



*Empowered lives.
Resilient nations.*



Hỗ trợ tăng trưởng bao trùm Thiết kế chính sách hiệu quả để phát triển các ngành công nghệ trung bình

Hà Nội, tháng 8 năm 2015

Báo cáo này được Giáo sư Mushtaq Khan thực hiện và được Nhóm Tư vấn Chính sách của UNDP Việt Nam biên tập. Báo cáo được soạn thảo theo đặt hàng của Nhóm Tư vấn Chính sách để làm tài liệu nghiên cứu đầu vào cho Báo cáo Phát triển Con người Quốc gia của Việt Nam năm 2015. Báo cáo dựa trên 3 báo cáo kỹ thuật về các ngành điện tử, ô tô và dệt may của Việt Nam với nhan đề: *Nâng cấp trình độ công nghệ cho ngành điện tử của Việt Nam: nhìn từ Khung quản lý tô lợi chính sách* của Nguyễn Ngọc Anh và các đồng tác giả, *Phát triển ngành may mặc Việt Nam: nhìn từ Lý thuyết quản lý tô lợi* của Phí Vĩnh Tường và các đồng tác giả, và *Các nghiên cứu trường hợp để phân tích các chiến lược quản lý tô lợi ở Việt Nam: trường hợp của ngành ô tô*, của Phạm Sỹ An và các đồng tác giả. Báo cáo này cũng học hỏi từ các đầu vào nghiên cứu của Christine Ngo. Các nhà nghiên cứu Nguyễn Thắng, Phạm Chi Lan, Nguyễn Đình Cung, Võ Trí Thành và Bùi Quang Tuấn cũng đã đóng góp các nhận xét quý báu đối với bản dự thảo của báo cáo này.

Miễn trách

Các ý kiến, phân tích, kết luận và khuyến nghị trong tài liệu này không phản ánh quan điểm chính sách chính thức của UNDP.

Thiết kế dàn trang: UNDP Viet Nam/ Phan Hương Giang

Ảnh bìa: © UN Viet Nam/ Aiden Dockery; © UNDP Viet Nam/ Doan Bao Chau

**Hỗ trợ tăng trưởng bao trùm
Thiết kế chính sách hiệu quả để phát triển
các ngành công nghệ trung bình**

Mục lục

I. Giới thiệu	6
II. Các chính sách xây dựng năng lực cạnh tranh trong các ngành mới	11
III. Các thất bại thị trường cản trở việc xây dựng khả năng cạnh tranh	15
1. Đầu tư nâng cao kỹ năng chính thức	15
2. Đổi mới và tiếp cận công nghệ tiên tiến	18
3. Thất bại trong phối hợp các hoạt động đầu tư	19
4. Năng lực học hỏi và tổ chức	21
IV. Bối cảnh thể chế và chính trị ở Việt Nam	27
V. Các nghiên cứu trường hợp	30
1. Ngành dệt may	30
2. Ngành ô tô	34
3. Ngành điện tử	39
VI. Các lựa chọn chính sách nhằm cải thiện các chiến lược tăng trưởng bao trùm	42
Bảng biểu	
Bảng 1 Thay đổi trong cơ cấu sở hữu của ngành công nghiệp Việt Nam	29
Bảng 2 Doanh thu của ngành dệt may Việt Nam (triệu đô-la Mỹ)	30
Bảng 3 Tỷ lệ hàm lượng nội địa trong ngành dệt may (triệu đô-la Mỹ)	30
Hình	
Hình 1 Hai bước cần thiết để thiết kế chính sách hiệu quả	14
Hình 2 Giá trị gia tăng trên một lao động trong ngành dệt và ngành may mặc (đôla Mỹ)	31
Hình 3 Chuỗi giá trị dệt may toàn cầu	32
Hình 4 Giá trị gia tăng trên một lao động trong ngành chế tạo ô tô (đôla Mỹ)	35
Hình 5 Giá trị gia tăng trên một lao động trong ngành điện tử (đôla Mỹ)	41
Hình 6 Tô lợi chính sách có liên quan để tiếp thu công nghệ và xây dựng năng lực	43
Hộp	
Hộp 1 Đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI) và sự tăng trưởng của các doanh nghiệp trong nước có khả năng cạnh tranh	6
Hộp 2 So sánh chính sách về công nghệ của Ấn Độ và Hàn Quốc	8
Hộp 3 Các chính sách theo chiều ngang so với các chính sách đặc thù để thúc đẩy doanh nghiệp	11
Hộp 4 Ngành công nghiệp ô tô của Ấn Độ: nâng cao năng lực nhờ các 'hỗ trợ chính sách sau'	23

Từ viết tắt

ASEAN	Hiệp hội các quốc gia Đông Nam Á
ATIGA	Hiệp định Thương mại Hàng hóa ASEAN
AFTA	Hiệp định Thương mại tự do ASEAN
FDI	Đầu tư trực tiếp nước ngoài
GDP	Tổng sản phẩm quốc nội
MFA	Hiệp định đa sợi
OEM	Nhà sản xuất thiết bị gốc
PVTex	Một công ty con của Tập đoàn Dệt May Việt Nam
DNNN	Doanh nghiệp nhà nước
SITP	Chương trình cho các khu dệt may tổng hợp
TPP	Hiệp định Đối tác xuyên Thái Bình Dương
UNDP	Chương trình Phát triển Liên hợp Quốc
VAMA	Hiệp hội các nhà sản xuất ô tô Việt Nam
VINATEX	Tập đoàn Dệt May Việt Nam
VITAS	Hiệp hội Dệt May Việt Nam
WTO	Tổ chức Thương mại Thế giới

Tóm tắt

Tăng trưởng là bao trùm hơn nếu nó tạo ra cơ hội cho nhiều chủ doanh nghiệp tham gia vào quá trình tăng trưởng và tạo ra nhiều cơ hội việc làm hơn. Đối với một quốc gia thu nhập trung bình vẫn đang cố gắng theo kịp các nước đi trước bằng cách thu hút công nghệ từ các nước có trình độ phát triển tiên tiến hơn, chính sách của chính phủ có thể ảnh hưởng đến các ngành được phát triển bởi các nhà đầu tư trong nước và nước ngoài. Các nhà hoạch định chính sách cần đảm bảo rằng các ngành được hưởng lợi từ chính sách phải là những ngành trực tiếp hoặc gián tiếp tạo ra nhiều cơ hội gia nhập nhất cho các chủ doanh nghiệp và người lao động trong nước trong tương lai gần, và những ngành này cũng phải là những ngành mang lại nhiều tác động lan tỏa và nhiều mối liên kết tích cực nhất với các ngành khác, nhằm thúc đẩy hơn nữa sự phát triển kinh tế.

Vì năng lực thực thi chính sách thường bị hạn chế bởi năng lực của mỗi quốc gia trong việc đảm bảo các điều kiện cần thiết sao cho sự hỗ trợ chính sách không bị lợi dụng theo cách thiếu hiệu quả, nên việc thiết kế chính sách cần phải tính đến các hạn chế về thể chế và chính trị của từng quốc gia. Cụ thể, các chính sách hiệu quả cần phải hợp lý về quy mô và mục đích mà chúng nhắm tới, và phải được thiết kế phù hợp về mặt mục tiêu và điều kiện thực hiện để đảm bảo có thể thực thi các cấu phần quan trọng của chính sách đó trên thực tế.

Việt Nam cần khắc phục một số thách thức để các chính sách của quốc gia có thể hỗ trợ tốt hơn cho mục tiêu tăng trưởng bền vững và bao trùm. Thách thức đầu tiên là xác định những ngành có thể thỏa mãn các điều kiện về khả năng gia nhập ngành và tạo công ăn việc làm. Không thể xác định chính xác hoàn toàn các điều kiện gia nhập ngành và khả năng tạo việc làm trong tương lai của các ngành nào, và thực sự không cần thiết xác định các ngành phải chính xác tuyệt đối. Điều quan trọng hơn là xác định mức độ 'khó' của các công nghệ cụ thể đối với các chủ doanh nghiệp và người lao động trong nước, bởi vì đây chính là nơi mà hạn chế về năng lực kìm hãm tăng trưởng bao trùm. Việc "xác định độ khó" này dễ làm hơn

nhiều, và cũng đủ để các nhà hoạch định chính sách xác định năng lực có thể của các doanh nghiệp, chủ doanh nghiệp và người lao động trong nước trong việc tham gia vào các khâu nhất định trong chuỗi giá trị toàn cầu.

Chính sách của chính phủ cần xác định khả năng gia nhập ngành nào là cao nhất trong bối cảnh về năng lực hiện nay của quốc gia, rồi sau đó hỗ trợ cho doanh nghiệp bằng những chính sách giúp cho doanh nghiệp đạt được độ cạnh tranh trong những khâu đã được xác định này. Nếu chỉ đơn thuần dựa vào việc thu hút đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI) thì sẽ không đủ để chỉ ra được những công nghệ nước ngoài nào nên được thu hút về cho Việt Nam. Chính sách cũng cần chỉ ra những hỗ trợ cần thiết cho công nghiệp chế tạo linh kiện trong nước để tối đa hóa lợi ích từ các liên kết với FDI, và một ví dụ đầu tiên có thể là dựa vào việc lắp ráp linh kiện nhập khẩu. Tính bền vững của một chiến lược tăng trưởng bao trùm trong một quốc gia khá nhỏ bé như Việt Nam đòi hỏi các nhà hoạch định chính sách phải suy nghĩ xem nên thu hút loại hình FDI nào, trên cơ sở cân nhắc xem những loại linh kiện nào mang lại nhiều cơ hội thuê ngoài (out-sourcing) nhất cho các doanh nghiệp trong nước, sau đó cần đánh giá các loại chính sách hỗ trợ nhằm nâng cao khả năng cạnh tranh và năng lực kỹ thuật của các nhà sản xuất trong nước có liên quan. Chiến lược này kết hợp giữa việc thu hút loại hình FDI phù hợp với các chính sách hỗ trợ năng lực sản xuất linh kiện trong nước, và chúng tôi gọi đó là một chiến lược hỗ trợ cho các ngành công nghệ trung bình (các ngành sản xuất linh kiện).

Để một chiến lược như vậy phát huy tác dụng, cần chú ý đến một loạt thách thức thứ hai từ những kinh nghiệm thực thi chính sách kém hiệu quả trước đây. Thiết kế chính sách trước đây thường không phù hợp bởi vì hỗ trợ được đưa ra với những điều kiện không phù hợp để đảm bảo tăng cường năng lực một cách nhanh chóng hoặc điều kiện không được thực thi. Hầu hết các nước đang phát triển đều có những bài học thành công và thất bại trong việc hỗ trợ nâng cao năng lực trong

cách ngành mới, đặc biệt là những thất bại liên quan tới thực thi. Tuy nhiên, chúng ta cũng biết rằng bằng cách thay đổi thiết kế chính sách và hỗ trợ theo một cách khác cho những đối tượng doanh nghiệp khác thường mang lại kết quả tốt hơn nhiều. Đây là bài học quan trọng mà các nhà hoạch định chính sách của Việt Nam có thể rút ra về việc thiết kế “các chiến lược quản lý lợi ích từ chính sách”.

Cuối cùng, ngày nay các nhà hoạch định chính sách cũng phải hoạt động trong một dư địa chính sách hạn hẹp hơn. Nhiều công cụ chính sách như thuế quan và một số loại trợ cấp đang dần được dỡ bỏ do Việt Nam đã là thành viên của WTO, và dư địa chính sách sau này còn có thể thu hẹp hơn nữa khi Hiệp định Đối tác xuyên Thái Bình Dương

(TPP) và các hiệp định thương mại và đầu tư khác được ký kết. Đây là một ràng buộc nhưng không quá nghiêm trọng như mọi người thường e ngại. Nhiều công cụ đang dần được dỡ bỏ cũng không phát huy tác dụng cho lắm trong quá khứ, và việc thiết kế lại các chính sách để làm cho chúng có hiệu quả hơn không phải dễ dàng. Thách thức ở đây là phải thiết kế được những chính sách mới, sử dụng những công cụ mà các hiệp định mới này cho phép. Mục đích của chúng ta ở đây không phải là xác định chính xác xem nên hỗ trợ cho ngành công nghiệp phụ trợ nào, hay đề xuất những chính sách thật chi tiết, cụ thể. Ngược lại, mục đích của báo cáo này là xác định những thách thức về chính sách mà Việt Nam đang phải đối mặt, và các loại ngành, loại chính sách và loại thiết kế chính sách có khả năng phát huy tác dụng.

I. Giới thiệu

Việt Nam đã đạt được nhiều thành tựu đáng kể trong hai thập kỷ qua trong việc nâng cao mức sống và giảm nghèo. Tuy nhiên, tốc độ tăng trưởng và giảm nghèo đang chậm dần. Thách thức mà Việt Nam đang phải đối mặt giờ đây là không chỉ duy trì tăng trưởng trong bối cảnh kinh tế toàn cầu tăng trưởng chậm chạp, mà còn phải đảm bảo rằng sự tăng trưởng đó có tính bao trùm.

Tăng trưởng có tính bao trùm hơn nếu như nó tạo điều kiện để người dân tham gia, đóng góp và hưởng lợi từ sự tăng trưởng đó, bất kể hoàn

cảnh cá nhân của họ ra sao. Từ góc độ chính sách, chính phủ có thể đảm bảo tăng trưởng là bao trùm thông qua việc hỗ trợ cho sự phát triển của những ngành mới tạo ra cơ hội kinh doanh và việc làm cho ngày càng nhiều đối tượng trong xã hội. Để bền vững, **những chiến lược này phải đảm bảo sự xuất hiện của những doanh nghiệp và hoạt động có khả năng cạnh tranh, và những doanh nghiệp đó có thể tiếp tục tồn tại và phát triển ngay cả khi sự hỗ trợ ban đầu từ chính phủ không còn nữa.**

Hộp 1 Đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI) và sự tăng trưởng của các doanh nghiệp trong nước có khả năng cạnh tranh

Từ thập niên 80, sự phát triển của các doanh nghiệp nội địa có khả năng cạnh tranh ở nhiều nước đang phát triển gắn liền với các chiến lược thu hút FDI. Tuy nhiên, bằng chứng cho thấy bản thân FDI nói riêng không phải lúc nào cũng mang lại tăng trưởng bền vững và bao trùm. Tác động tích cực của FDI có thể bị giảm đáng kể nếu như nó lấn át đầu tư trong nước, hoặc khiến cho các nhà đầu tư trong nước khó nâng cao năng lực và khả năng cạnh tranh của họ. Nói một cách khác, FDI có thể hoặc 'thúc đẩy' hoặc 'lấn át' đầu tư trong nước. Tiếc là tác động "lấn át" đó đã xảy ra ở nhiều nước, trong những giai đoạn khác nhau, đặc biệt là ở châu Mỹ Latinh (nghiên cứu của Agosin & Machado, 2005). Ở một vài nước Đông Âu như Hungary, Ba Lan và Cộng hòa Séc, đầu tư nước ngoài vào ngành điện tử và chế tạo ô tô công nghệ cao không phải lúc nào cũng dẫn đến cơ hội sản xuất phụ tùng, linh kiện cho các doanh nghiệp trong nước. Điều này đã hạn chế tăng trưởng bao trùm và tạo ra các nền kinh tế nhị nguyên, phụ thuộc vào các quyết định mang tính cục bộ của một vài công ty đa quốc gia (nghiên cứu của Pavlínek, 2004). Tính chất nhị nguyên trong nền kinh tế nội địa từ hệ quả của FDI cũng được quan sát thấy ở một số nền kinh tế tăng trưởng nhanh của Đông Á, nơi mà FDI đã không đi kèm với việc nâng cao năng lực sản xuất linh kiện của các doanh nghiệp trong nước. Đây chính là điều đã xảy ra trong ngành sản xuất ô tô của Thái Lan và Indonesia vốn phụ thuộc rất nhiều vào chiến lược của các doanh nghiệp Nhật Bản, và sự phát triển của sản xuất linh kiện trong nước diễn ra khá chậm chạp (nghiên cứu của Irawati & Rutten, 2014; Khan, 2012b).

Ngược lại, ở những nước mà FDI đã tạo ra cơ hội việc làm đáng kể và cơ hội cho các chủ doanh nghiệp, thì điều này có được nhờ có sự phát triển năng lực sản xuất trong nước của các công ty có mối liên kết với FDI. Một nghịch lý thú vị là ít nhất trong giai đoạn đầu, các nhà sản xuất trong nước ở các ngành công nghệ thấp lại có khả năng nhiều nhất trong việc cung cấp linh kiện cho các công ty đầu tư nước ngoài. Đó là do các công ty ở các ngành công nghệ thấp trong nước có khả năng đạt được độ cạnh tranh và chất lượng sản phẩm cao trong phân khúc riêng của họ để có thể hòa nhập được vào chuỗi sản xuất của các công ty đa quốc gia. Ngược lại, các nhà cung

cấp linh kiện trong các ngành công nghệ cao ở trong nước có thể còn khoảng cách lớn trong việc cạnh tranh với các nhà cung cấp quốc tế, và thường bị thua trong cuộc đua này. Không có gì đáng ngạc nhiên khi thấy rằng **những quốc gia gạt hái được lợi ích từ FDI là những nước có thể đưa ra các chính sách hỗ trợ cho sự phát triển năng lực của các công ty phụ trợ trong nước với xuất phát điểm tương đối thấp về độ phức tạp công nghệ**. Điều này cho phép các doanh nghiệp trong nước nhanh chóng tham gia vào chuỗi cung ứng của các công ty nước ngoài, và khả năng sản xuất cạnh tranh cũng tạo điều kiện cho các nhà cung cấp linh kiện trong nước tiếp tục phát triển thông qua việc xuất khẩu trực tiếp ra thị trường thế giới. Trung Quốc có lẽ là một trong những quốc gia thành công nhất trong việc đạt được tăng trưởng bao trùm thông qua FDI nhờ một chiến lược như vậy. Ở Trung Quốc, FDI gắn liền với sự cải thiện đáng kể trong khả năng cạnh tranh của các doanh nghiệp trong nước (được đo bằng giá trị gia tăng trong ngành chế tạo tính trên đầu người, và kim ngạch xuất khẩu của ngành chế tạo tính trên đầu người), nhưng cho đến những năm 2005-2010, khả năng cạnh tranh được cải thiện mạnh mẽ nhất trong các doanh nghiệp ở các ngành công nghệ thấp (nghiên cứu của Zhang, 2014). Trong dài hạn, việc Trung Quốc đã phát triển được năng lực tổ chức của hàng nghìn doanh nghiệp có công nghệ thấp và trung bình ở các ngành khác nhau có nghĩa là nhiều doanh nghiệp trong số này sẽ có khả năng thành công trong việc tiến lên những nấc thang công nghệ cao hơn, và thực tế hiện nay đã chứng minh đúng như vậy.

Nói một cách khác, thành công của Trung Quốc trong việc giảm nghèo và tạo việc làm thông qua FDI đã gắn liền với sự tăng trưởng ngoạn mục của các doanh nghiệp sản xuất linh kiện trong nước sử dụng nhiều lao động và có khả năng cạnh tranh cao, do đó đã mang lại rất nhiều cơ hội việc làm. Sự tăng trưởng của những doanh nghiệp này không phải ngẫu nhiên, mà là kết quả của những chính sách hiệu quả của chính phủ trong việc hỗ trợ cho sự phát triển của các doanh nghiệp trong nước ở các phân khúc công nghệ khác nhau. Những chính sách này bao gồm lãi suất và thuế suất ưu đãi cho những ngành mục tiêu, bảo hộ mậu dịch, chính sách giá và hỗ trợ tài chính trực tiếp của chính phủ (nghiên cứu của Lu, 2000). Thành công của những công cụ chính sách cụ thể phụ thuộc vào bối cảnh chung về thị trường, thể chế và chính trị, cho nên những công cụ chính sách của Trung Quốc chưa chắc đã hiệu quả khi áp dụng vào hoàn cảnh của nước khác. Tuy nhiên, những nguyên tắc chung mang lại thành công cho chiến lược tăng trưởng bao trùm của Trung Quốc có thể áp dụng rộng rãi. Trên thực tế, nhận định chung rằng sự tiếp cận với công nghệ và vốn của nước ngoài thông qua FDI có tác động tích cực đối với các doanh nghiệp trong nước chỉ đúng nếu như các doanh nghiệp trong nước có đủ năng lực về tổ chức và công nghệ để tận dụng được những liên kết này. Nhận định này cũng được khẳng định qua bằng chứng từ nhiều quốc gia khác như Ấn Độ (Siddharta & Lal, 2004), Ethiopia (Seyoum, Wu, & Yang, 2015) và Bangladesh (Khan, 2013a).

Bằng chứng quốc tế cũng cho thấy FDI có thể hỗ trợ cho các chiến lược tăng trưởng bao trùm, với điều kiện là i) loại hình FDI phải phù hợp, sao cho nó tạo ra nhiều cơ hội cho các doanh nghiệp trong nước gạt hái được lợi ích với tư cách là các nhà cung ứng hoặc nhờ tác động lan tỏa của FDI, và ii) có các chính sách bổ trợ của chính phủ giúp cho nhiều doanh nghiệp trong nước nâng cao năng lực cạnh tranh trong vai trò làm nhà cung ứng linh kiện cho các doanh nghiệp FDI.

Nhiều chính sách hỗ trợ cho sự phát triển của các ngành mới và doanh nghiệp mới ở Việt Nam trước đây đã không hiệu quả, bởi vì các chính sách đó đã không đảm bảo được sự phát triển của các doanh nghiệp có khả năng cạnh tranh và có thể tồn tại ngay cả khi những hỗ trợ chính sách ban đầu không còn nữa.

Như Hộp 1 cho thấy, ở các nước đang phát triển, những ngành có nhiều khả năng thúc đẩy tăng trưởng bao trùm là những ngành có trình độ công nghệ trung bình và mức độ sử dụng vốn trung bình. So với các ngành công nghệ cao, những ngành có trình độ công nghệ trung bình này đòi hỏi ít vốn hơn, tạo ra nhiều việc làm hơn, và có khả năng đạt được tính cạnh tranh trên thị trường toàn cầu lớn hơn. Đồng thời, so với các ngành có trình độ công nghệ thấp hoặc các ngành phi chính thức, thì những ngành công nghệ trung bình đem lại mức lương cao hơn và có tiềm năng tăng năng suất cao hơn.

Các ngành công nghệ trung bình bao gồm nhiều ngành của các cụm công nghiệp đóng vai trò là “các ngành công nghiệp phụ trợ”, cung cấp đầu vào và linh kiện cho các nhà sản xuất và lắp ráp thành phẩm có trình độ công nghệ tinh vi hơn – thường là các công ty đa quốc gia hoặc các nhà đầu tư FDI. Nếu không có các cụm công nghiệp phụ trợ trong nước này thì các ngành công nghệ cao do các công ty đa quốc gia chi phối sẽ không đầu tư vào trong nước, hoặc nếu có đầu tư thì họ cũng sẽ nhập khẩu hầu hết các linh phụ kiện từ nước ngoài, do đó không tạo ra nhiều cơ hội việc làm và cơ hội khởi nghiệp ở trong nước. Để đạt được một chiến lược tăng trưởng bao trùm ở những nước như Việt Nam, thì việc tích cực thúc đẩy các ngành công nghệ trung bình có khả năng cạnh tranh, đặc biệt đối với các cụm công nghiệp phụ trợ, là hết sức quan trọng.

Việc xây dựng năng lực cạnh tranh trong các ngành mới, trong đó có các ngành công nghệ trung bình, đòi hỏi phải giải quyết một số ‘thất bại mắc phải’ (thất bại thị trường) đang là rào cản đối với đầu tư vào những ngành này. Nhiều thất bại thị trường này không phải là mới, nhưng chính sách vẫn khó

hiệu quả do hai loại nguyên nhân chính sau đây:

- Một là, **chính sách có thể có ảnh hưởng hạn chế nếu như chính sách đó lại nhắm vào những thất bại thị trường không phù hợp hoặc không mấy quan trọng.** Cụ thể, chính sách ở các nước đang phát triển thường không giải quyết những thất bại thị trường đang hạn chế đầu tư vào việc nâng cao năng lực tổ chức và năng lực công nghệ cho các doanh nghiệp trong nước. Những năng lực này là hết sức quan trọng để nâng cao khả năng cạnh tranh, nhưng lại **rất khó phát triển nếu chỉ dựa vào đầu tư từ khu vực tư nhân.**
- Thứ hai, ngay cả khi các chính sách đã giải quyết được các thất bại thị trường quan trọng, thì **thiết kế chính sách lại chưa thực sự phù hợp, khiến cho không thể đảm bảo các điều kiện cần thiết để thành công xét trong bối cảnh thể chế và chính trị ở quốc gia đó.**

Chúng tôi gọi nguyên nhân thứ hai là ‘vấn đề về quản lý tô lợi chính sách’. Bất kỳ một sự hỗ trợ chính sách nào cho các doanh nghiệp để thúc đẩy sự phát triển các năng lực cạnh tranh mới đều tạo ra các dòng thu nhập mới cho những chủ thể được hỗ trợ, có thể được gọi là ‘tô lợi chính sách’. Tuy nhiên, các doanh nghiệp có khả năng cạnh tranh chỉ có thể xuất hiện nếu như việc phân bổ những ‘tô lợi’ này là có điều kiện, tức là người hưởng tô lợi phải hội đủ những điều kiện cụ thể. Nếu như những điều kiện này không được xác định rõ và thực thi đúng đắn, thì khó có thể đạt được kết quả tốt (xem Hộp 2). Năng lực của một quốc gia trong việc xác định và thực thi các điều kiện cần thiết cho thành công của chính sách có thể được gọi là ‘năng lực quản lý tô lợi chính sách’ của quốc gia đó khi thực thi các chính sách cụ thể đó. Mỗi quốc gia sẽ có năng lực khác nhau trong việc thực thi tất cả các loại điều kiện. Thách thức chính sách ở đây là làm sao đưa ra được các chính sách mà điều kiện cho sự thành công là khả thi tại quốc gia đó, với những hạn chế về thể chế và chính trị mà quốc gia đó đang gặp phải.

Hộp 2 So sánh chính sách về công nghệ của Ấn Độ và Hàn Quốc

Mọi người đều biết đến thành công của các ‘chính sách công nghệ’ (đôi khi còn được gọi là chính sách công nghiệp) của Hàn Quốc – nhờ vậy đã cho ra đời những ngành mới và năng lực mới ở Hàn Quốc, nhưng những chính sách tương tự như vậy thì lại không hiệu quả lắm ở

những nước như Ấn Độ và Pakistan. Sở dĩ có sự khác biệt lớn như vậy là do hai nguyên nhân: chính sách phải nhắm đến đúng những thất bại thị trường quan trọng nhất; và phải đảm bảo rằng những chính sách này được thực thi hiệu quả.

Ở Ấn Độ, nhiều năm theo chế độ kinh tế kế hoạch hóa và bảo hộ sản xuất trong nước đã góp phần xây dựng năng lực ở một số ngành, nhưng không đủ nhanh để phát triển được các ngành có năng lực cạnh tranh toàn cầu. Điều này một phần là do các công cụ cấp phép và lập kế hoạch chủ yếu là nhằm điều phối các hoạt động đầu tư vào các ngành mũi nhọn chứ không giải quyết các vấn đề quan trọng hơn là phát triển khả năng cạnh tranh của các doanh nghiệp. Vấn đề quan trọng nhất ở Ấn Độ lúc bấy giờ là doanh nghiệp ở tất cả các ngành đều thiếu năng lực về tổ chức và công nghệ để đạt được khả năng cạnh tranh toàn cầu. Đây vẫn là vấn đề quan trọng nhất ở nhiều nước đang phát triển. Một số công cụ chính sách công nghiệp ở Ấn Độ, như bảo hộ thuế quan và các trợ cấp khác đã thực sự cung cấp nguồn lực cho các doanh nghiệp để nâng cao năng lực. Những công cụ này cho phép các doanh nghiệp vừa làm vừa rút kinh nghiệm khi họ tham gia vào hoạt động sản xuất trong các ngành mới. Nhờ vậy, các ngành ô tô, sắt thép và cơ khí ở Ấn Độ đã xây dựng được năng lực đáng kể trong những thập niên 1950 và 1960.

Tuy nhiên, hầu hết các ngành này đã không phát triển năng lực đủ nhanh để đạt được khả năng cạnh tranh toàn cầu. Điều này một phần là do thiết kế chính sách không phù hợp với các điều kiện về thể chế và chính trị ở Ấn Độ. Việc xử lý các doanh nghiệp Ấn Độ nhận được các hỗ trợ kể trên tỏ ra rất khó khăn, và nhà nước cũng không thể cắt trợ cấp của những doanh nghiệp không cải thiện được khả năng cạnh tranh (nghiên cứu của Chibber, 2003; Khan, 2011). Do đó, các doanh nghiệp Ấn Độ không bị sức ép phải tăng năng suất, năng suất tăng rất chậm, và cuối cùng các chính sách hỗ trợ tăng năng lực đã bị bãi bỏ vào thập niên 1980.

Ngược lại, những công cụ chính sách hỗ trợ cho các doanh nghiệp mới nổi ở Hàn Quốc lại đưa ra những điều kiện rõ ràng để các doanh nghiệp biết phải đáp ứng thế nào, nếu không sẽ không còn được hỗ trợ. Những điều kiện này, bao gồm cả chỉ tiêu về giá trị xuất khẩu, có thể thực thi được trong bối cảnh chính trị và thể chế của Hàn Quốc, và các doanh nghiệp không đạt được chỉ tiêu để ra trên thực tế đã bị cắt trợ cấp.

Thách thức đối với những nước như Ấn Độ (và Việt Nam) là phải thiết kế được những công cụ chính sách giải quyết được những vấn đề quan trọng nhất đang cản trở sự phát triển của các ngành có khả năng cạnh tranh tốt, và hỗ trợ phải kèm theo những điều kiện có thể thực thi được trong bối cảnh chính trị và thể chế của quốc gia đó. Chúng tôi cho rằng điều này là có thể làm được, nhưng đòi hỏi phải có một cách tư duy mới đối với quá trình hoạch định chính sách.

Kinh nghiệm từ việc thực thi chính sách ở Việt Nam cho thấy thiết kế chính sách nhằm nâng cao năng lực sản xuất nhiều khi đã không tính đến năng lực thực thi (năng lực quản lý tổ lợi chính sách) của quốc gia trên thực tế. Về mặt này, kinh nghiệm của Việt Nam tương tự với các nước như Ấn Độ (Hộp 2), vì nhiều doanh nghiệp và ngành được hỗ trợ đã không nâng cao được khả năng cạnh tranh của mình, điều đó cho thấy các doanh nghiệp nhận được hỗ trợ mà không phải chịu bất cứ một điều kiện ràng buộc nào.

