

Hoạt động của doanh nghiệp nhà nước trong điều kiện áp dụng chính sách cạnh tranh trung lập

Nguyễn Thị Thu Hồng¹, Bùi Tuấn Thành^{2*}, Đỗ Đức Vương³

¹Trường Đại học Thương mại, 79 Hồ Tùng Mậu, phường Mai Dịch, quận Cầu Giấy, Hà Nội, Việt Nam

²Bộ Khoa học và Công nghệ, 113 Trần Duy Hưng, phường Trung Hòa, quận Cầu Giấy, Hà Nội, Việt Nam

³Bộ Công an, 47 Phạm Văn Đồng, phường Mai Dịch, quận Cầu Giấy, Hà Nội, Việt Nam

Ngày nhận bài 16/3/2022; ngày chuyển phản biện 18/3/2022; ngày nhận phản biện 8/4/2022; ngày chấp nhận đăng 13/4/2022

Tóm tắt:

Bài báo nghiên cứu hoạt động của doanh nghiệp nhà nước (DNNN) trong điều kiện áp dụng chính sách cạnh tranh trung lập (CTTL) tại Việt Nam. Kết quả phỏng vấn chuyên gia và phân tích số liệu thống kê đã cho thấy thực trạng hoạt động của các doanh nghiệp này. Cụ thể, các DNNN đã đạt được nhiều thành tựu đáng kể về hoạt động nhưng vẫn tồn tại một số hạn chế nhất định cần sớm khắc phục. Trên cơ sở đó, các tác giả đề xuất một số giải pháp nhằm nâng cao hiệu quả hoạt động của các DNNN trong điều kiện áp dụng chính sách CTTL tại Việt Nam hiện nay.

Từ khóa: cạnh tranh, chính sách cạnh tranh trung lập, doanh nghiệp nhà nước, hoạt động, Việt Nam.

Chỉ số phân loại: 5.2

1. Đặt vấn đề

DNNN tuy chỉ chiếm chưa đến 1% tổng số doanh nghiệp cả nước nhưng lại là lực lượng nắm giữ những lĩnh vực then chốt của nền kinh tế, bảo đảm sự ổn định và cân đối kinh tế vĩ mô, các hoạt động công ích, an ninh và quốc phòng. Đến hết năm 2017, theo số liệu của Tổng cục Thống kê (2010-2018) [1], nước ta có 652 DNNN (gồm 9 tập đoàn và 65 tổng công ty), đóng góp gần 30% GDP cả nước.

Trong bối cảnh hội nhập ngày càng sâu rộng của nền kinh tế thế giới, đòi hỏi các quốc gia phải xây dựng nền kinh tế thành một sân chơi cạnh tranh bình đẳng và công bằng giữa mọi chủ thể tham gia, kể cả là các DNNN [2]. Do đó, khái niệm CTTL đã hình thành, phát triển và được triển khai tại nhiều quốc gia trên thế giới như một xu hướng tất yếu hiện nay [3]. Đối với một nước đang phát triển và hội nhập như Việt Nam, vấn đề CTTL càng cần được chú trọng và áp dụng triển khai một cách phù hợp trong nền kinh tế. Thực tế hiện nay cho thấy, năng lực cạnh tranh và hiệu quả hoạt động sản xuất kinh doanh của các DNNN còn nhiều hạn chế, bất chấp đang được hưởng ưu đãi trong nhiều hoạt động và lĩnh vực đặc quyền [4, 5].

Trong hệ thống pháp luật Việt Nam, CTTL đã dần được đề cập và triển khai, hướng đến loại bỏ hành vi cạnh tranh không còn phù hợp, đổi mới năng lực cạnh tranh của các DNNN, duy trì và phát triển những đóng góp tích cực của DNNN đối với nền kinh tế nước nhà trên cơ sở đảm bảo sự bình đẳng giữa các thành phần kinh tế.

Trên cơ sở đó, nhóm tác giả thực hiện nghiên cứu “Hoạt động của DNNN trong điều kiện áp dụng chính sách CTTL” nhằm làm rõ thêm thực trạng hoạt động của các doanh nghiệp này và đề xuất một số giải pháp nâng cao hiệu quả hoạt động của các DNNN trong điều kiện áp dụng chính sách CTTL.

2. Cơ sở lý luận

2.1. DNNN

Theo Ngân hàng Thế giới, “DNNN là một chủ thể kinh tế mà quyền sở hữu hay quyền kiểm soát thuộc về Chính phủ và phần lớn thu nhập của chúng được tạo ra từ việc bán hàng hóa và dịch vụ” [6]. Tại Việt Nam, theo quy định tại Điều 88 Luật Doanh nghiệp 2020, “DNNN bao gồm các doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ trên 50% vốn điều lệ, hoặc tổng số cổ phần có quyền biểu quyết theo quy định” [7]. Trong nghiên cứu này, các tác giả tiếp cận DNNN là doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ hoặc cổ phần, vốn góp chi phối và Nhà nước kiểm soát tới một mức độ nhất định quá trình ra quyết định của doanh nghiệp.

