

Hiệu quả của chính sách tín dụng của Chính phủ Hàn Quốc trong thời kỳ công nghiệp hóa

VŨ PHƯƠNG THẢO
NGUYỄN CHÍ LONG

Sự can thiệp của chính phủ vào thị trường tín dụng nhằm thực hiện mục tiêu phát triển công nghiệp không phải là hiện tượng duy nhất của Hàn Quốc. Chính phủ của phần lớn các nước phát triển đều sử dụng chính sách tín dụng với những mức độ khác nhau để hỗ trợ cho các khu vực kinh tế hoặc các ngành công nghiệp. Tuy nhiên, kinh nghiệm của đa số các nước này không thu hút được sự chú ý và khuyến khích sử dụng của các nước đang phát triển khác. Các chương trình tín dụng trực tiếp quá mức đã làm cho các tổ chức tài chính trở nên hoạt động không hiệu quả, làm cho chúng phải gánh chịu những khoản nợ không có khả năng thanh toán, không huy động được vốn và không mấy thành công trong việc tạo ra sự tăng trưởng của các ngành hoặc các khu vực ưu tiên. Hàn Quốc là quốc gia đã rất thành công phát triển công nghiệp, chính một phần lớn là nhờ Chính phủ đã có những chính sách hợp lý, trong đó chính sách tín dụng phục vụ cho CNH được xem là một công cụ quan trọng nhất. Mặc dù chính sách tín dụng trong thời kỳ CNH đã gây ra một số tác dụng xấu như tạo ra một hệ thống ngân hàng hoạt động không hiệu quả, các doanh nghiệp vừa và nhỏ không có được nguồn tài trợ để phát triển, nhưng cũng không thể phủ nhận những tác động tích cực đến việc thực hiện thành công mục tiêu CNH của Chính phủ trong thời kỳ 1961-1979.

Sở dĩ chính sách tín dụng của Hàn Quốc đạt được kết quả cao hơn ở một số nước khác là do những nguyên nhân chính sau đây:

1. Sự rõ ràng trong xác định mục tiêu của chính sách tín dụng

Chính phủ Hàn Quốc đã đặt mục tiêu rất rõ ràng cho các hỗ trợ tín dụng trong

suốt quá trình CNH. Ở giai đoạn đầu của CNH, với nhiệm vụ đẩy mạnh xuất khẩu và CNH, các ngành công nghiệp sử dụng thế mạnh của Hàn Quốc là lực lượng lao động và phục vụ cho xuất khẩu được ưu tiên đầu tư. Cơ hội sử dụng các khoản tín dụng mở rộng (được trợ cấp bằng tỷ lệ lãi suất thấp) cho phép các nhà xuất khẩu Hàn Quốc thực hiện các hợp đồng bán hàng với nước ngoài và khai thác thị trường nước ngoài. Do hoạt động marketing trong xuất khẩu đòi hỏi chi phí cố định lớn trong giai đoạn đầu và kéo theo những chi phí lớn khác, nên sự trợ cấp của Chính phủ là rất hợp lý khi các nỗ lực của tư nhân và việc đầu tư trong việc thăm dò thị trường bên ngoài có thể không đủ để tạo nên sự tăng trưởng nhanh chóng và tình trạng ngân sách nghèo nàn trong những năm 60 khiến cho các khoản trợ cấp bằng ngân sách cho marketing xuất khẩu bị hạn chế. Trong tình huống như vậy, đối với các doanh nghiệp xuất khẩu, cơ hội sử dụng các khoản tín dụng dường như cần thiết hơn để hỗ trợ sự tăng trưởng liên tục của xuất khẩu hơn là việc trợ cấp bằng tỷ lệ lãi suất thấp.

Thời kỳ những năm 1972-1979, khi công nghiệp hóa chất và công nghiệp nặng được xác định là những ngành trọng điểm, Chính phủ cũng đã đặt trọng tâm đầu tư vào các ngành này. Có thể thấy điều này qua tỷ trọng đầu tư của Ngân hàng tiền gửi và Ngân hàng phát triển Hàn Quốc thời kỳ 1960 đến 1980 được trình bày ở bảng dưới đây.

Vũ Phương Thảo, TS. & Nguyễn Chí Long, ThS.
Khoa Kinh tế, Đại học Quốc gia, Hà Nội.

BẢNG 1 : Phân bổ các khoản cho vay của Ngân hàng tiền gửi và Ngân hàng phát triển Hàn Quốc

Đơn vị tính : %

	1960	1965	1970	1975	1980
- Nông nghiệp, lâm nghiệp và hàng hải.	30,5	18,7	12,4	9,2	7,1
- Mỏ.	4,3	2,7	2,4	1,6	1,0
- Chế tạo.	42,0	45,7	47,5	56,2	55,8
+ Công nghiệp nhẹ	18,7	21,5	21,6	27,9	19,6
+ Công nghiệp nặng và hóa chất.	23,3	24,2	25,9	28,3	36,2
- Cơ sở hạ tầng xã hội.	12,2	16,7	16,4	20,3	22,0
+ Xây dựng.	5,9	3,8	7,8	8,2	10,5
+ Điện và nước.	4,2	10,7	5,3	6,5	4,7
- Giao thông và thông tin.	2,1	2,1	3,3	5,6	6,8
- Dịch vụ.	10,7	15,9	21,3	12,7	14,1
<i>Tất cả các ngành</i>	100,0	100,0	100,0	100,0	100,

Nguồn: Kazuhita IFO, 1986. Viện Kinh tế phát triển Tokyo.

