

Chính sách đối với ngành công nghiệp ô tô Việt Nam: nguyên nhân của sự thất bại?

Bùi Thị Thùy Nhi

Học viện Hành chính Quốc gia

Cũng như nhiều quốc gia trong khu vực, ngành công nghiệp ô tô đã từng rất ăn nên làm ra ở Việt Nam. Vào thời kỳ hoàng kim, công nghiệp ô tô đã từng là ngành làm ăn phát đạt, doanh số bán ô tô ở Việt Nam đã từng lọt top tăng trưởng mạnh nhất thế giới. Tuy vậy, trải qua đỉnh đó, chỉ một thời gian ngắn sau, ngành công nghiệp ô tô rơi vào chu kỳ khủng hoảng, có nguy cơ thất bại. Vậy đâu là nguồn gốc cho sự thất bại đó? Bài viết này cùng trao đổi để trả lời về câu hỏi đó.

1. Hiện trạng công nghiệp ô tô ở Việt Nam

Ngành công nghiệp ô tô ở Việt Nam chính thức ra đời năm 1991 cùng với sự xuất hiện của 2 doanh nghiệp ô tô liên doanh là Mekong và VMC (Công ty ô tô Hòa Bình) chủ yếu nhập khẩu linh kiện về lắp ráp và phục vụ cho thị trường nội địa. Do kết quả của chính sách thu hút đầu tư nước ngoài mà tính đến năm 2003, Việt Nam đã có khoảng 15-16 doanh nghiệp chuyên lắp ráp, sửa chữa và sản xuất linh kiện cho ngành ô tô. Với mục đích xây dựng một ngành công nghiệp ô tô để theo kịp các nước trong khu vực, từ trước đến nay, ngành công nghiệp ô tô của Việt Nam được coi là ngành trọng điểm và là ngành luôn luôn được ưu ái nhất trong số các ngành công nghiệp. Sự ưu ái rất đặc biệt này thể hiện qua những chính sách thuế quan của Bộ Tài chính, với chính sách thuế ưu đãi về tỷ lệ nội địa hóa, thuế nhập khẩu cho linh kiện lắp ráp và thuế thu nhập doanh nghiệp.

- **Tỷ lệ nội địa hóa còn quá thấp:** Ngành công nghiệp ô tô đã trải qua 25 năm hình thành, phát triển, trong đó 13 năm thực hiện chiến lược phát triển ngành với trọng tâm cốt lõi là nội địa hóa từ năm 2002. Vào thời điểm ban đầu, Quyết định 175/2002/QĐ-TTg và Quyết định 177/2004/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ đã yêu cầu các doanh nghiệp ô tô phải đạt tỷ lệ nội địa hóa đối với dòng xe phổ thông là 40% đến 2005 và đến 2010 đạt 60%; đối với xe cao cấp tỷ lệ nội địa hóa đến năm 2010 đạt 35-40%. Năm 2007, Chính phủ ban hành thêm Quyết định đưa công nghiệp ô tô vào các ngành “công nghiệp mũi nhọn” với hàng loạt ưu đãi về chính sách, thuế đất, phí nhập khẩu... Tuy nhiên, đến năm 2010, tỷ lệ xe ô tô sản xuất tại Việt Nam được nội địa hóa vẫn vô cùng thấp.

- **Giá xe lắp ráp trong nước còn quá cao:** Từ trước đến nay, người tiêu dùng Việt Nam luôn phải chịu thiệt thòi bởi giá xe ô tô ở Việt Nam luôn nằm trong ‘top’

các nước có giá xe ô tô đắt nhất thế giới, mặc dù thu nhập của người dân Việt Nam thuộc diện thấp nhất thế giới. Giá xe sản xuất trong nước cao gấp 2 đến 3 lần so với nhiều nước trong khu vực. Nguyên nhân chủ yếu là do Việt Nam không phát triển được công nghệ, phải nhập khẩu gần như toàn bộ nền giá thành mỗi chiếc xe tại Việt Nam được bán với giá rất cao. Khi thuế nhập khẩu xe nguyên chiếc về 0% vào năm 2018, giá xe nhập từ khu vực ASEAN sẽ rẻ hơn xe trong nước khoảng 20%. Đến lúc đó, xe lắp ráp tại Việt Nam khó có thể cạnh tranh được với xe nhập khẩu. Việc thuế nhập khẩu trong ASEAN giảm xuống 0% năm 2018 là một áp lực lớn đối với các hãng xe trước quyết định tiếp tục lắp ráp xe hay chỉ nhập khẩu.

