



Industriebeleid in Japan

DRS. W. G. ALDERSHOFF*

Inleiding

De groei van het Japanse bruto nationaal produkt (BNP) bedroeg in het begrotingsjaar 1980 4,2%, in 1981 3,75% en zal naar verwachting in 1982 ook op 3,75% uitkomen 1). Dit groeitempo ligt aanzienlijk beneden het percentage waarmee de Japanse economie lange tijd gewend was te groeien — jaarlijks bijna 10% in de periode 1953-1973 — maar nog steeds opvallend boven het gemiddelde van haar belangrijkste concurrenten (over 1981 en 1982 bedroeg het percentage in de VS gemiddeld 1,25% en in de vier grootste EG-landen 1% 2)). Ook andere relevante Japanse macro-economische indicatoren steken bijzonder gunstig af bij die van veel andere industrielanden. In de jaren 1973-1980 groeide de werkgelegenheid met jaarlijks 0,7% (EG 0%), de arbeidsproductiviteit in de verwerkende industrie 3,7% (VS 1,7% en EG 1,5%), bedroeg de groei van de uitvoer minus marktgroei jaarlijks 3,3% (VS 0,7% en belangrijkste EG-landen gemiddeld -1,4%), terwijl het werkloosheidspercentage op 1,9 stond (VS 6,5 en EG 4,7 3)).

Deze cijfers weerspiegelen de succesvolle aanpassing van de Japanse economie aan de gevolgen van de eerste en tweede oliecrisis. Naast een actieve en effectieve vraagbeheersing door de overheid, de dynamiek van een competitieve particuliere sector en de relatieve flexibiliteit van lonen en arbeid, wordt als sleutelfactor de succesvolle aanpassing aan de aanbodkant van de economie genoemd. Veranderingen in de productiestructuur — zoals afbouw van overtollige capaciteit, bevordering van technologisch geavanceerde industrieën, grondstoffen- en energiebesparing, rationalisatie van het productieproces — werden uitgevoerd door de particuliere sector via het marktmechanisme. Zij werden vergemakkelijkt door het door de overheid gevoerde macro-economische en industriebeleid. Dit bouwde consequent en logisch voort op het door haar na de tweede wereldoorlog gevoerde beleid.

In dit artikel wordt nader ingegaan op het industriebeleid zoals dat vanaf 1945 door de Japanse overheid werd gevoerd. Een nadere bespreking hiervan is van belang omdat het doorgaans wordt be-

schouwd als een bijzonder succesvol beleid, waarvan elementen ook voor andere industrielanden van belang kunnen zijn. Nu het in Nederland door de overheid te voeren industriebeleid weer volop in de discussie staat, kan een bespreking van een elders met succes gevoerde politiek wellicht een verhelderende bijdrage leveren aan deze discussie.

Het beleid

Centrale doelstelling van het naoorlogse economische beleid in Japan is steeds geweest het bereiken van een zo hoog mogelijke economische groei. Daarbij erkenden de beleidsmakers in de jaren direct na de tweede wereldoorlog dat de weg naar blijvend economisch herstel slechts mogelijk was via industrialisatie. Op lange termijn zouden de lage Japanse lonen geen comparatief voordeel kunnen blijven. Daarvoor achtte men een efficiënte internationaal concurrerende kapitaalintensieve industrie nodig. Het beleid concentreerde zich daarom op het bevorderen van kapitaalvorming in de verwerkende industrie in het algemeen, met een nadruk op een verschuiving van investering in bedrijfstakken met een lage arbeidsproductiviteit, naar die met een hoge produktiviteit, waardoor de beschikbare middelen zo productief mogelijk werden aangewend.

In de praktijk richtte het overheidsbeleid zich op de bevordering van een voor het bedrijfsleven gunstig, investeringsbevorderend, economisch klimaat (generiek beleid). Daarnaast werd, via meer gerichte maatregelen, een optimale industriële structuur bevorderd door stimulering van veelbelovende industriële activiteiten en afbouw van sectoren in structurele moeilijkheden (gericht beleid).

