



Phân bổ nguồn lực để nâng cấp cơ cấu ngành kinh tế: Kinh nghiệm từ chính sách công nghiệp của Hàn Quốc¹

Nguyễn Thị Thanh Mai*

*Trường Đại học Kinh tế, Đại học Quốc gia Hà Nội,
144 Xuân Thủy, Cầu Giấy, Hà Nội, Việt Nam*

Nhận ngày 31 tháng 10 năm 2018

Chỉnh sửa ngày 26 tháng 11 năm 2018; Chấp nhận đăng ngày 04 tháng 12 năm 2018

Tóm tắt: “Leo thang” trên bậc thang phân công lao động quốc tế hay nâng cấp cơ cấu ngành kinh tế là một công việc rất vất vả, đòi hỏi một chính sách công nghiệp thông minh với khả năng lựa chọn ngành mũi nhọn phù hợp, có chính sách ưu tiên phân bổ nguồn lực một cách hợp lý và hiệu quả cho các ngành này [1]. Khi leo thang, một số quốc gia có thể bỏ qua vài bậc với sự trợ giúp của chính sách công nghiệp phù hợp, song họ cũng có thể trượt ngã nếu cố gắng nhảy quá nhiều bậc một lúc với tham vọng công nghiệp hóa gấp gáp. Dựa trên việc phân tích những quan điểm học thuật liên quan tới chính sách công nghiệp và những minh chứng từ cách thức lựa chọn ngành cũng như cơ chế phân bổ nguồn lực cho phát triển các ngành công nghiệp mũi nhọn của Hàn Quốc, bài viết sẽ rút ra một số bài học quan trọng từ trường hợp điển hình này cho các nước đi sau, trong đó có Việt Nam, để có thể thu hẹp khoảng cách các quốc gia dẫn đầu.

Từ khóa: Phân bổ nguồn lực, chính sách công nghiệp, Hàn Quốc.

1. Mở đầu

Tìm kiếm giải pháp cho tăng trưởng bền vững là một trong những chủ đề học thuật cuốn hút nhất đối với các chuyên gia kinh tế. Và một khi đã nghiên cứu về tăng trưởng thì khó có thể không chú ý tới quá trình nâng cấp công nghiệp không ngừng, vốn là đặc điểm của tăng trưởng kinh tế bền vững [2]. Trong thập niên 1950-1960, nhiều quốc gia đang phát triển có chính

sách ưu tiên các ngành công nghiệp nặng sử dụng nhiều vốn, tức là các ngành sử dụng nhiều yếu tố sản xuất mà họ rất thiếu, và bỏ qua các ngành sử dụng nhiều yếu tố nguồn lực mà họ dồi dào như lao động phổ thông và tài nguyên thiên nhiên. Để thực hiện chiến lược này, nhà nước có nhiều chính sách ưu đãi, bảo hộ và trợ cấp cho các doanh nghiệp hoạt động không hiệu quả. Điều này làm biến dạng các tín hiệu thị trường và dịch chuyển nguồn lực từ các ngành cạnh tranh sang các ngành không cạnh tranh, cũng như làm chậm quá trình tích lũy nguồn vốn vật chất và con người của quốc gia đó.

Hàn Quốc được coi là một trường hợp phát triển kinh tế thành công điển hình của châu Á trong những thập kỷ gần đây. Quốc gia này đã chuyển từ xuất khẩu tóc giả và gỗ dán sang

¹ Bài viết nằm trong khuôn khổ đề tài “Phân bổ nguồn lực trong nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa Việt Nam: Thực trạng, vấn đề đặt ra và định hướng giải pháp” (KX.04.14/16-20).

*ĐT.: 84-24-37547507 (407).

Email: maintt@vnu.edu.vn

<https://doi.org/10.25073/2588-1108/vnueab.4190>

cạnh tranh trong các lĩnh vực công nghệ tiên tiến nhất chỉ trong vòng một đến hai thế hệ. Tuy không có tài nguyên thiên nhiên phong phú như các nước Đông Nam Á, song Hàn Quốc đã quyết tâm vươn lên bằng chính nội lực của mình và có vị trí quan trọng trong nhiều ngành công nghiệp như thép, ô tô, điện tử, đóng tàu... Đã có nhiều nghiên cứu tìm cách lý giải các yếu tố dẫn đến thành công của nền kinh tế Hàn Quốc và hầu hết các nghiên cứu đều nhấn mạnh vai trò quyết định của Chính phủ Hàn Quốc, trong đó có khả năng phân bổ nguồn lực quốc gia một cách hiệu quả cho các ngành công nghiệp then chốt [3, 4]. Chính phủ Hàn Quốc đã sử dụng nhiều công cụ ưu đãi về thuế và tài chính để ưu tiên phát triển một số ngành cụ thể. Mặc dù những quy định về thương mại và đầu tư tự do trong khuôn khổ các hiệp định thương mại tự do hiện nay đã hạn chế hoặc thậm chí cấm các hành động như vậy, tuy nhiên, việc phân tích chính sách công nghiệp của Chính phủ Hàn Quốc từ thập niên 1960 đến nay vẫn cung cấp nhiều bài học bổ ích cho các quốc gia đi sau, trong đó có Việt Nam, để rút ngắn khoảng cách công nghệ với các nước tiên tiến thông qua lựa chọn được ngành công nghiệp “đúng” để hỗ trợ cùng với chính sách phân bổ nguồn lực phù hợp cho các ngành đó trong bối cảnh mới.