- **Ngành công nghiệp sản xuất linh kiện phụ trợ kém phát triển:** Một trong những khiếm khuyết lớn nhất của ngành công nghiệp ô tô của Việt Nam là công nghiệp phụ trợ không phát triển, khiến cho hầu hết các linh kiện để sản xuất và lắp ráp ô tô đều phải nhập khẩu từ bên ngoài. Điển hình như công ty Toyota, mỗi năm họ sản xuất khoảng 10.000 xe Innova (có thể coi là lớn nhất thị trường ô tô Việt Nam) song doanh nghiệp này đã không thể đặt hàng ở Việt Nam làm phụ tùng, lý do bởi vì những đòi hỏi phải tự động hóa rất cao, chính vì thế Toyota phải nhập khẩu linh kiện từ nước khác về. Hơn thế nữa, mỗi doanh nghiệp lắp ráp cần tối thiểu 20 nhà cung cấp, trong khi ở Việt Nam, hiện chỉ có khoảng 40 nhà cung cấp linh kiện trên tổng số 50 nhà lắp ráp. Trong khi, Thái Lan có tới trên 1.500 doanh nghiệp phụ trợ. Ngay ở thị trường Đài Loan với tỷ lệ nội địa hóa đạt tới 70%-80%, nước này cũng có khoảng trên 2.000 nhà đầu tư sản xuất linh kiện phụ tùng thay thế. Như vậy cứ thế, suốt 25 năm qua, Việt Nam cứ nhập phụ tùng, linh kiện về và lắp ráp, không có công nghệ sản xuất và đó cũng là lý do chưa thể có ngành công nghiệp ô tô theo đúng nghĩa ở Việt Nam.

- Quy mô thị trường quá nhỏ bé, sản xuất ô tô ngày càng thu hẹp. Hiện nay, số lượng xe ô tô ở Việt Nam mới chỉ đạt 8 xe/1.000 dân, trong khi ở Trung Quốc là 24 xe/1.000 dân, Thái Lan 152 xe/1.000 dân, Hàn Quốc 228 xe/1.000 dân, Mỹ 682 xe/1.000 dân... Nhìn lại hơn 25 năm qua, ngành ô tô Việt Nam hầu như chẳng có gì ngoài một vài doanh nghiệp lấp ráp. Các nhà máy của doanh nghiệp sản xuất ô tô trong nước như Vinaxuki thì dành làm nơi nuôi thả bò, dê, gà; còn doanh nghiệp nước ngoài như Toyota đang cân nhắc sẽ tiếp tục sản xuất hay chuyển sang nhập khẩu. Những đơn vị sản xuất ô tô khác có thị phần nhỏ hơn như Công ty liên doanh Vinastar (lắp ráp xe Mitsubishi) cũng đã thẳng thắn nói rõ quan điểm của mình là sẽ nghiêm về nhập khẩu, thậm chí một số hàng sẽ ngưng lắp ráp chuyển sang nhập khẩu hoàn toàn. Một thương hiệu ô tô lớn của Hàn Quốc mà rất nhiều người hy vọng sẽ đầu tư vào Việt Nam là Hyundai, mới đây cũng đã tuyên bố tập trung cho sản xuất tại Malaysia...

2. Thực trạng chính sách đối với ngành công nghiệp ô tô ở Việt Nam

Nhiều câu hỏi đặt ra xung quanh vấn đề phát triển ngành sản xuất ô tô ở Việt Nam. Vấn đề ở đây là tại sao với nhiều ưu đãi và hứa hẹn, các nhà đầu tư đã không thực hiện được cam kết về nội địa hóa? Và định hướng chiến lược phát triển ngành ô tô nội địa và đi kèm theo nó là chính sách ưu đãi thuế quan để thực hiện mục tiêu nội địa hóa ngành ô tô có phải là sai lầm không?

- Chính sách, mục tiêu không rõ ràng, không phù hợp với thực tiễn: Chiến lược phát triển ngành công nghiệp ô tô Việt Nam ra đời lần đầu tiên năm 2004. Từ đó đến nay, Chính phủ đã 3 lần phê duyệt Quyết định phát triển cho ngành này.

