

رموز سیاست اقتصادی و عمومی ژاپن‌ها: ضرورت بهره‌مندی مدیریت از شفافیت، گشودگی و مشارکت، در اصلاحات دولتی

آکیرا ناکامورا^۱

برگردان: افسانه سیدی رضوانی

چکیده

حدود چهار دهه پس از جنگ جهانی دوم، سرمایه‌گذاری در بخش دولتی و خصوصی موجب شکوفایی اقتصادی ژاپن شد، اما با رخنه عوامل سودجو در سرمایه‌گذاری بخش خصوصی و بهره‌گیری فرصت طلبانه ایشان از تسهیلات فراهم شده شکاف عمیقی، از لحاظ میزان درآمدها، میان افراد پدید آمد. دولت ژاپن برای مبارزه با این معضل اجتماعی راه‌حلهای بلند مدتی را در عوض هدفهای عینی کوتاه مدت در پیش گرفت: مقررات‌زدایی، تمرکززدایی و کاهش حجم دستگاه دولتی رهیافتهایی بود که دولت برای تغییر شکل نظام سیاسی کشور به موقع اجرا گذاشت. ژاپن‌ها بر این باورند که با پی‌گرفتن راه‌حلهای بلند مدت می‌توان الگوی بنیادین سیاست و اقتصاد کشور را تغییر داد و بدون چنین دگرگونی بنیادینی ژاپن در آینده با مسائلی همچون گذشته روبه‌رو خواهد شد. به هر حال، با توجه به اهمیت خاصی که ژاپن برای اصلاحات قائل است، نیاز به بهره‌مندی مدیریت از «شفافیت، گشودگی و مشارکت» در این کشور هم‌اکنون نمایانتر شده است.

مقدمه:

این مقاله، بحث دربارهٔ سه نکتهٔ اساسی را مدنظر دارد. نخست اینکه می‌خواهیم رمز موفقیت ژاپن قبل از سال ۱۹۹۳ از یک سو و علت شکست ژاپن بعد از سال

۱۹۹۳ از سوی دیگر را بیان کنیم از نظر من، رمز موفقیت و شکست ژاپن از ریشه‌ای یگانه برخواسته است، و هر دوی این عاملها در دو سوی محوری یگانه قرار گرفته است. دوم اینکه، می‌خواهم تلاشهای اخیر ژاپن درباره اصلاحات دولتی را شرح دهم. این اصلاحات اصولاً سه برنامه متفاوت مقررات زدایی، تمرکز زدایی و حذف دیوانسالاری را در برمی‌گیرد. دولت امیدوار بوده است که با انجام اصلاحات از ضعف عملکرد اقتصادی بکاهد و به بازگرداندن سروسامان گذشته به اقتصاد کشور کمک کند. سرانجام اینکه، می‌خواهم دیگران را از تجربه ژاپنها آگاه کنم و از آن نتیجه‌هایی بگیرم، زیرا این تجربه‌ها ارزشمند می‌باشد.

۱) گرایشهای سرمایه‌گذاری: ویژگیهای سیاست عمومی ژاپن

در پاسخ به این پرسش که چه عاملی موجب پیشرفت اقتصادی ژاپن در دوره پس از جنگ شد، به طور خلاصه می‌توانم بگویم که سرمایه‌گذاری سبب این پیشرفت شده است. گرایش به سرمایه‌گذاری، از ویژگیهای اصلی سیاست عمومی ژاپن، بخصوص از سال ۱۹۵۵، بوده که رشد و توسعه موفقیت‌آمیز اقتصادی کشور را تا سال ۱۹۹۳ به همراه داشت.

از نظر ژاپنها، سرمایه‌گذاری دو بعد دارد. این دو بعد عبارت است از: سرمایه‌گذاری بخش دولتی و سرمایه‌گذاری بخش خصوصی. در آغاز به سرمایه‌گذاری بخش عمومی می‌پردازیم. سالهای ۱۹۵۵ تا ۱۹۶۰ در ژاپن به دوره توسعه نوار ساحلی اقیانوس آرام شهرت یافته است. دولت ملی تصمیم گرفت که در این پنج سال سرمایه عمومی را به سوی ناحیه وسیعی که از توکیو تا سرحد جنوبی جزیره کیوشو^۱، یعنی فوکوکا^۲ را دربر می‌گیرد، سرازیر کند. دولت مرکزی تلاش در ایجاد مجتمعهای صنعتی پیاپی، به سان یکی از مهمترین ابزارهای رشد اقتصادی کشور، در امتداد این مسیرهای ساحلی