Việt Nam đã có nhiều chính sách thúc đẩy mua lại công nghệ và khả năng cạnh tranh ở nhiều ngành khác nhau. Một số chính sách đã khuyến khích được đầu tư và tăng trưởng ở một vài ngành, nhưng lại không thành công lắm trong việc giúp

phát triển các doanh nghiệp và ngành mới có khả năng cạnh tranh tốt và có tiềm năng thúc đẩy tăng trưởng một cách bền vững ngay cả khi hỗ trợ chính sách không còn nữa. Báo cáo này thảo luận về những nguyên nhân tại sao sự xuất hiện của các ngành có khả năng cạnh tranh lại diễn ra chậm chạp như vậy, và chính sách có thể khắc phục những thách thức đó như thế nào.

Các nội dung chính của báo cáo

- Trong **Phần II** chúng tôi sẽ thảo luận về các điều kiện mà các chính sách hiệu quả nhằm hỗ trợ cho tăng trưởng bao trùm cần phải đáp ứng.

- Trong **Phần III** chúng tôi sẽ bàn về những thất bại ‘mắc phải’ hay ‘thất bại thị trường’ quan trọng nhất đang cản trở sự xuất hiện của các ngành có khả năng cạnh tranh cao. Trong số những rào cản đó thì vấn đề đặc biệt quan trọng là phải tổ chức đầu tư vào hoạt động vừa làm vừa rút kinh nghiệm nhằm nâng cao năng lực cho doanh nghiệp, nhờ đó phát triển sản xuất cạnh tranh.
- Trong **Phần IV** chúng tôi sẽ phân tích một số đặc điểm riêng có của bối cảnh thể chế và chính trị của Việt Nam, mà những đặc điểm này đang là rào cản đối với một số loại chính sách và chiến lược thực thi.
- **Phần V** thảo luận một vài kinh nghiệm thực thi chính sách trong các ngành dệt may, ô tô và điện tử ở Việt Nam.
- **Phần VI** tổng hợp các nội dung phân tích ở trên để xem xét một số lựa chọn chính sách nhằm hỗ trợ cho tăng trưởng bao trùm ở Việt Nam.

II. Các chính sách xây dựng năng lực cạnh tranh trong các ngành mới

Tăng trưởng bao trùm đòi hỏi phải có những chính sách giúp cho sự phát triển của nhiều ngành có khả năng cạnh tranh, tạo ra cơ hội khởi nghiệp mới, tăng trưởng việc làm và tăng lương. **Những loại hình công nghệ có khả năng làm tốt nhất việc này có thể được gọi chung là công nghệ ‘trung bình’ hay trung gian tức là những công nghệ không đòi hỏi quá nhiều vốn hay tay nghề cao, để việc gia nhập ngành sẽ không chỉ giới hạn ở một vài doanh nghiệp hay người lao động, cũng không phải là những ngành có công nghệ quá thấp tạo ra mức tiền lương ít ỏi và tăng lương chậm chạp.** Rõ ràng là, mỗi quốc gia khác nhau ở các trình độ phát triển khác nhau sẽ có các ngành khác nhau thuộc nhóm ‘công nghệ trung bình’. Ở một nước thu nhập trung bình đang phát triển như Việt Nam, các ngành thuộc nhóm ‘công nghệ trung bình’ khá nhiều, trong đó có các ngành công nghiệp phụ trợ như sản xuất linh kiện điện tử, phụ tùng cơ khí và phụ tùng ô tô, và cả dệt may cao cấp.

Các chính sách hỗ trợ là cần thiết để thúc đẩy phát triển các ngành này nếu như các sáng kiến tư nhân không giúp được các ngành này phát triển nhanh chóng. **Những lý do cản trở các sáng kiến tư nhân trong các hoạt động này có thể được gọi chung là các rào cản, hay các thất bại thị trường.** Nếu như sự phát triển một số ngành và công nghệ có thể mang lại lợi ích cho toàn xã hội, và nếu như các nguồn lực cần thiết là sẵn có, thì việc các ngành này không thể phát triển được có thể là do một số thất bại thị trường gây nên. Các nhà đầu tư và các bên có liên quan khác thường chỉ muốn tham gia vào việc phát triển các ngành này nếu như họ được bảo đảm rằng các điều kiện cần thiết cho đầu tư có

lợi nhuận là có thể thực thi được. Nếu không, họ sẽ không đầu tư. **Điều quan trọng là phải xác định những lý do chính xác đằng sau những thất bại thị trường này, bởi vì thiết kế hỗ trợ chính sách sẽ khác nhau tùy thuộc vào các vấn đề khác nhau.**

Có hai loại chính sách nhằm khắc phục các thất bại thị trường ảnh hưởng đến sự phát triển của các doanh nghiệp mới. Cả hai loại này đôi khi được gọi là chính sách công nghệ hay công nghiệp. **Các chính sách ‘theo chiều ngang’ thường cố gắng cải thiện các điều kiện kinh doanh nói chung bằng cách cải thiện hiệu quả thị trường và thu hẹp hay cải thiện việc cung cấp các hàng hóa công và cơ sở hạ tầng thiết yếu.** Mục đích là giảm các thất bại thị trường cho tất cả các ngành. Nhưng nói chung, và nhất là ở một số nước đang phát triển, nhiều thất bại thị trường có thể vẫn tiếp tục tồn tại ngay cả sau khi đã thực thi những chính sách ‘theo chiều ngang’ để hỗ trợ cho doanh nghiệp. Do đó, các nước đã thành công thường phải bổ sung thêm **các chính sách ‘theo chiều dọc’, hay còn gọi là các chính sách đặc thù nhằm giải quyết các thất bại thị trường cụ thể đang ảnh hưởng đến đầu tư vào một số ngành hay công nghệ cụ thể** (xem Hộp 3) (Khan & Blankenburg, 2009). Các chính sách theo chiều dọc đôi khi bị chỉ trích oan là mang tính phân biệt đối xử, hoặc bị coi là thiếu khách quan trong việc ‘lựa chọn nhóm hưởng lợi’. Trên thực tế, sự khác nhau giữa hai điều này cũng không thực sự rõ nét, và muốn phân biệt được thì ta phải nhìn vào tính hiệu quả và phù hợp của khuôn khổ chính sách để giải quyết các vấn đề cụ thể.

Hộp 3 Các chính sách theo chiều ngang so với các chính sách đặc thù để thúc đẩy doanh nghiệp

Ví dụ về các chính sách theo chiều ngang nhằm thúc đẩy kinh doanh bao gồm việc cải thiện các điều kiện cho ‘hoạt động kinh doanh’, theo như định nghĩa của Ngân hàng Thế giới về mức độ

thuận lợi trong hoạt động kinh doanh ở các nước khác nhau (NHTG và Công ty Tài chính Quốc tế, 2013). Hầu hết các nước đang phát triển đều có các chiến lược để cải thiện những điều kiện này, bao gồm việc giảm các thủ tục hành chính, đơn giản hóa thủ tục đăng ký kinh doanh, nộp thuế, đấu nối điện nước, v.v. Về nguyên tắc, những biện pháp này làm giảm chi phí thành lập và vận hành doanh nghiệp, và nhờ đó góp phần giúp cho các doanh nghiệp mới khởi nghiệp.

Tuy nhiên, những chiến lược này chưa đủ để đảm bảo tăng trưởng bền vững ở các nước đang phát triển. Các ngành và các doanh nghiệp khác nhau thường gặp phải những vấn đề rất đặc thù, và những chính sách giải quyết những vấn đề đó được gọi là chính sách đặc thù. Các nước đang phát triển do đó thường có cả các chính sách đặc thù/chính sách theo chiều dọc để thúc đẩy kinh doanh, hướng đến việc khắc phục những vấn đề và một ngành hay một loại hình doanh nghiệp cụ thể đang gặp phải. Các nước thành công hơn thường là những nước thiết kế và thực thi được những chính sách đặc thù như vậy, và điều này lý giải tại sao họ lại thành công hơn trong việc phát triển những doanh nghiệp mới hoặc ngành mới, và nhờ đó mở rộng cơ hội tăng trưởng. Ví dụ như các chính sách của Hàn Quốc trong việc cho vay ưu đãi và trợ cấp xuất khẩu cho các ngành phục vụ xuất khẩu và các *chaebol* trong những năm 1960, hay các chính sách của Trung Quốc trong việc cấp tín dụng giá rẻ, xây dựng cơ sở hạ tầng có trọng tâm, và miễn giảm thuế cho một số ngành ưu tiên trong chính sách công nghiệp từ năm 1989 trở đi (Amsden, 1989; Lu, 2000). Năng lực của một quốc gia trong việc thiết kế và thực thi các chính sách hỗ trợ đặc thù như vậy là hết sức quan trọng để duy trì tăng trưởng kinh tế.

Một lập luận ủng hộ cho các chính sách theo chiều ngang là chúng không phân biệt đối xử, và do đó không cho phép các nhà hoạch định chính sách đưa ra nhận định chủ quan của mình trong việc 'ưu ái' hay 'ghê lạnh' một ngành nào đó. Trên thực tế, lập luận này không đúng, vì tất cả các chính sách đều mang tính phân biệt đối xử theo một cách nào đó (gây thuận lợi hay bất lợi) cho một nhóm cá nhân, doanh nghiệp hoặc ngành. Ví dụ như, ngay cả những chính sách mà bề ngoài tỏ ra là chính sách theo chiều ngang cũng vẫn mang tính phân biệt đối xử nếu như các doanh nghiệp và ngành đang gặp phải những vấn đề rất khác nhau, và nếu chính sách lại bỏ qua những khác biệt đó. Một chính sách không tính đến những khác biệt về loại vấn đề và mức độ nghiêm trọng của vấn đề giữa các ngành thì về bản chất đã phân biệt đối xử với các ngành đang gặp vấn đề trầm trọng hơn. Ngược lại, các chính sách xác định ngành hoặc vùng miền cần ưu tiên rồi sau đó nhắm đến hỗ trợ các ngành/vùng miền đó có thể giúp tạo ra một sân chơi bình đẳng hơn. Xét về khía cạnh này thì những chính sách đặc thù như vậy lại ít mang tính phân biệt đối xử hơn. Cần lưu ý rằng các chính sách theo chiều dọc không phải bao giờ cũng nhằm 'lựa chọn đối tượng hưởng lợi', mà chỉ đơn giản là để hướng đến giải quyết những khó khăn cụ thể của ngành đó mà thôi. Rõ ràng là không phải tất cả các vấn đề, dù chung hay riêng, đều có thể được giải quyết bằng chính sách. **Vấn đề ở đây là liệu các ưu tiên được xác định có thể được giải quyết một cách hiệu quả hay không.**

Rõ ràng là, một số chính sách có tính chất theo chiều ngang trong việc phân phối lợi ích cho các doanh nghiệp, trong khi một số chính sách khác có tính đặc thù hơn và do đó mang tính chất theo chiều dọc. Khó mà tưởng tượng được có chính sách nào thực sự theo chiều ngang mà không phân biệt đối xử với bất kỳ doanh nghiệp hay ngành nào, **và những chiến lược rất đặc thù chỉ mang lại lợi ích cho rất ít doanh nghiệp thường cũng khó đưa ra, hoặc có thể sẽ bị phản đối bởi những nhóm lợi ích khác trong xã hội.** Chúng ta thường phải lựa chọn các chính sách nằm ở giữa hai thái cực nói trên. Khi chúng ta nhìn vào những chính sách này, sẽ thấy không có lý do thuyết phục nào để cho rằng các chính sách 'theo chiều ngang' thường mang lại hiệu quả tốt hơn về khía cạnh mục tiêu xã hội, ví dụ như hỗ trợ cho tăng trưởng bao trùm. Kinh nghiệm từ các chính sách công nghệ thành công ở các nước như Hàn Quốc và Đài Loan cho thấy các chính sách đó thường sau đó sẽ nhắm vào một số công nghệ, vùng miền, và loại vấn đề cụ thể. Những chính sách này rất đa dạng: từ các công cụ chính sách công nghiệp của Hàn Quốc và Đài Loan vào những năm 1960 và 1970 nhắm đến những ngành cụ thể, cho đến các chương trình ưu đãi cho vùng miền và thi đua giữa các tỉnh ở Trung Quốc vào thập niên 80 và sau đó (Amsden, 1989; Qian, 2003; Qian & Weingast, 1997; Wade, 1988, 1990; Ngân hàng Thế giới, 1993).

Đặc điểm nổi bật của các chính sách thành công là chúng đã xác định và nhắm đến những vấn đề quan trọng nhất, và có tính khả thi trong bối cảnh thể chế và chính trị ở nước đó.

Điều quan trọng là các chính sách thành công để phát triển các ngành có khả năng cạnh tranh không đòi hỏi các quốc gia phải có tầm nhìn và năng lực 'lựa chọn ngành hưởng lợi'. Nói như vậy có nghĩa là chính sách công nghệ thành công đòi hỏi phải có những nhà hoạch định chính sách khôn ngoan, có tầm nhìn thực tế về tương lai. Vì các nhà hoạch định chính sách và các chính trị gia thường thiếu khả năng này, nên người ta thường kết luận một cách sai lầm rằng tốt nhất chính phủ nên tránh đưa ra những chính sách hỗ trợ đặc thù cho tăng trưởng bao trùm. Thực tế là ngay cả những quốc gia rất thành công ở Đông Á cũng không có được những nhà hoạch định chính sách giỏi như vậy. Sự khác biệt ở đây chỉ là: những công cụ chính sách của các nước Đông Á có tính khả thi trong bối cảnh chính trị cụ thể của quốc gia đó, và có thể được điều chỉnh cho phù hợp với tình hình thực tế. Điều này giúp cho chính phủ có thể sửa chữa những sai lầm chính sách, và thử nghiệm những chính sách mới.

Tính hiệu quả của chính sách phụ thuộc vào hai câu hỏi có liên quan với nhau. Thứ nhất, chính sách đã xác định được đúng các vấn đề quan trọng nhất hay chưa và thứ hai, thiết kế chính sách có phù hợp với bối cảnh thể chế và chính trị của quốc gia đó hay không? Câu hỏi thứ nhất cũng có một số khía cạnh. Thứ nhất, chính sách có thể thất bại đơn giản vì các nhà hoạch định chính sách muốn đạt được quá nhiều mục tiêu chỉ bằng một vài công cụ chính sách. Ví dụ, một chính sách muốn tăng khả năng cạnh tranh thông qua tăng năng suất có thể sẽ thất bại nếu như các nhà hoạch định chính sách vẫn muốn bảo vệ công ăn việc làm cho người lao động ở các doanh nghiệp và các ngành đang được hỗ trợ. Muốn đạt được nhiều mục tiêu thì cần phải có một gói chính sách nhắm đến những vấn đề khác nhau, vì nếu chỉ có một chính sách thì sẽ phải đánh đổi giữa cái được và cái mất. Nếu muốn tăng năng suất, doanh nghiệp có thể phải đánh đổi bằng cách giảm bớt số lao động, bù lại, các chính sách khác cần hỗ trợ bố trí lại lao động hoặc đào tạo kỹ năng mới cho những lao động bị mất việc, cũng như hỗ trợ xây dựng các cơ hội việc làm mới.

Một khía cạnh quan trọng hơn của câu hỏi đầu tiên là nhiều loại thất bại thị trường có thể cản trở sự phát triển của năng lực cạnh tranh trong những ngành mới. Nếu chính sách nhắm vào giải quyết một vấn đề, trong khi vấn đề quan trọng hơn lại nằm ở chỗ khác, thì chính sách đó có thể sẽ không phù hợp. Ví dụ, chính sách nhắm vào việc nâng cao trình độ tay nghề có thể sẽ không phù hợp hoặc thậm chí là lãng phí nếu như vấn đề chính lại nằm ở chỗ doanh nghiệp thiếu năng lực tổ chức để đạt được cạnh tranh chứ không thiếu tay nghề. Những vấn đề này cũng khó xác định nếu chỉ sử dụng những kỹ thuật khảo sát đơn giản. Nếu như các doanh nghiệp không nâng cao được năng lực cạnh tranh do thiếu năng lực tổ chức nội bộ, các

nhà quản lý có thể không ý thức được hoặc không muốn thừa nhận vấn đề đó, thì rất có thể họ sẽ đổ lỗi cho trình độ người lao động thấp hoặc các lý do khác. Nếu như vấn đề nằm ở chỗ năng lực tổ chức của doanh nghiệp thấp, thì chi phí từ nguồn lực của nhà nước bỏ ra để đào tạo kỹ năng sẽ không những không giải quyết được vấn đề về năng lực tổ chức kém, mà còn dẫn tới vấn đề khác là người lao động có trình độ nhưng không tìm được việc làm. **Do đó, các nhà hoạch định chính sách cần phân tích kỹ lưỡng các nguyên nhân dẫn đến khả năng cạnh tranh thấp, bởi vì những đánh giá bề ngoài hoặc các ý kiến lấy từ các cuộc khảo sát doanh nghiệp có thể không chính xác.**

Vấn đề thứ hai là các chính sách công nghệ cũng có thể thất bại ngay cả khi đã xác định đúng vấn đề cần giải quyết, nếu như những công cụ chính sách đưa ra lại không hiệu quả trong bối cảnh thể chế và chính trị của quốc gia đó. Vấn đề này đã dẫn đến nhiều thất bại trong chính sách công nghệ ở châu Á. Mỗi xã hội lại có những cấu trúc kinh tế và chính trị khác nhau, thể hiện qua năng lực và sự phân phối quyền lực giữa các loại hình tổ chức khác nhau. Năng lực đàm phán tương đối của các loại hình doanh nghiệp, cơ quan chính phủ và các bên có liên quan khác ở mỗi nước là rất khác nhau do khác biệt về các điều kiện ban đầu. Chúng tôi mô tả việc phân phối quyền lực tổ chức là 'giải pháp chính trị' của đất nước (Khan, 1995, 2010). Đặc điểm của giải pháp chính trị là rất quan trọng đối với việc thực thi các chính sách công nghệ, bởi vì các chính sách thường mang lại sự hỗ trợ (tò lợi chính sách) rõ ràng hoặc ngầm ẩn cho một số doanh nghiệp hoặc ngành nhất định dựa trên điều kiện về kết quả đạt được. Kết quả của các chính sách công nghệ (hay của bất kỳ một chính sách nào) phụ thuộc chủ yếu vào việc quốc gia đó có khả năng đến đâu trong việc giám sát kết

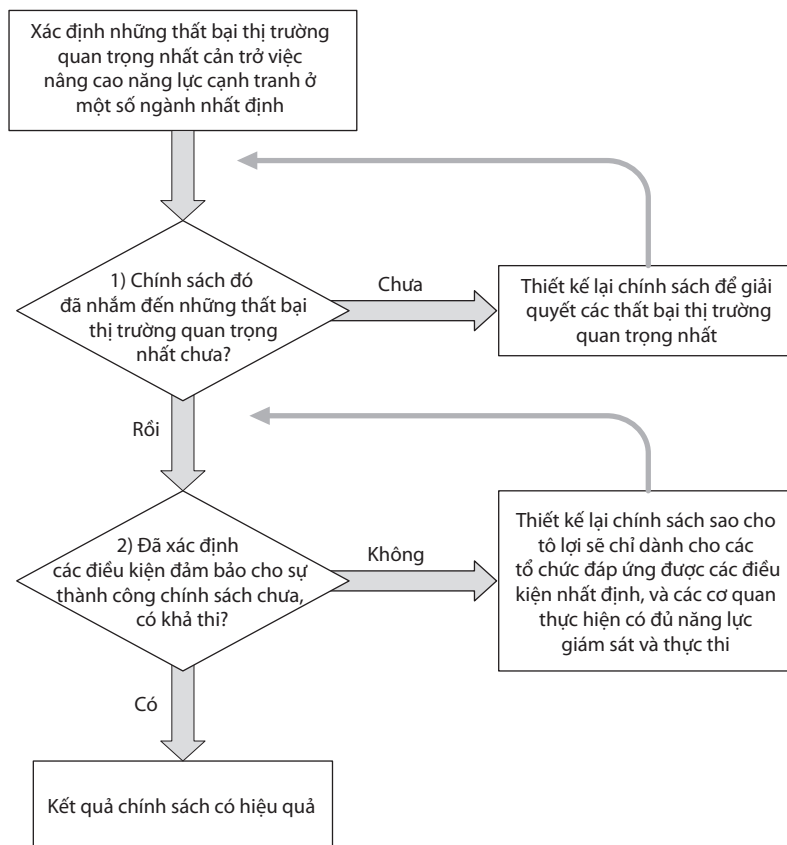
quả đạt được nhờ những hỗ trợ đó, và điều chỉnh sự phân bổ và phương thức hỗ trợ theo hoàn cảnh thực tế. **Bằng chứng từ các nghiên cứu trường hợp chỉ ra rằng tính hiệu quả của việc giám sát và thực thi chính sách chỉ phụ thuộc một phần vào năng lực kỹ thuật của các cơ quan nhà nước, và phụ thuộc nhiều hơn vào khả năng đàm phán tương đối của những cơ quan này so với các đối tượng doanh nghiệp được hưởng hỗ trợ** (Khan, 2009, 2013a; Khan & Blankenburg, 2009; Ngo, 2013).

Các trường hợp thất bại chính sách loại này thường được gọi là thất bại của chính phủ. Các nhà kinh tế học theo trường phái tự do thường lập luận (một cách có lý) rằng các chính sách công nghệ đặc thù nên được bãi bỏ, bởi vì cái giá phải trả cho những thất bại của chính phủ nói trên còn lớn hơn so với các thất bại thị trường mà chúng ta đang muốn giải quyết (Krueger, 1990). Trên thực tế, **kinh nghiệm từ các chiến lược thất bại khi hỗ trợ cho một số doanh nghiệp và ngành nhất định ở Việt Nam đôi khi cũng dẫn đến những ý kiến phản đối các chính sách hỗ trợ, và ủng hộ việc dựa nhiều hơn vào các hiệp định thương mại tự do để xây dựng năng lực cạnh tranh của đất nước.** Cách lập luận này đã khiến một số nhà hoạch định chính sách và kinh tế gia ủng hộ việc Việt Nam gia nhập WTO, ký kết TPP và các hiệp định thương mại

tự do khác, như một cách để giảm phân biệt đối xử gây thiệt thòi cho các doanh nghiệp tư nhân trong nước (Perkins & Vu, 2011). Nhận xét này có thể hiểu được, nhưng là chưa đầy đủ. Rõ ràng là, nếu như một chính sách hỗ trợ nào đó là lãng phí, thì ta nên bãi bỏ hoặc điều chỉnh. Tuy nhiên, nếu như chúng ta chỉ đơn giản bãi bỏ các chính sách hỗ trợ dọc đặc thù và dựa hoàn toàn vào các chính sách hỗ trợ theo chiều ngang, thì có thể không giải quyết được các thất bại thị trường quan trọng, và do đó cản trở việc xây dựng năng lực cạnh tranh trên diện rộng. Lựa chọn duy nhất khả thi ở đây là thiết kế lại các chính sách đặc thù đó để chúng hiệu quả hơn, chú ý nhiều hơn đến các điều kiện thực thi. Điều này không loại trừ những biện pháp hỗ trợ nhằm tăng năng lực cạnh tranh và hoạt động thương mại.

Hình 1 tóm tắt hai bước độc lập nhưng có liên quan với nhau trong quá trình thiết kế chính sách. **Các chính sách có thể thất bại nếu như việc thiết kế chính sách không tính đến những thất bại thị trường quan trọng nhất đang cản trở việc nâng cao năng lực cạnh tranh, hoặc thiết kế chính sách mang lại lợi ích cho những doanh nghiệp với những điều kiện không khả thi trong bối cảnh thể chế và chính trị của đất nước.** Cả hai loại vấn đề này đều có thể được giải quyết bằng một thiết kế chính sách tốt hơn.

Hình 1 Hai bước cần thiết để thiết kế chính sách hiệu quả



III. Các thất bại thị trường cản trở việc xây dựng khả năng cạnh tranh

Sử dụng khung phân tích ở Hình 1, bây giờ chúng ta hãy xem xét các vấn đề khác nhau đang cản trở sự xuất hiện của doanh nghiệp và ngành có khả năng cạnh tranh, và xem chính sách có thể làm gì để giải quyết các vấn đề đó. Trong phần này, chúng ta sẽ phân tích các vấn đề khác nhau (thất bại thị trường) có thể cản trở sự phát triển của các doanh nghiệp mới và ngành mới, và trong phần sau, chúng ta sẽ thảo luận vấn đề về thiết kế chính sách để thực thi có hiệu quả trong các bối cảnh chính trị khác nhau. Mặc dù có nhiều vấn đề tiềm năng ảnh hưởng đến sự phát triển của các ngành công nghệ trung bình mới có khả năng cạnh tranh, ví dụ như thiếu kỹ năng, hay phối hợp đầu tư không hiệu quả giữa các ngành, v.v, chúng tôi vẫn cho rằng vấn đề **phát triển các năng lực tổ chức ở cấp độ doanh nghiệp là một rào cản đặc biệt quan trọng chưa được nhận thức đầy đủ khi thiết kế chính sách**. Chúng ta sẽ lần lượt phân tích từng thất bại thị trường quan trọng trong phần dưới đây.

1. Đầu tư nâng cao kỹ năng chính thức

Khó khăn trong việc nâng cao năng lực cạnh tranh ở nhiều ngành thường bị đổ lỗi cho trình độ tay nghề của người lao động còn thấp. Đầu tư vào đào tạo trình độ và tay nghề lại gặp khó khăn bởi các thất bại thị trường nếu như việc đầu tư vào trình độ lại phụ thuộc vào các tác động bên ngoài tích cực. Điều này lý giải tại sao cần có nhiều chính sách công khác nhau để hỗ trợ cho việc đầu tư nâng cao trình độ kỹ năng. Thất bại thị trường ở đây là nhà đầu tư tư nhân không thể nhận được đầy đủ các lợi ích từ việc đầu tư nâng cao kỹ năng của họ, do đó họ có xu hướng đầu tư không đến nơi đến chốn. Ví dụ như, nếu như chủ doanh nghiệp đang cân nhắc đầu tư nâng cao trình độ cho nhân viên của mình, họ có thể lo ngại rằng nhân viên sẽ không ở lại làm việc cho doanh nghiệp đủ lâu để doanh nghiệp có thể thu hồi được số vốn đầu tư đã bỏ ra thông qua tăng năng suất lao động. Việc ký kết với người lao động ở lại với doanh nghiệp trong nhiều năm

sau khi được đào tạo cũng khó thực hiện, và điều này có thể khiến cho các doanh nghiệp không muốn đầu tư đến nơi đến chốn vào việc nâng cao kỹ năng cho nhân viên. Tương tự, bản thân người lao động cũng có thể không muốn đầu tư vào kỹ năng có lợi cho một chủ doanh nghiệp nhất định, vì họ lo rằng chủ doanh nghiệp có thể không đưa ra một hợp đồng đủ tin cậy để giữ chân họ lâu dài với doanh nghiệp với mức lương đủ cao, trong khi các kỹ năng đặc biệt đó có thể không được chủ doanh nghiệp khác đánh giá cao như vậy. Đa số các chủ doanh nghiệp tham gia khảo sát của Ngân hàng Thế giới ở Việt Nam xác định khoảng cách và thiếu hụt kỹ năng là hạn chế lớn đối với họ (Ngân hàng thế giới, 2013).

Nếu như việc thiếu kỹ năng là một vấn đề quan trọng của một ngành, thì rõ ràng phản ứng chính sách là chính phủ nên chia sẻ một phần chi phí đào tạo hoặc cung cấp đào tạo thông qua các tổ chức đào tạo được cấp kinh phí của nhà nước. Do đó, vấn đề thứ nhất là phải xác định xem có đúng việc thiếu kỹ năng là một cản trở đối với ngành hay không. Trong nhiều trường hợp, điều này không dễ xác định. Nếu ta khảo sát các chủ doanh nghiệp đang có khả năng cạnh tranh thấp, rất có thể họ sẽ đổ lỗi cho trình độ tay nghề của người lao động thấp. Nhưng chưa chắc nhận định của họ đã đúng. Thiếu hụt kỹ năng có thể không phải là nguyên nhân chính dẫn đến khả năng cạnh tranh và năng suất thấp ở nhiều ngành. Ngành nào cũng có những 'khoảng cách nhất định về kỹ năng chính thức', ví dụ như kế toán, kỹ thuật hay công nghệ thông tin. Nhưng vấn đề chung đối với các nước đang phát triển là ngay cả những người lao động có kỹ năng phù hợp vẫn chỉ đạt năng suất lao động thấp, bởi vì doanh nghiệp tuyển dụng không có 'năng lực tổ chức' để có thể tổ chức sản xuất với năng suất cao. Chính những năng lực tổ chức này cũng là kỹ năng theo nghĩa rộng, nhưng là 'kỹ năng ngầm' thể hiện trong những hoạt động tổ chức công việc hàng ngày, và nhóm sản xuất không thể học những kỹ năng này trong các chương trình đào tạo chính thức. Trong phần sau chúng ta sẽ bàn riêng về vấn đề này.

Qua các đánh giá quốc tế về các chương trình đào tạo ở các nước đang phát triển, chúng ta cũng biết rằng khó mà đảm bảo được là người lao động sẽ có năng suất cao hơn sau khi được đào tạo. Ví dụ, Ngân hàng Thế giới sau khi tiến hành một loạt các đánh giá về các chương trình đào tạo đã kết luận rằng các chương trình đào tạo nói chung không có tác động nhiều đối với việc tăng lương (là một thước đo về tăng năng suất lao động), mặc dù cũng có một vài tác động về việc làm. Hiệu quả đào tạo còn tệ hơn ở các nước đang phát triển. Trong tất cả các trường hợp, đào tạo vừa học vừa làm và sự tham gia của chủ lao động là hết sức quan trọng để đạt được thành công, và điều này cũng nhất quán với lập luận của chúng tôi về tầm quan trọng của các kỹ năng ngầm mà chỉ có thể học được qua quá trình vừa học vừa làm (Betcherman, Olivas, & Dar, 2004, p. 53). Trong những nghiên cứu trường hợp về một số ngành ở Việt Nam trong báo cáo này, chúng tôi cũng thấy những bằng chứng nhất quán với những phát hiện nêu trên về khó khăn trong việc tổ chức các chương trình đào tạo chính thức, ví dụ như trong ngành may mặc.

Hai điều cần lưu ý khi thiết kế chính sách nhằm nâng cao kỹ năng. Thứ nhất, như đã đề cập ở trên, kỹ năng yếu nhất ở các nước đang phát triển thường là thiếu kiến thức ngầm ở các cấp độ khác nhau của một tổ chức, tức là năng lực tổ chức quá trình sản xuất sao cho có hiệu quả. Đây không phải là kỹ năng cá nhân và khó có chương trình đào tạo chính thức nào dạy được kỹ năng này. Không nên nhầm lẫn kỹ năng này với kỹ năng 'quản lý', vốn là kỹ năng chính thức được giảng dạy trong các trường quản lý. Các doanh nghiệp cần phát triển các chức năng tổ chức theo nhiều khía cạnh khác nhau sao cho đạt được năng suất lao động tối ưu, giảm thiểu lãng phí, duy trì chất lượng sản phẩm, v.v. Quá trình nâng cao các kỹ năng tổ chức ngầm này rất khác so với quá trình nâng cao các kỹ năng được học qua các khóa đào tạo bài bản. Nâng cao năng lực tổ chức đòi hỏi doanh nghiệp phải đầu tư cho đào tạo vừa học vừa làm và thử nghiệm nhiều thiết kế tổ chức khác nhau, trong khi đó nâng cao kỹ năng chính thức lại đòi hỏi phải đi học các khóa bài bản tại các cơ sở đào tạo phù hợp. Thứ hai, trong bối cảnh thiếu các chiến lược phù hợp để nâng cao năng lực tổ chức, các chiến lược để tăng cường kỹ năng chính thức thường dẫn đến tình trạng gia tăng thất nghiệp ở người có kỹ năng và thậm chí việc di cư của nhóm lao động này.

