

SAVAŞ SONRASI JAPONYA'DA SANAYİ POLİTİKASI: MITI (ULUSLAR ARASI TİCARET VE SANAYİ BAKANLIĞI) NE KADAR BAŞARILIYDI?

Yrd.Doç.Dr. Ayşe Meral UZUN

Cumhuriyet Üniversitesi, İİBF, Sivas

ABSTRACT

This study has attempted to explore the impact of the post-war Japanese industrial policy on economic recovery and development process in Japan after the The World War II, The study has shown that interventions of MITI (Ministry of International Trade and Industry) hardly contributed to the industrial development of Japan unlike generally accepted thoughts on Japan industrial recovery,

Keywords: Japan, industrialization, industrial policy, MITI.

ÖZET

Bu çalışmada II. Dünya Savaşından sonra hızlı bir sınaî toparlanma ve gelişme yaşayan Japonya'da, sanayi politikalarının yürütücüsü konumunda olan MITI'nin yaptığı uygulamalar incelenmiş ve bu politikaların ne kadar başarılı olduğu tartışılarak, Japon sanayi politikasının detayları araştırılmıştır.

Anahtar Sözcükler: Japonya, sanayileşme, sanayi politikası, MITI.

GİRİŞ

Bilindiği gibi Japonya II. Dünya Savaşından sonra göz kamaştırıcı bir büyüme ve kalkınma süreci yaşamıştır. Standart kaynaklarda mucize diye tanımlanan bu başarının sebepleri konusunda büyük bir literatür oluşmuştur. Başarının sebepleri açıklanırken hükümetin ve sanayi bürokrasisinin yüksek verimliliğe ve büyümeye yönelik ekonomik ve sınaî politikalarına büyük önem atfedildiği görülmektedir. Bilinçli bir sanayi politikasının, başarıda anahtar rolü oynadığı sıklıkla vurgulanmaktadır. Hatta 1970'lerde dünya

ekonomisinde yaşanan krizlerin Japonya'yı zorda bırakmasından sonra bile, hükümetin, bu süreci akıllıca yönettiği ve sanayinin ve firmaların rasyonalizasyonuna, sınaî altyapının iyileştirilmesine ve sınaî yeniden yapılanmaya dayalı politikalarla ülkenin endüstriyel yapısını (ağır sanayiler, kimya sanayi vb.) sermaye-enerji yoğun sektörlerden elektronik sanayi gibi bilgi yoğun alanlara kaydırıldığı belirtilmiştir. En hafif tonuyla ifade edilecek olursa savaş sonrası sağlanan olağanüstü büyümenin orkestralığını Japon

hükümeti gerçekleştirmişken, başarı şirketlerin ve işçilerin sıkı çalışmasıyla sağlanmıştı (Kusago, 2006: 81). Böylece Japonya bu politikalar temelinde ekonomik durgunluktan diğer sanayileşmiş ülkelere göre daha hızlı çıkmayı başarmış ve dünya piyasalarında avantaj elde etmiştir. Ayrıca Uluslar arası Ticaret ve Sanayi Bakanlığı (MITI) *sanayi politikası* diye yeni bir ifade yaratmış ve bu, uluslar arası boyutta bir endüstriyel kalkınma stratejisi algısı olarak idrak edilmiştir (Park, 2000: 146). Savaş sonrası Japon sanayi politikasının tesiri altında kalanlar MITI'nin gayet akıllı olarak otomobil, elektronik ve diğer bazı sanayileri yarının ekonomik yıldızları olarak teşhis edip, onlara, gelişip büyümeleri için ihtiyaç duydukları yardımları aktardığını söylerler (Wilson Quarterly, 1994: 134; Fan ve Watanabe, 2006: 309-11). Aslında Japon sanayi politikalarının savaş öncesi dönemde de oldukça başarılı olduğunu gösteren çalışmalar bulunmaktadır (Miyajima, 1992). Kısaca Japon sanayileşmesinde ya da kalkınmasında standart açıklamalar hükümetin ve hükümet kurumlarının rolüne ve özellikle de sanayi politikasının etkinliğine bir hayli önem atfetmişlerdir.

Sanayi politikası ülkeler için bugün de önemini korumaya devam etmektedir. Hemen her ülke kendi çapında bir sanayi politikası oluşturma ve yürütme anlayışını sürdürmektedir. Hatta Avrupa Birliği gibi büyük ekonomik ve siyasi örgütler bile kendi içinde bir sanayi politikası oluşturma çabasıdır. Öte yandan bu politikaların ne kadar başarılı olduğu ve olabileceği sorunu da bu kapsamda tartışılmaya devam edilecektir. Literatürde sanayi politikasının lehinde ve aleyhinde çeşitli argümanlar dile getirilmektedir. Genellikle Marksist eğilimli yazarlar başta olmak üzere bir grup araştırmacı sanayi politikalarının gerekliliğinden söz ederler. Bunun karşısında sanayi politikasına hür teşebbüs ya da liberteryen bir temelle yaklaşanlar ise onun gereksizliğine ve sanayi politikasının toptan terk edilmesi gereğine inanırlar (Spissinger vd., 1998) ya da sanayi politikasının piyasaları ser-