Về loại hình, DNNN bao gồm các doanh nghiệp thành lập theo các hình thức sau: loại hình thứ nhất, gồm: (1) Các Tổng công ty 91 (các tập đoàn kinh tế thuộc sở hữu của Nhà nước); (2) Các Tổng công ty 90. Loại hình thứ hai, gồm các DNNN thành lập theo Luật DNNN 2003, bao gồm các DNNN, công ty cổ phần và công ty trách nhiệm hữu hạn (TNHH) [8]. Cụ thể, DNNN được thành lập trong các lĩnh vực cung cấp các sản phẩm và dịch vụ thiết yếu, áp dụng

*Tác giả liên hệ: Email: btthanh@most.gov.vn

The operation of SOEs in the context of applying a neutral competition policy

Thi Thu Hong Nguyen¹, Tuan Thanh Bui^{1*}, Duc Vuong Do²

¹Thuong Mai University,

79 Ho Tung Mau, Mai Dich Ward, Cau Giay District, Hanoi, Vietnam

²Ministry of Science and Technology,

113 Tran Duy Hung, Trung Hoa Ward, Cau Giay District, Hanoi, Vietnam

³Ministry of Public Security,

47 Pham Van Dong Street, Mai Dich Ward, Cau Giay District, Hanoi, Vietnam

Received 16 March 2022; revised 8 April 2022; accepted 13 April 2022

Abstract:

This paper studies the operations of state-owned enterprises (SOEs) in the context of applying a neutral competition policy in Vietnam. The results of expert interviews and statistical analysis show the current situation of the operations of these enterprises. The SOEs have achieved many remarkable achievements in terms of operations, but there are still certain limitations that need to be overcome soon. Therefore, the study proposes some recommendations for improving the operational performance of the SOEs in the context of applying the current neutral competition policy in Vietnam.

Keywords: competition, competition neutral policy, operations, SOEs, Vietnam.

Classification number: 5.2

công nghệ tiên tiến, tạo ra các lợi thế cạnh tranh và khuyến khích phát triển kinh tế nhanh chóng trong các khu vực địa lý có điều kiện kinh tế - xã hội khó khăn. Các DNNN trước đây được thành lập theo Luật DNNN năm 1995 và sau đó là Luật DNNN năm 2003. Theo đó, Thủ tướng Chính phủ có thể ra quyết định thành lập những DNNN với quy mô lớn và hoạt động trong các ngành công nghiệp chiến lược, chủ tịch UBND cấp tỉnh có thể thành lập những DNNN thuộc các lĩnh vực khác. Các công ty cổ phần và công ty TNHH thuộc sở hữu của Nhà nước (công ty cổ phần, công ty TNHH một thành viên, công ty TNHH có hai thành viên trở lên thuộc sở hữu của Nhà nước) được thành lập theo Điều 11 của Luật DNNN năm 2003 và sau này là Luật Doanh nghiệp năm 2005.

DNNN có một số đặc điểm cơ bản đặc trưng dưới góc độ của lợi thế cạnh tranh. Cụ thể, DNNN có lợi thế cạnh tranh hơn hẳn các doanh nghiệp khác. Bên cạnh đó, các doanh nghiệp này được cấp quyền sử dụng đất đai, tiếp cận các nguồn tài nguyên thiên nhiên, hay độc quyền tham gia một số lĩnh vực kinh doanh chủ yếu. Về mục tiêu, trong nhiều trường hợp, các DNNN không nhất thiết phải thực hiện mục

tiêu lợi nhuận. Trên thực tế, DNNN chưa khai thác được lợi thế cạnh tranh nhằm tăng cường hiệu suất hoạt động kinh doanh. Về cơ bản, DNNN hoạt động theo cơ chế thị trường, lấy hiệu quả kinh tế làm tiêu chí đánh giá chủ yếu, tự chủ, tự chịu trách nhiệm.

2.2. CTTL

R.T. Ely (1901) [9] cho rằng, cạnh tranh theo nghĩa rộng là một cuộc đấu tranh vì xung đột lợi ích. Cạnh tranh có thể hiểu là hành vi của các chủ thể trong nền kinh tế thị trường, nhằm mục đích đạt được những lợi thế tốt hơn so với chủ thể khác [10]. Hành vi cạnh tranh thường xuất hiện giữa người bán, mặc dù cũng có thể có giữa những người mua [11].

CTTL là khung chính sách trong đó các DNNN và doanh nghiệp khu vực tư nhân hoạt động theo cùng một bộ quy tắc chung mà không có bất kỳ lợi thế cạnh tranh nào được ưu tiên cho một thành phần kinh tế tham gia thị trường [12]. Năm 2012, Tổ chức Hợp tác và Phát triển Kinh tế (OECD) định nghĩa CTTL được thiết lập chặt chẽ hơn và được hiểu là một môi trường pháp lý với các quy định trong đó tất cả các doanh nghiệp (cả nhà nước và tư nhân) phải tuân theo cùng một bộ quy tắc một cách bình đẳng mà sự can thiệp của Chính phủ không mang lại lợi ích cho bất kỳ một thực thể nào. Theo Ủy ban Năng suất (bao gồm cả Văn phòng tiếp nhận khiếu nại CTTL) của Chính phủ Úc, CTTL đòi hỏi các hoạt động kinh doanh của các DNNN không được hưởng bất kỳ lợi thế cạnh tranh nào so với các thành phần kinh tế khác thuộc khu vực tư nhân [12].

Trong nghiên cứu này, CTTL đề cập đến trạng thái cạnh tranh mà ở đó mọi loại hình doanh nghiệp, gồm cả DNNN và ngoài nhà nước (tư nhân, FDI) tham gia thị trường một cách bình đẳng về điều kiện cạnh tranh, không bên nào được hưởng lợi thế cạnh tranh quá mức từ phía Nhà nước.

Không giống cạnh tranh hoàn hảo, trọng tâm của chính sách CTTL nhằm đảm bảo bình đẳng cạnh tranh và loại bỏ các lợi thế cạnh tranh bất hợp lý của DNNN so với các chủ thể kinh tế khác, từ đó nâng cao hiệu quả hoạt động của nền kinh tế thị trường. Cụ thể, CTTL có các vai trò sau: đảm bảo công bằng và bình đẳng của môi trường cạnh tranh; nâng cao hiệu quả phân bổ nguồn lực trong nền kinh tế; tăng cường sự hài hòa về môi trường kinh doanh; đảm bảo lợi ích chính đáng của người tiêu dùng; hoàn thiện chính sách cạnh tranh; phát triển kinh tế quốc gia; nâng cao năng lực cạnh tranh của các doanh nghiệp nói chung và DNNN nói riêng.

