

KINH NGHIỆM VỀ CHUYỂN DỊCH CƠ CẤU NGÀNH CỦA NỀN KINH TẾ MỘT SỐ NƯỚC TRÊN THẾ GIỚI

1. Thành công của Hàn Quốc¹

Mô hình phát triển của Hàn Quốc là một hình mẫu điển hình của mô hình phát triển kinh tế dựa vào Nhà nước, trong đó, quốc gia này đã duy trì tăng trưởng kinh tế liên tục nhờ đẩy mạnh xuất khẩu và liên tục cải tiến cơ cấu ngành, cho dù các quan điểm chính sách có sự thay đổi lớn theo thời gian. Thời kỳ công nghiệp hóa diễn ra mạnh mẽ từ những năm 1960 đến những năm 1980 được chia theo 3 giai đoạn. Giai đoạn thập niên 1960, Hàn Quốc đã có bước cất cánh đầu tiên về công nghiệp hóa bằng việc mở rộng xuất khẩu các sản phẩm chế tạo thâm dụng lao động. Giai đoạn thập niên 1970, chính phủ Hàn Quốc công bố chính sách đẩy mạnh công nghiệp nặng và hóa chất (HCIs) kể từ năm 1972. Giai đoạn thập niên 1980, chính phủ Hàn Quốc đã rút lại quan điểm chính sách của những năm 70s và hạn chế sự can thiệp trong phạm vi mục tiêu ổn định kinh tế vĩ mô và tự do hóa thị trường. Cụ thể:

Vào đầu những năm 1960, chính phủ Hàn Quốc đã chuyển từ chính sách thay thế nhập khẩu sang chính sách định hướng vào xuất khẩu và khuyến khích xuất khẩu các sản phẩm chế tạo chủ yếu là các sản phẩm tiêu dùng và những sản phẩm có lợi thế cạnh tranh dựa trên nguồn lao động rẻ. Với nhiều chương trình thúc đẩy xuất khẩu, các nhà xuất khẩu đã nhận được các chính sách khuyến khích khác nhau về thuế, thuế quan và tài chính. Nhờ các nỗ lực chính sách và những điều kiện thuận lợi bên ngoài của kinh tế thế giới, kim ngạch xuất khẩu của Hàn Quốc đã tăng từ 87 triệu USD năm 1963 lên 3225 triệu USD năm 1973, tương đương với mức tăng 36% mỗi năm. Cùng với việc tăng trưởng kim ngạch xuất khẩu sản phẩm chế tạo, tỷ trọng công nghiệp chế tạo đã tăng lên cả trong giá trị sản xuất và lao động. Trong vòng 10 năm sau giai đoạn cất cánh, tỷ trọng ngành công nghiệp chế tạo vượt tỷ trọng nông nghiệp và tỷ trọng lao động trong khu vực chế tạo đã chiếm hơn 20% tổng lao động. Nhìn chung, cơ chế chính sách đẩy mạnh xuất khẩu vào những năm 60s có thể được đánh giá đã theo hướng thị trường, phù hợp với lợi thế cạnh tranh của Hàn Quốc vào những năm 1960. Các sản phẩm xuất khẩu chính thời kỳ này chủ yếu là những sản phẩm tiêu dùng chế tạo thâm dụng lao động như dệt may, gỗ dán, và tóc giả, những sản phẩm không cần nhiều vốn lắp đặt với công nghệ đơn giản. Sự lựa chọn này đã thu hút một lượng lớn lực lượng lao động chưa có việc làm nhưng lại đối mặt với sự thiếu hụt nguồn ngoại tệ mạnh để nắm bắt những cơ hội có lợi nhuận cao. Vì vậy, các biện pháp đẩy mạnh xuất khẩu đã không làm méo mó nhiều việc phân bổ thị trường nhưng về một mặt nào đó đã

¹ Tham khảo Kim và Nguyen Thi Lan Huong (2011)

khuếch đại dấu hiệu thị trường. Hầu hết các biện pháp này đã hỗ trợ cho hoạt động xuất khẩu mà không phân biệt loại hình doanh nghiệp và số lượng các biện pháp khuyến khích có xu hướng phụ thuộc vào kết quả xuất khẩu của các doanh nghiệp.

Đến những năm 1970, các chính sách có sự chọn lọc và can thiệp nhiều hơn. Quan điểm chính sách đã thay đổi nhanh chóng trong thập niên 1970 với việc công bố Phong trào Công nghiệp nặng và hóa chất (HCI). Phong trào HCI đã chuyển trọng tâm của chính sách từ xuất khẩu hàng tiêu dùng thâm dụng lao động sang các sản phẩm công nghiệp nặng và hóa chất. Với sự gia tăng nhập khẩu sản phẩm đầu vào trung gian và các thiết bị cho xuất khẩu đang gia tăng, Chính phủ nhận thấy Hàn Quốc đã sẵn sàng chuyển sang nấc thang cao hơn trong cơ cấu sản xuất công nghiệp để tiết kiệm ngoại tệ mạnh và tạo tính tự chủ hơn cho nền kinh tế. Thêm vào đó, Hàn Quốc nhận thấy cần phải cải tiến cơ cấu công nghiệp nhằm giảm những áp lực cạnh tranh từ các quốc gia đang phát triển mới nhờ vào chi phí lao động thấp. Vào nửa đầu thập niên 1960, Chính phủ Hàn Quốc đã chuyển hướng sang các ngành công nghiệp có giá trị gia tăng cao, tuy vậy, phong trào “cú huých lớn” HCI chỉ thực sự bắt đầu vào năm 1972. Phong trào HCI đã có sự chọn lọc trong việc lựa chọn các ngành và doanh nghiệp để đẩy mạnh: Đó là ngành đóng tàu, ô tô, sản phẩm thép, máy móc, kim loại màu, và điện tử, và đây cũng là 6 ngành dẫn đầu trong kinh nghiệm chuyển đổi công nghiệp của Nhật Bản. Chính phủ cũng đã lựa chọn các công ty tư nhân để hỗ trợ phát triển thành các tập đoàn kinh tế lớn của Hàn Quốc để thực hiện các kế hoạch của Chính phủ. Tiếp đó, Chính phủ đã cung cấp cho 6 ngành chiến lược này các nguồn vốn vay ngân hàng với mức lãi suất ưu đãi, các nguồn vốn vay nước ngoài dưới sự đảm bảo của Chính phủ, mức thuế ưu đãi bao gồm các ưu đãi thuế cho tín dụng đầu tư, bù đắp sự giảm giá nhanh chóng, và những ngày miễn thuế. Không giống như các ngành công nghiệp nhẹ được đẩy mạnh trong thập kỷ 1960, các ngành HCI đòi hỏi một lượng lớn vốn đầu tư và công nghệ phức tạp hơn. Hơn nữa thời gian “thai nghén” để phát triển các ngành này cũng dài hơn, vì vậy những rủi ro của việc đầu tư vào ngành HCI là rất cao đến mức mà nâng cấp cơ cấu ngành công nghiệp với quy mô lớn là không thể đạt được mà không có sự dẫn dắt của Chính phủ. Để thúc đẩy đầu tư mạo hiểm của khu vực tư nhân, Chính phủ đã tận dụng các chính sách kêu gọi nguồn vốn vay thông qua hoạt động cho vay từ các ngân hàng đặc biệt của Chính phủ cho phát triển công nghiệp. Quỹ đầu tư quốc gia (NIF) được thành lập nhằm tài trợ vốn trực tiếp cho các ngành chiến lược và điều hành việc phân bổ tín dụng giữa các ngân hàng thương mại. Đây là cách huy động nguồn tài chính bắt buộc để hỗ trợ các ngành và các doanh nghiệp chiến lược đã được lựa chọn, chủ yếu là các khoản tín dụng dài hạn có tỷ lệ lãi suất thấp đã tạo ra lãi suất thực âm trong những năm lạm phát cao.