Het generieke beleid

Hier moet vooral worden genoemd het met behulp van monetaire instrumenten gevoerde bijzonder succesvolle conjunctuurbeleid. Dit succes was mogelijk door de grote afhankelijkheid van grote ondernemingen voor de financiering van investeringen van het banksys-

teem en het feit dat de banken op hun beurt sterk afhankelijk waren van de Centrale Bank (CB). Geldschepping door de buitenlandse sector speelde lange tijd geen rol omdat de betalingsbalansoverschotten meestal klein waren. Bovendien beperkte de tot het midden van de jaren zestig gevoerde politiek van begrotingsevenwicht de mogelijkheden van geldschepping door de centrale overheid. De CB verstrekke zijn fondsen aan de financiële instellingen gewoonlijk niet door middel van open-marktoperaties maar via directe leningen. De financiering van lange-termijninvesteringen vond plaats via directe bankleningen in plaats van met leningen op de kapitaalmarkt. Door zijn centrale positie verkreeg de CB zo een sterke mate van supervisie over de commerciële banken.

Fiscale instrumenten speelden aanvankelijk een kleine rol in het conjunctuurbeleid. Dit kwam vooral door het feit dat de begroting in evenwicht moest zijn, de belastingquote niet meer dan 20% van het BNP mocht bedragen en de regering weinig flexibiliteit was toegestaan wanneer een begroting eenmaal was vastgesteld. Het op de lange termijn gerichte monetaire en fiscale beleid is voornamelijk expansief van aard geweest. Het aandeel van de overheidsuitgaven in het BNP is in Japan altijd betrekkelijk gering geweest in vergelijking met dat van andere industrielanden. Binnen de groep van overheidsuitgaven werden echter doelbewust die activiteiten gesteund waarvan de meetbare resultaten en indirecte effecten het grootst zouden zijn, hetgeen in de praktijk vooral neerkwam op investeringen in infrastructurele voorzieningen waaraan de particuliere sector behoefte had. Daardoor namen investeringen het grootste deel van de overheidsuitgaven voor hun rekening en consumptieve bestedingen en overdrachtsuitgaven een, ook in vergelijking met andere industrielanden, opmerkelijk kleiner deel.

Andere belangrijke bijdragen van het fiscale beleid aan de lange-termijngroei waren de uitgebreide belastingvoordelen voor het bedrijfsleven, zoals ruime afschrijvingsmogelijkheden, belastingvoordelen voor grootschalige projecten, lage indirecte belasting voor goederen waarvan de productie moest worden gestimuleerd enz.

Een ander overheidsinstrument van betekenis was het Fiscal Investment and Loan Programme (FILP). Gevoerd met door de overheid vooral via particuliere spaartegoeden bij de posteries en pensioenpremies verzamelde fondsen, financierde dit een breed scala van acti-

* De auteur is werkzaam bij het Ministerie van Economische Zaken. Het artikel is op persoonlijke titel geschreven.

1) OECD, *Economic outlook*, december 1981.

2) Idem.

3) OECD, *Economic surveys, Japan*, juli 1981.

viteiten, variërend van publieke bedrijven tot sociale infrastructuur (woningbouw, milieuvoorzieningen) en landbouw. De belangrijkste rol heeft FILP echter gespeeld in de financiering van basisindustrieën, export en middelgrote en kleine ondernemingen.

Het monetaire beleid gebruikte vooral lage rentetarieven en kredietverschaffing door de Centrale Bank om de groei op lang termijn te bevorderen. Daarbij was het beschikbaar zijn van krediet waarschijnlijk belangrijker dan de kosten ervan doordat de ex ante investeringsvraag gewoonlijk groter was dan de ex ante besparingen. Het verschil werd overbrugd door de kredietverschaffing door de Centrale Bank. Een belangrijke bijkomstigheid die de overheidsinvloed verder vergrootte, was de mogelijkheid van de CB om tussen kredietnemers te discrimineren waardoor de ontwikkeling van individuele ondernemingen tot op zekere hoogte in overeenstemming met het nationale economische beleid kon worden gebracht.

