

# CHÍNH SÁCH CÔNG NGHIỆP VIỆT NAM TRONG NỀN KINH TẾ TOÀN CẦU HÓA

TS. Vũ Thị Tuyết Mai

Đại học Kinh tế Quốc dân

*Bài viết này tranh luận rằng Việt Nam cần thay đổi mạnh mẽ chính sách công nghiệp trong thời kỳ nền kinh tế toàn cầu. Chính sách và cách tiếp cận công nghiệp hóa kiểu cũ không còn phù hợp và tương thích với thời kỳ mới, mà đang kìm hãm năng lực cạnh tranh và cản trở sự phát triển của ngành công nghiệp. Bài viết đề xuất thay đổi mô hình phát triển công nghiệp dựa vào các tập đoàn kinh tế nhà nước, từ bỏ quan điểm chọn trước một khu vực nào đó là “xương sống” hay “chủ đạo”, khuyến khích thích đáng các hoạt động công nghiệp thuận theo lợi thế so sánh, tăng cường hiệu quả thông tin và hiệu lực điều phối trong việc hoạch định và thực thi chính sách công nghiệp.*

**Từ khóa:** công nghiệp, chính sách công nghiệp, công nghiệp chủ đạo, kinh tế toàn cầu, khu vực nhà nước.

## 1. Công nghiệp hóa kiểu cũ trong một nền kinh tế toàn cầu hóa

Trong quá trình đổi mới và phát triển kinh tế theo hướng công nghiệp hóa hiện đại, Việt Nam đã tham khảo và học tập kinh nghiệm của một số nước trong khu vực Đông Á. Việt Nam đã lựa chọn mô hình công nghiệp hóa với sự can thiệp sâu và trực tiếp của Nhà nước thông qua việc dồn nguồn lực nhằm phát triển các ngành công nghiệp mục tiêu.

Tuy nhiên, xuất phát điểm và bối cảnh hoàn toàn khác so với các nước Đông Á, Việt Nam đã đi theo mô hình kế hoạch hóa tập trung kiểu Xô-viết gần ba thập kỷ. Điều này có nghĩa là nỗ lực lặp lại thành công của những nước Đông Á đi trước đòi hỏi một sự thay đổi toàn diện và triệt để nhằm chuyển hướng nền kinh tế từ thay thế nhập khẩu sang tăng trưởng nhờ vào xuất khẩu, từ áp chế sang tự do tài chính, từ độc quyền nhà nước sang cạnh tranh công bằng. Hơn nữa, các nhân tố góp phần dẫn đến công nghiệp hóa thành công của các nước Đông Á trong nhiều trường hợp không còn thích hợp cho tương lai phát triển của công nghiệp Việt Nam. Trong hai thập kỷ qua, nhiều thay đổi to lớn xảy ra trong nền kinh tế toàn cầu đã gần như vô hiệu hóa hoàn toàn một số công cụ quan trọng nhất của chính sách công nghiệp kiểu cũ. Trên phương diện kinh tế, hệ thống tài chính, các dòng vốn đầu tư và nền thương mại toàn cầu đã được mở rộng với tốc độ và quy mô chưa

từng thấy. Trên phương diện kỹ thuật, cuộc cách mạng khoa học công nghệ và sự lan tỏa của công nghệ thông tin– truyền thông đã làm biến đổi phương thức sản xuất, “phân công lao động” giữa các quốc gia cũng như giữa các công ty. Trên phương diện chính trị, thế giới lưỡng cực thời chiến tranh lạnh, được phân cách bởi tấm màn sắt đã không còn tồn tại, và đây thực sự là một động lực then chốt nằm đằng sau làn sóng toàn cầu hóa mà chúng ta đang chứng kiến kể từ những năm 1980 trở lại đây.

