

KHÁI QUÁT CHUNG VỀ DOANH NGHIỆP NHÀ NƯỚC Ở CỘNG HÒA PHÁP VÀ KINH NGHIỆM CHO VIỆT NAM



RÉMI BOUCHEZ

Thành viên tham chính viện Cộng hoà Pháp

So với các quốc gia khác ở Châu Âu thì khu vực doanh nghiệp nhà nước của Pháp có khá nhiều điểm đặc thù, xuất phát từ chính sách can thiệp của Nhà nước vào nền kinh tế. Trong giai đoạn đầu, tức là trong suốt thế kỷ 19 và đầu thế kỷ 20, sự can thiệp của Nhà nước vào nền kinh tế được thực hiện một cách trực tiếp dưới hai hình thức. Hình thức thứ nhất là các cơ quan Nhà nước trực tiếp tiến hành quản lý các hoạt động sản xuất. Hình thức thứ hai là Nhà nước ký kết các hợp đồng với doanh nghiệp tư nhân và thông qua đó giao cho tư nhân thực hiện các dịch vụ công. Các dịch vụ như vận tải đường sắt, cấp thoát nước và vệ sinh môi trường đều được thực hiện dưới hình thức giao khoán cho doanh nghiệp tư nhân.

Các doanh nghiệp nhà nước lớn của Pháp chỉ bắt đầu xuất hiện vào những năm 1935 - 1940 trên cơ sở quốc hữu hoá, xuất phát từ những yêu cầu thực tại của nền kinh tế sau cuộc khủng hoảng năm 1929 và nhu cầu tái thiết đất nước sau chiến tranh thế giới thứ II. Trong giai đoạn này, khu vực kinh tế nhà nước thực sự đã được hình thành với một số doanh nghiệp có quy mô lớn trong các lĩnh vực như giao thông vận tải, ngân hàng, bảo hiểm, sản xuất vũ khí và công nghiệp xe hơi. Lần sóng quốc hữu hoá lần thứ hai đã diễn ra vào năm 1982, xuất phát từ sự thay đổi chính sách vĩ mô. Một loạt ngân hàng cùng 5 tập đoàn công nghiệp lớn của Nhà nước đã được hình thành vào giai đoạn này. Có thể nói những năm 1980 là thời kỳ phát triển cực thịnh của khu vực doanh nghiệp nhà nước bởi vì vào thời kỳ này, đại đa số các doanh nghiệp lớn đều là của Nhà nước, và doanh nghiệp nhà nước sử dụng tới hơn 10% tổng số người lao động trong cả nước.

Từ nửa cuối thập niên 80 cho tới nay, tình hình đã có những diễn biến theo chiều hướng ngược lại. Những doanh nghiệp nhà nước mới xuất hiện trong thời gian gần đây hầu hết đều được chuyển đổi từ các cơ quan nhà nước (chủ yếu từ các tổng cục trực thuộc các Bộ), và chỉ hoạt động giới hạn trong các lĩnh vực sản xuất vũ khí, thuốc lá, bưu điện, viễn thông. Ngày nay, các doanh nghiệp nhà nước nói chung chỉ tập trung hoạt động trong một số lĩnh vực : vận tải, thông tin, năng lượng, vũ khí. Hầu như không còn doanh nghiệp nhà nước nào hoạt động trong các ngành công nghiệp, ngân hàng, bảo hiểm.

Xuất phát từ lịch sử phát triển của chúng, các doanh nghiệp nhà nước của Pháp rất đa dạng. Theo số liệu thống kê, vào năm 2000, ở Pháp có 1600 doanh nghiệp nhà nước, bao gồm 100 doanh nghiệp do Nhà nước trực tiếp nắm giữ vốn (được gọi là doanh nghiệp nhà nước hạng 1) và 1500 công ty con. Các doanh nghiệp nhà nước quy mô lớn như France Télécom đều có tới hàng chục công ty con. Khu vực doanh nghiệp nhà nước ở Pháp hiện sử dụng khoảng 1 triệu người lao động, chiếm 5% dân số lao động của cả nước. Bên cạnh đó còn phải kể tới 1500 doanh nghiệp nhà nước địa phương (đa số là các công ty công tư hợp doanh), hoạt động chủ yếu trong các lĩnh vực quy hoạch, xây dựng và nhà ở. Doanh nghiệp nhà nước ở Pháp cũng rất đa dạng về quy mô. Một số doanh nghiệp có quy mô rất lớn như SNCF (Công ty đường sắt quốc gia), EDF (Công ty điện lực Pháp), France-Télécom (Công ty viễn thông Pháp), Air-France (công ty hàng không Pháp).

Mối quan hệ giữa các doanh nghiệp nhà nước với hoạt động dịch vụ công cũng rất khác nhau. Trong thời gian gần đây, khu vực doanh nghiệp nhà nước bị thu hẹp lại và tập trung trong các lĩnh vực dịch vụ công. Rất nhiều doanh nghiệp nhà nước trước đây hoạt động trong các lĩnh vực mang tính cạnh tranh đã được tư nhân hoá. Phạm vi của các lĩnh vực hoạt động mang tính cạnh tranh ngày càng mở rộng hơn cùng với tiến trình xây dựng liên minh Châu Âu. Một số doanh nghiệp nhà nước quy mô lớn trước đây nắm độc quyền (như France Télécom) hoặc được Nhà nước ưu đãi (như Air-France) cũng dần dần được chuyển đổi theo hướng cạnh tranh hoá các hoạt động của chúng, mặc dù các doanh nghiệp này được coi là thực hiện dịch vụ công.