Để triển khai áp dụng CTTL, OECD (2012) [12] đã nêu những nguyên tắc cơ bản cần tuân thủ như: hợp lý hoá hình thức tổ chức kinh doanh của DNNN; xác lập đầy đủ các chi phí thực hiện; có tỷ suất lợi nhuận thương mại nhất định;

hoàn thiện kế toán dịch vụ công; trung lập về thuế; đảm bảo sự trung lập của các quy định pháp luật; đảm bảo sự công bằng trong các khoản trợ cấp trực tiếp, các khoản nợ và mua sắm công.

2.3. Tác động của việc áp dụng chính sách CTTL tới hoạt động của DNNN

Nhìn chung, hoạt động sản xuất kinh doanh của các DNNN chịu nhiều tác động quan trọng khi áp dụng chính sách CTTL, cụ thể là năng lực cạnh tranh của các DNNN. Điều này đặt ra nhiều thách thức cho các DNNN trong bối cảnh hội nhập và cạnh tranh ngày càng gay gắt hiện nay. Khi đó, các DNNN không còn được hưởng đặc quyền như trước so với các doanh nghiệp khu vực tư nhân [13]. Khi áp dụng chính sách CTTL, doanh nghiệp sẽ phải từ bỏ đặc quyền, ưu đãi từ phía Nhà nước để cạnh tranh bình đẳng với các doanh nghiệp khác. Điều này tạo nên thách thức cho các DNNN trong việc đổi mới, cải thiện mình để tăng năng lực cạnh tranh trên thị trường. Đồng thời, hoạt động sản xuất kinh doanh của DNNN (bao gồm lợi nhuận, lợi tức đầu tư, thuế, chi phí doanh thu...) sẽ bị tác động đáng kể khi áp dụng chính sách CTTL. Khi áp dụng chính sách CTTL, DNNN phải tuân theo khung pháp lý như đối với các doanh nghiệp tư nhân đang hoạt động trên thị trường, chịu thêm các gánh nặng chi phí về đầu tư, lãi suất, thuế... [14]. Khi không còn sự hỗ trợ của Chính phủ, nhất là trong vấn đề tài chính, các DNNN sẽ phải chịu những gánh nặng về thuế, nợ, lãi suất vay... như các doanh nghiệp tư nhân đang hoạt động trên thị trường. Đây là một trong những thách thức lớn mà các DNNN phải đối mặt khi chính sách CTTL được triển khai. Đặc biệt, bộ máy quản lý của DNNN sẽ chịu tác động đáng kể khi áp dụng chính sách CTTL, từ đó tạo ra thách thức không nhỏ cho khối doanh nghiệp này. Khi áp dụng chính sách CTTL, các DNNN sẽ phải cân nhắc thu gọn bộ máy quản lý, giảm bớt các thủ tục hành chính để linh hoạt hơn trong hoạt động sản xuất kinh doanh, tập trung vào hoạt động thể mạnh của mình nhằm tăng cường khả năng cạnh tranh trên thương trường [15]. Mặt khác, nguồn nhân lực cấp cao của các DNNN cũng cần có những thay đổi nhất định trong bối cảnh áp dụng chính sách CTTL [16]. Bên cạnh đó, chính sách này cũng sẽ tác động đến phương thức quản lý trong nội bộ DNNN, đặt ra thách thức phải đảm bảo đội ngũ lãnh đạo tinh gọn, linh hoạt, hiệu quả nhất [17]. Ngoài ra, việc áp dụng chính sách CTTL tạo nên thách thức đối với các DNNN trong việc đảm bảo chất lượng nguồn nhân lực tại các doanh nghiệp này [14].

Như vậy, để nâng cao khả năng cạnh tranh trong bối cảnh áp dụng chính sách CTTL, các DNNN cần phải giải quyết được các thách thức nêu trên nhằm nâng cao năng lực

về mọi mặt, đặc biệt là năng lực cạnh tranh trong điều kiện áp dụng chính sách CTTL thông qua đổi mới quản trị theo hướng hiện đại [17].

3. Phương pháp nghiên cứu

Để thực hiện nghiên cứu này, phương pháp phỏng vấn chuyên gia và tổng hợp, phân tích dữ liệu thứ cấp được sử dụng. Trước tiên, các dữ liệu thứ cấp được thu thập từ các công trình nghiên cứu công bố trên các tạp chí uy tín trong và ngoài nước, các tác phẩm sách, đề tài nghiên cứu, báo cáo thống kê của Tổng cục Thống kê, Bộ Công Thương, Bộ Khoa học và Công nghệ... Trên cơ sở tổng hợp và phân tích dữ liệu thứ cấp, tác giả đã tổng hợp, hệ thống hóa và xác lập khung lý luận của bài viết về CTTL và đổi mới cạnh tranh của DNNN trong điều kiện áp dụng chính sách CTTL.

Dữ liệu sơ cấp được thu thập thông qua phương pháp phỏng vấn chuyên gia, nhằm đảm bảo tính tin cậy và thuyết phục của kết quả nghiên cứu. Các chuyên gia, các nhà quản trị DNNN được xác định là đối tượng phỏng vấn của nghiên cứu này. Cụ thể, tác giả đã lựa chọn 15 chuyên gia trên địa bàn Hà Nội, TP Hồ Chí Minh và Đà Nẵng để phỏng vấn trực tiếp hoặc gián tiếp qua điện thoại. Dữ liệu thu thập từ phỏng vấn được xử lý và phân tích kết hợp với các dữ liệu thứ cấp ở trên. Từ đó, đưa ra được những căn cứ thuyết phục về thực trạng và cơ sở cho các giải pháp đổi mới cạnh tranh của các DNNN trong điều kiện áp dụng chính sách CTTL tại Việt Nam.