Bảng trên cho thấy các khoản vay ưu tiên của các ngân hàng này cho các ngành không phải là ngành công nghiệp mục tiêu đến cuối những năm 70 đã giảm đáng kể. Ví dụ đối với ngành nông nghiệp, nếu năm 1960 tỷ trọng các khoản vay dành cho ngành nông nghiệp chiếm 30,5% thì đến năm 1980, chỉ số này là 7,1%. Tỷ trọng của các khoản vay dành cho ngành công nghiệp nặng và công nghiệp hóa chất - là những ngành công nghiệp mục tiêu tăng nhanh. Tỷ trọng các khoản cho vay đối với 2 ngành này năm 1980 tăng gấp 1,5 lần so với năm 1960. Sự tập trung đầu tư có mục tiêu rõ ràng cho phép các tổ chức kinh doanh trong các ngành công nghiệp mục tiêu được đảm bảo những điều kiện cần thiết cho sự mở rộng hoạt động của chúng, và chính sách tín dụng phát huy được tác dụng trong việc thực hiện các mục tiêu phát triển kinh tế của Chính phủ.

Nhiều nước phát triển khác đã thực hiện các chương trình hỗ trợ tín dụng rộng lớn, nhưng các chương trình của họ thiếu một định hướng rõ ràng và nhắm vào nhiều đối tượng nên đã không phát huy được tác dụng tốt. Việt Nam cũng là một ví dụ. Sự đầu tư dàn trải trên nhiều lĩnh vực ngành đã làm cho các ngành công nghiệp cần được ưu tiên về vốn đầu tư chưa được lựa chọn ưu tiên đầu tư, nên chưa tạo ra được sự thay đổi về cơ cấu công nghiệp cần thiết. Những ngành kỹ

thuật công nghệ cao và những ngành có thể khai thác được lợi thế về lao động của Việt Nam chưa được coi trọng đầu tư.

Tính linh hoạt mềm dẻo trong việc xác định mục tiêu của chính sách tín dụng của Chính phủ Hàn Quốc trong từng thời kỳ chính cũng là yếu tố dẫn đến những thành công của chính sách. Mục tiêu của chính sách tín dụng của Hàn Quốc luôn gắn chặt với các kế hoạch phát triển kinh tế dài hạn. Khi mục tiêu của các kế hoạch phát triển kinh tế có những thay đổi thì các lĩnh vực được ưu tiên về tín dụng và các đối tượng lựa chọn cũng được điều chỉnh. Trong thập niên 60, với định hướng xuất khẩu, Chính phủ đã cho vay với lãi suất ưu đãi đối với các nhà xuất khẩu thì sang thập niên 70, khi Chính phủ xác định CNH trên cơ sở ưu tiên phát triển các ngành công nghiệp hóa chất và công nghiệp nặng, chính sách tín dụng được áp dụng với các đối tượng có lựa chọn hơn.

2. Sự phối hợp chặt chẽ giữa chính sách tín dụng với các chính sách khác

Một trong những nguyên nhân dẫn đến thành công của chính sách tín dụng là trong quá trình thực hiện chính sách tín dụng, Chính phủ đã sử dụng chính sách này trong sự phối hợp chặt chẽ với các chính sách khác như: chính sách tỷ giá hối đoái, chính sách thuế, chính sách tiền lương.

Chính sách tỷ giá hối đoái

Trong giai đoạn đầu của quá trình CNH, chính sách tỷ giá hối đoái đã được Chính phủ sử dụng như là một công cụ chủ yếu để hỗ trợ cho công nghiệp xuất khẩu. Đầu những năm 60, Chính phủ đã chuẩn hóa hệ thống tỷ giá hối đoái và hợp nhất hệ thống tỷ giá hối đoái nhiều cấp phức tạp thành một hệ thống tỷ giá đơn nhất. Chính phủ đã tiến hành phá giá đồng Won tới gần 100% vào năm 1964 đã tạo ra một tỷ giá ngoại hối có sức cạnh tranh. Việc cải thiện hệ thống tỷ giá hối đoái này đã góp phần duy trì

sức cạnh tranh quốc tế về giá của hàng xuất khẩu Hàn Quốc trong suốt thời kỳ mở rộng nhanh xuất khẩu và góp phần tăng trưởng GNP. Nhờ vậy, các sản phẩm của Hàn Quốc đã có được khả năng cạnh tranh về giá trên thị trường quốc tế và điều này giúp cho xuất khẩu của Hàn Quốc tăng trưởng nhanh. Trong thời kỳ phát triển công nghiệp hóa chất và công nghiệp nặng, Chính phủ cũng vẫn tiếp tục thực hiện chính sách phá giá đồng Won từ mức 1USD=397,5 Won năm 1973 xuống mức 1USD=484 Won năm 1979 (xem bảng 2).