1. Kyushu

2. Fukuoka

اقیانوس آرام را داشت. جالب اینجاست که ژاپن‌ها این مجتمع‌های صنعتی را کامبیت^۱ می‌گویند که برگرفته از اصطلاحی روسی است. بدین سان، دولت به انجام پروژه‌هایی روکرد که در آنها بیشترین بهره‌گیری از زمین به عمل می‌آمد و در نتیجه ادامه چینی سیاسی مجتمع‌های عظیمی در راستای ناحیه نوار ساحلی اقیانوس آرام بنا نهاده شد.

دولت ژاپن از پستخانه‌ها برای انجام امور مربوط به این پروژه‌های فراگیر، به سان یک منبع درآمد بهره جسته است. به همین منظور، در سراسر ژاپن مجموعاً تعداد ۲۵۰۰۰ پستخانه تأسیس شد. که هر یک به انجام دو وظیفه مهم مشغول‌اند. اولین وظیفه مربوط به انجام امور پستی، شامل تحویل مراسلات و ارسال بسته‌ها و غیره است. اما مسؤولیت دیگر حیاتی‌تر از ارائه خدمات پستی است. در ژاپن اداره‌های پست و وظیفه‌های مربوط به بانکداری را نیز انجام می‌دهند. بدین معنی که در تمام پستخانه‌ها امکان واریز پول به حساب و نیز برداشت از موجودی فراهم است. در حقیقت پستخانه‌ها در مجموع بزرگترین مؤسسه‌های بانکی کشور به حساب می‌آیند. در ژاپن پستخانه‌ها به طور سنتی پشتیبان و حامی افراد بوده‌اند. برای مثال، این مراکز اغلب برای جلب نظر سپرده‌گذاران شخصی بهره بیشتری نسبت به سایر بانکهای تجاری در اختیار افراد نهاده‌اند.

بدین ترتیب، سرمایه انبوهی از طریق پستخانه‌ها اندوخته می‌شود. برای مثال، در سال مالی ۹۸، کل سرمایه موجود در پستخانه‌ها تقریباً مبلغی بالغ بر ۵۰ تریلیون (۳۸۴ میلیارد دلار) بود که با دوسوم بودجه ملی هزینه شده در همان سال برابری می‌کرد. سرمایه انبوه سپرده شده به پستخانه‌ها که برای رشد اقتصادی کشور اهمیت حیاتی داشته بودجه ملی دوم کشور نام گرفته است. در واقع، دولت، از سال ۱۹۹۵ به بعد، از این سپرده‌های پستی در ساخت این مجتمع‌های صنعتی (کامبیتها) در راستای نوار ساحلی اقیانوس آرام بهره برداری کرده است. دولت برای انجام این امر از سازندگان برجسته ژاپنی برای شرکت در ساخت این مجتمع‌های صنعتی دعوت و آنها را به ساخت

کارخانجات جدید در این ناحیه تشویق کرد. در نتیجه به کارگیری چنین سیاستهایی، از سالهای دهه ۱۹۶۰ به بعد، کارخانه‌های بسیار بزرگی، به طور عمده به دلیل اجاره اندک و کاهشهای مالیاتی، فعالیتهای جدیدی را در این مجتمعهای صنعتی آغاز کردند و بدین وسیله به تسریع رشد اقتصادی کشور کمک کردند.

دولت ژاپن، در سال ۱۹۶۴، به منظور جان تازه بخشیدن به عملکرد اقتصادی کشور، به ابتکار مهم دیگری دست زد. در همان سال، توکیو میزبان بازیهای المپیک بود و ژاپن تغییر عمده‌ای در ماهیت سرشتی این بازیها که برخوردار از جنبه بین‌المللی تصور می‌شد، پدید آورد و آن را به صورت وسیله‌ای مهم برای ترویج توسعه اقتصادی کشور در آورد، پیش از بازیهای المپیک توکیو، به صورت شهری سنتی مانده بود و از عظمت شهرهایی همچون نیویورک یا پاریس بی بهره بود. همزمان با بازیها، دولت بزرگراهی احداث کرد که شهرهای توکیو و اوزاکا را به یکدیگر متصل کند. همزمان توکیو با شبکه‌های قطارهای زیرزمینی و اتوبانها پوشش یافت؛ شکل ظاهری توکیو با پدید آمدن خطوط معلق راه‌آهن و استادیومی بزرگ کاملاً تغییر کرد و بدین ترتیب توکیو از جهتهای بسیار حال و هوای شهرهای پیشرو جهان را یافت.

