

PHÁT TRIỂN NGÀNH CÔNG NGHIỆP HỖ TRỢ Ở VIỆT NAM

MỘT SỐ VẤN ĐỀ LÝ THUYẾT VÀ THỰC TIỄN

Nguyễn Xuân Lâm*

Tóm tắt

Bài viết này phân tích bốn vấn đề của ngành công nghiệp hỗ trợ (CNHT) ở Việt Nam từ cả khía cạnh lý thuyết và góc độ thực tiễn, đó là: thất bại thông tin, thất bại điều phối, chính sách khuyến khích, và khoảng cách công nghệ. Thứ nhất, mối liên kết giữa các nhà cung ứng nội địa và các nhà lắp ráp vẫn bị cản trở bởi thất bại thông tin. Thứ hai, thiếu sự điều phối ở cấp độ vĩ mô dẫn đến hoạch định chính sách không đủ tốt, ở cấp độ vi mô khiến cho đội ngũ doanh nghiệp làm CNHT phân tán và nhỏ lẻ. Thứ ba, chính sách khuyến khích gián tiếp và không có tính đặc thù cho nên sự tham gia vào lĩnh vực CNHT thấp hơn mức tối ưu. Thứ tư, khoảng cách công nghệ quá xa so với các nhà lắp ráp là rào cản mà các nhà cung ứng nội địa khó tự mình vượt qua. Bài viết này đề xuất rằng, mạng lưới liên kết với đầu mối là hiệp hội doanh nghiệp CNHT sẽ góp phần sửa chữa thất bại thông tin và thất bại điều phối ở cấp độ vi mô. Một cơ quan quản lý chuyên trách về lĩnh vực CNHT và đủ quyền lực sẽ giúp giải quyết vấn đề điều phối ở cấp độ vĩ mô. Chính sách khuyến khích trực tiếp, đặc thù sẽ làm tăng sự tham gia vào ngành CNHT. Khoảng cách công nghệ sẽ được lấp đầy bằng cách chú trọng thu hút cả các nhà lắp ráp ở trình độ công nghệ bậc trung, đồng thời có chương trình đổi mới, nâng cao trình độ công nghệ cho các nhà cung ứng nội địa.

Từ khóa: công nghiệp hỗ trợ, thất bại thông tin, thất bại điều phối, chính sách khuyến khích, khoảng cách công nghệ

1. Đặt vấn đề

Phát triển CNHT thúc đẩy sự phát triển của nền công nghiệp nước nhà, góp phần đẩy nhanh quá trình công nghiệp hóa – hiện đại hóa đất nước. Ngành CNHT cũng đóng vai trò quan trọng trong việc tham gia vào chuỗi cung ứng và chuỗi giá trị toàn cầu. Tuy nhiên, CNHT của Việt Nam hiện nay vẫn còn yếu và thiếu. Kết quả khảo sát năm 2013 của Trung tâm Thông tin và dự báo kinh tế – xã hội quốc gia cho thấy, tỷ lệ doanh nghiệp CNHT trên doanh nghiệp công nghiệp chính chỉ là 2,07 lần, trong đó thấp nhất là ngành cơ khí (1,7 lần), cao nhất là ngành ô tô (5 lần). Đây là tỷ lệ rất thấp khi so sánh với các nước trong khu vực, chẳng hạn như tỷ lệ này của Thái Lan là trên 50 lần. Hơn nữa, CNHT của Việt Nam vẫn chủ yếu dựa vào nguyên liệu, linh kiện nhập khẩu và chỉ sản xuất những sản phẩm thâm dụng lao động. Như vậy, dù hình thành từ khá lâu nhưng đến nay, ngành CNHT của Việt Nam vẫn không tạo được bước đột phá nào đáng kể.

* Trường Đại học Kinh tế TP.HCM

Mục tiêu của bài viết này là phân tích từ cả khía cạnh lý thuyết và góc độ thực tiễn về một số vấn đề đặc thù mà ngành CNHT ở Việt Nam đang đối diện. Trên cơ sở đó, bài viết sẽ đề xuất các khuyến nghị chính sách nhằm phát triển một cộng đồng doanh nghiệp CNHT vững mạnh. Phần còn lại của bài viết được cấu trúc như sau. Mục 2 thảo luận một số luận điểm lý thuyết. Mục 3 phân tích bốn vấn đề đang đặt ra cho ngành CNHT của Việt Nam. Cuối cùng, Mục 4 khuyến nghị chính sách.