bestleştirme üzerine odaklanması gerektiğine (Dick, 1995) vurgu yaparlar. Diğer bazı yazarlar ise (Rodrik, 2004) daha dengeli bir yaklaşımla bir taraftan sanayi politikasının neden gerekli olduğuna dair çeşitli gerekçeler getirirken, diğer yandan da bu politikaların yaratabileceği problemlere ve bunların en aza indirilmesi için alınması gereken tedbirlere değinmektedir. Makalenin amacı ve kapsamı bakımından bu tür tartışmalara girilmemiştir. Fakat bu tartışmanın taraflarınca öne sürülen argümanları değerlendirebilmek açısından olduğu kadar, sanayi politikalarının geleceği hakkında daha rasyonel kararlar vermek ve isabetli tahminler yapmak ve yeni hazırlanacak politikalarda hata ihtimalini azaltmak açısından da yakın geçmişteki tecrübelerin incelenmesi büyük önem kazanmaktadır. Bu açıdan bakıldığında Japonya'nın II. Dünya Savaşından sonra izlediği endüstriyel politikalar bir sanayi politikası bağlamında ele alınabilecek en iyi örneklerden biri sayılabilir. Hatta başarılı bir sanayi politikası denildiğinde Japon tecrübesi ilk akla gelen örneklerden biri olmaktadır. Ancak son zamanlarda gittikçe büyüyen bir literatür, Japon başarısında hükümetin politikaların çok az etkili olduğunu vurgulamaya başlamıştır. Bu çalışma savaş sonrası dönemde Japon sanayi politikalarını ve bu politikaların fiilen yürütücüsü konumundaki MITI'nin uygulamalarını ele alarak, söz konusu iddiaların doğruluğunu tartışmıştır. Bu kapsamda önce sanayi politikası hakkında kısa bir bilgi verilmiş, Japonya'daki sanayi politikası uygulamalarına değinilmiş ve ardından da bunların başarısı tartışılmıştır. Ulaştığımız bulgular Japon sanayi politikasının, savaş sonrası büyümeye sanıldığından çok daha az etkili olduğu görüşünü destekler bir niteliktedir.

I- Sanayi Politikası: Kavram, Çerçeve ve Araçlar

Sanayi politikası bir ülkede farklı üretken sektörlerde faaliyet gösteren şirketleri (hizmet üreten şirketler dâhil) etkileyen, ya da daha

spesifik olarak onların hem yurtiçinde hem de dışarıda rekabet etme kabiliyetlerini etkileyen hükümete davranışlar dizisi diye tanımlanabilir. Böyle bir geniş sanayi politikası tanımı mikro ekonomik politikaları (anti tekel, yenilik ve uluslararasılaştırma gibi), geniş altyapı imkânlarının sağlanması (ulaşım, iletişim, eğitim, bilim ve araştırma gibi) ve şirketlere yapılan sektör-bazlı destekleri kapsar. Daha dar bir tanım yapılırsa, sanayi politikası doğrudan doğruya şirketleri ve sanayileri hedefleyen sektör politikalarını kapsamaktadır (EEAG Report, 2008: 105).

Sanayi politikasının kapsamı ve muhtevası hem ülkeler hem de çeşitli topluluklar arasında farklı değerlendirilmelere konu olabilmektedir. Bu durum değişik çerçevesi olan tanımlamaları ve uygulamaları beraberinde getirmektedir. Örnek vermek gerekirse ABD Ticaret Komisyonu, sanayi politikasını üretim kaynaklarını belli sanayilerdeki yurtiçi üreticilere, onların daha rekabetçi olmasına yardım edecek şekilde yönlendirilmesine dönük hükümet davranışı olarak tanımlar. AB Lizbon Ajandası ise AB'de sanayi politikasının ana rolünü, AB'yi, çoğu işletmenin küçük ve orta ölçekli olduğu göz önünde bulundurularak, sınıflı yatırımlar ve iş yaratma için cazip bir yer yapacak şekilde girişimsel gelişmeye ve yeniliğe uygun bir çatı sağlamak diye belirlemiştir (EEAG Report, 2008: 105). Pack ve Saggi (2006: 267-68) ise sanayi politikasını, *üretimin yapısını ekonomik büyüme için daha iyi umutlar vaat ettiği beklenen sektörlerin lehine değiştirmeye teşebbüs eden selektif herhangi bir hükümet müdahalesi ya da politikası* şeklinde tanımlarlar. Görülüyor ki sanayi politikası her ne kadar hükümetlerin sınıflı işletmelere yönelik tutumlarını içeren bir kapsama sahip olsa da, koşulların değişmesiyle birlikte daha farklı bir muhteva da kazanabilmektedir. Son zamanlarda özellikle sanayi politikalarının giderek yenilik politikasına dönüşmekte olduğu vurgularına rastlanması dikkat çekmektedir. 1990'lardan sonra küreselleşmenin beraberinde getirdiği değişiklikler nedeniyle OECD ülkeleri altyapıyı iyileştiren, işgücünün niteliğini

güçlendiren, teknolojiye, istihdama ve kaynakların dağılımına önem veren bir sanayi politikasına yönelmişlerdir (Vickery, 1994). Başka bir deyimle küreselleşme ile dünya pazarlarındaki belirsizliğin artması OECD ülkelerini, kendilerini daha rekabetçi avantaj sağlayacak esnek yapısal politikalar uygulamaya sevk etmiştir (Gonenc, 1994). Öte yandan bugün özellikle gelişmekte olan ülkeler açısından rekabet politikasının sanayi politikası içinde önemli bir parça olarak görülmesi gerektiğini dile getiren çalışmalara da rastlanmaktadır (Haque, 2007).

II- Japonya'da Sanayi Politikasının Temelleri

Yukarıda belirtildiği gibi ülkelerin sanayi politikası kapsamında benimsediği hedefler ve bunlara ulaşmada kullandığı araçlar farklılaşabilmektedir. Japonya'da savaş sonrası dönemde sanayi politikası için genellikle üç temel araç kullanılmıştır. (Chang, 2001: 36). Bunlardan ilki hızlı kalkınma için anahtar sanayilerin hedeflenmesi olmuştur. İkincisi yeni doğan ve stratejik görülen sanayilerin, erken dönemlerde ithalatın kısıtlanması yoluyla dış rekabetten korunması ve düşüş gösteren sanayilerin sübvansede edilmesidir. Son ayak ise pazarlama kurumları ve diğer ihracat mekanizmaları gibi hükümet destekleri yoluyla özellikle mamül malların ihracatının teşvik edilmesidir.

