

Quy trình phân tích để xây dựng chính sách phát triển ngành sản phẩm được thể hiện trên sơ đồ “Khung phân tích hỗ trợ xây dựng chính sách”. Khung phân tích được xây dựng trên cơ sở những nhân tố xác định thành công của ngành sản phẩm, sau đó đã được kiểm nghiệm với 5 ngành sản phẩm và cho kết quả tốt, có tác dụng dự báo, hướng dẫn cho việc xây dựng các kế hoạch, chính sách phát triển.

Để thực hiện công nghiệp hóa, hiện đại hóa trong bối cảnh nguồn tài nguyên hạn chế, câu hỏi quan trọng cần được trả lời là ngành nào, sản phẩm nào cần ưu tiên đầu tư phát triển và cần có những chính sách nào để thành công? Do việc chuyển đổi nền kinh tế sang định hướng thị trường, những quy trình phương pháp lập kế hoạch, xây dựng chính sách của Nhà nước và các doanh nghiệp giai đoạn trước 1990, nay không còn thích hợp. Thời gian qua, việc xây dựng chính sách phát triển ngành chủ yếu dựa trên kinh nghiệm bản thân của những người hoạch định chính sách, theo phương pháp “thử sai”. Để có các chính sách phát triển đồng bộ, mang lại hiệu quả mong đợi, các chính sách cần được xây dựng dựa trên sự vận dụng các quy luật phát triển kinh tế, phù hợp với đặc điểm riêng biệt của từng vùng lãnh thổ, với đặc thù của từng ngành. Nhiều nhà khoa học, nhà quản lý, đã đề nghị cần có một quy trình hợp lý hỗ trợ cho việc xây dựng các kế hoạch, chính sách phát triển ngành. Từ những kết quả nghiên cứu đã thực hiện về công nghiệp hóa – hiện đại hóa ở VN, chúng tôi tiến hành xây dựng “Khung phân tích hỗ trợ cho việc xây dựng chính sách phát triển ngành sản phẩm” căn cứ vào các nhân tố xác định thành công của một ngành sản phẩm. Sau đó tiến hành kiểm nghiệm mô hình khung phân tích này với các tỉnh hướng của các ngành lúa gạo, mía đường, dệt may, điện tử.

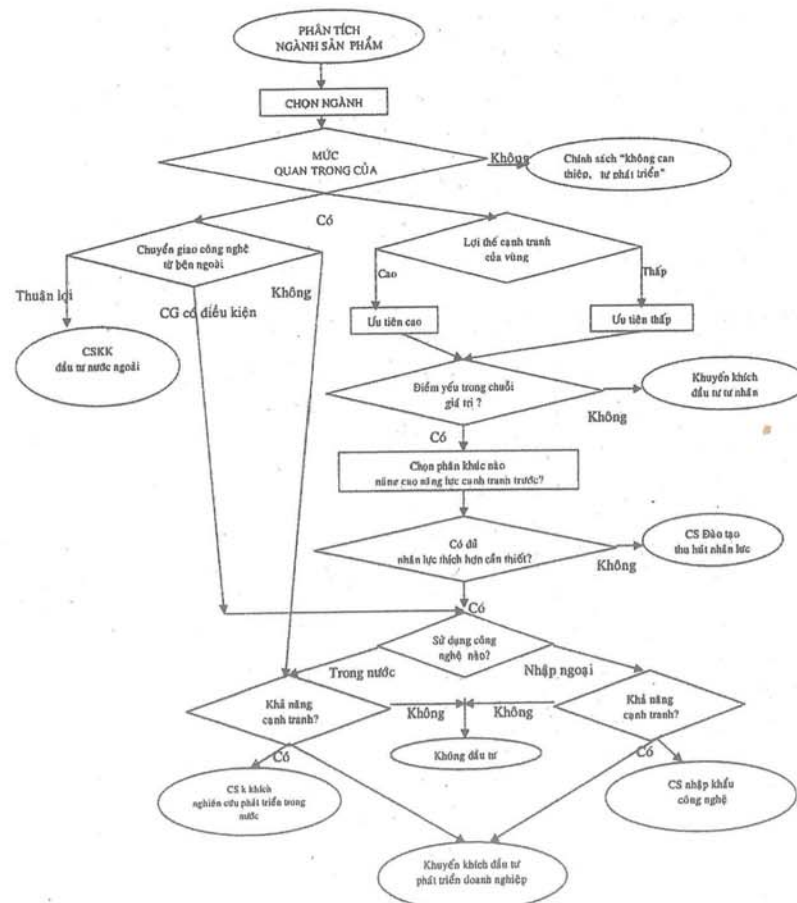
Khung phân tích hỗ trợ xây dựng chính sách phát triển ngành sản phẩm