Tất cả những thay đổi này cho thấy rằng môi trường quốc tế giờ đây đã rất khác so với giai đoạn 1960– 1970. Trong giai đoạn này, Đài Loan và Hàn Quốc có thể sử dụng thuế quan và hạn ngạch một cách rộng rãi để bảo hộ và thúc đẩy một số ngành công nghiệp mục tiêu. Tương tự như vậy, Nhật Bản và Hàn Quốc có thể bảo hộ các ngành công nghiệp non trẻ trong một thời gian rất dài cho đến khi chúng thực sự trở nên có tính cạnh tranh quốc tế. Tất cả những điều này giờ đây không còn nằm trong “hộp công cụ” của các nhà làm chính sách công nghiệp của Việt Nam. Là một thành viên của WTO từ năm 2007, Việt Nam phải mở cửa thương mại, đầu tư ở mức độ mà vào những năm 1950-1970 ít ai nghĩ tới. Những hạn chế định lượng (hạn ngạch) đối với hàng nhập khẩu, yêu cầu tỷ lệ nội địa hóa và nhiều công cụ khác của chính sách công nghiệp bị loại trừ theo

lộ trình cam kết. Các nhà đầu tư nước ngoài được hưởng quy chế “đối xử quốc gia” ngay cả trong những lĩnh vực trước đây hoàn toàn chỉ cho phép các nhà đầu tư trong nước. Với quy định của WTO không cho phép Chính phủ can thiệp nhiều nhằm hạn chế nhập khẩu và kiểm soát đầu tư nước ngoài, hệ quả tất yếu là Việt Nam phải từ bỏ những nỗ lực điều khiển chính sách công nghiệp (và các lĩnh vực liên quan khác như ngoại thương, đầu tư công, khu vực tài chính) theo cách mà Nhật Bản hay Hàn Quốc thực hiện trong những năm 1950 – 1970.

Dù môi trường quốc tế thay đổi như vậy nhưng chính sách công nghiệp của Việt Nam hiện nay vẫn mang đậm dấu ấn của chính sách công nghiệp kiểu cũ, trong đó Nhà nước duy trì sự can thiệp và thiên vị đối với những khu vực hay ngành được ưu tiên, trong nhiều trường hợp bất chấp hiệu quả và lợi thế so sánh. Cụ thể là khu vực nhà nước, mà trong lĩnh vực kinh tế là doanh nghiệp nhà nước, luôn được Chính phủ coi là xương sống của nền công nghiệp nói riêng và toàn bộ nền kinh tế nói chung. Vì được là “xương sống” và đóng vai trò “chủ đạo” nên các DNNN, đặc biệt là các tập đoàn (TĐNN) và tổng công ty (TCTNN) được Chính phủ ban cho rất nhiều ưu đãi về nguồn lực và vị thế độc quyền trên thị trường nội địa, bất chấp sự kém hiệu quả của chúng (Cung, 2010).

Một số ngành công nghiệp được chọn là ngành chiến lược hay được ưu tiên bảo hộ bất chấp hiệu quả và lợi thế so sánh, như ngành đóng tàu, lọc dầu, ô-tô. Mặc dù đã có nhiều cảnh báo từ rất sớm về tính kém khả thi của chiến lược phát triển ngành đóng tàu, song Chính phủ vẫn cương quyết theo đuổi ngành này bằng cách dồn rất nhiều nguồn lực về vốn đầu tư, tín dụng, và đất đai cho Tập đoàn công nghiệp tàu thủy Việt Nam (Vinashin). Kết quả cuối cùng không nằm ngoài dự đoán. Vào tháng 7/2010, Ủy ban Kiểm tra Trung ương đã kết luận rằng Vinashin đã tiến đến bờ vực của sự phá sản. Tất nhiên là Chính phủ phải đứng ra gánh chịu nhiều tổn thất do sự đổ vỡ của Vinashin gây ra.

Tương tự như vậy, mặc dù Việt Nam không có lợi thế cạnh tranh đáng kể trong ngành công nghiệp lọc hóa dầu và chiếm chưa đến 0,1% trong tổng lượng xuất khẩu dầu thô của thế giới, nhưng 20 năm qua, Chính phủ rất quyết tâm theo đuổi ngành này. Thậm chí ngay cả khi giá thành phẩm của Dung Quất, nhà máy lọc dầu đầu tiên, được ước đoán là cao hơn giá

thế giới từ khoảng 7 đô-la đô-la/thùng (David D., 2005, 2010), chủ yếu là do chi phí vốn và vận chuyển cao hơn các đối thủ cạnh tranh thì Chính phủ vẫn quyết định xây thêm nhà máy lọc dầu nữa số 2 ở Nghi Sơn (Thanh Hóa), số 3 ở Long Sơn (Bà Rịa Vũng Tàu) hoặc Vũng Rô.