Tính đa dạng của các doanh nghiệp nhà nước ở Pháp còn được thể hiện ở sự khác biệt về Điều lệ. Đây cũng là một hệ quả của lịch sử. Ở Pháp có hai hình thức doanh nghiệp nhà nước chủ yếu. Hình thức thứ nhất là đơn vị nhà nước mang tính công nghiệp và thương mại...Đơn vị nhà nước mang tính công nghiệp và thương mại không phải là công ty, mà là một pháp nhân công quyền độc lập và hoạt động chuyên trong một hoặc nhiều lĩnh vực nhất định. Có thể nói đây là một cơ quan nhà nước được trao quyền tự chủ trong quản lý và đầu tư nhưng hoạt động và nhân sự của nó được điều chỉnh bởi luật tư. Hình thức thứ hai, hình thức chủ yếu, là các công ty cổ phần do Nhà nước trực tiếp hoặc gián tiếp nắm giữ vốn (ví dụ Air-France, France Télécom...). Công ty cổ phần nhà nước chủ yếu chịu sự điều chỉnh của luật công ty.

Về chế độ pháp lý và các nguyên tắc quản lý của các doanh nghiệp nhà nước. Nói chung, ở Pháp có rất ít quy định chung của pháp luật áp dụng đối với toàn bộ các doanh nghiệp nhà nước. Thậm chí, pháp luật Pháp cũng không đưa ra một định nghĩa pháp lý chung cho các doanh nghiệp nhà nước. Do vậy, để xác định doanh nghiệp nhà nước, người ta chỉ căn cứ vào tiêu chí vốn : một doanh nghiệp được coi là doanh nghiệp nhà nước khi Nhà nước nắm giữ đa số vốn của doanh nghiệp đó. Bù lại sự thiếu vắng các quy định chung là sự phong phú của các quy định riêng áp dụng đối với từng doanh nghiệp cụ thể. Như đã trình bày trong phần trên, các doanh nghiệp nhà nước của Pháp đã được hình thành qua nhiều thời kỳ và là kết quả của nhiều đợt quốc hữu hoá. Thông thường, với mỗi một doanh nghiệp nhà nước được thành lập thì lại có một luật riêng được ban hành để điều chỉnh đối với doanh nghiệp đó. Như vậy là về nguyên tắc, doanh nghiệp nhà nước (kể cả các doanh nghiệp tổ chức dưới hình thức đơn vị nhà nước mang tính công nghiệp và thương mại) chịu sự điều chỉnh của các quy định chung của pháp luật về doanh nghiệp, trừ khi có những quy định chuyên biệt đối với từng doanh nghiệp nhà nước cụ thể.

Vậy pháp luật Pháp có những quy định chuyên biệt nào được áp dụng riêng đối với doanh nghiệp nhà nước? Tôi cho rằng điểm đặc trưng nhất, đó là doanh nghiệp nhà nước ở Pháp phải tuân thủ theo một số nguyên tắc kiểm tra giám sát đặc biệt nhằm đảm bảo thực hiện vai trò của chủ sở hữu Nhà nước. Đó là lý do tại sao ở Pháp có tồn tại quyền chủ quản của các Bộ, mà đặc biệt là Bộ

tài chính. Một Nghị định ban hành năm 1953 có quy định các Bộ chủ quản có thẩm quyền thông qua mọi quyết định quan trọng của doanh nghiệp nhà nước, ví dụ như các quyết định liên quan đến ngân sách, kế toán, tham gia góp vốn vào các doanh nghiệp khác...ở Pháp còn có một cơ quan thanh tra trung ương trực thuộc Bộ tài chính, có thẩm quyền cử đại diện đến từng doanh nghiệp. Thanh tra viên có quyền yêu cầu cung cấp mọi thông tin về hoạt động của doanh nghiệp, tham gia vào các cuộc họp của hội đồng quản trị. Nhiệm vụ của thanh tra viên là phân tích tình hình của doanh nghiệp và thông báo tình hình đó cho Nhà nước (cụ thể là cho Bộ tài chính). Bên cạnh sự giám sát về hoạt động còn có sự giám sát về kế toán do Tòa kiểm toán thực hiện. Tòa kiểm toán có thẩm quyền kiểm tra kế toán đối với doanh nghiệp nhà nước và quyết định các hình thức chế tài trong trường hợp có sai phạm.

Ngoài các quy định chuyên biệt về chế độ kiểm tra giám sát, doanh nghiệp nhà nước ở Pháp còn chịu sự điều chỉnh của một số quy định liên quan đến việc thực hiện chế độ dân chủ trong doanh nghiệp nhà nước. Một đạo luật ban hành năm 1983 (Luật về thực hiện dân chủ trong khu vực doanh nghiệp nhà nước) đã đưa ra một số quy định đặc thù đối với doanh nghiệp nhà nước. Đó là các quy định về tổ chức bộ máy lãnh đạo, điều hành doanh nghiệp và về sự tham gia của người lao động vào quản lý doanh nghiệp. Luật này chỉ áp dụng đối với các doanh nghiệp nhà nước quy mô lớn và các chi nhánh sử dụng trên 200 lao động. Về cơ cấu hội đồng quản trị, luật quy định 3 loại thành viên: thành viên đại diện cổ đông, thành viên độc lập đại diện người tiêu dùng, thành viên đại diện người lao động. Thành viên đại diện người lao động chiếm 1/3 tổng số thành viên hội đồng quản trị. Giám đốc doanh nghiệp do Thủ tướng bổ nhiệm trong nhiệm kỳ 5 năm theo đề nghị của hội đồng quản trị. Luật cũng định ra cơ chế thông tin cho người lao động về hoạt động của doanh nghiệp.

Một đạo luật khác ban hành ngày 8 tháng 2 năm 1995 quy định về việc công khai hoá tài sản của người điều hành doanh nghiệp. Theo quy định của luật này, giám đốc doanh nghiệp nhà nước khi được bổ nhiệm và khi thôi giữ chức phải khai báo tài sản của mình với một uỷ ban. Nếu Uỷ ban thấy có sự chênh lệch đáng ngờ về tài sản giữa hai thời điểm mà không có sự giải thích hợp lý

của đương sự thì có quyền chuyển hồ sơ cho tòa án. Đạo luật này được áp dụng đối với tất cả các giám đốc doanh nghiệp nhà nước.