2. Một số luận điểm lý thuyết

Việc phát triển ngành CNHT ở một nước công nghiệp hóa đi sau thuộc nhóm các quốc gia đang phát triển có thể đối diện với bốn vấn đề. Những vấn đề này lần lượt được thảo luận dưới đây.

Thất bại thông tin

Khi doanh nghiệp đưa ra những quyết định thiếu hiểu biết do thông tin thiếu chính xác và không đầy đủ thì *thất bại thông tin* xảy ra. Thất bại thông tin làm đứt quãng sự giao tiếp giữa nhà cung ứng linh phụ kiện tiềm năng với nhà lắp ráp (Mori, 2005). Có hai loại thất bại thông tin ở thị trường của một nước đang phát triển. Thứ nhất, *thất bại thông tin cơ bản* diễn ra khi nhà lắp ráp và nhà cung ứng nội địa không biết về cung và cầu của nhau, dù rằng nhà lắp ráp muốn nội địa hóa linh phụ kiện trong khi nhà cung ứng nội địa có khả năng sản xuất. Thứ hai là *lỗ hổng thông tin về tiêu chuẩn chất lượng* giữa nhà lắp ráp và nhà cung ứng nội địa. Nhà cung ứng nội địa nắm được nhu cầu của nhà lắp ráp và thậm chí là tìm cách tiếp cận, nhưng lại không hiểu đúng những yêu cầu về chất lượng sản phẩm của nhà lắp ráp. Vấn đề ở đây là các doanh nghiệp hỗ trợ nội địa không có đủ cơ hội để biết về nhu cầu hoặc để tìm hiểu về tiêu chuẩn chất lượng của các nhà lắp ráp. Bởi vì thị trường không giải quyết vấn đề này một cách hiệu quả, cho nên sự can thiệp chính sách đúng đắn có thể góp phần phát triển ngành CNHT (UNCTAD, 2001).

Quyết định nội địa hóa nguồn cung ứng cần nhiều sự trao đổi và giao thiệp về mặt thông tin và kỹ thuật để đạt được hiệu quả (UNCTAD, 2001). Điều này có nghĩa là việc thiết lập mối liên kết giữa nhà lắp ráp và nhà cung ứng là một tiến trình rất tốn kém các chi phí giao dịch. Nhiều nỗ lực được cần đến để xác định nhà cung ứng nội địa thích hợp và bảo đảm rằng họ có thể đáp ứng chính xác nhu cầu của nhà lắp ráp. Đồng thời, dòng thông tin liên tục từ nhà lắp ráp là cần thiết để nhà cung ứng nội địa điều phối kế hoạch sản xuất và đầu tư, giảm bớt các chi phí giao dịch và tối ưu hóa hoạt động giao hàng. Tiến trình hai chiều này có thể được tạo điều kiện thuận lợi bởi những định chế trung gian như là phòng thương mại hoặc hiệp hội kinh doanh (Doner & Schneider, 2000). Ví dụ, hiệp hội kinh doanh sẽ đóng vai trò là kênh trao đổi thông tin, bao gồm những dữ liệu cụ thể về cơ hội làm thầu phụ hay cơ hội thiết lập những mối liên kết.

Thất bại điều phối

Chất lượng chính sách cho lĩnh vực CNHT không chỉ phụ thuộc vào nỗ lực và năng lực của cơ quan chủ trì, mà còn phụ thuộc vào sự tham gia của các cơ quan khác, của hiệp hội kinh doanh, và cộng đồng doanh nghiệp. Sự tham gia của các bên liên quan vừa mang tính bổ sung và vừa phụ thuộc lẫn nhau trong quá trình hoạch định chính sách. Trở ngại đối với việc hoạch định được một chính sách tốt không phải là vấn đề thiếu kiến thức hay mục tiêu khác nhau của các bên, mà chỉ là vấn đề về điều phối (Rodriguez-Clare, 2005). *Thất bại điều phối* diễn ra khi thiếu điều phối

sự tham gia của các bên liên quan. Loại thất bại này dẫn đến kết cục chính sách không đủ tốt vì những sự chuẩn bị thượng nguồn (tham vấn chính sách từ giới học giả, các tổ chức phi chính phủ, và cộng đồng doanh nghiệp) và hạ nguồn (triển khai chính sách trong thực tế) không hiệu quả.