2. Chính sách công nghiệp nâng cấp cơ cấu ngành kinh tế - Những đồng thuận và thách thức về mặt học thuật

2.1. Những tranh cãi xung quanh chính sách công nghiệp

Kuznets và Murphy (1966) cho rằng mức tăng trưởng kinh tế bền vững không thể duy trì được nếu không có những thay đổi về cấu trúc [2]. Chính sách công nghiệp - chính sách của chính phủ can thiệp vào cấu trúc của một nền kinh tế - là một chủ đề nghiên cứu được nhiều học giả quan tâm [5]. Lập luận chính là nếu thị trường hoạt động hiệu quả thì không cần sự can thiệp của chính phủ trong việc lựa chọn và phân

bổ nguồn lực cho các ngành kinh tế then chốt - thị trường sẽ cho doanh nghiệp tín hiệu để họ tự lựa chọn. Tuy nhiên, cuộc khủng hoảng tài chính toàn cầu 2008-2009 đã chỉ ra rằng thị trường hoạt động không hiệu quả và nếu không có sự can thiệp của chính phủ thì nền kinh tế thị trường của Mỹ và châu Âu có thể sụp đổ. Nhìn lại thập niên 1960-1970 có thể thấy sự can thiệp mạnh mẽ của các chính phủ vào nền kinh tế ở nhiều quốc gia đang phát triển [5]. Tuy nhiên, vào thập niên 1980, với sự phát triển của chủ nghĩa nguyên lý thị trường thị trường tự do (free market fundamentalism), mối quan tâm của các nhà kinh tế học đã chuyển từ thất bại thị trường sang thất bại của chính phủ. Quan điểm phổ biến là nên loại trừ các can thiệp của chính phủ nhằm thay đổi cơ cấu kinh tế và thay vào đó là chính sách hỗ trợ tự do hóa, tư nhân hóa và nới lỏng quy định. Tuy nhiên, trên thực tế có thể thấy các quốc gia Đông Á đã trải qua thời kỳ tăng trưởng chưa từng có trong lịch sử với các chính sách công nghiệp chủ động - mặc dù họ thực hiện các chính sách khác cũng rất tốt.

Những tranh cãi xung quanh chính sách công nghiệp được thực hiện ở nhiều quốc gia đều xoay quanh việc các chính sách này đã tạo ra sự biến dạng sâu sắc thông qua trợ cấp: nguồn lực nhà nước có hạn đã được sử dụng để theo đuổi chính sách thay thế nhập khẩu không bền vững. Ngoài ra, chính phủ còn sử dụng các biện pháp hành chính - cho phép cho các doanh nghiệp hoạt động kém hiệu quả độc quyền thị trường, giảm lãi suất, tăng giá nội tệ và kiểm soát giá nguyên liệu thô. Những can thiệp như vậy sẽ làm méo mó thị trường, có thể gây nên sự thiếu hụt ngoại tệ và nguyên liệu thô; đồng thời ưu tiên tiếp cận tín dụng có thể làm rút bớt nguồn vốn cho các ngành khác khác. Những điều này tạo ra chi phí cơ hội lớn [6]. Hiện nay, nhiều quốc gia đã nghiên cứu chính sách công nghiệp tích cực hơn xuất phát từ quan điểm tự do hóa, tư nhân hóa và tập trung vào phát triển các lợi thế cạnh tranh quốc gia chủ chốt để tiến lên trong chuỗi giá trị quốc tế [7]. Chính sách

công nghiệp lại một lần nữa trở thành một vấn đề học thuật rất được quan tâm [5, 8, 9].

2.2. Quan điểm về lựa chọn ngành và cơ chế phân bổ nguồn lực cho ngành công nghiệp then chốt

Tăng trưởng kinh tế là một quá trình phát triển khoa học kỹ thuật liên tục, nâng cấp ngành công nghiệp và đa dạng hóa nền kinh tế. Thực tế đòi hỏi phải có những nguyên tắc hướng dẫn về cách mà một xã hội có thể chuyển dịch nguồn lực từ ngành năng suất thấp sang ngành năng suất cao [5]. Vậy một quốc gia nên lựa chọn cơ cấu ngành kinh tế tối ưu như thế nào?