Do vậy, mô hình phát triển công nghiệp hiện nay là một nguyên nhân trực tiếp dẫn đến những mất cân đối vĩ mô của Việt Nam gần đây. Tương tự như mô hình tăng trưởng, mô hình phát triển công nghiệp ở Việt Nam dựa chủ yếu vào đầu tư, nhưng đầu tư lại kém hiệu quả. Hệ quả là thiếu hụt tiết kiệm ngày càng lớn, thâm hụt ngân sách ngày càng sâu, và lạm phát đã trở thành cái bóng đi theo tăng trưởng. Nếu những mất cân đối này không được giải quyết, chúng sẽ dẫn tới việc tiền đồng mất giá và giảm dự trữ ngoại hối, đe dọa trực tiếp tới sự ổn định vĩ mô của nền kinh tế.

## **2. Khu vực kém hiệu quả được chọn làm khu vực chủ đạo**

Chính phủ đã sử dụng khu vực nhà nước làm phương tiện để thực hiện mục tiêu đến năm 2020 về cơ bản trở thành nước công nghiệp hóa theo hướng hiện đại. Mặc dù đây là khu vực được hưởng nhiều chính sách ưu đãi và bảo trợ của Nhà nước nhưng khu vực doanh nghiệp nhà nước lại là khu vực đóng góp rất hạn chế cho sự phát triển của nền kinh tế (Bảng 1).

So sánh tỷ trọng sử dụng nguồn lực và đóng góp của ba khu vực kinh tế (Bảng 1) cho thấy: (i) tỷ lệ đóng góp của khu vực DNNN cho ngân sách nhà nước trong 10 năm qua trung bình chưa tới chưa tới 20% và ngày một giảm so với chính mình cũng như so với khu vực tư nhân (bao gồm khu vực DNDD và DNFDI). Nếu như trong giai đoạn 2001-2005, DNNN đóng góp 19,6% cho ngân sách, cao gần gấp rưỡi so với khu vực tư nhân, thì trong giai đoạn 2006-2009, tỷ lệ này giảm xuống chỉ còn 17%, tức là chỉ bằng 4% năm so với khu vực tư nhân; (ii) đóng góp của khu vực DNNN vào GDP cũng đi theo xu hướng tương tự. Đóng góp của khu vực DNNN vào *tăng trưởng* GDP giảm từ khoảng 30% trong giai đoạn 2001-2005 xuống dưới 20% trong giai đoạn 2006-2009; (iii) về phương diện lao động–việc làm, tỷ trọng lao động của khu vực DNNN giảm rất nhanh từ mức khoảng 44% trong giai đoạn 2001-2005 xuống chỉ còn 24% trong giai đoạn 2006-2008. Không những thế, tỷ lệ tạo ra việc làm

**Bảng 1: So sánh tỷ trọng sử dụng nguồn lực và đóng góp của ba khu vực kinh tế**

Một số chỉ tiêu so sánh	DNNN		DNDD		DNFDI	
	2001-2005	2006-2009	2001-2005	2006-2009	2001-2005	2006-2009
Sử dụng nguồn lực						
Vốn đầu tư	56,6	44,6	26,4	27,7	17,0	27,8
Tín dụng	36,6	30,9	-	-	-	-
Đóng góp cho nền kinh tế						
Ngân sách (ngoài dầu thô)	19,6	17,0	6,7	9,8	6,6	10,3
Việc làm	43,5	24,1	40,1	53,7	16,3	22,3
Việc làm mới	-4,1	-22,0	74,1	88,1	30	33,9
GDP	30,0	27,8	46,7	46,1	14,6	17,9
Tăng trưởng GDP	32,9	19,0	44,6	54,2	14,5	17,4
GTSXCN	28,9	20,1	28,3	35,4	42,7	44,5
Tăng trưởng GTSXCN	28,5	7,9	34,0	45,8	37,4	46,3

*Nguồn:* Tổng cục Thống kê, Bộ Tài chính, Quỹ Tiền tệ Quốc tế.

