

BÀN VỀ TÁC ĐỘNG CỦA CÁC CHÍNH SÁCH TÍN DỤNG Ở HÀN QUỐC TRONG THỜI KỲ CÔNG NGHIỆP HOÁ

ThS. NGUYỄN CHÍ LONG
Cục Hàng không Việt Nam

Từ một nước có cơ sở kinh tế yếu kém, trình độ kỹ thuật rất thấp, trải qua vài thập niên Hàn Quốc đã trở thành một trong những quốc gia có trình độ phát triển cao ở vùng Đông Á. Để thực hiện chiến lược tăng trưởng dựa vào công nghiệp và hướng ngoại, Chính phủ Hàn Quốc đã sử dụng các công cụ chính sách như chính sách tín dụng, chính sách thuế, chính sách tỷ giá hối đoái, v.v... Đặc biệt là chính sách tín dụng thực sự đóng vai trò hết sức quan trọng trong sự phát triển kinh tế đất nước nói chung, lĩnh vực tài chính - tiền tệ nói riêng. Tuy nhiên, việc sử dụng các chính sách này trong nhiều thời điểm cũng gây ra những ảnh hưởng tiêu cực, đặc biệt bộc lộ khá rõ trong cuộc khủng hoảng tài chính mà Hàn Quốc đã phải gánh chịu vào cuối những năm 1990. Bài viết này cố gắng phân tích đánh giá tác động của các chính sách tín dụng Hàn Quốc cả ở khía cạnh tích cực và tiêu cực nhằm làm rõ hơn hoạt động tài chính tiền tệ nói chung, tín dụng nói riêng trong quá trình công nghiệp hoá ở Hàn Quốc. Các chính sách tín dụng của Chính phủ Hàn Quốc ở đây được xem xét trong mối quan hệ chặt chẽ với những thay đổi của chính sách công nghiệp hoá trong thời kỳ từ sau chiến tranh Triều Tiên đến thời điểm kết thúc quá trình công nghiệp hoá vào năm 1980.

I. MỘT SỐ CHÍNH SÁCH TÍN DỤNG CHỦ YẾU CỦA HÀN QUỐC TRONG THỜI KỲ CÔNG NGHIỆP HOÁ.

1. Chính sách tín dụng của Chính phủ Hàn Quốc trong thời kỳ tái thiết nền kinh tế (từ sau chiến tranh Triều Tiên đến trước 1960):

Chính sách tài chính của Hàn Quốc trong thời gian này được đặc trưng bởi sự can thiệp không có mục đích kinh tế rõ ràng và sự thiếu vắng các công cụ tài chính của Chính phủ. Do vậy, sử dụng mức tín dụng trần và thực hiện tín dụng có lựa chọn (SCP) là chính sách tín dụng chủ yếu mà Chính phủ Hàn Quốc đã áp dụng trong thời kỳ này. Tỷ lệ lãi suất cho các khoản vay được ấn định trong khoảng từ 14 đến 17% trong khi tỷ lệ lạm phát trung bình của thời kỳ 1953-1957 là khoảng 35%/ năm.

2. Chính sách tín dụng của Hàn Quốc thời kỳ 1962 - 1971:

Trong giai đoạn này để hỗ trợ cho chính sách công nghiệp hướng vào xuất khẩu, Chính phủ Hàn Quốc đã thực hiện chính sách tín dụng hỗ trợ xuất khẩu. Chính phủ thực hiện 3 cải cách về chính sách, đó là:

+ Mở rộng chương trình tín dụng cho xuất khẩu.

+ Điều chỉnh mức lãi suất để huy động các khoản tiết kiệm.

+ Sửa đổi những quy định đối với vốn từ nước ngoài để mở ra các dòng chảy của vốn nước ngoài vào Hàn Quốc.

Ở thời kỳ 1961-1965, tỷ lệ các khoản cho vay dành cho xuất khẩu trong tổng số các khoản vay từ Ngân hàng tiền gửi

(DMB) trung bình hàng năm là 4,5%; tỷ lệ này tăng lên 7,6% trong những năm 1966-1972.