Vấn đề điều phối hàm ý rằng các bên cần được tổ chức để giải quyết những thách thức chung, ví dụ, một cuộc điều tra khảo sát thực tế để nắm được năng lực sản xuất, trình độ công nghệ của các doanh nghiệp tham gia vào lĩnh vực CNHT. Trên cơ sở đánh giá khách quan kết quả khảo sát, chính sách sẽ được hoạch định để đưa ra gợi ý về lĩnh vực hoạt động và biện pháp hỗ trợ các doanh nghiệp nội địa nâng cao năng lực. Đối với một chủ thể riêng lẻ như một bộ ngành liên quan hay một doanh nghiệp thì cuộc khảo sát không có nhiều ý nghĩa, nhưng đối với tổng thể ngành CNHT thì việc này mang lại lợi ích to lớn. Điều này có nghĩa là các bên riêng lẻ sẽ không có nhiều động lực để tổ chức giải quyết những thách thức chung, do đó, cần có một cơ quan điều phối ‘từ trên’ (Marshall, 1998).

Chính sách khuyến khích

Các khuyến khích đặc biệt là cần thiết bởi vì có những thất bại thị trường xoay quanh quyết định đầu tư vào một khu vực kinh tế, và vì thế cần đến sự can thiệp của chính phủ. Doanh nghiệp bước vào lĩnh vực CNHT dĩ nhiên vì động cơ lợi nhuận, tuy nhiên, sự tham gia vào ngành CNHT sẽ tạo ra ngoại tác mạng lưới tích cực cho nền công nghiệp quốc gia bởi vì ngành này đóng vai trò là ‘cơ sở hạ tầng’ cho các ngành công nghiệp lắp ráp. Những doanh nghiệp gia nhập sớm vào ngành CNHT thì chịu hết các chi phí (nhưng không thu được hết các lợi ích từ ngoại tác mạng lưới) của sự gia nhập sớm, cho nên sự gia nhập và sự đầu tư sẽ thấp hơn mức tối ưu. Để tránh sự đầu tư nguồn lực quá ít và khuyến khích sự gia nhập vào ngành CNHT, các doanh nghiệp cần được bù đắp.

Những ưu đãi là một công cụ để bù đắp cho sự chênh lệch giữa lợi tức xã hội và lợi tức tư nhân của sự đầu tư, bằng cách đó sửa chữa thất bại thị trường và dẫn đến các quyết định đầu tư hiệu quả (Brewer & Young, 1997). Lưu ý rằng cơ chế khuyến khích phải thiết kế hợp lý để đạt được mục tiêu phát triển một nền công nghiệp quốc gia mạnh. Các doanh nghiệp cần nhận đủ những ưu đãi đặc thù để khuyến khích họ đầu tư, dịch chuyển hoặc gia tăng nguồn lực vào lĩnh vực CNHT. Hình thức khuyến khích có thể bao gồm sự hỗ trợ cho các doanh nghiệp về đổi mới công nghệ, và cho sự khởi nghiệp của các doanh nghiệp mới, ví dụ, bằng cách giảm bớt các luật lệ và yêu cầu, và/hoặc cung ứng tín dụng ưu đãi. Trái lại, cơ chế khuyến khích không thích đáng dẫn đến sự đầu tư quá ít vào lĩnh vực CNHT. Một cơ chế như vậy tự bản thân nó đã trở thành một thất bại chính sách của chính phủ.

Khoảng cách công nghệ

Mặc dù chính phủ ở các nước đang phát triển thường xem ngành CNHT có trình độ công nghệ thấp, nhưng ngành này về bản chất lại thâm dụng công nghệ, cần đến công nghệ riêng biệt, và có chi phí cố định lớn. Ở các nước đang phát triển, phần lớn các nhà cung ứng nội địa cũng là các DNVVN nên thường không có đủ vốn để mua máy móc với công nghệ hiện đại. Đồng thời, các nhà lắp ráp lại có yêu cầu mua linh phụ kiện chất lượng cao mà chỉ những nhà cung ứng có trình độ công nghệ cao mới có thể đáp ứng. Do đó, có một khoảng cách công nghệ rất xa giữa các nhà lắp ráp và các nhà cung ứng nội địa.

