سمات الإدارة العامة
بجمهورية كوريا الجنوبية.. دروس مستفادة

د. أم كلثوم السيد البدوي
باحثة في السياسات العامة والسياسات الصحية
جامعة القاهرة والجامعة الامريكية بالقاهرة
مستشار منظمة الصحة العالمية – مكتب شرق المتوسط

مقدمة

في اطار الحديث عن علاقة الادارة بالحضارة والتقدم فإن دول مثل الكوريتين الشمالية والجنوبية والمانيا وقت التقسيم تفرض نفسها كنموذج للإدارة العامة المقارنة، فهذه الدول تشترك مع جارتها في الكثير من العوامل والمؤثرات والارث الحضاري ورغم هذا فأنها تتباين بشدة في المستوى الحضاري ودرجة التقدم الحالي. فلماذا؟ هل للجهاز الاداري دور في هذا؟ ام ان هناك عوامل اخرى تداخلت في ايجاد هذه التباين؟ هذا ما تحاول هذه الدراسة ايضاحه.

فقد شهدت كوريا تقسيم من طرف كبرى القوى العالمية إلى منطقتي نفوذ مع نهاية الحرب العالمية الثانية. وتلا هذا قيام حكومتين موازيتين في ١٩٤٨م، حكومة شيوعية في الشمال، وأخرى موالية لأمريكا في الجنوب. ثم قامت الحرب الكورية سنة ١٩٥٠م، حيث دعمت الولايات المتحدة كوريا الجنوبية، بينما قامت الصين بدعم كوريا الشمالية، واتفق الجانبان على عمل هدنة سنة ١٩٥٣م، وتقسيم شبه الجزيرة إلى جزئين يفصلهما نطاق منزوح السلاح، وقد شهدت كوريا الجنوبية تحت حكم (سنكمان ري) ثم (بارك شنغي) تطورا اقتصاديا سريعا. كما عرفت الفترة اضطرابات سياسية عدة انتهت مع نجاح موجة الإحتجاجات في تغيير النظام وتنصيب حكومة ديمقراطية في الثمانينات، وظل احتمال إعادة توحيد الكوريتين يطغى على الأولويات السياسية الأخرى، ولم يتم إلى الآن التوقيع على أي اتفاق سلام بين الجارتين. كما سادت فكرة الدولة التنموية وما تتطلبه من تغييرات جذرية إداريا وسياسيا واقتصاديا.

كل هذا أدى الى صراع وتدخل خارجي وصراع داخلي بين الطبقات. مما انعكس بالطبع على تطور الجهاز الاداري وتحقيق الكثير سياسيا واجتماعيا واقتصاديا، وفرض مبادئ الشفافية والديموقراطية والتنمية مما وضعها تدريجيا في مصاف الدول المتقدمة.

أولاً: العوامل الايكولوجية في كوريا الجنوبية

١ – العوامل التاريخية

كانت كوريا مملكة مستقلة لمئات السنين، وعرفت منذ القرن التاسع نظم متقدمة للخدمة المدنية، وتدوين القوانين والاصلاحات الادارية. وكان هناك نظام لاختبار موظفي الخدمة المدنية، كقناة رئيسية لتعيين موظفي الحكومة، كما كان بمثابة العمود الفقري لكل الأنشطة الاجتماعية والفكرية خلال القرن الرابع عشر كما اهتموا ببناء مجتمع قائم على مبادئ الكونفوشيوسية والتعليم الأكاديمي، بينما أهمل الأنشطة التجارية والصناعية نسبيا، وكان لكوريا فى اختبارات الخدمة المدنية متأثرة بالاختبار الإمبراطوري الصيني القديم، ذلك الاختبار الذي يرى بعض الباحثين انه كان له أكبر الأثر على عملية الإصلاح والهيكلة لنظام الخدمة المدنية بالهند البريطانية ومن ثم المملكة المتحدة[١].

ويعود الاسم الى عام ٩١٨ م حين تأسست مملكة كوريو، وكلمة "كوريو" تعني "الجبال المرتفعة" و "البحار المتلألئة" وتحول بعد ذلك على يد البرتغاليين إلى "كورو"، ومنه أصبح الاسم بالإنجليزية "كوريا"[٢]، وبعد الانتصار في الحرب الروسية اليابانية ١٩٠٥، احتلت اليابان كوريا الجنوبية؛ وبعد ٥ سنوات ضمت شبه الجزيرة بأكملها. وبعد الحرب العالمية الثانية وهزيمة اليابان، انقسمت كوريا إلى جمهورية كوريا في الجنوب تحت قيادة الرئيس سونج مان لي، وجمهورية كوريا الديمقراطية الشعبية في الشمال تحت قيادة الرئيس كيم إيل سونج (ذات توجه شيوعي)، وخلال الحرب الكورية (١٩٥٠ – ١٩٥٣)، قامت الولايات المتحدة بقيادة قوات الأمم المتحدة للتدخل والدفاع عن كوريا الجنوبية من الهجمات الكورية الشمالية (بدعم من الصين).

ثم تم التوقيع على هدنة بين الطرفين في ١٩٥٣، وتقسيم شبه الجزيرة على طول المنطقة معزولة السلاح عند خط العرض ٣٨. وخلال فترة النفوذ الامريكي بدأ عدد من الجامعات فى إنشاء أقسام الإدارة العامة فى كليات الحقوق، ثم تأسس برنامج الدراسات العليا فى الإدارة العامة فى جامعة سيول القومية فى عام كجزء من برنامج الدعم الفنى من الولايات المتحدة الأمريكية(٣).

وفي ١٩٦٠ قدم الرئيس لى استقالته عقب مظاهرات الاحتجاج على التلاعب في الانتخابات. وفي ١٩٦١ قاد الجنرال بارك سونج انقلابا عسكريا ضد حكومة رئيس الوزراء تشانج ميون، وبدأ العمل في خطط للتنمية الاقتصادية. وتبعه الجنرال تشووان في السلطة بين ١٩٨٠/١٩٨٨. ثم تم اجراء انتخابات رئاسية مباشرة تحت ضغط المظاهرات للمطالبة بالديمقراطية في ١٩٨٧ وتولى الرئيس روه تاي وو الحكم بعد فوزه في أول انتخابات ديمقراطية في(٤)١٩٨٨.

من هذا التسلسل التاريخي نرى مظاهر علاقة الادارة بالحضارة الكورية القديمة تمثلت في وضع انظمة خدمة مدنية تعتمد الكفاءة والجدارة وسيطرة فكرة الاصلاح الاداري منذ القدم، دعم ذلك مجتمعيا العوامل الداخلية مثل سيطرة الثقافة الكونفوشية، والاهتمام الشديد بالعلم. وعلى جانب اخر نرى العوامل الخارجية والصراعات السياسية في التاريخ القريب – وتحديدا التأثير الامريكي – ربما يكون لها اثر على الادارة العامة كما سنرى لاحقا.

٢ – العوامل الثقافية والقيمية:

وفقا للكونفوشية فإن المؤمن الصالح هو شخص يحب التعلم والمعرفة، التثقيف الذاتى والاطلاع على الأفكار الجديدة، يلتزم بالولاء للسلطة الحاكمة، وفي نفس الوقت يقاوم الفساد المالى والإداري، ويحترم الآخرين، ويحترم العادات والأخلاق وقيم التسامح والثقة والأمانة والولاء والاعتدال ويطبق هذه القيم فى حياته العملية، وتربط الكونفوشية بين التعليم والقوة السياسية والحراك الاجتماعى فهو الأداة الرئيسية للقضاء على الارستقراطية الوراثية، وهو الآلية الرئيسية للحراك الاجتماعي

والسياسي، وينعكس ذلك على الأساس الأخلاقي للبيروقراطية من احترام المرؤوسين لرؤسائهم والولاء لهم، والتواصل بين الرؤساء والمرؤوسين، والعلاقة الجيدة مع المواطنين، والولاء للحاكم، وتتضمن التعاليم الكونفوشية فى هذا الإطار العديد من الإرشادات للموظف الصالح لتحقيق هذه المبادئ، فهو "إذا نظر ينظر بوضوح، وإذا استمع يستمع بإصغاء، وإذا عبر عن وجهة نظره احترم رغبات الآخرين، وإذا تحدث كان مخلصا، وإذا أدى مهمة ما أداها باحترام وتفان، وإذا غضب تجاوز الآثار السلبية لغضبه، وإذا حصل على ميزة أو مكسب أخذ فى اعتباره ما إذا كانت عادلة أو يستحقها"، وربما تكون هذه المبادئ في الإدارة الحديثة، إلا أن الكونفوشية تعطيها بعد قيمي وثقافي يتجاوز البعد الإداري(٥).