*Ghi chú 1:* Số liệu của năm 2009 là ước tính. Số liệu việc làm là của hai giai đoạn 2001-2005 và 2006-2008.

*Ghi chú 2:* Theo phân loại của Tổng cục thống kê, *doanh nghiệp nhà nước* (SOEs = state-owned enterprises) bao gồm (i) doanh nghiệp 100% vốn nhà nước (doanh nghiệp được thành lập theo Luật Doanh nghiệp nhà nước cũ hoặc Công ty trách nhiệm hữu hạn một thành viên thành lập theo Luật Doanh nghiệp mới); (ii) công ty cổ phần trong đó nhà nước chiếm trên 50% vốn điều lệ. *Doanh nghiệp ngoài nhà nước*, còn gọi là doanh nghiệp dân doanh (NSEs = non-state enterprises) bao gồm (i) doanh nghiệp tư nhân; (ii) doanh nghiệp trách nhiệm hữu hạn tư nhân; (iii) công ty cổ phần trong đó nhà nước không có hoặc chiếm dưới 50% vốn điều lệ; (iv) công ty hợp danh; và (v) hợp tác xã. *Doanh nghiệp có vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài* (FDI = foreign direct investment) bao gồm tất cả các doanh nghiệp có sự tham gia của nhà đầu tư trực tiếp nước ngoài, bất kể tỷ lệ sở hữu của nước ngoài là bao nhiêu.

mới cũng giảm một cách tương ứng từ -4% xuống -22%, tức là gánh nặng tạo việc làm mới rơi hoàn toàn trên vai của khu vực tư nhân, chủ yếu là khu vực dân doanh; (iv) về hoạt động sản xuất công nghiệp, lĩnh vực trung tâm trong chiến lược phát triển theo hướng công nghiệp hóa của Việt Nam, thì vai trò của khu vực DNNN không chỉ hết sức khiêm tốn mà còn đang ngày càng suy giảm. Vào năm 1995, tỷ trọng giá trị sản xuất công nghiệp của khu vực nhà nước và tư nhân là 50%-50%, thì đến năm 2009, tỷ lệ này chỉ còn là 20%-80%. Bên cạnh đó, tỷ lệ đóng góp vào *tăng trưởng* giá trị sản xuất công nghiệp của khu vực nhà nước (theo giá cố định) đã giảm từ 29% trong giai đoạn 2001- 2005 xuống chỉ còn 8% trong giai đoạn 2006-2009. Trong khi đó, đóng góp của khu vực dân doanh tăng từ 34% lên 46% trong cùng thời kỳ. Hơn thế nữa, trái với những yêu cầu cần thiết để xây dựng các doanh nghiệp có tính cạnh tranh, môi trường chính sách hiện nay ở Việt Nam không những không khuyến khích mà còn làm triệt tiêu sự cạnh tranh trong nước và nước

ngoài đối với các tập đoàn nhà nước, đồng thời cung cấp cho chúng nguồn trợ cấp gần như là không giới hạn (tiêu biểu là trường hợp của Vinashin).

Nói tóm lại, khu vực nhà nước ở Việt Nam hiện chiếm hữu rất nhiều nguồn lực nhưng sử dụng chúng một cách kém hiệu quả, đóng góp rất khiêm tốn cho ngân sách, tăng trưởng GDP, tạo việc làm mới, phát triển công nghiệp và xuất khẩu. Trong khi đó, khu vực dân doanh hiệu quả hơn, đang ngày một trưởng thành và đóng góp nhiều hơn cho tăng trưởng và việc làm lại thiếu nguồn lực, và phải hoạt động trong môi trường cạnh tranh không bình đẳng. Ở một nước đang phát triển theo hướng công nghiệp hóa, luôn luôn khát vốn và có áp lực tạo việc làm mới lớn như Việt Nam, năng lực sử dụng vốn một cách hiệu quả, tạo ra nhiều việc làm, nâng cao năng lực sản xuất công nghiệp và xuất khẩu là những tiền đề thiết yếu để giúp đất nước phát triển. Để đạt được những điều này, đầu tiên cần từ bỏ quan điểm chọn trước một khu vực nào đó là “xương sống” hay “chủ đạo”, sau đó dồn nguồn lực và nâng đỡ khu vực này.