BẢNG 2: Tỷ giá hối đoái thời kỳ 1973-1980

	1973	1974	1975	1979	1980
Tỷ giá hối đoái (Won/USD)	397,5	484,4	484,4	484,4	659,9

Nguồn: BOK.

Giảm thuế quan và miễn thuế

Bên cạnh chính sách tỷ giá hối đoái, Chính phủ cũng sử dụng các chính sách giảm thuế quan và miễn thuế để đẩy mạnh các hoạt động xuất khẩu. Đối với các sản phẩm nhập khẩu là các nguyên liệu cho sản xuất xuất khẩu, Chính phủ thực hiện miễn giảm thuế. Các doanh nghiệp hoạt động trong lĩnh vực xuất khẩu trong 4 năm đầu hoạt động được giảm thuế từ 50% đến 100%, 2 năm tiếp theo là 20% đến 30% đối với các khoản thu nhập từ hoạt động xuất khẩu. Thực hiện một sự kết nối về thuế giữa xuất khẩu và nhập khẩu làm cho thu nhập của các nhà xuất khẩu tăng lên khi họ có thể nhập các yếu tố đầu vào cho sản xuất với những ưu đãi.

Đối với các công ty tham gia vào các ngành công nghiệp trọng điểm, bên cạnh những hỗ trợ về tín dụng, Chính phủ còn thực hiện các khuyến khích về thuế, phân bổ ưu tiên các khoản vay nước ngoài để nhằm đạt được mục đích là sự tăng trưởng chứ không phải là nhằm vào mục đích lợi nhuận ngắn hạn.

Củng cố quyền lực của Chính phủ đối với hệ thống ngân hàng

Để thực hiện trên thực tế việc kiểm soát chương trình tín dụng cho xuất khẩu, Chính phủ đã củng cố quyền lực của mình đối với hệ thống ngân hàng, triển khai cung cấp các

khoản tín dụng ưu đãi cho các nhà xuất khẩu thông qua các giải pháp như: quốc hữu hóa các ngân hàng thương mại, thiết lập một số ngân hàng chuyên dụng của Nhà nước và sửa đổi Luật Ngân hàng trung ương. Bằng việc kiểm soát các khoản cho vay của các ngân hàng, Chính phủ đã khuyến khích các doanh nghiệp tối đa hóa sự tăng trưởng tài sản hơn là cố gắng tạo ra lợi nhuận ngay lập tức.

Áp dụng các giải pháp để thúc đẩy sự phát triển của thị trường chứng khoán

Chính phủ đã chọn ra các doanh nghiệp "chắc chắn" (xét theo tiêu chuẩn khả năng sinh lời và vốn cố phần) và đưa ra những ưu đãi riêng về tài chính để buộc những công ty này phải niêm yết trên thị trường chứng khoán. Nếu công ty nằm trong diện này chống lại mệnh lệnh của Chính phủ thì Chính phủ sẽ trừng phạt bằng cách nâng mức thuế công ty đối các công ty này từ 27% lên 40%. Sự phát triển của thị trường chứng khoán tạo ra thêm một nguồn tài trợ vốn cho các doanh nghiệp hoạt động trong các ngành công nghiệp mục tiêu.

Tăng cường sự giám sát của Chính phủ

Cùng với những ưu đãi về tín dụng cho các công ty được lựa chọn, Chính phủ cũng thắt chặt các quy định kiểm toán và giám sát tín dụng ngân hàng đối với tất cả các công ty

chưa niêm yết. Khi các chaebol sử dụng các khoản vốn vay để phát triển kinh doanh theo hướng đa dạng hóa, gây nên tình trạng tỷ lệ nợ trên tổng tài sản cao, một số chaebol rơi vào tình trạng thua lỗ, Chính phủ đã áp dụng các giải pháp hạn chế khả năng tiếp cận của các chaebol đến tín dụng ngân hàng thông qua hệ thống kiểm soát tín dụng. Trong một hệ thống mà tín dụng ngân hàng được mở rộng không chỉ dựa trên khả năng đứng vững về kinh tế, mà còn dựa vào yêu cầu cấp bách của chính sách kinh tế của Nhà nước, thì cách duy nhất để ngăn chặn tình trạng mất khả năng trả nợ là phải có hệ thống giám sát và kiểm soát thường xuyên, kể cả việc theo dõi mọi nơi mọi lúc (chẳng hạn như để ngăn chặn tình trạng đầu cơ, vay vốn chỉ để đầu cơ vào bất động sản), giám sát quá trình cải cách cơ cấu tài trợ công ty và thiết lập một mạng lưới trần về tín dụng. Chính phủ đã điều chỉnh những quy định phức tạp nhằm hạn chế tín dụng đối với mọi đối tượng đi vay, hạn chế mức tín dụng mà một ngân hàng đơn lẻ được phép cấp cho những người đi vay lớn, thiết lập mức trần tín dụng cho các công ty thành viên của chaebol.