Điểm cuối cùng liên quan đến chế độ pháp lý của doanh nghiệp nhà nước là các quy định liên quan đến việc tư nhân hoá. Kể từ năm 1986, Pháp đã ban hành đầy đủ các quy định về thủ tục tư nhân hoá và cổ phần hoá doanh nghiệp nhà nước. Theo đó, Quốc hội có thẩm quyền lập danh mục các doanh nghiệp nhà nước thuộc diện tư nhân hoá. Một Uỷ ban đặc biệt đã được thành lập, có thẩm quyền đánh giá tài sản của doanh nghiệp nhà nước và cho ý kiến về trình tự, thủ tục tư nhân hoá doanh nghiệp nhà nước. Luật năm 1986 cũng xác định rõ các bước tiến hành tư nhân hoá hoặc cổ phần hoá doanh nghiệp nhà nước, nhằm đảm bảo tối đa tính công khai minh bạch. Luật cũng quy định rõ một phần vốn (10%) của doanh nghiệp nhà nước khi chuyển đổi phải được ưu tiên dành bán cho người lao động.

Nói tóm lại, doanh nghiệp nhà nước và doanh nghiệp tư nhân cùng chịu sự điều chỉnh của những quy định chung của pháp luật về doanh nghiệp, trừ khi có những quy định riêng vừa được trình bày trên đây.

Những vấn đề hiện đang đặt ra đối với khu vực doanh nghiệp nhà nước ở Pháp

Có thể nói rằng vào thời điểm hiện nay ở Pháp không còn những tranh luận mang tính lý luận về doanh nghiệp nhà nước, mà chỉ còn đặt ra những vấn đề mang tính thực tiễn trong bối cảnh toàn cầu hoá nền kinh tế. Nói chung có ba vấn đề lớn:

Thứ nhất là khuynh hướng thu hẹp khu vực doanh nghiệp nhà nước. Những đợt tư nhân hoá lớn đã được tiến hành trong thập niên 90 của thế kỷ trước, đặc biệt là sau những thay đổi trên chính trường vào các năm 1988 và 1992 (thắng lợi của cánh hữu). Tuy nhiên, hiện nay, việc thu hẹp khu vực doanh nghiệp nhà nước không còn là một vấn đề mang tính chính trị như trước mà chủ yếu là do những lý do khách quan, trong đó trước hết phải kể tới việc Nhà nước không thực hiện tốt được vai trò cổ động của mình. Tiếp đến là lý do về ngân sách. Sau khi chuyển sang sử dụng đồng euro, đã có thêm rất nhiều ràng buộc về ngân sách; trong khi đó doanh nghiệp nhà nước lại cần một nguồn

ngân sách khá lớn. Nhà nước-cổ đông không phải lúc nào cũng có khả năng cung cấp cho các doanh nghiệp của mình nguồn vốn cần thiết; trong khi đó khả năng huy động từ các thị trường tài chính và tín dụng lại rất lớn. Lý do khách quan thứ ba là trong bối cảnh cạnh tranh như hiện nay, các doanh nghiệp nhà nước hoạt động trong các lĩnh vực cạnh tranh rất cần được áp dụng cơ chế quản lý mềm dẻo, được quyền liên doanh liên kết với các doanh nghiệp nước ngoài, được mở nguồn vốn cho các nhà đầu tư nước ngoài. Những lý do nêu trên giải thích tại sao trong những năm vừa qua khu vực doanh nghiệp nhà nước đã bị thu hẹp đến gần một nửa. Trong vòng 15 năm trở lại đây, hầu như toàn bộ các ngân hàng của nhà nước, các công ty bảo hiểm, các doanh nghiệp trong lĩnh vực công nghiệp nặng như luyện thép, khai thác và chế biến dầu lửa, một số công ty sản xuất xe hơi... đã được tư nhân hoá. Những doanh nghiệp nhà nước lớn khác hiện còn tồn tại cũng đã được cổ phần hoá một phần, ví dụ như hãng hàng không quốc gia Air-France hay công ty bưu chính viễn thông France-Télécom. Hiện nay, những doanh nghiệp hoàn toàn của Nhà nước chỉ là những doanh nghiệp thực hiện hoạt động dịch vụ công hoặc được tổ chức thành tập đoàn, trong các lĩnh vực như điện, khí đốt, giao thông đường sắt, điện nguyên tử, chế tạo vũ khí. Trong tương lai chắc chắn sẽ còn nhiều doanh nghiệp nhà nước tiếp tục được tư nhân hoá, như trường hợp của AirFrance và France-Télécom.

Tiếp đến là khuynh hướng phát triển các nguyên tắc cạnh tranh và phổ biến các quy định của pháp luật của Liên minh Châu Âu. Đây là một khuynh hướng có liên hệ chặt chẽ với quá trình quốc tế hoá thị trường và quá trình quốc tế hoá hoạt động của các doanh nghiệp. Tuy nhiên, lý do chủ yếu vẫn xuất phát từ yêu cầu xây dựng thị trường chung Châu Âu, trên cơ sở nguyên tắc tự do cạnh tranh. Khuynh hướng này đòi hỏi các doanh nghiệp nhà nước phải đảm bảo được tính công khai, minh bạch trong hoạt động của mình và tách biệt rõ những hoạt động mang tính cạnh tranh và những hoạt động khác. Nếu một doanh nghiệp vừa thực hiện những hoạt động mang tính dịch vụ công vừa thực hiện những hoạt động mang tính cạnh tranh thì phải phân biệt rõ hai mảng hoạt động này về mặt kế toán. Mục đích là tránh việc doanh nghiệp nhà nước sử dụng mảng hoạt động được bao cấp để phục vụ cho mảng hoạt động mang tính cạnh tranh. Bên cạnh đó, nguyên tắc tự do cạnh tranh còn đòi hỏi