3. Chính sách tín dụng của Hàn Quốc thời kỳ 1972-1979:

Trong giai đoạn này Chính phủ tiếp tục thực hiện chính sách tín dụng có lựa chọn. Trong những năm 1970, để phục vụ cho mục đích phát triển công nghiệp nặng và công nghiệp hoá chất (HCI), Chính phủ trở lại sử dụng công cụ tỷ lệ lãi suất thấp đồng thời với việc tăng cường kiểm soát đối với việc cấp tín dụng. Các chính sách tín dụng được áp dụng đối với các đối tượng có lựa chọn hơn. Việc quay lại chính sách lãi suất thấp được đánh dấu bằng sắc lệnh khẩn cấp của Tổng thống năm 1972 để cứu giúp các tập đoàn đang cưỡi trên những đồng nợ nần khổng lồ.

II. ĐÁNH GIÁ ẢNH HƯỞNG CỦA CHÍNH SÁCH TÍN DỤNG ĐỐI VỚI QUÁ TRÌNH CÔNG NGHIỆP HOÁ CỦA HÀN QUỐC.

1. Những tác động tích cực của chính sách tín dụng đối với quá trình công nghiệp hoá.

Chính sách tín dụng được sử dụng như là một công cụ trong việc thực hiện chiến lược công nghiệp hoá của Hàn Quốc. Do đó trong suốt nhiều thập kỷ việc áp dụng các chính sách đó đã mang lại những kết quả tích cực trên một số khía cạnh chủ yếu sau:

***Đóng góp của chính sách tín dụng vào sự tăng trưởng kinh tế:**

Thứ nhất, đó là các tác động của chính sách tín dụng tới cơ hội sử dụng vốn và chi phí về vốn của các lĩnh vực công nghiệp mục tiêu. Các doanh nghiệp theo định hướng xuất khẩu được hưởng cơ hội sử dụng tín dụng lớn hơn và các

chi phí vay thấp hơn so với các doanh nghiệp được định hướng trên thị trường nội địa. Các ngành công nghiệp nặng và công nghiệp hoá chất cũng đã có cơ hội sử dụng tín dụng nhiều hơn các ngành công nghiệp khác. Bất chấp sự rủi ro cao của việc phát triển HCI, chi phí vay vốn của các ngành này thấp hơn nhiều so với chi phí của ngành công nghiệp nhẹ bởi vì HCI đã nhận được các hỗ trợ tín dụng quan trọng bao gồm cả các khoản vốn có chi phí thấp từ Quỹ đầu tư quốc gia (NIF).

Thứ hai, đó là tác động của chính sách tín dụng tới sự tăng trưởng của các lĩnh vực ưu tiên: hoạt động xuất khẩu và HCI.

Nhằm khuyến khích xuất khẩu Hàn Quốc đã áp dụng nhiều giải pháp, trong đó ưu đãi tín dụng đã được chính phủ sử dụng để hỗ trợ cho các doanh nghiệp. Nhờ đó, các nhà xuất khẩu nhận được sự hỗ trợ từ các chương trình tín dụng khác nhau (như quỹ thiết bị cho các ngành công nghiệp xuất khẩu) và các khoản tín dụng ưu đãi theo sự chỉ đạo của Chính phủ. Việc trợ cấp của Chính phủ đối với tỷ lệ lãi suất cho các khoản tín dụng xuất khẩu là rất lớn. Trong những năm 1966-1972 tỷ lệ lãi suất của các khoản tín dụng cho xuất khẩu thấp hơn 17,1% so với mức trung bình của các khoản vay thông thường. Cơ hội sử dụng các khoản tín dụng mở rộng (được trợ cấp bằng tỷ lệ lãi suất thấp) mang tính quyết định cho phép các nhà xuất khẩu Hàn Quốc thực hiện các hợp đồng với nước ngoài và khai thác thị trường nước ngoài. Một tỷ giá ngoại hối có sức cạnh tranh (với sự phá giá của đồng won năm 1964) và với sự hỗ trợ của các thể chế khác cũng đã đóng góp vào sự tăng trưởng của xuất khẩu.