Để tránh hiện tượng vỡ nợ, Chính phủ đã ban hành một loạt các thông tư hướng dẫn để cảnh báo sớm các quy trình hiện đại hóa việc đánh giá tín dụng, cũng như các quy tắc về quản lý hiện tượng vỡ nợ. Chính phủ cũng đề ra một hệ thống các nghị định đặc biệt nhằm điều tiết tỷ lệ nợ trên tổng tài sản của các công ty trong một số ngành công nghiệp. Những năm giữa thập kỷ 70, Chính phủ đã mở rộng các biện pháp kiểm soát để kiềm chế sự phình to ra của các món nợ do các chaebol gây ra trong hệ thống ngân hàng, nhưng những biện pháp này không mang lại kết quả.

3. Sự phụ thuộc của các chaebol vào hệ thống ngân hàng

Không giống như các tập đoàn kinh tế của Nhật Bản, các chaebol Hàn Quốc không được phép thành lập các ngân hàng riêng của mình, nên việc tài trợ cho các nhu cầu về vốn cho hoạt động kinh doanh phụ thuộc hoàn toàn vào hệ thống ngân hàng nằm dưới sự

kiểm soát của Chính phủ. Tình huống này buộc các chaebol muốn có vốn để tồn tại và phát triển thì phải tuân theo những chỉ dẫn của Chính phủ, phải tham gia vào các ngành công nghiệp trọng điểm. Và đây cũng chính là nguyên nhân làm cho mục tiêu của chính sách kiểm soát tài chính của Chính phủ Hàn Quốc đạt được sự thành công.

4. Tạo dựng môi trường cạnh tranh trên thị trường nội địa

Chiến lược phát triển của Chính phủ đã tập trung vào việc xây dựng một thị trường cạnh tranh mạnh mẽ giữa các công ty trong khu vực kinh tế tư nhân. Đồng thời với sự kiểm soát tín dụng, Chính phủ cũng thực hiện một số điều chỉnh bắt buộc đối với các hoạt động công nghiệp - đây là hiện tượng ít gặp ở các nước đang phát triển khác. Mặc dù một số ngành công nghiệp được bảo hộ vững chắc và một số thị trường sản phẩm tập trung cao độ và xuất hiện độc quyền của một số tập đoàn, nhưng cũng tồn tại một sự cạnh tranh mạnh mẽ giữa các công ty có quy mô lớn. Ngay cả trong trường hợp cạnh tranh độc quyền nhóm thì thị trường cũng luôn trong trạng thái bị tranh giành giữa các công ty này. Cùng với việc tạo dựng môi trường cạnh tranh giữa các công ty trong nước, Chính phủ cũng thực hiện việc bảo vệ thị trường nội địa trước các đối thủ cạnh tranh nước ngoài bằng cách tạo dựng các rào cản nhập khẩu.

5. Sự quản lý có hiệu quả chính sách tín dụng và sự chia sẻ rủi ro giữa Chính phủ và giới kinh doanh

Những thành tựu của CNH và sự phát triển kinh tế của Hàn Quốc một phần lớn là do sự quản lý có hiệu quả của Chính phủ. Chính phủ không chỉ đơn thuần xây dựng các chính sách tín dụng, mà còn cùng thảo luận với các nhà công nghiệp khi thực hiện các điều chỉnh về chính sách, nhằm đáp ứng những đòi hỏi của họ, tạo điều kiện cho các công ty trọng điểm và các dự án có thể hoạt động có kết quả. Chính sách tín dụng của Hàn Quốc mang tính mềm dẻo, luôn được điều chỉnh đáp ứng những thay đổi, cho phép các doanh nghiệp khai thác các cơ hội mới. Ví dụ, cùng với việc thực hiện chương trình tín dụng cho xuất