Gericht beleid

Naast het voeren van een economisch expansief generiek beleid hanteerde de Japanse overheid een aantal meer gerichte instrumenten en liet zij zich actief in met de ontwikkeling van specifieke sectoren van de industrie. Deze betrokkenheid is altijd het sterkst geweest in de opbouwfase van de door de overheid belangrijkste geachte sectoren en in de „aflopende” fase van belangrijke bedrijfstakken. Verschillende industrieën hebben in de naoorlogse economische ontwikkeling van Japan een voorkeursbehandeling van de kant van de overheid genoten. De concrete vorm van deze overheidsbetrokkenheid was altijd afhankelijk van de ontwikkelingsfase waarin de betrokken sector zich bevond en is in de naoorlogse periode steeds van inhoud veranderd. Zij kan het best worden toegelicht aan de hand van een korte bespreking van de drie fasen waarin de naoorlogse industriële ontwikkeling grofweg kan worden onderverdeeld 4):

1. herstel en interne consolidatie (eind jaren veertig tot eind jaren vijftig);
2. snelle groei (jaren zestig);
3. verschuivingen in industriebeleid (jaren zeventig).

Ad 1. Met vlak na de tweede wereldoorlog de productie van consumptiegoederen op 30% van het vooroorlogse niveau en die van investeringsgoederen op 10% werd prioriteit gegeven aan het snel herstellen van basisindustrieën (elektriciteit, kolen, ijzer en staal, en kunstmest). Hiertoe werden door de overheid, via een „prioritair produktiesysteem”, de beperkte grondstoffen, kapitaal en valuta aan deze sleutelindustrieën toegewezen. In het midden van de jaren vijftig was de economie praktisch hersteld en

werd de volgende stap genomen van rationalisatie en produktiviteitsverbetering in de industrie. Met alle mogelijke middelen werd een begin gemaakt om de Japanse economie voor te bereiden op de internationale concurrentie.

Ad 2. In de jaren zestig zette de trend van arbeidsintensieve naar kapitaalintensieve industrieën zich versterkt door, werd de positie van basisindustrieën verbeterd en groeide er, via voorwaartse integratie, een evenwichtiger industriële structuur (bij voorbeeld van de staalindustrie naar de autoindustrie en de scheeps- en machinebouw; van petrochemie naar plastics en kunstvezels). Op basis van een grondige analyse van de bestaande situatie en de verwachte ontwikkeling van Japans industriële structuur bij ongewijzigd beleid werd door het Ministerie van Internationale Handel en Industrie (MITI) een lange-termijnvisie op de gewenste industriële ontwikkeling uitgewerkt. Als criteria voor een optimale industriële structuur kwamen hier naar voren de inkomenselasticiteit, die zich op het vraagaspect richt, en de produktiviteitsgroei, gericht op de aanbodkant. Op basis hiervan werden de zware en chemische industrie uitgekozen als de belangrijkste sectoren. Vooral in de latere jaren zestig groeiden de investeringen in deze bedrijfstakken met meer dan 20% per jaar.

