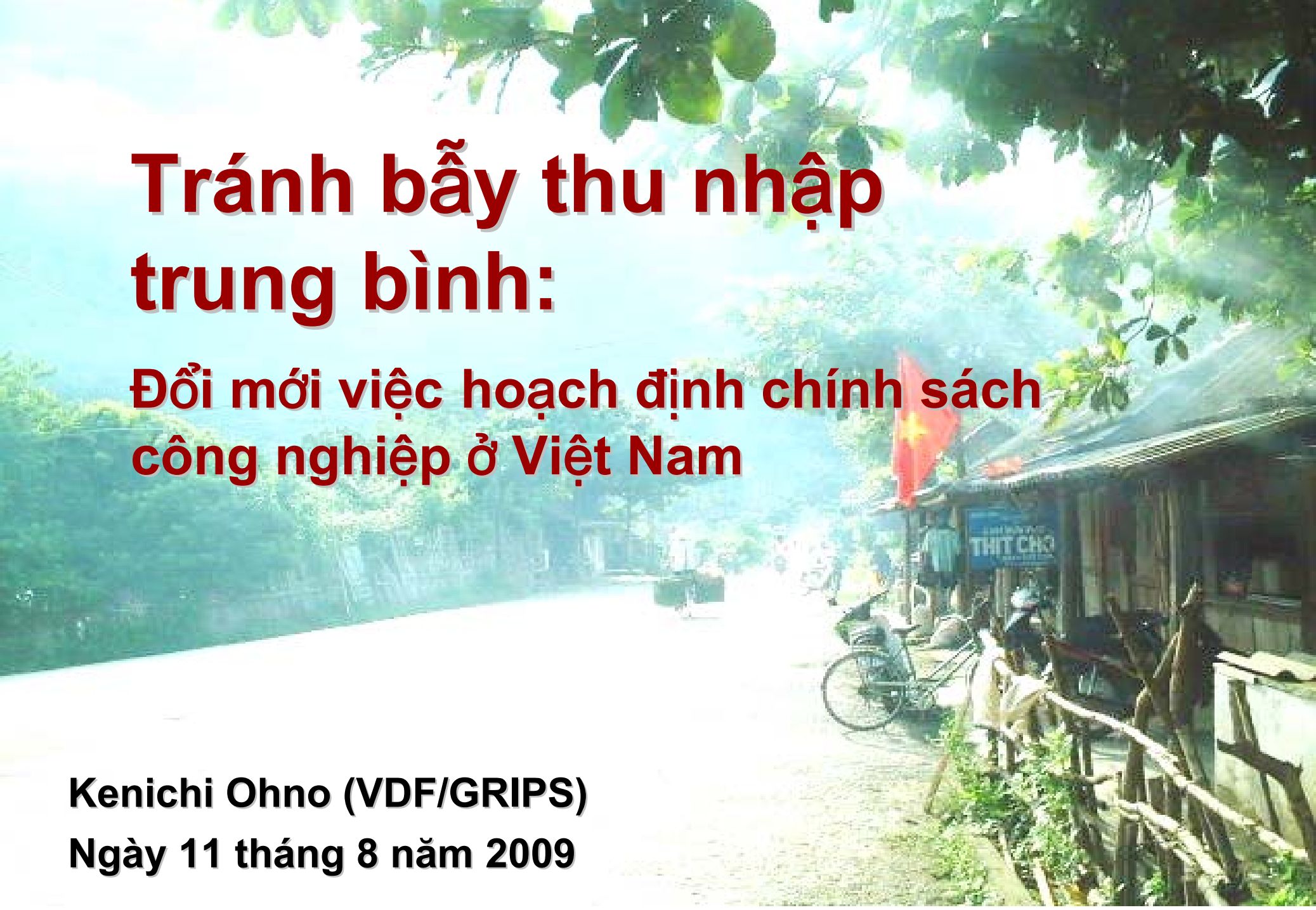


Tránh bẫy thu nhập trung bình:

Đổi mới việc hoạch định chính sách
công nghiệp ở Việt Nam

Kenichi Ohno (VDF/GRIPS)

Ngày 11 tháng 8 năm 2009



Chủ đề chính

1. Thách thức đối với Việt Nam:

Tạo ra giá trị nội địa và tránh bẫy thu nhập trung bình

2. Việt Nam cần đổi mới:

- Nội dung và cấu trúc của chính sách
- Cách tổ chức hoạch định chính sách

3. Bắt đầu từ đâu?

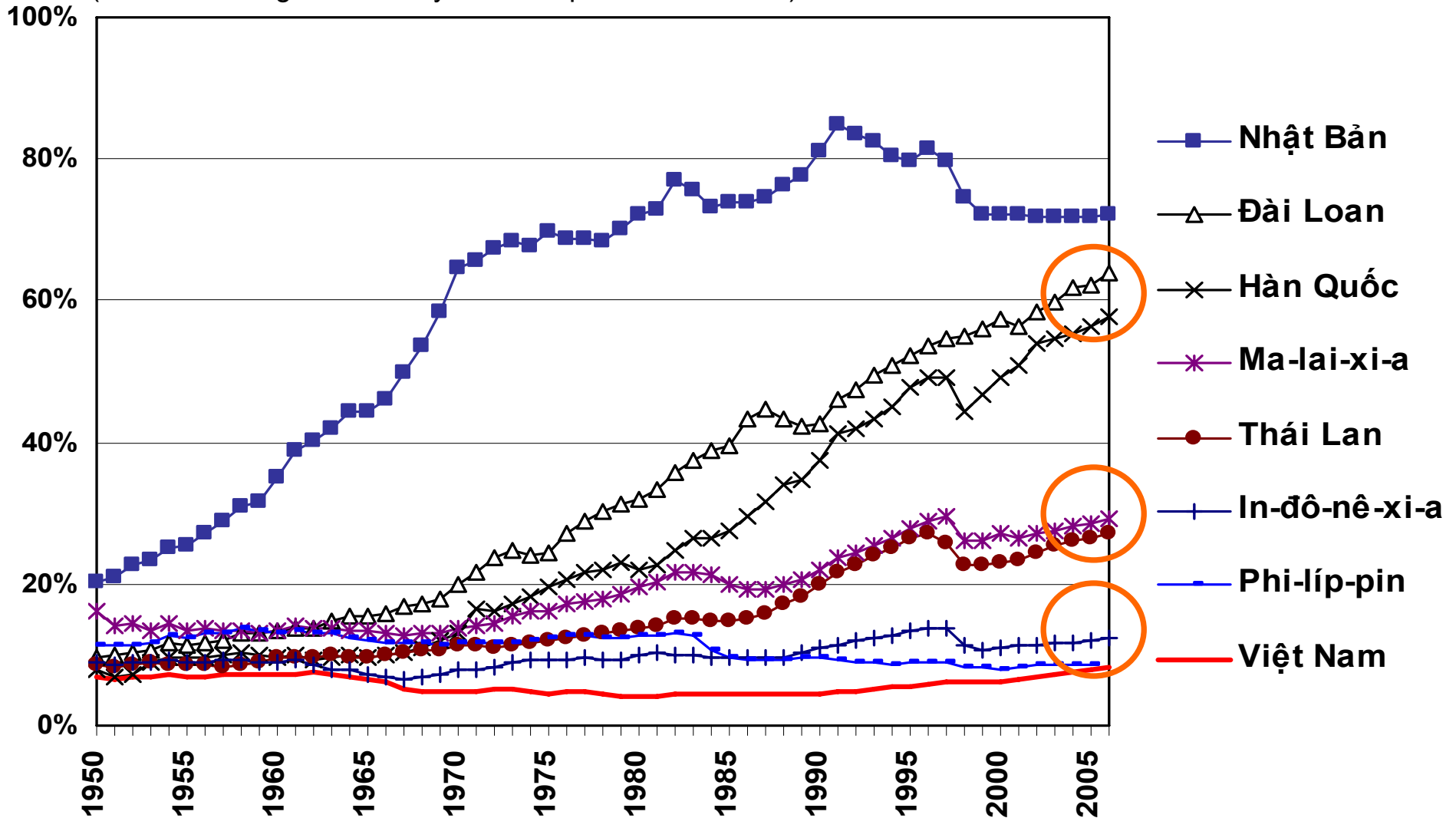
- Soạn thảo kế hoạch đổi mới chính sách
- Thành lập nhóm kỹ trị
- Huy động có tính chiến lược các đối tác nước ngoài