ونتيجة لذلك اتسم الجهاز الإداري الكوري بانتشار قيم الابتكار والتنظيم، والميل نحو التغيير أكثر من الميل إلى الحفاظ على الواقع القائم، والميل نحو الابداع، والنظرة إلى المستقبل أكثر من التقيد بتجارب الماضي، والميل إلى التفاؤل، والمبادرة والمخاطرة، وحب الإنجاز، وقد أعطت الثقافة الكونفوشية الأساس الأخلاقي للحكم والإدارة، خاصة قيمة التوافق العام للسياسات والاجراءات التي تعتمدها الادارة العامة في ممارستها، وذلك على العكس من الادارة العامة الغربية التى تؤكد على الأساس القانوني، التى يعتبر الدستور والقانون فيها حجر الأساس فى الحكومات الديموقراطية بل وللعلاقات الإنسانية. وتتحفظ الكونفوشية تجاه الأساس القانونى فترى أن القانون يشجع الأفراد على الكذب والتلاعب فوجود القانون يفرض فكرة التحايل على القانون، كما يشجع على اللاأخلاقية (فقد يكون التصرف قانونيا ولكنه غير أخلاقي)، كما أن القانون غالبا ما يحدد ما لا يجب فعله، ولكنه لا يحدد ما يجب فعله، كذلك فإن القانون يعكس فى الغالب القوة النسبية لطبقات وفئات المجتمع، ويميل لحماية مصالح فئات اجتماعية على حساب مصالح فئات أخري، وترى الكونفوشية أن الإفراط فى الاعتماد على القانون، يؤدي الى فقد القيم المجتمعية الأساسية. وترى الكونفوشية أن قيادة الناس استنادا للفضيلة والقيم الأخلاقية (بدلا من القانون) تؤدى إلى وجود مواطن وموظف صالح(٦).

في اطار هذا العرض يجب الاشارة الى عدم الخلط بين الدين والثقافة؛ حيث ان الديانات الاكثر انتشارا هي البوذية والمسيحية الا ان المبادئ العامة للكونفوشية (كثقافة) هي المسيطرة على الشعب الكوري كبناء للانسان مما انعكس بالطبع على اداء الاعمال لاسيما في مجال الادارة العامة باعتبارها "خدمة" عامة، وبهذا يمكن فهم ما تم الاشارة اليه عند الحديث عن العوامل التاريخية من وجود نزعة للاصلاح الاداري منذ القدم في ضوء سيطرة هذه القيم الثقافية لدى الكوريين.

٣ – العوامل الاقتصادية والجغرافية:

منذ الانفصال كانت كوريا الجنوبية من افقر دول العالم وذلك حتى عام ١٩٦٠ وعلى مدار العقود الأربعة التالية كان النمو الاقتصادى لكوريا جزءاً مما أطلق عليه "المعجزة الشرق آسيوية" فالنمو الاقتصادى قفز بكوريا حاليا إلى المرتبة الثانية عشرة كأكبر اقتصاد وشريك تجارى على مستوى العالم وهى القوة الصناعية الحادية عشر عالميا[٧]، وتتشكل الصادرات الكورية في معظمها من المنتجات الصناعية. أما الواردات فتتميز بتنوعها، حيث تشمل منتجات زراعية ومصادر الطاقة والمعادن وبعض المواد المصنعه، وقام نموذج التنمية بكوريا على بعض الأسس منها الاعتماد في البداية على المساعدات الأمريكية وتطبيع العلاقات مع اليابان، والاهتمام بالبحث العلمى والتكنولوجي وتقديم تسهيلات للمستثمرين، وإقامة شراكة بين الرأسمال الوطني والأجنبي، والاستثمار الخارجي خاصة في الدول ذات تكاليف الإنتاج الضعيفة، وتحتل كوريا مراتب متقدمة في عدة صناعات مثل صناعات السيارات والبتروكيماويات والإليكترونيات وبناء السفن والنسيج ومنتجات الصلب وتقنية المعلومات والاتصالات، حيث بلغت حصيلة احتياطي كوريا من النقد الأجنبي (٣٨٨,٨) مليارات دولار فى عام ٢٠١٧ [٨]، وقد واجهت كوريا عدة عقبات في طريقها للنمو الاقتصادي تتمثل في المساحة الصغيرة التي تبلغ ١٠٠ الف كم مربع منها ٧٠٪ اراض جبلية غير مناسبة للزراعة والتطور الصناعي[٩]، بالإضافة الى قلة الموارد الطبيعية ومصادر الطاقة، وبالتالي ضرورة استيرادها بكميات ضخمة، كما تعاني من تزايد أجور العمال خلال

العقد الأخير، وبالتالي ارتفاع تكاليف الإنتاج الصناعي في كوريا، مما أدى لإفلاس بعض الشركات، كما تمثل الزراعة نقطة ضعف الاقتصاد الكوري بسبب الظروف الطبيعية غير الملائمة من غلبة الجبال وفقر التربة، عدم القدرة على تحقيق الاكتفاء الذاتي، واللجوء للاستيراد، مما انعكس على ضعف مساهمة الزراعة في الناتج الوطني الإجمالي وفى تشغيل اليد العاملة بهذا القطاع(١٠).

هذا النمط الاقتصادي نرى منه بعض مظاهر تأثير الثقافة الكونفوشية على الواقع العملي من خلال تكيف الانسان الكوري مع ظروف بيئته الفقيرة الموارد، ووجود نزعة للمبادأة والابتكار تمثلت في التحول نحو الصناعة والاعتماد عليها والتفوق فيها وصولا للمستويات العالمية. وبالعكس؛ فقد اثرت هذه البيئة فقيرة الموارد في تكوين الانسان الكوري ودفعته للتحدي والعمل الجاد وعدم التواكل والاعتمادية. كما يوحي هذا النمط بوجود ارادة سياسية واجهزة ادارية واعية لها رؤية وتوجه قوي نحو المساهمة وتيسير السبل امام هذا التطور الاقتصادي والصناعي. كما تؤمن بضرورة الانفتاح الخارجي على العالم كوسيلة ليس فقط لتأمين ضرورات الصناعة بل ولفتح اسواق لمنتجاتها وايضا للاستشعار المبكر بتوجهات الاقتصاد عالميا وتلبية الاحتياجات المتغيرة. هذا كله لا بد ان ينعكس على هيكل واداء الادارة العامة كما سنرى.

٤ – العوامل الاجتماعية والديموجرافية

يبلغ مجموع السكان ٥١,٧٣٦ مليون نسمة، وفق تقديرات مركز المعلومات الحكومية التابع لوزارة الداخلية بكوريا الجنوبية لعام ٢٠١٧، وتبلغ نسبة الإناث الى الذكور من عدد السكان ١:١، ويبلغ متوسط معدل النمو السكاني السنوي ٠,٦٪. وتصل نسبة السكان دون سن الخامسة عشر ٢٠٪، وتصل نسبة السكان فوق سن الستين ٢٤٪، وتبلغ نسبة سكان الحضر ٨٣٪. ومتوسط عدد سنوات التعليم ١٥,٥ سنة بنسب اعلى بشكل طفيف لصالح الذكور. ويلاحظ بكوريا الجنوبية كثافة سكانها، التي تبلغ ٤٨٧ نسمة في الكيلومتر المربع الواحد، أي أكثر من ١٠ مرات من المتوسط العالمي. ومعظم الكوريين يعيشون في المناطق الحضرية، ويرجع ذلك إلى

الهجرة السريعة من الريف خلال التوسع الاقتصادي للبلاد. وكوريا الجنوبية هي واحدة من أكثر المجتمعات المتجانسة عرقيا في العالم، مع أكثر من ٩٩٪ من السكان من العرق الكوري. وقد شهدت كوريا طفرة في القدرات التقنية والعلمية منذ ثمانينيات القرن الماضي، فقد فكرت كوريا منذ البداية ان توظف طاقاتها في تعليم الانسان للتغلب على نقص الموارد الأخرى ونجحت في التحول الى دولة صناعية اعتمادا على الانسان(١١).

هذه الخصائص الديموجرافية المتوازنة الى حد كبير قد نجد انعكاساتها على سوق العمل وعلى اداء الادارة العامة لأعمالها. فنجد النسبة الاكبر من الكوريين في سن العمل القانوني بنسبة ٥٤٪ مع وجود نسب مقاربة لمن هم دون سن العمل (دون الخامسة عشر وفوق الستين). وتؤثر هذه النسبة في الاهتمام بالخدمات الاجتماعية مثل الصحة والتعليم وكذا توفير فرص العمل وفق هذه النسب ووفق التباين الكبير في نسبة السكان بين الحضر والريف. كما نجد مرة اخرى الاهتمام الشديد بالتعليم على كافة المستويات خاصة لشريحة الشباب كانعكاس لرؤية السياسيين والادارة العامة بالاهتمام بالإنسان كغاية ومبدأ قيمي وايضا كوسيلة للتغلب على نقص الموارد.