در سال ۱۹۷۰، دولت ژاپن تصمیم گرفت ابتکار انجام تعهدی همانند را در اوزاکا نیز به عهده بگیرد، زیرا بازیهای المپیک توکیو هم موفقیت بزرگی در عرصه ورزش بین‌المللی و هم وسیله‌ای برای توسعه اقتصادی ژاپن بود. بدین ترتیب، اوزاکا میزبان نمایشگاه بین‌المللی ۱۹۷۰^۱ شد. این بار نیز به دلیل برپایی نمایشگاه چشم انداز شهر اوزاکا، همچون توکیو، تغییر یافت. نمایشگاه بین‌المللی ۱۹۷۰ موجب توسعه زیربنای صنعتی شهر و اجرای شمار بسیاری از پروژه‌های مؤثر در اعتلای مقیاس رشد اقتصادی ژاپن شد. با وجود این، نگاهی به گذشته ثابت می‌کند که هم المپیک توکیو و هم نمایشگاه اوزاکا تنها نقطه آغازی برای رخدادهایی که در پی آنها به وقوع پیوست بودند. پس از این رویدادهای جهانی، دولت عهده‌دار برگزاری المپیک ساپورو، نمایشگاه

بین‌المللی اوکیناوا، نمایشگاه علمی تاسکوبا، نمایشگاه گل اوزاکا و غیره شد. درحقیقت گستردگی این رویدادهای بین‌المللی که دولت ژاپن به انجام آنها همت گمارده تعجب‌آور است. اما، نه بدین سبب که ژاپن اهمیت خاصی برای نمایشگاه‌های جهانی قایل‌اند. دولت ژاپن این رویدادهای بین‌المللی را، به‌طور عمده و اساسی، به دلیل تأثیرهایی که در اقتصاد ملی آن کشور دارد مورد توجه قرار می‌دهد.

سرمایه‌گذاری بخش خصوصی بُعد دیگری از سرمایه‌گذاری در ژاپن است. معمولاً در هر شرکت خصوصی دو شکل مختلف سرمایه، یعنی سرمایه‌های شخصی و سرمایه‌های استقراضی یافت می‌شود. در عرصه نظری سرمایه شخصی هر شرکت خصوصی باید بیش از سرمایه استقراضی آن باشد؛ در غیر این صورت آن شرکت ورشکسته اعلام می‌شود. در شرکتهای آمریکایی، به‌طور متوسط، ۶۰ درصد از سرمایه‌ها شخصی و ۴۰ درصد آنها استقراضی است. در بریتانیا، این نسبت تقریباً برابر با ۵۵ به ۴۵ درصد است. اما، برخلاف مثالهای پیشگفته، در ژاپن مقدار سرمایه استقراضی معمولاً بیش از سرمایه شخصی است و نسبت متوسط سرمایه برابر ۲۰ درصد برای سرمایه‌های شخصی و ۸۰ درصد برای سرمایه‌های استقراضی است. نکته قابل توجه این است که این موضوع در مورد همه صنایع خصوصی، از قبیل شرکتهای غول پیکر پاناسونیک و نیسان نیز مصداق دارد به عبارت دیگر، سازندگان ژاپنی، به‌گونه‌ای دائمی و جدی، بدهکارند، زیرا برای تشکیل سرمایه‌شان از بانکهای تجاری مبالغ هنگفتی وام دریافت می‌کنند، شرکتهای ژاپنی از این درآمدهای استقراضی برای نصب ماشینهای خودکار یا ساخت کارخانه‌های جدید امروزی بهره می‌گیرند. این خود دلیل اصلی باقی ماندن سازندگان ژاپنی در رأس بازار جهانی است. ژاپن‌پنهادر سالیان متمادی با بهره‌گیری از دستگاههای خودکار و کارخانه‌های جدید توانسته‌اند کالاهایی تجاری با کیفیت مرغوب و قیمت‌های رقابتی بسازند.

