

BÜROKRASİNİN GÜCÜ MÜ KEIRETSU'NUN GÖLGESİ Mİ?

Uğurcan Güngör

Japonya yaşadığı modernleşme deneyimi ve özgün kültürüyle dünyanın en ilgi çekici ülkelerinden bir tanesidir. Bu ilginç ülke İkinci Dünya Savaşı'nda maruz kaldığı muazzam tahribata karşın savaş sonrası dönemde kendisini çok daha güçlü bir şekilde inşa etmeyi başarabildi. Bu başarının arkasındaki en temel hususlardan bir tanesi şüphesiz Japon bürokrasinin savaş sonrası çok da kesintiye uğramadan kendisini var edebilme kapasitesiydi. Hatta öyle ki bazı akademisyenler daha da ileriye giderek Japon bürokrasisinin yasama, yürütme ve yargı fonksiyonlarını dengeleyebilecek bir özgül ağırlığı olduğunu ifade etmektedirler. Fakat bürokrasideki bu istikrarlı yapının bir benzerini Japon siyasal hayatında da görmek mümkün. Ülkenin en güçlü partisi olan Liberal Demokrat Parti 1958 Genel Seçimleri'nden günümüze bir iki istisnai dönem dışında ya tek başına iktidar ya da iktidarın en güçlü ortağı olarak ülke yönetiminde büyük oranda söz sahibi oldu. Bürokrasi ve Liberal Demokrat Parti iktidarı ilişkisi tavuk ve yumurta misali tartışılarsun bu yazı Japon siyasal hayatındaki sürekliliği bir başka pencereden görmeyi amaçlamaktadır; keiretsular..

Liberal Demokrat Parti, Japon siyasal hayatındaki etkisi sebebiyle Japonya için alelade bir siyasi partiden çok daha fazlasıdır. Savaş öncesi ve sonrası seçimlerin neredeyse tamamında Liberal Demokrat Parti veya onun öncülleri kabul edilebilecek Demokrat Parti ve Liberal Parti galip geldi. Dolayısıyla LDP hem devlet politikalarının belirlenmesinde hem de bürokrasinin şekillenmesinde en önemli güç merkezlerinden birisi olarak yakın dönem Japonya tarihine damgasını vurdu. Bu etkiyi daha da somutlaştıralım. Japonya'da devlet memurlarının

atanması noktasında Başbakan ve kabineye danışmanlık yapan Ulusal Personel Dairesi adlı uzman bir kurum bulunmaktadır. Bu kurum bakanlar kurulu tarafından Diet'in onayı ile 4 yıllık bir süre için atanan üç komiserden oluşur. Ulusal Personel Dairesi kamu görevlilerinin maaşlarından eğitimine, atamalardan diğer birçok özlük haklarının belirlenmesine kadar oldukça etkili bir kurumdur. Yasama ve yürütme fonksiyonları üzerinde süregelen LDP hakimiyeti ve Ulusal Personel Dairesi'nin nasıl vücut bulduğu dikkate alındığında teknik anlamda LDP'nin bürokrasi ve memur rejimi üzerindeki tesirinin boyutunu tahayyül edebiliriz. Fakat şunu da ifade etmek gerekir ki Ulusal Personel Dairesi'nin oluşumundaki bazı kurallar Japon devletinin liyakate ve fırsat eşitliğine ne kadar önem verdiğinin bir yansımasıdır. Bunun için en güzel örnek aynı üniversitenin aynı bölümünden mezun olan iki komiserin atanmasına yönelik yasaktır (Dursun 1999: 18). Diğer taraftan Japon bürokrasisinde çok ciddi ve katı bir iş bölümü anlayışı hakimdir. İdari organlar kendi alanları ile ilgili meselelerde tekel konumundadırlar. Her idari organın yetkisi de genel kanunlar çerçevesinde kendi kanunu ile açık ve keskin bir şekilde tanımlanmıştır (Masujima 1995: 4). Dolayısıyla Japon bürokrasinin teknokrasi temelli oldukça güçlü ve uzmanlaşmış bir örgütlenme olduğu ifade edilebilir. Fakat belirtildiği üzere bu oldukça etkili bürokrasinin sınırları ve yapısı Diet'in meydana getirdiği kanunlarla belirlenmektedir. Diet üzerinde uzun yıllardır süregelen LDP hakimiyeti, bu bağlamda LDP'nin bürokrasi üzerindeki teknik etkisini idrak etmek adına bize ciddi bir ipucu daha vermektedir.

