الفصل الثانى

وحدة سلطة القيادة(١)

مبحث تمهيدى

وظائف القيادة بوجه عام

تشمل وظيفة الإدارة بمعناها العام ، كل أعمال الإدارة والتنفيذ سواء بالنسبة للمشروعات العامة أو المشروعات الخاصة . ويمكن حصر هذه الأعمال فيما يلى :ـ

١ — أعمال فنية يتولاها أشخاص فنيون متخصصون وتتعلق بالنشاط الذى يتولاه المشروع وبنوع العمل موضوع هذا النشاط .

٢ — أعمال مالية تتعلق بتدبير الأموال اللازمة للمشروع وإدارة هذه الأعمال .

٣ — أعمال تأمين ووقاية تتعلق بصيانة الأموال الخاصة بالمشروع (المبانى والأراضى وغيرها) والمحافظة عليها وضمان سلامة الأشخاص الذين يعملون فى المشروع ، ويشمل ذلك صيانة الأموال من أخطار الحريق والسرقة وغيرهما كما يشمل المحافظة على أمن الأشخاص وصحتهم وراحتهم .

---

(١) أنظر لنا بحثاً بمجلة العلوم الاداريه س ١ ع ٢ بعنوان « سلطة القيادة وتنظيمها فى ضوء مبادىء علم التنظيم » وأنظر المراجع المشار إليها .

وأنظر أيضا فى التنسيق: المشاكل الإداريه المتعلقة بالتنسيق فى مجال التنمية الاقتصاديه والاجتماعية أنظر تقرير المعهد الدولى للعلوم الاداريه المقدم للمؤتمر =

٤ — أعمال تجارية تتعلق ببيع المنتجات فى الأسواق وشراء ما يلزم للمشروع من أدوات ومواد وملاحظة حالة الأسواق وصلتها بأعمال المشروع .

وتشمل الأعمال التجارية بالنسبة للدولة بصفة خاصة تدبير الوسائل التى تكفل الحصول على المواد اللازمه للمشروعات العامة وتصريف المنتجات الزائدة عن الحاجة وبوجه عام كل ما يتعلق بتجارة الدولة الداخلية والخارجية.

٥ — أعمال حسابية تتعلق بأعداد حسابات المشروع بطريقة تكفل تحديد مركزه المالى على وجه الدقة فى كل وقت .

= الدولى الرابع عشر للعلوم الاداريه (مجلة العلوم الادارية س ١١ع٣ـ ديسمبر سنة ١٩٦٩) .

وفى التخطيط : أنظر

Eements of Public admiais'rat'on.

وضع نخبة من العلماء طبع بواسطة Friiz M Mark 1968

وأنظر كذلك :

الدكتور عبد المنعم خميس : أجهزة الرقابة ، الاختصاص والتبعية (مجلة الادارة ـ المجلد الثامن العدد الثالث ٥ يناير سنة ١٩٧٦ ص ٢٦٠ .

د . محمد جمال الدين نصوحى : القيادة الادارية أهميتها ومسئوليتها (المجلة الادارية المجلد الثامن العدد الثانى أكتوبر سنة ١٩٧٥ .

الأستاذ صالح الشبكشى : القيادة (مجلة العلوم الادارية س ١٠ ع ٣ ديسمبر سنة ١٩٦٨) .

Arnold miles and alad Jean: issues and Problems in the administrative Organization of national governments 1950 .

٦ — وأخيرا أعمال الادارة البحته وتشمل خمسة عناصر وهى :-

(أ) رسم السياسة العامة ووضع برنامج العمل وتحديد وسائل تنفيذ هذا البرنامج .

(ب) تنظيم المشروع Organi ation وهو يشمل أمرين :-

الأول : التنظيم المادى للمشروع ويقصد به تزويد المشروع بكل وسائل العمل المادية من أدوات ومواد ومبانى .. الخ - ووضع النظم التى تكفل سرعة وسهولة إستخدام هذه المواد والأدوات فى تحقيق أغراض المشروع .