٥ – العوامل السياسية:

منذ تأسيس أول حكومة في كوريا، استمر النظام رئاسيا باستثناء فترة الجمهورية الثانية وتم تشريع أول دستور في السابع من يوليو عام ١٩٤٨ وانتخبت الجمعية الوطنية التأسيسية لى سونج مان أول رئيس للجمهورية في كوريا، وبدأ عهد النظام الرئاسي على الطراز الغربي، كذا انتخب رئيس الجمهورية من قبل الجمعية الوطنية لمدة أربع سنوات. وتكونت هيئة الرئاسة من رئيس الجمهورية ونائب الرئيس ورئيس الوزراء، لكن أثناء فترة الجمهورية الثانية تم تعديل الدستور عام ١٩٦٠ للمرة الثالثة نتيجة لثورة ١٩ ابريل واتخذ الدستور المعدل النظام البرلماني الذى يحول دون السيطرة الديكتاتورية ونتيجة لذلك تقلصت صلاحية رئيس الجمهورية وسيطر مجلس النواب على السلطة بصورة حقيقية، ولكن نجاح الانقلاب العسكري في مايو ١٩٦١

أدى إلي انهيار الجمهورية الثانية واستعاد رئيس الجمهورية سيطرته على السلطة. وفى تعديل الدستور للمرة التاسعة عام ١٩٨٧ تم إقرار نظام الانتخاب المباشر لرئيس الجمهورية (فترة واحدة لمدة خمس سنوات)[١٢].

٦ – العولمة:

ونعني بالعولمة تأثير تطور وسائل التكنولوجيا والمعلومات والاتصالات وسرعة تدفق وانتقال الخدمات والمنتجات ورؤوس الاموال على الجهاز الاداري كما يعني تأثير المنظمات العالمية.

ويظهر ذلك بأوضح ما يمكن في دور مدينة سيول كعاصمة للبلاد وتأثيرها الاقتصادي الكبير الذي تخطى حدود الدولة ليصل لتأثير اقليمي بل ودولي، وأهم ما تتميز به مدينة سول هي انها مدينة عالمية ذات طابع تكنولوجي متقدم، فهي تحتضن مدينة فورتشن جلوبال التي تضمّ ٥٠٠ شركة تكنولوجية متعددة الجنسيات مثل: سامسونج، وشركة إل جي وتحتوي على بنية تحتية تكنولوجية متقدمة نتيجة انتشار الألياف البصرية، حيث تصل سرعة الإنترنت فيها إلى واحد جيجا في الثانية، وتضمّ المدينة المركز التجاري جانغ نام الذي يشكل مدينة إعلام رقمية، ومركزاً مالياً، وتمارس سول تأثير كبير بالشؤون العالمية باعتبارها واحدة من المضيفين الخمسة الرئيسية للمؤتمرات العالمية. ومحطة سول هي المحطة الرئيسية للقطارات KTX عالية السرعة من السكك الحديدية ومترو الانفاق "سيول" هو أكبر شبكة مترو أنفاق في العالم من حيث الطول. كما يوجد بها مطار إنتشون الدولي، الذي صنف كأفضل مطار في العالم سبع سنوات متتالية (٢٠٠٥ – ٢٠١٢)[١٣].

وحكومة العاصمة سيول هي حكومة لها قدر من الاستقلالية تحت اسم Seoul Metropolitan Government ليعكس وظيفتها. وينتخب رئيس البلدية لولاية مدتها أربع سنوات من قبل المواطنين وهو مسؤول عن إدارة حكومة المدينة، وتقوم بالاشراف على المؤسسات العامة والتعليم العام والمكتبات والسلامة والمرافق والصرف الصحي والمياه والإمداد، وخدمات الرعاية الاجتماعية، وحكومة مدينة سيول

لديها عمدة واحد وثلاثة نواب عمدة، اثنان منهم يتولى الشؤون الإدارية والآخر للشؤون السياسية. ومعهد سيول (سي) هو مركز البحوث الذي يدعم عمليات صنع السياسات في الإدارة المحلية من خلال إجراء بحوث مكثفة والتعاون مع معاهد البحوث المحلية والأجنبية والتواصل مع المواطنين في أبحاثها المختلفة في مجال السياسات(١٤).

ثانيا : نظام الحكم في كوريا الجنوبية

الفصل بين السلطات :

يقر الدستور الحال نظاما سياسيا ديمقراطيا متحررا مع إضفاء الطابع المؤسسي على الفصل بين السلطات وسيادة القانون. ويعتمد الدستور نظاما رئاسيا يكمله العناصر البرلمانية. وتتكون السلطة التشريعية من مجلس واحد من ٢٧٣ عضوا ينتخبون بالاقتراع الشعبي لمدة ٤ سنوات. و٥٦ عن طريق التمثيل النسبي، بهدف تعيين أعضاء يمثلون المصالح الوطنية بدلا من المصالح الاقليمية. وتقوم الهيئة التشريعية بعدد من المهام وفق الدستور، أهمها وضع القوانين، والموافقة على الميزانية، والسياسة الخارجية، وإعلان الحرب، وإيفاد قوات مسلحة إلى الخارج أو وجود قوات أجنبية داخل البلاد، التفتيش أو التحقيق في مسائل شؤون الدولة. وتنتخب الجمعية رئيسا واحدا ونائبا للرئيس يعملان لمدة سنتين. ويرأس رئيس المجلس الجلسات العامة ويمثل السلطة التشريعية ويشرف على إدارتها. وبالإضافة إلى ذلك، يدير اللجان الفرعية. والنظام القانوني لكوريا الجنوبية يجمع عناصر من القانون المدني الأوروبي، والقانون الأنجلو أمريكي، والفكر الكلاسيكي الصيني. والأقسام الإدارية تتمثل في ٩ مقاطعات و ٧ مدن كبرى(١٥).

وتتكون السلطة القضائية من المحكمة العليا ويعين قضاتها الرئيس بموافقة الجمعية الوطنية، والمحكمة الدستورية ويعين قضاتها ايضا الرئيس على أساس الترشيحات من قبل الجمعية الوطنية ورئيس القضاة، ويتألف القضاء في كوريا من عدد من المستويات: المحكمة الدستورية العليا، والمحاكم العليا، والمحاكم المحلية

والمتخصصة (محكمة الأسرة والمحكمة الإدارية). وتمارس المحاكم اختصاصها المدنية والإدارية والاشراف على الانتخابات، والإشراف على تسجيل العقارات، سجلات التعداد، الودائع، والسجلات القضائية. وإلى جانب هذه المحاكم هناك المحاكم العسكرية التي تمارس الولاية القضائية على الجرائم التي يرتكبها أعضاء القوات المسلحة وموظفيها المدنيين. وتفصل المحكمة الدستورية في دعاوى دستورية القوانين والقواعد المتعلقة بها ونزاعات الاختصاص بين الهيئات الحكومية، وتصدر أحكاما دستورية للشكاوى المقدمة من الأفراد، وتنظر المحكمة العليا في الطعون على الاحكام التي تصدرها المحاكم الأدنى وأحكام المحاكم العسكرية[١٦].

ويأتي ضمن اطار السلطة القضائية وظيفة "أمين المظالم" والذي له سلطة إجراء تحقيقات بشأن المظالم التي يقدمها الشعب ضد الدولة وبالاخص الجهاز الاداري وتقديم توصيات بالإجراءات التصحيحية ذات الصلة الا انها ليست ملزمة قانونا. ويقوم بنشر أنشطته في وسائل الإعلام كما يقدم تقاريره مباشرة إلى الرئيس، والمهام الرئيسية لأمين المظالم هي: (١) تقديم الاستشارات والتحقيقات لصالح الجهاز الإداري وتسوية الالتماسات المدنية للمظالم، (٢) اصدار توصيات بشأن التدابير التصحيحية عند كشف التحقيقات عن إجراءات إدارية غير قانونية أو غير معقولة؛ (٣) إبداء الرأي لتحسين النظم الإدارية وعملياتها؛ (٤) مطالبة الوحدات الإدارية ذات الصلة بتقديم إخطار بالاجراءات التي تتم نتيجة للتوصيات أو الآراء التي أرسلت[١٧].

وتتكون السلطة التنفيذية من الرئيس المنتخب بالاقتراع الشعبي لمدة خمس سنوات لمرة واحدة، رئيس الوزراء الذي يعينه الرئيس بموافقة الجمعية الوطنية (البرلمان)، ونواب رئيس الوزراء الذين يعينهم الرئيس بناء على توصية رئيس الوزراء ومجلس الوزراء الذي يعينه الرئيس ايضا بناء على توصية رئيس الوزراء. وبموجب النظام الرئاسي الكوري، يؤدي الرئيس مهامه التنفيذية من خلال مجلس الدولة (الوزراء) الذي يتكون من ١٥ إلى ٣٠ عضوا ويرأسه الرئيس، وهو المسؤول الوحيد عن تقرير جميع السياسات الحكومية الهامة. ويقوم رئيس الوزراء بوصفه الرئيس التنفيذي

المساعد للرئيس، بالاشراف على الوزارات إداريا وتنسيق السياسات الحكومية. وأفراد مجلس الدولة مسؤولين جماعيا وفرادى أمام الرئيس فقط[١٨].

