريبة تنقل فى نتيجة الامر الى جمهور المواطنين العاديين .

وبالنسبة لتحديد سعر الفائدة فانه يجب الملاحظة أن هذا السعر يختلف باختلاف عامل المخاطرة الذى يختلف بدوره مع اختلاف المقرضين وأوضاعهم المالية، ومحاولة تحديد سعر فائدة واحد لجميع المقرضين سوف يجعل المصارف تعطى قروضا الى الافراد الذين يتلاءم ذلك السعر مع عامل المخاطرة الخاص بهم وهؤلاء على الاكثر يشملون فقط كبار رجال الاعمال وأصحاب المكاينة المالية المرموقة فى حين أن صغار رجال الاعمال والمضطرين من أفراد الشعب سوف يلجأون الى المرايين للحصول على ما يحتاجونه من قروض ويدفعون فوائد أعلى بكثير من السعر المحدد على المصارف من جهة أخرى . ولا جدال على ما نظن من أن واجب الدولة الاول هو تحرير الافراد من سيطرة المرايين عن طريق فتح باب السوق المالى المنظم أمامهم لا اىضاة نتيجة لسياسة معينة وعن دون قصد .

يتضح مما سبق أن المصرف المركزى يستطيع أن يقوم بدوره فى ادارة السياسة النقدية بما يكفل استقرار الاسعار واستقرار الاحوال الاقتصادية ، غير أن هذا مشروط بقيام الدولة من جانبها بالاتفاق بصورة تأخذ بعين الاعتبار الامكانيات المتوفرة فى البلاد من عوامل انتاج بشرية وطبيعية الى جانب عامل رأس المال الذى



لا يشكل عبء بالنسبة للتطور الاقتصادي في البلاد ، وذلك لان استقرار مستوى الاسعار في الداخل واستقرار سعر الصرف للدينار الليبي مرهون بسلوك الدولة الحذر عند تنفيذ خطط الانماء الاقتصادي ، والسرعة التي يتم بها انشاء مشاريع التنمية ، ولا غرر في هذا فان العامل المحرك لاقتصاد البلد هو القطاع الحكومي فالاقتصاد الليبي ظل منذ أواخر الخمسينات يتمتع بفائض على الحساب الجاري لميزان المدفوعات ، وبما أن الدولة هي الجهة التي تحصل على الجزء الرئيسي من هذا الفائض فان سلوكها يؤثر بشكل أساسي على وضع الاقتصاد في البلد وعلى طريقة تأثير الفائض الحاصل في ميزان المدفوعات على اقتصاد البلد ، فلو قررت الحكومة مثلا في أى سنة من السنوات القيام بمشاريع محلية عديدة وباهظة فان أثر ذلك سوف يظهر في ارتفاع مستوى الاسعار ، ثم اذا قام البلد باستيراد بضائع تزيد في قيمتها عن قيمة الصادرات بصورة مستمرة فان قدرة البلد على دعم سعر صرف معين للدينار سوف تتلاشى . والاجراءات التي يمكن أن يتخذها مصرف ليبيا في الحالين سوف تقف عند حد معين وتكون عاجزة عن تأمين استقرار في الاسعار وفي سعر الصرف . وبالتالي فان دعوى مصرف ليبيا المستمرة لتنسيق السياسة الانمائية والنقدية والمالية في البلاد دعوى وجيهة ويجب أن تؤخذ بعين الاعتبار دوما .

#### الخلاصة والاستنتاجات :

ان على السلطات النقدية أن تحاول السيطرة على مؤشرات تستطيع السيطرة عليها مثل عرض النقد عن طريق السيطرة على القاعدة النقدية من أجل خلق جو نقدي مستقر يحتفظ ضمنه النقد بأدواره الثلاثة كوسيلة للتبادل ووسيلة لسداد الدين ومخزنا للثروة وعلى الاخص الدور الثالث لما له من أهمية على الادخار والاستثمار .

ان المحدد الرئيسي لعرض النقد خلال السنوات ١٩٥٦ - ١٩٧١ كان صافي الاصول الاجنبية يليها في الاهمية القروض والسلفيات للمصارف التجارية ، وفي السنوات الاخيرة لو لم تزدد الخصوم غير النقدية وعلى الاخص ودائع الحكومة الى حد بعيد مع زيادة الاصول الاجنبية لادى ذلك لزيادة عرض النقد وزيادة

## الاسعار بشكل كبير •

ان توجيه السياسة النقدية بشكل ملائم فى ليبيا يمكن القيام به عن طريق ادارة عرض النقد بشكل يتفق والنمو فى الدخل والانتاج ونمو السكان الى جانب زيادة استعمال النقد كوسيلة للتبادل عوضا عن وسيلة المقايضة وأن اهتمام السلطات النقدية يجب أن ينحصر فى ادارة عرض النقد عن طريق السيطرة على القاعدة النقدية عوضا عن الاهتمام بالوسائل الاخرى مثل سعر اعادة الخصم أو تحديد نسبة الاصول السائلة وتحديد نسبة الاحتياطى نظرا لضعف كفاءة هذه الوسائل •

ومن جهة أخرى فان قيام السلطات النقدية بدورها فى الامد القصير لا يمكن أن يتم دون توفر أرقام عن الدخل والانتاج والمستوى العام للاسعار من أجل أن تكون على هدى من أمرها لا أن تعمل بوحى الحدس أو الظن والتخمين •

ولا بد لنا فى هذا الصدد من التمييز بين تأثير النقد على الافراد وتأثيره على المجتمع ككل لندرك قصور النقد والسياسة النقدية بالنسبة للتطور الاقتصادى والنمو ، فاذا كان الفرد العادى يستطيع زيادة مقدار البضائع والخدمات التى يحصل عليها عن طريق حصوله على مقدار أكبر من النقد فان ما يصح بالنسبة للفرد لا يصح بالنسبة للمجتمع نظرا لان المجتمع لا يمكنه أن يحصل على كمية أكبر من البضائع والخدمات عن طريق زيادة كمية النقد التى لديه • ولو استطاع لكانت مشكلة القضاء على الفقر فى المجتمع من أسهل المشاكل وكان الوصول الى مستوى الكفاية أمر سهل ، ولكن الواقع هو غير ذلك ، فمشكلة النمو والازدهار الاقتصادى ليس لها حل سهل فهى تعتمد أولا وآخرا على العمل الدؤوب والشاق وعلى البراعة والذكاء والاختراع واقامة المشاريع وتحمل المخاطر والادخار والتقتير والقدرة على التنظيم • والسياسة النقدية لا يمكنها توفير موارد طبيعية غير متوفرة ولا يمكنها القضاء على قدرة رأس المال وحل مشكلة التأخر التقنى أو عدم كفاءة القوة العاملة وقلة الخبرة لدى أرباب العمل وضعف روح التنظيم وعدم الرغبة فى تحمل المخاطرة لدى الافراد ولا يمكنها حل مشكلة انعدام الكفاءة لدى الادارة الحكومية فى بلاد تعاني من هذه الآفات ، وجل ما تستطيع فعله هو خلق جو مالى ملائم للتطور والنمو الاقتصادى •

## البرمجة والتخطيط وصياغة الميزانية

للاستاذ حسام خليل منصور

ان البرمجة والتخطيط وصياغة الميزانية • Planning Programming & Budgeting هي من الطرق التي أصبحت تعتمد في الدول المتقدمة في مجال وضع الميزانية العامة والسيطرة على أعمال الدولة ومشاريعها بما يكفل الالتزام بقواعد علم الاقتصاد • وفي هذا المقال نحاول شرح هذه الطريقة وبيان أبعادها •

### الحاجة الى التخطيط والبرمجة :

ان الحاجة الى التخطيط والبرمجة في مجال أعمال الدولة ناشئة عن ندرة الموارد الاقتصادية • فالدولة لها أهداف عامة كثيرة ، كحفظ الامن فى الداخل والدفاع لصيانة أرض الوطن من أى اعتداءه خارجى ، ودعم وزيادة رفاه المواطنين عن طريق البرامج الثقافية والصحية والترفيهية فهى مضطرة الى تخصيص موارد الانتاج المتوفرة لديها لتحقيق هذه الاهداف العامة وبالتالي عليها أن تخطط وتقوم بالتحليل لتحقيق أفضل تخصيص لمواردها ، وهذه غاية طريقة البرمجة والتخطيط وصيانة الميزانية •

### البرامج :

ان مفهوم البرامج أساسى بالنسبة للبرمجة والتخطيط ، وتعريف البرامج يختلف باختلاف المؤسسات والادارات ويتصل بشكل وثيق بأهدافها • والبرامج تعرف على أساس ما تريد المؤسسة تنفيذه لا على أساس الموارد التى تستعملها للوصول الى أهدافها •

ويمكن تصنيف البرامج على أساس القواعد التالية وذلك لتحديد أصناف الانتاج •

**١ - برامج عامة :**

وهى عبارة عن نشاطات الهيئات والادارة التى تخدم هدفا واحدا أولها نفس المهمة وبالتالي يمكن وضع هذه المؤسسات أو الادارات تحت اسم برنامج عام واحد . والبرنامج العام يحتوى عادة على برامج مساعدة متممة أو بديلة بالنسبة للاهداف المتوخاة . مثلا رفع مستوى التعليم العالى يمكن أن يكون عنوانا لبرنامج عام ويحتوى فى نفس الوقت على برامج لاعانة طلبة الجامعة فى نطاق البكالوريوس وفى نطاق الدراسات العليا ولبرامج خاصة باشادة الابنية الجامعية ومدتها بالاجهزة اللازمة بالاضافة الى دعم المكتبات وبرامج الابحاث .

**٢ - البرامج الفرعية :**

هى الاقسام التى يجب انشاؤها ضمن كل برنامج عام على أساس أهداف فرعية ضيقة لتساعد البرامج العامة بصورة مباشرة ، مثلا البرنامج العام لرفع مستوى التعليم العالى يشتمل على برامج فرعية مثل رفع مستوى تدريس الهندسة واللغات .

**٣ - عناصر البرامج :**

وهى عادة أجزاء البرامج الفرعية وتشمل بضائع أو خدمات معينة تفى بأهداف المؤسسة والعنصر يشمل قيام الافراد بالاستعانة بأدوات لتقديم خدمات معينة . مثال على ذلك عدد أساتذة الرياضة البحتة المطلوب تدريبهم لتدريس الرياضة الحديثة كعنصر لبرنامج فرعى ( دعم دراسة الرياضة ) الذى هو جزء من برنامج عام لدعم الدراسات العليا .

**الاهداف والبرامج :**

ان شكل البرامج يجب أن يسمح بالمقارنة لطرق بديلة للوصول الى الاهداف . والبرامج يمكن أن تحتوى على أجزاء متفاعلة تأثيرها يعتمد على الاجزاء الاخرى ، مثلا فى وزارة الدفاع بناء قوة رادعة هو برنامج بحد ذاته نظرا لانه متصل بأهداف الدفاع ويمكن تجزئته الى عناصر مثل القاذفات وصواريخ أرض بعيدة المدى .

وهذه يمكن أن تكون بديلة لبعضها غير أنه في بعض الاحيان تكون عناصر برنامج معين متممة لبعضها كما هو الحال بالنسبة للابحاث والتدريس كعناصر لبرنامج جامعة ما ومن جهة أخرى فان البرامج يجب أن تبين الفترة الزمنية لانجاز أهدافها - خمس سنوات أو عشر سنوات ، وهذا يرفع من قيمة البرامج نظرا لانها تصبح أساسا للتخطيط الطويل الامد .

وبالنسبة لبعض البرامج فان خصائص معينة تتصف بها بعض المنظمات تؤثر على تعريف البرامج - مثلا بالنسبة للابحاث البحتة فان الفترة الزمنية تجعل منها برنامجا خاصا في كثير من الدوائر والمؤسسات . غير أن البحث والتطوير التطبيقي يتصل عادة بأهداف معينة لمؤسسة ما وبالتالي يجب شمله ضمن نفس البرنامج العام .

ومن الضروري في بعض الاحيان تعريف البرامج على أساس الانتاج الوسيط عوضا عن الانتاج النهائي ، مثل النقل الجوي والنقل البحري كجزء من العمليات الحربية فظالما أنهما وسيلتان بديلتان عن بعضهما فانهما يعتبران برنامجا خاصا .

وفي بعض المؤسسات والوزارات يوجد برنامج دعم عام يشمل أعمالا لا يمكن الصاقها بأي برنامج معين ولكن يجب اجراء محاسبة بشأنها وكثيرا ما تكون هذه العملية طريقة لاختفاء بعض النشاطات وعدم اظهارها للعيان واجراء مقارنة بينها وبين نشاطات بديلة عنها وبالتالي فان اجراءات كهذه تنفى الغاية والهدف من مقارنة الطرق البديلة وتطبيق قواعد علم الاقتصاد .

وبنيان برنامج مؤسسة ما يجب أن لا يكون مرآة للجهاز الادارى القائم في تلك المؤسسة وثانيا يجب أن لا يكون طريقة لتسمية جديدة لنشاطات قديمة يجرى اعتماد مخصصات بشأنها بصورة تقليدية . ففي بعض الاحيان من الضروري جعل برنامج عام يقع ضمن عدة ادارات - كيما تسهل مقارنة العناصر التي كل منها بديل عن الآخر ، ومن هذا نرى أنه بالامكان جعل الميزانية تقوم على أساس البرامج عن طريق التأكيد على الاهداف التي تتوخاها هذه البرامج .

**ميزانية البرامج :**

ان الميزانية فى هذا الخصوص هى تعبير مالى للبرامج ، وخطه للاتفاق فى المستقبل ، والفترة الزمنية لهذه الميزانية هى سنة أو سنتين وفى بعض الاحيان يجب أن تكون لعدة سنوات ، كما هو الحال بالنسبة لبعض الشركات فى القطاع الخاص حيث أن خطه الاتفاق يجب أن تغطى فترة البحث وتصميم وصنع البضاعة الجديدة واجراء التجارب عليها وعرضها للبيع - ونفس الحاجة تظهر بالنسبة للمشاريع العامة وبرامج الدولة التى تحتاج الى تخطيط وتنفيذ وتقييم خلال عدة سنوات .

والطريقة التقليدية لاعداد الميزانية تعانى من نواقص تحد من فعالية النفقات العامة ، فهى تعد على أساس سنوى وبالتالي لا تتلاءم مع الحاجة الى التخطيط فى الامد الطويل كما أنها تعد عادة على أساس أبواب الاتفاق عوضا عن أن تكون معدة على أساس البرامج الحكومية وحاجات هذه البرامج .

**دور التحليل :**

ان طريقة البرمجة وصياغة الميزانية تعتمد على التحليل والمقارنة لطرق بديلة تساعد على الوصول الى الاهداف ، وأهم هدف لاعتماد هذه الطريقة هو مساعدة الحكومة على اتخاذ قراراتها عن طريق اختيار أفضل السبل المتوفرة والممكنة . وقد بين وزير الدفاع الامريكى السابق روبرت مكنمارا ذلك أمام الكونغرس بما يلى :

مع كون ميزانية وزارة الدفاع بهذه الضخامة فان قانون تناقص الغلة سوف يأخذ مجراه بالنسبة لبعض النشاطات حيث أن زيادة الموارد المستعملة ضمنها تنتج فوائد متناقصة نسبيا فى ميدان الدفاع ، وبالرغم من صعوبة قياس المنفعة الناجمة عن الزيادة الجزئية فى الموارد بالضبط فان تحليل التكلفة والكفاءة بنوع من الحرص يساعد الى حد بعيد فى التخلص من البرامج التى ينجم عنها زيادة طفيفة فى قدرتنا الدفاعية بالمقارنة مع التكلفة التى تتحملها .

وهذه القاعدة تنطبق على تحسين نوعية نظم الاسلحة كما تنطبق على الزيادة

في حجم قواتنا • والسؤال الذي يجب طرحه والاجابة عليه ليس فقط هل نريد أفضل الاسلحة والقوات من أجل دعم قوتنا الحربية ؟ ولكن أيضا يجب أن نسأل هل القدرة الدفاعية الاضافية ضرورية ، واذا كان الجواب بالايجاب ، هل هذه هي أرخص طريقة للحصول عليها مثلا على ذلك لنفرض أن لدينا طائرتين مقاتلتين ولهما نفس لصفات تقريبا عدا أن الاولى تستطيع الطيران بسرعة تفوق سرعة الثانية بمقدار عشرة أميال في الساعة مع العلم أن الطائرة الاولى تكلف ١٠ر٠٠٠٠ دولار أكثر من الثانية أى أنه اذا كنا بحاجة الى ١٠٠٠ طائرة فان الزيادة في التكلفة هي عشرة ملايين فيما اذا قررنا شراء الطائرة الاولى •

وفي هذا المجال فانه يتوجب علينا المقارنة بين الزيادة في القدرة العسكرية الناجمة عن شراء الطائرة الاولى بكلفة تزيد عشرة مليون ومقدار زيادة الكفاءة العسكرية نتيجة لانفاق عشرة ملايين دولار في مجالات دفاعية أخرى كزيادة عدد الطائرات المشتراة من النوع الثانى ومؤونات حربية أفضل وأكثر ، أو زيادة عدد السفن الحربية أو حتى زيادة الاتفاق على اسكان عائلات أعضاء القوات المسلحة •

واذا نظرنا الى المشكلة على أساس الوصول الى مستوى معين من القدرة العسكرية واختيار أفضل سبيل للوصول الى هذا المستوى من بين السبل الممكنة فاننا ندرك أن كون الطائرة الاولى تطير بسرعة تزيد بمقدار عشرة أميال عن سرعة الثانية لا يكفى للوصول الى قرار حاسم في هذا الصدد ، بل يجب تبيان فيما اذا كانت السرعة الاضافية تستأهل الزيادة في التكلفة • وهذا النوع من التحليل هو أساس نظام البرمجة والتخطيط وصياغة الميزانية (١) •

#### تطبيق التخطيط والبرمجة وصياغة الميزانية :

ان البرامج والميزانيات هي جزء من عملية التخطيط بالنسبة للقطاع الخاص غير أن هذه العملية تدعى بالتخطيط والبرمجة ووضع الميزانية بالنسبة للدولة •

(١) عن كتاب :

Cleland and King « System Analysis and Project Management »  
McGraw Hill Book Co., 1968, p. 121.

وتختصر على الشكل التالى PPBS وبالنسبة للحكومة توضع الخطط على أساس الخطوط العريضة الصادرة عن رئيس الدولة وعن ديوان الميزانية ، ومن قبل رئيس الدائرة . والتحليل يجرى داخل الدائرة بحيث يجرى التداول فى السبل البديلة وتختار طريقة معينة من بين هذه السبل ، وبعد اعداد البرامج والميزانيات يجرى عرضها على رئيس الدولة للمطالعة والقرار النهائى .

### دور المعلومات :

اذا كان التحليل ضرورى من أجل التخطيط السليم والبرمجة ووضع الميزانية فان المعلومات ضرورية من أجل التحليل اللائق وهى الاداة الاساسية من أجل تحليل النظم التى تقوم على أساس وضع النماذج التى هى بمثابة تجريد للواقع يعتمد من أجل التنبؤ بتأثير التغير فى النظم على عمل النظام (٢) ويمكن أن يحتاج الى نماذج مختلفة تمثل الواقع بصورة مجردة لتساعدنا على اتخاذ القرارات المختلفة . والعناصر الاساسية فى النموذج هى المعلومات ، فمن أجل تحديد التكلفة يجب أن يكون لدى المرء فكرة عن التكاليف فى السابق وعن الصلة بين الكلفة والحالة التقنية . ومن أجل التنبؤ بالمنفعة فانه يجب الحصول على معلومات مشابهة أيضا . فالمعلومات الضرورية والملائمة من أجل اتخاذ القرارات شئ أساسى بالنسبة لنظام التخطيط والبرمجة واعداد الميزانية .

(٢) النظام يعوف على انه مجموع كلى معقد او منظم او مجموعة اشياء او اجزاء تشكل وحدة من عدة اجزاء او وحدة من جزء واحد . وقيمة مفهوم النظام لادارة مشروع معين تأتى من انها تجعل المدير يرغب فى الوصول الى الحد الامثل للانتاج الشامل لمنظمتة او مؤسسته بشكل لا يسمح لمصلحة قسم من اقسامها او فرع من فروعها ان يسىء الى سير العمل الاجمالى . ومن جهة اخرى يجب ان يقوم بعمله فى جو تسود فيه المنافسة بخصوص الاهداف التنظيمية لكل دائرة او قسم . فمفهوم النظام قائم على الاعتراف البسيط بأن أى منظمة او مؤسسة هى نظام مؤلف من عدة اجزاء او عناصر كل منها له هدفه ، والمدير يعرف انه يصل الى الاهداف الاساسية للمؤسسة فقط عن طريق النظر الى المؤسسة ككل ويحاول تفهم العلاقة بين الاجزاء ويوحدها بشكل يسمح للمؤسسة ان تصل الى هدفها بمستوى عال من الكفاءة : المرجع السابق الصفحة (١٠) .