Hầu hết các qui trình sản xuất ở các nước đang phát triển đều đòi hỏi đa số lao động phải có kiến thức khá căn bản về công nghệ sản xuất. Điều

này áp dụng đối với các công nhân ở các ngành như dệt may, điện tử, công nghiệp nhẹ và công nghiệp nặng. **Điều cần thiết không phải là học các kỹ năng bài bản thông qua việc tham gia các chương trình đào tạo ở các cơ sở đào tạo chính quy (mặc dù điều đó cũng giúp ích một phần), mà là phải nâng cao năng suất lao động bằng cách làm cho bộ phận sản xuất phối hợp được với nhau theo một cách thức có tổ chức hơn. Những năng lực ngầm này chỉ có thể được học thông qua việc thử nghiệm ở cấp độ doanh nghiệp với các cơ cấu tổ chức khác nhau, các cơ chế giám sát, khuyến khích khác nhau, v.v.** Các nước đang phát triển thường sai lầm khi nhận định nâng cao năng suất có thể được giải quyết thông qua đầu tư nhiều hơn vào đào tạo kỹ năng chính thức, rồi sau đó mới nhận ra năng suất và năng lực cạnh tranh không được cải thiện. **Trên thực tế, một trong những nghịch lý của các nước đang phát triển là họ thường bị chảy máu chất xám vì người lao động có kỹ năng cao khó có thể tìm được việc làm tương ứng ở đất nước của chính mình; nhưng khi họ chuyển đến một nước khác hoặc vùng miền khác có năng lực cạnh tranh cao hơn, thì năng suất của họ lại tăng đáng kể** (Clark & Wolcott, 2012).

Câu trả lời cho nghịch lý chảy máu chất xám là người lao động có năng suất thấp khi làm việc ở nước hay vùng của họ do các doanh nghiệp không có năng lực tổ chức và quy trình để tổ chức hoạt động sản xuất hiệu quả. Nhưng chỉ cần những người lao động này chuyển đến một đất nước/vùng miền khác và vào làm cho một tổ chức được vận hành hiệu quả, họ sẽ nhanh chóng học được quy trình tổ chức trong quá trình làm việc (bằng cách quan sát những đồng nghiệp khác), và nhờ đó năng suất làm việc của họ tăng lên gấp vài lần. Điều này cho thấy nhiều khi vấn đề không nằm ở việc đào tạo những kỹ năng chính thống, mà là kiến thức kỹ năng theo một dạng khác. Tác giả Clark và Wolcott (2012) cũng cho thấy năng suất làm việc của người lao động ở Mỹ và Ấn Độ có thể chênh nhau tới 6 lần, mặc dù người lao động ở hai nước này có những kỹ năng chính thống tương tự và sử dụng máy móc sản xuất y hệt nhau!

Mức chênh lệch về năng suất lao động lớn như vậy không thể bắt nguồn từ sự khác biệt kỹ năng của cá nhân người lao động, mà là do doanh nghiệp sử dụng lực lượng lao động của mình không hiệu quả. Nếu như tổng sản lượng thấp là do lãng phí nguyên liệu đầu vào, máy móc không chạy hết công suất hoặc ngừng hoạt động do hỏng hóc, thành phẩm bị trả về do chất lượng kém, đình đốn sản xuất do quản lý hàng tồn kho hay quản lý đơn đặt hàng kém..., thì tất cả những điều này đều dẫn

đến năng suất kém, nhưng không có nghĩa là có thể giải quyết vấn đề bằng cách đầu tư nhiều hơn vào đào tạo tay nghề. **Chúng ta không thể lúc nào cũng suy diễn rằng năng suất thấp là do người lao động thiếu các kỹ năng cụ thể vốn có thể được nâng cao qua các khóa đào tạo.** Ngược lại, vấn đề có thể nằm ở chỗ doanh nghiệp thiếu các kỹ năng tổ chức sản xuất, và những kỹ năng này phải được học thông qua quá trình vừa học vừa làm. Chúng ta sẽ bàn về rào cản này trong phần sau. Tất nhiên, một khi các ngành có khả năng cạnh tranh đã bắt đầu lớn mạnh, thì cũng sẽ bộc lộ những thiếu hụt một số kỹ năng chính thống cần phải được khắc phục. Trên thực tế, một số kỹ năng chính thống như kế toán, tin học hay kỹ sư cơ khí đã thiếu ngay từ những giai đoạn đầu của quá trình phát triển ngành, tùy thuộc vào quy trình công nghiệp mà ta đang nói tới. Bước đầu tiên trong phép phân tích trong Hình 1 là phải đánh giá xem việc thiếu hụt kỹ năng có thực sự là vấn đề hay không. Điều này đòi hỏi chúng ta không chỉ dựa vào nhận định của nhà quản lý, mà phải nhìn vào những kỹ năng chính thống của người lao động trong những doanh nghiệp có năng lực cạnh tranh cao hơn trong nước và quốc tế, tập trung vào những nước có trình độ phát triển tương tự. Mục đích ở đây là đánh giá thực tế xem liệu các doanh nghiệp có năng suất cao hơn có phải là do kỹ năng chính thống của lao động của họ tốt hơn không, và ở lĩnh vực nào.

Một điều rõ ràng có thể thấy từ báo cáo “*Phát triển kỹ năng*” của Ngân hàng Thế giới là có sự thiếu hụt kỹ năng chính thống trong một số lĩnh vực cụ thể, nhất là các công nhân kỹ thuật cao (Ngân hàng thế giới, 2013, trang 53). Nghiên cứu của Ngân hàng Thế giới cho thấy khó có thể khắc phục những thiếu hụt đó, vì không đủ thông tin về việc những thiếu hụt đó nằm ở đâu, sinh viên và người lao động ít có động cơ để tự học và trang bị thêm kỹ năng, và các cơ sở đào tạo cũng có năng lực hạn chế trong việc đáp ứng các nhu cầu thị trường (Ngân hàng thế giới, 2013, trang 116-128). Tuy nhiên, cách tiếp cận của Ngân hàng Thế giới trong báo cáo kể trên là một cách tiếp cận toàn diện, xem xét hệ thống giáo dục từ cấp tiểu học đến đại học cần được tái định hướng như thế nào để phục vụ tốt hơn cho nền kinh tế thị trường hiện đại. Quan ngại của chúng tôi là cần phải xác định những rào cản trước mắt đối với việc tạo việc làm. Nếu như chúng ta xác định khả năng cạnh tranh thấp ở một ngành đúng là do thiếu hụt một số kỹ năng cụ thể, thì bước thứ hai trong Hình 1 là xác định xem liệu các chính sách được đề xuất về phát triển kỹ năng có đảm bảo được rằng hỗ trợ về đào tạo sẽ đem lại thành công hay không, và các cơ quan chính phủ có năng lực thực thi những

điều kiện phù hợp đối với doanh nghiệp nhận được hỗ trợ hay không. Điều này đòi hỏi phải cân nhắc kỹ lưỡng các yêu cầu về giám sát và thực thi trong chính sách được đề xuất, xét đến năng lực thực thi của các cơ quan chính phủ ở đất nước đó. Hỗ trợ chính sách cho các chương trình đào tạo có thể được thực hiện theo nhiều cách, và tô lợi chính sách sẽ được phân bổ cho các loại doanh nghiệp khác nhau, và thành công của mỗi doanh nghiệp phụ thuộc vào khả năng thực thi các điều kiện kèm theo chính sách đó.

Lập luận này có thể được minh họa thông qua việc xem xét các chương trình hỗ trợ đào tạo kỹ năng khác nhau. Một lựa chọn là hỗ trợ tài chính hoặc miễn giảm thuế một cách trực tiếp cho những doanh nghiệp đầu tư vào đào tạo. Đây là một cách để đưa ra ‘tô lợi’ cần thiết, nhưng chính sách này sẽ không hiệu quả nếu các doanh nghiệp nhận hỗ trợ nhưng lại cung cấp các chương trình đào tạo chất lượng kém, hoặc dùng số tiền hỗ trợ để giảm chi phí thay vì thực hiện đào tạo đầy đủ. Hỗ trợ nâng cao kỹ năng sử dụng công cụ chính sách này chỉ có tác dụng nếu như xác định được rõ ràng và giám sát các kết quả đầu ra của hoạt động đào tạo, và nếu cần có thể áp đặt chế tài đối với những doanh nghiệp không tuân thủ các điều kiện để nhận hỗ trợ. Chính sách có thể thất bại nếu như không xác định rõ các điều kiện kèm theo, hoặc cơ quan giám sát và thực thi không có đủ năng lực thực hiện đối với các doanh nghiệp được nhận hỗ trợ. Rõ ràng là trong một số hoàn cảnh, cách hỗ trợ kỹ năng kiểu này khó có thể thành công, và do đó cần phải cân nhắc các phương án khác. Một lựa chọn thứ hai là trợ cấp cho các cơ sở đào tạo trong việc cung cấp các chương trình đào tạo phù hợp, nhờ đó người lao động và chủ doanh nghiệp có thể tiếp cận được với chi phí rẻ hơn hoặc thậm chí miễn phí. Để phương pháp này thành công, các cơ quan chính phủ phải có khả năng xác định những chương trình đào tạo nào là cần thiết đối với người lao động trong tương lai, và phải giám sát được chất lượng giảng dạy, đồng thời có chế tài đối với những cơ sở đào tạo không đáp ứng yêu cầu. Phương án này do đó cũng đòi hỏi phải xác định rõ tiêu chí đánh giá thành công và thất bại, giám sát kết quả đầu ra, và áp dụng cơ chế thưởng phạt hiệu quả. Phương án này cũng không phải lúc nào cũng khả thi, tùy thuộc vào năng lực và khả năng đàm phán của các cơ sở đào tạo và cơ quan nhà nước chịu trách nhiệm giám sát họ. Các lựa chọn chính sách khác bao gồm: trợ cấp đào tạo trực tiếp cho người lao động, hoặc thành lập các cơ sở đào tạo của nhà nước. Mỗi giải pháp lại có những điều kiện nhất định cần được giám sát và thực thi chặt chẽ. Thiết kế chính sách hiệu quả nhất sẽ phụ thuộc vào các điều kiện có

khả năng thực hiện nhất trong một bối cảnh cụ thể, xét đến các đặc điểm của tổ chức tham gia và năng lực thực thi của các cơ quan chính phủ.

2. Đổi mới và tiếp cận công nghệ tiên tiến

Đầu tư vào việc đổi mới và tiếp thu công nghệ có thể bị hạn chế nếu như quyền sở hữu trí tuệ không được bảo vệ. Vấn đề ở đây là đổi mới có thể bị bắt chước, và nếu điều này xảy ra quá nhanh thì người có ý tưởng đổi mới sẽ không đủ thu hồi, khiến họ không muốn đầu tư thêm vào các hoạt động đổi mới sáng tạo, hoặc sẽ khiến những người có ý tưởng sáng tạo không muốn cho phép công nghệ mà mình phát minh ra được áp dụng ở một số quốc gia. Các giải pháp ký kết hợp đồng cá nhân với các nhà sáng chế để chống việc sao chép công nghệ cũng khó có hiệu quả, và do đó cần có những chính sách công phù hợp. Có rất nhiều công trình nghiên cứu về cách khắc phục những thất bại trong việc ký hợp đồng riêng với các nhà sáng chế thông qua bảo vệ quyền sở hữu trí tuệ, từ đó mang lại lợi ích tăng thêm cho các nhà sáng chế, và những lợi ích này được gọi là tô lợi Schumpeteria hay tô lợi công nghệ (Dosi, 1988; Khan, 2000). Việc chống sự bắt chước (sao chép) lại có những ngụ ý khác nhau đối với nhà sáng chế, những người chuyên đi sao chép bắt chước, và người tiêu dùng. Nếu bảo hộ quá lâu, thì những nhà sáng chế được lợi nhưng thiệt thòi thuộc về người tiêu dùng và những nước đang phát triển muốn tiến lên những nấc thang công nghệ cao hơn. Do đó, có sự đánh đổi giữa một bên là những lợi ích đến từ sự đổi mới nhanh chóng nhờ bảo hộ quyền sở hữu trí tuệ, với bên kia là thiệt thòi của người tiêu dùng và các nước đang phát triển đang muốn đuổi kịp các nước đi trước. Điều này có nghĩa là sẽ có một giai đoạn bảo hộ tối ưu của tô lợi công nghệ, và giai đoạn này ở các ngành và các công nghệ khác nhau là khác nhau. Người ta cũng nhận ra rằng thời gian bảo hộ quá lâu cũng có thể làm chậm tốc độ đổi mới, bởi vì nó khiến cho các nhà sáng chế mới sẽ khó kế thừa được từ những sáng tạo trước đó (Stiglitz, 2007, trang 103-132).

Trong khi các nước tiên tiến chủ yếu dựa vào đổi mới sáng tạo để thúc đẩy tăng trưởng, thì các nước đang phát triển lại dựa chủ yếu vào việc áp dụng và kế thừa các công nghệ sẵn có. Mặc dù sáng tạo và đổi mới chắc chắn đang diễn ra ở nhiều nước đang phát triển, phần nhiều trong tăng trưởng của họ xuất phát từ việc áp dụng và kế thừa. Tốc độ tăng trưởng ngoạn mục của các nước

Đông Á vào thập niên 60 và 70 dựa vào chuyển giao và bắt chước công nghệ sẵn có. Sự nổi lên của các khía cạnh liên quan đến thương mại trong nội dung về quyền sở hữu trí tuệ trong khuôn khổ của hiệp định WTO và các hiệp định bảo vệ quyền sở hữu trí tuệ khác đã ảnh hưởng đến quá trình áp dụng công nghệ này, vì nó làm chậm lại quá trình sao chép công nghệ, và cấm việc sao chép đối với các công nghệ tiên tiến nhất. Với cơ chế quốc tế hiện nay trong việc bảo vệ lợi ích của các nhà sáng chế công nghệ, ví dụ như hiệp định năm 1994 về các khía cạnh liên quan đến thương mại của quyền sở hữu trí tuệ (Hiệp định TRIPS), các nước đang phát triển phải thực sự nghiêm túc trong việc bảo vệ quyền sở hữu trí tuệ nếu như họ muốn thu hút các công ty toàn cầu đầu tư vào nước mình (Hoekman, Maskus, & Saggi, 2004).

Tuy nhiên, trong dài hạn, các hiệp định bảo vệ quyền sở hữu trí tuệ lại khiến cho việc chuyển giao công nghệ cho các doanh nghiệp trong nước trở nên khó khăn hơn, và điều này có thể hạn chế sự phát triển toàn diện của một quốc gia (Cimoli, Coriat, & Primi, 2009; Stiglitz, 2007). Trong dài hạn, các nước đang phát triển có thể phải xem xét lại tính phù hợp của những hiệp định này. Nhưng trong tương lai gần, các nước đang phát triển có lẽ không có lựa chọn nào khác ngoài việc phải bảo vệ quyền sở hữu trí tuệ để có thể thu hút các nhà đầu tư nước ngoài. Câu hỏi chính sách đặt ra là các nước đang phát triển nên thu hút các loại hình đầu tư nước ngoài nào. **Vi bất kỳ hình thức sao chép công nghệ trực tiếp nào cũng đều không được phép theo các hiệp định về bảo vệ quyền sở hữu trí tuệ, các nước đang phát triển nên đặt câu hỏi liệu công nghệ do đầu tư nước ngoài mang lại sẽ tạo ra những liên kết tích cực hay tiêu cực với các doanh nghiệp có trình độ công nghệ trung bình ở trong nước, với tư cách là các nhà thầu phụ hay các nhà cung cấp phụ tùng và linh kiện.** Nếu như công nghệ nước ngoài quá tiên tiến hiện đại hoặc bị kiểm soát quá chặt chẽ về phía cạnh chuỗi cung cấp quốc tế khiến khó có thể tạo ra tác động lan tỏa rộng rãi cho các doanh nghiệp trong nước có công nghệ trung bình, thì có lẽ đây không phải là loại công nghệ phù hợp nhất mà chúng ta muốn thu hút. Những cân nhắc này là quan trọng đối với Việt Nam ở một số ngành, trong đó có ngành điện tử, vì các công nghệ nước ngoài mang vào quá tiên tiến nên không tạo ra được nhiều tác động lan tỏa ở trong nước. Những liên kết này giữa chính sách của chính phủ nhằm thu hút một loại hình FDI nào đó, với những chính sách để phát triển năng lực phù hợp cho các doanh nghiệp trong nước, đã được đề cập đến trong Hộp 1.

Câu hỏi chính sách ở đây trong bối cảnh của Hình 1 trước tiên là phải xác định xem có những trở ngại nào trong việc thu hút những công nghệ mà chúng ta mong muốn nhất, rồi sau đó đưa ra các chính sách hiệu quả để lan tỏa những công nghệ này nhằm thúc đẩy tăng trưởng bao trùm. Các công nghệ quá mới và tiên tiến khó có thể là động lực tốt cho sự tăng trưởng ở các nước có mức thu nhập trung bình như Việt Nam. **Câu hỏi chính sách ở đây là lựa chọn những công nghệ tiên tiến có tiềm năng tốt nhất trong việc hỗ trợ cho sự phát triển của các nhà cung ứng linh kiện phụ trợ trong nước có công nghệ trung bình.** Điều này có nghĩa là chính sách không chỉ nên nhằm vào bảo vệ quyền sở hữu trí tuệ. Câu hỏi chính sách quan trọng hơn là về việc đầu tư vào những công nghệ phù hợp mà một nước như Việt Nam cần thúc đẩy, và điều này có thể được thực hiện bằng cách xác định những liên kết giữa đầu tư vào công nghệ cụ thể và khả năng phát triển của các cụm công nghiệp phụ trợ công nghệ trung bình trong nước. Điều đó sẽ góp phần vào việc đạt được mục tiêu về tăng trưởng bao trùm.

Sau đó, chính sách cần trọng tâm vào việc làm thế nào để khuyến khích hơn nữa các ngành công nghệ cao mà có thể hỗ trợ hiệu quả nhất cho tăng trưởng bao trùm. Phần thứ hai của thiết kế chính sách trong Hình 1 là đảm bảo rằng các ưu đãi cho nhà đầu tư nước ngoài khi họ đầu tư vào Việt Nam và mua phụ tùng của các nhà cung cấp trong nước sẽ được đưa ra kèm theo các điều kiện có thể thực thi được, tránh việc nhà đầu tư nước ngoài được hưởng ưu đãi nhưng lại không mang lại những hoạt động đầu tư mong muốn, hay không sử dụng các nhà cung cấp linh kiện trong nước. Thiết kế chiến lược hỗ trợ thường cần phải gắn với những dự án cụ thể. Những ưu đãi mà các nhà đầu tư nước ngoài được hưởng và những điều kiện kèm theo mà họ phải đáp ứng sẽ phụ thuộc vào các doanh nghiệp và công nghệ có liên quan, cũng như vào năng lực giám sát và cường độ thực thi của chính phủ Việt Nam. Do đó, các ưu đãi chung cho nhà đầu tư nước ngoài mà không có những điều kiện khả thi cụ thể, hoặc một chiến lược chung chung trong việc bảo vệ quyền sở hữu trí tuệ thường là không đủ để thu hút đầu tư công nghệ cao với những tác động lan tỏa cho các nhà sản xuất linh kiện trong nước.

3. Thất bại trong phối hợp các hoạt động đầu tư

Các nhà kinh tế học phát triển từ lâu đã nhận ra rằng việc ký hợp đồng tư nhân có thể không hiệu quả trong việc điều phối các hoạt động đầu tư giữa

các ngành, và điều này có thể cản trở sự phát triển của các ngành có năng lực cạnh tranh tốt nếu như giữa chúng có tính bổ sung về bên cung hoặc bên cầu (Murphy, Shleifer, & Vishny, 1989; Nurkse, 1953; Rosenstein-Rodan, 1943; Scitovsky, 1954). Các đặc tính về hiệu quả của giá cả thị trường với tư cách là tín hiệu về lợi ích và chi phí xã hội có thể bị phá vỡ khi có tính bổ sung giữa các ngành, khiến cho việc ký hợp đồng tư nhân trở nên không hiệu quả. Do đó, giá cả thị trường có thể khiến người ta tưởng rằng đầu tư vào một doanh nghiệp hay một ngành cụ thể là không sinh lời, nhưng trên thực tế, việc đầu tư đó có thể sinh lời nếu như các hoạt động đầu tư bổ sung ở các ngành khác có thể diễn ra song song. Ở các nước đang phát triển, đây là lý giải cho việc lập kế hoạch hay phối hợp các chiến lược công nghiệp hóa. Điều này bao gồm việc phối hợp các hoạt động đầu tư công trong lĩnh vực cơ sở hạ tầng, giúp thúc đẩy sự phát triển các cụm doanh nghiệp theo khu vực địa lý. Điều này cũng bao gồm các ưu đãi chính sách đối với các ngành khác nhau để khuyến khích thành lập các cụm công nghiệp có liên quan với nhau. Tuy nhiên, các yêu cầu quản trị nhằm đạt được công nghiệp hóa một cách có hệ thống là khá khắt khe, và chỉ một số ít các nước đang phát triển có được các năng lực quản trị đó. Kinh nghiệm của việc lập kế hoạch phát triển trong những năm 60 và 70 ở các nước đang phát triển như Ấn Độ và Pakistan cho thấy việc soạn ra những văn bản kế hoạch phức tạp về mối quan hệ giữa các ngành và các ưu tiên đầu tư cho các ngành và khu vực khác nhau là không đủ. Việc biến những văn bản đó thành những hoạt động đầu tư bài bản trên thực tế thực sự khó hơn nhiều.

Để phối hợp có hiệu quả, các cơ quan chính phủ phải chủ động phối hợp với nhau và phải có khả năng xác định được những ngành cần phối hợp dựa trên dữ liệu và phân tích khách quan, mà không chịu ảnh hưởng của các lợi ích đặc biệt nào. Các cơ quan chịu trách nhiệm lập kế hoạch phối hợp cũng phải có quyền kiểm soát hiệu quả về tài chính và quá trình thực hiện, để có thể chuyển các văn bản kế hoạch thành đầu tư thực tế, và phải có năng lực giám sát để đảm bảo rằng nguồn lực không bị sử dụng lãng phí. Đây là những đòi hỏi khó đối với các cơ quan lập kế hoạch và điều phối ở các nước đang phát triển. Ở Việt Nam, việc phối hợp các hoạt động đầu tư công thường yếu, nhất là phối hợp giữa các tỉnh với nhau. Mọi người cho rằng quá nhiều sân bay, cảng biển và khu công nghiệp đã được xây dựng mà không đạt được quy mô hiệu quả tối thiểu, hay trong tình trạng thừa công suất (Ngân hàng thế giới, 2011, trang 53-75). Trong nhiều trường hợp, điều này là do bản chất ganh đua giữa các tỉnh

với nhau khiến cho việc phối hợp đầu tư cơ sở hạ tầng giữa các tỉnh trở nên kém hiệu quả. **Sự ganh đua giữa các vùng miền của một quốc gia có thể thúc đẩy đầu tư cơ sở hạ tầng có hiệu quả nếu như các vùng miền hay tỉnh đó có diện tích đủ lớn, như ở Trung Quốc.** Trong bối cảnh đó, việc đầu tư vào cơ sở hạ tầng ở một tỉnh có thể thúc đẩy đầu tư cạnh tranh ở một tỉnh khác mà không dẫn đến việc thừa công suất ở tỉnh ban đầu. Nhưng ở Việt Nam, các tỉnh đều có diện tích khá nhỏ, và việc đầu tư song song ở các tỉnh lân cận có thể dẫn đến tình trạng thừa công suất, hoặc xây dựng quá nhiều cảng nhỏ không đủ quy mô tối thiểu để vận hành và khai thác hiệu quả. Ở những nước nhỏ hơn, sự phối hợp chặt chẽ hơn giữa các tỉnh và các vùng miền trong hoạt động đầu tư cơ sở hạ tầng là cần thiết để đảm bảo đầu tư có hiệu quả.

Hơn nữa, để phối hợp các hoạt động đầu tư tư nhân có hiệu quả, thì việc lập kế hoạch của quốc gia phải phù hợp với lợi ích và năng lực của các nhà đầu tư tư nhân. Đã có nhiều cố gắng không thành trong việc phát triển các cụm công nghiệp và khu công nghiệp ở cả các nước phát triển và đang phát triển. Ngay cả ở Nhật Bản là nước có năng lực lập kế hoạch khá tốt ở cấp chính quyền trung ương và địa phương, thì Công ty Phát triển Khu vực của Nhật Bản cũng đã đầu tư quá nhiều vào việc xây dựng các khu công nghiệp trong những năm 90, lãng phí rất nhiều nguồn lực công (Sekizawa, 2009). Rủi ro của việc lãng phí nguồn lực có thể giảm đi nếu như chính phủ đáp ứng nhu cầu của các nhà đầu tư tư nhân hơn là cố tình hướng hoạt động đầu tư vào một số ngành hay vùng miền cụ thể theo lựa chọn chủ quan của chính phủ. Ví dụ như, các khu công nghiệp sẽ có khả năng thành công hơn nếu như chính phủ có thể bổ sung cho đầu tư của tư nhân, thông qua việc các nhà đầu tư tư nhân cam kết bỏ vốn ra trước để đầu tư vào khu công nghiệp, sau đó chính phủ chỉ đầu tư bổ sung. Đây là chiến lược mà chính phủ Ấn Độ đã theo đuổi trong một chương trình khá thành công để xây dựng các khu công nghiệp dệt may trong Chương trình các Khu công nghiệp dệt tổng hợp (SITP) được khởi xướng năm 2005. Trong chương trình này, chính phủ đã cùng chia sẻ chi phí với khu vực tư nhân trong việc xây dựng các khu công nghiệp, nhưng thiết kế chính sách đã đảm bảo được rằng người sử dụng cuối cùng (các nhà đầu tư tư nhân) phải tham gia ngay từ đầu và phải cùng bỏ vốn ngay từ đầu, để thể hiện là có nhu cầu thị trường thực sự cho việc xây dựng những khu công nghiệp như vậy. Điều này đảm bảo mức độ thành công trong việc chính phủ lựa chọn đúng các doanh nghiệp và vị trí xây dựng các khu công nghiệp (Saleman & Jordan, 2013).

Việc phối hợp đầu tư thành công và hiệu quả trong lĩnh vực cơ sở hạ tầng và các lĩnh vực khác là rất khó đạt được, bởi vì nó đòi hỏi phải giải quyết nhiều vấn đề trong việc phối hợp giữa các cơ quan liên quan đặc biệt giữa các cơ quan, các ngành và giữa các tỉnh khác nhau. Tuy nhiên, có nhiều vấn đề khác ít khó khăn hơn mà ta có thể giải quyết. Ví dụ như, **các cơ quan chính phủ cũng phải đảm bảo phối hợp hiệu quả giữa các chính sách và ưu đãi khác nhau để chúng không mâu thuẫn với nhau hoặc làm kém hiệu quả của nhau.** Nếu như mục tiêu của một chính sách là cung cấp cho các doanh nghiệp trong một ngành một số ưu đãi tạm thời thông qua miễn giảm thuế hay giá, thì điều quan trọng là phải đảm bảo rằng các cơ quan chính phủ khác không làm vô hiệu hóa chính sách nói trên thông qua việc áp thuế lên các yếu tố đầu vào của những doanh nghiệp này. Trong nghiên cứu trường hợp của chúng tôi về ngành ô tô ở Việt Nam, chúng tôi thấy có những thất bại như vậy trong việc điều phối chính sách. Khá dễ dàng để đạt được sự phối hợp này, song vẫn cần có sự phối hợp tốt giữa các cơ quan muốn bảo vệ những ưu tiên và công cụ chính sách cục bộ của mình.

Câu hỏi đầu tiên ở đây trong Hình 1 là phải xác định các thất bại trong phối hợp đang cản trở sự phát triển của các ngành có trình độ công nghệ trung bình, mà những thất bại đó có thể giải quyết được trong bối cảnh năng lực quản trị và năng lực phối hợp của quốc gia. Sau khi xác định được bộ các vấn đề về phối hợp, thì câu hỏi thứ hai là liệu có thể thiết kế các chính sách theo cách tốt hơn để giải quyết các vấn đề nêu trên hay không, với những yêu cầu về giám sát và cưỡng chế thực thi. Ví dụ nêu ở trên về việc thiết kế chính sách đầu tư cho các khu công nghiệp với sự tham gia và cam kết bỏ vốn của các nhà đầu tư tư nhân ngay từ giai đoạn đầu là một minh họa sinh động cho điều này. Việc phối hợp mang tính tham vọng hơn, ví dụ như trong lĩnh vực cơ sở hạ tầng và đầu tư công nghiệp giữa các tỉnh có thể khó thực hiện về mặt chính trị ở Việt Nam trong ngắn và trung hạn, và thất bại về phối hợp này thậm chí chưa chắc đã phải là rào cản cơ bản đối với tăng trưởng bao trùm tại thời điểm này. Cuối cùng, việc phối hợp tốt hơn giữa các cơ quan phụ trách về các qui định thuế và giá, hoặc các điều kiện về quy định của pháp luật cũng có thể đóng vai trò quan trọng kể cả trong ngắn và trung hạn, và việc phối hợp tốt hơn cũng có thể thực hiện được. **Thách thức chính sách ở đây là các cơ quan cấp trên phải xác định được các nội dung khác nhau trong gói chính sách mà có ảnh hưởng đến các khuyến khích đầu tư ở các ngành cụ thể, và phải điều phối các cơ chế khuyến khích đó cùng các điều kiện kèm theo giữa các**

cơ quan. Các cơ quan khác nhau có thể sẽ cố gắng bảo vệ tính tự chủ của mình. Nhưng nếu như các cơ quan cấp trên thấy rằng gói chính sách dành cho một ngành nào đó của các cơ quan khác nhau lại theo kiểu “trống đánh xuôi, kèn thổi ngược”, thì họ nên nói điều đó cho các cơ quan liên quan biết.