Chính sách công nghiệp trong thập kỷ 1970s được đánh giá là một chính sách đẩy mạnh công nghiệp điển hình của nhà nước. Chính phủ đã lựa chọn các ngành và các doanh nghiệp mục tiêu dựa trên kế hoạch chiến lược, hạn chế sự tham gia vào các ngành mục tiêu, đưa ra hỗ trợ tài chính chung, đảm bảo nguồn vay ngoại hối, và quản lý các hoạt động. Chính sách đã không dựa vào những dấu hiệu của cơ chế thị trường và đã kiểm soát thị trường tài chính - nguyên nhân làm méo mó việc phân bổ các nguồn lực. Trước sự tác động của cú sốc dầu mỏ lần thứ 2 và sự suy thoái của nền kinh tế thế giới, các dự án HCI đã được xem là quá mức và bất ổn. Các công ty HCI lớn đã phải đối mặt với sự thiệt hại tài chính nghiêm trọng do công suất dư thừa. Do vậy, Chính phủ đã dừng thực hiện phòng trào HCI vào năm 1979 và chuyển quan điểm chính sách hướng đến ổn định kinh tế thông qua tự do hóa thị trường vào những năm 1980. Tuy nhiên, cần chú ý là chương trình HCI đã giúp Hàn Quốc cải tiến cơ cấu công nghiệp bằng việc xây dựng nền tảng cho các ngành công nghiệp chính, giúp tăng cường các mối liên kết ngành và tăng giá trị gia tăng cho các ngành xuất khẩu. Tỷ trọng của HCI trong tổng giá trị gia tăng ngành chế tạo đã tăng từ 38% năm 1974 lên 80% năm 2000. Điều này đã giúp Hàn Quốc mở ra thời kỳ tăng trưởng kinh tế dựa trên hiệu quả thông qua mở rộng cơ sở hạ tầng khoa học và công nghệ cũng như phát triển nguồn nhân lực. Chaebols – những tập đoàn hưởng lợi chính của phong trào HCI, đã trở thành trung tâm của sự đổi mới và mở rộng thị trường sang các ngành có khả năng cạnh tranh toàn cầu như điện tử, ô tô, và đóng tàu.

Những thành công trong chuyển dịch cơ cấu ngành công nghiệp của Hàn Quốc nhằm duy trì tăng trưởng kinh tế cao, liên tục, bình quân 7- 8% trong 40 năm qua nhờ những nguyên nhân quan trọng sau:

(1) Chính phủ Hàn Quốc đã hiểu bản chất của hệ thống thị trường là sức mạnh động lực lợi nhuận của các doanh nghiệp tư nhân. Mặc dù Chính phủ đã chủ động đầu tư vào cơ sở hạ tầng và các dự án công nghiệp lớn thông qua chi tiêu công, Chính phủ đã xây dựng các chính sách công nghiệp để thúc đẩy khu vực tư nhân chuyển sang các hoạt động sản xuất trên cơ sở gia tăng năng suất hơn là các hoạt động tìm kiếm “địa tô” hay trục lợi ngắn hạn. Điều này có nghĩa chính sách dựa trên cơ chế thị trường, thậm chí kể cả sự can thiệp của Chính phủ trong phân bổ nguồn lực, dựa vào khu vực tư nhân và đạt được thông qua thành công trong cạnh tranh trên trường quốc tế. Tinh thần của khung chính sách dựa trên cơ chế thị trường này đã tiếp tục thực hiện qua lịch sử tăng trưởng của Hàn Quốc.

(2) Ngay từ khi thực hiện chiến lược, chính sách chuyển dịch cơ cấu công nghiệp ở giai đoạn đầu tiên, Hàn Quốc đã lấy định hướng xuất khẩu, hướng đến phục vụ thị trường thế giới trong khi nhiều nước đang phát triển khác vẫn đang theo đuổi mô hình

thay thế nhập khẩu. Vì vậy, các doanh nghiệp và các ngành lĩnh vực được lựa chọn phát triển đều phải đáp ứng được các tiêu chuẩn quốc tế, xây dựng được năng lực cạnh tranh quốc tế.