khẩu, Chính phủ đã phản ứng lại với những thay đổi của các cơ hội trên thị trường quốc tế bằng cách xem xét lại và mở rộng chương trình tín dụng để đáp ứng những nhu cầu của các nhà xuất khẩu. Sự năng động này cho phép các nhà xuất khẩu khai thác những cơ hội xuất khẩu mới và đa dạng hóa các mặt hàng xuất khẩu. Chính phủ, thường là Tổng thống trực tiếp chỉ đạo các dự án chính - dù đó là dự án của khu vực công cộng hay tư nhân - và giúp các công ty vượt qua những khó khăn. Trong những năm 70, khi thực hiện phát triển công nghiệp nặng và công nghiệp hóa chất, văn phòng Tổng thống đã hoạch định cụ thể xem khu vực công nghiệp nặng sẽ phải phát triển như thế nào, tính đến quy mô từng xí nghiệp. Sau đó văn phòng Tổng thống đàm phán với lãnh đạo các chaebol để xác định xem ai là người thực hiện kế hoạch của Chính phủ. Tổng thống Park thường xuyên gặp gỡ những người đứng đầu các doanh nghiệp tham gia vào các ngành công nghiệp trọng điểm và có đóng góp lớn vào GDP để có thể theo dõi tiến độ thực hiện các chính sách công nghiệp của Chính phủ. Hiệp hội công nghiệp luôn cung cấp cho Chính phủ các thông tin cập nhật nhất về những xu hướng biến động của thị trường quốc tế và những rào cản mà các sản phẩm của Hàn Quốc gặp phải trên những thị trường này. Hiệp hội cũng là người truyền đạt các chính sách của Chính phủ đến các nhà công nghiệp và duy trì mối quan hệ hợp tác giữa Chính phủ và giới kinh doanh. Hàng tháng, các quan chức của Chính phủ - những người có trách nhiệm hoạch định các chính sách, các ngân hàng và các lãnh đạo giới kinh doanh thường có những cuộc họp đánh giá những tiến triển của hoạt động xuất khẩu và phân tích các xu hướng kinh tế để có sự hiểu biết chung. Những điều chỉnh về chính sách, trong đó có chính sách tín dụng là kết quả của những cuộc gặp mặt thường kỳ này.

Để chính sách tín dụng ưu đãi phát huy được hiệu quả, Chính phủ Hàn Quốc đã ràng buộc các công ty bằng cách *gắn những hỗ trợ tín dụng với những kết quả hoạt động kinh doanh* của chúng trên thị trường nước ngoài. Sự kiểm soát kết quả hoạt động kinh doanh của các đối tượng được hưởng ưu đãi về tín

dụng dẫn tới việc quyết định có tái cấp vốn cho các đối tượng đó hay không - có nghĩa là các khoản nợ hiện tại nên được chấm dứt hoặc các khoản nợ mới nên được mở rộng tiếp hay không và nếu có thì với những điều kiện gì. Nếu như các công ty thực hiện các hoạt động xuất khẩu không có kết quả thì sẽ bị cắt các khoản tín dụng ưu đãi. Nếu công ty hoạt động tốt thì có thể tiếp tục đạt được các hỗ trợ như cũ hoặc mở rộng hơn; hoặc trong trường hợp nếu công ty sử dụng các khoản hỗ trợ không có kết quả thì sẽ bị trừng phạt bằng việc giảm hoặc thậm chí chấm dứt các khoản hỗ trợ. Các quyết định tái cấp vốn có tác dụng khuyến khích các công ty quan tâm đến hiệu quả sử dụng vốn. Các công ty muốn nhận được các khoản tín dụng ưu đãi thì phải nâng cao năng lực cạnh tranh của mình với các công ty khác hoạt động trong cùng một ngành. Chiến thuật này của Chính phủ đã làm giảm thiểu những rủi ro liên quan đến định hướng can thiệp của Chính phủ, làm sống động thêm các hoạt động công nghiệp và mang lại những kết quả to lớn cho sự tăng trưởng của nền kinh tế.

6. Sự ổn định về mặt hành chính, chủ quyền chính trị và một môi trường quốc tế thuận lợi

Ở Hàn Quốc, sự ổn định về hành chính đòi hỏi được duy trì nhờ vào sự độc lập về chính trị. Hệ thống chính trị đã tạo thuận lợi cho việc hoạch định các chính sách kinh tế, trong đó có chính sách tín dụng một cách độc lập. Chủ quyền của Chính phủ tự nó có thể không phải là điều kiện cần thiết cho tính độc lập trong việc hoạch định chính sách. Tuy nhiên, môi trường chính trị nghiêm ngặt, sự ổn định về mặt hành chính đã cho phép duy trì tính vững chắc của các mục tiêu của chính sách tín dụng và tạo thuận lợi cho việc quản lý các hoạt động công nghiệp.

Chính sách CNH của Hàn Quốc thành công cũng một phần là nhờ Hàn Quốc đã có một Nhà nước mạnh và có hiệu lực. Nhà nước có khả năng điều tiết và đưa các doanh nghiệp tư nhân vào kỷ luật, bắt buộc họ thực hiện theo định hướng của Chính phủ.