Khung phân tích (Hình 1) được



Khung phân tích hỗ trợ xây dựng chính sách phát triển ngành sản phẩm

TS. BÙI THỊ MINH HẰNG



hình thành trên cơ sở các nhân tố xác định thành công của một ngành sản phẩm trong điều kiện một nước đang phát triển như VN. Các nhân tố được đưa vào mô hình là:

(1) Hệ số nguồn lực nội địa (DRC);

(2) Điều kiện chuyển giao công nghệ của thế giới vào VN: "rất thuận lợi", "chuyển giao có điều kiện", "không chuyển giao";

(3) Chuỗi giá trị ngành (các điểm mạnh, yếu của từng phân đoạn);

(4) Nguồn nhân lực thích hợp cần thiết;

(5) Năng lực nghiên cứu phát triển sản phẩm: tính cạnh tranh của các sản phẩm công nghệ trong nước so với sản phẩm công nghệ ngoại nhập.

Quy trình thực hiện phân tích như sau:

Bước 1: Lấy mẫu. Chọn ra một ngành sản phẩm đang cần quan tâm, ví dụ ngành A.

Bước 2: Đánh giá mức độ quan trọng của ngành (A) với sự phát triển của địa phương.

Xem xét các con số về: (1) tỉ trọng trong GDP; (2) tốc độ tăng trưởng; (3) tỉ suất lợi nhuận bình quân trong ngành; (4) mức độ tác động tới các ngành khác (mối quan hệ liên ngành)

Nếu kết quả đánh giá là "Quan trọng" – tiếp tục bước 3

Nếu kết quả đánh giá là "không quan trọng", "ít tác động" = Chọn chính sách: "để cho ngành A tự phát triển theo quy luật thị trường điều khiển, không cần can thiệp của Nhà nước"

Bước 3: Xác định lợi thế của địa phương trong việc sản xuất sản phẩm A. Xếp mức độ ưu tiên

Bên cạnh việc kê ra các nguồn tài nguyên, các điểm mạnh/ yếu của địa phương (i), nên sử dụng hệ số DRC như một chỉ tiêu tổng hợp để đánh giá. Nếu DRC của sản phẩm A sản xuất tại địa phương (i) lớn hơn 1 đồng nghĩa địa phương (i) không có lợi thế về chi phí trong việc sản xuất sản phẩm A. Việc tiêu thụ sản phẩm có thể sẽ gặp khó khăn do chi phí cao hơn mức trung bình. Nếu DRC nhỏ hơn 1 đồng nghĩa là địa phương (i) có lợi thế trong việc sản xuất, cung cấp

sản phẩm A, có khả năng cạnh tranh với địa phương khác nhờ chi phí thấp hơn, giá bán rẻ hơn.

Nếu DRC của sản phẩm A càng nhỏ, mức độ ưu tiên cho ngành sản phẩm A sẽ được xếp cao hơn. Ngược lại, nếu DRC càng lớn, mức độ ưu tiên sẽ càng thấp

Sau bước 2&3, có thể bước đầu xác định mức độ ưu tiên phát triển ngành A đối với địa phương

Bước 4: Đánh giá điều kiện chuyển giao công nghệ sản xuất sản phẩm A từ nước ngoài vào VN. Chúng tôi phân thành 3 loại "Rất thuận lợi"; "Chuyển giao có điều kiện"; "Không chuyển giao"

Nhóm 1 "Rất thuận lợi". Đó là trường hợp khi bên giao chủ động tìm kiếm đối tác, chuyển giao miễn phí, hỗ trợ đào tạo kỹ thuật, quản lý. Bên nhận không có rào cản về pháp lý, về khả năng tiếp nhận công nghệ mới

Nhóm 2 "Chuyển giao có điều kiện". Đó là khi có thể mua lại bản quyền thiết kế, công nghệ chế tạo, máy móc thiết bị, gửi người đi đào tạo

Nhóm 3 "Không chuyển giao". Đây thường là những loại công nghệ mới mà nước chủ hoặc công ty chủ sở hữu muốn giữ bí mật cho riêng mình để giữ lợi thế cạnh tranh trên thương trường.