Sau 10 năm thực hiện Quy hoạch đầu tiên, ngành sản xuất ô tô trong nước vẫn ở dạng sơ khai, nhập máy móc về lắp ráp là chính. Vì chiến lược phát triển ngành này chỉ quy tụ vào biện pháp đóng thuế nhập khẩu kinh kiện, thuế nhập khẩu xe nguyên chiếc để làm áp lực những nhà đầu tư thực hiện nội địa hóa sản phẩm linh kiện. Đây là việc "không tưởng" vì các hãng ô tô, ngay tại chính hãng, cũng chỉ sản xuất chiêu sâu được 36-45% các chi tiết của một chiếc xe, phần còn lại được những nhà sản xuất linh kiện cung cấp. Với thị trường nhỏ bé mà Việt Nam lại muốn điều phối tỷ lệ nội địa hóa chỉ thông qua chính sách ưu đãi thuế nói trên, sẽ không có nhà đầu tư nào muốn đầu tư sản xuất linh kiện thật sự.

Chiến lược cũ không thành công, tháng 7/2014, Chính phủ ban hành Chiến lược phát triển ngành công nghiệp ô tô Việt Nam đến năm 2025, tầm nhìn đến năm 2035. Tuy nhiên, đã 3 năm trôi qua, Bộ Công Thương và Bộ Tài chính vẫn chưa nghiên cứu xong cơ chế, chính sách để thực hiện. Tổng Giám đốc Toyota Việt Nam từng nói rằng, đọc xong chiến lược phát triển ngành công nghiệp ô tô Việt Nam, ông vẫn chưa

rõ thực chất chiến lược muốn gì. Đến nay, các bộ, ngành vẫn chưa có những văn bản hướng dẫn cụ thể, nên các hãng không biết phải làm gì cho đúng chiến lược Chính phủ đã ban hành. Theo nhận định của một lãnh đạo doanh nghiệp sản xuất ô tô trong nước: Chiến lược ô tô mới của Việt Nam hơi "viển vông" và theo ý chí của nhà quản lý. Theo ông, chiến lược đưa ra phải tương ứng với tốc độ phát triển kinh tế, thu nhập của người dân, không phải ai muốn thế nào thì viết ra như vậy.

- Chính sách thiếu nhất quán, thiếu tính ổn định. Chính sách phát triển ngành và thị trường ô tô thiếu nhất quán và luôn có sự mâu thuẫn trong từng mục tiêu. Một mặt, cơ quan điều hành mong muốn có một ngành công nghiệp ôtô nội địa phát triển với sản lượng và tiêu thụ nhiều trăm nghìn chiếc mỗi năm, giá rẻ hơn hoặc ít ra là không đắt hơn nhiều so với thế giới và khu vực để cho một bộ phận lớn dân chúng với tư cách là người tiêu dùng có thể tiếp cận được. Nhưng mặt khác, với nỗi lo quá tải cơ sở hạ tầng, nhất là ở các đô thị lớn, cũng như nỗi lo hụt thu ngân sách, Chính phủ phải dựa vào ban hành một loạt các loại thuế phí mang tính hạn chế lượng ôtô tăng lên hàng năm, đồng thời tăng được nguồn thu thuế phí cho ngân sách (một phần trong số này là để đầu tư ngược trả lại cho cơ sở hạ tầng). Một mặt, Nhà nước kêu gọi phát triển công nghiệp phụ trợ để giảm giá xe, nhưng mặt khác lại để ra chính sách hạn chế sử dụng ô tô bằng cách áp dụng thuế tiêu thụ đặc biệt. Một mặt, chính sách qui định tỷ lệ nội địa hóa phải ngày càng tăng; trong khi công nghiệp phụ trợ muốn phát triển thì dung lượng thị trường phải lớn, lượng tiêu dùng phải cao. Tình trạng tiến thoái lưỡng nan về chính sách và phương hướng phát triển như vậy là một trong những nguyên nhân chính khiến ngành ôtô nội địa chật vật tồn tại.