Nhà nước không được hỗ trợ và bảo hộ cho các doanh nghiệp của mình. Pháp luật của Liên minh Châu Âu cũng như Tòa án Liên minh Châu Âu cấm mọi hỗ trợ của Nhà nước cho các doanh nghiệp nếu sự hỗ trợ đó có tính chất làm sai lệch cạnh tranh trên thị trường (ví dụ: trợ cấp, ưu đãi thuế v.v...). Nếu Nhà nước muốn hỗ trợ cho doanh nghiệp thì phải khai báo với các cơ quan có thẩm quyền của Liên minh Châu Âu, đồng thời chứng minh được tính cần thiết của sự hỗ trợ đó. Nguyên tắc tự do cạnh tranh cũng đặt ra một số ràng buộc đối với doanh nghiệp nhà nước liên quan đến việc mua sản phẩm, dịch vụ đầu vào, nhằm tránh tình trạng doanh nghiệp nhà nước ưu tiên mua sản phẩm, dịch vụ của các doanh nghiệp trong nước. Như vậy, các doanh nghiệp nhà nước của Pháp phải tuân thủ các quy tắc cạnh tranh và công khai khi mua sản phẩm đầu vào. Họ không thể ưu tiên một nhà cung cấp nhất định chỉ vì nhà cung cấp đó có quốc tịch Pháp.

Bên cạnh những vấn đề mang tính chiều ngang nêu trên, nguyên tắc cạnh tranh còn đặt ra một số vấn đề khác mang tính chiều dọc. Nó đòi hỏi các quốc gia phải mở cửa dần các lĩnh vực ra cho cạnh tranh, kể cả các lĩnh vực độc quyền hoặc lĩnh vực dịch vụ công. Tôi lấy ví dụ như lĩnh vực vận tải hàng không, lĩnh vực vận tải đường bộ và đường sắt (vận tải hàng hoá bằng đường bộ và đường sắt sẽ hoàn toàn được tự do hoá vào năm 2006), lĩnh vực bưu chính (hiện nay, việc vận chuyển bưu kiện trên 100g đã được tự do hoá), lĩnh vực viễn thông (đã hoàn toàn được tự do hoá từ năm 2000), ngành điện (đặc biệt là mảng cung cấp điện sản xuất). Đối với các lĩnh vực điện, vận tải đường sắt hoặc viễn thông, việc mở cửa cạnh tranh là hết sức phức tạp bởi vì các doanh nghiệp khai thác truyền thống đồng thời cũng sở hữu những mạng lưới cơ sở hạ tầng cơ bản (đường sắt, hệ thống cáp điện thoại, hệ thống cáp điện). Vì lý do đó, pháp luật của Liên minh Châu Âu có quy định buộc các doanh nghiệp truyền thống phải tách riêng việc quản lý cơ sở hạ tầng với hoạt động cung cấp dịch vụ, và cho phép các doanh nghiệp mới khai thác cơ sở hạ tầng của họ (ví dụ: công ty đường sắt quốc gia Pháp phải cho phép các doanh nghiệp vận tải tư nhân sử dụng mạng đường sắt của mình).

Khuyhnh hướng cuối cùng của các doanh nghiệp nhà nước ở Pháp, đó là khuyhnh hướng hiện đại hoá hoạt động quản lý. Đây là hệ quả của tất cả những khuyhnh

hướng mà tôi vừa trình bày, đồng thời cũng xuất phát từ những khó khăn mà các doanh nghiệp nhà nước gặp phải trong những năm vừa qua (đặc biệt là trong lĩnh vực tài chính).

Hiện đại hoá hoạt động quản lý bao hàm hai nội dung cơ bản. Nội dung thứ nhất là áp dụng các nguyên tắc quản lý Anh-Mỹ với mục đích đảm bảo thông tin về tài chính và kiểm soát hoạt động của doanh nghiệp, cụ thể là thành lập các Ủy ban kiểm toán trong doanh nghiệp, hoàn thiện cơ chế thông tin tài chính cho cổ đông, áp dụng các chuẩn mực kế toán quốc tế. Nội dung thứ hai là làm rõ vai trò, nhiệm vụ của Nhà nước với tư cách là một cổ đông. Để làm rõ vai trò, nhiệm vụ của Nhà nước trước hết cần tách biệt chức năng điều tiết với chức năng chủ quản, nhằm xác định cụ thể cơ quan Nhà nước nào sẽ thực hiện vai trò cổ đông của Nhà nước, cơ quan nào sẽ chịu trách nhiệm điều tiết nền kinh tế, tránh tình trạng cả hai chức năng này đều thuộc thẩm quyền của một cơ quan. Đối với các lĩnh vực đã mở cửa ra cạnh tranh, để đảm bảo sự tách biệt giữa các chức năng điều tiết và chủ quản, Pháp đã cho thành lập một số cơ quan độc lập. Các cơ quan này được giao thẩm quyền quản lý, điều tiết chung, trong khi chức năng chủ quản (cổ đông) vẫn do các Bộ hữu quan đảm nhiệm. Thậm chí, bên trong Bộ tài chính đã thành lập Cục quản lý vốn nhà nước (có chức năng giống như các Tổng công ty đầu tư và kinh doanh vốn nhà nước theo quy định trong dự thảo luật của Việt Nam). Bên cạnh đó là tăng cường vị trí, vai trò của hội đồng quản trị, bằng cách tăng cường đào tạo đối với các thành viên đại diện Nhà nước tại doanh nghiệp và phối kết hợp hoạt động của các thành viên này tại hội đồng quản trị. Ngoài ra, còn phải củng cố cơ chế “hợp đồng” giữa Nhà nước và doanh nghiệp nhằm dung hoà vai trò định hướng, vai trò kiểm tra giám sát của Nhà nước với sự độc lập tự chủ của doanh nghiệp.