Trong học thuyết cơ cấu kinh tế mới, Lin (2012) cho rằng *cơ cấu của một nền kinh tế phải được xác lập dựa trên lợi thế so sánh của một quốc gia tại một thời điểm cụ thể* và phải mang tính “nội sinh” đối với các yếu tố nguồn lực; sự phát triển kinh tế bền vững phải được thúc đẩy bởi những thay đổi về cấu trúc nguồn lực và nhờ không ngừng đổi mới công nghệ [1]. Cấu trúc nguồn lực của một quốc gia xuất hiện ở một thời điểm cụ thể và thay đổi theo thời gian. Để nâng cấp cơ cấu công nghiệp đòi hỏi phải nâng cấp cấu trúc nguồn lực từ chỗ dồi dào tiềm năng lao động và tài nguyên thiên nhiên sang dồi dào nguồn vốn, giới thiệu công nghệ mới và nâng cấp cơ sở hạ tầng tương ứng. Như vậy, nền kinh tế có khả năng cạnh tranh nhiều nhất, mức độ tăng trưởng lớn nhất và tốc độ tích lũy vốn nhanh hết mức có thể. Các nền kinh tế cố gắng bỏ qua lợi thế so sánh sẽ có kết quả tăng trưởng kém bởi vì khi lựa chọn bảo hộ các doanh nghiệp hoạt động trong những ngành kém hiệu quả, chính phủ sẽ phải rút bớt nguồn lực từ các ngành khác, làm giảm sức cạnh tranh của nền kinh tế và làm chậm lại quá trình tích lũy vốn [1, 10, 11]. Khung lý thuyết cơ cấu kinh tế mới của Lin (2012) có ba chân kiềng: một là hiểu biết về lợi thế so sánh của một quốc gia được xác định như là tiềm năng ngày càng tăng của cấu trúc nguồn lực quốc gia; hai là dựa vào thị trường như là cơ chế phân bổ nguồn lực tối ưu tại bất kỳ giai đoạn phát triển nào đã định; và ba là công nhận vai trò hướng dẫn của nhà nước trong giai đoạn nâng cấp ngành [1].

Tuy nhiên, Chang (2012) lại phản đối ý kiến trên và cho rằng các quốc gia nên lựa chọn ngành mới thông qua bỏ qua lợi thế so sánh bởi lẽ bản chất của tăng trưởng là quá trình cố gắng đuổi kịp các nước tiên tiến hơn về công nghệ thông qua xây dựng và bảo hộ các ngành mà nước đó không có lợi thế so sánh [1]. Một quốc gia không thể chờ đến khi tích lũy đủ nguồn vốn vật chất và con người trước khi tham gia vào một ngành tiên tiến hơn. Tuy nhiên, Chang (2012) cũng đồng ý rằng chính phủ không nên đẩy nền kinh tế đi quá xa khỏi cấu trúc nguồn lực hiện có một cách gấp gáp bởi nếu như vậy, các công ty trong các ngành này có thể bị lỗ hoặc chỉ thu được lợi nhuận trên giấy vì họ được trợ cấp từ chính phủ thông qua chính sách bảo hộ và hạn chế gia nhập ngành.

Nâng cấp ngành là cần thiết để phát triển kinh tế và điều này sẽ không xảy ra chỉ nhờ vào các lực lượng thị trường, nó cần có sự can thiệp của chính phủ [1]. Các nhà kinh tế học nổi tiếng như Dani Rodrik, Ricardo Hausmann, Andres Velasco, Pilippe Aghion, Michael Spence, Ann Harrison Celestin Monda, Justin Yifu Lin... đều nhấn mạnh đến vai trò quan trọng của nhà nước và thị trường trong quá trình thay đổi cơ cấu. Các nhà kinh tế học này đều nhất trí rằng thị trường phải là cơ chế phân bổ nguồn lực chính, còn chính phủ phải đóng vai trò tích cực trong hoạt động điều phối đầu tư phát triển và đa dạng hóa các ngành công nghiệp, cũng như bù đắp ngoại tác phát sinh trong thời kỳ đầu của quá trình tăng trưởng nhanh.

3. Phân tích trường hợp Hàn Quốc

3.1. Tổng quan về chính sách công nghiệp của Hàn Quốc

Kể từ khi Chiến tranh Triều Tiên kết thúc năm 1953, Hàn Quốc đã theo đuổi nỗ lực tái thiết, tập trung vào công nghiệp hóa, đô thị hóa và tăng trưởng kinh tế định hướng xuất khẩu. Trong khoảng thời gian tương đối ngắn, quốc gia này đã trải qua nhiều thay đổi kinh tế sâu sắc. Từ một đất nước phụ thuộc vào tài trợ nước ngoài, bị chiến tranh tàn phá, Hàn Quốc đã

chuyển mình thành một nền kinh tế hàng đầu thế giới với thu nhập bình quân đầu người (GDP) hàng năm tăng từ 100 USD năm 1960 lên 1.700 USD năm 1980, 11.950 USD năm 2000, 22.090 USD năm 2010 và 32.050 USD năm 2018 (IMF DataMapper, 2018) [12]. Chuyển đổi từ một quốc gia thuộc “thế giới thứ ba” sang một quốc gia thuộc “thế giới thứ nhất”² trong vòng 50 năm thực sự là một thành tựu nổi bật. Chính vì thế, Hàn Quốc luôn được xem là mẫu hình lý tưởng để học tập cho các quốc gia có xuất phát điểm từ “thế giới thứ ba.