Ad 3. Met de opkomst van een efficiënte zware en chemische industrie groeide de concurrentiekracht van de Japanse industrie en ontstond in het midden van de jaren zestig een betalingsbalansoverschot. Tevens ontstonden er gedurende deze periode, vooral onder invloed van de concentratie van bevolking en industriële activiteiten, aan de Japanse oostkust tussen Tokio en Osaka groeiende milieuproblemen. In een door een adviescommissie van MITI uitgewerkt voorstel voor het in de jaren zeventig te voeren industriebeleid werd, uitgaande van de eerder genoemde twee criteria, een verschuiving voorgesteld naar een meer z.g. kennisintensieve industriële structuur, met daarbij meer aandacht voor het milieu. In de jaren zeventig groeide de productie het sterkst in „high technology assembly”-industrieën: computers, numeriek bestuurde machine-werktuigen, automobiellindustrie, camera's, optische instrumenten, radio- en televisieapparatuur en een groeiend aantal producten met elektronische componenten. In een toenemend aantal sectoren was Japan concurrerend geworden met Europese en Amerikaanse industrieën, terwijl het zijn achterblijvende sectoren, waar het aan sterke concurrentie van de „newly industrialising countries” (NIC) bloot stond, actief afbouwde (textiel, kunstmest, scheepsbouw, kunstvezels, aluminium).

De rol van de overheid

Parallel aan de hierboven genoemde

ontwikkelingen in de industriële structuur loopt de wijziging in de directe overheidsbemoeyenis met het industriële gebeuren. Aan het begin van de eerste periode is sprake van een sterk direct ingrijpen door de overheid via maatregelen die gerelateerd zijn aan de binnenlandse markt (monetair en fiscaal) en aan de buitenlandse handel. De eerste hadden tot doel, via overheidscontrole, de productie van de zware en chemische industrie te bevorderen door het voorkómen van buitensporige prijsfluctuaties, het aanmoedigen van grootschalige productie en het versnellen van technologische vernieuwing door het aankopen van buitenlandse „know how”. In bepaalde gevallen werden met overheidsinstemming zelfs tijdelijk kartels gevormd om het rationalisatieproces te versnellen.

Tussen 1947 en 1953 was een overheidsbank, de Reconstruction and Finance Bank, verantwoordelijk voor het verschaffen van het schaarse (start)kapitaal aan sleutelindustrieën. Andere in die tijd opgerichte financiële overheidsinstellingen waren de Japanese Development Bank, de Small Business Finance Corporation, de Agriculture, Forestry and Fishery Corporation en de Import-Export Bank voor het bevorderen van activiteiten in de verschillende sectoren.

De buitenlandse handel was eveneens strak gereguleerd. Tot aan het eind van de jaren zestig had de overheid niet alleen strikte controle over de buitenlandse handel in goederen, maar ook over de handel in technologie en vreemde valuta, om zo de Japanse producenten op de thuismarkt te beschermen tegen buitenlandse concurrentie, en hun concurrentiekracht in het buitenland te vergroten. De invoer van producten was onderworpen aan een door MITI beheerd systeem van vergunningen en kwantitatieve beperkingen, dat producten toevoerde aan de belangrijkste sectoren en bedrijven. MITI bepaalde ook welke buitenlandse technologie door wie kon worden ingevoerd, beperkte de buitenlandse investeringen in Japan en de Japanse investeringen in het buitenland en verdeelde de schaarse vreemde valuta over de belangrijkste industrieën.

Met het bereiken van de grote internationale concurrentiekracht in de jaren zestig en mede onder druk van de handelspartners veranderde en verminderde de overheidsbemoeyenis geleidelijk: de steun aan kapitaalintensieve ondernemingen stopt, belastingvoordelen voor de export verdwijnen. In plaats daarvan worden gelden besteed aan investeringen in het buitenland (vooral in de energie- en grondstoffensector) en milieu-investeringen, en ontstaat er meer aandacht voor de in structurele moeilijkheden gekomen sectoren.

4) Japanese industrial policy, in: *Japan reporting*, MITI, juni 1981, blz. 1-4.

Rol van het bedrijfsleven

De belangrijkste stimulus voor economische groei is in Japan altijd gekomen van de particuliere sector, zowel wat investeringen als wat bestedingen betreft. De rol van de overheid is, voornamelijk door het scheppen van een klimaat waarin economische groei kon gedijen, vooral een ondersteunende geweest.