Peki Japon siyasal hayatında ve bürokrasisinde böylesine tesiri olan LDP, etkisi kendisinden menkul bir güç merkezi midir yoksa ülkedeki iktisadi ve siyasi güç merkezlerinin bulunduğu bir ittifak ve temsil mekanizması mıdır? Ülkenin siyasi tarihine şöyle bir göz atıldığında ikinci önerme akla daha yatkın gelmektedir. LDP kökleri Meiji dönemine kadar uzanan çok güçlü bir siyasi ve kurumsal geleneğe sahip olmasına rağmen, parti esasen ülkedeki farklı çıkar odaklarının bir konsensüs teşekkülü olarak görülebilir. Parti içerisinde yaşanan şiddetli anlaşmazlıklar, sık sık başbakanların değişmesi, hatta ve hatta 93 yılında gerçekleştirilen gensoru önergesinde kendi partisinden kişilere karşı oy kullanan partili milletvekillerinin varlığı, partinin homojen bir siyasal güç merkezinden ziyade çeşitli çıkar odaklarının bir güç bileşkesi olduğu fikrini destekler niteliktedir.

Japon siyasal sistemi çok sık başbakan ve kabine değişiklikleri yaşayan dinamik bir yapıya sahiptir. Japon başbakanlarının görev süreleri batılı muadillerinden çok daha kısadır. Japonya'da 70'lerden 2000'li yıllara kadar ortalama iki yılda bir başbakan değişti. Bir diğer taraftan 1993 yılında çok partili koalisyonun başarısından sonra, on iki aylık bir periyotta ülke üç başba-



kan gördü. Bakanlar için de benzer bir durum söz konusuydu. 1964'ten 1987'ye kadar kabinedeki bir bakanın ortalama görev süresi bir yıldan daha azdı (Hayes 2005: 55). Başbakan ve bakanlık pozisyonlarındaki bu istikrarsızlıklar, karizmatik liderlerin eksikliği veya dinamik siyasi hayat gibi nedenler üzerinden okunabilir. Fakat yazının odaklanmaya çalıştığı nokta bunlardan ziyade parti içerisinde farklı çıkar odaklarının olması ve bunlar arasında meydana gelen anlaşmazlıklardır. Hrebnar, 90'lı yılların başında biraz zayıflamış olsa dahi LDP'nin her dönemde parti içerisindeki çok ön plana çıkmayan çıkar gruplarının etkisinde olduğunu ve hatta öyle ki başbakanların kendi programlarına sahip olmasının dahi engellendiği dönemler olduğunu iddia etmektedir (2000: 2).

Liberal Demokrat Parti ve öncüllerinin uzun yıllara dayanan istikrarlı yapısı göz önüne alındığında parti içerisinde çok güçlü bir gelenek ve parti disiplini olduğu ilk akla gelen hususlar olacaktır. Bu önerme güçlü bir siyasal geleneğe sahip olma noktasında makul görülse de parti disiplinin yoğunluğu açısından akıllara ciddi soru işaretleri getirmektedir. Bu soru işaretlerinin en dikkat çekici örneklerinden bir tanesi yukarıda belirtildiği üzere 93 yılında gerçekleşen gensoru önergesidir. Gensoru parlamenter sistemlerde parlamentoların yürütme yetkisini kontrol etmesi noktasındaki en etkili yollardan bir tanesidir. Bir parlamenter sistem örneği olarak Japon hükümet sistemi de "gensoru önergesi" ni bir kontrol aracı olarak benimsemiştir. Fakat Japonya'da gensoru önergesi kullanarak hükümeti düşürme yetkisi yalnızca Temsilciler Meclisi'ne verilmiştir. Ayrıca bakanların sorumlulukları da bireysel değil kolektif sorumluluk çerçevesinde kabul edildiği için hükümetin düşmesi için tek bir bakanın dahi güvensizlik oyu alması yeterlidir.