(3) Để khuyến khích các nỗ lực của khu vực tư nhân, chính phủ Hàn Quốc đã đưa ra một tín hiệu chính sách nhất quán. Khung chính sách không chỉ là một nhóm các biện pháp chưa hoàn thiện và mang tính danh nghĩa mà là một hệ thống khuyến khích hiệu quả và toàn diện. Hệ thống khuyến khích đã bao quát tất cả các biện pháp đã có như thuế, tài chính, thuế quan, các hỗ trợ hành chính. Chính phủ đã xây dựng các biện pháp chính sách để giúp cho khu vực tư nhân nhận thấy lợi ích thực sự từ các biện pháp này. Để thực hiện tốt chính sách, Chính phủ Hàn Quốc đã tích cực trong việc giảm thiểu những vấn đề liên quan đến hoạt động trao đổi và điều phối trong công tác lập và thực thi chính sách. Năm 1961, Ủy ban Kinh tế Kế hoạch (EPB) được thành lập, đứng đầu là Phó Thủ tướng, có quyền lực hơn các Bộ khác. EPB đóng vai trò là trung tâm điều phối chính sách thông qua nhiệm vụ xử lý ngân sách, thu thập số liệu, xây dựng và thực thi các kế hoạch phát triển. EPB cũng thành lập Ủy ban điều phối đầu tư chịu trách nhiệm trong việc phân bổ ngân sách, quy trình kế hoạch và các biện pháp chính sách cho khuyến khích đầu tư. Do đó, các dự án HCIs được lập kế hoạch với những mục tiêu tương đối cụ thể và kế hoạch hành động được hỗ trợ thông qua phân bổ ngân sách. Ngoài ra, thông qua Hội đồng huy động vốn nước ngoài, EPB quyết định số lượng vay vốn nước ngoài phù hợp cho mỗi dự án, dựa trên chính sách ưu tiên. Bản thân tổng thống Park Chung Hee rất quan tâm và giám sát rất chặt chẽ các dự án của Chính phủ và các doanh nghiệp tư nhân được chọn để đảm nhận dự án. Để việc hoạch định và thực hiện chính sách không bị ảnh hưởng quá nhiều từ lợi ích chính trị, tổng thống Park tách những nhóm kỹ trị khỏi ảnh hưởng của các nhóm lợi ích nên các quyết định chính sách được đưa ra chủ yếu dựa trên cơ sở kỹ thuật. Đồng thời, nhờ tuân thủ nghiêm ngặt các quy định thi tuyển công chức, chế độ thăng tiến và đảm bảo ổn định, thu nhập thỏa đáng đã thu hút được nhiều nhân tài kiệt xuất tham gia xây dựng đất nước.

(4) Để tối đa hóa các tác động của mối liên kết ngành và tạo điều kiện cho việc cung cấp cơ sở hạ tầng, các liên hợp công nghiệp theo vùng được xây dựng để phục vụ các doanh nghiệp HCI. Các khu liên hiệp công nghiệp như Yeochon (hóa dầu), Changwon (máy móc) và Gumi (điện tử) được hình thành nhằm cung ứng không chỉ về địa điểm sản xuất mà còn cả nguồn lực cho hỗ trợ công nghệ và kỹ thuật. Các trường đại học quốc gia trong khu vực đã được hỗ trợ để đào tạo chuyên sâu cho các ngành công nghiệp có liên quan. Để đáp ứng đủ những nhà khoa học kỹ thuật chất lượng cao, chính phủ đã tiến hành xây dựng các trường đại học công nghệ cao và mở

rộng đào tạo công nghệ và dạy nghề.

(5) Tăng trưởng kinh tế theo một hệ thống cơ chế thị trường đã tạo cơ hội cho một số doanh nghiệp thành công hơn những doanh nghiệp khác và sự thành công đó chính là sự tăng trưởng nhanh của các doanh nghiệp. Phong trào HCI đã tạo điều kiện cho các doanh nghiệp gia nhập vào con đường kinh doanh mới giữa các ngành để từ các nhóm kinh doanh trở thành các tập đoàn kinh tế lớn. Vì các khu vực tư nhân là khu vực luôn chủ động tìm kiếm các cơ hội kinh doanh nên luôn duy trì nhu cầu đầu tư cao cả về vốn hữu hình lẫn vốn con người. Trong thời kỳ đầu của đẩy mạnh công nghiệp trong thập niên 1970, Chính phủ đã đóng vai trò chi phối trong việc lựa chọn các ngành chiến lược và quản lý hoạt động của các ngành đó. Sau thập niên 1980s, khi các doanh nghiệp tư nhân đã xây dựng được năng lực của mình, họ bắt đầu đóng vai trò chủ động và thậm chí có tác động đến các định hướng chính sách.

Tuy nhiên, cũng cần lưu ý là: Mặc dù có vai trò quan trọng giúp tạo ra nền móng vững chắc cho sự phát triển của ngành công nghiệp và nội lực của doanh nghiệp công nghiệp Hàn Quốc, chính sách can thiệp của Chính phủ nói chung và chương trình HCIs nói riêng vẫn tạo ra nhiều “hiệu ứng phụ” như: mất cân bằng kinh tế vĩ mô, bóp méo thị trường tài chính, lãng phí nguồn lực (ví dụ đầu tư quá nhiều làm năng lực sản xuất dư thừa), và sự tập trung quá mức sức mạnh kinh tế vào một số tập đoàn, những yếu tố đã dẫn đến khủng hoảng kinh tế 1997 và vẫn còn tác động đến nền kinh tế Hàn Quốc. Những vấn đề này là hệ quả tất yếu do sự can thiệp sâu của Chính phủ vào thị trường. Ngoài những vấn đề nêu trên, Hàn Quốc đã thành công trong việc chuyển đổi cơ cấu ngành để trở thành một quốc gia có thu nhập cao.

2. Thất bại của Liên Xô thời kỳ 1960-1980²

Mặc dù mô hình Liên Xô là một trường hợp cực đoan, mô hình này vẫn đem lại nhiều bài học hữu ích cho các nước đang phát triển đi sau khi nỗ lực dẫn dắt quá trình phát triển, thiết lập ảnh hưởng tích cực từ chuyển dịch cơ cấu ngành tới tăng trưởng kinh tế bởi nhiều đặc trưng của mô hình này vẫn đang là chủ đề tranh luận rộng rãi trong phương thức can thiệp của các nhà nước vào quá trình phát triển.