Để vượt qua khoảng cách công nghệ, hai quốc gia thành công ở Đông Nam Á là Malaysia và Thái Lan đã sử dụng cách tiếp cận từng bước (Mori, 2005). Đầu tiên là tăng cường thu hút dòng vốn FDI vào CNHT nhờ nhu cầu của các nhà lắp ráp về linh phụ kiện được sản xuất tại chỗ. Tiếp đó là sự xuất hiện của các nhà cung ứng nội địa nhờ nhu cầu ngày càng tăng của các nhà lắp ráp về những linh phụ kiện được chế tạo với giá thấp hơn. Ở giai đoạn này, các doanh nghiệp nội địa đóng vai trò quan trọng bằng việc cung ứng phần lớn linh phụ kiện được sản xuất trong nước, nhưng có xu hướng sản xuất ở phân khúc có chất lượng thấp hơn và chi phí rẻ hơn, trong khi các doanh nghiệp FDI sở hữu công nghệ hiện đại hơn thì tập trung sản xuất linh phụ kiện chất lượng cao (Bernard & Ravenhill, 1995). Tuy vậy, một số nhà cung ứng nội địa cũng bước vào phân khúc công nghệ cao nhờ các ngoại tác tích cực thông qua những mối liên kết chặt chẽ với các nhà lắp ráp.

3. Bốn vấn đề của ngành công nghiệp hỗ trợ ở Việt Nam

3.1. Vấn đề thông tin

Mặc dù đã có những kênh thông tin để tăng cơ hội giao tiếp giữa các nhà lắp ráp và các nhà cung ứng nội địa nhưng thất bại thông tin cơ bản chưa giảm bớt đáng kể. Các sản phẩm CNHT được quảng cáo và giới thiệu miễn phí trên các trang web của Bộ Công thương và Sở Công thương các tỉnh thành, nhưng sự phát tán thông tin là không hiệu quả. Việt Nam chưa có một cơ sở dữ liệu đáng tin cậy và chi tiết về năng lực sản xuất và trình độ công nghệ của các nhà cung ứng tại các địa phương. Đồng thời, sự chuyển tải thông tin về tiêu chuẩn kỹ thuật và yêu cầu sản xuất của các nhà lắp ráp là một phần cần thiết của mọi mối liên kết; tuy nhiên hầu như không có kênh để chuyển tải dòng thông tin này và để chuyển tải những tư vấn, hỗ trợ từ các nhà lắp ráp đến các doanh nghiệp CNHT.

Vấn đề lỗ hổng tiêu chuẩn chất lượng vẫn đang ngăn cản các nhà cung ứng nội địa gia tăng hợp tác với các nhà lắp ráp. Lỗ hổng này chủ yếu là do các nhà lắp ráp đã quen thuộc với những yêu cầu tiêu chuẩn chất lượng ở thị trường các nước phát triển, trong khi các nhà cung ứng nội địa vốn không có kết nối tốt với thị trường toàn cầu và vì thế có xu hướng sản xuất linh phụ kiện theo tiêu chuẩn chất lượng của thị trường Việt Nam. Trong thực tế, các nhà lắp ráp vẫn áp dụng cùng một bộ tiêu chuẩn chất lượng cho cả linh phụ kiện được sản xuất nội địa và bán trên thị trường Việt Nam và linh phụ kiện được sản xuất tại thị trường các nước phát triển. Như vậy, các nhà lắp ráp áp dụng tiêu chuẩn thống nhất cho mọi thị trường, ngay cả khi tiêu chuẩn đó nghiêm ngặt hơn nhiều so với quy định tiêu chuẩn chất lượng của Việt Nam.

3.2. Vấn đề điều phối

Sự thiếu hiệu quả của Việt Nam trong việc thiết kế chiến lược và các kế hoạch phát triển ngành CNHT là do những yếu kém về điều phối trong quá trình hoạch định chính sách. Cụ thể là thiếu sự phối hợp liên bộ do chưa có cơ chế buộc các bộ ngành liên quan cùng phối hợp làm việc, thiếu sự tham gia của cộng đồng doanh nghiệp do cơ chế hiện hành không cho phép họ tham gia vào quá trình hoạch định, và thiếu sự tư vấn của các tổ chức phi chính phủ. Quá trình hoạch định chính sách cho ngành CNHT gần như chỉ thuộc phạm vi của chính phủ với sự tham gia rất nhỏ của các bộ ngành liên quan. Trong toàn bộ quá trình này, các tranh luận về những định hướng căn bản hay các vấn đề cốt lõi thường ít khi diễn ra, khiến cho chính sách chưa đủ tốt được ban

hành. Ví dụ, Việt Nam chưa chỉ ra cách thức rõ ràng để thúc đẩy ngành CNHT phát triển, hoặc các nhà lắp ráp đầu tư vào Việt Nam mà không biết chính xác ngành CNHT sẽ ở đâu trong một vài thập kỷ tới. Sự giám sát và đánh giá thường xuyên cũng không được lồng ghép vào tiến trình chính sách nên không thể quyết định những sửa đổi hay cải thiện chính sách một cách linh hoạt.