Kinh nghiệm của Hàn Quốc với chính sách công nghiệp tích cực của Chính phủ, đặc biệt trong giai đoạn đầu là một trường hợp nổi bật. Theo Westphal (1990: 41), “Chính phủ Hàn Quốc đã chọn lựa đề can thiệp vào việc phân bổ nguồn lực giữa các ngành công nghiệp” [13]. Chính phủ đã trực tiếp trợ cấp thông qua các công cụ tài khóa và tài chính để thúc đẩy sự phát triển của các ngành công nghiệp được lựa chọn. Từ đầu thập niên 1960, Hàn Quốc đã thực hiện chính sách công nghiệp hóa hướng đến xuất khẩu, sửa đổi những sai lầm trong việc thực hiện chính sách thay thế hàng nhập khẩu trước đó và sử dụng lợi thế so sánh của mình để

phát triển các ngành công nghiệp thâm dụng lao động. Chính phủ Hàn Quốc đã kết hợp với khu vực kinh tế tư nhân năng động để nâng cấp lợi thế so sánh, học hỏi một cách có hệ thống từ bên ngoài và tham gia vào các ngành giá trị cao hơn để nâng cao sức cạnh tranh quốc gia. Tỷ lệ ngành công nghiệp nặng và hóa chất (HCI) được Chính phủ đẩy mạnh từ thập niên 1970 đã tăng từ 23% vào năm 1960 lên 54% vào năm 1980 và 79% vào năm 2002 [3].

3.2. Chính sách lựa chọn ngành công nghiệp then chốt của Hàn Quốc

Câu chuyện thành công của Hàn Quốc là một ví dụ minh họa điển hình về chiến lược lựa chọn và hỗ trợ các ngành công nghiệp mới phù hợp với lợi thế so sánh tiềm năng của một quốc gia. Bảng 1 cho thấy bằng chứng về quá trình nâng cấp công nghiệp của Hàn Quốc. Quốc gia này đã chuyển đổi từ một nước xuất khẩu tóc giả (và các sản phẩm công nghiệp nhẹ khác) sang các sản phẩm yêu cầu công nghệ phức tạp hiện nay như chất bán dẫn, điện thoại di động, màn hình, ô tô, đóng tàu...

Bảng 1. 10 sản phẩm xuất khẩu hàng đầu từ Hàn Quốc

| STT | Thập niên 1960 | Thập niên 1970 | Thập niên 1980 | Thập niên 1990 | Thập niên 2000 |
|-----|-------------------|----------------------|----------------------|------------------------|-------------------------------|
| 1 | Quặng sắt | May mặc | May mặc | Điện tử | Chất bán dẫn |
| 2 | Quặng Wonram | Ván ép | Điện tử | May mặc | Máy tính |
| 3 | Tơ thô | Tóc giả | Sản phẩm sắt và thép | Da giày | Ô tô |
| 4 | Antracit | Quặng sắt | Da giày | Sản phẩm sắt và thép | Sản phẩm hóa dầu |
| 5 | Mực nang | Điện tử | Tàu | Tàu | Tàu |
| 6 | Cá | Hoa quả và rau | Sợi tổng hợp | Ô tô | Thiết bị viễn thông không dây |
| 7 | Graphite tự nhiên | Da giày | Sản phẩm kim loại | Hóa chất | Sản phẩm sắt và thép |
| 8 | Ván ép | Thuốc lá | Ván ép | Máy tổng hợp | Sản phẩm may mặc |
| 9 | Gạo | Sản phẩm sắt và thép | Cá | Sản phẩm nhựa | Vải dệt |
| 10 | Lông | Sản phẩm kim loại | Đồ điện tử | Thùng chứa (container) | Thiết bị điện tử gia dụng |

Nguồn: Ahn (2013: 15) [13].

² Các thuật ngữ này lần đầu được sử dụng bởi Lee, K. Y., “From Third to First World: The Singapore story, 1965-2000”, Singapore Press Holdings Singapore, 2000.