Theo Gregory và Stuart (1994), tốc độ tăng trưởng tổng sản phẩm quốc dân (GNP) thực tế của Liên Xô tăng trưởng bình quân hàng năm bình quân khoảng 5,4% trong giai đoạn 1928-1940, 6% giai đoạn 1950-1960, và 5,1% giai đoạn 1960-1970, 3,7% giai đoạn 1970-1980 và 2% giai đoạn 1982-1984, bình quân thời kỳ 1928-1984 đạt 4,3% cao hơn 1,2 điểm phần trăm so với tốc độ tăng trưởng bình quân cùng kỳ của Mỹ.

² Tham khảo Li Tan (2008)

Trong giai đoạn từ 1928-1966, khoảng 64% tăng trưởng GNP của Liên Xô là nhờ gia tăng các yếu tố đầu vào, 36% còn lại là do tăng trưởng TFP, trái ngược với kết quả hạch toán tăng trưởng của Mỹ, 67% là do tăng trưởng TFP, chỉ có 33% là do tăng trưởng các yếu tố đầu vào. Nhân tố chủ đạo đối với tăng trưởng theo chiều rộng của Liên Xô là tỷ suất vốn đã tăng gấp đôi trong giai đoạn 1958-1987, trong khi tỷ lệ này ở các nước công nghiệp phát triển phương Tây hầu như không thay đổi. Quan trọng hơn, đóng góp của tiến bộ công nghệ đối với tăng trưởng ở Liên Xô liên tục giảm, từ 29% giai đoạn 1950-1960 xuống còn 20% giai đoạn 1960-1981 và 0% những năm sau đó.

Như đã biết, vấn đề chính của tăng trưởng theo chiều rộng là tính không bền vững do một đất nước không thể liên tục mở rộng với tốc độ cao các yếu tố đầu vào, chủ yếu là vốn và lao động. Tuy nhiên, ở Liên Xô, tình hình còn nghiêm trọng hơn khi nền kinh tế bị tắc nghẽn trong mô hình tăng trưởng theo chiều rộng trong thời gian quá dài và không thể chuyển đổi sang tăng trưởng theo chiều sâu như các nền kinh tế công nghiệp phương Tây.

Vì kinh tế Liên Xô được tổ chức theo cơ chế hoàn toàn phi thị trường, hoạt động hoàn toàn dựa trên sự chỉ đạo của Nhà nước nên Nhà nước cần phải là chủ thể chịu trách nhiệm chính về sự bế tắc trong mô hình tăng trưởng của đất nước. Để có tăng trưởng kinh tế, Nhà nước, dựa vào các kế hoạch phát triển, lựa chọn các lĩnh vực ưu tiên được Nhà nước cho là có vai trò cốt yếu đối với phát triển kinh tế và củng cố quốc phòng của đất nước để phân bổ vốn đầu tư phát triển cũng như trao đặc quyền tiếp cận tín dụng. Đầu tư cố định nhằm mở rộng năng lực của các ngành nghề được ưu tiên, đặc biệt là các ngành công nghiệp mới, chủ yếu do các doanh nghiệp nhà nước tiến hành. Tuy nhiên, lựa chọn của Nhà nước đã sai lầm khi đến những năm 1960s, Nhà nước vẫn coi mô hình công nghiệp hóa nặng là mô hình chuyên môn hóa vĩnh cửu, cho rằng nền kinh tế trong tương lai có thể tiếp tục phát triển với các ngành công nghiệp nặng làm trọng tâm và chỉ cần điều chỉnh nhỏ về mô hình phát triển kinh tế. Nhà nước đã không thể nhìn trước được những thay đổi về cơ cấu sắp diễn ra với sự xuất hiện của làn sóng mới, làn sóng công nghệ thứ tư – công nghệ thông tin. Vì thế, mặc dù có dự đoán một số thay đổi về cơ cấu ngành, Nhà nước chỉ nghĩ đến những thay đổi về việc mở rộng quy mô của mô hình chuyên môn hóa hiện tại chứ không phải là những thay đổi về cấu trúc đòi hỏi phải có một tập hợp hoàn toàn mới các ngành kinh tế trụ cột.³ Do đó, trong khi các ngành công nghiệp nặng truyền thống ở Liên Xô đang được đầu tư mạnh những năm 1950s, 1960s thì ở các nước phương Tây, các công ty đã bước sang giai đoạn công nghệ mới và mô hình kinh tế của làn sóng thứ tư, tập trung ngày

³ Các nhà hoạch định chính sách Liên Xô cũng đã cố gắng thúc đẩy một hai ngành công nghiệp mới phát triển nhưng điều này không dẫn tới việc gia tăng sản lượng đầu ra của nền kinh tế do thiếu sự liên hệ hỗ trợ của các ngành sản xuất liên quan vốn đòi hỏi phải có sự chuyển đổi mạnh mẽ về cơ cấu kinh tế.

càng nhiều nguồn lực vào các ngành mới như công nghệ polyme và hóa chất, ô tô, máy bay và máy tính (Esterly và Fischer, 1995). Như các nhà nghiên cứu sau này đã nhận xét: tính cứng nhắc cực đoan của cơ chế kinh tế phi thị trường và sự phụ thuộc hoàn toàn vào tính toán của Chính phủ đã thực sự trói buộc nền kinh tế Liên Xô trong trào lưu kinh tế kỹ thuật lần thứ ba... Tăng trưởng kinh tế của Liên Xô bị sụp đổ là do kế hoạch kinh tế đã định hướng sai cho các nguồn vốn đầu tư do những thất bại của thông tin kinh tế từ trung ương. Việc tiếp tục rót vốn vào những ngành công nghiệp đã lạc hậu gây ra sự sụt giảm dần về hiệu suất sử dụng vốn tại các ngành công nghiệp này.

Nguyên nhân quan trọng không kém liên quan đến bế tắc trong mô hình tăng trưởng theo chiều rộng của Liên Xô là việc xóa bỏ hoàn toàn sở hữu tư nhân do đó không có quyền lựa chọn độc lập trong kinh doanh và không sử dụng thị trường.