والثانى : التنظيم الاجتماعى وهو يتعلق بالأشخاص أى بالمجتمع الصغير الذى يعمل فى خدمة المشروع ، وتنظيم هذا المجتمع بطريقة تمكنه من القيام بالأعمال الستة السابق ذكرها .

(جـ) تسيير حركة العمل فى المشروع بالإشراف الفعلى على الأشخاص القائمين بالعمل فيـــه وتوجيههم وإصدار الأوامر التى تلزم لضمان حسن سير العمل .

(د) أعمال التنسيق بين مختلف أجهزة المشروع (Coordination) .

(هـ) مراقبة سير العمل ونتائجه (Controle) .

وأعمال الإدارة البحته بعناصرها الخمسة المذكورة هى على وجه التحقيق أهم الأعمال التى يتطلبها تنفيذ المشروعات العامة والخاصة على السواء لأنها تتصل بالمشروع كله وتتحكم فى أوجه نشاطه وأعماله كلها .

وأعمال الإدارة البحتة وحدها هى التى تدخل - فى نظرنا - فى نطاق الوظيفة الإدارية بمعناها الضيق أى فى نطاق أعمال الأدارة البحتة بعكس

الأعمال الأخرى السابق ذكرها والتى يتطلبها تنفيذ المشروعات بوجه عام فانها وإن كانت تدخل فى نطاق الوظيفة الإدارية بمعناها العام إلا أنها لاتعتبر من أعمال الإدارة البحتة .

ويشبه علماء التنظيم الوظيفة الادارية بالمعنى الضيق السابق تحديده بالوظيفة التى يؤديها الجهاز العصبى فى جسم الانسان ، وذلك لأن أعمال هذه الوظيفة تتحكم فى كل أعمال المشروع كما أن الجهاز العصبى يؤثر تأثيراً ظاهراً فى كل أعمال الإنسان ونشاطه .

والأصل أن الأعمال الستة السابق ذكرها ، والتى تدخل فى نطاق الوظيفة الادارية بمعناها العام يتولاها ويتحمل مسئوليتها الرئيس الأعلى للمشروع وهذا هو الوضع القائم فعلا بالنسبة للمشروعات الخاصة .

أما بالنسبة للدولة ، فإنها وأن كانت تعتبر من وجهة الباحث فى مسائل التنظيم مشروعا عاما ، بل أنها تعتبر بحق أضخم المشروعات العامة التى يتطلب تحقيقها القيام بجميع الأعمال والوظائف الستة السابق ذكرها، إلا أنه يلاحظ مع ذلك :ـ

أولا : أنه يوجد فى كل دولة سلطتان رئيسيتان تتوليان وظيفتين مختلفتين : السلطة السياسية ووظيفتها تحديد الأهداف العامة أى الاغراض التى يتعين تحقيقها للنهوض بالمجتمع وضمان رقيه وتقدمه . والسلطة الإدارية ووظيفتها تحقيق هذه الأهداف أى تنفيذ السياسة العامة التى ترسمها السلطة الاولى وتنفيذ المشروعات العامة التى تلزم لتحقيق الأهداف .

ثانيا : أن النشاط الذى تتولاه الدولة لا ينحصر فى نوع واحد معين كما هو الحال بالنسبة للمشروعات الخاصة التى يقتصر نشاطها على التجارة أو

الصناعة مثلا، بل وعلى نوع محدد من النشاط الصناعى أو التجارى، ولكنه يشمل كل أوجه النشاط العام التى يتطلبها المجتمع الحديث كما يشمل أو يكاد يشمل الإشراف على جميع أوجه النشاط التى تدخل فى نطاق المشروعات الخاصة .

ثالثا : أن إتساع ميدان نشاط الدولة قد استلزم توزيع الأعمال أو الوظائف التى يتضمنها هذا النشاط بين عدة أقسام إدارية رئيسية هى فى الغالب الوزارات . فتتولى وزارة المالية مثلا أعمال التمويل وإدارة الاموال ووزارة أخرى أعمال الوقاية والإنشاء ووزارة ثالثة الاعمال المتصلة بالتجارة الداخلية والخارجية أو الأعمال المتصلة بالصناعة وهكذا .