4. Năng lực học hỏi và tổ chức

Khó khăn lớn nhất cản trở sự phát triển của các ngành mới có năng lực cạnh tranh ở các nước đang phát triển thường là thiếu doanh nghiệp có năng lực tổ chức tiềm tàng để áp dụng, thích nghi và sử dụng những kỹ năng và công nghệ sẵn có trong các ngành mới này một cách có lời. Vấn đề này khác với việc thiếu hụt kỹ năng chính thống, và ta không nên lẫn lộn. Khả năng cạnh tranh của doanh nghiệp phụ thuộc vào việc cả doanh nghiệp phối hợp công việc với nhau sao cho có hiệu quả, và năng suất lao động của từng cá nhân cũng phụ thuộc vào việc cả doanh nghiệp phối hợp với nhau hiệu quả đến đâu (Alchian & Demsetz, 1972). Do đó, đặc điểm quan trọng của một tập thể đó là năng suất lao động của các cá nhân trong tập thể đó chỉ phụ thuộc một phần vào kỹ năng cá nhân, và phụ thuộc nhiều hơn vào cách thức tổ chức và điều phối công việc trong tập thể đó. Năng suất quan sát được của một cá nhân có thể cao hoặc thấp phụ thuộc vào loại doanh nghiệp mà cá nhân đó đang làm việc. Mặc dù điều này có thể thấy rõ trên thực tế, nhưng các nhà kinh tế học thường bỏ qua vấn đề về năng lực tổ chức. **Năng suất của một người lao động phụ thuộc một phần vào kỹ năng của người đó, nhưng phụ thuộc phần nhiều vào việc tập thể đó/doanh nghiệp đó tổ chức và điều phối công việc hiệu quả đến đâu.** Năng suất lao động của một cá nhân chịu ảnh hưởng lớn bởi dòng công việc trong doanh nghiệp, quản lý việc kiểm soát chất lượng, quản lý hàng tồn kho và lãng phí nguyên liệu đầu vào, v.v. Hầu hết trong đó đều là các vấn đề tổ chức ở cấp độ doanh nghiệp, nằm ngoài tầm ảnh hưởng của cá nhân một người lao động.

Những đặc điểm tổ chức này của doanh nghiệp được thể hiện trong cách điều hành công việc hàng ngày, được đúc rút bởi cả tập thể doanh nghiệp từ quá trình vừa làm vừa rút kinh nghiệm. Để có hiệu quả, quá trình vừa làm vừa rút kinh nghiệm này giúp tăng năng suất nhóm cũng đòi hỏi khả năng lãnh đạo, khả năng tận dụng các cơ hội để tìm tòi và thử nghiệm với những thiết kế tổ chức mới và hệ thống giám sát nội bộ mới, các cơ chế giám sát và khuyến khích cũng như các sáng kiến tổ chức khác để tăng năng suất cho cả tập thể. Dần dần, các doanh nghiệp có thể cải thiện đáng

kể năng suất của mình thông qua những biện pháp kể trên. Cơ cấu tổ chức giúp doanh nghiệp đạt được khả năng cạnh tranh thường không chỉ là sao chép lại các cơ cấu tổ chức của các doanh nghiệp có khả năng cạnh tranh khác trong ngành hoặc ở các nước phát triển hơn. Mỗi doanh nghiệp hoặc quốc gia lại có những điều kiện ban đầu khác nhau: thói quen của người lao động, các điều kiện về cơ sở hạ tầng và tập quán quản trị ở từng nước, v.v, tất cả những yếu tố này sẽ quyết định cơ cấu tổ chức nào là phù hợp nhất trong hoàn cảnh của địa phương đó. Tuy nhiên, nếu như doanh nghiệp có thể quan sát mô hình tổ chức của một doanh nghiệp khác trong nước có tính cạnh tranh cao, rồi bước đầu thử áp dụng vào doanh nghiệp mình, thì sẽ bớt được nhiều công sức điều chỉnh hơn so với việc “bắt chước” một doanh nghiệp nào đó ở nước ngoài, bởi vì đòi hỏi thích nghi sẽ ít hơn khi so sánh với doanh nghiệp trong nước. Đó là lý do tại sao việc hình thành các cụm doanh nghiệp và quá trình học hỏi thường xảy ra nhanh chóng hơn nếu như đã có sẵn một số doanh nghiệp trong nước có năng lực cạnh tranh tốt, hơn là khi hình thành một ngành hoàn toàn mới, ngay cả khi công nghệ đã cũ và có hình mẫu về thiết kế tổ chức của doanh nghiệp cạnh tranh ở các nước khác.

Các doanh nghiệp mới ở các nước đang phát triển, nhất là ở các ngành mới, thường có năng lực tổ chức thấp, đơn giản có nghĩa là họ có năng lực thấp trong việc thiết lập các mô hình tổ chức phù hợp để sản xuất có hiệu quả. Do đó họ có năng lực cạnh tranh thấp ngay cả khi họ đã trang bị các máy móc thiết bị phù hợp và có lực lượng lao động và quản lý với kỹ năng chính thống để sử dụng công nghệ này. Điều này đúng với cả các quy trình sản xuất sử dụng công nghệ thấp như may mặc, và càng đúng hơn với những ngành công nghệ trung bình và cao phức tạp hơn như sản xuất phụ tùng, linh kiện. Việc có được năng lực tổ chức cần thiết là một trong những vấn đề hay gặp nhất, ảnh hưởng đến sự tăng trưởng của hầu như tất cả các doanh nghiệp ở các nước đang phát triển, bất kể trình độ công nghệ của họ ra sao. Quá trình thử nghiệm và vừa làm vừa rút kinh nghiệm vốn cần thiết để xây dựng năng lực tổ chức lại bị cản trở bởi một số thất bại thị trường. Một nhà đầu tư bỏ tiền ra để học hỏi và rút kinh nghiệm chỉ có thể thu được lợi nhuận nếu như doanh nghiệp thực sự bỏ công sức vào quá trình học hỏi đó. Nhưng điều này rất khó đảm bảo. Và nếu không thực sự nỗ lực học hỏi thì có thể “làm thì nhiều mà rút kinh nghiệm chẳng được bao nhiêu”, do đó năng suất vẫn không được cải thiện và nhà đầu tư sẽ bị lỗ. Việc đầu tư vào quá trình học hỏi này khó có thể xảy ra nếu thiếu các chính sách hỗ trợ phù hợp, nhưng nếu như chính sách được thiết kế không tốt thì quá trình học hỏi vẫn sẽ thất

bại, gây lãng phí nguồn lực công.

Khó có thể nói hết được tầm quan trọng tiềm năng của việc khắc phục rào cản này. Nếu như một đất nước thiếu các doanh nghiệp có năng lực cạnh tranh trên thị trường toàn cầu, thì dù có giải quyết được những vấn đề khác như cung cấp lao động có kỹ năng hay phối hợp giữa các ngành cũng khó đem lại kết quả đáng kể. Người lao động có kỹ năng chính thống phù hợp sẽ vẫn không có việc làm hoặc phải di cư đi nơi khác, và việc phối hợp chính sách sẽ không thể khuyến khích được đầu tư mới hay tạo ra việc làm. Khi chúng ta nhìn vào các nước đã tăng trưởng nhanh chóng như Trung Quốc, thì thấy một đặc điểm quan trọng chính là sự nổi lên nhanh chóng của nhiều doanh nghiệp có tính cạnh tranh cao sử dụng công nghệ trung bình (xem Hộp 1). Những doanh nghiệp này đã đạt được cạnh tranh nhờ những chính sách chung và chính sách đặc thù, hỗ trợ doanh nghiệp trong quá trình vừa làm vừa rút kinh nghiệm, và những chính sách đó đều kèm theo những điều kiện có thể thực thi được nhằm buộc các doanh nghiệp phải tăng khả năng cạnh tranh một cách nhanh chóng. Ngược lại, những nước mà chính sách không đảm bảo xây dựng các doanh nghiệp có năng lực tổ chức phù hợp một cách nhanh chóng thì thường sẽ thất bại trong việc đạt được tăng trưởng bao trùm.

Chúng ta có thể nhận định rằng năng lực tổ chức ở các nước đang phát triển còn thiếu, và do đó cần có chính sách để giải quyết vấn đề này. Các thất bại thị trường đang cản trở đầu tư vào việc nâng cao năng lực có nghĩa là nếu không có các chính sách phù hợp và có trọng tâm, thì khó có thể tăng trưởng toàn diện hoặc tạo điều kiện cho việc xây dựng các ngành công nghệ trung bình mới. Nói chung, giải pháp chính sách đối với vấn đề này là chính phủ nên chia sẻ một số rủi ro và chi phí trong việc cấp vốn cho quá trình học hỏi và xây dựng năng lực tổ chức của các doanh nghiệp. Sự hỗ trợ này có thể được cung cấp thông qua một loạt các công cụ chính sách, bao gồm việc bảo hộ tạm thời cho thị trường trong nước, cung cấp trợ cấp xuất khẩu tạm thời hoặc các loại trợ cấp trực tiếp hoặc gián tiếp khác thông qua chính sách về tín dụng, thuế, phân bổ đất đai và các công cụ khác. Bất cứ loại chính sách nào kể trên cũng đều có thể mang lại lợi ích chính sách cho một số ngành và doanh nghiệp cụ thể, và do đó có thể đóng vai trò như một chính sách hỗ trợ cho sự phát triển năng lực tổ chức liên quan đến câu hỏi đầu tiên trong Hình 1.

Bước thứ hai trong quá trình thiết kế chính sách có hiệu quả trong Hình 1 khó hơn nhiều để đảm bảo các chính sách hỗ trợ cho việc phát triển năng lực

tổ chức. Tại sao lại cần đặt ra các điều kiện đối với doanh nghiệp để buộc họ phải thực sự nỗ lực học hỏi? Câu trả lời là để đảm bảo rằng những doanh nghiệp được hỗ trợ cảm thấy họ buộc phải nỗ lực cao trong quá trình học hỏi. Đây chính là vấn đề kỷ luật và chế tài đã nói đến trong Hộp 2. Có vẻ như việc áp đặt điều kiện đối với doanh nghiệp nhận hỗ trợ là không cần thiết, bởi vì dù sao lãnh đạo của doanh nghiệp thường cũng sẽ muốn cố gắng học hỏi, vì doanh nghiệp nhờ vậy mà sẽ có tính cạnh tranh cao hơn và tự chủ hơn. Động cơ tự thân đó đôi khi có thể phát huy tác dụng, nhưng thực tế cho thấy điều này không phải chắc chắn sẽ diễn ra. Trên thực tế, có nhiều lý do khiến cho chủ doanh nghiệp có thể có những động cơ khác.

Việc hỗ trợ cho các doanh nghiệp tham gia vào quá trình vừa làm vừa rút kinh nghiệm chưa chắc đã dẫn đến năng suất tăng lên bởi vì việc tìm tòi học hỏi và thử nghiệm là một quá trình tốn kém. Các mâu thuẫn lợi ích nội bộ cần được quản lý khi các hệ thống tôn ti thứ bậc và trách nhiệm trong doanh nghiệp bị thay đổi thường xuyên. Bên cạnh đó, “phần thưởng” đạt được chưa chắc đã đủ hấp dẫn. Doanh nghiệp nào thực sự nỗ lực trong việc tăng năng suất và đạt được khả năng cạnh tranh cao thông qua quá trình học hỏi của tổ chức thì cuối cùng lại không nhận được lợi ích chính sách nữa, vì khi họ đã trưởng thành rồi thì hỗ trợ chính sách cũng sẽ chấm dứt. Do đó, doanh nghiệp thành công sẽ phải tự bơi hoặc tự bị đào thải trên thương trường. Nếu không có điều kiện bắt buộc họ phải nỗ lực, thì tâm lý có thể hiểu được của các chủ doanh nghiệp có thể là ‘tự bằng lòng’, theo mô tả của Herbert Simon (1956, 1983), và họ thà bỏ công ra để trục lợi ‘chính trị’ nhằm bảo vệ lợi ích của mình. Do đó, **nếu như các doanh nghiệp nhận được hỗ trợ mà không kèm theo điều kiện bắt lợi cho doanh nghiệp nếu họ không cải thiện, thì kết quả rất có thể là sẽ không thể nâng cao được năng lực cạnh tranh** (Khan, 2013b, 2013c). Khi các ngành công nghiệp non trẻ không nâng cao được khả năng cạnh tranh sau nhiều năm được hỗ trợ, thì hầu như điều đó là do chính phủ đã không xác định và thực thi được các điều kiện cần thiết để đảm bảo mức độ nỗ lực có kỷ luật cao trong việc phát triển năng lực tổ chức.

Hầu hết các tài liệu nghiên cứu chính sách về phát triển năng lực đều nói đến kinh nghiệm của các nước Đông Á, đặc biệt là của Hàn Quốc và Đài Loan trong những năm 60 và 70, khi chính phủ hỗ trợ vốn cho quá trình vừa làm vừa rút kinh nghiệm thông qua những *chính sách hỗ trợ trước* đáng kể cho các doanh nghiệp, kèm theo những điều kiện có thể thực thi để đảm bảo các doanh nghiệp phải thực sự nỗ lực nâng cao năng lực cạnh tranh

(Amsden, 1989; Lall, 1992, 2000, 2003; Wade, 1990). Chính phủ hỗ trợ trước cho doanh nghiệp (do đó tô lợi chính sách được biết trước), và sau đó nếu doanh nghiệp không nâng cao được năng lực cạnh tranh của mình thì sẽ bị 'phạt', thông qua thị trường hoặc trực tiếp bởi chính phủ. Tuy nhiên, vì những lý do lịch sử, các nền kinh tế Đông Á có những bối cảnh chính trị không điển hình cho phép có thể thực thi những điều kiện ngặt nghèo đối với các doanh nghiệp nhà nước và tư nhân được nhận hỗ trợ (Khan, 2009; Khan & Blankenburg, 2009). Ở Hàn Quốc, các doanh nghiệp lớn được *hỗ trợ trước* dưới dạng các khoản vay lãi suất thấp, bảo hộ thị trường trong nước và trợ cấp xuất khẩu, nhưng sẽ phải chịu chế tài nặng nếu họ không đạt được mục tiêu về doanh số xuất khẩu. Thị trường thế giới đang phát triển mạnh vào thời điểm đó có nghĩa là doanh số xuất khẩu là thước đo tốt về nỗ lực nâng cao năng lực cạnh tranh của các doanh nghiệp. Các điều kiện chính trị và thể chế tại Hàn Quốc cũng cho phép chính phủ thực hiện các biện pháp khắc phục hoặc trừng phạt đối với những doanh nghiệp được hỗ trợ nếu như doanh số xuất khẩu của họ không tốt (tức là họ đã không cố gắng trong việc nâng cao năng lực cạnh tranh). Ví dụ như, nhà nước không chỉ có quyền rút lại khoản trợ cấp xuất khẩu nếu tăng trưởng xuất khẩu không đạt, mà còn có quyền chuyển một nhà máy sang cho một tập đoàn *chaebol* khác sở hữu nếu như điều này có thể giúp cho doanh nghiệp cải thiện được năng lực tổ chức cần thiết. Không có gì ngạc nhiên, khả năng

thực thi những điều kiện nói trên đã cảnh báo cho các doanh nghiệp rằng họ buộc phải nhanh chóng nâng cao năng lực cạnh tranh để có thể tồn tại, và kết quả là Hàn Quốc đã nhanh chóng cải thiện được năng lực cạnh tranh trong rất nhiều ngành.

Các nước đang phát triển khác như Ấn Độ và Pakistan cũng đã cố gắng áp dụng các hỗ trợ chính sách tương tự đối với các ngành non trẻ trong những năm 50 và 60, nhưng không có năng lực để thực thi các điều kiện để buộc các doanh nghiệp phải nỗ lực học hỏi. Kết quả là nhiều doanh nghiệp và ngành được hỗ trợ thời đó không thể nâng cao được khả năng cạnh tranh của mình (Khan, 1999, 2011, 2013a). May mắn là mô hình của các nước Đông Á trong việc tập trung hóa phân bổ trợ cấp không phải là mô hình duy nhất có thể hỗ trợ cải thiện năng lực tổ chức. Sự phát triển thành công của các ngành có năng lực cạnh tranh ở các nước có bối cảnh thể chế và chính trị khác cho thấy rằng các công cụ chính sách được thiết kế phù hợp có thể phát huy hiệu quả, miễn là các điều kiện đặt ra phải tương thích với năng lực thực thi của nhà nước (Khan, 2013b). Yêu cầu quan trọng là những điều kiện này tạo ra những cơ chế khuyến khích phù hợp và thúc đẩy các doanh nghiệp phải thực sự nỗ lực trong việc nâng cao năng lực tổ chức. Điều này được rút ra từ những ví dụ trong việc áp dụng công nghệ thành công ở một số ngành ở Bangladesh, Ấn Độ và Thái Lan trong những năm 80 (Khan, 2009, 2011, 2012a, 2012b).

Hộp 4 Ngành công nghiệp ô tô của Ấn Độ: nâng cao năng lực nhờ các 'hỗ trợ chính sách sau'

Những nỗ lực của Ấn Độ trong việc phát triển ngành công nghiệp ô tô có khả năng cạnh tranh toàn cầu đã không thành công cho đến tận những năm 80. Sự hỗ trợ cho các doanh nghiệp trong nước thông qua bảo hộ thị trường và các loại trợ cấp khác đã không thể thực thi các điều kiện đi kèm nhằm đảm bảo các doanh nghiệp đạt được năng lực cạnh tranh toàn cầu. Các bối cảnh chính trị và thể chế đã cản trở việc áp dụng các biện pháp chế tài hiệu quả đối với các doanh nghiệp được *hỗ trợ trước* mà không nâng cao được năng lực cạnh tranh. Trong những năm 70, Ấn Độ vẫn chỉ sản xuất được khoảng 40.000 chiếc xe chất lượng thấp cho thị trường nội địa. Nhưng sau đó, đã có sự thay đổi đáng kể nhờ một bước ngoặt lịch sử vào những năm 80. Con trai thứ của Thủ tướng Indira Gandhi là ông Sanjay Gandhi đã dành nhiều nỗ lực thành lập một nhà máy sản xuất ô tô hiện đại, nhưng ông đã qua đời vào năm 1980, trước khi nhà máy trở nên phát đạt. Chính phủ Ấn Độ đã công hữu hóa nhà máy và tìm kiếm một đối tác đa quốc gia để tiếp quản dự án này. Vì uy tín của gia đình Gandhi lúc đó đang gặp khó khăn, nên chính phủ rất muốn tìm một giải pháp thực dụng để có thể sản xuất được xe ô tô chất lượng cao. Kết quả là một liên doanh giữa nhà máy Maruti (thuộc sở hữu nhà nước) và công ty Suzuki (một công ty đa quốc gia của Nhật) đã ra đời, đánh dấu, cho sự khởi đầu của một sự thay đổi quan trọng trong thiết kế chính sách cho ngành ô tô ở Ấn Độ. Thiết kế chính sách mới đã tạo ra cơ hội và khuyến khích nâng cao năng lực cạnh tranh, với những ảnh hưởng lâu dài và sâu rộng đối với ngành công nghiệp ô tô của Ấn Độ. Kết quả thật ấn tượng. Đến năm 2015, Ấn Độ đã sản

xuất được hơn 3 triệu chiếc xe chở khách với chất lượng và năng lực cạnh tranh quốc tế. Ấn Độ cũng trở thành một trong số ít quốc gia trên thế giới có thể sản xuất ô tô thương hiệu riêng của nước mình, như xe Tata và Mahindra, nhờ sự nổi lên của ngành công nghiệp phụ tùng có khả năng cạnh tranh toàn cầu của nước này. Điều gì đã mang lại sự thay đổi lớn lao như vậy?

Thiết kế chính sách nổi lên từ liên doanh giữa Maruti và Suzuki đã gián tiếp tạo ra các nguồn lực cho việc phát triển năng lực cho các nhà sản xuất phụ tùng trong nước. Tuy nhiên thiết kế chính sách đó lại làm giảm yêu cầu về việc nhà nước phải thực thi các điều kiện về nâng cao năng lực cạnh tranh xuống một mức phù hợp với bối cảnh chính trị của Ấn Độ lúc bấy giờ. Điều này đạt được là do sự hỗ trợ của nhà nước không còn được đưa ra từ đầu, mà sẽ đưa ra trong giai đoạn sau, như một phần thưởng cho nhà cung cấp công nghệ nước ngoài, tùy thuộc vào việc đối tác đa quốc gia của Nhật có tăng được năng lực tổ chức cho các nhà sản xuất phụ tùng của Ấn Độ hay không. Chính phủ Ấn Độ hứa sẽ cho Suzuki một 'phần thưởng': được bán ô tô mới tại thị trường Ấn Độ được bảo hộ với mức thuế nhập khẩu hơn 85% – (đây chính là *tô lợi chính sách sau* mà Suzuki sẽ nhận được) với điều kiện là nhà máy liên doanh này phải đạt được tỉ lệ nội địa hóa 60% trong vòng 5 năm. Do đó, điều kiện duy nhất mà chính phủ phải thực thi để đạt được kết quả mong muốn là: Suzuki sẽ chỉ nhận được *tô lợi chính sách sau* này trên thị trường nội địa nếu như đáp ứng được điều kiện về hàm lượng nội địa. Đây là một điều kiện có khả năng thực thi trong bối cảnh năng lực chính trị và thể chế của Ấn Độ tại thời điểm đó. Thiết kế chính sách này đã tạo ra cơ chế khuyến khích mạnh mẽ để Suzuki đầu tư thời gian và nguồn lực phối hợp với các nhà sản xuất phụ tùng của Ấn Độ nhằm nâng cao năng suất và chất lượng tới mức phù hợp có thể đưa vào lắp ráp một chiếc xe của Nhật, đáp ứng các tiêu chuẩn cạnh tranh toàn cầu. 'Phần thưởng sau' đủ hấp dẫn, và năng lực ban đầu của các nhà sản xuất phụ tùng của Ấn Độ cũng đủ cao để Suzuki thấy đây là một liên doanh có lãi (Becker-Ritterspach, 2007; Khan, 2013c).

Kết quả thật ấn tượng. Trong chỉ một vài năm, liên doanh Maruti-Suzuki đã chiếm lĩnh được 50% thị trường nội địa béo bở của Ấn Độ. Trong suốt thập niên 90, chính phủ Ấn Độ đã lặp lại cơ chế này với một loạt các công ty ô tô nước ngoài, hứa cho họ hưởng một phần trong *tô lợi chính sách sau* thực hiện qua việc bán ô tô tại thị trường Ấn Độ với điều kiện họ đạt được các điều kiện về hàm lượng nội địa cụ thể. Đến cuối những năm 90, các nhà sản xuất phụ tùng hàng đầu của Ấn Độ đã cải thiện đáng kể năng lực tổ chức và công nghệ của mình, và họ đã được nhận những giải thưởng quốc tế danh giá về chất lượng sản phẩm, như giải Deming Prize. Các công ty ô tô của Ấn Độ như Mahindra đã tham gia vào cuộc chơi, với sự hiện diện của một loạt các ngành công nghiệp phụ trợ của Ấn Độ đã cho phép sản xuất xe hơi mang thương hiệu nội địa. **Do đó, câu chuyện về ngành ô tô của Ấn Độ là một ví dụ tuyệt vời về những mối liên kết có thể được thiết lập giữa công nghệ nước ngoài do các công ty đa quốc gia mang lại, với chính sách của chính phủ trong việc khuyến khích sự phát triển của các nhà sản xuất phụ tùng trong nước.** Đến năm 2012, ngành công nghiệp ô tô của Ấn Độ đã đóng góp khoảng 7% số việc làm và GDP của nước này. Sự đóng góp to lớn này đối với tăng trưởng bao trùm sẽ không thành hiện thực nếu như không phát triển được ngành công nghiệp phụ trợ nội địa có tính cạnh tranh cao trên trường quốc tế, và nếu như đầu tư của công ty Suzuki chỉ giới hạn ở việc lắp ráp các phụ tùng nhập khẩu (Khan, 2013c). Hơn nữa, đây là ngành có mức lương khá tốt, nên không những ngành ô tô tạo ra được nhiều cơ hội việc làm mới, mà còn với mức cao hơn mức lương trung bình. Cuối cùng, mặc dù sự tăng trưởng của ngành ô tô Ấn Độ gặp nhiều hạn chế, nhưng sự chuyển mình rõ ràng là nhờ các công cụ chính sách có trọng tâm, tạo ra khuyến khích cho việc đầu tư vào việc phát triển năng lực của các nhà sản xuất phụ tùng trong nước.

Những công cụ chính sách cụ thể được sử dụng ở Ấn Độ tại thời điểm đó chưa chắc đã áp dụng được ở các nước khác (hoặc ở ngay cả Ấn Độ ngày nay), bởi vì WTO và các hiệp định thương mại khác không cho phép những biện pháp bảo hộ thuế quan và điều kiện về hàm lượng nội địa như vậy. Bài học rút ra là thiết kế chính sách đóng vai trò quan trọng, có thể thay đổi kết quả đạt được một cách đáng kể bằng cách sắp xếp lại các cơ chế khuyến khích. Thách thức ở những nước như Việt Nam là phải thiết kế những hỗ trợ chính sách tạo động lực để các công ty công nghệ nước ngoài đầu tư vào xây dựng năng lực trong nước ở cấp độ phù hợp trong chuỗi giá trị, và các nhà sản xuất trong nước có thể dựa vào đó phát triển được trong một thời gian tương đối ngắn.

Thiết kế chính sách là quan trọng bởi vì các chính sách khác nhau sẽ phân bổ hỗ trợ dựa trên các điều kiện khác nhau, cho các loại doanh nghiệp khác nhau, và sự hỗ trợ đó có thể được đưa ra vào những thời điểm khác nhau trong quá trình phát triển năng lực cạnh tranh. Các điều kiện được giám sát và thực thi để được hưởng hỗ trợ cũng có thể khác nhau tùy thuộc vào thiết kế chính sách. Một số nước có thể thực thi được một số điều kiện, và không thực hiện được một số điều kiện khác, do đó quan trọng là trong quá trình thiết kế chính sách cần xác định rõ bản chất của vấn đề cần giải quyết và các điều kiện kèm theo, và đảm bảo nước đó có khả năng thực thi những điều kiện đó. Mô hình chính sách của Đông Á thì *hỗ trợ trước* cho các doanh nghiệp lớn, tức là trước khi họ đạt được khả năng cạnh tranh. Mục đích của việc hỗ trợ này là tạo điều kiện cho doanh nghiệp có thể tham gia vào quá trình vừa làm vừa rút kinh nghiệm và bắt đầu sản xuất ngay cả khi họ vẫn chưa có đủ khả năng cạnh tranh. Với loại chính sách như vậy, cần tránh việc các doanh nghiệp có tâm lý dễ dãi, thiếu nghiêm túc trong quá trình tăng khả năng cạnh tranh. Các nước Đông Á đã thành công vì họ có khả năng giám sát hiệu quả hoạt động của các doanh nghiệp và ngừng hỗ trợ, thậm chí thay đổi quyền sở hữu và quản lý doanh nghiệp nếu như họ không đạt được hiệu quả hoạt động như mục tiêu ban đầu. Đáng tiếc là các doanh nghiệp lớn ở hầu hết các nước đang phát triển lại có khả năng thiết lập các mối quan hệ chính trị với bộ máy chính quyền, khiến cho khó có thể thực thi các điều kiện kèm theo một cách hiệu quả. Do đó, ở một nước đang phát triển, nếu chính sách phần lớn là *hỗ trợ trước* thường sẽ ít khi đạt được kết quả tốt trong việc phát triển được các ngành mới có khả năng cạnh tranh cao.

Thành công trong việc nâng cao năng lực ở các nước mà chính phủ gặp khó khăn trong việc thực thi các chế tài đối với các công ty nội địa lớn lại có một thiết kế chính sách rất khác, và tô lợi chính sách cũng được phân bổ kèm theo những điều kiện rất khác. Ví dụ, một kiểu thiết kế chính sách – đã đóng vai trò quan trọng trong việc phát triển ngành công nghiệp ô tô của Ấn Độ (xem Hộp 4) và ngành may mặc ở Bangladesh là: tô lợi chính sách được đưa ra sau khi các doanh nghiệp nước ngoài đã đầu tư vào việc phát triển năng lực tổ chức và kỹ thuật cho các doanh nghiệp trong nước. Tô lợi này chính là ‘phần thưởng’ cho một doanh nghiệp có công nghệ cao của nước ngoài, với nhiệm vụ là chuyển giao không chỉ công nghệ mà còn cả năng lực tổ chức phù hợp cho tối thiểu một doanh nghiệp trong nước. Phần thưởng trao sau đó phải đủ lớn để khuyến khích được

doanh nghiệp nước ngoài đó đầu tư các nguồn lực của họ vào việc nâng cao năng lực cho các doanh nghiệp nội địa đủ để họ nhận được phần thưởng đó. Có thể dễ dàng nhận thấy năng lực cạnh tranh của các doanh nghiệp trong nước được cải thiện nhờ thiết kế chính sách này, bởi vì trong trường hợp của Ấn Độ, doanh nghiệp nước ngoài đã mua các phụ tùng của doanh nghiệp trong nước để lắp ráp ô tô, và trong trường hợp ngành may mặc của Bangladesh, công ty nước ngoài đã bán các nguyên liệu đầu vào như vải cho các doanh nghiệp trong nước để họ may thành phẩm và xuất khẩu (chứng tỏ họ có năng lực cạnh tranh tốt).

Do đó, thiết kế chính sách có thể giảm bớt đáng kể gánh nặng về giám sát và thực thi cho chính phủ để đạt được kết quả mong muốn. Hơn nữa, vì các doanh nghiệp nước ngoài trước hết phải bỏ vốn của họ để đầu tư nâng cao năng lực cạnh tranh cho các doanh nghiệp trong nước, nên họ thường phải cố gắng rất cao để giúp các doanh nghiệp trong nước nhanh chóng đạt được năng lực cạnh tranh. Cuối cùng, vì các doanh nghiệp trong nước (như các nhà sản xuất phụ tùng trong ví dụ về ngành ô tô ở Hộp 4) không trực tiếp nhận được bất kỳ tô lợi chính sách nào từ nhà nước, nên họ không thể tìm cách trục lợi để nhận được *ưu đãi trước*. Nếu như họ không hợp tác với doanh nghiệp nước ngoài để cải thiện khả năng cạnh tranh của mình, thì họ sẽ không có cơ hội tăng doanh số và lợi nhuận. Do đó, thiết kế chính sách này đã hài hòa được cơ chế khuyến khích của các bên khác nhau để đạt được khả năng cạnh tranh ở mức độ lớn hơn đáng kể so với trường hợp đưa ra hỗ trợ từ đầu cho các doanh nghiệp trong nước, và điều này cũng giúp giảm bớt yêu cầu về giám sát và áp dụng chế tài về phía nhà nước. Nhà nước vẫn cần có năng lực giám sát và thực thi, ví dụ như kiểm tra xem doanh nghiệp nước ngoài đã đáp ứng đủ điều kiện để được nhận ‘phần thưởng’ hay chưa, nhưng những yêu cầu này phù hợp với năng lực thực tế của chính phủ. Không có gì ngạc nhiên khi các nước này đã đạt được thành công lớn, và các ngành mới với khả năng cạnh tranh cao đã thực sự xuất hiện (Khan, 2013b). Những ví dụ này cho thấy phần thứ hai trong quá trình thiết kế chính sách nêu trong Hình 1 là cực kỳ quan trọng nếu muốn khắc phục thất bại thị trường này một cách thực sự hiệu quả.