شرکتهایی که قسمت اعظم سرمایه خود را از طریق دریافت وام فراهم می‌کنند، به دو دلیل عمده در ژاپن ورشکسته قلمداد نمی‌شوند. اول اینکه این شرکتهای معمولاً وام خود

را از مؤسسه‌های مالی وابسته نزدیک خویش دریافت می‌کنند، برای نمونه، اتومبیل‌سازی میتسوبیشى از بانک میتسوبیشى توکیو وام می‌گیرد. دوم اینکه، مؤسسه‌های مالی معمولاً سهام و مستغلات سازنده را، برای تضمین وام پرداختی خود نگه می‌دارند. در دوره پس از جنگ در ژاپن، بهای سهام و مستغلات هیچ‌گاه موجبات ورشکستگی مؤسسه‌های بانکی را فراهم نکرد. این قیمت‌ها تا سال ۱۹۹۳ همچنان به رشد خود ادامه داد و سود کلانی را نصیب مؤسسه‌های مالی کرد. از این گذشته، به دلیل اینکه دولت مرکزی حامی این برنامه است، شرکت‌های گیرنده وام ورشکست نمی‌شوند. برای مثال، اگر کمپانی بزرگی ورشکست شود، دولت به اقدام‌های متفاوتی برای نجات آن دست می‌زند. اما، این تجدید حیات عمومی تنها در مورد شرکت‌های بزرگ صدق می‌کرد و اگر صنایع کوچک و متوسط دستخوش ورشکستگی می‌شدند دولت توجه کمتری به سرنوشتشان ابراز می‌داشت.

ب) انحطاط اقتصاد ژاپن و اصلاحات دولتی

تا نیمه‌های دهه ۱۹۸۰ و سال‌های آغازی دهه ۱۹۹۰ اقتصاد سرمایه‌گرای ژاپن به نقطه اوج خود رسید. تا آن زمان ژاپن‌ها رشد جامعه مصرفی در کشور را تجربه می‌کردند. به سبب معرفی ته‌اجمی دستگاه‌های خودکار و فن‌آوری‌های جدید دیگر به بازار، به همت سازندگان برجسته ژاپنی قیمت بسیاری از کالاهای بادوام در مدتی افزون بر دو دهه نسبتاً ثابت ماند. مثلاً، در سال ۱۹۶۰ که دستمزد متوسط ماهانه هر کارگر ژاپنی نزدیک به ۲۳ هزار ین بود هر خودرو افزون بر یک میلیون ین ارزش داشت. بیشتر ژاپن‌ها خودرو را کالایی گران قیمت تلقی می‌کردند. زیرا در آن زمان درآمد متوسط کارگر ژاپنی به زحمت به ۲۳۰۰۰ ین می‌رسید؛ در واقع، در آن سال تنها ۳۶۰۰۰۰ خود رو شخصی در سراسر ژاپن وجود داشت. تقریباً دو دهه پس از آن، یعنی در ۱۹۹۰، قیمت هر خودرو متوسط هنوز یک میلیون ین بود، اما تا سال ۱۹۹۰ درآمد متوسط کارگران ژاپنی به حدی

افزایش یافت که آنها می توانستند به طور تقریبی ۲۸۵۰۰۰۰۰ یکن در ماه جمع آوری کنند. در چنین شرایطی داشتن خودرو شخصی دیگر برای این کارگران محال نبود و بسیاری از آنها همچون شهروندان آمریکای شمالی مالک چند خودرو شدند.

اقتصاد سرمایه گرای ژاپن موجب شد که سازندگان کالاهای گوناگون این کشور، در اوج رهبری رقابت جهانی قرارگیرند. شرکتهای خصوصی ژاپنی با بهره گیری از وامهای دریافتی، و با شور و شوق بسیار ابزار و فن آوریهای جدید را به کار گرفتند و توانستند طلاهی دار بازار بین المللی شوند. از سالهای دهه ۱۹۸۰ بسیاری از سازندگان ژاپنی توانستند سودهای سرشارتر از بازار داخلی را از بازارهای خارجی خود کسب کنند. برای مثال، شرکت صنایع الکتریکی ماتسوشیتا، معروف به پاناسونیک، بیش از ۶۰ درصد از محصولات خود را در نقطه های دیگر جهان، مخصوصاً در آمریکای شمالی به فروش می رساند. در سالهای میانی دهه ۸۰ فروش کلان محصولات مختلف صنایع ژاپن و سرازیر شدن درآمدهای سرشار حاصل از آن به سوی مؤسسه های مالی مختلف آن کشور آغاز شد. در نتیجه، تا پایان دهه ۱۹۸۰، بانی که شرکتهای بزرگ ژاپنی به دست آورده بودند، بانکها و مؤسسه های مالی دیگر ژاپن را پر کرد و بدین ترتیب سرمایه های کلانی در مؤسسه های بانکداری ژاپن انباشته شد. از اواسط دهه ۸۰ به بعد، این مؤسسه ها دادن وام به شرکتهای خصوصی را شروع کردند و این در حالی بود که بعضی از آنها درگیر معاملات مشکوک بودند و حتی با گروههای تبهکار مرتبط بودند. اما، به منظور کاهش حجم کلین انباشته در حسابهای سپرده، مؤسسه های مالی ژاپن برای پرداخت وام شتاب نشان می دادند.