Chính phủ khuyến khích phát triển các ngành công nghiệp nặng, do đó các

doanh nghiệp trong lĩnh vực HCI đã nhận được sự hỗ trợ đặc biệt. Thực tế, đòi hỏi đầu tư khổng lồ cho sự phát triển HCI chỉ có thể đáp ứng được với sự tham gia về tài chính của Chính phủ. Trong giai đoạn thai nghén kéo dài của việc đầu tư cho HCI, Chính phủ đã cung cấp các khoản vay có tỷ lệ lãi suất thấp với kỳ hạn thanh toán dài cho việc đầu tư thiết bị. Sự hỗ trợ tín dụng với quy mô lớn cho phép các công ty Hàn Quốc có khả năng đầu tư lớn vào HCI trong những năm 1970. Trong những năm cuối của thập kỷ 1970, khoảng 80% của tất cả các khoản đầu tư trong lĩnh vực chế tạo là giành cho HCI (theo S.W. Nam, 1992). Do đó, *cấu trúc công nghiệp và kết cấu xuất khẩu của Hàn Quốc đã có những thay đổi mạnh mẽ. Trong một thập kỷ, phần đóng góp của HCI trong tổng số đầu ra của các ngành công nghiệp tăng hơn 2,5 lần và phần của HCI trong lĩnh vực xuất khẩu tăng hơn 2,5 lần. Hơn nữa, phần của HCI trong tín dụng ngân hàng, đầu ra, và xuất khẩu trong lĩnh vực chế tạo cũng mở rộng nhanh chóng*

Thứ ba, chính sách tín dụng đã là bà đỡ quan trọng cho sự ra đời của các tập đoàn kinh doanh có năng lực cạnh tranh cao trên thị trường quốc tế. Hầu hết các chaebol đều ra đời trong thời kỳ Hàn Quốc bước vào giai đoạn sản xuất hàng công nghiệp nhẹ định hướng xuất khẩu như Lucky, Gold Star, Hyundai, Samsung. Nhiều chaebol ra đời nhờ những khoản vay ưu đãi và mức lãi suất thấp. Với quy mô kinh doanh ngày càng lớn, các chaebol đã tạo dựng được hiệu quả kinh tế, do đó nâng cao được năng lực cạnh tranh trên thị trường quốc tế.

**Chính sách tín dụng với tư cách là một công cụ của chính sách công nghiệp.*

Bằng việc kiểm soát tài chính, Chính phủ có thể trở thành đối tác cùng chung rủi ro một cách có hiệu quả với các nhà công nghiệp và có thể khuyến khích các dự án mạo hiểm của các nhà công nghiệp. Chính Chính phủ đã thiết lập một sự phối hợp, đồng bảo đảm gồm chính phủ - công nghiệp - ngân hàng để bảo vệ các tập đoàn công nghiệp khỏi những cú sốc. Tác động gián tiếp này của chính sách tín dụng của Chính phủ có thể được xem là một yếu tố có ảnh hưởng quyết định quan trọng đến quá trình công nghiệp hóa nhanh chóng của Hàn Quốc. Với tư cách là một công cụ của chính sách công nghiệp, chúng ta có thể xem xét chính sách tín dụng của Hàn Quốc ở các khía cạnh sau:

Thứ nhất, chính sách tín dụng được sử dụng như một công cụ quản lý các tập đoàn kinh doanh. Ở Hàn Quốc, sự kiểm soát của Chính phủ về tài chính là công cụ có uy lực nhất cho việc khuyến khích sự hợp tác và phục tùng của các tổ chức kinh doanh trong quá trình đẩy mạnh xuất khẩu và công nghiệp hóa. Một trong những ưu điểm dễ thấy của hỗ trợ tín dụng so với các biện pháp chính sách khác như trợ cấp từ ngân sách là nó đã cho Chính phủ một lực đòn bẩy lớn hơn để tiến hành các chính sách công nghiệp. Việc kiểm soát tài chính đã tạo cho Chính phủ các quyền quản lý rõ ràng đối với người đi vay- là các công ty, trong toàn bộ thời hạn sử dụng các khoản vay. Các chính sách tín dụng cho phép Chính phủ phân bổ các khoản trợ cấp một cách linh hoạt theo kết quả hoạt động của các doanh nghiệp hoặc các ngành công nghiệp mục tiêu. Đến lượt mình, sự kiểm soát này dẫn tới việc quyết định có tái cấp vốn hay không. Các quyết định tái cấp vốn nếu

được thực hiện tốt sẽ có tác dụng khuyến khích các công ty.