## مرحلة التنفيذ :

من الضروري تبيان مدى التقدم في تنفيذ البرامج المقررة لتدارك الاخطاء أو التقصير الحاصل • ولضمان الوصول الى الاهداف المقررة •  
فالمقارنة بين الاموال المخصصة في الميزانية لفترة معينة وبين ما جرى انفاقه ثم تحرى المنجزات يشكل طريقة ملائمة لمعرفة سير العمل في البرامج وتلافى الاخطاء •

## اهداف التخطيط والبرمجة :

- ان الهدف من نظام التخطيط والبرمجة وصياغة الميزانية بالنسبة للحكومة هو جعل كل وزارة أو مؤسسة قادرة على القيام بالامور التالية (٣) :
- ١ - اعطاء أرقام ومعلومات للإدارة العليا لتمكين هذه من تحديد قراراتها العامة •
  - ٢ - شرح أهداف البرامج الحكومية بصورة وافية ودقيقة •
  - ٣ - القيام بتحليل منظم لمختلف الاهداف والبرامج البديلة التي تفي بهذه الاهداف وتقديم نتيجة ذلك الى الجهات العليا للموافقة عليها أو لمراجعتها •
  - ٤ - تقييم دقيق وكامل للمنافع والتكاليف الناجمة والمترتبة على البرامج ومقارنة ذلك •
  - ٥ - اعطاء تقديرات عن التكلفة الكلية للبرامج •
  - ٦ - مراجعة الاهداف وتحليل البرامج بصورة مستمرة خلال السنة عوضا عن تركيز الامر في فترة اعداد الميزانية •

غير أن تحقيق هذه الاهداف أو القيام بهذه الوظائف يتطلب أولا معرفة حجم الموارد المتوفرة سواء كانت بشرية أم مادية كأدوات وأجهزة آلية وأجهزة إدارية يمكن تخصيصها في مختلف النشاطات ، ثانيا يجب معرفة المهمة والهدف الذي تتجه

اليه المؤسسة أى الانتاج أو البضاعة المطلوبة ، ثالثا يجب معرفة الوقت الذى يجب انجاز هذه البرامج خلاله .

وفى هذا المجال يجب معرفة أن الانتاج الناجم عن نظام التخطيط والبرمجة وصياغة الميزانية هو البرنامج الذى يمتد عدة سنوات والخطة المالية والمذكورة عن البرامج تشكل النوع الثانى من الانتاج بينما الدراسات الخاصة تشكل النوع الثالث من الانتاج وتلعب دورا هاما فى اتخاذ القرارات وصياغة الميزانية .

**البرامج والخطة المالية :**

البرامج والخطة المالية هى عبارة عن ترجمة للاهداف الخاصة بالمؤسسات والوزارات الى نشاطات وأعمال كفيلة بتحقيق الاهداف المرجوة فى خلال فترة زمنية معينة .

والبرامج والخطة المالية يوضعان بحيث تجزأ الاعمال الداخلة ضمن البرنامج على أساس سنوى حتى ينتهى انجاز الاعمال ويتم تحقيق الاهداف . وكثيرا ما تكون البرامج والخطة المالية لمدة خمس سنوات بالنسبة للمشاريع الحكومية أو لفترة أطول اذا كانت طبيعة الاهداف التى يطلب انجازها تحتاج لفترة طويلة بطبيعتها كتنمية الغابات مثلا . وبالتالي فإن الكلفة والمنفعة يمكن أن تجزأ على أساس سنوى . والجدول التالى يبين المنفعة الناجمة عن برنامج عام لانماء القوة العاملة فى البلاد . فالتدريب هو عبارة عن برنامج فرعى بينما التدريب أثناء العمل هو عبارة عن عنصر من برنامج فرعى والمنفعة الناجمة يشار إليها بعدد الاشخاص المدربين .

### تنمية القوة العاملة

السنة التالية	السنة الحالية	السنة السابقة	
.....	.....	.....	(أ) حجم القوة العاملة
.....	.....	.....	(ب) تدريب القوة العاملة
.....	.....	.....	١ - مدارس مهنية
.....	.....	.....	٢ - التدريب أثناء العمل
.....	.....	.....	(عدد العمال المدربين)

وكما هو واضح فانه يجب تبيان الحالة السابقة والحالة الحاضرة والاحوال في المستقبل كما يجب وضع معايير نسبية مثلا تبين المنفعة الناجمة بالمقارنة مع المنفعة الممكنة والمطلوبة كنسبة القوة العاملة المدربة الى حجم القوة العاملة التي تحتاج الى تدريب في هذا لمثال .

وبالاضافة الى الجهود الحكومية في مضمار برنامج معين يجب الإشارة الى جهود القطاع الخاص والمؤسسات التي لا تعمل بقصد الربح لكي تعين الجهود المبذولة لبلوغ هدف معين .

كما أن التكلفة يجب ايرادها بموجب جدول شبيه بالجدول السابق حسب البنود التالية : كلفة رأس المال ، والابحاث والتطوير ، وكلفة التشغيل والصيانة وغيرها .

وعناصر البرامج والخطة المالية هي جداول تبين المنافع والتكاليف التي تنجم وتترتب على البرامج العامة والفرعية وعناصرها بالنسبة لمؤسسة أو وزارة ، فهي تمثل بصورة مختصرة خطة لبرامج مقترحة بناء على تحليل مختلف السبل وتقييم للاولويات .

والبرامج والخطة المالية يعاد تقييمها سنويا من قبل المؤسسة وبعد الموافقة عليها وتعديلها من قبل الوزير المسئول أو ديوان الميزانية أو رئيس الدولة فانها تشكل الاساس للميزانية المقترحة لوزارة ما في سنة معينة .

### المذكرة عن البرامج :

يقوم المسئولون عن اعداد البرامج والخطة المالية بوضع مذكرة لكل برنامج عام يخصهم توضح الاستنتاجات والمقترحات وتدعمها تلخص هذه البرامج وتبين

الطريقة التى اتبعت فى التحليل والمقارنة بين مختلف البرامج والسبل . وهذه المذكرة يجب أن تحوى ما يلى :

١ - شرح للبرامج التى اقترحت من قبل الوزير المسئول لفترة الخطة وبيان كيفية تلبية هذه البرامج لحاجات المجتمع واختلاف هذه البرامج عن البرامج الحاضرة والسابقة

٢ - تبين أهداف البرامج والانجازات الفعلية المتوقعة والتكاليف فى السنوات القادمة .

٣ - تبين أهداف البرامج بصورة كمية مادية على قدر الامكان .

٤ - تقارن بين فعالية وكلفة الاهداف البديلة والبرامج البديلة التى يمكن أن تفى بنفس الاهداف أو ما يشابهها . وهذه المقارنة ، يجب أن تعين الخبرة السابقة والامور البديلة الحرة بالاهتمام والتكاليف والانجازات السابقة وتقديراتها والاسباب الداعية لتعديل هذه التقديرات .

٥ - توضح الفرضيات والمعايير التى تدعم البرامج المقترحة .

٦ - تبين عوامل الابهام وعدم التعمين بالنسبة للفرضيات وتحوى تقديرات لفعالية وكلفة البرامج وتبيان لمقدار أخذ المقترحات الجديدة لهذه العوامل بين الاعتبار .

فالمذكرة هذه تلخص التحليل بصورة موضوعية وتقدم المقترحات بناء على ذلك التحليل فهى تبين المبررات لاهداف البرامج الحالية وتشكل الوثيقة الاساسية للتخطيط بالنسبة للوزارة أو المؤسسة المعنية . والشرح الوافى لطريقة التحليل المتبعة وللفرضيات والاهداف، يبين بشكل جلى موضوعية التحليل والاستنتاجات منه ويجعل بالامكان مراجعة التحليل والبرامج بكاملها فيما اذا توفرت معلومات عن سبل جديدة لتلبية الاهداف المطروحة .

**الدراسات الخاصة :**

هذه الدراسات يمكن أن تجرى بناء على رغبة الرؤساء في الدوائر المعنية أو بناء على الرغبة الشخصية للمحللين ويفترض أن تكون مكملة لبرنامج معين ويجرى اعدادها من أجل إلحاقها بالذكرة المرفقة بالبرامج ، والهدف منها بصورة عامة القاء الضوء على النواحي الغامضة وتوضيحها وزيادة المعرفة بها لكي يسهل اتخاذ القرارات بخصوصها حتى لو أنه لا توجد برامج خاصة بتلك المجالات فسي الوقت الحاضر •

David I. Cleland and W. R. King “ Systems Analysis and Project Management ” Mc Graw Hill Book Co. , 1968.

Fremont J. Lyden & Ernest G. Miller (Ed.) “ Planning and Programming Budgeting : Systems approach to management ”, Markham Publishing Co., Chicago 1967.

Roland N. Mckean “ Efficiency in Government Systems Analysis ” John Wiley & Sons, Inc., New York, 1958.



## الادارة المحلية في الجمهورية العربية الليبية

### بين النظرية والتطبيق

للدكتور على الحبيسي (\*)

تمهيد:

عملت الدولة بعد ثورة الفاتح من سبتمبر سنة ١٩٦٩ على تطبيق الاساليب الاشتراكية في نظام الحكم والادارة وبدأت في تطوير قوانينها في اطار هذه الفلسفة ، ونظام الادارة المحلية أحد هذه النظم الذى رأت الدولة تطويره بما يتلاءم مع فلسفتها رغبة منها في دعم الوحدة الوطنية من جهة ، ولتحقيق ديمقراطية الحكم والادارة وتحقيق الامانى للمجتمعات المحلية في مواقعها المترامية الاطراف من جهة أخرى .

كذلك أولت الدولة اهتمامها الى التنمية الاقتصادية والاجتماعية وقامت بالعديد من المشروعات المختلفة لخدمة المواطنين المحليين ، فهى بالدرجة الاولى تسعى لتحقيق نوع من الاستقرار للبدو الرحل عن طريق بناء مساكن تتوفر فيها وسائل المعيشة الصحية ، واصلاح مساحات من الاراضى وتوفير المياه اللازمة لزراعتها ، وانشاء بعض الصناعات الجديدة مع تطوير الصناعات الصغيرة القائمة .

حقيقة أن عملية التطوير المحلية ينبغي ألا تعتمد على مجرد اعادة صياغة القوانين ، فقانون الادارة المحلية يختلف الى حد كبير عن سائر القوانين الاخرى لانه قانون يقوم على حركة ديناميكية للجماهير الذين تختلف درجة وعيهم ودرجة استجابتهم للتأثير والتغيير المستمر . لذلك كان من الضروري اجراء دراسات واسعة بين مختلف

(\*) استاذ مساعد الادارة العامة بقسم ادارة الاعمال .

التجمعات السكانية وفى مختلف محافظات الوطن الليبى لمعرفة أى الاساليب أجدى لاجراء تطوير للنظم الادارية تستجيب لها هذه التجمعات . فدرجة ثقافتهم تختلف من مكان لآخر ، وتأثرهم بالبيئة المحيطة والعقائد والعادات والنصرة القبلية وما يلازمها من ولاء البعض للقبيلة بدرجة تفوق ولاءهم لوطنهم الكبير . تختلف هى الاخرى من مكان لآخر . ومن المسلم به أن المجتمعات البدوية فى الجمهورية العربية الليبية ليست على قدر واحد من التقدم أو من التخلف مما يشكل عبئا ثقيلًا على الادارة اذ أن أساليب الادارة اللازمة لمجتمع البادية تختلف عن الاساليب اللازمة لمجتمع المدينة أو القرية .

وسوف أوضح فى هذه الدراسة أهم المبادئ والاسس التى تقوم عليها نظرية الادارة المحلية ، ثم سأتناول فى ايجاز الجانب التطبيقى . وسأوضحه فى مرحلتين ، الاولى مرحلة ما قبل الثورة التى صدر خلالها عدة قوانين تمس نظام الادارة المحلية الا أنها كانت فاصرة عن تطبيق مبادئ اللامركزية الادارية وتحقيق أسس الديمقراطية . والثانية مرحلة ما بعد الثورة التى اتسمت بصدور مجموعة من القوانين والقرارات فى شأن نظام الادارة المحلية والحكم المحلى ووضعت بعض الاسس لارساء المبادئ السليمة للادارة وتحقيق مبادئ الديمقراطية .

وسوف لا أنهج نهجا تاريخيا يقوم على سرد للقوانين واللوائح وتسلسلها وانما سأحاول التركيز بعرض الملاحظات على أهم ما استحدثته هذه القوانين فى مختلف المجالات والانشطة للربط بين النظرية والتطبيق التى هى مجال دراستنا مع ابداء رأينا ومقترحاتنا من خلال هذه الملاحظات .

### مفهوم الادارة المحلية والحكم المحلى :

تعتبر الادارة المحلية أسلوبا من أساليب اللامركزية الادارية . والمركزية الادارية بصفة عامة يقصد بها تركيز السلطة فى يد هيئة واحدة وفروعها فى العاصمة أو الاقاليم بحيث لا يصبح فى الدولة الا هيئة ادارية واحدة تتولى جميع الوظائف بواسطة موظفين يعملون باسمها ويخضعون لتوجيهاتها خضوعا تاما بحيث لا يستطيع أحد منهم اتخاذ قرار دون الرجوع الى السلطة صاحبة الامر .



أما اللامركزية الإدارية فيقصد بها عدم تركيز السلطة ، بل تقوم على توزيع السلطة بين أجهزة الحكم المركزية وهيئات مستقلة لها الشخصية القانونية تشارك وتساعد في أداء الدولة لمهامها ومسئولياتها .

واللامركزية الإدارية ، لا تخول أى من هذه الهيئات المستقلة أى اختصاص تشريعى أو قضائى وإنما ينحصر تخويل السلطة فى الجانب الإدارى وفى نطاق ما يحدده القانون . بمعنى أن اللامركزية الإدارية تقوم على توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية وهيئات محلية مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية ولها حق التصرف فى حدود السلطات والاختصاصات المخولة لها بموجب القانون وبدون الرجوع الى السلطة المركزية وإنما للحكومة المركزية سلطة الاشراف - والرقابة عليها .

والدولة اذا ما أخذت بهذا النظام فمن الميسور لها ومن السهل عليها أن تقيم أجهزة محلية تتولى ادارة الشؤون المحلية فى حدود السلطات المخولة لها بموجب القانون . واذا ما أوجدت الدولة هذه الاجهزة المحلية ذات المستويات المختلفة ومنحتها السلطات التى تخولها ادارة الشؤون المحلية تحت رقابتها فتكون حينئذ قد أوجدت حكما محليا أو ادارة محلية .

وتقوم الادارة المحلية اذا توافرت عناصر أربعة هى :

- ١ - وجود مصالح خاصة مميزة تبرر قيام تنظيم محلى خاص وتميزه على المصالح القومية .
- ٢ - ان تشكل الوحدات المحلية فى اطار قانونى يسمح بادارة هذه المصالح المميزة ادارة مستقلة .
- ٣ - أن يعهد بالاشراف على المصالح المحلية الى مجالس محلية منتخبة .
- ٤ - أن تتمكن الحكومة المركزية من ممارسة قدر من الرقابة على هذه الوحدات المحلية .

ويمكن تعريف الادارة المحلية بأنها السلطة أو السلطات الادارية التى توجد

الدولة وتعترف لها بالشخصية المستقلة وتعهد اليها بإدارة الشؤون المحلية فى حدود ما يقضى به القانون . وعلى هذا تصبح الوحدة المحلية سلطة مستقلة بنفسها ويقتصر عملها على ادارة المرافق المحلية فى دائرة اختصاصها أما المرافق القومية فتديرها وتشرف عليها الحكومة المركزية .

أما الحكم المحلى فقد عرفه البعض تعريفا ينبع من تفسير ما يقصد بكلمة الحكم وكلمة الادارة وقالوا ان الحكم فى أوسع معانيه يعنى التشريع والتنفيذ والقضاء وان الفارق بين الحكم المحلى والادارة المحلية هو الفارق بين معنى كلمة « الحكم » وبين معنى كلمة « الادارة » . وعلى ذلك فالحكم المحلى فى اطار هذا المعنى لا يوجد الا فى الدول الفيدرالية (١) مثل الولايات المتحدة الامريكية أو كندا أو الهند . حيث تتكون الدولة من ولايات يكون لكل منها برلمانها وسلطاتها التنفيذية وسلطاتها القضائية ، مع وجود حكومة مركزية تمارس اختصاصاتها على جميع هذه الولايات .

وقال آخرون أنه يقصد به الاجهزة المحلية التى تقوم فى مستوى أدنى من الحكومة المركزية فى الدولة الموحدة (٢) أو أدنى من حكومة الولاية فى الدولة الفيدرالية . وحينما ينشئ القانون أجهزة محلية لتقيام بعبء الخدمات المحلية فيكون قد أوجد حكما محليا .

وذكر الاستاذين Humes and Martin بأن الحكومة المحلية فى معناها الواسع هى السلطات المحلية التى تغطى جميع فروع الخدمات فى الاقاليم بما فى ذلك خدمات البوليس وباقى الخدمات المتخصصة الاخرى مثل التعليم والصحة وهى التى تقوم بتنفيذ معظم الخدمات أو تمارس مختلف الانشطة فى منطقة محددة (٣) وتقوم على أركان ثلاثة هى وجود أشخاص منتخبين انتخابا مباشرا أو غير مباشر

- (١) الدكتور سليمان الطماوى . الادارة المحلية والديمقراطية . ادارة العلاقات العامة بجامعة عين شمس سنة ١٩٦٣ ص ١١٦ وما بعدها .
- (٢) دكتور محمد فتح الله الخطيب . مشاكل تطبيق نظام الادارة المحلية . معهد الادارة العامة . مؤتمر التنمية الادارية الاول . القاهرة سنة ١٩٦٣ ص ٣٤
- (٣) S. Humes and E. Martin. The Structure of Local Government Throughout The World. The Hague 1961 p. 3.

وسلطة تدير هذه الخدمات تحت اشراف السلطة المركزية ووجود مصالح محلية مميزة تبرر قيامها •

ولكننا نجد في نفس الوقت من عرف الحكم المحلي تعريفا سهلا ومبسطا للغاية وهو أن الحكم المحلي يعنى ادارة المواطنين المحليين لشئونهم الخاصة (٤) •  
The management of their own affairs by the people of a locality.

ومن قراءتنا نجد أن كثيرا من الباحثين وأساتذة القانون يستخدمون لفظ الحكومة للدلالة على السلطة التنفيذية • ويذكرون بأن الإدارة هي مجرد أداة تنفيذية للحكومة •

وتنتيجة لهذه الآراء ذهب البعض في التفريق بين مدلول « الحكومة المحلية » وبين مدلول « الإدارة المحلية » تمشيا مع التفرقة التي أثارها غيرهم بين مدلول كلمة « الحكومة » ومدلول كلمة « الإدارة » • وفي نفس الوقت نجد فريقا آخر من الكتاب والباحثين يستخدم لفظي الحكومة والإدارة كمترادفين •

ونحن في تقديرنا لا نرى ما يدعو للجدل حول هذه التفرقة لاننا من واقع التعريفات السابقة للحكم المحلي وللادارة المحلية نجد أن هناك من الاساتذة والباحثين من رأوا أنه مجرد اتباع الدولة لاسلوب اللامركزية في الادارة ، وانشائها سلطات محلية مستقلة ذات شخصية معنوية ، فانها تكون قد أوجدت نوعا من الادارة المحلية أو الحكم المحلي ، بل ان بعضهم قد ذهب الى أكثر من ذلك بأن الحكم المحلي يعنى ادارة المواطنين المحليين لشئونهم الخاصة •

ولهذا فاننا نرى بأن الحكم المحلي والادارة المحلية ما هي الا أسلوب من أساليب اللامركزية الادارية والفرق بينهما انما هو فرق في السلطة والاختصاص (٥) •  
وفي رأينا أن الحكم المحلي هو نوع من اللامركزية الادارية يقوم على انشاء وحدات محلية مستقلة ، لها شخصيتها المعنوية ولها مواردها المالية الخاصة ، تنتخب

(٤) راجع : L. Golding. Local Government. Revised ed. 1959. London, p. 19.

(٥) دكتور على الجببى . ادارة الحكم المحلي في السودان . دراسة مقارنة - كلية التجارة بجامعة القاهرة سنة ١٩٦٩ . ص . ص : ٢٢ - ٢٥ .