Het exportsucces van Japanse ondernemingen is voor een belangrijk deel het resultaat van hun, in vergelijking met buitenlandse concurrenten, agressieve „business“-strategieën en competente management. Succesvolle Japanse industrieën investeerden veel meer en consequenter dan hun buitenlandse concurrenten, daarbij gebruik makend van de allerlaatste technologie, om zo lage productie- en distributiekosten te bereiken. Hun strategie is daarbij niet zozeer gericht op het behalen van winst op korte termijn als wel op het bereiken, op lange termijn, van concurrerende kosten en een groot marktaandeel. Zij zijn dan ook eerder geneigd om in projecten te investeren die een lange „pay off“-periode hebben. Het indrukwekkende investeringsvolume werd vergemakkelijkt doordat het Japanse financiële systeem het ondernemen mogelijk maakt om een, in vergelijking met andere industrielanden, groot deel van hun investeringen te financieren met vreemd vermogen: 60% in de jaren vijftig en ca. 50% in de jaren zestig.

Productiekosten konden doorgaans worden verlaagd en produktbetrouwbaarheid vergroot door het bereiken van een hoog productievolume, en een efficiënte en grootschalige productie. Zo konden bestaande producten worden vervaardigd met betere en minder onderdelen, via geautomatiseerde assemblage (motorfietsen, televisietoestellen). In sectoren waar grootschalige productie voorwaarde is voor lage kosten beschikt Japan over 's werelds grootste fabrieken (televisieonderdelen, staal). In industrieën waar een hoog productievolume en lage productmix voorwaarden zijn voor lage kosten hebben Japanse ondernemingen in vergelijking met de buitenlandse concurrentie een veel lagere productmix (kogellagers, auto's, kleine dieselmotoren). Deze produktiestrategieën worden gecompleteerd door, wat niet minder belangrijk is, een agressieve marketingpolitiek en grote investeringen in distributienetwerken. Daarbij hebben Japanse ondernemingen altijd het voordeel gehad van een grote thuismarkt die voor buitenlanders hetzij gesloten was, hetzij slechts met grote moeite/kosten te penetreren.

Betrekkingen overheid-bedrijfsleven

De verhouding overheid-bedrijfsleven in Japan is er een van samenwerking en niet van antagonisme, hetgeen niet wil

zeggen dat er over elk beleidsaspect volledige overeenstemming bestaat. Zonder overdrijving kan worden gesteld dat alle overheidsbeleid dat betrekking heeft op de particuliere sector via een ingewikkeld proces van zowel formeel als informeel overleg tussen overheid en bedrijfsleven tot stand komt.

Opeenvolgende naoorlogse regeringen, steeds van liberaal-democratische signatuur, hebben een economisch klimaat geschapen dat erg gunstig is geweest voor het Japanse bedrijfsleven. Het bedrijfsleven heeft zo altijd een hechte en vriendschappelijke relatie kunnen onderhouden met een haar welgezinde overheid. Dit wordt bovendien vergemakkelijkt door het bestaan van een invloedrijke en deskundige overheidsbureaucratie die zowel door politici als het bedrijfsleven wordt gerespecteerd. Gedurende praktisch de gehele naoorlogse periode bestond er tussen deze drie groepen doorgaans wezenlijke overeenstemming over doeleinden (zo hoog mogelijke economische groei) en middelen (uitbreiding van productie in de verwerkende industrie) van het economisch beleid. Deze denkbeelden hebben daarnaast voortdurend steun ondervonden bij de Japanse bevolking. Opgemerkt zij hier echter dat, vooral sinds het eind van de jaren zestig, vanwege de eerder genoemde milieuproblematiek, een groeiende aandrang vanuit de bevolking is gekomen om de negatieve effecten van een sterke groei weg te nemen en meer infrastructuurle voorzieningen te verschaffen (woningbouw, sociale voorzieningen enz.). De laatste jaren zijn dergelijke wensen dan ook veel sterker in het overheidsbeleid tot uitdrukking gekomen.