Việc thực hiện chiến lược và các chính sách dành cho ngành CNHT không đúng như quy định do sự chậm trễ trong quá trình triển khai vì thiếu sự đốc thúc của một cơ quan đầu mối lãnh đạo và chịu trách nhiệm rõ ràng, và thiếu sự ủng hộ từ cộng đồng doanh nghiệp. Việt Nam muốn phát triển CNHT nhưng lại chưa có bộ máy tổ chức chuyên trách cho sứ mệnh này. Các câu hỏi: ai chịu trách nhiệm, ai đề xuất chính sách và ai giải quyết những khó khăn, vướng mắc cho các doanh nghiệp CNHT vẫn chưa được trả lời rõ ràng. Việt Nam cũng chưa hình thành một tổ chức đầu mối ở cấp độ vi mô để liên kết và tập hợp các doanh nghiệp làm công nghiệp hỗ trợ. Thiếu sự điều phối ở cấp độ vi mô cho nên các nhà cung ứng nội địa rất khó tìm cơ hội để thiết lập các mối liên kết và để được hỗ trợ nâng cao năng lực công nghệ. Do đó, dù có những thành viên đầy tiềm năng, nhưng xét tổng thể thì đội ngũ doanh nghiệp làm CNHT không có được sức mạnh tổng hợp.

3.3. Vấn đề khuyến khích

Đặt mục tiêu phát triển CNHT nhưng Việt Nam chưa có hệ thống chính sách riêng cho lĩnh vực này. Nhiều biện pháp hỗ trợ ngành CNHT thường được lồng ghép vào hệ thống hỗ trợ chung cho các DNVVN. Ví dụ, DNVVN trong CNHT có thể thụ hưởng chính sách hỗ trợ tài chính theo Nghị Định số 56/2009/NĐ-CP giống như hỗ trợ phát triển cho các DNVVN. Việc chưa phân biệt rõ giữa ngành CNHT với DNVVN đã dẫn đến sự hỗ trợ chông chéo lẫn nhau nhưng lại thiếu hiệu quả. Quyết định số 12/2011/QĐ-TTg quy định các chính sách khuyến khích phát triển một số ngành CNHT nhưng không có nhiều tác dụng bởi vì nội dung của quyết định này quá rộng mà không có khả năng xác định thứ tự ưu tiên và chọn lọc để hành động. Các doanh nghiệp cũng bàng quan với Quyết định này khi mà hầu hết những khuyến khích đầu tư được quy định trong đó thì có thể tìm thấy trong các văn bản pháp lý đã có.

Hai văn bản pháp lý nói trên đã không đặt được nền tảng cho việc thiết lập một cơ chế để hỗ trợ doanh nghiệp và vì thế không tạo ra sự đột phá nào trong việc phát triển ngành CNHT. Dù đang hoạt động trong ngành này, các doanh nghiệp không nhận được sự hỗ trợ đặc thù của Nhà nước, từ thuế cho đến lãi suất. Hầu hết các ưu đãi về thuế hiện nay là dành cho các nhà sản xuất ‘công nghệ cao’ và vì thế phần lớn các nhà cung ứng nội địa không đủ tiêu chuẩn để được hưởng ưu đãi. Lưu ý rằng ngành CNHT chịu ràng buộc rất nhiều từ ‘tính kinh tế theo quy mô’ trong khi các nhà cung ứng nội địa lại không có lượng cầu đủ lớn để hoạt động ở quy mô hiệu quả tối thiểu cho nên chi phí sản xuất thường cao. Để vượt qua bất lợi này, các nước như Thái Lan và Malaysia đã miễn thuế cho các nhà cung ứng để họ có thể tự mình phát triển. Hơn nữa, Việt Nam không hề có cơ chế tài chính dành riêng cho các doanh nghiệp làm CNHT trong khi họ gặp rất nhiều khó khăn với việc vay vốn từ ngân hàng.

