TƯƠNG LAI NÀO CHO NGÀNH THÉP VIỆT NAM?

Huỳnh Thế Du
Đỗ Thiên Anh Tuấn
Đinh Công Khải[*]

TP.HCM - 12/2014

[*] Bài viết này thể hiện quan điểm của các tác giả và không nhất thiết phản ánh quan điểm của Viện Chính sách Công và Chương trình Giảng dạy Kinh tế Fulbright. Các tác giả hiện là giảng viên của Chương trình Giảng dạy Kinh tế Fulbright và nhà nghiên cứu tại Viện Chính sách Công.

LỜI CẢM ƠN

Chúng tôi xin chân thành cảm ơn tất cả các tổ chức và cá nhân đã giúp chúng tôi thực hiện nghiên cứu này. Chúng tôi xin chân thành cảm ơn ông Nguyễn Xuân Thành đã cùng trao đổi, thảo luận để đưa ra các ý tưởng cho bài viết này. Chúng tôi xin chân thành cảm ơn Hiệp hội Thép Việt Nam và một số doanh nghiệp trong ngành thép, Công ty tư vấn GIBC, Công ty tư vấn GHC, Chương trình Giảng dạy Kinh tế Fulbright, Viện Chính sách Công thuộc Đại học Kinh tế Thành phố Hồ Chí Minh.

Chúng tôi xin đặc biệt cảm ơn các ông/bà Vũ Hoài Bắc, Hồ Nghĩa Dũng, Nguyễn Thùy Linh, Nguyễn Thị Kim Ngân, Nguyễn Bảo Nguyên, Đỗ Nguyên Phương, Đỗ Duy Thái, Phạm Phú Ngọc Trai.

Nghiên cứu này thể hiện quan điểm riêng của nhóm tác giả và không nhất thiết phản ảnh quan điểm của tổ chức hay cá nhân nào khác, nhất là Chương trình Giảng dạy Kinh tế Fulbright và Viện Chính sách Công thuộc Đại học Kinh tế Thành phố Hồ Chí Minh, nơi các tác giả đang làm việc.

TÓM TẮT

Vào thập niên 1960, trong mắt của rất nhiều người, Hàn Quốc chỉ là một nước nghèo đang phải khắc phục hậu quả chiến tranh và gần như không có quặng sắt, nên việc xây dựng nhà máy thép tích hợp là điều không tưởng. Ở thời điểm Công ty Thép Pohang (POSCO) được thành lập (1968), sản lượng thép được sản xuất trong nước của Hàn Quốc chỉ là 372 nghìn tấn, trong khi lượng tiêu thụ lên đến 907 nghìn tấn và nhập khẩu chiếm đến 59% nhu cầu thép của nước này. Sau 7 năm thành lập, sản lượng sản xuất của POSCO đã đạt mức 1,23 triệu tấn vào năm 1975, đến năm 1980 đạt 5,9 triệu tấn, năm 1985 đạt ngưỡng 9,2 triệu tấn và hơn hai thập kỷ sau, cho dù khởi đầu từ con số không, POSCO đã trở thành "người khổng lồ" trong ngành thép thế giới và là trụ cột của ngành thép Hàn Quốc. Năm 1990, POSCO xếp thứ 3 thế giới với sản lượng 16,2 triệu tấn năm và chiếm 70% lượng sản xuất và 77,5% lượng tiêu thụ thép của Hàn Quốc. Lúc này Hàn Quốc đã trở thành nước sản xuất thép thứ năm trên thế giới và xuất khẩu thép ròng. Giờ đây (năm 2013), POSCO tụt xuống vị trí thứ sáu nhưng sản lượng của nhà sản xuất thép này đã ở mức 38,4 triệu tấn, bằng đến 58% lượng thép được sản xuất (66,1 triệu tấn) và 74,4% lượng tiêu thụ thép của nước này. Hàn Quốc xếp thứ 6 thế giới về sản lượng sản xuất nhưng xếp thứ ba thế giới về xuất khẩu thép với tỷ lệ xuất khẩu lên đến 43% tổng sản lượng được sản xuất trong nước. POSCO đã và đang là một trong những nhà sản xuất thép cạnh tranh nhất thế giới hiện nay. Cũng như Nhật Bản, cho dù hoàn toàn không có quặng sắt nhưng ngành thép của Hàn Quốc được xếp vào những nước có sức cạnh tranh hàng đầu thế giới trong mấy thập niên qua. Xếp kế POSCO là HYUNDAI STEEL COMPANY với sản lượng năm 2013 đạt 17,4 triệu tấn và Dongkuk Steel Mill Co., Ltd xếp thứ ba với 3,3 triệu tấn/năm. Hiện tại Hiệp hội Thép Hàn Quốc có 38 thành viên chính thức.[1] Tuy nhiên, các doanh nghiệp khác chỉ tập trung vào các loại thép chuyên dụng với quy mô nhỏ hơn rất nhiều so với ba nhà sản xuất thép lớn nhất Hàn Quốc chiếm đến 90% sản lược của Hàn Quốc.

Có ít nhất năm yếu tố then chốt tạo ra sự thành công của POSCO nói riêng và ngành thép Hàn Quốc nói chung. Thứ nhất, đó là sự hỗ trợ và quyết tâm của Chính phủ Hàn Quốc khi mà Tổng thống Park Chung Hee đã dám chấp nhận rủi ro chính trị của bản thân quyết định bình thường hóa quan hệ với Nhật Bản. Một trăm triệu đô-la từ khoản bồi thường của Nhật Bản đã được sử dụng để đầu tư cho ngành thép. Hơn thế, công nghệ được nhập khẩu từ Nhật Bản và sự trợ giúp của đội ngũ chuyên gia nước này cũng đóng vai trò then chốt. Điều đáng chú ý là do không cảm thấy áp lực từ khả năng Hàn Quốc sẽ cạnh tranh với Nhật Bản và nhu cầu hình thành đối tác chiến lược mạnh để chống lại đe doạ của khối xã hội chủ nghĩa lúc bấy giờ nên nước này đã tận tình giúp đỡ để Hàn Quốc xây dựng ngành thép cũng như nhiều ngành công nghiệp quan trọng khác.[2] Thứ hai, việc để POSCO thành lập theo Luật Thương mại với cơ chế quản trị và điều hành như một công ty tư nhân đã dẫn đến sự thành công. Cho dù nhận được rất nhiều ưu đãi và hỗ trợ của Chính phủ, nhưng POSCO được vận hành theo cơ chế thị trường và không phải chịu những vấn đề cố hữu của khu vực công. Thứ ba, môi trường cạnh tranh đã làm cho POSCO nói riêng, các doanh nghiệp Hàn Quốc nói chung buộc phải hiệu quả. Thị trường trong nước nhỏ bé nên các doanh nghiệp của Hàn Quốc phải cạnh tranh với những người khổng lồ bên ngoài nên họ buộc phải trở nên hiệu quả. Hơn thế, cơ chế phần thưởng cho người làm tốt hay nói cách khác là nguồn lực hỗ trợ cho những doanh nghiệp hiệu quả đã buộc các doanh nghiệp Hàn Quốc phải cạnh tranh với nhau để giành lấy nguồn hỗ trợ này. Ngay đối với ngành thép, thay vì tạo điều kiện chỉ cho POSCO, cạnh tranh đã được Chính phủ Hàn Quốc khuyến khích ngay từ thập

[1] http://www.kosa.or.kr/sub/eng/member/member_list.jsp
[2] Seung-Joo Lee & Eun-Hyung Lee (2009)

niên 1980 và cạnh tranh quyết liệt hơn vào thập niên 1990 giữa các doanh nghiệp sản xuất thép trong nước.[3] Kết quả là phần thắng thuộc về các doanh nghiệp hiệu quả và nền kinh tế Hàn Quốc đã hưởng lợi. Thứ tư, tinh thần doanh nhân công (Public Entrepreneurship) và sự quyết tâm của những người lãnh đạo trong ngành thép và lãnh đạo Hàn Quốc đóng vai trò cực kỳ quan trọng. Được xem là kiến trúc sư trưởng tạo ra sự thần kỳ Hàn Quốc, vai trò của Tổng thống Park Chung Hee là rất lớn. Tuy nhiên, đối với ngành thép, vai trò của Tướng về hưu Park Tae-Jun – người đứng đầu POSCO trong giai đoạn 1968-1992 là quyết định. Phong cách của một người lính cộng với lòng nhiệt thành, dám nghĩ, dám làm của ông đã tạo ra sự kỳ diệu. Thứ năm, nhà nước đã hạn chế tối đa vai trò của mình đối với quá trình vận hành của POSCO. Ngay từ khi thành lập, phần sở hữu của nhà nước chỉ có 56,2%; đến năm 1982 còn 32,7%, đến năm 1992 còn 20% và đến năm 1998 đã tư nhân hóa hoàn toàn.[4] Lợi nhuận tích lũy của POSCO kể từ khi tư nhân hóa hoàn toàn đến nay vào khoảng 40 tỷ đô-la. Nếu tư duy theo quan điểm của một số người ở Việt Nam hiện nay cho rằng nhà nước không nên bán các doanh nghiệp hiệu quả thì Chính phủ Hàn Quốc đã mất hàng chục tỷ đô-la từ việc thoái vốn hoàn toàn từ POSCO. Tuy nhiên, Chính phủ Hàn Quốc đã hiểu rằng khu vực tư nhân thực hiện các hoạt động kinh doanh hiệu quả hơn nhà nước. Đây là một trong những yếu tố tạo nên Kỳ tích Sông Hàn. Sự thành công của ngành thép Hàn Quốc là một ví dụ về sự thành công của việc Nhà nước đóng vai trò chủ đạo nhưng kết hợp với tự do hóa và tuân thủ các quy luật hay cơ chế thị trường trong hoạt động kinh doanh.

Ngành thép Việt Nam nói chung, Tổng công ty Thép Việt Nam (VNSTEEL) nói riêng là một bức tranh tương phản so với câu chuyện của Hàn Quốc và POSCO. Kể từ khi VNSTEEL được thành lập vào ngày 30/5/1990, đã 24 năm trôi qua – đúng bằng khoảng thời gian tạo nên sự thần kỳ POSCO ở Hàn Quốc (1968-1992). Nếu tính từ thời điểm được thành lập lại vào ngày 29/04/1995 khi Chiến lược phát triển ngành thép Việt Nam được đặt ra được thể hiện tại Thông báo số 112-TB/TW ngày 12/4/1995 của Bộ Chính trị về chiến lược phát triển sản xuất thép tới năm 2010, thì VNSTEEL đã trải qua gần hai thập kỷ. Để thực hiện chiến lược này 170 triệu đô-la vay từ Trung Quốc đã được dành để đầu tư cho ngành thép. Nếu loại trừ trượt giá thì con số này cũng trên 50 triệu đô-la quy về năm 1968 hay tương đương với một nửa số vốn ban đầu Hàn Quốc dành cho đầu tư ngành thép của họ.

VNSTEEL đã được thiết kế để trở thành một POSCO của Việt Nam, trong đó Công ty Gang thép Thái Nguyên (TISCO) được thành lập từ năm 1959 được xem là quả đấm thép của VNSTEEL. Vào năm 1995, tổng lượng thép sản xuất (cán) của VNSTEEL là 362 nghìn tấn, chiếm 70% tổng sản lượng thép sản xuất và 22% lượng thép tiêu thụ trong nước (1,6 triệu tấn). Sau gần hai thập kỷ, sản lượng của VNSTEEL đã tăng khoảng 6 lần để đạt sản lượng hơn 2,1 triệu tấn (với gần một nửa là sản lượng của các liên doanh) vào năm 2013. Tính gộp thì VNSTEEL chiếm gần 40% lượng thép sản xuất và gần 20% lượng tiêu thụ của Việt Nam. Nếu loại trừ các liên doanh thì VNSTEEL chỉ chiếm khoảng 20% lượng thép sản xuất trong nước và 10% lượng tiêu thụ. Được kỳ vọng là quả đấm thép cho ngành thép Việt Nam nhưng sau 20 năm VNSTEEL đã không thực hiện được vai trò của mình cho dù đã nhận được rất nhiều ưu đãi của nhà nước. Với bề dày hơn nửa thế kỷ, được xem là trụ cột của VNSTEEL, nhưng TISCO hiện tại là gánh nặng chứ không phải là điểm sáng của ngành thép Việt Nam. Khoản đầu tư 170 triệu đô-la nêu trên để thực hiện Dự án mở rộng Công ty Gang Thép Thái Nguyên giai đoạn I đã không tạo ra sự thần kỳ cho ngành thép Việt Nam. Dự án mở rộng giai đoạn II của Công ty này hiện đang gặp nhiều khó khăn và gần đây Thủ tướng Chính phủ đã phải chỉ đạo Tổng công ty Đầu tư và Kinh doanh vốn Nhà nước rót vốn mà thực chất là giải cứu cho TISCO.[5]

[3] Sato (2009)
[4] Seung-Joo Lee & Eun-Hyung Lee (2009)
[5] http://www.thesaigontimes.vn/119429/Chinh-phu-chi-dao-SCIC-rot-von-cho-Thep-Thai-Nguyen.html

Nhìn chung, các chính sách đối với ngành thép trong hai thập kỷ qua ở Việt Nam theo thứ tự ưu tiên và ưu đãi cao nhất là các doanh nghiệp nhà nước; kế đến các doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài, và cuối cùng là các doanh nghiệp tư nhân trong nước. Tuy nhiên, kết quả đã hoàn toàn trái ngược. Các doanh nghiệp tư nhân đang đóng vai trò chính trong ngành thép Việt Nam. Doanh nghiệp được xem là đầu tư bài bản với công nghệ hiện đại nhất trong ngành thép hiện nay chính là Pomina và doanh nghiệp có lợi thế cạnh tranh lớn nhất hiện nay chính là Công ty thép Hòa Phát và có lẽ đây là doanh nghiệp đầu tiên ở Việt Nam có lò lên đến 750 m^3. Trong điều kiện bị bất lợi nhất hay nói cách khác là bị phân biệt đối xử và có lúc đã bị gán cho tội danh đầu tư tràn lan thì các doanh nghiệp tư nhân đang lại mang niềm hy vọng cho ngành thép Việt Nam. Ngành thép Việt Nam, giờ đây và trong tương lai đã là sân chơi của các doanh nghiệp tư nhân trong nước và một số doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài. Tuy nhiên, sự thất thường trong các chính sách đã tạo ra sự bất định cho các doanh nghiệp sản xuất thép nói chung. Chính sách liên quan đến việc xuất khẩu quặng sắt được thiết kế để tạo điều kiện thuận lợi cho VNSTEEL mà cụ thể Thép Thái Nguyên, tuy nhiên Hòa Phát lại là doanh nghiệp được hưởng lợi nhiều nhất hiện nay do các đầu tư của doanh nghiệp này rơi đúng thời điểm.

Đối với vấn đề quặng sắt, do các doanh nghiệp đang sản xuất quặng với một sản lượng trên 6 triệu tấn/năm, trong khi nhu cầu trong nước chỉ trên dưới 1,5 triệu tấn/năm nên phần còn lại phải xuất ra nước ngoài. Theo số liệu chính thức của Hải Quan Việt Nam thì lượng xuất khẩu quặng sắt của nước ta chỉ là 1,24 triệu tấn, nhưng theo số liệu của Hải Quan Trung Quốc thì con số này lên đến 4,5 triệu tấn. Phần chênh lệch là do xuất khẩu không chính thức. Giá xuất khẩu bình quân của quặng sắt Việt Nam chỉ là 84,75 đô-la/tấn theo khai báo của Hải Quan Trung Quốc và 48,72 đô-la/tấn theo khai báo với Hải Quan Việt Nam, trong khi giá bình quân mà Trung Quốc nhập từ các nước Ấn Độ, Brazil và Trung Quốc là 135-139 đô-la/tấn. Đây cũng là mức giá bình quân đối với quặng sắt ở tiêu chuẩn thông thường trong năm 2013 trên thế giới.[6] Nếu chất lượng quặng sắt Việt Nam tương đương với bình quân của thế giới, do xuất khẩu tiểu ngạch bị ép giá thì mỗi năm với 4,5 triệu tấn quặng sắt được xuất khẩu thì Việt Nam bị thiệt hại khoảng 225 triệu đô-la Mỹ. Tuy nhiên, con số này có thể thấp hơn nếu chất lượng quặng sắt của Việt Nam xuất đi thấp hơn mức tiêu chuẩn 63% sắt. Ước tính các chi phí "dọc đường" của việc xuất khẩu không chính thức có thể chiếm từ 30-40%, thì giá quặng sắt các doanh nghiệp sản xuất thép mua được từ các doanh nghiệp khai thác trong nước chỉ khoảng trên dưới 55 đô-la/tấn. Với khoảng 1,5 triệu tấn quặng sắt thì các doanh nghiệp này sẽ được lợi khoảng 120 triệu đô-la hay khoảng 2500 tỉ đồng. Con số này tương đồng với mức lợi nhuận 1.251 tỉ đồng mà Hòa Phát có được từ sản xuất và kinh doanh thép trong 6 tháng đầu năm trong khi hầu hết các doanh nghiệp sản xuất khác của Việt Nam chỉ có lời chút đỉnh hoặc hòa vốn.[7] Một phần lợi nhuận của Hòa Phát cũng có thể đến từ việc quản lý tốt. Tuy nhiên, sản xuất và kinh doanh thép là một quy trình khá chuẩn tắc nên rất khó để Hòa Phát có được lợi thế đáng kết từ việc này để tạo ra lợi nhuận.

Lợi ích lớn nhất của chính sách cấm xuất khẩu quặng sắt hiện nay là tạo lợi thế cho những doanh nghiệp đã đầu tư xây dựng công nghệ lò cao, tạo tích lũy trong một thời gian để có thể cạnh tranh quốc tế. Nói một cách cụ thể, hiện tại Hòa Phát và Gang Thép Thái Nguyên là có lợi thế nhất. Trong hai doanh nghiệp này, với cơ cấu cồng kềnh và gặp phải những vấn đề cố hữu của doanh nghiệp nhà nước, triển vọng có thể trở nên cạnh tranh hơn của TISCO là rất thấp. Niềm hy vọng của Việt Nam lúc này chính là Hòa Phát.

Ở phía ngược lại, việc cấm xuất khẩu quặng sắt hiện nay đang và sẽ gây ra những tổn thất rất lớn cho Việt Nam. Thứ nhất, chính sách cấm xuất khẩu quặng sắt đang tạo lợi thế cho chính đối thủ trực tiếp

[6] http://www.indexmundi.com/commodities/?commodity=iron-ore&months=60
[7] http://cafebiz.vn/thi-truong/bizchart-nganh-thep-phan-lon-loi-nhuan-roi-vao-tay-hoa-phat-20140828113418217 11ca101.chn

nhất của Việt Nam là Trung Quốc. Do bị ép giá mà Việt Nam đang mất đi vài trăm triệu đô-la mỗi năm. Điều nghiêm trọng là ở chỗ các doanh nghiệp Trung Quốc mua quặng sắt của Việt Nam với giá rẻ sau đó sản xuất thép và bán ngược lại thị trường Việt Nam thì các doanh nghiệp trong nước khó có thể chống đỡ nổi. Đây là một lý do giải thích tại sao Việt Nam lại bị ngập lụt bởi thép nói riêng và nhiều mặt hàng khác của Trung Quốc nói chung. Nói chung, đây là mối lo ngại lớn nhất đối với Việt Nam, nhất là trong bối cảnh sự căng thẳng giữa Việt Nam và Trung Quốc sau sự kiện giàn khoan HD981. Thứ hai, việc xuất khẩu lậu quặng sắt tạo điều kiện cho tham nhũng và sự không minh bạch hoành hành và làm cho môi trường kinh doanh của Việt Nam ngày càng bị xói mòn. Thứ ba, chính sách cấm xuất khẩu quặng thép đã tạo sân chơi không bình đẳng. Vô hình trung, các doanh nghiệp đi tiên phong trong việc đổi mới như Pomina chẳng hạn mà ngay cả ông Chủ tịch Hiệp hội thép hiện nay cũng đánh giá rất cao đang bị "trừng phạt".[8] Điều này không chỉ làm xói mòn lòng tin đối với các doanh nghiệp sản xuất và kinh doanh thép mà còn ảnh hưởng rất lớn đến lòng tin của các doanh nghiệp dân doanh khác, nền tảng thực sự của kinh tế Việt Nam.

Để có thể tạo ra một ngành sản xuất thép cạnh tranh thì các chính sách cần phải khuyến khích và tạo điều kiện cho các doanh nghiệp có tầm nhìn dài hạn và đầu tư vào các công nghệ tiên tiến. Tuy nhiên, với chính sách hiện tại thì một số doanh nghiệp đã có sự chuẩn bị bài bàn với tầm nhìn dài hạn như Pomina đang ở vị trí hết sức bất lợi. Điều này không chỉ ảnh hưởng đến các doanh nghiệp mà cả ngành thép Việt Nam nói chung. Với sự thay đổi chính sách liên tục thì rất có thể Hòa Phát sẽ là nạn nhân tiếp theo sau khi đã đầu tư rất lớn. Với chính sách và cách thức cạnh tranh lẫn nhau giữa các doanh nghiệp sản xuất thép trong nước như hiện nay, thì khả năng bị rơi vào vị trí bất lợi khi Việt Nam phải mở cửa ngành thép từ năm 2017 là rất cao.[9]

Hiện tại, một số nhà máy sản xuất thép có quy mô nhỏ ở gần một số mỏ nhỏ đang tồn tại vì có những lợi thế nhất định. Tuy nhiên, việc sắp xếp hay cơ cấu lại ngành thép Việt Nam theo xu hướng chỉ còn một số ít các nhà sản xuất rất lớn và các nhà sản xuất nhỏ chỉ tập trung vào một số loại thép chuyên dụng. Dựa vào các kết quả phân tích, chúng tôi xin đưa ra bốn hàm ý chính sách như sau:

Thứ nhất, trong quá trình đổi mới thể chế, đổi mới cách thức phân bổ nguồn lực theo hướng tập trung vào những đối tượng sử dụng nguồn lực và mang lại nhiều giá trị gia tăng cho nền kinh tế là một trong những vấn đề then chốt của Việt Nam hiện nay. Đối với ngành thép, việc dành các nguồn lực để phát triển là vô cùng quan trọng. Tuy nhiên, việc phân bổ nguồn lực cần tránh sự tự định dồn cho các DNNN nhà nước như hiện nay mà doanh nghiệp nào hiệu quả thì được nhận nhiều nguồn lực. Thực ra, các doanh nghiệp tư nhân sẽ trở thành nền tảng của nền kinh tế, do vậy, các chính sách nên tập trung để khuyến khích khu vực này phát triển đồng thời xem lại những ưu đãi không hợp lý với các doanh nghiệp FDI. Trên thực tế, một doanh nghiệp tư nhân trong nước mạnh sẽ có lợi hơn nhiều so với một doanh nghiệp FDI mạnh. Ngoài yếu tố tạo ra việc làm và nguồn thu ngân sách, yếu tố quốc gia, quê hương sẽ làm cho các doanh nghiệp có trách nhiệm hơn đến nơi mình hoạt động kinh doanh.

Thứ hai, cần rà soát lại các chính sách và chiến lược phát triển các ngành, nhất là các ngành và các dự án quan trọng để lường đoán và giảm thiểu những tác động của xung đột lợi ích đối với các bên hỗ trợ Việt Nam. Như phân tích ở trên, xét về lợi ích quốc gia, Trung Quốc không có động cơ để giúp Việt Nam xây dựng một ngành thép có sức cạnh tranh do vậy cần phải hạn chế tối đa những tác động của việc họ tham gia trong lĩnh vực này.

[8] Nhóm tác giả trao đổi với ông Hồ Nghĩa Dũng, Chủ tịch Hiệp hội Thép Việt Nam ngày 29/08/2014
[9] http://www.vietnamplus.vn/dau-tu-tran-lan-nganh-thep-mat-can-doi-tram-trong/101748.vnp

Thứ ba, ở bối cảnh hiện nay, việc mở cửa hoàn toàn việc xuất khẩu quặng sắt có thể vấp phải những trở lực rất lớn. Tuy nhiên, một chính sách dung hòa hơn là nên cho phép việc xuất khẩu quặng sắt và áp dụng mức thuế hợp lý mà nó là phần thưởng cho việc đầu tư vào lò cao của một số doanh nghiệp, nhưng cũng không tạo ra bất lợi quá lớn đối với các doanh nghiệp sản xuất thép khác. Chính sách này có khả năng sẽ làm cho thị trường quặng sắt minh bạch hơn, các doanh nghiệp Việt Nam có nhiều lựa chọn xuất khẩu hơn thay vì chỉ xuất sang Trung Quốc qua con đường xuất lậu. Khi đó khả năng cao là giá quặng bán được sẽ cao hơn cho Việt Nam và phần mà Trung Quốc được lợi sẽ giảm đi. Điều này sẽ giúp nâng cao khả năng cạnh tranh và tồn tại của các doanh nghiệp sản xuất thép trong nước.

Thứ tư, việc thiết kế và ban hành các chính sách của nhà nước nên theo hướng ổn định và dài hạn để giảm thiểu rủi ro đối với các doanh nghiệp. Đây là yếu tố vô cùng quan trọng vì chỉ có môi trường kinh doanh và môi trường vĩ mô ổn định mới có thể ươm mầm cho các ý tưởng sáng tạo tạo ra nhiều giá trị cho xã hội thay vì hầu hết mọi người phải tập trung vào việc đánh quả.

GIỚI THIỆU

Thời gian từ ngày 30/05/1990 – thời điểm thành lập Tổng công ty Thép Việt Nam (VNSTEEL) đến nay (09/2014) đã đúng bằng quãng thời gian (04/1968-10/1992) tạo ra sự thần kỳ POSCO - Công ty Thép Pohang do Chính phủ Hàn Quốc thành lập. Đây là thời gian mà POSCO được điều hành bởi vị tướng quân đội xuất ngũ Park Tae-Jun - bạn thân của Tổng thống Park Chung Hee.[10] Cho dù xét về nhiều khía cạnh, sự khác biệt giữa hai doanh nghiệp này cũng như Việt Nam và Hàn Quốc là rất lớn, nhưng những yếu tố nền tảng và kết quả đạt được cho thấy những điều rất đáng suy ngẫm đối với việc việc tìm ra lối đi cho ngành thép nói riêng và kinh tế Việt Nam nói chung.

Vào thập niên 1960, trong mắt của hầu hết mọi người, Hàn Quốc chỉ là một nước nghèo đang phải khắc phục hậu quả chiến tranh và gần như không có quặng sắt, nên việc xây dựng nhà máy thép tích hợp là điều không tưởng. Tuy nhiên, việc quyết định dành 100 triệu đô-la từ nguồn bồi thường chiến tranh của Nhật Bản và tận dụng công nghệ cũng như sự trợ giúp của Nhật Bản đã tạo ra sự thần kỳ cho ngành thép Hàn Quốc với POSCO là trụ cột hay quả đấm thép. Ở thời điểm POSCO được thành lập (1968), sản lượng thép được sản xuất của Hàn Quốc chỉ là 372 nghìn tấn, trong khi lượng tiêu thụ lên đến 907 nghìn tấn và nhập khẩu chiếm đến 59%. Sau 7 năm, sản lượng thép sản xuất của POSCO đã đạt 1,23 triệu tấn – tương đương với sản lượng của VNSTEEL hiện nay. Đến năm 1980, sản lượng của POSCO đã đạt 5,9 triệu tấn và họ trở thành một công ty toàn cầu. Sau hơn hai thập kỷ, POSCO đã trở thành "người khổng lồ" trong làng thép thế giới với với 16,2 triệu tấn sản phẩm/năm, chiếm 70% lượng sản xuất và 77,5% lượng tiêu thụ thép của Hàn Quốc và xếp thứ 3 thế giới về sản lượng vào năm 1990. Lúc đó, Hàn Quốc đã trở thành nước sản xuất thép lớn thứ năm thế giới và xuất khẩu thép ròng thay vì phải nhập khẩu thép. Đến năm 2013, POSCO đã tụt xuống vị trí thứ sáu thế giới về sản lượng, nhưng họ cũng sản xuất lên đến 38,4 triệu tấn thép, bằng 58% lượng thép sản xuất (66,1 triệu tấn) và 74,4% lượng tiêu thụ thép của Hàn Quốc – nước xếp thứ 6 thế giới về sản lượng sản xuất nhưng xếp thứ ba thế giới về xuất khẩu thép với tỷ lệ xuất khẩu lên đến 43% sản lượng được sản xuất.[11] POSCO đã và đang là một trong những nhà sản xuất thép cạnh tranh nhất thế giới hiện nay. Cũng như Nhật Bản, cho dù không có quặng sắt nhưng ngành thép của Hàn Quốc có sức cạnh tranh trong nhóm hàng đầu thế giới với công nghệ đồng bộ và tích hợp luôn ở vị trí tiên phong.

Ở thập niên 1990, tuy mức độ phát triển thấp hơn Hàn Quốc ở thập niên 1960, nhưng những vấn đề nền tảng của Việt Nam cũng có những yếu tố tương tự. Đối với ngành thép, Việt Nam còn có chút lợi thế với trữ lượng hơn 1 tỷ tấn quặng sắt. Nhà nước Việt Nam đã xem sản xuất thép là một ngành chiến lược. Kế hoạch rõ ràng nhất là việc sử dụng 170 triệu đô-la (tương đương với hơn 50 triệu đô-la quy về giá năm 1968) từ nguồn tín dụng của Trung Quốc để phát triển ngành thép trên cơ sở nâng cấp và mở rộng khu liên hiệp gang thép Thái Nguyên.[12] Việc sử dụng nguồn tín dụng này đồng nghĩa với việc Nhà nước Việt Nam đã chọn Trung Quốc làm đối tác hỗ trợ phát triển ngành thép của mình.

VNSTEEL với trụ cột là Công ty Gang thép Thái Nguyên (TISCO) và Công ty thép Miền Nam (VNS) đã được kỳ vọng trở thành một POSCO của Việt Nam. Tổng lượng thép sản xuất (cán) của VNSTEEL năm 1995 là 362 nghìn tấn, chiếm 70% tổng sản lượng thép sản xuất và 22% lượng thép tiêu thụ của Việt Nam (1,6 triệu tấn). Sau hơn hai thập kỷ, sản lượng của VNSTEEL chỉ tăng 3,3 lần và đạt khoản 1,2 triệu tấn tương đương với 10% tổng tiêu thụ thép của Việt Nam và bằng POSCO năm 1975. Trong

[10] http://en.wikipedia.org/wiki/Park_Tae-joon
[11] WSA (2014)
[12] Thông báo 112-TB/TW ngày 12/4/1995 của Bộ Chính trị về chiến lược phát triển sản xuất thép tới năm 2010

giai đoạn này, lượng thép sản xuất của Việt Nam đã tăng 16 lần và lượng thép tiêu thụ tăng hơn 7 lần và lượng thép sản xuất của Trung Quốc đã tăng 8,15 lần để họ trở thành nước sản xuất thép lớn nhất thế giới với sản lượng 779 triệu tấn và năng lực sản xuất hơn 1 tỷ tấn.[13]

Sau hơn hai thập kỷ, VNSTEEL đã không thực hiện được vai trò của mình cho dù đã nhận được rất nhiều ưu đãi của nhà nước. Với bề dày hơn nửa thế kỷ, được xem là trụ cột của VNSTEEL, nhưng TISCO hiện tại đang rất chật vật. Dự án mở rộng Công ty Gang Thép Thái Nguyên giai đoạn I với khoản đầu tư 170 triệu đô-la nêu trên đã không tạo ra sự thần kỳ cho ngành thép Việt Nam. Dự án mở rộng giai đoạn II của TISCO hiện đang gặp nhiều khó khăn và Thủ tướng Chính phủ đã phải chỉ đạo Tổng công ty Đầu tư và Kinh doanh vốn Nhà nước rót vốn mà thực chất là giải cứu cho TISCO.[14]

Có một điều đáng ngạc nhiên là cho dù gặp rất nhiều bất lợi và thường xuyên bị phân biệt đối xử và có lúc đã bị gán cho tội đầu tư tràn lan ảnh hưởng đến ngành thép trong nước, nhưng các doanh nghiệp tư nhân trong nước đang đóng vai trò chính của ngành thép Việt Nam. Các doanh nghiệp như Pomina, Hòa Phát và Tôn Hoa Sen đang có những thị phần lớn nhất của ba chủng loại thép chính trên thị trường (dài, ống, tôn mạ màu) và có lẽ họ là niềm hy vọng cho ngành thép trong nước của Việt Nam chứ không phải các DNNN.