Thay vào đó, Nhà nước cần cần tạo ra một môi trường kinh doanh lành mạnh, trong đó tất cả các doanh nghiệp thuộc các thành phần kinh tế có thể cạnh tranh với nhau một cách công khai và công bằng.

Vì nhiều lý do, trong đó quan trọng nhất là chính trị và lịch sử, việc chọn khu vực nhà nước làm chủ đạo ở Việt Nam dường như là một sự lựa chọn tất yếu. Bài viết này không phủ nhận tính logic của lựa chọn có tính chính trị này, ít nhất là trong ngắn và trung hạn, mà thay vào đó, chỉ ra rằng với tình trạng kém hiệu quả như hiện nay, khu vực nhà nước không những không thể đóng được vai trò chủ đạo như kỳ vọng, mà còn trở thành gánh nặng cho nền kinh tế và ảnh hưởng tiêu cực đến sự phát triển của các khu vực kinh tế lành mạnh hơn. Nói cách khác, để thực sự trở thành khu vực chủ đạo, các DNNN phải được tái cơ cấu một cách toàn diện về mô hình quản trị, chiến lược kinh doanh, và quản lý tài chính để nâng cao hiệu quả hoạt động. Đồng thời, Nhà nước cũng phải xem xét lại cơ chế điều tiết và khuyến khích đối với các DNNN để tăng tính minh bạch, trách nhiệm giải trình, giảm tâm lý ỷ lại, và thông qua đó cải thiện hiệu quả và năng lực cạnh tranh của các doanh nghiệp này.

### **3. Thông tin và phối hợp trong chính sách công nghiệp kém hiệu quả**

Để có thể soạn thảo và thực thi chính sách công nghiệp một cách hiệu quả, các cơ quan hoạch định chính sách của chính phủ cần thực hiện tốt chức năng thông tin và phối hợp. Các quy hoạch ngành được coi là một công cụ xử lý thông tin và điều phối quan trọng trong hoạch định và triển khai chính sách công nghiệp ở Việt Nam.

Để chọn đúng một ngành công nghiệp mũi nhọn nào đó, Chính phủ cần nhiều loại thông tin, như dự báo nhu cầu trong nước và quốc tế trong tương lai, năng lực cạnh tranh của doanh nghiệp Việt Nam so với các đối thủ, công nghệ phổ biến hiện nay cũng như triển vọng thay đổi công nghệ... Thách thức về mặt thông tin không chỉ đến từ sự đa dạng của chúng mà còn từ những bất trắc không thể dự báo hay lường trước hậu quả. Điều này đặc biệt đúng trong những ngành công nghiệp mới đối với Việt Nam, có tốc độ thay đổi công nghệ nhanh, cạnh tranh quyết liệt, và nhu cầu có độ co giãn lớn so với giá cả và thu nhập.

Bên cạnh đó, để giúp các ngành công nghiệp mũi

nhọn phát triển, Chính phủ phải có khả năng duy trì một sự phối hợp hiệu quả, không chỉ giữa các cơ quan làm chính sách và giữa các cấp chính quyền (nhằm đảm bảo tính thống nhất của chính sách), mà còn giữa Chính phủ với khu vực doanh nghiệp (nhằm đảm bảo tính khả thi của chính sách). Chẳng hạn, trách nhiệm phát triển ngành công nghiệp đóng tàu không chỉ thuộc phạm vi của Bộ Giao thông-Vận tải, mà còn cần sự phối hợp hiệu quả từ Bộ Tài chính trên phương diện thu xếp nguồn vốn, Bộ Công thương trong việc phát triển các ngành công nghiệp hỗ trợ, Bộ Giáo dục – Đào tạo để cung cấp đội ngũ kỹ sư đủ về số lượng và chuyên môn,... Sự phối hợp giữa các cơ quan của Nhà nước là điều kiện cần để có được một chính sách tốt, nhưng để có thể thực thi được chính sách này còn đòi hỏi sự ủng hộ của những doanh nghiệp có liên quan trong cả khu vực nhà nước lẫn tư nhân.