Kỷ nguyên mới của Việt Nam

- Việt Nam đang bước vào một kỷ nguyên mới đòi hỏi có bước đột phá về năng suất và khả năng tạo ra giá trị.
- Mở cửa và tiếp nhận FDI có thể giúp đạt được mức thu nhập trung bình (\$1,000+), nhưng mức thu nhập cao hơn (\$10,000+) đòi hỏi *chính sách tốt* và *sự năng động của khu vực tư nhân*.
- Câu hỏi đặt ra là làm thế nào để nâng cao trình độ kỹ năng và công nghệ chứa đựng trong nguồn vốn con người. Tiền bạc và máy móc không phải là vấn đề.

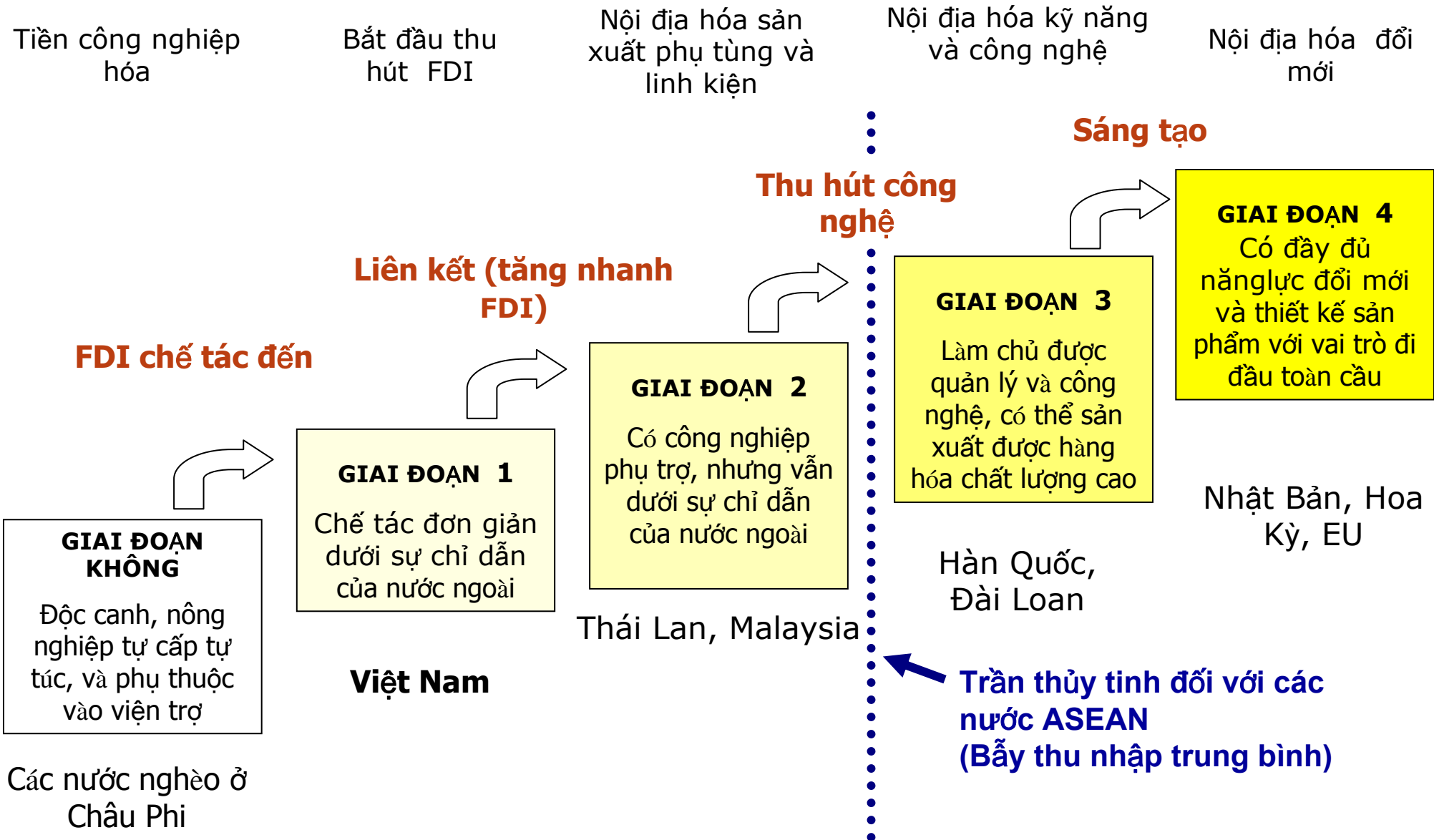
Tốc độ bắt kịp khác nhau

Thu nhập bình quân đầu người tính theo giá so sánh so với Hoa Kỳ
(Tính theo đồng đô la Geary-Khamis quốc tế năm 1990)



Nguồn: Angus Maddison, *The World Economy: A Millennium Perspective*, OECD Development Centre, 2001; the Central Bank of the Republic of China; and IMF *International Financial Statistics* (đề cập nhật 1998-2006).

Các giai đoạn công nghiệp hóa bắt kịp



Bài học từ Thái Lan và Ma-lai-xi-a

(**Thành công**) Công nghiệp hóa và tăng trưởng ấn tượng nhờ FDI và chính sách hợp lý