Chính phủ đã áp dụng phương pháp tiếp cận chủ động để tham gia ngành phù hợp với cấu trúc nguồn lực của mình. Vào năm 1968, khi Chính phủ bắt đầu thành lập Công ty Nhà nước Sắt và Thép Pohang (POSCO) có tầm cỡ quốc tế, hoạt động đầu tư đó được dựa trên thành công của các ngành sử dụng nhiều lao động như may mặc, gỗ dán, tóc giả và giày dép... - những ngành cho phép Hàn Quốc tích lũy được nguồn vốn. Vì thế, việc nâng cấp cơ cấu sang các ngành sử dụng nhiều vốn trở nên cần thiết. Cũng trong năm 1968, Hàn Quốc đã quyết định xúc tiến một chương trình đầy tham vọng về công nghiệp hóa ngành công nghiệp nặng và hóa chất, thúc đẩy ngành đóng tàu, ô tô (tự chế), máy móc và nhiều ngành khác nữa. Cuối năm 1983, Samsung quyết định tự thiết kế vật liệu bán dẫn.

Việc lựa chọn ngành công nghiệp để ưu tiên phát triển phù hợp lợi thế so sánh của Hàn Quốc còn thể hiện ở việc Chính phủ hỗ trợ các ngành ở khâu thấp của chuỗi giá trị trong giai đoạn đầu phát triển. Quá trình sản xuất bao gồm các giai đoạn khác nhau - nghiên cứu và triển khai, thiết kế và sản xuất các bán thành phẩm phức tạp, sản xuất các bán thành phẩm ít đơn giản hơn và lắp ráp - và chúng đòi hỏi các yếu tố nguồn lực khác nhau, phù hợp với các hình thái khác nhau về lợi thế so sánh. Một số phân đoạn dễ tiếp cận đối với các nước đang phát triển hơn là các công đoạn khác. Cuối năm 1983, Samsung tham gia phát triển bộ vi xử lý 64-kilobit - đây vốn là một công nghệ tương đối thấp trong lĩnh vực vi mạch điện tử lúc đó và được sản xuất với công nghệ nhượng quyền từ công ty Micron của Mỹ và Sharp của Nhật Bản [1]. Dù thành công trong lĩnh vực sản xuất vi mạch, Samsung cũng không tham gia sản xuất các loại vi xử lý máy tính phức tạp hơn và tiên tiến hơn (mặc dù đây vẫn là phân đoạn dễ nhất về công nghệ), mà vẫn duy trì các hoạt động trong lĩnh vực điện tử tiêu dùng. Ví dụ khác là trong ngành sản xuất xe hơi, vào đầu giai đoạn tăng trưởng, các nhà sản xuất trong nước chủ yếu chú trọng đến việc lắp ráp phụ tùng nhập khẩu, cần sử dụng nhiều lao động và phù hợp với lợi thế quốc gia tại thời điểm đó. Tương tự,

trọng tâm ban đầu được đặt vào các mặt hàng đồ điện gia dụng như TV, máy giặt và tủ lạnh, sau đó chuyển sang vi mạch điện tử, phân đoạn ít phức tạp nhất về công nghệ của ngành công nghiệp thông tin. Công nghệ của Hàn Quốc “cắt cánh” rất nhanh nhờ có sự phù hợp giữa khu vực công nghiệp với lợi thế so sánh hiện tại của quốc gia. Kết quả là Hàn Quốc đã đạt được tỷ lệ tăng trưởng xuất sắc trong 40 năm qua và đạt được kết quả ấn tượng trong việc nâng cấp công nghiệp sang các ngành công nghệ cao như sản xuất xe hơi và chất bán dẫn.

Thêm nữa, việc Hàn Quốc thử sức trong các ngành như luyện thép, đóng tàu và sản xuất vi mạch là lựa chọn phù hợp với đặc điểm của quốc gia này vào thập niên 1960-1980 bởi khi đó công nghiệp đóng tàu và thép đã cũ về công nghệ. Mặc dù có quan điểm cho rằng việc lựa chọn phát triển các ngành này là không phù hợp với lợi thế so sánh của Hàn Quốc bởi thời điểm năm 1968, thu nhập trên đầu người của Hàn Quốc chỉ bằng 5,5% so với Mỹ, tính theo đồng đôla hiện tại và năm 1983, tỷ lệ này là 14%. Tuy nhiên, cần phải chú ý rằng các ngành như sản xuất thép và đóng tàu nằm trong số các ngành tiên tiến nhất thế giới trong thế kỷ XIX, song đến giữa thế kỷ XX thì chúng không còn vị trí dẫn đầu nữa [1]. So với các ngành công nghiệp mới như hàng không, thông tin và hóa chất công nghiệp, công nghệ của các ngành này đã trở nên cũ. Vì thế, Hàn Quốc có thể thành công trong ngành thép với sự hỗ trợ nhỏ của Chính phủ bởi thép đã trở thành một ngành cũ và sử dụng tương đối ít vốn trong phạm vi công nghiệp toàn cầu.