السلطات الثلاث للدولة في ضوء ما سبق، تشبه الى حد كبير النمط الامريكي للحكم متمثل في وجود بعض النفوذ والتداخل بين السلطات مثل تعيين رئيس الجمهورية لرؤساء الهيئات القضائية، تقرير السياسات، المسئولية الادارية للوزراء تجاه رئيس الجمهورية فقط. قد يعود هذا جزئيا لما سبق ذكره من سيطرة الولايات المتحدة على كوريا الجنوبية عقب الحرب الكورية وما تبع ذلك من اجراءات ومساعدات فنية ومالية لمواجهة النفوذ الشيوعي في الشمال، كما لا يمكن اغفال تأثير الحكم العسكري للدولة منذ الانفصال حتى نهاية الثمانيات وما يصاحبه من تركز للسلطة في يد الرئيس وسلطوية نسبية للسلطة التنفيذية على باقي السلطات.

<u>اللامركزية والحكم المحلي</u>

وفقا للمادة ١١٧ من الدستور، "على الحكومات المحلية التعامل مع المسائل المتعلقة برفاهية السكان المحليين، إدارة الممتلكات، وأن تضع قواعدها وأنظمتها الخاصة فيما يتعلق بالاستقلال الذاتي المحلي بموجب القوانين والمراسيم الوطنية". والحكومة المحلية هنا تشير بشكل عام إلى الإدارات على مستوى المقاطعات والبلديات. وتشمل مهام الحكومة المحلية المنتخبة: أية مهام تفوضها الحكومة المركزية، وإدارة الممتلكات العامة والمرافق، وتقييم الضرائب والرسوم المحلية وجمعها، وتوفير الخدمات والسلع للسكان، وإدارة الشؤون الإدارية الأخرى، والتفتيش والرقابة. ويشكل أعضاء الخدمة العامة المحلية نحو ٣٥٪ من مجموع الموظفين. وتعتمد الحكومات المحلية بشكل كبير على المركزية الحكومية لاتخاذ القرارات والتمويل لأداء وظائفهم، والتنظيم والميزانيات. وتتمثل مهمتها الرئيسية في تحديد خطط تنفيذ السياسات والبرامج حسب توجيهات الحكومة المركزية، وتنقسم المستويات الادارية الى حكومات المقاطعات (١٦) والحكومات المحلية/ البلديات (٢٣٥)، بما في ذلك ٧٢ حكومة مدينة، ٩٤ حكومة مقاطعة، و ٦٩ حكومة مناطق مستقلة داخل المدن الحضرية على مستوى المقاطعات[١٩].

مرة ثانية نرى تأثير الحكم العسكري على المحليات متمثلا في مركزية اتخاذ القرار والتصرف في ضوء توجيهات الحكومة المركزية وذلك رغم وجود اساس دستوري يعزز من استقلالية وذاتية القرار محليا الا ان هذا الاساس لم يصل الى مرحلة التطبيق الواسع. وقد يكون هذا ايضا مرتبط بالعامل الثقافي الذي يدعم فكرة الدولة الام والولاء للنظام الحاكم.

العلاقة بين السياسة والإدارة:

وتتمثل علاقة السياسة بالإدارة بالدور الذي لعبته البيروقراطية، والسلطة السياسية ممثلة فى رئيس الدولة، لتحقيق اهداف الدولة. حيث مثلت البيروقراطية أحد الأدوات الرئيسية فى إدارة العلاقة بين السلطة السياسية وقطاع الصناعة، ولم تأخذ العلاقة نمطا ثابتا، فقد تطورت لتأخذ أنماطا مختلفة. ولم يقتصر الأمر على تغير نمط العلاقة، ولكنه امتد ليشمل أيضا تغير موازين القوى بين الأجنحة المختلفة للبيروقراطية المعنية بعملية التنمية والتصنيع، ويمكن الإشارة إلى أهم المراحل على النحو التالى:.

- المرحلة الأولى (١٩٦١ – ١٩٧١) وفيها اتسع دور البيروقراطية فى مواجهة قطاع الصناعة، ولكنها ظلت أداة فى يد الرئيس بارك لضمان استقلالية الدولة فى مواجهة القطاع الخاص، وجاء هذا نتيجة للظروف الاقتصادية والسياسية التى سبقت وصول بارك إلى السلطة؛ فقد أدى انتشار الفساد والتضخم خلال فترة الرئيس "ري" إلى تصاعد الاحتجاجات فى أبريل ١٩٦٠ والتي انتهت بسقوط نظام "ري"، واعتلاء بارك الحكم فى مايو ١٩٦١ الذى تبنى مشروعه التنموى بالاعتماد على البيروقراطية، ومن اجل بناء النخبة البيروقراطية تم إفساح الباب أمام الكوادر التى تلقت تعليمها بالولايات المتحدة، وانصار الليبرالية الاقتصادية. وظهر ذلك فى حالة "مجلس التخطيط الاقتصادي" الذى تأسس فى ١٩٦١، وأشرف على وضع الخطط الخمسية للتنمية وتنفيذها، وروج لسياسة تحرير الاقتصاد الكوري. كما تمت إعادة توجيه النخبة الاقتصادية بما يتوافق مع أولويات المرحلة وبناء نخبة اقتصادية جديدة حليفة للنظام. الا أن الدور القوى للبيروقراطية لم يكن على حساب

الرئيس، فقد ظل بارك هو الفاعل الأول من خلال عدد من الآليات، فبالإضافة إلى سيطرته على القرار السياسي، استطاع السيطرة على القرار الاقتصادى(٢٠).

- المرحلة الثانية، وبدأت في عقد السبعينيات واستمرت الى نهايته، بسبب عدد من العوامل الداخلية والخارجية؛ فقد أدى التوسع فى القروض الأجنبية لتمويل زيادة نشاط التصنيع خلال الستينيات إلى زيادة فى الدين الخارجي، مما اضطر الحكومة إلى تقليل الاعتماد على التمويل الخارجي. وتبع ذلك ممارسة قطاع الصناعة الضغوط لإلغاء الديون والضرائب المستحقة عليه للحكومة. كما اتجه القطاع إلى تشكيل التنظيمات الاهلية والنقابية المختلفة لإدارة هذه النوعية الجديدة من القضايا، مما اضطر الحكومة بالفعل فى أغسطس ١٩٧١ إلى تأجيل دفع هذه الديون. وعلى المستوى الخارجى كانت الدول الصناعية الأوروبية قد بدأت فى فرض القيود على الواردات، الأمر الذى أثر على فرص الصادرات الكورية. وفى نفس الاتجاه شهدت القدرات التنافسية للعمالة الكورية تراجعا مع تصاعد القدرات التنافسية للعمال فى دول جنوب شرق آسيا، الأمر الذى أدى إلى تراجع فى الصادرات الكورية كذلك، أدى تخفيض الوجود العسكرى الأمريكى من جنوب شرق آسيا عقب انتهاء حرب فيتنام وانفتاح أمريكا على الصين فى عهد الرئيس نيكسون، واستمرار تدهور الأوضاع الأمنية فى شبه الجزيرة الكورية، إلى اتجاه الرئيس بارك لزيادة القدرات العسكرية الكورية وربطها بعملية التصنيع، فاتجه إلى التركيز على الصناعات الثقيلة والصناعات الكيماوية ودعم الصناعات العسكرية مما استلزم تغيير هيكل الاجهزة البيروقراطية المعنية بالصادرات الكورية على نحو يساعد فى فتح أسواق جديدة.

وقام الرئيس بارك فى مايو ١٩٧٣ بإنشاء "لجنة تعزيز الصناعات الثقيلة والكيماوية" وإنشاء مجلس للتخطيط داخل هذه اللجنة برئاسة السكرتير الاقتصادى الأول للرئيس، وأصبح هذا المجلس مركز عملية صنع القرار الاقتصادى خلال تلك المرحلة، مما سمح لبارك بالسيطرة على كامل عملية صنع القرار الاقتصادي. ونتج

عن سياسة تشجيع الصناعات الكيماوية والثقيلة تزايد الأهمية النسبية للمجموعات الصناعية المعروفة بـ "الشيبول" Chaebol، التى شهدت توسعا في رأس المال وعدد العاملين وحجم العمليات. كما بدأت المجموعات الاقتصادية الكبيرة متعددة الجنسيات فى الظهور. وفي النهاية نجحت هذه السياسة فى إعادة تدفق الاستثمارات والقروض الأجنبية إلى قطاع الصناعة. وهنا اتسمت هذه المرحلة باستمرار الدور القوى للرئيس، ومع استمرار دور البيروقراطية كأداة للسياسة إلا أن تحول داخلي حدث فى اتجاه تصاعد دور وزارة التجارة والصناعة على حساب مجلس التخطيط الاقتصادي، كما تصاعد دور المجموعات الصناعية الكبيرة التى استغلت تراجع دور مجلس التخطيط الاقتصادى لتطوير علاقات قوية مع الأجنحة المسيطرة داخل البيروقراطية(٢١).