رابعاً : أن وظائف الدولة على تشعبها وتعدد أنواعها يمكن تقسيمها بالرجوع إلى السلطة أو الهيئة التى تتولى مباشرتها إلى قسمين :

القسم الأول : يشمل الوظائف التى تتعلق بالدولة كلها كمجموع أى الجهاز الحكومى كله بمختلف أقسامه ، وهذه الوظائف لا يدخل عملها فى اختصاص وزارة بعينها وإنما تتصل أعمالها بالوزارات كلها .

والقسم الثانى : يشمل الوظائف والاعمال التى تدخل فى اختصاص كل وزارة على حدة .

ووظائف القسم الاول لا تتولاها السلطة الاداريه بالمعنى المتعارف عليه فى فقه القانون الادارى بالرغم من أنها تعتبر وظائف إدارية ، بل أنها تعتبر بحق أهم وظائف الجهاز الادارى . لهذا رأينا أن نطلق عليها اسم وظائف سلطة القيادة ـ للتفرقة بينها وبين وظائف السلطة الإدارية . ونبين فيما يلى وظائف سلطة قيادة بشىء من التفصيل ، ثم نحدد فى ضوء هذا البيان سلطة القيادة ونتكلم عن وحدة هذه السلطة .

المبحث الأول

وظائف سلطة القيادة

تضطلع سلطة القيادة ، بوجه عام بوظائف الاعداد والتوجيه والرقابة العليا بالنسبة للدولة كلها كمجموع .

أما السلطة الادارية فتضطلع بمهمة الادارة التنفيذية وفقا للسياسة والتوجيه الذى تحدده سلطة القيادة . وأهم ما تشمله وظيفة السلطة الادارية إختيار الاشخاص الذين يعهد إليهم بالعمل فى خدمة المشروعات العامة وتنظيم أعمالهم وتوجيههم ومراقبتهم ومحاسبتهم على ما يقع منهم من خطأ أو إهمال.

وتختلف وظائف سلطة القيادة عن وظائف السلطة الادارية إختلافا جوهريا فالأولى وظائف اعداد وتدبير وتنسيق ورقابة عليا تهم الدولة كلها كمجموع ولا تدخل فى إختصاص وزارة بذاتها .

أما الثانية فتتعلق بادارة النشاط ذاته وتوجيهه ورقابة الاشخاص الذين يباشرون هذا النشاط فعلا .

وتشمل وظائف سلطة القيادة ما يلى :ـ

١ ـ تحديد الاهداف ورسم السياسة العامة التى يجب إتباعها لتحقيق هذه الاهداف وتحديد الوسائل التى يمكن الاستعانة بها فى تحقيقها .

وهذه هى أهم وظائف القيادة بالنسبة لجميع المشروعات العامة والخاصة على السواء . وهى تشمل فى حقيقتها تحديد الغرض من المشروع ورسم برنامج العمل للمستقبل وتحديد وسائل تنفيذ هذا البرنامج .

وهى وظيفة أساسية بالنسبة لحياة الدولة والمشروعات الخاصة على السواء .

فلا يمكن تصور نجاح أى مشروع إذا لم يكن له غرض محدد يعمل لتحقيقه وخطة مرسومة يسير عليها فى عمله فى المستقبل القريب والبعيد . ومن اليسير تصور الفوضى والاضطراب اللذين يسودان المجتمع إذا ترك الجهاز الادارى فى الدولة خاضعا فى سيره لوحى المصادفة والإرتجال دون أن يكون له غرض محدد أو برنامج مرسوم .

ولهذا فاننا لا نكاد نجد فى العصر الحديث دولة لا يسير العمل بها وفق برنامج محدد مرسوم مقدما .