أعضاءها أو معظمهم وتمارس نشاطها في حدود اختصاصاتها التي يحددها الدستور أو القانون • ويكون لها حق رسم سياستها المحلية بملء ارادتها ، وحق المبادرة في تنفيذ مخططاتها المحلية بإرادة منها • وتخضع لرقابة الدولة بما لا يقيد نشاطها أو يمس استقلالها •

### المبادئ التي تقوم عليها نظرية الإدارة المحلية :

ان نظام الادارة المحلية يقوم على نظرية واقعية مؤداها أن الحكومة في الدولة المعاصرة أصبحت لا تستطيع القيام بكافة الخدمات التي يحتاجها المواطنون بعد أن تعددت مجالات هذه الأنشطة واتسع نطاقها • وأصبح لزاما عليها أن تقوم بكبريات الامور كالتهيئة على المستوى القومي وحماية الدولة من أى اعتداء خارجي وحفظ الأمن في ربوعها واقامة المشروعات الضخمة تاركة انشاء المرافق وتأدية الخدمات للمواطنين أنفسهم بحيث يمارسون ذلك عن طريق مجالس محلية تنشأ في مختلف المناطق والبقاع • فالمواطنون المحليون أقدر على ادراك حاجات الاقاليم التي يعيشون فيها ونوع الخدمات التي يحتاجونها والطريقة المثلى لإدارة هذه الخدمات مما قد يؤدي الى احداث تغييرات في أسلوب ادارة المرافق بما يتفق ومصالح المواطنين أنفسهم وهذا في حد ذاته يفسح المجال لتجربة النظم الادارية الحديثة ويخفف العبء على الحكومة المركزية ذاتها •

لهذا كان نظام الادارة المحلية يقوم على نظرية واقعية تتجسد في العمل على تحقيق مجموعة من المبادئ الاساسية نشير اليها فيما يلي :

أولا : تطبيق نظام اللامركزية الادارية بصفة عامة التي يمكن ايجاز أهم مميزاته فيما يأتي :

- (أ) تخفيف العبء على الحكومة المركزية وصيانة وقت موظفيها وافساح المجال أمامهم للدراسة والتهيئة على المستوى القومي •
- (ب) الاخذ بمبدأ تقسيم العمل مما يخفف عن كاهل الحكومة المركزية الاعباء الادارية والمالية باسناد جزء منها الى الهيئات المحلية •

- (ج) قدرة الهيئات المحلية على ادراك حاجاتها ومتطلباتها ونوع الخدمات التى تلائمها وأفضل الطرق لإدارة هذه الخدمات •
- (د) تحقيق مبادئ الديمقراطية وإشراك الشعب فى حكم نفسه بنفسه وتمكين المواطنين من اختيار ممثلهم لإدارة شئونهم فى المجالس المحلية وتدريب الأفراد على ممارسة الأساليب الديمقراطية فى شئونهم العادية •
- (هـ) الحد من الأساليب البيروقراطية والعمل على تبسيط الإجراءات الإدارية ووضع الخدمات فى متناول الأهالى بالأقاليم وعلى مقربة منهم فى المدن والقرى والبادية •
- (و) إفساح المجال لتجربة النظم الإدارية على النطاق المحلى ثم الانتفاع بما يثبت صلاحيته من أساليب الإدارة •
- (ز) خلق جو من المنافسة بين مختلف وحدات الإدارة المحلية للنهوض بأقاليمهم ومرافقها وتحقيق أكبر قدر من الإصلاحات فيها •
- (ح) تكافؤ الأعباء المالية المفروضة على الأقاليم مع الخدمات التى تقام فيها بحيث لا تستأثر العواصم والمدن الكبرى بالنصيب الأوفى من الخدمات على حساب غيرها من المناطق وهذا يؤدى إلى ضمان توزيع الخدمات حتى لا تحظى منطقة من المناطق بنوع معين من الخدمات قد تكون مناطق أخرى فى أمس الحاجة إليه •
- ثانيا : العمل على خلق المواطن الصالح وتوفير فرص العمل أمامه وذلك عن طريق مشاركة المجالس المحلية فى إنشاء بعض المشروعات المحلية مما يتيح لهذه المجالس الاستفادة من جهود المواطنين المحليين وخبراتهم وتجاربهم وإشراكهم فى إدارة شئونهم الخاصة •
- ثالثا : العمل على ملء الهوة السحيقة التى تفصل فى كثير من الأنظمة بين القاعدة العريضة للمواطنين وبين الأجهزة العليا فى الدولة • فالأخذ بهذا النظام يقضى إلى حد بعيد على البيروقراطية وتحكم فئة قليلة من المواطنين فى إدارة شئون الأغلبية العظمى منهم بأسلوب عتيق بعيد عن الواقع ، وقد تكون

هذه الفئة بعيدة بأفكارها وقلوبها وخبراتها عن المواطنين وما يحتاجون اليه من خدمات وكثيرا ما يكونون غير ملمين بمتطلبات الجماهير فى المناطق العمرانية التى تقع فى دائرة اختصاصهم .

رابعاً : العمل على حل مشاكل الجماهير على المستوى المحلى سواء كان ذلك فى المدن أو الريف أو البادية ويظهر ذلك بصفة خاصة بين التجمعات السكانية التى تعيش فى الصحارى والمناطق النائية .

خامساً : القيام بدور فعال فى مجالات التنمية ، وتنمية المجتمعات لا تقتصر على توفير الضروريات لهم من مآكل وملبس ومسكن بل تتعدى ذلك الى توفير الخدمات التعليمية والصحية والثقافية والاجتماعية الاخرى . والتأثير على الافراد ليغيروا نظرتهم الى الحياة هادفين الى تحقيق معيشة أفضل .

سادساً : العمل على تحقيق المبادئ السامية للديمقراطية ، فنظرية الادارة المحلية فى حد ذاتها نشأت نتيجة للتوسع فى عدد وظائف الدولة المعاصرة ونتيجة حتمية لانتشار الديمقراطية والتوسع فى ممارسة المواطنين لحقوقهم وما يجب أن يؤدى لهم من خدمات . فالدولة بمهامها الكبيرة والمتعددة تعمل دائما على توثيق الصلة بين الحكومة المركزية والشعب وكذلك توثيق التعاون بين الجهود الحكومية والجهود الشعبية عن طريق التوسع فى أداء الخدمات التى يفتقر اليها المواطنون فاذا لم يتوافر لدى الدولة الثقة الكاملة بمواطنيها وقدرتهم على التعاون معها فانها تجنح الى ادارة جميع المرافق ومباشرة جميع الخدمات العامة بمعرفتها مفضلة اتباع الاسلوب المركزى فى الادارة برغم ما ينطوى عليه من مساوىء .

لهذا كان الاساس الذى تقوم الادارة المحلية على ارسائه هو تطبيق مبادئ الديمقراطية وتمكين المواطنين من الاشتراك فى حكم أنفسهم ويعنى ذلك أن تتمكن المجالس المحلية من مباشرة سلطاتها الحقيقية فى رسم سياستها بملء ارادتها واتخاذ المجالس المحلية من مباشرة سلطاتها الحقيقية فى رسم سياستها بملء ارادتها واتخاذ الدولة ومباشرة تنفيذ هذه القرارات بشتى الوسائل وكافة السبل .

ولإنشاء مجالس محلية في مكان معين ينبغي أن تتوفر مقومات أساسية يعتمد عليها في وجودها وتحقيقها لأهدافها ، وهذه المقومات هي مساحة محدودة من الأرض وسلطة محلية وميزانية مستقلة وأجهزة إدارية وتنفيذية .

فالمكان أى المساحة المحدودة من الأرض تتمثل في مجموعة من المدن والقرى أو في مدينة أو قرية واحدة بحيث تضم عددا من السكان يكونون مجتمعاً يستطيع إنشاء الخدمات المحلية وإدارتها والإشراف عليها والاستفادة منها إلى أقصى حد ممكن ، وتختلف مساحة الوحدات المحلية حسب ظروف كل منها ، فهناك محافظات نطاقها مدينة واحدة بينما هناك محافظات يشمل نطاقها عدد من المدن والقرى والمحلات .

أما عن السلطة المحلية فهي المجلس المحلى الذى ينشأ بموجب نص فى الدستور أو فى القانون ، وتكون لها اختصاصات محددة تختلف حسب نوع المجلس وأهميته والمكان الذى أنشئ فيه . فالاختصاصات التى تتمتع بها مجالس المحافظات مثلا فى الجمهورية العربية الليبية ليست مماثلة لما تتمتع به المجالس البلدية .

أما عن الميزانية المستقلة ، فهي شرط ضرورى لوجود الوحدة المحلية إذ أن الموارد المالية لاى جهة تعتبر العرق النابض وشريان الحياة بالنسبة لها ، فيتوقف عليها مقدار نشاطها وحيويتها . وهى تمثل رسماً دقيقاً للخطة المالية التى تزمع الوحدة المحلية أن تنفذها خلال السنة المالية بحيث تستطيع أن تعمل وفق برنامج مرسوم يمكنها من إنجاز التزاماتها من خدمات . وتشتمل الميزانية على جانبى الإيرادات والمصروفات . وقدرة المجالس المحلية ونجاحها يتوقف إلى حد كبير على مقدار الإيرادات ومدى ثباتها . وتتكون هذه الإيرادات عادة من الضرائب والرسوم والإعانات الحكومية والقروض .

وأما عن وجود أجهزة إدارية وتنفيذية محلية ، فهذا أمر ضرورى ، وتقوم السلطة المحلية بإيجاد هذه الأجهزة طبقاً لما تنص عليه القوانين واللوائح لتنفيذ قراراتها وإدارة المرافق المحلية التى تنشئها والإشراف عليها . وقد

يكون أعضاء المجالس المحلية من المنتخبين فقط ، أو من المنتخبين والمعينين معا وتكون الغلبة عادة للأعضاء المنتخبين .

أما العاملون فى المجالس المحلية ، فيعينون للعمل بالمجلس طبقا لما ينص عليه القانون . وتختلف نظم العاملين المحليين من دولة لاخرى اختلافا يرجع للظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية لكل دولة ، وهناك ثلاثة أنماط رئيسية لانظمة العاملين المحليين (٦) هى النظام المنفصل ، والنظام الموحد ، والنظام المتكامل .

#### الإدارة المحلية فى مجال التطبيق قبل الثورة :

بعد استقلال ليبيا ، شاعت البلاد أن يكون دستورها فيدراليا ، وأن تتكون الدولة من ثلاث ولايات هى طرابلس وبرقة ووزان ، وقامت بالدولة حكومة مركزية والى جانبها قامت حكومات اقليمية بالولايات الثلاث لها جمعياتها التشريعية ومجالسها التنفيذية .

وكان الدستور الفيدرالى يسمح لكل ولاية اقامة تنظيمات ادارية كالمصرفيات والمدريات والنواحى ، كما سمح لها باثشاء بلديات حسبما تراه مناسبا وفعلا

(٦) النظام المنفصل يقوم على احتفاظ كل وحدة محلية بالحق فى تعيين العاملين فيها وإدارة شئونهم جميعا من ترقية ومنح علاوات وفصل ، ولا يجوز للسلطة المركزية نقل هؤلاء الموظفين الى وحدة محلية اخرى . او الى الحكومة المركزية للعمل على المستوى القومى ، وهذا النظام أخذت به بعض الدول مثل الولايات المتحدة الامريكية وانجلترا وهولندا .

أما النظام الموحد فيقوم على وجود نظام خدمة موحد لجميع العاملين بالمجالس المحلية فى الدولة يختلف عن نظام الخدمة المدنية على المستوى القومى بحيث يتم التعيين والترقية والنقل والفصل بواسطة جهاز مركزى مختص . وقد أخذت بهذا النظام بعض الدول مثل غانا ونيجيريا وبعض الولايات فى الهند .

أما النظام المتكامل فيكون فيه نظام خدمة العاملين بالمجالس المحلية متماثلا مع نظام خدمة العاملين على المستوى القومى . وأخذت بهذا النظام بعض الدول مثل جمهورية مصر العربية .

راجع هذه النظم فى :

M. F. El Khatib. Comparative Analysis of Local Government Personnel System. United Nations pub. E./cn. 14/395. Appendix VI. D, pp. 14.



أُنشأت ولاية طرابلس ٣١ بلدية وولاية برقة ٦ بلديات وولاية فزان بلدية واحدة \* وكانت هذه البلديات في مختلف الولايات تتمتع بالشخصية الاعتبارية ويتم إنشاؤها بناء على توصية المجلس التنفيذي للولاية وموافقة المجلس التشريعي بها بمعنى أن إنشاء بلدية كان يحتاج لموافقة المجلس التشريعي \* .

وكان ينظم شؤون البلديات في مختلف الولايات قانون واحد ينظم أعمالها ويوضح اختصاصاتها ويحدد مسؤولياتها إلا أن المجالس لم تكن لها من السلطة الحقيقية ما يمكنها من ممارسة مسؤولياتها فلم يكن لها الحق في البت النهائي في أي موضوع واتخاذ أي قرار نهائي فيه إذ أن القرارات كان لا بد من التصديق عليها من وزير الداخلية (٧) لتصير نافذة المفعول \* فإذا لم يوافق وزير الداخلية على قرار المجلس أعاده إليه موضحا الأسباب التي دعت به إلى عدم الموافقة \* وحينئذ يحق للمجلس إن كان مقتنعا برأيه ومنتشبا بوجهة نظره أن يعيد النظر في الموضوع ويعيد القرار إلى ناظر الداخلية فاما أن يوافق عليه أو يعرض الأمر على المجلس التنفيذي للولاية الذي يعتبر صاحب الرأي النهائي في الموضوع \* .

أما عن أعضاء المجالس البلدية ، ففي ولايتي طرابلس وبرقة كان القانون يقضي بتعيين جميع أعضاء المجالس البلدية \* أما ولاية فزان فكان القانون ينص على تعيين نصف الأعضاء فقط ، ويأتي النصف الآخر عن طريق الانتخاب \* .

وأما عن رئاسة المجالس البلدية ، فكانت المجالس التنفيذية للولايات الثلاث تقوم بتعيين رؤساء المجالس البلدية فيما عدا رئيس بلدية طرابلس ورئيس بلدية بنغازي فكانا يعينان بمرسوم ملكي وذلك لاعتبارات خاصة \* وكان رؤساء المجالس يمنحون رواتب شهرية تحددها السلطة التي تصدر قرار التعيين \* .

وعضوية المجالس البلدية كانت لمدة أربع سنوات في الولايات الثلاث ، فإن لم يحل المجلس خلالها يعاد بعدها تشكيل المجلس من جديد \* وقد نصت القوانين في الولايات الثلاث على الزام المجالس البلدية بتقديم ميزانيات سنوية يصدق عليها

(٧) كان يطلق عليه ناظر الداخلية حينئذ إذ ان كلمة ناظر كانت تستخدم بدلا من وزير وكلمة نظارة كانت تستخدم بدلا من وزارة \* .

ناظر الداخلية بعد التشاور مع ناظر المالية ، كما ألزمتها بتقديم حساب ختامى سنوى يتولى مراجعته المجلس التنفيذى للولاية .

وبعد أن ثبت قصور الدستور عن تسيير الامور وتسهيل العمل فى الدولة شرع فى تعديله .

وتم تعديل الدستور فى أبريل ١٩٦٣ م ، وتمت وحدة البلاد وصار لها حكومة مركزية واحدة ، وصدر قانون جديد للإدارة المحلية فى أغسطس سنة ١٩٦٤ م ، ونص هذا القانون على تقسيم الدولة الى عشرة محافظات وحددها ، كما قضى بتقسيم المحافظة الى متصرفيات ، والمتصرفيات الى مديريات .

وقضى هذا القانون بإنشاء مجالس محافظات كما أبقي على المجالس البلدية بصورتها الراهنة حتى يتم صدور قانون جديد للبلديات .

ونص القانون على أن ينشأ بكل محافظة مجلس استشارى يرأسه المحافظ يتكون من ١٢ عضوا يعينون بقرار من مجلس الوزراء بناء على توصية وزير الداخلية ولمدة سنتين الا اذا حل المجلس قبل ذلك ، ويجوز اعادة تعيين العضو مرة أخرى .

ومن الملاحظ أن المجلس استشارى فقط لا قدرة له على اقتراح أو مناقشة الموضوعات ذات الاهمية فى نطاق المحافظة مما جعلها غير ذات أهمية على الاطلاق .

وقد أنشئت وزارة للشئون البلدية سنة ١٩٦٧ م ، فتم فصل البلديات عن الوحدات الادارية الاخرى ، وتم فصل البلديات عن وزارة الداخلية .

ثم صدر القانون رقم ١٩ لسنة ١٩٦٨ م ، بشأن البلديات الذى قضى بجواز انشاء بلديات فى المدن التى تسمح ظروفها المعيشية والعمرائية بذلك ، وكان مجلس الوزراء هو السلطة التى تملك انشاء البلديات . كما نصت المادة الثانية من القانون على منح الشخصية الاعتبارية لهذه البلديات . وتضمن هذا القانون تشكيل المجالس البلدية على النحو التالى :

١ - أعضاء يحدد عددهم بالنسبة لكل مجلس يصدر بتعيينهم قرار من مجلس الوزراء .

٢ - أعضاء بحكم وظائفهم يمثلون الوزارات التي يتصل عملها باختصاصات البلدية (يصدر بتحديد عددهم بالنسبة لكل مجلس قرار من مجلس الوزراء) وعضو يمثل المحافظة التي تقع في دائرتها البلدية ، ويصدر بتعيينهم جميعاً قرار من وزير الشؤون البلدية بناء على ترشيح الوزير المختص .

هذا ويرأس المجلس البلدى رئيس يطلق عليه (عميد البلدية) ويعين عميد كل من بلدية طرابلس وبنغازى بمرسوم ملكى ، أما فى البلديات الأخرى فبقرار من مجلس الوزراء بناء على ترشيح وزير الشؤون البلدية ، ويتقاضى عمداء وأعضاء المجالس البلدية مكافآت تحدد بقرار من مجلس الوزراء تقدر على أساس أهمية المجلس .

وهنا أود أن أبدي الملاحظات التالية :

١ - ان أعضاء المجلس يؤتى بهم عن طريق التعيين وهذا ما يتنافى مع المبادئ الديمقراطية التى يقوم عليها نظام الإدارة المحلية ، وتدعم نظريته .

٢ - ان القانون ميز بين بلديتى طرابلس وبنغازى من جهة ، وبين سائر البلديات فى أنحاء الدولة من جهة أخرى .

٣ - منح القانون الشخصية الاعتبارية للمجالس البلدية ولم تصبح فروعاً لوزارة الشؤون البلدية ، بل أصبحت أشخاصاً قانونية قائمة بذاتها وكان من المفروض قانوناً ألا يصبح للمحافظ سلطان قوى عليها ولكن الوقائع أثبتت غير ذلك .

٤ - أوضح القانون اختصاصات البلديات ، ثم وضع قيوداً على ممارستها لهذه الاختصاصات فقد نص على أن يقوم عميد البلدية بإرسال كافة قرارات المجلس ومحاضر جلساته خلال أسبوع من تاريخ صدورها الى وزير الشؤون البلدية للتصديق عليها ، ولا يجوز للمجلس تنفيذ القرارات قبل التصديق عليها من الوزير (٨) .

لذلك ففى تقديرنا أن نظام الإدارة المحلية قبل الثورة كان مبتوراً فحتى

(٨) الى آخر ما نصت عليه المادة ٣١ من القانون رقم ١٩ لسنة ١٩٦٨ .

البلديات التى اعتبرت أرسخ الوحدات المحلية فى نظام الادارة المحلية قبل صدور قانون نظام الحكم المحلى سنة ١٩٧٠ م ، كانت لا تمثل الديمقراطية المنشودة على الإطلاق . فليس هناك انتخاب لاجزاء المجالس البلدية بل جميعهم بالتعيين كما أن قرارات المجالس البلدية جميعها غير قابلة للتنفيذ ما لم يصدق عليها وزير الشؤون البلدية مما جعل المجالس لا تستطيع اصدار قرارات لها صفة النفاذ .

**الادارة المحلية فى مجال التطبيق بعد ثورة الفاتح من سبتمبر سنة ١٩٦٩ م :**

بعد أن استتبت الامور لثورة الفاتح من سبتمبر ، كانت الادارة المحلية من الامور التى نالت اهتمامها فايما نأمنها بحق الجماهير فى مختلف بقاع الوطن اللبى فى عيشة كريمة ، وأخذوا بالمبادئ الديمقراطية ، ورغبة فى الاخذ بيد المجتمعات المحلية والنهوض بها وتوعيتها وتوفير الخدمات الضرورية لها . رأت ضرورة اعادة النظر فى قانون الادارة المحلية السابق .