Savaş sonrası dönemde Japon sanayi politikasının gelişimi birkaç alt döneme ayrılarak incelenebilir. 1945'lerden 1960'lara kadar devam eden süreçte, Japonya savaşın yarattığı tahribatı gidererek ekonominin yeniden toparlanmasına dönük adımlar atmıştır. Öncelikli üretim sistemi denilebilecek bir yapı içinde kaynaklar hükümet düzenlemeleriyle kömür ve çelik üretimine kanalize edilmeye çalışılmıştır. Kore Savaşı toparlanmayı hızlandırmış, ancak dış ticaret kısıtlamaları nedeniyle sınırlı ilerleme kaydedilmiştir. Hükümet savaştan sonra, özellikle yeni tesislerin kurulması için çok gerekli olan

dövizi ve yabancı sermayeyi kontrol etmeyi ve tayinlamayı sürdürmüştür. Anahtar sanayilere özel amortisman ödenekleri ve tarife istisnaları getirilmiştir. Bu gibi uygulamalarla birlikte dönem boyunca *özel sektörün ekonomik faaliyetlerini düzenlemeye ve kontrol etmeye* dönük bir sanayi politikası izlenmiştir (Fujiwara, 1992: 276-77). Yine bu zaman aralığında özel sektörde rekabeti teşvik etmek amacıyla *zaibatsu* denilen büyük işletmeler dağıtılmış, anti tekel yasası çıkarılmıştır. Makro istikrarı sağlayacak adımlar atılmış ve bu çerçevede dengeli bütçeye ve piyasa ilkelerine uygun bir mali yapıya dönülmüş, fiyat kontrolleri gevşetilmiş ve böylece bir piyasa ekonomisinin yeniden etkin hale getirilmesine çalışılmıştır (Kuchiki, 2007: 8-9). 1960'lerden 1973'e kadar olan dönem Japonya'da sanayi çağının zirveye çıktığı dönem olarak kabul edilir, 1960-70 arasında reel olarak büyüme oranı %11,6 olarak kaydedilmiş, ekonomik yapı tarımdan sanayiye, sanayi ise hafif endüstrilerden çelik, petrokimya ve otomobil gibi ağır sanayilere kaymıştır. Ticarete ve dövizde serbestleşmeye dönük adımlar atılırken, OECD gibi uluslar arası ekonomik kuruluşlara üyelik sağlanmıştır. Bu dönemde sanayi politikaları stratejik içeriklidir. MITI birkaç anahtar sanayiye teşvik etmek amacıyla ticari koruma, vergi avantajları ve çeşitli sübvansiyonlar uygulamıştır. Aşırı rekabetin Japon sanayisinin dünya çapındaki rekabet edebilirliğini düşereceği varsayımıyla firmalara düzgün rekabet önerilmiş ve mergerler teşvik edilmiştir. Bir bütün olarak bakıldığında bu zaman aralığında MITI'nin regülasyon yapma gücünün arttığı görülmüştür. Stratejik sanayi politikalarının uygulandığı bu dönemde hangi sanayilerin seçileceği sanayi politikasının temel bir parçası durumundaydı. Japonya o dönemde yüksek verimlilik artışları getireceği, dünya ekonomisindeki büyümeyle birlikte talebinin artacağını düşünüldüğü ve büyümesinin istihdamı teşvik edeceği sanayileri seçmeye yönelmiştir (Fujiwara, 1992: 278-79).

1970'lerden sonraki on yıl Japonya için büyük ölçüde petrol krizlerinin yol açtığı sorunlarla uğraşmakla geçti. Kamu borçlarındaki birikme nedeniyle makro eğilimli mali yardımlar terk edilerek mikro temelli sınıflı ayarlanma politikaları benimsenmiştir. Bu dönemde stratejik politikalara verilen önem azaldı. MITI düzeltici politikalara önem vererek, serbest ticareti desteklemeye dönük daha belirgin bir konum benimsedi. Tarifeler sürekli azaltıldı. Artık sanayi politikasının temel hedefleri, yapısal dönüşümden dolayı zarar gören sıkıntılı sanayilere ayarlanma yardımı sağlamak, ticaretle ilgili yabancı talepleri karşılamak ve özel sektörde araştırma ve geliştirmeyi teşvik etmek olmuştur (Fujiwara, 1992: 297).

Bu süreç zarfında MITI'nin sanayi politikası dört farklı alandan oluşmuştur. Öncelikle o, planlı dönem esnasında geliştirilecek olan sanayi sektörleri seçmiştir. Bu dönemde vergi avantajları, düşük faizli krediler, yabancı rekabete karşı tarife engelleri gibi bir dizi tedbir ve teşvik uygulanmıştır. İkinci olarak MITI seçilmiş sanayi sektörlerinde, şirketlerin birleştirilmesi yoluyla modernizasyonu ve rasyonalizasyonu desteklemiştir. Üçüncü olarak demir-çelik, çimento ve elektronik sanayilerinin desteklenmesini hedeflemiştir. Nihayetinde o, şirketleri aşırı üretim kapasitesinden ve kendi aralarında ekstrem bir rekabetten kaçınmaya teşvik etmiştir. Bu temel politikalar çerçevesinde 1950'den sonra Japonya'da ağır sanayi, kimya sanayi ve elektronik sanayinde yüksek büyüme oranlarına ulaşılmıştır. Çoğu araştırmacı bu gelişmeyi, MITI'nin bu alandaki endüstriyel önlemlerine ve yüksek yatırımlara bağlamıştır. Gerçekten de ismi geçen önemli gelişmelerin olduğu yadsınamaz. Nitekim bu sanayilerde tamamen modern teknolojiler benimsenmiş; 1960'ların sonlarına kadar gemi yapımı, petrokimya, otomobil ve elektronik sanayilerinde görülmemiş yükseklikte büyüme oranlarına ulaşılmıştır. MITI 1960'ların ortalarında elektronik sanayiye o zamanların en ileri elektronik ürünü olan çipli transistörleri