Nhiều nhà nghiên cứu kinh tế khẳng định rằng thành tựu của Hàn Quốc trong sự

ngiệp CNH và phát triển kinh tế một phần chính là nhờ Hàn Quốc được hưởng các khoản viện trợ không hoàn lại, và đã có thể vay các khoản vốn lớn từ nước ngoài để tài trợ cho các dự án đầu tư công nghiệp. Theo tác giả Woo (1979) thì trong khoảng thời gian từ năm 1946 đến năm 1976, Mỹ đã cung cấp 12,6 tỷ USD viện trợ kinh tế và quân sự cho Hàn Quốc. Nhật Bản viện trợ 1 tỷ USD và Hàn Quốc vay của nước ngoài 2 tỷ USD. Quy mô của viện trợ kinh tế của Mỹ cho Hàn Quốc thời kỳ này bằng tổng viện trợ của Mỹ cho toàn châu Phi và bằng một nửa viện trợ của nước này cho châu Mỹ Latinh. Không một nước nào trên thế giới nhận được những khoản viện trợ lớn như vậy ngoại trừ trường hợp của Ixrael và miền Nam Việt Nam. Khi các khoản viện trợ của Mỹ bị giảm bớt vào thời kỳ đầu những năm 60, việc nối lại mối quan hệ với Nhật Bản và cuộc chiến tranh Việt Nam đã bổ sung thêm ngoại tệ cho việc thực hiện CNH. Việc nối lại quan hệ với Nhật Bản năm 1965 đã tạo ra một dòng chảy vốn và kỹ thuật lớn vào Hàn Quốc trong điều kiện tại thời điểm đó thị trường tín dụng quốc tế đang gặp khó khăn. Cuộc chiến tranh Việt Nam không chỉ mang lại nguồn ngoại tệ từ quân đội mà còn là một thị trường rộng lớn cho ngành xây dựng và dịch vụ vận chuyển của các công ty Hàn Quốc. Những kinh nghiệm trên thị trường xây dựng đã giúp cho các công ty Hàn Quốc có khả năng khai thác thị trường xây dựng Trung Á sau cú sốc dầu

lửa lần thứ nhất, và giúp cho nền kinh tế Hàn Quốc vượt qua được cú sốc đó. Và từ giữa những năm 70, cú tái sốc dầu lửa đã cho phép Hàn Quốc theo đuổi các dự án công nghiệp đòi hỏi quy mô vốn lớn, khi nguồn vốn tiết kiệm trong nước thấp và hệ thống tài chính bị dồn ép nặng nề. Nếu không có các khoản vay từ nước ngoài như vậy, Hàn Quốc có thể đã không tiếp tục thực hiện được chính sách lãi suất thấp và các chính sách tài chính khác; nền kinh tế có thể đã không được tăng trưởng với mức độ cao như vậy và đầu tư trong nước cũng thấp hơn.

Chính sách tín dụng và các giải pháp chính sách khác của Chính phủ được thực hiện trong thời kỳ những năm 60 cho phép Hàn Quốc đạt được các mục tiêu của định hướng xuất khẩu. Tỷ lệ xuất khẩu trong GNP đã tăng từ 2,4% năm 1961 lên 6,8% vào năm 1966 và 11,2% vào năm 1971. Nếu như trong năm 1964, trong số các quốc gia đang phát triển châu Á, Hàn Quốc là nước đạt kim ngạch xuất khẩu thấp nhất chỉ đạt 120 triệu USD (trong khi Ấn Độ đạt 1,7 tỷ USD, Malaixia 1,1 tỷ USD) thì 10 năm sau, vào năm 1973, xuất khẩu Hàn Quốc tăng lên đạt 3,23 tỷ USD (trong khi Malaixia đạt 3,05 tỷ USD và Ấn Độ đạt 2,92 tỷ USD). Kết quả tốt đẹp của chiến lược định hướng xuất khẩu làm cho GNP đầu người của Hàn Quốc đã tăng hơn gấp ba trong giai đoạn 1962-1971 (từ 87 USD lên 289 USD).

BẢNG 3: Cơ cấu công nghiệp và cơ cấu xuất khẩu của Hàn Quốc thời kỳ 1970 - 1980 (%)

	1970	1975	1980	
Cơ cấu công nghiệp	- Nông nghiệp / Nghề cá	17,0	12,8	8,3
	- Mỏ	1,1	0,9	0,8
	- Chế tạo	40,3	50,4	51,0
	- Công nghiệp nhẹ	28,4	29,5	24,7
	- Công nghiệp nặng	11,9	20,9	26,3
	- Năng lượng/ Khí đốt / Xây dựng	9,8	7,7	10,2
	- Dịch vụ	31,8	28,2	29,7
Tổng	100	100	100	
Cơ cấu xuất khẩu	- Công nghiệp nhẹ	49,4	45,6	35,2
	- Công nghiệp nặng	12,8	29,0	38,3

Nguồn: BOK

Nhờ sự phối hợp chặt chẽ giữa chính sách tín dụng ưu đãi và các giải pháp khác mà các mục tiêu của định hướng phát triển công

ngiệp nặng trong những năm 70 đã đạt được những thành công lớn trong tất cả các ngành công nghiệp trọng điểm và chiến lược

CNH đã tạo ra một bước phát triển mạnh mẽ của cơ cấu kinh tế. Tỷ trọng của các ngành công nghiệp nặng trong tổng sản phẩm quốc nội tăng từ 11,9% năm 1970 lên 26,3% năm 1980 trong khi tỷ trọng của các ngành công nghiệp nhẹ giảm từ 28,4% xuống 24,4% trong cùng thời kỳ. Tỷ trọng xuất khẩu của ngành công nghiệp nặng và công nghiệp hóa chất trong thời kỳ này tăng từ 12,8% lên 38,3% (xem bảng 3). Sản phẩm của các ngành công nghiệp nặng và công nghiệp hóa chất đã thay thế các sản phẩm của công nghiệp nhẹ trên các thị trường xuất khẩu.

