

Diễn đàn  
Kinh tế-Tài chính

VIỆT - PHÁP

HỘI ĐỒNG PHÂN TÍCH KINH TẾ

# Dịch vụ công cộng và Khu vực quốc doanh

( Sách tham khảo )

Báo cáo của  
ÉLIE COHEN  
CLAUDE HENRY

Bình luận của  
FRANÇOIS MORIN  
PAUL CHAMPSAUR

Phụ lục của  
DOMINIQUE BUREAU

**ST**

Nhà xuất bản  
CHÍNH TRỊ QUỐC GIA

# DỊCH VỤ CÔNG CỘNG VÀ KHU VỰC QUỐC DOANH

# Service public Secteur public

Rapports

Élie Cohen

Claude Henry

Commentaires

François Morin

Paul Champsaur

Annexes préparées par  
la Direction de la Prévision  
et Dominique Bureau



**Diễn đàn  
Kinh tế-Tài chính**

**VIỆT - PHÁP**

**HỘI ĐỒNG PHÂN TÍCH KINH TẾ**

# **Dịch vụ công cộng và Khu vực quốc doanh**

( Sách tham khảo )

**Báo cáo của  
ÉLIE COHEN  
CLAUDE HENRY**

**Bình luận của  
FRANÇOIS MORIN  
PAUL CHAMPSAUR**

**Phụ lục của  
DOMINIQUE BUREAU**

**Người dịch  
NGUYỄN LÂN HÙNG QUÂN**

**NHÀ XUẤT BẢN CHÍNH TRỊ QUỐC GIA  
Hà Nội - 2000**

***Cuốn sách này được thực hiện với sự trợ giúp của Hiệp hội  
phát triển trao đổi công nghệ Kinh tế - Tài chính (A.D.E.T.E.F)  
thuộc Bộ Kinh tế, Tài chính và Công nghiệp Pháp.***

Mã số: 3.33 (T)  
CTQG - 2000

# Mục lục

|                                                                                                                                                      |     |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Chú dẫn của Nhà xuất bản .....                                                                                                                       | 7   |
| Lời giới thiệu .....                                                                                                                                 | 9   |
| Lời mở đầu .....                                                                                                                                     | 13  |
| Về cơ sở và những bước phát triển gần đây của dịch vụ<br>công cộng trong các lĩnh vực công nghiệp và thương mại<br>ở Pháp và Liên minh châu Âu ..... | 15  |
| <i>Élie Cohen và Claude Henry</i>                                                                                                                    |     |
| Khu vực quốc doanh: phạm vi và hạn chế của nhà nước<br>trong vai trò cổ động .....                                                                   | 49  |
| <i>Élie Cohen</i>                                                                                                                                    |     |
| Bình luận .....                                                                                                                                      | 89  |
| <i>Paul Champsaur</i>                                                                                                                                |     |
| Bình luận .....                                                                                                                                      | 95  |
| <i>François Morin</i>                                                                                                                                |     |
| Phụ lục: Những khuyến nghị trong bản báo cáo Nora<br>sau ba mươi năm .....                                                                           | 103 |
| <i>Dominique Bureau</i>                                                                                                                              |     |
| Tóm tắt .....                                                                                                                                        | 125 |
| Summary .....                                                                                                                                        | 129 |

# Chú dẫn của Nhà xuất bản

Cuốn sách ***Dịch vụ công cộng và khu vực quốc doanh*** gồm báo cáo của các ông Élie Cohen, Giám đốc Nghiên cứu của Trung tâm Nghiên cứu khoa học quốc gia (CNRS) và Quỹ khoa học chính trị quốc gia (FNSP) và Claude Henry, Giáo sư Trường đại học Bách khoa, cùng một số bài bình luận của các giáo sư, chuyên gia nổi tiếng khác của Pháp, do Nhà xuất bản La Documentation Française ấn hành năm 1997.

Nội dung cuốn sách đề cập một số vấn đề về chính sách kinh tế liên quan đến lĩnh vực dịch vụ công cộng và khu vực quốc doanh, như bản chất của các loại dịch vụ; sự cạnh tranh giữa các doanh nghiệp cung cấp dịch vụ; vai trò điều tiết của nhà nước và hướng phát triển của khu vực quốc doanh.

Để giúp bạn đọc có thêm tài liệu tham khảo về vấn đề này, Nhà xuất bản Chính trị quốc gia phối hợp với Diễn đàn Kinh tế - Tài chính Việt - Pháp xuất bản cuốn sách nói trên.

Xin giới thiệu cuốn sách cùng bạn đọc.

*Tháng 12 năm 2000*

**NHÀ XUẤT BẢN CHÍNH TRỊ QUỐC GIA**

## Lời giới thiệu

Việc thành lập *Diễn đàn Kinh tế - Tài chính Việt - Pháp* nhân chuyến thăm Pháp của Tổng Bí thư Đảng Cộng sản Việt Nam Lê Khả Phiêu, đánh dấu một mốc quan trọng trong quan hệ hợp tác giữa hai nước. Trong giai đoạn đổi mới của Việt Nam hiện nay, Diễn đàn trao đổi và đối thoại này sẽ là nơi *tăng cường sự giao lưu giữa những người hoạt động trong lĩnh vực kinh tế, tài chính, liên quan cụ thể đến những vấn đề về cải cách tài chính, hội nhập kinh tế quốc tế và vai trò của nhà nước trong nền kinh tế.*

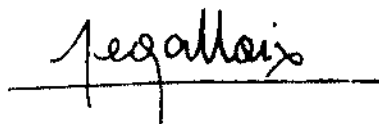
Trong khuôn khổ quan hệ đối tác giữa Viện Chiến lược phát triển thuộc Bộ Kế hoạch và Đầu tư Việt Nam và Hiệp hội phát triển trao đổi Công nghệ Kinh tế - Tài chính (A.D.E.T.E.F) thuộc Bộ Kinh tế, Tài chính và Công nghiệp Pháp, nhiều hoạt động đa dạng khác nhau như tổ chức hội thảo, trao đổi các đoàn công tác, khảo sát và nghiên cứu, đã được tiến hành. Bộ Ngoại giao Pháp thông qua Đại sứ quán tại Việt Nam và Trung tâm Văn hoá và Hợp tác đã đóng góp rất tích cực cho dự án này.

Với mong muốn làm cho hoạt động của Diễn đàn thêm phong phú, bộ tuyển tập sách tham khảo về kinh tế và tài chính bằng tiếng Việt được xuất bản. Sáng kiến này nhằm giúp cho việc tìm

hiếu và nghiên cứu của các nhà lãnh đạo, các nhà nghiên cứu và giảng viên các trường đại học trong giai đoạn Việt Nam đang tiến hành sự nghiệp đổi mới và hiện đại hoá. Các tác phẩm được chọn dịch đề cập những chủ đề quan trọng đang được tranh luận rộng rãi như toàn cầu hoá, phát triển bền vững, kinh tế tri thức và vai trò của nhà nước trong nền kinh tế.

Nhân dịp này, tôi xin gửi lời cảm ơn tới các đối tác phía Pháp và Việt Nam có liên quan, cũng như Nhà xuất bản Chính trị quốc gia đã tích cực ủng hộ cho sáng kiến này.

*Đại sứ đặc mệnh toàn quyền  
Cộng hoà Pháp tại Việt Nam*

A handwritten signature in dark ink, appearing to read 'degallaix', is written over a single horizontal line.

SERGE DEGALLAIX

Việc thành lập Hội đồng Phân tích Kinh tế “đáp ứng nhu cầu của một chính phủ thường xuyên phải đối mặt với những vấn đề cấp bách, nên cần tham khảo một cơ quan nghiên cứu có nhiệm vụ giúp mình hiểu rõ các đường hướng trong lĩnh vực kinh tế. Tôi cũng muốn tạo ra một nhịp cầu kết nối hai cụm cơ quan còn quá ít dịp trao đổi qua lại. Cụ thể, đó là cụm các cơ quan nhà nước nắm quyền ra quyết định trong lĩnh vực kinh tế và cụm các cơ quan nghiên cứu kinh tế, bao gồm cả các viện đại học lẫn các đơn vị khác.

Tôi đã lưu tâm để quy tụ được tất cả các xu hướng trong thành phần của Hội đồng này. Nói rõ ra, Hội đồng Phân tích Kinh tế mang tính đa phái. Đó chính là một trong những thế mạnh của Hội đồng mà tôi rất tâm đắc. Đây phải là một diễn đàn tranh luận không định kiến và mọi thành viên trong Hội đồng phải được bày tỏ quan điểm của mình trên tinh thần hoàn toàn độc lập. Tôi hiểu rằng quý vị sẽ quyết giữ cho được tính độc lập của mình, nhưng chính bản thân tôi cũng mong muốn sẽ được như vậy.

Các cuộc thảo luận trong Hội đồng không phải lúc nào cũng đi đến sự nhất trí chung giữa tất cả các thành viên. Theo ý tôi, điều cốt yếu là mọi ý kiến phải được bày tỏ và không nhất thiết phải đạt được sự đồng thuận.

...

Nhiệm vụ của Hội đồng này rất quan trọng: thông qua các cuộc tranh luận của mình, quý vị sẽ phân tích các vấn đề kinh tế của đất nước và đề xuất các biện pháp, chính sách khác nhau”.

Thủ tướng Lionel Jospin  
Diễn văn khai mạc buổi họp thành lập  
Hội đồng Phân tích Kinh tế,  
ngày 24 tháng 7 năm 1997.  
Phòng Hội đồng, Điện Matignon.

## Lời mở đầu

Hội đồng Phân tích Kinh tế đã dành buổi họp ngày 18-9-1997 cho chủ đề “dịch vụ công cộng và khu vực quốc doanh” trên cơ sở xem xét hai bản báo cáo của các tác giả Élie Cohen, Giám đốc nghiên cứu của Trung tâm Nghiên cứu khoa học quốc gia (CNRS) và Quỹ Khoa học chính trị quốc gia (FNSP), và Claude Henry, Giáo sư Trường đại học Bách khoa. Bản báo cáo thứ nhất đề cập những nhiệm vụ mang tính dịch vụ công cộng, còn bản báo cáo thứ hai đề cập những bước phát triển gần đây của khu vực quốc doanh.

Sau khi nhắc lại rằng cần phân biệt những nhiệm vụ mang tính dịch vụ công cộng với các định chế đảm trách những nhiệm vụ này, Claude Henry và Élie Cohen xác định là ngoài các nhiệm vụ truyền thống của nhà nước từng tồn tại từ thời quân chủ, còn có hai loại nhiệm vụ chính mang tính dịch vụ công cộng: những nhiệm vụ nhằm góp phần vào việc chống lại sự đào thải và tạo ra sự liên kết kinh tế-xã hội, và những nhiệm vụ nhằm khuyến khích việc sử dụng các nguồn lực chung của cả xã hội một cách có hiệu quả và cân bằng trên giác độ thời gian và không gian. Các tác giả cũng nhận xét tuy cạnh tranh có một vai trò nhất định trong việc nâng cao tính hiệu quả của các dịch vụ công cộng nhưng không phải lúc nào cũng tạo ra những tác động tích cực, như đôi khi các văn kiện của Ủy ban châu Âu vẫn ngợi ca mà không phân biệt được một cách thoả đáng các dạng cạnh tranh khác nhau. Dù đơn vị đảm trách các nhiệm vụ mang tính dịch vụ công cộng là các doanh nghiệp nhà nước hay tư nhân (như trường hợp kinh doanh nước sạch ở Pháp) thì theo các

tác giả, vẫn cần có sự điều tiết của chính quyền nhằm bảo đảm chắc chắn các nhiệm vụ trên sẽ được hoàn thành tốt để bảo đảm quyền lợi của người tiêu dùng.