Cơ chế kinh tế của Liên Xô đã lấy đi tinh thần kinh doanh và tính sáng tạo của các cá nhân vốn là nền tảng của sự tiến bộ công nghệ vì chính các doanh nghiệp là người trực tiếp tạo ra các phát minh mang tính mở đường, làm động lực cho tăng trưởng kinh tế. Không có cơ chế giá thị trường để truyền tải thông tin về giá trị, sức sống và tiềm năng phát triển của các sản phẩm mới, các nhà hoạch định chính sách đã không thể phát hiện, đánh giá, hoặc thúc đẩy các ngành công nghiệp tiềm năng trong tương lai. Kết quả là việc xóa bỏ cơ chế thị trường đã làm mất hiệu quả nghiêm trọng và phí phạm các nguồn lực khan hiếm của nền kinh tế, các nguồn lực được huy động đã không được sử dụng một cách đúng đắn do những định hướng sai từ trung ương cũng như do thực hiện kém hiệu quả bởi các doanh nghiệp nhà nước, dẫn tới tăng trưởng giảm sút và bất ổn kinh tế vĩ mô.

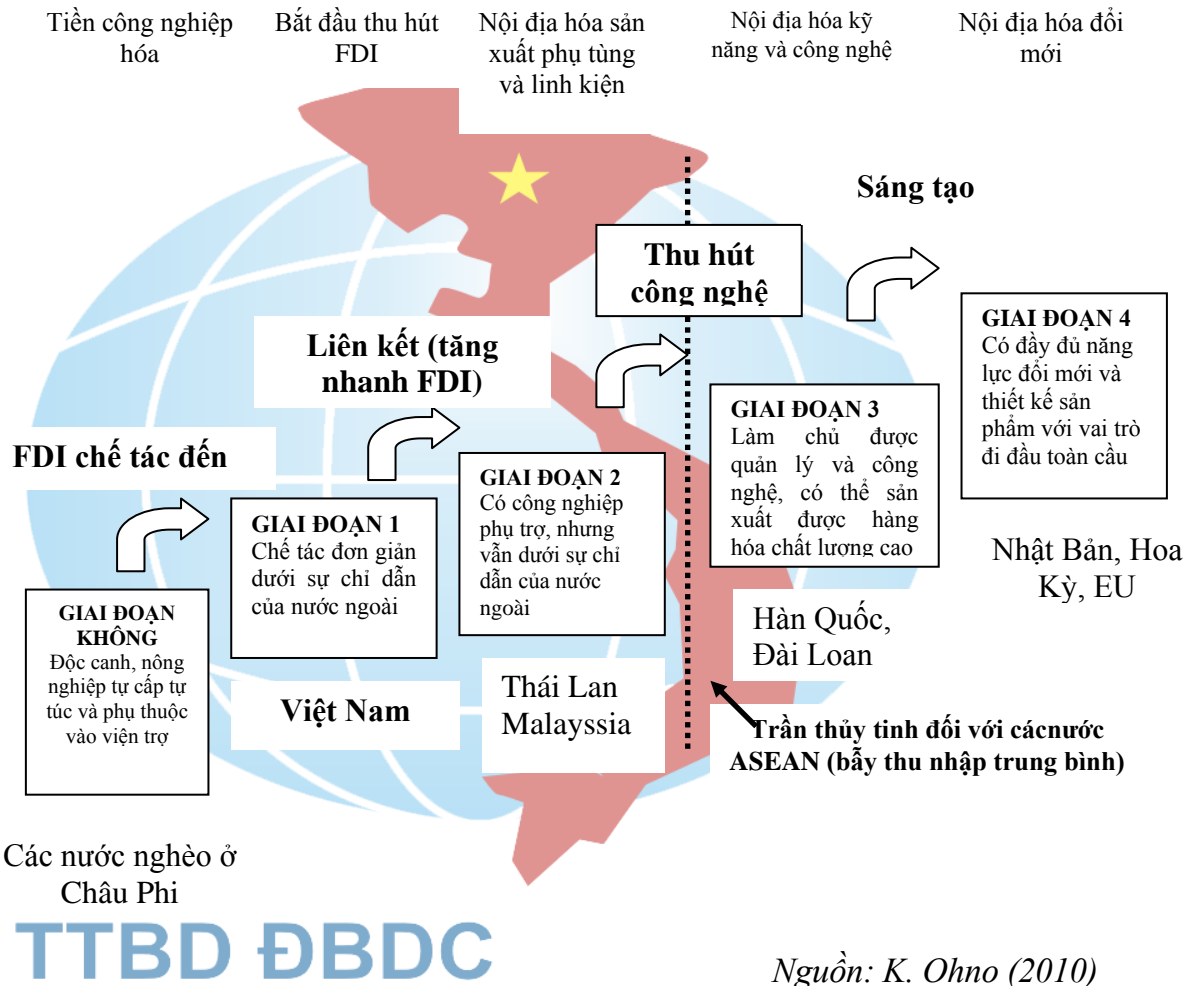
3 Hạn chế của Thái Lan

Thái Lan có diện tích 514.000 km² và dân số 65 triệu người với tỷ trọng trong GDP của ba ngành nông nghiệp, công nghiệp và dịch vụ năm 2007 lần lượt là 10,8%; 45,3% và 43,8%. Cơ cấu lao động đang làm việc theo ngành năm 2007 là nông nghiệp: 49%; công nghiệp: 14% và dịch vụ: 37%. Chuyển dịch cơ cấu ngành theo hướng công nghiệp hóa ở Thái Lan đã không giải quyết được vấn đề việc làm cho lao động nông thôn. Sau gần 3 thập kỷ công nghiệp hóa, khu vực nông nghiệp vẫn là nơi thu hút phần lớn lực lượng lao động vào đầu những năm 1990 và đến năm 2007, lao động nông nghiệp vẫn chiếm gần ½ lực lượng lao động. Mặc dù khu vực công nghiệp phát triển khá mạnh nhưng đã không tạo ra được nhiều chỗ làm việc và tác động làm thay đổi cơ cấu việc làm, vì vậy, phần lớn dân số vẫn sống phụ thuộc vào sản xuất nông nghiệp. Do đó, xét về mặt cơ cấu ngành kinh tế theo GDP thì Thái Lan đang chuyển sang nền kinh tế công nghiệp, nhưng về mặt cơ cấu lao động đang làm việc thì Thái Lan vẫn là

nước nông nghiệp, năng suất lao động cũng như thu nhập chênh lệch rất lớn giữa các ngành, lĩnh vực cũng như giữa nông thôn và thành thị.