(KK!) üretme yetersizliğini giderme *talimatı vermiş* ve Mitsubishi, NEC, Toshiba, Fujitsi ve Sharp 1960'ların sonlarına doğru bu ürünü üretmeyi başarmıştır. Bu arada Amerikan bilgisayar ürünlerinin yurtiçi piyasadaki payını azaltmak ve yurtiçi üretimi desteklemek için, MITI uygun bilgisayar stratejileri önerecek bir komisyon kurmuştur. Ayrıca altı büyük elektronik şirketinin birlikte bilgisayar teknolojileri geliştirmek için bilgi alışverişi yapmalarına imkân veren, Japon Bilgi Merkezi (JIC) yine MITI tarafından organize edilmiştir. MITI'nin elektronik ve teknik laboratuvarlarının rehberliğiyle birlikte 1966-71 arasında süper yüksek performans elektronik bilgisayar geliştirme projesi devreye sokulmuştur. Projenin gerçekleştirilmesi için MITI yeni bilgisayar teknolojilerine yasal destek sağlama yoluna gitmiştir (Park, 2000: 150).

1980'lerden sonra sanayi politikasının ağırlığı araştırma-geliştirmeye, sınıflandırma ve düzenleme, ticari anlaşmazlıklara ve deregülasyona kaymıştır. MITI on dört yüksek teknolojili sanayi hedefleyerek onlara direkt ödüncüler, araştırma-geliştirmeye dönük sübvansiyonlar, ticari koruma, ithalat kısıtlamaları gibi bir dizi destek sağlamıştı. Bilgisayar ve yarı iletken sanayilere dayalı bir teknoloji-eğilimli sanayi politikası seçiminde, maliyetlerden çok sosyal faydaların dikkate alındığı dile getirilmektedir. Öte yandan bu dönem boyunca belli sanayilerde deregülasyon sürecine gidilerek hükümet müdahaleleri kaldırılmış ve bu sanayilerin gelişmesi açısından piyasa mekanizması kullanılmaya başlanmıştır (Gordillo, t.y.).

1990'lardan sonra ise Japon ekonomisinin içine düştüğü sıkıntılar sanayi politikasında önceki yıllardan esaslı bir ayrılmayı beraberinde getirmiştir. Belirli sınıflar sektörlerine yoğunlaşan dikey politikalar daha az önemli hale gelmiş ve yatay yaklaşımlar önem kazanmıştır. Büyük firmalar Japon ekonomisinin ana sürükleyicisi olmasına karşın, yüksek teknolojik kapasiteleri ve yeni işletme modelleriyle birlikte yeni sınıflara

önem vermeye başladığı görülmektedir. Bu tür girişimlere yardım eden bir çevre oluşturmak için ardi ardına yeni politikalar benimsenmiştir. Belki de daha önemlisi Japon hükümetinin o ana kadar pek önemsedığı rekabet politikası uluslar arası piyasalarda Japon sanayini güçlü hale getirmek için merkezi politika haline gelmeye başlamıştır. Ayrıca sanayi politikası kapsamında belirlenen yeni hedeflere ulaşmak için emek piyasasıyla ilgili çeşitli politikalara başvuruldu. Bir zamanlar büyük Japon şirketlerinin kâhyası gibi davranan MITI, giderek değişmelerin ve yeniliklerin kolaylaştırıcısı haline gelmeye başladı. Kısaca daha önce stratejik öneme sahip olduğu düşünülen belli sektörlerin ve teknolojilerin geliştirilmesine dayalı bir sanayi politikası, 1990'lardan sonra bütün ekonominin iyi performansını önceleyen ve belli sosyal, ekonomik ve kurumsal koşullar altında faaliyet gösteren bireysel firmaların performansını iyileştirecek çatı koşullarını belirlemeye çalışan bir politikaya dönüşmüştür. Japon hükümeti her ne kadar bazı endüstrileri stratejik olarak görmeye devam etse de, eskisi gibi onlara destek vermesi söz konusu değildir. Bugün için Japon politikacılar, özel şirketlerin tüm dünyada rakiplerinin üstesinden gelecek kabiliyetlerini göstermenin zamanı olduğu düşüncesine sahiptirler (Nezu, 2006: 242-43). Aslında Japon siyasilerin bu yaklaşımı üstü kapalı olarak sanayi politikasının gidebileceği sınırları da gösterir gibidir.

III- Japon Kalkınmasında Sanayi Politikasının Rolü: Bir Değerlendirme

Savaş sonrası dönem için MITI'nin başvurduğu uygulamalara dair bu özet değerlendirmemiz Japonya'da dönemden döneme değişen politikalar çerçevesinde çeşitli endüstrilerin hedef olarak belirlenmesine, onlara çeşitli şekillerde destek verilmesine ve hatta gerektiğinde endüstriler için çeşitli yönlendirmelerin yapılmasına dayalı çok yönlü bir