Theo số liệu thống kê của Hiệp hội Thép Thế giới (WSA), năm 2013, Việt Nam là nước sản xuất thép xếp hạng 26 thế giới với 5,6 triệu tấn thép và xếp hạng thứ 13 thế giới về nhập khẩu thép với 10 triệu tấn thép. Xét về nhập khẩu thép ròng (sau khi đã trừ phần xuất khẩu), Việt Nam xếp thứ 4 thế giới với 8,6 triệu tấn sau Mỹ, Thái Lan và Indonesia.[15] Những con số này cộng với những thông tin nêu trên giúp chúng ta mường tượng sơ bộ về ngành thép Việt Nam. Tuy nhiên, vấn đề được quan tâm là ngành thép Việt Nam đã bắt đầu như thế nào để đi đến vị trí như ngày nay và khả năng cạnh tranh của nó trong tương lai sẽ như thế nào? Đây chính là vấn đề được phân tích trong bài viết này.

Để trả lời các câu hỏi nêu trên, phần đầu tiên sẽ tóm tắt những nét chính về ngành thép thế giới. Phần tiếp theo sẽ phân tích ngành thép Việt Nam trước khi phân tích các vấn đề về quặng sắt. Tiếp sau đó là nội dung đánh giá khả năng cạnh tranh của ngành thép Việt Nam thông qua Mô hình Kim cương của M. Porter. Cuối cùng sẽ là phần kết luận và hàm ý chính sách.

[13] WSA (2014)
[14] http://www.thesaigontimes.vn/119429/Chinh-phu-chi-dao-SCIC-rot-von-cho-Thep-Thai-Nguyen.html
[15] WSA (2014)

NGÀNH THÉP THẾ GIỚI

SẢN LƯỢNG SẢN XUẤT VÀ TIÊU THỤ

Kể từ khi quy trình sản xuất thép Bessemer được phát minh vào năm 1856, thép đã trở thành một trong những vật liệu được ưa chuộng nhất trên toàn thế giới bởi những đặc tính tốt như độ cứng, dễ kéo sợi, và sức căng. Theo thống kê của Hiệp hội Thép Thế giới (World Steel Association - WSA), năm quốc gia sản xuất thép nhiều nhất thế giới hiện nay là Trung Quốc, Nhật, Mỹ, Ấn Độ và Nga với 70,1% tổng lượng thép thô toàn cầu vào năm 2013. Trong đó, riêng Trung Quốc sản xuất 779 triệu tấn, chiếm 48,5% tổng thép được sử dụng toàn cầu. Tổng lượng thép thành phẩm được sản xuất vào năm 2013 là 1.500 triệu tấn, trong khi tổng lượng thép được tiêu thụ vào năm 2013 là 1.481 triệu tấn. Như vậy, số lượng tồn kho thép thành phẩm tăng thêm 19 triệu tấn. Tổng lượng thép xuất nhập khẩu toàn cầu hàng năm vào khoảng 30% tổng lượng thép sản xuất. Mỹ, Thái Lan, Indonesia, Việt Nam và Saudi Arabia là những nước nhập khẩu thép ròng (nhập – xuất) hàng đầu thế giới, trong khi Trung Quốc, Nhật Bản, Ucraina, Nga và Hàn Quốc là những nước xuất khẩu thép ròng lớn nhất thế giới.[16]

Hiện đang có tình trạng mất cân đối giữa cung và cầu trên toàn thế giới với tổng nhu cầu vào khoảng 1,6 tỷ tấn, trong khi năng lực sản xuất lên đến 2 tỷ tấn. Tỷ suất khai thác năng lực sản xuất vào năm 2012 chỉ là 78% so với 84% vào năm 2007 (thời điểm trước khi xảy ra cuộc khủng hoảng toàn cầu). Cho dù đã có những dấu hiệu cho thấy nhu cầu sử dụng thép đang tăng dần, nhưng sự mất cân đối cung cầu hay tình trạng dư thừa công suất của ngành thép vẫn còn kéo dài trong nhiều năm nữa do số nhà máy sản xuất thép vẫn đang tiếp tục được xây dựng trên khắp thế giới. Các nhà sản xuất thép đã phải đối mặt với việc sản xuất dư thừa thép trong nhiều thập niên. Nguyên nhân là do trợ cấp của chính phủ ở nhiều nước và những hoạt động khác ảnh hưởng đến thị trường. Sự thiếu minh bạch trong ngành sản xuất thép của người Trung Quốc, hay ở Nga – những nước sản xuất thép hàng đầu thế giới hiện nay là những yếu tố sẽ ảnh hưởng rất lớn đến cấu trúc ngành thép toàn cầu.

Nhìn trong ngắn hạn, năm 2014, nhu cầu thép toàn cầu được dự đoán tăng tới 3.3%. Sự tăng cầu này được cho là sẽ đến từ những khu vực khác ngoài Trung Quốc vì nước này đang muốn tái cơ cấu nền kinh tế theo hướng tập trung vào tiêu dùng cá nhân. Không có sự tham gia của Trung Quốc, cung-cầu thép toàn cầu chủ yếu sẽ thay đổi theo sự phục hồi của tăng trưởng kinh tế trên thế giới. Một vài đánh giá ngắn hạn được thực hiện bởi Hiệp hội Thép Thế giới về cầu thép trên thế giới đều có nền tảng cơ bản chung giống nhau, với một vài quan điểm tích cực về sự tăng cầu ở Mỹ, Châu Âu, Brazil và Nga, đồng thời thể hiện sự kì vọng thấp hơn ở các nước châu Á. Sự tăng trưởng kinh tế của Trung Quốc tiếp tục đóng vai trò quyết định đối với thị trường thép toàn cầu trong giai đoạn sắp tới. Trong bối cảnh Trung Quốc đang cố gắng hạn chế các hoạt động đầu tư, tái cân bằng và giảm nợ xấu, những dự đoán hiện có về năm 2014 đều thể hiện những mức độ tăng trưởng thấp hơn. Tuy nhiên nếu những dự án đô thị hóa được tiếp tục thực hiện, thêm vào đó là sự lớn mạnh của nền kinh tế nội địa và tầng lớp trung lưu, nhu cầu về thép sẽ tiếp tục tăng, và loại hàng hóa tiêu dùng cũng sẽ thay đổi theo hướng phức tạp hơn như máy móc tự động và thiết bị gia đình. Những sản phẩm có giá trị tăng thêm và có độ tinh tế này sẽ mang lại lợi ích cho những nhà sản xuất thép.

Nhu cầu thép ở châu Âu và ở Mỹ được cho là sẽ tăng trong năm 2014-15. Ở châu Âu, cầu thép được dự báo tăng 2% trong năm 2014 nhờ vào việc đầu tư cho cơ sở hạ tầng và các ngành sản xuất. Nhu cầu thép ở Mỹ cũng được dự báo sẽ tăng nhờ những đầu tư vào việc xây dựng khu dân cư, phát triển

[16] WSA (2013)

sản xuất máy móc tự động và vấn đề năng lượng. Những vùng lãnh thổ khác cùng có sự gia tăng nhanh về nhu cầu thép là Ấn Độ, Brazil, Nga và MENA (Trung và Nam Phi).

Nói chung, cho đến nay, những phản ứng của ngành thép trước tình trạng cung vượt cầu chỉ mới dừng lại ở những giải pháp ngắn hạn, như cố gắng duy trì lợi nhuận bằng việc cắt giảm chi phí sản xuất hay tập trung vào những sản phẩm có độ tinh tế cao, thay vì đưa ra những giải pháp mang tính nền tảng dài hạn. Ngoài ra, chỉ có những doanh nghiệp có quy mô nhất định mới có thể thực thi những giải pháp này. Đối mặt với tình trạng cung vượt cầu trong ngành thép thế giới, là một vấn đề lớn và phức tạp hơn nhiều so với việc chỉ đơn giản là khắc phục tình trạng đó. Có thể còn nhiều thách thức khác nữa, như sản xuất sai loại thép có thể đáp ứng nhu cầu khách hàng, quy trình sản xuất thép không chính xác, hoặc thép được sản xuất ở những địa điểm không thích hợp. Do vậy, ngành thép cần phải được tái cấu trúc để tăng lợi nhuận trở lại, tuy nhiên với mức nợ cao cùng với việc giảm sút lợi nhuận như hiện nay, thì không có nhiều giải pháp có thể lựa chọn để củng cố hoạt động của ngành. Tạm dừng việc sản xuất với giá cao là hướng giải quyết duy nhất để tái cân bằng thị trường.

TRỮ LƯỢNG QUẶNG SẮT VÀ KHAI THÁC

Theo số liệu thống kê của Tổ chức Khảo sát Địa chất Mỹ (U.S. Geological Survey), tổng trữ lượng quặng sắt toàn thế giới hiện nay là 170 tỷ tấn với hàm lượng thép 81 tỷ tấn (Bảng 1). Trong đó, năm nước có trữ lượng quặng thép lớn nhất thế giới là Úc, Brazil, Nga, Trung Quốc và Ấn Độ. Tổng dự trữ của năm nước này chiếm đến 72% tổng dự trữ quặng thép toàn cầu. Lượng khai thác trong năm 2013 của toàn thế giới là gần 3 tỷ tấn. Trong đó, năm nước có trữ lượng lớn nhất cũng là năm nước khai thác quặng thép lớn nhất với 2,5 tỷ tấn, chiếm 85% tổng khai thác toàn cầu. Như vậy, nếu tính cả tốc độ tăng trưởng thì trữ lượng thép toàn cầu hiện nay chỉ đủ cho nhu cầu tiêu thụ trong vài ba thập kỷ tới. Tuy nhiên, nếu tính cả nguồn quặng có trữ lượng thấp hơn thì trữ lượng quặng sắt toàn cầu lên đến 800 tỷ tấn với hàm lượng sắt 230 tỷ tấn (USGS 2014). Điều này có nghĩa là khi công nghệ khai cũng như chế biến trở nên tiên tiến hơn thì trữ lượng quặng sắt trên thế giới đủ cho nhu cầu của toàn thế giới trong vài thế kỷ nữa.

Bảng 1. Trữ lượng quặng và sản xuất quặng của một số nước và toàn cầu

Đvt: Triệu tấn

TT	Nước	Sản xuất 2013	Trữ lượng	Hàm lượng sắt	Tỷ lệ HL sắt
1	Australia	530	35.000	17.000	48,6%
2	Brazil	398	31.000	16.000	51,6%
3	Russia	102	25.000	14.000	56,0%
4	China	1.320	23.000	7.200	31,3%
5	India	150	8.100	5.200	64,2%
6	United States	52	6.900	2.100	30,4%
7	Ukraine	80	6.500	2.300	35,4%
8	Canada	40	6.300	2.300	36,5%
9	Venezuela	30	4.000	2.400	60,0%
10	Sweden	26	3.500	2.200	62,9%
	Tổng 10 nước	**2.728**	**149.300**	**70.700**	**47,4%**
	Các nước khác	**217**	**20.000**	**10.050**	**50,3%**
	Toàn thế giới	**2.950**	**170.000**	**81.000**	**47,6%**

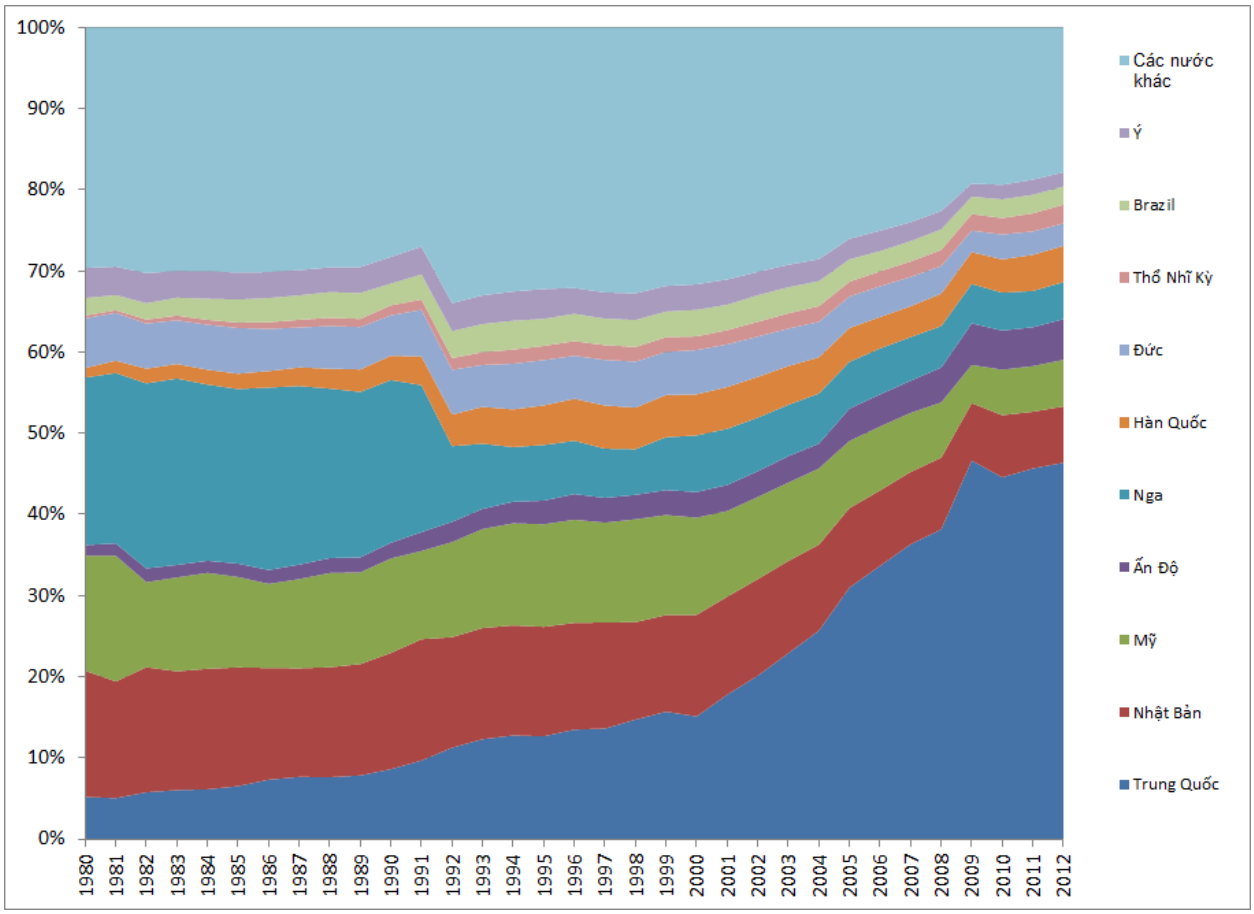
Nguồn: U.S. Geological Survey

Trong 10 nước có trữ lượng cũng như sản xuất quặng sắt lớn nhất thế giới, hầu hết đều có ngành sản xuất thép phát triển, trừ Úc và Thụy Điển là hai nước gần như xuất khẩu toàn bộ lượng quặng được khai thác. Ngược lại, Nhật Bản, Đức và Hàn Quốc là những nước có ngành công nghiệp thép rất phát triển nhưng trữ lượng quặng sắt của họ gần như bằng không.

Việc áp dụng thuế xuất khẩu quặng thép trên thế giới là không phổ biến. Theo nghiên cứu của OECD (2010), trong các nước xuất khẩu hàng đầu thế giới chỉ có Ấn Độ là đánh thuế xuất khẩu quặng sắt với thuế suất lên đến 15%. Brazil cũng đã đặt vấn đề đánh thuế xuất khẩu quặng thép vì dư luận trong nước chỉ trích không có lý do gì Brazil lại đi xuất khẩu quặng sắt cho Trung Quốc rồi lại nhập thép lá về.[17] Một dự luật đánh thuế xuất khẩu quặng sắt đã được đệ trình, nhưng năm 2012, nghị viện Brazil đã bỏ phiếu bác bỏ dự luật này.[18] Tóm tắt về thuế tài nguyên và xuất khẩu quặng sắt ở một số quốc gia được thể hiện trong Phụ lục 1.

SỰ DỊCH CHUYỂN CỦA CÁC TRUNG TÂM SẢN XUẤT THÉP TRÊN THẾ GIỚI

Hình 1. Thay đổi thị phần sản xuất thép toàn cầu giai đoạn 1980-2012



Nguồn: Các tác giả vẽ từ số liệu của Hiệp hội Thép Thế giới

Nhìn lại quá khứ sẽ thấy rằng các trung tâm sản xuất thép của thế giới đã có sự thay đổi liên tục. Anh là nước đi tiên phong trong ngành sản xuất thép. Vào năm 1876, lượng thép sản xuất ra ở nước này

[17] OECD (2010)
[18] http://www.mining.com/brazils-tax-on-iron-ore-exports-rejected-but-analysts-say-other-issues-delaying-related-projects-expansions-in-the-country/

chiếm hơn 40% lượng thép toàn cầu. Mỹ đã trở thành đơn vị dẫn đầu vào đầu thế kỷ 20 khi lượng thép sản xuất và tiêu thụ ở nước này chiếm khoảng một nửa sản lượng toàn cầu. Tuy nhiên, với sự nổi lên của Liên Xô, vào giữa thế kỷ 20, sản lượng thép được sản xuất ở Mỹ và Liên Xô là tương đương nhau với khoảng 25% sản lượng toàn cầu cho mỗi nước. Sau đó Liên Xô vượt qua Mỹ trong một thời gian. Tuy nhiên ở thời điểm đó, Anh, Pháp, Đức và Trung Quốc vẫn là những nước có sản lượng thép lớn và sản lượng thép tăng lên ở nhiều nước nên thị phần của cả Liên Xô và Mỹ đều giảm. Nhật Bản đã nổi lên là một nước sản xuất thép rất lớn từ sau chiến tranh thế giới lần thứ hai. Đến đầu thập niên 1990, sản lượng thép của Nhật Bản đã vượt quả sản lượng của Mỹ và Liên Xô trở thành nước dẫn đầu với 98 triệu tấn vào năm 1992 sau khi Liên Xô tan rã.

Tuy nhiên, từ năm 1996 đến nay, Trung Quốc đã trở thành nước sản xuất thép lớn nhất thế giới và cho đến cuối năm 2013, sản lượng thép mà Trung Quốc sản xuất bằng 1,36 lần tổng lượng thép sản xuất bởi 10 nước hàng đầu thế giới xếp sau họ. Đến nay, bức tranh ngành thép thế giới đã trở lại giống như những năm cuối thế kỷ 19 và đầu thế kỷ 20 với một quốc gia chiếm gần một nửa thị phần. Trung Quốc chiếm đến 46,3% lượng thép toàn cầu được sản xuất. Trong các cường quốc sản xuất thép trên thế giới, đáng chú ý nhất là ngành sản xuất sắt thép Hàn Quốc. Từ một nước gần như không có quặng sắt, nhưng họ đã có một vị trí rất đáng kể trong ngành này. Từ đầu thập niên 1990 đến nay, họ thường xuyên duy trì được một thị phần chiếm đến 4-5% tổng lượng thép sản xuất trên thế giới.

KINH NGHIỆM PHÁT TRIỂN NGÀNH THÉP Ở MỘT SỐ NƯỚC

Hàn Quốc: Hàn Quốc hiện tại là nước sản xuất thép xếp thứ 6 thế giới với sản lượng đạt 66,1 triệu tấn vào năm 2013 và chiếm 4,1% lượng sản xuất toàn cầu. Thêm vào đó, Hàn Quốc là nước xuất khẩu thép xếp thứ 3 thế giới với 28,9 triệu tấn và chiếm 7,8% lượng thép xuất - nhập khẩu toàn cầu.[19] Có lẽ bài học cám dỗ nhất đối với Việt Nam là trường hợp Hàn Quốc. Cho dù dường như không có quặng sắt, nhưng nước này đã trở thành một trong những nhà sản xuất thép hàng đầu thế giới. Khởi đầu là việc thành lập Công ty Gang Thép Pohang (POSCO) thuộc sở hữu nhà nước vào năm 1968. Gần như toàn bộ nguồn lực của chính phủ được dồn cho doanh nghiệp này, trong khi các nhà máy sản xuất thép được thành lập trong thời thuộc địa của Nhật thuộc sở hữu tư nhân gần như không nhận được sự hỗ trợ nào cả. Tuy nhiên, cấu trúc ngành thép của Hàn Quốc bắt đầu thay đổi từ thập niên 1980 với chính sách mở rộng và khuyến khích khu vực tư nhân tham gia vào việc sản xuất thép.[20] Thành công của POSCO nói riêng và ngành sản xuất thép của Hàn Quốc nói chung được xem là cơ sở cho những ngành công nghiệp dựa vào sắt thép phát triển như đóng tàu, sản xuất xe hơi, xây dựng phát triển và trở thành những doanh nghiệp cạnh tranh và có quy mô lớn nhất thế giới như Hyundai. Một trong những yếu tố quan trọng khác tạo ra sự thành công của ngành thép Hàn Quốc là việc đầu tư vào nghiên cứu phát triển cũng như phát triển các trung tâm nghiên cứu ở trong khu vực. Nhu cầu cao và tinh vi ở trong nước đến từ các ngành công nghiệp chế tạo như đóng tàu, sản xuất ô-tô, xây dựng là một yếu tố quan trọng khác cho sự thành công của ngành thép Hàn Quốc. Thêm vào đó, sự kết hợp của cơ chế quản lý vĩ mô tốt và việc đầu tư đồng bộ vào các ngành công nghiệp sử dụng thép đã tạo đà cho ngành thép Hàn Quốc phát triển.[21]

Trung Quốc: Trung Quốc đã trải qua một giai đoạn bùng nổ về nhu cầu và sản xuất thép trong nước. Các doanh nghiệp tư nhân và doanh nghiệp nhà nước quy mô vừa đóng vai trò quan trọng trong sự phát triển ấn tượng của ngành thép từ cuối thập niên 1990. Chính sách thay thế nhập khẩu đã được

[19] WSA (2014a)
[20] Sato (2009)
[21] Josepth Stern, Ji-hong Kim, Dwight Perkins & Jung-ho Yoo, Industrialization and the State: The Korean Heavy and Chemical Industry Drive, Harvard Institute for International Development, 1991.

triển khai và việc nhập khẩu chỉ giới hạn ở những sản phẩm có giá trị gia tăng cao. Nói chung, những yếu tố quan trọng nhất góp phần vào sự thành công của ngành thép Trung Quốc gồm: i) sự hỗ trợ của Chính phủ, ii) nhu cầu khổng lồ và đòi hỏi cao của về thép ở trong nước; iii) sự cạnh tranh dữ dội giữa các nhà sản xuất thép trong nước.

Đài Loan: Đài Loan xếp thứ 12 thế giới về sản xuất thép với 22,3 triệu tấn và 14 thế giới về xuất khẩu thép với 11,6 triệu tấn vào năm 2013. China Steel Corporation (CSC) là doanh nghiệp sản xuất thép lớn nhất Đài Loan với sản lượng lên đến 14,3 triệu tấn và xếp hạng 25 toàn cầu[22] và chiến đến 64% sản lượng sản xuất của Đài Loan. Khác với Nhật Bản và Hàn Quốc, Đài Loan không có những ngành công nghiệp sử dụng thép nhiều như xe hơi hay đóng tàu. Tuy nhiên, ngành thép của Đài Loan đánh dấu sự thành công với việc sản xuất thép tích hợp từ cuối thập niên 1970 với việc thành lập CNC, tiền thân là một doanh nghiệp nhà nước. Thành công của ngành sản xuất thép Đài Loan là nhờ họ dựa vào nhu cầu về các loại thép chất lượng cao (thép tấm và các sản phẩm thép màu) của Trung Hoa Đại lục.

Ấn Độ: Ấn Độ rõ ràng là một "ông lớn" sản xuất thép trên thế giới. Xếp hạng 4 thế giới với sản lượng 81,2 triệu tấn vào năm 2013. Kể từ khi tự do hóa kinh tế từ năm 1991, ngành thép của Ấn Độ đã trải qua một quá trình tái cấu trúc rất đáng kể. Trước khi được tự do hóa Steel Authority of India Limited (SAIL) - doanh nghiệp sản xuất thép hàng đầu Ấn Độ thuộc sở hữu nhà nước - thống lĩnh ngành thép nước này.[23] Tuy nhiên, cấu trúc ngành thép của Ấn Độ đã gần như hoàn toàn thay đổi với sự lớn mạnh của Tập đoàn Thép Tata xếp hạng 11 thế giới với sản lượng năm 2013 lên đến 25,3 triệu tấn, gấp gần 2 lần SAIL (13,5 triệu tấn). Với lợi thế tận dụng được các công nghệ hiện đại, trữ lượng quặng sắt và cầu trong nước lớn, ngành thép Ấn Độ được dự báo sẽ trở nên cạnh tranh vào có một vị trí rõ ràng trên bản đồ thép toàn cầu. Tuy nhiên, hiện tại Ấn Độ cũng có một số nhà sản xuất thép quy mô nhỏ với công nghệ hồ quang điện và sử dụng thép phế liệu. Như đã phân tích ở trên, Ấn Độ là nước duy nhất trong hóm nước sản xuất thép hàng đầu thế giới đánh thuế xuất khẩu quặng sắt.

Úc: Là nước có trữ lượng xuất khẩu quặng sắt lớn nhất thế giới, nhưng sản xuất thép của Úc là hết sức khiêm tốn với 4,7 triệu tấn vào năm 2013 và xếp hạng 30 thế giới (thấp hơn cả Việt Nam hạng 26). Kế hoạch phát triển ngành thép của Úc đã được triển khai từ năm 1983 với một quyết tâm của Chính phủ Úc.[24] Tuy nhiên, kết quả là rất đáng thất vọng mà đỉnh điểm là mới gần đây khi mà BlueScope Steel, doanh nghiệp sản xuất thép hàng đầu của nước này có mức lỗ lên đến 1 tỷ đô-la.[25] Một điều hết sức nghịch lý và được xem là khó khăn cho ngành sản xuất thép của Úc là chi phí đầu vào (quặng sắt và than) cao,[26] trong khi đây là hai mặt hàng được xuất khẩu hàng đầu ở nước này.

TÌNH HUỐNG ĐIỂN HÌNH: CÔNG TY THÉP POSCO[27]

POSCO đã và đang đóng vai trò quan trọng đối với sự phát triển kinh tế của Hàn Quốc. Qua việc cung cấp nhiều sản phẩm thép chất lượng cao giá thành thấp (thấp hơn 10-20% so với hàng nhập khẩu), POSCO đã và đang đóng góp cho sự tăng trưởng và khả năng cạnh tranh xuất khẩu của các ngành công nghiệp lớn ở Hàn Quốc như đóng tàu, máy móc tự động, điện tử, điện máy và xây dựng. Mặc cho những khó khăn ban đầu cũng như sự thiếu thốn về nguồn vốn, kỹ thuật và các chất liệu thô, POSCO vẫn đang nổi lên như một nhà sản xuất thép hàng đầu thế giới chỉ trong thời gian khá ngắn. Các yếu tố tạo ra sự thành công của POSCO bao gồm: i) chính sách của chính phủ, ii) sự lãnh đạo

[22] WSA (2014b)
[23] http://en.wikipedia.org/wiki/Steel_Authority_of_India
[24] http://theconversation.com/once-upon-a-time-when-australia-had-a-steel-industry-2967
[25] http://theconversation.com/glimmers-of-hope-in-the-steel-industrys-darkest-hour-8967
[26] http://theconversation.com/once-upon-a-time-when-australia-had-a-steel-industry-2967
[27] Nội dung phần này được tóm tắt chủ yếu từ nghiên cứu của Seung-Joo Lee & Eun-Hyung Lee (2009),

quản lý tốt, iii) sự tìm tòi học hỏi và cách tân kỹ thuật, iv) giá thành cạnh tranh, và v) các yếu tố quan trọng khác.

Thứ nhất, chính sách và hỗ trợ của Chính phủ

Từ năm 1948, chính phủ Hàn Quốc đã muốn xây dựng nhà máy thép tích hợp ở Hàn Quốc nhằm một mặt đáp ứng nhu cầu thép ngày một tăng, mặt khác thay thế cho các sản phẩm nhập khẩu. Tuy nhiên, dự án này đã khiến Hàn Quốc phải đối mặt với rất nhiều khó khăn cả chủ quan (kỹ thuật còn hạn chế, thiếu nguồn vốn, thị trường nội địa chưa đủ lớn, không thể khai thác tài nguyên thiên nhiên) lẫn khách quan (trong mắt của các quốc gia sản xuất thép lớn trên thế giới, Hàn Quốc chỉ là một đất nước nghèo đang phải khắc phục hậu quả chiến tranh, nên việc xây dựng nhà máy thép tích hợp là điều không tưởng). Mặc dù vậy, Tổng thống Hàn Quốc Park Chung Hee lại rất đề cao tầm quan trọng của ngành thép, xem ngành thép như nền tảng cho sự phát triển công nghiệp Hàn Quốc cũng như với an ninh của quốc gia này. Chính vì thế, Tổng thống Park đã tự thân nỗ lực ngoại giao ở cấp độ quốc tế để tìm nguồn vốn và sự hỗ trợ kỹ thuật nhằm đáp ứng yêu cầu của việc xây dựng nhà máy thép. Hai trong những hành động thể hiện nỗ lực hết mình của Ông là quyết định táo bạo dùng số tiền bồi thường từ Nhật Bản (khoảng 100 triệu USD) làm nguồn vốn ban đầu cho công trình xây dựng nhà máy thép, và ban hành Đạo luật Xúc tiến ngành thép năm 1970 quy định nhiều hình thức hỗ trợ từ phía chính phủ dành cho Ngành thép nước này. Những năm sau đó, Chính phủ Hàn Quốc cũng không ngừng hỗ trợ tạo điều kiện cho POSCO hoạt động và phát triển, cho đến năm 1986 đánh dấu lần đầu tư cuối cùng, sau đó Chính phủ ngừng mọi hoạt động hỗ trợ do Đạo luật Xúc tiến Ngành thép bị bãi bỏ.

Một trong những yếu tố vô cùng quan trọng là việc Chính phủ Hàn Quốc đã quyết định thành lập POSCO theo Luật Thương mại để doanh nghiệp này được quản trị và vận hành như các doanh nghiệp tư nhân theo các quy luật thị trường và tránh được những vấn đề cố hữu (ràng buộc ngân sách mềm và không xác định được người chịu trách nhiệm) của khu vực công. Chính phủ Hàn Quốc đã hạn chế tối đa vai trò của mình đối với quá trình vận hành của POSCO. Ngay từ khi thành lập, phần sở hữu của nhà nước chỉ có 56,2%; đến năm 1982 còn 32,7%, đến năm 1992 còn 20% và đến năm 1998 đã tư nhân hóa hoàn toàn.[28] Lợi nhuận tích lũy của POSCO kể từ khi tư nhân hóa hoàn toàn đến nay vào khoảng 40 tỷ đô-la. Nếu tư duy theo quan điểm của một số người ở Việt Nam hiện nay cho rằng nhà nước không nên bán các doanh nghiệp hiệu quả thì Chính phủ Hàn Quốc đã mất hàng chục tỷ đô-la từ việc thoái vốn hoàn toàn từ POSCO. Tuy nhiên, Chính phủ Hàn Quốc đã hiểu rằng khu vực tư nhân thực hiện các hoạt động kinh doanh hiệu quả hơn nhà nước. Đây là một trong những yếu tố tạo nên Kỳ tích Sông Hàn. Sự thành công của ngành thép Hàn Quốc là một ví dụ về sự thành công của việc nhà nước đóng vai trò chủ đạo nhưng kết hợp với tự do hóa và tuân thủ các quy luật hay cơ chế thị trường trong hoạt động kinh doanh.