Trong bản báo cáo thứ hai phân tích về những bước phát triển của khu vực quốc doanh trong vòng ba mươi năm qua, Élie Cohen cho thấy rõ là đã qua rồi cái thời của phương thức lịch sử có tên là “chủ nghĩa Colbert công nghệ cao” được nhà nước bảo hộ thông qua các dự án quốc gia quy mô lớn từng thống nhất được lợi ích của cả người tiêu dùng, các nhà công nghiệp, lẫn công nhân viên chức làm việc trong các cơ quan nhà nước. Giờ đây, khi phải đối mặt với tình hình thị trường mở cửa, với việc kết thúc các chương trình trang thiết bị quy mô và những khó khăn nảy sinh từ tình hình tài chính công liên tục mất cân đối, theo Élie Cohen thì nhà nước phải xác định lại vai trò của mình trong tư cách cổ đông cũng như những nhiệm vụ gắn liền với khu vực quốc doanh.

François Morin, Giáo sư Trường đại học Toulouse, và Paul Champsaur, Tổng giám đốc Viện Thống kê và nghiên cứu kinh tế quốc gia (INSEE), đã viết phần bình luận về các bản báo cáo này. Cả hai vị đều nhận thấy những kết luận trái ngược giữa hai bản báo cáo khi đề cập vấn đề trọng tâm là quy chế của các doanh nghiệp làm nhiệm vụ dịch vụ công cộng. Ngoài các bản báo cáo và phần bình luận, tài liệu này còn có thêm một phần phụ lục nhìn nhận lại những khuyến nghị của bản báo cáo Nora sau ba mươi năm.

Đối với những chủ đề còn có nhiều ý kiến khác nhau đến như vậy, chính bằng cách chấp nhận tranh luận, kể cả trên những khía cạnh còn đang gây bất đồng sâu sắc, Hội đồng Phân tích Kinh tế có thể góp phần làm sáng tỏ các vấn đề liên quan đến chính sách kinh tế.

Là một cơ quan mang tính đa phái, Hội đồng không đưa ra ý kiến tập thể. Do đó, các bản báo cáo được Hội đồng công bố bao giờ cũng được các tác giả ký tên và ý kiến nêu ra chỉ là ý kiến của riêng tác giả.

*Pierre-Alain Muet*

*Cố vấn Thủ tướng*

*Giáo sư Trường đại học Bách khoa*

# Về cơ sở và những bước phát triển gần đây của dịch vụ công cộng trong các lĩnh vực công nghiệp và thương mại ở Pháp và Liên minh châu Âu

**Élie Cohen**

*Giám đốc Nghiên cứu của Trung tâm Nghiên cứu khoa học quốc gia (CNRS) và Quỹ Khoa học chính trị quốc gia (FNSP)*

**Claude Henry**

*Giáo sư Trường đại học Bách khoa*

Hoạt động phân phối bánh mì đã từng là một dịch vụ công cộng trong một thời gian dài. Và vào thời đó, chính quyền là người kiểm soát giá bánh. Ngày nay thì đương nhiên nên để công việc này cho các đối tượng tư nhân đảm nhiệm. Tại sao ta lại không làm như vậy đối với dịch vụ thư tín, điện, điện thoại...<sup>1</sup>. Những tiêu chí đặc thù nào tạo nên dịch vụ công cộng và chúng ta làm thế nào để có thể xác

---

1. Chú ý: Mặc dù có tầm quan trọng rất lớn, các dịch vụ công cộng địa phương (đặc biệt là về nước) và vấn đề ủy quyền dịch vụ công cộng không được đặc biệt nghiên cứu trong bản báo cáo này thực tế phải tuân thủ một số giới hạn nhất định.

định được những tiêu chí này một cách vừa tương đối khái quát vừa tương đối thiết thực? Câu nói sau đây có thể lấy làm xuất phát điểm cho hướng suy nghĩ. Nó được trích ra từ một bài phát biểu tại Bruxelles vào năm 1993 của ông Karel van Miert, Ủy viên châu Âu phụ trách về Cạnh tranh: “Thị trường không thể làm tất cả, và sự can thiệp của chính quyền tuy không vì thế mà đi đến mức thủ tiêu hoàn toàn cạnh tranh. Nhưng trong một số trường hợp, sự can thiệp này có thể sẽ cần thiết nhằm đáp ứng những nhu cầu được đánh giá về mặt xã hội là thiết yếu”.

Chúng ta không thể gán cái nhãn dịch vụ công cộng một cách bừa bãi và cũng không thể lẫn lộn nhiệm vụ với những đơn vị thực hiện các nhiệm vụ này tại một nước cụ thể, vào một thời điểm lịch sử cụ thể. Tuy nhiên, trên cơ sở hai tiêu chí cơ bản (tính thiết yếu của dịch vụ và sự khiếm khuyết của thị trường), chúng ta có thể định ra ba dạng nhiệm vụ mang tính dịch vụ công cộng, vốn vừa là di sản của lịch sử, vừa xuất phát từ những yêu cầu hiện nay:

- Loại nhiệm vụ nhằm khắc phục những trở ngại về mặt thể chất và tài chính của các đối tượng sử dụng có nguy cơ bị đào thải (do có những khiếm khuyết nghiêm trọng, do ở trong tình trạng đặc biệt khó khăn hay do thiếu nguồn tài chính) để họ được sử dụng những dịch vụ thiết yếu theo nhu cầu dưới những hình thức thích hợp.

- Loại nhiệm vụ ngoài việc chống lại hiện tượng đào thải ra còn góp phần (dù đôi khi chỉ mang tính tượng trưng) vào việc tạo nên mối liên kết xã hội hay cảm giác được đứng trong một cộng đồng, cho dù đó là cộng đồng quốc gia hay cộng đồng châu lục.

- Loại nhiệm vụ nhằm tạo điều kiện cho việc sử dụng lãnh thổ và các nguồn lực chung một cách có hiệu quả và cân bằng về cả không gian lẫn thời gian. Khái niệm “chung” ở đây hàm ý cả phạm vi quốc gia lẫn phạm vi châu lục.

Việc được mắc điện thoại hay mắc điện minh họa rõ cho những dịch vụ thuộc dạng thứ nhất. Đây là những dịch vụ thiết yếu, nhưng mức giá của chúng có thể vượt ngoài khả năng của một số đối tượng sử dụng. Dịch vụ tài chính của ngành bưu điện minh họa cho các dịch vụ của cả dạng thứ nhất lẫn dạng thứ hai. Một số vấn đề trong

công tác tổ chức ngành vận tải và ngành năng lượng minh họa cho những dịch vụ thuộc dạng thứ ba, trong đó lĩnh vực thứ nhất liên quan đến khía cạnh không gian, còn lĩnh vực thứ hai liên quan đến khía cạnh thời gian.

Xác định chính xác các dạng nhiệm vụ chủ yếu mang tính dịch vụ công cộng là một việc làm cần thiết, nhưng chỉ thế thôi thì chưa đủ. Cũng cần phải lựa chọn cho được những phương cách phù hợp nhất nhằm thực hiện các nhiệm vụ này. Hãy lấy trường hợp điện thoại làm ví dụ: phải chăng vì thực hiện nhiệm vụ mang tính dịch vụ công cộng đối với một số đối tượng sử dụng mà ta nên áp dụng mức giá rẻ đồng hạng? Đây chính là giải pháp truyền thống từng được áp dụng cho việc định giá cước điện thoại. Làm như vậy có nghĩa là trong khi thực hiện một nhiệm vụ mang tính dịch vụ công cộng được xác định rõ, ta đã dịch chuyển những khoản tài chính lớn vào tay những đối tượng không nằm trong diện mà dịch vụ công cộng này muốn ưu đãi. Phải chăng chúng ta có thể nói rằng đây là điều không thể tránh khỏi? Câu trả lời sẽ là không, khi chúng ta xác định được những đối tượng đáng được hưởng ưu đãi, hay thậm chí tốt hơn nữa là khi chúng ta khiến họ tự xác định hoàn cảnh của mình thông qua việc quyết định chọn một loại cước phí trong một danh sách có sẵn. Đương nhiên là khi đó nhu cầu trợ giá vẫn còn, nhưng sẽ đỡ tốn kém hơn và thỏa đáng hơn. Trong bối cảnh như vậy, điều quan trọng là phải kết hợp tốt nhu cầu trợ giá với cơ cấu giá.

Cho dù trường hợp độc quyền trong phân phối điện, chẳng hạn là do điều kiện kỹ thuật của hoạt động này (độc quyền tự nhiên), cho dù trong lĩnh vực vận tải hành khách bằng đường sắt cần phải độc quyền điều phối về không gian và thời gian, cho dù độc quyền của ngành bưu điện trong hoạt động chuyển gửi quảng cáo có địa chỉ là do nhu cầu tạo nguồn kinh phí cho các nhiệm vụ mang tính dịch vụ công cộng gắn liền với các hình thức thư tín khác (tài trợ chéo trong một lĩnh vực độc quyền nhà nước)..., thì tất cả những lập luận như vậy nhằm biện hộ cho một hình thức độc quyền nào đó đều không đi đến được quan điểm đồng nhất dịch vụ công cộng với độc quyền. Dịch vụ công cộng không tách khỏi nền kinh tế nói chung và nền kinh tế về cơ bản vẫn là một nền kinh tế thị trường (ít nhiều) có cạnh tranh.

Vì vậy, nếu như cạnh tranh không có vai trò đáng kể nào trong hoạt động cung ứng dịch vụ công cộng thì cũng thật lạ. Vai trò to lớn của cạnh tranh tại bất cứ đâu mà nó có tác dụng tích cực là kích thích đổi mới, tạo sức ép đòi giảm giá để làm lợi cho người sử dụng, và gián tiếp là cho người dân đóng thuế. Việc xác định kỹ càng các nhiệm vụ mang tính dịch vụ công cộng cũng như việc hoàn thiện cơ cấu định giá và trợ giá sẽ chẳng có giá trị đáng kể gì nếu như những dịch vụ cung ứng thì lạc hậu còn chi phí sản xuất lại quá cao.

