

CHÍNH SÁCH CÔNG NGHIỆP KHÔNG PHẢI LÀ PHƯƠNG THUỐC THẦN KỲ CHO TĂNG TRƯỞNG CHẬM

Era Dabla-Norris, Daniel Garcia-Macia, Vitor Gaspar, Li Liu

Nhiều quốc gia đang tăng cường chính sách công nghiệp để thúc đẩy đổi mới trong các lĩnh vực cụ thể với hy vọng khôi phục năng suất và tăng trưởng dài hạn, trong bối cảnh có những lo ngại về an ninh. Các sáng kiến chính đang nổi lên trên khắp thế giới, chẳng hạn như Đạo luật Khoa học và CHIPS của Hoa Kỳ tài trợ cho hoạt động nghiên cứu và sản xuất chất bán dẫn trong nước; Kế hoạch Công nghiệp Thỏa thuận Xanh của Liên minh Châu Âu hỗ trợ quá trình chuyển đổi của khối sang trung lập về khí hậu; Hướng đi Mới về Chính sách kinh tế và công nghiệp ở Nhật Bản hay Đạo luật K-Chips ở Hàn Quốc, bên cạnh những chính sách lâu đời ở các nền kinh tế thị trường mới nổi như Trung Quốc.

Chính sách công nghiệp, trong đó chính phủ hỗ trợ các lĩnh vực riêng lẻ, có thể thúc đẩy đổi mới nếu được thực hiện đúng. Nhưng, đạt được sự cân bằng hợp lý là một vấn đề cần cân nhắc quan trọng, vì lịch sử chứa đầy những câu chuyện cảnh báo về những sai lầm chính sách, chi phí tài chính cao và tác động tiêu cực lan tỏa ở các quốc gia khác.

Việc chuyển sang chính sách công nghiệp gần đây để hỗ trợ đổi mới trong các lĩnh vực và công nghệ cụ thể không phải là một viên đạn ma thuật. Thay vào đó, các chính sách tài chính được thiết kế tốt nhằm hỗ trợ đổi mới và phổ biến công nghệ rộng rãi hơn, tập trung vào nghiên cứu cơ bản tạo thành nền tảng cho đổi mới ứng dụng, có thể dẫn đến tăng trưởng cao hơn ở các quốc gia và đẩy nhanh quá trình chuyển đổi sang nền kinh tế xanh hơn và kỹ thuật số hơn.

Đánh giá của IMF về việc nên nhắm mục tiêu hỗ trợ tài chính cho đổi mới vào các lĩnh vực cụ thể như thế nào cho thấy rằng việc theo đuổi các chính sách như vậy chỉ tạo ra tăng năng suất và phúc lợi trong những điều kiện nghiêm ngặt, như:

- Khi các lĩnh vực mục tiêu tạo ra lợi ích xã hội có thể đo lường được, chẳng hạn như lượng khí thải carbon thấp hơn hoặc mức độ lan tỏa kiến thức cao hơn sang các lĩnh vực khác;
- Khi chính sách không phân biệt đối xử với doanh nghiệp nước ngoài;
- Khi chính phủ có đủ năng lực để quản lý và thực hiện chính sách đó.

Hầu hết các chính sách công nghiệp đều dựa chủ yếu vào các khoản trợ cấp vốn kém hoặc giảm thuế, điều này có thể gây bất lợi cho năng suất và phúc lợi nếu không có mục tiêu hiệu quả. Điều này thường xảy ra, ví dụ như khi các khoản trợ cấp bị định hướng sai cho các lĩnh vực có liên quan đến chính trị. Ngoài ra, việc phân biệt đối xử với các công ty nước ngoài có thể dẫn đến sự tự chuốc lấy thất bại, vì những chính sách như vậy có thể gây ra sự trả đũa tổn kém và hầu hết các quốc gia, thậm chí cả các nền kinh tế tiên tiến lớn, đều dựa vào sự đổi mới được thực hiện ở nơi khác.