- Chính sách hỗ trợ sai mục đích, chưa đúng đối tượng. Trong 25 năm qua, đối tượng chủ yếu nhận được hỗ trợ từ chính sách cho ngành ôtô Việt Nam là các doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài. Kết cục là các doanh nghiệp này nhận được nhiều ưu đãi, song không thực hiện nội địa hóa như đã cam kết vì những nguyên nhân: thị trường nhỏ bé, giao thông không thuận lợi, sản lượng thấp... Chính sách của Việt Nam thực tế chỉ cố gắng bảo hộ doanh nghiệp nước ngoài, cho họ vào làm và Việt Nam chỉ kiếm được chút tiền từ cho thuê đất, lao động. Công nhân Việt Nam cũng học được chút nghề lắp ráp, còn về sản xuất hoàn toàn không thu được kết quả đáng kể nào.

Hơn nữa, theo Chiến lược phát triển ngành công nghiệp ôtô Việt Nam được Thủ tướng ký phê duyệt tháng 7/2014, Việt Nam đặt mục tiêu đến năm 2025 sẽ sản xuất 466.400 xe trong nước, gấp hơn 3,5 lần năng suất đạt được năm 2014 và sẽ đạt ngưỡng 1,5 triệu chiếc sau 20 năm tới. Tuy nhiên, theo ông Bùi Ngọc Huyền, Chủ tịch Hội đồng quản trị Công ty cổ phần ôtô

Xuân Kiên (Vinaxuki), chiến lược phát triển công nghiệp ôtô Việt Nam thời gian qua chủ yếu giúp các doanh nghiệp lắp ráp hưởng lợi, trong khi doanh nghiệp muốn làm nội địa hóa lại chưa tiếp cận được những ưu đãi chính sách.

- Quy trình hoạch định chính sách bị ngược, thiếu cơ sở. Chính sách nội địa hóa yêu cầu các doanh nghiệp FDI nội địa hóa theo một tỷ lệ nhất định là không phù hợp. Bởi một chiếc ôtô có hàng chục ngàn chi tiết hợp thành, không thể quy định tính nội địa hóa hàng ngàn chi tiết như vậy theo số lượng chủng loại để cung ứng cho thị trường nội địa mà cần chọn ưu đãi thuế theo sản lượng, các loại phụ tùng linh kiện được lâm ra ở Việt Nam. Những linh kiện đó một phần sử dụng trong nước, còn lại sẽ được xuất khẩu, cung ứng cho thị trường ôtô thế giới. Có như vậy Việt Nam mới có điều kiện từng bước phát triển được ngành công nghiệp ôtô.

Theo nhiều chuyên gia, lé ra trước khi đưa ra chiến lược phát triển ngành công nghiệp ôtô, Nhà nước cần phải chứng minh cơ sở để đưa ra đề xuất này, phải cân nhắc rất kỹ xem chính sách ấy vì lợi ích của ai. Song Việt Nam đang thiếu một bức tranh tổng thể về chiến lược phát triển ngành công nghiệp ôtô Việt Nam, từ chiến lược đó mới có lộ trình cho đầu tư, thuế, hỗ trợ, nghiên cứu phát triển... Việt Nam đang có tình trạng làm gì cũng thiếu cơ sở, trong khi việc minh chứng cơ sở còn khó hơn chuyện đưa ra chính sách".

- Chính sách thiếu tính ổn định, thiếu minh bạch trong thực thi. Tương tự như hầu hết các quốc gia muốn phát triển ngành công nghiệp ôtô, Việt Nam duy trì tỷ lệ thuế nhập khẩu rất cao đối với ôtô nhập khẩu. Trong giai đoạn 1991-2008, trung bình thuế nhập khẩu ôtô nguyên chiếc khoảng 90%, thuế linh kiện 23%. Tương ứng từ năm 2008-2015, hai con số trên là 70% và 19%. Ngoài ra, doanh nghiệp sản xuất ôtô trong nước còn được hưởng ưu đãi từ thuế thu nhập doanh nghiệp và giảm thuế giá trị gia tăng 5% áp cho nhóm phụ tùng, máy móc cho đến hết năm 2008 để lắp ráp ôtô. Với mức thuế nhập khẩu xe nguyên chiếc cao, các doanh nghiệp trong nước sẽ không phải lo lắng chuyện cạnh tranh từ xe nhập khẩu. Tuy nhiên, Việt Nam lại duy trì thuế nhập khẩu linh kiện ở mức thấp hơn hẳn trong một thời gian rất dài. Điều này khiến các doanh nghiệp có xu hướng nhập linh kiện từ các quốc gia có nền công nghiệp phụ trợ phát triển như Trung Quốc, Nhật, Thái Lan, Indonesia về để lắp ráp thành ôtô rồi bán thay vì mua linh kiện trong nước. Chính sách này dẫn tới việc doanh nghiệp chủ yếu tập trung vào khâu lắp ráp để hưởng lợi từ các chính sách ưu đãi của Nhà nước ngay cả khi không đạt được cam kết về tỷ lệ nội địa hóa. Vì vậy, các doanh nghiệp không cần phải đầu tư vào phát triển các công nghệ sản xuất, đổi mới sáng tạo, gia tăng năng lực sản xuất mà vẫn duy trì mức lợi nhuận cao.

