

اصلاح اداری در ایران

مقدمه

در اکثر سیستم‌های سیاسی، دولت در پیشبرد و توسعه امور اقتصادی-اجتماعی و نیل به اهداف ملی نقش اساسی و تعیین‌کننده‌ای را بر عهده دارد. دامنه فعالیت دولت در ایفای این نقش تا حد زیادی به میزان کارایی و بازدهی سازمانهای اداری دولت در کلیه سطوح و همچنین زمینه‌های خاص توسعه، بستگی دارد. از این رو موفقیت دولت در اجرای وظایف محوله، هنگامی امکان‌پذیر خواهد بود که دستگاههای اداری بتوانند در جهت نیل به اهداف اقتصادی، اجتماعی جامعه خود را با تغییرات محیطی هماهنگ و منطبق نمایند.

نیل بدین مقصود و اهمیت آن باعث گردیده که امر «اصلاح اداری» به عنوان مسئله‌ای قابل بررسی و تأمل توجه اندیشمندان و سیاستگذاران کشورهای مختلف را به خود جلب نماید.

کشور ما در پی انقلاب شکوهمند اسلامی نیاز به اصلاحات و تغییرات زیربنایی و بنیادی مسایل اداری و مدیریت را احساس نموده و آن را جزء برنامه‌های اساسی خود قرار داده است. این‌گونه تغییرات علاوه بر تغییر در نگرش‌ها شامل اصلاحات عمده در قوانین و مقررات، اصلاح روشهای اداری و ایجاد سازمانی متناسب با نیاز جامعه است که برای رسیدن به چنین هدفهایی از دو طریق عمده اقداماتی در حال انجام است.

۱. بررسی قوانین و مقررات و روشهای موجود و پی‌بردن به نارسایی‌ها و ناهماهنگی‌های ساخت اداری، برای طراحی ساختار مطلوب و متناسب با نیاز جامعه.
۲. مطالعات تطبیقی از طریق بررسی و ملاحظه سازمانهای اداری و مطالعه قوانین و مقررات سایر کشورها.

در زمینه اول با استفاده از نتایج حاصل از مطالعات انجام شده و در حال انجام و براساس ارزشهای والای اسلامی و کسب نظر اندیشمندان کشور در هر مورد طرح

مطلوب تهیه و به موقع ارائه خواهد شد.

اما در زمینه مطالعات تطبیقی که هدف آن نیز استفاده در طراحی وضع مطلوب می‌باشد، هرچند از تجربیات همه کشورها استفاده بعمل خواهد آمد ولی در وهله اول سعی خواهد شد تا کشورهایی مورد نظر قرار گیرند که سیاست‌های کلی آنها از جمله سیاستها و خط‌مشی‌های اداری این کشورها با ارزشهای حاکم بر جامعه ما مغایرت نداشته باشد.

همچنین از نظر فرهنگی تا حدودی به جامعه ما نزدیک باشند و نیز پیشرفتهای آنان بتواند الگویی جهت پیشرفت جامعه اداری باشد.

با توجه به اینکه ژاپن یکی از کشورهایی است که پس از جنگ جهانی دوم در اکثر زمینه‌ها از جمله علوم تکنولوژی و اقتصاد علاوه بر رسیدن به حد خودکفایی پیشرفتهایی حاصل کرده که مورد توجه همه کشورها قرار گرفته است، لذا مقاله حاضر که براساس بررسی‌های تطبیقی مرکز مطالعات و پژوهشهای اداری^۱ در زمینه اصلاحات اداری ژاپن انجام گرفته است به عنوان نخستین مقاله از یک سلسله مقالات مربوط به تحول اداری در سایر کشورها در این شماره مجله مدیریت دولتی از نظر خوانندگان ارجمند می‌گذرد و امید است در مقاله‌های آینده پیشرفتهای سایر کشورها در زمینه اصلاحات اداری مورد بررسی قرار گیرد.

تاریخچه اصلاح اداری در ژاپن

اصلاح اداری، در ژاپن، مقوله‌ای است که از نظر اولویت مسئولان، جایگاه خاصی را به خود اختصاص داده است.

نخست‌وزیر فعلی این کشور اصلاح اداری را «اقدامی برجسته و ضروری، در مجموع سیاستهای ملی، برای کسب آمادگی جهت نیل به موفقیت‌های بیشتر در قرن آینده»^۲ توصیف کرده است.