Thứ hai, tinh thần doanh nhân công và sự lãnh đạo của Tổng giám đốc TJ Park

Tổng Giám đốc Park Tae-Jun đóng vai trò mấu chốt trong việc xây dựng nền tảng và văn hóa đoàn thể của POSCO. TJ Park đã để lại nhiều dấu ấn thành tựu nổi bật trong suốt quá trình phát triển của công ty. Không bị nản chí bởi việc bị khước từ các khoản vay mượn quốc tế năm 1968, TGĐ Park đã yêu cầu Nhật Bản cung cấp vốn và hỗ trợ kỹ thuật và đạt được thỏa thuận cuối cùng nhờ vào các mối quan hệ của mình. Tầm nhìn và niềm tin của TGĐ Park về việc phát triển ngành thép có thể giúp ích cho đất nước, sự quan tâm của ông đến từng chi tiết một cách cầu toàn, và sự lãnh đạo chú trọng đến yếu tố con người của ông, chính những điều này đã khuyến khích động viên tất cả nhân viên đoàn kết lại và tận tâm tận lực vì công ty.

[28] Seung-Joo Lee & Eun-Hyung Lee (2009)

Thứ ba, tiếp thu và học hỏi nâng cao kỹ thuật

Thời kì đầu, việc xây dựng của POSCO hoàn toàn phải phụ thuộc vào chuyên gia kỹ thuật của Japan Group trong toàn bộ quá trình lắp đặt những lò luyện kim đầu tiên ở Nhà máy thép Pohang. POSCO cũng phụ thuộc vào Nhật Bản trong kỹ thuật vận hành và sản xuất khi Nhà máy Pohang Giai đoạn 1 đi vào hoạt động năm 1973. Thời gian sau đó, các công nhân viên của POSCO buộc phải không ngừng tìm hiểu nâng cao kỹ thuật vì cơ sở ngày càng mở rộng, độ khó và phức tạp của máy móc ngày một tăng. POSCO đã đầu tư rất nhiều vào việc đào tạo nhân viên của họ. Điều này phần nào dẫn đến năng suất lao động tăng theo thời gian. Bên cạnh đó, POSCO không ngừng khuyến khích nhân viên chia sẻ kỹ năng kinh nghiệm học hỏi được với đồng nghiệp, đồng thời khuyến khích họ tham gia tích cực các hoạt động nhằm nâng cao chất lượng và an toàn lao động. Nhờ những nỗ lực đó, hiện nay POSCO được xếp hạng là ứng viên hàng đầu thế giới trong việc thiết kế, xây dựng và quản lý nhà máy thép.

Thứ tư, tạo được lợi thế cạnh tranh về giá

POSCO bán sản phẩm ở thị trường nội địa với mức giá thấp hơn từ 10 đến 20% so với sản phẩm nhập khẩu. Công ty buộc phải giữ mức giá nội địa thấp để giúp tăng khả năng cạnh tranh nhằm tiếp tục thu hút khách hàng trong các lĩnh vực như đóng tàu, máy móc tự động, điện tử và xây dựng v..v.. Chính vì thế, đi đầu về giá cạnh tranh là yếu tố quan trọng quyết định sự sống còn và khả năng cạnh tranh của POSCO. Tận dụng tối đa từ việc chú trọng cải tiến kỹ thuật, nâng cao trình độ công nhân (tăng năng suất lao động) và thiết kế nhà máy hợp lí (giúp giảm chi phí vận chuyển) đã giúp POSCO tối thiểu hóa chi phí sản xuất, dẫn đến khả năng giữ mức giá cạnh tranh so với các quốc gia sản xuất thép khác trên thế giới lúc bấy giờ.

Giai đoạn trưởng thành

Sau khi đã đạt được sự tăng trưởng về cả chất và lượng suốt trong 25 năm, POSCO phải chứng kiến sự thay đổi lớn với sự nghỉ hưu của Chủ tịch TJ Park năm 1992. Nhiều nỗ lực đã được thực hiện để lấp khoảng trống lãnh đạo này, năm 1993, 1994, 1998, và 2003 lần lượt Chủ tịch Chung Myung-Sik, Kim Mahn-Je, Yoo Sang-Boo và Lee Ku-Taek lên nắm quyền, mỗi vị Chủ tịch đều tạo ra những thay đổi tích cực đến sự hoạt động và phát triển của POSCO, giúp POSCO ngày càng mở rộng quy mô, thị trường và vị thế của mình trong Ngành thép thế giới.

POSCO ra sức củng cố các hoạt động Nghiên cứu và Phát triển (R&D) của họ vì các công ty thép hàng đầu khác lo sợ Hiệu ứng boomerang nên không muốn chuyển giao công nghệ tân tiến cho POSCO. Công ty đã tạo nên một mạng lưới cộng tác Nghiên cứu và Phát triển giữa ngành thép, giới học viện và các trung tâm nghiên cứu, bằng việc thành lập Đại học Khoa học và Kỹ thuật Pohang (POSTECH) vào năm 1986, Viện Nghiên cứu Khoa học - Công nghiệp và Công nghệ (RIST) năm 1987, và tái tổ chức Trung tâm Nghiên cứu và Phát triển của họ vào năm 1996 nhằm phát triển nhanh những công nghệ mới. Nói đến phát triển công nghệ kỹ thuật của POSCO giai đoạn này không thể không kể đến công nghệ FINEX. So với quy trình luyện kim, phương pháp FINEX giúp giảm chi phí đầu tư vào cơ sở vật chất vì nó không yêu cầu cần phải có than coke hay xưởng đá túp (sinter plants) để tiền xử lý quặng sắt và than đen mềm. Phương pháp này có thể tiết kiệm chi phí vật liệu thô vì nó sử dụng bột sắt và than đá thừa, đều có giá thành rẻ hơn. Tháng 5/2007, POSCO xây dựng Cơ sở Thương nghiệp hóa FINEXT đầu tiên trên thế giới có thể sản xuất 1,5 triệu tấn/năm.

POSCO cũng đã triển khai quá trình đổi mới từ năm 1999, với mục đích tổ chức có hiệu quả hơn những quy trình trọng tâm của công ty từ việc mua nguyên liệu thô, sản xuất, đến phân phối đến người tiêu dùng và chuyển đổi các hệ thống và văn hóa công ty theo hướng chú trọng đến khách hàng

và lợi nhuận. POSCO đã thực hiện cả quá trình này một cách toàn diện và tuân thủ theo những quy định chuẩn mực cụ thể, và đã tiết kiệm được chi phí rất lớn cùng với tăng trưởng hoạt động.

Quản lý toàn cầu là một vấn đề quan trọng trong bối cảnh toàn cầu hóa hiện nay. Vì sự phát triển của thị trường nói chung kết hợp với tốc độ tăng trưởng chậm thị trường trong nước, POSCO buộc phải tìm kiếm thị trường quốc tế để tiếp tục phát triển. Tỉ lệ xuất khẩu tăng liên tục và đạt 39% năm 2008, trong đó xuất khẩu trong khu vực đến các nước châu Á như Trung Quốc, Nhật, Ấn Độ chiếm hơn 60%. Nhu cầu thép ở Trung Quốc và khu vực Đông Nam Á (ĐNÁ) luôn rất lớn, nên POSCO đã xây dựng trung tâm sản xuất ở 2 khu vực này. Tính đến năm 2009, POSCO có 4 nhà máy ở Trung Quốc và 4 nhà máy ở khu vực ĐNÁ. Tháng 8/2009, một nhà máy khác của POSCO đã được hoàn thành ở Mexico. Nhằm mục đích bảo vệ nguồn cung vật liệu thô ổn định, tính đến 2009, POSCO đã tham gia vào sự phát triển quặng sắt và mỏ than của POSMEC ở Tây Úc, nắm giữ 20% cổ phần. Kể từ lúc đó, POSCO tích cực mua cổ phần của các mỏ khắp thế giới như quặng sắt của NAMISA ở Brazil, quặng than của MacArthur ở Úc, và quặng mangan ở Nam Phi. Ngoài ra, nhằm mục đích tăng lượng xuất khẩu đến các khu vực có nhu cầu thép tăng, POSCO thành lập thêm 8 cơ sở SCM (Quản lý chuỗi cung ứng – Supply Chain Management) ở Trung Quốc, Slovakia và Mexico.

NGÀNH THÉP VIỆT NAM

LƯỢC SỬ NGÀNH THÉP VIỆT NAM

Ngành thép Việt Nam ra đời vào đầu thập niên 1960 với sự xuất hiện của Khu liên hiệp gang thép Thái Nguyên do Trung Quốc giúp xây dựng năm 1959. Đây được xem là Khu công nghiệp đầu tiên tại Việt Nam mà theo thiết kế là có dây chuyền sản xuất liên hợp khép kín từ khai thác quặng sắt đến luyện gang, luyện thép và cán thép.[29] Tuy nhiên sản phẩm của nhà máy Thái Nguyên chỉ là gang với sản phẩm đầu tiên ra lò năm 1963 mà chưa có sản phẩm thép cán. Mãi sau năm 1975 nhà máy này mới cho ra đời sản phẩm thép cán đầu tiên. Nhà máy gang thép Thái Nguyên chủ yếu sử dụng quặng từ mỏ sắt Trại Cau với công suất từ 25-30 vạn tấn quặng sạch. Mỏ sắt Trại Cau là một trong các mỏ có trữ lượng quặng sắt lớn nhất miền Bắc, khoảng trên 8,4 triệu tấn. Ngoài ra, nhiều mỏ nguyên liệu khác ở các địa phương khác trên miền Bắc cũng được khai thác nhằm cung cấp cho Khu liên hiệp Thái Nguyên như mỏ đá Núi Voi ở Thái Nguyên, mỏ đất chịu lửa ở Tuyên Quang và Mangan ở Cao Bằng.

Năm 1964, phân xưởng luyện thép (nay là Nhà máy luyện thép Lưu Xá) được thành lập nhưng đến năm 1978 mới chính thức khánh thành. Nhu cầu về sản phẩm thép cán của Việt Nam lúc bấy giờ phần lớn vẫn được nhập khẩu từ Liên Xô (cũ) và Trung Quốc. Năm 1975, nhà máy thép Gia Sàng (cũng thuộc Khu liên hiệp gang thép Thái Nguyên) do Cộng hòa Dân chủ Đức (nay là Đức) giúp Việt Nam xây dựng cũng đã đi vào hoạt động. Tổng công suất thiết kế của cả Khu liên hiệp gang thép Thái Nguyên giai đoạn này khoảng 100.000 tấn/năm. Thêm vào đó, năm 1976, một số nhà máy luyện, cán thép quy mô nhỏ ở TP.HCM và Biên Hòa được tiếp quản từ Chính quyền Miền Nam trước đây để thành lập Công ty luyện kim đen miền Nam, với tổng công suất thiết kế khoảng 80.000 tấn/năm.

Giai đoạn 1976-1982, mặc dù công nghiệp nặng vẫn được ưu tiên phát triển, song ngành thép vẫn không có những bước phát triển đáng kể nào. Từ năm 1982, chính sách của Chính phủ chuyển hướng sang tập trung phát triển mạnh nông nghiệp và coi nông nghiệp là mặt trận hàng đầu, đẩy mạnh sản xuất hàng tiêu dùng, và kết hợp nông nghiệp, công nghiệp hàng tiêu dùng và công nghiệp nặng một cách hợp lý. Mặc dù vậy, cho đến cuối thập niên 1990, tình trạng kinh tế khó khăn vẫn hết sức khó khăn, đất nước rơi vào khủng hoảng và siêu lạm phát.

Giai đoạn 1986-1990, chính sách chủ yếu tập trung triển khai Ba chương trình kinh tế lớn là lương thực-thực phẩm, hàng tiêu dùng, hàng xuất khẩu. Mặc dù tổng công suất thiết kế cho cả các dự án gang thép ở miền Bắc và miền Nam trong thời kỳ này lên đến khoảng 180.000 tấn/năm, song trên thực tế thì sản lượng sản xuất rất thấp chỉ từ 40.000 đến 85.000 tấn/năm. Sản lượng này không thể đáp ứng đủ cho nhu cầu thép trong nước và vẫn phải nhập khẩu để đáp ứng bổ sung. Thị trường nhập khẩu chính của Việt Nam thời gian này vẫn là Liên Xô và các nước XHCN khác. Tuy nhiên, trong giai đoạn nửa cuối thập niên 1980, tình hình kinh tế và chính trị Liên Xô và một số nước Đông Âu rơi vào khủng hoảng và đổ vỡ nên khả năng nhập khẩu của Việt Nam bị ảnh hưởng nghiêm trọng. Lý do là vì việc thanh toán cho các sản phẩm nhập khẩu nói chung trong giai đoạn này của Việt Nam chủ yếu dựa vào nguồn tín dụng trả chậm và cho vay ưu đãi của Hội đồng tương trợ kinh tế (COMECON). Đứng trước khó khăn đó, dưới sự thúc ép của Nhà nước đi cùng với các chính sách khuyến khích hợp lý,

[29] http://tisco.com.vn/?f=About&op=2&p=13

ngành thép trong nước đã không ngừng đẩy mạnh năng lực sản xuất và lần đầu tiên sản lượng thép đã vượt ngưỡng 100.000 tấn trong năm 1990.

Năm 1990, Tổng công ty Thép được thành lập trên cơ sở tổ chức, sắp xếp các đơn vị khai thác, tuyển luyện các loại khoáng sản kim loại đen và các đơn vị nghiên cứu, đào tạo, dịch vụ về lĩnh vực luyện kim đen thuộc Bộ Công nghiệp nặng (sau đó là Bộ Công nghiệp và hiện nay là Bộ Công Thương).[30] Từ năm 1990 trở đi là thời kỳ Việt Nam có rất nhiều thay đổi về mặt thể chế và chính sách trên tinh thần "đổi mới" của Nghị quyết Đại hội Đảng lần VI (12/1986). Chẳng hạn như sự ra đời của Luật Đầu tư nước ngoài 1987 và Luật Công ty 1990 đã tạo điều kiện pháp lý cho việc thu hút vốn đầu tư của nước ngoài cũng như của tư nhân trong nước vào sự phát triển của ngành thép nội địa. Những doanh nghiệp như: Công ty Thép Việt (tiền thân sáng lập của Công ty Thép Pomina), Doanh nghiệp tư nhân Hữu Liên (tiền thân là Xí nghiệp Tư doanh Hữu Liên và là tiền thân của Công ty Cổ phần Hữu Liên Á Châu), Công ty thép Việt – Hàn và Công ty Thép Vingal đã được thành lập trong trong giai đoạn này. Ngoài ra trong giai đoạn này, nhiều ngành cơ khí, chế tạo máy, đóng tàu và nhiều ngành kinh tế khác cũng đua nhau mở nhà máy thép quy mô nhỏ. Đến năm 1995, sản lượng thép cả nước đã lên đến 470 nghìn tấn, gấp hơn 4,5 lần so với năm 1990 và bằng với lượng thép nhập khẩu từ Liên Xô trước năm 1990. Trong đó, sản lượng thép do khu vực doanh nghiệp nhà nước chiếm đến 85%, tương đương 398 nghìn tấn; khu vực doanh nghiệp nước ngoài chiếm 13%, tương đương 62 nghìn tấn; còn lại 10 nghìn tấn là của các doanh nghiệp tư nhân trong nước.

Năm 1995, Tổng công ty Thép Việt Nam (VNSTEEL) đã được thành lập lại sau khi tiếp quản Tổng công ty Kim khí và hoạt động theo mô hình Tổng công ty 91.[31] Thời kỳ 1996-2000, ngành thép Việt Nam vẫn giữ được tốc độ tăng trưởng nhất định, trong đó nhiều công ty thép tiếp tục đầu tư mới và nâng cao công suất, đầu tư theo chuyền sâu. Giai đoạn này cũng chứng kiến nhiều công ty thép trong nước và nước ngoài ra đời như Công ty Ống thép Hòa Phát (1996), Công ty Thép Pomina (1999) và Công ty Thép Hòa Phát (2000). Ngoài ra còn có 13 dự án liên doanh, trong đó có 12 nhà máy liên doanh cán thép và gia công chế biến sau cán ra đời như Công ty liên doanh thép Việt Nhật (VinaKyoei), Công ty liên doanh thép Việt Úc (Vinausteel), Công ty liên doanh thép Việt Hàn (VPS), Công ty liên doanh thép Việt Nam Singapore (Nasteel), Công ty liên doanh thép Việt Nam Đài Loan (Vinatafong) với tổng công suất gần 0,8 triệu tấn/năm.

Năm 1998, lần đầu tiên sản lượng thép cán của khu vực doanh nghiệp nước ngoài vượt doanh nghiệp nhà nước (551 nghìn tấn so với 504 nghìn tấn), trong khi khu vực doanh nghiệp tư nhân chỉ đạt 22 nghìn tấn thép cán/năm. Đến năm 2000, sản lượng thép cán cả nước đạt 1,58 triệu tấn, gấp 3,5 lần năm 1995 và gấp gần 16 lần so với 10 năm trước. Trong đó, tỷ trọng của khu vực nhà nước đã giảm xuống còn 35,8%, trong khi khu vực nước ngoài lại tăng lên 53,1%, còn khu vực doanh nghiệp tư nhân trong nước chỉ chiếm 11,1%.

Từ năm 2000 trở đi là giai đoạn nở rộ của các doanh nghiệp thép với sự đa dạng của các doanh nghiệp thép thuộc các loại hình sở hữu khác nhau của các thành phần kinh tế. Các chính sách mở cửa và hội nhập của Việt Nam cũng góp phần thu hút mạnh mẽ các nhà đầu tư nước ngoài đầu tư vào ngành thép trong nước. Ngoài VNSTEEL và các doanh nghiệp thép trực thuộc các bộ, ngành, và địa phương còn có các doanh nghiệp liên doanh, các công ty cổ phần, các công ty vốn nước ngoài và rất nhiều công ty thép tư nhân được đăng ký thành lập trong khuôn khổ của Luật Doanh nghiệp mới 1999. Một số công ty thép có tiếng hiện nay cũng được thành lập trong thời kỳ này như Công ty Cổ phần Tập đoàn Hoa

[30] Theo Quyết định số 128/CNNg-TC ngày 30/5/1990 của Bộ Công nghiệp nặng
[31] Theo Quyết định số 255/TTg ngày 19/4/1995 của Thủ tướng Chính phủ

Sen (2001), Công ty Thép Việt Ý (2002, tiền thân là Nhà máy thép Việt Ý thuộc Tổng Công ty Sông Đà.

Tính đến năm 2001 có khoảng 50 doanh nghiệp sản xuất thép xây dựng có công suất hơn 5.000 tấn/năm. Trong đó, 12 dây chuyền cán thép có công suất từ 100.000 tấn đến 300.000 tấn/năm. Tính trung bình công suất cán thép của một nhà máy ở Việt Nam chỉ khoảng 100.000 tấn/năm. Dù không thể phủ nhận công suất của các dây chuyền cán thép liên tục được cải thiện song mức 100.000 tấn/năm cũng chỉ thuộc loại quy mô nhỏ. Theo *Quy hoạch phát triển ngành thép Việt Nam giai đoạn 2007-2015*, kể từ năm 2011 trở đi, các dây chuyền cán thép phải có công suất tối thiểu từ 500.000 tấn/năm trở lên.[32] Tuy nhiên, đây đã là công suất bình quân của các nhà máy sản xuất thép ở các nước trong khu vực tính đến năm 2007.[33]

Sau khi Việt Nam gia nhập WTO, các doanh nghiệp thép tư nhân trong nước đã có bước phát triển vượt bậc khi lần đầu tiên tổng sản lượng thép cán vượt hai khu vực còn lại, đạt mức hơn 1,2 triệu tấn, chiếm tỷ trọng gần 41%, trong khi khu vực nhà nước tiếp tục tụt dốc xuống còn 30,7%, tương đương 0,9 triệu tấn, còn khu vực nước ngoài cũng giảm tỷ trọng còn 28,4%, tương đương 839 nghìn tấn.[34]

QUY HOẠCH VÀ ƯU TIÊN CHIẾN LƯỢC CỦA NHÀ NƯỚC

Kể từ Đổi mới năm 1986, Chiến lược Phát triển ngành thép Việt Nam có thể coi được chính thức bắt đầu từ năm 1995 với Thông báo số 112-TB/TW ngày 12/4/1995 của Bộ Chính trị về chiến lược phát triển sản xuất thép tới năm 2010. Mục tiêu được đặt ra là ở giai đoạn I (đến năm 2000) phấn đấu đạt khoảng 3 triệu tấn thép cán, với những chủng loại thép đang chiếm tỷ lệ lớn trong tổng nhu cầu thép của xã hội như thép tròn, một số loại thép hình, thép tấm v.v…; ở giai đoạn II (đến năm 2010) phấn đấu đạt sản lượng khoảng 7,5 đến 8 triệu tấn. Mục tiêu này đã được điều chỉnh giảm trong Quyết định số 134/2001/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Quy hoạch tổng thể phát triển ngành Thép đến năm 2010 với 1,8 triệu tấn phôi thép và 5 triệu tấn thép cán. Quyết định này cũng đưa ra mục tiêu phấn đấu đến năm 2010 sản xuất thép trong nước đáp ứng được 75% - 80% nhu cầu tiêu dùng thép trong nước, trong đó riêng Tổng công ty Thép Việt Nam (kể cả phần trong các liên doanh) chiếm tỷ trọng trên 50% về thép xây dựng và khoảng 70% về thép tấm, thép lá. Năm 2007, kế hoạch lại được điều chỉnh với một số mục tiêu cụ thể. Thứ nhất, sản xuất phôi thép (thép thô) năm 2010 đạt 3,5 - 4,5 triệu tấn; năm 2015 đạt 6 - 8 triệu tấn; năm 2020 đạt 9 - 11 triệu tấn và năm 2025 đạt 12 - 15 triệu tấn phôi thép. Thứ hai, sản xuất thép thành phẩm, năm 2010 đạt 6,3 - 6,5 triệu tấn (1,8 - 2,0 triệu tấn sản phẩm dẹt); năm 2015 đạt 11- 12 triệu tấn (6,5 - 7,0 triệu tấn sản phẩm dẹt); năm 2020 đạt 15 - 18 triệu tấn (8 - 10 triệu tấn sản phẩm dẹt) và năm 2025 đạt khoảng 19 - 22 triệu tấn thành phẩm (11 - 13 triệu tấn sản phẩm dẹt và 0,2 triệu tấn thép đặc biệt). Kế hoạch này lại được thay đổi vào năm 2013 trong Quyết định số 694/QĐ-BCT ngày 31/01/2013 của Bộ Công thương Mục tiêu sản xuất phôi thép đạt 12 triệu tấn vào năm 2015; 25 triệu tấn vào năm 2020 và 40 triệu tấn vào năm 2025. Sản xuất thép thành phẩm đạt 13 triệu tấn vào năm 2015, 23 triệu tấn vào năm 2020 và 39 triệu tấn vào năm 2025.

Các chính sách đối với ngành thép Việt Nam trong hơn hai thập kỷ qua chủ yếu tập trung vào cho VNSTEEL. Tuy nhiên, ngành thép Việt Nam nói chung, Tổng công ty Thép Việt Nam (VNSTEEL) nói riêng là một bức tranh tương phản so với câu chuyện của Hàn Quốc và POSCO. Kể từ khi VNSTEEL được thành lập vào ngày 30/5/1990, đã 24 năm trôi qua – đúng bằng khoảng thời gian tạo

[32] Theo Quyết định 145/2007/QĐ-TTg ngày 4/9/2007 của Thủ tướng Chính phủ
[33] Xem "Cam kết gia nhập WTO của Việt Nam về ngành thép", Trung tâm WTO thuộc VCCI, năm 2007. Truy cập tại http://trungtamwto.vn/an-pham/cam-ket-wto-ve-thep.
[34] Nguyễn Xuân Thành và các tác giả (2010), Liên doanh Thép An Nhơn. Nghiên cứu tình huống của FETP.

nên sự thần kỳ POSCO ở Hàn Quốc (1968-1992). Nếu tính từ thời điểm được thành lập lại vào ngày 29/04/1995 khi Chiến lược phát triển ngành thép Việt Nam được đặt ra được thể hiện tại Thông báo số 112-TB/TW ngày 12/4/1995 của Bộ Chính trị về chiến lược phát triển sản xuất thép tới năm 2010, thì VNSTEEL đã trải qua gần hai thập kỷ. Để thực hiện chiến lược này 170 triệu đô-la Mỹ vay từ Trung Quốc đã được dành để đầu tư cho ngành thép. Nếu loại trừ trượt giá thì con số này cũng trên 50 triệu đô-la quy về năm 1968 hay tương đương với một nửa số vốn ban đầu Hàn Quốc dành cho đầu tư ngành thép của nước này.

VNSTEEL đã được thiết kế để trở thành một POSCO của Việt Nam, trong đó Công ty Gang thép Thái Nguyên (TISCO) được thành lập từ năm 1959 được xem là quả đấm thép của VNSTEEL. Vào năm 1995, tổng lượng thép sản xuất (cán) của VNSTEEL là 362 nghìn tấn, chiếm 70% tổng sản lượng thép sản xuất và 22% lượng thép tiêu thụ trong nước (1,6 triệu tấn). Sau gần hai thập kỷ, sản lượng của VNSTEEL đã tăng khoảng 6 lần để đạt sản lượng hơn 2,1 triệu tấn (với gần một nửa là sản lượng của các liên doanh) vào năm 2013. Tính gộp thì VNSTEEL chiếm gần 40% lượng thép sản xuất và gần 20% lượng tiêu thụ của Việt Nam. Nếu loại trừ các liên doanh thì VNSTEEL chỉ chiếm khoảng 20% lượng thép sản xuất trong nước và 10% lượng tiêu thụ. Được kỳ vọng là quả đấm thép cho ngành thép Việt Nam nhưng sau 20 năm VNSTEEL đã không thực hiện được vai trò của mình cho dù đã nhận được rất nhiều ưu đãi của nhà nước. Với bề dày hơn nửa thế kỷ, được xem là trụ cột của VNSTEEL, nhưng TISCO hiện tại là gánh nặng chứ không phải là điểm sáng của ngành thép Việt Nam. Khoản đầu tư 170 triệu đô-la Mỹ nêu trên để thực hiện Dự án mở rộng Công ty Gang Thép Thái Nguyên giai đoạn I đã không tạo ra sự thần kỳ cho ngành thép Việt Nam. Dự án mở rộng giai đoạn II của Công ty này hiện đang gặp nhiều khóa khan và gần đây Thủ tướng Chính phủ đã phải chỉ đạo Tổng công ty Đầu tư và Kinh doanh vốn Nhà nước (SCIC) rót vốn mà thực chất là giải cứu cho TISCO.[35]

Có một sự tương phản quan trọng đối với chính sách phát triển ngành thép của Việt Nam và Hàn Quốc. Hàn Quốc đã dựa vào Nhật Bản. Do mức độ phát triển đã ở mức rất cao so với Hàn Quốc nên Nhật Bản không thấy áp lực cạnh tranh tiềm tàng nên họ đã giúp Hàn Quốc xây dựng thành công ngành thép cũng như một số ngành công nghiệp khác. Công nghệ được Nhật Bản đưa vào Hàn Quốc là công nghệ hiện đại ở thời điểm lúc bấy giờ.

Ngược lại, Việt Nam đã dựa vào tín dụng và hỗ trợ của Trung Quốc để phát triển ngành thép, cụ thể là khu liên hiệp gang thép Thái Nguyên. Ở đây có một số vấn đề được đặt ra. Trình độ phát triển của Trung Quốc, nhất là ở cuối thập niên 1990 là không khác nhiều so với Việt Nam. Do vậy, khả năng Việt Nam tìm kiếm các công nghệ và cách thức quản lý tiên tiến như Hàn Quốc đã được hưởng lợi từ Nhật Bản là không nhiều. Quan trọng hơn, xét về logic thì Việt Nam luôn được xem là đối thủ cạnh tranh tiềm tàng với Trung Quốc nên khả năng Trung Quốc thực sự muốn giúp Việt Nam phát triển một ngành thép cũng như những ngành khác có khả năng cạnh tranh để chống lại chính họ là không cao. Trái lại, rất có thể tận dụng việc Việt Nam dùng tín dụng cũng như các sự hỗ trợ khác từ Trung Quốc nên họ đã tranh thủ chuyển những công nghệ hay máy móc thiết bị lạc hậu với giá đắt đỏ cho Việt Nam. Điều này giúp làm tăng khả năng cạnh tranh của ngành thép Trung Quốc vì họ có điều kiện đổi mới công nghệ sau khi bán được các thiết bị lạc hậu. Đây là vấn đề cần xem xét và phân tích thấu đáo, nhưng rất có thể đây một sai lầm mang tính chiến lược của Việt Nam trong việc dựa vào Trung Quốc để phát triển ngành thép cũng như một số ngành công nghiệp khác.

Nhìn chung, các chính sách đối với ngành thép trong hai thập kỷ qua ở Việt Nam theo thứ tự ưu tiên và ưu đãi cao nhất là các doanh nghiệp nhà nước; kế đến các doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài, và cuối cùng là các doanh nghiệp tư nhân trong nước. Tuy nhiên, kết quả đã hoàn toàn trái ngược. Các

[35] http://www.thesaigontimes.vn/119429/Chinh-phu-chi-dao-SCIC-rot-von-cho-Thep-Thai-Nguyen.html

doanh nghiệp tư nhân đang đóng vai trò chính trong ngành thép Việt Nam. Doanh nghiệp được xem là đầu tư bài bản với công nghệ hiện đại nhất trong ngành thép hiện nay chính là Pomina và doanh nghiệp có lợi thế cạnh tranh lớn nhất hiện nay chính là Công ty thép Hòa Phát và có lẽ đây là doanh nghiệp đầu tiên ở Việt Nam có lò lên đến 750 m^3. Trong điều kiện bị bất lợi nhất hay nói cách khác là bị phân biệt đối xử và có lúc đã bị gán cho tội danh đầu tư tràn lan thì các doanh nghiệp tư nhân lại mang nhiều triển vọng nhất cho ngành thép Việt Nam. Ngành thép Việt Nam trong tương lai sẽ là sân chơi của các doanh nghiệp tư nhân trong nước là hoàn toàn có thể dự đoán được. Tuy nhiên, sự thất thường trong các chính sách đã tạo ra sự bất định cho các doanh nghiệp sản xuất thép nói chung. Cụ thể, chính sách liên quan đến việc xuất khẩu quặng sắt được thiết kế để tạo điều kiện thuận lợi cho VNSTEEL mà cụ thể Thép Thái Nguyên, tuy nhiên Hòa Phát lại là doanh nghiệp được hưởng lợi nhiều nhất hiện nay do các đầu tư của doanh nghiệp này rơi đúng thời điểm.