4. Kết quả và bàn luận

4.1. CTTL tại Việt Nam

Kết quả phỏng vấn chuyên gia cho thấy, để tạo lập môi trường cạnh tranh tự do bình đẳng, chính sách pháp luật điều chỉnh hành vi và hoạt động cạnh tranh của các chủ thể kinh tế cần được ban hành và hoàn thiện. Tùy thuộc vào tính chất của mô hình kinh tế đang theo đuổi, Nhà nước sẽ ban hành chính sách cạnh tranh với những mục tiêu khác nhau. Pháp luật cạnh tranh là một công cụ chủ yếu để thực hiện chính sách cạnh tranh, đó có thể xem là “luật chơi” của thị trường, có tác dụng điều chỉnh các hoạt động cạnh tranh theo một khuôn khổ nhất định. Nhìn chung, chính sách cạnh tranh và pháp luật cạnh tranh phải đảm bảo quyền tự do tiếp cận không giới hạn và không bị phân biệt đối xử ở mọi thị trường của các doanh nghiệp, tiến đến triệt tiêu tình trạng thao túng quyền lực thị trường, thiết lập môi trường kinh doanh lành mạnh phù hợp với mục tiêu chung về phát triển kinh tế - xã hội của quốc gia.

Theo các chuyên gia, manh nha đầu tiên, liên quan đến chính sách về tổ chức hoạt động doanh nghiệp khi Luật

Doanh nghiệp 2005 [7] quy định: thực hiện theo lộ trình chuyển đổi hàng năm, nhưng chậm nhất trong thời hạn 4 năm kể từ ngày Luật này có hiệu lực, các công ty nhà nước thành lập theo quy định của Luật DNNN 2003 phải chuyển đổi thành công ty TNHH hoặc công ty cổ phần theo quy định của Luật (Điều 166, chuyển đổi công ty nhà nước). Luật Doanh nghiệp 2014 cũng quy định cụ thể hơn về việc thành lập, tổ chức quản lý, tổ chức lại, giải thể và hoạt động có liên quan của DNNN. Theo hành lang pháp lý này, DNNN phải tự chịu trách nhiệm về hoạt động sản xuất kinh doanh; điều này đòi hỏi các DNNN phải đổi mới hình thức tổ chức hoạt động sản xuất kinh doanh cho phù hợp với yêu cầu mới.

Bên cạnh đó, Luật Cạnh tranh 2004 [18] ra đời đánh dấu sự chuyển đổi lớn của hệ thống pháp luật kinh tế thị trường tại Việt Nam. Sự tồn tại của yếu tố cạnh tranh được chính thức thừa nhận; pháp luật bảo đảm cạnh tranh và được đối xử công bằng, bình đẳng giữa các chủ thể kinh tế công - tư; Điều 13 của Luật Cạnh tranh quy định và điều chỉnh hành vi và vị thế độc quyền, vốn thường có ở các DNNN.

Các chuyên gia cho rằng, sau hơn 12 năm thi hành Luật Cạnh tranh 2004, do còn một số bất cập trong nội dung, quy định của Luật, đồng thời cùng với sự thay đổi mạnh mẽ của nền kinh tế theo hướng toàn cầu hóa, một số quy định của Luật này đã không còn phù hợp. Trên cơ sở các báo cáo, tổng kết và đánh giá kết quả 12 năm thi hành Luật Cạnh tranh 2004, ngày 12/6/2018, Quốc hội đã ban hành Luật Cạnh tranh sửa đổi nhằm khắc phục những hạn chế, bãi bỏ những điều không còn phù hợp và bổ sung thêm những quy định mới. Luật Cạnh tranh 2018 đã bổ sung nhiều nội dung quan trọng như áp dụng “nguyên tắc ảnh hưởng” để điều chỉnh mọi hành vi được thực hiện trong và ngoài nước có khả năng gây ảnh hưởng tiêu cực đến sự cạnh tranh của đất nước.

Nhìn chung, các văn bản trong hệ thống pháp luật hiện hành đều có đề cập đến một hoặc một số khía cạnh của CTTL, ví dụ, trong lĩnh vực kinh doanh xăng dầu cho ngành hàng không, hiện đã cho phép các đơn vị ngoài nhà nước cung ứng. Các nguyên tắc CTTL cũng đã mạnh mẽ được tìm thấy trong nhiều văn bản pháp luật như Luật Đầu tư công 2014 [19]; Luật Đấu thầu 2013 [20] và các văn bản dưới luật có liên quan của Luật Bưu chính 2010 [21], Luật Viễn thông 2009 [22]; Luật Đường sắt 2005 [23]; Nghị định số 83/2015/NĐ-CP ngày 3/9/2014 của Chính phủ về kinh doanh xăng dầu [24]... Mặc dù vậy, Nhà nước vẫn cần tiếp tục thực hiện nhiều điều chỉnh chiến lược để giảm thiểu những lợi thế cạnh tranh không còn phù hợp của các DNNN so với doanh nghiệp ngoài nhà nước khác.