Khác với Đài Loan, quá trình công nghiệp hóa của Thái Lan bắt đầu và phát triển ở khu vực thành thị. Tăng trưởng kinh tế chủ yếu là ở thủ đô Bangkok và các vùng phụ cận, do đó có sự chênh lệch lớn giữa Bangkok và các vùng khác. Ngành công nghiệp của Thái Lan chủ yếu là quy mô nhỏ nhưng không phải ở nông thôn mà được tổ chức tập trung ở những đô thị lớn. Hậu quả là có sự di chuyển rất mạnh lực lượng lao động từ vùng nông thôn ra thành thị để tìm kiếm việc làm gây ra nhiều vấn đề xã hội ở đô thị. Công nghiệp nông thôn ở Thái Lan chủ yếu là công nghiệp chế biến nông sản dựa vào các đầu vào tại chỗ, như công nghiệp chế biến gạo và khoai sắn. Tính thời vụ và năng suất thấp của ngành nông nghiệp đã cản trở phát triển công nghiệp chế biến. Với sức mua hạn chế, cầu thực tế tại chỗ đối với các loại hàng hóa tiêu dùng và đầu vào nông nghiệp cũng bị hạn chế nghiêm trọng. Ngành nông nghiệp ở các vùng nghèo hơn được thương mại hóa rất ít. Do đó, ở các vùng nghèo vẫn đang trong tình trạng kinh tế tự cung tự cấp, nông nghiệp ở đó không thể đóng góp nhiều vào tăng cầu. Trong những điều kiện như vậy, sự lệ thuộc vào thị trường tại chỗ đã trở thành trở ngại đối với công nghiệp nông thôn. Chính vì vậy, mặc dù cơ sở hạ tầng ở nông thôn Thái Lan đã được đầu tư và tương đối phát triển nhưng chưa thu hút nhiều doanh nghiệp bỏ vốn sản xuất kinh doanh mà hầu hết vẫn dồn về Bangkok và vùng phụ cận. Trong nhiều năm qua, chính phủ Thái Lan đã chú trọng rất nhiều đến các chính sách xã hội, chính sách phát triển cộng đồng, chính sách tạo việc làm, nâng cao thu nhập trong nông thôn, khuyến khích phát triển các hình thức sản xuất nông nghiệp, có thể kể tên như: Chương trình phát triển cộng đồng xã (TDP), Chương trình tạo việc làm nông thôn (RJCP), Chương trình phát triển cộng đồng v.v... nhưng đều chưa thành công. Chính việc bị “bỏ rơi” trong tiến trình phát triển của Thái Lan đã là một trong những nguyên nhân gốc rễ đẩy Thái Lan tới khủng hoảng chính trị nặng nề kể từ năm 2006 khi thủ tướng Thaksin bị lật đổ. Theo các nhà nghiên cứu, ngay cả trong những năm đỉnh cao nhất, cả Đảng Dân chủ lẫn Đảng Người Thái yêu người Thái cầm quyền đều không đầu tư đầy đủ vào việc cải cách toàn diện hệ thống giáo dục vốn đặt nặng tỷ lệ biết chữ và học thuộc lòng. Trong khi Đài Loan, Singapore, Trung Quốc và Ấn Độ đã đầu tư vào giáo dục đại học, phổ cập tiếng Anh và các kỹ năng giá trị cao, do vậy đã xây dựng được các công ty sáng tạo với tầm nhìn toàn cầu và các ngành công nghiệp gia công đáng kể, thì Chính phủ Thái Lan và các tập đoàn kinh tế chính vẫn duy trì sự phụ thuộc vào các ngành chế biến giá trị gia tăng thấp hay gia công cho các công ty nước ngoài. “Không giống như Trung Quốc hay Singapore, chính phủ Thái Lan đã không tạo được động lực để các công ty Thái cải thiện nguồn nhân lực và bành trướng ra toàn cầu... Không một công ty nào của người Thái có thể vươn lên để

sánh cùng người khổng lồ máy tính Acer của Đài Loan hay tập đoàn công nghệ thông tin Infosys của Ấn Độ” (J. Kurlantzick, 2010). Thất bại trong việc nâng cấp cơ cấu công nghiệp, tăng cường nội lực của các doanh nghiệp trong nước, chuyển dịch cơ cấu lao động đã khiến Thái Lan không thể vượt “bẫy thu nhập trung bình” như các NIEs, tăng trưởng kinh tế bấp bênh và chính trị - xã hội không ổn định.



Hình 1.5: Các giai đoạn công nghiệp hóa đuổi kịp

Từ những thành công và thất bại của các nước nói trên khi chuyển dịch cơ cấu ngành nhằm đạt được tăng trưởng kinh tế cao liên tục, có thể rút ra những bài học sau:

- Thứ nhất, dựa vào Nhà nước để thiết lập quan hệ giữa chuyển dịch cơ cấu ngành và tăng trưởng kinh tế hay hiểu rộng ra là mô hình phát triển dựa vào Nhà nước, có thể giúp rút ngắn thời gian công nghiệp hóa, hiện đại hóa nhưng cũng có thể khiến một quốc gia sụp đổ (như trường hợp Liên Xô) hoặc tăng trưởng trì trệ, mãi sa lầy vào “bẫy thu nhập trung bình” (như Thái Lan và một số nước Đông Nam Á). Điều đó phụ

thuộc vào sự can thiệp, dẫn dắt của Nhà nước có đúng đắn, hiệu lực và hiệu quả hay không.

- *Thứ hai*, cho dù Nhà nước dẫn dắt quá trình chuyển dịch cơ cấu ngành, tham gia phân bổ các nguồn lực sản xuất thì sự dẫn dắt và phân bổ nguồn lực vẫn phải dựa trên cơ sở tôn trọng và phù hợp với các quy luật kinh tế thị trường tự do và sở hữu tư nhân. Không chỉ Hàn Quốc, các NIEs khác thành công đều dựa có sự phát triển do Nhà nước định hướng dựa trên chế độ sở hữu tư nhân.