غير أن مجرد رسم برنامج العمل لا يكفى وحده لضمان حسن سير الجهاز الادارى وإنما يجب لتحقيق ذلك أن يكون البرنامج الذى يوضع وافيا بالغرض المقصود منه . ويرى Fayol أنه يكون كذلك إذا توافرت فيه الشروط الثلاثة الآتية :

الأول : وحدة البرنامج : والمقصود بذلك أن لا يوجد للدولة أو لمشروع أكثر من برنامج رئيسى واحد . وهذا لا يمنع تقسيم البرنامج الرئيسى إلى عدة برامج فرعية يختص كل منها بناحية معينة من نواحى النشاط .

الثانى : الدوام والاستمرار : وليس معنى ذلك أن يستمر العمل بنفس البرنامج على وجه الدوام وإنما المقصود أن يكون للدولة فى جميع الأوقات برنامج قائم يسير العمل على مقتضاه . وكلما انقضت المدة المحددة للعمل بأحد البرامج حل محله غيره بدون إنقطاع . بمعنى أن يكون للدولة دائما وفى كل وقت برنامج قائم .

الثالث : مرونة البرنامج ويقصد بذلك أن يكون البرنامج قابلا للتعديل

فى كل وقت وفقا لمقتضيات الظروف والاحوال [١].

وبرنامج العمل فى الدولة الحديثة يجد مكانه الطبيعى فى الميزانية العامة السنوية . فليست ميزانية الدولة فى الوقت الحاضر مجـــرد أداة لتحديد الايرادات والمصروفات وتوزيع الابرادات على أبواب الصرف المختلفة ولكنها على العكس وسيلة لتحديد السياسة الحكومية والادارية العامة وأوجه النشاط التى يتعين القيام بهـا وفقا لهذه السياسة العامة . أما تحديد أوجه الصرف فيـأتى فى المرتبة الثانية ويتقرر وفقا للبرنامج الذى ترسمه الميزانية [٢] .

ولا نكاد نجد فى الوقت الحاضر دولة من الدول الحديثة لا تعنى باعداد ميزانيتها وتضمين هذه الميزانية السياسة العامة التى تنوى السير عليها والبرنامج الذى تعتزم تنفيذه خلال العام ووسائل تنفيذ هذا البرنامج. إلا أنه يلاحظ أن بعض هذه الدول لا تعد هـذه البرامج بطريقة سليمة تكفل تحقيق الاغراض المرجوة منها. فى بعض الدول لا يتم اعداد الميزانية قبل بدء السنة المالية بوقت كاف يسمح باقرارها فى الوقت المناسب بواسطة السلطة التشريعية ولهذا تعجز الاداة الادارية التى يوكل إليها أمر تنفيذ البرنامج عن تنفيذ كثير من المشروعات الواردة فيه، وما ينفذ منها يتعذر تنفيذه بطريقة سليمة

---

(١) Henri Fayol : Administration industrielle et générale 1951, P. 50 et suiv .

(٢) Ralf. I. Burton : The central machinery of government 1951 chap. 3 BuJgeting P. 8 ,

تكفل تحقيق الغاية المرجوة منها (١) .

ويرى Fayol أن علة ذلك كله ترجع إلى عدم استقرار الوزارات فى الحكم (٢) . ولعل هذا هو نفس السبب الذى كان يعوق عملية إعداد البرامج وتنفيذها فى مصر فى ظل النظام البرلمانى السابق وهو عيب يتصل بتنظيم الجهازين السياسى والادارى معا .

برامج التنمية الاقتصادية وبرامج الاشغال العامة Physical Planning (٣):

لا تقتصر مهمة القيادة فى الدول الحديثة على اعداد البرامج العامة العادية ولكنها تعنى فوق ذلك باعداد برامج خاصة للتنمية الاقتصادية يقصد بها زيادة موارد الثروة القومية . كما تعنى باعداد برامج للمنشآت العامة . وهذه البرامج تعد لتنفذ خلال عدة سنوات مقبلة أربع سنوات أو خمس أو عشر مثلا على حسب الظروف .

وقد أصبح القيام باعداد مثل هذه البرامج الخاصة فى الوقت الحاضر أهم مظاهر نشاط سلطة القيادة فى سبيل النهوض بمرافق البلاد . وهذا هو ما يجرى عليه العمل فى جمهورية مصر العربية فى وقتنا الحاضر .