Kinh nghiệm cho Việt Nam

Nguyên tắc mà nhà lập pháp Pháp đưa ra, đó là: chỉ áp dụng các quy định đặc thù đối với doanh nghiệp nhà nước trong trường hợp cần thiết.¹ Mục đích là

¹ **Rémi Bouchez:** Cần xác định rõ những quy định đặc thù nào là cần thiết. Những quy định đặc thù đó có thể liên quan đến tổ chức, hoạt động của doanh nghiệp nhà nước và mối quan hệ giữa doanh nghiệp nhà nước với chủ sở hữu Nhà nước. Một khi đã xác định rõ các quy định đặc thù cần áp dụng đối với doanh nghiệp nhà

tạo ra một môi trường pháp lý bình đẳng giữa doanh nghiệp nhà nước và doanh nghiệp tư nhân. Chính vì lẽ đó mà pháp luật về doanh nghiệp nhà nước ở Pháp là một loại pháp luật đặc thù. Khi xây dựng một khung pháp lý riêng cho doanh nghiệp nhà nước, tôi cho rằng chúng ta luôn phải bám sát một yêu cầu mang tính nguyên tắc: doanh nghiệp nhà nước trước hết là một doanh nghiệp, hay nói cách khác là một thực thể cần được tồn tại và phát triển tương đối độc lập.²

Bên cạnh đó, quy định của pháp luật về doanh nghiệp nhà nước phải rõ ràng và bám sát thực tế. Câu hỏi đặt ra, đó là có nên trao cho doanh nghiệp nhà nước một số quyền và nghĩa vụ đặc biệt hay không? Theo tôi thì câu trả lời là có. Tuy nhiên, chỉ nên quy định trong luật các quyền và nghĩa vụ đặc biệt đó trong những trường hợp cần thiết, được chứng minh bởi tính chất “nhà nước” của doanh nghiệp, kèm theo điều kiện là các khoản trợ cấp hoặc ưu tiên của Nhà nước phải được thể hiện trên sổ sách kế toán của doanh nghiệp.³ ở Pháp, nếu một doanh nghiệp nhà nước được hưởng trợ cấp hoặc được ưu tiên hơn

nước thì tất cả các loại doanh nghiệp nhà nước đều phải chịu sự điều chỉnh của các quy định đó. Bên cạnh đó, có thể phân biệt các doanh nghiệp nhà nước theo quy mô của chúng, bởi vì trong nhiều trường hợp không nên áp dụng những quy định như nhau đối với những doanh nghiệp có quy mô khác nhau. Ngoài ra, cũng có thể có cơ chế pháp lý riêng tùy thuộc vào lĩnh vực hoạt động (ví dụ đối với các doanh nghiệp hoạt động trong lĩnh vực quốc phòng thường phải có cơ chế kiểm tra giám sát chặt chẽ hơn). Như vậy, mô hình lý tưởng là: ban hành một tổng thể tương đối hạn chế các quy định đặc thù để áp dụng đối với toàn bộ các loại hình doanh nghiệp nhà nước. Nếu có sự khác biệt, thì sự khác biệt đó phải căn cứ vào quy mô hoặc lĩnh vực hoạt động của doanh nghiệp.

² **Rémi Bouchez:** Về nguyên tắc, doanh nghiệp nhà nước của Pháp cũng phải tuân thủ theo luật công ty, vì vậy cũng bắt buộc phải thực hiện kiểm toán. Ở Pháp và nhiều nước Châu Âu khác đều tồn tại nghề kiểm toán tư nhân, do đó việc kiểm toán doanh nghiệp nói chung là do các cơ quan kiểm toán độc lập thực hiện.

Riêng đối với doanh nghiệp nhà nước, còn có một số quy định đặc biệt liên quan đến việc kiểm toán và giám sát từ bên ngoài. Việc giám sát do một cơ quan thanh tra trực thuộc Bộ tài chính thực hiện; cơ quan này cử người đến từng doanh nghiệp và có quyền tiếp cận mọi thông tin về doanh nghiệp. Việc kiểm toán được giao cho Tòa kiểm toán, là cơ quan có thẩm quyền kiểm tra tính hợp pháp về kế toán của doanh nghiệp nhà nước. Ngoài ra, mỗi Bộ quản lý ngành đều có một bộ phận thanh tra có thẩm quyền thanh tra, giám sát hoạt động chuyên môn của doanh nghiệp. Vấn đề đối với chúng tôi là việc phối kết hợp giữa các cơ quan đó và việc xử lý báo cáo thanh tra. Nếu có thanh tra, có báo cáo nhưng lại không có cách xử lý thì chẳng để làm gì.

³ **Rémi Bouchez:** Về mặt pháp lý, nếu doanh nghiệp nhà nước là một pháp nhân thì nó có toàn quyền hoạt động và quản lý vốn và tài sản một cách độc lập. Nhưng vì đó là một doanh nghiệp nhà nước nên phải chịu sự kiểm tra giám sát của Nhà nước. Một số quyết định, mà đặc biệt là các quyết định có liên quan đến tài sản của doanh nghiệp, chỉ có thể được thực hiện khi đã được Bộ chủ quản thông qua. Nói cách khác, thẩm quyền quyết định vẫn thuộc về doanh nghiệp, nhưng là một thẩm quyền hạn chế! Tôi cho rằng cách làm này vừa đảm bảo tính độc lập pháp lý của doanh nghiệp, vừa đảm bảo sự kiểm tra giám sát của Nhà nước.

so với doanh nghiệp tư nhân thì việc trợ cấp hoặc ưu tiên đó phải được thể hiện một cách công khai minh bạch.