NGHỊCH LÝ CỦA QUÁ TRÌNH PHÁT TRIỂN

Phát triển mất cân đối

Từ năm 2010 đến nay, sản lượng thép sản xuất các loại của Việt Nam đạt mức bình quân trên dưới 5 triệu tấn/năm đáp ứng khoảng 50% nhu cầu thép của cả nước. Năm 2013, sản lượng thép tiêu thụ cả nước đạt mức 10,8 triệu tấn, tăng nhẹ 1,7% so với năm 2012, tuy nhiên lại giảm đến 4,5% so với năm 2010. Tính bình quân giai đoạn 2010-2013, sản lượng thép sản xuất giảm 1,5%/năm. Riêng trong năm 2013, Việt Nam chỉ tiêu thụ khoảng 4,957 triệu tấn thép, giảm 9,43% so với năm 2012. Thế nhưng cũng trong năm 2013, Việt Nam nhập khẩu từ nước ngoài khoảng 9 triệu tấn sắt thép các loại, trị giá lên đến 6,5 tỉ USD, tăng 25% về lượng và 14% về giá trị so với năm 2012. Thị trường nhập khẩu thép của Việt Nam chủ yếu là Trung Quốc (chiếm trên 37% về lượng và 36% về giá), kế đến là Nhật Bản (27%, 25%), Hàn Quốc (15%, 17%), và phần còn lại là lượng nhập khẩu nhỏ lẻ từ các nước khác.

Sản lượng thép các loại xuất khẩu ra nước ngoài của cả nước năm 2013 cũng chỉ đạt 2,2 triệu tấn, tương đương 1,8 tỉ USD, tăng 14,29% về lượng và giảm 7,29% về giá trị. Thị trường xuất khẩu chủ yếu của thép Việt Nam là Campuchia (chiếm hơn 28% về lượng, và 24% về giá trị), Indonesia (17%, 18%), Philippines (15%, 10%), Thái Lan (10%, 12%), Lào (6%, 6%); phần còn lại là xuất khẩu nhỏ lẻ sang các nước khác trên thế giới, kể cả Hoa Kỳ, Anh, Italia, Nhật Bản, Hàn Quốc... Tính chung đến nay Việt Nam đã xuất khẩu được sắt thép sang 26 thị trường. Các sản phẩm thép xuất khẩu của Việt Nam sang các nước phát triển chủ yếu là ống thép không hàn (tái xuất do trong nước chưa sản xuất được), tôn mạ kim loại và sơn phủ màu trong khi xuất sang các nước trong khu vực là thép. Đặc biệt từ tháng 6/2014, Hòa Phát cũng đã ký được hợp đồng xuất khẩu thép tròn cuộn phục vụ xây dựng sang thị trường Úc.[36] Mặc dù không ít các doanh nghiệp Việt Nam đã có những nỗ lực lớn trong việc tìm hướng xuất khẩu thì ngành thép Việt Nam đến nay vẫn tiếp tục bị nhập siêu. Năm 2013, ngành thép Việt Nam tiếp tục nhập siêu hơn 4,5 tỉ USD, tương đương với mức năm 2012. Điều đáng lưu ý ở đây không phải là năng lực sản xuất thép trong nước không đủ đáp ứng mà là do năng lực cạnh tranh của ngành thép nội địa là quá yếu. Trong khi sản lượng sản xuất của các công ty thép trong nước đang dư thừa so với nhu cầu tiêu thụ thì Việt Nam vẫn phải nhập khẩu thép của thế giới.

Thực ra, nghịch lý tình trạng sản lượng thép sản xuất trong nước dư thừa trong khi Việt Nam lại nhập khẩu thép một phần là do năng lực cạnh tranh kém của một số doanh nghiệp thép trong nước, phần còn lại là do sự mất cân đối trong các phân khúc sản phẩm thép khác nhau. Các sản phẩm thép xuất khẩu của Việt Nam chủ yếu là tôn mạ màu và ống thép, trong khi sản phẩm thép mà Việt Nam đang dư thừa chủ yếu là thép xây dựng lại hầu như không thể xuất khẩu được. Điều này một phần là do đối

[36] Xem tại http://tuoitre.vn/Kinh-te/615581/xuat-khau-thep-sang-uc.html.

với thép xây dựng, nhằm đảm bảo an toàn cho các công trình xây dựng, các nước thường có những tiêu chuẩn rất cao và việc kiểm soát cũng rất chặt chẽ nên nếu để đáp ứng đầy đủ các tiêu chuẩn này sẽ làm tăng giá thành sản phẩm thép của Việt Nam, khiến cho việc cạnh tranh trên các thị trường xuất khẩu sẽ trở nên khó khăn hơn. Ngược lại, ngay chính trên thị trường nội địa, trong khi năng lực sản xuất trong nước đang dư thừa thì các loại thép phục vụ xây dựng như thép thanh, thép cuộn, thép hình lại chịu áp lực cạnh tranh gay gắt từ các sản phẩm nhập khẩu, đặc biệt là từ Trung Quốc. Trong khi đó, các sản phẩm thép khác như thép cuộn cán nóng, thép hợp kim, thép chế tạo cơ khí, thép tấm lá... thì Việt Nam vẫn phải nhập khẩu từ bên ngoài do trong nước không đủ đáp ứng.

Thực trạng này cho thấy rằng ngành thép Việt Nam đang bị phát triển theo hướng lệch lạc, chỗ thừa chỗ thiếu, năng lực cạnh tranh yếu. Trong khoảng từ 5 đến 10 năm trước đây, đi cùng với sự tăng trưởng nóng của nền kinh tế thì nhu cầu thép cho ngành xây dựng và bất động sản cũng tăng cao. Rất nhiều nhà máy luyện thép tăng cường mở rộng công suất hoặc lập các dự án sản xuất mới mà chủ yếu là tập trung vào phân khúc thép xây dựng. Thời kỳ đó không chỉ là thời kỳ ăn nên làm ra mà phải gọi là thời kỳ "vàng son" của các công ty bất động sản. Các công ty sản xuất thép xây dựng cũng trải qua được thời kỳ huy hoàng này. Tuy nhiên, khi nền kinh tế suy giảm, bong bóng bất động sản nổ, ngành bất động sản suy yếu, và nhu cầu thép xây dựng sụt giảm thì nhiều công ty thép cũng rơi vào tình trạng lao đao. Nghịch lý là trong khi nguồn cung thép xây dựng trong nước dư thừa nhiều thì việc xuất khẩu đối với chủng loại thép này lại không dễ dàng đối với các doanh nghiệp thép Việt Nam. Chưa kể thép xây dựng trong nước hiện còn đang phải chịu áp lực cạnh tranh từ thép nhập khẩu giá rẻ từ Trung Quốc. Điều này cho thấy rằng, phân khúc thép xây dựng của Việt Nam so với thế giới chỉ được xếp vào phân khúc cấp thấp và giá rẻ.[37] Các doanh nghiệp thép định vị phân khúc này chỉ có thể "chơi" trên sân nhà chứ rất khó để có thể xuất khẩu được sang những nước phát triển có tiêu chuẩn thép xây dựng cao cấp hơn. Với sản phẩm thép xây dựng cấp thấp, Việt Nam chỉ có thể xuất khẩu được sang các nước trong khu vực – nơi cũng có tiêu chuẩn thép xây dựng không quá cao so với Việt Nam, chẳng hạn như Campuchia, Lào, Indonesia, Philippines, Malaysia, Thái Lan... Ngay chính ở các thị trường này thì thép xây dựng của Việt Nam cũng có nguy cơ bị cạnh tranh trực tiếp của thép Trung Quốc. Ngược lại, nếu các doanh nghiệp này chuyển hướng sang sản xuất thép chất lượng cao hơn để đẩy mạnh xuất khẩu thì buộc phải tăng giá thành sản phẩm mà điều này lại đưa đến kết quả là không thể cạnh tranh được với thép của các công ty thép hàng đầu thế giới. Tuy nhiên, ngay khi các doanh nghiệp chỉ chọn "chơi" với thép xây dựng cấp thấp trong nước thì cũng chưa hẳn đã yên ổn với thép nhập khẩu từ Trung Quốc – nước cũng có phân khúc thép cấp thấp như Việt Nam song lại có khả năng cạnh tranh về giá cao hơn.

Sự lệch lạc còn cho thấy, trong khi thép xây dựng dư thừa thì nhiều sản phẩm thép khác mà trong nước đến nay vẫn gần như chưa sản xuất được hoặc sản xuất được nhưng không đáp ứng đủ nhu cầu chẳng hạn như thép cán tấm nóng, thép hợp kim, thép mạ, thép không gỉ, thép chế tạo... và do vậy Việt Nam vẫn phải nhập khẩu từ nước ngoài. Đặc biệt đối với thép cho ngành công nghiệp cơ khí, chế tạo (máy móc, đóng tàu) thì Việt Nam gần như vẫn phải nhập hoàn toàn. Điều này không phải do ngành công nghiệp cơ khí chế tạo của Việt Nam phát triển quá mức dẫn đến nguồn cung không đủ đáp ứng mà là do quy hoạch phát triển ngành thép với ngành cơ khí chế tạo không tương thích với nhau. Bản thân ngành công nghiệp cơ khí của Việt Nam cũng đang gặp tình trạng sức cạnh tranh thấp, đầu tư chắp vá, dàn trải, công nghệ sản xuất lạc hậu, thiết bị chậm được đổi mới, hiệu quả không cao, thậm chí không đủ trụ được ngay ở thị trường trong nước.[38] Đặc biệt, trong thời gian gần đây ngành

[37] Xem Thông tư liên tịch 44/2013/TTLT-BCT-BKHCN ngày 31/12/2013 của Bộ Công thương và Bộ Khoa học-Công nghệ về quản lý chất lượng thép sản xuất trong nước và thép nhập khẩu

[38] Xem http://cautructhailong.com.vn/nghanh-co-khi-viet-nam-vai-tro-va-thuc-trang-hien-nay.html.

công nghiệp cơ khí của Việt Nam càng rơi vào tình trạng khó khăn hơn, nhiều doanh nghiệp hoạt động cầm chừng, hàng tồn kho cao, nhiều doanh nghiệp đã đóng cửa phá sản.[39]

Các chính sách khuyến khích và ưu đãi đầu tư của nhà nước đối với sản phẩm thép phục vụ cho ngành cơ khí chế tạo không hấp dẫn bằng các chính sách khuyến khích đầu tư vào xây dựng và bất động sản. Sự bất hợp lý về cơ chế khuyến khích như vậy đã khiến cho lợi nhuận đầu tư vào bất động sản thì quá cao trong khi rủi ro đầu tư vào ngành công nghiệp cơ khí thì quá lớn. Hệ quả tất yếu là đầu tư vào thép xây dựng sẽ có được lợi nhuận cao hơn nhiều so với đầu tư vào thép dùng cho công nghiệp cơ khí và chế tạo. Theo Hiệp hội thép Việt Nam (VSA), phải chờ vài năm nữa, khi các khu liên hợp sản xuất thép của Việt Nam đi vào hoạt động thì sản xuất thép công nghiệp mới được đẩy mạnh. Với tình trạng ngành thép hiện nay cùng với các chính sách hiện có, sự kỳ vọng của VSA là quá xa vời.

Công nghệ và quy mô sản suất nhìn chung là nhỏ và không tiên tiến

Ngoài các yếu tố về nguồn nguyên liệu, chi phí lao động thì trình độ công nghệ cũng là yếu tố quan trọng nếu như không muốn nói là quyết định đến năng lực cạnh tranh của các doanh nghiệp thép. Trong những năm trước đây, khi kinh tế tăng trưởng cao và nhu cầu xây dựng lớn, ngành thép Việt Nam cũng phát triển ào ạt, trong đó có rất nhiều dự án thép ra đời vượt ngoài quy hoạch cả về công suất lẫn trình độ công nghệ. Nhiều doanh nghiệp sản xuất thép tập trung vào các công đoạn như thiêu kết quặng sắt, luyện gang, luyệt thép bằng lò điện hồ quang đã sản sinh ra nhiều chất thải rắn và khí thải tạo nên hiệu ứng nhà kính.

Theo VSA, hơn hai phần ba các nhà máy sản xuất thép trong nước hiện đang sử dụng các thiết bị sản xuất có trình độ công nghệ lạc hậu, tiêu hao nhiều năng lượng và gây ô nhiễm môi trường. Các ước tính cho thấy có 30% nhà máy sản xuất thép có quy mô nhỏ và sử dụng công nghệ lạc hậu, 40% sử dụng công nghệ với trình độ trung bình như các nhà máy cũ của Thép Thái Nguyên, Công ty Thép Miền Nam, Công ty Thép Đà Nẵng, và Thép Việt Úc, và còn lại 30% các nhà máy sử dụng công nghệ hiện đại theo các tiêu chuẩn của châu Âu bao gồm Posco, Thép Vinakyoei, Thép Hòa Phát, Thép Pomina, Thép Phú Mỹ.[40]

Chúng ta biết rằng, một trong những đặc trưng cơ bản của ngành thép là tiêu tốn nhiều năng lượng, trong đó đặc biệt là điện năng. Thống kê của Viện Năng lượng (IEVN) cho thấy Việt Nam có khoảng 65 dự án sản xuất gang thép có công suất 100.000 tấn/năm trở lên và mặc dù vận hành chưa tới 50% công suất thiết kế nhưng lượng điện tiêu thụ hàng năm đã lên gần 3,5 tỷ kWh. Lượng than, dầu, điện ngành thép tiêu thụ chiếm khoảng 6% tổng tiêu thụ năng lượng của các ngành công nghiệp. Bên cạnh đó, do công nghệ lạc hậu nên thời gian luyện 1 mẻ thép cũng cao gần gấp đôi so với trung bình trên thế giới. Theo báo cáo năm 2010 của VNSteel, để luyện được 1 mẻ thép, các doanh nghiệp mất khoảng 90-180 phút (trung bình thế giới là 45-70 phút), tiêu hao điện từ 550-690 kWh/tấn (trung bình thế giới là 360-430 kWh/tấn).[41]

Trình độ lạc hậu của ngành thép Việt Nam biểu hiện rõ nét ở công nghệ lò cao. Rất nhiều các công ty gang thép ở Việt Nam sử dụng lò cao có dung tích rất nhỏ từ vài chục đến chưa tới 100 m^3, thấp hơn rất nhiều so với dung tích lò cao bình quân của các nước như Trung Quốc hay Nhật Bản. Trong khi đó, theo Quyết định 694/QĐ-BCT của Bộ Công Thương về Phê duyệt Quy hoạch phát triển hệ thống

[39] Xem thêm tại http://socongthuong.thaibinh.gov.vn/ct/news/Lists/congnghiep/View_Detail.aspx?ItemId=3194.
[40] VPBS 2013, Ngành Thép Việt Nam. Báo cáo Ngành lần đầu, tháng 12/2013.
[41] Các đánh giá này được dẫn lại từ http://baocongthuong.com.vn/p0c257n16897/nganh-thep-viet-nam-nang-cao-cong-nghe-giam-phat-thai.htm#.VA7CkPlQCSo

sản xuất và phân phối thép giai đoạn 2020, có xét đến năm 2025 thì yêu cầu dung tích lò cao phải tối thiểu 500m^3 áp dụng đối với các khu vực không có nguồn quặng sắt tập trung, còn đối với những khu vực có nguồn quặng sắt tập trung thì tối thiểu phải 700m^3, thậm chí đối với dự án sử dụng quặng sắt nhập khẩu được bố trí ven biển thì dung tích phải tối thiểu 1.000m^3. Quy hoạch này chắc chắn đã bị đổ vỡ vì trên thực tế có rất nhiều đang xây dựng có dung tích chỉ vài chục khối. Có một điểm cũng cần lưu ý là các tiêu chuẩn lò cao như vừa nêu sẽ không áp dụng đối với các lò cao chuyên dùng sản xuất gang đúc phục vụ ngành cơ khí. Đây có thể là một lỗ hổng để các dự án lò cao dung tích nhỏ "chui lọt" các thủ tục cấp phép của các cơ quan chức năng. Ngoài quy mô nhỏ, sự lạc hậu về trình độ công nghệ của ngành gang thép Việt Nam còn thể hiện ở các chỉ số tiêu hao năng lượng rất lớn và hiệu suất kinh tế - kỹ thuật thấp (xem thêm Phụ lục 2).

Bảng 2. Dung tích các lò cao ở Việt Nam so với các nước

Lò cao đang hoạt động	**Dung tích (m^3)**		**Lò cao đang XD**	**Dung tích (m^3)**		**So với các nước**	
GT Thái Nguyên	100-120		Thái Nguyên	550		**Trung Quốc**	**Dung tích (m^3)**
GT Cao Bằng	2 x 22		Việt Trung	550		43 lò cao lớn	1.000-4.350
KS 30/4	50		Hòa Phát	450		289 lò cao vừa	≥ 100
Gia Sàng	22					2.889 lò cao nhỏ	< 100
Cẩm Giàng	25						
GT Hòa Phát	350						
Lò cao đã XD nhưng chưa hoạt động	**Dung tích (m^3)**		**Lò cao lớn sẽ XD**	**Dung tích (m^3)**		**Nhật Bản**	**Dung tích (m^3)**
Vạn Lợi	2 x 220		Formosa	2 x 4.350		Có 27 lò cao, trong đó:	
Hà Tĩnh	2 x 220		Việt Trung	1,100		13 lò cao công suất	> 5000
Đình Vũ	1 x 220		Thạch Khê	2 x 2.000			
Cao Sơn Hà	50						
Hằng Nguyên	159						

Nguồn: GMS (2013) Lò trong ngành công nghiệp thép.

Mặc dù trình độ công nghệ chung của ngành thép Việt Nam là thấp nhưng vẫn có nhiều công ty thép của Việt Nam trong những năm gần đây đã tích cực đầu tư nâng cấp công nghệ của mình đạt các tiêu chuẩn tiên tiến của thế giới, trong đó nhiều công nghệ được nhập từ các nước châu Âu như Ý, Đức... Pomina là một trong những công ty thép điển hình cho việc mạnh dạn đầu tư vào công nghệ sản xuất thép hiện đại. Ông Phạm Chí Cường (nguyên chủ tịch VSA) cho rằng, bằng việc sử dụng công nghệ sấy và cán thép liên tục, Pomina chỉ cần sử dụng 450-500 kWh/tấn thép. Với công nghệ đó đã giúp Pomina tận dụng được khí thải ở nhiệt độ 300-400^OC trong lò để sấy phế liệu trước khi đưa vào luyện. Nhờ đó, giảm tiêu hao điện cho quá trình luyện thép tới 30%, chi phí sản xuất cũng giảm hơn 10 USD/tấn. Quá trình sản xuất thép từ phôi nóng được nạp trực tiếp từ nhà máy luyện đã giúp giảm 30% chi phí gia nhiệt trong quá trình cán thép thành phẩm.[42]

Trong bối cảnh cạnh tranh gay gắt như hiện nay, loại trừ chính sách bảo hộ bất hợp lý của chính phủ, chắc chắn những doanh nghiệp sử dụng công nghệ lạc hậu sẽ rất khó để có thể cạnh tranh và tồn tại được. Chưa kể, việc sử dụng công nghệ lạc hậu, ngoài vấn đề gây ô nhiễm môi trường, thì việc tiêu

[42] Thông tin này được dẫn lại từ http://baocongthuong.com.vn/p0c257n16897/nganh-thep-viet-nam-nang-cao-cong-nghe-giam-phat-thai.htm#.VA7CkPlQCSo

hao nhiều điện năng cũng sẽ đặt gánh nặng lên ngành sản xuất điện của Việt Nam. Hơn lúc nào hết, các chính sách điều tiết của Chính phủ cần phải tạo đủ động cơ khuyến khích để các doanh nghiệp phải tìm cách tiết kiệm năng lượng, tiết giảm chi phí và gia tăng khả năng cạnh tranh trên cơ sở đầu tư và nâng cao trình độ công nghệ sản xuất của mình.

AI LÀ TRỤ CỘT NGÀNH THÉP HIỆN NAY?

Tổng hợp số liệu từ Hiệp hội Thép Việt Nam cho thấy, tổng sản lượng sản xuất năm 2013 của ba loại hình thép chính gồm thép xây dựng, thép ống và tôn mạ là 7,5 triệu tấn. Tính gộp 6 doanh nghiệp hoặc nhóm doanh nghiệp lớn nhất chiếm 75% thị phần còn lại chia cho mấy chục doanh nghiệp khác. Nếu tính cả khối thì khối VNSTEEL chiếm thị phần lớn nhất với 15,3%. Nếu cộng cả khối liên doanh thì VNSTEEL cùng các liên doanh của mình chiếm 28% thị phần, tiếp theo là Tôn Hoa Sen, POSCO Việt Nam, Hòa Phát và POMINA. Tuy nhiên, khối VNSTEEL được tập hợp từ nhiều doanh nghiệp hoạt động tương đối độc lập. Thực ra, sản lượng của Tổng công ty Thép chỉ 386 nghìn tấn, còn thấp hơn cả TISCO ở mức 482 nghìn tấn, ngoài ra quy mô các nhà máy thép của VNSTEEL cũng nhỏ. Trên thực tế chỉ có 4 doanh nghiệp được liệt kê nêu trên là có nhà máy quy mô tương đối lớn trong thị trường Việt Nam. Về cơ cấu, thép xây dựng chiếm đến 62% tổng thép sản xuất, tôn mạ 27,5% và thép ống khoảng 11%. Các cơ cấu cụ thể được thể hiện trong **Bảng 3**.

Bảng 3. Cơ cấu thị phần thép Việt Nam

Đvt: Nghìn tấn

TT	Doanh nghiệp	Thép xây dựng	Thép ống	Tôn mạ	Tổng	Thị phần
1	Khối VNSteel	1.147			**1.147**	15,3%
2	LD với VNSteel	965			**965**	12,9%
3	Hoa Sen		114	846	**960**	12,8%
4	Posco*			885	**885**	11,8%
5	Hòa Phát	726	140		**866**	11,6%
6	Pomina	736			**736**	9,8%
7	Khác	1.048	554	332	**1.934**	25,8%
	Tổng	**4.622**	**808**	**2.063**	**7.493**	100,0%
	Cơ cấu sản phẩm	**61,7%**	**10,8%**	**27,5%**	**100,0%**	

Nguồn: Tổng hợp từ số liệu Hiệp hội Thép Việt Nam

*Ghi chú: * Tính cho thép cán nguội thay cho tôn mạ màu*

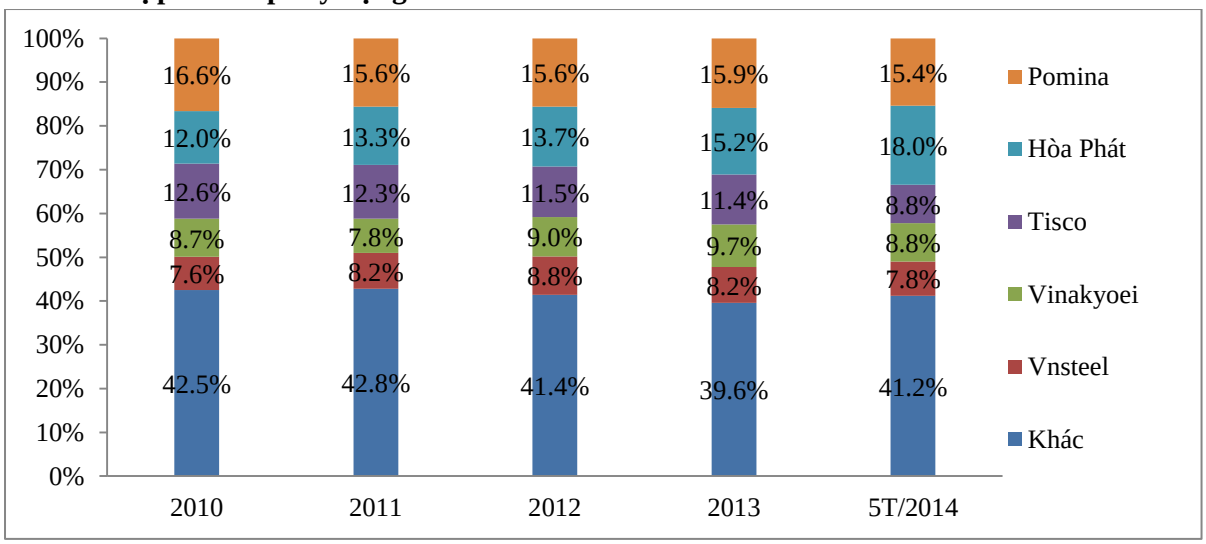
Tùy theo từng phân khúc sản phẩm mà cơ cấu thị phần của các doanh nghiệp thép khác nhau. Nội dung phần tiếp theo sẽ tập trung vào ba nhóm sản phẩm chính là thép xây dựng, thép ống và tôn mạ màu.

Thị trường thép xây dựng

Trong phân khúc thép xây dựng, sự cạnh tranh chủ yếu tập trung vào 5 doanh nghiệp hàng đầu gồm Pomina, Hòa Phát (HPG), Thép Thái Nguyên (Tisco), Thép Việt Nhật (VinaKyoei), và Tổng công ty thép Việt Nam (VNSTEEL). Đến hết năm 2013, Pomina dù vẫn giữ thị phần lớn nhất nhưng tỷ trọng đã sụt giảm từ mức 16,6% năm 2010 xuống còn 15,9%. Trong khi đó, thị phần của Hòa Phát từ vị trí thứ ba với mức 12% năm 2010 tăng lên 15,2% năm 2013 và vươn lên ở vị trí thứ hai, chỉ thấp hơn một chút so với Pomina. Với sự tăng trưởng ấn tượng này, nhiều người dự báo khả năng Hòa Phát sẽ

vượt Pomina trên thị trường thép xây dựng trong tương lai gần. Ngược lại, Tisco từ vị trí thứ hai với thị phần 12,6% năm 2010 nay đã bị tụt lại phía sau Hòa Phát với thị phần chỉ còn 11,4% năm 2013. Hai doanh nghiệp còn lại trong nhóm 5 doanh nghiệp thép dẫn đầu là Vinakyoei và VNSTEEL giữ thị phần lần lượt là 9,7% và 8,2% năm 2013 (**Hình 2).**

Hình 2. Thị phần thép xây dựng



Nguồn: Hiệp hội Thép Việt Nam (VSA)

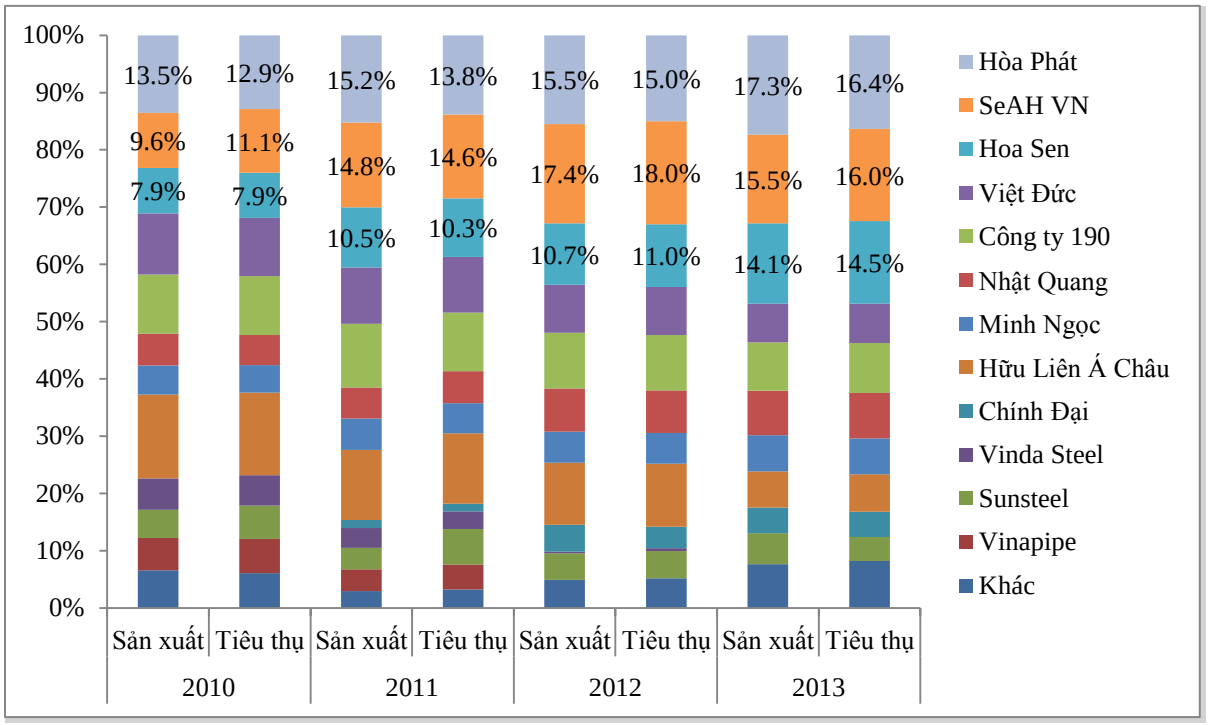
Trong 5 tháng đầu năm 2014, đúng như dự báo, lần đầu tiên sản lượng thép xây dựng tiêu thụ của Hòa Phát đã vượt Pomina và vươn lên giữ vị trí dẫn đầu với 18% thị phần. Trong khi đó, thị phần của bốn doanh nghiệp thép còn lại đều bị sụt giảm, trong đó sụt giảm nặng nề nhất là Tisco (-2,6%) và Vinakyoei (-0,9%). Tương tự, cả Pomina và VNSTEEL đều sụt giảm khoảng 0,5% thị phần. Mặc dù năm 2014 vẫn được xem là năm khó khăn của ngành thép khi tình hình thị trường bất động sản và nhu cầu sắt thép vẫn chưa có dấu hiệu khởi sắc, song sự vươn lên chiếm lĩnh thị phần ngày một lớn hơn của Hòa Phát cho thấy khả năng cạnh tranh của Hòa Phát là tốt hơn so với các doanh nghiệp còn lại. Trong khi đó, từ mức thị phần dẫn đầu của mình, trong hai năm 2011-2012, Pomina đã có nhiều nỗ lực nhằm tiếp tục duy trì thị phần ở mức xấp xỉ 15,6%, thậm chí có phần nhích lên 15,9% năm 2013 trước khi rơi lại xuống còn 15,4% trong 5 tháng đầu năm 2014 và mất vị trí dẫn đầu vào tay Hòa Phát. Điều đáng nói là Hòa Phát đang có lợi thế rất lớn từ chính sách cấm xuất khẩu quặng hiện nay như phân tích ở các phần tiếp theo.

Thị trường thép ống

Khác với Pomina chỉ tập trung vào phân khúc thép xây dựng, còn Hòa Phát tham gia cả vào lĩnh vực ống thép. Không những vậy, trên thị trường ống thép thì Hòa Phát vẫn là một trong những cái tên dẫn đầu về sản lượng sản xuất cũng như thị phần tiêu thụ. Năm 2013, sản lượng ống thép sản xuất của Hòa Phát chiếm 17,3% tổng sản lượng ống thép của cả nước, trong khi đó sản lượng ống thép tiêu thụ của Hòa Phát cũng chiếm gần 16,5% toàn thị trường. Theo sát Hòa Phát là SeAH VN và Hoa Sen với thị phần năm 2013 tương ứng là 16% và 14,5%. Nói chung, cũng giống như phân khúc thép xây dựng, thị trường ống thép cũng có sự cạnh tranh hết sức quyết liệt giữa các công ty lớn như Hòa Phát, SeAH VN, Hoa Sen, Hữu Liên Á Châu, Việt Đức, Công ty 190. Trong nhóm 6 công ty này thì 3 công ty đầu đã liên tục gia tăng thị phần kể từ năm 2010 trong khi 3 công ty sau lại có sự chững lại qua từng năm. Sụt giảm đáng kể nhất là Hữu Liên Á Châu, khi vào năm 2010 thị phần của công ty này chiếm khoảng

14,4% nhưng đến năm 2013 chỉ còn khoảng 6,6%. Mức sụt giảm của Hữu Liên Á Châu chỉ diễn ra đáng kể trong năm 2012 mặc dù dấu hiệu đi xuống đã có từ năm 2011. Tương tự, với Việt Đức và Công ty 190, từ mức thị phần năm 2010 lần lượt là 10,2% và 10,3% thì đến năm 2013 chỉ còn tương ứng 6,9% và 8,7%. Ngược lại, Hòa Phát từ thị phần chưa tới 13% năm 2010 thì nay đã tăng lên gần 16,5%. Tương tự, SeAH VN có lúc đạt đến thị phần 18% năm 2012 so với năm 2010 chỉ khoảng 11%. Hoa Sen cũng có mức tăng trưởng ấn tượng không kém khi thị phần đã tăng mạnh từ mức chưa tới 8% năm 2010 lên 14,5% năm 2013. Một gương mặt mới nổi khác trong lĩnh vực ống thép là Công ty Chính Đại. Nếu như năm 2010, cái tên Chính Đại còn chưa xuất hiện trong thống kê của VSA thì năm 2013 thị phần thép của công ty này đã lên đến 4,4%. Ngược lại, một số cái tên khác cũng bắt đầu biến mất khỏi "bản đồ" thị trường ống thép chẳng hạn như Vinapipe và Vinda Steel. Năm 2010, hai công ty này đã từng giữ thị phần khá cao tương ứng là 6% và 5,3%. Đến năm 2012 thì cái tên Vinapipe không còn thấy xuất hiện, còn cái tên Vinda Steel cũng không thấy xuất hiện sau Vinapipe một năm (**Hình 3**).