(**Thất bại**) Năng lực của khu vực tư nhân trong nước vẫn yếu sau nhiều thập kỷ

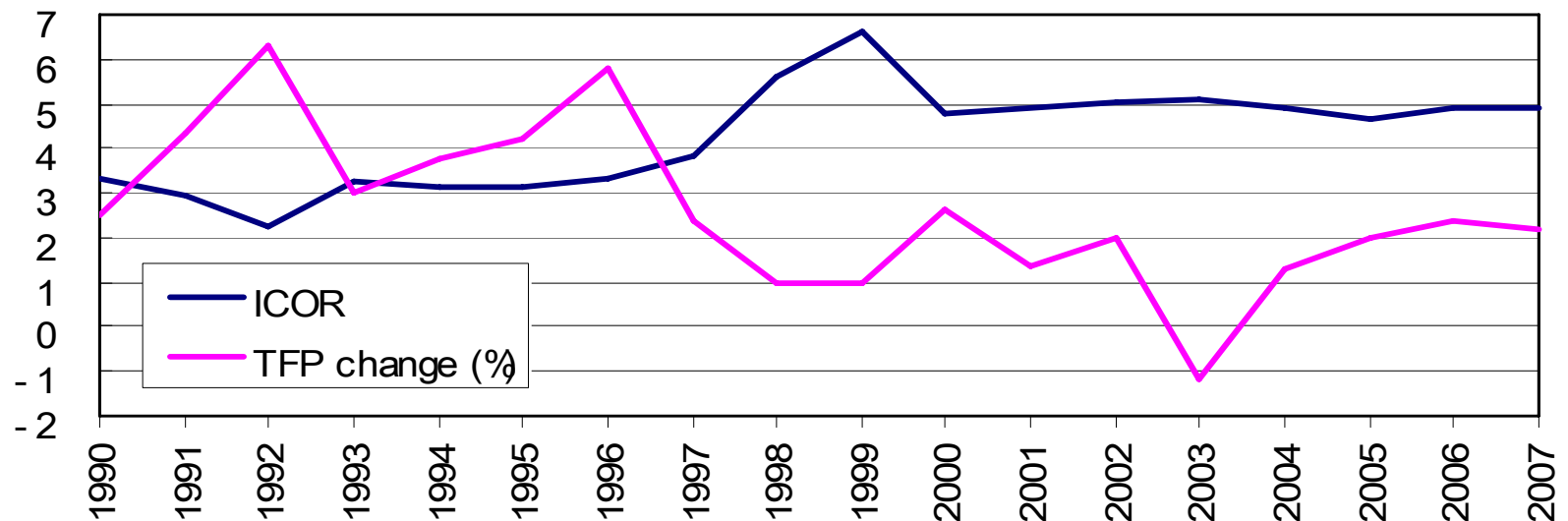
- Phụ thuộc vào nước ngoài—không thể để nhà quản lý nước ngoài về nước
- Không nội địa hóa được giá trị và năng lực—bẫy thu nhập trung bình
- Rủi ro về áp lực tiền lương và FDI chuyển sang Trung Quốc/Ấn Độ/Việt Nam

Thách thức đối với Việt Nam

- AFTA, WTO, FTAs – các luồng sản phẩm ASEAN lớn tràn vào (đặc biệt là sản phẩm thương hiệu Nhật Bản) có thể phá hủy nền tảng công nghiệp của Việt Nam.
- Nguy cơ mất các cơ sở chế tác và chỉ giữ lại được các đại lý bán hàng (“hollowing-out” – giảm sức mạnh).
- Mức lương của VN đang trở nên quá cao đối với các ngành công nghiệp sử dụng nhiều lao động, nhưng công nghệ lại quá thấp đối với các ngành công nghiệp sử dụng nhiều tri thức.
- Việt Nam cần một đối tác chiến lược nhằm tăng cường giá trị nội địa trong chế tác.

Các nguồn tạo ra tăng trưởng của Việt Nam đang thay đổi

- Từ Đổi mới đến giữa thập kỷ 1990 – tác động của tự do hóa
- Từ giữa thập kỷ 1990 đến nay – tăng trưởng do ngoại lực dẫn dắt với luồng đầu tư, vốn và viện trợ lớn
- Từ nay trở đi - tạo ra giá trị nội địa!



Nội dung và cấu trúc chính sách

Hoạch định chính sách công nghiệp ở Đông Á có đặc điểm:

○ Định hướng mục tiêu:

Tầm nhìn → Các chiến lược → Các kế hoạch hành động

○ Cơ chế đảm bảo việc thực hiện

- Việt Nam có tầm nhìn (*Công nghiệp hóa, hiện đại hóa vào năm 2020*) nhưng không được hậu thuẫn bởi các chiến lược hay kế hoạch hành động cụ thể.

- Chỉ một số ít các chính sách và quy hoạch đã thông qua được thực hiện ở Việt Nam.

	Mô tả	Ví dụ
Tầm nhìn	<ul style="list-style-type: none"> - Khẩu hiệu - Ngắn gọn và mơ hồ 	<ul style="list-style-type: none"> -Tầm nhìn 2020 (Ma-lai-xi-a) - Thủ phủ ô tô (Detroit) của Châu Á (Thái Lan) -Công nghiệp hóa, hiện đại hóa (Việt Nam)
Chiến lược	<ul style="list-style-type: none"> -Tài liệu nêu rõ các mục tiêu, lộ trình, biện pháp chính sách -Phạm vi và mức độ chi tiết tùy thuộc vào từng trường hợp 	<ul style="list-style-type: none"> -Quy hoạch tổng thể công nghiệp (IMP) (Ma-lai-xi-a) -Nội dung chính của Quy hoạch tổng thể ngành ô tô (Thái Lan) -Chiến lược Nhật Bản điện tử -Kế hoạch cụm công nghiệp (Nhật Bản)
Kế hoạch hành động	<ul style="list-style-type: none"> -Tài liệu, ma trận các hành động, cơ chế chính thức và không chính thức, hoặc quy trình đang tiếp diễn 	<ul style="list-style-type: none"> -Các bảng biểu về hành động trong Quy hoạch tổng thể ngành ô tô (Thái Lan) -Sáng kiến chung Việt Nam - Nhật Bản (VJJI) -Dự án Tam giác Hy vọng (ToH) (Zăm-bi-a)
Rà soát và Điều chỉnh	<ul style="list-style-type: none"> -Giám sát bằng con số, báo cáo bằng tư liệu, rà soát về mặt tổ chức, hoặc không rà soát chính thức 	<ul style="list-style-type: none"> - Đánh giá giữa kỳ và cuối kỳ do Ủy ban hỗn hợp thực hiện (VJJI, ToH Zăm-bi-a) -Các ủy ban ngành (Thái Lan)

<Ma-lai-xi-a>

Tầm nhìn 2020 → IMP → OPP/ KH Ma-lai-xia → Ngân sách
“Trở thành (15 năm) (5-10 năm) (hàng năm)
nước phát triển
đầy đủ” 1991

<Thái Lan dưới thời Thaksin> (2001-2006)

Tầm nhìn của TTg → QHTT ngành ô tô → Ma trận KHHĐ
Trở thành Doanh nghiệp - Bộ CN - chuyên gia thống nhất “Eo
biển của Châu Á” về các mục tiêu SX và XK ô tô/xe máy

<Ê-ti-ô-pi-a>

ADLI → Chiến lược PTCN → M/Ps → Ủy ban Điều hành XK
1994 2003:Các nguyên tắc chính sách Đồ da/may mặc/hoa/
chế biến LT thực phẩm

<Việt Nam>

Mục tiêu 2020 → Quy hoạch/KH tổng thể CN? → KHHĐ?
CL 10năm/KH 5năm (Không có) (Không có)

Mẫu định dạng Quy hoạch tổng thể ngành ô tô Thái Lan

Chiến lược	Kế hoạch hành động	Đầu ra	Chỉ tiêu chủ yếu đánh giá thành công	CQ chịu trách nhiệm chính	Cơ quan hợp tác
1.2 Phát triển nguồn nhân lực ngành ô tô	3. Dự án trung tâm đào tạo ngành ô tô	Trung tâm đào tạo ngành ô tô được chuẩn hóa	1. Số người được đào tạo	TAI	OIB/TAIA/ TAPMA/FTI
	3.1 Tiến hành đào tạo có hệ thống cho ngành này từ cấp công nhân đến Ban quản lý		2. Số công ty gửi lao động đi đào tạo		
	3.2 Đào tạo kỹ năng		3. Thu nhập của những người được đào tạo tăng lên		
	3.3 Tiến hành đào tạo cho kỹ sư trong lĩnh vực thiết kế tiên tiến và công nghệ chuyên sâu		4. Chi phí giảm xuống và khả năng có lợi nhuận		

Nguồn: Báo cáo tóm tắt (bản tiếng Anh), Quy hoạch tổng thể ngành ô tô Thái Lan thời kỳ 2002-2006, trang 10.

