

Vinashin - bài học cho chiến lược phát triển

HOÀNG VĨNH LONG

Thất bại của Vinashin sau 3 năm hoạt động với những hậu quả nặng nề cho ngân sách và xã hội đang được lý giải chủ yếu là do cơ chế quản lý yếu kém, trình độ hạn chế của bộ máy điều hành doanh nghiệp... Mục tiêu của bài viết này là tìm câu trả lời cho câu hỏi: có nguyên nhân nào sâu xa hơn nguyên nhân con người và cơ chế quản lý? Từ đó đặt vấn đề là liệu thất bại mang tên Vinashin có lặp lại hay không ở các tập đoàn khác nếu thay bằng những con người khác và cơ chế quản lý giám sát khác? Để trả lời cho câu hỏi này, cần phải xem xét lý thuyết kinh tế nào có thể áp dụng làm nền tảng cho việc hoạch định chính sách phát triển ngành công nghiệp đóng tàu Việt Nam.

1. Đánh giá từ góc độ lý thuyết kinh tế đối với việc hoạch định chính sách phát triển ngành công nghiệp đóng tàu Việt Nam

Chúng ta xem xét các lý thuyết có liên quan để đánh giá xem lý thuyết nào có thể được sử dụng để làm cơ sở cho chính sách này.

• *Lý thuyết về lợi thế tuyệt đối của A. Smith và Lý thuyết về lợi thế tương đối của D. Ricardo*: một quốc gia có lợi thế về một ngành và có khả năng xuất khẩu sản phẩm của ngành đó, nếu có năng suất sản xuất cao hơn (hoặc rộng hơn là có khả năng sản xuất tốt hơn) một cách tuyệt đối, hoặc tương đối so với quốc gia khác. Rõ ràng là ngành đóng tàu Việt Nam đang không có lợi thế tuyệt đối về khả năng sản xuất tốt hơn so với các đối thủ cạnh tranh. Đồng thời, trong số các ngành mà Việt Nam hiện đang có lợi thế tương đối như công nghiệp nhẹ, sản xuất nông nghiệp thì cũng không có ngành đóng tàu. Do đó, hai lý thuyết này không áp dụng được cho trường hợp của Vinashin.

• *Lý thuyết của E.Heckscher và B.Ohlin* cho rằng, một quốc gia có lợi thế và có khả năng xuất khẩu một sản phẩm, nếu sở hữu dồi dào tương đối yếu tố sản xuất thâm dụng trong sản xuất sản phẩm đó so với quốc gia bạn hàng. Với ngành đóng mới và sửa chữa tàu biển Việt Nam, có thể thấy yếu tố sản

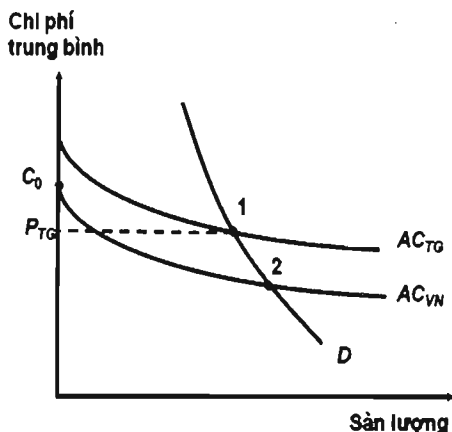
xuất mà Việt Nam đang có là lao động phổ thông trình độ chuyên môn trung bình và thấp. Vậy thì theo lý thuyết này, Việt Nam có thể có lợi thế nào đó nếu nhắm vào những công việc giản đơn trong đóng mới và sửa chữa tàu biển – chính là cái mà Vinashin đã làm được, nhưng những công việc này tạo ra giá trị gia tăng thấp và gây ô nhiễm môi trường nặng nhất. Đó là thực tế của ngành công nghiệp tàu biển Việt Nam trong những năm qua.