Để dự báo đúng, chúng ta cần biết rằng điều kiện chuyển giao công nghệ có mối quan hệ chặt chẽ với vòng đời của công nghệ đó và xu hướng trên thế giới: (1) Khi loại công nghệ đó đã đi vào giai đoạn bão hòa hoặc đã có công nghệ mới ra đời thay thế cho công nghệ cũ, mức độ cạnh tranh trong ngành cao, các công ty nước ngoài có xu hướng chủ động tìm kiếm khả năng "outsourcing". Nếu thấy nước tiếp nhận có một số lợi thế (về nhân lực, đất đai...) công ty nước ngoài đặt hàng cho các công ty tại nước đang phát triển thực hiện gia công/ sản xuất để cung cấp sản phẩm, dịch vụ trở lại cho họ, hoặc cho người mua (hình thức thầu phụ). Khi thỏa thuận những hợp đồng outsourcing (đặt hàng cho bên ngoài) thường có kèm theo việc chuyển giao công nghệ, đào tạo kỹ thuật, đôi khi cả cung cấp thiết bị. Nhằm đảm bảo sản phẩm có chất lượng tương đương với sản xuất

tại chính quốc, Công ty nước ngoài đặt hàng cử cán bộ giám sát quá trình sản xuất, hỗ trợ giải quyết các vấn đề phát sinh. Sau một thời gian đặt hàng thành công, nếu có nhu cầu ổn định lâu dài, công ty nước ngoài sẽ thực hiện đầu tư trực tiếp dưới hình thức liên doanh hoặc 100% vốn. Việc chuyển giao công nghệ theo con đường này đã giúp cho một số ngành công nghiệp của Việt nam như ngành chế biến thủy hải sản, may, giấy da, lắp ráp điện tử, ... nhanh chóng đổi mới công nghệ và đủ sức cạnh tranh trên thị trường thế giới.

(2) "Chuyển giao có điều kiện" xảy ra khi công nghệ đang sử dụng đã vào giai đoạn 2 hoặc 3, có công nghệ mới ra đời, nhưng nước tiếp nhận không có lợi thế gì rõ rệt trong việc sản xuất sản phẩm A. Trong trường hợp này, công ty nước ngoài không thấy có lợi, không hấp dẫn để thực hiện "outsourcing" nên không chủ động tiến hành. Nếu bên nhận muốn mua công nghệ thiết bị, họ sẵn sàng bán lại và thực hiện chuyển giao công nghệ. Đây là tình huống của một số công ty dệt và nhiều nhà máy đường đã mua thiết bị công nghệ của nước ngoài khi chính địa phương đó không có lợi thế.

(3) "Không chuyển giao" khi công nghệ đó đang là công nghệ mới nhất, việc chuyển giao sẽ làm mất đi lợi thế cạnh tranh của công ty đang nắm giữ, sở hữu công nghệ đó. Đây là trường hợp của các ngành công nghệ cao. Đôi khi "không chuyển giao" là quyết định của Chính phủ như trường hợp chính phủ Đài Loan ban hành quyết định không cho phép các công ty Đài Loan chuyển giao công nghệ sản xuất chip vi mạch thế hệ cuối vào các nhà máy đặt tại Trung Hoa lục địa do áp lực của công đoàn và các tổ chức xã hội tại Đài Loan e ngại việc công nhân tại Đài Loan sẽ mất việc làm.

Bước 5: Phân tích đánh giá hệ thống chuỗi giá trị của ngành sản phẩm A, bao gồm cả chuỗi giá trị của nhà cung cấp, chuỗi giá trị nhà sản xuất, chuỗi giá trị nhà phân phối, chuỗi giá trị của khách hàng. Việc phân tích nhằm phát hiện ra những mắt xích (phân khúc) yếu trong chuỗi giá trị. Nó sẽ cung cấp cho các nhà hoạch định chính sách một cách nhìn

hệ thống, lường trước những thách thức / cơ hội tiềm tàng khi xây dựng kế hoạch phát triển ngành sản phẩm A tại địa phương. Nếu kết luận là “Không có phân đoạn yếu” – tình huống 1 - hướng hành động phù hợp là có chính sách khuyến khích tư nhân đầu tư mở doanh nghiệp trong ngành sản phẩm này. (2) Trường hợp thường gặp ở VN là có rất nhiều điểm yếu được phát hiện trong hệ thống chuỗi giá trị ngành. Trong khi đó mỗi địa phương bị giới hạn bởi nguồn lực hạn chế, nếu đầu tư dàn trải cho tất cả các phân khúc yếu, thì không đủ năng cấp đạt chất lượng cạnh tranh quốc tế. Do vậy, bước tiếp theo là cần lựa chọn phân khúc nào đầu tư phát triển trước.

Bước 6: Lựa chọn phân khúc đầu tư phát triển trước.