Mặc dù chính sách tín dụng của Hàn Quốc trong thời kỳ CNH tạo ra một số hậu quả xấu, nhưng có thể khẳng định rằng chính sách tín dụng của Chính phủ Hàn Quốc trong thời kỳ CNH đã có những tác động tích cực đến sự tăng trưởng kinh tế của Hàn Quốc. Việc tạo dựng cơ hội sử dụng vốn và tiết kiệm chi phí về vốn cho các ngành công nghiệp mục tiêu làm cho các doanh nghiệp hoạt động trong những ngành công nghiệp ưu tiên đã có thể duy trì và phát triển, làm thay đổi cơ bản cơ cấu công nghiệp của Hàn Quốc, góp phần tạo ra các tập đoàn kinh doanh có năng lực cạnh tranh cao trên thị trường quốc tế.

Từ thực tế của Hàn Quốc cho thấy rằng, trong điều kiện nguồn vốn là có giới hạn, nếu đầu tư dàn trải sẽ không tạo ra được những bước chuyển biến tích cực về cơ cấu công nghiệp. *Chính phủ cần lựa chọn ngành ưu tiên đầu tư trọng điểm trong từng thời kỳ.* Việt Nam đang trong giai đoạn đầu của quá trình CNH, với một xuất phát điểm thấp thì việc ưu tiên phát triển những ngành công nghiệp thế hệ thứ nhất là các sản phẩm thuộc dạng nguyên vật liệu như: dầu, gạo, cà phê và hải sản là một điều không thể phủ nhận. Các nước đã và đang thực hiện quá trình CNH đều phải trải qua giai đoạn phát triển các ngành công nghiệp thế hệ thứ nhất vì việc xuất khẩu sản phẩm của các ngành này có thể tạo ra nguồn thu ngoại tệ để phát triển công nghiệp, tạo nhiều việc làm; nghĩa là tạo ra những khởi động cho quá trình CNH đất nước. Nhà nước

cần tạo điều kiện cho vay dài hạn với lãi suất thấp vốn đầu tư vào một số dự án quan trọng ở những ngành công nghiệp phục vụ cho xuất khẩu. Bài học kinh nghiệm quá khứ cho thấy trước mắt cần xác định ngành ưu tiên đầu tư phải là ngành sử dụng được lợi thế so sánh của Việt Nam, đảm bảo cho việc thực hiện thành công định hướng xuất khẩu

Song song với việc lựa chọn ngành ưu tiên đầu tư thích hợp trong từng thời kỳ, Chính phủ cũng cần xem xét lại đối tượng ưu tiên đầu tư theo hướng thu hẹp lại. Nếu vẫn tiếp tục tình trạng một phần lớn tổng vốn được đầu tư vào khu vực nhà nước là khu vực kinh doanh kém hiệu quả, và đầu tư vào những dự án không có khả năng thu hồi vốn thì sẽ là một sự lãng phí lớn.

Nâng cao vai trò và năng lực quản lý của Nhà nước cũng là một vấn đề mà Chính phủ cần quan tâm. Từ kinh nghiệm vai trò của Chính phủ trong việc thực hiện CNH của Hàn Quốc, chúng ta thấy rõ được các chính sách chỉ đạo và biện pháp can thiệp trực tiếp của Chính phủ đã có vai trò hết sức quan trọng trong công cuộc CNH, nhằm phát huy những lợi thế so sánh vốn có của nền kinh tế trong đồng thời thúc đẩy sự phát triển của các lợi thế so sánh mới. Với lợi thế của một nước đi sau, Việt Nam có thể rút ra được một số bài học về nâng cao vai trò và năng lực của Chính phủ trong việc hoạch định và tổ chức thực hiện các chính sách nhằm vào việc thực hiện CNH nói chung và chính sách tín dụng nói riêng.

Nhà nước không nên can thiệp thô bạo mà chủ yếu điều tiết ở tầm vĩ mô, còn tầm vi mô để cho giới doanh nghiệp đảm nhận và chỉ nên hoạt động ở lĩnh vực cần thiết cho sự tăng trưởng kinh tế mà tư nhân không làm được. *Sự quản lý nền kinh tế của Nhà nước cần dựa trên cơ sở kết hợp chặt chẽ giữa Chính phủ với các nhà kinh doanh* để các chính sách của Chính phủ đáp ứng được những yêu cầu chính đáng của giới kinh doanh, phục vụ cho việc phát huy tính chủ động sáng tạo của họ và tạo điều kiện thuận lợi cho sự phát triển của khu vực tư nhân.