Rất đáng tiếc là trên cả hai phương diện này – thông tin và phối hợp – của chính sách công nghiệp, Việt Nam đều thực hiện chưa tốt, và đây là một điểm yếu cơ bản của Việt Nam so với một số đối thủ cạnh tranh trong khu vực như Thái Lan hay Malaysia.

### **4. Quy hoạch ngành chưa là một công cụ điều phối hữu hiệu**

Cần nhấn mạnh là hai công cụ chính sách quan trọng là các chiến lược và quy hoạch công nghiệp hiện nay ở Việt Nam thường do một nhóm nhỏ chuyên viên thuộc Bộ Công thương soạn thảo, chủ yếu dựa trên thông tin quá khứ do các doanh nghiệp nhà nước cung cấp. Điều này phản ánh một thực tế là chính sách công nghiệp của Việt Nam về thực chất là chính sách công nghiệp của khu vực DNNN, mà khu vực này đến cuối năm 2009 chỉ chiếm chưa tới 20% tổng giá trị sản xuất công nghiệp và dưới 6% giá trị sản xuất công nghiệp tăng thêm của cả nước. Những điều này khiến cho các quy hoạch công nghiệp của Việt Nam nhìn chung mang nặng tính hình thức, lạc hậu, kém khả thi, và do vậy không phải là một công cụ chính sách hữu hiệu. Ví dụ quy hoạch ngành thép, tính đến 30/8/2009, cả nước có 65 dự án sản xuất gang, thép có công suất lớn, tức là từ 100.000 tấn/năm trở lên. Trong số này, chỉ có 33 dự án nằm trong quy hoạch (trong đó có 16 dự án bổ sung quy hoạch), còn 32 dự án mặc dù đã được các địa phương cấp giấy chứng nhận đầu tư nhưng chưa hề được sự chấp thuận của Thủ tướng

hoặc thỏa thuận của Bộ Công thương.

### **5. Khuyến nghị chính sách**

*Từ bỏ quan điểm chọn trước một khu vực nào đó là “xương sống” hay “chủ đạo”:* Vì vậy, thay bằng việc chọn một khu vực nào đó đóng vai trò chủ đạo, nhà nước cần cần tạo ra một môi trường kinh doanh lành mạnh trong đó các chủ thể cạnh tranh với nhau một cách công khai và công bằng.

*Tăng cường hiệu quả của công nghiệp nhà nước là một điều kiện cần để phát triển công nghiệp của Việt Nam:* Đóng góp của khu vực nhà nước cho phát triển công nghiệp hoàn toàn không tương xứng với nguồn lực mà nó được hưởng. Bước đầu tiên trong quá trình này là yêu cầu các DNNN phải định kỳ công bố các báo cáo kinh doanh và kết quả hoạt động, làm cơ sở cho sự giám sát của các cơ quan hữu quan cũng như của người dân – chủ sở hữu tối hậu của các doanh nghiệp này.

*Ngay cả khi cần bảo hộ công nghiệp nhà nước, Chính phủ phải cân nhắc cái giá phải trả của toàn bộ nền kinh tế:* Một nguyên tắc cơ bản của lý thuyết thương mại quốc tế là bảo hộ cho một ngành này đồng thời là thuế đánh vào các ngành khác. Vấn đề ở Việt Nam là khác hoàn toàn so với Hàn Quốc trong suốt 3 thập kỷ đầu phát triển công nghiệp không bị chi phối bởi các cam kết tự do hóa thương mại, Việt Nam ngày nay đã là thành viên của WTO và của nhiều hiệp ước thương mại đa phương khác. Chính vì vậy, nỗ lực bảo hộ một số ngành công nghiệp nặng mục tiêu tạo ra gánh nặng còn lớn hơn cho các ngành khác – chủ yếu là những ngành Việt Nam có lợi thế so sánh. Không những thế, việc bảo hộ còn được thực hiện thông qua chính sách tiền tệ, cụ thể là việc duy trì tỷ giá cao của VND so với USD để giảm gánh nặng nợ nước ngoài và hỗ trợ nhập khẩu cho các DNNN. Kết quả là một mặt nhập siêu cao trở thành kinh niên, mặt khác các ngành công nghiệp hỗ trợ và các doanh nghiệp vừa và nhỏ khó có thể phát triển như đã phân tích trong báo cáo.