Khi xây dựng luật về doanh nghiệp Nhà nước, chúng ta cũng nên phân biệt rõ hai loại: **doanh nghiệp nhà nước hoạt động cạnh tranh** và **doanh nghiệp nhà nước thực hiện dịch vụ công** (được hiểu là dịch vụ thiết yếu cho đời sống của người dân)⁴. Khái niệm hoạt động dịch vụ là một khái niệm thay đổi khá nhanh. Cách đây vài năm, ở Pháp, dịch vụ điện thoại vẫn còn được coi là một dịch vụ công thuần túy do Nhà nước trực tiếp quản lý. Nhưng đến thời điểm hiện nay, lĩnh vực viễn thông nói chung đã trở thành một lĩnh vực cạnh tranh. Mặc dù vậy, vẫn cần thiết phải có sự đối xử khác nhau giữa các doanh nghiệp thực hiện hoạt động dịch vụ công (là những doanh nghiệp được hưởng những ưu tiên và có những nghĩa vụ đặc biệt) với các doanh nghiệp nhà nước khác (là những doanh nghiệp cần có quy chế pháp lý gần giống với quy chế pháp lý của doanh nghiệp tư nhân). Một doanh nghiệp sản xuất xe hơi như Renault (doanh nghiệp nhà nước) chưa bao giờ được hưởng bất kỳ ưu đãi đặc biệt nào. Nếu đem so

⁴ **Rémi Bouchez:** Khái niệm dịch vụ công là một khái niệm tồn tại từ lâu trong pháp luật Pháp, và đóng một vai trò hết sức quan trọng trong việc xây dựng khung pháp luật điều chỉnh hoạt động của Nhà nước. Dịch vụ công đối với chúng tôi, đó là hoạt động nhằm mục đích phục vụ lợi ích chung mà vào một thời điểm nhất định tư nhân không thể thực hiện được. Như vậy, đây là một khái niệm biến đổi theo thời gian. Như tôi đã nói, có một số hoạt động mà mới 20 năm trước đây còn được coi là hoạt động dịch vụ công thì nay đã được khu vực tư nhân đảm nhiệm. Tôi cũng xin nói thêm là ở Pháp còn tồn tại loại hình dịch vụ công do các tổ chức tư nhân thực hiện. Các tổ chức tư nhân này được Nhà nước ủy quyền thực hiện dịch vụ công (ví dụ lĩnh vực cấp nước sạch), được quyền thu phí dịch vụ, nhưng phải hoạt động trong một khuôn khổ nhất định theo thỏa thuận với Nhà nước bằng hợp đồng. Khi thực hiện hoạt động dịch vụ công, đương nhiên, doanh nghiệp sẽ có các quyền và nghĩa vụ đặc thù, nhất là trên phương diện tài chính. Thông thường, các hoạt động dịch vụ công không thể làm sản sinh lợi nhuận đủ để tái đầu tư; do đó Nhà nước phải hỗ trợ để đảm bảo sự cân bằng tài chính của doanh nghiệp. Chúng tôi phân biệt rõ những hoạt động dịch vụ công mang tính chất hành chính (như giáo dục, tư pháp) do Nhà nước đảm nhiệm và đầu tư với những hoạt động dịch vụ công mang tính công nghiệp và thương mại (là những hoạt động được giao cho các doanh nghiệp nhà nước hoặc doanh nghiệp tư nhân thực hiện). Đối với những dịch vụ công mang tính công nghiệp và thương mại, thì mục tiêu đặt ra là phải lấy nó để nuôi nó. Nhà nước chỉ hỗ trợ thêm về mặt tài chính trong trường hợp việc tái đầu tư bằng chính dịch vụ công đó là không thể thực hiện được. Điều quan trọng nhất, đó là đảm bảo được tính công khai minh bạch về mặt kế toán để xác định rõ xem nguồn thu từ hoạt động dịch vụ công là bao nhiêu, và cần phải hỗ trợ thêm bao nhiêu từ ngân sách nhà nước. Chúng tôi thường cố gắng tổ chức các mối quan hệ mang tính chất hợp đồng giữa Nhà nước và các doanh nghiệp nhà nước thực hiện hoạt động dịch vụ công, chủ yếu để xác định các mục tiêu đầu tư như phần hỗ trợ của Nhà nước. Bên cạnh đó, cần tránh dành cho doanh nghiệp thực hiện hoạt động dịch vụ công những ưu đãi không xác định được bằng con số, bởi vì những ưu đãi đó sẽ gây khó khăn cho việc đảm bảo sự cân bằng tài chính cho doanh nghiệp. Hỗ trợ cho doanh nghiệp hoạt động dịch vụ công tốt nhất nên bằng cách trợ cấp tài chính hoặc giảm thuế, chứ không nên trao những quyền đặc thù.

với doanh nghiệp tư nhân, thì doanh nghiệp nhà nước hoạt động trong các lĩnh vực cạnh tranh chỉ khác biệt ở chỗ nó do Nhà nước kiểm tra giám sát và giám đốc là do Nhà nước bổ nhiệm.

Việc phân định vấn đề nào do doanh nghiệp quyết định thì giao đứt cho doanh nghiệp, vấn đề nào do Chính phủ quyết định thì trao cho Chính phủ là cách làm chưa hẳn đã là tốt cho doanh nghiệp. Giao cho Chính phủ hoặc các Bộ thẩm quyền quản lý trực tiếp doanh nghiệp nhà nước về một số vấn đề cũng chưa hẳn đã hay, bởi vì trong trường hợp doanh nghiệp gặp khó khăn thì Thủ tướng hoặc Bộ trưởng sẽ phải chịu trách nhiệm, trong khi quản lý doanh nghiệp đâu có phải là chuyên môn của Thủ tướng và Bộ trưởng?

Hiện nay, ở Pháp chúng tôi đang cố gắng phân định rõ trách nhiệm và thẩm quyền của doanh nghiệp và của Nhà nước, tức là trách nhiệm và thẩm quyền của người quản lý và của các Bộ và cơ quan chủ quản. Người quản lý thì được toàn quyền quản lý, Nhà nước thì có toàn quyền kiểm tra, giám sát.

