

Cách tiếp cận bẫy thu nhập trung bình và chất lượng chính sách công nghiệp ở Việt Nam

Kenichi Ohno
Viện Nghiên cứu Chính sách quốc gia Nhật Bản (GRIPS)
Tokyo, Tháng 5 2015

Báo cáo này được viết với tinh thần phân tích và vận động chính sách, chứ không chỉ là một báo cáo hoàn toàn mang tính chất học thuật. Đối tượng mục tiêu là các nhà lãnh đạo và nhà làm chính sách Việt Nam trong lĩnh vực công nghiệp hóa và các vấn đề có liên quan. Báo cáo đề cập đến định nghĩa bẫy thu nhập trung bình, giả định rằng chính sách công nghiệp chưa tốt chính là nguyên nhân dẫn đến bẫy này và vị trí hiện thời của Việt Nam trong so sánh chất lượng chính sách công nghiệp với các nước khác trên thế giới. Báo cáo này cũng cung cấp cách nhìn dài hạn của tác giả về vị trí của Việt Nam cũng như cách thức Việt Nam nên bắt đầu để nâng cao chất lượng chính sách công nghiệp cũng như đóng góp của Nhật Bản trong tiến trình đó.

1. Định nghĩa về bẫy thu nhập trung bình

Bẫy thu nhập trung bình có thể được định nghĩa chung là tình trạng một quốc gia không thể phát triển vượt lên trên mức thu nhập trung bình trong một quãng thời gian dài. “Quãng thời gian dài: có thể được xác định, theo Felipe, là thời gian 28 năm ở mức thu nhập trung bình thấp hoặc 14 năm ở mức thu nhập trung bình cao. Abdon và Kumar (2012) đã nghiên cứu dữ liệu của 124 quốc gia trong giai đoạn 1950-2010. Có thể có cách định nghĩa mang tính chất kỹ thuật khác. Tuy nhiên, đối với các nhà hoạch định chính sách, một định nghĩa mang tính chất phân tích, chứ không phải mang tính chất thống kê về bẫy thu nhập trung bình được mong đợi sẽ chỉ rõ các nguyên nhân và giải pháp khắc phục tình trạng này.

Theo định hướng đó, Suehiro (2014) cho rằng bẫy thu nhập trung bình xuất hiện khi tiến trình công nghiệp hóa bị thúc đẩy bởi các lợi thế chi phí thấp (nhân công và vốn rẻ) và Kwan (2013) lập luận rằng một quốc gia không tìm thấy mô hình và nguồn tăng trưởng mới sẽ rơi vào bẫy thu nhập trung bình. Ngoài các vấn đề liên quan đến khía cạnh cung, Hara (2014) viện dẫn rằng việc không có khả năng ứng phó với khoảng cách về thu nhập là một nguyên nhân quan trọng không kém dẫn đến bẫy thu nhập trung bình. Tran (2010, 2013) cho rằng việc thiếu vắng các cơ sở chất lượng cao là nguyên nhân sâu xa của thất bại chính sách. Tất cả những lập luận trên hàm ý rằng một quốc gia ở một điểm nào đó, trong con đường phát triển của mình, một quốc gia bước vào một giai đoạn phát triển yêu cầu phải có các phản ứng chính sách mới và năng động hơn, chứ không chỉ đơn thuần là sự tự do hóa, tư nhân hóa và hội nhập.

Các nghiên cứu gần đây định nghĩa bẫy thu nhập trung bình là tình trạng khi một nền kinh tế không thể tạo giá trị ngoài những gì có sẵn từ các lợi thế của nền kinh tế đó. Ở đây, những lợi thế bao gồm điều kiện tự nhiên, dân số, và vị trí địa lý cũng như các nhân tố bên ngoài như viện trợ, thương mại và đầu tư nước ngoài. Sự phát triển thực sự chỉ xảy ra khi giá trị (GDP) được tạo ra bởi con người. Khi động cơ tăng trưởng chính là sự tự do kinh tế, cơ hội thương mại theo toàn cầu hóa, xuất khẩu tài nguyên thiên nhiên, dòng vốn vào của đầu tư nước ngoài, kích thích chi tiêu công, bong bóng bất động sản..., thì rất có thể là doanh nghiệp và người dân trong nước đang không tạo ra được nhiều giá trị. Hơn nữa, sự hiện diện của các lợi thế như vậy thường cản trở sự thích lũy kiến thức, kỹ năng và công nghệ bởi các lý do về tâm lý, chính trị và kinh tế. Lờn nguyên về Tài nguyên thiên nhiên, còn được gọi là