Một điều khá rõ là các dịch vụ công cộng ở Pháp không được cơ chế cạnh tranh kích thích một cách thoả đáng. Do đó, một vấn đề cơ bản cần xem xét là phải tạo thêm sức ép cạnh tranh đối với các dịch vụ công cộng ở Pháp trong những lĩnh vực nào và dưới những hình thức nào<sup>2</sup>. Trên thực tế, không có giải pháp chung cho vấn đề này, bởi lẽ cạnh tranh không chỉ tồn tại dưới một dạng duy nhất. Vì thế, việc thiếu cạnh tranh đã có ảnh hưởng không nhỏ tới tình trạng xuống dốc dai dẳng trong hoạt động vận tải hàng hoá đường sắt, trong khi một số dạng cạnh tranh tiêu cực trong vận tải đường bộ lại gây ra những vấn đề nghiêm trọng không chỉ đối với các đơn vị cung ứng dịch vụ mà còn cả đối với toàn bộ nền kinh tế. Tương tự, việc tranh chấp trên đường (cạnh tranh trong việc cung ứng dịch vụ) của nhiều công ty xe buýt ganh đua với nhau là một yếu tố tai hại đối với người sử dụng và điều kiện giao thông chung tại các thành phố ở Anh, ngoại trừ Luân Đôn. Tại Luân Đôn, việc đấu thầu (cạnh tranh để giành độc quyền cung ứng dịch vụ) gần một nửa số tuyến đường đã nâng cao đáng kể chất lượng dịch vụ và đồng thời làm giảm nhu cầu trợ giá, bởi lẽ cạnh tranh thông qua so sánh trong trường hợp này đã tăng cường những tác động tích cực của hình thức cạnh tranh trong việc giành quyền được nhượng giao. Rõ ràng là mối quan hệ giữa cạnh tranh và dịch vụ công cộng có tầm quan trọng đặc biệt.

Trong những điều kiện như vừa nêu, có một nhận định về dịch vụ

---

2. Cho đến năm 1995, giá thuê bao điện thoại thấp, còn cước phí điện thoại liên tỉnh và quốc tế thì lại cao. Nguồn thu từ dịch vụ điện thoại đường dài bù lỗ cho mức thuê bao thấp vốn được áp dụng cho tất cả mọi đối tượng sử dụng, kể cả đối tượng giàu lẫn đối tượng nghèo.

công cộng mà gần như tất cả mọi người đều nhất trí: đó là ta không thể để mặc cho các dịch vụ này phát triển tùy tiện. Chúng ta càng không thể để cho các đối tượng kinh doanh trong một lĩnh vực có cạnh tranh như vận tải đường bộ tàn phá chính những yếu tố cơ bản trong các lĩnh vực hoạt động của mình, đồng thời cũng không thể để cho một lĩnh vực độc quyền bóp chẹt người sử dụng. Sự điều tiết của chính quyền dưới một hình thức nào đó là một việc làm cần thiết. Do hoạt động điều tiết đó là nhằm xử lý những vấn đề quan trọng như chất lượng và giá cả của các dịch vụ công cộng, điều kiện cạnh tranh giữa các đơn vị cung ứng dịch vụ (ví dụ như giữa France Telecom, Cegetel, Bouygues Telecom...), hay điều kiện để những đơn vị mới được tham gia một thị trường cung ứng dịch vụ (trong lĩnh vực vận tải hành khách nội thị và nội vùng chẳng hạn)..., nên rõ ràng là ngày nay, mọi nghiên cứu về hoạt động dịch vụ công cộng đều cần phải tính đến yếu tố điều tiết. Đó là nội dung của phần sau, trong đó chúng ta sẽ thấy rằng tính độc lập của các cơ quan điều tiết (đặc biệt trong mối quan hệ với các thể chế chính trị và hành chính vốn đã hình thành) đương nhiên là một điều không thể thiếu nhưng lại không dễ gì thực hiện được. Kinh nghiệm tương phản của Anh và Thụy Điển là những bài học rất quý trên phương diện này. Những kinh nghiệm đó đưa đến giả thuyết sau đây: do những lý do liên quan cả đến tính chính đáng về mặt chính trị và xã hội lẫn hiện tượng thông tin không cân xứng, nên có lẽ việc điều tiết các doanh nghiệp nhà nước (đảm đương các nhiệm vụ mang tính dịch vụ công cộng) sẽ thuận lợi hơn việc điều tiết các doanh nghiệp tư nhân, đương nhiên là với điều kiện (và điều kiện này hết sức quan trọng) là phải hội đủ những yếu tố cho phép chính quyền thực hiện được công tác kiểm soát đối với các doanh nghiệp nhà nước.

## **Dịch vụ thiết yếu và khiếm khuyết của thị trường**

Rõ ràng là thái quá nếu coi việc được hưởng các dịch vụ công cộng là một quyền cơ bản. Chúng ta sẽ tỏ ra thực tế hơn khi cho rằng đây là điều không thể thiếu nếu muốn thực hiện các quyền cơ bản. Khi nêu lên vấn đề điện thoại (nhưng với tầm bao quát hơn nhiều),

Dasgupta viết: “Tự do hiểu theo nghĩa tích cực phụ thuộc vào khả năng hoạt động của con người và do đó làm nổi bật giá trị đặc biệt của quyền được sử dụng một số tài sản đặc biệt vốn mang tính quyết định đối với khả năng trên”. Khả năng được sử dụng các dịch vụ công cộng rõ ràng là quan trọng đối với “khả năng hoạt động” trong xã hội. Ngoài ra, đây còn là một yếu tố bản sắc góp phần tạo nên cảm giác được đứng trong một cộng đồng đối xử công bằng với các thành viên của mình. Vì thế, đây là một yếu tố tạo nên sự liên kết xã hội trực tiếp thông qua tính chất của dịch vụ được cung ứng<sup>3</sup> và gián tiếp như một tín hiệu xã hội. Quyền được sử dụng dịch vụ công cộng là một yếu tố góp phần vào việc “tăng cường sự liên kết về kinh tế và xã hội của Liên minh châu Âu” (Điều 130 A của Hiệp ước Maastricht).

Trên cơ sở một nghiên cứu so sánh các văn bản pháp lý hiện hành tại năm nước thuộc Liên minh châu Âu (Đức, Đan Mạch, Tây Ban Nha, Italia và Anh), Antoine Lyon-Caen kết luận rằng quyết tâm bảo đảm những quyền cơ bản của con người là nền tảng chung cho một quy chế châu Âu thống nhất về dịch vụ công cộng. Bởi lẽ các dịch vụ công cộng là cần thiết cho việc thực hiện các quyền cơ bản<sup>4</sup>, nên chúng cũng cần được bảo đảm chắc chắn như những quy định của Hiệp ước Maastricht bảo đảm sự vận hành trôi chảy của cơ chế thị trường<sup>5</sup>. Nói vậy không có nghĩa là đối lập dịch vụ công cộng với thị trường, mà là tạo ra cơ sở khẳng định tính pháp lý cho việc nhà nước can thiệp nhằm tạo khuôn khổ, bổ sung và nếu cần thì điều chỉnh các cơ chế của thị trường nhằm bảo đảm được một nguồn cung ứng dịch vụ công cộng thoả đáng.

Các dịch vụ công cộng còn giữ một vai trò không kém phần quan

---

3. Rõ ràng là theo ý đó thì y tế, giáo dục và nhà ở còn quan trọng hơn năng lượng và truyền thông, và các vấn đề này ít ra cũng cần được nghiên cứu sâu như thế. Nhưng ta không thể đồng thời đề cập mọi vấn đề trong một bản báo cáo mà chủ đề và độ dài đương nhiên là có giới hạn.

4. Quan hệ với những đối tượng khác đặc biệt nhờ thư tín và điện thoại, hay như điện năng vốn là một yếu tố không thể thiếu được đối với rất nhiều hoạt động.

5. “Dịch vụ công cộng là những hoạt động cần được tổ chức để cho các quyền cơ bản thực sự được phát huy”, A. Lyon-Caen (1996), tr. 23.

trọng liên quan đến các hiệu ứng ngoại lai, bao gồm cả những hiệu ứng tích cực (gọi là hiệu ứng câu lạc bộ) mà các dịch vụ này tạo ra lẫn những hiệu ứng tiêu cực (ví dụ cổ điển là khiếm khuyết của thị trường) mà các dịch vụ này điều chỉnh. Một số dịch vụ công cộng (bưu điện, viễn thông) có đặc tính là thêm một người sử dụng không chỉ có lợi cho đối tượng này, mà còn có lợi cho tất cả những người sử dụng đã hoà mạng muốn liên lạc với đối tượng trên. Hiệu ứng tích cực này cho phép đối tượng đó có thể chỉ phải trả khoản phí hoà mạng thấp hơn chi phí lắp đặt. Một ví dụ khác đối với các khu dân cư lớn là nếu phương tiện giao thông công cộng tiện dụng và giá rẻ thì lưu lượng các loại phương tiện giao thông cá nhân sẽ giảm đi và nhờ đó cũng giảm được chi phí giải quyết các vấn đề về môi trường và tắc nghẽn giao thông (hiệu ứng tiêu cực) đi kèm. Điều đó lý giải việc cước phí sử dụng phương tiện giao thông công cộng có thể được xác định thấp hơn mức chi phí khai thác, ít ra là như một giải pháp tạm thời trong khi chưa có được một hình thức đánh thuế phù hợp để áp dụng cho loại hình giao thông bằng phương tiện cá nhân. Cũng có những hiệu ứng ngoại lai tác động mạnh đến việc phân bổ hoạt động trên phạm vi lãnh thổ. Một số khu vực trên lãnh thổ phát triển quá tập trung, trong khi một số khu vực khác thì cả mật độ dân số lẫn mức độ hoạt động đều thấp. Hiện tượng di chuyển từ một số khu vực này sang một số khu vực khác khi thái quá sẽ tạo ra những hiệu ứng tiêu cực do mật độ quá cao hay quá thấp. Do đó, các dịch vụ công cộng hấp dẫn về chất lượng và mức giá sẽ là một thành tố quan trọng tạo nên một chính sách quy hoạch lãnh thổ có hiệu quả.

Khái niệm ngoại lai đã cho thấy cơ chế thị trường không thể phát huy hiệu quả. Nó cho thấy sự bất lực của thị trường trong việc ghi nhận, phản hồi và xử lý các hiệu ứng (có trường hợp thì bất lợi nhưng có trường hợp lại hữu ích) hình thành từ hoạt động của một số cá nhân hay nhóm người và tác động lên hoạt động và tâm lý mãn nguyện của những đối tượng khác. Về không gian, điều này vào một thời điểm cụ thể quả thật đúng trong mối quan hệ giữa những đối tượng gây ra tắc nghẽn và những đối tượng phải chịu tắc nghẽn, giữa những đối tượng gây ô nhiễm và những đối tượng chịu ô nhiễm (hiệu ứng tiêu cực) hay giữa các đối tượng thuê bao trên cùng một

mạng (hiệu ứng tích cực)... Về thời gian, điều này cũng đúng: thị trường không kích thích các tác nhân kinh tế tính toán đầy đủ những hệ quả lâu dài của các quyết định hiện tại của họ. Nếu như những hệ quả này có vẻ xa vời và không chắc chắn trong suy nghĩ và toan tính của những đối tượng ra quyết định, thì trên thực tế lại rất gần về mặt thời gian theo quan điểm lịch sử. Chỉ bốn hay năm năm đã là quá xa trong nhiều trường hợp quyết định đầu tư, và tầm nhìn chiến lược thường còn ngắn hơn nữa đối với các giao dịch tài chính. Nếu không đặt ra mục tiêu mang tính dịch vụ công cộng thì cũng sẽ không thể có kế hoạch chuẩn bị cho tương lai lâu dài về mặt năng lượng, và nhu cầu về điện năng của châu Âu đến năm 2020 sẽ hoàn toàn phụ thuộc vào các nhà máy điện chạy bằng khí đốt, bởi đó là công nghệ được coi là phù hợp nhất trong tầm nhìn chiến lược hạn chế của các nhà đầu tư. Tầm nhìn của các nhà đầu tư rõ ràng không cho phép họ thấy được điều gì sẽ xảy ra vào năm 2020, đặc biệt là giá khí đốt mà rút cuộc chính người sử dụng lại phải gánh chịu.