*Việt Nam cần xem xét lại chiến lược công nghiệp bất chấp lợi thế so sánh, đồng thời khuyến khích thích đáng các hoạt động công nghiệp thuận theo lợi thế so sánh:* Chiến lược công nghiệp bất chấp lợi thế so sánh do khu vực nhà nước thực hiện là nguyên nhân của nhiều mất cân đối vĩ mô của nền kinh tế, cụ thể là thiếu hụt tiết kiệm, nhập siêu, và thâm hụt ngân sách. Trong khi đó, khu vực tư nhân thuận theo lợi thế so sánh, là nguồn tạo công ăn việc

làm, xuất khẩu và phát triển công nghiệp chủ yếu lại không được hỗ trợ một cách thích đáng.

*Thay đổi mô hình phát triển công nghiệp dựa vào các tập đoàn kinh tế nhà nước.* Khủng hoảng tài chính khu vực 1997-98 đã cho thấy những rủi ro to lớn và sự không thích hợp của mô hình chaebol ở Hàn Quốc trong bối cảnh toàn cầu hóa và tự do hóa thương mại. Ở Việt Nam, việc xây dựng các tập đoàn kinh tế nhà nước theo mô hình chaebol nhưng không kèm theo các biện pháp đảm bảo hiệu quả (như yêu cầu xuất khẩu và điều phối chặt chẽ) càng làm cho mô hình tập đoàn nhà nước trở nên rủi ro, được minh chứng qua sự sụp đổ của Vinashin trong năm 2010. Do vậy, để đảm bảo trọng trách phát triển, các tập đoàn kinh tế nhà nước cần phải có những năng lực sau:

Có khả năng đương đầu với sự cạnh tranh quốc tế trong vòng một vài năm, chứ không phải chờ tới một tương lai xa xôi bất định nào đó. Có thể cần có một vài năm được bảo hộ trước hàng nhập khẩu nhưng không thể kéo dài đến 10 hay 20 năm.

Có khả năng hoạt động không phụ thuộc vào sự bảo trợ của Nhà nước.

Có lực lượng nhà quản lý, kỹ sư và công nhân lao động có kỹ năng phù hợp với các lĩnh vực công nghiệp.

*Việt Nam cần hết sức thận trọng đối với các chương trình phát triển công nghiệp nặng, đặc biệt trong những ngành không có lợi thế so sánh.* Phát triển công nghiệp nặng đòi hỏi một lượng vốn rất lớn, trong khi tiết kiệm nội địa của Việt Nam đang có xu hướng giảm. Hệ quả là Việt Nam đã trở nên rất phụ thuộc vào vốn nước ngoài (FDI và ODA) cũng như các biện pháp tài chính để phân bổ vốn cho các DNNN. Việc phải nhập khẩu vốn từ bên ngoài đã dẫn tới tình trạng thâm hụt cán cân vãng vốn và kim hãm sự phát triển của khu vực kinh tế dân doanh năng động và giàu tiềm năng.

*Cần tăng cường hiệu quả thông tin và hiệu lực điều phối trong việc hoạch định và thực thi chính sách công nghiệp:* Để có thể soạn thảo và thực thi chính sách công nghiệp một cách hiệu quả, chất lượng thông tin và khả năng phối hợp là hai điều kiện tối quan trọng. Tuy nhiên, các cơ quan hoạch định chính sách của Chính phủ (ở các bộ, ngành và địa phương) đang thực hiện hai chức năng này chưa tốt. Các quy hoạch ngành và địa phương mang nặng

tính hình thức, chông chéo, thậm chí mâu thuẫn nhau. Khu vực tư nhân, đặc biệt là dân doanh, gần như nằm ở ngoại vi của quá trình ra chính sách. Để cải thiện chất lượng và hiệu lực của chính sách công nghiệp, Chính phủ cần nâng cao năng lực quản trị, cải thiện chất lượng thông tin thông qua việc tăng cường tiếng nói của khu vực tư nhân trong quá trình hoạch định và triển khai chính sách, và biến các quy hoạch ngành và địa phương thực sự trở thành công cụ điều phối hữu hiệu.