sanayi politikası yürütüldüğü izlenimi vermektedir. Ancak daha önce belirtildiği gibi Japon sınaî kalkınmasında MITI'nin uygulamaları çerçevesinde yürütülen politikalardan çok söz edilmesine rağmen, aslında onların bu sürece pek de katkı sağlamadığına dair yeni bulgular ortaya konmaktadır. Bilindiği gibi MITI'nin, sanayilere destek için kullandığı araçlar arasında kurumlar vergisi indirimleri, ödüncüler, sübvansiyonlar ve ticari koruma gibi araçlar vardı. Bunların dağıtımı konusunda Harvard Üniversitesinden iktisatçı Beason'ın seçilmiş endüstriler üzerinde yaptığı çalışmada, MITI'nin çoğunlukla *yanlış* endüstrilere yardım aktardığını ortaya koymuştur. 1955-90 döneminde incelenen 13 sanayiden en düşük büyüme oranlarını kaydeden madencilik ve tekstil, hükümet yardımlarından en fazla yararlanan endüstriler olmuştur. En fazla büyüyen sanayiler ise (elektrikli makineler, genel makine sanayi ve ulaşım teçhizatı) çoğunlukla ortalamadan daha düşük yardımlar almıştır. Dolayısıyla o, Japon sanayi politikasının, hedeflenen sanayilerin verimliliğini ve dolayısıyla rekabet edebilirliğini iyileştirdiği konusunda yetersiz deliller elde etmiştir (Wilson Quarterly, 1994: 134). Benzer bir bulguya Ali El-Agra (1997) da ulaşmış ve Japon stili diye anılan sanayi politikasının büyük ölçüde bir efsane olduğunu kaydederek, 1955-90 arasında ülkede yüksek büyüme kaydeden sanayilerin düşük büyüme gösteren sanayilerden çok daha az mali destek aldıklarını ortaya koymuştur.

Japon sanayi politikasının etkileri hakkında daha sağlıklı yorumlar yapılmasına imkân verecek bir dizi ampirik çalışma da yapılmıştır. Kiyota ve Okazaki (2008) 1953-79 arasında pamuk-büküm sanayinden firma seviyesinde veriler kullanarak yaptıkları çalışmada, sanayi politikasının iki ucu keskin bir bıçak gibi sonuçlar ortaya çıkardığını belirlemişlerdir. Buna göre söz konusu dönemde sanayi politikası bir taraftan istikrarlı bir piyasa yapısının kurulmasına katkı yaparken, diğer taraftan kaynakların daha az üretken sektörlerden daha üretken sektörlerle kaymasını engellemiş ve

dolayısıyla negatif sektörel verimlilik büyümesiyle sonuçlanmıştır. Aynı çalışmada (2008: 1) daha önce yapılmış ampirik incelemelerin, Japon sanayi politikasının emeğin verimliliğine katkı yapmış olabileceği, ancak toplam faktör verimliliğine katkı yapmadığı sonucuna ulaşıldığı belirtilmektedir. Kagami (1995: 130) ise MITI'nin somut bir teorik temeli olmayan bir sanayi politikası izlediğini ve bunun sonucunda bazen başarılı bazen de başarısız sonuçlar elde edildiğini belirtmiştir.

Inoue'ye göre 1960'larda imalat sanayinde sermaye girdileri diğer sektörlerden daha hızlı büyümüştür, ancak bunun sanayi politikasının direkt bir sonucu olup olmadığı tartışmaya açık bir konuda ve hatta şirket yöneticilerinin büyük potansiyel piyasaları görmeleri ve ölçek ekonomilerinden yararlanacak şekilde yatırım yapmaları daha olası gibi gözükmektedir. Hükümetin rekabeti bastırmaması reel verimliliği artıran yatırımları teşvik etmiş gibidir. Kısaca söylemek gerekirse Inoue 1960'lardaki hızlı ekonomik büyümede hükümetin rolünün abartılmış gibi olduğunu ve yanlış tarım politikasının yarattığı olumsuz sonuçlarda olduğu gibi, onun olumsuz etkilerinin ise genellikle göz ardı edildiğini belirtmektedir. Dolayısıyla bir *Japon tipi* sanayi politikasından bahsetmek zordur ve bu kapsamda, izlenen politikalar etkin olmayan sektörlerin korunması yoluyla büyümenin engellendiği bir görüntü sunmaktadır (Inoue, t.y.: 270).

Fujiwara bugün hâlâ yurtdışında Japon hükümetinin, kalkınma sürecinde karteller ve regülasyonlar gibi etkin kontroller kullanan ve yurtiçi sanayileri yabancı rekabetine karşı koruyacak düzenlemeleri içeren bir politika izlediğine yönelik güçlü görüşler olduğunu belirtir, ancak bu inançların *tarihsel* bir gerçekleğe sahip olmadığını da ilave eder. Ona göre 1960'larda Japon ekonomisinde yaşanan hızlı gelişme sanayi politikalarına bağlanır, ancak bürokrasinin frenleme girişimlerine rağmen özel sektörde büyük bir girişimci ruh vardır ve çoğu

iktisatçıya göre bu dönemde ekonomik performansın ana faktörü bu ruh olmuştur (Fujiwara, 1992: 276). Nogichi'ye göre (2000: 272) Japon sanayi politikası son zamanlarda ikinci kuşak iktisatçılar tarafından yapılan güçlü eleştirilerle birlikte artık kaybolmuştur, dolayısıyla o, hükümete piyasadan daha fazla güven atfeden modası geçmiş ekonomik düşüncenin son yansıması olarak değerlendirilmelidir.

MITI'nin attığı adımların ya da hükümet müdahalelerinin Japon sanayicilerin lehinde olmadığını gösteren çok sayıda delil de bulunmaktadır. Mesela Japon sanayisinde rekabeti azaltma girişimleri adına yapılan düzenlemelerin isabetsizliği rahatlıkla örneklendirilebilir. Nitekim 1960-70 arasında hükümetin düzenleyici rolünün artması genel anlamda özel sektörde güçlü bir muhalefetle karşılaşırken, on otomobil üreticisini üç grupta (kitle otomobil üretimi, özellikli arabalar ve mini arabalar) toplama girişimi de büyük tepkiye neden olmuştur. Bu şirketlerin tamamına yakını bugün de varlığını sürdürmektedir. Fujiwara'ya göre bu dönemde otomobil, çelik gibi birçok sanayi önemli ihracat başarıları yakalamıştır, ancak bu, sadece hükümet yardımlarıyla alakalı değildir. Aksine hükümetin bir dizi üründe serbestleştirme planını ilan etmesi, Japon sanayicileri verimliliklerini artırma kendi ürünlerinin kalitesini iyileştirme ve yeni imkânlar yaratma konusunda uyarıydı. (Fujiwara, 1992: 278-79). Benzer şekilde MITI'nin firmalar arasında aşırı rekabeti engellemek adına yaptığı uygulamaların da ekonomik bir mantık bulmak zordur. Bunu gösteren bir örnek Sumitomo Metal Şirketinin, çelik üretimini azaltmaya dönük olarak MITI'den gelen öneriyi reddetmesidir. 1965 yılında Sumitomo kâr ederken, diğer şirketler zarar ediyordu. Bu durum, sağlam bir ekonomik mantığa dayanmaksızın MITI ve diğer büyük çelit üreticilerinin, Sumitomo'dan üretimi kısmayı talep etmelerine yol açmıştır (Suzuki, 2006). Bu alanda belirtilebilecek diğer bir ilgi çekici bulgu ise 1968 deregülasyonuna kadar, hükümet düzenlemelerinin Japonya'da teknoloji edinimini etkin