Naast het zo belangrijke regelmatige en veelvuldige formele contact tussen industrievertegenwoordigers en de relevante overheidsinstellingen en de politieke zijn de verschillende overheidsadviesraden van belang. Voor het MITI is dat vooral de Industrial Structure Council, samengesteld uit vertegenwoordigers van overheid, werkgevers, werknemers en andere maatschappelijke organisaties. De council geeft de minister aanbevelingen over alle fundamentele beleidsontwerpen, gevraagd of uit eigen beweging; met name over de industriële structuur van het te voeren lange-termijnbeleid.

Naast de formele banden tussen overheid en bedrijfsleven bestaat ook een aantal belangrijke informele banden. Een daarvan is bij voorbeeld de praktijk van „amakudari“ („descent from heaven“): het overstappen — na pensionering — naar het bedrijfsleven van hogere ambtenaren dat in belangrijke mate in de hand wordt gewerkt door de vroege pensionering (met 55 jaar) en lage pensioenen van Japanse ambtenaren. Een andere informele band van betekenis ontstaat doordat leidinggevende functionarissen bij overheid en bedrijfsleven vaak aan dezelfde elite-universiteiten hebben gestudeerd. Vooral de befaamde zeer selec-

tieve universiteit van Tokyo is een erg gezochte broedplaats van toekomstige topbestuurders. Afgestudeerden kiezen gewoonlijk uit een loopbaan bij hetzij een grote Japanse onderneming, de Centrale Bank, het Ministerie van Financiën of MITI. Dit verklaart voor een belangrijk deel de goede onderlinge contacten wanneer men elkaar later in de loopbaan tegenkomt.

Uitvoering van het beleid

De Japanse overheid speelt statistisch gezien slechts een geringe rol in de economie: het aantal werknemers in overheidsdienst is erg laag, de overheidsuitgaven bedragen 30,5% van het BNP, de belastingen bedragen 22% BNP en de sociale premies 10%. Veel industrieën die in Europa staatsondernemingen zijn, vinden men in de particuliere sector. Desondanks is de overheidsinvloed op het economisch gebeuren erg groot: „... the degree of (government) intervention... has lasted longer than, and has gone beyond, that witnessed in most other countries... (it) has remained very strong and has made a fundamental contribution to shaping (...) economic development over the last 20 or 30 years” 5). Opmerkelijk is dat deze overheidsbetrokkenheid door het bedrijfsleven wordt geaccepteerd en, sterker nog, vanzelfsprekend en onmisbaar wordt gevonden.

De meest direct bij het overheidsindustriebeleid betrokken overheidsinstanties zijn het Ministerie van Financiën (financieel en begrotingsbeleid, FILP), MITI, de Fair Trade Commission (anti-kartelbeleid) en het Economic Planning Agency (samenstelling van indicatieve (middel)lange-termijnplannen en algemene macro-economische studies). De rol van het MITI is bij de totstandkoming en uitvoering van het industriebeleid veruit het belangrijkste. Het MITI is niet alleen verantwoordelijk voor industriebeleid in enge zin, maar eveneens voor overheidsbeleid dat de industrie ingrijpend raakt, zoals bij voorbeeld de internationale handel en de energieproblematiek. Bovendien stelt MITI's positie in het besluitvormingsproces het in staat om op kabinetsniveau een belangrijke rol te spelen bij de vaststelling van het macro-economische en milieubeleid, zodat overeenstemming hiervan met het industriebeleid is gewaarborgd. De grote invloed die overheidsinstellingen als het MITI kunnen uitoefenen zijn voor een belangrijk deel gebaseerd op formele wettelijke bevoegdheden. Daarnaast is echter een groot deel van hun invloed afkomstig uit de praktijk van de z.g. „administrative guidance”. Dit is een wezenlijk onderdeel

5) A. Boltho, *Japan: an economic survey, 1953-1973*, Oxford University Press, Londen, 1975, blz. 119.