وفى سنة ١٩٧٠ م صدر القانون رقم ٦٢ لسنة ١٩٧٠ ، الذى سمي قانون نظام الحكم المحلى فى ١٠٥ مادة تناولت بصفة عامة :

- انشاء اللجنة العليا للحكم المحلى .
- الوحدات المحلية .
- مجالس المحافظات وكيفية تشكيلها وأهم اختصاصاتها .
- المحافظ واختصاصاته .
- مجالس البلديات وكيفية تشكيلها وأهم اختصاصاتها .
- الموارد المالية للمجالس المحلية .
- العاملون بالمجالس المحلية .
- الاشراف على أعمال الاجهزة المحلية .

الى غير ذلك من الامور المتعلقة بشئون الادارة المحلية .

وفى يوليو سنة ١٩٧٠ م صدر القانون رقم ٨٩ لسنة ١٩٧٠ م بتقسيم الجمهورية اللبية الى محافظات وتعيين أسمائها وعواضمها . ونصت المادة الاولى

من هذا القانون على أن تتكون الجمهورية العربية الليبية من عشر محافظات هي محافظة طرابلس ومحافظة بنغازي ومحافظة غريان ومحافظة الزاوية ومحافظة الخمس ومحافظة مصراتة ومحافظة الجبل الاخضر ومحافظة درنة ومحافظة سبها ومحافظة الخليج .

كما نصت المادة الثانية من القانون (٩) بأن يحدد نطاق كل محافظة بقرار من مجلس قيادة الثورة وتقسيم الى متصرفيات بقرار من مجلس الوزراء ، وتقسيم المتصرفيات الى مديريات بقرار من وزير الداخلية والحكم المحلي .

وفي أكتوبر سنة ١٩٧٠ م صدرت اللائحة التنفيذية (١٠) لقانون الحكم المحلي في جزئين الجزء الاول يتكون من خمسة أقسام ، تناول القسم الاول اللجنة العليا للحكم المحلي وتناول القسم الثاني تشكيل المجالس المحلية ، وتناول القسم الثالث اختصاص مجالس المحافظات وتناول القسم الرابع المحافظ وأمين عام المحافظة ، ومجلس المحافظة والصلاحيات المناطة بهم . وتناول القسم الخامس اختصاصات مجالس البلديات . كما تناول الجزء الثاني من اللائحة نظام سير العمل بالمجالس المحلية ، والعاملون بوحدات الحكم المحلي ، وأنواع الرسوم البلدية ، ثم أحكام عامة .

وفي سبتمبر سنة ١٩٧٠ م ، صدرت اللائحة النموذجية للمجالس البلدية ، وقد تناولت هذه اللائحة كل ما يتعلق بشئون المجالس البلدية تقريبا سواء من حيث العضوية أو الاجتماعات أو اللجان ، أو الشئون المالية كما تناولت رئاسة المجلس .

وبذلك نلاحظ أن الثورة قد وضعت نظاما للحكم المحلي يقوم على أساس اشراك المواطنين في حكم أنفسهم بأنفسهم وتصريف شئونهم المحلية بواسطة المجالس

(٩) القانون رقم ٨٩ لسنة ١٩٧٠ م ، الصادر في ٢٩ يوليو ١٩٧٠ م في شأن تقسيم الجمهورية العربية الليبية الى محافظات وتعيين اسمائها وعواصمها .

(١٠) اللائحة التنفيذية لقانون نظام الحكم المحلي الصادرة بقرار من مجلس الوزراء في ٢٧ أكتوبر سنة ١٩٧٠ م .

المحلية التى تضم ممثلين عن قطاعات الشعب تاركة الخدمات القومية للدولة تديرها الحكومة المركزية . وبذلك كان القانون هادفا الى تحقيق أمرين هامين :

- ١ - تخفيف العبء عن كاهل الحكومة المركزية حتى تنفرغ المشئون القومية .
  - ٢ - اشراك الشعب فى حكم نفسه بنفسه ، وانشاء ادارة الخدمات التى تنشأ فى النطاق المحلى لصالح المجتمعات المحلية وقرية منها (١١) .
- وبموجب قانون نظام الحكم المحلى ، أصبح الحكم المحلى فى الجمهورية العربية الليبية ينحصر فى نوعين من المجالس هما :

- ١ - مجالس المحافظات .
- ٢ - مجالس البلديات .

ولقد تميز هذا القانون عن قانون الادارة المحلية السابق بكونه قد أعطى للمجالس المحلية الشخصية الاعتبارية والسلطة فى اتخاذ بعض القرارات وتصريف كثير من الامور حيث كانت مجالس المحافظات السابقة مجالس استشارية لا حول لها ولا قوة ، فمنحها القانون الجديد الشخصية الاعتبارية ، وميزانية مستقلة ، وأنشأ بها مجالس تمثل فيها مختلف قطاعات الشعب وعهد الى المجالس باختصاصات تتعلق بالمرافق والخدمات فى المحافظة واختصاصات تتعلق بالاشراف والتنسيق بين المجالس البلدية فى أنحائها .

كما منح القانون المحافظين اختصاصات واسعة، وهذه الاختصاصات تنحصر فى:

- ١ - أن يكون المحافظ ممثلا للحكومة ، ويشرف على تنفيذ سياساتها وله الاشراف على فروع الوزارات فى المحافظة والتى لم تنقل اختصاصاتها الى مجالس المحافظات كما له الاشراف على فروع المؤسسات والهيئات العامة والعاملين بها باستثناء رجال القضاء ومن فى حكمهم (١٢) وللوزراء حق تفويض

(١١) وهما من المبادئ الاساسية التى تعمل نظرية الادارة المحلية لتحقيقها على نحو ما ذكرناه فى موضع سابق من هذه الدراسة .

(١٢) اوضحت المادة ٢٦ من اللائحة التنفيذية ان الفئات المستثناه هى رجال القضاء والنيابة والجامعات ومصلحة التسجيل العقارى والطب الشرعى .

- المحافظين ببعض سلطاتهم ، وعلى المحافظين إبلاغ الوزراء المختصين بما  
 يعن لهم من ملاحظات فيما يتعلق بالشؤون المتعلقة بوزاراتهم •
- ٢ - أن يكون المحافظ رئيسا لمجلس المحافظة ، ورئيسا لجهازها التنفيذي وعليه  
 - بمعاونة هذا الجهاز - تنفيذ القرارات التي يتخذها مجلس المحافظة •
- ٣ - أن يكون المحافظ مسئولا عن الامن في المحافظة ، ويرتبط في ذلك ارتباطا  
 مباشرا بوزير الداخلية والحكم المحلي ، ويعمل في هذا المجال وفقا للقرارات  
 التي يصدرها الوزير والتي تنظم العلاقة بين المحافظ وأجهزة الشرطة ،  
 وقد أعطاه القانون صلاحيات عديدة لحفظ الامن العام بالمحافظة سواء  
 في حالة قيام منازعات قبلية على الارض ، أو في حالة اغتصاب العقارات  
 حتى يصدر القضاء حكمه في هذه المنازعات •

كما نص القانون على انشاء بلديات ، وأن يعين لكل بلدية عميد يمثلها أمام  
 المحاكم وأمام الغير ، ويرأس المجلس البلدى ، ويقوم بتنفيذ قراراته مستعينا فى  
 ذلك بالاجهزة التنفيذية بالبلدية كما له الاشراف على جميع العاملين بالبلدية ،  
 ويكون له اختصاصات وكيل الوزارة فى المسائل المالية والادارية المتعلقة بالبلدية •  
 وينتخب المجلس البلدى نائبا للعميد من بين أعضائه المنتخبين يحل محل العميد  
 أثناء غيابه •

وقد أعطى القانون للمجالس البلدية كثيرا من الاختصاصات وجعل أغلب  
 قراراتها نافذة الا ما تحتاج منها لتصديق جهات عليا مثل ما تتعلق باصدار لوائح  
 تنظيمية أو فرض رسوم أو عقد قروض أو التصديق على الميزانية أو ارساء العطاءات  
 التي تجاوز قيمتها ٣/ من مجموع ميزانية المجلس أو وضع أحكام خاصة فى اللائحة  
 الداخلية للمجلس أو تفويض بعض لجان المجلس باختصاصات أو اسقاط العضوية  
 بسبب فقد الثقة فى أحد الاعضاء •

واتجه القانون اتجاها جديدا بأن تكون الادارة اللامركزية غير مرتبطة بنظم  
 قبلية ، لذلك لم يشر القانون الى الاستعانة بمشايع القبائل ، وانما نص على تعيين

مختارين للمحلات لمعاونة مديري النواحي ، ويتم تعيينهم وتحديد اختصاصاتهم بقرار من وزير الداخلية والحكم المحلي .

وأما عضوية المجالس المحلية ، سواء كانت مجالس محافظات أو مجالس بلدية ، فقد قضى القانون بأن تمثل مختلف قطاعات الشعب في هذه المجالس .

وإذا ما دققنا النظر فيما نصت عليه المادة الخامسة من القانون في شأن تشكيل مجالس المحافظات ، وكذلك ما نصت عليه المادة ٢٣ من القانون في شأن تشكيل مجالس البلديات ، نلاحظ أن هذه المجالس تشكل من ثلاث فئات من الاعضاء :

(أ) أعضاء ينتخبون انتخاباً مباشراً بطريق الاقتراع السري لعضوية لجنة أو لجان التنظيم الشعبي (الاتحاد الاشتراكي العربي) ، ويصدر بتعيينهم قراراً من وزير الداخلية والحكم المحلي بناءً على اقتراح التنظيم الشعبي . ويحدد عددهم بقرار من مجلس الوزراء .

(ب) أعضاء يعينون بالاختيار من بين ذوى الكفاءة والخبرة من العاملين في التنظيم الشعبي ويصدر بتعيينهم قرار من وزير الداخلية والحكم المحلي بناءً على اقتراح التنظيم الشعبي .

(ج) أعضاء بحكم وظائفهم يمثلون الوزارات التي يتصل عملها باختصاصات المجلس المحلي سواء كان مجلس محافظة أو مجلساً بلدياً ويتم تحديدهم بقرار من مجلس الوزراء .

ويراعى دائماً أن تكون الاغلبية في المجلس للاعضاء المنتخبين . ويرأس المحافظ مجلس المحافظة ويحل محله في حالة غيابه أقدم المتصرفين بالمحافظة .

ويرأس العميد المجلس البلدى ويحل محله في حالة غيابه نائب العميد المنتخب بواسطة المجلس .

وتمهياً مع حركة التطور المستمر وتقدم أساليب الادارة ، رأت الدولة تطوير نظام الادارة المحلية لسد بعض الثغرات التي ظهرت أثناء تطبيق القانون السابق



الصادر سنة ١٩٧٠ ، فصدر القانون رقم ١٣٠ لسنة ١٩٧٢ . وقد عنى القانون الجديد بأمور عدة من شأنها تقوية البناء الإداري للمؤسسات المحلية والقضاء على الازدواج في الإدارة ودعم السلطات الإدارية والمالية لرؤساء المجالس المحلية من محافظين وعمداء البلديات وتدعيم الأجهزة الإدارية بها . فتضمن هذا القانون خصوصا تقضى بالعمل على :

- (أ) تقوية الصفة التمثيلية للمجالس المحلية بإجراء انتخابات عامة لعضوية هذه المجالس خلال سنة من صدور القانون .
  - (ب) القضاء على الازدواج في الإدارة بإلغاء المتصرفيات وتوحيد الأجهزة الإدارية التي تزاوّل نشاطا متشابها .
  - (ج) دعم سلطات المحافظين ومنحهم سلطات الوزير فيما يتعلق بشئون الموظفين وكذلك بالنسبة للشئون المالية .
  - (د) إعادة تنظيم وحدات الإدارة المحلية وفقا لما تقترحه وزارة الخدمة المدنية .
  - (هـ) اعتبار الموظفين في كل محافظة وفي كل بلدية وحدة مستقلة بذاتها عن الأخرى فيما يتعلق بالأقدمية والترقية .
- الى غير ذلك من الامور المتعلقة بكيفية سير الاجراءات بهذه المجالس .

ومما يلفت النظر تعديل اسم القانون ، فالقانون رقم ١٣٠ لسنة ١٩٧٢ أطلق عليه قانون نظام الإدارة المحلية بينما القانون السابق الصادر سنة ١٩٧٠ كان يطلق عليه قانون نظام الحكم المحلى . وهذا التغيير يتمشى مع الواقع في الجمهورية العربية الليبية في ضوء ما أوضحناه من مفهوم للإدارة المحلية أو الحكم المحلى .

بعد ذلك صدر قانون انشاء اللجان الشعبية ، ومنحت هذه اللجان سلطات وصلاحيات واسعة مما أوقف تطبيق الكثير مما تضمنته هذه القوانين واللوائح ، وصارت اختصاصات المحافظ الى رئيس اللجنة الشعبية بالمحافظة وسلطات عميد البلدية الى رئيس اللجنة الشعبية بالبلدية . كما صارت اللجان الشعبية ذاتها

تقوم مقام المجالس المحلية فى المحافظات والبلديات وتمارس سلطاتها وفقا لقانون اللجان الشعبية والنظم المتعلقة بها والصادرة بشأنها .

وبعد أن عرضنا أهم الاسس والمبادئ التى تقوم عليها نظرية الادارة المحلية، وأوضحنا فى ايجاز الجانب التطبيقي وحصرناه فى فترتين ، الاولى فترة ما قبل الثورة وفيها صدر قانون الادارة المحلية سنة ١٩٦٤ ثم أنشئت وزارة الشؤون البلدية سنة ١٩٦٧ ثم صدر قانون البلديات سنة ١٩٦٨ وذكرنا أن نظام الادارة المحلية خلال هذه الفترة كان قاصرا عن تحقيق أدنى مبادئ اللامركزية الادارية وغير قادر على تحقيق الجوانب الديمقراطية فى الادارة .

والثانية فترة ما بعد الثورة وفيها صدر قانون الحكم المحلى سنة ١٩٧٠ ثم اللائحة التنفيذية لهذا القانون ثم صدرت اللائحة النموذجية للمجالس البلدية فى سبتمبر سنة ١٩٧٠ . ثم صدر قانون نظام الادارة المحلية فى سنة ١٩٧٢ بهدف تطوير القانون السابق وسد ما كان به من ثغرات .

وهذه القوانين واللوائح فى مجموعها تمثل خطوات تقدمية على طريق الاصلاح الادارى وتدعيم أسس الادارة المحلية وتحقيق الديمقراطية والتغلب على مساوئ البيروقراطية التى تفشت بين طبقة الاداريين الذين تنقصهم الخبرة والدراية ومعرفة الاساليب السليمة للادارة .

وبعد هذا أقدم - فى ايجاز - أهم ملاحظاتنا على ما حققته هذه القوانين من تطبيق لمبادئ الادارة المحلية ليربط بين النظرية والتطبيق ، ولنلمس الى أى مدى يسير نظام الادارة المحلية فى طريق النجاح . وسأضمن هذه الملاحظات ما يعين لنا من رأى ومقترحات :

أولا : قضى القانون بتعديل بعض الاحكام المنظمة لتشكيل مجالس المحافظات والبلديات بما يعمل على تقوية الصفة التمثيلية لهذه المجالس تحقيقا للمبادئ التى تقوم عليها نظرية الادارة المحلية اذ عمل على اجراء انتخابات عامة لعضوية هذه المجالس خلال مدة لا تتجاوز سنة من

صدور القانون الا أن قيام اللجان الشعبية وتشكيلها وفقا للقانون الذى صدر بانشائها لم يمكن من تنفيذ ذلك فاللجنة الشعبية حاليا تقوم مقام المجلس المحلى وتباشر اختصاصاته ورئيس اللجنة الشعبية بالمحافظة يقوم مقام المحافظ ورئيس اللجنة الشعبية بالبلدية يقوم مقام عميد البلدية •

وفي اعتقادنا أن انتخابات عضوية المجالس المحلية يجب أن تجرى فى مواعيدها التى نص عليها القانون غير مرتبطة بالتنظيمات الادارية الاخرى • ويمكن للبارزين فى مجال الخدمة العامة من أعضاء الاتحاد الاشتراكى أو اللجان الشعبية التقدم لهذه الانتخابات •

ثانيا : أجاز القانون دعوة عمداء البلديات لحضور جلسات مجلس المحافظة وهذا أمر لا شك أنه يحقق فوائد جمة ويمكن من تحقيق التنسيق المطلوب بين ما تتخذه المحافظة من قرارات وبين ما يهم البلديات وفى ذلك تطبيق لمبادئ الإدارة السليمة ، وتحقيق لاهداف الإدارة المحلية •

ثالثا : قضى القانون بتنظيم الاجهزة الادارية بالمجالس المحلية وفقا للقواعد والتعليمات التى تضعها وزارة الخدمة المدنية<sup>(١٣)</sup> ، وقد عملت وزارة الخدمة المدنية على اعداد تنظيمات ادارية محددة ووضعت هياكل تنظيمية معينة صدرت بقرارات من مجلس الوزراء<sup>(١٤)</sup> بناء على توصية هذه الوزارة ليطبق كل نمط على مجموعة من المجالس البلدية • ومثل هذه الانماط - وان كان أمر لا بأس به - الا أنه لا يحقق فوائد مؤكدة لان المجالس المحلية ليست فى مستوى واحد ، وأن المرونة اللازمة لتطوير هذه المجالس قد يعوقها التقيد بهذه التنظيمات المفروضة عليها وينبغى أن يكون التنظيم الادارى لكل مجلس متفقا مع مقدار ونوع الخدمات التى يؤديها المجلس وقدر هذه الخدمات •

فالالتزام بأنماط معينة - فى نظرنا - قد لا يحقق الفوائد المرجوة

(١٣) المادة ٩٨ من قانون نظام الإدارة المحلية لسنة ١٩٧٢ م •

(١٤) قرارى رئيس مجلس الوزراء رقم ٣ ورقم ٤ لسنة ١٩٧٣ م •

منه اذ سيحد من المرونة التى يجب أن تتمتع بها هذه المجالس فى أداء رسالتها والكيفية التى تنظم بها نفسها لأداء الخدمات المناطة بها وذلك يتأثر بعوامل متعددة منها البيئة المحلية ودرجة الوعى المحلى الذى يتمتع به المواطنون الى غير ذلك .

رابعا : أعطى القانون للوزارات حق الاشراف والتفتيش على المرافق التى تعنى بها ، كل وزارة (١٥) وعلى مدى تنفيذ القوانين واللوائح المنظمة لذلك الى جانب الاشراف الذى تتولاه السلطات المحلية ذاتها .

ويجب وضع حدود وضوابط لهذا الاشراف والتفتيش من جانب الوزارات المعنية حتى لا ينجم عن ذلك أى نوع من أنواع الازدواج فى الادارة .

خامسا : صدر القانون رقم ١٣٠ لسنة ١٩٧٢م يستهدف تكملة البناء المحلى تحقيقا لمبادئ اللامركزية الادارية وهادفا الى تدعيم الادارة المحلية فعمل على القضاء على الازدواجية بين أجهزة الادارة المحلية اذ كانت المحافظات مقسمة اداريا الى متصرفيات ومديريات يقوم عليها متصرفون ومدبرون لمعاونة المحافظ فيما أنيط به من اختصاصات وفى نفس الوقت كان هناك تقسيم محلى يقضى بتقسيم المحافظات الى بلديات ، وكان كثير من الاختصاصات الممنوحة للمتصرفين متشابهة بل تتداخل أحيانا مع السلطات الممنوحة لعمداء البلديات مما أدى فى كثير من الاحيان الى حدوث مشكلات بسبب هذا الازدواج .

فصدر قانون نظام الادارة المحلية وقضى بالغاء تقسيم المحافظات الى متصرفيات ومديريات ونقل موظفى المتصرفيات الى المديريات بأوضاعهم الوظيفية الى وظائف بوحدات الادارة المحلية بقرار من المحافظ المختص (١٦) .

(١٥) المادة ٧٧ من قانون نظام الادارة المحلية لسنة ١٩٧٢ م .

(١٦) المادتين ٨٦ ، ٨٧ من القانون رقم ١٣٠ لسنة ١٩٧٢ م .

كما قضى القانون بإنشاء فروع للبلديات يضم نطاق كل فرع منها مديريةية أو محلة أو أكثر .

وفي رأينا أن فروع البلديات لا تتمتع باستقلال ذاتي وانها لا تعدو أن تكون مجرد أجهزة معاونة للبلديات تنفذ ما يوكل اليها من أعمال في الوقت الذي تتركز فيه جميع السلطات في البلديات وبهذا لا تستطيع هذه الفروع أن تقدم الخدمة المطلوبة للمواطنين المحليين ولا سيما في المناطق النائية وأنه لمن الاصلاح انشاء مجالس على مستويات مختلفة تتفق وظروف البيئة المحلية سواء في البادية أو الريف، أو المدن .