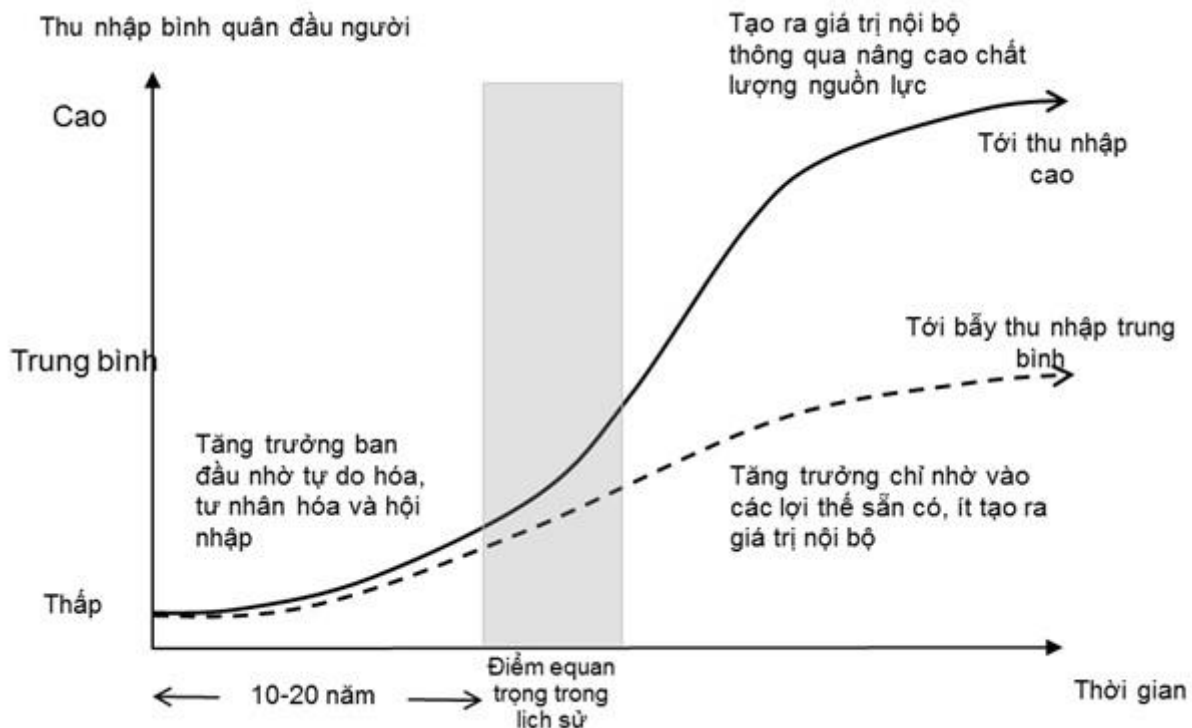
căn bệnh Hà Lan đã được công bố công khai. Tuy nhiên, việc không có lợi thế về tài nguyên cũng có thể ảnh hưởng tiêu cực đến quá trình công nghiệp quá. Một cách nói khác là tăng trưởng dựa trên những lợi thế có sẵn thường mang tính chất định lượng mà không định tính.

Ba bình luận bổ sung dưới đây được sắp xếp theo số thứ tự:

Thứ nhất, bất kỳ quốc gia nào phải chịu đựng một cuộc xung đột nội bộ hay xung đột với bên ngoài, hoặc hạn chế sự phát triển của khu vực tư nhân, và bắt đầu từ cấp độ phát triển thấp, đều có thể có tốc độ tăng trưởng cao trong vòng một hay hai thập kỷ, chỉ bằng cách tự do hóa, tư nhân hóa và hội nhập. Tuy nhiên, bởi vì hiệu ứng thời gian giải phóng sẽ cạn dần, thời điểm quan trọng xảy đến khi tốc độ tăng trưởng bắt đầu chậm lại, các biện pháp đồng thuận Washington không còn có hiệu quả kích thích. Đó là thời điểm mà hầu hết các quốc gia nhận ra là họ đã bị mắc bẫy. Vượt ra khỏi điểm này, chỉ có thể duy trì tốc độ tăng trưởng nhanh khi có sự đổi mới trong chính sách công nghiệp. Mặc dù một số quốc gia tiếp tục lập luận rằng các thị trường được giải phóng sẽ tự động đưa nền kinh tế đứng trên con đường tăng trưởng cao, bản báo cáo này không cùng chia sẻ sự lạc quan đó.