• *Lý thuyết về thương mại dựa trên lợi thế kinh tế nhờ qui mô của P. Krugman*¹: hiện tượng kinh tế phổ biến trong nhiều ngành mà đặc biệt là các ngành công nghiệp nặng là, sự gia tăng qui mô sản xuất dẫn tới chi phí sản xuất trung bình tính trên mỗi đơn vị sản phẩm giảm xuống. Việc tập trung sản xuất một mặt hàng trong giao dịch trao đổi thương mại giữa các bên sẽ giúp giảm chi phí sản xuất và các bên đều được lợi, do được hưởng thụ hàng hóa đa dạng và giá rẻ hơn nhờ mậu dịch. Đối với trường hợp của Vinashin, trong khi chưa tự chủ việc thiết kế, làm chủ công nghệ đóng tàu, sản xuất động cơ, thép chuyên dùng và các thiết bị quan

Hoàng Vĩnh Long, TS., Trường đại học Kinh tế - luật, Đại học Quốc gia thành phố Hồ Chí Minh.

1. Tham khảo thêm: Paul R. Krugman, Maurice Obstfeld (2005), *International Economics: Theory and Policy*, 5th Edition, Addison-Wesley Longman.

trọng khác có thể sử dụng cho nhiều nhà máy nằm rải rác khắp nơi, thì lợi thế kinh tế nhờ qui mô cho ngành đóng tàu Việt Nam có thể đạt được ở mức độ nào đó nếu xây dựng một cơ sở lớn có nhiều ụ tàu, chứ không phải xây dựng nhiều cơ sở dọc chiều dài đất nước. Nhưng kể cả trong trường hợp bố trí tốt nhất là tập trung sản xuất ở một số ít địa điểm, Vinashin cũng chỉ có thể đạt được sự cắt giảm chi phí ở những công đoạn có thể đảm nhận - đó là những công việc giản đơn, vất vả nhất, ô nhiễm nhất và ít tiên nhất; còn lại toàn bộ thiết kế, động cơ, thiết bị, sắt thép, giám sát và kiểm định chất lượng... chiếm phần lớn giá trị con tàu đều phải nhập khẩu.

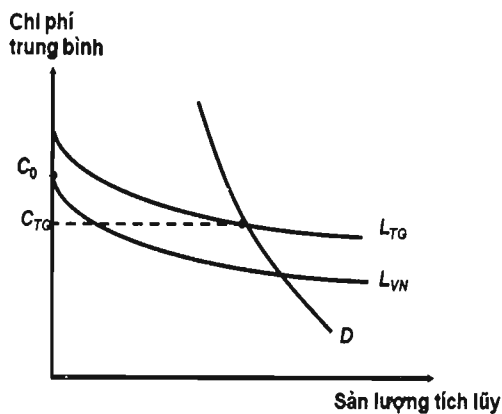


Hình 1

Trong những trường hợp đó, sự hỗ trợ của Nhà nước sẽ giúp cho ngành đóng tàu vượt qua giai đoạn ban đầu với chi phí cao do sản lượng hiện thời hay sản lượng tích lũy còn thấp. Chiến lược phát triển ngành đóng tàu với sự trợ giúp của Nhà nước sẽ thành công và mang lại lợi ích xã hội. Các lập luận này được thừa nhận là có tính hấp dẫn về mặt lý thuyết và có lẽ đã thuyết phục được những người hoạch định chính sách phát triển ngành này. Tuy nhiên, có những quan ngại, mà đã xảy ra trong thực tế, đối với chính sách kinh tế dựa trên các lý lẽ ủng hộ sự can thiệp này là:

- *Thứ nhất*, không ai đủ thông tin để biết chính xác đường chi phí của ngành đóng tàu trong nước và thị trường thế giới trong

+ *Các lập luận ủng hộ sự hỗ trợ của Nhà nước* cho một ngành nếu ngành đó là ngành có chi phí trung bình tiềm năng thấp hơn của đối thủ cạnh tranh nước ngoài. Nếu không có sự hỗ trợ của nhà nước thì ngành đó không thể bắt đầu sản xuất, hoặc đứng vững trong cạnh tranh quốc tế cho tới khi đạt được qui mô sản xuất lớn, dẫn đến chi phí trung bình giảm xuống thấp hơn giá thế giới (P_0) như được mô tả trong hình 1. Hoặc theo một trường hợp khác, đó là khi chi phí sản xuất của ngành có thể giảm xuống, nếu như qui mô sản xuất hiện thời không đổi, nhưng nhờ tích lũy kinh nghiệm sản xuất mà chi phí trung bình giảm xuống theo mức sản lượng tích lũy của ngành (hình 2).