وليس فى وجود مثل هذه البرامج الخاصة فى دولة من الدول بجانب البرنامج العام ما يتنافى مع مبدأ وحدة البرنامج الذى سبقت الإشارة إليه .

---

(١) كان هذا هو الحال فى مصر فى ظل نظام الحكم البرلمانى السابق . وكان كذلك فى فرنسا إلى تاريخ وضع كتاب Fayol .

(٢) Henri Fayol : Administration industrielle et générale 1950, P. 62 et suiv .

(٣) Ralf I. Burton المرجع السابق ٢٨ ، ٣٥ .

لأن المقصود بوحدة البرنامج كما سبق القول هو منع إزدواج البرامج بمعنى أن لا يوجد فى الدولة الواحدة أكثر من برنامج واحد لنوع واحد من أنواع النشاط العام .

٢ — التنظيم Organisation : ويقصد بالتنظيم إقامة الجهاز الإدارى على أسس علمية سليمة تكفل حسن سيره وسلامة إنتاجه ووفرة هذا الإنتاج. ويشمل التنظيم بهذا المعنى العام أمرين :

الأول ـ التنظيم المادى للجهاز الإدارى ويقصد بذلك تنظيم الجهاز ذاته أى تنظيم أداة العمل ذاتها وتحديد شكل الجهاز الادارى ويشمل ذلك تقسيم الجهاز الادارى إلى أقسام مختلفة وتحديد إختصاصات ومسئوليات كل قسم منها وتنظيم العلاقة بين هذه الأقسام بعضها وبعض ووضع القواعد العامه لسير العمل فى كل قسم من هذه الاقسام وغير ذلك من المسائل المتعلقه بتنظيم الجهاز ذاته .

الثانى : التنظيم الاجتماعى ويقصد به أعمال التنظيم المتصلة بالاشخاص القائمين بالعمل فى المشروع وهم بالنسبه للدولة الموظفون والمستخدموز والعمال الذين يعملون فى الوزارات وما يتبعها من مصالح وإدارات. هؤلاء الموظفون والمستخدمون والعمال يكونون مجتمعاً صغيراً يعمل أفراده فى خدمة الدولة. ونجاح الدولة فى تحقيق أهدافها أو بمعنى أدق نجاح الجهاز الادارى فى أداء رسالته إنما يتوقف على حسن تنظيم هذا المجتمع الصغير بوضع القواعد التى تكفل سلامته صحياً واجتماعياً وتضمن الحصول على العنصر الصالح للعمل فى خدمة الدولة من حيث الخبرة والكفاية والقدرة على العمل المثمر فى سبيل تحقيق أهداف الجهاز الاداري في الدولة .

٣ — التنسيق Coordirlation . ويقصد بذلك تنسيق العمل بين الأقسام الادارية . وهذا يشمل العمل على إيجاد نوع من الصلة والتعاون والتساند فى العمل بين الأقسام الادارية المختلفة بضمن قيام كل قسم منهما بعمله بطريقة تتلاءم مع عمل الأقسام الأخرى وبهذا يمكن أن يسير العمل فى جميع الأقسام فى توافق وانسجام نحو تحقيق هدف واحد هو الهدف العام للدولة .

ويعتبر التنسيق من أهم وظائف سلطة القيادة وعلى الأخص فى الدول البرلمانية حيث تكون الرياسة العليا للسلطة الادارية بيد كل وزير فى وزارته ولكل وزارة اختصاصات مستقلة . فإذا تركت كل وزارة تعمل مستقلة عن الأخرى دون أن توجد أداة للتنسيق بينها فانه يترتب على ذلك حتما إشاعة الفوضى والاضطراب فى سير العمل فى الجهاز الادارى كله .