## **Một giai đoạn lịch sử ở Pháp**

Dề cập dịch vụ công cộng chỉ theo định nghĩa pháp lý (quyền tiếp cận bình đẳng, tính tương hỗ, tính liên tục), hay chỉ theo định nghĩa kinh tế (tài sản tập thể, độc quyền tự nhiên, hiệu ứng ngoại lai), hoặc theo định nghĩa mới đây của Liên minh châu Âu (một dịch vụ thiết yếu được tổ chức tại mọi điểm trên lãnh thổ với mức giá hợp lý) đương nhiên là hữu ích trong bước đầu. Tuy nhiên, cũng không nên coi thường phương diện lịch sử và so sánh là những yếu tố sẽ cho phép ta hiểu rõ hơn những khó khăn trong quá trình phát triển các dịch vụ công cộng ở Pháp. Nước Pháp thời kỳ năm 1969 tuy đã có quan điểm cương quyết và rộng rãi về dịch vụ công cộng nhưng hệ thống điện thoại ở nước này vẫn thuộc loại cổ lỗ nhất châu Âu. Bằng cách duy trì mức cước phí đặc biệt cao, nhất là đối với các cuộc gọi quốc tế và liên tỉnh, France Telecom (FT) đương nhiên cũng có trợ giá cho phí thuê bao, nhưng đồng thời cũng tạo ra một khoản lợi nhuận gia tăng đáng kể vốn từng được dùng hoặc để chuyển dịch một cách thiếu minh bạch nhằm phục vụ chính sách công nghiệp hay

chính sách tài chính công (giảm chi từ ngân sách), hoặc để đầu tư một cách quá mức. Tuy nhiên, cả hai trường hợp trên đều bất lợi cho người tiêu dùng và cho sự phát triển của công nghệ thông tin ở Pháp. Sự hỗ trợ thường xuyên dành cho Công ty Đường sắt quốc gia (SNCF) đã không làm hạn chế được sự gia tăng lưu lượng vận tải hàng hóa bằng đường bộ cũng như sự phát triển của các phương tiện giao thông cá nhân so với sự phát triển của ngành đường sắt. Điều này càng không góp phần vào việc khuyến khích phát triển các dịch vụ nội vùng tiện lợi, đáng tin cậy và được quản lý tốt. Cuối cùng, hoạt động cải cách nhằm tách các hoạt động liên quan đến cơ sở hạ tầng ra khỏi các hoạt động dịch vụ và giao cho các đơn vị tổ chức cấp vùng thẩm quyền đàm phán các nhiệm vụ mang tính dịch vụ công cộng và mức hỗ trợ cho các hoạt động này tuy đã là một bước tiến bộ, nhưng sẽ chỉ có ý nghĩa khi tổ chức được công tác đấu thầu giữa các công ty cạnh tranh cung ứng dịch vụ vận tải địa phương. Dịch vụ công cộng phục vụ lợi ích quốc gia khi được sử dụng cho công tác quy hoạch lãnh thổ, như trong lĩnh vực vận tải hàng không, cũng tỏ ra bất lực trong việc mở rộng đối tượng sử dụng dịch vụ, làm chủ chi phí bảo đảm dịch vụ mà chính quyền địa phương phải đầu tư và như vậy là cả trong việc hoàn thành nhiệm vụ của mình. Chúng ta có thể khẳng định rằng trong trường hợp trên, độc quyền hàng không đã cản trở quá trình phân phối lại. Cuối cùng, do tầm nhìn hạn chế của thị trường nên nhà nước đã phải can thiệp vào lĩnh vực điện năng để có được những hoạt động đầu tư thực sự dài hạn và một phần còn để thực hiện chính sách “người mua duy nhất”, nhưng điều này cũng có mặt trái: chính nhà nước đứng sau Công ty Điện lực Pháp (EDF) với tầm nhìn quá xa đã đầu tư quá mức vào lĩnh vực năng lượng nguyên tử, phung phí nguồn vốn và khiến cho đối tượng khai thác mất đi sự mềm dẻo cần thiết trong kinh doanh. Hơn nữa, một chính sách như vậy đã không tạo ra được lợi ích rõ ràng cho người tiêu dùng.

### **Các định nghĩa pháp lý và chính trị về dịch vụ công cộng**

Trong khi các nước láng giềng của chúng ta nói đến những “tiện ích”, dịch vụ phổ thông hay độc quyền tự nhiên, những khái niệm

biến đổi rất nhiều tùy theo bối cảnh công nghệ, kinh tế và pháp lý, thì Pháp đặc biệt coi trọng khái niệm “dịch vụ công cộng” [Service Public]. Trên thực tế, khái niệm này có đặc điểm là cho phép áp dụng vào mọi trường hợp, mọi hoàn cảnh. Khái niệm đó như một tư tưởng, có nghĩa là một tổng thể các quan điểm quy định thái độ và hành vi.

Theo truyền thống Pháp, chúng ta sử dụng một cách thoải mái khái niệm “service public” để chỉ tính chất của một hoạt động (dịch vụ công cộng trong lĩnh vực điện năng), chỉ những đòi hỏi cấp bách mang tính xã hội hay nhằm mục tiêu quy hoạch lãnh thổ (nhiệm vụ mang tính dịch vụ công cộng), chỉ một quy chế (cụm từ dịch vụ công cộng bao hàm cả ý hoạt động công), chỉ một hình thức sở hữu (doanh nghiệp công cộng), chỉ một quan điểm đạo đức (khái niệm dịch vụ công cộng mang hàm ý phục vụ): khả năng sử dụng đa dạng cho phép áp dụng vào mọi tình thế. Chính vì thế mà công nhân viên chức nói là mình bảo vệ dịch vụ công cộng chứ không thừa nhận là bảo vệ quy chế dành cho mình hay những lợi ích gắn liền với vị trí ngành nghề của mình. Chính vì thế mà chính phủ nhân danh dịch vụ công cộng, vốn là một giá trị mà họ biết là tất cả mọi người đều ngợi ca để trên thực tế lại thực hiện những mục tiêu không mang tính dịch vụ công cộng (trên các khía cạnh công nghiệp, kinh tế vĩ mô và vi mô). Chính vì thế mà đội ngũ quản lý kỹ trị cũng có thể đảm nhiệm thêm dịch vụ công cộng để biến nó thành công cụ trong một hoạt động vận hành theo phương thức quản lý tư nhân.

Nói áp dụng được vào mọi tình thế không có nghĩa là đồng nhất các chiến lược mà từng loại đối tượng đề ra. Công nhân viên chức có thể có lý khi cho rằng hợp đồng của mình với cơ quan nhà nước bao gồm cả cam kết bảo đảm việc làm suốt đời, một quy chế được thừa nhận và một mức lương theo chuẩn năng bậc chắc chắn. Các cán bộ quản lý, thường là giới kỹ thuật, trái lại cũng có thể có lý khi dựa vào những thành quả ứng dụng kỹ thuật của mình để chỉ trích đường lối hay thay đổi của nhà nước, sức ý của công đoàn và mong muốn được thực hiện công tác điều hành như chủ một doanh nghiệp thông thường. Cuối cùng, chính phủ, vốn dĩ có nhiệm vụ bảo đảm phúc lợi cho cộng đồng, giữ gìn an ninh cho người dân và thực hiện các cam kết đối ngoại của Pháp, có thể sử dụng dịch vụ công cộng

như một trong các công cụ thực hiện chính sách kinh tế. Trên thực tế, tính thiếu cụ thể của thuật ngữ này và cách hiểu thuật ngữ đó của đông đảo công chúng đã cho phép dung hoà những quyền lợi đối nghịch trong một thời gian dài. Công nhân viên thuộc diện trong biên chế trên thực tế đã đạt được sự thoả hiệp với giới kỹ trị và giới lãnh đạo: thoả hiệp với giới kỹ trị về việc xử lý các vấn đề xã hội và quyền được đình công vốn khách quan mà lại bị cho là đối nghịch với nguyên tắc liên tục của dịch vụ công cộng; thoả hiệp với giới lãnh đạo về việc làm chủ hoàn toàn chiến lược dưới sự giám sát của hệ thống công quyền. Thoả thuận giữa các nhà quản lý và chính quyền cũng hết sức hiệu quả: các nhà quản lý làm chủ các dự án công nghiệp-công nghệ lớn, còn chính quyền thì sử dụng nguồn thu của dịch vụ công cộng làm đòn bẩy điều tiết kinh tế xã hội và làm phương tiện thực hiện chính sách tạo ra các nhà vô địch quốc gia dựa trên chủ nghĩa bảo hộ tẩn công. Alcatel Alsthom, Framatome, Thomson, Aérospatiale, Dassault... từng trong một thời gian dài được hưởng chế độ ưu đãi của Công ty Điện lực Pháp (EDF), France Telecom, Air France, Tổng cục Vũ khí...

Tuy nhiên, rõ ràng là nếu tính mục đích của dịch vụ công cộng trong lĩnh vực công nghiệp và thương mại về danh chính ngôn thuận là phục vụ công chúng thì trên thực tế, cái mà ta gọi là phục vụ đó chỉ là một trong nhiều mục tiêu. Chính sự khác biệt này là điểm mà Ủy ban châu Âu đã khai thác để buộc Chính phủ Pháp phải giải thích rõ những quyết định lựa chọn của mình. Thực vậy, việc tự do cung ứng dịch vụ và đặc biệt là các dịch vụ kinh tế công ích chỉ thực sự phát triển mạnh cùng với Định ước duy nhất của châu Âu. Khối dịch vụ công cộng ở Pháp vì thế đã phải giải trình các nhiệm vụ của mình, phải nêu được lý do duy trì các lĩnh vực độc quyền cũng như các hình thức tổ chức hành chính được chọn lựa.

Từ năm 1987, Ủy ban châu Âu, với sự nhất trí của Hội đồng châu Âu và các Chính phủ Pháp thay nhau lên nắm quyền, đã bắt đầu tiến hành một chương trình tự do hoá các khu vực được hình thành trong khuôn khổ dịch vụ công cộng thuộc các lĩnh vực công nghiệp và thương mại ở Pháp. Việc tự do hoá lĩnh vực viễn thông đã được quyết định vào năm 199, nhưng trước đó lại không có định nghĩa về

dịch vụ phổ thông cũng như các phương thức tài trợ cho dịch vụ này. Tương tự, chính sách mở cửa chấp nhận cạnh tranh trong lĩnh vực hàng không nội địa cũng đã được thực hiện và khiến cho tình trạng trở nên trầm trọng hơn như ta đã biết đối với các công ty quốc gia hoạt động kém hiệu quả và không được chuẩn bị trước như Air France, Alitalia hay Iberia. Một ví dụ tương tự khác là các chi thị về quá cảnh trong lĩnh vực vận tải đường sắt và điện năng đã phần nào mở ra khả năng cho các bên thứ ba tham gia vào mạng lưới, và điều này mai đây sẽ cho phép tạo ra cạnh tranh giữa nhiều bên cung ứng dịch vụ trên cùng một mạng.