Thứ hai, mặc dù khi bẫy đã sập, nền kinh tế vẫn có thể tiếp tục phát triển miễn là các lợi thế có sẵn như chi tiêu công, dòng vốn đầu tư, lạm phát đất đai... vẫn tiếp tục phát huy tác dụng. Tốc độ phát triển không đột ngột hạ xuống bằng 0, tuy nhiên, đà tăng trưởng không đủ mạnh để đạt mức thu nhập cao trong dài hạn. Tình trạng này được minh họa ở Hình 1

Hình 1. Phân kỳ các giai đoạn tăng trưởng



Thứ ba, bẫy thu nhập trung bình có thể xuất hiện ở bất cứ mức thu nhập và bất cứ quốc gia nào khi giá trị gia tăng nội địa được tạo ra bị giới hạn. Nếu các lợi thế có sẵn nhỏ so với dân số, một quốc gia bị rơi vào bẫy thu nhập thấp (nghèo). Ngược lại, người dân có thể tận hưởng mức sống tốt mà không cần phải nỗ lực cố gắng. Trong khi đó, hầu hết các quốc gia có dân số trung bình và các lợi thế ở mức trung bình thường mắc bẫy thu nhập trung bình. Phân tích như vậy, tất cả các trường hợp này là giống nhau, trừ các điều kiện ban đầu. Vấn đề quan trọng là liệu thu nhập được tạo ra do vận may hay nỗ lực, chứ không phải mức thu nhập và nền kinh tế đó đạt được.

2. Chính sách công nghiệp yếu kém là nguyên nhân chính gây ra bất thu nhập

Báo cáo này đưa ra giả thuyết rằng việc thiếu vắng một chính sách công nghiệp có chất lượng là nguyên nhân chính dẫn đến bất thu nhập trung bình. Nói một cách khác hơn, việc thiết lập một chính sách công nghiệp chất lượng cao, hỗ trợ việc tạo ra giá trị của khu vực tư nhân, chứ không chỉ đơn giản là tự do hóa và mở cửa thị trường sẽ tạo điều kiện để tránh bị rơi vào bất mức thu nhập trung bình. Đối mới chính sách không thể hiện ở phạm vi chính sách – vì các chính sách công nghiệp hóa gần như giống nhau ở các nước đang phát triển – mà thể hiện ở tính hiệu quả của việc thực thi các chính sách đó. Điều này không có nghĩa là các yếu tố khác như tài nguyên thiên nhiên, ODA, dòng vốn đầu tư nước ngoài, những yếu tố mà chúng ta gọi là lợi thế có sẵn, là không quan trọng. Các yếu tố này rất quan trọng và ảnh hưởng đến tốc độ phát triển nhưng chúng không xác định quỹ đạo tăng trưởng dài hạn của một quốc gia mà chính chất lượng chính sách sẽ xác định quỹ đạo này.

Chúng tôi khuyến nghị đánh giá chất lượng chính sách công nghiệp bằng cách xem xét 10 tiêu hợp phần sau: (i) nguồn nhân lực công nghiệp; (ii) Sự phát triển của doanh nghiệp trong nước; (iii) môi trường kinh doanh; (iv) năng lượng và logistics; (v) khuyến khích xuất khẩu; (vi) quảng bá chiến lược FDI; (viii) các khu công nghiệp; (viii) các ngành công nghiệp hỗ trợ và các doanh nghiệp địa phương kết nối với FDI; (ix) năng suất, công nghệ và đổi mới; và (x) tiêu chuẩn và thử nghiệm. Đối với mỗi tiêu hợp phần, 10 khía cạnh chung cũng như các khía cạnh cụ thể của mỗi tiêu hợp phần được kiểm tra và đánh điểm từ điểm 0 (không tồn tại hoặc tồi hơn) đến 5 (xuất sắc). Bởi vì chúng ta xem xét chính sách công nghiệp theo nghĩa hẹp, nên các mối quan tâm của xã hội như công nghiệp xanh, giới, quyền người lao động, trao quyền cho cộng đồng... không được đề cập trong báo cáo này. Các yếu tố này nên được đánh giá bằng một cơ chế khác.

Về tác động kinh tế của chính sách, cần được ghi chú rằng hoạt động công nghiệp được xác định bởi sự năng động của khu vực tư nhân, chất lượng chính sách và *sự may mắn* (các yếu tố khác vượt ra ngoài tầm kiểm soát của các doanh nghiệp hay chính phủ). Điều này có nghĩa là chất lượng chính sách, dù quan trọng, cũng chỉ đóng góp một phần cho kết quả, và tính hiệu quả của chính sách, theo đó cũng cần được đánh giá. Thực tế là không có sự tương ứng một - một giữa chất lượng chính sách và kết quả phát triển công nghiệp được thể hiện trong nghiên cứu của chúng tôi, nhưng chúng tôi cũng không phủ nhận nó. Yếu tố may mắn có thể có vai trò quan trọng trong ngắn hạn nhưng tác động chính sách sẽ trở nên rõ ràng hơn trong dài hạn.