- *Thứ ba*, để Nhà nước dẫn dắt quá trình chuyển dịch cơ cấu ngành thành công, đạt được tăng trưởng kinh tế cao thì các chính sách hỗ trợ hay thúc đẩy chuyển dịch cơ cấu ngành phải trên cơ sở định hướng xuất khẩu nhằm mục tiêu xây dựng được nội lực công nghiệp trong nước qua thành công trong cạnh tranh trên thị trường quốc tế.

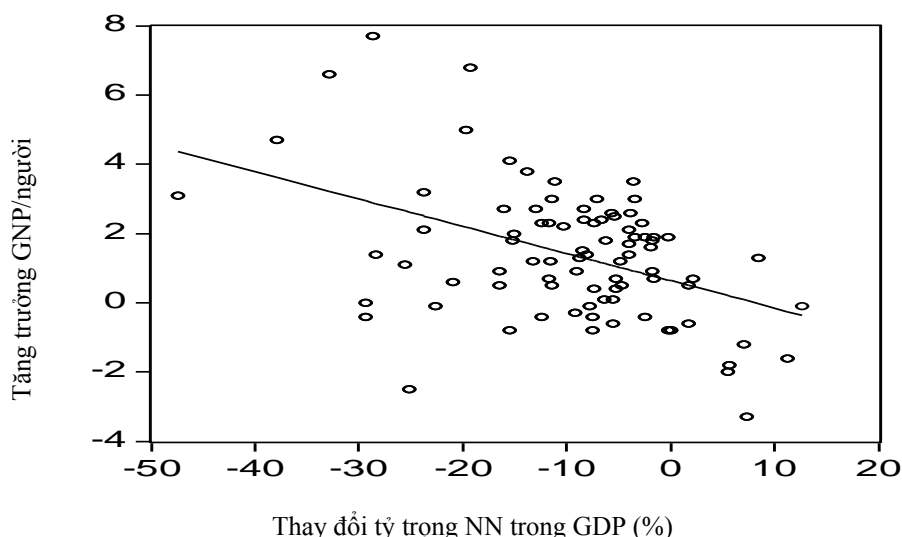
- *Thứ tư*, chuyển dịch nhanh cơ cấu kinh tế theo GDP phải gắn bó chặt chẽ với chuyển dịch nhanh cơ cấu lao động để đảm bảo tăng trưởng bền vững. Việc nhanh chóng rút bớt lao động trong khu vực nông nghiệp chuyển sang làm việc trong khu vực công nghiệp hay dịch vụ cũng đồng nghĩa với việc phát triển khu vực công nghiệp trong những thời kỳ đầu công nghiệp hóa, hiện đại hóa phải tạo ra được nhiều việc làm mới cho nền kinh tế. Bên cạnh các chính sách như tiếp cận tín dụng với chi phí thấp, ưu đãi thuế, hệ thống chính sách đầu tư để có nguồn nhân lực chất lượng cao không những theo kịp mà còn đi trước cầu lao động nhằm tránh tăng trưởng chậm lại đã là trách nhiệm chính của Nhà nước ở những quốc gia thành công.

- *Thứ năm*, yếu tố được nêu cuối cùng nhưng đóng vai trò quan trọng nhất, những Nhà nước dẫn dắt chuyển dịch cơ cấu ngành thành công, giúp nền kinh tế đạt được tăng trưởng cao, liên tục phải là những Nhà nước có năng lực kiến tạo phát triển, trong đó bộ máy Nhà nước được điều hành bởi những quan chức ưu tú có học vấn và tinh thần tận tụy cao.

4. Một số kết quả nghiên cứu định lượng về ảnh hưởng của chuyển dịch cơ cấu ngành tới tăng trưởng kinh tế

Cho đến nay, các nước phát triển đã có khá nhiều nghiên cứu về ảnh hưởng của chuyển dịch cơ cấu ngành tới tăng trưởng kinh tế.

T. Gylfason và G.Zoega (2004) đã thử lượng hóa ảnh hưởng của chuyển dịch cơ cấu ngành tới tăng trưởng của các nước trên thế giới thông qua việc xem xét sự thay đổi trong tỷ trọng GDP ngành nông nghiệp và sự dịch chuyển lao động nhập cư từ nông thôn ra thành thị, sử dụng bộ số liệu của Ngân hàng thế giới cho 86 nước (không có Việt Nam) trong thời kỳ 1965-1998.



Nguồn: T. Gylfason và G. Zoega (2004)

Hình 1.6: Quan hệ giữa chuyển dịch cơ cấu ngành và tăng trưởng của các nước trên thế giới giai đoạn 1965-1998

Nghiên cứu cho thấy khi tỷ trọng ngành nông nghiệp trong GDP giảm 1 điểm phần trăm thì tốc độ tăng trưởng GDP bình quân đầu người tăng 0,032 điểm trăm. Ngoài ảnh hưởng trực tiếp của việc thay đổi tỷ trọng GDP nông nghiệp trong tổng GDP tới tốc độ tăng trưởng kinh tế, ảnh hưởng của chuyển dịch cơ cấu ngành còn được hai tác giả thể hiện qua chỉ tiêu dân nhập cư từ nông thôn vào thành thị. Biến này được đưa vào mô hình do biến tỷ trọng GDP nông nghiệp trong tổng GDP liên quan tới việc giảm tỷ trọng sản lượng nông nghiệp trong tổng sản lượng, trong khi đó, biến dân nhập cư thể hiện sự thay đổi tương ứng trong đầu vào của hoạt động sản xuất nông nghiệp là lao động, và do đó, phản ánh một khía cạnh khác của quá trình chuyển dịch cơ cấu ngành từ nông nghiệp sang công nghiệp và dịch vụ. Kết quả ước lượng cho thấy, nếu dân số đô thị tăng 1% thì trung bình tốc độ tăng trưởng kinh tế tăng khoảng 0,027%.