Hình 3. Thị phần ống thép



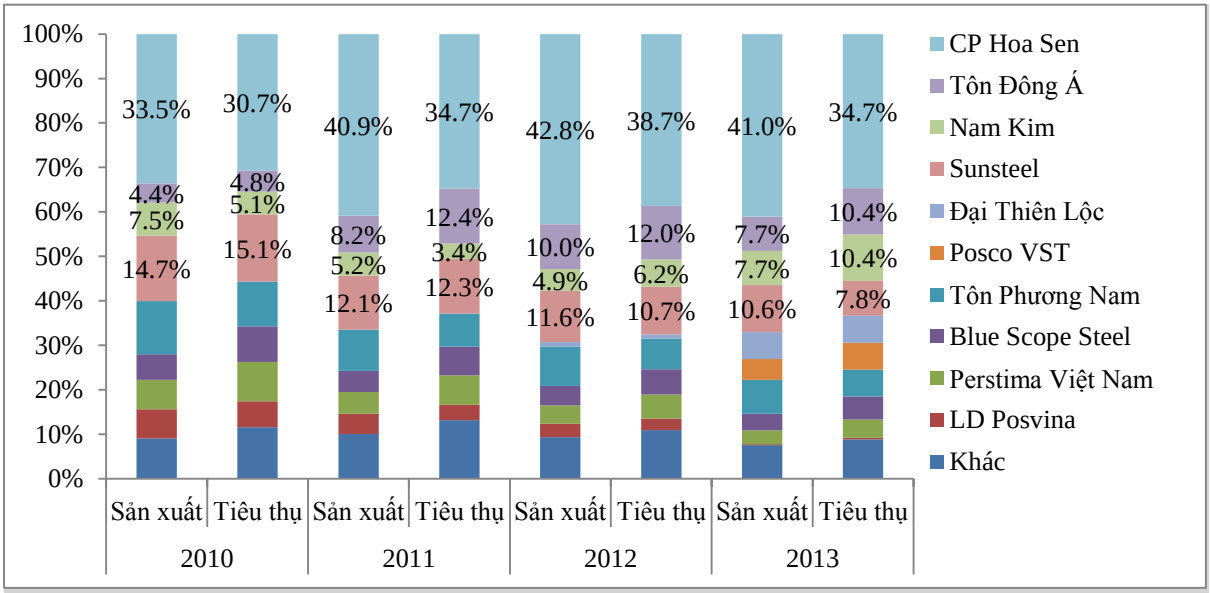
Nguồn: Các tác giả tổng hợp từ số liệu của Hiệp hội Thép Việt Nam

Thị trường tôn mạ

Giống với Pomina ở thị trường ống thép, Hòa Phát cũng không tham gia thị trường tôn mạ. Nhưng Hoa Sen lại giống với Hòa Phát khi cũng giữ vị trí hàng đầu không chỉ trong lĩnh vực ống thép mà ở lĩnh vực tôn mạ. Thậm chí thị phần của Hoa Sen ở phân khúc tôn mạ gần như có thể chi phối cả thị trường. Liên tục từ năm 2010 đến nay, thị phần tôn mạ của Hoa Sen luôn chiếm từ 30% đến gần 39%, bỏ xa so với các đối thủ cạnh tranh cận kề như Nam Kim hay Tôn Đông Á. Thực ra Nam Kim và Tôn Đông Á cũng đã có mức tăng trưởng thị phần đáng kể trong năm 2013 so với 4 năm trước. Năm 2010, thị phần của Nam Kim và Tôn Đông Á lần lượt chỉ 5,1% và 4,8%, thấp hơn nhiều so với thị phần của Sun Steel (15,1%), Tôn Phương Nam (10,1%) và nhiều công ty khác. Tuy nhiên đến năm 2013, thị

phần của Nam Kim và Tôn Đông Á đã tăng lên cùng đạt mức 10,4% trong khi nhiều công ty từng có thị phần lớn hơn như đã kể lại sụt giảm đáng kể. Sụt giảm mạnh nhất có lẽ là Sun Steel với thị phần năm 2010 lên đến 15,1% thì đến năm 2013 chỉ còn 7,8%. Tôn Phương Nam cũng có cùng cảnh ngộ với Sun Steel khi thị phần cũng sụt giảm mạnh từ 10,1% xuống còn 6% trong giai đoạn 2010-2013. Công ty liên doanh Posvina thậm chí còn thê thảm không kém khi thị phần năm 2013 chỉ còn khoảng chưa tới 0,3% so với mức 5,8% của 4 năm trước (**Hình 4**). Kết quả này phần nào cũng cho thấy ở phân khúc tôn mạ, sự cạnh tranh và giành giật thị phần giữa các công ty thép cũng diễn ra hết sức quyết liệt. Nhiều công ty từ chỗ chiếm vị trí tương đối lớn trên thị trường thì nay đã phải nhường lại cho một số công ty khác có năng lực cạnh tranh tốt hơn. Trong điều kiện nền kinh tế vẫn còn suy giảm, thị trường bất động sản vẫn gần như bị đóng băng, nhu cầu thép nói chung, sản phẩm tôn mạ nói riêng cũng đã và sẽ bị chững lại thì chắc chắn sự cạnh tranh sẽ còn rất gay gắt. Chính sự cạnh tranh là liều thuốc hữu hiệu để loại bỏ các công ty yếu kém và cũng qua đó tạo động lực để các công ty không ngừng hợp lý hóa sản xuất, cải tiến quy trình hoạt động, tiết giảm chi phí và nâng cao năng lực cạnh tranh của mình nhằm để có thể tồn tại và phát triển bền vững.

Hình 4. Thị phần tôn mạ



Nguồn: Các tác giả tổng hợp từ số liệu của Hiệp hội Thép Việt Nam

Nhìn chung, sau hơn hai thập kỷ, cho dù được tập trung đầu tư với nhiều ưu đãi, nhưng các doanh nghiệp nhà nước với trụ cột là VNSTEEL đã không phát huy được vai trò mà nhiều đơn vị của họ đang là gánh nặng cho nền kinh tế. Các liên doanh trên thực tế chưa đem lại những kết quả không như kỳ vọng. Ngược lai, cho dù ở vị trí bất lợi nhất, nhưng các doanh nghiệp sản xuất thép tư nhân trong nước đã có cuộc soái ngôi ngoạn mục để trở thành các trụ cột của ngành thép Việt Nam. Tuy nhiên, bức tranh ngành thép Việt Nam có thể hoàn toàn khác đi khi sự ra đời của các doanh nghiệp có quy mô siêu lớn như FORMOSA.

VẤN ĐỀ QUẶNG SẮT Ở VIỆT NAM

TRỮ LƯỢNG VÀ SỞ HỮU CÁC MỎ QUẶNG

Tổng trữ lượng quặng sắt của Việt Nam ước khoảng từ 1-1,2 tỉ tấn,[43] trong đó khoảng 70% là quặng magnetite chất lượng cao, còn lại là quặng limonite có hàm lượng sắt thấp hơn. Quặng sắt ở Việt Nam được phân bố tương đối rộng, tập trung chủ yếu ở ba khu vực chính, gồm khu vực Tây Bắc, Đông Bắc và khu vực Bắc Trung bộ. Khu vực Tây Bắc bao gồm các tỉnh Lào Cai, Yên Bái có trữ lượng khoảng trên 200 triệu tấn bao gồm các mỏ như Quí Xa, Làng Lếch, Làng My, Kíp Tước, v.v... Trong đó mỏ Quí Sa có trữ lượng lớn nhất ước khoảng 120 triệu tấn.[44] Quặng thuộc khu vực này chủ yếu có hàm lượng sắt thấp khoảng 43-55%.

Ở khu vực Đông Bắc có tổng trữ lượng khoảng 300 triệu tấn, tập trung ở các mỏ Trại Cau gần 9 triệu tấn, Tiến Bộ 25 triệu tấn, Quang Trung thuộc tỉnh Thái Nguyên với tổng trữ lượng khoảng 50 triệu tấn. Chất lượng quặng sắt ở Thái Nguyên gồm hai loại magnetite và hematite, trong đó quặng magnetite có hàm lượng sắt trung bình trên 60%, và limonite với có hàm lượng Fe trung bình 50-55%. Quặng sắt Thái Nguyên đã được khai thác từ năm 1962 để cung cấp cho khu công nghiệp gang thép Thái Nguyên. Ở Cao Bằng cũng có trữ lượng khoảng 50 triệu tấn, gồm các mỏ Nà Lũng, Nà Rua, Ngườm Cháng. Quặng sắt ở tỉnh Cao Bằng chủ yếu là quặng magnetite có hàm lượng sắt trên 60%. Ở Hà Giang, Tuyên Quang, Cao Bằng, Bắc Kạn có nhiều điểm quặng sắt nằm rải rác trên một diện tích rộng với tổng trữ lượng ước tính khoảng trên 200 triệu tấn, chủ yếu là quặng manhetit có hàm lượng sắt khoảng 42-46%.

Khu vực Bắc Trung bộ có trữ lượng quặng sắt lớn nhất, trong đó chủ yếu tập trung ở xã Thạch Khê, huyện Thạch Hà, tỉnh Hà Tĩnh với trữ lượng khoảng 544 triệu tấn được phát hiện từ những năm đầu thập niên 1960. Hàm lượng sắt mỏ Thạch Khê khá cao từ 60-65%. Theo Bộ Công Thương, mỏ sắt Thạch Khê được xem là mỏ sắt lớn nhất khu vực Đông Nam Á, với tổng sản lượng khai thác có thể đạt mức 370-400 triệu tấn. Tuy nhiên, việc khai thác mỏ Thạch Khê là một thách thức về mặt kinh tế lẫn kỹ thuật bởi vì mỏ nằm sát biển (cách 1,6km) và quặng lại ở độ sâu từ 30m đến vài trăm mét so với mực nước biển, trong khi thành phần kẽm trong quặng sắt lại khá cao.

Nhìn chung hầu hết các mỏ sắt hiện nay đều đã có "chủ", chẳng hạn như Công ty Gang Thép Thái Nguyên sở hữu các mỏ Trại Cau, Tiến Bộ, Tân Tiến, Ngườm Cháng; Công ty Khoáng sản Lào Cai sở hữu mỏ Làng Lếch; Công ty Khoáng sản Việt Nam sở hữu mỏ Kíp Tước; Tổng Công ty Sông Hồng sở hữu mỏ Nà Rua… Tất cả các công ty này đều hoặc từng là DNNN. Một số mỏ sắt khác đang và sẽ tìm kiếm các đối tác liên doanh nước ngoài để khai thác theo quy hoạch đến năm 2020 của Quyết định 124/2006/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ. Mặc dù bản quy hoạch này đã được ban hành cách nay hơn 8 năm nhưng đến nay Chính phủ vẫn chưa có một đánh giá đầy đủ nào về tình hình thực hiện tiến độ huy động và khai thác các mỏ quặng do Trung ương quản lý tính đến thời điểm hiện tại, chưa kể các mỏ quặng do địa phương quản lý.

[43] Theo Báo cáo đánh giá tình hình thực hiện Nghị quyết 928/2010/UBTVQH12 của Ủy ban Thường vụ Quốc hội trên cơ sở dẫn lại Báo cáo số 167/BC-CP ngày 25/6/2012 của Chính phủ cho thấy tổng tài nguyên quặng sắt của Việt Nam khoảng 960,6 triệu tấn, trong đó 760,6 triệu tấn là trữ lượng đã thăm dò. Sản lượng khai thác các năm gần đây bình quân khoảng 3,5 triệu tấn tinh quặng/năm (theo Báo cáo số 110/BC-TNMT ngày 15/6/2012 của Bộ Tài nguyên và Môi trường)

[44] Tham khảo tại http://d.violet.vn/uploads/resources/261/1123891/preview.swf.

Riêng đối với mỏ sắt Thạch Khê, từ tháng 5/2007, Công ty Cổ phần Thép Thạch Khê (TIC) được thành lập với nhiệm vụ khai thác và cung cấp quặng phục vụ cho nhu cầu trong nước và xuất khẩu một phần. Theo kế hoạch ban đầu, sẽ có 9 cổ đông sáng lập với số vốn điều lệ dự kiến khoảng 2.400 tỉ đồng, trong đó Tập đoàn Công nghiệp Than-Khoáng sản Việt Nam (TKV) nắm giữ 30%, kế đến là Tổng Công ty Khoáng sản và Thương mại Hà Tĩnh (Mitraco, 24%).[45] Cho đến nay cơ cấu cổ đông của TIC đã có một số xáo trộn và việc góp vốn cũng chậm so với tiến độ yêu cầu. Điểm đáng chú ý là Vinashin gặp khủng hoảng và không thể góp vốn, trong khi Ngân hàng Đầu tư và Phát triển Việt Nam (BIDV) đã nhượng lại quyền góp vốn 5% của mình cho Tập đoàn Hòa Phát (HPG). Bản thân HPG cũng đang tìm cách gia tăng sở hữu chi phối TIC bằng cách tích cực đàm phán để mua lại vốn đã góp hoặc quyền góp vốn còn lại của các cổ đông khác chưa góp đủ. Năm 2011 HPG cũng đã góp 63,5% với Mitraco để thành lập Công ty Cổ phần Khoáng sản Hòa Phát Mitraco, với mục tiêu triển khai dự án nhà máy tuyển và chế biến tinh quặng sắt tại mỏ Thạch Khê, quy mô 1 triệu tấn/năm.[46] Trong khi đó, bản thân Vinacomin cũng đã từng đề xuất với Chính phủ muốn chiếm 51% cổ phần của TIC nhằm đẩy nhanh tiến độ triển khai dự án. Tổng Công ty Thép Việt Nam cũng mong muốn nâng tỷ lệ nắm giữ tại TIC lên hơn so với mức 20% hiện tại. Các động thái này cho thấy rằng, trừ một số đối tác hiện đang gặp khó khăn tài chính như Vinashin hay vướng ràng buộc đầu tư ngoài ngành như BIDV, các lợi ích tiềm năng mà mỏ sắt Thạch Khê mang lại là rất lớn khiến cho nhiều bên liên quan luôn muốn tăng cường quyền chi phối của mình tại TIC.

NHỮNG TRỤC TRẶC TRONG VIỆC CẤP PHÉP VÀ KHAI THÁC QUẶNG

Luật Khoáng sản (1996) làm cơ sở pháp lý quan trọng cho việc quản lý, bảo vệ và khai thác khoáng sản nói riêng cũng như nguồn tài nguyên nói chung phục vụ cho phát triển kinh tế của Việt Nam. Những quan điểm về tầm quan trọng của tài nguyên khoáng sản mà Luật Khoáng sản đã nêu ra rằng: "*[K]hoáng sản là tài nguyên hầu hết không tái tạo được, là tài sản quan trọng của quốc gia, phải được quản lý, bảo vệ, khai thác, sử dụng hợp lý, tiết kiệm và có hiệu quả nhằm đáp ứng yêu cầu công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước, phát triển bền vững kinh tế - xã hội trước mắt và lâu dài, bảo đảm quốc phòng, an ninh."* Quan điểm này phù hợp với tinh thần của Hiến pháp (1992), tức xem tài nguyên (cùng với đất đai, rừng núi, sông hồ, v.v…) thuộc sở hữu toàn dân (Điều 17).[47] Nhà nước, với tư cách là người đại diện cho sở hữu toàn dân, được giao thống nhất quản lý nguồn tài nguyên quốc gia cũng như nguồn tài nguyên khoáng sản. Vai trò chủ đạo của doanh nghiệp nhà nước (DNNN) được đề cao. Theo quy định đó, *Nhà nước tạo điều kiện cho doanh nghiệp nhà nước giữ vai trò chủ đạo trong việc khai thác, chế biến các khoáng sản quan trọng.* Điều này vô hình trung đã tạo cho các DNNN một đặc quyền rất lớn trong việc chiếm hữu và định đoạt các nguồn tài nguyên khoáng sản của quốc gia. Chính vì được trao đặc quyền mà gần như không phải bỏ tiền theo một cơ chế cạnh tranh kiểu thị trường để có được nguồn tài nguyên khiến cho tình trạng khai thác và sử dụng trở nên rất lãng phí theo kiểu bòn rút tài nguyên thay vì được tính toán cân nhắc cẩn trọng dựa trên hiệu quả kinh tế và tài chính dự án. Điều cũng cần lưu ý là, tình trạng khai thác tràn lan và sử dụng lãng phí nguồn quặng thường chỉ diễn ra đối với những doanh nghiệp vốn thuộc sở hữu nhà nước hoặc những doanh nghiệp tư nhân nhưng không có chiến lược phát triển bài bản và ổn định mà thay vào đó là những doanh nghiệp có tư duy "ăn xổi ở thì". Những doanh nghiệp như vậy không bao giờ là trụ cột cho ngành thép Việt Nam cũng như cho nền kinh tế. Nói chung, việc quản lý, khai thác, bảo vệ và sử dụng nguồn tài

[45] 9 cổ đông sáng lập gồm Tập đoàn Công nghiệp Than - Khoáng sản Việt Nam - TKV hay Vinacomin (chiếm 30%); Tổng Công ty Khoáng sản và Thương mại Hà Tĩnh (24%), Tổng Công ty Thép Việt Nam (20%); Tập đoàn Bưu chính Viễn thông Việt Nam (4%), Ngân hàng Đầu tư Phát triển Việt Nam (5%), Tổng Công ty Sông Đà (5%), Tập đoàn Công nghiệp Tàu thuỷ Việt Nam - Vinashin (5%), Công ty TNHH Sản xuất, XNK Bình Minh (4%), Công ty CP Khoáng sản và Luyện kim Thăng Long (3%).
[46] Xem tại http://s.cafef.vn/hpg-60237/hpg-khong-de-chiem-co-phan-chi-phoi-tai-thep-thach-khe.chn.
[47] Quan điểm này được lặp lại trong Điều 53 của Hiến pháp 2013

nguyên khoáng sản ở Việt Nam vẫn còn rất nhiều bất cập, khiến cho tình trạng "chảy máu tài nguyên" đã và vẫn đang diễn ra một cách phổ biến.

Luật Khoáng sản 2005 đã có sự thay đổi đáng kể bằng việc: "*[N]hà nước tạo điều kiện cho tổ chức, cá nhân tham gia đầu tư thăm dò, khai thác, chế biến khoáng sản".* Tuy nhiên trên thực tế không phải mọi tổ chức, cá nhân đều có thể tham gia một cách bình đẳng và cạnh tranh với các DNNN hoặc với các doanh nghiệp có quan hệ thân hữu với chính quyền địa phương trong việc giành quyền khai thác khoáng sản nói chung và quặng sắt nói riêng. Mặc dù các quy định về thủ tục và quy trình cấp phép khai thác quặng sắt có vẻ như đã đầy đủ, rõ ràng và công khai minh bạch song trên thực tế luôn có những rào cản phi chính thức khiến cho tình trạng "tranh tối tranh sáng" vẫn luôn tồn tại và thị trường khai thác quặng sắt cho đến nay vẫn là một dạng thị trường kém cạnh tranh và kém hiệu quả nhất.

Bộ Công nghiệp lúc bấy giờ (nay là Bộ Công Thương) cùng với UBND cấp tỉnh được Chính phủ phân cấp thẩm quyền cấp phép khai thác, chế biến, và tận thu khoáng sản nhưng lại thiếu cơ chế giám sát, các động cơ khuyến khích phù hợp và trách nhiệm giải trình đã khiến cho tình trạng cấp phép tràn lan và không hiệu quả. Việc cấp phép khai thác khoáng sản không đi liền với các quy hoạch phát triển ngành cũng như không gắn với chiến lược phát triển kinh tế - xã hội địa phương đã làm cho tình trạng "chảy máu tài nguyên" trở nên ngày một nghiêm trọng. Nhiều doanh nghiệp được trao đặc quyền khai thác khoáng sản nói chung, quặng sắt nói riêng, đã tận dụng cơ hội để bòn rút thật nhiều tài nguyên trong thời hạn giấy phép được cấp, thay vì lập kế hoạch khai thác cẩn thận dựa trên các cân đối nguồn lực và hiệu quả kinh tế. Việc khai thác quặng sắt diễn ra quá gấp gáp không đi liền với quy hoạch về lộ trình phát triển ngành thép trong nước đã khiến cho tình trạng quặng sắt khai thác luôn trong tình trạng dư thừa, dẫn đến giá quặng sắt trong nước luôn thấp hơn giá thế giới. Điều này đương nhiên sẽ làm nảy sinh nhu cầu xuất khẩu quặng sắt ra nước ngoài.

Do đặc thù về mặt phân bố địa lý các mỏ quặng phần lớn nằm ở vùng Tây Bắc, đặc biệt là ở một số tỉnh gần biên giới, làm cho việc xuất khẩu quặng sắt sang Trung Quốc trở nên hết sức thuận lợi và dễ dàng. Hơn nữa, do Trung Quốc có lịch sử phát triển ngành thép sớm và phát triển hơn Việt Nam, lại đang trong thời kỳ có nhu cầu lớn về nguồn quặng sắt nên việc xuất khẩu sang Trung Quốc trở thành một nhu cầu tất yếu từ cả hai phía. Từ hơn chục năm trước, tình trạng xuất khẩu các loại quặng nói chung, quặng sắt nói riêng sang Trung Quốc vốn đã rất phổ biến.[48] Tình trạng xuất khẩu quặng sắt tự nó không phải là một trục trặc mà là do các chính sách quản lý, bảo vệ và khai thác có quá nhiều bất cập, đặc biệt là việc trao quyền khai thác đã không đi kèm với các biện pháp khuyến khích phù hợp.

Năm 2006, Thủ tướng Chính phủ cũng đã ban hành Quyết định 124/2006/QĐ-TTg về Phê duyệt quy hoạch thăm dò, khai thác, chế biến và sử dụng quặng sắt đến năm 2010, định hướng đến năm 2020. Tuy nhiên, các nội dung quy hoạch đều không sát với thực tế.[49] Chính quyền các địa phương cũng được phân cấp quản lý, cấp phép khai thác nguồn tài nguyên khoáng sản tại địa phương nhưng bản thân họ cũng không có nhiều động cơ trong việc quản lý có hiệu quả loại tài sản chung này cho phát triển kinh tế địa phương cũng như lợi ích quốc gia. Ở cấp độ quốc gia, các chính sách thuế tài nguyên, thuế môi trường, thuế xuất khẩu khoáng sản còn nhiều bất cập và chậm được điều chỉnh, không là

[48] "Quặng sắt: xuất khẩu tràn lan, lãng phí không nhỏ", *Thời báo Tài chính* ngày 14/4/2004. Truy cập tại http://irt.mof.gov.vn/portal/page/portal/mof_vn/42561686/42560371?p_page_id=42560371&item_id=2654179&p_details=1, ngày 15/7/2014

[49] Xem bài "Phát hiện sai phạm trong cấp phép khai thác quặng sắt tại mỏ Núi Vi, Yên Bái: "Phớt lờ" quy hoạch của Chính phủ?" trên báo *Đại Đoàn Kết* ngày 20/7/2009. Truy cập tại http://www.baomoi.com/Phat-hien-sai-pham-trong-cap-phep-khai-thac-quang-sat-tai-mo-Nui-Vi-Yen-Bai-Phot-lo-quy-hoach-cua-Chinh-phu/148/2968017.epi, ngày 15/7/2014.

công cụ có đủ hiệu lực để có thể điều tiết các quan hệ sản xuất, khai thác sao cho đảm bảo tính tiết kiệm và hiệu quả nguồn tài nguyên khoáng sản vốn không thể tái tạo của quốc gia.

Từ năm 2010 đến nay, một loạt các quy định liên quan đến lĩnh vực khoáng sản đã được ban hành. Đầu tiên phải kể đến là Luật Khoáng sản mới năm 2010 ra đời thay thế cho các Luật Khoáng sản trước đây (1996, 2005), trong đó có nội dung đáng chú ý đó là bổ sung quy định về *Chiến lược khoáng sản* nhằm làm cơ sở định hướng phát triển ngành công nghiệp khai khoáng cũng như công tác lập quy hoạch khoáng sản nhằm khắc phục tình trạng chồng chéo trong công tác lập quy hoạch hiện nay. Căn cứ vào cơ sở pháp lý này của Luật Khoáng sản mới, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Quyết định 2427/QĐ-TTg ngày 22/12/2011 về Phê duyệt Chiến lược khoáng sản đến năm 2020, tầm nhìn đến năm 2030. Ngoài quan điểm chung về quản lý khoáng sản không có nhiều thay đổi so với Luật Khoáng sản cũ trước đây, Chiến lược Khoáng sản lần này đã đưa ra một số quan điểm chỉ đạo mang tính cụ thể hơn, chẳng hạn như việc thăm dò, khai thác khoáng sản phải gắn với chế biến, sử dụng phù hợp với tiềm năng của từng loại khoáng sản và nhu cầu của các ngành kinh tế; và việc chế biến khoáng sản phải sử dụng công nghệ tiên tiến, thân thiện với môi trường, tạo ra sản phẩm có giá trị kinh tế cao; chủ yếu phục vụ cho nhu cầu sử dụng trong nước, chỉ xuất khẩu sản phẩm sau chế biến có giá trị kinh tế cao đối với khoáng sản quy mô lớn.

Đối với quặng sắt, một định hướng quan trọng trong quy hoạch là hoạt động khai thác phải gắn với địa chỉ sử dụng, phục vụ dự án sản xuất gang, thép trong nước, không xuất khẩu quặng sắt. Định hướng không xuất khẩu quặng sắt một lần nữa được khẳng định trong Chỉ thị 02/CT-TTg ngày 09/01/2012 của Thủ tướng Chính phủ về việc tăng cường công tác quản lý nhà nước đối với các hoạt động thăm dò, khai thác, chế biến, sử dụng và xuất khẩu khoáng sản. Theo Chỉ thị này, việc xuất khẩu quặng sắt cùng với đồng, chì, kẽm, cromit, mangan, apatit, v.v… sẽ bị dừng hoàn toàn để dành cho việc chế biến sâu, phục vụ cho các cơ sở sản xuất gang, thép trong nước, hạn chế việc thất thoái tài nguyên, bảo vệ môi trường.

Định hướng không xuất khẩu quặng sắt trong Chỉ thị 02 thậm chí còn có phần dứt khoát hơn so với Nghị quyết 02/NQ-TW ngày 25/4/2011 của Bộ Chính trị về định hướng chiến lược khoáng sản và công nghiệp khai khoáng đến năm 2020, tầm nhìn đến năm 2030. Theo Nghị quyết 02 thì chính sách dự trữ và xuất khẩu khoáng sản chỉ hạn chế, tiến đến sớm chấm dứt xuất khẩu khoáng sản thô, chưa qua chế biến hoặc chỉ ở dạng sơ chế; đồng thời không xuất khẩu các loại khoáng sản quan trọng, có ý nghĩa chiến lược. Quy định này có thể được hiểu là việc xuất khẩu khoáng sản thô trước mắt chỉ bị hạn chế trong lộ trình tiến đến chấm dứt xuất khẩu. Tuy nhiên việc cấm xuất khẩu cũng được hiểu là chỉ áp dụng đối với các khoáng sản thô, chưa qua chế biến hoặc mới chỉ chế biến ở dạng sơ chế. Nội dung này còn quá mơ hồ và đòi hỏi Chính phủ phải có những tiêu chí cụ thể hơn mới có thể xác định được mức độ sơ chế như thế nào để đủ điều kiện xuất khẩu. Tương tự, các khoáng sản nào được xem là quan trọng, có ý nghĩa chiến lược cũng cần phải được định nghĩa cu thể hơn. Tuy nhiên gần như Nghị quyết 103/NQ-CP ngày 22/12/2011 của Chính phủ về ban hành Chương trình hành động thực hiện Nghị quyết 02 vẫn chưa đưa ra được các định nghĩa và tiêu chí này. Thay vào đó, Nghị quyết 103 thậm chí còn đưa ra quy định mơ hồ hơn đó là chỉ xuất khẩu sản phẩm chế biến từ khoáng sản có giá trị kinh tế cao đối với một số loại khoáng sản có quy mô lớn.

Chỉ đến khi Chỉ thị 02 ra đời thì chủ trương dừng hoàn toàn việc xuất khẩu một số loại quặng, trong đó có quặng sắt, mới được khẳng định dứt khoát. Tuy nhiên, cần lưu ý rằng bối cảnh và căn cứ quan trọng của Chỉ thị 02 không phải là nhu cầu để dành nguồn tài nguyên khoáng sản cho phát triển kinh tế mà là những bất cập trong các hoạt động thăm dò, khai thác, chế biến, sử dụng và xuất khẩu khoáng sản thời gian qua. Cụ thể, theo Chỉ thị 02 thì tình trạng khai thác một số loại khoáng sản, trong đó có

quặng sắt, chưa phù hợp với nhu cầu thực tế; số lượng giấy phép khai thác, chế biến khoáng sản được cấp gia tăng lớn; tình trạng sử dụng công nghệ khai thác lạc hậu, vi phạm quy định về bảo vệ môi trường; hoạt động khai thác khoáng sản trái phép vẫn còn tồn tại phổ biến ở nhiều địa phương; xuất khẩu lậu khoáng sản và gian lận thương mại có biểu hiện gia tăng, chưa kiểm soát được; công tác thanh tra, kiểm tra chưa được quan tâm đúng mức. Nguyên nhân chủ yếu của những bất cập này cũng được chỉ ra trong Chỉ thị 02, đó là do yếu kém trong quản lý nhà nước về khoáng sản, sự phối hợp giữa các cơ quan chức năng ở trung ương và địa phương còn thiếu chặt chẽ. Việc xử lý những vi phạm trong thăm dò, khai thác, chế biến khoáng sản còn thiếu nghiêm minh. Tuy nhiên, từ thực trạng và nguyên nhân như vậy nhưng giải pháp quản lý chủ yếu là cấm xuất khẩu khoáng sản có thể dẫn đến một số tranh cãi.

Chính sách quản lý và cấp phép việc khai thác khoáng sản đã được phân tích ở phần trên cho thấy khuynh hướng ưu ái cho các doanh nghiệp nhà nước. Đây là một chính sách nhằm tạo điều kiện cho khu vực kinh tế nhà nước đóng vai trò chủ đạo. Tuy nhiên, vô hình trung, điều này đã tạo ra hiệu ứng ngược và làm cho chính sách của Nhà nước trở nên thất thường và khó lường đoán hơn. Chính việc khai thác quặng lúc nhiều lúc ít của các chủ sở hữu quặng đã làm cho Nhà nước phải thực hiện các chính sách vừa đóng vừa mở đối với việc khai thác và xuất khẩu quặng.