به همین دلیل، کشور به مدت پنج سال، از ۱۹۸۵ تا ۱۹۹۰، در اقتصادی حباب وار غوطه ور شد. در این پنج سال شرایط سهل دریافت وام از بانکهای تجاری برای شرکتهای افراد بسیار، حتی آنهایی که وضعیتی ناپایدار داشتند، و در فعالیتهای مشکوک شرکت می جستند پدید آمد. افراد یا شرکتهای نامبرده سپس با جهشهای سریع از موانع، به تلاش برای خرید سهام یا مستغلات دست زدند. این اقتصاد تب آلود از جهتهای متفاوت

یادآور اقتصاد امریکا در اواخر دهه ۱۹۲۰ بود. پس از وقوع این رویدادها، ارزش زمین در ژاپن به گونه‌ای سرسام‌آور افزایش یافت. به طوری که در ۱۹۸۷، در بخشی از توکیو، قیمت یک متر مربع زمین ۱۰۰ میلیون ین (برابر ۸ میلیون دلار) بود. سرانجام، چنین جنون مستغلاتی به کشورهای خارجی نیز کشیده شد و بسیاری از ژاپنیهای فرصت طلب شروع به خرید مستغلات در استرالیا، کانادا و ایالات متحده کردند. در برهه زمانی خاصی ژاپنهای مالک مرکز راکفلر در نیویورک شدند و همزمان، آنان بخش عمده املاک هاوایی را نیز خریداری کرده بودند. این مثالها، به روشنی نمایشگر اقتصاد داغ ژاپن تا پایان دهه ۱۹۸۰ است؛ اما، این اقتصاد حباب بار فقط داغ نبود، بلکه زیانهای چشمگیری بر کیفیت مردم سالاری در ژاپن وارد آورد. در این میان فقط تعداد محدودی از افراد و شرکتها بودند که از این بازار ناپایدار بهره جستند و تنها از طریق سفته بازی و دستکاری بازار درآمدهای هنگفتی انباشتند. در همین هنگام، بیشتر ژاپنهای که سختکوشانه در محلهای کارمختلف کار می‌کردند و از آنچه در این بازار پرتلاطم می‌گذشت ناآگاه بودند، به ناگهان متوجه شدند هراندازه هم که کارکنند نمی‌توانند حتی یک خانه معمولی خریداری کنند. روند جاری اقتصاد موجب پدید آمدن شکاف عمیقی در میزان درآمدها شد و آسیبهای اجتماعی را در پی داشت که برای توسعه دموکراسی در ژاپن زیانبار بود. معضل اجتماعی فوق چنان نگرانی دولت را برانگیخت که برای مقابله با آن از سال ۱۹۹۰ دو اقدام مختلف را آغاز کرد. اول اینکه بانک ژاپن نرخ بهره پایه را افزایش داد. در ۱۹۸۷، نرخ بهره پایه به پایین‌ترین کف آن، یعنی ۲/۵ درصد کاهش یافته بود که پس از رشدی تدریجی در اوت ۱۹۹۰ به ۶ درصد افزایش یافت. دولت امیدوار بود که این افزایش گام به گام نرخ بهره وام به آرام سازی اقتصاد کشور کمک کند. در دومین اقدام، دولت محافظه کار به اجرای دو طرح مالیاتی تازه همت گمارد. اولی، وضع مالیات بر معاملات مستغلات بود. میزان این مالیات جدید که وصول آن از ۱۹۹۱ آغاز شد، سه درصد ارزش کل زمین معامله شده است. دومین طرح تحت عنوان اخذ مالیات از سود سرمایه بود که به موجب آن از سال ۱۹۸۹ به میزان ۱ درصد از سود سرمایه حاصل در

کشور به سان مالیات اخذ می‌شود.