سابقه اصلاح اداری در ژاپن، به دهه ۱۹۶۰ برمی‌گردد. به ویژه، پس از آنکه «اولین کمیسیون موقت اصلاح اداری» گزارش نهایی خود را در سال ۱۹۶۴ به دولت تسلیم کرد، دولت سعی نمود تا اقدامات اصلاحی را در راستای نتایج گزارش مزبور تعقیب کند.

کمیسیون مزبور در صدد نیل به دو هدف عمده بود: ۱- تضمین یکپارچگی (وحدت) و ایجاد هماهنگی در مجموعه دولت ۲- ارتقاء کارایی و منطقی کردن تشکیلات اداری.

با توجه به دو هدف فوق‌الذکر، در دهه ۱۹۷۰ اقداماتی در جهت تجدید دستگاهها، واحدها و کارکنان اداری صورت پذیرفت، که نتایج بالنسبه مثبتی را

۱- مرکز مطالعات و پژوهشهای اداری وابسته به سازمان امور اداری و استخدامی کشور است.

2- See Public Administrative Reivew: Administrative Reform in Japan Voum 47 No 2 March/April 1987.

نیز به‌همراه داشت.^۳

در دهه ۱۹۷۰، ژاپن، هم در صحنه بین‌المللی و هم در صحنه داخلی با تنشها و تغییرات عظیم و وسیعی مواجه گردید.

در این دهه، در ژاپن، مشکلات محیطی و مسئله آلودگی مطرح گردیده و دولت نیز قویاً خود را برای مقابله با آن آماده کرده بود. در سطوح جهانی نیز، پس از آنچه، اصطلاحاً «شوگ نفت»^۴ خوانده می‌شد، مسئله ذخیره انرژی و مقابله با بحران ناشی از آن از اهمیت قابل توجهی برخوردار شده بود.

مسائل فوق‌الذکر و مشکلات و دشواریهای دیگر، مجموعاً شرایطی را فراهم آورده بود که ضرورت دخالت بیشتر دولت، و ایفای نقشی مؤثرتر را کاملاً اجتناب‌ناپذیر می‌ساخت. در زمینه امور اداری نیز دولت ژاپن با مسائل مختلفی مواجه شده بود که ضرورت ایفای نقش مؤثرتر و اقدام به اصلاحات فراگیر را تشدید می‌نمود. از جمله این مشکلات می‌توان به موارد زیر اشاره نمود:

۱- خودمحوری اداری: از نظر قانونی، سازمان دولت به عنوان يك مجموعه منتظم، بر مبنای سلسله مراتبی استوار است که نخست‌وزیر در رأس آن قرار دارد و مسئولیت هدایت و نظارت بر فعالیتهای اداری را عهده‌دار می‌باشد و از این طریق است که مجموعه دستگاههای اداری می‌توانند به صورت هماهنگ، در جهت رسیدن به هدف (یا اهداف) مشخص حرکت نمایند. معیناً، در عمل، خودمحوری وزرا و عدم تابعیت کامل آنها از سیاستها و خط‌مشی‌های تعیین شده توسط نخست‌وزیر موجب بروز یکی از جدیدترین نارسائی‌ها - عدم هماهنگی - در امور اداری ژاپن شده بود.

۲- تقابل کارآیی و دموکراسی در امور اداری عمومی: این امر یکی از بزرگترین مشکلات اداری ژاپن بشمار می‌آمد. زیرا علی‌رغم آنکه اکثر قوانین و مقررات ناظر بر اداره امور عمومی، به رعایت اصول کارآیی و دموکراسی اشاره و تأکید داشتند، معیناً، در عمل، هماهنگی لازم بین این دو اصل وجود نداشت، خصوصاً آنکه خصیصه بوروکراسی سنتی و تشریفات اداری همچنان بشکل افراطی پابرجا بود.

۳- مشکلات مرتبط با نیروی انسانی: به دلیل آنکه مأموران ارشد دولتی در پیش از جنگ جهانی دوم از قدرت زیادی برخوردار بودند و به دلیل ارتباط با حزب حاکم از منافع سرشاری بهره‌مند می‌شدند، ضرورت ایجاد يك واحد ملی و پر قدرت در زمینه نیروی انسانی، جهت تأمین پرسنل مناسب و مورد نیاز را درک نمی‌کردند. بعلاوه، محدودیتهایی که با تشکیل واحد مذکور برای کارمندان عالیرتبه پیش آمد، به نظر آنها نوعی دخالت و مانع قلمداد می‌گردید. از این‌رو، علی‌رغم ضرورت و نیاز به ایجاد واحدی قوی در سطح ملی، برای تأمین نیروی

3- Thai Journal of Development Administration Vol 25 Special Number. December 1985 : Administrative Reform in Japan.