Từ năm 2005, Thủ tướng Chính phủ cũng đã từng có chủ trương yêu cầu các bộ, ngành ban hành các quy định ngưng xuất khẩu thô một số loại khoáng sản như titan và quặng sắt. Tuy nhiên, năm 2008 Bộ Công Thương đã ban hành Thông tư 08/2008/TT-BCT ngày 18/6/2008 về Hướng dẫn xuất khẩu khoáng sản, trong đó có quy định danh mục tiêu chuẩn chất lượng và điều kiện xuất khẩu quặng sắt đối với nhà máy tuyển đồng Sin Quyền-Lào Cai đến hết năm 2008.[50] Đến cuối năm 2009, Bộ Công Thương cũng đã đề nghị Thủ tướng cho phép xuất khẩu 400.000 tấn quặng sắt, 84.000 tấn tinh quặng magnetit, 18.000 tấn mangan... với những lý do như dư thừa sau khi chế biến, trong nước chưa có cơ sở chế biến sâu, tạo điều kiện tháo gỡ khó khăn cho doanh nghiệp khai khoáng.[51] Đến khi Chỉ thị 02 ra đời với quyết tâm mạnh mẽ của Chính phủ trong việc cấm xuất khẩu quặng thô thì tình trạng xuất khẩu lậu lại diễn ra phổ biến, thậm chí có phần phức tạp hơn trước. Điều này là do động cơ khai thác quặng quá mức của các doanh nghiệp khai khoáng vốn đã diễn ra từ hàng chục năm trước mà phần trên đã phân tích, khiến cho nguồn cung luôn vượt xa nhu cầu trong nước làm cho mức giá nội địa luôn thấp hơn giá bên ngoài.

Một lần nữa, với lý do lượng quặng tồn kho quá lớn và để tháo gỡ khó khăn cho sản xuất kinh doanh, hỗ trợ thị trường, giảm thiểu ảnh hưởng đến môi trường, Văn phòng Chính phủ lại ra Thông báo 407/TB-VPCP ngày 17/12/2012 về kết luận của Thủ tướng cho phép tạm xuất khẩu trở lại một số loại khoáng sản tồn kho trong đó có quặng sắt. Chính sách thiếu nhất quán này một lần nữa đang tạo ra tâm lý ỷ lại rất lớn cho các doanh nghiệp khai khoáng. Chính sách này vô hình trung đang nuôi dưỡng sự thụ động, yếu kém của các doanh nghiệp, thậm chí có thể là cơ hội trục lợi chính sách. Mặc dù Thông báo 407 cũng yêu cầu các bộ liên quan phải rà soát và phối hợp với các địa phương chỉ đạo doanh nghiệp điều chỉnh công suất khai thác khoáng sản phù hợp với năng lực chế biến sâu hiện có, không để tái diễn tình trạng quặng tồn kho như vừa qua. Tuy nhiên biện pháp này rõ ràng chỉ mang tính hành chính và không thể thay thế được cho các biện pháp kinh tế, chẳng hạn như chính sách thuế tài nguyên, và tất nhiên nó không thể đủ để tạo động cơ khuyến khích các doanh nghiệp khai thác có hiệu quả nguồn tài nguyên quặng sau khi đã được chiếm hữu dù vĩnh viễn hay tạm thời (có thời hạn).

[50] Thông tư 08 đã được thay thế bởi Thông tư 41/2012/TT-BCT ngày 21/12/2012

[51] Xem Nguyễn Tú Anh (2013), "Chiến lược gia tăng giá trị ngành khai khoáng", *Báo Đầu tư* ngày 11/7/2013 Truy cập tại http://baodautu.vn/chien-luoc-gia-tang-gia-tri-nganh-khai-khoang.html, ngày 15/7/2014

Các chính sách khai thác, sử dụng, và xuất khẩu tài nguyên khoáng sản nói chung, quặng sắt nói riêng của Việt Nam thường xuyên không nhất quán. Cho đến trước khi có Luật Khoáng sản 1996, việc xuất khẩu quặng thô hầu như không bị hạn chế. Sau khi Luật Khoáng sản 1996 ra đời thì chính sách xuất khẩu quặng hướng sang khuyến khích xuất khẩu khoáng sản dưới dạng đã qua sơ chế thay vì xuất thô. Luật Khoáng sản 2005 cũng lặp lại quan điểm hạn chế xuất khẩu khoáng sản dưới dạng nguyên liệu thô, tinh quặng. Tuy nhiên Luật Khoáng sản 2010 được cho là có quy định thoáng hơn, theo đó chỉ quy định *"[N]hà nước có chính sách xuất khẩu khoáng sản trong từng thời kỳ phù hợp với mục tiêu phát triển bền vững kinh tế - xã hội trên nguyên tắc ưu tiên bảo đảm nguồn nguyên liệu cho sản xuất trong nước"*. Từ năm 2005, khi Thủ tướng Chính phủ có chủ trương ngưng xuất khẩu thô một số mặt hàng khoáng sản thì đến năm 2009 Bộ Công thương lại đề nghị Thủ tướng cho phép xuất khẩu hạn chế nhằm giải quyết tồn kho quặng sắt của một số doanh nghiệp khai khoáng. Đến đầu năm 2012, Chính phủ lại ban hành Chỉ thị 02 để dừng hẳn việc xuất khẩu quặng sắt. Chưa được một năm, đến cuối năm 2012, Văn phòng Chính phủ lại ra Thông báo 407 về tạm cho phép xuất khẩu trở lại quặng sắt cũng với lý do giải quyết lượng tồn kho cho doanh nghiệp. Sự loay hoay chính sách như vậy cho thấy dường như đang có sự thiếu định hướng rõ ràng không chỉ trong chiến lược phát triển ngành khai khoáng mà còn cả đối với chính sách công nghiệp nói chung, chính sách phát triển các ngành công nghiệp liên quan đến khai khoáng nói riêng, chẳng hạn như ngành công nghiệp thép.

Đối với các doanh nghiệp sản xuất thép họ đứng trước những rủi ro về chính sách đối với quặng sắt nên rất ít các doanh nghiệp tư nhân nào dám đầu tư xây dựng lò cao để sản xuất phôi thép từ quặng. Đa phần các doanh nghiệp đã chọn công nghệ hồ quang điện và tái chế thép vì nguồn cung cũng như các yếu tố liên quan khác của nguyên liệu đầu vào trở nên ổn định hơn. Những doanh nghiệp đã dám chấp nhận rủi ro đầu tư vào lò cao bây giờ có lợi thế. Tuy nhiên, sự thất thường của chính sách thì hoàn toàn một ngày nào đó trong tương lai, những doanh nghiệp này lại rơi vào vị thế bất lợi. Chính sự bất định trong môi trường chính sách như vậy sẽ làm giảm động lực đầu tư của doanh nghiệp, dẫn đến tình trạng đầu tư nhỏ lẻ và manh mún, các doanh nghiệp chỉ muốn khai thác các lợi ích trước mắt thay vì mạnh dạn đầu tư cho tương lai bằng một chiến lược phát triển 20 năm hoặc lâu hơn.

AI ĐƯỢC AI MẤT?

Trên thực tế, sau khi Chỉ thị 02 ra đời đã có nhiều ý kiến cho rằng chính sách cấm xuất khẩu quặng sắt, dù vô tình hay hữu ý đang tạo ra lợi thế cạnh tranh không nhỏ cho các doanh nghiệp thép sử dụng lò cao với nguyên liệu quặng so với các doanh nghiệp sử dụng lò điện với nguồn nguyên liệu là thép phế.[52] Hơn nữa, chính sách cấm xuất khẩu quặng cũng đặt các doanh nghiệp khai thác mỏ vào tình thế khó khăn khi giá quặng trong nước thấp, làm nảy sinh tình trạng xuất lậu quặng qua Trung Quốc.

Do các doanh nghiệp đã sản xuất quặng với một sản lượng trên 6 triệu tấn/năm, trong khi nhu cầu trong nước chưa đến 2 triệu tấn nên phần còn lại phải xuất ra nước ngoài. Theo số liệu chính thức của Hải Quan Việt Nam thì lượng xuất khẩu quặng sắt của nước ta chỉ là 1,24 triệu tấn, nhưng theo số liệu của Hải Quan Trung Quốc thì con số này lên đến 4,5 triệu tấn. Phần chênh lệch là do xuất khẩu không chính thức. Giá xuất khẩu bình quân của quặng sắt Việt Nam chỉ là 84,75 đô-la Mỹ/tấn theo khai báo của Hải Quan Trung Quốc và 48,72 đô-la Mỹ/tấn theo khai báo với Hải Quan Việt Nam, trong khi giá bình quân mà Trung Quốc nhập từ các nước Ấn Độ, Brazil và Trung Quốc là 135-139 đô-la Mỹ/tấn. Đây cũng là mức giá bình quân đối với quặng sắt ở tiêu chuẩn thông thường trong năm 2013 trên thế giới.[53] Nếu chất lượng quặng sắt Việt Nam tương đương với bình quân của thế giới, do xuất khẩu tiểu

[52] Xem kiến nghị của các doanh nghiệp sản xuất thép tại http://baocongthuong.com.vn/co-khi-luyen-kim/56256/doanh-nghiep-thep-bat-dong-do-dau.htm#.VAvWcPm1aRY
[53] http://www.indexmundi.com/commodities/?commodity=iron-ore&months=60

ngạch bị ép giá thì mỗi năm với 4,5 triệu tấn quặng sắt được xuất khẩu thì Việt Nam bị thiệt hại khoảng 225 triệu đô-la Mỹ. Tuy nhiên, con số này có thể thấp hơn nếu chất lượng quặng sắt của Việt Nam thấp. Ước tính một cách sợ bộ, các chi phí "dọc đường" của việc xuất khẩu không chính thức có thể chiếm từ 30-40%, thì giá quặng sắt các doanh nghiệp trong nước chỉ rơi vào khoảng trên dưới 55 đô-la Mỹ một tấn. Với 1,5 triệu tấn quặng sắt thì các doanh nghiệp này sẽ được lợi khoảng 120 triệu đô-la Mỹ hay tương đương khoảng 2.500 tỉ đồng. Con số này tương đồng với mức lợi nhuận 1.251 tỉ đồng mà Hòa Phát có được từ sản xuất và kinh doanh thép trong 6 tháng đầu năm trong khi hầu hết các doanh nghiệp sản xuất khác của Việt Nam chỉ có lời chút đỉnh hoặc hòa vốn.[54] Một phần lợi nhuận của Hòa Phát cũng có thể đến từ việc quản lý tốt. Tuy nhiên, sản xuất và kinh doanh thép là một quy trình khá chuẩn tắc nên chỉ những ưu thế về quản trị thì rất khó để Hòa Phát có được lợi thế đáng kể nhằm tạo ra lợi nhuận lớn trong một thời gian ngắn.

Lợi ích lớn nhất của chính sách cấm xuất khẩu quặng sắt hiện nay là tạo lợi thế cho những doanh nghiệp đã đầu tư xây dựng công nghệ lò cao, tạo tích lũy trong một thời gian để có thể cạnh tranh quốc tế. Nói một cách cụ thể, hiện tại Tập đoàn Hòa Phát và Công ty Gang Thép Thái Nguyên là có lợi thế nhất. Trong hai doanh nghiệp này, với cơ cấu cồng kềnh và gặp phải những vấn đề cố hữu của doanh nghiệp nhà nước, triển vọng có thể trở nên cạnh tranh hơn của TISCO là rất thấp. Một trong những niềm hy vọng của ngành Thép Việt Nam lúc này chính là Hòa Phát.

Ở phía ngược lại, việc cấm xuất khẩu quặng sắt hiện nay đang và sẽ gây ra những tổn thất rất lớn cho Việt Nam trên cả hai phương diện kinh tế và ngân sách. Hơn nữa, chính sách cấm xuất khẩu quặng sắt đang tạo lợi thế cho chính đối thủ trực tiếp nhất của Việt Nam là Trung Quốc. Do bị ép giá mà Việt Nam đang mất đi vài trăm triệu đô-la Mỹ mỗi năm. Điều nghiêm trọng là ở chỗ các doanh nghiệp Trung Quốc mua quặng sắt của Việt Nam với giá rẻ sau đó sản xuất thép và bán ngược lại thị trường Việt Nam thì các doanh nghiệp trong nước khó có thể chống đỡ nổi. Đây là một lý do giải thích tại sao Việt Nam lại bị "ngập lụt" bởi thép nói riêng và nhiều mặt hàng khác của Trung Quốc nói chung. Nói chung, đây là mối lo ngại lớn nhất đối với Việt Nam, nhất là trong bối cảnh sự căng thẳng giữa Việt Nam và Trung Quốc sau sự kiện giàn khoan HD981. Ở đây có một câu hỏi đặt ra là tại sao cùng đối diện với một mức giá quặng tương đương nhau (thậm chí giá quặng mà Trung Quốc mua còn cao hơn giá quặng bán trong nước do các chi phí "dọc đường" và nhiều chi phí khác) nhưng giá thành sản phẩm thép Trung Quốc vẫn thấp hơn và do đó có khả năng cạnh tranh hơn so với thép Việt Nam? Câu trả lời một phần nằm ở chính sách trợ cấp của Chính phủ Trung Quốc đối với ngành thép của họ nhưng một phần nữa của câu trả lời nằm ở quy mô công suất và năng suất của các nhà máy thép Trung Quốc. Tính kinh tế nhờ quy mô lớn của các nhà máy thép Trung Quốc đã tạo ra lợi thế cạnh tranh về giá thành so với nhiều nhà máy gang thép quy mô nhỏ lẻ, manh mún và công nghệ lạc hậu ở Việt Nam. Điều này liên quan đến những bất cập trong việc quy hoạch và quản lý các dự án gang thép quy mô nhỏ ở Việt Nam thời gian qua.

Ngoài ra, việc xuất khẩu lậu quặng sắt đã tạo điều kiện cho tham nhũng và sự không minh bạch hoành hành và làm cho môi trường kinh doanh của Việt Nam ngày càng bị xói mòn. Chính sách cấm xuất khẩu quặng sắt từ một ý định tốt đẹp là làm cho ngành thép Việt Nam có điều kiện phát triển nhưng thực tế nó đang tạo điều kiện "ăn nên làm ra" cho một số nhóm lợi ích, trong khi ngân sách lại không thể thu được một đồng thuế xuất khẩu nào. Cuối cùng, chính sách cấm xuất khẩu quặng thép đã tạo sân chơi không bình đẳng. Vô hình trung, các doanh nghiệp đi tiên phong trong việc đổi mới như Pomina chẳng hạn mà ngay cả ông Chủ tịch Hiệp hội thép hiện nay cũng đánh giá rất cao đang bị

[54] http://cafebiz.vn/thi-truong/bizchart-nganh-thep-phan-lon-loi-nhuan-roi-vao-tay-hoa-phat-20140828113418217 11ca101.chn

"trừng phạt".[55] Điều này không chỉ làm xói mòn lòng tin đối với các doanh nghiệp sản xuất và kinh doanh thép mà còn ảnh hưởng rất lớn đến lòng tin của các doanh nghiệp dân doanh khác với tư cách là nền tảng thực sự của kinh tế Việt Nam.

Do vậy, nếu Việt Nam tiếp tục duy trì chính sách cấm xuất khẩu quặng sắt hiện nay cần phải trả lời câu hỏi như vậy là có đáng không? Nói khác đi, liệu chính sách này có giúp phát triển được ngành thép Việt Nam một cách bền vững hay không? Các chính sách hỗ trợ phát triển ngành thép nội địa sẽ nên như thế nào để gắn kết một cách có hiệu quả với chiến lược xuất khẩu quặng sắt hiện vẫn còn để ngỏ. Trong bối cảnh hiện nay, việc mở cửa hoàn toàn việc xuất khẩu quặng sắt có thể vấp phải những trở lực rất lớn. Tuy nhiên, một chính sách dung hòa hơn là nên cho phép việc xuất khẩu quặng sắt và áp dụng mức thuế theo khung, chẳng hạn 10 - 20% như Ấn Độ đang làm. Việc cấm xuất khẩu quặng sắt, như đã cho thấy, đã làm biến dạng thị trường và làm sai lệch các tín hiệu thị trường trong việc phân bổ nguồn lực. Nói cách khác, nó làm cho nguồn lực khan hiếm của quốc gia không được sử dụng hiệu quả. Tương tự, với mức thuế suất quá cao cũng sẽ làm phát sinh các chi phí giao dịch và làm gia tăng các phí tổn kinh tế của xã hội. Ngược lại, mức thuế suất quá thấp cũng sẽ làm cho nguồn lực bị sử dụng lãng phí và cũng không hiệu quả. Thuế suất 15% như trường hợp Ấn Độ có thể được xem xét, bởi mức này có thể xem là phần thưởng cho việc đầu tư vào lò cao của một số doanh nghiệp, nhưng cũng không tạo ra bất lợi quá lớn đối với các doanh nghiệp sản xuất thép khác.

NÊN XEM LẠI QUAN ĐIỂM LÀM TỪ "A ĐẾN Z"

Sự thiếu nhất quán trong các chính sách xuất khẩu khoáng sản không chỉ làm ảnh hưởng đến tính chủ động của nhiều doanh nghiệp trong việc lập kế hoạch kinh doanh mà còn tác động đến môi trường cạnh tranh và chiến lược phát triển của cả một ngành công nghiệp của đất nước. Ai cũng hiểu rằng, khoáng sản là nguồn tài nguyên quan trọng của mọi quốc gia, là yếu tố đầu vào của nhiều ngành công nghiệp chủ chốt. Chính vì vậy, việc khai thác và sử dụng có hiệu quả nguồn tài nguyên vốn không thể tái tạo là một yêu cầu hết sức quan trọng để phát triển kinh tế đất nước. Tuy nhiên cần phải phân biệt rõ ràng giữa việc *khai thác và sử dụng hiệu quả* với việc *trao quyền khai thác và sử dụng hiệu quả* là hai việc khác nhau. Trong một nền kinh tế thị trường, nhà nước không nhất thiết phải trực tiếp giành quyền khai thác và sử dụng nguồn tài nguyên khoáng sản, thay vào đó khu vực tư nhân có thể và hoàn toàn có động cơ để khai thác tốt hơn miễn là Nhà nước có các chính sách nhượng quyền khai thác đúng đắn, đi cùng với các cơ chế khuyến khích và biện pháp điều tiết phù hợp.

Một khi các chính sách này được đảm bảo thì Nhà nước sẽ không quá bận tâm hay loay hoay tìm lời giải cho các bài toán hạn chế hay cấm đoán xuất khẩu khoáng sản như hiện nay. Đối với vấn đề quặng sắt cũng như vậy, sau hàng chục năm nuôi dưỡng quan điểm hạn chế xuất khẩu quặng thô, giai đoạn đầu khuyến khích xuất khẩu các sản phẩm đã qua sơ chế hay chế biến tinh quặng, rồi thậm chí sau đó là dừng xuất khẩu để dành nguồn tài nguyên cho sản xuất trong nước thì ngành công nghiệp gang thép của Việt Nam vẫn khó có thể cạnh tranh được với các nước trong khu vực cũng như trên thế giới. Như đã phân tích, với trữ lượng quặng sắt không nhiều, chỉ khoảng trên dưới 1-1,3 tỷ tấn, thấp hơn cả nhu cầu quặng sắt trong một năm của Trung Quốc, Việt Nam chắc chắn không phải là "kinh đô" quặng sắt của thế giới. Hơn nữa, đây cũng chỉ là trữ lượng theo khảo sát địa chất, trong khi trữ lượng thực tế có thể thấp hơn. Ngoài ra, có lẽ trừ mỏ sắt Thạch Khê, phần lớn các mỏ sắt còn lại có trữ lượng nhỏ và phân tán ở nhiều địa phương khác nhau ở các tỉnh Đông Bắc và Tây Bắc khiến cho việc khai thác và vận chuyển tập trung cho sản xuất quy mô lớn trở nên khó khăn và đắt đỏ.

[55] Nhóm tác giả trao đổi với ông Hồ Nghĩa Dũng, Chủ tịch Hiệp hội Thép Việt Nam ngày 29/08/2014

Theo quy định tại Quyết định 694/2013/QĐ-BCT, việc sử dụng công nghệ lò cao đối với khu vực không có nguồn quặng sắt tập trung thì dung tích lò cao tối thiểu phải là 500m^3, còn đối với khu vực có nguồn quặng sắt tập trung thì dung tích lò cao yêu cầu tối thiểu là 700m^3. Trong khi đó, nhìn ở khía cạnh bài toán kinh tế, việc sử dụng các lò cao quy mô lớn đòi hỏi phải có chi phí đầu tư lớn với thời gian thu hồi vốn lâu nhưng với trữ lượng quặng sắt quá ít lại phân tán sẽ khiến cho bài toán chi phí kinh tế trở nên không mấy hiệu quả. Kết quả cũng tương tự với trường hợp ngược lại, tức là việc đầu tư các dự án lò cao quy mô nhỏ cũng không tạo được lợi thế kinh tế theo quy mô khiến cho giá thành sản phẩm cao, không thể cạnh tranh được với các đối thủ khác. Hơn nữa, việc đầu tư nhiều vào các dự án lò cao quy mô nhỏ thường có hệ số tiêu hao năng lượng lớn, chi phí bình quân cao, chất lượng sản phẩm kém, khả năng cạnh tranh thấp, đặc biệt có thể dẫn đến các tác hại rất lớn về mặt môi trường. Cần lưu ý rằng, Trung Quốc từ lâu đã cấm các nhà máy có lò cao dưới 1000m^3 hoạt động, trong khi ở Việt Nam thì quyết định mới nhất (Quyết định 694) cũng chỉ đặt ra tiêu chuẩn tối thiểu 500m^3 – 700m^3. Ở đây còn có một mối nghi ngại rằng, khi Trung Quốc cấm các lò cao dung tích nhỏ sẽ khiến cho các doanh nghiệp Trung Quốc trong thời kỳ nâng cấp công nghệ sẽ tìm cách bán sang Việt Nam các công nghệ cũ công suất nhỏ, gây tiêu hao năng lượng và ô nhiễm môi trường.

Trước các thách thức về mặt môi trường, Quyết định 694 của Bộ Công Thương cũng đã đặt ra nhiều tiêu chuẩn cho các dự án lò cao mới nhằm đảm bảo tính bền vững về môi trường, theo đó yêu cầu đặt ra là tất cả các dự án sử dụng công nghệ lò cao phải đảm bảo thiết bị đồng bộ, chế tạo mới, có các chỉ tiêu kinh tế - kỹ thuật, đặc biệt là chỉ tiêu về tiêu hao năng lượng, ở mức tiên tiến so với các nước trong khu vực, đảm bảo yêu cầu về chất thải, thân thiện với môi trường. Gần đây, Bộ Công Thương cũng ban hành Thông tư 03/2014/TT-BCT ngày 25/1/2014 quy định về công nghệ, thiết bị sản xuất gang, thép, trong đó những yêu cầu về tiêu chuẩn công nghệ và bảo vệ môi trường đều được quy định cụ thể và chi tiết hơn. Rõ ràng, những quy định này là hết sức cần thiết và quan trọng nhằm đáp ứng yêu cầu cho phát triển bền vững. Tuy nhiên, các quy định này cũng đặt ra các thách thức rất lớn cho các nhà đầu tư về kinh phí đầu tư cũng như tính hiệu quả lâu dài, đặc biệt nếu đặt trong bối cảnh nguồn quặng sắt vừa đã không mấy dồi dào, lại nằm phân tán và đang bị khai thác một cách lãng phí, thiếu hiệu quả, đi cùng với tình trạng xuất lậu phổ biến trong khi việc quản lý của các cơ quan và chính quyền địa phương lại quá bất cập và thiếu động cơ.

Đến đây, một câu hỏi đặt ra là liệu Việt Nam có cần phải dồn nguồn lực đầu tư ở tất cả các công đoạn của quy trình sản xuất thép hay không? Nói khác đi, Việt Nam có cần phải sản xuất tất cả mọi thứ, từ A đến Z, để theo đuổi mục tiêu thay thế hàng nhập khẩu hay không? Để trả lời câu hỏi này đòi hỏi phải phân tích cặn kẽ mọi lợi thế cạnh tranh của Việt Nam đối với ngành thép đặt trong mối quan hệ với lợi thế cạnh tranh của ngành khai thác quặng sắt và đặc biệt là lợi thế khi so sánh với các ngành công nghiệp khác. Nếu nhìn ở góc độ thực trạng ngành khai thác quặng sắt hiện nay, kể cả những tiềm năng của nó, thì Việt Nam hầu như không có lợi thế cạnh tranh nào cả. Với tình trạng mở rộng đầu tư quá nhiều vào các dự án lò cao hiện nay sẽ có nguy cơ dẫn đến tình trạng không đủ nguồn quặng để đáp ứng. Ở đây cần lưu ý rằng, nguồn cung quặng sắt cho các dự án lò cao không đủ không phải vì lý do xuất khẩu hay xuất lậu quặng sắt như một số ý kiến đã nêu.[56] Vấn đề này cần phải được nhìn nhận thấu đáo ở chỗ nguyên nhân xuất lậu là do chính sách cấm xuất khẩu hoặc áp đặt hạn ngạch xuất khẩu quặng của Việt Nam. Nghĩa là nhu cầu xuất khẩu xuất phát từ lợi ích tài chính, tức do giá quặng trong nước thấp hơn giá bên ngoài. Nếu các doanh nghiệp sản xuất gang thép từ lò cao trong nước mua quặng với giá cao hơn hoặc bằng giá bên ngoài thì không có lý do gì để các doanh nghiệp khai khoáng có động cơ xuất khẩu hay xuất lậu cả.

[56] Xem bài "Quản lý xuất khẩu quặng khó vì vướng 'con quan'." Báo Đất Việt ngày 15/7/2013. Truy cập tại http://baodatviet.vn/chinh-tri-xa-hoi/quan-ly-xuat-khau-quang-sat-kho-vi-vuong-con-quan-2350537/, ngày 15/7/2014.

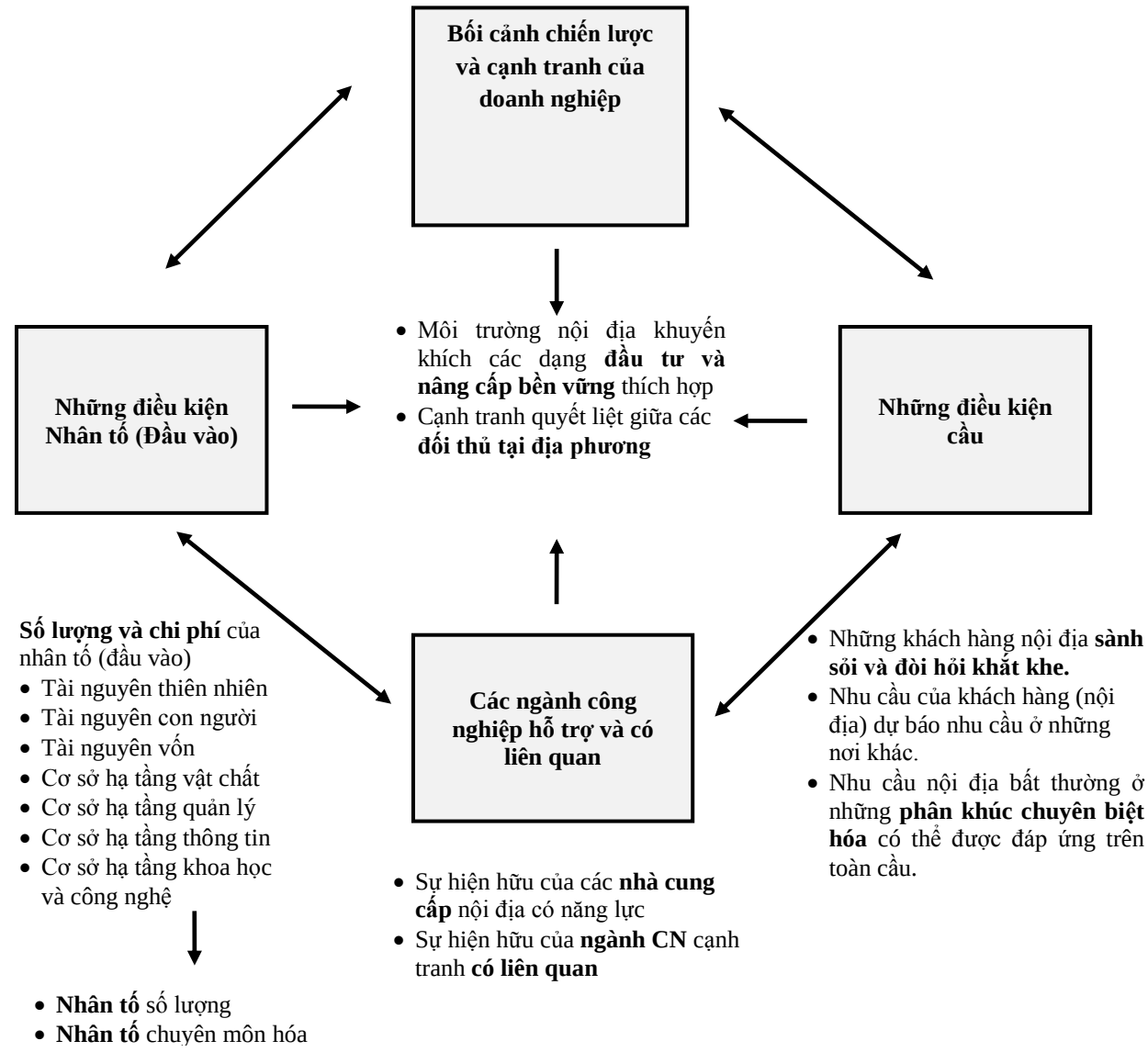
Vấn đề ở đây chính là nếu các doanh nghiệp gang thép mua quặng ngang với giá bên ngoài thì có khả năng sẽ làm giảm lợi thế cạnh tranh hoặc ít nhất cũng giảm lợi nhuận biên của họ xuống. Ngược lại, nếu có doanh nghiệp gang thép nào đó mua quặng với giá thế giới nhưng vẫn tạo được lợi thế cạnh tranh, không chỉ trên thị trường nội địa mà còn có thể xuất khẩu ra thị trường thép thế giới, thì đó có thể là do năng lực nội tại của bản thân doanh nghiệp đó. Trong trường hợp này việc tìm cách chiếm hữu các mỏ quặng trong nước không phải là bài toán chiến lược của bản thân doanh nghiệp đó (chưa nói lợi thế chi phí vận chuyển), trừ khi việc chiếm hữu các mỏ quặng này đang mang lại các lợi ích tài chính siêu ngạch. Với lý do nhằm chủ động và ổn định nguồn quặng cho sản xuất, các doanh nghiệp này có thể (i) tìm kiếm nguồn cung ổn định từ các nhà cung cấp quặng lớn của quốc tế, chẳng hạn như Rio Tinto, BHP Billiton, Fortescue Metals của Úc hay Vale SA của Brazil, hoặc (ii) thậm chí có thể nắm giữ cổ phần tại các khu mỏ lớn của Úc hay Brazil. Rõ ràng, chính sách thứ hai quá rủi ro và vượt tầm của các doanh nghiệp Việt Nam, trong khi chính sách thứ nhất không chắc còn mang lại hiệu quả tài chính cho doanh nghiệp. Chính vì vậy, giải pháp chủ đạo mà các doanh nghiệp gang thép hiện nay lựa chọn chính là tìm cách chiếm hữu các mỏ quặng trong nước một khi các lợi thế giá rẻ mà các mỏ quặng này đang tạo ra cho họ là quá lớn. Nếu giả sử phần lớn các mỏ quặng hiện nay đều tập trung vào một hoặc một nhóm nhỏ doanh nghiệp gang thép thì sau vài chục năm khai thác cạn kiệt liệu các doanh nghiệp này đã có đủ khả năng tích tụ tư bản để trở thành một doanh nghiệp có khả năng cạnh tranh quốc tế không? Câu trả lời quá mơ hồ vì nó không được đặt trong bối cảnh của môi trường cạnh tranh của ngành thép nội địa trong tương lai.