Hình 2

hiện tại và trong tương lai sẽ như được thể hiện trên biểu đồ, đặc biệt là những biến động cung cầu tàu biển trên thị trường thế giới và những thay đổi về hành vi của các đối thủ cạnh tranh nước ngoài trong hàng thập kỷ tới. Xây dựng một chính sách vi mô dựa trên những thông tin như vậy là việc làm đầy rủi ro.

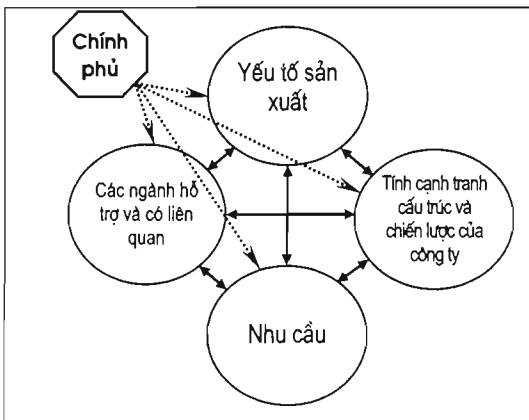
- *Thứ hai*, đó là nguy cơ lựa chọn ngành sai lầm. Tức là, một khi có tín hiệu về việc nhà nước xây dựng chính sách phát triển công nghiệp thì rất nhiều ngành công nghiệp "tiềm năng giả hiệu" – thực chất là những ngành yếu kém không có khả năng cạnh tranh và lợi thế so sánh – sẽ bằng mọi cách để được lọt vào danh sách đó. Kết quả là hình thành các nhóm lợi ích vận động bóp

méo chính sách để hưởng lợi từ các nguồn lực khan hiếm của xã hội. Đến khi phát hiện ra sai lầm thì những phí tổn của xã hội đã rất lớn.

- Thứ ba, do các nguồn lực là khan hiếm nên việc hỗ trợ ngành đóng tàu chắc chắn sẽ đẩy các ngành còn lại vào tình trạng bất lợi. Các chính sách hỗ trợ ngành đóng tàu chỉ tập trung vào lợi ích thu được từ ngành này (vốn đã rất mơ hồ) mà không hề đề cập đến những mất mát những ngành khác phải gánh chịu, bao gồm những ngành xuất khẩu đang có lợi thế so sánh hiện tại. Khi đó, lợi ích mong manh từ ngành đóng tàu sẽ giảm xuống rất nhiều nếu tính toán lợi ích xã hội dựa trên phân tích cân bằng tổng thể về tác động của chính sách.

• *Mô hình Viên kim cương của Porter:* theo M.Porter, một ngành sẽ có lợi thế cạnh tranh trong nước và khả năng xuất khẩu nếu có bốn thành tố của viên kim cương năng lực cạnh tranh phát triển, đó là: yếu tố sản xuất đầu vào; nhu cầu; các ngành công nghiệp hỗ trợ; cấu trúc và tính cạnh tranh của ngành.

SƠ ĐỒ: Viên kim cương của Porter về năng lực cạnh tranh của một ngành²



Đánh giá các thành tố cấu thành viên kim cương năng lực cạnh tranh của Vinashin:

- Yếu tố sản xuất đầu vào:

Các yếu tố cơ bản như điều kiện bờ biển thuận lợi, vị trí gần các trục giao thông hàng hải trong trung tâm tăng trưởng kinh tế của

thế giới. Các yếu tố này tạo tiền đề thuận lợi cho sự phát triển của Vinashin.

Các yếu tố bậc cao như mạng lưới giao thông, lao động có trình độ, kỹ năng, các cơ sở nghiên cứu, công nghệ và bí quyết sản xuất. Việt Nam đang có các yếu tố này rất kém phát triển và ở trình độ rất xa so với thế giới, mà để cải thiện chúng sẽ cần đến hàng thập kỷ nếu có chính sách đúng hướng và được thực hiện đồng bộ.