4- Oil Shock

انسانی کارآمد و لایق، این امر از دید کارمندان عالیرتبه امری نامطلوب قلمداد می‌شد.

علاوه بر این، وجود امتیازات ویژه و بی‌عدالتیهای موجود در خدمات کشوری، از دیگر مشکلات مرتبط با نیروی انسانی بشمار می‌آمد.

۴- شرکتهای دولتی: از جمله مشکلات دولت ژاپن در رابطه با شرکتهای دولتی، یکی مسئله ازدیاد روزافزون و غیر قابل کنترل شرکتهای و دیگر مسئله کسر بودجه شدیدی بود که هرساله برخی از شرکتهای دولتی با آن مواجه بودند.

در واپسین سالهای دهه ۱۹۷۰ و اوائل دهه حاضر، جامعه ژاپن متأثر از تأثیرات اقتصادی موقعیت ویژه‌ای یافته و با ضرورتهای جدیدی مواجه گردید. از جمله تغییرات و ویژگیهای قابل ذکر در این زمینه می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

- ۱- تغییر در علائق، عملکرد و شیوه زندگی شهروندان.
- ۲- تغییر در ماهیت و جایگاه اقتصاد ژاپن، ناشی از کاهش رشد اقتصادی و افزایش کسری بودجه.
- ۳- افزایش شدید متوسط سن جمعیت.
- ۴- گسترده‌گی و پیچیدگی ارتباطات ژاپن با دنیای خارج.

مشکلات مبتلا به دولت و شرایط خاص اقتصادی - اجتماعی، باعث گردید که در سالهای اولیه دهه ۱۹۸۰، هم دولتمردان و هم افرادی که در خارج از کادر دولت قرار داشتند، قویاً نیاز به تغییر جهت در اولویتهای داخلی و بین‌المللی، و همچنین اعمال اصلاحات همه جانبه در ساختار و عملکرد دولت را احساس کنند، و همگان در این اصل متفق‌الرأی باشند، که اصلاحات مورد نظر از ماهیتی برخوردار است که دست یافتن به آن با روشهای کند و بطئی - آنچنانکه در اصلاحات قبلی اعمال شده بود - امکان‌پذیر نیست.

با توجه به سوابق مذکور، دولت در تابستان سال ۱۹۸۰ پروژه‌ای را جهت مطالعه در مکانیزم جدید برنامه‌ریزی و توسعه اصلاح اداری در سالهای دهه ۱۹۸۰، تدوین کرد، که ضمن آن ایجاد کمیسیونی با اختیارات وسیع و متشکل از افراد آگاه و بصیر در زمینه امور اداری را ضروری دانست. کمیسیون مزبور، ملزم بود با دیدگاهی همه‌جانبه و نگرشی بلندمدت به مطالعه‌ای عمیق جهت دستیابی به سیستم اداری مطلوب، اقدام نماید.

سرانجام دولت در مارس ۱۹۸۱، دومین کمیسیون (موقت) اصلاح اداری را تأسیس نمود و بدین وسیله اولین گام در زمینه اصلاح اداری موجود را برداشت.

ساختار و عملکرد دومین کمیسیون اصلاح اداری

دومین کمیسیون موقت اصلاح اداری - که از این به بعد کمیسیون نامیده خواهد شد - شامل ۹ عضو بود که با انتخاب نخست‌وزیر و تصویب دایت (قوه مقننه) منصوب شده بودند. رئیس کمیسیون از بین اعضاء انتخاب می‌شد. در انتخاب

اعضای کمیسیون توجه خاصی مبذول شده بود تا حتی الامکان عقاید، افکار و نظرات گروههای مختلف جامعه، در مباحثات کمیسیون انعکاس داشته باشد. کمیسیون مزبور، همچنین دارای ۲۱ عضو کارشناس، ۵۶ مشاور و ۶ راهنما بود که در مباحث مطروحه در کمیسیون، شرکت داشتند.