PHÂN TÍCH KHẢ NĂNG CẠNH TRANH CỦA NGÀNH THÉP VIỆT NAM

KHUNG PHÂN TÍCH

Những phân tích ở trên chỉ ra những trục trặc và vấn đề của ngành thép Việt Nam. Việt Nam vẫn xem ngành thép là một ngành công nghiệp quan trọng. Để có thể hình dung tương lai của Ngành thép Việt Nam như thế nào cần phải xem khả năng cạnh tranh của nó cũng như những yếu tố liên quan, đặc biệt là so sánh với các đối thủ tiềm năng. Phần này sẽ dùng Mô hình Kim cương của Michael Porter (2008) kết hợp với để phân tích SWOT (Điểm mạnh - Điểm yếu - Cơ hội - Đe dọa) để phân tích khả năng cạnh tranh của ngành thép Việt Nam.

Hình 5. Các nguồn gốc của lợi thế cạnh tranh cụm ngành



Nguồn: Porter (2008, tr. 227).

Mô hình Kim cương của M. Porter bao gồm bốn nhân tố (tóm tắt trong **Hình 5**): (1) Các điều kiện về nhân tố sản xuất (Factor conditions) bao gồm lao động có kỹ năng, nguồn lực, công nghệ và cơ sở hạ

tầng; (2) Các điều kiện về cầu (Demand conditions) bao gồm nhu cầu trong và ngoài nước về sản phẩm và dịch vụ; (3) Các ngành CN hỗ trợ và có liên quan (Related and supporting industries) bao gồm các nhà cung ứng và phân phối hỗ trợ ngành và cụm; và (4) Bối cảnh chiến lược và cạnh tranh của doanh nghiệp (Context for firm strategy and rivalry) bao gồm những điều kiện ảnh hưởng tới việc tạo lập, tổ chức và quản lý doanh nghiệp; và đặc điểm của các đối thủ trong nước.

Hiện nay, mô hình kim cương của Porter là một trong những mô hình được sử dụng nhiều nhất khi phân tích về cụm ngành. Mặc dù mô hình này có hạn chế là không đề cập tới khía cạnh không gian trong phân tích cụm ngành, song nó vẫn là một khung phân tích hữu ích, được áp dụng phổ biến trong các phân tích về cụm ngành, đặc biệt là để nhận ra các nhân tố ảnh hưởng tới năng lực cạnh tranh của của ngành hay để phân tích mối quan hệ tác động qua lại giữa các nhân tố cạnh tranh, từ đó xây dựng chiến lược phát triển cụm ngành nói riêng và kinh tế nói chung.

ĐÁNH GIÁ CÁC YẾU TỐ TRONG MÔ HÌNH KIM CƯƠNG

Những điều kiện nhân tố đầu vào

Tài nguyên thiên nhiên: Như phân tích ở trên, Việt Nam có một trữ lượng quặng sắt khá lớn và đủ để dùng trong mấy thập kỷ. Tuy nhiên, đặc điểm là các mỏ phân tán có trữ lượng nhỏ nên chúng chỉ phù hợp với các nhà máy quy mô nhỏ. So với Hàn Quốc và Nhật Bản trước đây thì đây là một lợi thế của Việt Nam, nhưng so với chính các đối thủ cạnh tranh hiện nay là Trung Quốc, Ấn Độ và Brazil thì Việt Nam nằm ở vị trí bất lợi về tài nguyên thiên nhiên. Đánh giá nhân tố này ở mức trung bình [+/-].

Tài nguyên con người: Nhân lực chất lượng cao, đặc biệt là nhân lực trong ngành thép đang là trở ngại rất lớn cho Việt Nam khi mà lực lượng lao động có trình độ đại học trở lên chỉ có 6,4% và số được đào tạo trên bậc phổ thông trung học chỉ chiếm chưa đến 10% lực lượng lao động.[57] Đánh giá nhân tố này ở mức trung bình [+/--].

Tài nguyên vốn: Vốn là một trong những thách thức lớn của Việt Nam do thị trường vốn chưa phát triển và không có liên thông với quốc tế nên việc huy động các nguồn vốn không phải là vấn đề đơn giản. Đánh giá nhân tố này ở mức yếu [-].

Cơ sở hạ tầng vật chất: Đối với ngành thép, nhân tố này rất yếu kém. So với các đối thủ cạnh tranh chính, đặc biệt là Trung Quốc, Việt Nam đang ở một khoảng cách rất xa. Đánh giá nhân tố này mức [+/--].

Cơ sở hạ tầng quản lý: Hiện tại một số doanh nghiệp đã áp dụng những công nghệ quản lý tự động và khá tiên tiến. Do vậy, nhân tố này được đánh giá ở mức trung bình [++/-].

Cơ sở hạ tầng thông tin: Đây là một trong những nhân tốt tích cực hiếm hoi ở Việt Nam hiện nay. Kết quả này có được là nhờ sự cạnh tranh thực chất giữa các doanh nghiệp trong ngành bưu chính viễn thông Việt Nam. Nhân tố này được đánh giá tốt [+].

Cơ sở hạ tầng khoa học và công nghệ: Đây lại là một điểm yếu nữa của ngành thép Việt Nam khi mà cơ sở hạ tầng khoa học công nghệ gần như chưa có gì. Ở vấn đề này, Hàn Quốc đã làm rất tốt đặc biệt là việc hình thành đại học và các viện nghiên cứu chuyên về thép ở Pohang.[58] Đối với công nghệ sản xuất thép ở Việt Nam thì đây là một bức tranh với nhiều màu sắc. Ông Hồ Nghĩa Dũng, Chủ tịch Hiệp hội thép Việt Nam cho biết, một số dây chuyền công nghệ như của Pomina chẳng hạn là rất tiên tiến và đây là những điểm tích cực của ngành thép Việt Nam, nhưng hiện vẫn còn nhiều dây chuyền công nghệ lạc hậu, công suất nhỏ. Nguyên nhân của việc tồn tại các dây chuyền công nghệ này là do đặc điểm quặng sắt ở Việt Nam phân bố rải rác nên chúng phù hợp cho những nhà máy công suất nhỏ đảm bải chi phí hợp lý. Đối với các nhà máy công suất lớn khi xây dựng gần các khu mỏ có công suất

[57] TCTK (2013), Điều tra lao động và việc làm năm 2013
[58] Sato (2009)

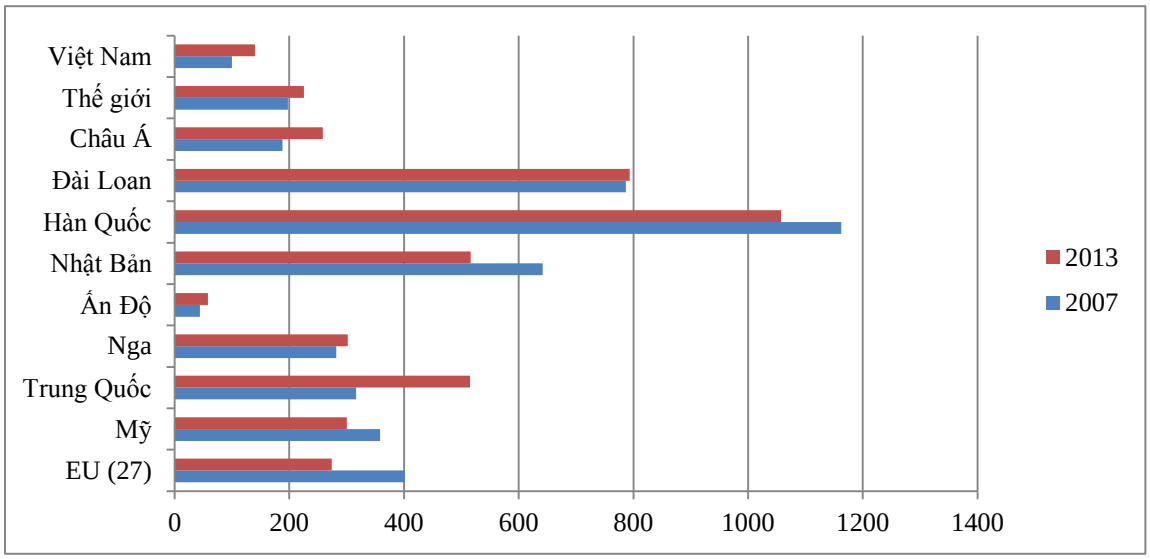
nhỏ là không kinh tế vì chỉ sau một thời gian ngắn lượng quặng được khai thác hết thì việc vận chuyển quặng từ nơi khác đến hay di dời đến nơi khác là rất tốn kém.[59] Đánh giá nhân tố này [+/-].

Những điều kiện cầu

Những khách hàng nội địa sành sỏi và đòi hỏi khắt khe: Đây là điểm yếu đối với ngành thép của Việt Nam do các ngành cơ khí chế tạo chưa phát triển nên việc đòi hỏi khắt khe về chất lượng và độ tinh tế của các sản phẩm thép chưa cao. Có một điểm tích cực là việc nở rộ các nhà cao tầng và công trình phức tạp đang đòi hỏi chất lượng thép xây dựng chất lượng cao. Đây cũng là chiến lược mà một số doanh nghiệp sản xuất thép như Pomina chẳng hạn đang nhắm đến.[60] Đây là những yếu tố mà Nhật Bản và Hàn Quốc đã có và Trung Quốc đang có. Với quy mô thị trường lớn, Ấn Độ và Brazil cũng đang có những yếu tố này. Đối với Việt Nam đây là một điểm bất lợi lớn nên được đánh giá để trừ [-].

Nhu cầu của khách hàng (nội địa) dự báo nhu cầu ở những nơi khác: Đây là một ẩn số lớn đối với ngành thép Việt Nam. Hiện tại, tiêu thụ thép bình quân đầu người của Việt Nam (150kg thép/người/năm) đang ở mức rất thấp so với nhiều nước khác như minh họa ở Hình 6 Theo quy hoạch do Bộ công thương phê duyệt, đến năm 2020, con số sẽ là 250 và đến năm 2025 sẽ là 373 kg/người/năm với tổng nhu cầu tiêu thụ thép gấp 2,5 lần hiện tại. Nếu nhu cầu tăng đến mức này thì đây là một mức cầu cũng khá lớn để tạo ra nhiều phân khúc thị trường với các mức tinh vi của công nghệ khác nhau. Xét ở một chừng mực nào đó thì đây là yếu tố tích cực đối với sự phát triển của ngành thép Việt Nam nên được đánh giá [+].

Hình 6. Tiêu thụ thép bình quân đầu người của một số nước trên thế giới



Nguồn: Các tác giả tổng hợp từ WSA và VSA

Nhu cầu nội địa bất thường ở những ***phân khúc chuyên biệt hóa*** *có thể được đáp ứng trên toàn cầu:* Đây là một vấn đề lớn của ngành thép Việt Nam. Do mức phát triển của Việt Nam còn khá thấp nên nhu cầu các loại thép chuyên biệt, nhất là các loại thép có chất lượng cao không nhiều. Ông Đỗ Duy Thái, Tổng giám đốc Công ty Thép Việt cho biết nhiều người vẫn hay nói là Việt Nam không thể sản xuất các loại thép chuyên dụng chất lượng cao. Thực ra công nghệ ở một số nhà máy tại Việt Nam hoàn toàn có thể sản xuất các loại thép này. Tuy nhiên, vấn đề chính là cầu thị trường quá thấp nên các nhà máy không thể sản xuất các loại thép chuyên dụng vì khó có khả năng thu hồi vốn.[61] Do cầu

[59] Trao đổi với ông Hồ Nghĩa Dũng, Chủ tịch Hiệp hội Thép Việt Nam ngày 29/08/2014
[60] Trao đổi với ông Đỗ Duy Thái, Tổng giám đốc Công ty Thép Việt ngày 15/08/2014
[61] Trao đổi với ông Đỗ Duy Thái, Tổng giám đốc Công ty Thép Việt ngày 15/08/2014

nội địa về những sản phẩm di biệt chất lượng cao yếu nên khả năng phát triển và vươn ra toàn cầu của Việt Nam là rất nan giải. Đánh giá nhân tố này [-].

Bối cảnh chiến lược và cạnh tranh của doanh nghiệp

Môi trường nội địa khuyến khích các dạng đầu tư và nâng cấp bền vững thích hợp: Như đã phân tích ở trên, sự thất thường của chính sách đã làm thui chột ước muốn đầu tư và nâng cấp bền vững thích hợp. Các nguồn lực và chính sách gần như được dồn cho các doanh nghiệp nhà nước trong khi các doanh nghiệp tư nhân gặp nhiều bất lợi. Nhân tố này được xếp hạng tiêu cực [--].

Cạnh tranh quyết liệt giữa các đối thủ tại địa phương: Hiện tại cạnh tranh giữa các đối thủ trong nước là rất quyết liệt, biên lợi nhuận đang rất thấp. Tuy nhiên, yếu tố Hòa Phát với lợi thế thu mua quặng hiện nay có thể làm cho cục diện cạnh tranh khác đi khi mà rất nhiều doanh nghiệp khó có thể chạy đua cuộc cạnh tranh về giá với Hòa Phát. Đánh giá nhân tố này ở mức trung bình tích cực [++/-].

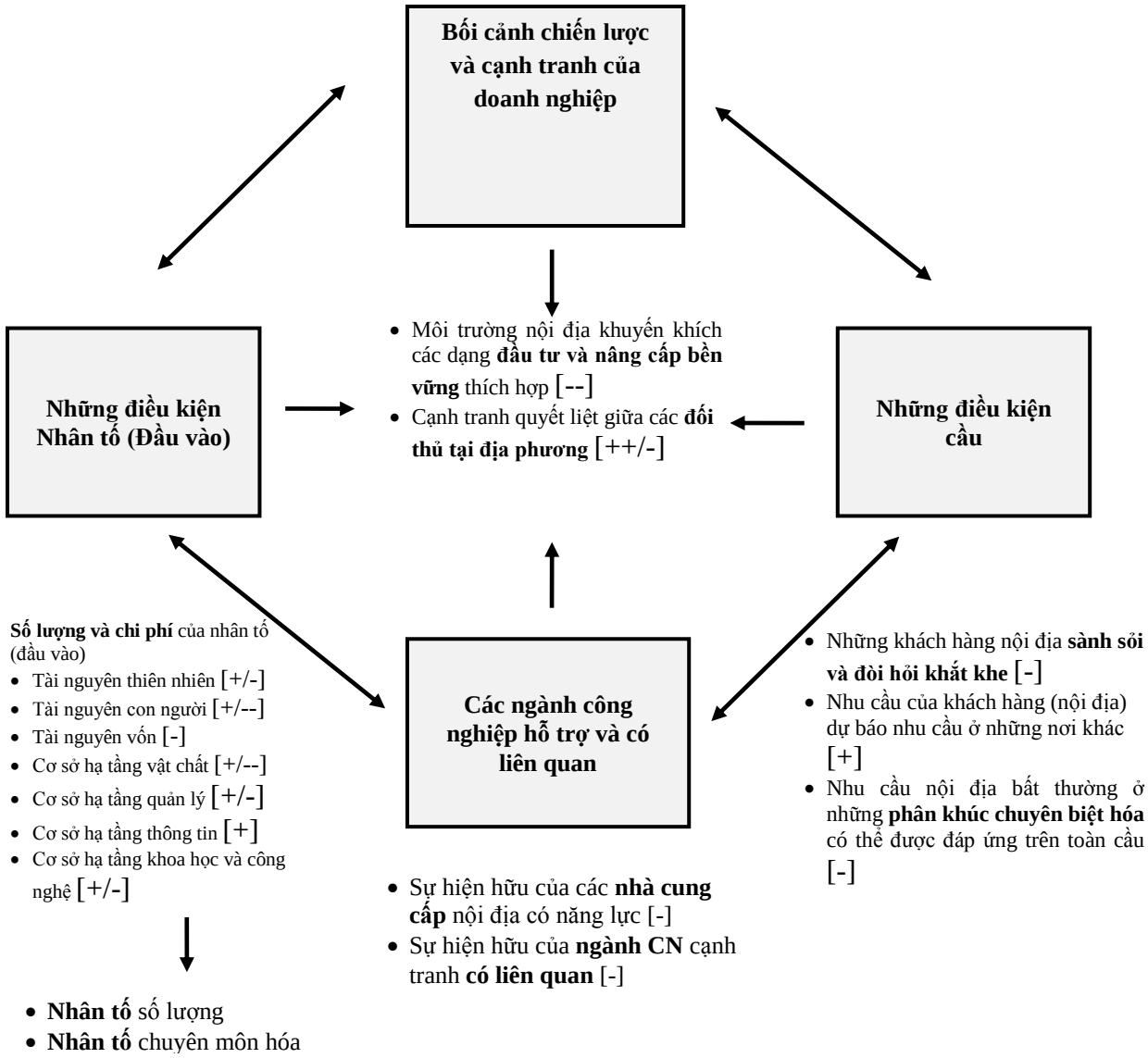
Các ngành hỗ trợ và liên quan

Sự hiện hữu của các nhà cung cấp nội địa có năng lực: Hai đầu vào quan trọng nhất của việc sản xuất thép là quặng sắt và than cốc. Với trữ lượng 1,3 tỷ tấn thì so với Hàn Quốc trước đây đây là một trữ lượng đáng kể, nhưng rất nhỏ so với Ấn Độ và Trung Quốc hiện nay. Than cốc thì Việt Nam gần như đang phải nhập khẩu. Đối với công nghệ và thiết bị sản xuất thép, hiện nay gần như nhập khẩu hoàn toàn. Do vậy, rất khó để nói các nhà cung cấp đầu vào nội địa có năng lực cho ngành thép Việt Nam đang hiện hữu. Nói cách khác đây là một bất lợi của ngành thép Việt Nam. Đánh giá nhân tố này [-].

Sự hiện hữu của ngành công nghiệp cạnh tranh có liên quan: Đối với các ngành công nghiệp cạnh tranh có liên quan như chất dẻo, các loại kim loại khác,… nhìn chung là rất yếu. Đánh giá nhân tố này [-].

Tóm lại, khả năng cạnh tranh của ngành thép Việt Nam hiện nay đang là rất yếu. Các yếu tố cạnh tranh được thể hiện trong Mô hình Kim cương dưới đây.

Hình 7. Mô hình Kim cương cụm ngành thép Việt Nam



Nguồn: Phân tích và đánh giá của các tác giả

Tóm lại, việc phân tích Mô hình kim cương gắn kết với phân tích SWOT so sánh ngành sản xuất thép Việt Nam với các đối thủ cạnh tranh chính cho thấy sức cạnh tranh của ngành thép Việt Nam là rất thấp.

KẾT LUẬN VÀ HÀM Ý CHÍNH SÁCH

KẾT LUẬN

Căn cứ vào những phân tích nêu trên, có thể rút ra các kết luận dưới đây:

Thứ nhất, các chính sách của Nhà nước trong hơn hai thập kỷ qua được tập trung vào các DNNN trong lĩnh vực sản xuất. Nguồn lực dành cho phát triển ngành thép nói riêng, một số ngành được xem là mũi nhọn khác nói chung được mặc định là chuyển cho các DNNN. Tuy nhiên, các doanh nghiệp này không chỉ không đưa lại những gì như kỳ vọng mà còn là gánh nặng cho nền kinh tế Việt Nam do sự cồng kềnh và kém hiệu quả của chúng. Nguyên nhân cơ bản là do những trục trặc cố hữu của loại hình doanh nghiệp này với ràng buộc ngân sách mềm và vấn đề ủy quyền tác nghiệp. Thay vì theo cách tiếp cận mà Hàn Quốc đã thành công là dành nguồn lực cho những người làm tốt thì Việt Nam đã chọn cách phân bổ nguồn lực tự định cho các DNNN. Điều này đã gây ra rất nhiều tác động tiêu cực đến khả năng trở nên thịnh vượng của Việt Nam. Nói chung, các chính sách đã tạo ra cơ chế người làm tốt thì bị phạt trong khi người làm tệ được ưu ái đã tác động rất tiêu cực đến dự phát triển ở Việt Nam.

Thứ hai, sự lớn mạnh và chiếm lĩnh thị trường thép của các doanh nghiệp tư nhân cho thấy vai trò của kinh tế thị trường của khu vực tư nhân đối với sự phát triển của một quốc gia. Mặc dù gần như không được ưu đãi gì và có khi còn bị cản trở rất nhiều, nhưng các doanh nghiệp tư nhân đã vươn lên và trở thành trụ cột của ngành thép Việt Nam. Chính cơ chế thị trường tinh thần doanh nhân đã tạo ra kết quả này cho dù các doanh nghiệp tư nhân trong nước nhìn chung bị đối xử bất bình đẳng trong ba đối tượng gồm: DNNN, các doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài và các doanh nghiệp dân doanh.

Thứ ba, sai lầm chiến lược lớn nhất có lẽ là việc dựa vào Trung Quốc để phát triển ngành thép Việt Nam. Trình độ phát triển của Trung Quốc, nhất là ở cuối thập niên 1990 là không khác nhiều so với Việt Nam. Do vậy, khả năng tìm kiếm các công nghệ và cách quản lý tiên tiến như Hàn Quốc đã được hưởng lợi từ Nhật Bản là không nhiều. Quan trọng hơn, xét về logic thì Việt Nam luôn được xem là đối thủ cạnh tranh tiềm tàng với Trung Quốc nên khả năng Trung Quốc thực sự muốn giúp Việt Nam phát triển một ngành thép cũng như những ngành khác có khả năng cạnh tranh để chống lại chính họ là không cao. Trái lại, rất có thể tận dụng việc Việt Nam dùng tín dụng cũng như các sự hỗ trợ khác từ Trung Quốc nên họ đã tranh thủ chuyển những công nghệ hay máy móc thiết bị lạc hậu với giá đắt đỏ cho Việt Nam. Điều này giúp làm tăng khả năng cạnh tranh của ngành thép Trung Quốc vì họ có điều kiện đổi mới công nghệ sau khi bán được các thiết bị lạc hậu. Đây là vấn đề cần xem xét và phân tích thấu đáo, nhưng rất có thể đây một sai lầm mang tính chiến lược của Việt Nam trong việc dựa vào Trung Quốc để phát triển ngành thép cũng như một số ngành công nghiệp khác.

Thứ tư, chính sách cấm xuất khẩu quặng sắt nói riêng và một số loại quặng khác nói chung vô hình trung đã đem lại lợi thế cho chính đối thủ cạnh tranh của các doanh nghiệp Việt Nam là các doanh nghiệp cùng lĩnh vực của Trung Quốc. Các chính sách cấm đoán hay hạn chế đã vô hình trung trao quyền thương lượng cho các doanh nghiệp Trung Quốc ép giá để mua rẻ các sản phẩm thô của Việt Nam. Điều nghiêm trọng ở chỗ là Việt Nam lại là thị trường tiêu thủ các sản phẩm được chế biến từ các nguyên liệu thô mà Việt Nam xuất đi với giá bán bị ép. Hậu quả là các doanh nghiệp Việt Nam không thể cạnh tranh với hàng Trung Quốc và nhập siêu từ Trung Quốc ngày một gia tăng. Hơn thế,

chính sách cấm xuất khẩu quặng thép hiện nay vô hình trung đã tạo ra một sân chơi không bình đẳng và một số doanh nghiệp đã tiên phong trong việc đầu tư các thiết bị công nghệ gặp bất lợi.

Thứ năm, sự thất thường trong các chính sách đã tạo ra môi trường kinh doanh hết sức rủi ro. Các doanh nghiệp tư nhân trong nước – đối tượng đóng vai trò nền tảng để một quốc gia có thể phát triển ở vị trí bất lợi nhất. Điều này đã làm thui chột tinh thần doanh nhân và ước muốn tạo ra những ngành công nghiệp hay sản phẩm mang thương hiệu Việt Nam. Hành vi tất yếu của không ít doanh nghiệp là gói gém trong ngắn hạn để kinh doanh và hoạt động qua ngày bằng cách tận dụng những yếu tố phi sáng tạo thay vì tập trung sáng tạo để tạo ra nhiều giá trị gia tăng cho toàn xã hội. Đây có lẽ là lý do làm cho Việt Nam đã qua ba thập kỷ đổi mới vẫn chưa xuất hiện các nhà công nghiệp (industrialists) đúng nghĩa là trụ cột cho nền kinh tế.

KHUYẾN NGHỊ CHÍNH SÁCH

Thứ nhất, trong quá trình đổi mới thể chế, đổi mới cách thức phân bổ nguồn lực theo hướng tập trung vào những đối tượng sử dụng nguồn lực và mang lại nhiều giá trị gia tăng cho nền kinh tế là một trong những vấn đề then chốt của Việt Nam hiện nay. Đối với ngành thép, việc dành các nguồn lực để phát triển là vô cùng quan trọng, tuy nhiên, việc phân bổ nguồn lực cần tránh sự tự định dồn cho các DNNN nhà nước hiện nay. Việc phân bổ nguồn lực nên căn cứ theo tiêu chí doanh nghiệp nào hiệu quả thì được nhận nhiều nguồn lực. Thực ra, các doanh nghiệp tư nhân sẽ trở thành nền tảng của nền kinh tế. Do vậy, các chính sách nên tập trung để khuyến khích khu vực này phát triển dồng thời xem lại những ưu đãi không hợp lý với các doanh nghiệp FDI. Trên thực tế, một doanh nghiệp tư nhân trong nước mạnh sẽ có lợi hơn nhiều so với một doanh nghiệp FDI mạnh. Ngoài yếu tố tạo ra việc làm và nguồn thu ngân sách, yếu tố quốc gia, quê hương sẽ làm cho các doanh nghiệp có trách nhiệm hơn đến nơi mình hoạt động kinh doanh.

Thứ hai, cần rà soát lại các chính sách và chiến lược phát triển các ngành, nhất là các ngành và các dự án quan trọng để lường đoán và giảm thiểu những tác động của xung đột lợi ích đối với các bên hỗ trợ Việt Nam. Như phân tích ở trên, xét về lợi ích quốc gia, Trung Quốc không có động cơ để giúp Việt Nam xây dựng một ngành thép có sức cạnh tranh do vậy cần phải hạn chế tối đa những tác động của việc họ tham gia trong lĩnh vực này.

Thứ ba, ở bối cảnh hiện nay, việc mở cửa hoàn toàn việc xuất khẩu quặng sắt có thể vấp phải những trở lực rất lớn. Tuy nhiên, một chính sách dung hòa hơn là nên cho phép việc xuất khẩu quặng sắt và áp dụng mức thuế hợp lý mà nó là phần thưởng cho việc đầu tư vào lò cao của một số doanh nghiệp, nhưng cũng không tạo ra bất lợi quá lớn đối với các doanh nghiệp sản xuất thép khác. Chính sách này có khả năng sẽ làm cho thị trường quặng sắt minh bạch hơn, các doanh nghiệp Việt Nam có nhiều lựa chọn xuất khẩu hơn thay vì chỉ xuất sang Trung Quốc qua con đường xuất lậu. Khi đó khả năng cao là giá quặng bán được sẽ cao hơn cho Việt Nam và phần mà Trung Quốc được lợi sẽ giảm đi. Điều này sẽ giúp nâng cao khả năng cạnh tranh và tồn tại của các doanh nghiệp sản xuất thép trong nước.

Thứ tư, việc thiết kế và ban hành các chính sách của nhà nước nên theo hướng ổn định và dài hạn để giảm thiểu rủi ro đối với các doanh nghiệp. Đây là yếu tố vô cùng quan trọng vì chỉ có môi trường kinh và môi trường vĩ mô ổn định mới có thể ươm mầm cho các ý tưởng sáng tạo tạo ra nhiều giá trị cho xã hội thay vì hầu hết mọi người phải tập trung vào việc đánh quả.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

Cẩm An 2014. "Ngành thép 2014- Mấu chốt là thị trường tiêu thụ". *Thời báo kinh doanh*, ngày 21/01/2014. Truy cập tại http://stox.vn/tin-tuc/industry/201266/nganh-thep-nam-2014-mau-chot-la-thi-truong-tieu-thu.html#sthash.fLpDnTb4.dpuf./, ngày 15/8/2014.

GMS 2013a. Ngành công nghiệp thép Việt Nam. Báo cáo tháng 4/2013. Truy cập tại http://www.gms-sef.org/docs/workshops/National/vietnam/April2013/Presentations%20Vietnamese/EAT_Session%201.pdf

GMS 2013b. Lò Trong ngành công nghiệp thép. Báo cáo tháng 4/2013. Truy cập tại http://www.gms-sef.org/docs/workshops/National/vietnam/April2013/Presentations%20Vietnamese/EAT_Session%207a.pdf

Habubank 2009. Báo cáo ngành Thép Việt Nam. Công ty Chứng khoán Habubank.

Josepth Stern, Ji-hong Kim, Dwight Perkins and Jung-ho Yoo 1991. Industrialization and the State: The Korean Heavy and Chemical Industry Drive, Harvard Institute for International Development.

Kyoung-ho Shin và Paul S. Ciccantell 2009. The Steel and Shipbuilding Industries of South Korea: Rising East Asia and Globalization.

Lan Nhi 2014. "Chính phủ chỉ đạo SCIC rót vốn cho Thép Thái Nguyên". *Thời báo Kinh tế Sài Gòn*, ngày 28/8/2014. Truy cập tại http://www.thesaigontimes.vn/119429/Chinh-phu-chi-dao-SCIC-rot-von-cho-Thep-Thai-Nguyen.html

Lê Việt 2013. "Quản lý xuất khẩu quặng khó vì vướng 'con quan'." *Báo Đất Việt* ngày 15/7/2013. Truy cập tại http://baodatviet.vn/chinh-tri-xa-hoi/quan-ly-xuat-khau-quang-sat-kho-vi-vuong-con-quan-2350537/, ngày 15/7/2014.

Nguyễn Tú Anh 2013. "Chiến lược gia tăng giá trị ngành khai khoáng", *Báo Đầu tư* ngày 11/7/2013 Truy cập tại http://baodautu.vn/chien-luoc-gia-tang-gia-tri-nganh-khai-khoang.html, ngày 15/7/2014

Nguyễn Xuân Thành và các tác giả 2010. Liên doanh Thép An Nhơn. Nghiên cứu tình huống của FETP.

Nhóm PVDCPL 2009. "Phát hiện sai phạm trong cấp phép khai thác quặng sắt tại mỏ Núi Vi, Yên Bái: "Phớt lờ" quy hoạch của Chính phủ?" *Báo Đại Đoàn Kết* ngày 20/7/2009. Truy cập tại http://www.baomoi.com/Phat-hien-sai-pham-trong-cap-phep-khai-thac-quang-sat-tai-mo-Nui-Vi-Yen-Bai-Phot-lo-quy-hoach-cua-Chinh-phu/148/2968017.epi, ngày 15/7/2014.

OECD 2010. The Economic Impact of Export Restrictions on Raw Materials. OECD Trade Policy Studies.

Phạm Hoàng 2014. "Xuất khẩu thép – cửa hẹp chỉ dành cho các doanh nghiệp lớn". *Thời báo Kinh tế Sài Gòn.* Truy cập tại http://www.thesaigontimes.vn/109049/Xuat-khau-thep---cua-hep-chi-danh-cho-cac-doanh-nghiep-lon.html, ngày 20/8/2014.

PNSC 2013. Báo cáo phân tích ngành Thép Việt Nam. Công ty Chứng khoán Phương Nam.

PWC 2012. Corporate income taxes, mining royalities and other mining taxes- A summary of rates and rules in selected countries. Global mining industry update. June 2012.

Sato 2009. The Iron and Steel Industry in Asia: Development and Restructuring. IDE Discussion Paper No. 210. August 2009.

SBS 2013. Báo cáo cập nhật ngành Thép. Công ty Chứng khoán Sài Gòn Thương Tín.