Mặc dù đã có nhiều nỗ lực sửa đổi, hệ thống luật pháp Việt Nam về cạnh tranh vẫn còn nhiều bất cập, khiến cho việc tổ chức, triển khai và thực thi luật còn hạn chế. Về phía cơ quan thực thi luật pháp, nguồn nhân lực còn hạn chế về số lượng, kinh nghiệm và nhân lực trẻ, cơ sở vật chất còn hạn chế; cộng đồng, xã hội và các cơ quan khác còn tâm lý ngại khiêu nại... Luật Cạnh tranh sửa đổi 2018 có thể khắc phục nhiều vấn đề hạn chế của Luật Cạnh tranh cũ, song chưa giải quyết triệt để tất cả các vấn đề liên quan đến việc thực thi chính sách và pháp luật cạnh tranh.

4.2. Hoạt động của DNNN trong điều kiện áp dụng chính sách CTTL

Theo kết quả phỏng vấn chuyên gia, DNNN đóng vai trò là 1 trong 3 trụ cột chính đối với sự phát triển của nền kinh tế đất nước. Kết quả phân tích thực trạng hoạt động của DNNN trong điều kiện áp dụng chính sách CTTL tại Việt Nam cho thấy các doanh nghiệp này đã đạt được những thành công nhất định. Các DNNN đã hoạt động tích cực theo cơ chế của thị trường trong bối cảnh áp dụng chính sách CTTL. Nội bộ từng DNNN đã và đang tiến hành tổ chức quản lý theo hướng tinh gọn, phân loại và sắp xếp lao động theo yêu cầu của sản xuất kinh doanh. Bên cạnh đó, nhiều DNNN đã chú trọng hơn đến hoạt động nghiên cứu và lựa chọn thị trường mục tiêu. Chất lượng nguồn nhân lực và môi trường làm việc được cải thiện rõ rệt. Ngoài ra, năng lực quản lý và điều hành của các DNNN đã có những đổi mới tích cực, đảm bảo hoạt động quản trị công ty hiệu quả và minh bạch trước áp lực cạnh tranh của thị trường.

Theo các chuyên gia, bên cạnh những thành công trong hoạt động của DNNN trong điều kiện áp dụng chính sách CTTL, trong thời gian qua, vẫn còn tồn tại những hạn chế nhất định. Một số DNNN chưa xác lập được rõ ràng chức năng, nhiệm vụ của mình. Năng lực quản lý và điều hành của các DNNN còn thấp so với yêu cầu. Một số DNNN yếu kém trong quản lý, vận hành, dẫn đến hoạt động kém hiệu quả, thua lỗ, làm thất thoát tài sản nhà nước vẫn tồn tại... Về cơ bản, các hạn chế nêu trên xuất phát từ nhiều nguyên nhân khách quan và chủ quan khác nhau. Một số nguyên nhân quan trọng hàng đầu có thể kể đến là Chính phủ vẫn chưa thực sự quyết liệt trong việc xây dựng một sân chơi bình đẳng cho các doanh nghiệp. Bên cạnh đó, mặc dù đã nhận thức được bối cảnh cạnh tranh mới nhưng một số DNNN vẫn thiếu động lực đổi mới và mang nặng tư tưởng nhiệm kỳ.

Theo số liệu của Tổng cục Thống kê (2010-2018) [1], trong giai đoạn đầu những năm 1990, cả nước có 12.000 DNNN. Trong nhiều năm qua, Bộ Kế hoạch và Đầu tư đã

đề ra nhiều phương cách để thúc đẩy tốc độ tái cơ cấu, cổ phần hóa các DNNN và thoái vốn đối với các DNNN hoạt động yếu kém. Trong giai đoạn 2010-2018, số lượng các DNNN giảm liên tục từ 3.281 (năm 2010) xuống còn 2.486 (năm 2018), trong đó có 490 doanh nghiệp thuộc 100% sở hữu của Nhà nước. Tỷ trọng DNNN trong tổng số các doanh nghiệp giảm từ 1,17 xuống còn 0,44%. Trong đó, các doanh nghiệp có quy mô nhỏ, hoạt động yếu kém giảm xuống nhưng đổi lại chất lượng và quy mô lại tăng lên. Theo chính sách của Bộ Kế hoạch và Đầu tư, sẽ phải tiếp tục cổ phần hóa các DNNN và thoái vốn các doanh nghiệp hoạt động yếu kém. Tuy nhiên, nhìn chung, tốc độ cổ phần hóa của các DNNN còn chậm.

Tính đến hết năm 2018, theo số liệu thống kê, tổng nguồn vốn của các DNNN đạt 9.089 nghìn tỷ đồng, tăng đáng kể so với mức 3.702 nghìn tỷ đồng năm 2010. Trong đó, 28,2% DNNN có số vốn từ 500 tỷ đồng trở lên và chỉ 9,1% DNNN có số vốn dưới 10 tỷ đồng. Tỷ trọng vốn sản xuất của các DNNN từ 34,15 (năm 2010) giảm xuống còn 29,60% (năm 2018). Vào năm 2010, giá trị tài sản cố định và đầu tư tài chính dài hạn của DNNN đạt 1.759 nghìn tỷ

đồng đã tăng lên đến 4.567 nghìn tỷ đồng vào năm 2018 (tăng 159%). Tỷ lệ đóng góp vào tốc độ tăng trưởng GDP của các DNNN trong giai đoạn này dao động trong khoảng 26-28% [1].

Thực trạng số liệu giai đoạn 2010-2018 (bảng 1) cho thấy, tốc độ tăng trưởng doanh thu và lợi nhuận của các DNNN còn hạn chế, chưa tương xứng với mức độ tăng giá trị tài sản và vốn sản xuất. Doanh thu thuần sản xuất kinh doanh của DNNN tính đến cuối năm 2018 là 3.126 nghìn tỷ đồng, tăng 1,54 lần so với năm 2010. Tổng lợi nhuận trước thuế của DNNN trong năm 2010 là 115.193 nghìn tỷ đồng đã tăng lên 200.892 nghìn tỷ đồng vào năm 2018 (tăng 74,4%) [1]. Có thể thấy, tốc độ tăng trưởng của các DNNN vẫn chưa đạt như kỳ vọng, chưa tương xứng với tiềm năng và những ưu đãi từ phía Chính phủ.