### **Nhiệm vụ và phương thức tổ chức dịch vụ công cộng**

Lịch sử thật oái oăm. Dịch vụ công cộng trong lĩnh vực công nghiệp và thương mại “kiểu Pháp” đứng trước yêu cầu phải phát triển vào đúng thời điểm mà chính sách xoá bỏ khung giá và tư hữu hoá ở Anh bị phê phán cả trên lý thuyết lẫn trong thực tiễn. Chính sách tự do hoá ở Anh chịu sức ép phản đối của cả giới tài chính, người tiêu dùng và công nhân viên chức đến mức mà Chính phủ trước thuộc Đảng Bảo thủ đã phải huỷ bỏ kế hoạch tư hữu hoá ngành bưu điện. Trên thực tế, các công ty điện lực, khí đốt và nước mới được tư hữu hoá gần đây đã trả cho lãnh đạo công ty những khoản lương kếch xù và áp đặt mức giá tăng cao đối với những khách hàng định cư không có sự lựa chọn nào khác, còn giá trị chứng khoán của phần lớn các công ty này đều tăng đến mức khó tin. Hoạt động đầu cơ gia tăng đối với cổ phiếu của các công ty điện lực (mở đầu bằng kế hoạch công khai đàm mua của Trafalgar House đối với Northern Electric và tiếp đó là sự xuất hiện của các công ty Mỹ) thậm chí đã được phân tích như kết quả của một sự chệch choạc nghiêm trọng trong cơ chế điều tiết các công ty điện lực, vì thị trường chứng khoán ước định mức độ sinh lời tiềm tàng của các công ty trên ở mức cao hơn nhiều so với dự kiến của OFFER là cơ quan được giao trách nhiệm điều tiết.

Câu hỏi đầu tiên không thể không đặt ra là xem xét những gì thuộc phạm vi của dịch vụ phổ thông. Một khi đã thừa nhận là có những nhiệm vụ mang tính dịch vụ phổ thông trên khía cạnh lãnh

thổ hay xã hội, một câu hỏi nữa lại nổi lên là có cần duy trì toàn bộ mô hình liên minh độc quyền cung ứng dịch vụ hay không. Trong vấn đề này, chưa có gì được khẳng định hoàn toàn cả. Độc quyền tự nhiên đã không còn tồn tại trong lĩnh vực điện thoại hữu tuyến liên tỉnh và quốc tế, và cũng đang mất dần đi trong lĩnh vực điện thoại nội hạt do khả năng thay thế điện thoại cố định bằng điện thoại di động. Những khó khăn về mặt kỹ thuật trong việc lưu tích điện năng nếu chỉ thể thôi thì không thể biện hộ cho việc duy trì thể độc quyền toàn bộ. Ngoài vận tải đường sắt vẫn còn những giải pháp thay thế khác góp phần nâng cao phúc lợi chung. Khía cạnh xã hội có thể được giải quyết đơn giản nhờ một nguồn kinh phí đặc biệt của nhà nước cùng với việc tổ chức cạnh tranh giữa các đối tượng cung ứng dịch vụ. Còn về nguyên tắc biến chuyển vốn là cơ sở giải thích việc mở rộng khái niệm dịch vụ phổ thông trong lĩnh vực điện thoại ra áp dụng cả cho các xa lộ thông tin, thì các cấp chính quyền hoàn toàn có thể cấp kinh phí cho dịch vụ này, nhưng cũng không thể bắt doanh nghiệp phải chịu thiệt với lý do là một ích lợi còn chưa có gì là chắc chắn đối với đông đảo công chúng. Hoạt động điều hoà giá che khuất các hoạt động dịch chuyển, nên không cho phép tranh luận được về tính chính đáng của các hoạt động này. Ủy ban châu Âu và Tòa án châu Âu khi phân xử các cuộc tranh luận này đã thừa nhận, trước hết trong trường hợp điện thoại và sau đó là trường hợp bưu điện, sự cần thiết phải có một dịch vụ phổ thông theo nguyên tắc thứ hai trong việc thành lập Liên minh châu Âu, cụ thể là nguyên tắc gắn bó. Khi quyền hưởng dụng của mọi công dân được thừa nhận rộng rãi trên toàn bộ lãnh thổ của Liên minh châu Âu và hơn nữa với mức giá hợp lý, thì vấn đề đặt ra sẽ trở nên thiết thực hơn: tài trợ cho dịch vụ phổ thông bằng cách nào đây? Ngay cả trên khía cạnh này, Ủy ban châu Âu cũng có hai điểm đối mới. Một mặt, Ủy ban châu Âu theo nguyên tắc bổ trợ đã uỷ quyền cho các quốc gia thực hiện các phương thức cấp kinh phí cho dịch vụ phổ thông trong lĩnh vực điện thoại. Mặt khác, cơ quan này vẫn duy trì độc quyền bưu điện, đối với loại hình thư tín cơ bản có trọng lượng từ 350 g trở xuống cũng như đối với các hoạt động tài chính bưu điện, để các công ty bưu điện từng nước có thể tạo được nguồn

kinh phí cung cấp cho mạng lưới các trạm bưu điện được thiết lập dày đặc trên toàn lãnh thổ.

Sự phát triển của dịch vụ công cộng trong lĩnh vực công nghiệp và thương mại không phức tạp được tương lai khả dĩ của dịch vụ công cộng cơ bản hay dịch vụ công cộng xã hội. Quy chế công chức không thể tách rời việc thực hiện một nhiệm vụ mang tính dịch vụ công cộng cơ bản, bởi đây là một sự bảo đảm cho tính trung lập, tính công minh, và việc thực thi một nhiệm vụ vì quyền lợi chung. Ai có thể nghĩ rằng công nhân viên chức làm việc trong các lĩnh vực “tiện ích công cộng” có cạnh tranh lại được hưởng mãi mãi một quy chế như vậy? Hơn nữa, kinh nghiệm lịch sử cho thấy là dịch vụ công cộng ngày nay được hình thành bởi nhiều tầng bậc tuân thủ theo những quy luật khác nhau. Chỉ có chấp nhận một định nghĩa lỏng lẻo và không thật cụ thể thì mới có thể cho phép duy trì vẫn một thuật ngữ ấy mà hàm ý cả dịch vụ công cộng xã hội ở địa phương với tham vọng phòng ngừa sự tan rã của các mối liên kết xã hội, dịch vụ công cộng truyền thống mà người thẩm phán đảm nhiệm, cũng như doanh nghiệp viễn thông “công nghệ cao” toàn cầu hoá.

Tất cả những điều nêu trên cho thấy khá rõ khó khăn về mặt kỹ thuật cũng như chính trị của vấn đề điều tiết và định giá. Trong mọi trường hợp, việc tách riêng cơ quan lập pháp và cơ quan hành pháp, cơ quan đảm nhiệm chức năng chủ quản và cơ quan thực hiện công tác điều tiết, cơ quan thụ lý hồ sơ và cơ quan phân xử tranh chấp là điều không thể không làm nếu muốn nâng cao hiệu quả và thúc đẩy nhà nước pháp quyền.

## **Những công cụ phù hợp sát hơn với mục tiêu**

Nhà nước có thể phải dành một khoản kinh phí riêng lấy từ ngân sách xã hội để trang bị một số thiết bị đặc biệt cho các đối tượng bị tàn tật để họ có thể sử dụng được các dịch vụ. Trường hợp của Thụy Điển là một ví dụ. Tuy nhiên, hoàn cảnh khó khăn về mặt kinh tế lại khó xác định và quản lý hơn nhiều, và cũng gây ra tác động tài chính với quy mô lớn hơn nhiều. Nếu như cần phải áp dụng một mức cước

phí thật thấp để những đối tượng sử dụng có mức thu nhập thấp nhất vẫn thuê bao được điện thoại thì liệu chúng ta có nên áp dụng mức giá thấp này cho tất cả mọi đối tượng sử dụng để rồi sẽ tạo ra thâm hụt và rốt cuộc lại buộc người dân đóng thuế phải gánh chịu hay không? Phải chăng sẽ phù hợp hơn với những tiêu chí hình thành dịch vụ công cộng nếu như chính quyền chỉ can thiệp cho những đối tượng mà nếu không được ưu đãi chắc sẽ không thể có điều kiện sử dụng những dịch vụ liên quan được? Nhưng những đối tượng này là ai, làm thế nào để xác định được họ và nên dành những ưu đãi nào cho họ?

Vì vậy, một vấn đề thiết thực quan trọng được đặt ra: làm thế nào để những người có nguy cơ bị đào thải rút cuộc vẫn thụ hưởng được dịch vụ cần thiết (điều mà thị trường không làm được và trong trường hợp cụ thể này phải giải quyết bằng dịch vụ công cộng) mà không tạo ra những ưu đãi vô lý cho đa số người sử dụng vốn hoàn toàn có thể chấp nhận được mức cước phí đủ bù đắp “một cách hợp lý”<sup>6</sup> mức chi phí? Cụ thể là phải bảo đảm được việc thực hiện các quyền cơ bản mà không tạo ra những khoản dịch chuyển tài chính vô lý, chẳng hạn như cần tránh không để các đối tượng đóng thuế có khó khăn phải gánh chịu một phần chi phí sử dụng điện thoại của các đối tượng sử dụng khá giả.

Khi dịch vụ công cộng liên quan đến một hiệu ứng ngoại lai thì việc nghiêm túc lựa chọn các phương tiện triển khai cũng không kém phần quan trọng. Chẳng hạn khi chưa có một hệ thống thuế giao thông nội thị thì ta không thể không trợ giá cho hệ thống giao thông công cộng tại các thành phố lớn, nhưng cũng không thể nêu lên mục tiêu quy hoạch lãnh thổ để duy trì những tuyến dịch vụ vận tải đường sắt bị thua lỗ quá nặng và đồng thời lại vắng khách. Cũng không có gì cho phép nghĩ rằng việc điều hoà giá sẽ khiến cho chủ nhân của các ngôi nhà nghỉ tại những khu hẻo lánh trang bị hệ thống lò sưởi điện với giá quá rẻ. Về mặt kinh tế, việc này không hiệu quả (vì có những phương thức sưởi ấm khác có thể được sử dụng với chi phí thấp hơn) và còn buộc chính quyền phải tốn một

---

6. Bản thân ý nghĩa chính xác của khái niệm “một cách hợp lý” cũng không dễ gì xác định được: xem phần sau.

khoản kinh phí mà không thể quy vào một nhiệm vụ mang tính dịch vụ công cộng nào cả.