Trong bối cảnh chính sách hậu WTO mới, những loại thiết kế chính sách nào có thể tạo ra những khuyến khích tương tự để các nhà cung cấp công nghệ nước ngoài hỗ trợ cho sự phát triển ngành sản xuất phụ tùng trong nước? Rõ ràng là công ty đa quốc gia nước ngoài sẽ không đầu tư và

nỗ lực giúp đỡ nếu như họ không nhận được lợi ích tương ứng với chi phí họ phải bỏ ra. Lợi ích này phải ở dạng 'phần thưởng' dựa trên kết quả đạt được, và cần tùy chỉnh về độ lớn của 'phần thưởng' và các điều kiện kèm theo để đáp ứng với các yêu cầu của việc xây dựng năng lực ở những ngành cụ thể. Những chi tiết này cần được làm rõ thông qua những thương lượng chi tiết, và công cụ chính sách cuối cùng phải thỏa mãn điều kiện về tính tương thích giữa 'phần thưởng' cũng như phù hợp với năng lực thực thi của nhà nước.

Một chiến lược sống còn để phát triển các doanh nghiệp trong nước có khả năng cạnh tranh sử dụng các 'hỗ trợ sau' đối với các công ty nước ngoài rõ ràng là phải được phối hợp chặt chẽ với các chiến lược thu hút công nghệ nước ngoài. Gói chính sách chung này đòi hỏi phải chú ý tới sự phối hợp giữa các cơ quan nhà nước và đảm bảo rằng các chính sách khác nhau, nhất là chính sách thu hút công nghệ nước ngoài với chính sách hỗ trợ phát triển các ngành trong nước, không được mâu thuẫn với nhau hoặc làm mất hiệu quả của nhau. Do đó, chiến lược thu hút FDI nên nhắm đến các doanh nghiệp và ngành mà các công ty trong nước có tiềm năng cung cấp linh kiện nếu như năng lực cạnh tranh của họ được nâng cao một cách phù hợp. Trong trường hợp của ngành ô tô Ấn Độ mô tả trong Hộp 4, thật may cho Ấn Độ là ngành phụ trợ trong nước đã phát

triển đến một trình độ nhất định, giúp cho công ty Suzuki có thể chấp nhận thách thức phát triển ngành công nghiệp phụ trợ như một phương án kinh doanh khả thi. **Nếu phải thiết kế một gói chính sách tổng thể, thì cần xem xét trình độ ban đầu của các ngành phụ trợ, và nên thu hút đầu tư nước ngoài vào những lĩnh vực nào mà các doanh nghiệp trong nước có tiềm năng tham gia với việc xây dựng năng lực phù hợp.**

Bước tiếp theo là phối hợp chính sách thu hút đầu tư nước ngoài với các chính sách tạo ra những khuyến khích kèm theo điều kiện để các nhà đầu tư nước ngoài có thể đầu tư trực tiếp và hỗ trợ cho sự phát triển của các doanh nghiệp trong nước để họ có thể trở thành nhà cung cấp hoặc người mua các nguyên liệu đầu vào. Rõ ràng là, công ty nước ngoài sẽ không muốn đầu tư vào việc xây dựng năng lực nội địa mà không nhận được cơ chế khuyến khích thỏa đáng, nhưng việc đưa ra các cơ chế khuyến khích cũng phải phù hợp để tô lợi chính sách chỉ được trao nếu như năng lực trong nước được cải thiện. Các ví dụ về thành công trong nâng cao năng lực kể trên cho chúng ta thấy những vấn đề gì là quan trọng, mặc dù thiết kế chính sách chi tiết ở Việt Nam có thể khác và phải tuân thủ những hiệp định về thương mại và bảo vệ sở hữu trí tuệ mà Việt Nam đã tham gia ký kết.

IV. Bối cảnh thể chế và chính trị ở Việt Nam

Một số đặc điểm kinh tế chính trị ở Việt Nam là đặc biệt quan trọng trong việc hiểu rõ về các thách thức khi thiết kế chính sách. Việt Nam có nhiều chính sách hỗ trợ cho sự phát triển của các ngành mới, nhưng lại chưa thực thi có hiệu quả các điều kiện cần thiết để đảm bảo rằng hỗ trợ chính sách đó sẽ dẫn đến sự xuất hiện của các ngành mới có khả năng cạnh tranh. Việt Nam đã có nhiều chính sách như vậy, bao gồm việc ưu đãi trong phân bổ đất đai, ưu đãi thuế và ưu tiên trong tiếp cận tín dụng. Tuy nhiên, cũng giống như nhiều nước đang phát triển khác, những loại hỗ trợ này lại được đưa ra từ đầu cho các doanh nghiệp trong nước, với kỳ vọng rằng họ sẽ dần dần trở nên cạnh tranh hơn. Tuy nhiên, loại hỗ trợ này đòi hỏi phải thực thi nghiêm ngặt các điều kiện đối với các doanh nghiệp được hỗ trợ, và rõ ràng là Việt Nam đã không làm tốt việc thực thi này.

Năng lực hạn chế của nhà nước Việt Nam trong việc áp đặt các điều kiện đối với doanh nghiệp trong nước được hỗ trợ có vẻ như là nghịch lý tại một đất nước chỉ có một đảng duy nhất. Mọi người thường cho rằng nhà nước độc đảng thường có nhiều quyền lực, có thể áp đặt các điều kiện lên những doanh nghiệp được nhận hỗ trợ. Nhưng một số đặc điểm của nhà nước Việt Nam đã khiến cho điều này không thể thực hiện được. Thứ nhất, **những doanh nghiệp được hỗ trợ là doanh nghiệp nhà nước (DNNN) có mối liên hệ với đảng và nhà nước.** Những doanh nghiệp này có thể bảo vệ được tô lợi chính sách của mình và tránh bị chế tài nhờ mối quan hệ nội bộ của họ với đảng và chính quyền. Thứ hai, **quyền lực cũng rải rác khá rộng trong Đảng Cộng sản Việt Nam, giữa các cấp khác nhau trong đảng và ở các vùng miền khác nhau.** Do đó, các cơ quan trung ương không dễ gì có thể áp đặt được các điều kiện đối với những doanh nghiệp nhận hỗ trợ, vì những doanh nghiệp này lại có quan hệ với những cấp thấp hơn trong đảng và trong chính quyền, hoặc với cơ quan đảng và chính quyền cấp tỉnh. Những đặc điểm kinh tế chính trị này có thể góp phần giải thích một số những hạn chế trong năng lực quản lý tô lợi chính sách ở các bộ

phận khác nhau của bộ máy nhà nước. Những đặc điểm này cần được lưu ý đến khi thiết kế chính sách trong tương lai. Chúng có thể góp phần giải thích tại sao kinh nghiệm của Việt Nam trong việc đưa ra các hỗ trợ lớn từ đầu cho các doanh nghiệp (chủ yếu là DNNN) lại mang lại những kết quả tương đối kém trong việc phát triển những ngành mới có khả năng cạnh tranh cao. Do đó, mặc dù bối cảnh chính trị ở Việt Nam khác với ở Ấn Độ hay Bangladesh, Việt Nam cũng vẫn thấy khó khăn trong việc áp đặt chế tài đối với các doanh nghiệp được *hỗ trợ trước*.

Mặc dù khu vực tư nhân đã tăng trưởng nhanh chóng trong những năm gần đây, các DNNN vẫn đóng vai trò quan trọng trong nhiều lĩnh vực của nền kinh tế xét về quy mô doanh nghiệp và mức vốn hóa. Các DNNN được tiếp cận các nguồn lực đầu tư dễ dàng hơn trong nhiều ngành và do đó sử dụng những công nghệ đòi hỏi vốn đầu tư cao hơn. Các DNNN có khả năng tiếp cận nhiều tô lợi chính sách hơn dưới dạng ưu đãi tiếp cận tín dụng và đất đai, và điều này có thể được sử dụng để tạo ra các cơ hội học hỏi và nâng cao năng lực, nếu như việc được hưởng những tô lợi này đi kèm theo những điều kiện về cải thiện tính cạnh tranh. Tiếc là quan hệ của các DNNN với cơ quan đảng và nhà nước đã cản trở việc thực hiện mong muốn này. Việc nhiều DNNN thiếu hiệu quả vẫn tiếp tục được hưởng nhiều ưu ái mặc dù không cải thiện được năng lực cạnh tranh đã được xác định là vấn đề lớn đối với việc duy trì tăng trưởng ở Việt Nam (Perkins & Vu, 2011). Tuy nhiên, không phải tất cả các DNNN đều hoạt động kém hiệu quả, và một số DNNN đã thúc đẩy tăng năng suất và tạo ra tác động lan tỏa cho nền kinh tế. Trong những trường hợp này, các DNNN có năng lực quản lý tô lợi chính sách và năng lực lãnh đạo để họ sử dụng những tô lợi đó cho việc học hỏi và nâng cao năng lực cạnh tranh một cách hiệu quả. Trong những nghiên cứu trường hợp của chúng tôi, chúng tôi thấy điều này thể hiện ở một số DNNN trong ngành dệt may, và tác giả Ngô cũng phân tích về một trường hợp DNNN đã thúc đẩy đổi mới và tăng năng suất trong ngành viễn thông như thế

nào (Ngô, 2013). Mặc dù các DNNN không phải là trọng tâm trong báo cáo này, nhưng rõ ràng trong một số hoàn cảnh thì các DNNN có thể sử dụng và quản lý tô lợi của họ để xây dựng năng lực đáng kể.

Chúng ta đã thấy rằng cạnh tranh giữa các tỉnh có thể dẫn đến việc phối hợp không hiệu quả trong các hoạt động đầu tư vào cơ sở hạ tầng (cảng biển và khu công nghiệp) dẫn đến tình trạng thừa công suất trong một số trường hợp và ngược lại không đạt được quy mô tối thiểu để hoạt động hiệu quả. Một hệ quả nghiêm trọng hơn là cạnh tranh giữa các tỉnh trong thu hút đầu tư, đặc biệt là FDI, có thể dẫn tới một 'cuộc chạy đua xuống đáy' khi các tỉnh thi nhau chào mời các chính sách ưu đãi cho nhà đầu tư nước ngoài mà không hề kèm theo điều kiện khả thi nào để nhận được ưu đãi đó. Nếu mỗi tỉnh chỉ cố gắng thu hút FDI bằng cách cắt giảm yêu cầu về thuế, cho thuê đất giá rẻ, hoặc hứa hẹn xây dựng cơ sở hạ tầng nào đó mà không kèm theo điều kiện khả thi, thì kết quả mang lại là chỉ làm cho các công ty FDI càng được thể 'làm cao' vì họ có thể so sánh các tỉnh với nhau để lựa chọn thương vụ tốt nhất. Tác động của một chiến lược như vậy có thể là nguồn vốn đầu tư FDI chảy vào Việt Nam sẽ không tăng nhiều, nhưng các ưu đãi đưa ra cho các nhà đầu tư nước ngoài lại ngày càng hấp dẫn, do đó làm giảm dư địa chính sách của chính phủ Việt Nam trong việc đưa ra những ưu đãi có điều kiện dựa trên các kết quả mong muốn về khía cạnh xã hội. Cụ thể là, các nhà đầu tư nước ngoài cuối cùng chỉ phải nộp thuế ngày càng ít, và ngày càng khó thuyết phục họ đầu tư vào việc nâng cao năng lực cho các nhà sản xuất trong nước. Trong khi đó việc tiếp cận nguồn thu thuế và thực thi các chính sách giúp phát triển các ngành sản xuất linh kiện nội địa lại là yếu tố quan trọng cho một chiến lược tăng trưởng bao trùm.

Cuối cùng, bối cảnh quản lý tô lợi chính sách ở Việt Nam đã và đang thay đổi nhanh chóng khi nền kinh tế Việt Nam hội nhập với các thể chế đầu tư và thương mại toàn cầu thông qua các hiệp định thương mại tự do như WTO và các hiệp định thương mại và đầu tư song phương khác. Những hiệp định này đã làm giảm khả năng sử dụng thuế quan cũng như khả năng đàm phán các điều kiện hàm lượng nội địa với các nhà đầu tư nước ngoài. Thuế quan từng là công cụ hỗ trợ quan trọng, qua đó hỗ trợ tạm thời được cung cấp cho các ngành công nghiệp trong nước, ngay cả khi tính hiệu quả của nó trong việc xây dựng các ngành cạnh tranh phụ thuộc nhiều vào những điều kiện có thể áp đặt đối với các ngành được hỗ trợ. Tuy nhiên, nếu như công cụ đó không còn nữa, các hình thức hỗ trợ khác vẫn cần phải có điều kiện

kèm theo. Các yêu cầu về hàm lượng nội địa cũng đã được các nước sử dụng như một điều kiện kèm theo sự hỗ trợ dành cho các nhà đầu tư nước ngoài. Hàm lượng nội địa là một cách dễ dàng để đánh giá việc chuyển giao năng lực công nghệ và tổ chức cho các doanh nghiệp trong nước. Nếu hàm lượng nội địa không được đưa ra một cách trực tiếp như một điều kiện ràng buộc đối với việc hỗ trợ chính sách cho các nhà đầu tư nước ngoài, cần phải sử dụng các biện pháp khác để xây dựng năng lực nội địa. Việc không thể sử dụng một số công cụ chính sách và điều kiện ràng buộc khiến cho việc thiết kế chính sách trở nên khó khăn hơn, nhưng việc dùng chính sách phù hợp hỗ trợ cho sự cải thiện năng lực vẫn là vấn đề quan trọng.

Bảng 1 cho thấy những thay đổi quan trọng trong cơ cấu sở hữu của ngành công nghiệp ở Việt Nam trong 2 thập kỷ vừa qua. Tỉ trọng của các doanh nghiệp nước ngoài đã tăng lên, từ một tỉ lệ không đáng kể trong sản lượng công nghiệp vào những năm 80 lên gần 50%, và tỉ trọng đóng góp của khu vực này trong tổng đầu tư công nghiệp đã tăng lên gần 25% vào năm 2011-13. Tỉ trọng đáng kể của các doanh nghiệp nước ngoài càng nêu bật tầm quan trọng của việc thiết kế các chiến lược ở Việt Nam, kết nối FDI với việc nâng cao năng lực cho các doanh nghiệp trong nước. Ngược lại, tỉ trọng đóng góp của các DNNN trong sản lượng công nghiệp của cả nước đã giảm từ hơn một nửa trong những năm 80 xuống còn 17%, trong khi đó tỉ trọng trong tổng đầu tư vẫn còn chiếm gần 40%, điều này cho thấy mức độ thâm dụng vốn cao và có thể là sự đầu tư lãng phí trong khu vực này. Một vấn đề thú vị là: tỉ trọng của khu vực tư nhân cũng giảm xuống kể từ những năm 80, phản ánh qui mô nhỏ và năng lực hạn chế của khu vực tư nhân của Việt Nam. **Cách tiếp cận được xác định trong báo cáo này là kết nối sự phát triển của khu vực kinh tế phi nhà nước của Việt Nam với khu vực FDI theo những cách mới và sáng tạo để đảm bảo đẩy nhanh và duy trì tăng trưởng bao trùm.** Tăng trưởng năng suất ở cả ngành nông nghiệp và chế tạo cũng đã chậm lại kể từ năm 2001. Trong giai đoạn từ 2001-05 đến 2006-09, tốc độ tăng năng suất trong ngành nông nghiệp đã giảm từ 4,5% mỗi năm xuống còn 2,8%, và tăng năng suất trong ngành chế tạo đã giảm từ 2,5% xuống còn 1,0% (Perkins & Vu, 2011, Hình 7). Chính trong bối cảnh này, ta cần nhìn nhận được các thách thức đối với việc duy trì tăng trưởng bao trùm ở Việt Nam.

Bảng 1 Thay đổi trong cơ cấu sở hữu của ngành công nghiệp Việt Nam

	1986-90	1991-95	1996-2000	2001-05	2006-10	2011-13
Tỉ trọng trong sản lượng công nghiệp (%)						
<i>DN nhà nước</i>	55,4	55,0	43,3	28,9	19,5	16,9
<i>DN tư nhân</i>	43,1	28,3	23,1	28,4	36,7	35,8
<i>DN nước ngoài</i>	1,4	16,7	33,6	42,8	43,8	47,3
Tỉ trọng trong đầu tư công nghiệp (%)						
<i>DN nhà nước</i>	51,9	39,5	54,4	53,0	39,1	39,2
<i>DN tư nhân</i>	42,5	36,3	23,6	30,9	36,3	38,1
<i>DN nước ngoài</i>	5,6	24,2	22,0	16,0	24,6	22,7

Nguồn: (Vu, 2014)

Về mặt tích cực, cơ cấu thương mại mới đã khuyến khích các loại hình FDI mới đến Việt Nam, đặc biệt là các ngành lắp ráp điện tử công nghệ cao, với tốc độ tăng trưởng nhanh chóng. Các hiệp định thương mại tự do đã thu hút một số đầu tư nước ngoài trong ngành này vì các công ty đa quốc gia tại Việt Nam có thể nhập khẩu linh kiện phục vụ lắp ráp một cách dễ dàng hơn. Nhưng về mặt tiêu cực, tác động trực tiếp của tình hình mới đã khiến cho nhà nước gặp nhiều khó khăn hơn trong việc xây dựng các chính sách hỗ trợ cho sự phát triển của các ngành công nghiệp phụ trợ ở trong nước. Sự cạnh tranh thu hút FDI giữa các tỉnh cũng có thể tăng lên, tạo điều kiện để các công ty đa quốc gia có thể nhận được những gói hỗ trợ hấp dẫn hơn từ chính quyền trung ương và địa phương, với ít điều kiện đi kèm hơn.

Các thất bại thị trường cản trở việc nâng cao năng lực cạnh tranh vẫn tiếp diễn, do đó vẫn cần có sự hỗ trợ cho các cụm và ngành công nghiệp phụ trợ mới, nhưng theo những cách khác. Bên cạnh yêu cầu thiết kế các điều kiện ràng buộc khả thi nhằm đảm bảo đạt được năng lực cạnh tranh cao hơn, giờ đây các chính sách cần phải tuân thủ theo các hiệp định mới về thương mại và đầu tư. Báo cáo này xem xét ba nghiên cứu trường hợp của các ngành điện tử, ô tô và dệt may ở Việt Nam để vạch ra một số thách thức chính sách quan trọng nhất đối với việc hỗ trợ cho tăng trưởng bao trùm.

V. Các nghiên cứu trường hợp

1. Ngành dệt may

Dệt may là ngành có kim ngạch xuất khẩu lớn thứ hai ở Việt Nam. Ngành có tốc độ tăng trưởng hai con số trong hầu hết các năm kể từ khi thực sự cất cánh vào cuối những năm 80. Ngay cả sau khi kinh tế toàn cầu suy giảm vào những năm 2008-09, ngành này cũng đã nhanh chóng lấy lại đà tăng trưởng. Ngành may mặc không cần sử dụng nhiều vốn, và khả năng gia nhập đối với các doanh nghiệp mới là tương đối dễ dàng do đòi hỏi về

vốn không quá lớn. Tuy nhiên, Việt Nam đã gặp khó khăn trong việc tiến lên những nấc thang cao hơn trong chuỗi giá trị, và giờ đây đang phải cạnh tranh gay gắt ở những phân khúc giá trị thấp, khi các nước có giá nhân công rẻ như Bangladesh và Cambodia gia nhập vào các phân khúc này. Tốc độ tăng năng lực cạnh tranh chậm chạp của ngành dệt đồng nghĩa với việc là ngành may mặc phải phụ thuộc nhiều vào vải nhập khẩu, và hàm lượng nội địa chỉ chiếm từ 20 đến 29% trong giai đoạn 2000 - 2012 (Bảng 3).

Bảng 2 Doanh thu của ngành dệt may Việt Nam (triệu đô-la Mỹ)

Năm	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Tổng DT	1.962	2.752	3.654	4.368	4.838	5.927	7.780	9.130	9.084	11.210	15.830	17.200
Tốc độ tăng (%)	3,60	40	33	20	11	23	31	17	-0,5	23	41	8,6

Nguồn: (Ngô, 2013, Bảng 5.1).

Bảng 3 Tỷ lệ hàm lượng nội địa trong ngành dệt may (triệu đô-la Mỹ)

Năm	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Kim ngạch XK	4.838	5.927	7.780	9.130	9.084	11.210	15.830	15.090
Kim ngạch NK nguyên liệu thô	4.365	4.992	6.356	7.064	6.422	8.912	12.000	11.000
Kim ngạch NK vải	2.399	2.980	3.980	4.454	4.226	5.378	6.750	7.045
Tỷ lệ hàm lượng nội địa	0,10	0,16	0,18	0,23	0,29	0,20	0,24	0,27

Nguồn: (Ngô, 2013, Bảng 5.5)

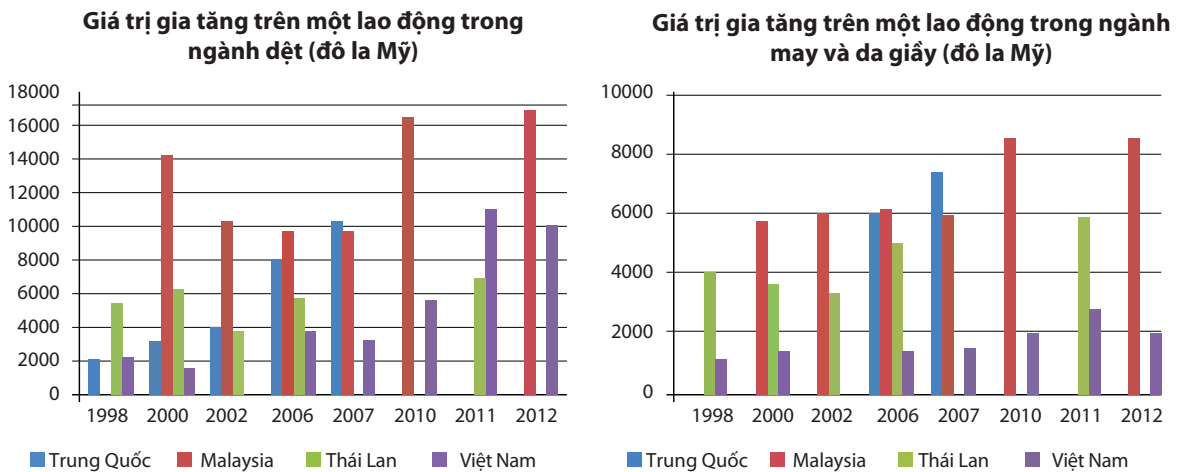
Theo số liệu của Hiệp hội Dệt May Việt Nam, năm 2013, Việt Nam có 5.982 doanh nghiệp may mặc trên cả nước, trong số đó thì đa số (84%) là doanh nghiệp tư nhân. Tuy nhiên, các công ty tư nhân thường có quy mô rất nhỏ so với các DNNN (phần nhiều trong số này đang trong quá trình cổ phần hóa) cũng như so với khu vực doanh nghiệp nước ngoài đang ngày càng lớn mạnh. Các doanh nghiệp nước ngoài chỉ chiếm 15% tổng số doanh nghiệp, nhưng lại chiếm tới 60% kim ngạch xuất khẩu Việt Nam trong năm 2012-13 (Hiệp hội Dệt May Việt Nam, 2013). Ngành dệt may sử dụng

khoảng 2,5 triệu lao động, chiếm khoảng 10% lực lượng lao động của ngành công nghiệp cả nước (Hubbard, 2013). Mỗi tỉ đô-la giá trị xuất khẩu tăng lên tạo ra thêm khoảng 150 đến 200 nghìn việc làm mới, với mức thu nhập trung bình trong ngành cao gấp rưỡi hoặc gấp đôi so với thu nhập bình quân đầu người của Việt Nam (Hiệp hội Dệt May Việt Nam, 2013), chứng tỏ tiềm năng lớn đối với việc tạo cơ hội việc làm hiệu quả. Hình 2 cho thấy giá trị gia tăng trên một người lao động trong cả ngành dệt và ngành may của Việt Nam thường thấp hơn đáng kể so với các nước là đối thủ trong

khu vực (nhưng lưu ý rằng số liệu xuất khẩu của ngành may mặc bao gồm cả giày dép), cho thấy khả năng nâng cấp công nghệ và năng lực tổ chức để tiến lên các phân khúc cao hơn trong chuỗi giá trị của cả ngành dệt và may mặc. Hình 2 cũng cho

thấy rằng Việt Nam đã có thể thu hẹp khoảng cách về giá trị gia tăng trên một người lao động trong ngành dệt so với một số nước những năm gần đây, trong khi đó không có nhiều cải thiện trong ngành da giày.

Hình 2 Giá trị gia tăng trên một lao động trong ngành dệt và ngành may mặc (đô la Mỹ)



Nguồn: UNIDO, 2015

Sự cất cánh của ngành may mặc bắt đầu từ khi Hoa Kỳ trao cho Việt Nam quy chế bình thường hóa quan hệ thương mại vào năm 2001. Theo Hiệp định Đa sợi (MFA) đã ký kết, Việt Nam được tự do tiếp cận với thị trường Hoa Kỳ mà không phải chịu hạn ngạch đến năm 2003. Thời kỳ của Hiệp định MFA đã cung cấp cho ngành dệt may Việt Nam những ‘tô lợi về hạn ngạch’, vì các doanh nghiệp nào được cấp hạn ngạch sẽ có ưu thế hơn so với các doanh nghiệp khác. Thời kỳ này đã chứng kiến sự phát triển nhanh chóng về năng lực cạnh tranh ở Việt Nam, vì các tô lợi dưới dạng hạn ngạch trong khuôn khổ Hiệp định MFA đã tạo điều kiện cho quá trình vừa học vừa rút kinh nghiệm để các doanh nghiệp có thể nâng cao năng lực tổ chức của họ. Tuy nhiên, quá trình xây dựng năng lực tổ chức lẽ ra có thể còn diễn ra nhanh hơn nhiều và ở phạm vi rộng hơn nữa nếu như việc phân bổ hạn ngạch được gắn kết hiệu quả với thành tựu trong

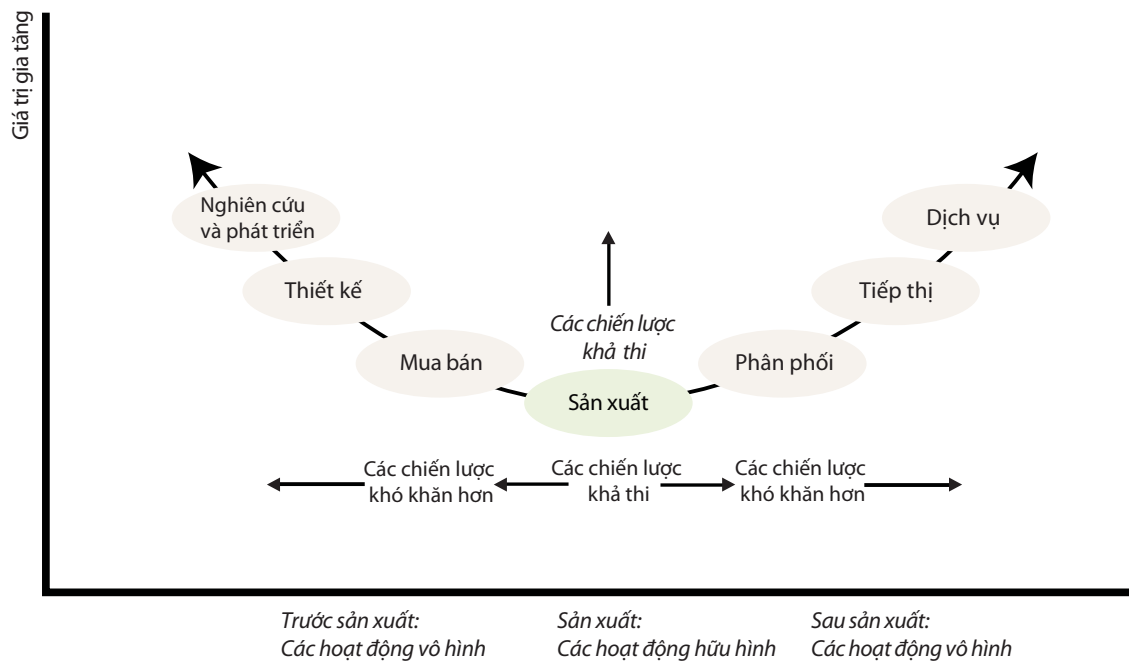
việc nâng cao năng lực cạnh tranh. Về lý thuyết, chính phủ Việt Nam đã có một hệ thống phân bổ hạn ngạch do Bộ Công nghiệp và Bộ Thương mại cùng quản lý dựa trên những tiêu chí về năng lực cạnh tranh. Tuy nhiên, nghiên cứu của Ngô chỉ ra rằng những điều kiện này đã không được thực thi có hiệu quả, và các doanh nghiệp có quan hệ có thể trục lợi để được cấp hạn ngạch mà không phụ thuộc vào khả năng thực hiện để đạt cạnh tranh (Ngô, 2013, trang 221-300). Đây là một ví dụ về thiết kế chính sách đã không đạt được kết quả tối ưu, bởi vì các điều kiện phân bổ hạn ngạch cho doanh nghiệp đã không được thực thi một cách đầy đủ.

Ngành dệt may thể hiện tính phức tạp của việc nâng cao năng suất trong các hệ thống sản xuất vốn có sự hội nhập vào chuỗi giá trị toàn cầu. Như Hình 3 cho thấy, khâu sản xuất thực sự của chuỗi

giá trị dệt may là một quá trình có giá trị gia tăng tương đối thấp, chỉ tương ứng với giá trị đưa vào các hoạt động trước và sau khâu sản xuất. Một nước đang phát triển muốn tăng giá trị gia tăng trong ngành dệt may có thể thực hiện thông qua việc chuyển lên những phân khúc có giá trị gia tăng cao hơn trong chuỗi giá trị toàn cầu (dịch chuyển theo chiều ngang sang trái hoặc sang phải trong Hình 3), hoặc có thể tăng năng suất và giá trị gia tăng trong chính khâu sản xuất (dịch chuyển theo chiều dọc trong Hình 3), hoặc cả hai cách trên. Việc dịch chuyển theo bất cứ hướng nào cũng đều đòi hỏi phải xây dựng năng lực tổ chức mới hoặc cải thiện năng lực đã có, và do đó đòi hỏi phải đầu tư vào quá trình vừa làm vừa rút kinh nghiệm và đầu tư vào công nghệ mới. Nhìn chung, sự dịch chuyển đáng kể theo chiều ngang

đòi hỏi phải xây dựng các tổ chức có tầm cạnh tranh toàn cầu có thể tham gia vào các quy trình toàn cầu về thiết kế thời trang, nghiên cứu phát triển hoặc marketing. Cấu trúc tổ chức và vốn đầu tư cần thiết để tham gia vào các hoạt động này thường là quá tầm của các nước đang phát triển cho đến khi họ đã thực sự phát triển hơn, và đến lúc đó, rất có thể họ không còn tham gia vào các hoạt động trực tiếp sản xuất trong ngành dệt may nữa vì mức lương đã tăng cao. Đối với các nước đang phát triển, cơ chế hiệu quả hơn để nâng cao giá trị gia tăng trong ngành dệt may là chuyển hướng một phần sang khâu mua bán và phân phối, nhưng quan trọng hơn, đó là cải thiện năng suất và giá trị gia tăng trong chính khâu sản xuất thông qua dịch chuyển theo chiều dọc trong các khâu sản xuất.