دبیرخانه این کمیسیون با بیش از ۱۰۰ کارمند، وظیفه پشتیبانی از متخصصان و پژوهشگران را بر عهده داشت و وسایل کار را در اختیار آنان قرار می داد. معاون اداری ۵ وزیر سازمان مدیریت اداری - که پس از تجدید سازمان در سال ۱۹۸۴، به سازمان مدیریت و هماهنگی تغییر نام داد - یعنی سازمانی که مسئولیت اصلاحات اداری در دولت ملی را بر عهده داشت، مدیر این دبیرخانه را منصوب می کرد و در عین حال از نظر اجرای وظایف مربوط به دبیرخانه با سازمان مزبور و همچنین کمیسیون اصلاح ارتباط بسیار نزدیکی داشت.

کمیسیون دو مسئله را در دستور کار خود قرار داده بود: «موضوعات اصلی جهت تحقیق و بررسی» و «موضوعات حاد و ضروری». مورد اخیر، عمدتاً شامل مواردی می شد که نخست وزیر از کمیسیون تقاضای مطالعه و اظهار نظر درباره آنها را می کرد تا در صورت لزوم و تأیید پیشنهادهای ارائه شده، اقدامات مقتضی نسبت به آن صورت گیرد.

عناوین موضوعات اصلی مورد مطالعه بشرح زیر بود:

۱- فلسفه اصلاح اداری و چشم انداز امور اداری در میان مدت و بلند مدت.
۲- ارتباط امور اداری با اقتصاد در حال رشد و بررسی دامنه مسئولیت دولت.

۳- اصلاح سیستم های اصلی و پایه امور اداری جهت رفع نیازهای عصر جدید.
۴- تجدید سازمان امور اداری در زمینه هایی که بازنگری در آنها در جهت مقابله با مشکلات اصلی موجود، ضرورت داشته باشد.
کمیسیون، مطالعات خود را با توجه به چهار موضوع اصلی، از طریق چهار کمیته فرعی، که هر یک مسئولیت یکی از موارد فوق الذکر را بر عهده داشت، انجام می داد. این کمیسیون در طول دو سال موجودیت خود، پنج گزارش زیر را ارائه نمود:

- گزارش اول (جولای ۱۹۸۱): در زمینه موضوعات حاد و اضطراری.
- گزارش دوم (فوریه ۱۹۸۲): در مورد منطقی نمودن روشهای مربوط به ارائه مجوزها (صدور مجوز، پروانه و...).
- گزارش سوم (جولای ۱۹۸۲): در مورد سیاست اصلی اصلاح اداری در میان مدت و بلند مدت.
- گزارش چهارم (فوریه ۱۹۸۳): اسباب و جهاز (دستگاه) لازم جهت ارتقاء اصلاحات اداری.

۵- در ژاپن، سیستم کار بدین صورت است که علاوه بر وزارتخانه ها، در رأس برخی از سازمانها نیز وزیر قرار دارد و هر وزیر فقط دارای دو معاون - معاون اداری و معاون پارلمانی - می باشد.

– گزارش پنجم (مارس ۱۹۸۳): شامل گزارش نهایی که در برگیرنده گزارش پیشرفت فعالیتهای کمیسیون، فلسفه اصلی اصلاحات و پیشنهادهایی در زمینه موضوعات مورد بحث پس از چاپ و انتشار گزارش سوم بود. در این بخش، بنظر می‌رسد، بیان خلاصه‌ای از فلسفه اصلی کمیسیون در باب اصلاح اداری مفید فایده قرار گیرد.

پیش از هر چیز کمیسیون مزبور، هدف اصلاح اداری را بدین صورت تعریف نمود: «ایجاد جامعه‌ای مرفه، آکنده از امکانات زیستی و کمک و مساعدت مثبت به جامعه بین‌المللی».

اصلاحات در کلیه زمینه‌های امور اداری می‌بایست ضرورتاً در جهت دستیابی به اهداف فوق‌الذکر صورت می‌پذیرفت. آنچه مشخصاً به‌عنوان دیدگاهها و چشم‌اندازهای یک چنین اصلاحاتی، اهمیت بسزایی داشت عبارت بود از:

- تجدید نظر در نقش امور اداری عمومی
- ارتقاء ساخت مالی و تجدید نظر در آن بدون افزایش در مالیاتها و...
- بازنگری در زمینه سطوح هزینه‌های خدمات دولت و باری که عموم مردم می‌باید بر دوش داشته باشند.
- با توجه به موارد فوق‌الذکر، کمیسیون، بازنگری همه‌جانبه‌ای را در رابطه با امور اداری عمومی از نقطه نظرات زیر آغاز و بانجام رساند:

- ۱- حساسیت و عکس‌العمل نسبت به تغییرات.
 - ۲- ایجاد هماهنگی.
 - ۳- ساده نمودن سیستم اداری، همراه با کارآیی.
 - ۴- جلب اعتماد عمومی در رابطه با امور اداری.
- بررسیهای انجام شده به ارائه پیشنهادهای مفصلی در زمینه‌های زیر منجر گردید:
- «تأمین اجتماعی، آموزش و پرورش، کشاورزی و دیگر برنامه‌های اساسی، تشکیلات اداری، کارکنان بخش عمومی، ارتباط بین دولت ملی و دولتهای محلی، امور اداری و امور محلی، شرکتهای دولتی، کمکهای دولتی (سوبسیدها)، نیازهای ضروری، بودجه‌بندی و حسابداری روش‌های اداری وغیره».

عکس‌العمل دولت

دولت، با اعلام آمادگی و تمایل خود در زمینه اجرایی، توجه و احترام نسبت به گزارشها و سپس تنظیم و اجرای طرحهای مربوط به اصلاح، در حقیقت، عکس‌العمل سریعی نسبت به هر یک از گزارشهای ارائه شده از سوی کمیسیون نشان داد.

مراحل اصلاحات کابینه و سازمان مدیریت و هماهنگی:

قانون اساسی ژاپن بر این اصل صراحت دارد که: «قوه مجریه می‌باید در اختیار

کابینه قرار داشته باشد». و در راستای اعمال قوه مجریه، اصلاح اداری نیز می‌باید تحت نظارت و مسئولیت کابینه صورت پذیرد.

در رابطه با اصلاحات جاری، تصمیمی مبنی بر قرار دادن اصلاح اداری در دستور کار سیاسی و ایجاد کمیسیونی پر قدرت برای دستیابی به هدف مزبور، به‌وسیله کابینه اتخاذ گردید.

برنامه‌ریزی و اجرای اصلاحات ناشی از پیشنهادهای کمیسیون نیز براساس دستور کابینه صورت می‌پذیرد.

وزیر مسئول اصلاح اداری، مدیرکل سازمان مدیریت و هماهنگی بود.^۶ سازمان مذکور در سال ۱۹۸۴، براساس پیشنهاد کمیته موقت اصلاح اداری و با تجدید نظر در سازمان مدیریت اداری - که از سال ۱۹۴۸ مسئولیت اصلاح اداری و مدیریت در دولت ملی را برعهده داشت - ایجاد گردید.

وظایف سازمان مدیریت و هماهنگی، که هم‌اکنون مسئولیت ارتقاء اصلاح اداری در دولت ملی را برعهده دارد، به دو دسته تقسیم می‌شود:

- وظایف مربوط به مدیریت مرکزی.
- وظایف مربوط به هماهنگی سیاستها.
- با توجه به وظایف ردیف اول، سازمان مذکور، مسئولیت‌هایی را در رابطه با امور زیر برعهده دارد:

- برنامه‌ریزی در موضوعات اساسی مرتبط با سیستم اداری.
- اعمال هماهنگی در ساخت تشکیلاتی، تعداد پرسنل و مدیریت ارگانهای اداری.

- بررسی پیشنهادهای مربوط به تأسیس، تغییر و یا انحلال در زمینه امور تشکیلاتی، تعداد پرسنل و شرکت‌های دولتی و...

به‌علاوه سازمان فوق بازرسی اداری، هدایت تحقیقات و بررسیهای مربوط به عملکرد ارگانهای اداری و ارائه پیشنهادهای لازم در جهت بهبود امور را نیز برعهده دارد. سازمان مزبور، از طریق به‌عهده گرفتن وظایف فوق، اصلاحات لازم در سازمان دولت را به‌نیکوترین وجه انجام داد.

جزئیات مراحل اصلاحات

جزئیات مراحل اصلاحات، که با رهبری سازمان مدیریت و هماهنگی - که از این به‌بعد باختصار سازمان نامیده خواهد شد - انجام می‌گردد، بشرح زیر است:

برنامه‌ریزی

در رابطه با جنبه برنامه‌ریزی اصلاح، سازمان، طرح کلی اصلاح را تهیه و

۶- لازم به تذکر است که در رأس پاره‌ای از سازمانهای اداری ژاپن، وزیر قرار دارد. این وزرا در جلسات کابینه شرکت نمی‌کنند و از حقوق مساوی وزیران کابینه نیز برخوردار نیستند.