Quy tắc hướng dẫn cho sự lựa chọn ở bước này là “tác động kéo rõ rệt của phân khúc sau (x) đối với phân khúc trước (x-1) trong hệ thống chuỗi giá trị ngành” đã được phát hiện qua các nghiên cứu. Việc đầu tư để phân khúc sau (x) đủ năng lực cạnh tranh quốc tế sẽ tạo ra một đầu ra thuận lợi cho phân khúc trước (x-1). Điều này có tác động hấp dẫn các nhà đầu tư tư nhân và nước ngoài bỏ vốn đầu tư vào phân khúc kế trước (x-1). Điển hình như ngành lúa gạo, đi từ xuất khẩu gạo thành công sang xuất khẩu thiết bị chế biến gạo thành công. Nghiên cứu cho thấy ngược lại, đầu tư nâng cấp phân khúc (x) có ít tác động thúc đẩy phân khúc (x+1) phát triển đáp ứng tiêu chuẩn quốc tế. Một điển hình cho trường hợp này là sự phát triển của ngành cà phê VN. Thành công trong xuất khẩu cà phê thô với vị thế hàng thứ 2 trên thế giới nhiều năm qua chưa thúc đẩy khâu sơ chế cà phê phát triển như mong đợi. Cũng tương tự với trường hợp của ngành sản xuất tiêu xuất khẩu. VN đã là nhà xuất khẩu tiêu lớn thứ 2 thế giới nhưng công nghệ chế biến tiêu đen thành tiêu sọ tới nay vẫn chưa hoàn thiện.

Bước 7: Xem xét nguồn nhân lực thích hợp, cần thiết cho phát triển ngành sản phẩm (A)

VN có lực lượng lao động trẻ đông đảo. Tuy nhiên, tỉ lệ qua đào tạo nghề nghiệp thấp, thiếu những lao



Ảnh Hoà Tấn

động lành nghề, kỹ sư có kinh nghiệm chuyên môn về công nghệ, thiết bị sản xuất sản phẩm (A), nhà quản lý có kinh nghiệm thị trường đáp ứng yêu cầu phát triển ngành. Khi đánh giá về nguồn nhân lực hiện có là “Không đủ người có trình độ năng lực đáp ứng yêu cầu”, chúng ta cần có chính sách về việc đào tạo nhân lực tại chỗ, song song với chính sách thu hút nguồn bổ sung từ địa phương khác, từ nước ngoài.

Bước 8: Lựa chọn loại công nghệ nào?

Có 2 hướng: nhập khẩu công nghệ thiết bị của nước ngoài hay tự phát triển công nghệ trong nước. Để trả lời câu hỏi này có hai điểm cần cân nhắc: (1) Khả năng cạnh tranh của công nghệ thiết bị trong nước tự phát triển; (2) Điều kiện chuyển giao công nghệ từ nước ngoài (xem kết quả Bước 4).

Nếu nguồn công nghệ nào khi sử dụng trong sản xuất/ cung cấp dịch vụ không cho ra những sản phẩm/dịch vụ có khả năng cạnh tranh quốc tế thì không được chọn. Nếu nguồn trong nước có khả năng cạnh tranh, cần ban hành những chính sách hỗ trợ, khuyến khích nghiên cứu phát triển sản phẩm trong nước. Nếu nguồn trong nước chưa đủ sức cạnh tranh, điều kiện nhập khẩu công nghệ nước ngoài là thuận lợi hoặc cho phép, chúng ta cần xây dựng những chính

sách hướng dẫn hỗ trợ cho việc nhập khẩu công nghệ thiết bị có tính cạnh tranh của nước ngoài. Nếu cả hai nguồn công nghệ đều không có khả năng cạnh tranh thì việc đầu tư vào ngành này cần được xét lại, có thể cần chờ thời cơ thích hợp.

Khi có một trong hai nguồn công nghệ có khả năng cạnh tranh, Nhà nước nên ban hành chính sách khuyến khích đầu tư vào ngành (A). Chính sách này sẽ có tác động kích thích tăng đầu tư sản xuất và đồng thời nâng cao trình độ công nghệ trong ngành này.

Thử nghiệm khung phân tích

Khung phân tích trên đã được kiểm nghiệm với 5 ngành sản phẩm: lúa gạo, mía đường, dệt, may, điện tử. Kết quả kiểm nghiệm đã cho phép kết luận về độ tin cậy của mô hình, thích hợp cho việc phân tích ngành sản phẩm và có tác dụng dự báo, hướng dẫn trong xây dựng chính sách phát triển. Do khuôn khổ giới hạn của bài báo, chúng tôi xin trình bày phương pháp và kết quả kiểm nghiệm trong bài sau ■

Tài liệu tham khảo:

Bùi Thị Minh Hằng, Bùi Tùng, A framework for Industrialization Policy Making. 9th South East Asia International Research Conference. University of Michigan, Ann Arbor, USA. May 2002