Hình 3 Chuỗi giá trị dệt may toàn cầu



Nguồn: Xây dựng từ nghiên cứu của Fernandez-Stark, Frederick, & Gereffi (2011)

Sự cải thiện trong các quy trình sản xuất (dịch chuyển theo chiều dọc trong Hình 3) có thể dẫn đến giá trị gia tăng cao hơn đòi hỏi phải chuyển sang sản xuất những loại quần áo có độ phức tạp hơn, sản xuất vải sợi giá trị cao hơn, sử dụng các phụ kiện tốt hơn, chất lượng nhuộm màu tốt hơn, hoàn thiện sản phẩm và đóng gói đẹp hơn, v.v. Mỗi bước này đòi hỏi không những phải đầu tư vào máy móc thiết bị mới và tuyển nhân công có kỹ năng cao hơn, mà còn phải đầu tư cả vào việc nâng cao năng lực tổ chức sản xuất thông qua quá trình vừa làm vừa rút kinh nghiệm để có thể quản lý được những quy trình sản xuất phức tạp hơn, kiểm soát chất lượng chính xác hơn, quản lý

hàng tồn kho giá trị lớn hơn thông qua kỹ thuật quản lý tồn kho, v.v. Thay cho việc phải nghĩ ra tất cả mọi thứ từ đầu, thì chiến lược chung của các nước đang phát triển là bắt chước chiến lược tổ chức của các nước tiên tiến hơn, và điều chỉnh cho phù hợp với điều kiện và hoàn cảnh địa phương. Ở mỗi giai đoạn, điều này đòi hỏi phải đầu tư vào quá trình vừa làm vừa rút kinh nghiệm để nâng cao năng lực tổ chức cần thiết. Đây là nơi các cần có các loại hình chiến lược khác nhau về quản lý tô lợi chính sách.

Sự phát triển của ngành dệt may trong những giai đoạn đầu ở Việt Nam được dẫn dắt bởi các DNNN.

Họ có thể tiếp cận với tô lợi chính sách theo nhiều hình thức khác nhau, cho phép họ có thể sản xuất trước khi nâng cao được năng lực cạnh tranh của mình một cách đầy đủ, và điều này hết sức quan trọng để tạo điều kiện cho quá trình vừa làm vừa rút kinh nghiệm giúp nhiều doanh nghiệp trong số đó trở nên cạnh tranh hơn sau này. Một loại tô lợi chính sách quan trọng là việc cấp đất cho các DNNN, và các doanh nghiệp có thể dùng đất đai đó làm tài sản đảm bảo để vay vốn từ các ngân hàng quốc doanh với lãi suất thấp thấp hơn mặt bằng của thị trường. Thứ hai, vào cuối những năm 90 và đầu những năm 2000, nhà nước cũng đã kết nối các DNNN với các nhà đầu tư nước ngoài, vì các nhà đầu tư nước ngoài cũng muốn tìm kiếm đối tác trong nước để thành lập liên doanh. Về mặt lý thuyết, điều này đã mang lại lợi thế cho các DNNN trong việc tiếp cận với công nghệ và học hỏi để nâng cao năng lực tổ chức. Cuối cùng, chính phủ cũng đã phân bổ vốn để hỗ trợ hoạt động đào tạo và xây dựng kỹ năng cho ngành dệt may. Chính sách này một phần là để nâng cao tính cạnh tranh nói chung, nhưng một phần cũng là để lan tỏa được cơ hội tăng trưởng đến các vùng núi và vùng nghèo ở Việt Nam. Là một trong những hiệp hội có tỉ lệ đại diện cao của các DNNN, Hiệp hội Dệt May Việt Nam (VITAS), và công ty sở hữu phần vốn nhà nước đó là Tập đoàn Dệt May Việt Nam (VINATEX) đã được trao trách nhiệm tiến hành đào tạo để đạt được những mục tiêu này.

Khi các loại tô lợi chính sách khác dần dần trở nên ít quan trọng hơn, việc đầu tư nâng cao kỹ năng qua khu vực DNNN vẫn đóng vai trò quan trọng. Bộ Công thương năm 2008, và Bộ Tài chính năm 2010 đã ban hành các chính sách hỗ trợ cho các hoạt động đào tạo khác nhau trong ngành dệt may, kể cả đào tạo ở nước ngoài và các chương trình đào tạo chung với các doanh nghiệp nước ngoài, theo đó các doanh nghiệp nước ngoài sẽ được hỗ trợ tối thiểu 30% chi phí đào tạo. Vinatex được giao là cơ quan điều phối các chương trình đào tạo này. Trong một cuộc khảo sát nhỏ thực hiện vào năm 2014 về hiệu quả của các chương trình hỗ trợ này, các nhà nghiên cứu thấy rằng các chính sách đó có rất ít tác động đến ngành, theo nhận định của những người trong ngành (Phí, Trần, & Trịnh, 2014). Các chương trình đào tạo nghề chỉ đến được với các doanh nghiệp của Vinatex, và dường như các doanh nghiệp tư nhân không biết gì về chương trình này. Chương trình không những không được truyền thông rộng rãi, mà việc tiếp cận với chương trình còn bị hạn chế và chỉ dành cho một số ít doanh nghiệp, mà chưa chắc đó đã là các doanh nghiệp thiếu hụt về kỹ năng. Hơn nữa, không rõ các kết quả đào tạo đã được theo dõi và đánh giá hiệu quả đến đâu,

và nếu không đạt hiệu quả thì có chế tài gì hay không. Không ngạc nhiên nếu như thiết kế chính sách này chỉ mang lại kết quả hạn chế trong việc nâng cao năng lực cạnh tranh hay tạo thêm việc làm hoặc thành lập những doanh nghiệp mới.

Những chính sách này đã ngầm phân bổ tô lợi chính sách cho các bên khác nhau, và về lý thuyết thì lẽ ra các chính sách đó đã có thể hỗ trợ cả cho sự phát triển năng lực tổ chức và phát triển các kỹ năng mới. Tuy nhiên, hỗ trợ cho việc phát triển kỹ năng có thể bị lãng phí nếu như không có sự theo dõi và thực thi hiệu quả các điều kiện đi kèm các khoản hỗ trợ mà các doanh nghiệp cung cấp đào tạo nhận được. Cụ thể là, việc nâng cao kỹ năng ở các vùng xa xôi hẻo lánh cần phải được bổ sung bằng những chính sách hỗ trợ nhằm nâng cao năng lực tổ chức của các doanh nghiệp địa phương nếu muốn tạo việc làm bền vững. Cuối cùng, chúng tôi thấy rằng các doanh nghiệp tư nhân thường không thể tiếp cận được với những ưu đãi chính sách này, và ngoài ra họ còn gặp khó khăn trong việc vay vốn ngân hàng để mở rộng kinh doanh bởi vì họ không được cấp đất để có thể lấy đất làm tài sản đảm bảo như các DNNN đã được hưởng.

Sự tăng trưởng gần đây của ngành dệt may là nhờ sự thúc đẩy của các doanh nghiệp nước ngoài. Một vài trong số các doanh nghiệp này hoạt động ở những phân khúc có giá trị gia tăng cao hơn của ngành may mặc, nhưng cho đến nay, tác động lan tỏa về năng lực kỹ thuật và tổ chức sang các doanh nghiệp trong nước vẫn diễn ra hết sức chậm chạp. Tăng trưởng xuất khẩu nhanh của ngành may mặc vẫn tiếp tục nhờ vào các công ty nước ngoài hoạt động ở VN, nhưng nhập khẩu vải và các phụ kiện may mặc khác cũng tăng nhanh chóng, cho nên giá trị gia tăng ròng của ngành không tăng lên là bao. Các chính sách của chính phủ đặc biệt yếu trong việc phát triển một ngành công nghiệp dệt và các ngành công nghiệp phụ trợ có năng lực cạnh tranh cao. Vì việc đầu tư vào một nhà máy dệt là khá tốn kém, nên đây từng là sân chơi của các DNNN. Tuy nhiên, vì những yếu kém trong quản lý tô lợi chính sách như thảo luận ở trên, nên năng lực cạnh tranh của những doanh nghiệp này vẫn thấp, và hầu hết vải vẫn phải nhập khẩu. Đã có những khoản đầu tư lớn vào vải sợi polyester (dự án nhà máy Polyester Đình Vũ) hiện đang triển khai. Đây là liên doanh giữa PVTex (một công ty con của Vinatex) và Tập đoàn Dầu khí PetroVietnam. Dự án đầu tư này rõ ràng được hưởng lợi từ sự hỗ trợ và tô lợi chính sách dành cho các DNNN. Câu hỏi đặt ra là liệu nhà máy dệt này sẽ đạt được năng lực cạnh tranh hay không, và điều này phụ thuộc vào động cơ

và sự quyết tâm của các nhà quản lý nhà máy đó, những áp lực bên ngoài đối với họ, và tính tin cậy và khả thi của các điều kiện đi kèm với những ưu đãi chính sách. Những điều kiện này không minh bạch, nhưng năng lực cạnh tranh yếu kém của các dự án đầu tư trước đây vào ngành dệt cho thấy, nếu như không áp đặt những điều kiện phù hợp, thì kết quả đạt được chắc cũng sẽ kém.

WTO và các hiệp định thương mại tự do khác cũng khiến chính phủ giảm dần và xóa bỏ các loại trợ cấp chính thức cho ngành này. Cuối cùng, công tác chuẩn bị cho việc ký kết hiệp định TPP đang được tiến hành, và điều này có thể khiến cho các chính sách hỗ trợ cho quá trình học hỏi nâng cao năng lực tổ chức trong ngành trở nên phức tạp hơn trong tương lai nếu và khi hiệp định TPP được thực thi chính thức. Đồng thời, TPP có thể khiến cho việc đầu tư nước ngoài vào Việt Nam trở nên hấp dẫn, và qua đó thúc đẩy tăng trưởng trong những phân khúc cao hơn trong ngành may mặc. Những thách thức chính sách bao gồm những vấn đề sau đây. Nhiều doanh nghiệp tư nhân trong nước trong ngành may mặc với quy mô nhỏ sẽ bị bất lợi bởi vì họ không thể tiếp cận đất đai, tín dụng ngân hàng và các nguồn lực khác với những điều kiện tương tự như các DNNN hay các nhà đầu tư nước ngoài có quy mô lớn hơn. Tuy nhiên, tăng trưởng bao trùm dưới góc độ tạo việc làm và cơ hội kinh doanh có thể sẽ tăng lên nếu như các doanh nghiệp tư nhân trong nước nhận được hỗ trợ để tăng năng lực cạnh tranh và chất lượng sản phẩm.

Việc nâng cao năng suất và giá trị gia tăng trong khâu sản xuất của các doanh nghiệp trong nước sẽ có khả năng thành công hơn nếu như có thể hình thành mối quan hệ đối tác giữa các công ty may mặc nước ngoài có giá trị gia tăng cao với các doanh nghiệp tư nhân trong nước thông qua các chính sách khuyến khích kèm theo các điều kiện hiệu quả và khả thi để các doanh nghiệp nước ngoài chuyển giao bí quyết cho các đối tác trong nước. Những mối quan hệ đối tác này sẽ có khả năng thành công cao nhất khi một nước phát triển hơn chuyển dịch lên những nấc thang cao hơn trong chuỗi giá trị như mô tả ở Hình 3, sang lĩnh vực thiết kế và marketing chứ không trực tiếp tham gia sản xuất nữa. Với những chính sách khuyến khích phù hợp, các công ty nước ngoài đó có thể được thuyết phục để chuyển giao bí quyết về các khâu sản xuất mà họ đang rút ra cho các đối tác ở nước đang phát triển. Các doanh nghiệp nước ngoài của các quốc gia phát triển hơn còn có động lực thực hiện điều này ngoài những ưu đãi mà chính phủ Việt Nam cung cấp, nếu như hoạt động sản xuất của đối tác Việt Nam trong tương

lai sẽ được thiết kế hay phân phối bởi của doanh nghiệp nước ngoài, và/hoặc sản phẩm của đối tác trong nước sau đó lại được phân phối bởi doanh nghiệp nước ngoài. Đây là chiến lược điển hình cho các nước trong việc nâng cao giá trị gia tăng trong khâu sản xuất (Fernandez-Stark và các đồng tác giả, 2011; Gereffi & Memedovic, 2003; Keane & Te Velde, 2008).

Một thách thức lớn thứ hai đối với ngành dệt may đó là hỗ trợ chính sách cho việc phát triển ngành dệt và ngành phụ kiện may mặc trong nước chưa mang lại thành công nào đáng kể. Ở đây, thiết kế chính sách trong quá khứ đã không tương thích với năng lực quản lý tô lợi chính sách của nhà nước, và sự hỗ trợ cho các DNNN dệt quy mô lớn đã không đi kèm với các điều kiện chế tài để buộc họ phải tăng khả năng cạnh tranh một cách nhanh chóng. Thách thức ở đây là phải thiết kế lại chính sách sao cho thúc đẩy được việc đầu tư tăng năng lực cạnh tranh, kèm theo các điều kiện chế tài để các doanh nghiệp nhận được hỗ trợ buộc phải thực sự cố gắng tăng năng suất một cách nhanh chóng. Kinh nghiệm quốc tế và cả ở Việt Nam cho thấy điều này cũng sẽ thực hiện được thông qua mối quan hệ đối tác giữa các công ty nước ngoài với các doanh nghiệp tư nhân trong nước.

2. Ngành ô tô

Kể từ năm 1992, ngành ô tô được coi là ngành ưu tiên và đã nhận được một trong những gói ưu đãi lớn nhất từ chính phủ. Ngành này đã tăng trưởng gần 17,5% mỗi năm trong giai đoạn 2000-2010, nhưng vẫn chủ yếu là lắp ráp và hầu như chưa phát triển được các ngành công nghiệp phụ trợ trong nước. Đến năm 2013, có 56 doanh nghiệp trong ngành, trong đó 18 doanh nghiệp là của nước ngoài, với tổng công suất của cả ngành là chỉ khoảng 460.000 xe mỗi năm, tương đương với sản lượng của một nhà máy ô tô lớn của thế giới. Bên cạnh đó, có khoảng 210 doanh nghiệp trong nước sản xuất phụ tùng ô tô, nhưng những doanh nghiệp này thường là rất nhỏ và tham gia vào sản xuất các đồ phụ tùng giá trị thấp như gương xe, kính xe, ghế ngồi, ắc-qui, khung xe, lốp xe, bộ tản nhiệt, dây điện, lò xo, bánh lái. Các bộ phận quan trọng như động cơ, hộp số... vẫn phải nhập khẩu toàn bộ. Hàm lượng nội địa (hay tỷ lệ nội địa hóa) chỉ vào khoảng 7% vào năm 2014. Ngược lại, Thái Lan có hơn 1.500 doanh nghiệp cung cấp linh phụ kiện ô tô, đạt tỷ lệ nội địa hóa khoảng 70-80%. Vì ngành ô tô của Việt Nam bao gồm nhiều nhà máy quy mô nhỏ hơn và trình độ công nghệ thấp, nên tổng số việc làm trong ngành này khá nhiều,

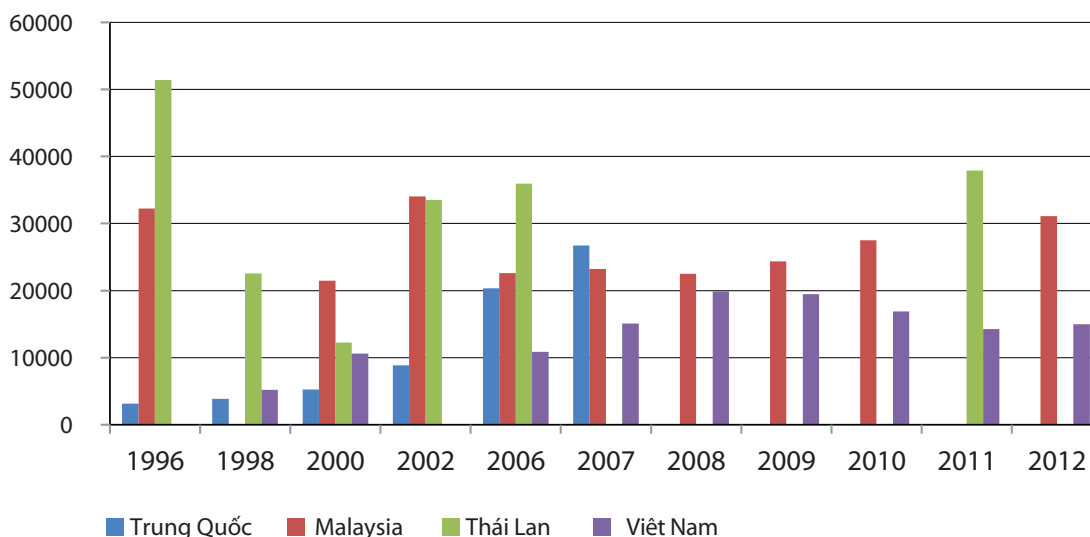
khoảng 80.000 lao động vào năm 2013 (Phạm, Dao, & Vu, 2014).

Hỗ trợ chính sách cho ngành ô tô bao gồm bảo hộ về thuế quan, thuế tiêu thụ đặc biệt ở mức ưu đãi cho các nhà sản xuất trong nước, yêu cầu về hàm lượng nội địa, được ưu tiên tiếp cận với đất đai và tín dụng, và được miễn thuế. Thuế nhập khẩu ô tô vẫn rất cao, dao động từ 70-90% cho xe ô tô với công suất động cơ khác nhau trong năm 2014, nhưng theo quy định của WTO, thuế sẽ phải cắt giảm xuống còn khoảng 47-70% vào năm 2019. Đáng kể hơn, theo Hiệp định Thương mại Hàng hóa của ASEAN (ATIGA) và Hiệp định Thương mại Tự do ASEAN (AFTA), thuế quan nội khối sẽ phải giảm xuống 0% vào năm 2018. Mặc dù thuế nhập khẩu ô tô vẫn cao, nhưng thuế nhập khẩu đối với linh kiện phụ tùng ô tô lại thấp hơn nhiều, khoảng 24%, chính điều này lại khuyến khích hoạt động lắp ráp hơn là phát triển các ngành phụ trợ trong nước. Chúng ta sẽ trở lại bàn về thất bại trong điều phối chính sách này ở phần sau. Bên cạnh thuế quan, thuế tiêu thụ đặc biệt ưu đãi cũng được sử dụng trong giai đoạn 1995 - 2006 để khuyến khích các nhà sản xuất trong nước. Một số nhà sản xuất nước ngoài cũng được miễn thuế và miễn tiền thuê đất trong một số năm. Ví dụ như công ty Toyo Denso Viet Nam được miễn toàn bộ thuế thu

nhập doanh nghiệp trong 3 năm, và giảm thuế 50% thuế thu nhập trong 7 năm tiếp theo (Phạm và các đồng tác giả, 2014).

Mặc dù có nhiều hỗ trợ chính sách cho ngành ô tô, song những chính sách này không mấy hiệu quả trong việc phát triển ngành công nghiệp ô tô Việt Nam có khả năng cạnh tranh, hay phát triển các doanh nghiệp sản xuất linh kiện phụ trợ ở bất kỳ một quy mô nào đáng kể. Hình 4 cho thấy đến năm 2006, năng suất của ngành ô tô Việt Nam vẫn thấp hơn đáng kể so với các đối thủ trong khu vực như Thái Lan, Malaysia và Trung Quốc. Khoảng cách giữa Việt Nam và Malaysia đã thu hẹp dần trong giai đoạn 2008-2009, nhưng sau đó giá trị gia tăng trên một lao động ở Việt Nam tụt giảm trở lại làm gia tăng khoảng cách với các nước khác. Đến năm 2012, giá trị gia tăng của ngành ô tô Việt Nam chỉ bằng một nửa so với Malaysia. Vì Việt Nam không tăng được khả năng cạnh tranh, nên đầu tư của Nhật Bản vào khu vực chủ yếu hướng đến Thái Lan và sau này là Indonesia, hai nước này đã trở thành địa điểm ưa thích trong khu vực của các công ty ô tô Nhật Bản. Điều này tạo ra những thách thức lớn cho Việt Nam trong việc xác định một chiến lược sống còn cho ngành công nghiệp ô tô trong khu vực ASEAN.

Hình 4 Giá trị gia tăng trên một lao động trong ngành chế tạo ô tô (đôla Mỹ)



Nguồn: UNIDO, 2015

Đến năm 2013, Việt Nam chỉ thu hút được hơn 1 tỷ đôla FDI vào ngành ô tô, bằng với lượng FDI đầu tư vào một nhà máy lớn ở Thái Lan hay Indonesia. Mặc dù được bảo hộ với mức thuế quan cao, các nhà đầu tư nước ngoài được hưởng lợi từ những tô địa chính sách này rõ ràng là vẫn không mặn

mà lăm và không đem lại được kết quả mong muốn là tăng tỉ lệ nội địa hóa. Kế hoạch chính thức là phải đạt được tỉ lệ nội địa hóa 40% vào năm 2005 và 60% vào năm 2010 đối với xe tải, xe buýt và xe hơi. Nhưng đến năm 2014, tỉ lệ nội địa hóa chỉ vào khoảng 7-10% cho xe hơi cá nhân

(Ford 2%, Suzuki 3%, Toyota 7%) và 35-40% cho xe tải hạng nhẹ và xe buýt (Thaco khoảng 33%, Vinaxuki khoảng 50%). Ví dụ như Toyota đã cam kết đạt tỉ lệ nội địa hóa 30% vào năm 2006, nhưng đến tận năm 2014 chỉ đạt 7%. Không hề có bất kỳ hình phạt nào đối với các công ty nhận được ưu đãi chính sách. Các mục tiêu khác như kim ngạch xuất khẩu thậm chí còn không được xác định.

Việc không thể thực thi điều kiện đối với các *tô lợi chính sách trước* là một vấn đề lớn đối với hầu hết các nước đang phát triển vì các nước này còn thiếu năng lực về thể chế và chính trị đủ mạnh. Tuy nhiên, ở Việt Nam, một vài trong những doanh nghiệp hưởng lợi lớn nhất từ các *tô lợi chính sách* là doanh nghiệp nước ngoài, và vì các doanh nghiệp này không có quan hệ gắn gũi với các thể lực chính trị và chính quyền nên lẽ ra việc áp đặt một vài điều kiện phải dễ dàng hơn mới đúng. Chúng ta có thể so sánh kinh nghiệm của Việt Nam với kinh nghiệm về nâng cấp ngành ô tô của Ấn Độ như mô tả trong Hộp 4. Một sự khác biệt với trường hợp của Ấn Độ là các nhà sản xuất phụ tùng của Việt Nam không đủ năng lực ở các ngành sản xuất phụ tùng cấp 1 và 2, và thị trường nội địa của Việt Nam nhỏ hơn rất nhiều, do đó ưu đãi chính sách cho các nhà đầu tư nước ngoài dưới dạng bảo hộ thuế quan có thể là chưa đủ để thúc đẩy đầu tư vào việc phát triển năng lực ở mức đủ lớn. Nếu đúng như vậy thì cần thiết kể *tô lợi chính sách* và mục tiêu về hàm lượng nội địa theo một cách khác để phù hợp hơn và khả thi hơn.

Một khả năng nữa là thất bại trong phối hợp chính sách giữa các cơ quan chính phủ liên quan, khiến cho các điều kiện ràng buộc trở nên khó thực thi. Việc theo dõi tiến bộ trong tỉ lệ nội địa hóa là trách nhiệm của Bộ Công Thương, việc đưa ra các ưu đãi tài chính thì lại là trách nhiệm của Bộ Tài chính, trong khi việc rút giấy phép kinh doanh thì lại là trách nhiệm của Bộ Kế hoạch và Đầu tư (Phạm và các đồng tác giả, 2014). Việc theo dõi và thực thi các điều kiện một cách hiệu quả chỉ có thể thực hiện được nếu như mỗi cơ quan đều phải hiểu rõ vai trò của mình (hoặc phải có một cơ quan cấp trên điều phối 3 Bộ đó), có nghĩa là cần phối hợp chặt chẽ hơn. Nếu không biết phối hợp thì hiệu quả theo dõi và chế tài sẽ thấp, ảnh hưởng tiêu cực đến hiệu quả của hỗ trợ chính sách.

Đối với các nhà đầu tư nước ngoài, việc thiếu phối hợp giữa các cơ quan hoạch định chính sách cũng là một rào cản lớn để họ có thể đưa ra quyết định đầu tư lâu dài. Mức thuế nhập khẩu ô tô cao và nhập khẩu phụ tùng thấp trong khi mục tiêu là thúc đẩy sự phát triển của các ngành công nghiệp phụ trợ trong nước là một ví dụ đáng chú ý. Các

cuộc phỏng vấn của chúng tôi cũng cho thấy nhận định của các công ty ô tô là chính sách của chính phủ không có sự phối hợp và không ổn định, do đó họ khó đưa ra được những quyết định đầu tư dài hạn dựa vào những chính sách đó. Mức thuế suất thay đổi thường xuyên, thủ tục hành chính phức tạp, kèm theo những cáo buộc về tham nhũng, trách nhiệm quản lý chồng chéo, v.v. Nói chung, các doanh nghiệp trong ngành cho biết họ không thấy các tuyên bố chính sách của chính phủ là đáng tin cậy, bởi vì các cấu trúc điều hành và công cụ chính sách cụ thể đi sau các tuyên bố đó thường không kịp thời và hiệu quả.

Những quan ngại này về sự phối hợp và thực thi chính sách đã tiếp tục được phản ánh trong tuyên bố về Tầm nhìn 2035 của Thủ tướng vào ngày 16/7/2014 đối với ngành ô tô (Phạm và các đồng tác giả, 2014). Về nguyên tắc, chiến lược sửa đổi đã có những nội dung phù hợp hơn, nhưng vẫn chưa rõ những vấn đề mâu thuẫn trong chính sách, những quy định chi tiết và cưỡng chế thực thi sẽ được giải quyết như thế nào. Chiến lược mới cũng nhận thấy cần trọng tâm vào một số công nghệ cụ thể, và đây là hướng đi đúng khi đặt trọng tâm vào phân khúc công nghệ trung bình cho ngành ô tô. Ví dụ, chiến lược đã xác định xe tải đa dụng phù hợp cho nông nghiệp và các khu vực nông thôn, và xe khách loại nhỏ và loại trung là phù hợp với địa hình và điều kiện cơ sở hạ tầng của Việt Nam, và các loại xe này có thể được bán với giá phải chăng. Đối với phụ tùng xe, chiến lược cũng đã xác định đúng tầm quan trọng của việc tập trung vào một số ít các sản phẩm cụ thể, ví dụ như cần mô-tơ, các bộ phận của hộp số hay của động cơ, v.v. thay vì cố sản xuất tất cả các bộ phận. Chính sách cũng nhận định thực tế hơn về hàm lượng nội địa, với mục tiêu 30-40% hàm lượng nội địa đối với xe ô tô đến 9 chỗ vào năm 2020. Tuy nhiên, việc đạt được năng lực cạnh tranh ngay cả trong những phân khúc nhất định cũng đòi hỏi phải có sự phối hợp với các công ty toàn cầu để năng lực sản xuất của Việt Nam có thể cải thiện và trở thành một mắt xích trong chuỗi cung ứng toàn cầu. Mặc dù tuyên bố chiến lược của Thủ tướng đã nêu ra một số giải pháp và chính sách, nhưng chưa đủ cụ thể đối với một chương trình tham vọng như thế này.

Những người trong ngành không tự tin lắm về năng lực của nhà nước Việt Nam trong việc xác định cũng như thực thi những chính sách chi tiết từ những mục tiêu chính sách rộng lớn trong tuyên bố tầm nhìn. Một số đại diện của ngành chỉ ra rằng tuyên bố sử dụng những thuật ngữ mơ hồ khi nói về mối quan hệ của thuế và chất lượng, như 'thân thiện với môi trường' hay 'nền kinh tế

nhiên liệu'. Chỉ khi nào những tuyên bố chung chung này được chuyển thành chính sách cụ thể về thuế suất và các khuyến khích khác thì mới có thể đảm bảo chính sách đó có mang lại kết quả gì hay không. Các đại diện khác chỉ ra rằng các chính sách cụ thể hỗ trợ cho ngành công nghiệp phụ trợ vẫn chưa được xác định, và tính phù hợp của chính sách sẽ phụ thuộc vào việc liệu hỗ trợ đưa ra có đủ để thu hút đầu tư mới hay không. Hiệp hội các nhà sản xuất ô tô Việt Nam (VAMA) chỉ ra rằng, nhà nước chưa làm được gì nhiều trong việc giảm thiểu tính thiếu nhất quán về chính sách giữa Bộ Tài chính và Bộ Công Thương. Công ty Ford Việt Nam cũng quan ngại rằng còn thiếu một kế hoạch hành động cụ thể trong đó xác định những chính sách dài hạn để nâng cao khả năng cạnh tranh. Cuối cùng, câu hỏi quan trọng về khả năng thực hiện các điều kiện kèm theo một cách hiệu quả vẫn chưa được giải quyết, do đó việc theo dõi hiệu quả hoạt động của các doanh nghiệp nhận hỗ trợ có lẽ vẫn sẽ kém như trước đây (Phạm và các đồng tác giả, 2014).

Chúng ta đã thấy rằng khả năng thành công của chính sách phụ thuộc vào việc chính sách đó đưa ra sự hỗ trợ phù hợp để giải quyết các thất bại thị trường cụ thể, cùng với những điều kiện khả thi để đảm bảo nguồn lực công không bị sử dụng lãng phí. Mức độ tham vọng trong tuyên bố tầm nhìn mới của ngành ô tô đòi hỏi chính phủ phải có những năng lực đáng kể trong việc xác định những công cụ nào sẽ giải quyết được những thất bại thị trường đó, rồi sau đó lựa chọn công cụ với những điều kiện về giám sát và thực thi có hiệu quả nhất phù hợp với năng lực thực hiện của chính phủ. Vì trong tầm nhìn của ngành ô tô không nêu rõ điều này, nên có thể là sự giằng co giữa các lợi ích khác nhau sẽ dẫn đến việc triển khai chính sách thiếu đồng bộ, thiếu nhất quán, và cuối cùng, có thể kết thúc bằng sự mâu thuẫn trong các phần khác nhau cũng như cung cấp hỗ trợ chính sách thiếu các điều kiện thực thi. Với năng lực thực thi yếu của các cơ quan nhà nước trước đây, có lẽ các nhà hoạch định chính sách của Việt Nam ban đầu nên tập trung vào những mục tiêu ít tham vọng hơn.