Bảng 1: Chính sách thuế nhập khẩu ngành ôtô qua các năm (%)

Thời gian	Mức thuế nhập khẩu trung bình đối với xe ôtô nguyên chiếc	Mức thuế nhập khẩu trung bình đối với linh kiện ôtô
1991-2001	100	22
2001-11/2005	100	29
11/2005-2006	90	26
2007-2/2008	60	19
3/2008	70	19
4/2008-2011	83	19
2011-2013	71	19
2013-nay	50	19

Nguồn: Thủ thập dữ liệu từ Biểu thuế với ngành ôtô các năm

Sự thiếu ổn định về chính sách, sự chậm trễ trong ban hành và thực hiện chính sách khiến các doanh nghiệp ngành ôtô không biết hướng nào để hoạch định kế hoạch sản xuất kinh doanh, bởi vì bất kể là dòng xe nào cũng cần ít nhất từ 3-5 năm chuẩn bị đầu tư; muốn hòa vốn cần 5 năm, muốn có lợi nhuận thì phải chờ đến 10 năm. Nếu chính sách ra chậm thì doanh nghiệp sẽ "chết" rồi, sao chờ được 15-20 năm mà hưởng lợi từ chính sách.

Bên cạnh những vấn đề bất cập đặt ra trong khâu hoạch định và xây dựng chính sách, bất cập còn này sinh trong khâu thực hiện. Một số doanh nghiệp ôtô trong nước mặc dù đang lãi lớn khi nhập thiết bị về lắp ráp nhưng nghe theo chính sách ưu đãi của Nhà nước cho doanh nghiệp sản xuất phụ tùng, làm khuôn vỏ nên doanh nghiệp quyết định đầu tư. Tuy vậy, nhiều năm qua, những doanh nghiệp này không được hưởng chính sách như Nhà nước đã hứa về vay vốn, giảm thuế. Việc thực hiện chính sách không minh bạch, không có lời giải thích thỏa đáng khi không thực hiện khiến cho các doanh nghiệp mất niềm tin vào chính sách.

3. Một số gợi ý hoàn thiện chính sách đối với ngành công nghiệp ôtô ở Việt Nam

Với mức thuế cắt giảm lớn theo cam kết, năm 2018-2019 có thể coi là thời điểm quyết định số phận của ngành công nghiệp ôtô Việt Nam, khi doanh nghiệp (kể cả liên doanh hay FDI) không còn tám bùa hộ mệnh là hàng rào thuế quan. Ngoài ra, những biện pháp bảo hộ phi thuế quan như quy định tỷ trọng nội địa hóa bắt buộc, lĩnh vực hạn chế đầu tư nước ngoài (dịch vụ bán hàng hậu mãi, tài trợ, bảo hiểm ôtô...), hay sự phân biệt đối xử giữa ôtô và phụ tùng nhập khẩu với hàng sản xuất trong nước... cũng bị bãi bỏ, mà thực tế đã mất hiệu lực trên nguyên tắc từ nhiều năm nay. Rút kinh nghiệm của giai đoạn vừa qua, kế hoạch phát triển công nghiệp ôtô cần phải tuân theo một số định hướng căn bản như sau:

Thứ nhất, phát triển công nghiệp phải đi đôi với phát triển thị trường vì thị trường nội địa ôtô là lực kéo mạnh nhất.