Modern Japon siyasi tarihindeki en dikkat çekici gensoru uygulaması 1993 yılında bazı Liberal Demokrat Parti üyelerinin adının yolsuzlukla gündeme gelmesi üzerine gerçekleşti. Bu oylama aynı zamanda LDP'nin 38 yıllık kesintisiz iktidarına da son verdi (Dolan 1994). İlginç bir şekilde bu gensoru uygulamasında 39 LDP üyesi hükümetlerine karşı oy kullandı. Bu oldukça şeffaf ve demokratik bir yaklaşım olarak okunabilir. Fakat diğer taraftan parti içerisindeki parçalanma dikkate alındığında verilen iktidar mücadelesinin de bir uzantısı olabileceği gözlerden kaçmamalıdır. Her iki durumda da LDP iktidarını sonlandırma sonucunu doğuran böyle bir süreçte kendi partisi aleyhine oy kullanan vekiller dikkate alındığında her koşulda yeknesak ve katı bir parti disiplininden söz edilmesinin oldukça zor olduğu ifade edilebilir. Çünkü Japonya'da seçim sistemi ve geleneği gereği bir milletvekilinin göreve gelebilmesi için ciddi bir mali desteğe ihtiyacı vardır. Bu sebeple milletvekili seçilebilmek için güçlü bir aileden gelmek yahut yeterli maddi güce sahip olunmaması du-



rumunda güçlü bir çıkar grubundan destek almak olasıdır. Her iki durumda da milletvekillerinin ilgili çıkar gruplarından bağımsız karar almasının çok da kolay olmadığı akla gelmektedir.

Liberal Demokrat Parti'nin Japon siyaseti ve devlet politikalarındaki belirgin etkisine rağmen partiyi kendisinden menkul bir güç odağı olarak değerlendirmek, partinin gücünü şekillendiren farklı güç unsurlarını gözden kaçırmamıza neden olabilir. Bu noktada çeşitli güç odaklarının, köklü ailelerin, keiretsuların ve farklı bileşkelerin partiye güç verdiğini ve LDP üzerinden ülke yönetiminde söz sahibi olduğunu ifade etmek daha makul görünmektedir. Peki bu farklı çıkar grupları parti, partiler ve siyaset üzerinde nasıl etkili olabilmektedir? Bunun pek çok farklı sebebi olmasına rağmen öncelikle seçim sistemine ve partilerin oluşum mantığına bakmak bize fikir verebilir.

Japonya, 1993 yılına kadar Temsilciler Meclisi'nin seçimi için 1-6 arası milletvekiline sahip 130 seçim bölgesine bölünmüştü. Seçmenlerse bu seçim bölgelerinde adaylardan ziyade parti listelerini oyluyorlardı. Bu nedenle aday adayları kendi partileri içersinde aday olabilmek için çok zorlu bir mücadeleye girmek zorundaydı. Roskin bu durumun politikacılar için çok ciddi bir finansman desteği gerektirdiğini ve onları yolsuzluğa iten önemli bir sebep olduğunu ifade eder (2011: 439). Aynı zamanda ifade edilen bu seçim bölgeleri kırsal nüfusun ağırlığının yüksek olduğu 1925 nüfus sayımına dayanarak oluşturulmuştu. Geçen zaman aralığında kentli nüfus %90 oranında artmasına rağmen seçim bölgeleri bu değişime ayak uyduracak biçimde yenilenmemişti. 1993 yılında LDP iktidarının yerini alan sekiz partinin oluşturduğu koalisyonun ilk icraatlarından bir tanesi seçim sistemini değiştirmek oldu. Japonya her bir seçim bölgesinden 1 adayın seçileceği 300 dar seçim bölgesine bölündü. Bu bölgelerden basit çoğunluk esasına göre 1 vekilin seçilmesi kararlaştırıldı. Bu sayede partideki adayların birbirleriye rekabet etmesinin engellenmesi ve hizipçilik sorununun çözüleceği düşünüldü (Şencan 2015: 316).

Yolsuzluk ve yozlaşmanın temel sebebi olarak görülen seçim sisteminde yapılan değişikliklere rağmen siyasetin finans sorunu devam etti. Siyasetin finansmanı her ülkede büyük önem arz etmesine rağmen, Japonya'nın kendisine has bazı farklılıklarının olduğu ifade edilebilir. Yerel görevlere ve seçim süreçlerine ek olarak, yerel bir politikacının bölgesindeki cenaze ve düğün törenlerine giderek evlilere ve yas tutanlara bir miktar para yardımında bulunması gibi bir gelenek söz konusudur. Ortalama bir milletvekilinin bu işler için yaklaşık 120 milyon yen harcadığı tahmin edilmesine rağmen, bu noktada devletten sağlanabilecek fon miktarının üst sınırı yaklaşık olarak 20 milyon yen'dir (Roskin 2011: 438). Bu da yerel politikacılar için ciddi bir mali destek gerektirmektedir.