3.3. Cơ chế ưu tiên phân bổ nguồn lực để nâng cấp cơ cấu ngành

Hàn Quốc đã bảo hộ một số ngành bằng những rào cản thương mại cao, và trong một số trường hợp còn áp dụng cách tiếp cận xông xáo để nâng công nghiệp thành các ngành sử dụng nhiều vốn. Hàn Quốc sử dụng rất đa dạng các công cụ tài khóa và tài chính để tập trung nguồn lực phát triển các ngành công nghiệp then chốt được chọn lựa.

Về công cụ tài khóa, hệ thống thuế được sử dụng để gây ảnh hưởng tới cấu trúc công nghiệp của Hàn Quốc. Luật Miễn giảm Thuế đã tạo ra rất nhiều cơ chế miễn thuế cho doanh nghiệp xuất khẩu. Kể từ năm 1964, các doanh nghiệp xuất khẩu được giảm 60% thuế thu nhập và thuế lợi nhuận. Trong suốt thập niên 1960-1970, các doanh nghiệp xuất khẩu ở bất kỳ ngành nào có thể chiết khấu đầu tư máy móc nhanh hơn 30% so với thông thường [15]. Kể từ năm 1973, để thúc đẩy ngành công nghiệp HCI phát triển, ngành này đã được miễn thuế lợi nhuận trong 3 năm đầu thành lập, và trong 2 năm tiếp theo được miễn 50% thuế. Luật Miễn giảm thuế được sửa đổi vào năm 1975 đã cho phép miễn thuế trong vòng 5 năm và cho phép khấu hao nhanh ở một số ngành trọng yếu. Trong khi đó, các doanh nghiệp thuộc các ngành không được ưu tiên sẽ phải chịu thuế cao. Như vậy, chính sách thuế là công cụ chính của Chính phủ để thúc đẩy HCI trong thập niên 1970. Với việc sửa đổi Luật Thuế vào năm 1981, vai trò của cơ chế giảm thuế trong chính sách công nghiệp giảm đi. Trong khi đó, để thúc đẩy các doanh nghiệp nhỏ và vừa (SME), Chính phủ quyết định miễn toàn bộ thuế lợi nhuận và thuế thu nhập đối với các doanh nghiệp công nghệ trong 3 năm đầu hoạt động và giảm 50% cho 2 năm kế tiếp.

Về công cụ tài chính, Hàn Quốc thành lập Quỹ Đầu tư Quốc gia bảo hộ đầu tư phát triển cho các ngành trọng điểm như: hóa dầu, cơ khí, sắt, thép, kim loại màu, đóng tàu, máy công nghiệp, điện tử... Chính phủ trực tiếp phân bổ nguồn lực tài chính, ưu tiên các ngành theo định hướng. Khi đã có bước phát triển tốt, Nhà nước dần dần giảm sự can thiệp trực tiếp vào nền kinh tế, đồng thời giảm can thiệp sâu vào hoạt động sản xuất - kinh doanh của tư nhân.

Tại Hàn Quốc, các ngân hàng thương mại được quốc hữu hóa ngay từ năm 1961 và tới cuối thập niên 1990 vẫn bị kiểm soát chặt chẽ bởi Bộ Tài chính. Kể từ đầu thập niên 1960 tới giữa thập niên 1980, lãi suất và các khoản vay được nhà nước quản lý để nguồn vốn có thể đi tới một số ngành hoặc doanh nghiệp cụ thể. Trợ cấp tài chính như vậy thường được sử dụng cho

các ngành định hướng xuất khẩu, đặc biệt là trong thập niên 1960-1970. Trong thập niên 1970, ngành HCI nhận được các khoản vay với lãi suất ưu đãi. Từ năm 1973-1974, 66% phân bổ tín dụng được phân bổ tới ngành công nghiệp nhẹ bởi đây là ngành phù hợp với lợi thế so sánh của Hàn Quốc do sự dồi dào về lao động giá rẻ. Việc phân bổ tín dụng như vậy đóng vai trò rất quan trọng trong việc thay đổi cơ cấu của nền kinh tế. Bên cạnh việc cho vay trực tiếp, tới cuối năm 1988, lãi suất chủ yếu được Chính phủ quản lý. Các ngành ưu đãi chiến lược sẽ được tiếp cận nguồn vốn với lãi suất trợ cấp. Chính phủ cũng cung cấp trợ cấp xuất khẩu cho các doanh nghiệp và họ nhận được trợ cấp lãi suất khổng lồ. Năm 1985, Chính phủ thông báo rằng họ sẽ cho vay nhiều nhất có thể để mở rộng và thúc đẩy năng suất của ngành xuất khẩu, sau đó tỷ lệ này giảm xuống 80%. Cùng với chương trình trợ cấp xuất khẩu, Nhà nước cũng sử dụng chương trình bảo hiểm xuất khẩu, bắt đầu từ năm 1969 để hỗ trợ các doanh nghiệp xuất khẩu chống lại các rủi ro về mặt kinh tế và chính trị. Tập đoàn Bảo hiểm Xuất khẩu Hàn Quốc (KEIC) - một cơ quan của Chính phủ được thành lập vào năm 1992 như là cơ quan độc quyền cung cấp bảo hiểm xuất khẩu. Trước những rủi ro ngày càng gia tăng của nền kinh tế, Hàn Quốc đã trở thành quốc gia chi tiêu nhiều thứ hai trên thế giới cho hoạt động bảo hiểm.