Thứ hai, chính sách tín dụng được sử dụng như một công cụ quản lý rủi ro. Trong một nền kinh tế dựa vào tín dụng, các nhà cho vay và những người đi vay phải chia sẻ các rủi ro. Nếu không, các cuộc khủng hoảng tài chính sẽ diễn ra cùng với sự suy sụp của nền kinh tế. Ở Hàn Quốc, Chính phủ chia sẻ rủi ro bằng cách can thiệp vào thị trường tín dụng. Sự can thiệp cứng rắn của Chính phủ dẫn đến kết quả là Chính phủ, ngân hàng và các tập đoàn kinh tế cùng nhau tham gia vào một chương trình đồng bảo hiểm.

2. Những hệ quả tiêu cực của chính sách tín dụng đối với nền kinh tế.

Các chính sách tín dụng đã đóng vai trò tích cực cho tăng trưởng kinh tế Hàn Quốc cũng như xây dựng một hệ thống tài chính tiền tệ vững mạnh trong suốt thời kỳ công nghiệp hoá. Tuy nhiên, việc áp dụng những chính sách tín dụng không hiệu quả đã đem lại nhiều tác động tiêu cực đối với hoạt động tài chính tiền tệ và sự phát triển kinh tế đất nước, điều này có thể nhận thấy ở số khía cạnh sau:

**Hình thành một hệ thống ngân hàng hoạt động không có hiệu quả và sự bành trướng quá mức của các tổ chức tài chính khác (NBFI).*

Hàn Quốc dựa quá nhiều vào sự can thiệp tín dụng và từ lâu coi đó là một công cụ để thực hiện các chính sách công nghiệp. Kết quả là chính hệ thống ngân hàng phải gánh chịu hậu quả của chính sách này. Chính phủ đã sử dụng hệ thống ngân hàng như là một ngân quỹ để cấp vốn cho các dự án phát triển cũng như để chia sẻ rủi ro trong nền kinh tế. Các ngân hàng bị coi như là những người phục vụ cho các doanh nghiệp chứ không được

xem như là những tổ chức kinh doanh trên thị trường tài chính. Hoạt động của các ngân hàng được đánh giá dựa trên sự tuân thủ của chúng đối với các chỉ thị và mệnh lệnh của Chính phủ nhiều hơn là trên khía cạnh họ đã quản lý tài sản cũng như các khoản nợ có hiệu quả hay không. Vì thế, các ngân hàng này phải gánh một khối lượng lớn các khoản vay nợ khó đòi (NPLs) và sau đó, các ngân hàng lại phải nhờ tới sự trợ giúp từ phía Chính phủ để trang trải các khoản nợ này, giải quyết các khó khăn của mình. Điều này dẫn đến kết quả là các ngân hàng thương mại bị tụt hậu trước yêu cầu thực tế, chúng không có khả năng đáp ứng một cách có hiệu quả các nhu cầu về dịch vụ tài chính, dẫn đến mất dần thị phần cho các tổ chức tài chính khác (NBFI) hoạt động tự do trên thị trường.

Phải thừa nhận rằng sự lên ngôi của các NBFI cũng đã đóng góp vào sự phát triển hoạt động sản xuất công nghiệp thông qua việc duy trì các động lực cạnh tranh, tránh một hệ thống tài chính bị kìm hãm cũng như việc chủ động huy động các khoản tiền tiết kiệm để đáp ứng các nhu cầu về vốn đầu tư công nghiệp. Điều đáng nói là sự lên ngôi này cũng tạo ra không ít vấn đề. Bởi lẽ các NBFI chỉ là các tổ chức tương đối nhỏ lại cung cấp phần lớn các khoản vay ngắn hạn nên sự phát triển của chúng đã rút ngắn thời gian trung bình của các khoản vay đáo hạn đồng thời cản trở các ngân hàng trong việc thực hiện vai trò “điều hành công ty” - đây được xem như là thế mạnh của các mối quan hệ ngân hàng mà “hệ thống các ngân hàng đại gia” của Nhật Bản là một ví dụ.