Temsilciler Meclisi'nin üç yüz üyesi önceki paragrafta bahsedildiği üzere dar yerel seçim bölgelerinden gelirken, diğer 180 üye d'Hondt yöntemi kullanılarak nispi temsil sistemi ile on bir ulusal seçim bölgesinden seçilmektedir (Şencan 2015: 316). Bu parti listelerinden gelen adayların hem parti içerisindeki aday gösterilme noktasındaki rekabet hem de tanınma ve reklam faaliyetleri için çok ciddi mali desteğe ihtiyaç duyduğu ifade edilebilir. Bu durumda yerel politikacılarda olduğu gibi daha büyük seçim bölgelerinde rekabet eden politikacıların temel sorunu da finansman meselesidir.

Mikro boyutta vekil ve vekil adaylarının finansman sorunlarının yanında makro boyutta da siyasal partilerin çok ciddi sosyal ve ekonomik desteğe ihtiyaçları vardır. Bu nedenle siyasi partiler çeşitli çıkar grupları tarafından desteklenmektedir. Farklı bir açıdan bakıldığında da işin doğası gereği bu çıkar grupları ilgili siyasi partiler aracılığıyla ülke yönetiminde söz sahibi olmaktadır. Japon Komünist Partisi hariç ülkenin diğer büyük partilerinin her biri temelde belirli dini, ekonomik ya da sosyal grupların desteğini almaktadır. Soka Gakkai/CGP, Domei/DSP, Sohyo/JSP ve ülkenin büyük ekonomik teşekküllerinin LDP ve NLC'ye verdiği destekler bu durumun tecessüm etmiş halidir. Yine JKP dışındaki tüm partiler elit kadro partileridir. Parlamento düzeyinde kurulup sonrasında ulus altı düzeylere inerler, tabandan gelmezler (Hrebmar 2000: 29-31). Dolayısıyla bu partilerin politikalarının şekillenmesinde tabandan gelen taleplerden ziyade destek aldıkları çıkar gruplarının etkisinin daha fazla olduğu ifade edilebilir. Toparlayacak olursak verilen örnekler ışığında keiretsuların, köklü ailelerin ve belli başlı ekonomik/sosyal çıkar gruplarının öncelikle siyasal partiler, siyasal partiler üzerinden de bürokrasi ve ülke politikalarında ciddi etkisi olduğu söylenebilir.

Siyaset, bürokrasi ve iş dünyası arasındaki kuvvetli bağların bir yansımasını da bu üç dünyanın aktörlerinin birbirine transferi noktasındaki esneklikte görebiliriz. Japonya'da bürokrasiden siyasete, siyasetten iş dünyasına, iş dünyasından siyasete sık sık geçişler söz konusudur. Bu uygulama ABD'de "revolving door", Japonya'da cennetten inme anlamına gelen "amakudari" kavramıyla ifade edilir (Hayes 2005: 59). Bu durumun bir yandan üç kurum arasındaki bağlantıları ve çalışma pratiğini güçlendirirken diğer taraftan yazının genel mantığı çerçevesinde iş dünyasının bürokrasi ve siyaset üzerindeki etkisini arttırdığı ifade edilebilir.

Yazının bu bölümüne kadar iş dünyasının partiler ve bürokrasi üzerindeki etkisine değinilmeye çalışıldı. Fakat bu durum, partiler ve bürokraside bazı kişi ve grupların iş dünyası ya da köklü ailelerle doğrudan bir ilgisi olmadan belirli bir özgül ağırlık kazanamadığı anlamına gelmemektedir. Örneğin parti