Tuy áp dụng nhiều biện pháp trợ cấp cho doanh nghiệp nhưng một điểm quan trọng cần chú ý là Chính phủ Hàn Quốc có tiếng quản lý các ngành được bảo hộ theo cách khiến họ phải tuân thủ các quy tắc thị trường; điều này khiến việc rời xa khỏi lợi thế so sánh của nền kinh tế trên quy mô lớn là không thể được. Các ngành được hưởng lợi từ chính sách bảo hộ và trợ cấp được yêu cầu phải chứng minh trên thị trường xuất khẩu rằng khả năng cạnh tranh của họ tăng lên theo thời gian. Thêm vào đó, Chính phủ làm việc tích cực để đảm bảo các nhà sản xuất Hàn Quốc có thể tiếp cận nguyên liệu đầu vào trung gian với giá thị trường thế giới, ví dụ thông qua hình thức hoàn thuế, miễn thuế và các khu chế xuất. Như vậy, Chính phủ rõ ràng thừa nhận lợi

thể so sánh có ý nghĩa quan trọng vì việc nâng cấp cơ cấu công nghiệp có thành công hay không phụ thuộc vào việc các doanh nghiệp trong nước có chịu ảnh hưởng của giá cả trên thị trường thế giới không. Các chứng cứ đã cho thấy, Chính phủ đóng vai trò của một nhà nước hướng dẫn và khắc phục những thất bại của thị trường [1: 128].

4. Kết luận

Từ những phân tích về mặt học thuật và kinh nghiệm của Hàn Quốc liên quan đến việc thực hiện chính sách công nghiệp chủ động, có thể rút ra một số bài học quan trọng cho các nước đang phát triển.

Thứ nhất, có thể thấy rằng nâng cấp cơ cấu ngành là cần thiết để phát triển kinh tế. Tất cả các quốc gia vẫn còn trong tình trạng nghèo đều thất bại trong việc chuyển đổi cơ cấu ngành kinh tế, cụ thể như họ không thể chuyển dịch từ kinh tế nông nghiệp và sản xuất các mặt hàng truyền thống sang chế tạo và các ngành hiện đại khác. Không quốc gia nào trên thế giới có thể chuyển dịch từ tình trạng thu nhập thấp sang trung bình và thu nhập cao mà không trải qua quá trình công nghiệp hóa và thay đổi cơ cấu ngành.

Thứ hai, quá trình nâng cấp ngành không xảy ra chỉ nhờ vào các lực lượng thị trường, mà cần có sự can thiệp của chính phủ. Trong giai đoạn đầu của quá trình phát triển, các quốc gia cần phải thiết lập một hệ thống thể chế để thực hiện chính sách công nghiệp. Tuy nhiên, sự can thiệp của chính phủ nên hạn chế ở việc hướng dẫn doanh nghiệp trong việc lựa chọn ngành phù hợp và hạn chế những thất bại thị trường. Chính phủ phải đóng vai trò tích cực trong hoạt động điều phối đầu tư phát triển và đa dạng hóa các ngành công nghiệp, cũng như bù đắp ngoại tác phát sinh trong thời kỳ đầu của quá trình tăng trưởng nhanh.

Thứ ba, chính phủ không nên đẩy nền kinh tế đi quá xa khỏi đặc điểm lợi thế so sánh và cấu trúc nguồn lực quốc gia hiện có một cách quá nhanh chóng. Kinh nghiệm của Hàn Quốc

là minh chứng điển hình cho kết luận này. Các quốc gia không nên công nghiệp hóa một cách gấp gáp khi lựa chọn tham gia các ngành không phù hợp với lợi thế quốc gia. Việc Chính phủ Hàn Quốc khuyến khích phát triển các ngành sử dụng nhiều vốn và công nghệ trong thập niên 1970 thực tế là phù hợp với nhu cầu nâng cấp công nghiệp do có những thay đổi về lợi thế so sánh. Các ngành dệt may, gỗ dán, tóc giả và các ngành sử dụng lao động khác là những ngành mà Hàn Quốc đã có lợi thế so sánh và có khả năng cạnh tranh rất tốt trên thị trường thế giới trong thập niên 1960. Quá trình đó dẫn đến việc mất dần lợi thế so sánh trong các ngành công nghiệp ban đầu (khi tiền lương tăng) và cho phép nền kinh tế này chuyển sang các ngành mới, sử dụng nhiều vốn và công nghệ hơn.