Tóm lại, sự can thiệp của chính quyền, dưới danh nghĩa dịch vụ công cộng góp phần vào việc thực hiện các quyền cơ bản của con người, dưới danh nghĩa việc điều chỉnh tính thiếu hiệu quả của thị trường, dưới danh nghĩa sự liên kết xã hội, sẽ chỉ chính đáng khi được thực hiện bằng những phương tiện phù hợp nhất với mục tiêu theo đuổi và trong giới hạn kinh phí ở mức kiểm soát được. Chúng ta sẽ dễ dàng có được nguồn kinh phí hơn cho việc tránh để những đối tượng thực sự khó khăn bị đào thải nếu chúng ta thành công trong việc yêu cầu các đối tượng không quá khó khăn đóng góp một cách thoả đáng nhằm trang trải chi phí xây dựng và khai thác mạng. Chúng ta sẽ dễ có khả năng duy trì các dịch vụ công cộng trong lĩnh vực đường sắt hơn nếu khắc phục được sự chòng chẹo trong công tác quản lý lĩnh vực này. Trong lĩnh vực dịch vụ công cộng, việc lựa chọn được những phương tiện thực sự phù hợp quan trọng không kém gì tính kiên định về mặt nguyên tắc. Nhưng điều này đòi hỏi chúng ta phải khắc phục được những khó khăn liên quan đến việc đa dạng hoá mức cước phí và điều chỉnh nguồn kinh phí. Những vấn đề này sẽ được xem xét trong phần sau.

## **Tuỳ chọn cước phí và dịch chuyển tài chính**

Đơn vị cung cấp điện năng hay dịch vụ điện thoại xác định được chính xác mức tiêu thụ của từng đối tượng sử dụng. Đơn vị cung ứng này vì thế có thể thiết kế và đưa ra cho tất cả mọi khách hàng không phân biệt thứ hạng một danh sách (chung cho mọi đối tượng) bao gồm các mức cước phí (mỗi mức cước phí quy định những dịch vụ được sử dụng với mức tiền cụ thể). Mỗi đối tượng sử dụng sẽ lựa chọn cho mình loại phù hợp nhất với nhu cầu và khả năng tài chính của bản thân. Chúng ta hãy hình dung một ví dụ hết sức đơn giản là danh sách chỉ có hai loại: loại thứ nhất áp dụng mức thuê bao hàng tháng đắt nhưng cước phí các cuộc gọi liên tỉnh và quốc tế lại rẻ; còn loại thứ hai quy định thuê bao thì rẻ còn cước phí các cuộc gọi liên tỉnh và quốc tế thì lại đắt, có thể chỉ ngoại trừ các cuộc gọi đến

một hay hai số máy phải lựa chọn trước. Những đối tượng chủ yếu chỉ gọi điện nội hạt sẽ lựa chọn loại thứ hai. Còn những đối tượng có quan hệ quốc tế rộng sẽ đăng ký loại thứ nhất, cho dù mức chênh lệch cước phí thuê bao có lớn đi chăng nữa. Như vậy, nếu cần thiết thì chúng ta có thể bù lỗ cước phí thuê bao cho loại thứ hai mà không thu hút về loại này những đối tượng không thực sự có nhu cầu được trợ giúp để cuối cùng tất cả mọi người đều hoà mạng được (và xin nhắc lại rằng đây chính là cái được gọi là nhiệm vụ mang tính dịch vụ công cộng). Do đó, ta gọi đây là cơ chế tương thích kích thích, có nghĩa là mỗi loại đối tượng sử dụng sẽ lựa chọn trong danh sách đề xuất loại cước phí mà chúng ta mong đợi và sự lựa chọn này phù hợp với việc thực hiện nhiệm vụ mang tính dịch vụ công cộng mà không tạo ra các chi phí bất hợp lý. Đây là một cơ chế tự lựa chọn, theo nghĩa là toàn bộ danh sách được đề xuất cho mọi đối tượng sử dụng không phân biệt thứ hạng chứ không phải là một cơ chế lựa chọn trước những đối tượng được quyền thụ hưởng.

Thực tế đương nhiên là phong phú và phức tạp hơn nhiều so với tình huống tưởng tượng vừa nêu. Do những ràng buộc của cơ chế tự lựa chọn dựa trên phản ứng theo danh sách, nên mô hình tương thích kích thích không phải là hoàn hảo, cho dù danh sách đó có được nghiên cứu kỹ lưỡng đến mức nào. Tuy nhiên, cả thực tế lẫn lý thuyết đều có một mối quan tâm chung thiết thực: phải tạo ra những ràng buộc sao cho gây trở ngại càng ít càng tốt đối với những đối tượng mà mình muốn thu hút và càng nhiều càng tốt đối với những đối tượng mà mình không muốn thu hút (cụ thể là những đối tượng sẵn sàng trả giá cao hơn để tránh những ràng buộc được cố ý lồng ghép trong hệ thống).

Có thể sẽ hữu ích nếu ta ghép một cơ chế tự lựa chọn với các thủ tục lựa chọn trước. Ví dụ, chúng ta có thể giả định là tất cả các đối tượng thuộc diện hưởng RMI (mức trợ cấp tối thiểu tạo điều kiện hội nhập xã hội ở Pháp) đều được thuê bao điện thoại với mức giá giảm, và đồng thời cũng áp dụng một cơ chế tự lựa chọn dành cho các đối tượng sử dụng có hoàn cảnh tương tự như những người hưởng RMI, nhưng vì những lý do khác nhau không được hưởng mức trợ cấp này hay gặp khó khăn trong việc thực hiện quyền của mình. Nhiều bang

của Mỹ, đặc biệt là California và Wisconsin, đã thử nghiệm các cơ chế tự lựa chọn đôi khi phối hợp cùng các thủ tục lựa chọn trước. Một số nước châu Âu cũng học tập theo.

Cơ cấu tùy chọn cước phí phù hợp có thể rất hữu ích trong việc phòng ngừa hiện tượng đào thải, đồng thời tránh được những khoản dịch chuyển vô lý, ví dụ như bắt người dân đóng thuế phải đóng tiền cho những đối tượng sử dụng không thuộc diện có hoàn cảnh đặc biệt khó khăn. Tuy nhiên, chúng ta không thể trông chờ vào một giải pháp chung cho mọi vấn đề trong lĩnh vực tài trợ. Hơn nữa, vấn đề tài trợ không chỉ đặt ra đối với các dịch vụ công cộng được triển khai như những công cụ thực hiện các quyền cơ bản. Những nhiệm vụ mang tính quy hoạch lãnh thổ và đặc biệt là công tác điều hoà giá cũng có thể làm nảy sinh nhu cầu cấp kinh phí bổ sung.

Trong một số trường hợp, việc sử dụng nguồn thuế phổ thông là hợp lý. Ví dụ, các khoản chi đặc biệt để lắp đặt hệ thống điện thoại cần thiết cho những người khiếm thính hay thiếu năng phát âm ở Thụy Điển được trích từ ngân sách xã hội của nhà nước vốn được hình thành từ nguồn thu là thuế phổ thông (thuế thu nhập, thuế giá trị gia tăng...).

Trong một số trường hợp khác, nguồn tài chính lại được huy động với chi phí thấp hơn từ một loại thuế đặc biệt. Ví dụ như hệ thống thẻ da cam (vé tháng) dùng cho giao thông công cộng trong vùng Ile-de-France có một nguồn kinh phí quan trọng chính là khoản trợ cấp đi lại mà giới chủ phải đóng. Khoản đóng góp này giống như một thứ thuế đặc biệt mà giới chủ phải trả theo số lượng nhân công nội vùng làm việc tại cơ sở của mình. Trong thông tư về dịch vụ phổ thông điện thoại, Ủy ban châu Âu đã yêu cầu thành lập tại mỗi nước thành viên của Liên minh châu Âu một quỹ với nguồn tài chính trích từ doanh thu của tất cả các đơn vị kinh doanh trong lĩnh vực viễn thông tại từng nước. Theo luật điều chỉnh lĩnh vực viễn thông mới ban hành, hệ thống này sẽ được áp dụng ở Pháp từ năm 1998. Tất cả các đơn vị khai thác dịch vụ đều sẽ phải thực hiện những nghĩa vụ như nhau về dịch vụ phổ thông trên khu vực lãnh thổ mà họ hoạt động. Nếu không tuân thủ được đầy đủ những quy định này thì họ sẽ phải rót tiền vào quỹ nêu trên.

Nếu như không thể huy động công quỹ do ngân sách hạn hẹp hay không hợp lý và nếu như không hình thành được một quỹ đặc biệt, thì hầu như chẳng còn giải pháp cấp kinh phí bổ sung nào khác ngoài hình thức tài trợ chéo. Ngày nay, hình thức tài trợ chéo bị mang tiếng xấu. Hình thức này không được “minh bạch” và quả thực là nó làm ảnh hưởng đến cơ chế cạnh tranh thông thường.

## Vai trò và hình thức cạnh tranh

Theo Schumpeter, sự phát triển kinh tế xuất phát từ việc “thực hiện các mô hình lắp ghép mới” (dưới dạng các kỹ thuật mới, các phương thức tổ chức mới, các sản phẩm mới) và quá trình đó thông qua cơ chế cạnh tranh sẽ “loại bỏ các mô hình lắp ghép cũ”. Vì thế, doanh nghiệp nào “đầu tư nguồn lực sản xuất vào những hướng đi mới này” sẽ thu được lợi nhuận. Nhưng “điều đó cũng có nghĩa là nhiều doanh nghiệp khác sẽ bắt chước đi theo. Và những doanh nghiệp bắt chước này vốn là đối thủ cạnh tranh của doanh nghiệp tiên phong nên sẽ hạn chế và cuối cùng sẽ triệt tiêu lợi nhuận của doanh nghiệp tiên phong”.

Rõ ràng, đây là hình thức cạnh tranh đang diễn ra trong lĩnh vực viễn thông, cả trên phương diện sản xuất thiết bị lẫn phương diện cung ứng dịch vụ. Những bước phát triển gần đây ở Phần Lan và Thụy Điển đã minh chứng cho điều này. Cụ thể, ta thấy có một tập đoàn quốc doanh chuyên cung ứng dịch vụ là Telia và hai tập đoàn tư nhân chuyên sản xuất thiết bị là Ericson và Nokia đã thể hiện vai trò tiên phong của mình và tạo ra những thị trường hiện đang phát triển mạnh mẽ (rõ ràng là thực tế trên cho thấy vẫn chưa đến giai đoạn “triệt tiêu lợi nhuận của doanh nghiệp tiên phong”).