3.4. Vấn đề công nghệ

Đa số doanh nghiệp làm CNHT ở Việt Nam vẫn sử dụng công nghệ lạc hậu nên chưa đáp ứng được những yêu cầu khắt khe của các nhà lắp ráp. Theo kết quả các khảo sát thì trình độ công nghệ của phần lớn nhà cung ứng nội địa mới chỉ đạt ở mức trung bình so với khu vực và nhiều

quốc gia trên thế giới. Số liệu từ Viện Nghiên cứu chiến lược và chính sách công nghiệp cho thấy, tính đến nay, Việt Nam có khoảng hơn 200 doanh nghiệp sản xuất linh phụ kiện cung ứng cho 50 doanh nghiệp sản xuất, lắp ráp ô-tô nhưng các linh phụ kiện đó chủ yếu là các sản phẩm đơn giản, hàm lượng công nghệ thấp. Công nghiệp hỗ trợ cung ứng cho ngành xe máy được coi là thành công nhất vì đã hình thành một hệ thống các nhà cung ứng nội địa với tỷ lệ nội địa hoá đạt khoảng 85 - 90%, nhưng nhiều linh phụ kiện quan trọng với giá trị cao vẫn do các doanh nghiệp FDI cung ứng.

Trình độ công nghệ của các nhà cung ứng nội địa quá yếu là trở lực, cho nên các nhà lắp ráp đầu tư vào Việt Nam nhưng vẫn phải nhập khẩu linh phụ kiện từ nước ngoài đồng thời phải kéo theo những nhà cung ứng cho họ từ chính quốc. Hiện nay, các nhà cung ứng linh phụ kiện chủ yếu là các doanh nghiệp Nhật Bản, Hàn Quốc đang đầu tư vào Việt Nam, tiếp theo là các doanh nghiệp Đài Loan, cuối cùng mới là các doanh nghiệp Việt Nam ở một tỉ lệ rất thấp. Mạng lưới lắp ráp trong nước đã hình thành nhưng thiếu các nhà cung ứng nội địa bởi vì chỉ có linh phụ kiện của một số doanh nghiệp FDI tham gia vào lĩnh vực này là đáp ứng yêu cầu chất lượng. Đối với ngành CNHT, tiêu chuẩn chất lượng sản phẩm là vô cùng quan trọng, bắt buộc các doanh nghiệp tham gia phải luôn cải tiến công nghệ phù hợp với nhu cầu sản xuất, vì thế các doanh nghiệp nội địa càng khó trở thành những nhà cung ứng đạt chuẩn.

4. Các khuyến nghị chính sách

Thứ nhất, xây dựng mạng lưới liên kết các doanh nghiệp hoạt động trong lĩnh vực CNHT. Mạng lưới này sẽ tạo điều kiện cho các doanh nghiệp trao đổi thông tin, tận dụng cơ hội liên kết, hợp tác, và hỗ trợ lẫn nhau. Thông qua mạng lưới, các doanh nghiệp cũng dễ dàng thảo luận điều kiện kinh doanh thực tế để thống nhất đề đạt các yêu cầu hỗ trợ về mặt chính sách. Chính sách hỗ trợ được xây dựng xuất phát từ doanh nghiệp, do doanh nghiệp đề đạt là bài học kinh nghiệm phát triển CNHT ở các nước đi trước thành công như Nhật Bản, Hàn Quốc, hay gần đây hơn là Thái Lan và Malaysia.

Thứ hai, để làm cầu nối và điều phối mạng lưới liên kết này, cần có hiệp hội các doanh nghiệp trong lĩnh vực CNHT. Hiệp hội sẽ xây dựng những chương trình thông tin khách hàng, khởi xướng các chương trình cải tiến và đổi mới công nghệ. Hiệp hội cũng sẽ nắm bắt tình hình thực tế để kịp thời kiến nghị tới các cơ quan hữu quan, và đại diện cho cộng đồng doanh nghiệp để tham gia vào quá trình hoạch định chính sách.