van de betrekkingen tussen overheid en bedrijfsleven in Japan. „Administrative guidance”, die ook door de industrie als heel normaal wordt beschouwd, houdt zoveel in als dat overheidsvertegenwoordigers, ook wanneer zij terzake geen formele bevoegdheden hebben, privépersonen of instellingen ertoe kunnen bewegen (desnoods door te dreigen met sancties zoals de weigering van een bepaalde vergunning of subsidie), een bepaalde handeling al dan niet te verrichten. Dit vergroot begrijpelijkerwijs de mogelijkheid van de overheid om de ontwikkeling van individuele ondernemingen of van bedrijfstakken meer in overeenstemming te brengen met het gevoerde overheidsbeleid.

Ontwikkelingen in de jaren tachtig

Uit de relevante beleidsdocumenten van de overheid vallen op economisch-industrieel gebied de volgende in de jaren tachtig te bereiken hoofddoelstellingen te herleiden, alsmede de daarvoor geselecteerde basisstrategie 6). Als door de Japanse samenleving te realiseren doelstellingen worden genoemd:

1. harmonieuze betrekkingen met de internationale samenleving, hetgeen vooral handelspolitieke en ontwikkelingspolitieke consequenties heeft;
2. het te boven komen van het grondstoffen- en, nog veel belangrijker, het energietekort (de grootste rem op de economische groei);
3. vergroting van de kwaliteit van het leven (milieu, sociale infrastructuur, sociale voorzieningen, meer vrije tijd).

Om deze doelstellingen te bereiken wordt de volgende strategie aangegeven. De gestage economische groei op lange termijn moet worden gehandhaafd met een relatief hoge groei in de eerste jaren: alleen op deze wijze zijn de uit de gestelde nationale doelstellingen voortvloeiende verplichtingen en andere naar verwachting in hoeveelheid en omvang toenemende maatschappelijke wensen te realiseren. De industriële structuur moet worden aangepast. Zij dient meer gericht te zijn op: a. sociaal welzijn en kwaliteit van het leven; b. internationale samenwerking; c. grondstoffen- en energiebesparing; d. technologische intensivering en; e. minder milieu- en ruimtelijke ordeningsproblemen. Meer concreet impliceert dit een toenemende aandacht voor sectoren als machinerieën, bouw, „high fashion apparaat”, speciale chemie en diensten. Daarentegen zou moeten afnemen het aandeel van industrieën die worden gekenmerkt door een lager groeitempo, door veranderingen in de sterke groeimechanismen uit het verleden, door olieprijsstijgingen veroorzaakte grote kostenverhogingen, en verminderde concurrentiekracht door industrialisatie van derde-wereldlanden. Dit impliceert een geringere rol voor mijnbouw, non-ferro-

metalen, staal, petrochemie, kunstmest, textiel en huishoudelijke producten.

Het wegnemen van groeibeperkende factoren, vooral het energietekort, krijgt eveneens hoge prioriteit. Doel is vermindering van het totale energieverbruik in 1990 met 15% en het terugbrengen van de afhankelijkheid van ingevoerde olie van 75 tot 50%. Daarnaast richt het beleid zich op het diversifiëren en zekerder maken van overzeese aanvoerbronnen. Massale kapitaalinvesteringen door de overheid worden in het vooruitzicht gesteld voor de bevordering van energiebesparing en de ontwikkeling van alternatieve energiebronnen.

Ten slotte is de strategie gericht op de bevordering van technologische ontwikkeling, „the very fount of the progress of Japan”: technologisch onderzoek en ontwikkeling is essentieel voor het groeipotentieel van de Japanse economie op lange termijn. Dit weegt nog zwaarder nu de periode van invoer van buitenlandse technologie voorbij is en Japan zijn eigen technologie moet ontwikkelen. „Research and development” bij het bedrijfsleven zal nog sterker dan in het verleden worden bevorderd. Het aandeel ervan in het BNP zal worden uitgebreid van 1,7 tot 3%. Centraal in de toekomstige industriële structuur zal moeten staan de z.g. kennisintensieve industrie vanwege de hoge toegevoegde waarde, hoge arbeidsproductiviteit en laag energie- en grondstoffengebruik.