Đánh giá dưới đây có thể được coi là một dự án thí điểm vì nó được xây dựng trong điều kiện nhân lực và ngân sách có hạn. Với cùng một mục tiêu, các kết quả nên được diễn giải một cách cẩn trọng, mặc dù chúng tôi nghi vấn rằng một nghiên cứu chuyên sâu hơn có thể đưa ra những kết luận hoàn toàn khác. Nếu có thêm nguồn lực, nghiên cứu nên được mở rộng phạm vi với nhiều quốc gia hơn, nghiên cứu kỹ từng tiêu hợp phần và hệ thống quá việc thu thập dữ liệu.

Chất lượng của chính sách công nghiệp bị trùng lặp một phần nhưng trông hoàn toàn giống chỉ số cạnh tranh quốc gia hay môi trường kinh doanh của Chỉ số cạnh tranh toàn cầu của Diễn đàn kinh tế thế giới hay Báo cáo Môi trường kinh doanh (Doing Business Report) của Ngân hàng thế giới. Chúng tôi đánh giá cao chính sách của một quốc gia trong việc hỗ trợ sự phát triển của khu vực tư nhân chứ không phải tính cạnh tranh hay mức độ thuận lợi cho kinh doanh hiện tại. Phạm vi của chúng tôi rộng hơn, chứ không chỉ chú trọng vào cách thức thuận lợi hóa việc khởi nghiệp và vận hành kinh doanh. Do đó, các đánh giá của chúng tôi sẽ đưa ra các kết quả chung khác biệt so với các bảng xếp hạng đánh giá hiện có.

Đánh giá chất lượng chính sách công nghiệp Việt Nam được nêu tại Bảng 1, trong khi kết quả của một số quốc gia Châu Á và Châu Phi được trình bày ở Bảng 2. Đây là những quốc gia mà tác giả đã thực hiện những nghiên cứu tương đối đầy đủ, đã thăm và phỏng vấn trong 5 năm vừa qua. Trong số 12 quốc gia được nghiên cứu, Việt Nam, Indonesia và Ấn Độ là những quốc gia có chất lượng chính sách công nghiệp tồi nhất, mặc dù thu nhập bình quân đầu người của Việt Nam cao hơn nhiều so với Rwanda và Ethiopia, hai quốc gia bị khủng hoảng chính trị nghiêm trọng trong những năm đầu thập kỉ 90, nhưng đang phát triển nhanh chóng trong những năm gần đây.

Có bốn điểm cần chú ý trong báo cáo này:

Thứ nhất, có một khoảng cách rất lớn về chất lượng chính sách công nghiệp giữa các quốc gia với nhau, từ xuất sắc đến kém. Bất kỳ doanh nghiệp hay vị khách du lịch nào cũng nhận thức được điều này, tuy nhiên đánh giá chính sách của chúng tôi khẳng định và lượng hóa sự nhận thức không chính thức này.

Thứ hai, chất lượng chính sách công nghiệp và thu nhập bình quân đầu người có mối tương quan tích cực. Với lượng mẫu có hạn được trình bày trong Bảng 2, hệ số tương quan là 0.745. Cũng cần phải nói thêm rằng tương quan đó không chứng minh quan hệ nhân quả. Hơn nữa, chất lượng chính sách công nghiệp liên quan đến tiềm năng phát triển nhiều hơn là mức thu nhập hiện tại. Dù vậy, sự tương quan tích cực đó ít nhất có tính gợi ý, và phù hợp với giả thuyết rằng sự thiếu vắng của các chính sách công nghiệp có chất lượng là nguyên nhân chính dẫn đến bẫy thu nhập trung bình.

Thứ ba, trong một quốc gia, có sự liên quan chặt chẽ giữa điểm cho tiểu hợp phần này và các tiểu hợp phần khác. Nếu một chính sách tồi, các chính sách khác cũng sẽ tồi. Có một văn hóa chính sách chung của Chính phủ, văn hóa này có vai trò quyết định tính hiệu quả của tất cả các biện pháp chính sách, và sự khác biệt giữa các chính sách đó thường là nhỏ hoặc mang tính ngẫu nhiên. Sự tồn tại của cùng một quy trình ngân sách và tư duy giống nhau ở các nhà hoạch định chính sách và các nhà thực thi chính sách ở mỗi quốc gia có thể được coi là yếu tố nền tảng của sự thống nhất trong nội bộ chính phủ đó.