Đồng thời, hai nhà kinh tế này cũng cho rằng: mối quan hệ nhân quả này mang tính hai chiều: tăng trưởng chậm có thể kìm hãm chuyển dịch cơ cấu kinh tế đúng như chuyển dịch cơ cấu kinh tế hợp lý có thể thúc đẩy tăng trưởng. Trả lời câu hỏi ảnh hưởng của chuyển dịch cơ cấu ngành tới tăng trưởng kinh tế là lớn hay nhỏ, các tác giả cho rằng đặt trong bối cảnh tốc độ tăng trưởng GDP bình quân đầu người trung bình của bộ số liệu trong giai đoạn nghiên cứu là 1,3%/năm, thì ảnh hưởng của chuyển dịch cơ cấu ngành tới tăng trưởng kinh tế là đáng kể và rất có ý nghĩa. Kết quả nghiên cứu nói trên cũng tương đối phù hợp với kết quả nghiên cứu năm 1999 của Temin với bộ số liệu của 15 nước Châu Âu trong thời kỳ 1955-1975: khi tỷ trọng lao động nông nghiệp trong tổng lao động giảm đi 20%, trung bình, tốc độ tăng trưởng kinh tế sẽ tăng

thêm 0,8%.

Luận án tiến sỹ của K.Yılmaz (2005) về “Cơ cấu công nghiệp và thị trường lao động: nghiên cứu về tăng trưởng năng suất” cho thấy ảnh hưởng của chuyển dịch cơ cấu ngành đối với tăng trưởng năng suất nhiều nước trên thế giới trong thời kỳ nghiên cứu (1965-1999) là rất nhỏ. Nghiên cứu của A.Fonfria *et al* (2005) về “phần thưởng do chuyển dịch cơ cấu” đối với ngành công nghiệp chế tạo ở Tây Ban Nha cho kết quả các tác động tĩnh và động đối với năng suất lao động do chuyển dịch cơ cấu ngành gây ra chủ yếu là âm, cho thấy sự dịch chuyển lao động từ các ngành có năng suất lao động thấp sang các ngành có năng suất lao động cao hơn là rất hạn chế. Điều này có nghĩa là tỷ trọng của các ngành công nghiệp truyền thống với lao động năng suất thấp vẫn rất cao, trong khi tỷ trọng của các ngành có hàm lượng công nghệ cao và năng động hơn còn thấp. Nghiên cứu của P. Huber *et al* (2005) cho các nước xã hội chủ nghĩa cũ ở Trung và Đông Âu (CEEC) cũng đi đến kết luận: chuyển dịch cơ cấu lao động chỉ đóng vai trò nhỏ trong việc tăng năng suất lao động của nền kinh tế: ở hầu hết các nước nghiên cứu, chuyển dịch cơ cấu ngành đóng góp chưa đến 10% vào tăng trưởng năng suất lao động, và thậm chí ở cộng hòa Séc, chuyển dịch cơ cấu còn làm cho năng suất lao động toàn nền kinh tế giảm khi lao động làm việc trong những ngành có năng suất thấp tăng nhanh.

Nghiên cứu của Peneder (2001) nhằm tìm các bằng chứng thực nghiệm về mối quan hệ giữa chuyển dịch cơ cấu ngành và tăng trưởng cho các nước OECD thời kỳ 1990-1998 theo 2 cấp độ (1) Lượng hóa đóng góp trực tiếp của chuyển dịch cơ cấu ngành tới tăng trưởng kinh tế bằng phương pháp hạch toán tăng trưởng và (2) Mô hình hóa ảnh hưởng của chuyển dịch cơ cấu ngành tới tăng trưởng. Kết quả phương pháp thứ nhất cho thấy, yếu tố chuyển dịch cơ cấu có đóng góp quan trọng không lớn vào tăng trưởng năng suất do *thứ nhất*, chuyển dịch cơ cấu ngành tạo ra cả tác động tích cực và tiêu cực tới tăng trưởng; *thứ hai*, tác động tích cực và tiêu cực loại trừ nhau nên tác động tổng hợp của chuyển dịch cơ cấu ngành tới tăng trưởng là nhỏ; *thứ ba*, có một số ngành nhất định có tốc độ tăng trưởng năng suất cao hơn những ngành khác, khi đó chuyển dịch cơ cấu kinh tế hướng tới những ngành đó sẽ có thể thúc đẩy tăng trưởng. Kết quả lượng hóa mô hình kinh tế lượng dạng bảng động trong thời gian từ 1990-1998 cho 28 nước OECD với biến giải thích là GDP bình quân đầu người (\$PPP) và sai phân bậc 1 của GDP bình quân đầu người, các biến giải thích là cơ cấu dân số, tỷ lệ lao động làm việc, vốn đầu tư, số năm đi học trung bình, tỷ trọng ngành dịch vụ trong GDP và tỷ lệ giữa tỷ trọng kim ngạch xuất khẩu và nhập khẩu của các ngành thâm dụng công nghệ và kỹ năng cao cho thấy những kết luận là (1) Mặc dù tỷ trọng ngành dịch vụ có tương quan dương với mức thu nhập, biến trễ của nó có tương quan âm với

GDP bình quân đầu người; (2) Ở ngành công nghiệp chế tạo, biến trở và sai phân bậc 1 của tỷ lệ giữa tỷ trọng kim ngạch xuất khẩu và nhập khẩu của các ngành thâm dụng công nghệ và kỹ năng cao có tương quan dương với GDP bình quân đầu người và tăng trưởng GDP/người. Do vậy, kết luận quan trọng của nghiên cứu là chuyển dịch cơ cấu ngành có đóng góp đáng kể vào tăng trưởng kinh tế và bằng chứng này ủng hộ quan điểm về lý thuyết các giai đoạn phát triển của Schumpeter.

Tuy nhiên, đa phần các nghiên cứu định lượng về ảnh hưởng của chuyển dịch cơ cấu ngành tới tăng trưởng kinh tế nêu trên mới chỉ tập trung phân tích cho các nước phát triển, có điều kiện số liệu tốt và nhìn chung đã hoàn thành quá trình công nghiệp hóa. Vai trò của chuyển dịch cơ cấu ngành tới tăng trưởng kinh tế có thể thấy rõ hơn ở những nước đang phát triển mới bắt đầu quá trình công nghiệp hóa như Việt Nam. Đó là một trong những nội dung nghiên cứu sẽ tập trung làm rõ ở chương 2.



TTBD ĐBDC