Tỷ suất lợi nhuận của DNNN năm 2010 là 5,31% đã tăng lên 6,43% vào năm 2018. Những DNNN có tỷ suất lợi nhuận cao và đóng góp lớn vào tốc độ tăng trưởng GDP chủ yếu là các doanh nghiệp độc quyền về điện, đất đai và dầu khí. Đứng trước áp lực cạnh tranh trong một số ngành kinh tế, hiệu quả của các DNNN còn thấp.

Bảng 1. Số liệu thống kê DNNN (2010-2018) [1].

		2010	2014	2015	2016	2017	2018
Số lượng DN đang hoạt động	Số lượng	3.281	3.199	3.048	2.835	2.662	2.486
	Tỷ trọng (%)	1,17	0,86	0,76	0,64	0,53	0,44
GDP theo giá hiện hành (tỷ đồng)	Kinh tế nhà nước	633.187	1.131.319	1.202.850	1.297.274	1.433.139	1.533.459
	Đóng góp (%)	29,34	28,73	28,69	28,81	28,63	27,67
Thu ngân sách nhà nước (tỷ đồng)	Thu từ DNNN	112.143	188.062	159.907	152.975	148.093	153.025
	Đóng góp vào tổng thu (%)	18,69	21,43	15,67	13,52	11,45	10,74
	Đóng góp vào thu trong nước (%)	28,86	31,68	20,72	16,79	14,25	13,32
Vốn SXKD bình quân (nghìn tỷ đồng)	Vốn SXKD	3.702	5.793	6.251	6.945	7.609	9.089
	Tỷ trọng (%)	34,15	32,61	31,77	31,36	29,21	29,60
Giá trị TSCĐ và đầu tư tài chính dài hạn (nghìn tỷ đồng)	Giá trị TSCĐ	1.759	2.973	3.359	4.600	4.367	4.567
	Tỷ trọng (%)	37,75	39,00	39,75	43,95	34,79	32,71
Doanh thu thuần SXKD (nghìn tỷ đồng)	Doanh thu	2.034	2.944	2.961	2.722	2.866	3.126
	Tỷ trọng (%)	27,16	24,13	21,91	18,21	16,43	15,13
LNTT của DN (tỷ đồng)	DNNN	115.193	201.603	185.116	157.064	197.253	200.892
	Tỷ trọng (%)	32,33	41,29	33,25	28,42	27,71	22,92
Tỷ suất lợi nhuận của doanh nghiệp (%)	Tất cả DN	4,53	3,91	4,04	3,63	3,99	4,24
	DNNN	5,31	6,50	6,04	5,57	6,62	6,43
	DN ngoài nhà nước	2,71	1,25	1,72	1,84	1,88	2,48
	Doanh nghiệp FDI	8,84	6,70	6,95	5,80	6,68	6,62
Số lao động trong DN (nghìn người)	Số lao động	1.603	1.559	1.451	1.372	1.286	1.202
	Tỷ trọng (%)	16,45	13,60	12,05	10,67	9,18	8,28
Thu nhập của NLĐ trong DN (tỷ đồng)	DNNN	125.071	168.335	171.470	157.798	177.140	173.514
	Tỷ trọng (%)	26,85	21,35	19,22	15,23	14,66	12,38
Thu nhập bình quân tháng của lao động trong DN (nghìn đồng)	Tất cả DN	4.124	5.850	6.335	6.966	7.514	8.272
	DNNN	6.553	8.970	9.793	9.509	11.411	11.909
	DN ngoài nhà nước	3.420	4.733	5.327	6.225	6.405	7.370
	Doanh nghiệp FDI	4.252	6.768	6.955	7.502	8.504	9.035

SXKD: sản xuất kinh doanh; TSCĐ: tài sản cố định; LNTT: lợi nhuận trước thuế; DN: doanh nghiệp; FDI: đầu tư nước ngoài; NLĐ: người lao động.

Trong giai đoạn 2010-2018, lực lượng lao động giảm đáng kể trong các DNNN. Nếu trong năm 2010, có 1.603 nghìn người làm việc trong các DNNN thì đến năm 2018, con số này giảm còn 1.202 nghìn. Trong số các DNNN, có 33,7% doanh nghiệp có quy mô lao động 50-199 người và số doanh nghiệp có quy mô 200-299 người chỉ chiếm 9,5%. Thu nhập bình quân của lao động trong DNNN tăng lên rõ rệt, từ 6,5 triệu đồng/tháng năm 2010 lên 11,9 triệu đồng/tháng vào năm 2018.