**Tạo sự tập trung quá cao ở một số tập đoàn kinh tế.*

Các chaebol ra đời từ những năm đầu thập kỷ 1960 nhờ các ưu đãi về tín dụng của Chính phủ khi chuyển sang thời kỳ phát triển công nghiệp nặng và công nghiệp hoá chất đã nắm được phần lớn các tiềm lực kinh tế của đất nước. Tính đến năm 1981, 5 chaebol hàng đầu Hàn Quốc nắm 23% tổng doanh thu của ngành chế tạo và 30 chaebol hàng đầu nắm 41% tổng doanh thu của ngành này. Tận dụng lợi thế được tiếp cận với các nguồn tín dụng, các công ty có quy mô lớn đã tiến hành các vụ mua cổ phiếu nắm quyền điều hành các doanh nghiệp có khả năng cạnh tranh yếu nên đã tập trung được nguồn vốn đáng kể. Với lợi thế này họ còn thực hiện chiến lược giá tấn công nhằm ngăn chặn các doanh nghiệp nhỏ tham gia vào thị trường. Sự tập trung tiềm lực kinh tế vào tay các chaebol đã tạo ra những bất bình trong xã hội. Các doanh nghiệp vừa và nhỏ đã không được tạo điều kiện về vốn nên không có được nguồn tài trợ để duy trì và phát triển hoạt động của chúng. Giữa các công ty thuộc chaebol và các công ty không thuộc chaebol tồn tại sự cạnh tranh không bình đẳng. Trước sức ép dư luận ngày càng tăng, Chính phủ đã buộc phải điều chỉnh các chính sách trong đó nhấn mạnh việc tái phân bổ thu nhập và tăng cường kiểm soát hoạt động của các chaebol.

**Tạo ra tình trạng đầu tư quá mức và tỷ lệ nợ trên tổng tài sản cao dẫn đến khả năng sinh lời thấp của các chaebol.* Các chaebol khi vay vốn của các ngân hàng đã được hưởng khoản chênh lệch lớn về lãi suất vay vốn nên đã có thể tạo ra lợi nhuận từ chính sự khác biệt này. Thái độ coi trọng các công ty có quy mô lớn và sự ưu tiên của Chính phủ dành cho các công ty thuộc chaebol làm cho các công

ty này có lợi thế hơn các công ty không thuộc chaebol trong việc giành các khoản vay tín dụng từ ngân hàng và tạo ra mong muốn tối đa hóa sự hỗ trợ tài chính của Chính phủ bằng cách mở rộng quy mô đầu tư bất chấp chúng có mang lại lợi nhuận hay không. Với quy mô ngày càng lớn hơn các chaebol có thể vay vốn từ các ngân hàng của Chính phủ ngày càng nhiều hơn. Chừng nào Chính phủ còn sẵn lòng ra tay cứu giúp các doanh nghiệp, chừng đó các ngân hàng không nhất thiết phải thẩm định các dự án và giám sát các doanh nghiệp một cách chặt chẽ khi thực hiện cho vay và như thế rủi ro của ngân hàng vẫn tiếp tục tồn tại và chính phủ lại phải tiếp tục duy trì vòng luẩn quẩn của các chính sách kìm hãm tài chính. Điều này sẽ là rào cản đối với quá trình tự do hóa khi nền kinh tế mở rộng quy mô và từng bước hiện đại hóa. Mặt khác, trong một thời gian dài, một khối lượng lớn tín dụng được đầu tư vào những dự án kinh doanh không có lãi và sự trợ giúp thường xuyên của Chính phủ đối với các công ty có vấn đề về tài chính để chúng không bị phá sản dẫn đến hậu quả là Hàn Quốc vốn đã thiếu vốn, do đầu tư vốn không đúng chỗ nên gây ra tình trạng lãng phí về vốn và kết quả là vốn đã thiếu lại càng thiếu hơn. Các ngân hàng khi vay vốn từ nước ngoài để cho vay theo chính sách, do không thu hồi được các khoản nợ kể cả gốc lẫn lãi từ các doanh nghiệp nên cũng bị rơi vào tình trạng nợ nần và nguy cơ phá sản.