اقدامهای اخیر دولت تأثیرات کلی چشمگیری داشت و به روشنی در ارتقای نرخ رشد اقتصادی ژاپن مؤثر بود. در سال ۱۹۹۰ که اقتصاد حباب وار کشور به نقطه اوج خود رسید، تولید ناخالص ملی ژاپن در نسبت ۵/۵ درصد ثابت ماند، اما این مقدار در ۱۹۹۱ به ۲/۹ درصد کاهش یافت و در ۱۹۹۲ با کاهشی افزونتر به ۰/۴ درصد تقلیل یافت. به دنبال این سیر نزولی در تولید ناخالص ملی، کشور در آستانه سقوط اقتصادی قرار گرفت. در سال ۱۹۹۳، تولید ناخالص ملی به ۰/۵ درصد کاهش یافت، اما در سال ۱۹۹۴ در میزان ۰/۶ درصد ثابت ماند، از آن پس اقتصاد ژاپن در موقعیتی آنچنان تأسف بار قرار گرفت که برخی اقتصاد دانان شرایط آن را حرکت از کساد به رکود توصیف کرده‌اند و نگرانی فزاینده‌ای را از اینکه ژاپن کانون رکود جهانی شود ابراز داشته‌اند.

دولت ژاپن به منظور جلوگیری از پدید آمدن چنین سرانجامی برای اقتصاد کشور و تقویت آن سه رهیافت مختلف را ابداع کرد که مقررات زدایی، انتقاد برانگیزترین آنهاست. مردم ژاپن احساس می‌کنند که سازوکارهای بازار آزاد اغلب به دلیل کنترل فوق‌العاده زیاد دولت، در کشور به کار نمی‌آید. بسیاری از مصرف‌کنندگان ژاپنی مقررات شدید دولتی را علت اصلی بالا بودن قیمت کالا و خدمات در کشور می‌دانند. در دسامبر ۱۹۹۴، دولت در پاسخ به این‌گونه انتقادات کمیته اصلاحات اداری^۱ را تشکیل داد که به عنوان هیأت مشاور نخست وزیر فعالیت می‌کرد. مسؤلیت اصلی این کمیته پدید آوردن طرحهایی برای مقررات زدایی است. این کمیته از زمانی که تشکیل شده پیشنهادهایی را به نخست وزیر تسلیم کرده است که پایه رهنمودهای مربوط به مقررات زدایی که دولت در سال ۱۹۹۵ صادر کرد بر آنها استوار بود. در این رهنمودها شرح داده شده بود که کنترل اعمال شده بر ۱۱۰۰ نوع خدمت، شامل ۸۶ نوع کنترل مربوط به مسکن و مستغلات، ۵۳ نوع کنترل مربوط به صنایع اطلاعاتی؛ ۱۲۰ نوع کنترل مربوط به نظامهای توزیع، ۱۶۸ نوع کنترل مربوط به صنایع با بربری، ۲۴۰ نوع

کنترل بر صدور مجوز واردات و ۸۳ نوع کنترل مربوط به بازارهای مالی و بیمه تا سال ۱۹۹۹ برداشته خواهد شد. بعضی از این رهنمودها، از جمله مقررات مربوط به عدم اعمال کنترل بر تلویزیونهای کابلی و تلفنهای همراه، از پیش از صدور این رهنمودها نیز برداشته شده بود. به دنبال اجرای طرح مقررات‌زدایی در این زمینه‌ها درخواستهای تازه‌ای برای دادو ستد و نیز فرصتهای تازه شغلی فراهم شده است.