Tầm nhìn của công nghiệp VN trong bối cảnh hội nhập toàn cầu và khu vực

- Việc dịch chuyển vị trí các cơ sở chế tác của các công ty đa quốc gia (MNCs) trên toàn cầu → Chỉ những địa điểm sản xuất hấp dẫn mới tồn tại và phát triển được
- Chính sách phải tiến triển:
 - 1/ Cấp cơ sở: hiệu quả điều tiết
 - 2/ Cấp trung: Đáp ứng nhu cầu của doanh nghiệp
 - 3/ Cấp cao: chủ động tạo nên vị trí hấp dẫn
- Điểm mạnh của Việt Nam là có *vị trí địa lý thuận lợi* và *con người chăm chỉ*, nhưng những điểm này không được tận dụng triệt để.

Chính sách phải tạo ra ba trụ cột của năng lực cạnh tranh

Để tạo ra giá trị nội địa và tham gia vào chuỗi giá trị toàn cầu một cách hữu hiệu, VN cần:

- Nguồn nhân lực công nghiệp cạnh tranh (quản lý, kỹ năng, công nghệ)
- Các ngành công nghiệp phụ trợ và các dịch vụ phụ trợ
- Hậu cần (logistics) (vận tải hiệu quả)

Những yếu tố này phải đạt được với các lịch trình và kế hoạch hành động cụ thể.

Ví dụ: Ma trận Kế hoạch hành động ngành công nghiệp phụ trợ (đề xuất)

Nhật Bản đề xuất ma trận này để Bộ C-T/Bộ KH&ĐT cho ý kiến và thảo luận (tháng 6/2009):

STF1: Khung pháp lý và chính sách

STF2: Xây dựng năng lực & phát triển nguồn nhân lực

STF3: Tài chính (vốn)

STF4: Tiếp thị (marketing) FDI

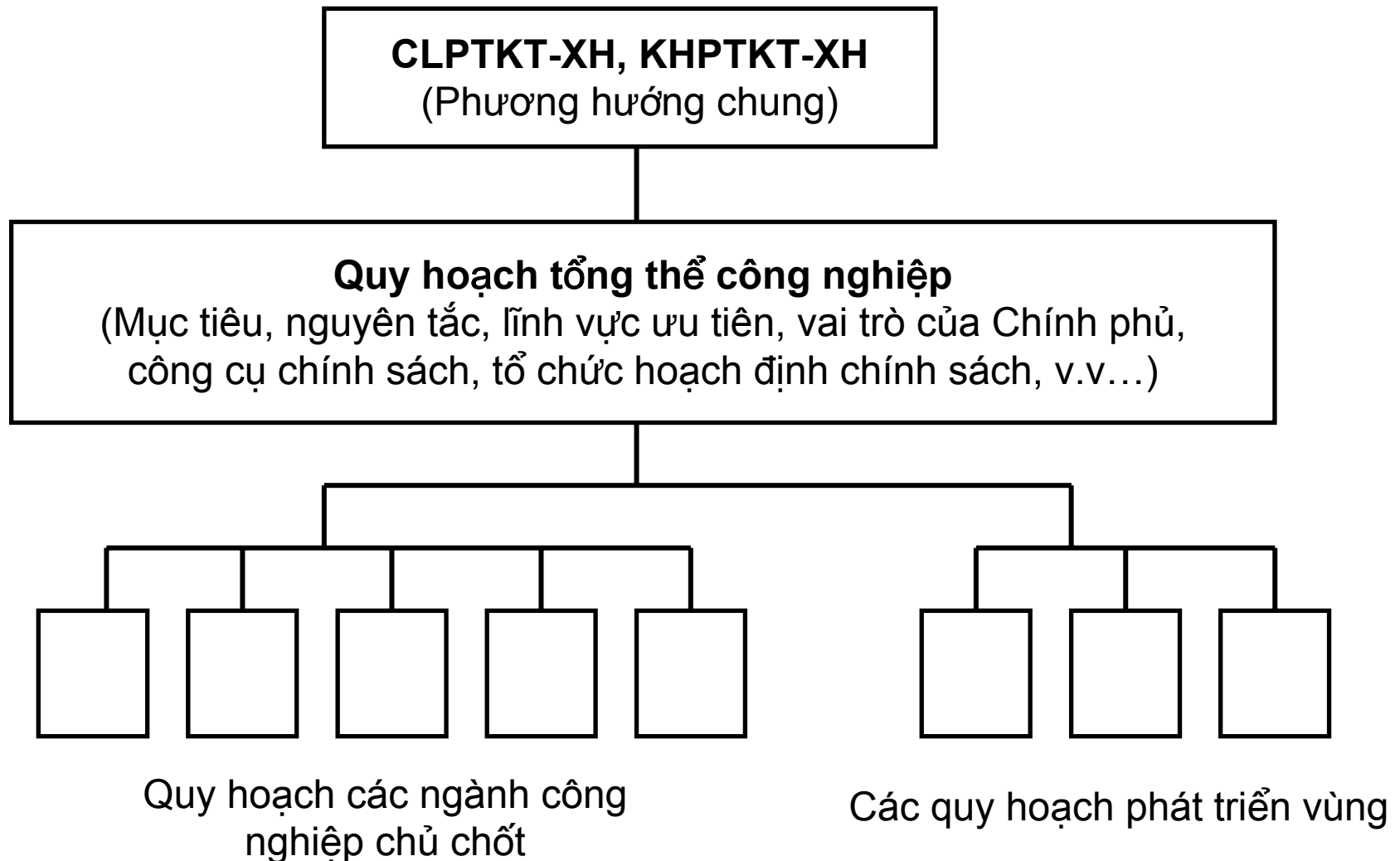
STF5: Liên kết giữa doanh nghiệp FDI với doanh nghiệp trong nước

Hy vọng rằng Kế hoạch hành động này sẽ được hoàn chỉnh và đưa vào thực hiện vào tháng 9 hoặc 10/2009.

Kế hoạch hành động ngành công nghiệp phụ trợ (Ma trận đề xuất cho STF1)

Khung thời gian	Hành động của Việt Nam	CQ chịu trách nhiệm	Hỗ trợ của Nhật Bản	Cơ quan chịu trách nhiệm
Ngắn hạn: Đến giữa năm 2010	<ol style="list-style-type: none"> 1. Điều tra DNVVN 2. Danh mục lĩnh vực ưu tiên 3. Thành lập hệ thống liên Bộ 4. Tạo ra giải thưởng cho các công ty xuất sắc 5. KH 5 năm 2011-2015 	Bộ KH&ĐT Bộ C-T Bộ TT&TT Phòng TMCNVN Bộ KH&ĐT	<ol style="list-style-type: none"> 1. Hỗ trợ KT, tài chính 2. Điều tra FDI 3. Chuyên gia & thông tin 4. Kinh nghiệm Nhật Bản 5. Chuyên gia 	Bộ KT, CN & TM (METI), JICA METI, JBA METI, JICA Chính phủ Nhật Bản METI, JICA
Trung hạn: Đến cuối 2011	<ol style="list-style-type: none"> 1. Soạn thảo khung pháp lý 	Bộ KH&ĐT/ Cục DNNVV	<ol style="list-style-type: none"> 1. Chuyên gia 	METI, JICA
Dài hạn: (2015?)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Điều chỉnh QH/KH các ngành CN phụ trợ và KHHD khi cần thiết 	Bộ KH&ĐT, v.v...	<ol style="list-style-type: none"> 1. Cung cấp thông tin 	Chính phủ Nhật Bản