Trong bối cảnh áp dụng chính sách CTTL tại Việt Nam, hoạt động của các DNNN bị ảnh hưởng đáng kể do các lợi thế bị suy giảm. Trước đây, so với các doanh nghiệp tư nhân và FDI, các DNNN được sự bảo lãnh của Nhà nước, có nhiều lợi thế nhất định trong tiếp cận nguồn vốn, trái phiếu, hoặc nguồn ngoại hối lãi suất thấp; được cấp đất hoặc thuê đất với chi phí thấp hơn; không phải chịu sự kiểm soát và quản lý chặt chẽ của bên thứ ba như Kiểm toán Nhà nước, lợi nhuận từ hoạt động kinh doanh (nếu có) không phải trả cổ tức vào ngân sách nhà nước mà được giữ lại để tái đầu tư; ít chịu áp lực về hiệu quả và quản lý rủi ro đối với hoạt động của doanh nghiệp; không gặp nhiều áp lực cạnh tranh trên thị trường do có sự bảo trợ của Nhà nước; được ưu tiên tham gia vào các dự án của Chính phủ hơn so với các doanh nghiệp tư nhân; chịu thuế thấp và nếu DNNN bị “chôn vùi” trong nợ xấu, số nợ của họ có thể được mua lại bởi Tổng công ty Đầu tư vốn nhà nước hoặc Công ty TNHH mua bán nợ Việt Nam. Tuy nhiên, khi áp dụng chính sách CTTL, những lợi thế này của các DNNN đã bị suy giảm đáng kể, buộc các doanh nghiệp phải chủ động hơn trong quá trình hoạt động.

Nhà nước, với vai trò chủ sở hữu các DNNN, có quyền quyết định phê duyệt các kế hoạch thành lập DNNN, điều lệ DNNN và việc bổ nhiệm cấp quản lý; quyết định sáp nhập, phân tách hoặc giải thể theo quy định; quyết định vốn điều lệ và nguồn vốn bổ sung, phân bổ vốn, kiểm tra và giám sát việc bảo toàn và phát triển nguồn vốn; phê chuẩn các kế hoạch tăng trưởng nguồn vốn và liên kết khởi nghiệp; quyết định áp dụng các mô hình quản trị và bổ nhiệm, miễn nhiệm, khen thưởng hoặc quản lý các vị trí quản lý chủ chốt trong doanh nghiệp; thiết lập các tiêu chuẩn và định mức quy định tiền lương thưởng và trợ cấp; kiểm tra và giám sát việc thực hiện của các DNNN theo mục tiêu, nhiệm vụ được đề ra và phân công bởi Chính phủ.

Ngoài các quyền đặc biệt trên, Chính phủ còn thực hiện quyền kiểm soát và ảnh hưởng của mình thông qua một số công cụ pháp lý như Luật Giá và các luật về các ngành công nghiệp cụ thể như Luật Viễn thông (2009), Luật Cạnh tranh (2018)... nhằm đảm bảo sự bình ổn về giá cả, giảm thiểu

nguy cơ lạm phát và tạo môi trường kinh doanh bình đẳng giữa DNNN và các doanh nghiệp ngoài nhà nước.

Mặc dù đã triển khai chính sách CTTL, cho đến nay nước ta vẫn còn thiếu khung pháp lý về thành lập, quản lý và vận hành các DNNN. DNNN thiếu cơ chế kiểm soát đầy đủ và trách nhiệm của các nhà quản lý thường không được kiểm soát chặt chẽ. Sở dĩ việc quản trị các DNNN không hiệu quả bởi có một ranh giới mong manh giữa chức năng quản trị doanh nghiệp và sự “thống trị” của Nhà nước. Một số nhà quản lý thuộc DNNN thiếu kinh nghiệm và năng lực quản lý, vận hành doanh nghiệp; họ được bổ nhiệm mà không cần trải qua sự kiểm tra về các tiêu chí và điều kiện. Thực tế cho thấy, nhiều DNNN có quy mô lớn nhưng lại được lãnh đạo bởi một người thiếu năng lực và kinh nghiệm, dẫn đến tình trạng vận hành kém hiệu quả, tỷ suất lợi nhuận thấp và thua lỗ gây thất thoát lớn cho ngân sách nhà nước.

4.3. Đề xuất một số giải pháp

Trên cơ sở kết quả nghiên cứu, chúng tôi xin đề xuất một số giải pháp nhằm cải thiện hoạt động của DNNN trong điều kiện áp dụng chính sách CTTL như sau:

Thứ nhất, cần nâng cao nhận thức về CTTL. Các DNNN cần nâng cao nhận thức và đổi mới tư duy về cạnh tranh, đặc biệt là CTTL trong điều kiện áp dụng chính sách này tại Việt Nam. Bên cạnh đó, các DNNN cần tích cực nắm bắt thông tin về Luật Cạnh tranh nói chung và các chính sách CTTL nói riêng thông qua các văn bản hướng dẫn thi hành.

Thứ hai, cần đổi mới chiến lược cạnh tranh. Các DNNN cần đổi mới hoạt động nghiên cứu, phân tích và lựa chọn thị trường mục tiêu. Các DNNN hoàn thiện chiến lược phân phối trên cơ sở xây dựng, phát triển và điều khiển bởi các cấp lãnh đạo cấp cao của doanh nghiệp. Các DNNN cần hoàn thiện chiến lược truyền thông thông qua tăng cường đầu tư cho hoạt động quảng cáo. Trong bối cảnh này, các DNNN cần đổi mới chiến lược kinh doanh không chỉ dựa trên kinh nghiệm trong quá khứ, kinh nghiệm từ các doanh nghiệp khác mà còn cần phải phát huy năng lực sáng tạo, dựa trên tầm nhìn và mục đích của doanh nghiệp.

Thứ ba, cần nâng cao tính minh bạch và chịu trách nhiệm. Các DNNN cần đảm bảo minh bạch và công bố thông tin cũng như nâng cao trách nhiệm của hội đồng quản trị. Đặc biệt cần đổi mới quy trình tổ chức và mô hình tăng trưởng DNNN.

Thứ tư, cần tăng cường quản lý nguồn lực tài chính để có thể hoạt động hiệu quả khi áp dụng chính sách CTTL. Các DNNN cần chủ động tăng cường tiềm lực tài chính, nên lập kế hoạch để được tự chủ tiếp cận và sử dụng các nguồn vốn.