Thứ hai, chuyển giao công nghệ là công cụ chính để phát triển ngành công nghiệp ôtô của Việt Nam

Xem tiếp trang 10

Ba là, thực tế trong nhiều năm qua, chi tiêu công không chikhông hiệu quả mà còn lỗ phí, bộ máy nhà nước cồng kềnh, quý tiền lương từ ngân sách nhà nước quá lớn so với khối lượng công việc, cán bộ công chức, viên chức nhiều nơi dư thừa đã làm tăng gánh nặng ngân sách nhà nước, trong khi nợ công đang vượt ngưỡng an toàn. Xuất phát từ những lý do này, Nhà nước cần thiết phải nhanh chóng giảm chi tiêu công thông qua việc cắt giảm các khoản chi không cần thiết, bộ máy tinh gọn, tinh giản biên chế để giảm gánh nặng tiền lương, mở rộng cơ chế khoán trong khu vực nhà nước, đẩy nhanh tiến độ tự chủ tài chính của các tổ chức, cơ sở công lập, siết chặt kỷ luật ngân sách nhà nước, từ đó sẽ góp phần giảm gánh nặng thuế, phí cho nền kinh tế./.

Tài liệu tham khảo

Scully, G. W. (1996). Taxation and Economic Growth in New Zealand. Working Paper No. 14 (revised), Working Papers on Monitoring the Health of the Tax System. Wellington, NZ: Inland Revenue.

Peden, E. (1991). Productivity in the United States and its Relationship to Government Activity: An Analysis of 57 Years, 1929-1986. Public Choice 69: 153-73.

Đinh Thị Nga. Lý thuyết thuế tối ưu và thực tiễn hệ thống thuế Việt Nam. Tạp chí Nghiên cứu Kinh tế, 2012, Số 4 (470), trang 33-43.

Ủy ban Kinh tế của Quốc hội - Nhóm Tư vấn Chính sách Kinh tế vĩ mô. Báo cáo kinh tế vĩ mô 2012: Từ tình trạng bất ổn kinh tế vĩ mô đến con đường tái cơ cấu. Nhà Xuất bản Tri thức, năm 2012.

Tổng cục thuế. Tài liệu bồi dưỡng cho cán bộ công chức mới (Tập 2), NXB Tài chính, Hà Nội - 2011.

Chính sách đối với ngành công nghiệp ô tô...

Tiếp theo trang 10

trong tương lai, như cách làm hiện nay của tập đoàn Vingroup.

Thứ ba, phát triển tập trung để dễ phát triển công nghiệp hỗ trợ và tối ưu việc sử dụng nguồn nhân lực khoa học kỹ thuật và logistic,...

Cuối cùng là tận dụng những cơ hội mà Hiệp định thương mại song phương, đa phương mang lại để tạo điều kiện phát triển công nghiệp phụ tùng.

Bộ Công thương, với tư cách bộ quản lý ngành sản xuất công nghiệp trong đó có ôtô, cùng các bộ khác nghiên cứu, thống nhất đưa ra các chính sách đồng bộ, ổn định, có nghĩa là tránh tình trạng bộ này khuyến khích ngành ôtô phát triển nhưng bộ khác lại có chính sách hạn chế sự phát triển ngành ôtô. Đồng thời, phải cụ thể hóa Quy hoạch phát triển ngành ôtô bằng các kế hoạch 5 năm, trong đó phân công rõ chức năng, nhiệm vụ của từng bộ, và của doanh nghiệp trong chiến lược đó...

Tài liệu tham khảo

Quyết định số 1168/QĐ-TTg phê duyệt Chiến lược phát triển ngành công nghiệp ô tô Việt Nam đến 2025, tầm nhìn đến 2035; 16/7/2014.

Quyết định số 1211/QĐ-TTg phê duyệt Quy hoạch phát triển ngành công nghiệp ô tô Việt Nam đến 2020, tầm nhìn đến 2030; 24/7/2014.

"Giải pháp nào để ngành công nghiệp ô tô phát triển đột phá", Thời báo tài chính; 16/5/2017.

"Nhìn lại ngành công nghiệp ô tô", Đinh Tuấn Minh, Thời báo kinh tế Sài Gòn, 31/3/2017.

"Toàn cảnh bức tranh ngành công nghiệp ô tô Việt Nam", www.cafef.vn, 30/4/2015.