ويكفى لبيان أهمية وظيفة التنسيق بالنسبة للجهاز الادارى أن نتصور ما يمكن أن يصيب هذا الجهاز من خلل واضطراب إذا انقطعت صلة العمل بين الوزارات وسارت كل منها فى عملها متجاهلة الأخرى فلم تدبر وزارة المالية مثلا المال اللازم للوزارات الأخرى فى الوقت المناسب ولم تنجز وزارة الأشغال المبانى المطلوبة لمرافق التعليم أو الصحة فى وقتها المحدد ولم تتم هيئة المطابع طبع الكتب اللازمة لوزارة التربية والتعليم قبل بدء السنة الدراسية وهكذا .

ولعل أكثر ما يحدث من خلل واضطراب فى سير الجهاز الادارى فى بعض الدول يرجع فى حقيقته إلى عجز سلطة القيادة عن القيام بمهمة التنسيق على الوجه الأكمل .

٤ — الرقابة Coutrole . والمقصود بالرقابة هنا الرقابة العامة على تنفيذ

البرنامج العام . وهذه الرقابة لا تتصل بسير العمل الداخلى فى كل وزارة أى لا تتعلق بمراقبة عمل الموظفين والمستخدمين والعمال فى كل مصلحة وكل إدارة ولكنها رقابة عامة يقصد بهـا مراقبة خطوات تنفيذ المشروعات الواردة فى البرامج العامة أو الخاصة ومدى موافقة سير العمل فى تنفيذ البرنامج المرسوم للظروف العملية المحيطة . وأهم ما تهدف إليه مثل هـذه الرقابة كشف عيوب البرامج الموضوعة وتعديلها بما يتفق مع ما قد تكشف عنه ظروف العمل من نقص أو عيب فى البرنامج الموضوع (١) .

المبحث الثانى

تحديد سلطة القيادة ووحدة هذه السلطة

أن ضرورة وجود سلطة رئيسية فى كل دولة تتولى وظائف القيادة أمر مسلم به فى الوقت الحاضر فى جميع الدول ، غير أن تحديد شكل ونوع هذه السلطة يختلف فى الدول البرلمانية عنه فى الدول الرئاسية .

ففى الدول الرئاسية يعهد بوظائف القيادة لرئيس الدولة الذى يعتبر فى نفس الوقت رئيس الحكومة والرئيس الأعلى للسلطة الادارية .

أما فى الدول البرلمانية فتتركز سلطة القيادة بيد هيئة تتكون من عدة أعضاء وهى هيئة مجلس الوزراء (٢) .

وبينما تجتمع سلطة القيادة وسلطة الادارة فى الدول الرئاسية فى يد

(١) Arnold miles and Alan Dean : Issues and Problems in the administrative organisation of governments P. 31.

(٢) Ralf I. Burton : The Central Machinery of government Its role and functioning. 951. P. 1.

شخص واحد هو رئيس الدولة فان سلطة القيادة تختلف فى الدول البرلمانية من حيث تشكيلها عن سلطة الادارة .

ذلك لأن مجلس الوزراء الذى يتولى وظائف القيادة فى هذه الدول لا يشغل درجة من درجات السلم الادارى . وتنحصر مهمة القيام بوظائف السلطة الادارية بالمعنى الضيق بيد الوزراء وغيرهم من كبار موظفى الوزارات ممن يكون لهم حق إصدار قرارات إدارية تنفيذية . ويعتبر الوزير فى كل وزارة الرئيس الأعلى للسلطة الادارية ويشغل الدرجة العليا من درجات السلم الادارى . أما باقى أعضاء السلطة الادارية فيشغلون باقى درجات هذا السلم ويخضعون لرقابة وتوجيه الوزير بوصفه الرئيس الأعلى للسلطة الادارية . ومع ذلك فإنه يجب أن يلاحظ :

أولا : أن السلطة التشريعية هى صاحبة الرأى الأعلى والأخير من الناحية الدستورية فيما يتعلق بتحديد الاهداف ورسم السياسة العامة للدولة وتنظيم الجهاز الادارى من الناحيتين الماديه والاجتماعية ومراقبة تنفيذ البرامج العامه لان كل هذه الاعمال تتم فى معظم الاحيان فى صورة قوانين تضعها السلطه التشريعيه (١) .