سادسا : لم يعتمد نظام الادارة المحلية في أدائه لمهامه على أى تنظيمات قبلية فلم يستعن بمستشارى القبائل أو مشايخ القبائل رغبة في تسيير العمل على أسس وبأساليب ادارية متقدمة . ونص القانون على تعيين مختارين للمحلات للمعاونة في شئون الادارة وفي اعتقادنا أنه يمكن الاستعانة بذوى الرأى والمشورة من رجال القبائل البارزين في حل بعض المشاكل المحلية والمعاونة في تنفيذ بعض المشروعات عن طريق الجهود الذاتية .

سابعا : في محاولتنا لتدعيم أسس الادارة المحلية ينبغي علينا أن نعطي اعتبارا كبيرا لوضع السلطات المحلية اذ على الجهاز التنفيذى لهذه السلطات يقع العبء المباشر في انجاز الاعمال ، فالقرارات التى يتخذها المجلس - ان لم تجد طريقها الى التنفيذ الفورى الكفاء - فسوف تصبح حبرا على ورق وتكون مجرد أقوال لا سبيل الى تنفيذها .

لهذا كان من الضرورى أن يكون لدى المجلس المحلى جهاز تنفيذى كفاء قادر على أن يحيل القرارات الى واقع ملموس وأن ينتشل المجالس من جمودها ويبعث فيها روحا ثورية قادرة على احداث التغيير المنشود . فتحقيق اللامركزية الادارية يتطلب توفير قيادات محلية محنكة واعية قادرة على تفهم مسؤولياتها وقادرة على حل مشاكل الماضى وازالة الاوضاع البالية والمفاهيم غير الديمقراطية التى اعترضت مسيرة تقدم الادارة المحلية في الجمهورية العربية الليبية .

فبالنسبة للعاملين بوحدة الادارة المحلية نص القانون على أن يعتبر موظفو كل محافظة وموظفو كل بلدية وحدة مستقلة بذاتها عن الاخرى فيما يتعلق بالاقدمية والترقية (١٧) .

كما أعطى القانون للمحافظ بالنسبة لموظفى المحافظة ولعميد البلدية بالنسبة لموظفى البلدية الاختصاصات الممنوحة للوزير (١٨) فى قانون الخدمة المدنية ولوائحه التنفيذية .

كما أعطى القانون أمين عام المحافظة أو البلدية (١٩) اختصاصات رؤساء المصالح فى المسائل المالية والادارية . وهذا يحقق اللامركزية فى الادارة .

أما بالنسبة للعاملين أنفسهم فقد أوضح القانون بأن يضع كل محافظ بموافقة مجلس المحافظة والعميد بموافقة المجلس البلدى ملاكاً لموظفى المحافظة أو البلدية يحدد فيها عدد الوظائف ودرجاتها ولا يكون الملاك نافذا الا بعد التصديق عليه من لجنة الخدمة المدنية . كما قضى القانون بتشكيل لجان لشئون الموظفين (٢٠) بكل محافظة وكل بلدية فأوضح اختصاصاتها . ومن الملاحظ أن القانون قد أعطى سلطات واسعة للسلطات المحلية حيال العاملين بها وترك شئونهم الوظيفية تسير وفقاً لما تراه هذه السلطات ووفقاً لما ينص عليه قانون الخدمة المدنية فيما لم تنص عليه أحكام هذا القانون . لهذا كان من الضرورى جدا الاهتمام باختيار شاغلى الوظائف بوحدة الادارة المحلية والعمل على رفع مستواهم بشتى الطرق ومختلف الوسائل سواء عن طريق الدراسات والدورات التدريبية أو عن طريق ايادهم فى بعثات الى الخارج اذ انيطت بهم اختصاصات ومهام جسام لا قبل لهم بحملها الا اذا كانوا ذوى مقدرة ومتفهمين لواجباتهم والفلسفة التى قامت عليها مبادئ الادارة المحلية .

(١٧) المادة ٦٣ من قانون نظام الادارة المحلية رقم ١٣٠ لسنة ١٩٧٢ م .

(١٨) المادة ٦٤ من القانون .

(١٩) المادة ٦٧ من القانون .

(٢٠) المادة ٣٢ من القانون رقم ٦٢ لسنة ١٩٧٠ م .

ثامنا : أوجب قانون نظام الحكم المحلى لسنة ١٩٧٠ أن يقوم كل مجلس محلى بأعداد مشروع لميزانيته السنوية متضمنة إيرادات ومصروفات المجلس ، وتعد هذه الميزانيات قبل بدء السنة المالية بمدة كافية لا تقل عن ستة شهور وتشمل الميزانية الادارية للمجالس المحلية الإيرادات والمصروفات المقدرة لمدة سنة مالية كاملة . والموارد المالية (٢١) للمجالس المحلية يمكن حصرها فيما يلى :

- ١) إيرادات أموالها ومرافقها .
- ٢) التبرعات والهبات والوصايا على أنه لا يجوز للمجلس أن يقبل أيا منها إذا كانت مقيدة بشرط يخرج تنفيذه عن سلطة المجلس الا بموافقة السلطات المختصة .
- ٣) القروض التى يعقدها المجلس طبقا لاحكام القانون .
- ٤) الرسوم والعوائد ذات الطابع المحلى .
- ٥) الضرائب والرسوم والعوائد التى تفرض لحساب المجلس أو التى تتنازل عنها الحكومة للمجلس .
- ٦) الاعانة التى تمنحها الحكومة للمجالس .

وقد أوضح القانون ان لكل من مجالس المحافظات والمجالس البلدية ميزانيات مستقلة وبين أهم الموارد المالية لهذه المجالس وسلطة هذه المجالس فى فرض الرسوم أو فى قبول الهبات ومدى امكانياتها فى عقد القروض ثم أشار الى كيفية اعداد الميزانية السنوية وموعد اعدادها كما أوضح نواحي الصرف والسلطات المالية الممنوحة لهذه المجالس .

وقد أجاز القانون لمجلس المحافظة توزيع جزء من موارده على المجالس البلدية التى تدخل فى دائرة اختصاصه (٢٢) مراعىا فى ذلك ظروف كل بلدية ومدى حاجاتها للاموال لتنفيذ ما لديها من مشروعات أو خدمات .

(٢١) المادة ٣٢ من القانون رقم ١٣٠ لسنة ١٩٧٢ م .

(٢٢) المادة السابقة .

وبصفة عامة فان الضرائب والرسوم تمثل الجزء الرئيسى من إيرادات المجالس المحلية . كذلك نرى الاعانات تمثل جانبا هاما فى ميزانية المجالس المحلية وتقدم الحكومة هذه الاعانات لتمكن المجالس من القيام بتنفيذ مشروعاتها الحيوية ، وهنا أود أن أشير الى أن كبر حجم الاعانات المالية للمجالس المحلية يمثل خطرا على استقلال هذه المجالس وحريتها فى اتخاذ مختلف القرارات ، فكلما زاد حجم الاعانة المالية كلما زاد تدخل الحكومة فى شئون المجلس بغرض الرقابة على كيفية انفاق هذه الاعانات . وهذا أمر واضح وتتن منه مختلف المجالس المحلية فى مختلف دول العالم ، لهذا فاننا نرى أن تقوم المجالس المحلية بمحاولة تنشيط مواردها حتى تستطيع الاعتماد على نفسها والاقبال من الاعتماد على الاعانات الحكومية حتى تتمكن من تدعيم استقلالها الذاتى (٢٣) .

ومن المسلم به أن الموارد المالية للمجالس المحلية بصفة عامة تتصف بالجمود ويظهر جليا بالنسبة للموارد العادية كالضرائب والرسوم والموارد الغير عادية كالقروض . وأن المجالس المحلية تعتمد الى حد كبير فى تمويلها على الاعانات الحكومية فى تنفيذ المشروعات الحيوية كالمشروعات التعليمية والصحية والثقافية والاجتماعية التى يمكن ادارتها بواسطة الموظفين المحليين (٢٤) الذين يديرونها بطريقة فعالة وبطريقة أفضل مما يديرها موظفو الحكومة المركزية .

أما بالنسبة للقروض فان امكانية المجالس المحلية لعقد القروض تكاد تكون معدومة إذ أن هناك قيودا شديدة ، أوضحها القانون بالنسبة لذلك فقرر أنه يجوز للمجلس أن يعقد قروضا على ألا يكون قراره فى هذا الشأن نافذا الا بعد اعتماده من رئيس (٢٥) مجلس الوزراء وفى جميع الحالات لا يجوز للمجلس أن يعقد قروضا من جهة أجنبية الا بقرار من مجلس الوزراء .

ورأينا فى هذا الصدد هو ضرورة السماح للمجالس المحلية بالحصول على ما

(٢٣) فى هذا الصدد ذكرت مسز اورسولا هيكس Mrs. Ursola Hicks بأن الحكم المحلى القوى يتميز بأن الموارد المحلية تكون فيه ثلث مالىته على الاقل .  
(٢٤) J. M. Drummond. The Finance of Local Government. London, 1952. p. 35, 36.  
(٢٥) المادة ٣٠ من القانون رقم ١٣٠ لسنة ١٩٧٢ م .



تحتاجه من قروض لتنفيذ مشروعاتها الهامة بشرط موافقة السلطات المسؤولة بوزارة الخزانة على ذلك تيسيرا وتمكينا لها من تحقيق أهدافها • كما يمكن للمجالس المحلية أن تساهم في انشاء مصارف محلية وتستطيع هذه المصارف أن تمد المجالس بالقروض عند اللزوم أو بتقديم الضمان لها لكي تحصل على القروض من المصارف الأخرى •

وتتولى اللجان الشعبية حاليا في المحافظات والبلديات التصرف في الاموال والمخصصات المعتمدة لهذه المجالس واستخدامها في اقامة المشروعات وأداء الخدمات للمواطنين وفقا لما تنص عليه القوانين التي تقضى بأن تسرى على أموال المجالس المحلية أحكام قانون النظام المالي للدولة (٢٦) ولوائح التنفيذ بالاوضاع والاجراءات التي يحددها قرار من مجلس الوزراء وذلك فيما لم يرد بشأنه نص في قانون الإدارة المحلية • وتسرى على وحدات الإدارة المحلية لائحة المناقصات والمزايدات الحكومية على أن تمارس اختصاصات لجنة العطاءات المركزية لجنة للعطاءات تشكل في كل مجلس بقرار منه من خمسة من أعضائه على أن يختار المجلس رئيسا للجنة من بين أعضائه •

وبصفة عامة فمن الملاحظ أن المجالس المحلية في الجمهورية العربية الليبية لا تستطيع الاعتماد على مواردها الخاصة في تمويل مشروعاتها وخدماتها المحلية مما يجعلها دائما في حاجة ماسة لعون من الحكومة المركزية • وزيادة الاعانات الحكومية تضعف من كيانها وتتيح للحكومة المزيد من التدخل في شئونها •

وتقترح بعض الوسائل التي يمكن للمجالس الاتجاه اليها لدعم ميزانياتها وزيادة قدراتها على القيام بالمشروعات والخدمات المحلية مثل :

- (أ) انشاء المصارف المحلية التي تساهم المجالس المحلية بنصيب كبير في رأس مالها.
- (ب) محاولة اقناع الحكومة السماح لها بعقد قروض محلية من المصارف الوطنية بضمان الحكومة كالمصرف الزراعي مثلا •

(ج) محاولة اختيار بعض المشروعات الناجحة التى تدر إيرادات للمجلس مما يفيد فى انشاء مشروعات خدمية أخرى .

(د) محاولة اتباع أسلوب الجهد الذاتى فى أداء نوع من الخدمات .

تاسعا : تأكيداً لمبدأ استقلال موظفى الإدارة المحلية عن السلطات المركزية فقد نص القانون على انشاء لجنة تأديب فى كل محافظة وفى كل بلدية تختص بالمحاكمة التأديبية لموظفيها عدا موظفى الفئة الاولى الذين تكون محاكماتهم أمام مجلس التأديب الاعلى . وهذا أمر لا بأس به ، ويتماشى مع الاساليب الجيدة للتنظيم الادارى .

عاشرا : يحقق نظام الإدارة المحلية مبادئ الديمقراطية التى تنطوى على تمكين المواطنين من حكم أنفسهم بأنفسهم وفى مجال التطبيق لاحظنا أنه قبل صدور القانونين رقم ٦٢ لسنة ١٩٧٠ ، ١٣٠ لسنة ١٩٧٢ كان نظام الإدارة المحلية عاجزا ولا يحقق الديمقراطية بأى حال فكان أعضاء المجالس المحلية يؤتمى بهم عن طريق التعيين ووضعت قيود على اختصاصات المجالس للحد من حريتها فى ممارسة مهامها . أما بعد صدور القانونين الاخيرين أصبح تشكيل المجالس المحلية يجمع بين أعضاء منتخبين انتخابا مباشرا وبين أعضاء معينين من ذوى الكفاءة والخبرة وبين أعضاء بحكم وظائفهم وهم مديرو المديرىات أو رؤساء المصالح بالمحافظات والبلديات واشترط القانون شروطا معينة يجب أن تتوفر فى هؤلاء الاعضاء سواء كانوا منتخبين (٢٧) أو معينين ومن بين هذه الشروط حصول العضو على الشهادة الابتدائية أو ما يعادلها على الاقل (٢٨) .

ولا شك أن هذا الشرط قصد به رفع مستوى أعضاء المجالس الا أنه يحد من حرية بعض الافراد فى الترشيح . وفى اعتقادنا أن رفع مستوى الاعضاء أمر غاية فى الاهمية ولاسيما فى هذه الآونة لان أغلب الاعضاء أميون لا يدركون أهمية الدور الذى يقومون به ومسئوليته .

(٢٧) المادة ٥ ، ٦ ، ١٥ ، ١٦ من قانون نظام الإدارة المحلية رقم ١٣٠ لسنة ١٩٧٢ م .  
(٢٨) نصت المادة ٩٢ من القانون على عدم سريان هذا الشرط خلال الخمس سنوات التالية على صدور القانون .

كما قضى القانون بضرورة توافر عضوية الاتحاد الاشتراكي العربي في أعضاء المجالس المحلية إلا أن هذا الشرط أيضا يكون حاجزا في بعض الأحيان أمام المواطنين الراغبين في الترشيح لعضوية المجلس<sup>(٢٩)</sup> . وفي رأينا أنه لا ضرورة لهذا القيد بل يفتح باب العضوية لكافة المواطنين سواء كانوا من أعضاء الاتحاد الاشتراكي أم لا .

فمن المبادئ المسلم بها لتحقيق ديمقراطية الإدارة المحلية معرفة مدى كون الانتخابات المحلية ممثلة لجمهور المواطنين وما اذا كانت هناك قيود قد فرضت وأحالت بين بعض المواطنين وبين الاشتراك في هذه الانتخابات أو حالت بين بعضهم وبين الاشتراك في عضوية المجالس المحلية .

حادى عشر : يجب أن تتعدد التنظيمات المحلية القائمة ولا تقتصر على نوعين فقط من المجالس هما مجالس المحافظات والمجالس البلدية حتى تنتشر في جميع أنحاء البلاد لتحقيق الخدمة للمواطنين جميعا في المدن والريف والبادية<sup>(٣٠)</sup> . والمجالس الصغرى ترتبط دائما بالمجالس الكبرى الأعلى درجة مما يتيح زيادة الترابط بين المواطنين على المستوى الاقليمي والمحلى فتتاح الفرصة لظهور قادة اداريين محليين مدربين .

ثانى عشر : تقر المبادئ الادارية السليمة مبدأ الاستعانة باللجان في انجاز الاعمال وتستعين المجالس المحلية ( أو اللجان الشعبية التى تقوم مقام المجالس وتمارس سلطاتها حاليا ) باللجان فى أدائها لاعمالها وهذه اللجان قد تكون لجانا دائمة أو مؤقتة تشكل بموجب قرار من المجلس وتتولى اختصاصا أو أكثر من الاختصاصات الموكولة للمجلس للقيام بالدراسات والبحوث على أن تعرض اقتراحاتها على المجلس لمناقشتها واصدار القرارات اللازمة

(٢٩) ان نظام اللجان الشعبية لم يأخذ بهذا الشرط ولم يقيد المرشحين لعضوية اللجان الشعبية بعضوية الاتحاد الاشتراكي .

(٣٠) عرضنا فى دراسة قدمناها بعنوان (هل تنجح الإدارة المحلية فى محافظة الخليج؟) لنوعين من المجالس يمكن انشاء اى منها او كليهما حسبما تقتضى ظروف البيئة المحلية . - انظر العدد رقم ٢ مجلد ٩ ص ٤٣ .

أما إذا أراد المجلس أن يفوض احدى اللجان لمباشرة اختصاص من اختصاصاته فقد أوجب القانون موافقة رئيس مجلس الوزراء<sup>(٣١)</sup> على ذلك، مقداً • وهذا ولا شك أمر يتمشى مع مبادئ الادارة العلمية •

ثالث عشر : أجاز القانون انشاء حرس بلدى يقوم على تنفيذ لوائح البلديات وقراراتها ومنح رجال الحرس البلدى كافة سلطات رجل الضبط القضائى داخل نطاق البلدية وحدودها •

ومبدأ وجود هذا الحرس فى حد ذاته وما يتمتع به من سلطات يعتبر باذرة حسنة ودعامة من دعومات استقلال الوحدات المحلية وضمان تطبيقها لاساليب الادارة العلمية السليمة • الا أن ذلك يحتاج لامرين :

(أ) أولهما اختيار العاملين بالحرس البلدى اختياراً دقيقاً وبشروط خاصة<sup>(٣٢)</sup> •

(ب) وثانيها تدريبهم والعمل على رفع مستواهم حتى يستطيعوا التغلب على ما يقابلهم من صعاب وليكونوا قادرين على حل ما يجابههم من مشاكل وخصوصاً ان أغلب الجماهير التى يتعاملون معها ليسوا على قدر كبير من الوعى •

رابع عشر : تعمل وحدات الادارة المحلية على تطوير طرق العمل بها مسيرة التقدم المستمر فى انشاء المشروعات والخدمات • وأفضل وسائل التنظيم وطرق العمل هى ما تمكن الادارة من مواجهة الابعاء التى تجابهها المجالس المحلية وانجازها لمهامها والتغلب على المشاكل التى تنجم عن التطوير •

وقد ترك قانون الادارة المحلية هذه المسائل للمجالس المحلية مستعينة بما تصدره وزارة الخدمة المدنية من قرارات تنظيمية<sup>(٣٣)</sup> فى هذا الشأن ، كما

(٣١) المادة ٤٦ من القانون رقم ١٣٠ لسنة ١٩٧٢ م •

(٣٢) فالاساس الذى يتم بموجبه اختيار هذه الفئة لا يتفق مع اهميتها ومع سلطة الضبط القضائى الممنوحة لافرادها •

(٣٣) ذلك على نحو ما جاء بقرارى مجلس الوزراء رقم ٣ ، ٤ لسنة ١٩٧٣ بشأن التنظيم الادارى للمحافظات والبلديات •

أن اللائحة التنفيذية للقانون لم تعالج هذه الأمور بصورة واضحة •  
 وانا برى أنه يجب على وحدات الإدارة المحلية أن تستفيد استفادة كاملة  
 من تقدم علوم الإدارة ومن التقدم التكنولوجى الحديث ، فيجب عليها  
 الاستفادة من نظام المستشارين الإداريين (٣٤) الذين يجب على الحكومة  
 المركزية الاستعانة بهم وتوظيفهم والاستفادة من دراساتهم وخبراتهم لتنظيم  
 الأجهزة الإدارية للمجالس المحلية وتبسيط طرق العمل بحيث يمكن التغلب  
 على المشاكل الإدارية التى نلمسها والقضاء عليها •

وفى ختام هذه الدراسة نستطيع القول بأن المبادئ والاسس التى تقوم عليها  
 نظرية الإدارة المحلية يمكن أن تتركز فى أمور عدة أهمها تخفيف العبء على  
 الحكومة المركزية وافساح المجال أمامها للدراسة والتخطيط على المستوى القومى ،  
 وتدعيم مبدأ تقسيم العمل ، وتمكين الهيئات المحلية من اختيار متطلباتها وهى دون  
 شك أقدر على ادراك حاجاتها عن غيرها وكذلك أقدر على اختيار الطريق الاصلاح  
 لادارتها • كذلك القضاء على أساليب البيروقراطية فى الإدارة وافساح المجال لتجربة  
 النظم الإدارية على النطاق المحلى والانتفاع بما يثبت صلاحيته من أساليب الإدارة  
 وتعميمه على المستوى القومى •

هذا الى جانب تدريب المواطنين المحليين على أساليب الإدارة الحديثة واعداد  
 الكفاءات التى يمكن الاعتماد عليها فى النهوض بالإدارة • كما تتضمن هذه المبادئ  
 تحقيق الديمقراطية واشراك الشعب فى حكم نفسه بنفسه وتمكين المواطنين المحليين  
 من اختيار ممثلهم فى المجالس المحلية ، وتمكين المجالس المحلية ذاتها من مباشرة  
 سلطاتها فى رسم سياستها ووضع خططها بملء ارادتها واتخاذ القرارات اللازمة  
 لتنفيذ هذه الخطط والسياسات • وكذا حل مشاكل الجماهير على المستوى المحلى  
 سواء فى المدن أو الريف، أو البادية •

ثم انتقلنا بعد ذلك الى عرض للادارة المحلية فى مجال التطبيق قبل قيام ثورة الفاتح من سبتمبر وأوضحنا أن المجالس المحلية لم تكن حينئذ فى وضع يمكنها من القيام بمسئولياتها لاعتبارات تتنافى مع أسس الديمقراطية من جهة وأسس الادارة العلمية السليمة من جهة أخرى وذلك لاسباب عديدة منها كون أعضاء المجالس المحلية يؤتى بهم عن طريق التعيين بينما أن انتخاب الاعضاء يعتبر ركنا أساسيا لتدعيم مبادئ الادارة المحلية : كما أن القانون كان يميز بين المجالس المحلية وبعضها . وبالنسبة لممارسة المجالس لاختصاصاتها كانت هناك قيود شديدة تقضى بضرورة تصديق الوزير على كافة القرارات التى يتخذها المجلس المحلى لامكان تنفيذها ، وبهذا فان المجالس المحلية فى هذه الفترة كانت لا تمتع بسلطات حقيقية فكانت مجالس المحافظات بصفة خاصة مجالس استشارية لا حول لها ولا قوة لا تستطيع اتخاذ القرارات أو تنفيذها وبذا يمكن وصفها بأنها ولدت ميتة .