biçimde sınırladığı ve deregülasyondan sonra edinilen teknolojilerin sayısında keskin artışların olduğu tespitidir (Kiyota, Okazaki, 2005: 579). Bütün bunlar hükümetin sanayi politikası kapsamında yaptığı düzenlemelerin pek de beklenen yönde sonuçlar yaratmadığını gösterir niteliktedir.

Literatürde oldukça yaygın olan bir kabule göre Japon sanayi politikasının en başarılı yönlerinden biri hükümetin, özellikle araştırma-geliştirme faaliyetlerine büyük katkılar yapmış olmasıdır. Aslında Japonya'nın sınaî başarısında araştırma-geliştirmeye yapılan büyük harcamaların ve bu sayede ülkenin teknoloji ithal eden bir konumdan teknoloji üretip ihraç eden bir ülke durumuna gelmesinin yadsınamaz bir rol oynadığı bilinmektedir, ancak bunda hükümetin rolünün oldukça sınırlı kaldığına dair deliller bulunmaktadır. 1960-91 arasında Japonya'da hükümetçe desteklenen araştırma-geliştirme konsorsiyumlarına olan ortalama hükümet katkısı toplam araştırma-geliştirme harcamalarının sadece %1,1'ini oluşturmaktadır. (Bransletter, Sakakibara, 1997: 30).

Yakın tarihte yapılmış ilginç bir çalışmada ise Japon sanayi politikası ve MITI hakkında çok daha radikal sayılabilecek deliller ileri sürülmüştür. Miwa ve Ramseyer (2003: 595-627) Japon politikacıların kendi bürokratlarından müdahaleci bir yaklaşımla büyümeyi teşvik etmelerini asla istemeği görüşünü dile getirmişlerdir. Bürokratların kendilerine söylediklerini göz ardı etmeye karar veren firmalar bunu güvenle yapabilmıştır. Japon bürokratların, uygulayacakları bir sanayi politikası hiç olmamıştı. Dolayısıyla Japon sanayi politikasının hikâyesi müdahaleci bir bürokratik politikanın erdemleri hakkında bir öykü değildir. Bu çalışmada MITI ve Japon bürokrasisi tarafından uygulanan sanayi politikasının etkinliği hakkında bilinen ve iddia edilen birçok şeyin eksik ya da yanlış olduğu örnekleriyle ortaya konmaktadır.

Bu tartışmada nihai olarak Japon başarısında hükümetin sanayi politikalarına önem atfeden çok sayıda incelemede bile, söz konusu

politikaların sadece girişimcilerin yatırım davranışlarıyla uyumlu olmaları halinde başarıya ulaştığını kabul ettiklerini de hatırlatmak yerinde olur. Dolayısıyla girişimci grupları ve sanayi birlikleri, bireysel girişimcilerin örgütsel kabiliyetleriyle, piyasanın talep ettiği iş/işletme planları arasındaki açığı kapatan aracı örgütler olarak fonksiyon görmüş, girişimin gelişmesi bizzat teşebbüsler içinde olmuştur (Kikkawa, 1995).

Sonuç ve Bazı Saptamalar

Japonya'da II. Dünya Savaşından sonra ulusal ekonominin teşvik edilmesinde sanayi politikasının yapıcı ve etkin bir araç olarak hizmet ettiği görüşü hem Japonya'da hem Batıda çeşitli kesimlerde oldukça kabul görmüş bir yaklaşımdır. Bununla birlikte son zamanlarda giderek artan bir literatür, çeşitli ülkelerde ve bu arada Japonya'da sanayi politikalarının başarısızlığını çeşitli delillerle ve sayısal verilerle ortaya koymaya başlamıştır.

Metinde aktarılan bilgiler savaş sonrası Japon kalkınmasının MITI tarafından yürütülen politikalarla çok az ilişkili olduğunu ya da hiç olmadığını örnekleriyle ortaya koymaktadır. Esasında bu bağlantıyı kuvvetle vurgulayanların tezlerinde yukarıda belirtilen çeşitli ampirik bulguların yanı sıra önemli teorik eksiklikler de göze çarpmaktadır. Mesela bu tür yaklaşımlarda genellikle önsel bir kabul olarak MITI'nin ya da daha genel anlamıyla hükümet bürokrasisinin özel girişimcilerden daha ileri görüşlü oldukları ve hangi sanayilerin gelecek vaat ettiğini daha iyi öngörebildikleri kabul edilmektedir. Oysa bu, girişimci davranışıyla çelişen bir yaklaşımdır. Çünkü rekabet ortamında hür girişimciler bu tür öngörülerini daha başarılı olarak yapmaya çok daha meyillidirler, çünkü bu tercihlerin kazançları ya da kayıpları doğrudan kendilerine ait olacaktır. Bürokrasi için ise bu tür endişeler söz konusu değildir. Bunun dışında MITI'nin sanayi kesimine verdiği bazı talimatların Japon başarısında önemli rol oynadığı söylenirken de aynı problemler