لكن هذا لا يعنى أن السلطه التشريعيه هى التى تتولى هذه الوظائف فعلا . إذ الواقع أن هذه الاعمال وإن كانت تعرض على البرلمان ويصدر بشأنها قوانين إلا أن السلطه التنفيذيه أو سلطة القيادة ـ حسب الاصطلاح

---

(١) تصدر الميزانية بقانون ويتم تنظيم الأداة الاداريه وتنظم شئون الموظفين فى معظم الأحيان بقانون وتعرض تقارير الهيئة المختصة برقابة تنفيذ الميزانية ، وهى فى مصر الجهاز المركزى للمحاسبات ، على البرلمان لإعتمادها وإبداء الرأى فيها .

الذى إقترحناه هنا ـ هى التى تتولى هذه الوظائف فعلا وهى التى تتولى إعداد التشريعات الخاصة بها . ودور السلطة التشريعية فى كل هذا لا يكاد يتعدى دائرة الإشراف الأعلى على عمل سلطة القيادة وإقرار التشريعات التى تضعها بعد إدخال ما تراه من تعديلات عليها . ويندر أن تصل هذه التعديلات إلى حد المساس بجوهر العمل ذاته

والأمر فى هذا كله من المسلمات التى تفتضيها طبيعة تكوين كل سلطة من السلطات الثلاثة المعروفة فى الدولة فالسلطة الحكومية [1] هى المختصة بتوجيه الجهاز الادارى كله والاشراف المباشر على نشاطه وضمان إنتظام سيره فى تحقيق أهدافه وهى وحدها بحكم هذا الاختصاص التى تملك الخبرة والمقدرة على مباشرة الوظائف التى تتصل بسير هذا الجهاز وإعداد التشريعات التى تلزم لتحقيق هذا الغرض . وليس هذا فقط بل إن السلطة الحكومية ، وهى تتكون كما هو معروف من هيئة مجلس الوزراء تمثل فى الدولة البرلمانية العناصر البارزة فى الحزب الغالب فى البرلمان ويرأسها فى أغلب الأحيان زعيم هذه الأغلبية ، فهى فى حقيقتها هيئة مشتقة من البرلمان وأعضاؤها من أبرز أعضاء البرلمان ولهذا فإنها بحكم هذا الوضع الطبيعى تعتبر ـ فى علاقتها بالبرلمان ـ فى مركز القيادة أو الزعامة وتكاد تحتكر فى يدها مهمة إبتكار واعداد وتحضير التشريعات التى يصدرها البرلمان [2] .

---

(١) نود أن ننبه هنا إلى إننا نرى أن السلطة التنفيذية فى الدساتير المختلفة تشمل سلطتين مميزتين سلطة حكومية وسلطة إدارية .

(٢) Marshall E. Dimock . American government in action 1919, P. 389 - 390.

يقول Laski (١) أن الوزارة ، Cabinet هى الصورة السياسية للسلطة التنفيذية وأن أفضل طريقة لتنظيم العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية هى التى تقـــوم على أساس تخويل السلطة التنفيذيه حق توجيه السلطة التشريعية دون أن يـكون لها عليها سيطرة كاملة وهـذا هو النظام المطبق فى انجلترا ، ويرى Laski ، أنه يقوم على أسس ثلاثة وهى :

١ ـ أن السلطة التنفيذيه هى التى تعـد وتقدم للبرلمان البرامج العامة ويرتبط مصيرها بقبول هذه البرامج .

٢ ـ أن السلطة التنفيذيه لها الرأى الأعلى فى المسائل المالية .

٣ ـ أن نشاط أعضاء البرلمان لا يـكاد يشمل المبادأة والاقتراح بمعنى أن نشاطهم يـكاد يقتصر على بحث ومناقشة ما يقدم للمجلس من مشروعات .