وبعد قيام الثورة فى سبتمبر سنة ١٩٦٩ جرى اعادة النظر فى قانون الادارة المحلية وصدر القانون رقم ٦٢ لسنة ١٩٧٠ الذى عمل على تنظيم المجالس المحلية وشئون الادارة فيها ومنح المجالس الشخصية الاعتبارية كما منحها سلطات واسعة . ثم رأت الدولة بعد ذلك تطوير نظام الادارة المحلية لسد بعض الثغرات التى ظهرت عند تطبيق هذا القانون فصدر القانون رقم ١٣٠ لسنة ١٩٧٢ .

ثم طرحنا بعض الملاحظات التى تضمنت الربط بين أهم المبادئ التى تقوم عليها نظرية الادارة المحلية وبين ما حوته القوانين واللوائح التى صدرت بشأن هذا النظام، وعرضت من خلال هذه الملاحظات بعض الآراء والمقترحات التى تتعلق باعادة تنظيم المجالس المحلية وتطوير طرق العمل بها وفقا للاساليب العلمية الحديثة، وضرورة اجراء انتخابات لعضوية المجالس المحلية لتحقيق أسس الديمقراطية وتمكين المواطنين من حكم أنفسهم بأنفسهم ، والتنسيق بين ما تتخذه المحافظات من قرارات وبين ما يهم المواطنين فى البلديات ، وعدم التقييد بأنماط معينة عند اعادة تنظيم المجالس المحلية لعدم الحد من قدرة هذه المجالس ومرونتها فى أداء واجباتها حيال المجتمعات المحلية ، وعدم الاعتماد على انشاء فروع للبلديات بل يتحتم النظر فى انشاء أنواع من المجالس تتفق ودرجة الوعى المحلى ، وامكانية الاستفادة محليا من جهود بعض

الشخصيات البارزة التي تتصف بالحكمة والاعتزان في حل بعض المشاكل المحلية وللمعاونة في تنفيذ بعض الخدمات عن طريق الجهود الذاتية ، والقضاء على الازدواجية في الإدارة وتوحيد الأجهزة الادارية التي تزاول أنشطة متشابهة ، ومنح سلطات أوسع للمجالس المحلية ، وتعيين مختارين للمحلات للمعاونة في شئون الإدارة وعدم الاستعانة بمشايخ القبائل حتى ينعدم تأثيرهم على رجال الإدارة ويتلاشى دورهم في الإدارة المحلية . وأشارنا الى ضرورة تدعيم ميزانية المجالس المحلية حتى تعتمد على مواردها الخاصة لان الإعانات تمثل نسبة كبيرة من ميزانيتها وهذا يؤثر على استقلالها الذاتي اذ كلما زاد حجم الاعانة المالية للمجالس المحلية كلما زاد تدخل الحكومة في شئونها . والى ضرورة تدعيم الأجهزة التنفيذية بالمجالس حتى يمكن انتشالها من جمودها وبعث الروح الثورية فيها واعداد قيادات واعية يمكن على يديها ازالة العتبات التي تعترض مسيرة تقدم الإدارة المحلية . والعمل على رفع مستوى العاملين بهذه الأجهزة سواء على مستوى القيادات أو الموظفين وأعضاء المجالس ذاتها حتى تضمن اتخاذ القرارات السليمة وتنفيذها تنفيذا صحيحا . وأشارنا كذلك الى انشاء الحرس البلدى ليقوم على تنفيذ حانب من قرارات المجالس وأوضحنا أنه ينبغي وضع شروط خاصة تحكم اختيار أفرادها لاحتكاكهم المباشر بالمواطنين .

ثم ذكرنا أن قيام اللجان الشعبية ومنحها سلطات وصلاحيات واسعة أدت الى إيقاف تطبيق كثير مما تضمنته القوانين واللوائح المتعلقة بنظام الإدارة المحلية . وبصفة عامة فاننا نستطيع القول بأن تطور نظام الإدارة المحلية بسير الى حد كبير في طريقه السليم الا أن هناك مفارقات واضحة بين بعض المبادئ التي تقوم عليها نظرية الإدارة المحلية من جهة وبين ما شملته بعض القوانين واللوائح التي تمس نظام الإدارة المحلية ومنهج التطبيق من جهة أخرى .





## ملخصات

الملخصات المنشورة في القسم التالى باللغة العربية هى  
ملخصات لمقالات كاملة لاصحابها منشورة بالقسم الفرنجى  
من هذا العدد - واليه نحيل القراء الذين يرغبون فى الاطلاع  
عليها كاملة .



## بعض مشكلات شركات ومؤسسات القطاع العام

د. عبد القادر عياد عامر (\*)

نعرض في هذه الخلاصة المقتضبة لبعض المشكلات التي يعاني منها أغلب ، ان لم يكن كل ، شركات ومؤسسات القطاع العام في الجمهورية العربية الليبية . ولقد جاءت هذه الدراسة التي نشر تفصيلها بالقسم الاجنبي نتيجة لاستقصاء قام به الكاتب في المدة من ديسمبر ١٩٧٣ م الى فبراير ١٩٧٤ م لتجميع بعض المعلومات الخاصة بالكفاءة الادارية للمؤسسات المملوكة للدولة وذلك لغرض استخدامها لبحثه للدكتوراه « الكفاءة الادارية للمؤسسات المملوكة للدولة : دراسة تطبيقية للمؤسسات المملوكة للدولة في ليبيا » .

ان المشاكل التالية التي نعرضها بصورة مختصرة مستقاة من عينة من شركات ومؤسسات القطاع العام عددها الكلى ٧٦ شركة ومؤسسة :

- ١ - نقص الكفاءات الوطنية مثل قلة ذوى المؤهلات العالية بصورة عامة وارتفاع نسبة الاميين بين العاملين .
- ٢ - عدم قدرة كثير من المؤسسات والشركات على استقطاب الكفاءات العالية ، وطنية كانت أم أجنبية ، بسبب بعض المشاكل المالية والقانونية .
- ٣ - مشكلة الاعتماد على الخبرات الاجنبية حيث أنه من الصعب على كثير من المؤسسات والشركات الحصول على الاشخاص المناسبين لما تحتاج اليه هذه المنشآت ، وحتى اذا توفر العنصر الغير وطنى المناسب فان على هذه المؤسسات والشركات أن تدفع له مرتبات أعلى مما تدفعه للوطنى الحامل لنفس المؤهل أو الخبرة . يضاف الى ذلك أن استخدام الاجانب يحدده

(\*) دكتوراه في ادارة الاعمال من جامعة ولاية اوكلاهوما بأمريكا سنة ١٩٧٤ ومحاضر بقسم ادارة الاعمال - بكلية الاقتصاد والتجارة - جامعة بنغازى .

- عقد بين الطرفين ، وهذا العقد مقيد بفترة زمنية معينة بخلاف استخدام الوطنيين الذى يسرى لاجل غير محدود .
- ٤ - ضآئة نسبة مساهمة العنصر النسائى فى سوق العمل ، فمثلا سنة ١٩٦٥ أسهم الذكور بحوالى ٤٦٥٪ فى سوق العمل ولم تتعد نسبة مساهمة الاناث ٢٥٪ مما يجعل النسبة الكلية لمساهمة السكان فى سوق العمل تنخفض الى ٢٥٤٪ .
- ٥ - قلة المواد الاولية اللازمة لقيام بعض الصناعات الوطنية وارتفاع أسعار أغلب هذه المواد ، وذلك باستثناء النفط ومشتقاته والذى يتوفر محليا .
- ٦ - ارتفاع نسبة الغياب بين العاملين وكذلك ارتفاع نسبة دوران العمل نتيجة لقلّة تدريب العاملين وحفزهم للارتباط بشركاتهم ومؤسساتهم .
- ٧ - قلة اتناجية العامل الليبى بصفة عامة وذلك نتيجة لانخفاض مستوى تعليمه وعدم قبوله للتدريب بسهولة بالاضافة الى انعدام الجو المناسب داخل بعض المؤسسات والشركات . كل ذلك أدى الى انخفاض اتناجية العامل الليبى .
- ٨ - قلة رأس المال الاجتماعى مثل السكك الحديدية والطرق وغيرها والذى يساعد المؤسسات والشركات على تحقيق الاهداف التى أنشئت من أجلها . ان انعدام وجود مثل هذه الاصول يحد من كفاءة الكثير من المؤسسات والشركات وان محاولة بعض هذه المؤسسات والشركات خلق هذا النوع من رأس المال يستنفد الكثير من مخصصاتها المحدودة .
- ٩ - انعدام الثبات فى الجهاز الادارى لكثير من هذه المنشآت نتيجة للنقل أو الاستقالة .

هذا ملخص بسيط لكثير من المشكلات التى تعاني منها المؤسسات المملوكة للدولة فى ليبيا . ان الامل لكبير فى أن تتغلب هذه المؤسسات والشركات على هذه الصعاب فى المستقبل القريب ان شاء الله . ان زيادة اهتمام الدولة برفع مستوى التعليم وتنويعه وبناء اقتصاد وطنى متكامل لا يعتمد على الثروة النفطية وحدها وكذلك زيادة المشاريع التى تنفق عليها الدولة بسخاء كل ذلك سيؤدى ، باذن الله الى التغلب على معظم هذه المشاكل .

## تخطيط المصادر البشرية

الدكتور عمر البلعزى (\*)

تعتبر هذه المقالة جزءاً من مقالتيّن ستشران في مجلة دراسات في الاقتصاد وإدارة الأعمال . ففي هذه المقالة سنتحرى وظيفة تخطيط القوى العاملة على المستوى المركزي وكذلك بعض أساليب التنبؤ بالقوى العاملة والتي تعتبر وسيلة من الوسائل المستعملة في تخطيط القوى العاملة . المقالة الثانية سنناقش فيها تخطيط القوى العاملة على مستوى القطاعات المختلفة وكذلك كيفية التخطيط للقوى العاملة في قطاع النفط من الوجهة النظرية فقط وذلك لعدم وجود معلومات كافية لعمل دراسات تطبيقية .

### تخطيط المصادر البشرية على المستوى المركزي :

تخطيط تنمية القوى العاملة على المستوى المركزي يعتبر جزءاً مكملاً لتخطيط التنمية الاقتصادية الشاملة وذلك لأن توافر القوى العاملة المهرة والمتعلمة يعتبر مطلباً أساسياً لتنفيذ المشاريع الاقتصادية والاجتماعية للخطة وتحقيق أهدافها . ففرض الأهداف الرئيسية للخطة هو الاسراع بنمو البلاد ورفاهية الشعب . لذلك فإن تخطيط تنمية القوى العاملة - كجزء مكمّل للخطة الاقتصادية العامة - يخدم غرضين اقتصاديين أساسيين :

- ١ - هدف انتاجي - الاستعمال الفعال للقوى العاملة وذلك لتحقيق أقصى حد من الانتاج القومي الاجمالي .
- ٢ - هدف توظيفي - التأكد من أن كل مواطن قادر وراغب في العمل ستتاح له فرص التدريب والتوظيف وسيضمن له حد أدنى معقول من الدخل وذلك على قدم المساواة مع الآخرين .

عند تحديد سياسات التوظيف وتنمية اليد العاملة على مخططي اليد العاملة أن

(\*) محاضر بكلية الاقتصاد والتجارة - جامعة بنغازى .

يعملوا عن قرب مع مخططى التنمية الاقتصادية وذلك خلال كل أوجه ومراحل التخطيط ؛ من المرحلة الاولى الخاصة بتجميع المعلومات وتحديد الاهداف الاقتصادية الى المرحلة الاخيرة الخاصة بالتقييم والتعديل . فعليهم تقع مسئولية تحليل مستويات التوظيف واليد العاملة فى البلاد، المساعدة فى تحديد العمالة فى كل قطاع من القطاعات الاقتصادية ، التنبؤ بمستوى عرض القوى العاملة ، تقدير متطلبات التنمية فى مجالات التعليم والتدريب ، فحص وسائل التعليم والتدريب المتاحة ، واقتراح السبل والطرق التى من شأنها تحقيق أعلى مستوى من التوظيف وتنمية اليد العاملة وزيادة الانتاج . وعلى مخططى القوى العاملة طوال تنفيذ خطة التنمية تقييم نتائج الخطة ، ابتكار طرق تعديل طلب وعرض القوى العاملة وذلك بما يوافق المتطلبات الناشئة عن الخطة ، وتقديم أية توصيات خاصة بتغيير الخطة والتى يمكن أن تكون ناتجة عن أسباب خاصة بالقوى العاملة .

هناك عدة متطلبات أساسية - على كل من المستوى التنظيمى والوظيفى - ضرورية للتخطيط الفعال للقوى العاملة . هذه المتطلبات هى :

#### المتطلبات الادارية والتنظيمية :

على المستوى المركزى يجب أن توكل مهمة تخطيط القوى العاملة الى فرع رئيسى من الهيئة العامة للتخطيط فى البلد . هذا الترتيب ضرورى وذلك لغرض دمج وتنسيق تخطيط القوى العاملة مع التخطيط العام للتنمية الاقتصادية . فالهيئة المركزية لتخطيط القوى العاملة هنا تساعد الهيئة المركزية للتخطيط فى رسم السياسات القومية للقوى العاملة وللتوظيف . كما يمكن تخطيط تنمية القوى العاملة على مستوى القطاعات الرئيسية المختلفة ، وفى هذه الحالة فان مهمة الهيئة المركزية لتخطيط القوى العاملة تنحصر فى دمج هذه الخطط مع بعض فى خطة قومية موحدة .

#### ايجاد تصنيف للوظائف على المستوى القومى العام :

ان معرفة التركيب الوظيفى للقوى العاملة تعتبر نقطة البداية فى تخطيط القوى العاملة ولذلك فهى من أولى الاولويات . هذا التصنيف ضرورى جدا

لاغراض التنبؤ بالمتطلبات التعليمية والتدريبية ولرسم معايير موحدة للوظائف واختبارات للمهارة •

#### معلومات عن القوى العاملة والتوظيف :

ان وجود معلومات عن القوى العاملة لضرورى جدا للتخطيط الفعال • يجب أن تشمل هذه المعلومات معلومات عن مستوى التوظيف فى البلد ، معلومات عن مؤسسات وبرامج التعليم والتدريب الرسمية وغير الرسمية المتاحة وعن طاقاتها ، معلومات عن مستويات الاجور ، والدخل ، والانتاجية ، معلومات عن الناتج القومى الاجمالى ، تقديرات عن مستويات ومعايير النمو الاقتصادى ، معلومات عن دخل ومصروفات الحكومة وعن ميزانية التنمية ، الى غير ذلك من المعلومات المهمة •

#### التنبؤ بمتطلبات القوى العاملة :

ان التنبؤ بمستقبل القوى العاملة يعتبر وسيلة من وسائل تخطيط تنمية هذه المصادر • وكما سبق ذكره فان نجاح أية خطة للتنمية سواء كان ذلك حاضرا أو مستقبلا يعتمد الى درجة كبيرة على مدى توافر اعداد كافية من القوى العاملة ذات المهارة المطلوبة • لذلك فان التنبؤ باحتياجات المستقبل من القوى العاملة الماهرة والمؤهلة يعتبر من أولى المتطلبات للتخطيط الفعال •

من الاساليب المستعملة فى التنبؤ باحتياجات القوى العاملة مسح المهارات ، أسلوب التنبؤ المبني على الاتجاهات السابقة فى التوظيف والتركيب العام للوظائف ، التناظر الاجمالى ، والطريقة الشاملة بالتنبؤ على المستوى القطاعى •





account and as store of value the role which is essential for the process of saving and investment. It is not important to revert to changing the liquidity ratio, the reserve requirements or the rediscount rate in order to control the monetary conditions in Libya.

6. Monetary authorities cannot work efficiently especially in the short run without having at their disposal current data on production, income and the price level ; since reverting to hunches or guesses can be detrimental to the economy.

---

## MONETARY DEVELOPMENT AND MONETARY POLICY IN LIBYA

*By : Professor Husam Mansur*

1. During the period 1956-71 money supply has increased by 27 folds or by 25% average annual increase.
2. Net foreign assets of the monetary institutions were the main variable determining money supply during the same period, while commercial bank loans and credit came second in importance.
3. The rise in non-monetary liabilities such as the government deposits with the banking system to the end of the period had moderating effects on money supply's growth, with the sharp rise that took place in net foreign assets.
4. During the period 1962-69 where there is comparable data on national income in current term we find that national income has risen by 6 folds from LD 163.3 m to 100/.8 m while money supply in nominal term has risen by 8 folds, that is in 1962 money balances held by the public in Libya were equal to the national income of two months while in 1969 they were equal to three months national income.
5. It is more proper for the monetary authorities to control money supply through their control of monetary base, so that money can perform its important roles as medium of exchange, unit of

cost data are essential for the general acceptance of the concept of uniform costing and for providing the technical background necessary for the development of uniform cost systems. Proper organization of industry and active participation of trade associations provide considerable support for the promulgation and wide-scale adoption of such systems.

The objectives of uniform cost systems have been changing to cope with the needs of management, interested trade associations and governmental departments throughout the various eras of industrial development and organization. At one extreme, certain uniform systems simply aimed at cost ascertainment for price-fixing, price regulation, and the negotiation of cost-plus contracts. Other systems aimed at the computation and comparison of significant cost aggregates and results. Systems applied throughout the entire industrial sector served as an effective tool of cost control and played an important role in the implementation of economic development plans. The most advanced systems aim at the preparation of "cost statistics", the development of "industry standards", and the measurement of operating efficiency through inter-firm comparison at the level of production departments, industrial processes and operations. The nature of aggregates, the comparison techniques, the cost concepts and standards underlying the design of this variety of uniform systems are discussed.

## **ABSTRACTS**

The following abstracts are short synopses of articles appearing in the Arabic part of the Review. They are summarized here for the benefit of those who cannot read Arabic. In a like manner, each major, English or French article is presented as a short résumé in the Arabic section.

### **THE IMPACT OF THE CHANGING OBJECTIVES OF UNIFORM COST SYSTEMS UPON THE ACCOUNTING APPROACH TO SYSTEM DESIGN**

*By : Dr. Hussein A. Sharaf (\*)*

The purpose of this paper is to investigate the factors leading to the adoption of uniform cost systems in industry, to indicate the effect of the changing industrial environments upon the objectives of these systems since the last decades of the nineteenth century. The paper explains the impact of such changing objectives upon the accounting approach to system design.

Research shows that a combination of factors is essential for the development and effective application of uniform cost system. Recognition by interested parties of the role of cost accounting in industry is an indispensable prerequisite for this purpose. Comprehensive understanding of accounting theory, uniformity of principles or standards of financial accounting, and the development of uniform charts of accounts are the forerunners of uniform cost systems. Adequate training, familiarity with costing problems in a diversified industrial field, exchange of experience among professional cost accountants, extensive research, and the ability to anticipate management needs for

---

(\*) Professor of Accounting, University of Cairo, currently Chairman of the Department of Accountancy, University of Benghazi.