Thứ tư, khi thực hiện chính sách công nghiệp, chính phủ có thể thực hiện các biện pháp hỗ trợ cho doanh nghiệp nhưng cần chú ý để các ngành trợ cấp phải hoạt động theo quy tắc thị trường một cách tối đa như trường hợp Hàn Quốc đã làm. Nhà nước nên có các tiêu chuẩn rõ ràng đánh giá tính thị trường của các doanh nghiệp được hỗ trợ, chủ yếu dựa trên tiêu chuẩn tối đa hóa lợi nhuận, khả năng cạnh tranh trên thị trường quốc tế. Các biện pháp can thiệp của nhà nước cũng phải đảm bảo theo cơ chế hoặc tín hiệu thị trường, chẳng hạn như việc Hàn Quốc đảm bảo các nhà sản xuất trong nước có thể tiếp cận nguyên liệu đầu vào trung gian với giá thị trường thế giới, ví dụ thông qua hình thức hoàn thuế, miễn thuế và các khu chế xuất.

Thứ năm, về cơ chế phân bổ nguồn lực để ưu tiên phát triển các ngành công nghiệp đã được lựa chọn, cần phải chú trọng đến các biện pháp không vi phạm quy định của WTO và các hiệp định thương mại tự do hiện nay bởi các biện pháp mà Chính phủ Hàn Quốc sử dụng vào giai đoạn đầu của quá trình công nghiệp hóa đã trở nên lỗi thời. Chính phủ Hàn Quốc đã sử dụng các biện pháp hỗ trợ xuất khẩu như bảo hiểm xuất khẩu và hoàn thuế không bị cấm dưới hệ thống WTO.

Tài liệu tham khảo

- [1] Lin, J. Y., “New structural economics: A framework for rethinking development and policy”, The World Bank, 2012.
- [2] Kuznets, S, Murphy, J. T., Modern economic growth: Rate, structure, and spread, Yale University Press New Haven, 1966.
- [3] Mah, J. S., “Industrial policy and economic development: Korea’s experience”, Journal of Economic issues, 41 (2007), 77-92.
- [4] Njue, N., “The Role of the Government in Resource Allocation: Korea vs. Kenya”, Master, KDI School of Public Policy and Management, 2010.
- [5] Stiglitz, J. E., Lin, J. Y., Monga, C., “Introduction: The rejuvenation of industrial policy”, The Industrial Policy Revolution I. Springer, 2013.
- [6] Lin, J. Y., Monga, C., “The evolving paradigms of structural change”, International Development: Ideas, Experience, and Prospects, 2014.
- [7] Winters, L. A., Lim, W., Hanmer, L., Augustin, S., “Economic growth in low income countries: How the G20 can help to raise and sustain it”, University of Sussex, Brighton, 2010.
- [8] Ohno, K., “Avoiding the middle-income trap: renovating industrial policy formulation in Vietnam”, ASEAN Economic Bulletin, 26 (2009), pp. 25-43.
- [9] Lin, Y. J., “The industrial policy revolution I: The role of government beyond ideology”, Springer, 2013.
- [10] Baldwin, R. E., “The case against infant-industry tariff protection”, Journal of Political Economy, 77 (1969), 295-305.
- [11] Saure, P., “Revisiting the infant industry argument”, Journal of Development Economics, 84 (2007), 104-117.
- [12] Westphal, L. E., “Industrial policy in an export propelled economy: Lessons from South Korea’s experience”, The Journal of Economic Perspectives, 4 (1990), 41-59.
- [13] IMF DataMapper, “GDP per capita, current prices”, [Online], Available at: https://www.imf.org/external/datamapper/NGDP_DPC@WEO/ADVEC/WEOWORLD/KOR; Accessed 21/11/2018.
- [14] AHN, S., “Evolution of Industrial Policy and Green Growth in Korea. World Trade Organization”, March 2013, 12.
- [15] Cooper, R., “Fiscal policy in Korea”. Macroeconomic policy and adjustment in Korea, 1990, 111-144.

Resource Allocation to Upgrade the Economic Structure: Experience from South Korea’s Industrial Policy

Nguyen Thi Thanh Mai

*VNU University of Economics and Business,
144 Xuan Thuy Str., Cau Giay Dist., Hanoi, Vietnam*

Abstract: “Climbing up” the global division of labour ladder or upgrading the economic structure is a very hard job, requiring a smart industrial policy with the capability of choosing key sectors suitably and having appropriate and effective policies to allocate resources to these sectors. When climbing up, some countries may skip several levels with the support of appropriate industrial policy, but they can slip if they try to jump too many steps at once with the rush of industrialization. Based on an analysis of the academic perspectives related to industrial policy and evidence from the sector selection process, as well as the mechanism for allocating resources for the development of South Korea’s key industries, the paper will draw some important lessons for developing countries, including Vietnam, in order to bridge the gap with leading nations.

Keywords: Resource allocation, industrial policy, South Korea.