**Hạn chế khả năng huy động vốn từ nguồn tiết kiệm của dân cư.* Hàn Quốc là nước duy nhất trong các nước Đông Bắc Á có nền kinh tế "thần kỳ" phải chịu đựng tình trạng khan hiếm vốn nghiêm trọng. Trên thực tế, cho đến những năm đầu thập kỷ 1970, Hàn Quốc luôn luôn

nằm trong tình trạng thiếu vốn cho nhu cầu công nghiệp hoá. Tỷ lệ tiết kiệm trên tổng mức đầu tư quốc nội luôn đạt ở mức thấp. Có tình trạng này một phần là do các ngân hàng Hàn Quốc đã không thực hiện được chức năng huy động vốn từ các nguồn lực trong nước. Khi phải cho vay với mức lãi xuất thấp các ngân hàng đã không thể huy động tiết kiệm với mức lãi xuất cao nên đã không thu hút được nguồn tiết kiệm của dân cư. Sự thiếu hụt vốn trên thị trường trong nước khiến cho các công ty Hàn Quốc lệ thuộc nhiều vào thị trường tài chính quốc tế và phải vay vốn từ nước ngoài khi phải đối mặt với những khó khăn nên cả ngân hàng lẫn các chaebol đều trở thành những con nợ lớn.

**Tạo ra những kẻ hở làm tăng tình trạng tham nhũng và nhận hối lộ của các quan chức chính phủ.*

Trong quan hệ Chính phủ - ngân hàng - chaebol, Chính phủ đã trở thành người bảo lãnh cho các khoản đầu tư của chaebol, hình thành nên cái gọi là chủ nghĩa tư bản thân quen. Chính phủ giữ vai trò vừa là người bảo lãnh vừa là người điều tiết các chaebol. Đây là một nghịch lý của Hàn Quốc. Sự kiểm soát tài chính của Chính phủ không chỉ làm cho việc thực hiện chính sách công nghiệp trở nên khả thi mà nó còn củng cố cơ sở quyền lực của nhà nước bằng cách tạo ra toàn bộ tầng lớp doanh nhân hàm ơn giới lãnh đạo, nhất là các quan chức chính phủ, những người nắm quyền quyết định về đối tượng và quy mô của các khoản cho vay theo chính sách. Giới kinh doanh đã hối lộ các quan chức chính phủ. Họ cũng không từ bỏ bất cứ mảnh khoé nào để có thể tiếp cận thiết lập mối quan hệ thân thiết với các quan chức chính phủ. Nhiều chủ tịch chaebol đã sử dụng tiền của tập

đoàn để tài trợ cho các cuộc vận động bầu cử. Trong giới chaebol, có rất nhiều gia đình có mối quan hệ thông gia với các quan chức chính phủ.

Nghiên cứu chính sách tín dụng của Hàn Quốc trong quá trình công nghiệp hoá và phát triển kinh tế không chỉ giúp chúng ta hiểu biết về sự đi lên đầy ngoạn mục của một "con rồng" mà còn rút ra những kinh nghiệm bổ ích cho các nước đi sau, trong đó có Việt Nam. Với ý nghĩa đó, những mặt tích cực và hạn chế trong sử dụng chính sách tín dụng của Hàn Quốc thực sự vẫn còn giá trị thời sự và để lại nhiều bài học quý cho chúng ta tham khảo.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Inseok Shin. *The Korean Crisis before and after*. KDI, 2000.
2. Kazuhisa ITO. *Coporate financing and financial policies in Korea and Taiwan*. Institute of Developing Economies, Tokyo, 1996.
3. Masahiko Aoki and others. *The role of government in East Asian economic development*. Comparative Institution Analysis, Clarendon Press. Oxford, 1998.
4. Yoon Je Cho. *Credit policies and the industrialization of Korea*. KDI, 1997.
5. Joseph E. Stiglitz và Shanid Yusuf. *Suy ngẫm lại sự thân kỳ Đông Á*. Nhà xuất bản Chính trị Quốc gia. Hà Nội, 2002.
6. Nguyễn Chí Long. *Chính sách tín dụng của Hàn Quốc trong thời kỳ công nghiệp hoá và bài học kinh nghiệm đối với Việt Nam*. Luận án thạc sỹ kinh tế, Đại học Quốc gia Hà Nội, 2004.