Đây cũng là hình thức cạnh tranh có thể sẽ cứu được ngành vận tải hàng hoá đường sắt. Đặc tính kinh tế của lĩnh vực vận tải hàng hoá bất kể bằng phương tiện gì đều có nhiều điểm tương đồng với lĩnh vực viễn thông hơn là lĩnh vực vận tải hành khách<sup>7</sup>, đương

---

7. Xem phần sau.

nhiên là mỗi lĩnh vực đều có quy mô và đặc thù riêng. Người Đức và người Hà Lan dường như đã hiểu được điều này. Họ diễn giải chỉ thị của Liên minh châu Âu về phát triển ngành đường sắt theo quan điểm cởi mở và năng động, đặc biệt khi áp dụng cho mạng lưới đường sắt nối cảng Rotterdam với vùng nội địa phụ cận. Trái lại, người Pháp cho đến tận bây giờ vẫn diễn giải chỉ thị này theo một quan điểm hết sức gò bó: ngoại trừ những gì mà chỉ thị bắt buộc phải tuân theo, còn thì không hề có động thái gì thêm nhằm tạo điều kiện cho các đối thủ cạnh tranh của Công ty Đường sắt quốc gia tham gia vào mạng lưới đường sắt; cạnh tranh ở đây chỉ được coi như một mối đe dọa chứ không phải một liều thuốc kích thích.

Tuy nhiên, nếu không đi kèm những đổi mới đáng kể hay những lợi thế mang tính quyết định thì cạnh tranh có thể tạo ra những điều bất ngờ không lấy gì làm thú vị. Sau đây là nhận định của Ủy ban Vận tải của Hạ nghị viện Anh sau khi xem xét các hệ quả từ việc giảm điều tiết trong lĩnh vực vận tải nội thị ở Anh (trừ thành phố Luân Đôn): “Phần lớn các công ty tham gia thị trường đều áp dụng cùng một dạng chiến lược. Sự đùn độ nhìn chung liên quan đến các tuyến đường chính dẫn về trung tâm thành phố. (...) Không hiếm trường hợp tranh giành “trên đường” khiến cho các lái xe đỗ rất lâu dọc các phố hay tại các điểm đỗ xe đông khách nhất, hoặc phóng hết tốc lực để đến được các điểm đỗ xe này đầu tiên. Việc đỗ lâu chờ khách dẫn đến hiện tượng dồn xe, còn việc phóng xe thực mạng là một hành vi nguy hiểm. Những công ty mới hoạt động thường sắp xếp giờ chạy xe của mình sớm hơn một vài phút so với các công ty đang hoạt động, và điều này tạo nên hiện tượng thay đổi giờ xe đón khách liên hồi vì công ty nào cũng muốn đón khách sớm hơn các đối thủ của mình”<sup>8</sup>.

Cạnh tranh là yếu tố hữu ích khi nó tạo ra những sản phẩm mới<sup>9</sup>,

---

8. Transport Committee, House of Commons, *The Consequences of Bus Deregulation*, tháng 11-1995, tr. XVIII.

9. Đổi lập lại là đổi mới giả tạo, vốn mang tính hình thức hơn là thực chất, hay hơn thế nữa là những đổi mới hàm chứa những nguy hiểm mà người tiêu dùng không nắm bắt được do có ít thông tin. Về những tác động của thông tin không hoàn hảo liên quan đến sản phẩm, xem J. Stiglitz (1989).

mở rộng thị trường, hạ giá thành sản xuất, thay thế những đối tượng sản xuất kém hiệu quả bằng những đối tượng sản xuất có hiệu quả cao hơn. Cạnh tranh có thể sẽ trở nên nguy hại khi triển vọng đa dạng hoá sản phẩm không đạt được mức độ cần thiết và số lượng các nhà sản xuất không thật nhiều để có thể lựa chọn. Khi đó, cạnh tranh chỉ còn tác động chính là làm tăng chi phí cố định và hạ năng suất nếu năng suất thuộc diện tăng theo lượng sản phẩm<sup>10</sup>. Quá nhiều nhà sản xuất cùng lao vào và cố bám lấy thị trường: thêm một nhà sản xuất là lại làm tăng thêm chi phí chung vì họ đã giành bớt thị phần của các đối thủ khác. Ngoài ra, một số đối tượng đã phỏng đoán quá lạc quan, đến khi nhảy vào thị trường lại bị trôi chân bởi khoản chi phí cố định không sao thu hồi được. Nguyên tắc tự do tham gia thị trường, vốn là một phương thức cơ bản để cạnh tranh, trong bối cảnh như vậy lại trở thành nguyên nhân của việc chi phí sản xuất đồng loạt tăng. Và khi đó, nhằm ngăn chặn sự xuất hiện và phát triển của các doanh nghiệp cạnh tranh, các doanh nghiệp đang hoạt động sẽ phản ứng lại bằng cách lắp đặt công suất dôi dư hay mở rộng công suất trước khi nhu cầu thị trường đòi hỏi. Doanh nghiệp nào cũng sợ bị tụt hậu nên tìm mọi cách rút ngắn một cách thái quá vòng đời các sản phẩm của mình. Ngoài hiện tượng lãng phí này còn cần kể thêm những toan tính hòng vi phạm “luật chơi”. Mà việc tôn trọng “luật chơi” dù có được pháp luật quy định hay không

---

10. Về chủ đề này, xem J. Vickers (1995). Năng suất của một doanh nghiệp tăng theo lượng sản phẩm có nghĩa là chi phí sản xuất trung bình của doanh nghiệp này sẽ giảm xuống khi khối lượng sản phẩm tăng lên. Người ta còn gọi đây là hiện tượng lợi nhuận quy mô. Xin nêu ra sau đây một ví dụ đơn giản về doanh nghiệp có năng suất tăng theo lượng sản phẩm. Doanh nghiệp này đã phải đầu tư một khoản chi phí lắp đặt. Chi phí này gọi là chi phí cố định vì nó không phụ thuộc vào khối lượng sản phẩm thực tế sẽ được sản xuất. Khi doanh nghiệp bắt đầu sản xuất thì cũng xuất hiện một chi phí mới là chi phí khả biến. Chi phí này đương nhiên sẽ bằng 0 khi không sản xuất và tăng lên cùng với quy mô sản xuất. Trong trường hợp đơn giản nhất, chi phí khả biến tỷ lệ thuận với số lượng sản phẩm, có nghĩa là cứ sản xuất thêm một sản phẩm thì cần thêm một khoản chi phí khả biến không đổi. Khi đó, rõ ràng là chi phí trung bình sẽ giảm xuống khi khối lượng sản phẩm tăng lên vì chi phí cố định sẽ được phân chia ra trên một khối lượng sản phẩm lớn hơn.

thì đều góp phần bảo đảm lợi ích chung. Ví dụ, ta có thể nêu lên trường hợp các công ty xe buýt không tuân thủ các điều kiện phục vụ hay bôi nhọ sản phẩm của các công ty cạnh tranh; hoặc trường hợp các công ty vận tải hàng hoá đường bộ và một số hãng hàng không<sup>11</sup> vi phạm các quy định về an toàn và luật lao động.

Tóm lại, cạnh tranh rõ ràng là một công cụ mạnh mẽ khuyến khích sáng tạo và nỗ lực. Trái lại, Hicks coi “cuộc sống yên bình” là một trong những ưu điểm rõ nét nhất của tình trạng độc quyền. Hơn nữa, thị trường có cạnh tranh không chỉ kích thích sáng tạo và nỗ lực mà còn phối hợp hai yếu tố này lại với nhau. Mỗi tác nhân kinh tế dù riêng mình chỉ nắm giữ một khối lượng thông tin rất hạn hẹp vẫn có động cơ hướng các sáng kiến và nỗ lực của mình sao cho phù hợp được với mong đợi của các tác nhân khác. Hayek viết: “Sự tác động qua lại giữa nhiều cá nhân, dù mỗi người chỉ nắm giữ một mảnh tri thức, sẽ tạo ra một thực trạng kinh tế có mức giá phù hợp với chi phí”. Tuy nhiên, không phải lúc nào điều này cũng đúng. Cạnh tranh có thể là một yếu tố đáng tiếc và thậm chí còn phá huỷ cả những điều kiện nền tảng cho phép cạnh tranh vận hành. Cạnh tranh tỏ ra bất lực trước những tác động ngoại lai. Đối với những giao dịch đặc biệt (giữa đơn vị sản xuất khí đốt và đơn vị sở hữu hệ thống ống dẫn phân phối khí đốt, giữa đối tượng chuẩn chi và đối tượng thực hiện một chương trình nghiên cứu, giữa kiến trúc sư và khách hàng của mình, giữa người cầm lái và người chèo thuyền trên cùng một chiếc thuyền...), cạnh tranh không tạo được hiệu quả khơi dậy thông tin và điều phối như đối với các giao dịch thông thường. Để điều chỉnh được một cách chính xác và nhanh chóng thì đòi hỏi phải có những phương thức điều phối khác chứ không phải các cơ chế của thị trường.

---

11. Một hãng hàng không nổi tiếng như British Midland cũng đã bị xử phạt 150.000 bảng vì có “hành vi vi phạm hình sự các quy định về an toàn hàng không dân sự gây ra sự cố có nguy cơ trở thành thảm hoạ” (Bộ Giao thông). Thực tế là vào tháng 2-1996, một chiếc máy bay chở 183 hành khách đã suýt bị rơi ngay sau khi cất cánh vì động cơ hết dầu. Dưới sức ép của các quy trình bảo dưỡng hồi hã, các kỹ thuật viên mặt đất đã không nhận ra rằng mình đã quên bơm dầu.

Trong điều kiện như vậy, ta thấy rằng một số hoạt động mang tính dịch vụ công cộng so với các hoạt động khác có khả năng phát huy tốt hơn các hình thức năng động nhất của cạnh tranh. Mặt khác, một vài hoạt động do bao gồm nhiều giao dịch đặc thù hơn so với các hoạt động khác nên đòi hỏi phải có được những phương thức điều phối mà thị trường không tạo ra được. Mọi hoạt động đều phải được xem xét trên hai khía cạnh này để đánh giá được xem cạnh tranh có thể hữu ích như thế nào và để thấy được hoạt động đó có thể cần đến những phương thức điều phối đặc thù nào.

Cạnh tranh kích thích sự xuất hiện và phổ biến của hàng loạt những thành tựu đổi mới đã làm biến đổi hoàn toàn lĩnh vực viễn thông. Tuy nhiên, vẫn có nguy cơ phân chia thị trường, đặc biệt do xu hướng phổ biến các chuẩn mực kỹ thuật không tương thích với nhau. Tại châu Âu, các chỉ thị của Liên minh châu Âu về tự do hoá đã loại bỏ nhiều rào cản hạn chế cạnh tranh, còn các chỉ thị về thống nhất hoá lại tạo ra cơ sở để các cơ quan có thẩm quyền tại từng nước đảm trách công tác điều phối cần thiết. Sự hài hoà này chính là một đóng góp vô cùng độc đáo của Liên minh châu Âu.