Thứ tư, rất khó để xác định bất kỳ một lợi thế phát triển nào của các quốc gia giàu tài nguyên. Các quốc gia giàu tài nguyên như Malaysia và Indonesia không có sự nổi bật trong chất lượng chính sách công nghiệp. Trên thực tế, các quốc gia trong mẫu của chúng tôi cũng như các quốc gia nói chung có chính sách công nghiệp xuất sắc thường là những quốc gia có ít tài nguyên thiên nhiên. Kết quả này phù hợp với Lời nguyên tài nguyên¹. Trong khi sự phụ thuộc quá nhiều vào tài nguyên thiên nhiên được biết đến là đã cản trở quá trình công nghiệp hóa thông qua các kênh về kinh tế và chính trị, nghiên cứu của chúng tôi khuyến nghị rằng chính sách công nghiệp chất lượng thấp có thể là một nguyên nhân bổ sung dẫn đến sự trì trệ trong quá trình công nghiệp hóa tại các quốc gia giàu tài nguyên.

Bảng 1. Đánh giá chất lượng chính sách công nghiệp: Việt Nam

Đến tháng 5 năm 2015 (dựa trên nghiên cứu chính sách 1995-2015)

	Evaluation of industrial policy sub-components										Trung bình
	Nguồn nhân lực công nghiệp	Sự phát triển của doanh nghiệp trong nước	Môi trường kinh doanh	Năng lượng và logistics	Khuyến khích xuất khẩu	Quảng bá chiến lược FDI	Các khu công nghiệp	Các ngành CN hỗ trợ và DN địa phương kết nối với FDI	Năng suất, công nghệ và đổi mới	Tiêu chuẩn và thử nghiệm	
Tính sở hữu chính sách	2	2	3	3	2	3	4	2	2	2	2.5
Tầm nhìn và cam kết của các lãnh đạo	1	1	2	3	2	2	2	2	1	1	1.7
Quy trình dự thảo chính sách	2	2	1	3	1	1	1	1	1	2	1.5
Thẩm quyền và năng lực của cơ quan làm chính sách	2	3	2	3	2	2	3	2	2	2	2.3
Tư duy và năng lực của cá nhân các quan chức	3	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2.1
Ngân sách và ngân sự	2	3	2	4	2	2	2	2	2	2	2.3
Phối hợp liên bộ, liên ngành	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1.0
Sự tham gia của các bên liên quan không chính thức chủ chốt	2	2	2	2	2	2	3	2	2	2	2.1
Cơ chế giám sát và đánh giá	0	0	2	3	0	0	1	0	0	0	0.6
Tác động đến nền kinh tế thực	0	2	3	4	2	2	3	1	1	1	1.9

TRUNG BÌNH	1.5	1.8	2.0	2.8	1.6	1.7	2.2	1.5	1.4	1.5	1.8
ĐIỂM	D	D	C	C	D	D	C	D	D	D	D
Chú ý	Phân tán ở Bộ GD-ĐT, Bộ LĐ-TB và XH, Bộ CT ...	Các biện pháp yếu của Bộ KH-ĐT và Bộ CT	Đã tốt hơn những năm 1990 nhưng vẫn cần phải cải thiện	Nhiều dự án ODA, cải thiện đáng kể	Chỉ ở cấp bộ ngành, không phải cấp quốc gia	Chính sách yếu và phân cấp nhưng FDI vẫn đến	Có quá nhiều chính sách, quá phân cấp, một số chính sách có hiệu quả	Thảo luận nhiều, ít hành động, trừ hợp tác quốc tế	Chính sách không thực tế và thiết thực	Thiết kế và thực hiện chính sách không hiệu quả	

Ghi chú

1/ Đánh giá: 0 (không tồn tại hoặc tồi) 1 (ít), 2 (có một số), 3 (trung bình), 4 (khá), 5 (xuất sắc).

2/ Chỉ đánh giá các chính sách do Chính phủ xây dựng và thực hiện; không bao gồm các kết quả của khu vực tư nhân, hợp tác quốc tế hay các điều kiện ngoại cảnh

3/ Điểm theo chữ cái A+ (lớn hơn hoặc bằng 4.5), A (<4.5), B (<4), C (<3), D (<2), F (<1).

Bảng 2. So sánh quốc tế chất lượng chính sách công nghiệp

	Ngày nghiên cứu	Evaluation of industrial policy sub-components										Trung bình	Điểm	Tham khảo	
		Nguồn nhân lực công nghiệp	Sự phát triển của doanh nghiệp trong nước	Môi trường kinh doanh	Năng lượng và logistics	Khuyến khích xuất khẩu	Quảng bá chiến lược FDI	Các khu công nghiệp	Các ngành CN hỗ trợ và doanh nghiệp địa phương kết nối với FDI	Năng suất, công nghệ và đổi mới	Tiêu chuẩn và thử nghiệm			Thu nhập bình quân đầu người (NHTG, 2013, USD)	BC môi trường kinh doanh (NHTG, 2014, xếp hạng trong số 189 mục)
Singapore	Tháng 8-9 2010	5	4	5	5	4	5	5	4	5	5	4.7	A+	\$55,183	1
Nhật Bản	Đang tiếp tục	5	5	4	5	4	3	3	...	4	5	4.2	A	\$46,330	29
Hàn Quốc	Tháng 11 2010	5	4	4	5	5	3	4	...	4	5	4.3	A	\$25,977	5
Đài Loan	Tháng 3 2011	5	5	5	5	3	4	5	...	5	5	4.7	A+	\$22,597	19
Malaysia	2006, 2010, 2013	3	4	4	5	4	5	4	1	4	4	3.8	B	\$10,538	18
Mauritius	Tháng 10 2012	4	4	4	4	4	5	4	3	4	3	3.9	B	\$9,478	28
Thái Lan	2005, 2009, 2013, 2015	3	2	4	4	3	4	4	4	2	4	3.4	B	\$5,779	26
Indonesia	Tháng 6 2014	2	2	2	2	2	3	1	1	1	2	1.8	D	\$3,475	114