پس از مشاوره با دیگر سازمانهای مرکزی، منجمله: دبیرخانه کابینه، وزارت دارایی و وزارت کشور، پیش‌نویس برنامه اصلاح را آماده خواهد نمود. مکانیزمی که در وضع موجود، جهت دستیابی به هدف موردنظر وجود دارد، عبارت از ادارات مرکزی اصلاح اداری کابینه می‌باشد که مدیر کل سازمان در رأس آنها قرار دارد و معاونین اداری وزیران و افراد هم‌تراز آنها در سازمانهای مرکزی فوق‌الذکر، اعضای آن را تشکیل می‌دهند.

سپس پیش‌نویس برنامه آماده شده توسط سازمان مدیریت و هماهنگی، جهت اظهارنظر به وزارتخانه‌ها و سازمانهایی که در رابطه با اجرای آن مسئولیت دارند، فرستاده می‌شود. در نهایت، پس از جمع‌آوری کلیه نظریات و رفع اختلافات موجود، پیش‌نویس برنامه برای تصمیم‌گیری به کابینه ارسال می‌گردد.

لازم به تذکر است به دلیل آنکه ژاپن دارای سیستم دولت پارلمانی است، برای دستیابی به موفقیت در اصلاحات، لازم است که در کلیه تصمیمات متخذه از سوی کابینه در زمینه اصلاح اداری، پیش از به اجرا درآمدن با حزب لیبرال دمکراتیک (حزب حاکم در قوه مقننه) نیز هماهنگی‌های لازم بعمل آید. در اصلاحات نوین، طرح جدیدی برای اعمال هماهنگی‌های مورد نظر پیش‌بینی شده است.

طرح مذکور شامل دولت، اتحادیه ادارات مرکزی حزب لیبرال دمکراتیک برای اصلاح اداری است که متشکل از کلیه اعضای کابینه و مأموران اجرایی ارشد حزب لیبرال دمکراتیک می‌باشد. سازمان مدیریت و هماهنگی نیز نقش دبیرخانه را ایفا می‌کند و خدمات لازم را به ادارات مرکزی ارائه می‌دهد.

جنبه دیگر نقش سازمان مدیریت و هماهنگی در زمینه برنامه‌ریزی اصلاح اداری، ارتباط آن با کمیسیون موقت اصلاح اداری است. فرآیند اصلاح جاری در بر - گیرنده دو مرحله متفاوت است: «مطالعه و ارائه پیشنهادها از سوی کمیسیون، ارزیابی عملکرد دولت در رابطه با پیشنهادهای ارائه شده» پس از انجام مباحث اولیه، پیشنهادهای کمیسیون نهایتاً به مثابه برنامه کلی اصلاح خواهد بود، به عبارت دیگر، برنامه اصلاح در کمیسیون آغاز می‌شود. پس از تجهیز کمیسیون از نظر منابع نیروی انسانی و کارشناسان خبره در زمینه اصلاح اداری و مدیریت، سازمان مدیریت و هماهنگی در مرحله برنامه‌ریزی اصلاح، به طریقی خاص و منطقی، وارد می‌شود.

اجرای برنامه اصلاحی

مواد مشخص برنامه اصلاح اداری به وسیله وزارتخانه‌ها و سازمانهایی که در زمینه اجرای برنامه‌های فردی و همچنین مدیریت تشکیلات خود مسئولیت دارند، با اجرا در می‌آید. سازمان مدیریت و هماهنگی نیز فعالیتهای آنها را جهت حصول اطمینان از اینکه اصلاحات بدقت و مطابق سیاستهای از پیش تعیین شده دولت با اجرا درآمد، کنترل نموده و در صورت ضرورت اقدامات مقتضی را با اجرا در-

خواهد آورد. موقعیت سازمان مدیریت و هماهنگی در این مرحله، قویاً بوسیله اختیار آن در زمینه مشخص انجام نمی‌گیرد. این امر، در رابطه با هرگونه اصلاحی که در گذشته نیز انجام شده، مصداق داشته است.

بطور کلی، اصلاحات اداری در ژاپن، بدون توجه به دامنه و قلمرو آن، در چهارچوب شبکه نظام اداری ملی، و با مدیریت سازمان مدیریت و هماهنگی به عنوان مرکز ثقل مجموعه بانجام می‌رسد، و این سازمان، عامل اصلی همه موفقیت‌هایی است که تا کنون بدست آمده است.