- Hollister, R. G. Jr. "Manpower Projections, Educational Planning and Economic Growth." Unpublished Ph.D. Dissertation, Stanford University, 1964.
- Hollister, R. G. Jr. *A Technical Evaluation of the First Stage of the Mediterranean Regional Project.* Paris, France : OECD, 1967.
- Kidder, D. E. *Manpower Forecasting for Vocational-Technical Education.* Columbus, Ohio : Ohio State University, 1972.
- National Science Foundation *Scientists, Engineers, and Technicians in the 1960's : Requirements and Supply* Washington, D. C. : NSF, 1963.
- Organization for Economic Cooperation and Development. *An Experiment in Planning by Six Countries : Country Reports.* Paris, France : OECD, 1965.
- Parnes, Herbert S. *Forecasting Educational Needs for Economic and Social Development.* Paris : OECD, 1962.
- Payne, G. L. *Britain's Scientific and Technological Manpower.* Stanford, Calif. : Stanford University Press, 1960.
- Timar, J. "High-Level Manpower Planning in Hungary and Its Relation to Economic Development." *International Labor Review*, XCVI, No. 4 (October, 1967), 370-87.

---

*List of References for Human Resources Planning :*

- Baldwin, G. E. "Trans-Experience in Manpower Planning : Concepts, Techniques and Lessons." *Manpower and Education*. Edited by F. Harbison and C. A. Myers. New York : McGraw-Hill, 1965.
- Bennette, F. V., Hall S. A., Lutwama, U. S., and Rado, E. R. "Medical Manpower in East Africa : Prospects and Problems." *East African Medical Journal*, (April, 1965).
- Bhalla, A. S. "Manpower and Economic Planning in the Philippines." *International Labor Review*, XCIV (December, 1966), 550-69.
- Blitz, R. C. "The Role of High-Level Manpower in the Economic Development of Chile." *Manpower and Education : Country Studies in Economic Development*. Edited by F. Harbison and C. A. Myers. New York : McGraw-Hill, 1965.
- Chenery, H. B. "Patterns of Industrial Growth." *American Economic Review*, L. (September, 1960).
- Cornehls, J. V. "Forecasting Manpower and Education for Economic and Social Development in Peru." *Comparative Education Review*, XII, No. 2 (1968), 1-27.
- Cummings, R. L. "Approaches to Manpower Planning." *International Review of Education*, XVI, No. 2 (1970), 178-91.
- Cummings, R. L. "Engineering Manpower and Development in Southern Brazil : 1966-1970." Unpublished Ph.D. Dissertation, Stanford University, 1967.

stated in terms of GDP or GNP - estimates of sectoral output, and estimates of inverse sectoral labor productivity - the number of workers employed per unit of output in the sector.

The methodology employed by the comprehensive-sectoral approach has the advantage of assuring consistency in manpower projections, providing balances in the labor force structure, and making it relatively easy to crosscheck sectoral estimates with global estimates of all levels and categories of manpower. Furthermore, through the use of this method, the manpower analyst will be able to isolate certain significant economic sectors for further analysis and to determine the requirements for a specific occupation or groups of occupations. However, the nonavailability of current labor force data by economic sector, or the difficulty in estimating sectoral output and sectoral labor productivity, in many developing countries, precludes the use of this more detailed approach.

In summary, there is no single universal technique of manpower projection that can be perfectly applied to every situation or to every country. The use of one method or another is usually determined by availability of data, the know-how, the necessary facilities and machineries, and, above all, by the awareness of the seriousness of the outcomes of underutilization and waste of human resource. Of course, there are other techniques of manpower projection such as linear programming, input-output analysis, simulation, cost-benefit analysis, to name just a few, that can be utilized to project manpower needs. But since the scope of this report does not permit a comprehensive examination of all manpower projection techniques, the identification of the above four approaches was not intended to reflect any personal preference or premature judgment. Moreover, just as many disciplines, for example, business sciences, economics, mathematics, sociology, and psychology' overlap, the techniques cited above also overlap and often merge when it comes to application and analysis.

pational classification system should differentiate as far as possible among occupations requiring different levels of education.

2. Project the size of the labor force for the target year, 1975, and for the intervening period at five-year intervals.
3. Estimate the number of workers required by each sector and according to occupation for the plan period. Aggregating the requirements for each occupational category in all sectors gives the total manpower requirement for the forecast year classified by occupational category.
4. Convert the occupational estimates into target estimates of the educational stock in the labor force. This gives the number of workers in the labor force having each type of education.
5. Estimate the anticipated supply of manpower by education for the forecast years on the basis of :
  - a) present stock.
  - b) anticipated graduate flow from the existing educational system; and
  - c) losses due to death, retirement and withdrawals from the labor force.
6. Calculate the change in annual graduate flow from the various levels and branches of the educational system necessary to create balance over the period of the plan.
7. Calculate student enrollments in each level and branch of the educational system necessary to achieve the required annual graduate flow.

Since the logic of this approach is to link the targets of the educational system to those of the economic system, it is necessary to start with some fundamental economic estimates. The necessary estimates, therefore, are estimates of total output of the economy - usually



system and to correct any inadequacies that might arise in the future. (OECD, 1965, p. 24).

The salient features of the MRP, as outlined by James V. Cornehl (1968, p. 3), include the following :

1. Manpower planning was approached through educational planning.
2. Educational planning, on the other hand, was closely linked to sectoral economic forecasts, thus integrating educational objectives with economic targets.
3. Long-range development targets of fifteen years were used for both economic and manpower forecasts. But since it is not possible to meet specific and precise growth targets, the methodological framework allows for periodical adjustment and revisions at key stages.
4. Manpower development efforts were not restricted to formal educational and training programs, but included informal training programs and on-the-job training.
5. The program allowed for the inclusion of socially yet economically desirable goals, such as universal primary education and adult literacy campaigns, which are the result of an integrated conception of economic and social development.
6. Finally, and most important, the project provided for qualitative estimates of the manpower needs for training from all sources and at all levels of skills.

Herbert S. Parnes (1962, p. 21) outlined the elements involved in forecasting manpower requirements as a basis for determining the required expansion in the educational system as follows :

1. Estimate the current manpower " inventory " for the base year, 1960 in the case of the MRP, classified by sector of industry and occupation, using an occupational classification system. The occu-

rated by all economies at the various stages of development. And given fixed coefficients of labor skills, the skill or occupational distribution of the labor force would also follow a similar pattern of change for all economies in the process of development.

The method, though attractive in its simplicity, suffers from the fact that most of the above assumptions cannot in any way be satisfied. But even if these conditions could be met, detailed information about demand, capital accumulation, etc., are not likely to be available, especially in developing countries. Thus, on the basis of these arguments, the likelihood of the occurrence of strictly similar patterns of skill distributions is highly improbable.

Moreover, R. G. Hollister, Jr., in an extensive examination of empirical data from a vast range of sources, finds very little evidence to support this technique's hypothesis which asserts that all economies will follow closely a similar pattern of skill distribution in their course of growth. (1964). It follows, that any type of manpower planning that is based on the provisions of this approach must be regarded with some skepticism.

*The comprehensive-sectoral approach :*

This method is widely used in Europe and several other countries and is usually known as the Mediterranean Regional Project (MRP). Originally, the only aim of the MRP was to devise a long-range plan, a fifteen years program, for educational development in the light of economic and manpower development needs of the six member countries (Italy, Greece, Spain, Portugal, Yugoslavia, and Turkey) together with a recommendation of a program action. However, as the work progressed, a second stage of development deemed necessary. The member countries agreed to cooperate among each other in dealing with problems of transition which the global long-term plan did not take care of. Thus, the plan was translated into medium and short-term operational programs to deal with the efficiency of the educational

labor force skill distribution as a forecast for Libya's labor force pattern ten or fifteen years hence.

This approach was utilized as a strategy for manpower planning in different countries ; for sectoral planning in Peru (Cornehls, 1968), Czechoslovakia (Sekel, 1967), and in East Africa (Bennette, et al, 1965), and across all economic sectors in Puerto Rico (1957). In Puerto Rico the study was conducted by the Puerto Rican Bureau of Economics and Statistics ; its central assumption was that Puerto Rico in 1975 would reach approximately the same levels of productivity as the United States in 1950, and thus, the 1950 United States sectoral occupational structures were used as estimates for 1975 Puerto Rican sectoral occupational structures.

Basic to the gross-analogy method of manpower forecasting is the underlying assumption that certain homogeneous conditions, such as demand for goods and services, the state of technology, the rate of capital accumulation, etc., must exist in all economies. For the demand of goods and services, it is assumed to be similar in all economies, at all stages, in the sense that as the level of income changes in an economy, the pattern of demand will change in the same way. That is to say, a level of income will imply a particular pattern of demand. With respect to the state of technology, it is also assumed to be the same in all economies to the extent that the technological information available is the same. This implies that all input coefficients, including labor skills, must be assumed fixed in all economies. In a similar manner, the rate of capital accumulation was assumed the same in all economies. And to further simplify the matter, foreign trade was assumed out of the picture (2).

It was hypothesized that if all the above assumptions were met, similar patterns of distribution of output among sectors would be gene-

---

(2) These assumptions were similar to those found in " Patterns of Industrial Growth, " by H. B. Chennery, *American Economic Review*, I. (September, 1960). Chennery, however, allows for some foreign trade provided that all economies have similar access to the same markets and are endowed with the same resources.

for the whole occupational distribution of the entire labor force. Extrapolates of high-level occupational groups were conducted in Canada by the Canadian Department of Labor in 1957, in the U. S. by the National Science Foundation (NSF, 1963), in Chile by INSORA (Blitz, 1965) and in Hungary (Timar, 1957). In Hungary, however, the study utilized employer estimates, international comparison, and the trend projection technique. An extrapolation study of the second type was conducted in Portugal in 1966 to project the occupational distribution of the entire labor force. (Hollister, 1967).

Despite the numerous studies utilizing this technique, it appears to suffer from several important difficulties. First, and most important, the data necessary for establishing the past trends are very often lacking, especially in newly developing countries. Second, the projections derived from this approach really reflect trends in supply, rather than in demand. Finally, this technique does not accommodate rapid changes in technology, productivity or changes prompted by rapid industrial and economic efforts which in most developing countries are geared toward breaking with the past and the present.

*Gross-analogy :*

This approach is based on historical or international comparison. It implies that the pattern of manpower growth is, more or less, defined by the skill distribution of the labor force presently existing in various economies at different levels of development. That is, if GNP, for example, is taken as an indicator of the level of economic development of different countries, then the pattern formed by the changes in the skill distribution of the labor force would indicate the pattern of change in the skill distribution, which countries growing through the same levels of development would follow. If this were true, then one may forecast the skill distribution of, say, Libya, ten or fifteen years hence by simply choosing another country whose current level of development would closely approximate Libya by the end of the forecasting period. In this case, one may choose, for example, Algeria and use its present

er estimates will provide a reliable guide to future demands for various occupations, nor a mechanism for insuring that these various expectations are compatible.

Furthermore, this technique requires no knowledge of the supply sources of various skills and, thus, may greatly influence the supply of some skilled manpower. Of course, this can be remedied through a supply-oriented survey of training and educational institutions and programs. But unless the supply-oriented survey is comprehensive, the forecasts may prove faulty.

Finally, if no careful consideration is paid equally to questionnaire design, sampling techniques, administration and follow-up, and interpretation, the forecasts may very well be inaccurate. (Kidder, 1972, p. 11). If questions are not well put or their justification is not clear, data generated by this process may be weak. If the sample is not representative of the heterogeneous, a partial response can yield serious misestimates of the true values. If the administration and the follow-up procedure are not decisive, no useful information will be gathered. And if the results of the survey are misinterpreted, the forecasts may be far from projecting the reality.

*Trend projection :*

The most common method of estimating the requirements for various types of skills is through simply extrapolating past observed trends into the future. This method is based on the assumption that the economic and social forces which have generated changes in employment and occupations in the recent past will continue to operate in the same direction and with the same magnitude into the future. Other implicit assumptions of this method are that change in productivity, changes in demand, and the degree of technological substitution will continue at about the same rate as they have in the past.

This technique was utilized by many countries to extrapolate trends for both limited groups of high-level manpower occupations and

In Britain, the 1959 follow-up survey demonstrated a marked difference among sectors in the accuracy of the estimates made by employers. In a study by Payne in 1960 to check the reliability of this technique, he shows that the actual number of manpower required, as measured by employment and job vacancies in 1959, was exactly as predicted for one of sixteen industries in a manufacturing group, was less than predicted for five and was greater than predicted for the remaining ten. (Payne, 1960, p. 90).

In many countries, especially those in developing stages, few employers systematically plan manpower requirements ahead of time. In countries which are attempting to industrialize quickly, there will be not only a large number of newly established industries, but also new plants and firms are scheduled to open during the forecast period. Questionnaires may provide some indication of manpower requirements for occupations in newly or long established industries - although their experience may be limited - but would provide no data for plants or projects that are scheduled to open in the future.

However, in countries with systems of planned economies, such as Libya, information on announced public and semipublic projects may bring about some useful forecasts. Moreover, repeated annual surveys, as well as broader geographical coverage may improve the reliability of this technique and, consequently, will yield a volume of data invaluable for the analyst of labor markets. (Kidder, 1972, p. 11). And in countries where no established occupational data is available, the employer estimates surveys, if carried out properly and frequently, will definitely fill the gap.

Area skill surveys may also prove to be poor forecasting tools if employers are not able to put together accurate estimates, especially if they forecast large requirements of hard-to-fill jobs. (Kidder, 1972, p. 12). Besides, various employers, naturally, have different expectations about not only the general status of the economy, but also with respect to demand on their products vis-a-vis other competing or interchangeable goods. Therefore, there is neither a guarantee that employ-

For sectoral planning, estimates of sectoral production targets are used to project human resources requirements of the specific sector.

*Human Resources Projections Techniques (1) :*

Having considered the importance of manpower forecasts to effective manpower planning, it is essential to examine some projection models that have been used to estimate future stock of human resources. There are, of course, numerous techniques of manpower projections, but since a comprehensive review of all the existing models is beyond the scope of this report, only a few well-known and internationally-used models will be briefly discussed here.

*Area skill surveys :*

This method is also called the employer estimates technique. It is usually conducted through a carry or mail questionnaire sent to a representative sample of employers in each sector of the economy asking them to estimate what their manpower requirements of various skills categories will be at a given future date. Data secured from employers on replacement and future expansion are then combined to yield occupational projections or requirements for the period under examination. This kind of assessment will furnish manpower authorities with information needed to plan occupationally specific training and educational programs.

This technique appears to have great appeal to manpower planners in various developing and developed countries. It was used in manpower studies prepared in Iran (Baldwin, 1965), in the Philippines (Bhalla, 1966), in Brazil (Cummings, 1957), in Britain by the Ministry of Labor in 1955, and again in 1959 (Payne, 1960), and in several other countries including the United States. Regardless of the number of countries having applied this technique, a thorough examination of this technique may be worthwhile.

---

(1) This section draws heavily on Richard L. Cummings, " Approaches to Manpower Planning, " *International Review of Education*, XVI, No. 2 (1970), 178-91.

scientists and the like. Manpower projections, of course, can be made for shorter periods of time, as long as there is a sufficient flow of secondary school graduates with the requisite backgrounds ; it takes only four years or so to prepare a secondary school graduate to become an engineer, a lawyer, or even a physician. (Parnes, 1962, p. 20). But if manpower planning is to be more realistic and responsive to the socio-economic aspirations of the country and to changes in technology, manpower forecasts have to be a long-term project.

Manpower projections are usually made within the framework of the entire work force. This is due to the fact that if manpower projections are made independently for each occupation or group of occupations in the labor market they are not likely to pay sufficient attention to the interrelatedness of the structure of the labor force and the transferability of workers among jobs. (Parnes, 1962, p. 21). Such independent estimates when summed up may exceed the total number of active population. Similarly, manpower estimates cannot be made lower than the total active population because of the socio-politico-economic implications of widespread unemployment. Thus, it seems desirable and more effective if manpower projections are made within the total labor force framework.

Moreover, manpower projections do not deal with the economic concept of the demand of labor ; rather, it deals with future estimates of manpower needs. (Parnes, 1962, p. 17). The economic concept of the demand of labor deals with the functional relationships between the price of labor, wage rates, and the quantity of labor. Manpower projections, on the other hand, deal with the occupational characteristics of the labor force required for a given level and type of economic activity or a development program. (Parnes, 1962, p. 18).

Furthermore, essential to manpower projections is the determination of the future size and level of output of the projection period. Estimates of gross national product and its rate of growth are usually used in projecting manpower requirements for the planning period.



level of skills in a given profession. They may be based on the ILO, International Standard Classification of Occupations, so that comparable information and studies can be utilized in the planning.

*Manpower and employment information :*

Manpower data such as employment in the private and public sectors, information about unemployment and underemployment, the available formal and informal educational and training institutions and programs, as well as their capacities, levels of wages and incomes, labor productivity, and labor shortages and surpluses by economic sector and by industry are all essential for effective manpower planning and employment policies. Some of these vital data are, of course, not available and usually hard to collect, especially in developing countries, but whatever data there is, it is basic for manpower planning and development policies. Other vital data for manpower planning and development are estimates of the level and rate of economic growth, the gross national product, labor force participation rate and mobility, government expenditures and revenues, and development budget.

*Projections of Manpower Requirements :*

The tools of human resource development planning are manpower forecasts or projections. As it has been stated above, the success of any present or future development plans depends to a much greater extent upon the availability of sufficient numbers of professional and high-level manpower with the requisite skills. The projection or determination of future needs of skilled and qualified manpower is a first prerequisite to effective manpower planning and development. The need for such manpower projection may be considered analogous to the estimates of capital investment necessary for socio-economic development.

Manpower projections are usually made to cover a span of a ten to twenty year period since it takes that span of time to prepare qualified manpower of high professional skills such as engineers, physicians,

requirements of the overall plan. Planning for human resource development and utilization, therefore, must begin when overall economic development planning begins, or even earlier, and remain continuously intermingled with it.

*Priorities for Central Planning :*

At the central level, there are some basic requirements, organizational as well as functional, which are judged to be essential for an effective approach to manpower development planning. These requirements are discussed below briefly and in general.

*Administrative and organizational :*

At the central level, manpower planning should be a major section of the overall planning machinery in the country. This arrangement is necessary for the purpose of integrating and coordinating manpower planning with the overall economic development planning. The central planning machinery, however, is assisted by a central manpower planning agency in drawing national manpower and employment policies. Manpower planning may be conducted at the sectoral level, and the responsibility of the central manpower agency is to bring together these sectoral plans in an overall national manpower plan to be integrated in total national planning. The major functions of the central manpower planning machinery may include manpower planning, formulation of manpower and employment policies, manpower administration, research, data collection, and occupational classification.

*Determination of a national classification of occupations :*

A knowledge of the occupational composition of the labor force is a starting point for manpower planning, and thus of the utmost priority. It is essential for forecasting training and educational requirements, establishing vocational and educational programs, and in the designing of uniform standards and tests of proficiency. These occupational categories should be narrow enough to distinguish between each

zation of manpower to achieve the maximum growth in gross national product ; and (2) an employment goal - the assurance that every able and willing citizen would have equal training and employment opportunity, and a guarantee of a minimum standard of earnings.

In setting manpower development and employment policies, the manpower planners must work closely with the economic planners at all stages and phases of planning ; from the preliminary stage of collecting data and identifying economic targets, to the stage of evaluation and adjustment. They have to analyze the country's employment and manpower situation, help to establish employment targets and the employment target of every sector of the economy, project manpower supply, estimate educational and training development requirements, examine the available educational and training facilities, and suggest ways and means that would promote optimum levels of employment, manpower development, and production. And throughout the implementation of the plan, the manpower planners have to evaluate the results of the plan, devise ways of adjusting manpower demand and supply to the evolving requirements of the overall plan, and recommend changes in the plan which may be required for manpower reasons. Thus, manpower planning, to be effective, requires to be developed within the context of economic development planning and the overall plan implementation.

The reason that human resources development planning should be an integral part of overall development planning is because their objectives and targets converge at all stages of planning and plan implementation. The pattern of human resource inputs is implied in the economic development objectives and throughout the execution of the development plan. For the development planners, their main task lies in testing the feasibility of realizing development targets with available or potentially available resources, manpower or otherwise, and through effective resource allocation. The main task of manpower planners, on the other hand, lies in translating economic development goals for the design of plans and policies in the human resource field to meet the

## HUMAN RESOURCES PLANNING

*Dr. Omar Belazi (\*)*

This paper is one of a series of two articles to be published in the *Economic and Business Review Journal*. This article will explore the tasks of manpower planning at the central level and outline some of the basic manpower projection techniques which are instrumental to manpower planning. The second article, on the other hand, will deal with manpower planning at the sectoral level and conceptually manpower planning as applied to Libya's petroleum sector. The application of manpower planning to the petroleum sector, however, will be treated methodologically - rather than in terms of a specific detailed plan - because of lack of sufficient reliable data.