Việt Nam	Đang tiếp tục kể từ 1995	1.5	1.8	2.0	2.8	1.6	1.7	2.2	1.5	1.4	1.5	1.8	D	\$1,910	78
Ấn Độ	Tháng 12 2012	1	1	1	2	3	1	2	1	1	1	1.4	D	\$1,498	142
Rwanda	Tháng 8 2014	2	2	4	3	3	4	4	2	2	1	2.7	C	\$639	46
Ethiopia	Đang tiếp tục kể từ 2008	3.0	1.9	1.7	3.1	3.9	4.3	4.4	2.0	3.2	2.0	3.0	B	\$505	132

Ghi chú: Việt Nam và Ethiopia có sẵn các thông tin chi tiết, nên được đánh giá đầy đủ trên ma trận 10X10, chi tiết đến điểm thập phân. Với các quốc gia khác, đánh giá được tiến hành theo phương pháp đơn giản hóa với những thông tin sẵn có. Đối với cách đánh điểm theo số và theo chữ cái, xem thêm ở xem chú thích ở Bảng 1

3. Cải thiện chính sách công nghiệp của Việt Nam

Khi gia nhập WTO, công đồng kinh tế ASEAN và các thể chế hội nhập kinh tế song phương và đa phương khác, chính sách công nghiệp đóng vai trò quan trọng đối với các quốc gia đi sau khi họ muốn bắt kịp các nước phát triển về thu nhập và công nghệ (Cimoli, Dosi & Stiglitz 2009, trang.542). Có rất nhiều chính sách không vi phạm bất kỳ một quy tắc quốc tế nào, VD như thiết lập tầm nhìn mà lập chiến lược, phát triển nguồn nhân lực, xây dựng năng lực doanh nghiệp, quảng bá về FDI, tính hiệu quả của dịch vụ logistic, phát triển tài chính, kiểm định và tiêu chuẩn sản phẩm, xây dựng mạng lưới và cụm công nghiệp và vô số các chính sách cao. Thậm chí khi các chính sách như duy trì thuế suất cao, các rào cản phi thuế quan hay phân biệt đối xử với sản phẩm nước ngoài không còn được cho phép, các chính sách còn lại vẫn rất phong phú và chính phủ của các nước đang phát triển không nên lo lắng quá nhiều về không gian chính sách bị thu hẹp hay giới hạn. Nguyên nhân thực sự của thất bại chính sách thường nằm ở yếu tố là việc sử dụng các chính sách (được cho phép) có hiệu quả hay không.

Chính sách công nghiệp chủ động phù hợp với thế kỷ 21 rất khác biệt với các chính sách từng được biết đến trong quá khứ như chính sách kế hoạch hóa xã hội chủ nghĩa, phát triển công nghiệp nặng dựa trên định hướng của nhà nước, bảo vệ nền công nghiệp nông trẻ, can thiệp thân thiện hay thúc đẩy thị trường hay chính sách đồng thuận Washington. Chính sách công nghiệp ngày nay phải đồng thời thảo mãn các điều kiện như: (i) chấp nhận toàn cầu hóa và cơ chế thị trường; (ii) nhà nước mạnh có thể thực hiện các chính sách hiệu quả ở tất cả các ngành và khu vực (iii) giữ lại các công cụ chính sách đủ cho chuyển đổi kinh tế; (iv) sự phát triển năng lực năng động của cả các nhân tố tư nhân và nhà nước; (v) quá trình quốc tế hóa tri thức, kỹ năng và công nghệ; (vi) thảo luận và hợp tác công-tư thực chất và (vii) chia sẻ các tri thức chuyên sâu về công nghiệp giữa các nhà làm chính sách và các doanh nghiệp (Ohno 2013). Đối với các nhà thị trường cực đoan, các điều kiện này dường như mâu thuẫn khi thúc đẩy cả năng lực thị trường và can thiệp nhà nước, nhưng thực chất không có sự mâu thuẫn ở đây. Điều này chính xác là những gì phải diễn ra vì cả hai nhân tố đều cần thiết và phải được phối hợp với nhau để đối phó với thực tiễn nhiều phức tạp.