Hơn nữa, các doanh nghiệp này cần đạt được một tỷ suất sinh lợi thương mại nhất định dựa trên cơ sở so sánh với tỷ suất thương mại mà các loại hình doanh nghiệp khác đạt được trong cùng một ngành.

Thứ năm, cần hợp lý hóa hình thức vận hành hoạt động kinh doanh của doanh nghiệp. DNNN cần tăng cường năng lực quản lý và vận hành theo khung quy chuẩn quản trị công ty của OECD. Bên cạnh đó, cần xây dựng hệ thống các nguyên tắc, chuẩn mực quản trị doanh nghiệp, áp dụng những kỹ năng quản trị từ các đối tác chiến lược và đổi mới mô hình quản trị theo các thông lệ quản trị thị trường.

5. Kết luận

Kết quả nghiên cứu cho thấy, hoạt động của các DNNN đã đạt được nhiều thành tựu đáng kể. Nhìn chung, các DNNN đã hoạt động tích cực theo cơ chế thị trường trong bối cảnh áp dụng chính sách CTTL. Quá trình đổi mới, sắp xếp, tổ chức và quản lý đang được tiến hành theo điều kiện cạnh tranh mới, mặc dù giảm bớt số lượng DNNN nhưng vẫn đảm bảo các doanh nghiệp này hoạt động hiệu quả. Tuy nhiên, vẫn còn tồn tại một vài hạn chế trong hoạt động của các doanh nghiệp, cần được sớm khắc phục.

Trên cơ sở kết quả thu được, bài viết đề xuất các giải pháp nhằm nâng cao hiệu quả hoạt động của các DNNN trong điều kiện áp dụng chính sách CTTL tại Việt Nam hiện nay. Trong thời gian tới, các DNNN cần nâng cao nhận thức về CTTL, đồng thời đổi mới chiến lược cạnh tranh, cũng như nâng cao tính minh bạch và chịu trách nhiệm.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

- [1] General Statistics Office (2010-2018), *Vietnam Statistical Yearbook*, House Publishing Statistics, 539p (in Vietnamese).
- [2] A. Capobianco, H. Christiansen (2011), "Competitive neutrality and state-owned enterprises: challenges and policy options", *OECD Corporate Governance Working Papers*, DOI: 10.1787/22230939.1
- [3] D. Claudio (2016), "How do PTAs address "competitive neutrality" between state and private owned enterprises?", *VNU Journal of Science*, **32(1S)**, pp.202-217 (in Vietnamese).
- [4] K. Henning, K. Kou (2018), "Innovation output and state ownership: Empirical evidence from China's listed firms", *Industry and Innovation*, **26(2)**, pp.176-198, DOI: 10.1080/13662716.2018.1456323.
- [5] M. Gershman, V. Roud, T.W. Thurner (2018), "Open innovation in Russian state-owned enterprises", *Industry and Innovation*, **26(2)**, pp.199-217, DOI: 10.1080/13662716.2018.1496815.
- [6] World Bank Group (2014), *Corporate Governance of State-Owned EnterpriseI, A Toolkit*, 276pp.
- [7] National Assembly (2005, 2014, 2020), *Enterprise Law 2005, Amended 2014 and 2020* (in Vietnamese).
- [8] National Assembly (2003, 2005), *Law on State Enterprises 2003, Amended 2005* (in Vietnamese).
- [9] R.T. Ely (1901), *Competition: Its Nature, Its Permanency, and Its Beneficence*, American Economic Association Publisher, 16pp.
- [10] T.V. Nghia (2013), *Competition Law*, Vietnam Education Publishing House, 329pp (in Vietnamese).
- [11] G.J. Stigler (1957), "Perfect competition, anticipated contemplated", *Journal of Political Economy*, **65(1)**, pp.1-17.
- [12] Organization for Economic Co-operation and Development (2012), *State-Owned Enterprises and The Principle of Competitive Neutrality*, Policy Roundtables, 480pp.
- [13] N.H. Thang (2008), "Improving the competitiveness of State-owned enterprises today", *Political Theory*, **8**, pp.43-48 (in Vietnamese).
- [14] T.V. Nghia, B.T. Thanh (2017), "Neutral competition: Challenges posed in application in Vietnam", *Journal of Foreign Economics Foreign*, **92**, pp.79-90 (in Vietnamese).
- [15] P.V. Tuong (2018), "Effective competition in integration and reform of state-owned enterprises", *Journal of Social Science Information*, **3**, pp.11-23 (in Vietnamese).
- [16] N.T. Hai (2016), "Current situation and solutions for team development leadership team in state-owned enterprises", *Science and Commerce Journal Commerce*, **91**, pp.17-22 (in Vietnamese).
- [17] H.T. Giang (2018), "One year looking back at the implementation of the Resolution 12-NQ/TW on restructuring, innovation and improving efficiency of SOEs: Issues problems and solutions", *Proceedings of The Forum Promoting Innovation and Improvement SOE Efficiency* (in Vietnamese).
- [18] National Assembly (2004, 2018), *Competition Law 2004, Amended in 2018* (in Vietnamese).
- [19] National Assembly (2014), *Law on Public Investment*, Law No. 49/2014/QH13 (in Vietnamese).
- [20] National Assembly (2013), *Bidding Law*, Law No. 43/2013/QH13 (in Vietnamese).
- [21] National Assembly (2010), *Postal Law* (in Vietnamese).
- [22] National Assembly (2009), *Telecommunications Law* (in Vietnamese).
- [23] National Assembly (2005), *Railway Law* (in Vietnamese).
- [24] Government (2014), *Decree No. 83/2015/ND-CP dated September 3, 2014 on Petroleum Business* (in Vietnamese).