Tách biệt chức năng của các cơ quan Nhà nước cũng là một vấn đề rất mang tính thời sự ở Pháp. Tất cả chức năng chủ sở hữu có liên quan đến tài sản của doanh nghiệp nhà nước nói chung đều được giao cho Bộ tài chính. Bên trong Bộ tài chính lại có một cơ quan khá độc lập, đó là Cơ quan quản lý vốn nhà nước. Cơ quan này chủ yếu có nhiệm vụ thực hiện chức năng chủ sở hữu nhà nước, xét trên phương diện tài chính. Cơ quan quản lý vốn nhà nước phải phối hợp với các Bộ quản lý ngành. Mục đích của cơ chế này chính là nhằm tránh tình trạng cùng một Bộ vừa đảm nhận chức năng quản lý nhà nước vừa quản lý một số doanh nghiệp nhà nước, đặc biệt trong bối cảnh cạnh tranh hiện nay.

Vấn đề trên đây cũng đặt ra ở từng ngành và lĩnh vực cụ thể. Giải pháp của chúng tôi là: thành lập một uỷ ban độc lập phụ trách quản lý nhà nước nói chung đối với ngành hoặc lĩnh vực đó. Uỷ ban độc lập đó không trực thuộc một Bộ nào, thành viên của Uỷ ban được Nhà nước bổ nhiệm trong những điều kiện đảm bảo tính độc lập trong hoạt động của họ : không bị bãi nhiệm, không phải là công chức nhà nước. Uỷ ban này cho phép đảm bảo để các nhà đầu tư tư nhân được đối xử bình đẳng so với các doanh nghiệp nhà nước. Tất cả các lĩnh vực trước đây thuộc độc quyền nhà nước như điện, bưu chính viễn thông

đều đã được đặt dưới sự quản lý của Uỷ ban đó. Đối với những lĩnh vực chưa từng thuộc độc quyền nhà nước thì không cần áp dụng mô hình quản lý này.

Còn một vấn đề khác rất quan trọng mà hiện nay cũng đang đặt ra ở Pháp, đó là các hoạt động kinh doanh của các doanh nghiệp cung cấp dịch vụ công. Nguyên tắc cơ bản của chúng tôi là: doanh nghiệp nhà nước có quyền đa dạng hoá hoạt động của mình với điều kiện đảm bảo tính công khai minh bạch và đảm bảo các nguyên tắc cạnh tranh. Một doanh nghiệp nhà nước hoạt động dịch vụ công được hưởng sự hỗ trợ của Nhà nước không thể sử dụng sự hỗ trợ đó để phục vụ cho các hoạt động kinh doanh mang tính cạnh tranh. Theo quy định của pháp luật của Liên minh Châu Âu, doanh nghiệp nhà nước của Pháp có thể tiến hành kinh doanh nhằm mục đích thu lời, với điều kiện phải có cơ chế kế toán riêng để có thể kiểm tra được rằng doanh nghiệp đó không sử dụng những ưu đãi và hỗ trợ của Nhà nước (vì thực hiện dịch vụ công) vào phục vụ cho hoạt động kinh doanh cạnh tranh của mình. Như vậy, vấn đề chỉ nằm ở những quy định về cơ chế kế toán.

Về việc hạch toán đất đai vào tài sản của doanh nghiệp, Vấn đề này ở Pháp được giải quyết dễ dàng hơn, bởi vì mọi tài sản đều được đánh giá theo giá trị hàng hoá hoặc giá trị thay thế của chúng. Theo tôi, việc định giá trị đất đai cần phải căn cứ vào các quyền và lợi thế gắn liền với đất. Đối với quyền sử dụng, việc xác định giá trị phải căn cứ vào thời gian sử dụng và vào những khả năng mà quyền sử dụng đó tạo ra, ví dụ như khả năng thế chấp hoặc bảo đảm. Tôi không thể bình luận sâu hơn về vấn đề này, khi thực tế vấn đề đất đai ở Việt Nam có nhiều đặc thù so với Pháp.

Về việc Nhà nước cắt cử những người đại diện phần vốn của mình ở các doanh nghiệp đã được quy định cụ thể trong luật của Pháp. Về cơ chế cắt cử đại diện tại hội đồng quản trị của doanh nghiệp nhà nước: thành viên đại diện Nhà nước không phải do đại hội cổ đông chỉ định mà do Thủ tướng hoặc Bộ trưởng bổ nhiệm. Trong trường hợp Nhà nước giữ cổ phần chi phối hoặc là cổ đông duy nhất thì thông thường Điều lệ của doanh nghiệp sẽ quy định rõ tỷ lệ thành viên đại diện Nhà nước. Ví dụ trường hợp của Air-France, hội đồng quản trị bao gồm khoảng từ 6 đến 7 thành viên đại diện Nhà nước. Một văn bản luật quy định : trong số 6-7 người đó có : 2 đại diện của Bộ giao thông, 2 đại diện

của Bộ tài chính, 1 đại diện của Bộ ngoại giao và 1 đại diện của Bộ công nghiệp. Những người đại diện này do Thủ tướng bổ nhiệm trên cơ sở đề nghị của Bộ trưởng Bộ có liên quan. Đại diện của Nhà nước ở các doanh nghiệp nhà nước quy mô lớn luôn luôn là những công chức cao cấp, mà thông thường là cấp vụ trưởng.

Thành phần hội đồng quản trị thông thường cũng phản ánh cơ cấu cổ phần. Đặc điểm riêng biệt của Pháp, đó là hội đồng quản trị của doanh nghiệp nhà nước bao giờ cũng bao gồm một số thành viên là đại diện của người lao động. Nguyên tắc chung là: mỗi thành viên hội đồng đều có một phiếu, mọi vấn đề đều phải được quyết định theo đa số và nếu Nhà nước là cổ đông chi phối thì phải có đa số phiếu tại hội đồng quản trị. Ngoài ra, chúng tôi còn có một nguyên tắc kiểm tra giám sát: trong một số trường hợp, những quyết định quan trọng của hội đồng quản trị phải được cơ quan Nhà nước có thẩm quyền thông qua. Như vậy, hội đồng quản trị không thể ra những quyết định trái với lợi ích của Nhà nước.