وقد يظن أن الأمر فى هذا الشأن يختلف فى الدول الرئاسية عنه فى الدول البرلمانية نظراً لأن مبدأ الفصل المطلق بين السلطات فى هذه الدول (الرئاسية) يحرم على رئيس الحـكومة والوزراء أن يـكونوا أعضاء فى البرلمان بل ويحرم عليهم دخول البرلمان . قد يظن أن مبدأ الفصل المطلق بـين السلطات المطبق فى الدول الرئاسية لا يدع مجالا لتدخل رئيس الدولة ورئيس الحـكومة فى أعمال التشريع . ولـكن الواقع يخالف ذلك على الأقل فى الولايات المتحدة الامريـكية التى تعتبر بحـق أبرز أمثلة الدول الرئاسية فى عصرنا الحاضر . فرئيس الولايات المتحدة وهـو فى نفس الوقت رئيس الحـكومة ورئيس السلطة الادارية وزعيم الأمة المنتخب يؤثر بحـكم مركزه ونفوذه تأثـيراً ظاهراً فى سير التشريع وهـو فى الحقيقة والواقع مصدر معظم التشريعات

(١) Grammer of Politics, P. 344 - 317.

التى يسنها البرلمان ، وهو يستمد نفوذه وتأثيره فى هـذا الشأن من نص الدستور الذى يخوله الحق فى أن يتقدم إلى المؤتمر من وقت لآخـر باقتراح الاجراءات التى يراها لازمة لتحقيق مصلحة الدولة (الاتحادية) . ويقول أساتذة العلوم السياسية فى أمريكا أن إقتراح معظم القوانين التى تسنها السلطة التشريعية وعلى الاخص ما تعلق منها بالشئون الادارية يأتى من جانب الرئيس كما أن إعداد وتحضير مشروعات القوانين تتولاه الادارات والمكاتب التابعة للسلطة الاداريه .

ومن هـذا يتبين أن سلطة القيادة هى التى تباشر فعلا وظائف القيادة السابق ذكرها تحت إشراف السلطة التشريعية ورقابتها فى الدول البرلمانية والرئاسية على السواء .

ثانيا : أن رئيس الدولة فى أمريكا وإن كان يجمع فى يده سلطة القيادة والادارة معـاً إلا إنه يباشر فعلا وظائف القيادة وحدها ويترك وظائف السلطة الاداريه لرؤساء الاقسام الاداريه وهم الوزراء وغيرهم من الرؤساء الاداريين فى الوزارات .

تكوين سلطة القيادة فى مصر :

فى مصر تتكون سلطة القيادة من رئيس الجمهورية والحكومة ممثلة فى رئيس مجلس الوزراء ونواب رئيس مجلس الوزراء ،والوزراء ونواب الوزراء مجتمعين فى هيئة مجلس وزراء .

وحدة سلطة القيادة : من المبادىء المسلم بها أن سلطة القيادة يجب أن تكون ذات وحدة أى سلطة واحدة ويقصد بوحدة القيادة أن تكون السلطة التى

تتولى وظائف القيادة بالتحديد السابق ذكره ، سلطة واحدة وهـو أمر تستلزمه طبيعة الوظائف التى تباشرها سلطة القيادة ذلك لأن وظائف سلطة القيادة كما سبق البيان ، تتعلق بتحديد أهداف الدولة ورسم سياستها العامة وتنظيم جهازها الادارى باعتبارها وحدة قائمـــة بذاتها . ووحدة الدولة تقتضى أن تكون أهدافها موحدة وسياستها العامة واحدة . ولا يمكن تحقيق ذلك إلا إذا كانت السلطة التى تباشر هذه الوظائف واحدة .

غير أن وحدة القيادة على هذا الأساس لا تستلزم أن تركز سلطة القيادة فى يد فرد واحد ، لأن سلطة القيادة لا تتـولى أعمال الادارة التنفيذية أى لا تباشر أعمال التنفيذ ، وإنمـا تنحصر وظائفها فى القيام بأعمال التدبير والاعداد . فهى بمثابة العقل المدبر للجهاز الادارى . ومثل هذه الوظائف يمكن أن تتولاها هيئة تتكون من عدة أفراد يعملون مجتمعين عن طريق المداولة والتقرير ، كما هو الوضع بالنسبة لمجلس الوزراء فى الدول البرلمانية .