Thực trạng các yếu tố sản xuất đầu vào cần thiết cho ngành công nghiệp đóng tàu Việt Nam hiện không đáp ứng được yêu cầu để ngành này có năng lực cạnh tranh quốc tế (không đề cập đến khả năng cạnh tranh trong nước vì bản thân ngành là độc quyền không có đối thủ cạnh tranh).

- Nhu cầu nội địa:

Một ngành sẽ có khả năng cạnh tranh quốc tế nếu đã có khả năng cạnh tranh trong nước dựa trên nhu cầu nội địa đủ lớn cho ngành phát triển. Việt Nam trong giai đoạn tăng trưởng tương đối cao và kéo dài trong thời gian qua và trong trung hạn (theo dự báo) sẽ có nhu cầu đáng kể đối với tàu biển để phục vụ cho hoạt động vận chuyển hàng hóa trong nước và quốc tế. Tuy nhiên, một khi Việt Nam còn rất lâu nữa mới có thể tự chủ về công nghệ đóng tàu, cơ khí chế tạo máy cũng như sắt thép phục vụ công nghiệp đóng tàu, thì dù các doanh nghiệp trong nước đặt hàng mua tàu thì Vinashin cũng chỉ thực hiện một số công đoạn giản đơn ở Việt Nam, phần lớn giá trị vẫn phải nhập khẩu. Về nhu cầu nước ngoài, ở đây xuất hiện một tình thế nan giải là để xây dựng ngành đủ mạnh để cạnh tranh quốc tế, thì cần có nhu cầu nước ngoài đủ lớn bổ sung cho nhu cầu nội địa, trong khi muốn thu hút được nhu cầu nước ngoài thì trước hết bản thân ngành phải đã có khả năng cạnh tranh quốc tế cao. Do đó, yếu tố nhu cầu thuận lợi để tạo ra năng lực cạnh tranh của ngành ở

2. Tham khảo thêm: Michael E. Porter (2004), *Competitive Advantage – Creating and Sustaining Superior Performance*, Free Press, New York.

đây không được đáp ứng, bởi nhu cầu này chỉ xuất hiện nếu bản thân ngành đã đủ mạnh để cạnh tranh quốc tế và xuất khẩu sản phẩm (tàu hoàn thiện) hay dịch vụ (đóng mới/sửa chữa tàu) cho khách hàng nước ngoài. Xét về thành tố này nhu cầu sẵn có đối với sản phẩm của ngành đóng tàu Việt Nam không đủ để góp phần tạo nên năng lực cạnh tranh cho ngành.

- Cấu trúc, chiến lược kinh doanh và tính cạnh tranh của các công ty trong ngành:

Như đã đề cập ở trên, ngành đóng tàu Việt Nam được xây dựng dựa trên một tập đoàn đóng tàu nhà nước chiếm gần như toàn bộ sản lượng của ngành. Việc gom tất cả các công ty trong ngành trên cơ sở quyết định hành chính của Chính phủ dưới một “mái nhà chung” như vậy trên thực tế đã kết liễu môi trường cạnh tranh trong ngành này. Ngoài ra, một thực thể kinh doanh được hình thành theo cách đó như Vinashin đặt ra những mâu thuẫn cơ bản về quản trị doanh nghiệp, hoàn toàn xa lạ với thực tiễn kinh doanh trên thế giới. Nhà nước tập trung kinh tế cho một tập đoàn nhà nước duy nhất thống trị trong ngành đã loại trừ động lực cơ bản cho sự phát triển trong nền kinh tế thị trường – đó là môi trường cạnh tranh lành mạnh³. Như vậy, cấu trúc của ngành và các doanh nghiệp cũng như môi trường cạnh tranh giữa các doanh nghiệp trong ngành đóng tàu Việt Nam đang ở trong tình trạng hết sức yếu kém, không phải là nhân tố góp phần tạo nên lợi thế cạnh tranh quốc tế.