yaklaşım karşımıza çıkmaktadır. Eğer uzun vadeli büyüme talimatlarla gerçekleşecek kadar basit olsaydı, muhtemelen bürokrasiyle meşhur ülkelerin en ileri teknolojiye öncülük eden ülkeler olması gerekirdi. Dolayısıyla Japon başarısının ardında yatan ana faktörleri MITI'nin ya da hükümet kesiminin erdemlerinde aramak yerine Japon iş dünyasının sahip olduğu ve geliştirdiği çeşitli özelliklerde ve ayrıca başarıya elverişli bir iş ortamının yaratılmasına dönük adımlarda aramak daha doğru gibi gözükmektedir. Drucker bu tür faktörlerin Japon kalkınmasında oynadığı rolü belki de en iyi ifade edenlerden biridir. O, 1970'lere kadar Japonya'nın kaydettiği başarıyı *minimal hükümet müdahalesiyle etkin biçimde işlev gören serbet piyasa ekonomisine, 1940'lardan itibaren geleneksel Japon feodal toplumunun çöküşüne ve yaratıcı bir enejinin fişkırmasıyla sonuçlanan daha açık bir toplumun doğuşuna, serbest konuşmaya, insan haklarına, ülkenin siyasi ve iktisadi dinamiklerini değiştiren yatırım ve fiyatlama hürriyetine bağlamıştır. Herhangi bir Japon yaşı, sınıfı ve aile geçmişi ne olursa olsun, işe girişebilir ve sıkı çalışma, hayal etme, risk üstlenme istekliliğiyle başarılı olabilirdi. Honda, Yamaha, Sony ve Suzuki gibi çok sayıda isim bu iklimde yetişmiştir. Kısaca, bireysel girişimciler sermaye mallarına ve teçhizata MITI'nin istemesi nedeniyle değil, bu teşebbüslerin kâr potansiyeli taşınması nedeniyle yatırım yapmıştı* (DiLorenza, 1984: 604). Zaten yukarıda belirtildiği gibi, kâr potansiyeli görmedikleri zaman, girişimciler, MITI'nin önerilerini tereddütsüz geri çevirmişlerdir.

Japon sanayi politikasının etkisizliğini gösteren bu delillere ilaveten şunu söylemek de yerinde olur. Japon hükümetinin büyümeye bir katkı yaptığı söylenecekse, muhtemelen bu, müdahaleci politikalardan ziyade özel sektör için yatırım ortamını daha sağlıklı hale getirmek biçiminde olmuştur. Japon hükümeti özellikle 1950'li ve 60'lı yıllar esnasında harcamaların büyümemesi ve bütçe açıklarının düşük kalmasına

azami gayret sarf etmişlerdir. Sosyal refah ve ulusal savunma harcamaları minimal düzeyde tutulurken, harcamaların büyüme oranı genel ekonomik büyüme oranına nispetle kısıtlanamamıştır. Ekonomik büyümeyle birlikte vergi gelirlerinin artması dengeli bir bütçenin sürdürülebilmesine imkân vermiştir. Vergi yükünün nispi düşüklüğü girişimsel teşvikleri güçlendirmiş ve tasarrufları ve şirket yatırımlarını özendirmiştir. 1970'lerden sonra hükümet bütçe disiplininin uzaklaşmaya başlamış ve bu durum hükümeti, ülkenin sermaye piyasalarında ve tasarruflarında güçlü bir rakip haline getirmiştir. Böylece 1970'li ve 80'li yıllarda hükümetin büyük açıkları 1974 ve 1978 petrol şoklarının yarattığı etkilerle birlikte stagflasyon ve düşük büyüme oranlarına yol açmıştır (Sakoh, 1984: 522–25). Dolayısıyla Japonya için mutlaka hükümet desteği aranacaksa, bunu, doğrudan müdahalelerin etkilerinde değil vergi ve harcamaların minimum düzeyde tutulmasının yarattığı olumlu etkilerde aramak daha doğru olacaktır.

Son olarak Japonya ve diğer Doğu Asya ülkelerinde sanayi politikaları kapsamında serbest ticaret ilkesine öncelik verildiğine ve bunun, sanayicileri rekabet için uyardığına vurgu yapmak da yerinde olur. Eğer bir katkı sayılabilecekse, uzun vadede Japonya için hükümetin önemli katkılarından birinin özel firmaları rekabetçi ve girişimci kabiliyetlerini geliştirmeye imkan verecek bir tarzda serbest ticaret ortamına yönlendirmesi olduğu söylenebilir. Gerçekten de bazı sanayi kollarında bu tür baskıların yoğun hissedildiği dönemlerde bile hükümet serbest ticaret anlayışına bağlı kalmayı sürdürmüştür ve ithalat kısıtlamalarına genellikle yönelmemiştir. Dolayısıyla Japon tecrübesinden mutlaka bazı dersler çıkarılmak istenirse, bu, öncelikli olarak doğrudan müdahalelerin yarattığı sonuçlarda değil, yatırımların artmasına ve girişimci ve rekabetçi kabiliyetin gelişmesine zemin hazırlayan dolaylı düzenlemelerde aranmalıdır.