موضوع مهم دیگر تمرکززدایی است. با وجود تضمین خود مختاری محلی در قانون اساسی، مؤسسه‌های مرکزی، کنترل فعالیتهای دولتی محلی را برعهده دارند که شامل تمرکزگرایی نشان سنتی روابط میان دولتی در ژاپن است. اما، مجلس ملی، در پاسخ به اعتراضات عمومی در برابر تمرکز مفرط قدرت، قانون ترویج تمرکززدایی^۱ اردرماه مه ۱۹۹۵ تصویب کرد که براساس آن باید کمیته‌ای هفت نفره برای ترویج تمرکززدایی تشکیل شود. فرمان تدوین طرحی ویژه برای تمرکززدایی طی پنج سال آتی با تصویب تشکیل این کمیته همراه بود. در اکتبر ۱۹۹۷، این کمیته چهارمین گزارش گاهگاهی خود را تقدیم نخست وزیر کرد. این گزارش شکل اساسی طرح آینده را دربرداشت و خواستار لغو یکی از ساز و کارهای عمده کنترل مرکزی معروف به "فرستادگان کارگزار" شد. در گذشته، با استفاده از این سازوکار بیش از ۸۰ درصد خدمات استانی و ۴۰ درصد خدمات شهری تحت پوشش امور ملی قرار می‌گرفت و کنترل تنگاتنگ دولت ملی بر آن برقرار می‌شد. منظوراز تهیه این گزارش افزایش نقش و کارکرد دولتهای استانی و محلی در ارائه خدماتهای گونه‌گون، از طریق حذف "فرستادگان کارگزار" است. بدین ترتیب، تمرکززدایی به کسب جایگاه مهمی در مدیریت عمومی ژاپن نزدیک می‌شود.

سومین رویکرد، فرایند کاهش حجم دستگاه دولتی است. در راستای اجرای این فرایند، دولت شورای اصلاحات اداری را در نوامبر ۱۹۹۶ تشکیل داد. اما از همان آغاز تأسیس، دیدگاههای این شورا دور از دسترس بود. در آن زمان، نگرانی عمده هیأت دولت متوجه کارآمدسازی دولت ملی بود و نخست وزیر شخصاً کاهش قدرت وزارت

دارایی، و نیز سازماندهی مجدد و تجدید حیات دفتر نخست وزیر را مدنظر داشت. در ۳ دسامبر ۱۹۹۷، شورای اصلاحات اداری، به ریاست نخست وزیر، طرح نهایی اصلاحات را ارائه کرد. در این طرح پیشنهاد شده بود که تا سال ۲۰۰۱ تعداد وزارتخانه‌های مرکزی از ۲۲ به ۱۳ وزارتخانه کاهش یابد. در صورت تحقق این طرح، چند وزارتخانه بزرگ شکل خواهد گرفت. در چنین طرحی چند تناقض وجود دارد. نخست اینکه، به نظر می‌رسد که هیچ کس نمی‌داند این ۱۳ وزارتخانه از کجا آمده است. به نظر نمی‌آید که دلالی منطقی در پشت پیشنهاد ایجاد این ۱۳ وزارتخانه بزرگ وجود داشته باشد. یا اینکه اگر هم چنین دلالی وجود داشته باشد شمارشان اندک است. دوم اینکه، هدف اصلی کاهش حجم دستگاه دولتی ژاپن، کارآمدسازی آن و هدف عینی اصلاحات در ژاپن کوچک سازی دولت بوده است؛ اما در شرایط کنونی، چنین بنگاه‌های دولتی غول آسایی ممکن است قدرتهای قانونی عظیمی را گردآورند و به سازمانهایی مخوف مبدل شوند. در واقع، دیوانسالاران حکومت مرکزی نسبت به طرحهای اخیر مخالفت آشکاری ابراز نمی‌دارد، زیرا آگاه‌اند که پیشنهاد کنونی درباره اصلاحات، نه تنها از قدرت و نفوذشان نمی‌کاهد بلکه آنرا افزایش نیز می‌دهد.

پ) پایان سخن و دورنماهای آینده

انعکاسی از فرهنگ ژاپن در رهیافتهای اخیر این کشور برای نجات اقتصاد آن دیده می‌شود. از دیدگاه سیاست‌گزاران کشورهای دیگر، روشهایی که ژاپن برگزیده‌اند کم رفق و غیرمستقیم است. ایشان اغلب از دولتمردان ژاپنی می‌خواهند اقدامهای مستقیمی را که نتایج فوری دارد در پیش گیرند. به خلاف این اندیشه، ژاپن خود بر این اعتقادند که راه حل‌های بلند مدت از هدفهای عینی کوتاه مدت ارزشمندتر است. به همین دلیل دولت ژاپن تصمیم گرفته است سه رهیافت مقررات زدایی، تمرکز زدایی و کاهش حجم دستگاه دولتی را به سان تدبیرهایی اساسی برای تغییر شکل نظام سیاسی کشور به اجرا در آورد. اما، به ویژه دولت آمریکا، این روشهای وقتگیر و غیر مستقیم به منظور

تقویت اقتصاد ژاپن را چندان ارزشمند نمی‌انگارد. در نتیجه، تا سال ۱۹۹۷، برنامه‌های اقتصادی مستقیم و کوتاه مدت دیگری، این اندیشه‌های اصلاحی را تحت شعاع خود قرار دادند و آنها را از مسیر خود منحرف کردند.