Seung-Joo Lee & Eun-Hyung Lee 2009. Case Study of POSCO: Analysis of its Growth Strategy and Key Success Factors.

TCTK 2013. Điều tra lao động và việc làm năm 2013.

Thời báo Tài chính 2004. "Quặng sắt: xuất khẩu tràn lan, lãng phí không nhỏ", *Thời báo Tài chính* ngày 14/4/2004. Truy cập tại http://irt.mof.gov.vn/portal/page/portal/mof_vn/42561686/42560371?p_page_id=42560371&item_id=2654179&p_details=1, ngày 15/7/2014

USGS 2014. Iron Ore. Truy cập tại http://minerals.usgs.gov/minerals/pubs/commodity/iron_ore/mcs-2014-feore.pdf

VCCI 2007. "Cam kết gia nhập WTO của Việt Nam về ngành thép", Trung tâm WTO thuộc VCCI, năm 2007. Truy cập tại http://trungtamwto.vn/an-pham/cam-ket-wto-ve-thep.

Vinanet 2014. Báo cáo tổng quan thị trường sắt thép năm 2013 và dự báo 2014. Trung tâm thông tin Công nghiệp và Thương mại – Bộ Công Thương (VITIC). Truy cập tại http://www.vinanet.com.vn/tin-thi-truong-hang-hoa-viet-nam.gplist.340.gpside.1.gptitle.gioi-thieu.asmx, ngày 20/8/2014.

VSA (n.d.) *Bản tin nội bộ* các năm 2010 đến 2014. Hiệp hội thép Việt Nam.

WSA (n.d.) *Steel Statistical Year Book* from 2000 to 2013. Hiệp hội Thép thế giới.

WSA 2014a. Short Range Outlook 2013-2014. Presentationto the 75th OECD Steel Committee Meeting. December 5-6, Paris.

WSA 2014b. 50 nhà sản xuất thép hàng đầu thế giới, Truy cập tại http://www.worldsteel.org/dms/internetDocumentList/downloads/statistics/2012-

2013-Top-50-steel-producing-companies-and-rank/document/2012-2013%20Top%2050%20steel-producing%20companies%20and%20rank.pdf

WSA 2014c. World Steel in Figures2014.

Phụ lục 1 Thuế tài nguyên và xuất khẩu quặng sắt của một số quốc gia

	Thuế xuất khẩu	Thuế tài nguyên
Ác-hen-ti-na	5,0%	3,0%
Úc	Không áp dụng	• Tài nguyên quốc gia: 6,5%-7,5% • Thuê tài nguyên khoáng sản (MRRT): 22,5%
Bra-xin	0,0%	2,0%
Canada	Không áp dụng	• Bang Quebec: 16% • BC: 2%-13% • Ontario: 5%-10%
Chi-lê	Không áp dụng	0-14%
Trung Quốc	Không áp dụng	• Thuế tài nguyên: RMB10-25/ tấn • Bù đắp tài nguyên khoáng sản: 0,5%-4% • Phí dành quyền khai thác TN: căn cứ diện tích khai thác
Cộng hòa dân chủ Công-gô	Không áp dụng	0,5%
Cộng hòa Công gô	Không áp dụng	3,0%
Gha-na	Không áp dụng	5,0%
Ấn Độ	10-20%	10,0%
In-đô-nê-xia	Không áp dụng	3,0%
Ka-zắc-xtan	Không áp dụng	2,8%
Pê-ru	Không áp dụng	• Thuế tài nguyên khai thác mỏ: 1%-12% • Thuế khai thác đặc biệt: 2%-8,4% • Đóng góp khai thác đặc biệt: 4%-13,12%
Phi-líp-pin	Không áp dụng	• Thuế TTĐB: 2% • Thuế tài nguyên để bảo tồn khoáng sản: tối thiểu 5% • Thuế tài nguyên đóng góp cho cộng đồng địa phương: thỏa thuận
Nga	Không áp dụng	4,8%
Nam Phi	Không áp dụng	0,5%-7,0%
Tan-za-nia	Không áp dụng	3,0%
Úc-krai-na	Không áp dụng	• UAH 0,89 – 11,45/ tấn tùy vào chất lượng quặng

Nguồn: PWC (2012) Corporate Income Taxes, Mining Royalities and other mining taxes- A Summary of rates and rules in selected countries. June 2012.

Phụ lục 2. Hiện trạng công nghệ ngành gang thép Việt Nam

TT	Chỉ tiêu KT-KT	Việt Nam	Thế giới	Nhật Bản
1	Thể tích, m^3	22 - 350	1.000 - 5.500	5
2	Năng suất riêng, T/m^3.ngày	1,8 - 2,7	2,0 - 3,0	2,0
3	Năng suất ngày, T/ngày	50 - 800	2.000 - 12.000	10
4	Tiêu hao cốc, kg/T	600 - 1.000	350 - 450	378
5	Than phun, kg/T	0 - 70	100 - 200	120
6	Tiêu hao quặng sắt, kg/T	1.700 - 1.950	1.650 - 1.750	
7	Tỷ lệ quặng TK, %	0 - 63	80 - 100	100
8	Nhiệt độ gió, ^oC	700 - 850	1.100 - 1.300	
9	Làm giàu Oxy, %	0 - 2	2 - 4	
10	Tỷ lệ xỉ, kg/T	320 - 360	230 - 290	
11	Tuổi thọ lò, năm	7 - 8	14 - 15	20 - 25

Nguồn: GMS (2013) Lò trong ngành công nghiệp thép

Phụ lục 3. Lợi ích và chi phí của chính sách cấm/cho phép xuất khẩu quặng sắt

Mỗi chính sách cấm xuất khẩu hay cho phép xuất khẩu quặng sắt luôn đi kèm với các lợi ích và chi phí khác nhau. Trước hết nhìn ở khía cạnh lợi ích, việc cấm xuất khẩu quặng sắt có thể mang lại một số tác dụng tích cực:

(i) Giúp bổ sung nguồn quặng cho ngành sản xuất gang thép trong nước. Với lợi thế nguồn quặng sẵn có, dù không nhiều, nhưng đó vẫn là một lợi thế quan trọng đối với các doanh nghiệp sản xuất gang thép sử dụng lò cao với nguồn nguyên liệu quặng sắt. Việc Chính phủ cấm xuất khẩu quặng sắt sẽ tạo ra lợi thế cạnh tranh không nhỏ cho các doanh nghiệp sử dụng quặng làm đầu vào thay vì sử dụng thép phế cho việc sản xuất gang trong nước. Khi Chính phủ cấm xuất khẩu quặng sẽ làm nguồn cung quặng dôi dư trong ngắn hạn khiến cho các doanh nghiệp luyện gang có cơ hội mua quặng với giá rẻ hơn so với giá nhập khẩu quặng từ nước ngoài. Ngoài ra, việc cấm xuất khẩu quặng còn giúp tạo được tính chủ động về nguồn nguyên liệu cho các dự án lò cao đã và đang khởi động trong nước thời gian qua.

(ii) Ngoài ra còn một số lợi ích kéo theo khác từ chính sách cấm xuất khẩu quặng, chẳng hạn như nếu các doanh nghiệp luyện gang thép trong nước có năng lực cạnh tranh tốt, sản phẩm gang thép có giá thành thấp hơn so với giá thế giới sẽ không chỉ giúp giảm nhu cầu nhập khẩu gang thép từ các nước mà còn giúp giảm sự phụ thuộc vào sự biến động giá thép thế giới. Điều này cũng có nghĩa là giảm nhu cầu ngoại tệ cho nhập khẩu thép thành phẩm hoặc thép phế, đáp ứng được yêu cầu của chiến lược thay thế nhập khẩu của Chính phủ. Bên cạnh đó, chính sách này còn giúp giải quyết được một phần công ăn việc làm và cải thiện thu nhập cho người dân trong nước.

Trong khi đó, chính sách cho phép xuất khẩu quặng cũng mang lại một số lợi ích khác:

(i) Lợi ích đầu tiên có thể nhận thấy là nền kinh tế sẽ thu được một lượng ngoại tệ từ xuất khẩu quặng. Nguồn ngoại tệ này có thể không nhiều nhưng cũng góp phần bổ sung cân đối nguồn ngoại tệ của quốc gia. Bên cạnh đó, việc cho phép xuất khẩu quặng còn giúp cải thiện cán cân thương mại, đặc biệt nếu xuất khẩu sang Trung Quốc sẽ góp phần cải thiện cán cân thương mại với Trung Quốc – vốn đã thâm hụt nặng nề trong nhiều năm qua.

(ii) Một lợi ích trực tiếp khác của chính sách cho phép xuất khẩu quặng là nó giúp tạo ra nguồn thu thuế xuất khẩu cho Chính phủ. Mức thuế suất thuế xuất khẩu quặng vừa được nâng lên 40% từ mức 30%. Tuy nhiên việc nâng mức thuế này sẽ không có ý nghĩa gì nếu như chính phủ thực thi chính sách cấm xuất khẩu quặng. Trong khi đó, bản thân việc cấm xuất khẩu, như thực tế đã cho thấy, cũng không hoàn toàn chấm dứt được tình trạng xuất lậu khoáng sản nhưng Chính phủ lại hoàn toàn không có cơ sở thuế để thu.

(iii) Việc cho phép xuất khẩu quặng sẽ giúp giải phóng được một lượng quặng tồn kho trong nước, qua đó góp phần tháo gỡ khó khăn cho các doanh nghiệp khai khoáng. Điều này cũng có thể giúp giảm động cơ xuất lậu khoáng sản của các doanh nghiệp khai khoáng nhằm bù đắp cho các khó khăn tài chính do giá quặng trong nước luôn bị các doanh nghiệp gang thép ép xuống thấp.

(iv) Miễn là các chính sách thuế tài nguyên hợp lý, với chính sách xuất khẩu quặng tự do sẽ giúp cho các nguồn lực được phân bổ hiệu quả dựa trên các tín hiệu về giá cả thị trường. Trong điều kiện giá quặng trong nước thấp hơn giá bên ngoài thì nguyên nhân có thể hoặc là do nguồn cung quặng trong nước đã vượt quá nhu cầu quặng cho luyện gang trong ngắn hạn hoặc là do chính sách thuế tài nguyên thiếu hợp lý (có thể là quá thấp). Với lý do thứ nhất thì Chính phủ không thể yêu cầu các doanh nghiệp khai khoáng chờ cho đến khi các doanh nghiệp luyện gang nâng công suất được vì nó làm cho nguồn lực không được sử dụng hiệu quả, chưa nói đến kết quả tài chính sẽ xấu đi đối với các doanh nghiệp khai khoáng. Trong khi với lý do thứ hai thì giải pháp không phải là cấm xuất khẩu quặng để ngăn ngừa trợ cấp cho bên ngoài mà là phải điều chỉnh lại chính sách thuế tài nguyên đang trở nên thiếu hợp lý kia. Một khi chính sách thuế tài nguyên vẫn không hợp lý thì việc chỉ cho phép tiêu thụ quặng trong nước sẽ có nghĩa là Chính phủ đang dùng nguồn lực chung để trợ cấp cho ngành sản xuất gang thép. Điều này vô hình trung không những đang tạo ra sự bất công bằng trong phân bổ trợ cấp mà còn là môi trường cạnh tranh không bình đẳng giữa các doanh nghiệp thép thuộc các loại hình sản xuất khác nhau, đặc biệt là giữa các doanh nghiệp sử dụng lò cao so với doanh nghiệp sử dụng lò điện với nguồn nguyên liệu thép phế.

Bảng 4. Lợi ích và chi phí của chính sách cấm hoặc cho phép xuất khẩu quặng sắt

	ĐƯỢC XUẤT KHẨU	**CẤM XUẤT KHẨU**
Lợi ích/Tác dụng tích cực	*Lợi ích trực tiếp:* ▪ Thu ngoại tệ ▪ Thu thuế xuất khẩu quặng *Lợi ích kéo theo:* ▪ Góp phần cân đối cung cầu ngoại tệ trong nước ▪ Góp phần cải thiện cán cân thương mại (đặc biệt với Trung Quốc) ▪ Giải phóng được một lượng quặng tồn kho trong nước, giúp tháo gỡ khó khăn cho các doanh nghiệp khai khoáng. ▪ Giảm chi phí giám sát xuất lậu. ▪ Nguồn lực sẽ được phân bổ hiệu quả theo nguyên tắc thị trường: quan trọng là các chính sách thuế tài nguyên, thuế môi trường và các biện pháp điều tiết khác của Chính phủ được thiết kế như thế nào. ▪ Đảm bảo môi trường cạnh tranh bình đẳng giữa các doanh nghiệp thép sử dụng lò cao với doanh nghiệp sử dụng lò điện.	*Lợi ích trực tiếp:* ▪ Bổ sung nguồn quặng cho luyện gang trong nước ▪ Tạo lợi thế cạnh tranh cho các doanh nghiệp luyện gang từ quặng trong nước ▪ Chủ động được nguyên liệu cho sản xuất gang và thép trong nước *Lợi ích kéo theo:* ▪ Nếu năng lực cạnh tranh của các DN luyện gang là tốt thì sẽ đáp ứng được một phần nhu cầu phôi cho ngành thép trong nước, giảm phụ thuộc vào sự biến động giá thép thế giới. ▪ Nếu giá thép thành phẩm trong nước thấp và có thể cạnh tranh sẽ hạn chế được nhu cầu nhập khẩu thép từ bên ngoài, giảm nhu cầu ngoại tệ nhập khẩu. ▪ Giúp giải quyết được một phần công ăn việc làm cho người dân.
Rủi ro/Chi phí/Tác dụng tiêu cực	*Chi phí trực tiếp*: ▪ Chảy máu tài nguyên ra nước ngoài do xuất khẩu tràn lan, khó kiểm soát: điều này phụ thuộc vào tình trạng chênh lệch giá quặng trong nước và quốc tế; một phần chênh lệch giá là do chính sách thuế tài nguyên quá thấp của Việt Nam.	*Chi phí trực tiếp*: ▪ Mất nguồn thu ngoại tệ ▪ Không thu được thuế xuất khẩu quặng dù mức thuế suất vừa được nâng lên (40%) ▪ Phát sinh chi phí giám sát tình trạng xuất lậu quặng ▪ Khó khăn tài chính của các doanh nghiệp khai khoáng

	▪ Giá trị gia tăng thấp thay vì có thể chế biến sâu hơn rồi xuất khẩu: điều này tùy thuộc vào khả năng cạnh tranh của sản phẩm gang thép sau chế biến sâu. ▪ Do trữ lượng quặng không nhiều nên nguy cơ nhập khẩu trở lại quặng cho luyện gang trong nước trong ngắn hạn <u>*Chi phí kéo theo*</u>: ▪ Tạo ra tâm lý ỷ lại đối với các doanh nghiệp khai khoáng. ▪ Chi phí (ngoại tệ) nhập khẩu thép trực tiếp, hoặc phôi thép hoặc thép phế để sản xuất thép trong nước ▪ Chi phí (ngoại tệ) nhập khẩu công nghệ, thiết bị lò điện cho thép phế.	<u>*Chi phí kéo theo*</u>: ▪ Sử dụng nguồn quặng cho luyện gang trong nước có thể dẫn đến các tác động về mặt môi trường. ▪ Nếu việc khai thác quá mức vẫn diễn ra sẽ làm cho cung quặng dôi dư và có tiềm năng sử dụng không hiệu quả, gây lãng phí nguồn tài nguyên. ▪ Việc đánh giá quá cao tiềm năng trữ lượng quặng và tin tưởng vào chính sách cấm xuất khẩu quặng có thể dẫn đến tình trạng đầu tư quá nhiều vào các dự án lò cao, khiến cho nguồn cung không đủ đáp ứng, dẫn đến nguy cơ phải nhập thêm quặng sắt. ▪ Chi phí ngoại tệ nhập than mỡ, than cốc để luyện gang. ▪ Chi phí nhập công nghệ, thiết bị lò cao để luyện quặng.

Ngược lại, việc cho phép xuất khẩu quặng sắt cũng đặt ra nhiều sự nghi ngại về những rủi ro, chi phí và các tác động tiêu cực đối với vấn nạn "chảy máu" tài nguyên và tình trạng năng lực cạnh tranh của ngành gang thép trong nước. Điều này có thể được thể hiện trên một số phương diện sau:

(i) Đầu tiên có thể hiểu là nó làm tăng mối nghi ngại về "chảy máu" tài nguyên ra nước ngoài. Chừng nào giá bên ngoài vẫn cao hơn giá trong nước thì khi ấy các doanh nghiệp khai khoáng sẽ còn có động cơ đẩy mạnh khai thác và xuất khẩu. Tuy nhiên ở đây cần phải hiểu rằng vấn đề chảy máu tài nguyên sẽ chỉ đáng quan tâm khi nguồn tài nguyên khoáng sản đang bị bán với giá rẻ mạt so với giá trị thực tế của nó chứ không phải là do bản thân đó là quặng thô vốn có giá trị thấp. Sự nhầm lẫn này khiến cho nhiều người thường chỉ trích các chính sách xuất khẩu sản phẩm thô và đặt ra yêu cầu cần phải trải qua các công đoạn chế biến nhằm làm tăng giá trị sản phẩm, hay ít nhất thì cũng phải qua sơ chế trước khi xuất khẩu. Ở đây còn có thêm một sự nhầm lẫn nữa, tức là việc chế biến sâu phải đảm bảo làm tăng giá trị gia tăng của sản phẩm chứ không phải chỉ là tăng giá trị sản phẩm thuần túy. Nghĩa là ở đây phải tính đến cả các nguồn lực mà nền kinh tế phải bỏ ra thêm để làm tăng thêm giá trị trên một đơn vị sản phẩm. Điều này tùy thuộc vào năng lực cạnh tranh của các doanh nghiệp cũng như các lợi thế so sánh của sản phẩm gang thép sau chế biến sâu từ quặng. Nếu Việt Nam có lợi thế so sánh trong các sản phẩm gang thép sau chế biến sâu từ quặng thì lẽ đương nhiên việc giữ lại nguồn quặng cho sản xuất gang thép trong nước sẽ có lợi hơn thay vì xuất khẩu quặng thô. Điều ngược lại có nghĩa là khi giữ lại nguồn quặng cho chế biến sâu nhưng vẫn không đảm bảo các sản phẩm phôi thép có thể cạnh tranh được với bên ngoài thì việc xuất khẩu quặng thô đôi khi còn tốt hơn.

(ii) Một nghi ngại nữa của việc cho phép xuất khẩu quặng trong điều kiện trữ lượng quặng không nhiều sẽ có nguy cơ làm cho các dự án gang thép không đủ nguồn quặng để sản xuất, khi đó buộc phải nhập khẩu trở lại nguồn quặng như bài học của ngành than cho sản xuất điện thời gian qua. Tuy nhiên ở đây cần phải hiểu rằng việc nhập khẩu trở lại nguồn quặng sắt để luyện gang trong nước tự nó không phải là một vấn đề gì nghiêm trọng cả. Một lần nữa, vấn đề quan trọng nằm ở chỗ liệu việc nhập quặng để luyện gang trong nước có mang lại lợi thế cạnh tranh gì hơn so với nhập thép phế hay thậm chí là nhập khẩu trực tiếp các sản phẩm thép cho tiêu dùng trong nước? Không kể Trung Quốc là một nước đang phát triển, ngay cả những nước

phát triển như Nhật Bản, Hàn Quốc, Đức, v.v… cũng nhập khẩu quặng sắt để luyện gang thép do những nước này có trình độ công nghệ sản xuất gang thép hiện đại, có nhiều doanh nghiệp thép có năng lực cạnh tranh quốc tế. Các sản phẩm gang thép được sản xuất tại các nước này không chỉ đáp ứng được nhu cầu nội địa mà còn có thể xuất khẩu ra nhiều nước trên thế giới. Ngược lại, đối với Việt Nam, khả năng có được những nhà sản xuất gang thép có khả năng cạnh tranh quốc tế là rất khó. Đồng thời, với xu thế mở cửa và hội nhập ngày càng cao, các dòng thuế nhập khẩu sắt thép sẽ dần được gỡ bỏ, khi đó các sản phẩm thép sản xuất trong nước sẽ đứng trước áp lực cạnh tranh rất lớn. Trong điều kiện đó, việc nhập khẩu quặng để tự luyện gang thép trong nước chưa hẳn đã có lợi thế cạnh tranh so với việc nhập khẩu trực tiếp các thành phẩm thép. Điều này có nghĩa là nguy cơ của việc nhập khẩu trở lại quặng sắt để luyện gang thép trong nước trong tương lai là không rõ ràng, ngay cả khi nó là một thực tế thì cũng không phải là vấn đề quá quan trọng. Vấn đề quan trọng hơn nằm ở chỗ năng lực cạnh tranh của các doanh nghiệp ngành thép của Việt Nam sẽ như thế nào.

(iii) Việc cho phép xuất khẩu quặng sắt sẽ giúp thu được ngoại tệ cho đất nước nhưng bù lại Việt Nam sẽ có khả năng nhập khẩu thép phế để luyện thép thay thế. Như đã phân tích, việc sử dụng thép phế làm nguyên liệu sản xuất thép của các dự án sử dụng lò điện có ưu điểm là tái sử dụng được sản phẩm đã qua sử dụng, không gây ô nhiễm môi trường nhưng lại có nhược điểm là tiên tốn điện năng lớn. Hơn nữa, nguồn thép phế dùng làm nguyên liệu trong nước hiện chỉ chiếm từ 20-30% nhu cầu tái chế, phần lớn còn lại vẫn phải nhập khẩu từ bên ngoài.[62] Tuy nhiên, cũng cần lưu ý rằng, ngay cả việc giữ lại nguồn quặng cho sản xuất gang trong nước thì Việt Nam vẫn phải nhập khẩu than cốc hoặc nhập than mỡ để sản xuất than cốc.[63]

(iv) Vấn đề tâm lý ỷ lại có thể nảy sinh một khi Chính phủ lại cho phép xuất khẩu trở lại khoáng sản quặng sắt. Các lý do cho phép xuất khẩu quặng của Chính phủ thường là để giúp giải quyết tồn kho quặng sắt lớn của các doanh nghiệp khai khoáng. Nếu quan điểm của Chính phủ thiếu nhất quán sẽ khiến cho các doanh nghiệp khai khoáng đẩy mạnh khai thác để tăng tồn kho, qua đó gây áp lực buộc Chính phủ phải từ bỏ chính sách cấm xuất khẩu, hoặc nếu không sẽ tiếp tục có tình trạng xuất lậu khoáng sản như tình hình thực tế đang diễn ra hiện nay. Tuy nhiên, điều này không có nghĩa là Chính phủ không thể hoặc không nên từ bỏ chính sách cấm xuất khẩu quặng sắt hiện nay. Hàm ý quan trọng ở đây là Chính phủ cần phải có quan điểm và chính sách dứt khoát và nhất quán để làm cơ sở ổn định các kế hoạch kinh doanh của các doanh nghiệp sản xuất thép, đồng thời loại bỏ tâm lý ỷ lại nảy sinh trong các doanh nghiệp khai khoáng. Nhìn rộng vấn đề ra, chính sách cho phép hay cấm xuất khẩu quặng phải được đặt trong tổng thể các lợi ích và chi phí liên quan gắn với một tầm nhìn dài hạn hơn đối với ngành thép trong nước. Dựa trên cơ sở này, một khi đã lựa chọn thì Chính phủ cần phải nỗ lực theo đuổi các cam kết của mình thay vì thường xuyên thay đổi do chịu sự tác động của nhiều nhóm vận động khác nhau.

Cuối cùng, việc cấm xuất khẩu quặng cũng có thể làm phát sinh nhiều chi phí và rủi ro không kém việc cho phép xuất khẩu quặng sắt.

---

[62] Theo ước tính, nếu sử dụng công nghệ lò hồ điện quang (EAF) thì nguyên liệu thép phế chiếm khoảng 75% chi phí sản xuất. Nếu sử dụng công nghệ lò thổi (BOF) thì nguồn nguyên liệu đầu vào bao gồm quặng sắt và than cốc chiếm từ 50% tổng chi phí sản xuất.

[63] Ghi chú: Để sản xuất được 1 tấn thép đòi hỏi cần 1,8 tấn quặng sắt và 0,8 tấn than cốc. Như vậy, với trữ lượng quặng khoảng 1-1,2 tỉ tấn quặng sắt, Việt Nam có thể sản xuất được từ 550-660 triệu tấn thép tiềm năng. Và để sản xuất được lượng thép này, Việt Nam cũng phải cần thêm từ 400-520 triệu tấn than cốc. Hiện nay Hòa Phát cũng đã tự sản xuất than cốc nhưng 80% nguyên liệu là than mỡ lại được nhập khẩu từ Úc. Tổng công suất của các nhà máy sản xuất than cốc của Hòa Phát là 700.000 tấn/năm, trong đó 50% dùng làm nguyên liệu cho khu liên hiệp gang thép của Hòa Phát, 50% còn lại xuất khẩu ra nước ngoài. Tính đến đầu năm 2013, ngoài Hòa Phát còn có 2 nhà sản xuất than cốc khác, với tổng công suất thiết kế (cả Hòa Phát) là 1,26 triệu tấn/năm.

(i) Chi phí cơ hội đầu tiên là Việt Nam sẽ không có được nguồn ngoại tệ từ xuất khẩu quặng sắt. Bất kể quặng sắt được xuất khẩu với mức giá nào thì cũng góp phần bổ sung nguồn cung ngoại tệ cho quốc gia. Tất nhiên việc quặng được bán với giá càng cao, đặc biệt trong những thời điểm giá quặng trên thế giới tăng cao, sẽ càng có lợi. Một lợi ích khác bị mất đi nữa là Chính phủ sẽ không thu được đồng thuế xuất khẩu nào dù mức thuế suất rất cao như hiện nay (40%). Trong khi đó, với chính sách cấm xuất khẩu hiện nay, vì một số lý do như đã phân tích, tình trạng xuất lậu khoáng sản vẫn tiếp tục diễn ra. Điều này một mặt làm cho nguồn quặng vẫn bị xuất ra bên ngoài, trong khi ngân sách không thu được đồng thuế nào. Hơn nữa, ngân sách còn phải phát sinh thêm chi phí cho việc quản lý, giám sát tình trạng xuất lậu khoáng sản. Như một số ước tính cho thấy, trong hai năm 2011 và 2012, Việt Nam thất thu khoảng 3.560 tỉ đồng thuế, phí các loại do không kiểm soát được hết số lượng quặng thực tế xuất khẩu.[64]

(ii) Việc cấm xuất khẩu khoáng sản cũng đặt các doanh nghiệp khai khoáng vào tình trạng khó khăn tài chính khi nhu cầu sử dụng quặng trong nước có xu hướng chững lại trước tác động của sự suy giảm kinh tế cũng như sự suy yếu của nhu cầu thép trong nước. Trong khi đó, do năng lực cạnh tranh của ngành thép trong nước yếu nên khi nhu cầu thép trong nước suy giảm, thay vì các doanh nghiệp này sẽ tìm cách xuất khẩu ra bên ngoài, thì giải pháp lại là cắt giảm công suất và cạnh tranh lẫn nhau. Điều này đã khiến cho giá quặng trong nước xuống thấp so với giá thế giới, làm nảy sinh nhu cầu tất yếu là xuất khẩu quặng ra nước ngoài. Việc cấm xuất khẩu quặng của Chính phủ vô hình trung làm cho nguồn lực không được phân bổ hiệu quả, các tín hiệu thị trường bị thui chột. Khi các doanh nghiệp thép được "đặc quyền" mua quặng với giá quá rẻ sẽ dẫn đến nguy cơ lãng phí hay kém hiệu quả trong việc sử dụng quặng mà nhìn bề ngoài tưởng như là có hiệu quả khi giá thép của các doanh nghiệp lò cao trở nên rẻ tương đối so với giá thép của các doanh nghiệp lò điện. Bản thân các doanh nghiệp khai khoáng bị đặt vào tình thế không có lựa chọn thay thế, buộc phải tìm cách xuất lậu qua biên giới. Điều này còn vô hình trung đang tạo cơ hội cho vấn nạn tham nhũng và tiêu cực trong công tác quản lý nhà nước về khoáng sản và xuất khẩu khoáng sản.

(iii) Một chi phí kéo theo của việc cấm xuất khẩu quặng sắt, đó là việc sử dụng quặng sắt giữ lại để luyện gang trong nước có thể dẫn đến một số tác động về mặt môi trường. Công nghệ sử dụng cho luyện quặng là lò cao có thể gây ra ô nhiễm môi trường do thải ra xỉ than, xỉ quặng, v.v... Hơn nữa, các công nghệ lò cao này Việt Nam vẫn phải nhập khẩu từ nước ngoài và cũng phải chịu chi phí ngoại tệ để nhập khẩu. Đặc biệt có một số ý kiến cho rằng, các công nghệ lò cao này phần lớn là được nhập khẩu từ Trung Quốc, do các doanh nghiệp thép Trung Quốc thải ra khi Chính phủ Trung Quốc áp đặt các tiêu chuẩn cao hơn đối với việc sản xuất thép trong nước của họ. Ngay cả dự án thép được cho là có quy mô lớn và hiện đại của Formosa ở Hà Tĩnh thì các thông tin cũng cho thấy có đến 90% các hạng mục chính như lò cao, lò luyện... được nhập từ Đài Loan và Trung Quốc.[65] Như vậy, việc cấm xuất khẩu quặng sắt vừa không thu được ngoại tệ lại còn phải cân đối nguồn ngoại tệ cho việc nhập khẩu nhiên liệu (than cốc, than mỡ), công nghệ (lò cao), và cả các thiết bị sản xuất khác.

[64] Xem bài "Thất thu thuế hàng nghìn tỷ từ xuất khẩu quặng sắt" Thời báo Kinh tế Việt Nam, ngày 8/7/2013. Truy cập tại http://vneconomy.vn/20130707103226750P0C19/that-thu-thue-hang-nghin-ty-tu-xuat-khau-quang-sat.htm

[65] Xem bài "Được ưu đãi tột cùng, Formosa đầu tư gì ở Hà Tĩnh?" *Báo Tuổi Trẻ*, ngày 7/7/2014. Truy cập tại http://tuoitre.vn/Kinh-te/616455/duoc-uu-dai-tot-cung-formosa-dau-tu-gi-tai-ha-tinh.html, ngày 15/7/2014.

(iv) Việc đánh giá quá cao tiềm năng trữ lượng quặng sắt[66] và tin tưởng vào chính sách cấm xuất khẩu quặng của Chính phủ đi cùng với các bất cập trong công tác quản lý quy hoạch ngành khai khoáng và ngành thép có thể dẫn đến tình trạng đầu tư quá nhiều vào các dự án lò cao, khiến cho nguồn cung không đủ đáp ứng, dẫn đến nguy cơ phải nhập thêm quặng sắt trong tương lai gần. Vấn đề không phải là việc phải nhập quặng cho các lò cao trong nước mà điều quan trọng ở đây chính là với trữ lượng quặng không nhiều, ngay cả khi được tập trung cho một vài lò luyện quặng cũng không chắc có thể tạo ra được lợi thế kinh tế theo quy mô, thì việc đầu tư quá nhiều lò cao quy mô nhỏ đi kèm với tình trạng phân tán về mặt địa lý như vậy hoàn toàn sẽ mang lại nhiều bất lợi và rủi ro rất lớn cho ngành công nghiệp thép Việt Nam. Một khi nguồn quặng trong nước không còn, trong khi với tình trạng manh mún và nhỏ lẻ của các dự án lò cao hiện nay thì sẽ rất khó để hình dung rằng việc nhập khẩu quặng trong tương lai vẫn sẽ mang lại các lợi thế cạnh tranh cho ngành công nghiệp luyện gang thép của Việt Nam.

[66] Trữ lượng quặng tiềm năng được ước tính là 1-1,2 tỉ tấn nhưng trữ lượng thực tế có thể khai thác được thường thấp hơn nhiều.