Năng lực thực thi yếu của nhà nước là đặc biệt rõ ràng trong ngành công nghiệp sản xuất xe máy, nhưng nghịch lý thay, ngành này lại phát triển khá tốt ở Việt Nam. Tỷ lệ đóng góp của ngành xe máy vào tổng sản lượng công nghiệp của cả nước đã tăng từ 3% năm 2005 lên 24% vào năm 2007. Ngay cả khi các thương hiệu xe máy được bán là của nước ngoài, nhưng hàm lượng nội địa trong các ngành chế tạo linh kiện đã tăng dần, mặc dù vẫn còn khoảng cách đáng kể về chất lượng

giữa các công ty nội địa và công ty nước ngoài. Tuy nhiên, ngay cả sự thành công này cũng là nhờ những hoàn cảnh ngẫu nhiên, tạo ra áp lực phù hợp đối với các công ty nhận hỗ trợ tại một thời điểm phù hợp (Ngo 2013).

Giống như ngành ô tô, ngành xe máy được hưởng tô lợi chính sách qua thuế quan và các công cụ khác. Từ giữa những năm 90 trở đi, các công ty Suzuki, Yamaha và Honda của Nhật Bản và công ty VMEP của Đài Loan đã bắt đầu mở nhà máy lắp ráp ở Việt Nam, sử dụng các phụ tùng nhập khẩu. Ban đầu, có rất ít sự chuyển giao về năng lực công nghệ và tổ chức cho các nhà sản xuất phụ tùng trong nước. Sự chuyển đổi bắt đầu diễn ra nhờ một cú sốc bất ngờ được gọi là 'cú sốc từ Trung Quốc' trong giai đoạn 2001-2004, khi các xe máy chất lượng thấp và giá rẻ của Trung Quốc tràn ngập thị trường Việt Nam (Fujita, 2007). Sự chiếm lĩnh của xe máy Trung Quốc có hai tác động. Một là, các công nghệ của Trung Quốc để bắt chước hơn đối với các nhà sản xuất phụ tùng Việt Nam. Hai là, các công ty Nhật Bản phát hiện ra rằng cách duy nhất để cạnh tranh với xe Trung Quốc là phải cắt giảm chi phí bằng cách hợp tác với các nhà sản xuất phụ tùng của Việt Nam để sản xuất ra các phụ tùng giá rẻ hơn so với đồ nhập khẩu từ Nhật. Sự hiện diện của tô lợi chính sách tại thị trường nội địa khiến cho các công ty Nhật có lợi nếu đầu tư vào việc nâng cao năng lực cho các đối tác Việt Nam (thay vì rút lui khỏi thị trường). Như vậy, tỷ lệ hàm lượng nội địa tăng lên không phải là do nhà nước Việt Nam đã thành công trong việc dùng tô lợi chính sách để các công ty Nhật phải đáp ứng các điều kiện về hàm lượng nội địa, mà là do áp lực cạnh tranh từ Trung Quốc buộc họ phải làm như vậy. Giai đoạn này đã dẫn đến việc chuyển giao năng lực tổ chức đáng kể cho các nhà sản xuất phụ tùng trong nước (Fujita, 2007; Ngo, 2013).

Từ năm 2004 trở đi, các thương hiệu xe máy mới của Nhật Bản đã ra đời và đủ rẻ để đánh bại sự cạnh tranh từ Trung Quốc, và các nhà sản xuất phụ tùng của Việt Nam đã bước chân được vào phân khúc thấp của chuỗi sản xuất linh kiện xe máy. Kinh nghiệm từ ngành công nghiệp xe máy cho thấy tô lợi chính sách có thể đóng vai trò nhất định trong việc tạo cơ hội đầu tư vào phát triển năng lực cạnh tranh, nhưng cũng cho thấy rằng điều này chưa chắc đã xảy ra nếu không có áp lực đối với những công ty nhận được hỗ trợ khiến họ buộc phải đầu tư và nỗ lực học hỏi ở mức cao. Trong trường hợp của ngành xe máy, áp lực đó đến từ cạnh tranh thị trường với Trung Quốc vào đúng thời điểm. Nhưng nếu như khung chính sách muốn sửa đổi để hỗ trợ cho việc nâng cao năng lực cho ngành ô tô, thì các công cụ chính

sách hỗ trợ đầu tư vào nâng cao năng lực phải được thiết kế phù hợp, vì cú sốc bên ngoài may mắn đã xảy ra với ngành xe máy sẽ khó có thể lặp lại nữa.

Với năng lực thiết kế và thực thi chính sách của một quốc gia đang phát triển, một chiến lược ô tô thành công cho Việt Nam trong thập kỷ tới phải là lựa chọn xem chính sách cần tập trung vào đâu. Tham vọng quá lớn có thể dẫn đến việc chẳng đạt được gì nhiều. Vì các phụ tùng lắp ráp ô tô thường sẽ do các doanh nghiệp trong nhóm 1 và 2 sản xuất, nên một chiến lược tổng hợp cho ngành ô tô phải cân nhắc đến cả chiến lược thúc đẩy các nhà sản xuất thiết bị gốc (OEMs) của nước ngoài (OEMs) và các nhà sản xuất phụ tùng của họ, cả trong nước và nước ngoài. Thất bại trong việc phát triển một ngành công nghiệp phụ trợ cạnh tranh có nghĩa là việc tiếp tục bảo hộ thuế quan đối với các phụ tùng nhập ngoại dẫn đến chi phí cao cho các công ty lắp ráp vì điều này làm tăng giá của các phụ tùng ngoại nhập. Không ngạc nhiên là các OEMs đã gây áp lực đòi chính phủ phải giảm thuế quan thêm nữa để các phụ tùng nhập khẩu cần thiết có thể được nhập khẩu với giá rẻ. Điều này sẽ giúp hỗ trợ cho ngành lắp ráp, nhưng với cái giá phải trả đó là ngành công nghiệp sản xuất ô tô Việt Nam sẽ hoạt động như một ngành lắp ráp mà thôi. Đây có thể sẽ là hậu quả trong bối cảnh hiện trạng của ngành ô tô, mà không dẫn đến sự phát triển của ngành công nghiệp phụ trợ trong nước. Vấn đề là phát triển ngành công nghiệp phụ trợ có khả năng cạnh tranh toàn cầu có lẽ là cách tốt nhất để tạo ra một số lượng lớn việc làm mới trong ngành, và do đó việc hỗ trợ cho các ngành công nghiệp phụ trợ nên là một nội dung quan trọng trong chiến lược tăng trưởng bao trùm (xem Hộp 4).

Thách thức chính sách đầu tiên do đó là phải xác định phạm vi của chính sách lớn mà Việt Nam cần áp dụng trong ngành ô tô. Liệu Việt Nam có nên tập trung vào lắp ráp xe ô tô với chất lượng xuất khẩu của các OEMs nước ngoài sử dụng chủ yếu phụ tùng nhập khẩu, hay nên cố gắng phát triển ngành công nghiệp phụ trợ trong nước? Lựa chọn đầu tiên đòi hỏi phải giảm thuế quan cho tất cả các mặt hàng. Ngược lại, lựa chọn thứ hai đòi hỏi đưa ra các khuyến khích để thu hút các công ty lắp ráp ô tô sử dụng tối đa phụ tùng được sản xuất bởi các nhà sản xuất trong nước. Chiến lược thu hút các OEMs này cần được kết hợp với các chiến lược cụ thể về phát triển năng lực của các nhà sản xuất phụ tùng bổ sung trong nước, để họ có thể hưởng lợi từ việc tiếp cận với các thị trường xuất khẩu thông qua phương thức cung cấp phụ tùng cho các công ty lắp ráp của nước ngoài. Nếu thiếu sự

rõ ràng về các lựa chọn chính sách lớn có thể sẽ gây cản trở việc xây dựng các chính sách hỗ trợ nhất quán mà giới doanh nghiệp có thể hiểu được và quyết định theo những chính sách đó một cách có hệ thống.

Vi nhiều nước đang cạnh tranh với nhau để thu hút các công ty đa quốc gia vào các hoạt động lắp ráp ô tô, trong đó có cả khu vực ASEAN, nên một chiến lược trọng tâm vào lắp ráp sẽ gặp nhiều rủi ro ngay cả đối với các nước có mức lương thấp hơn khi mất đi các công ty lắp ráp đa quốc gia trong tương lai gần. Chiến lược bền vững hơn cho một quốc gia thu nhập trung bình đang lên có lẽ là nên xây dựng năng lực sản xuất phụ trợ cho các doanh nghiệp trong nước. Xét từ góc độ tăng trưởng toàn diện, thì chiến lược này có ý nghĩa vì nó tạo điều kiện cho các doanh nghiệp mới gia nhập ngành và giúp cho Việt Nam hấp dẫn hơn đối với các công ty lắp ráp ô tô nước ngoài trong tương lai nếu như ngành công nghiệp phụ trợ trong nước trở nên cạnh tranh hơn trên toàn cầu. Cơ hội mua phụ tùng chất lượng quốc tế từ các nhà cung cấp trong nước sẽ giúp giảm được chi phí thu mua và làm cho đất nước trở thành điểm đặt các hoạt động lắp ráp hấp dẫn hơn.

Đối với một đất nước khá nhỏ như Việt Nam, việc cùng một lúc phát triển tất cả các ngành công nghiệp sản xuất phụ tùng cho sản xuất một chiếc xe hoàn thiện có thể là không khả thi, xét cả về tính kinh tế theo quy mô, về mức độ hỗ trợ và thời gian hỗ trợ cần thiết. Sẽ có thể khả thi hơn nếu như ta xác định và tập trung vào một số loại phụ tùng quan trọng mà Việt Nam muốn phát triển năng lực cạnh tranh toàn cầu thông qua các chính sách hỗ trợ và mối quan hệ đối tác với các công ty cung cấp công nghệ nước ngoài. Tuy nhiên, lựa chọn chiến lược này chỉ có lợi ích trong dài hạn. Chiến lược đó có lẽ sẽ đòi hỏi phải có cơ chế khuyến khích dành cho một số công ty lắp ráp cụ thể trong khi lại cản trở một số công ty khác đến Việt Nam ngay lúc đầu bởi vì họ có thể lo ngại rằng chính sách hỗ trợ nội địa có thể ảnh hưởng đến nguồn cung các sản phẩm phụ trợ có giá cạnh tranh làm đầu vào cho hoạt động lắp ráp của họ.

Tuy nhiên, trong dài hạn, sự phát triển của ngành công nghiệp phụ trợ có khả năng cạnh tranh cao sẽ tạo điều kiện để các doanh nghiệp trong nước bắt chước tốt hơn và tạo lập những cụm công nghiệp, qua đó góp phần vào tăng trưởng bao trùm. Điều này có khả năng xảy ra bởi vì các yêu cầu về vốn và công nghệ để gia nhập một phân khúc sản xuất phụ tùng phù hợp thường sẽ ít hơn nhiều so với sản xuất cả một chiếc xe. Nếu như

một chiến lược như vậy được áp dụng thì cần cân nhắc kỹ việc lựa chọn phân khúc nào cho phù hợp đối với Việt Nam. Các nhà cung cấp công nghệ nước ngoài sau đó có thể nhận được những *tô lợi sau* để thiết lập sản xuất cạnh tranh ở những phân khúc đó, bên cạnh việc xây dựng năng lực giám sát và thực thi chính sách phù hợp về phía chính phủ nhằm đảm bảo thực hiện chính sách hiệu quả để đạt được các mục tiêu đặt ra. Khi Việt Nam trở nên cạnh tranh hơn trong việc sản xuất một hoặc hai loại phụ tùng với hàm lượng nội địa đủ lớn, thì các nhà sản xuất các loại phụ tùng khác có thể sẽ đi theo hướng này, từ đó xây dựng được các cụm ngành công nghiệp phụ trợ và cuối cùng có thể giúp nâng cao được tỉ lệ nội địa hóa cho ngành lắp ráp ô tô ở Việt Nam.

Rõ ràng là có thể có các chính sách khác nhau, phụ thuộc vào việc liệu Việt Nam chọn đi theo hướng phát triển ngành lắp ráp không có mục tiêu hay theo hướng sản xuất linh phụ kiện vốn đòi hỏi phải có các chiến lược hỗ trợ rõ ràng. Việc phát triển một số lượng nhỏ các ngành công nghiệp phụ trợ có lẽ sẽ không được ủng hộ từ phía các công ty lắp ráp ô tô có công nghệ hiện đại, vì họ muốn Việt Nam phải mở cửa ngay cho các sản phẩm phụ tùng nhập khẩu để họ có thể lắp ráp ngay ô tô có khả năng cạnh tranh toàn cầu ở Việt Nam. Tuy nhiên, chiến lược thu hút những công ty lắp ráp kiểu này bằng cách áp dụng chính sách thuế nhập khẩu thấp mà không có bất kỳ hỗ trợ nào cho các nhà sản xuất phụ tùng trong nước chắc chắn sẽ làm chậm sự phát triển của các ngành công nghiệp phụ trợ trong nước. Các nhà hoạch định chính sách cần thảo luận kỹ về sự đánh đổi này để đưa ra những chính sách kinh tế nhất quán.

3. Ngành điện tử

Ngành điện tử là một câu chuyện rất thành công ở Việt Nam trong những năm vừa qua, với tốc độ tăng trưởng ngoạn mục từ sau năm 2010 khi có dòng FDI lớn đổ vào. Từ 2007 đến 2011, số lượng việc làm trong ngành đã tăng lên gấp đôi và tăng trưởng trong toàn bộ ngành lên mức khoảng 500.000 lao động. Bối cảnh cho sự tăng trưởng này đó là sự thay đổi đáng kể trong các công cụ chính sách, dẫn tới sự dịch chuyển toàn bộ việc phân phối *tô lợi* chính sách từ các DNNN sang các dự án FDI. Có 3 giai đoạn chính sách chính.

Trong giai đoạn đầu, từ khi mở cửa nền kinh tế vào những năm 90 đến đầu những năm 2000, rất nhiều *tô lợi* chính sách đã được trao cho ngành điện tử dưới dạng thuế thu nhập doanh nghiệp

thấp và thuế nhập khẩu cao đánh vào các bộ thiết bị hoàn thiện. Những *tô lợi* chính sách này chỉ có thể được tiếp cận bằng cách thành lập công ty liên doanh với các DNNN, bởi vì chỉ có họ mới có quyền kinh doanh và tiếp cận với đất đai. Do đó, các nhà đầu tư nước ngoài có động cơ mạnh mẽ để thành lập liên doanh với các DNNN nhằm tiếp cận với những *tô lợi* này. Tuy nhiên, các *tô lợi* này lại không đi kèm những điều kiện hiệu quả nhằm đảm bảo chuyển giao năng lực tổ chức cho các đối tác Việt Nam. Mặc dù các liên doanh đều tiến hành chuyển giao công nghệ, nhưng các doanh nghiệp Việt Nam vẫn không phát triển được trong giai đoạn này (Nguyễn và cộng sự, 2014).

Không đáng ngạc nhiên tại sao các DNNN không phát triển được từ những liên doanh này. Các DNNN là những tổ chức được dẫn dắt bởi các quan chức nhà nước, và họ không thấy đây là cơ hội để cải tổ công ty của họ sao cho cạnh tranh hơn. Nếu muốn trở nên cạnh tranh hơn, cần tạo sức ép đáng kể lên các doanh nghiệp này để buộc họ thực hiện những thay đổi tổ chức nội bộ và thử nghiệm các cách làm mới. Các đối tác nước ngoài cũng không có bất kỳ lý do gì thúc ép họ phải bỏ thời gian công sức trong việc phối hợp với các đối tác là DNNN để nâng cao năng lực cạnh tranh. Thiết kế chính sách đã không kết nối được giữa *tô lợi* chính sách với các kết quả về nâng cao năng suất. *Tô lợi* chính sách như là một động cơ để các công ty nước ngoài thành lập liên doanh với các DNNN, chứ không phải là một cơ hội từ chính sách để tạo ra các doanh nghiệp cạnh tranh của Việt Nam.

Giai đoạn thứ hai từ khoảng năm 2000 đến 2010 với đặc điểm là tự do hóa thương mại và FDI, cho phép các công ty nước ngoài trực tiếp tiếp cận với một số ưu đãi chính sách mà không cần phải hình thành liên doanh với các DNNN. Năm 1998, những hạn chế về quyền kinh doanh đã được dỡ bỏ theo khuôn khổ của Hiệp định Thương mại Song phương Việt Nam – Hoa Kỳ. Năm 2000, Việt Nam đã cho phép hình thức 100% sở hữu của nước ngoài trong các công ty xuất khẩu. Tự do hóa thương mại cũng đã diễn ra trong thời kỳ này khi thuế quan được cắt giảm theo các cam kết WTO và Hiệp định Thương mại Tự do ASEAN. Kết quả của những thay đổi này là các doanh nghiệp nước ngoài không cần phải thông qua đối tác là DNNN thì mới tiếp cận được với các ưu đãi chính sách, đặc biệt là những ưu đãi trong phân bổ đất đai, và do đó nhiều liên doanh đã không còn cần thiết nữa. Chiến lược đầu tư nước ngoài đã chuyển sang nhập khẩu linh kiện để lắp ráp trong nước. Đáng tiếc là trong nhiều trường hợp, các đối tác DNNN trước đây nhận ra rằng họ không đủ khả năng

cạnh tranh để tự đứng một mình. Tăng trưởng của ngành khá cao trong giai đoạn này nhờ đầu tư FDI tăng nhanh trong khâu lắp ráp, và kim ngạch xuất khẩu tăng khoảng 30% mỗi năm trong giai đoạn 2002-2009. Điều đáng tiếc là sự phát triển năng lực của các doanh nghiệp trong nước đã chậm lại hơn nữa, thậm chí còn giảm đi ở một số khu vực (Nguyễn và cộng sự, 2014).

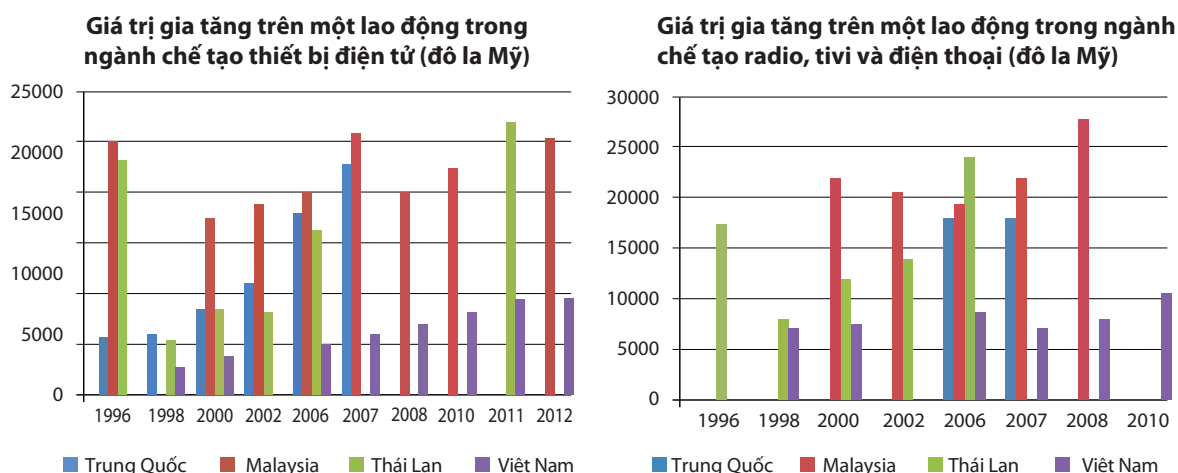
Giai đoạn thứ ba, từ khoảng năm 2010, có đặc điểm khác hẳn, xét về khả năng tiếp cận với các ưu đãi chính sách. Thời điểm đó các doanh nghiệp nước ngoài đã được tiếp cận với các ưu đãi chính sách, và các doanh nghiệp trong nước chẳng được gì, đặc biệt là khu vực tư nhân. Một chính sách quan trọng càng làm đảo ngược tình hình trong giai đoạn này là quyết định của chính phủ năm 2006, giao nhiệm vụ đánh giá và cấp phép đầu tư cho các dự án FDI từ chính quyền trung ương xuống tỉnh. Khi đó, sự cạnh tranh giữa các tỉnh đã dẫn đến tình trạng đua nhau chào mời các dự án đầu tư FDI bằng những gói ưu đãi chính sách, từ việc đóng tiền đầu tư, cho phép khấu hao nhanh cho tới miễn giảm thuế, và giảm phí sử dụng đất. Trong số 48 tỉnh được khảo sát bởi Bộ Tài chính, thì có 32 tỉnh đã chào mời thêm ưu đãi cho các dự án đầu tư. Hầu hết trong đó là ưu đãi liên quan tới đất đai và thuế. Về đất đai, các ưu đãi bao gồm kéo dài thời hạn miễn phí thuê đất, trợ cấp về cơ sở hạ tầng, hỗ trợ giải phóng mặt bằng và hoàn trả mặt bằng với ngân sách của tỉnh, và các tô lợi chính sách ưu đãi tương ứng với quy mô từng dự án. Một cuộc khảo sát năm 2011 do UNIDO và Bộ Kế Hoạch và Đầu tư thực hiện cho thấy hầu hết các dự án đầu tư nước ngoài tại Việt Nam đều được miễn giảm thuế và tiền thuê đất, trong khi các doanh nghiệp trong nước thì không hề được ưu ái như vậy. Những tô lợi chính sách cho nhà đầu tư nước ngoài này được đưa ra mà không hề kèm theo bất kỳ điều kiện gì giúp nâng cao giá trị gia tăng trong nước. Tuy nhiên, tính hấp dẫn của những ưu đãi chính sách này và quyết định lựa chọn địa điểm đầu tư của nhiều công ty đa quốc gia khi họ chuyển ra khỏi Trung Quốc đã dẫn đến một giai đoạn bùng nổ tăng trưởng ở Việt Nam. Tốc độ tăng trưởng kim ngạch xuất khẩu hàng điện tử đã lên đến 96% vào năm 2011, và đến năm 2013, điện tử đã trở thành ngành có kim ngạch xuất khẩu lớn nhất, vượt lên trên cả ngành dệt may (Nguyễn và các đồng tác giả, 2014).

Cơ cấu doanh nghiệp trong ngành điện tử đã thay đổi hoàn toàn trong giai đoạn này. Các DNNN gần như đã biến mất về tầm quan trọng, và ngành này chủ yếu do các công ty đa quốc gia hàng đầu như Intel, Samsung, Nokia và LG chiếm lĩnh, cùng với nhiều doanh nghiệp tư nhân quy mô

nhỏ trong nước. Các doanh nghiệp tư nhân này chiếm chưa đầy 20% doanh thu thị trường nội địa và 5% kim ngạch xuất khẩu. Giá trị gia tăng nội địa mà các công ty đa quốc gia mang lại cũng hạn chế, bởi vì chủ yếu chỉ là giá trị gia tăng của lao động trong các khâu lắp ráp, với giá trị chỉ khoảng 1-2% doanh thu của ngành. Tuy nhiên, có khoảng 500.000 lao động làm việc trong ngành này, do đó giá trị gia tăng tổng cộng là đáng kể (Nguyễn và các đồng tác giả, 2014). Về phương diện nâng cao giá trị gia tăng trong nước và góp phần đạt mục tiêu tăng trưởng bao trùm, ngành điện tử cũng gặp phải những thách thức chính sách tương tự như ngành ô tô vốn không năng động bằng. Tốc độ tăng trưởng mạnh về kim ngạch xuất khẩu chủ yếu dựa vào việc nhập khẩu linh kiện rồi lắp ráp trong nước. Hầu hết các công ty trong nước của Việt Nam đều còn xa mới có đủ năng lực cạnh tranh để có thể là nhà cung cấp tương đối lớn trong chuỗi sản xuất sản phẩm của các nhà sản xuất thiết bị gốc (OEM), là nơi chiếm lĩnh sản xuất các sản phẩm trong ngành. Vậy câu hỏi chính sách ở đây là làm thế nào để nâng cao vai trò của các nhà cung cấp linh kiện trong nước?

So sánh năng suất với các đối thủ cạnh tranh trong khu vực ở Hình 5 cho thấy Việt Nam chủ yếu tham gia vào phân khúc lắp ráp có giá trị gia tăng thấp trong ngành điện tử. Hình 5 cũng cho thấy khoảng cách về giá trị gia tăng trên một lao động của Việt Nam so với các đối thủ cạnh tranh trong khu vực vẫn lớn. Liệu Việt Nam có nên tập trung vào lợi thế so sánh hiện nay như một nước chuyên lắp ráp, cắt giảm thuế và khuyến khích thêm nhiều thương hiệu OEM khác như Samsung đến Việt Nam không? Hay nên lập kế hoạch dài hạn hơn để phát triển các cụm sản xuất linh kiện mà ban đầu chưa cạnh tranh tốt lắm và cần có sự hỗ trợ chính sách và phát triển năng lực trong dài hạn? Hiện nay, rõ ràng là Việt Nam vẫn đang dựa trên chiến lược thứ nhất. Hệ quả là khoảng cách về chất lượng linh kiện mà các OEM đòi hỏi và năng lực của các nhà cung cấp linh kiện trong nước càng ngày càng xa. Trong khi một số các nhà sản xuất linh kiện có năng lực tốt ở trong nước, đặc biệt là những doanh nghiệp có mối liên kết lâu nay với các OEM có thể được hưởng lợi, hầu hết các nhà sản xuất linh kiện khác sẽ không gạt hái được gì nhiều. Điều này có nghĩa là sự hiện diện của các OEM đa quốc gia sẽ không mang lại tăng trưởng bao trùm nếu thiếu có các chính sách hỗ trợ của chính phủ cho ngành phụ trợ.

Hình 5 Giá trị gia tăng trên một lao động trong ngành điện tử (đô la Mỹ)



Nguồn: UNIDO, 2015

Ở đây, các lựa chọn đối với ngành điện tử cũng giống như với ngành ô tô. Việt Nam khó mà có thể phát triển các ngành sản xuất với đủ loại linh kiện cần thiết cho một chiếc điện thoại di động với chất lượng như của Samsung. Nhiệm vụ chính sách ở đây là thu hút hoạt động lắp ráp các sản phẩm điện tử mà công nghệ và mức độ phức tạp và vừa với năng lực của các nhà sản xuất linh kiện Việt Nam, thì chiến lược nâng cấp công nghệ và tổ chức mới khả thi. Giai đoạn thứ hai sẽ là xây dựng các công cụ chính sách hỗ trợ cho các nhà sản xuất linh kiện này một cách có hiệu quả. Chính sách có thể đòi hỏi phải lựa chọn loại hình nhà đầu tư nước ngoài mà Việt Nam muốn thu hút. Cần ưu

tiên thu hút các OEMs mà chuỗi cung cấp của họ có những phân khúc phù hợp với năng lực của các doanh nghiệp trong nước để họ có thể tham gia. Các chính sách thu hút các nhà đầu tư đa quốc gia này cần được bổ sung bằng những chính sách khác để hỗ trợ cho việc nâng cao năng lực ở các ngành phụ trợ được lựa chọn. Hai gói chính sách này phải được thực thi đồng thời kèm theo các điều kiện chế tài cần thiết. Ngược lại, nếu chọn phương án hỗ trợ chung chung cho tất cả các nhà đầu tư nước ngoài bằng những ưu đãi hào phóng, có lẽ không phải là cách sử dụng nguồn lực công một cách tốt nhất, và có thể không mang lại nhiều tiến bộ trong việc thúc đẩy tăng trưởng bao trùm.

VI. Các lựa chọn chính sách nhằm cải thiện các chiến lược tăng trưởng bao trùm

Thách thức đối với các chiến lược tăng trưởng bao trùm là phải thiết kế được các chính sách khắc phục một cách hiệu quả các thất bại thị trường đang cản trở tăng trưởng. Các chính sách có hiệu quả cũng phải đảm bảo rằng sự hỗ trợ không bị lãng phí, bằng cách xác định những điều kiện cần thiết, phù hợp để có thể giám sát và thực thi trong bối cảnh thể chế và chính trị của đất nước. Những thảo luận của chúng tôi về các vấn đề cốt lõi và các ví dụ về kinh nghiệm chính sách trước đây ở ba ngành đã góp phần xác định một số chủ đề rộng cần chú ý khi thiết kế chính sách:

Thứ nhất, rõ ràng là **thách thức trong việc đạt được các mục tiêu chung có thể khá phức tạp, xét trên phương diện phải hiểu rõ các hạn chế kinh tế cũng như thiết kế chính sách sao cho đáp ứng được các điều kiện cần thiết**. Các nước đang phát triển như Việt Nam hiện nay không có nhiều dư địa chính sách và năng lực để thực thi và phối hợp chính sách. Các chính sách nhằm đến các ngành nhất định cần phải đơn giản, và tại mỗi thời điểm chỉ nên nhắm đến một số vấn đề nhất định. Các chính sách quá tham vọng thường ít có khả năng đem lại hiệu quả do mâu thuẫn có thể nảy sinh giữa các công cụ chính sách khác nhau, và gây khó khăn cho việc thực hiện vì thất bại trong điều phối chính sách.

Một đặc điểm thứ hai thể hiện ở cả 3 ngành là **nhà nước Việt Nam đã gặp khó khăn trong việc theo dõi và áp đặt chế tài đối với các tô lợi chính sách được đưa ra từ trước cho nhiều loại doanh nghiệp khác nhau**.

Cuối cùng, **việc phối hợp giữa các cơ quan nhà nước và giữa cấp tỉnh và cấp trung ương cũng là một khó khăn trong việc thiết kế phân bổ tô lợi chính sách phù hợp nhằm đạt được các mục tiêu đề ra**.

Những quan sát này cho thấy có lẽ các nhà hoạch định chính sách của Việt Nam cần cần nhắc đến những chính sách cụ thể hơn nhưng được điều phối tốt hơn nhằm thúc đẩy tăng trưởng bao trùm ở những ngành cụ thể.

Những chính sách như vậy sẽ bao hàm những vấn đề gì? Chi tiết chính sách sẽ phụ thuộc vào việc đánh giá xem khoảng cách về năng lực cạnh tranh đang lớn đến đâu ở các ngành phụ trợ có công nghệ trung bình, từ đó xác định những phân khúc khả thi mà Việt Nam có thể tham gia, với một chiến lược nâng cao năng lực. Nói chung, chúng ta biết rằng các ngành chế tạo của Việt Nam đều có năng lực cạnh tranh thấp (Viện Quản lý Kinh tế Trung ương, Tổng cục Thống kê, & Nhóm Nghiên cứu Kinh tế Phát triển của Đại học Copenhagen, 2014; Coxhead, Phan, Dinh, & Ninh, 2010; Nixson & Walters, 2010). Việc xây dựng chính sách đòi hỏi phải có những nghiên cứu cụ thể hơn về các ngành sản xuất phụ tùng/linh kiện cụ thể nhằm xác định mức độ chênh lệch trong chi phí sản xuất các sản phẩm với một mức chất lượng cụ thể so với các đối thủ cạnh tranh.