جمع‌بندی نتایج حاصل از اقدامات دومین کمیسیون اصلاح اداری

همانگونه که مطالب پیشگفته نشان می‌دهد، در اصلاح مورد بحث (۸۳-۱۹۸۱) تلاشهای دقیق‌تر و آگاهانه‌تری در جهت مقابله با مقاومتها و مخالفتها، در مقایسه با موارد قبلی، بکار گرفته شد. ازاین‌رو پیشرفت مستمری نیز در اصلاحات مشاهده گردید.

از تجربیات بدست آمده، چنین نتیجه‌گیری می‌شود که بطور کلی عوامل مؤثر در پیشرفت و موفقیت اصلاحات اداری به شرح زیر می‌باشند:

- پشتیبانی و حمایت سیاسی - که تأثیر و اهمیت آن در موفقیت برنامه‌های اصلاح اداری نیازمند هیچگونه توضیح اضافی نیست - و صرفاً باید متذکر شد که این عامل بعضاً به‌عنوان عاملی تعیین‌کننده تلقی می‌شود.

- «قابلیت اجرا» و «واقعگرایی» پیشنهادهای اصلاحی.

- ترتیبات تشکیلاتی، از دیگر عوامل مهمی است که تأثیر آن به هیچوجه نباید نادیده گرفته شود. بطورکلی، وجود سازمانی سطح بالا، متخصص و قدرتمند در بخش مرکزی دولت، به‌عنوان مسئول اصلاح اداری در موفقیت کلیه مراحل و برنامه‌های اصلاحی - تأثیر بسزایی خواهد داشت.

- وجود ارتباطات مناسب بین اصلاحگران و شهروندان نیز از عواملی است که در زمینه کسب حمایت عمومی و تفهیم و توجیه اصلاحات، حائز اهمیت فراوانی است. در صورت برقراری ارتباط مناسب با مردم، جلب همکاری هیئت قانونگذار (قوه مقننه)، که از دیگر عوامل ضروری برای اجرای موفقیت‌آمیز اصلاحات بشمار می‌آید، نیز بسیار سهل‌تر و آسان‌تر خواهد بود. همچنین این امر، مقابله با مقاومتهایی را که در رابطه با تغییرات بروز می‌کند، نیز بسیار سهل‌تر خواهد ساخت. اصولاً در هر جامعه‌ای، اصلاحات اداری، مقاومتها و مخالفتها، گروههای خاص را که بطور مستقیم یا غیر مستقیم تحت تأثیر تغییرات قرار دارند برمی‌انگیزد. این مسئله، حتی اگر برای همگان مشخص باشد که اصلاحات در بلندمدت به نفع جامعه پایان می‌پذیرد، باز هم وجود خواهد داشت. لذا جهت برخورد منطقی و اصولی، می‌باید اهداف، روش عمل و دیگر جنبه‌های اصلاح، از طریق برقراری ارتباط مناسب - حتی اگر موجب اتلاف وقت نیز گردد - برای این افراد

(بطور اخص) و نیز برای تمام مردم، توضیح داده شود. همچنین، منطق حکم می‌کند که اصلاحگران نیز نظرات و عقاید مخالفان را مورد توجه قرار دهند. پس از آن اگر ثابت شود که ادعای مخالفان از منطق کافی برخوردار نیست، لازم است موارد پیش‌بینی شده در برنامه‌های اصلاحی با قدرت کامل اجرا درآیند.

نهایت آنکه، به ارتباطات موجود در بوروکراسی دولت نیز باید توجه کافی مبذول گردد، و تا حد امکان در زمینه اهداف، روشهای انجام کار و دیگر جنبه‌های اصلاح توافقی اصولی و همه‌جانبه حاصل شود. اصولاً کارکنان دولت می‌باید از اهداف و مقاصد اصلاح، بویژه زمانی که اصلاحات بر شرایط خدمتی آنان تأثیر می‌گذارد، آگاه گردند.

انجمن مشاوره‌ای اصلاح اداری

با اتمام کار دومین کمیسیون موقت اصلاح اداری در ژوئن ۱۹۸۳، دولت وقت ژاپن، برای ادامه کار کمیسیون، اقدام به ایجاد انجمنی بنام «انجمن مشاوره‌ای اصلاح اداری» نمود.