- المرحلة الثالثة وبدأت مع عقد الثمانينيات، واتسمت بالتوسع فى سياسات الليبرالية الاقتصادية والديموقراطية. وارتبط بدء هذه المرحلة بتطورين أساسيين، الأول هو ارتفاع معدل التضخم خلال السنوات الأخيرة من السبعينيات، وعدم قدرة بارك على معالجة هذه الظاهرة بسبب موقف وزارة التجارة والصناعة الرافض لسياسات كبح التضخم، والثانى هو صعود دور المجموعات الصناعية الكبيرة (الشيبول)، على نحو أكسبها درجة كبيرة من النفوذ فى مواجهة البيروقراطية والنظام، خاصة فى ظل اعتماد الرئيس شون دو هوان (الذى وصل للسلطة فى ١٩٧٩) على استمرار النمو الاقتصادي لدعم نظامه، الأمر الذى اضعف من قدرته على السيطرة على هذا القطاع. وبشكل عام، فقد دشنت هذه المرحلة، وما ارتبط بها توسع حجم ودور المجموعات الاقتصادية الكبيرة ونمو الطبقة الوسطي، إلى تسريع مماثل فى عملية التحول الديموقراطى والانفتاح السياسي، بدأت بتعديل الدستور فى ١٩٨٠، وإلغاء العمل بالأحكام العرفية، وتخفيف القيود المفروضة على عمل الأحزاب السياسية، كما اتجهت المجموعات الاقتصادية الكبيرة إلى ترجمة نفوذها المالى والاقتصادى إلى نفوذ سياسي، مثل تأسيس رئيس مجموعة هيوندای حزب سياسى (حزب الشعب المتحد).

- وقد اوضحت المرحلة التالية من علاقة السياسة بالإدارة حرص الرؤساء الكوريين على الإصلاح الاداري من خلال مشروعات وبرامج عديدة وتشكيل هياكل ادارية متخصصة لتطبيق رؤياهم الإصلاحية مع الحفاظ على فكرة "الحكومة الصغيرة"؛ فطرح الرئيس (شون هوان) فى ١٩٨١ فكرة "حكومة السوق"، وراجت فكرة "دمقرطة الإدارة العامة" كاحد الاتجاهات الرئيسية بدءا من ١٩٨٧. وفى ١٩٨٨ أسس الرئيس (رو تاى وو) "اللجنة الرئاسية للإصلاح الإداري" التى طرحت فكرة "حكومة أصغر وأكثر كفاءة تساهم فى تعزيز التحول الديموقراطي"، وذلك مع العمل على تخفيف القيود التنظيمية والتشريعية الخاصة بالمجتمع المدنى والتوسع فى اللامركزية وتفويض السلطة وتعزيز دور القانون وفصل السلطات (فصل السياسة عن الادارة). وفى مرحلة الرئيس (رو مون هيون) تم التركيز اكثر على تفعيل اللامركزية، وإصلاح نظام الضرائب، ومكافحة السلطوية داخل البيروقراطية، والتوسع فى الحكومة الإلكترونية(٢٢).

يبين تطور العلاقة بين السياسة والادارة التفاعل والتأثير المتبادل، كما يبين دور الثروة متمثلة في قطاع الصناعة الخاص في تطوير هذه العلاقة، بالإضافة الى ذلك فقد ظهر التأثير الثقافي والتاريخي والنزعة التاريخية لحكام كوريا للإصلاح الاداري وروح المبادأة وعدم التمسك بالموروث الاداري، كما ظهرت المرونة السياسية في الوصول لأهداف التنمية مع تغيير الوسائل بالنظر للمتغيرات الداخلية والخارجية خاصة في فترة "الرئيس بارك" مدفوعا، كما سبق وذكرنا بنقص الموارد الذي دفع الساسة الكوريين للانفتاح الخارجي والعمل الدائم على فتح اسواق جديدة واستشعار التغيرات العالمية، وفي نفس الفترة ظهر التأثير العكسي للبيروقراطية من خلال النخبة الجديدة ورواد الليبرالية الاقتصادية وتأثير ذلك على السياسات العامة خاصة الاقتصادية وتحرير الاقتصاد الكوري.

ومع الصعود الاقتصادي وزيادة نفوذ الثروة، تأثرت البيروقراطية بهذا العامل الجديد وكونت علاقات جديدة مع النخبة الاقتصادية الصاعدة وظهر ذلك في اواخر فترة "بارك" ومعارضة اجنحة من البيروقراطية لمحاولات بارك لفرض بعض

السياسات الاقتصادية لكبح التضخم، وجاءت الفترة التالية محملة بالعديد من التجارب الادارية ومحاولات الاصلاح المستمرة، وقد يعود هذا جزئيا الى القوة النسبية الصاعدة للجهاز الاداري في مواجهة السياسة، كما قد يعود ايضا الى رغبة السلطات المتعاقبة للمحافظة على الارث الذي خلفه "بارك" من نمو اقتصادي وصناعي غير مسبوق مع الرغبة في التخلي عن ارث تركز السلطة في فترته. ولا يخفى التأثير الخارجي المتمثل في الافكار الحديثة في علوم الادارة عالميا مثل اعادة اختراع الحكومة والادارة العامة الجديدة وغيرها من المبادئ التي راجت وتشابهت مع القيم الكونفوشية مما زاد من رواجها، وزاد من تأثير هذه الافكار والمبادئ الانفتاح المستمر من كوريا تجاه العالم والمرونة في تقبل الافكار غير التقليدية كما ذكرنا.

العلاقة بين الادارة ومراكز الفكر:

من اهم السمات الجديرة بالذكر لعمل البيروقراطية الكورية هى الشراكة القوية مع مؤسسات الفكر. وقد كان لهذه الشراكة دورها فى عمل البيروقراطية من أكثر من زاوية، فمن ناحية أدت هذه الشراكة إلى تعميق الأسس العلمية لعمل البيروقراطية، وضمان ارتباطها بأهداف وخطط التنمية. وكان من أبرز مؤسسات الفكر التى ارتبطت بالبيروقراطية "معهد التنمية الكوري"، الذى وفر العديد من البحوث "لمجلس التخطيط الاقتصادي"، و"معهد كوريا للاقتصاديات الصناعية والتكنولوجيا" الذى عمل كجناح بحثى لوزارة التجارة والصناعة، و"المؤسسة الكورية لترويج التجارة"، و"معهد كوريا للتحليلات الدفاعية"، و"معهد كوريا للشئون الخارجية والأمن القومي". وكان التفاعل في الاتجاهين، فكثيرا ما حدث انتقال عناصر من البيروقراطية للعمل داخل مؤسسات الفكر، والعكس(٢٣).

ويأتي هذا كدليل على الاهتمام الكبير بالتعليم من قبل الكوريين كسمة مهمة للقيم الكونفوشية بأن التعليم مصدر للترقي، كما قد يعود ذلك الى التأثير الامريكي الذي سيطر على كوريا بعد الانفصال، والذي اهتم بانشاء ودعم مراكز الفكر المختصة بالسياسات العامة وتطوير الادارة العامة.

الخدمة المدنية والوظيفة العامة:

كانت الوظيفة العامة موقرة بين الكوريين الا انها فقدت مكانتها السابقة للأسباب الاقتصادية والمالية حيث ان الاجور منخفضة نسبيا عن القطاع الخاص. وكانت الوظيفة العامة في السابق تتبع النظام المغلق اما الان فتتبع النظام المفتوح خاصة في المستويات الادارية العليا التي تستقطب الكفاءات، وينظم عمل الوظيفة العامة وزارة الادارة العامة تحت اطار قوانين الخدمة المدنية الوطنية وقانون الخدمة المدنية المحلية وقانون الخدمة المدنية للقيادات، وتأسست لجنة الخدمة المدنية (CSC) في ٢٤ مايو ١٩٩٩ بهدف إصلاح الخدمة المدنية في كوريا وإدارة شؤون الموظفين. وتتمثل مهمة اللجنة في إقامة العدالة والشفافية وضمان كفاءة ممارسات الموظفين العموميين، وينص الدستور الكوري على ان الموظفين العموميين خدام الشعب ومسئولين امامه، كما يؤكد على الموضوعية والنزاهة في اداء الموظف. وبصفة عامة فالوظيفة العامة في كوريا تتسم بالتخصص وتقسيم العمل والوصف الدقيق لكل وظيفة، والتعيين بالامتحان، التقييم الوظيفي والتدريب وربط المكافات بالانجاز، والثبات الوظيفي مدى الحياة. ويصل عدد الموظفين لحوالي مليون موظف بنسبة ١ (موظف) الى ٥٠ (مواطن)، وبنسبة ٣٥٪ تقريبا من هؤلاء الموظفين يعملون بالادارة المحلية. وتتدرج في ٩ درجات وظيفية في اطار هرمي يؤكد على التسلسل الوظيفي في الترقي واصدار الأوامر(٢٤).