Đề xuất về cấu trúc các văn bản chính sách công nghiệp



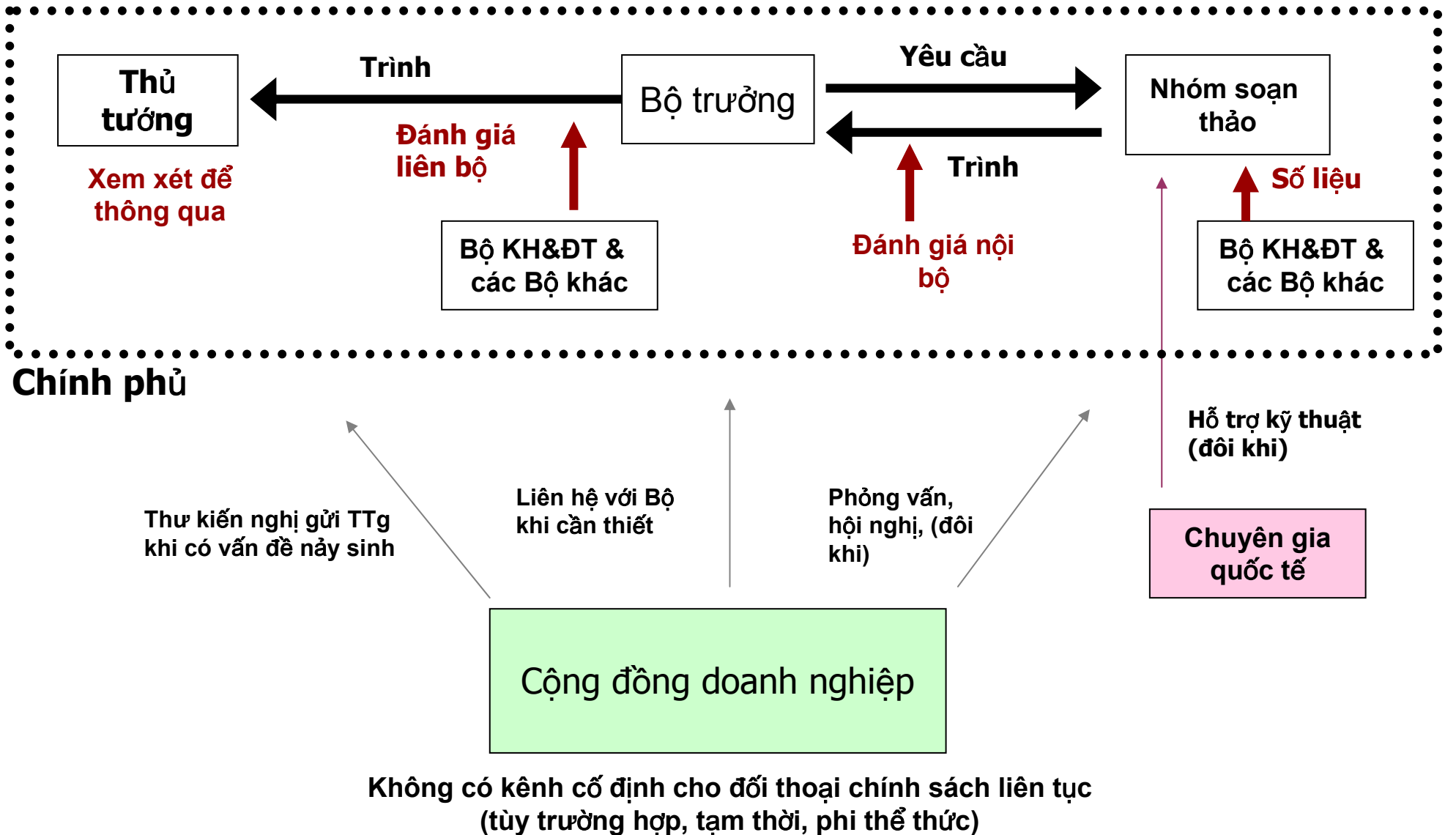
Tổ chức hoạch định chính sách

- Để tiếp tục công nghiệp hóa, Việt Nam cần **cải cách cơ bản việc hoạch định chính sách**. Những sửa chữa nhỏ trong hệ thống hiện nay là không đủ.
- **Bầy chính phủ** – hiệu quả thấp, đạo đức thấp, lương thấp → chảy máu chất xám từ khu vực công → chính sách chất lượng kém
- Cần có ý chí chính trị mạnh mẽ và chấp nhận rủi ro ở cấp cao nhất (Đảng, Thủ tướng) để khởi xướng được cuộc cải cách như vậy.

Những vấn đề chính trong tổ chức hoạch định chính sách

- Sự năng động của giới lãnh đạo – ý chí chính trị, hiểu biết về kinh tế, sử dụng hữu hiệu các nhà kỹ trị và các ủy ban
- Thành lập cơ quan đầu mối trong hoạch định chính sách - một tổ chức nào đó phải giữ vai trò chủ trì và chịu trách nhiệm
- Đảm bảo thực hiện
- Đối tác công – tư (hợp tác hữu hiệu với doanh nghiệp)
- Sự phối hợp giữa các bộ

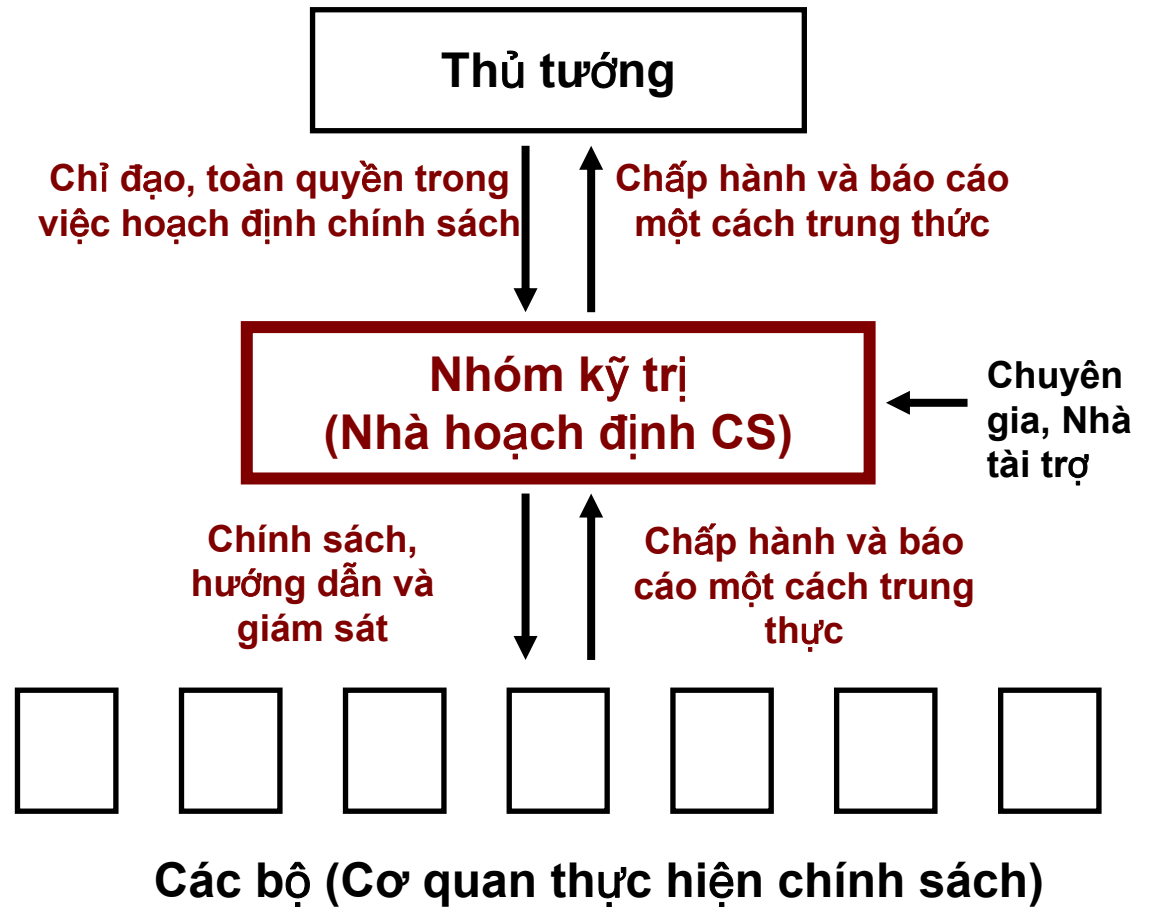
Việt Nam: Quy trình dự thảo QH/KH truyền thống