* Chuyên gia Quỹ Tiền tệ quốc tế (IMF);
Bài đăng trên Blog tháng 4/2024

Trong một số trường hợp, chính sách công nghiệp có thể hợp lý, chẳng hạn như khi nó hỗ trợ các lĩnh vực tạo ra sự lan tỏa tri thức mạnh mẽ tới nền kinh tế trong nước (ví dụ như trong ngành bán dẫn). Một trường hợp sử dụng quan trọng khác là thúc đẩy đổi mới xanh, đạt mức phát thải ròng bằng 0 sẽ yêu cầu những công nghệ chưa tồn tại. Tuy nhiên, các khoản trợ cấp cho đổi mới xanh phải minh bạch, tập trung vào các mục tiêu môi trường và được bổ sung bằng việc định giá carbon rõ ràng để giảm thiểu chi phí tài chính.

Nhìn chung hơn, các chính phủ triển khai chính sách công nghiệp nên đầu tư vào năng lực kỹ thuật, điều chỉnh lại hỗ trợ khi điều kiện thay đổi và hành động phù hợp với thị trường mở và cạnh tranh. Thiết kế chính sách cần tránh chi tiêu lãng phí và tránh phát sinh các biện pháp bảo hộ có thể khiến thương mại toàn cầu bị chia cắt hơn nữa.

Hỗ trợ chính sách ủng hộ đổi mới

Các nền kinh tế có công nghệ tiên tiến sẽ có lợi khi lựa chọn một tổ hợp chính sách hỗ trợ đổi mới rộng rãi hơn, đặc biệt vì nghiên cứu cơ bản có ứng dụng rộng rãi thường không được cấp vốn một cách đầy đủ.

Một cách hiệu quả về mặt chi phí để thúc đẩy đổi mới và tăng trưởng là triển khai sự kết hợp bổ sung giữa tài trợ công cho nghiên cứu cơ bản, tài trợ nghiên cứu và phát triển cho các công ty khởi nghiệp đổi mới sáng tạo và ưu đãi thuế để khuyến khích đổi mới ứng dụng trong toàn doanh nghiệp. IMF ước tính rằng việc tăng chi tiêu cho các chính sách này thêm 0,5 điểm phần trăm tổng sản phẩm quốc nội, hoặc khoảng 50% mức hiện tại ở các nền kinh tế OECD, có thể giúp làm tăng GDP lên tới 2% đối với nền kinh tế phát triển trung bình. Mức chi tiêu cho đổi mới đó thậm chí có thể làm giảm tỷ lệ nợ trên GDP trong dài hạn.

Nhưng, việc thiết kế chính sách có những vấn đề. Ví dụ, các khoản tài trợ sẽ hữu ích nhất nếu nhắm đến các giai đoạn trước của vòng đời đổi mới, trong khi các ưu đãi về thuế phải dễ dàng tiếp cận nếu chúng mang lại lợi ích nhiều hơn cho các công ty lớn đã thành lập.

Mặc dù hỗ trợ đổi mới có thể mang lại lợi ích lâu dài, nhưng các quốc gia có không gian tài chính hạn chế có thể cần sắp xếp lại các khoản chi tiêu khác và tăng thêm doanh thu trong ngắn hạn.

Các ưu tiên khác nhau đối với các nước có trình độ công nghệ kém hơn. Chính phủ của họ có thể thu được lợi tức năng suất lớn hơn bằng các chính sách thúc đẩy phổ biến công nghệ được phát triển ở nơi khác. Nhưng, họ phải đầu tư vào nguồn nhân lực và cơ sở hạ tầng chiến lược để thu được lợi ích đầy đủ từ dòng vốn công nghệ.

Đối với tất cả các quốc gia, hợp tác quốc tế chặt chẽ hơn và trao đổi kiến thức nhiều hơn là rất quan trọng để đẩy nhanh quá trình chuyển đổi xanh và kỹ thuật số cũng như đạt được một tương lai thịnh vượng hơn. Các chính sách hướng nội chỉ làm giảm tiềm năng đổi mới của thế giới và làm chậm quá trình phổ biến công nghệ, đặc biệt là đối với các quốc gia cần nó nhất./.

TS. N. M. Tú (st., dịch)