Các chiến lược nâng cao năng lực sẽ trở nên thách thức hơn nếu như khoảng cách về tính cạnh tranh ban đầu là lớn. Nên bắt đầu với những chiến lược ít tham vọng hơn, có nghĩa là phải xác định các phân khúc sản xuất phụ trợ nào mà không bị chênh lệch quá lớn về năng lực cạnh tranh trong giai đoạn đầu. Rất có thể các nước đang phát triển như Việt Nam sẽ thấy dễ đạt được khả năng cạnh tranh hơn trong những phân khúc sản xuất có trình độ công nghệ tương đối thấp, giống như kinh nghiệm của Trung Quốc và các nước công nghiệp hóa nhanh khác (xem Hộp 1). Quan sát này có thể mâu thuẫn với kỳ vọng của nhiều nhà hoạch định chính sách, những người nghĩ rằng chiến lược tốt nhất là nên bắt chước và lựa chọn những phân khúc sản xuất cao cấp nhất. Vấn đề ở đây là những tham vọng như vậy chắc sẽ đòi hỏi phải hỗ trợ chính sách trong một thời gian dài cho một số lượng nhỏ doanh nghiệp trong nước, và năng lực theo dõi và thực thi còn yếu sẽ khó đảm bảo được hiệu quả tốt từ việc phân bổ ưu đãi chính sách này. Hơn nữa, việc nâng cao năng suất sẽ dễ thành công hơn đối với những doanh nghiệp vốn đã đạt được năng suất tương đối trong những phân khúc sản xuất có công nghệ thấp hơn. Hình thức tăng trưởng 'hữu cơ' này của các doanh nghiệp sẽ là một chiến lược dài hạn

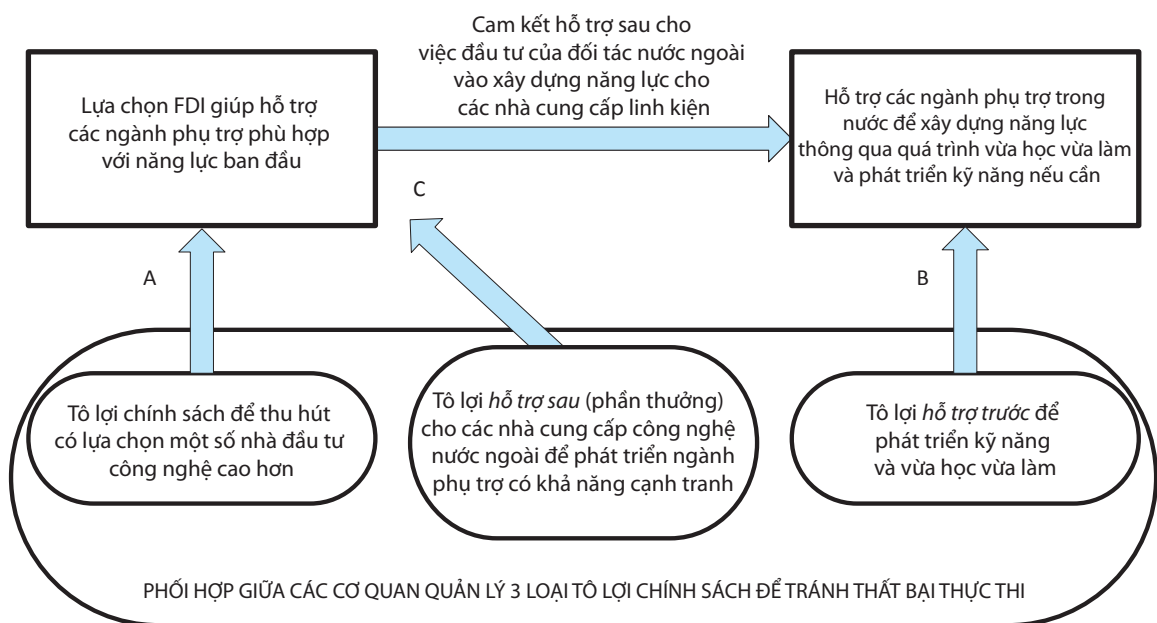
bền vững hơn cho các quốc gia như Việt Nam, và nó cũng tương thích hơn với một chiến lược tăng trưởng bao trùm.

Việt Nam đã rất thành công trong việc thu hút FDI, và nên phát huy thành công này để phát triển các ngành có trình độ công nghệ trung bình có thể gắn kết vào chuỗi giá trị toàn cầu thông qua các công ty nước ngoài đã hoạt động ở Việt Nam. Điều này đòi hỏi phải có chính sách rõ ràng về việc nên ưu tiên các phân khúc và công nghệ nào, và chỉ nên chọn một số ít ngành và công nghệ mà ta muốn phát triển. Nếu không thì, như chúng ta đã thấy, có thể sẽ dẫn đến những mâu thuẫn trong chính sách khi muốn đạt được quá nhiều mục tiêu mà chỉ với vài công cụ chính sách mà thôi.

Hình 6 tóm tắt một số quan sát đã nêu ra trong các phần trước về sự cần thiết của điều phối

chính sách để thu hút đầu tư công nghệ cao hơn bằng những chiến lược phát triển các ngành công nghiệp phụ trợ có mức công nghệ trung bình. Hai mục tiêu đó đòi hỏi những gói ưu đãi chính sách khác nhau kèm theo những điều kiện khác nhau, và những chính sách này cần được phối hợp tốt. Mũi tên A cho thấy thu hút FDI phù hợp có thể được hỗ trợ qua việc đưa ra những ưu đãi có chọn lọc để thu hút các hoạt động lắp ráp có trình độ công nghệ cao hơn, có thể tạo cơ hội cho việc sản xuất phụ tùng/linh kiện trong nước. Điều này sẽ đòi hỏi phải có một chiến lược để đưa ra các cơ chế khuyến khích nhưng chỉ dành cho một số nhà cung cấp công nghệ nước ngoài nhất định, được lựa chọn dựa trên mức độ phù hợp của các sản phẩm của họ đối với việc xây dựng chuỗi cung cấp sản xuất sản phẩm phụ trợ trong nước.

Hình 6 Tô lợi chính sách có liên quan để tiếp thu công nghệ và xây dựng năng lực



Đồng thời, chính sách phải hỗ trợ cho sự phát triển năng lực cạnh tranh trong nước ở một số phân khúc sản xuất có trình độ công nghệ trung

bình. Điều này lại có thể liên quan đến hai loại tô lợi chính sách khác nhau. Mũi tên B cho thấy kiểu chính sách thông thường hơn, tức là trao ưu

đãi trước cho những công ty mới nổi, vừa là một phần của chiến lược phát triển năng lực, vừa là để tài trợ cho việc nâng cao kỹ năng. Tuy nhiên, mỗi loại chính sách lại cần kèm theo những điều kiện khác nhau cần được thực thi, và nếu như những điều kiện này không thể được thực thi, thì chiến lược hỗ trợ trước đó sẽ không có tác dụng gì. Một chiến lược khác và có thể bổ sung cho chiến lược nói trên được thể hiện ở hai mũi tên C. Ở đây, hỗ trợ chính sách được đưa ra cho nhà đầu tư nước ngoài dưới dạng *phần thưởng nhận sau*, tức là nhà đầu tư sẽ chỉ nhận được nếu họ thành công trong việc nâng cao năng lực cho các nhà cung cấp phụ tùng trong nước. *Phần thưởng nhận sau* này có thể dưới dạng ưu đãi phí dựa trên hiệu quả hoạt động dành cho nhà đầu tư nước ngoài khi họ đạt được những mục tiêu cụ thể, như tăng năng lực cạnh tranh cho các nhà cung cấp phụ tùng trong nước, cho đến khi họ có thể tham gia vào chuỗi cung cấp của các OEMs.

Mục tiêu của những cam kết như vậy là thúc đẩy nhà đầu tư đầu tư vào việc nâng cao năng lực cho các nhà cung cấp liên quan, và sự đầu tư đó sẽ được đền đáp bằng những *phần thưởng nhận sau* đủ lớn nếu và khi đạt được thành công. Các nội dung chi tiết của cam kết đó sẽ phải được đàm phán kỹ càng, và trong một số trường hợp cần có sự chia sẻ chi phí ngay từ đầu để khuyến khích nhà đầu tư nước ngoài tham gia vào chương trình. Điều này có thể cần thiết trong trường hợp nhà sản xuất phụ tùng trong nước có năng lực ban đầu tương đối thấp. Ưu điểm của những thỏa thuận về *tô lợi chính sách sau* là không phải nhọc công theo dõi nỗ lực học hỏi của các doanh nghiệp nhận hỗ trợ, bởi vì các nhà đầu tư có động cơ mạnh mẽ trong việc đảm bảo đạt được kết quả mong muốn vì chỉ khi đó họ mới được hưởng tô lợi chính sách sau như đã cam kết mà thôi. Chúng ta đã thấy rất nhiều *chiến lược tô lợi sau* như vậy đã thành công trong việc xây dựng các ngành sản xuất linh kiện có khả năng cạnh tranh ở nhiều nước (Hộp 4). Tuy nhiên, ngay cả như vậy thì nhà nước vẫn phải đặt ra một số điều kiện và thực thi nghiêm túc nhằm đảm bảo xây dựng năng lực ở những lĩnh vực mới.

Do đó, gói chính sách hỗ trợ tăng trưởng bao trùm trong một ngành có thể bao gồm nhiều hơn một loại tô lợi chính sách, nhưng những loại tô lợi chính sách khác nhau được chỉ ra trong Hình 6 phải được phối hợp tốt với nhau để tránh tình trạng 'trống đánh xuôi kèn thổi ngược'. Thiết kế chính sách và các loại tô lợi đưa ra sẽ phụ thuộc vào công nghệ cụ thể, loại hình nhà đầu tư và năng lực ban đầu của các bên có liên quan trong ngành. Việc phân tích chính sách ở giai đoạn khởi sự có thể góp phần giảm rủi ro thất bại, nhưng

không thể loại bỏ được hoàn toàn rủi ro đó. Đó là lý do tại sao các nhà hoạch định chính sách cần phải sẵn sàng thử nghiệm với những mô hình quy mô nhỏ trước. Việc thử nghiệm với quy mô nhỏ đối với những cơ chế hỗ trợ cụ thể, bắt đầu với một số ít doanh nghiệp trong ngành, là điều hết sức quan trọng để thử xem liệu chính phủ đã đánh giá đúng hay chưa về mức độ thiếu hụt năng lực cạnh tranh lúc đầu và khả năng học hỏi của các doanh nghiệp trong nước, từ đó xác định các tiêu chí thành công phù hợp. Thiết kế chính sách cũng cần thử nghiệm xem các phần thưởng và biện pháp chế tài đã phù hợp hay chưa, xét đến năng lực theo dõi và thực thi của nhà nước. Sau khi thử nghiệm thành công thì sẽ nhân rộng, nhưng cũng có thể sẽ phải điều chỉnh hoặc thậm chí thay đổi hoàn toàn chính sách khi đã có kết quả. Bằng chứng về các chính sách công nghệ thành công ở Đông Á và Trung Quốc (Hộp 3) cho thấy tầm quan trọng của việc thử nghiệm và rút kinh nghiệm, sau đó áp dụng chính sách trên diện rộng hơn để có thể điều chỉnh chính sách cho phù hợp dựa trên các kinh nghiệm rút ra.

Đến đây, ta có thể tổng kết lại các yếu tố khác nhau của một chính sách quản lý tô lợi thành công. Thứ nhất, chính sách phải xác định được các thất bại thị trường đang cản trở năng lực cạnh tranh của các nhà sản xuất của Việt Nam trong các ngành có trình độ công nghệ trung bình nhưng có tiềm năng, và cả những thất bại thị trường có thể cản trở các nhà đầu tư nước ngoài cần đến những nhà cung cấp trong nước. Như Hình 1 đã tóm tắt, điều này đòi hỏi phải xác định những thất bại mắc phải quan trọng cản trở sự tăng trưởng của những ngành liên quan này và sau đó thiết kế ra những chính sách với các điều kiện cần thiết cho chính sách đó thành công có thể được thực thi. Vì các chính sách tạo ra và phân bổ tô lợi, và đòi hỏi phải có các điều kiện kèm theo để các doanh nghiệp đó đạt được kết quả mong muốn, nên một quá trình hoạch định chính sách thành công chính là việc quản lý tô lợi chính sách có hiệu quả. Hình 6 cho thấy rằng một chiến lược tăng trưởng bao trùm thành công dựa trên việc kết hợp đầu tư FDI với phát triển năng lực trong nước sẽ phải phối hợp các loại tô lợi chính sách khác nhau cho các doanh nghiệp khác nhau, kèm theo những điều kiện khả thi cụ thể. Do đó, chính sách có thể phải đưa ra những khuyến khích cho một số loại nhà đầu tư nước ngoài cụ thể để thu hút họ vào nước mình, và cũng có thể phải hỗ trợ cho những chiến lược phát triển năng lực cho các nhà sản xuất phụ tùng có trình độ công nghệ trung bình ở trong nước có mối liên kết với các nhà đầu tư đó.

Hình 6 có thể được sử dụng để định hình hướng

thảo luận chính sách cho các ngành cụ thể, vì nó cho phép chúng ta nêu bật những loại chính sách cần thiết và tính khả thi của việc thiết kế chính sách theo những cách khác nhau. Ví dụ như trường hợp của ngành dệt may, chiến lược sẽ là thu hút các công ty nước ngoài đang tiến lên những nấc thang cao hơn trong chuỗi giá trị chuyển sang thiết kế, marketing và nghiên cứu, và thôi không tham gia vào các hoạt động sản xuất năng suất cao nữa. Chính sách sẽ phải xét đến các khuyến khích cho các nhà đầu tư này chuyển giao hoạt động sản xuất cho các đối tác trong nước, nhưng quan trọng hơn là phải khuyến khích cả việc chuyển giao bí quyết công nghệ và năng lực tổ chức cho các doanh nghiệp trong nước. Chính sách tô lợi theo mũi tên C trong Hình 6 có thể là đưa ra phần thưởng đáng kể, hiệu chỉnh cho phù hợp, cho nhà đầu tư nước ngoài trong việc hỗ trợ cho một hoặc một vài doanh nghiệp trong nước thiết lập dây chuyền sản xuất, hệ thống quản lý hàng tồn kho, kiểm soát chất lượng và mạng lưới marketing để đảm bảo đạt được năng lực cạnh tranh. Nhà đầu tư nước ngoài có thể không nhận được gì nhiều trong giai đoạn thử nghiệm nhưng sẽ được hưởng một phần thưởng đáng kể nếu như đối tác Việt Nam bắt đầu xuất khẩu hoặc tham gia vào các phân khúc cao hơn trong chuỗi cung ứng của đối tác nước ngoài. Nhà nước cần có năng lực quản lý tô lợi chính sách trong việc xác định và đánh giá thành công một cách phù hợp, và chỉ trao phần thưởng khi tiêu chí thực hiện được thỏa mãn. Cách tiếp cận này sẽ phải được tinh chỉnh về chi tiết, nhưng điều chúng tôi muốn nói ở đây là yêu cầu giám sát và thực thi tô lợi chính sách sẽ nhẹ hơn trong trường hợp này, mà vẫn tạo ra được động lực cho việc phát triển năng lực tổ chức. Sự phát triển của ngành ô tô Ấn Độ hay ngành may mặc Bangladesh là những ví dụ thực tế của những chiến lược như vậy.

Trong trường hợp của ngành ô tô hay điện tử của Việt Nam, cần chú ý nhiều hơn nữa đến chiến lược chung như đã thảo luận ở trên. Ví dụ như, các thất bại trong phối hợp chính sách có thể được giảm bớt đáng kể nếu như có sự nhất quán chiến lược trong việc lựa chọn nên chú trọng vào việc ngay lập tức lắp ráp những chiếc xe tối tân, hay vào việc thu hút những doanh nghiệp lắp ráp có khả năng thúc đẩy sự phát triển của các ngành công nghiệp phụ trợ trong nước. Mỗi lựa chọn sẽ dẫn đến việc thu hút các loại nhà đầu tư công nghệ nước ngoài khác nhau. Chúng tôi cho rằng cách tiếp cận theo hướng phát triển ngành phụ trợ có khả năng mang lại kết quả dài hạn tốt hơn cho tăng trưởng bao trùm. Nếu như mục tiêu là dần dần nâng cao năng lực cho các nhà sản xuất phụ tùng trong

nước, thì công nghệ cần thu hút sẽ là của những công ty lắp ráp nước ngoài có ý muốn mua phụ tùng trong nước, với yêu cầu về chất lượng vừa sức với trình độ công nghệ của các nhà sản xuất trong nước. Một chiến lược phát triển ngành phụ trợ do đó sẽ đòi hỏi những chiến lược cụ thể có tô lợi chính sách loại A, B và C như trong Hình 6, và sự phối hợp và nhất quán trong chính sách lại càng quan trọng. Ngược lại, nếu như chiến lược lại là thu hút tất cả các loại doanh nghiệp lắp ráp ô tô của nước ngoài, thì tình hình sẽ khác, bởi vì theo chiến lược này, tất cả các công ty lắp ráp đều muốn nhập khẩu phụ tùng với mức thuế quan thấp, và có thể phản đối bất kỳ một chiến lược mục tiêu nào để phát triển năng lực cho một số doanh nghiệp trong nước.

Một loạt các câu hỏi tương tự cũng nảy sinh trong ngành điện tử. Một cách tiếp cận dựa trên việc phát triển ngành công nghiệp sản xuất linh kiện trong nước sẽ phải sử dụng loại tô lợi chính sách A một cách cẩn trọng hơn để thu hút một số nhà sản xuất phụ tùng hay công ty lắp ráp nhất định, những công ty này phải có trình độ công nghệ vừa đủ để có thể giao lại hợp đồng phụ cho các nhà sản xuất trong nước khi có các ưu đãi chính sách loại B và C trong Hình 6.

Những thảo luận trong báo cáo này cho thấy cả lý thuyết lẫn thực tế ở các nước khác đều chỉ ra rằng chính sách có thể được thiết kế tốt hơn để hỗ trợ cho các chiến lược tăng trưởng bao trùm ở các nước đang phát triển, nhưng đòi hỏi phải chú ý nhiều hơn đến tính nhất quán và thiết kế chính sách. Các chính sách hiệu quả phải xác định và khắc phục được các thất bại cam kết quan trọng đang cản trở tăng trưởng, và phải kết nối giữa hỗ trợ chính sách với các điều kiện khả thi nhằm đảm bảo khả năng thành công của chính sách đó.

Tài liệu tham khảo

- Agosin, M. R., & Machado, R. (2005). Foreign Investment in Developing Countries: Does it Crowd in Domestic Investment? *Oxford Development Studies*, 33(2), 149-162.
- Alchian, A. A., & Demsetz, H. (1972). Production, Information Costs, and Economic Organization. *American Economic Review*, 62(5), 777-795.
- Amsden, A. (1989). *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*. Oxford: Oxford University Press.
- Becker-Ritterspach, F. (2007). Maruti-Suzuki's Trajectory: From a Public Sector Enterprise to a Japanese Owned Subsidiary. *15th GERPISA International Colloquium, 20-22nd June*. Paris: GERPISA International Network.
- Betcherman, G., Olivas, K., & Dar, A. (2004). Impacts of Active Labor Market Programs: New Evidence from Evaluations with Particular Attention to Developing and Transition Countries. *Social Protection Discussion Paper Series*. Washington: The World Bank.
- Central Institute for Economic Management, General Statistics Office, & Development Economics Research Group University of Copenhagen. (2014). Firm-Level Technology and Competitiveness in Viet Nam: Evidence from a Survey in 2013.
- Chibber, V. (2003). *Locked in Place: State-Building and Late Industrialization in India*. Princeton NJ: Princeton University Press.
- Cimoli, M., Coriat, B., & Primi, A. (2009). Intellectual Property and Industrial Development: A Critical Assessment. In M. Cimoli, G. Dosi, & J. Stiglitz (Eds.), *Industrial Policy and Development: The Political Economy of Capabilities Accumulation* (pp. 506-538). Oxford: Oxford University Press.
- Clark, G., & Wolcott, S. (2012). One Polity, Many Countries: Economic Growth in India, 1873-2000. In D. Rodrik (Ed.), *In Search of Prosperity: Analytical Narratives on Economic Growth* (pp. 53-79). Princeton NJ: Princeton University Press.
- Coxhead, I., Phan, D., Dinh, V. T. N., & Ninh, K. N. B. (2010). *Getting to Work*. Hanoi: United Nations Development Programme (UNDP).
- Dosi, G. (1988). The Nature of the Innovative Process. In G. Dosi, C. Freeman, R. R. Nelson, G. Silverberg, & L. Soete (Eds.), *Technical Change and Economic Theory* (pp. 221-238). London: Pinter Publishers.
- Fernandez-Stark, K., Frederick, S., & Gereffi, G. (2011). *The Apparel Global Value Chain: Economic Upgrading and Workforce Development Center on Globalization, Governance and Competitiveness*. Durham NC: Duke University.
- Fujita, M. (2007). Local Firms in Latecomer Developing Countries amidst China's Rise: The Case of Viet Nam's Motorcycle Industry *Discussion Paper*. Chiba: Institute of Developing Countries.
- Gereffi, G., & Memedovic, O. (2003). The Global Apparel Value Chain: What Prospects for Upgrading by Developing Countries *Sectoral Studies Series*, United Nations Industrial Development Organization. Vienna: UNIDO.
- Hoekman, B. M., Maskus, K. E., & Saggi, K. (2004). Transfer of Technology to Developing Countries: Unilateral and Multilateral Policy Options *World Bank Policy Research Working Paper*. Washington DC: World Bank.
- Hubbard, M. (2013). The US Textile Industry and TPP (Conference Presentation). Retrieved April 1, 2015, from The National Association for the Sewn Products Industry <http://www.seams.org/PDFs/TPP%20-%20ACT.pdf>
- Irawati, D., & Rutten, R. (2014). The Indonesian Automotive Industry in the Global-Local Production Networks of ASEAN. In D. Irawati & R. Rutten (Eds.), *Emerging Knowledge Economies in Asia: Current Trends in ASEAN 5*. London: Routledge.
- Keane, J., & Te Velde, D. W. (2008). The Role of Textile and Clothing Industries in Growth and Development Strategies *Investment and Growth Programme ODI*. London: Overseas Development Institute.
- Khan, M. H. (1995). State Failure in Weak States: A Critique of New Institutional Explanations. In J. Harriss, J. Hunter, & C. M. Lewis (Eds.), *The New Institutional Economics and Third World*

- Development* (pp. 71-86). London: Routledge.
- Khan, M. H. (1999). *The Political Economy of Industrial Policy in Pakistan 1947-1971*. SOAS Department of Economics Working Paper, (98). School of Oriental and African Studies, University of London.
- Khan, M. H. (2000). Rents, Efficiency and Growth. In M. H. Khan & K. S. Jomo (Eds.), *Rents, Rent-Seeking and Economic Development: Theory and Evidence in Asia* (pp. 21-69). Cambridge: Cambridge University Press.
- Khan, M. H. (2009). Learning, Technology Acquisition and Governance Challenges in Developing Countries *Research Paper Series on Governance for Growth*. London: School of Oriental and African Studies, University of London.
- Khan, M. H. (2010). Political Settlements and the Governance of Growth-Enhancing Institutions *Research Paper Series on Governance for Growth*. London: School of Oriental and African Studies, University of London.
- Khan, M. H. (2011). India's Evolving Political Settlement and the Challenges of Sustaining Development *SOAS University of London*. London.
- Khan, M. H. (2012a). Bangladesh: Economic Growth in a Vulnerable Limited Access Order. In D. North, J. Wallis, S. Webb, & B. Weingast (Eds.), *In the Shadow of Violence: The Problem of Development for Limited Access Order Societies* (pp. 24-69). Cambridge: Cambridge University Press.
- Khan, M. H. (2012b). The Political Economy of Inclusive Growth. In L. de Mello & M. A. Dutz (Eds.), *Promoting Inclusive Growth: Challenges and Policies* (pp. 15-54). Paris: OECD Publishing.
- Khan, M. H. (2013a). The Political Settlement, Growth and Technical Progress in Bangladesh DIIS Working Paper. Copenhagen: Danish Institute for International Studies.
- Khan, M. H. (2013b). Political Settlements and the Design of Technology Policy. In J. Stiglitz, J. Y. Lin, & E. Patel (Eds.), *The Industrial Policy Revolution II. Africa in the Twenty-First Century* (pp. 243-280). London: Palgrave.
- Khan, M. H. (2013c). Technology Policies and Learning with Imperfect Governance. In J. Stiglitz & J. Y. Lin (Eds.), *The Industrial Policy Revolution I. The Role of Government Beyond Ideology* (pp. 79-115). London: Palgrave.
- Khan, M. H., & Blankenburg, S. (2009). The Political Economy of Industrial Policy in Asia and Latin America. In G. Dosi, M. Cimoli, & J. E. Stiglitz (Eds.), *Industrial Policy and Development: The Political Economy of Capabilities Accumulation* (pp. 336-377). Oxford: Oxford University Press.
- Krueger, A. O. (1990). Government Failures in Development. *Journal of Economic Perspectives*, 4(3), 9-23.
- Lall, S. (1992). Technological Capabilities and Industrialization. *World Development*, 20(2), 165-186.
- Lall, S. (2000). Skills, Competitiveness and Policy in Developing Countries *Working Paper Series*. Oxford: Queen Elizabeth House.
- Lall, S. (2003). Reinventing Industrial Strategy: The Role of Government Policy in Building Industrial Competitiveness *Working Paper Series*. Oxford: Queen Elizabeth House.
- Lu, D. (2000). Industrial Policy and Resource Allocation: Implications on China's Participation in Globalization. *China Economic Review*, 11(2000), 342-360.
- Murphy, K. M., Shleifer, A., & Vishny, R. W. (1989). Industrialization and the Big Push. *Journal of Political Economy*, 97(5), 1003-1026.
- Ngo, C. N. (2013). *Technology Adoption in Rent Seeking Economies: The Case of Viet Nam*. (PhD Dissertation), SOAS University of London, London.
- Nguyen, N. A., Nguyen, T. A., Nguyen, N. M., Nguyen, T. V., & Nguyen, H. Q. (2014). Technological upgrading of Viet Nam Electronic Sector: A view from the Rent Management Framework UNDP *Technical Paper for the Human Development Report*. Hanoi: UNDP.
- Nixon, F., & Walters, B. (2010). Vietnamese Enterprises: Towards Global Competitiveness. Hanoi: United Nations Development Programme (UNDP).
- Nurkse, R. (1953). *Problems of Capital Formation in Underdeveloped Countries*. Oxford: Oxford University Press.
- Pavlínek, P. (2004). Regional Development Implications of Foreign Direct Investment in Central Europe. *European Urban and Regional Studies*, 11(1), 47-70.
- Perkins, D. H., & Vu, T.T.A. (2011). Viet Nam: From Industrial Policy to Industrial Development Policy: The Goal Towards 2020 and the Lessons from the

- East Asia. Hanoi: United Nations Development Programme.
- Pham, S. A., Dao, H. A., & Vu, H. D. (2014). Core Information Required from Case Studies to build up Analysis of Rent Management Strategies in Viet Nam: Case of Automobile Industry. *UNDP Technical Paper for Human Development Report*. Hanoi: UNDP.
- Phi, V. T., Tran, T. V. A., & Trinh, H. M. (2014). The Development of the Vietnamese Garment Industry from the Viewpoint of Rent Management Theory. *UNDP Technical Paper for the Human Development Report*. Hanoi: UNDP.
- Qian, Y. (2003). How Reform Worked in China. In D. Rodrik (Ed.), *In Search of Prosperity: Analytical Narratives on Economic Growth* (pp. 297-333). Princeton NJ: Princeton University Press.
- Qian, Y., & Weingast, B. R. (1997). Institutions, State Activism, and Economic Development: A Comparison of State-Owned and Township-Village Enterprises in China. In M. Aoki, H.-K. Kim, & M. Okuno-Fujiwara (Eds.), *The Role of Government in East Asian Economic Development: Comparative Institutional Analysis* (pp. 254-275). Oxford: Clarendon Press.
- Rosenstein-Rodan, P. N. (1943). Problems of Industrialisation of Eastern and South-Eastern Europe. *The Economic Journal*, 53(210/211), 202-211.
- Saleman, Y., & Jordan, L. S. (2013). The Implementation of Industrial Parks: Some Lessons Learned in India *Unpublished Manuscript*.
- Scitovsky, T. (1954). Two Concepts of External Economies. *Journal of Political Economy*, 62(2), 143-151.
- Sekizawa, Y. (2009). Development of Regional Parks by the Japan Regional Development Corporation in the 1990s: Is this a Failure of Regional Development Policy or Industrial Cluster Policy? In B. Ganne & Y. Lecler (Eds.), *Asian Industrial Clusters, Global Competitiveness and New Policy Initiatives*. Singapore: World Scientific.
- Seyoum, M., Wu, R., & Yang, L. (2015). Technology Spillovers from Chinese Outward Direct Investment: the Case of Ethiopia. *China Economic Review*, 33(2015), 35-49.
- Siddharta, N. S., & Lal, K. (2004). Liberalisation, MNE and Productivity of Indian Enterprises. *Economic and Political Weekly*, 448-452.
- Stiglitz, J. E. (2007). *Making Globalization Work*. London: Penguin.
- Viet Nam Textile and Apparel Association. (2013). TPP Negotiation: Opportunities and Challenges for Viet Nam Textile and Apparel Industry (Conference Presentation). Retrieved April 1, 2015 http://www.amchamvietnam.com/wp-content/uploads/2013/05/130328-2.4.e.-VINATEX_TPP-negotiation-Opportunities-and-challenges-for-Viet-Nam's-textile-and-apparel-industry-web.pdf
- Vu, T.T.A. (2014). The Political Economy of Industrial Development in Viet Nam: Impact of State-Business Relationship on Industrial Performance 1986-2012 *WIDER Working Paper*. Helsinki: World Institute for Development Economics Research.
- Wade, R. (1988). The Role of Government in Overcoming Market Failure: Taiwan, Republic of Korea and Japan. In H. Hughes (Ed.), *Achieving Industrialization in East Asia* (pp. 129-163). Cambridge: Cambridge University Press.
- Wade, R. (1990). *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*. Princeton: Princeton University Press.
- World Bank. (1993). *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*. Oxford: Oxford University Press.
- World Bank. (2011). *Market Economy for a Middle-Income Viet Nam Viet Nam Development Report 2012*. Hanoi: World Bank.
- World Bank. (2013). *Skilling up Viet Nam: Preparing the Workforce for a Modern Market Economy Viet Nam Development Report 2014*. Ha Noi: World Bank.
- World Bank, & International Finance Corporation. (2013). *Doing Business 2014: Understanding Regulations for Small and Medium-Size Enterprises*. Washington: World Bank.
- Zhang, K. H. (2014). How Does Foreign Direct Investment affect Industrial Competitiveness? Evidence from China. *China Economic Review*, 30(2014), 530-539.



*Empowered lives.
Resilient nations.*

Chương trình Phát triển Liên Hợp Quốc
304 Kim Mã,
Hà Nội, Việt Nam
Tel: (84 4) 38500 100
Fax: (84 4) 37265 520
Email: registry.vn@undp.org
www.undp.org.vn