- Các ngành công nghiệp hỗ trợ:

Ngành công nghiệp đóng tàu sẽ có điều kiện phát triển và có năng lực cạnh tranh quốc tế, nếu trong nền kinh tế Việt Nam các ngành công nghiệp hỗ trợ cho ngành này phát triển và có năng lực cạnh tranh quốc tế. Các ngành công nghiệp hỗ trợ cần thiết nhất cho ngành đóng tàu là ngành cơ khí chế tạo máy và thép có thể nói là rất kém phát triển, không thể đáp ứng các yêu cầu của ngành đóng tàu⁴. Nếu cho rằng, sự phát triển bằng cách nào đó của ngành đóng tàu

sẽ làm xuất hiện nhu cầu đủ lớn, từ đó tạo động lực để phát triển các ngành công nghiệp phụ trợ, thì quả là một chiến lược dựa trên niềm tin khá là mơ hồ. Bởi vì khi xem xét về khả năng cạnh tranh của các ngành công nghiệp hỗ trợ, thì nhu cầu nội địa xuất phát từ ngành đóng tàu (nếu có) chỉ là một trong những thành tố, sẽ không có tác dụng gì nhiều nếu các thành tố khác không phát triển. Khi đó lại tiếp tục phải xem xét đến việc đầu tư vào việc xây dựng các thành tố tạo nên năng lực cạnh tranh cho ngành hỗ trợ và quá trình đầu tư của Nhà nước sẽ tiếp tục theo một chu trình như thế. Kết quả là, Nhà nước thông qua các tập đoàn, tổng công ty nhà nước ngày càng gia tăng tỷ trọng trong tổng mức đầu tư toàn xã hội vốn đã quá cao và đang gây ra tác động chèn ép đầu tư tư nhân⁵. Khu vực kinh tế nhà nước ngày càng phình ra, mặc dù đóng góp cho GDP, ngân sách và tạo ra việc làm thấp hơn nhiều so với khu vực tư nhân, không tương xứng với số vốn đầu tư và các ưu đãi đặc biệt từ tài chính, đất đai đến chính sách mà khu vực này đang được hưởng.

Thực trạng các ngành công nghiệp hỗ trợ cho thấy, các ngành này không phải là yếu tố tạo điều kiện thuận lợi cho khả năng cạnh tranh trong nước và quốc tế của ngành đóng tàu Việt Nam.

3. Độc quyền doanh nghiệp có thể được bào chữa cho một số ngành có tính độc quyền tự nhiên trong một khu vực địa lý nhất định (tỉnh, thành phố) như các công ty cung cấp dịch vụ công cộng cơ bản như điện, nước, môi trường... Điều cần chú ý là: (i) phạm vi độc quyền không bao phủ cả quốc gia; (ii) chính quyền địa phương phải cùng người dân giám sát chặt chẽ việc định giá và chất lượng dịch vụ của số ít công ty này. Việc giám sát nhiều ngành độc quyền như ngành điện, hàng không, đóng tàu,... thậm chí cả các ngành như giấy, muối, mía đường... hoạt động trên phạm vi cả nước như ở Việt Nam hầu như là không thể.

4. Hiện các công ty thép ở Việt Nam chỉ có thể và đang tập trung sản xuất thép xây dựng (chủ yếu là thép cuộn chứ không phải là các cấu kiện phức tạp cho các công trình lớn) là sản phẩm được bảo hộ cao trong thời gian dài.

5. Lên tới trên 40%, tỷ lệ khiến Việt Nam trở thành một trong những nước có đầu tư công cao nhất thế giới.

Sau khi đánh giá cả bốn thành tố cấu thành viên kim cương năng lực cạnh tranh của ngành đóng tàu, có thể kết luận rằng trong thời điểm hiện nay thì ngành đóng tàu Việt Nam không có đủ các điều kiện cần thiết để có khả năng cạnh tranh quốc tế.