KAYNAKLAR

- The EEAG Report on the European Economy 2008, Europe in A Globalised World**, CES ifo, <http://www.cesifo-group.de/pls/guestci/download/EEAG%20Report%202008/EEAG-2008.pdf> (Erişim Tarihi: 1.11.2008).
- PARK, Sang-Chul, (2000), "Industrial Policy Development and Regional and Diachronic Comparison of Japanese South Korean Economic Strategies", **Handbook Global Economic Policy**, Stuart S. Nagel (Editor), New York, NY, USA: Marcel Dekker Incorporated, 2000, içinde, ss. 111–130.
- The Wilson Quarterly**, MITI Misfires. (Japan's Ministry of International Trade and Industry). 18, no: 3, (Summer 1994).
- MASAHIRO, Okuno-Fujiwara, "Industrial Policy in Japan: A Political Economy View", **Trade with Japan: Has the Door Opened Wider?** Krugman, Paul (Editor). Chicago, IL, USA: University of Chicago Press, 1992. içinde, ss. 271-303.
- KUSAGO, Takayoshi, (2006), "Rethinking of Economic Growth and Life Satisfaction in Post WWII Japan –A Fresh Approach, **Social Indicators Research**, 81, ss. 79–102.
- NEZU, Risaburo, (2007), "Industrial Policy in Japan", **J. Ind. Compet. Trade**, 7, ss. 229–243.
- VICKERY, Graham, (1994), "The Patterns of Industrial Policy", **OECD Observer**, no: 191, (Dec-Jan 1994,), ss. 5-9.
- KIKKAWA, Takeo, (1995), "Enterprise Groups, Industry Associations, and Government: the Case of the Petrochemical Industry in Japan, **Business History**, 37, no:3 (July 1995), ss. 89–111.
- GÖNENÇ, Rauf, (1994), "A New Approach to Industrial Policy", **OECD Observer**, no: 187, (April-May 1994), ss.16-19.
- MIWA, Yoshiro ve J. Mark Ramseyer, (2003), "Capitalist Politicians, Socialist Bureaucrats? Legends of Government Planning from Japan", **The Antitrust Bulletin**, Fall 2003, ss. 595–627.
- NOGUCHI, Asahi, (2000), "External 'Industrial Liberalization and Structure Policy' ", **Japanese Economics and Economists since 1945**, Aiko Ikeo (ed.), London, UK: Routledge Curzon, ss. 255–280.

- KUCHIKI, Akifumi, (2007), "Industrial Policy in Asia", **IDE Discussion Paper** No. 128, October 2007, Japan External Trade Organization.
- KIYOTA, Kozo ve Tetsuji OKAZAKI, (2008), "Industrial Policy Cuts Two Ways: Evidence from Cotton Spinning Firms in Japan, 1953-1979", CIRJE-F-563, <http://www.e.u-tokyo.ac.jp/cirje/research/03research02dp.html>, (Erişim tarihi: 03.11.2008).
- SUZUKI, Yuzuru, (2006), "Sociopsychological Analysis of Japanese Industrial Policy: The Sumitomo Metals Incident", **International Journal of Japanese Sociology**, Number 15, ss. 86-98.
- DILERONZO, Thomas J., (1984), "The Political Economy of National Industrial Policy", **Cato Journal**, Vol. 4, No. 2, ss. 587-607.
- BRANSLETTER, Lee ve Mariko SAKAKIBARA, (1997), "Japanese Research Consortia: A Microeconomic Analysis of Industrial Policy", **NBER Working Paper** No: 6066.
- RODRİK, Dani, (2004), "Industrial Policy for the Twenty-First Century", **UNIDO Working Paper**, <http://ksghome.harvard.edu/~drodrik/unidosep.pdf> (Erişim Tarihi: 14. 11. 2008).
- GORDILLO, Fernando, (t.y.), "Industrial Policy in Japan", <http://www.uces.edu.ec/investigacion/cuaderno7/tema2.PDF> (Erişim tarihi: 25.11.2008).
- SPISSINGER, Kristi, Block, Walter E. ve Robert W. McGEE, (1998), "No Policy is Good Policy: A Radical Proposal for U.S. Industrial Policy". <http://ssrn.com/abstract=115075> (Erişim tarihi: 22.11.2008).
- MIYAJIMA, Hideaki (1992), "Japanese Industrial Policy during the Intewar Period: Strategies for International and Domestic Competition", **Business and Economic History**, Second Series, Vol: 21, ss. 270-79.
- HAQUE, Irfan ul, (2007), "Rethinking Industrial Policy", **UNCTAD Discussion Papers**, No: 183.
- INOE, Kengo, (t.y.), "The Growth Experience of Japan -What Lessons to Draw?", <http://www.rba.gov.au/publicationsandresearch/Conferences/1995/Inoue.pdf> (Erişim tarihi: 05.12.2008).
- SAKOH, Katsuro, (1984), "Japanese Economic Success: Industrial Policy or Free Market?", **Cato Journal**, Vol: 4, No: 2, ss. 521-548.
- DICK, Andrew. (1995), **Industrial Policy and Semiconductors: Missing the Target**, Washington, DC, USA: American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1995.
- KAGAMI, Mitsuhiro, (1995), "The Role of Industrial Policy: Japan's Experience", **Revista de Economia Política**, Vol: 15, No. 1 (57), ss. 119-133.
- EI-AGRAA, Ali M., (1997), "UK Competitiveness Policy Versus Japanese Industrial Policy", **Economic Journal**, Autumn.
- PACK, Howard ve Kamal SAGGI, (Fall 2006), "Is There a Case for Industrial Policy? A Critical Survey", **The World Bank Research Observer**, vol. 21, no. 2, ss. 267-97.
- CHANG, Yanru, (2001), "Analysis of Government Strategies to Achieve Industrial Competitiveness: A Comparative Study of Japan, South Korea, Taiwan and China", **Unpublished Doctorate Thesis**, Florida Atlantic University.
- FAN, P., ve C. WATANABE, (2006), "Promoting Industrial Development through Technology Policy: Lessons from Japan and China", **Technology in Society**, 28 (2006) ss. 303-320.
- KIYOTAA, Kozo ve Tetsuji OKAZAKIB, (2005), "Foreign Technology Acquisition Policy and Firm Performance in Japan, 1957-1970: Micro-aspects of Industrial Policy", **International Journal of Industrial Organization**, 23, ss. 563-586.