*Chính sách công nghiệp cần được phối hợp với các chính sách vĩ mô liên quan, cụ thể là chính sách ngoại thương và chính sách tỷ giá.* Cơ cấu bảo hộ hiện nay của Việt Nam không những không khuyến khích mà trái lại, còn có thiên kiến chống lại xuất khẩu (anti-export bias) đối với nhiều ngành Việt Nam rất có lợi thế cạnh tranh như dệt may, da giày, sản phẩm nhựa, nông sản, thủy hải sản. Điều này một mặt hạn chế năng lực xuất khẩu tiềm tàng của Việt Nam, mặt khác làm sâu thêm thâm hụt ngoại thương. □

### Tài liệu tham khảo:

1. Alice, A. (2001). *The Rise of the Rest. Challenges to the West from Late-Industrializing Economies*. Oxford University Press.
2. Prema-chandra, A. (2006). "Trade Policy Reforms and the Structure of Protection in Vietnam," *The World Economy* 29(2), pp. 161–187.
3. Ban Chấp hành Trung ương Đảng khoá VIII (2001). *Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội 2001 – 2010*.
4. Ban Chấp hành Trung ương Đảng khoá X (2010). *Dự thảo chiến lược phát triển kinh tế-xã hội 2011-2020*.
5. Cimoli M., Dosi G., and Stiglitz J.E. (2009). "The Political Economy of Capabilities Accumulation: The Past and Future of Policies for Industrial Development," Chapter 1 in *Industrial Policy and Development: The Political Economy of Capabilities Accumulation*, Dosi, G., Cimoli, M. and Stiglitz, J. (eds.), Oxford University Press, Oxford.
6. David O. D, (2005). "The Dung Quat Oil Refinery," FETP's case study.
7. David O. D, (2010). "Oil Production and Consumption in Vietnam," sequel to *The Dung Quat Oil Refinery* case study.
8. Harvard/Fulbright (2008), *Lựa chọn thành công: Bài học từ Đông Á và Đông Nam Á cho tương lai của Việt Nam - Một khuôn khổ chính sách phát triển kinh tế - xã hội cho Việt Nam trong giai đoạn 2011-2020*.
9. Nguyễn Đình Cung, (2010). "Cải cách, cơ cấu lại DNNN và tập đoàn kinh tế nhà nước," bài viết cho hội thảo tổ chức tại Hà Nội, 28/8/2010.
10. Thủ tướng Chính phủ (2006). Quyết định số 73/2006/QĐ-TTg (4/4/2006). *Phê duyệt quy hoạch tổng thể phát triển các ngành công nghiệp Việt Nam theo các vùng lãnh thổ đến năm 2010, tầm nhìn đến năm 2020*.
11. Thủ tướng Chính phủ (2008). Quyết định số 160/2008/QĐ-TTg (4/12/2008). *Quyết định Phê duyệt Chiến lược tổng thể và chính sách bảo hộ sản xuất công nghiệp trong nước phù hợp các cam kết quốc tế, quy định của WTO giai đoạn đến năm 2020*.
12. Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Báo cáo tóm tắt kết quả giám sát, "Việc thực hiện chính sách, pháp luật về quản lý, sử dụng vốn, tài sản nhà nước tại các tập đoàn, tổng công ty nhà nước" 4/11/2009.
13. Viện Nghiên cứu và Quản lý Kinh tế Trung ương và Trường Chính sách công Lý Quang Diệu (2010). *Báo cáo năng lực cạnh tranh Việt Nam 2010*, Hà Nội.
14. World Bank (2006). "Transport Strategy: Transition, Reform, and Sustainable Management", Hà Nội, Việt Nam