Thứ ba, thành lập cơ quan đầu mối đủ mạnh để thống nhất quản lý ở cấp vĩ mô, điều phối các bộ liên quan và trở thành trung tâm của quá trình hoạch định chính sách. Hình thức tổ chức của cơ quan này có thể là một siêu bộ có đủ quyền lực chính sách, tự chủ trong việc sử dụng các công cụ hữu hiệu để hoạch định chính sách CNHT và chịu trách nhiệm về các chính sách đó. Dĩ nhiên, cần thiết lập cơ chế đảm bảo tính đại diện cho tất cả các bộ ngành liên quan, các tổ chức phi chính phủ và hiệp hội doanh nghiệp CNHT trong quá trình soạn thảo chính thức cũng như trong những buổi thảo luận phi chính thức. Sự lãnh đạo chuẩn xác, cơ chế điều phối rõ ràng, sự xét duyệt thường xuyên các mục tiêu và biện pháp... sẽ dẫn đến những kết cục chính sách tốt.

Thứ tư, cần có chính sách khuyến khích trực tiếp và đặc thù đối với lĩnh vực CNHT. Các dự án, doanh nghiệp hoạt động trong ngành CNHT cần được hưởng những ưu đãi rõ ràng và có mức ưu

tiên cao. Cụ thể là cần có danh mục đầu tư ưu đãi, điều kiện ưu đãi riêng cho doanh nghiệp chuyên làm CNHT, đồng thời nếu DNVVN tham gia vào lĩnh vực CNHT thì phải được hưởng thêm những ưu đãi riêng này. Mức ưu tiên nên theo hướng là doanh nghiệp hỗ trợ của ngành nào thì được ưu đãi như các tập đoàn nước ngoài đầu tư vào ngành đó. Các ưu đãi phải đi cùng với hướng dẫn thực hiện rõ ràng và chi tiết để các doanh nghiệp dễ dàng tiếp cận và thụ hưởng.

Cuối cùng, để lấp vào khoảng cách công nghệ thì cần chú trọng thu hút cả các nhà lắp ráp nước ngoài đang sở hữu trình độ công nghệ ở các bậc trung vì dễ tạo ra mối liên kết với các nhà cung ứng nội địa do khoảng cách công nghệ không quá xa. Đồng thời, có thể sử dụng nguồn vốn vay ưu đãi để xây dựng một quỹ tài chính hỗ trợ các chương trình đổi mới và nâng cao năng lực công nghệ, nâng cao chất lượng sản phẩm cho các nhà cung ứng nội địa. Với cách tiếp cận từ cả hai hướng như trên, các nhà cung ứng nội địa bậc trung sẽ đuổi kịp dần các nhà lắp ráp bậc cao, các nhà cung ứng bậc thấp bắt kịp dần các nhà lắp ráp bậc trung, tạo thành một chuỗi và khoảng cách công nghệ sẽ được lấp đầy.

Tài liệu tham khảo

1. Bernard M. and J. Ravenhill, 1995. Beyond Product Cycles and Flying Geese: Regionalization, Hierarchy, and the Industrialization of East Asia. *World Politics*, 47 (2): 186-197.
2. Brewer, T.L. and S. Young, 1997. Investment Incentives and the International Agenda. *The World Economy*, 20(2): 175-198.
3. Chính phủ, 2009. *Nghị định số 56/2009/NĐ-CP của Chính phủ : Về trợ giúp phát triển doanh nghiệp nhỏ và vừa*. Hà Nội, ngày 30 tháng 6 năm 2009.
4. Chính phủ, 2011. Quyết định số 12/2011/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ: Về chính sách phát triển một số ngành CNHT. Hà Nội, tháng 2/2011.
5. Doner, R. and B.R. Schneider, 2000. *Business Associations and Economic Development*. (Atlanta: Emory University and Evanston: Northwestern University), mimeo.
6. Marshall, D., 1998. Understanding the Asian Crisis: Systemic Risk as Coordination Failure. *Economic Perspectives*, 22 (3): 13-28.
7. Mori, J., 2005. *Development of Supporting Industries for Vietnam's Industrialization: Increasing Positive Vertical Externalities Through Collaborative Training*. Working paper, Fletcher School, Tufts University.
8. Rodriguez-Clare, A., 2005. *Coordination Failures, Clusters, and Microeconomic Interventions*. Inter-American Development Bank Working Paper no. 544. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank, June.
9. Trung tâm Thông tin và dự báo kinh tế - xã hội quốc gia, 2013. *Dự án điều tra khảo sát hoạt động công nghiệp hỗ trợ tại TPHCM, Đồng Nai, Bình Dương*. TP. HCM: tháng 5/2013.
10. United Nations Conference on Trade and Development, 2001. *World Investment Report 2001: Promoting Linkages*. Geneva, Switzerland: UNCTAD, 2001.