Đề xuất của tôi đối với Việt Nam

- Nhóm kỹ trị tinh túy dưới sự lãnh đạo tài giỏi của Thủ tướng
- Chọn các quan chức, chuyên gia trẻ, được đào tạo tốt
- Hợp lý hoá quyền hạn và quy trình chính sách

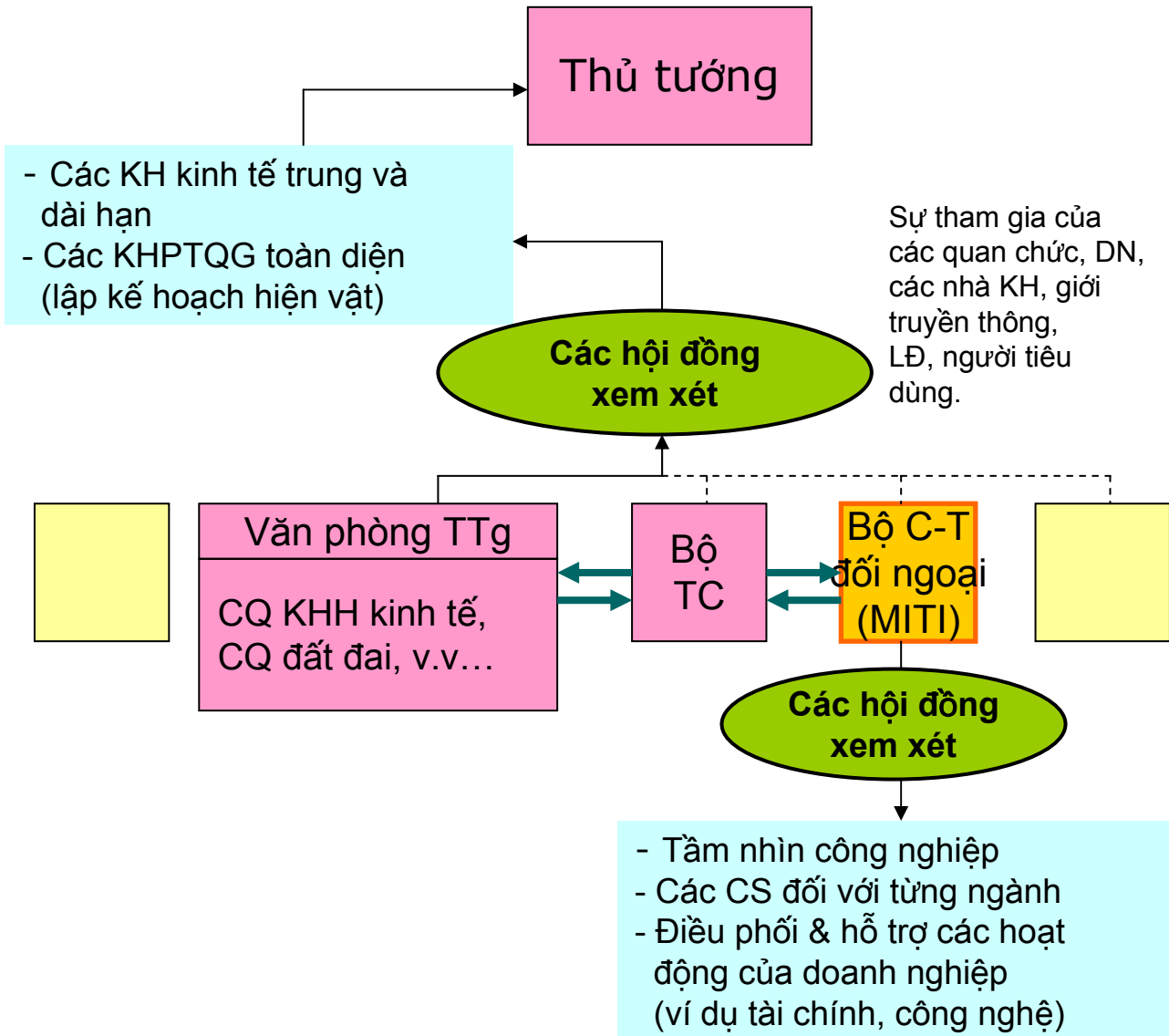
HQ – Ủy ban Kế hoạch hóa kinh tế
Ma-lai-xi-a – Ủy ban Kế hoạch kinh tế
Thái Lan – Ủy ban PTKT-XHQG (NESDB)
Đài Loan – Nhóm tinh túy Quốc dân đảng
In-đô-nê-xi-a – “Ma-phia Berkeley” (các nhà kinh tế In-đô-nê-xi-a được đào tạo ở Hoa Kỳ)
Chi-lê – “Các chàng trai Chi-ca-gô” (các nhà kinh tế Chi-lê được đào tạo ở ĐH Chi-ca-gô)
Vậy tại sao Việt Nam không làm giống như vậy?