ويتعين موظفو الخدمة المدنية من خلال امتحان تنافسي مفتوح على مرحلتين، غير أنه في بعض الحالات يمكن توظيف موظفي الخدمة المدنية من غير امتحان القبول في الحالات المنصوص عليها في قانون الخدمة المدنية الوطنية. ومن حيث المبدأ، لا يوجد شرط أكاديمي مسبق لأجراء الامتحان إلا في حالة خدمات البحث والاستشارات، وقد يرجع ذلك الى الارتفاع الكبير في مستوى التعليم العالي تصل لـ ٩٠٪ مما يجعل هذا الشرط غير مهم او واقعي، وتصنف امتحانات القبول التنافسي المفتوح إلى ثلاثة أنواع وفقا للدرجات الوظيفية: امتحان الخدمة المدنية العليا (للدرجة ٥)، وامتحان المنافسة

المفتوحة للدرجة ٧، وامتحان المنافسة المفتوحة للدرجة ٩. وتدار الامتحانات من قبل[٢٥] CSC.

وبالنسبة للترقيات، فيتم تحديد الترقية إلى الدرجة الأعلى من قبل لجنة مراجعة واختيار المرشحين على أساس معايير الأداء والمهارات والتاريخ الوظيفي، والتخصصات، الأخلاق، والقدرات. ويتم تحديد عدد من المرشحين بنسبة ٢-٣ للوظيفة الواحدة. وموظفو الخدمة المدنية يخضعون للتأديب في إطار الإجراءات التأديبية، باجراءات تصل للتقاعد، كما ان موظفو الخدمة المدنية الذين قدموا خدمة مثالية من حيث النزاهة والأداء، ووضع السياسات، مؤهلون للترقية الاستثنائية[٢٦].

وبالنسبة للأجور والمكافآت فتتحدد أجور موظفي الخدمة المدنية بعوامل تكلفة المعيشة المعيارية ومستوى الأجور للعمل المماثل في القطاع الخاص. كما يتأثر أيضا بالأعباء المالية للحكومة وخطة التشغيل للتمويل الحكومي. ويتألف أجور موظفي الخدمة المدنية من المرتب الأساسي والبدلات ونفقات الرعاية الاجتماعية. والراتب الأساسي هو الأجر المعياري الذي يتم دفعه حسب الدرجة، والبدل هو مكافأة إضافية تدفع بشكل منفصل وفقا لموقف وظروف معيشة الأفراد، ونفقات الرعاية الاجتماعية التي تدفع لرعاية موظفي الخدمة المدنية تشمل بنود مثل الوجبات، الدعم المنزلي، النقل، مكافأة العطلات[٢٧].

ويخضع موظفو الخدمة المدنية للتدريب، بهدف: (١) زيادة المعارف والمهارات لموظفي الخدمة المدنية، و(٢) زيادة تحفيزهم لأداء عملهم بصورة صحيحة. وتشكل سجلات التدريب عنصرا أساسيا من عناصر الترقية، وبالإضافة إلى ذلك وضعت الحكومة برنامجا لتوفير حوافز العمل وتلبية احتياجات التدريب طويلة المدى لموظفيها، وهذا البرنامج الذي أطلق عليه اسم الحكومة برنامج الزمالة للدراسة في الخارج، يرسل مسؤولين شباب للجامعات ومعاهد البحوث في البلدان المتقدمة للدراسات العليا وكذلك التدريب أثناء العمل، وكل عام يتم إرسال حوالي ٢٠٠ مسؤول إلى الجامعات في الولايات المتحدة وغيرها من البلدان المتقدمة كمتلقين الزمالة طويلة الأجل، بينما

يرسل ١٠٠٠ إلى معاهد التدريب والبحوث للتدريب قصير الاجل. وبعد الانتهاء من التدريب يتم تعيين المستفيدين في وظائف سبق تعيينهم أو ترتبط ارتباطا وثيقا بموضوع التدريب[٢٨].

ويتضمن نظام الخدمة المدنية تمييزا إيجابيا لصالح النساء والمعاقين، حيث ينبغي أن تكون نسبة النساء الفائزات من اي اعلان للتعيين ٢٠ ٪ كحد أدنى للدرجة الخامسة، ٢٥ ٪ للدرجة السابعة، و٣٠ ٪ للدرجة التاسعة. وإذا كانت نسبة النساء الفائزات حسب ترتيب درجات الامتحان أقل من الهدف المحدد، يجب توظيف المزيد من النساء. ويخصص ٣ ٪ للمعاقين، وتنفذ امتحانات المعاقين بشكل منفصل عن الامتحانات والفحوص القياسية[٢٩].

<u>الأخلاقيات والخدمة المدنية:</u>

تأتي كوريا في المركز ٤٢ (من ١٦٢ دولة) وفق مؤشر تصورات الفساد (CPI)، الصادر عن منظمة الشفافية الدولية، وذلك على النحو الذي يحدده تقييمات الخبراء واستقصاءات الرأي كما يرى من قبل رجال الأعمال والمحللين، وقد أنشئت اللجنة الكورية المستقلة لمكافحة الفساد (KICAC) في يناير ٢٠٠٢ من خلال قانون مكافحة الفساد لعام ٢٠٠١ لمنع الفساد وضمان الشفافية في المجتمع ككل، وقد أدى KICAC إلى مكافحة الفساد على الصعيد الوطني بطريقة شاملة ومنهجية، وهو ينشأ وينسق سياسات مكافحة الفساد، ويضطلع بأنشطة وقائية مثل التحسين المؤسسي، الكشف عن الفساد، ورصد الامتثال لمدونة قواعد السلوك العامة من قبل المسؤولين، وتقييم الممارسات لمكافحة الفساد من مؤسسات القطاع العام. وتتكون هيئة صنع القرار في KICAC من تسعة مفوضين بما في ذلك رئيس الهيئة (على مستوى وزراء)، وثلاثة أوصت به الجمعية الوطنية، وثلاثة مرشحين من رئيس قضاة المحكمة العليا وثلاثة من قبل الرئيس ومدة كل عضو ثلاث سنوات ويجوز إعادة التعيين لفترة إضافية. ويتم منح المفوضين الاستقلالية في اداء واجباتهم العامة[٣٠].

ووفقا للمادة ٨ من قانون مكافحة الفساد، ومدونة قواعد السلوك للموظف العام (CCPO) الذي وضع في مايو ٢٠٠٣ لتوضيح المبادئ التوجيهية للموظفين

العموميين في الحياة الخاصة والعامة. ووضعت الأجهزة الإدارية المركزية والمحلية لوائحها الخاصة لقواعد السلوك في المكان، التي تعكس حالاتها الفردية، وقد وضعت كوريا أسس أخلاقية لا رسمية شفافة. وبالإضافة إلى ذلك، عملت KICAC لتطوير المواد التعليمية والتربوية لتغذية مكافحة الفساد(٣١).

الحياد السياسي

وتنص القوانين المنظمة للخدمة المدنية ومدونة قواعد السلوك على ضرورة الحياد السياسي للموظف العام والنزاهة والموضوعية في التعامل مع المواطنين دون التمييز بناء على الولاء الحزبي او غيره، ورغم ذلك فإنه هناك بعض التأثير السياسي على مستوى الوظائف الدنيا خاصة فترة الانتخابات(٣٢).

وتظهر السمات السابقة لنظام الخدمة المدنية الكوري تظهر التأثير التاريخي من التأكيد على الجدارة والكفاءة في تولي الوظائف ويظهر ذلك في اعتماد اسلوب الامتحان التنافسي لدخول الوظيفة وكذلك في اسلوب الترقي، كما يدل ما يتسم به هذا النظام من التسلسل الافقي للوظيفة واصدار الاوامر التأثر بالقيم الكونفوشية من الولاء للمنظمة والدولة الام كما يظهر الحرص على مكافحة الفساد ايضا التأثر بالكونفوشية في هذا الاتجاه.

الحكومة الإلكترونية

اهتمت الحكومة الكورية مبكرا بتطبيق الحكومة الالكترونية والتوسع فيها. ويشير مؤشر الجاهزية للحكومة الالكترونية الصادر عن الامم المتحدة للقدرة العامة أو الاستعداد من الجمهور لاستخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات في الأماكن العامة ونشر الخدمات وارتفاع نوعية المعلومات، كما يوضح مؤشر المشاركة الالكترونية آليات وأدوات المشاركة الإلكترونية التي توفرها الحكومة للمواطنين انه في حالة كوريا الاعلى بين بلدان المنطقة(٣٣).