این انجمن، که در واقع يك هیئت مشاوره‌ای - تحقیقاتی وابسته به دولت قلمداد می‌گردد، در ژوئن ۱۹۸۳ ایجاد شد. در رأس انجمن فوق، هفت نفر از بخشهای بازرگانی، کارگری و غیره قرار داشتند، که پیش‌بینی شده بود تا پایان ژوئن ۱۹۸۶ و مستقیماً زیر نظر نخست‌وزیر فعالیت نمایند. در حال حاضر به دلیل کمبود اطلاعات، امکان جمع‌بندی عملکرد انجمن فوق وجود ندارد. از این‌رو در این گزارش، صرفاً وظیفه و پیشنهادهای ارائه شده از سوی انجمن مورد بحث قرار خواهد گرفت.

وظیفه (نقش) انجمن مشاوره‌ای اصلاح اداری

وظیفه پیش‌بینی شده برای انجمن عبارت است از: ارتقا و پیشبرد اصلاحات اداری و نظارت بر نحوه اجرای پیشنهادهای ارائه شده از سوی دومین کمیسیون (موقت) اصلاح اداری.

پیشنهادهای عمده ارائه شده از سوی انجمن

انجمن فوق، پس از بررسی و مطالعه در زمینه‌های مورد نظر، در مقاطع مختلف، پیشنهادهای ارزنده‌ای ارائه کرده است که عمده‌ترین آنها بشرح زیر می‌باشد:

- تقویت نقش کابینه از طریق بهبود امر هماهنگی.
- بازنگری همه جانبه در زمینه مدیریت علوم و تکنولوژی.
- تنظیم مجدد مجوزها، ليسانس‌ها، خط‌مشی‌ها و دیگر اقدامات انضباطی که

بوسیله سازمانهای مختلف دولتی به اجرا درمی آید.

- طبیعی نمودن جریان مقررات دولت مرکزی و نحوه دخالت آن در واحدهای محلی.
- ارزیابی نحوه اجرای پیشنهادهای ارائه شده از سوی دومین کمیسیون اصلاح اداری.

نتیجه ۷

از دوره میجی تا زمان حاضر، مدرن کردن ژاپن، در پرتو رهبری مؤثر دولت صورت پذیرفته است، و در نتیجه، خدمات دولتی تقریباً کلیه جنبه های زندگی مردم ژاپن را تحت پوشش قرار داده، و سیستم بوروکراتیک در حد قابل توجهی توسعه یافته است.

از این رو، علیرغم درك و تمایل مردم نسبت به اعمال اصلاحات اداری و اعتقاد به عدم کارایی «دولت بزرگ»^۸ هنوز مشکلات بسیاری در سر راه نظام اداری وجود دارد. در جهت رفع این مشکلات، ایجاد کمیته های مستقل و قدرتمند، برای تقبل مسئولیت برنامه ریزی و اجرای اصلاحات، حداقل شرط ضروری محسوب می گردد. به دلیل آنکه اثرات ناشی از اصلاح اداری بر کلیه شئون زندگی مردم سایه افکنده، از این رو در صورتی که مردم این امر را به عنوان يك وظیفه ملی قلمداد نکرده، منافع عمومی را بر منافع شخصی خود ترجیح ندهند، نیل به اهداف اصلاح اداری امکان پذیر نخواهد بود.

۷- آنچه به عنوان نتیجه گیری اعلام شده، نظریه Jior Kubota استاد کالج مستقل محلی وابسته به وزارت کشور ژاپن است که پس از بررسی فرآیند اصلاح اداری در ژاپن، اظهار نموده است.

8- The Large Government

منابع و مأخذ

- 1- The Report of Administrative Management, Issued by the Administrative Management Agency.
- 2- The Fifth Report on Administrative Reform, Issued in March 1984 by the Administrative Management Agency.
- 3- Public Administration in Japan, Issued in 1982 by Administrative Management Agency.
- 4- Management and Coordination Agency, The Management and Coordination Agency: Organization and Functions (Tokyo: Prime Minister,s Office, 1985), 36PP.
- 5- Toshiyuki Masujima, Advisory Councils with Consulting Functions in Japan : (Tokyo : Management and Coordination Agency 1986), 37 PP.
- 6- Kiyoaki Tsuji, Public Administration in Japan (Tokyo: univercity of Tokyo Press, 1984), 271 PP.
- 7- Administrative Management Agency, Administrative Reform in Japan (Tokyo : Prime Minister,s Office, 1982), 25 PP.
- 8- Charles F. Bingman, Public Sector Productivity and Work Force Management (Washington: National Academy of Public Administration, 1985), 51 PP.