Về số lượng thành viên hội đồng quản trị, nguyên tắc chung do luật định, đó là Nhà nước phải có số lượng đại diện tại hội đồng quản trị tỷ lệ với phần vốn do Nhà nước nắm giữ. Trong trường hợp công ty do Nhà nước nắm giữ toàn bộ vốn thì số lượng đại diện do Nhà nước tự do xác định, và bên cạnh những người đại diện cho Nhà nước là những thành viên đại diện người lao động và những thành viên ngoài doanh nghiệp. Trong trường hợp công ty có sự tham gia cổ phần thiểu số của tư nhân thì mỗi bên có số lượng đại diện tỷ lệ với phần vốn. Ở các doanh nghiệp nhà nước quy mô lớn đã được cổ phần hoá thì cơ cấu tổ chức của hội đồng quản trị rất giống với cách tổ chức của các doanh nghiệp tư nhân. Các công ty như Renault, France-Télécom, hội đồng quản trị được tổ chức hoàn toàn giống với các doanh nghiệp tư nhân.

Vấn đề mà hiện nay chúng tôi gặp phải, đó là vấn đề đào tạo và phối kết hợp hoạt động của những thành viên đại diện cho Nhà nước tại hội đồng quản trị. Lấy ví dụ của Air-France: trước một vấn đề đặt ra, quan điểm của các đại diện Bộ giao thông có thể khác với quan điểm của các đại diện Bộ tài chính. Do đó, cần phải có sự thống nhất quan điểm giữa những người đại diện của Nhà nước. Nhưng điều này không phải dễ.

Đối với mô hình tổng công ty do các công ty tự đầu tư và thành lập, tôi vẫn còn thấy băn khoăn. Nếu một tổng công ty hình thành từ các công ty con mà lại không có vốn riêng và tư cách pháp nhân riêng thì khó có thể gọi đó là doanh nghiệp nhà nước hay công ty nhà nước (nếu đối chiếu với định nghĩa tại chương I). Đó là một cơ cấu rất khác biệt với các loại hình tổng công ty nhà nước khác. Phải chăng đó là một mô hình đặc biệt cần được quy định riêng?

Về mô hình công ty mẹ - công ty con: Tại Pháp và ở nhiều nước Châu Âu khác, tất cả các doanh nghiệp nhà nước lớn thực chất đều là các tập hợp công ty với một công ty mẹ và nhiều công ty con. Mục đích của mô hình này là tách biệt các lĩnh vực hoạt động của doanh nghiệp, tạo điều kiện đảm bảo tính độc lập tự chủ của từng hoạt động. Do đó, mô hình công ty mẹ-công ty con là một mô hình hoạt động khá hiệu quả về mặt kinh tế và kế toán. Nó đồng thời cũng tạo điều kiện thuận lợi cho việc liên doanh liên kết. Rất nhiều doanh nghiệp nhà nước của chúng tôi có công ty con, và thông thường thì đó là kết quả liên doanh với một doanh nghiệp khác hoặc với một doanh nghiệp nước ngoài. Đối với các doanh nghiệp lớn thì mô hình đó tạo nên sự mềm dẻo. Khuynh hướng hiện nay là có sự lạm dụng mô hình này, với việc thành lập quá nhiều công ty con. Thực trạng này làm cho cơ cấu tổ chức của doanh nghiệp bị xé lẻ, đồng thời đặt ra nhiều khó khăn cho việc kiểm tra giám sát. Các công ty con cũng có tư cách pháp nhân và hoạt động độc lập, do đó các doanh nghiệp mẹ phải kiểm tra giám sát hoạt động của chúng. Vấn đề mà chúng tôi gặp phải chủ yếu là vấn đề kiểm tra giám sát, quản lý đối với các công ty con.

Chính do có những khó khăn đó nên hiện nay chúng tôi đang cố gắng thu gọn cơ cấu tổ chức của các nhóm doanh nghiệp mẹ-con và phát triển các thủ tục kiểm tra giám sát các công ty con. Hội đồng quản trị của tất cả các doanh nghiệp lớn đều thành lập các uỷ ban kiểm toán và các uỷ ban giám sát để quản lý tốt hơn hoạt động tại các công ty con.

Đối với các tổng công ty đầu tư và kinh doanh vốn nhà nước, tôi rất hiểu mục đích thành lập của chúng. Nhưng liệu các tổng công ty này có vốn và tài sản riêng không? Nói cách khác, bản thân chúng có phải là công ty không? Tôi cho rằng có thể có hai cách tiếp cận: hoặc là giao cho tổng công ty đó nguồn vốn, và tổng công ty trở thành chủ sở hữu vốn ở các doanh nghiệp nhà nước. Khả

năng thứ hai : tổng công ty không có vốn riêng và chỉ có nhiệm vụ thay mặt Nhà nước quản lý các phần vốn góp của Nhà nước. Trong trường hợp này thì không cần thành lập nên các tổng công ty, mà chỉ cần thành lập một cơ quan Nhà nước. Nếu gọi chúng là công ty thì đương nhiên phải có vốn riêng và được làm chủ sở hữu đối với doanh nghiệp nhà nước.



**SOURCE: HỘI THẢO “PHÁP LUẬT VỀ DOANH NGHIỆP NHÀ NƯỚC”,
NHÀ PHÁP LUẬT VIỆT – PHÁP. HÀ NỘI, 2 – 3/7/2003 (Bản dịch Nhà
Pháp luật Việt – Pháp)**