Ngoài những nhu cầu cơ bản kể trên như ổn định chính trị, ổn định kinh tế vĩ mô và hạ tầng, mục tiêu chính của chính sách công nghiệp chủ động là xây dựng năng lực cho khu vực tư nhân. Các lĩnh vực chính sách khá giống nhau giữa các quốc gia, bao gồm khuôn khổ thể chế và chính sách, nhân lực trong lĩnh vực công nghiệp, hỗ trợ doanh nghiệp trong nước, tiếp cận tài chính, chiến lược thu hút FDI, ngành công nghiệp hỗ trợ FDI tại địa phương, sản phẩm, marketing và thương hiệu quốc gia, liên kết và cụm công nghiệp, công nghệ và đổi mới². Không có quốc gia đang phát triển nào có thể khuyến khích công nghiệp hóa và bỏ qua các vấn đề này. Có thể tóm tắt là sản xuất ra những doanh nghiệp và con người có tính cạnh tranh cao, đây chính là cốt lõi của bất kỳ chính sách công nghiệp nào.

Tác giả của báo cáo này đã nghiên cứu chính sách công nghiệp Việt Nam từ năm 1995 và đã đề xuất cải cách chính sách với chính phủ rất nhiều lần. Năm 2007 khi Việt Nam gia nhập WTO, đã xuất hiện một số triệu chứng cho thấy Việt Nam đã rơi vào bẫy thu nhập trung bình hoặc đang chuẩn bị rơi vào bẫy này. Các triệu chứng này bao gồm (i) tốc độ phát triển chậm lại, (ii) liệu suất thấp, (iii) thiếu chuyển đổi cơ cấu đúng nghĩa, (iv) xếp hạng kinh tế toàn cầu thấp, và (v) xuất hiện các vấn đề gây ra do tăng trưởng, và khoảng cách lớn đáng báo động về thu nhập và tài sản (Ohno 2014, VDF & NEU 2014).

Hình 2 cho thấy cấu trúc chính sách mà tôi đề xuất, nên được sử dụng như một danh sách điểm đơn giản cho các nhà hoạch định chính sách Việt Nam. Nó nhấn mạnh việc chuyển

giao công nghệ liên quan đến FDI thông qua đẩy mạnh 3 lĩnh vực chính sách: chiến lược thu hút FDI, xây dựng năng lực doanh nghiệp trong nước, kết nối hai nhân tố này trong chuỗi sản xuất cạnh tranh toàn cầu. Các biện pháp chính sách được liệt kê trong Hình 2 khá phổ biến và được thông qua bởi rất nhiều quốc gia nêu tên trong Bảng 2. Vấn đề của Việt Nam là, sau hơn 2 thập kỷ toàn cầu hóa và tiếp nhận dòng vốn vào của FDI, hầu như, nếu không muốn nói là tất cả các biện pháp chính sách này hoặc không được thực hiện, hoặc được thực hiện không hiệu quả

Hình 2: Cấu trúc chính sách đề nghị cho Việt Nam



Ghi chú: Mặc dù mục tiêu quốc gia là đến năm 2020, Việt Nam trở hoàn thành công nghiệp hóa, hiện đại hóa, nhưng năm 2020 đã đến quá gần và không còn không gian để thực hiện chính sách. Do đó tôi chuyên nghị đặt mục tiêu là đến năm 2025 Việt Nam sẽ đạt được những mục tiêu này.

Ví dụ, môi trường đầu tư của Việt Nam đã được cải thiện đáng kể, từ những điều kiện rất nguyên thủy vào đầu những năm 1990, những vẫn còn có nhiều vấn đề và sự không nhất quán (VDF & NEU 2014). Hệ thống các quy định về thuế, hải quan, thương mại của Việt Nam không thể tiên đoán được và gây đau đầu cho nhiều doanh nghiệp, dịch vụ đầu tư một cửa hoạt động yếu trong so sánh với Malaixia và Thái Lan, và cần phải chuyển định hướng sang sử dụng FDI một cách có chọn lọc và hiệu quả hơn. Những vấn đề này đã được đề cập nhiều lần, nhưng vẫn chưa được thực thi. Việt Nam vẫn đang ở tình trạng loại bỏ các rào cản và dễ dàng hóa các thủ tục thay vì chủ động tạo ra giá trị và cơ hội cho các nhà đầu tư trong và ngoài nước