Chính phủ cần *năng động và linh hoạt trong việc hoạch định và thực hiện chính sách* trước sự thay đổi của tình hình. Chính phủ cần sẵn sàng xoá bỏ những chính sách không đem lại kết quả thiết thực. Để chính sách tín dụng không gây ra những hậu quả xấu, Nhà nước cần tăng cường vai trò giám sát của mình thông qua công cụ hệ thống ngân hàng. Nhà nước cần căn cứ vào yêu cầu huy động các nguồn vốn đầu tư trong và ngoài nước, xây dựng cơ sở hạ tầng và tạo môi trường kinh doanh thuận lợi trong từng giai đoạn cụ thể mà có mức độ can thiệp cho phù hợp.

Ngày nay, trong xu thế hội nhập của nền kinh tế Việt Nam vào nền kinh tế khu vực và thế giới thì sự can thiệp của Nhà nước quá mức sẽ không phù hợp. Nhà nước chỉ nên hỗ trợ các doanh nghiệp để chúng có thể cạnh tranh được ở một mức độ thích hợp, không vi phạm những quy định của các tổ chức hợp tác quốc tế và cần để cho các doanh nghiệp tự điều chỉnh theo cơ chế thị trường.

Chúng ta không thể phủ nhận ảnh hưởng của năng lực quản lý kinh tế của Nhà nước đối với việc lựa chọn các ngành công nghiệp ưu tiên, cũng như xây dựng và tổ chức thực hiện các chính sách khuyến khích, hỗ trợ các ngành này. Sự can thiệp của Nhà nước vào nền kinh tế thông qua các chính sách kinh tế có thể gặp thất bại vì nhiều lý do, trong đó có lý do khả năng điều hành và quản lý của Chính phủ không đáp ứng được yêu cầu phát triển của nền kinh tế thị trường. Chính vì vậy, muốn nâng cao hiệu quả chính sách tín dụng cần nâng cao năng lực quản lý của Nhà nước. Để làm được điều này, vấn đề đặt ra là cần đào tạo đội ngũ chuyên gia thực sự có năng lực, có phẩm chất chính trị trong lĩnh vực hoạch định chiến lược, phát triển kinh tế xã hội tầm vĩ mô; đào tạo mới và đào tạo lại đội ngũ cán bộ quản lý, trang bị cho họ những tri thức mới để họ đủ khả năng đề xuất các chính sách quản lý trong cơ chế thị trường; sa thải những cán bộ thoái hóa biến chất, không còn năng lực, kiên quyết chống

lại và loại bỏ tình trạng tham nhũng trong bộ máy quản lý của Nhà nước.

Nâng cao năng lực công tác của cán bộ quản lý sẽ cho phép các chính sách của Nhà nước đối với phát triển kinh tế nói chung và chính sách tín dụng phục vụ cho sự nghiệp CNH nói riêng được thiết kế đúng đắn và được tổ chức thực hiện tốt, để chúng có thể phát huy được tác dụng, tránh tình trạng các chính sách thì hay nhưng chỉ là trên giấy mà không đi được vào đời sống kinh tế.

Đảm bảo sự phối hợp của chính sách tín dụng với các chính sách khác cũng là một vấn đề cần quan tâm. Kinh nghiệm của Hàn Quốc chỉ ra rằng: để chính sách tín dụng phục vụ cho sự nghiệp CNH phát huy được tác dụng trong việc thúc đẩy phát triển các ngành công nghiệp mục tiêu, Nhà nước cần phối hợp sử dụng các công cụ điều tiết khác như: chính sách tỷ giá và cải cách đối với hệ thống thuế. Chính sách tỷ giá cần xác định trên cơ sở cung cầu ngoại tệ của nền kinh tế, đảm bảo tính linh hoạt trong ngắn hạn và ổn định trong dài hạn, đảm bảo mục tiêu khuyến khích xuất khẩu và tăng dự trữ ngoại hối. Thuế suất đối với các mặt hàng xuất, nhập khẩu nói chung, trong đó có sản phẩm công nghiệp nói riêng phải có tính ổn định tương đối, phải được áp dụng trong một thời gian nhất định, không nên thay đổi một cách thường xuyên như hiện nay. Đối với những ngành công nghiệp được khuyến khích phát triển và những doanh nghiệp công nghiệp ở khu vực nông thôn, miền núi, Chính phủ nên có chế độ miễn, giảm thuế cụ thể./.

TÀI LIỆU THAM KHẢO.

1. Yoon Je Cho. *Credit policies and the industrialization of Korea*. KDI, 1997.
2. Joseph E. Stiglitz và Shanid Yusuf. *Suy ngẫm lại sự thần kỳ Đông Á*. Nxb Chính trị quốc gia; H, 2002.
3. Nguyễn Chí Long. *Chính sách tín dụng của Hàn Quốc trong thời kỳ công nghiệp hóa và bài học kinh nghiệm đối với Việt Nam*. Luận án Thạc sỹ kinh tế, Đại học Quốc gia Hà Nội, 2004.