اما، از نظرگاه ژاپن‌ها این برنامه‌های مستقیم و کوتاه مدت بسیار ناموفق است. آنان بر این باورند که اقدام مستقیم ممکن است برای مدت کوتاهی اقتصاد ژاپن را احیا کند، اما نخواهد توانست الگوی بنیادین سیاست و اقتصاد ژاپن را تغییر دهد و بدون چنین دگرگونی بنیادینی کشور در آینده با تکرار مسائل مشابهی روبه‌رو خواهد شد. تحت شرایط موجود، امیدبخشترین رویکرد در ژاپن این است که دولت و عموم مردم این کشور همچنان توجه خویش را به ضرورت انجام اصلاحات اداری معطوف دارند. حتی زمانی که آنان به شدت نگران بازسازی اقتصاد کشور می‌باشند توجه پیوسته به اصلاحات لازم است. رسانه‌های گروهی ژاپن در این مورد مسؤولیت بزرگی بر دوش دارند. آنها باید همواره ضرورت انجام فوری اصلاحات دولتی در ژاپن را مطرح کنند و آن را به مردم ژاپن یادآور شوند.

به علاوه همان‌طور که اشاره کردیم، تلاشهای اصلاحی اخیر دولت ژاپن مسئله حجم مناسب دستگاه دولتی را به ذهن می‌آورد. تمرکززدایی، مقررات زدایی و نیز کاهش حجم دستگاه دولتی رهیافتهایی است که از موضوع حجم مناسب دستگاه دولتی جدایی ناپذیر است. متأسفانه، بحث جاری در ژاپن جدی انگاشته نشده است؛ در عوض، دولت بدون هیچ توضیح خردپذیری، تصمیم به کاهش حجم کنونی دستگاه دولتی به تعداد کل سیزده مؤسسه گرفته است. بسیاری از متخصصان نگران‌اند که، با پیدایش مؤسسه‌های بزرگ دولتی، نه تنها از نقش و عملکرد دولت در کشور کاسته نمی‌شود، بلکه افزایش می‌پذیرد. در این مورد، به ویژه مسئله میزان قدرت دولت مرکزی، در مدنظر قرار می‌گیرد. دیوانسالاری ژاپن در گذشته نقش اصلی را در ایجاد و اجرای سیاستهای عمومی به عهده داشته است. دیوانسالاری مرکزی به طور عمده رشد اقتصادی پس از جنگ در ژاپن را در فراز و فرود آن، به عهده داشته است؛ اما اکنون که

نااثربخشی این روش ثابت شده است ، باید در پی جایگزینهای دیگری برای آن باشیم، اما، دولت همچنان از برانگیختن بحث در میان مردم دربارهٔ این موضوع ناتوان مانده و در عوض به بازسازی اقتصاد کشور رو کرده است.

ژاپنها هم اکنون نیازمند اعمال و تقویت مدیریت " عالی " بهره‌مند از " شفافیت، گشودگی و مشارکت " اند. دولت ژاپن از " شفافیت " که یکی از اجزای تشکیل دهندهٔ مدیریت اداری است محروم است. پنهان سازی، اغلب اوقات مشخصهٔ مدیریت عمومی دولتهای مرکزی و محلی ژاپن محسوب می‌شود. به همین ترتیب، بخش عمومی ژاپن به " گشودگی " نیازمند است. در نتیجه ، لازم است پذیرای اندیشه‌ها و برنامه‌های تازه باشد. از این رو، لازم می‌آید که دیوانسالاری ژاپن نسبت به اندیشه‌ها و ابتکارهای سیاسی عموم مردم و رأی دهندگان انعطاف‌پذیر باشد. سرانجام اینکه، بحران اقتصادی اخیر گویای آن است که عموم مردم باید راهی برای بیان خواسته‌ها و آرای خود داشته باشند؛ اما، متأسفانه، مشاهده می‌شود که دولت ژاپن به آرای بیگانگان ، به ویژه ایالات متحده توجه داشته و به ندای مردم خود بی‌توجه بوده است.^۱

-
1. Nakamura, Akira " Japanese Secrets in Economic and Public Policy : The Need for "TOP" management in Government Reform ",45- th EROPA Executive council Meeting & Seminar, october 1998.