içerisinde belirli bir yasama faaliyetinde çok uzun süre çalışan ve uzmanlaşan insanlardan bahsedilebilir. Bunlara Japoncada zoku denmektedir. Bu kişiler eğitim ya da ulaşım gibi belirli bir alanda çok uzun mesai harcadıkları için uzmanlaşırlar ve bu uzmanlıkları onlara nev-i şahsına münhasır bir güç verir. Bu da onlara diğer güç merkezlerinden bağımsız bir hareket alanı açar. Dolayısıyla özgül ağırlıkları ile parti politikalarını etkileyebilirler (Hayes 2005: 54-55). Bürokrasi açısından ise belirli kolejler ve kimliklerin ön planda olduğu ifade edilebilir. Japonya’da yüksek kamu hizmeti sınavlarına giren adayların yaklaşık yarısı Tokyo veya Kyoto Üniversitesi mezunlarıdır. Bir diğer taraftan üst düzey bürokratlar arasında hukuk fakültesi mezunlarının ağırlığı hissedilmektedir. Üst düzey bürokratların yaklaşık iki bölü üçünün de Tokyo Üniversitesi Hukuk Fakültesi mezunlarından teşekkül ettiği ifade edilmelidir. Bazı akademisyenler bu durumun old boys denilen gruplaşmalara sebep olduğunu ve parochialismi beslediğini ifade etmektedirler (Hayes 2005: 58). Dolayısıyla bu grupların da kendi başlarına birer güç odağı oluşturduğu düşünülebilir. Yazı partiler ve bürokraside yukarıda ifade edildiği şekliyle farklı güç unsurlarının göz ardı edilmesini amaçlamamaktadır, yalnızca temel şekillendirici gücün çıkar grupları bunlar içerisinde de ekonomik çıkar grupları olduğunu ifade etmektedir.

Güçlü kayıt sistemi ve kurumsallaşmaya başlayan yönetim anlayışıyla günümüz Japon bürokrasisinin temelleri Tokugawa Dönemi’nde atıldı. Daha sonra Meiji restorasyonu ile bu süreç modern devlet kurumlarına evrildi. Özellikle merkezileşme ve kişilerden bağımsız kurumsal kimliklerin oluşturulması ve güçlendirilmesi bu süreçte karakterini verdi. Temelleri oldukça sağlam atılan bu bürokratik yapı, ülkede ve dünyada yaşanan köklü değişikliklere rağmen günümüze kadar güçlü bir şekilde varlığını devam ettirebildi. Buna paralel olarak yazının çeşitli bölümlerinde değinilen parti geleneği ve büyük ekonomik çıkar grupları, Japon modernleşmesinin diğer ürünleri olarak bürokrasinin yanında güçlerini tahkim edebildi ve sürdürdü. Elbette LDP’nin savaş öncesi Liberal Parti ile aynı parti, keiretsular ile zaibatsuların tamamen aynı yapılar ve bürokrasinin de aynı bürokrasi olduğunu iddia etmek çok makul olmasa gerek; fakat bunlar arasındaki tarihsel sürekliliği de göz ardı etmemek gerekir. Buna en güzel örnek İkinci Dünya Savaşı sonrası zaibatsuların dağıtılmasının MacArthur’un 1945 yönergesinde en temel hususlardan bir tanesi olmasına rağmen, bu büyük ekonomik çıkar gruplarının daha sonra keiretsular olarak farklı örgütlenmeler biçimde varlıklarını devam ettirmesidir (Şencan 2015: 297). Sonuç olarak hem LDP’nin hem de Japon bürokrasinin ülkede çok güçlü bir geleneğe ve kendine özgü bir karaktere sahip olduğunu teslim etmek gerekir. Ayrıca her ikisinin içerisinde de zo-

kular gibi old boys gibi güçleri kendilerinden menkul etki odaklarının var olduğu da açıktır. Fakat yazı boyunca ifade edilmeye çalışılanlar çerçevesinde parti ve siyasetin, dolayısıyla bürokrasinin keiretsular gibi büyük ekonomik çıkar gruplarının çok ciddi tesiri altında olduğunu gözden kaçırmamak, bize ülkedeki güç ilişkilerini anlamandırmada önemli bir pencere açacaktır.

KAYNAKLAR

- Dursun, Hasan (1999) Japon Merkezi İdare Yönetimi, Devlet Planlama Teşkilatı, Ankara
- Dolan, Ronald E. and Worden L. Robert Ed. (1994) Japan: A Country Study, Washington
- Masujima, Toshiyuku (1995) Civil Service in Time of Change: The Salient Features of Japanese Bureaucracy and Its Reform, The Management and Reform of Japanese Government, Tokyo
- Hayes, L.D (2005) Introduction to Japanese Politics, p.47-66.
- Hrebnar, J. Ronald. (2000) Japan's New Party System, p.1-35.
- Roskin, G. Micheal (2011), Çağdaş Devlet Sistemleri, Adres Yayınları, Ankara
- Şencan, Hüdai (2015) Japonya Hükümet Sistemi: Yarışan Partiler Değişmeyen İktidar, Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri, TBMM Araştırma Merkezi Yayınları