Về lĩnh vực năng lực doanh nghiệp, thất nhặc nhiên là bản thân quốc gia Việt Nam không nỗ lực để thúc đẩy các biện pháp cơ bản như cải tiến và tư vấn (kaizen, shindan), đánh giá tiêu chuẩn, đào tạo thực hành, khu vực mục tiêu hỗ trợ công nghệ... Rất nhiều các quốc gia

Đông Nam Á và một số quốc gia ở Châu Phi đã thực hiện các biện pháp này một cách rộng rãi³. Các chính sách như tăng cường chất lượng và hiệu suất, hỗ trợ doanh nghiệp vừa và nhỏ và hỗ trợ các doanh nghiệp trong nước trong ngành công nghiệp hỗ trợ đang thực hiện một cách cục bộ và ngẫu nhiên. Đó chưa phải là hành động chung thống nhất của cả nước với các mục tiêu rõ ràng, tăng cường nhận thức, thể chế, kế hoạch và có chưa bố trí ngân sách có hành động đó

Về lĩnh vực liên kết và kết nối doanh nghiệp trong nước và FDI, có rất ít các hoạt động kết nối, ngoại trừ một số hội chợ thương mại thông thường và các hoạt động xúc tiến mà bất cứ quốc gia nào cũng thực hiện.

Có rất nhiều chính sách cần được cải thiện ở Việt Nam, tuy nhiên không thể cải tổ tất cả cùng một lúc. Nguyên tắc lựa chọn và tập trung cần được áp dụng bởi vì nếu giải quyết một số vấn đề nhỏ nhưng tạo ra kết quả thực sự sẽ tốt hơn nhiều so với việc thông qua một loạt chính sách lớn nhưng cuối cùng không tạo ra kết quả thực sự. Đối với các quốc gia đi sau như Việt Nam, việc học hỏi chính sách là rất cần thiết để đưa ra các bước đi thực tế và chủ thể để thực hiện các chính sách ưu tiên. Học hỏi chính sách về cơ bản là một quá trình hành động theo định hướng thực tế với thử - sai chứ không phải là một nghiên cứu lý thuyết được đưa ra ở các hội thảo hay lớp học. Các thảo luận chính sách thường xuyên với các chuyên gia nước ngoài có kinh nghiệm, nếu được thực hiện một cách đúng đắn, có thể hỗ trợ tích cực cho quá trình học hỏi đó (Ohno 2013).

¹ Tuy nhiên, chúng ta nên chú ý đến những thiên vị đối với người chiến thắng khi đánh giá Lời nguyện tài nguyên. Các quốc gia thành công trong quá trình công nghiệp hóa tương đối thiếu nguồn lực *hồi tố* mặc dù ban đầu họ cũng có mức độ phụ thuộc tài nguyên như những quốc gia khác. Để tránh những thiên vị này, sự phụ thuộc tài nguyên thiên nhiên của mỗi quốc gia nên được so sánh đúng ở điểm khởi đầu chứ không phải sau khi họ đã thực hiện thành công công nghiệp hóa.

² Mỗi chính sách, về sau có thể được chia thành các tiểu hoạt động và các mục chi tiết. Có thể xem danh sách đầy đủ hơn các hoạt động chính sách thực sự được huy động để xây dựng năng lực doanh nghiệp tại tài liệu *Hướng dẫn sử dụng các chính sách hỗ trợ doanh nghiệp vừa và nhỏ của Hiệp hội doanh nghiệp vừa và nhỏ Nhật Bản* hoặc cuốn sách trắng về các doanh nghiệp vừa và nhỏ ở Đài Loan của Cơ quan quản lý doanh nghiệp vừa và nhỏ Đài Loan. Cả hai tài liệu này đều được cập nhật thường xuyên

³ Kaizen, hay còn gọi là cải thiện năng suất đã được áp dụng một cách hệ thống tại Singapore, Malaysia, Thái Lan, Ấn Độ, Ethiopia, Mauritius, Botswana, Burkina Faso... với cấp độ thành công và kiên trì khác nhau. VD ở Ethiopia, kaizen được coi là hợp phần công nghiệp quan trọng kể từ năm 2009 với sự hỗ trợ của JICA, cho ra đời gần 400 kaizen người Ethiopia và cải tiến 279 doanh nghiệp tại pha 1 và pha 2 của Dự án (2009-2014). pha 3 (2015-2019) sẽ đào tạo các kaizen cao cấp. Ethiopia cũng thường xuyên áp dụng đánh giá tiêu chuẩn, tổ chức các cuộc họp ủy ban xuất khẩu thép cấp cao hàng tháng, học tập theo mô hình Hàn Quốc. Các viện may mặc và da giày ở Ethiopia, với sự hỗ trợ của Ấn Độ, UNIDO, Italy và các quốc gia khác, hỗ trợ về công nghệ và đào tạo. Các hoạt động này được các doanh nghiệp trong nước và FDI đánh giá cao