و يشير هذا التوجه المبكر منذ التسعينات للحكومة الكورية نحو الحكومة الالكترونية الى الانفتاح الشديد على العالم الخارجي والاستجابة السريعة للمتغيرات العالمية والنزعة نحو الابداع والابتكار والتخلي عن الموروثات البيروقراطية.

ثالثا: مقارنة واستنتاجات

بالعودة الى ما أثير في المقدمة من تساؤل حول العلاقة بين الادارة والتقدم والعوامل التي ادت للتباين في مستوى التقدم بين الجارتين رغم التشابه الشديد في الكثير من العوامل الداخلية والخارجية، فإنه ينبغي اجراء عرض سريع لملامح كوريا الشمالية التي قد تلقي الضوء على اجابة هذا السؤال.

كوريا الشمالية (رسمياً: جمهورية كوريا الديمقراطية الشعبية)، دولة تقع في النصف الشمالي من شبه الجزيرة الكورية في شرق آسيا. عاصمتها وأكبر مدنها بيونغ يانغ. ومساحتها ١٢٠,٥٤٠ كيلومتر مربع. ويتألف نحو ٨٠٪ من كوريا الشمالية من الجبال والمرتفعات. وهذا الطابع الجغرافي يماثل تقريبا الجارة الجنوبية، ويبلغ عدد السكان حوالي ٢٥,٥ مليون نسمة (نصف عدد سكان كوريا الجنوبية تقريبا) وهي واحدة من أكثر عرقيا ومتجانسة لغويا في العالم، وتشترك الكوريتين في وجود تراث للبوذية والكونفوشية، وفي التاريخ الحديث انتشرت المسيحية. وينص الدستور الكوري الشمالي على عدم السماح بحرية الدين، ومع ذلك فإن التأثير الثقافي من الديانات التقليدية مثل البوذية والكونفوشية لا يزال موجودا في الحياة الروحية الكورية الشمالية(٣٤).

وتعقد كوريا الشمالية انتخابات عامة وتصف نفسها بأنها جمهورية ودولة إشتراكية تعتمد على ذاتها والحكم عمليا بنظام الحزب الواحد، تحت حكم ما يسمى بالجبهة الموحدة، واسمها الكامل "الجبهة الديمقراطية لإعادة توحيد الوطن " التي يسيطر عليها الحزب العمال الكوري بزعامة الرئيس. وتتخذ الحكومة الكورية الشمالية نظاما يسمى "الزوتشيه" والتي تقول بالاعتماد على الذات وعدم الاعتماد على الاخر، وأصبحت الزوتشيه إيدولوجية الدولة الرسمية ابتداء من إعتماد الدولة الدستور الجديد عام ١٩٧٢، وفي الواقع العملي كان الرئيس كيم إل سونغ يستخدم الزوتشيه في عمله منذ ١٩٥٥(٣٥).

والبرلمان من قسم واحد مثل كوريا الجنوبية وانتخاب الاعضاء بالاقتراع المباشر من بين اعضاء حزب العمال ويعد البرلمان اعلى سلطة في البلاد طبقا للدستور.

والسلطة التنفيذية تتكون من رئيس للوزراء و٣ نواب و٢٧ وزير وكلهم يتم تعيينهم بواسطة البرلمان باستثناء وزير الدفاع الذي يعينه الرئيس(٣٦).

والنظام القانوني متأثر بالنظام الالماني مع بعض التأثر بالنظام الياباني والثقافة والعرف المحلي بينما يتبع النظام والتقسيمات القضائية تلك المطبقة بالاتحاد السوفيتي السابق(٣٧).

وتنتظم التقسيمات الإدارية في ثلاثة مستويات هرمية، والعديد من الوحدات لديها ما يقابلها في النظام من كوريا الجنوبية. ففي المستوى الأعلى توجد تسع اقاليم، واثنين من المدن، وثلاث تقسيمات إدارية خاصة. والمستوى الثاني يتكون من المدن والمقاطعات، ثم المستوى الثالث الأحياء والقرى، وجاء هذا التقسيم كجزء من عملية إعادة هيكلة من الحكومة المحلية. وكانت البلاد تستخدم نظام مماثل للمستخدم في كوريا الجنوبية. وتوجد مجالس محلية بكل المستويات ويتم انتخاب اعضاءها من بين اعضاء حزب العمال الحاكم، المجالس المحلية، واللجان الادارية المحلية. واهم مهامه وضع الخطط الاقتصادية وادارة الموازنات (المعتمدة مركزيا) من اجل تقديم الخدمات للسكان المحليين(٣٨).

مما سبق يمكن رؤية التشابه في العوامل الداخلية من الطبيعة الجغرافية وندرة الموارد والثقافة السائدة، كذلك فإن العوامل الخارجية تشابهت في احيان عديدة، الا انه يمكن استخلاص بعض العوامل التي نرى انها قد تكون ذات تأثير في وجود تباين في مستوى التقدم بين الكوريتين.

<u>تأثير ندرة الموارد</u>: وفي حين ادت ندرة الموارد الى اتجاه كوريا الجنوبية الى الانفتاح على العالم والتكيف مع المتغيرات العالمية فقد وجهت تلك الندرة كوريا الشمالية الى سياسة الانغلاق واعتماد الزوتشيه كأيدلوجية رسمية للدولة.

وفي نفس الاطار فإن ندرة الموارد دفعت كوريا الجنوبية الى الاهتمام بالعنصر البشري والتعليم المستمر والانفتاح على الافكار الجديدة وتشجيع الابتكار والابداع واحترام الفردانية كأحد اعلى مراتب الروح الجماعية من خلال احترام القيم الشخصية والتميز الفردي، بينما ادت الزوتشيه المطبقة في كوريا الشمالية الى عدم احترام بل

ومنع التميز الفردي والقيم الشخصية في سبيل المجموع مما ادى لتعطل حركة التقدم والاكتفاء بسد الاحتياجات الاساسية بدلا من الوصول لافضل النتائج الممكنة بافضل الطرق.

تأثير قيم الكونفوشية: فبالرغم من سيادة القيم الكونفوشية خاصة الولاء للدولة الام في الكوريتين، الا ان هذا الولاء تطور في كوريا الشمالية وصولا لتقديس الحاكم/ رئيس البلاد الذي هو رئيس البلاد، رئيس البرلمان، رئيس الحزب الحاكم (الاوحد)، وهو رئيس مدى الحياة، بينما في كوريا الجنوبية ادى هذا الولاء الى وجود بعض مظاهر المركزية مع سيادة قيم الجدية والالتزام في العمل.

تأثير الحرب الكورية : وما تبعها من انفصال ووجود تأثير امريكي غربي على كوريا الجنوبية في صورة صعود النخبة البيروقراطية التي تلقت تعليمها بالولايات المتحدة وسيطرة الافكار الليبرالية تدريجيا. وذلك في مقابل التأثير الصيني والسوفيتي على كوريا الشمالية مما زاد من تأثير العوامل السابق ذكرها خوفا من التأثير المتبادل وتعميق الانعزال بين الاثنين، خاصة في ضوء سيطرة فكرة احقية كل من الجارتين في حكم شبه الجزيرة الكورية بالكامل.

بالإضافة لما سبق ثمة أسباب أخرى متعلقة بالإدارة العامة والجهاز الإدارى الكوري الجنوبى والتي ساهمت في التقدم، وهو مابرز في أمرين متكاملين؛ أولهما اهمية دور الجهاز الإدارى فى إنجاح مشروعات الاصلاح والتنمية، بالتنسيق مع النظام السياسي الحاكم، من حيث التعاون وابداء المشورة وعدم عرقلة هذه المشروعات الجريئة بالاضافة الى توافر القدرة الفنية على تطبيق هذه المشروعات، وكذا التعامل الكفء مع القوى الداخلية للمجتمع مثل الثروة.

وثانيهما أهمية تطبيق الادارة العلمية من خلال مراكز الفكر والاليات التي تساعد على توجيه وظبط مسار الادارة العامة والمساعدة في رصد المتغيرات العالمية ودراستها وتطويع انسبها للتطبيق.

والخلاصة فإن الاجابة عن تساؤل "علاقة الادارة بالحضارة والتقدم" فالادارة العامة في كوريا كانت اداة السياسة المستنيرة ذات الرؤية لتحقيق التقدم والتنمية والعكس

فإن النخبة البيروقراطية ذات الكفاءة العالية ساعدت في تحقيق التنمية بأفضل طريقة كما اثرت على مسار السياسة العامة وتصويب اتجاهاتها لتحقيق التقدم. ويمكن لمصر وبلادنا العربية الاستفادة من تجربة كوريا من خلال تطبيق بعض السمات العامة للادارة بكوريا الجنوبية والتي يمكن اجمالها كالتالي:

١. التحسين والتطوير المستمر: وذلك من خلال تبني المبادرات والاستراتيجيات الخلاقة والابداع الحكومي.