Uitgaande van de geschetste beleidsoverwegingen wordt voor de jaren tachtig een grote teruggang verwacht in het aandeel van de primaire industrie, een bescheiden teruggang van de tertiaire industrie en een verdere groei van de secundaire sector, vooral de verwerkende industrie. Voor die periode wordt een gemiddelde groei van de productie verwacht van 6,3% per jaar. Sectoren met een verwachte hogere dan gemiddelde groei zijn precisiemachinerieën (jaarlijks 10,3%), algemene machinerieën (8,9%), metaalproducten (8,6%), elektrische machinerieën (10,3%) en chemie (6,8%). Een veel lager dan gemiddelde groei wordt voorzien voor de sectoren textiel (1,9%), ijzer en staal (4,0%) en non-ferrometalen (4,9%). In dezelfde periode wordt een uitvoerstijging aangenomen van gemiddeld 6,5% per jaar. Belangrijke uitschieters zijn de sectoren machinerieën (8,4%) en chemie (11,7%). In beide gevallen gaat het om bedrijfstakken waarin Japan momenteel minder uitvoert naar andere industrielanden dan voor andere ontwikkelde landen het geval is. Met de verwachte verschuiving

naar technologisch steeds verfijndere producten met een hogere toegevoegde waarde zal de Japanse concurrentie in deze sectoren zowel op de thuismarkten van industrielanden als op markten van derde landen sterk toenemen.

Conclusie

Doel van het naoorlogse economische beleid van Japan is consequent het bereiken van een zo hoog mogelijke groei geweest. De beste weg om deze doelstelling te realiseren werd geacht te liggen in uitbreiding van productie in de particuliere sector, vooral in de verwerende industrie, met nadruk op uitbreiding van investeringen in sectoren met steeds hogere toegevoegde waarden en produktiviteit. Over doelstelling en middelen van dit beleid, dat in nauw onderling overleg tussen overheid en bedrijfsleven tot stand kwam, heeft steeds een grote mate van overeenstemming bestaan tussen overheid, politiek en bedrijfsleven. De overheid speelde hierbij een actieve en invloedrijke rol: enerzijds schiep zij, via algemene maatregelen, een voor het bedrijfsleven gunstig economisch klimaat; anderzijds ondersteunde zij, via een meer gericht ingrijpen, de belangrijkste geachte sectoren in de opbouwfase en assisteerde zij actief de afbouw van bedrijfstakken in structurele moeilijkheden. Hierbij werden ontwikkelingen die door de werking van het marktmechanisme in gang werden gezet, verkend. Zo ontwikkelde de productiestructuur in Japan zich in de afgelopen dertig jaar van voornamelijk arbeidsintensief, via kapitaalintensief, naar steeds meer technologisch geavanceerd, met in de laatste jaren steeds meer nadruk op de z.g. kennisintensieve industrieën. Deze ontwikkeling zal zich in de komende jaren naar verwachting versterkt doorzetten. Ook voor de jaren tachtig blijft een zo hoog mogelijke groei het parool. Dit wordt onder meer noodzakelijk geacht om nieuw ontwikkelde nationale doelstellingen — zoals bij voorbeeld een grotere nadruk op infrastructurale voorzieningen, milieu en verhoging van de kwaliteit van het leven — en andere naar verwachting in aantal en omvang toenemende maatschappelijke behoeften te kunnen realiseren.

Willem Gert Aldershoff

6) *Industrial policy for the 1980's*, Industrial Structure Council, MITI, 17 maart 1980, en *Japan's industrial structure: a long range vision*, MITI, 1978.