Nhóm kỹ trị với vai trò Bộ não của Chính phủ

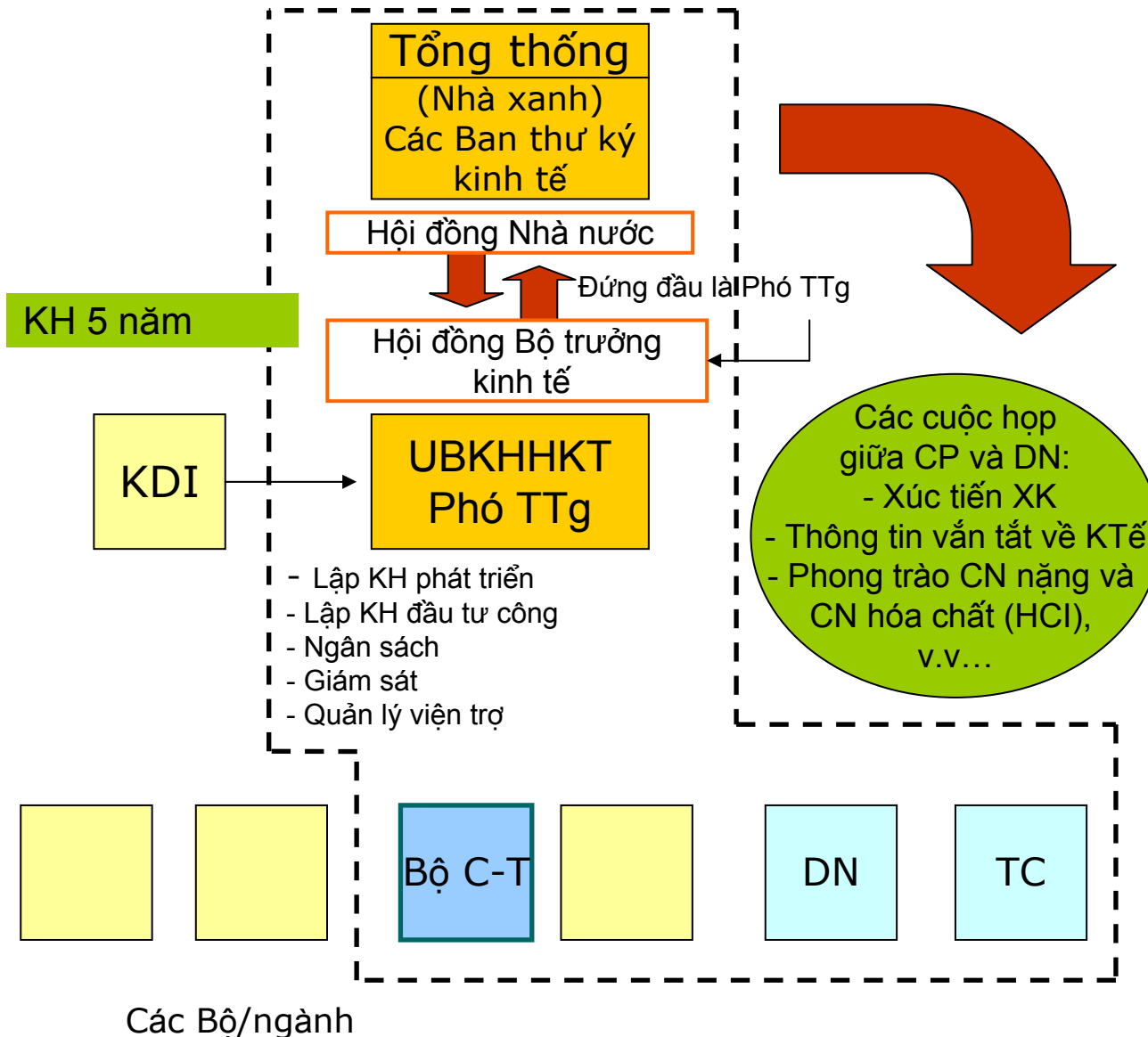
- Làm việc trực tiếp dưới sự chỉ đạo của Lãnh đạo cấp cao nhất nhằm cụ thể hóa tầm nhìn của lãnh đạo này.
- Xây dựng các chính sách chủ chốt trong đó có Quy hoạch tổng thể ngành công nghiệp.
- Chỉ đạo và điều phối các bộ để thực hiện chính sách.
- Kêu gọi hợp tác từ phía các doanh nghiệp, giới kinh viện, từ chuyên gia và nhà tài trợ nước ngoài.
- Nhấn mạnh tính logic về mặt kinh tế, đối trọng với các nhóm lợi ích và những người tìm kiếm đặc quyền, đặc lợi.

Nhật Bản (cuối thập kỷ 50-70): Hoạch định tầm nhìn phát triển và công nghiệp



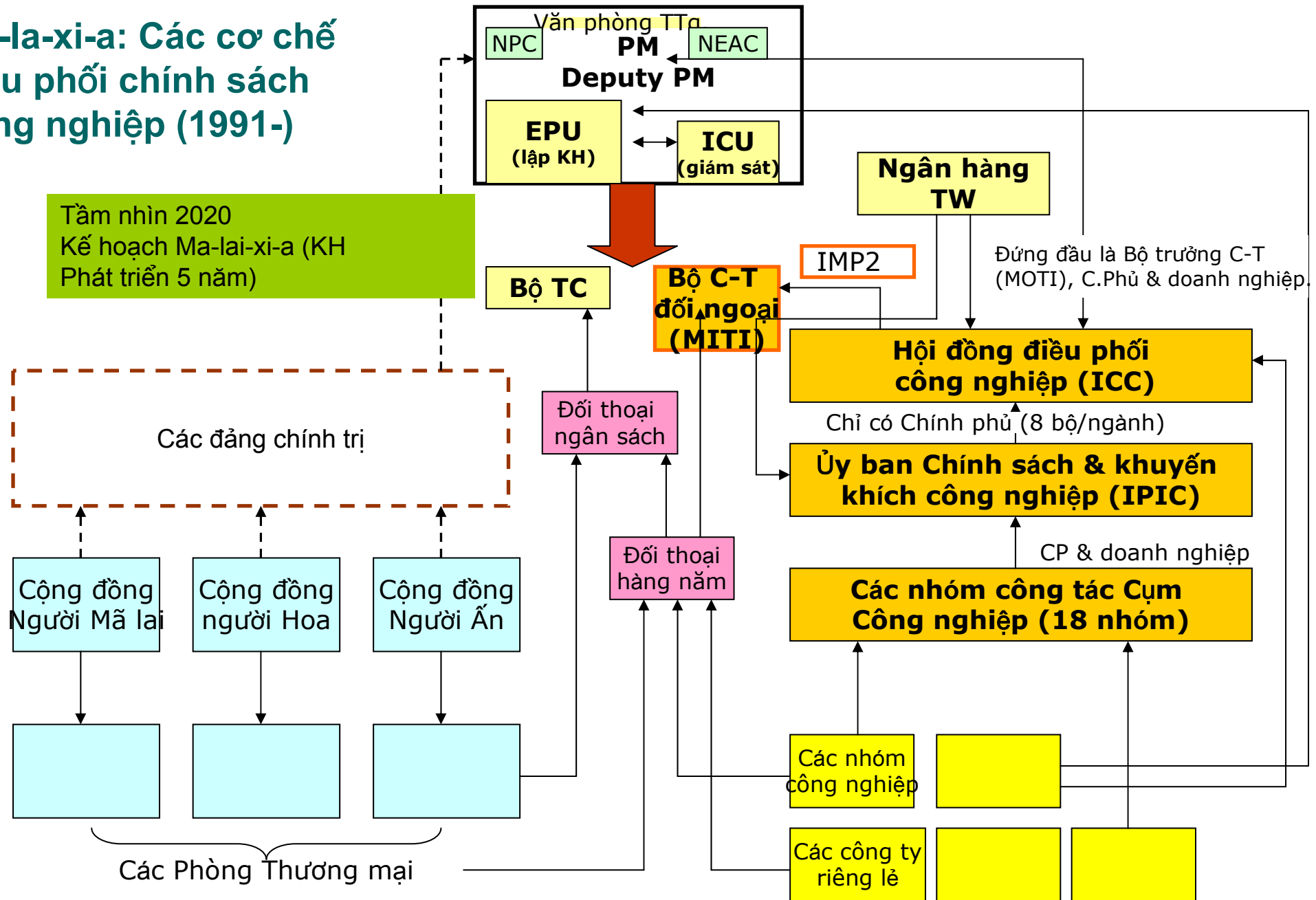
- Ban Lãnh đạo của tổ chức
- Không có một siêu bộ duy nhất
- Chính phủ hoạch định các KH kinh tế và hiện vật trung và dài hạn thông qua các Hội đồng xem xét
- MITI đóng vai trò siêu bộ đối với chính sách công nghiệp

Hàn Quốc (thập kỷ 60-70): Tầm nhìn phát triển và Quan hệ đối tác Chính phủ - Doanh nghiệp