The objective of planning human resources at the central level is to integrate the aims of the manpower plan with those of the general development plan. Thus at the central level, human resources planning is an integral part of the general plan. At the sectoral level, the objectives of the general plan are translated into meaningful and operational guidelines for the design of sectoral policies.

### *Human Resources Planning at the Central Level*

At the central level, manpower development planning is an integral part of economic development planning, because the availability of skilled and educated manpower is a precondition for the implementation of the development plan's social and economic projects, and the realization of the development objectives. The primary objectives of economic development planning are the promotion and acceleration of the country's growth and the people's welfare. Manpower planning, as an integral part of the overall economic planning, hence, serves two major economic purposes : (1) a production goal - the effective utili-

---

(\*) Lecturer at the Faculty of Economics & Commerce - Benghazi, University, Benghazi, Libya.

### Selected Bibliography

- Amer, Abdulgader Ayad. 1974. "Managerial Effectiveness of State-Owned Firms : An Empirical Study of State-Owned Firms in Libya ". Unpubl. Ph.D. diss., Oklahoma State University, Stillwater, 1974.
- Farmer, Richard and Barry Richman. *Comparative Management and Economic Progress*. Bloomington, Indiana : Cedarwood Publishing Company, 1970.
- Farley, Rawle. *Planning for Development in Libya : The Exceptional Economy in the Developing World*. New York: Praeger, 1971.
- "Legislative Series 1970 - Libya ". *International Labour Office* (March - April, 1971), pp. 1-41.
- Libyan Arab Republic. *The Statistical Bulletin* (Annual). Libya: University of Benghazi, 1972.
- Nyrop, Richard F., et al. *Area Handbook for Libya*. Washington, D. C. : U. S. Government Printing Office, 1973.
- Prasad, Maya and Aiad Tayari. *Integrated Manpower Planning and Organization Project : Population and Labor Force Projections for Libya, 1965-1985*, (August, 1970, Mimeographed).

economy rather than others, and was also discussed under number 10, above.

16. The inefficiency of the means of communication was also discussed under number 10, above.

17. The last problem one needs to discuss here is the instability of top management personnel. Many executives need three to four years before a judgment on their achievement can be made. It takes time for the manager to know his firm and to plan its future operations, yet many top management personnel did not have enough time to develop their plans. Some were forced to resign in response to the demand of People's Committees. These committees are elected by all the employees in the firm, and have the authority to act as the board of directors. The president of the People's Committee is the chairman of the board of directors and the People's Committee members are the members of that board. The People's Committees have functioned for a year now since the proclamation of the Cultural Revolution in Libya on April 15, 1973. An administrative revolution is one of the main goals of the People's Committees.

It is still too early to evaluate this experience. While elections are free and no one is allowed to interfere with the people's desire to elect the most qualified persons to the People's Committees, many qualified persons have unfortunately hesitated to join these committees leaving them to less qualified people. This hesitation of many talented people and the reluctance of many employees to help the committees to be more effective are among the problems which the committees should try to resolve. It is hoped that the experience of the People's Committees in Libya will in the future be more effective than it was in its first year of existence. This hope is justified because it is felt that many effective and qualified personnel will now join these committees and the mistakes of the first year will be avoided in the future <sup>(14)</sup>.

---

(14) Solutions to these problems and certain policy and management guidelines are suggested by the author elsewhere. See Amer, pp. 74-97.

out valid reasons, for more than 20 days in one year <sup>(11)</sup>. Articles 49 and 50 of the Labor Law explain the procedures for either cancelling the unjustified dismissal of a worker or the compensation which the court considers appropriate for him <sup>(12)</sup>.

The following is an excerpt showing the type of compensation a worker may receive :

Every worker who has completed one year's service with the employer shall be entitled to sixteen days' annual leave with full pay ; ... The worker shall be entitled to receive payment of wages for any days of leave entitlement accrued to him for which he has not used up prior to the termination, ... A worker suffering from duly certificated sickness or disability shall be entitled to sick leave or half pay during the first 60 days, followed by 120 days at 60 percent of his wages in any one year <sup>(13)</sup>.

Most of the compensation system explained above applies only when the worker is already out of the firm. What is really needed then is a system that can be applied while the worker is still with the firm. It is, therefore, necessary to have incentive systems to motivate workers to work harder in order to receive more benefits from the firm they are working with. The profit-sharing concept which the government introduced should be modified to serve as a basis for the incentive systems.

14. The lack of motivation, the lack of incentive systems, and the reluctance of many workers to accept training resulted in the low rate of productivity of the Libyan workers and in the high rate of labor turnover and absenteeism.

15. The transportation problems have been discussed earlier with the discussion of the government emphasis on some sectors of the

---

(11) Other acceptable reasons for terminating the employment of a worker are specified in article 51 in the Libyan Labor Law. «Legislative Series 1970-Libya 1,» International Labor Office (March-April, 1971), p. 13.

(12) Ibid., p. 12.

(13) Ibid., p. 10.

have been mentioned as obstacles to managerial effectiveness.

The electric power supply is another problem for many of the state-owned firms. Some of the firms that are major users of electricity suffer from time to time from power failures. This raises their costs as the workers wait idly for the power to be restored. It might seem reasonable for some firms to build their own power generators to overcome the problem of unexpected power shortages, but this solution is not feasible at this time because many of these firms have only limited resources and they also have a limited supply of technical personnel to operate their own generators.

12. The lack of motivation among workers is among the problems that many of the firms in the study faced. Many workers are satisfied with the jobs they are now performing and they do not accept easily training to do more complicated jobs. As suggested earlier on-the-job-training might be the only solution to this problem. In other words, the firm might promote the worker to the job first and then start training him on that job. This policy will reduce the worker's fear of the unknown and make him better acquainted with his new job and its requirements. The lack of education among workers is among the factors which prevent them from accepting training. This problem might disappear in the future as a result of the government emphasis on education at all levels and especially adult education programs.

13. It is believed that the failure to develop an appropriate incentive system is responsible for the lack of motivation among workers. At the present time the compensation system, in addition to wages, provides all employees and their dependents with unemployment insurance, old age and disability pensions, maternity and illness payments, compensation for job-related injuries, and widows' and orphans' benefits<sup>(10)</sup>. The labor law requires that a worker cannot be fired from any firm working in Libya unless that firm proves that he was careless in performing his job, or he has been absent from work with-

---

(10) Nyrop, et al., p. 75



is not efficient. This situation affects many firms because workers cannot arrive at work on time. The inadequate means of communication has also been responsible for the lack of effectiveness of many firms. The telephone service is almost impossible to obtain, and if a firm is lucky enough to secure a telephone line, that line is out of order most of the time. Managers of the firms complain that they cannot depend on the mail service and would like to see a major improvement in this type of service.

The communication problem is serious for the state-owned firms in Libya. The transportation and the communication sectors of the Libyan economy must, therefore, receive greater attention from the government. They should be among the government priorities in order to achieve a higher rate of economic growth and a reasonable measure of managerial effectiveness for the state-owned firms.

11. The next problem that many firms are faced with is the inadequacy and inefficiency of the few social overhead capital facilities that exist in the country. Farmer and Richman defined social overhead capital as :

... the supply and quality of public utility type services available to consumers and firms. Such services are : the transportation systems, including airports, harbors, highways, railroads, inland waterways, and similar facilities, plus the necessary capital equipment needed to operate on them ; the telephone and telegraph systems, including the number of phones, miles of lines, quality of interconnections, and similar factors ; the development and extent of electric and gas transmission systems ; postal facilities, including the extent of parcel post operations, post offices, and so on ; worker housing ; and such factors as the quality and availability of public warehousing (9).

Some of these social overhead capital facilities have been discussed above. Specifically the transportation and communication problems

---

(9) Farmer and Richman, p. 321.

they make enough money to last them for some period of time. They will not look for another job until they are out of money. In other words, they work only to survive. They are not concerned about the future and as such have no incentives to continue working for the same firm.

The best way to solve this problem is to train the workers on the job. This training will increase their productivity and will reduce their turnover rates because they can get higher wages and more benefits. This training will also increase their aspiration levels and motivate them to stay in the labor market and be more effective and more important than an ordinary worker with no experience.

10. One of the other problems that some of the state-owned firms have to face is the government emphasis on some sectors of the economy rather than others. Each year the government through both the ordinary and the economic development budgets decides how much it is going to spend over the following 12 months. This spending plan is formulated in accordance with the goals and the line of emphasis set by the Supreme Planning Council. An example may make this point more clear. In 1966, the government decided to spend 400 million dinars on housing. Each firm in that sector of the economy was naturally in a very good financial condition, but considering that government resources are limited this meant that other firms had to suffer. The government was obliged to amend the budget by including agricultural and industrial projects in the 400 million dinars original budget allocation.

Today, although the government aim is the development of each sector in the economy, one can point out some sectors that did not receive the attention of the top planners in the country. One of these sectors is the transportation sector. Before building a new house or even a whole village the government should think of the means of transportation to that place. Many of the rural villages were deserted because of inefficiency of transportation to these places. Passenger transportation services, even in the main two cities of Libya, Benghazi and Tripoli,

the serious problems that state-owned firms need to cope with. Of course, the only way to secure these raw materials is to import them from other countries. There are two drawbacks to this policy. First, the price will not be stable, as it depends on the price policy of the country from which the Libyan firms import these raw materials. This policy will always lead to higher prices and higher price goods of state-owned firms will weaken their competitive position. The second drawback for importing raw materials is the possibility of cutting off the supply. The energy crisis that the Western world faced in 1973-1974 is an example. There are always political and ideological conflicts that might influence the supply of the raw materials and the best advice one can give to the state-owned firms is to try to promote those industries which depend on the crude petroleum and its derivaton as their raw materials.

9. The state-owned firms have very high rates of unjustified absenteeism and labor turnover among workers (8). The variations in the rate of unjustified absenteeism from firm to firm might be a reflection of their effectiveness in providing a good working atmosphere. The most effective firms in the study seem to be more concerned with the environment of the workers. They seek to provide them with a pleasant atmosphere.

A high rate of labor turnover can be attributed to the lack of skill among workers. They shift from one firm to another because the unskilled worker can do only jobs that need no prior skill or knowledge. Although this shift might cause some confusion in the number of employees which the firm needs to keep for its production operation, the cost of losing unskilled workers is minimum because the firm did not lose a trained employee. Trained employees are assets which the firm should develop and keep.

Another reason for the high labor turnover rates among workers is the custom of many workers to withdraw from the labor market once

---

(8) Amer, pp. 125-129.

if they are to operate effectively. In other words, if these firms establish the scale of plant that can produce at optimal quantities then they have to face the problem of transportation to reach the consumers. The alternative policy is to have smaller size plants which might not produce at an optimal level. In either case the problem of too small population dispersed over a huge area is a handicap to the managerial effectiveness of the state-owned firms.

A solution to this problem may be found in encouraging the population to gather and concentrate in areas where it would be possible to locate a suitable firm to produce for them. This can be done through government action. The government can, in certain areas, give free land to the people, it can build schools, hospitals, shopping centers and recreational areas to attract people to live there. A second solution is the improvement of the transportation system. If a cheap and effective transportation system can exist then the state-owned firms will not face the problem they are now facing.

7. Among the problems that many of the top executives of the state-owned firms mentioned is the role that habits and customs play in Libya. Many of the consumers, if not all of them, are used to buying foreign produced goods, so when a new commodity is locally produced not many consumers are willing to try it. The government is then forced to restrict the importation of that commodity through higher taxes and customs or use a quota system for importing those goods that are being produced in Libya.

The state-owned firms can play an important role here. They can concentrate on advertising in the local newspapers and on radio and television. They also should not ignore the quality of their product. Good quality products will find their way to the market by one way or another and competition with foreign produced goods will not succeed in eliminating them from the market.

8. The lack of raw materials (excluding crude petroleum) that can serve as the cornerstone of the industrialization of the country is among

while the Libyan citizen is employed within the framework of the labor and civil service employment regulations and not on a contract basis.

- (c) The foreign expert leaves the country after the termination of his contract, thus leaving a vacancy in the position he previously occupied. Naturally, this position cannot be filled by nationals in a short period of time which results in a discontinuity of specific functions of the firm.

5. The lack of female labor force participation is the fifth problem to be discussed here. Libya is among those countries that have a very low labor force participation rate. This rate was, according to the population census of 1964, only 25.9 percent. The present labor force participation rate is presumed to be not higher than 26 percent. One of the reasons for this low rate is the low participation rate of women in the labor force. In 1965, for example, the male participation rate in the labor force was 46.5 while it was only 2.5 percent for females making the overall labor force participation rate only 25.4 percent.<sup>(7)</sup>.

There are many suitable employment positions for females that are still occupied by males. Such occupations as nursing, office secretaries, telephone operators, and teaching are among the traditional occupations open to women in Libya. It is hoped that the increase in the educational level of women and their strong desire for a better living standard will motivate them to explore the labor market and capture a bigger share of it. Until this hope materializes the state-owned firms will continue to face a shortage in manpower.

6. The sixth problem of the state-owned firms is the distribution of population. Libya is among the very few countries of the world that have small populations compared to the area. In 1973, for example, the overall population density was approximately three persons per square mile. This situation creates problems to state-owned firms

---

(7) Maya Prasad and Aïad Tayari, *Integrated Manpower Planning and Organization Project : Population and Labor Force Participation for Libya, 1965-85*. (August, 1970, mimeographed).

1970-71, 595 graduated from the Libyan universities. The number of university graduates is expected to increase annually <sup>(5)</sup>.

In most cases there is no proper assignment of the right man to the right job. The distribution is done randomly, and quite often the state-owned firms which happen to have a strong staff will get the number of personnel they need while others will not get any. For this reason the ineffective firms tend to stay so and the effective ones tend to keep themselves in a good position. Also, it is clear that not many graduates like to join those firms that seem to be ineffective. Unless proper action is taken this will not change.

4. The fourth problem is the dependence on foreign expertise. Many of the state-owned firms are given permission by the Ministry of Labor to bring to the country the qualified personnel they need. Naturally, without the help of the high-level manpower that the country imported and used in the 1950's and early 1960's Libya might not have reached the economic growth it enjoys today, as at the time of independence in 1951, the country had only 14 Libyans with university degrees <sup>(6)</sup>.

This dependence on foreign expertise by the Libyan state-owned firms led to problems :

- (a) It is hard to find the suitable and qualified personnel that the firm needs and some of the state-owned firms have access only to the neighboring countries which themselves do not have enough qualified personnel.
- (b) If these firms manage somehow to import some high-level manpower they need to pay them very high salaries compared to what a national with the same qualifications and experience is paid. The reason for this is the term of employment. The foreign expert comes to the country for a specific period of time,

---

(5) The Libyan Arab Republic, *The Statistical Bulletin* (Annual), University of Benghazi, Libya (May, 1972).

(6) Farley, p. 93.

must be instructed orally - which is an extremely difficult and time consuming job for senior men. While illiterates may have more keenly developed memories than literates, no instructions, particularly complex ones, can be remembered completely, which means that errors and inefficiencies crop up all over the enterprise (4).

There are other problems stemming from the low rate of literacy. One is a high rate of labor turnover among workers. The second is the lack of motivation to accept training. Finally, a low rate of literacy makes training more expensive and time consuming.

3. The third problem that many of the state-owned firms are facing is the inability of many firms to attract highly qualified people because of the inflexibility of the salary limits which the firm can offer qualified personnel, and the government intervention to distribute university graduates among different firms.

In Libya, as in other countries, there are two sectors in the economy - a public sector and a private sector. Most of the time there is competition between these two sectors to hire the best qualified people. The private firms have flexibility to fix the salary according to the qualification of the candidate, but in some of the state-owned firms the situation is reversed. The civil service law classifies the grades and determines the lower and the upper salary limits that any of these firms can offer. As a result, the state-owned firms are faced with difficulties in staffing.

In addition to the above problem which may be classified as a financial problem, the government distribution system of university graduates poses another problem for the state-owned firms. Each year the university graduates (and they are much fewer in number than what the country needs) are distributed by the Ministry of Education and National Guidance through the Ministry of Civil Service. In the academic year

---

(4) Richard N. Farmer and Barry M. Richman, *Comparative Management and Economic Progress* (Bloomington, Indiana, 1970), p. 78.

place in Libya and many new state-owned firms were established. This situation has increased the demand for highly educated people more rapidly than the increase in the supply. For this reason it is believed that the gap between this demand for and the supply of professional personnel is now wider.

2. High illiteracy rate among workers. The second problem is somewhat related to the first one. It deals with high illiteracy rate among workers. The term illiteracy is used here to imply the lack of the ability to read and write with reasonable accuracy. In a developing country like Libya where the rate of literacy was officially estimated in 1972 at less than 27 percent <sup>(3)</sup>, most of the firms must recruit from many barely literate or illiterate people, as they must hire them first before they are allowed to import other workers from neighboring countries.

Richard N. Farmer and Barry M. Richman, in their book, *Comparative Management and Economic Progress*, discussed in some detail the impact of the environmental constraints on the managerial effectiveness of a firm. From their discussion of the illiteracy level and the difficulties that might result from it, the following excerpt is taken :

... it is difficult to organize large enterprises at all in an illiterate society. The cement which holds a big organization together is usually the tremendous mass of horizontal, upward, and downward communication in the organization. Much of this communication must necessarily be written, particularly if the firm is scattered geographically ; but who performs this communication function if few can read or write ? The familiar, depressing examples of incompetence and inefficiency in large government enterprises and departments of the underdeveloped nations stems in part from this problem. If the workers, foremen, and supervisors are illiterate, they

---

(3) Richard F. Nyrap, John Duke Anthony, Bery Lieff Benderly, William W. Cover, Newton B. Parker and Suzanne Teleki, *Area Handbook for Libya* (Washington, D. C., 1973), p. 125.



9. The high rates of unjustified absenteeism and labor turnover rate among workers.
10. The emphasis by the government on some sectors of the economy and the consequent lack of emphasis on other sectors.
11. The lack of social overhead capital which imposes high costs on some firms.
12. The lack of motivation among workers to accept training on new jobs.
13. The lack of appropriate incentive systems to encourage and motivate people to be productive.
14. The low productivity of Libyan workers.
15. The transportation problems inside the country.
16. The inefficiency of the means of communications.
17. The instability of top management people due to transfer or resignation.

These are the major problems that seem to hinder the managerial effectiveness of the state-owned firms. More details about each of them will now be given.

1. Lack of highly educated people. The population of the country according to the 1973 census was 2,257,037. The population of Libya, in other words is less than three percent of the labor force of the United States. The small population which Libya has, coupled with the strong demand for labor as a consequence of the oil boom, resulted in shortage in the manpower resources of the country at all levels. There are no figures available to estimate demand for and supply of highly educated people in 1973. In the late 1960's the demand for professional personnel in Libya was estimated at 33,220, against an estimated supply of 1,222, the overall shortage of professional personnel was put at 21,998 (2). Since this estimate was made many changes have taken

---

(2) Rawle Farley, *Planning for Development in Libya : The Exceptional Economy in the Developing World* (New York, 1971), p. 95.

## PROBLEMS OF THE STATE-OWNED FIRMS

*Dr. A. Amer*

In this article some of the problems of the Libyan state-owned firms will be presented and discussed (1). The discussion of these problems is based on personal interviews with top personnel and key figures in a sample of 14 state-owned firms operating in various industries in the country. The field interviews were conducted by the author from December, 1973 to February, 1974.

The following are some of the problems that most of the Libyan state-owned firms are now facing :

1. The lack of highly educated people.
2. The high illiteracy rate among workers.
3. The inability of many firms to attract highly qualified people due to financial and legal restrictions.
4. The dependence on foreign expertise.
5. The lack of participation by women in the labor force.
6. The problem of a small population widely dispersed in a huge area.
7. The habits and customs of a people who prefer to use foreign produced goods rather than the locally produced ones.
8. The lack of raw materials (excluding petroleum) and their higher prices.

---

(1) Abdulgader Ayad Amer, «Managerial Effectiveness of State-Owned Firms : An Empirical Study of State-Owned Firms in Libya», (Ph.D. dits., Oklahoma State University, Stillwater, 1974), pp. 57-71.



---

**TABLE OF CONTENTS****1. Articles**

	<i>Page</i>
Problems of the State-Owned Firms . . . . .	1

*Dr. A. Amer*

Human Resources Planning . . . . .	15
------------------------------------	----

*Dr. Omar Balazi*

**2. Abstracts**

The Impact of the Changing Objectives of Uniform Cost Systems upon the Accounting Approach to System Design	31
--	----

*Dr. Hussein A. Sharaf*

Monetary Development and Monetary Policy in Libya . . .	33
---	----

*Prof. Husam Kh. Mansur*



# DIRASSAT

## THE LIBYAN ECONOMIC AND BUSINESS REVIEW

Vol. X No. 1 1974



publication of the Center of Economic  
and Business Research, Faculty of Economics  
& Commerce Benghazi University -Benghazi