٢. أهمية البيئة أو السياق الذي تعمل به الإدارة العامة: فهي ليست حزمة من الاجراءات التي يمكن أن تطبق في اي مجتمع وتحقق نفس النتائج ولكنها مرتبطة بعدد من العناصر الأخرى الاقتصادية، الاجتماعية، التاريخية، والثقافية والتي تشكل خصائص معينة للمجتمع، وبالعكس؛ فإنه لا توجد حتميات تاريخية اوبيئية او ثقافية تؤدي لشكل معين للإدارة العامة لبلد ما او لتقدم او تأخر المجتمعات بل هي مجموعة من العوامل المساعدة التي تتفاعل مع بعضها ومع عوامل اخرى وتؤدي لنتائج معينة في بلد ما وقد تؤدي لنتيجة اخري في بلد اخر، والعبرة هنا بالعوامل السياسية فهي الاهم والاكثر تأثيرا فهي القادرة على استخلاص الايجابيات من هذه العوامل لتحقيق اهدافها وتحويل السلبيات والتحديات لفرص للترقي فالسلطة السياسية هي مصدر شرعية المنظمات العامة وتحدد ميزانياتها وسلطاتها وواجباتها.

٣. وجود نظام متوازن لتوزيع السلطة: حيث تعمل الإدارة العامة في ظل نظام يوزع فيه السلطة بعدالة وتنظم التفاعلات بين المنظمات من خلال القانون الذي يحدد صلاحيات وسلطات البيروقراطية ويحمي حقوق المواطنين والحريات، والعلاقات الإدارية، والتفاعل مع السوق. والقضاء الفعال والمستقل هو الآخر ملمح مهم من ملامح المجتمع الكوري حيث يحمي المواطنين في مواجهة الجهاز الاداري. الا انه مازالت هناك بعض مظاهر تبعية الادارة للسياسة كما ذكرنا في اوقات الانتخابات خاصة في بعض الوظائف المحلية.

٤. التركيز على النتائج: كنتيجة للانفتاح على العالم الخارجي والاستفادة من تجارب

الاخرين والرغبة في فتح اسواق جديدة وكسب رضا العملاء كما ذكرنا مما ادى التحول الجديد للكفاءة وخفض التكلفة وعمليات قياس الأداء.

٥. استخدام التكنولوجيا: كانت كوريا الجنوبية من اوائل الدول التي تبنت وتوسعت في تطبيق الحكومة الالكترونية، وذلك بغرض جمع وتحليل المعلومات وتحسين عمليات صنع القرار وبالتالي تحسين الأداء. كما توسعت في تطبيقات قياس مدى رضاء المواطن وتعزيز المشاركة في صنع القرارات.

٦. الاهتمام بالقيم الأخلاقية والمساءلة: ويظهر ذلك في الالتزام بالأخلاقيات والقيم الثقافية ويتعداه الى تشكيل لجان واجهزة لمكافحة الفساد ودعمها وتفعيل دورها، وذلك بغرض مكافحة الفساد وابتكار بعض البرامج التعليمية ضمن نظام التعليم العام للأطفال وكذا بين الموظفين الحكوميين.

٧. تحديد دور الإدارة العامة وعلاقتها بالقطاع الخاص: كما ذكرنا فإن الادارة العامة في كوريا الجنوبية كانت اداة للسياسة لتنفيذ رؤيتها وتحقيق التنمية ومرت هذه العلاقة بالعديد من التطورات من التبعية المطبقة الى التأثير المتبادل واستقلال الادارة عن السياسة. وجاءت هذه التطورات بالتزامن مع نمو القطاع الخاص ورؤية الدولة (السياسة) في توجيه الصناعة ودعمها في اتجاهات معينة. وجاء دور الادارة العامة ليكون داعما للسياسة تارة ومنحاز للقطاع الخاص تارة اخرى وذلك بشكل يجسد التوازن بين مسئولية الادارة نحو المواطنين والدولة وبين دورها الداعم والمراقب للقطاع الخاص من ناحية اخرى، وجاء ذلك قبل سنوات من انتشار مبادئ الخصخصة والشراكة بين القطاع العام والخاص والادارة العامة الجديدة وغيرها من المبادئ التي سادت العالم المتقدم في التسعينات، فقد سبقتها في الممارسة وتطورت مع ظهورها وتطبيقها باشكال مختلفة في دول مختلفة وذلك بغرض الحفاظ على مسار التنمية في الواقع العالمي الجديد.

المراجع

1. Michael J. Seth (٢٠١٠). A History of Korea: From Antiquity to the Present, Rowman & Littlefield Publishers.
2. Op. Cit
3. Facts Korea, Korean Culture and Information Service (KOCIS), Ministry of Culture, Sports, and Tourism.
4. Sunhyuk Kim & Chonghee Han (٢٠١٥) ،Administrative Reform In South Korea: New Public Management And The Bureaucracy, International Review Of Administrative Sciences, Vol. ٨١.
5. Hoda Mitski (2007), Asian Values, Asian Studies Center, Faculty of Economics and Political Science, Cairo University
6. Op. Cit
7. Choong Y. Lee (٢٠١٤) ،South Korean Corporate Culture and Its Lessons for Building Corporate Culture in China, The Journal of International Management Studies, Vol ٩ No ٢.
8. Amsden A (١٩٩٢) ،Next Giant: South Korea and Late Industrialization. Oxford: Oxford University Press.
9. The Global Economy, The World Bank, The World Bank Website retrieved March 15th, 2019.
10. United Nations Economic and Social Commission for the Asia and the Pacific www.unescap.org retrieved March 15th, 2019
11. World Bank - Korea www.worldbank.org/krretrieved March 15th, 2019.
12. Korea Official Website www.korea.net/index.jsp retrieved March 15th, 2019
13. Seoul Metropolitan Government Official Website www.http://english.seoul.go.kr retrieved March 15th, 2019
14. Op. Cit.
15. The World Factbook www.cia.gov/library/publications/resources/the-world-factbook/geos/ksretrieved March 15th, 2019
16. United Nations Economic and Social Commission for the Asia and the Pacific www.unescap.orgretrieved March 15th, 2019
17. Korea Ombudsman Office www.locate-a-ombudsman.com/index.html retrieved March 15th, 2019
18. Korea Presidential Office english.president.go.kr retrieved March 15th, 2019
19. Dr. Samir Abdel Wahab (2010), Decentralization and Local Governance - Comparative Theory and Applied Study, Faculty of Economics and Political Science, Cairo University.
20. Phuoc Cuu Long Le & others (٢٠١٦) ،The Growth of Korean Companies and Their Contributions to the Miracle of the Han River, International Journal of Multimedia and Ubiquitous Engineering, Vol.11, No.5
21. Pan Suk Kim (٢٠١٢) ،A Historical Overview Of Korean Public

Administration: Discipline, Education, Association, International Cooperation And Beyond Indigenization, International Review Of Administrative Sciences, Vol ٧٨, Issue ٢
22. Top of FormSong, B.-N. (1990). The rise of the Korean economy. Hong Kong: Oxford University Press.
23. FarazmandAli (٢٠٠٢). Administrative Reform In Developing Nations, Greenwood Publishing Group.
24. Korea Civil Service Commission www.csc.go.kr retrieved March 15th, 2019
25. Republic Of Korea Public Administration - Country Profile, Division for Public Administration and Development Management (DPADM) ، Department of Economic and Social Affairs) DESA) - United Nations, May ٢٠٠٧.
26. Pan Suk Kim (٢٠١٧) ،The Development Of Modern Public Administration In East Asia, International Review Of Administrative Sciences Vol ٨٣, Issue ٢..
27. Asian Development Bank - Korea www.adb.org retrieved March 15th, 2019
28. Republic Of Korea Public Administration - Country Profile, Division for Public Administration and Development Management) DPADM) ، Department of Economic and Social Affairs (DESA) - United Nations, May.٢٠٠٧
29. Korea Prime-Minister Office www.opm.go.kr retrieved March 15th, 2019
30. Korea Independent Commission Against Corruption www.kicac.go.kr retrieved March 15th, 2019
31. Administrative Reform in South Korea, Journal of Administrative Development, Issue 50, 1990.
32. United Nations Economic and Social Commission for the Asia and the Pacific www.unescap.org retrieved March 15th, 2019
33. United Nations Development Program - Human Development Report 2015.
34. Op. Cit
35. Democratic People's Republic of KOREA Public Administration - Country Profile, Division for Public Administration and Development Management (DPADM) ،Department of Economic and Social Affairs (DESA) United Nations, August ٢٠٠٦
36. Kwang-Yeong Shin (٢٠١٧) ،The Trajectory Of Anti-communism In South Korea, Asian Journal of German and European Studies ،Vol ٢ , No ٣. ٢٠١٧
37. Democratic People's Republic of KOREA Public Administration - Country Profile, Division for Public Administration and Development Management (DPADM) ،Department of Economic and Social Affairs) DESA) - United Nations, August ٢٠٠٦.
38. Op. Cit.