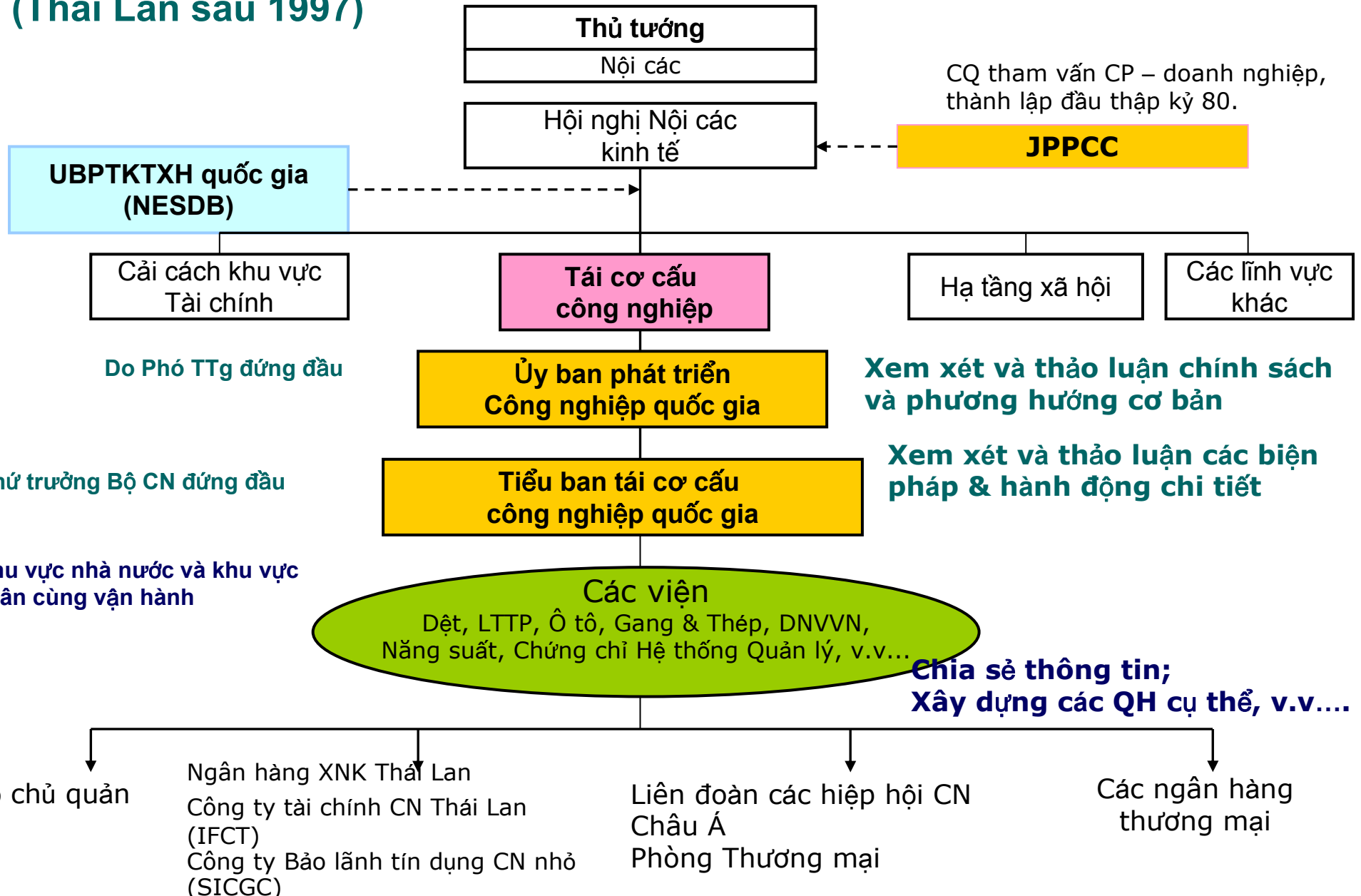
- Tổng thống kiểm soát trực tiếp các chính sách kinh tế (The President directly controls economic policies)
- UNKHHKT (EPB) với vai trò siêu bộ (UNKHHKT (EPB) with a super-agency role)
- Viện nghiên cứu (KDI, v.v...), đưa ra phân tích về các chính sách kinh tế trung và dài hạn (Research institutes (KDI, etc.), provide analysis on medium and long-term economic policies)
- Chính phủ - doanh nghiệp: có mối quan hệ rất chặt chẽ & hợp tác (Government - business: very close & cooperative relationship)
- Thưởng & phạt theo kết quả hoạt động (Reward & punishment based on performance)

Ma-la-xi-a: Các cơ chế điều phối chính sách công nghiệp (1991-)



Nguồn: Theo Takashi Torii, "Chủ nghĩa phát triển và cơ chế thực hiện của Mahathir: Chính sách Malaysia Incorporated (coi Ma-lai-xi-a như một công ty/DN) và BCIC," ch.4, Higashi (2000), tr. 166, Hình 2.

Quan hệ đối tác công – tư trong tái cấu trúc công nghiệp (Thái Lan sau 1997)



Nguồn: Shigeki Higashi "Công nghiệp: Doanh nghiệp và Chính phủ trong một cơ cấu kinh tế đang thay đổi" ch 3, Suehiro & Higashi (2000), tr 166, Hình 3

Bắt đầu đổi mới chính sách như thế nào

- Thành lập đội đặc nhiệm nghiên cứu kinh nghiệm quốc tế và soạn thảo kế hoạch đổi mới chính sách. Nhận trợ giúp quốc tế nếu thấy cần thiết.
- Tranh luận về kế hoạch đó để được Thủ tướng thông qua.
- Lập nhóm kỹ trị. Nhóm này phải thực sự xuất sắc và năng động.
- Để cho nhóm kỹ trị làm những việc sau:
 - Thực hiện kế hoạch đổi mới chính sách.
 - Soạn thảo quy hoạch tổng thể ngành công nghiệp nhằm cụ thể hóa tầm nhìn 2020.
 - Hợp tác có tính chiến lược với nước ngoài.

Hợp tác có tính chiến lược với các đối tác nước ngoài

- Sau khi tầm nhìn và lộ trình công nghiệp của Việt Nam được làm rõ, hãy để FDI & ODA hỗ trợ chúng.
- Trong ngành chế tác, Nhật Bản muốn hợp tác trong những hoạt động sau:
 - Hỗ trợ kế hoạch hành động công nghiệp (kể từ 2008)
 - Sáng kiến Hành lang công nghiệp ở phía Bắc Việt Nam (kể từ đầu 2009)

Ví dụ: Sáng kiến hành lang công nghiệp (Chính sách PPP) của METI & ERIA

METI, Cơ quan hợp tác kinh tế và thương mại
Viện Nghiên cứu kinh tế ASEAN & Đông Á (ERIA)

“Báo cáo chính sách PPP của Châu Á” (tháng 4/2009)

- Phát triển vùng với nòng cốt là kết cấu hạ tầng
- Gói chính sách PPP (soạn thảo QH/KH, tài chính, hỗ trợ kỹ thuật)
- Mở rộng và sử dụng linh hoạt hơn ODA
- Đối thoại chính sách để có khung khổ thể chế tốt hơn
- Huy động (thu hút” các công ty Nhật Bản

Thực hiện (mới bắt đầu)

- Nhóm đặc nhiệm PPP, do GS Urata đứng đầu
- Nhóm Hành lang công nghiệp do tôi đứng đầu – VN & Ấn Độ là các trường hợp đầu tiên
- Nhóm Tài chính toàn cầu