Còn Nhà nước có vai trò gì đối với việc nâng cao năng lực cạnh tranh của ngành? Nhà nước có thể tác động đến từng thành tố này thông qua các chính sách kích thích chung như nâng cao chất lượng yếu tố sản xuất đầu vào cho ngành thông qua xây dựng cơ sở hạ tầng, nâng cao chất lượng nguồn nhân lực. Nhà nước có thể thúc đẩy tính đua tranh giữa các doanh nghiệp trong nước qua việc tạo ra và giám sát môi trường cạnh tranh trong ngành. Thông qua thúc đẩy quá trình tăng trưởng chung của nền kinh tế, sẽ khuyến khích hình thành và phát triển các ngành công nghiệp phụ trợ và nhu cầu trong nước đối với sản phẩm của ngành đóng tàu.

Tuy nhiên, điều này đòi hỏi thời gian rất dài cả hàng chục năm. Chỉ thông qua việc đầu tư vốn và các ưu đãi khác tập trung cho ngành đóng tàu, hoặc một số doanh nghiệp được lựa chọn, mà không tính tới qui luật của sự phát triển thì không thể đạt được kết quả mong muốn. Đồng thời có nguy cơ là Nhà nước sẽ bị trở thành con tin của chính sách, một khi đã đầu tư quá lớn cho việc thực hiện chính sách sai lầm, cho sự lựa chọn sai ngành hay doanh nghiệp cần đầu tư. Có nghĩa là, đầu tư và ưu đãi càng nhiều thì càng khó để thừa nhận sai lầm và chấm dứt tài trợ cho doanh nghiệp kém hiệu quả, vốn không thể đứng vững nếu bị ngắt ra khỏi nguồn tài chính phi thị trường.

2. Kết luận và đề xuất

Qua xem xét các lý thuyết kinh tế liên quan, có thể thấy rằng, sự sụp đổ của Vinashin có nguyên nhân sâu xa hơn là sự yếu kém về quản trị doanh nghiệp hay cơ chế vận hành. Vấn đề đặt ra đối với việc hoạch định chiến lược phát triển kinh tế,

đặc biệt là các chính sách phát triển ngành, là làm thế nào để những sai lầm như vậy không xảy ra trong tương lai. Điều đó dẫn đến việc quay trở lại xem xét vấn đề hết sức căn bản của kinh tế thị trường – đó là vai trò của Nhà nước trong hoạt động kinh tế. Trong từng giai đoạn, người ta có thể hay tranh cãi với nhau về mức độ can thiệp vĩ mô của Nhà nước vào nền kinh tế, chứ rất hiếm khi tranh luận về việc Nhà nước có nên tiến hành can thiệp vĩ mô hay không.

Là chủ thể tạo ra khung pháp lý và giám sát việc thực thi các luật chơi cho các chủ thể còn lại trong nền kinh tế, Nhà nước tạo ra, khuyến khích và giám sát môi trường cạnh tranh, tạo động lực cho các doanh nghiệp cạnh tranh với nhau để nâng cao hiệu quả kinh doanh, kích thích đổi mới kỹ thuật – công nghệ. Để làm được điều này thì Nhà nước phải thay đổi tư duy về chức năng hoạt động của mình. Trong nền kinh tế thị trường, Nhà nước tạo ra khuôn khổ pháp lý cho các đối tượng khác hoạt động, giám sát và thực thi các biện pháp chế tài đối với bất cứ ai vi phạm, chứ Nhà nước không làm thay những việc mà khu vực tư nhân có thể làm.

Tình trạng xung đột lợi ích xảy ra khi cơ quan nhà nước vừa làm chức năng quản lý vĩ mô, vừa tham gia điều hành vĩ mô ở cấp độ doanh nghiệp. Việc Nhà nước tham gia vào sản xuất hàng hóa thông thường sẽ tạo ra một sân chơi bất bình đẳng cho các thành phần kinh tế. Rõ ràng là những doanh nghiệp có hiệu quả thuộc thành phần kinh tế khác không thể cạnh tranh với các doanh nghiệp được Nhà nước trực tiếp bảo trợ, đặc biệt là trong việc tiếp cận những nguồn lực khan hiếm như vốn, tài chính và đất đai. Mâu thuẫn lợi ích cũng xảy ra khi cơ quan nhà nước là cơ quan soạn thảo luật và ban hành các văn bản dưới luật điều chỉnh hoạt động và mối quan hệ của chính bản thân các cơ quan đó với các đối tượng khác có liên quan./.