Vận tải hành khách và vận tải hàng hoá trong lĩnh vực đường sắt khác nhau rất nhiều trên hai phương diện cạnh tranh và điều phối. Tính hiệu quả trong vận tải hành khách phụ thuộc chủ yếu vào các biến số mang tính hệ thống (an toàn, tốc độ, mức độ tiện lợi và việc tuân thủ giờ giấc, khả năng xử lý sự cố). Đây là những biến số chủ yếu phụ thuộc vào chất lượng phối hợp giữa mạng cơ sở hạ tầng và mạng dịch vụ giao thông. Những biến số có thể chịu tác động của cạnh tranh tuy cũng không thể coi nhẹ nhưng không quan trọng bằng. Còn vận tải hàng hoá thì không mang tính đều đặn cố định: đây là một hoạt động chỉ có thể thành công nếu liên tục thích ứng được với những yêu cầu đặc thù và đa dạng của khách hàng và nếu có thể, cần triển khai trên quy mô phù hợp với loại hình đó, cụ thể là quy mô toàn châu Âu. Vậy mà sự phát triển của ngành vận tải hàng hoá lại bị kìm hãm bởi hệ thống đường sắt mang tính quốc gia vốn được điều hành tập trung và cứng nhắc. Hơn nữa, công tác quản lý chủ yếu ưu tiên cho hoạt động vận tải hành khách. Vì vậy, nhiệm vụ cần thiết và cấp bách có lẽ là phải tìm cách tạo ra quy mô toàn

châu Âu cho các đơn vị khai thác và đổi mới hoạt động cung ứng dịch vụ nhờ cạnh tranh. Đây là sự cạnh tranh mà Schumpeter đã cho thấy là có khả năng thúc đẩy tiến bộ trên phương diện kỹ thuật và tổ chức đến mức nào (trong những điều kiện đặc trưng cho lĩnh vực viễn thông và vận tải hàng hoá (bằng tàu nhanh và tàu thường)). Trong bối cảnh có rất nhiều ý kiến trên phương diện công ích (môi trường, ùn tắc, sức khoẻ nhân dân) ủng hộ phương thức vận tải hàng hoá bằng tàu hoả, các cơ quan có thẩm quyền của châu Âu có thể hoàn toàn chính đáng khi coi đây là một phạm trù cần tác động để cho quá trình tự do hoá vừa phục vụ việc mở cửa ra phạm vi châu Âu, vừa phục vụ các mục tiêu mang tính dịch vụ công cộng. Đây không phải là loại hình cạnh tranh gây ảnh hưởng đến dịch vụ công cộng, mà trái lại là có lợi cho dịch vụ công cộng. Hơn nữa, tự do hóa lại phù hợp với các cơ chế điều tiết và trợ giúp của Nhà nước như ưu đãi về thuế và tài trợ khi các cơ chế này không mang tính phân biệt đối xử giữa các đơn vị khai thác.

Về lĩnh vực điện năng, một mặt do cơ cấu và quy mô dài hạn của hệ thống nhà máy sản xuất và mặt khác do tính hiệu quả của việc thường xuyên điều chỉnh sản lượng theo mức tiêu thụ, nên đòi hỏi phải có một sự phối hợp chặt chẽ và những cam kết đáng tin cậy, vốn khó dung hoà với những hình thức cạnh tranh trực tiếp. Nếu không lên được một chương trình dài hạn về trang thiết bị sản xuất thì chỉ có những công nghệ sinh lời tốt nhất theo tính toán trung hạn mới được vận dụng mà thôi. Nếu không có một trung tâm điều phối có khả năng luôn lựa chọn được xem những nhà máy nào có khả năng vận hành một cách có hiệu quả nhất vào từng điểm thì không thể có việc sử dụng một cách hiệu quả các nguồn năng lực sản xuất hiện có. Quyết tâm của Ủy ban châu Âu nhằm ngăn chặn việc hình thành liên minh độc quyền (nhất là khi liên minh độc quyền này bao gồm các doanh nghiệp công) có lẽ không hẳn đã hoàn toàn có lý trong một trường hợp như trên.

Cũng chính vì những lý do liên quan đến công tác điều phối và nhằm bảo đảm được rằng các đơn vị khai thác sẽ thực hiện các cam kết của mình mà Cơ quan Quản lý giao thông Luân Đôn (London Transport Authority) đã quyết định áp dụng cho dịch vụ xe buýt nội

thị một hình thức cạnh tranh khác với các thành phố khác ở Anh. Kể từ năm 1984, các tuyến đường xe buýt được chia ra thành các gói thầu. Mọi đơn vị có đủ năng lực (ví dụ như một đơn vị khai thác dịch vụ xe buýt của Glasgow hay Birmingham...), kể cả Công ty LT, doanh nghiệp công nắm độc quyền ở Luân Đôn cho đến tận thời điểm đó, đều được mời tham gia đấu thầu. Gần mười năm sau, vào năm 1993, 40% tuyến đường đã được đấu thầu xong (trong đó hơn một nửa số đơn vị thắng thầu là các chi nhánh của LT), trong khi các tuyến đường còn lại vẫn do LT khai thác dưới hình thức tổ chức truyền thống. Có hai kết quả đáng chú ý nhất đã thu được. Một mặt, nhu cầu xin trợ giá thay vì tăng lên như đặc trưng của giai đoạn 1974-1984 thì giờ đây lại giảm xuống tuy chậm nhưng chắc. Mặt khác, chất lượng dịch vụ đã được nâng cao (kết quả này cũng đánh dấu một xu thế mới) cả trên các tuyến đường được quản lý theo phương thức truyền thống lẫn trên những tuyến đường đã được giao thầu. Rõ ràng là việc phối hợp giữa cạnh tranh để giành hợp đồng (giao thầu) và cạnh tranh qua so sánh (hiệu suất riêng của ba dạng đơn vị khai thác được xem xét và so sánh thường xuyên) đã có hiệu quả hơn hình thức cạnh tranh trên thị trường được áp dụng cho các thành phố khác ở Anh, bởi lẽ hai hình thức cạnh tranh gián tiếp này không khuyến khích việc huỷ diệt các đối thủ cạnh tranh, hơn nữa, phù hợp với những yêu cầu đòi hỏi trong công tác điều phối. Trong những điều kiện như trên, các hình thức cạnh tranh đó có thể được áp dụng ở Pháp nhằm nâng cao tính hiệu quả, mang lại lợi ích cho người sử dụng, đặc biệt trong lĩnh vực sản xuất điện (không nên nhầm với mảng phân phối) và vận tải hành khách nội vùng.

Tạo ra sức ép cạnh tranh dưới những hình thức phù hợp với đặc điểm, tính chất của từng mô hình là một yêu cầu quan trọng cả đối với các doanh nghiệp dịch vụ công cộng lẫn các doanh nghiệp khác.

## **Các mô hình điều tiết ở Liên minh châu Âu**

Có một nhận định về dịch vụ công cộng mà gần như tất cả mọi người đều nhất trí: đó là ta không thể để mặc cho các dịch vụ này phát triển tùy tiện. Chúng ta càng không thể để cho các đối tượng

kinh doanh trong một lĩnh vực có cạnh tranh như vận tải đường bộ tàn phá chính những yếu tố cơ bản trong các lĩnh vực hoạt động của mình, đồng thời, cũng không thể để cho một lĩnh vực độc quyền bóc lột người sử dụng. Điều tiết của chính quyền dưới một hình thức nào đó là một việc làm cần thiết. Do hoạt động điều tiết đó xử lý những vấn đề quan trọng như chất lượng và giá cả của các dịch vụ công cộng, những điều kiện cạnh tranh giữa các đơn vị cung ứng dịch vụ (ví dụ như giữa France Telecom, Cegetel...), hay những điều kiện cho phép những đơn vị mới tham gia một thị trường cung ứng dịch vụ (trong lĩnh vực vận tải hành khách nội thị và nội vùng chẳng hạn)..., nên nhất thiết phải tổ chức công tác điều tiết theo những mô hình vừa chặt chẽ vừa thực tế.

Đứng trước yêu cầu này, vào năm 1983, khi thực hiện tư hữu hoá British Telecom (BT), Chính phủ của bà Margaret Thatcher (thời đó được các chuyên gia kinh tế như Steve Littlechild tham gia tư vấn) đã nhanh chóng hiểu ra rằng mô hình điều tiết kiểu Mỹ là không phù hợp. Trái lại, thói trọng hình thức pháp lý, việc chính trị hoá các uỷ ban ở Mỹ cũng như việc sử dụng tỷ suất lợi nhuận như một công cụ kiểm soát các doanh nghiệp bị điều tiết là điều không nên học tập. Các nhà lãnh đạo chính trị và các nhà kinh tế Anh khi đó đã đề ra cái mà ta thường gọi không thật chính xác là “mô hình kiểu Anh” trong công tác điều tiết. Mô hình này dựa trên các “cơ quan điều tiết độc lập” (không chỉ độc lập với các doanh nghiệp bị điều tiết mà cả đối với cả các định chế chính trị và hành chính truyền thống) và trên quy định mức giá trần chứ không phải là tỷ suất lợi nhuận (nhằm khuyến khích tăng năng suất). Trên phương diện điều tiết mức giá thanh toán giữa các đơn vị hoạt động trong cùng một lĩnh vực, mô hình này tỏ ra hoạt động có hiệu quả. Ví dụ, cơ quan phụ trách điều tiết trong lĩnh vực viễn thông đã ấn định mức giá mà các đối thủ cạnh tranh của BT phải trả để được sử dụng các mạng địa phương của công ty này ở mức khuyến khích được cạnh tranh lành mạnh. Mô hình thành công đến mức mà một định chế mới hình thành ở Pháp là Cơ quan Điều tiết Viễn thông (Autorité de Régulation des Télécommunications - ART) đã học tập nhiều điều ở mô hình này trên cơ sở thấy rõ được tính lợi hại của nó. Trái lại, việc điều tiết mức

giá mà đông đảo người tiêu dùng phải trả cho các doanh nghiệp tư nhân vẫn còn trong tình trạng độc quyền (mặc dù phạm vi cạnh tranh đã được mở rộng) đã làm nảy sinh những vấn đề nghiêm trọng cho thấy thể tiến thoái lưỡng nan thực sự của “mô hình kiểu Anh”. Để có thể hiểu được những kết quả tương phản trên, chúng ta cần trở lại hai giai đoạn cơ bản trong quá trình phát triển của mô hình điều tiết “độc lập” ở Anh.

Mỗi lĩnh vực (viễn thông, điện năng, khí đốt...) được điều tiết bởi một vị tổng giám đốc đứng đầu một “cơ quan điều tiết”: OFTEL trong lĩnh vực viễn thông, OFFER trong lĩnh vực điện năng, OFGAZ trong lĩnh vực khí đốt.... Vị tổng giám đốc là người hoàn toàn chịu trách nhiệm về những quyết định của cơ quan mà mình đứng đầu. Nhiệm vụ và trách nhiệm của vị này dựa trên những cơ sở pháp lý vững chắc. Nhưng luật pháp cũng đồng thời dành cho vị tổng giám đốc một quyền tùy nghi đáng kể (“discretion”). Vị tổng giám đốc đầu tiên được bổ nhiệm là Bryan Carsberg, Tổng giám đốc OFTEL, đã cho thấy cách thức sử dụng quyền tùy nghi này để bảo đảm được cả quyền lợi của người tiêu dùng và sự phát triển của lĩnh vực mà mình chịu trách nhiệm. Ông đã đặc biệt thể hiện vai trò tiên phong khi tiến hành tiến trình dẫn đến việc ấn định mức giá kết hợp mạng lưới giữa BT và Mercury.

Theo Luật Viễn thông, chỉ có hai đơn vị khai thác là BT và Mercury được phép khai thác các mạng công cộng vào năm 1984 (ngày nay, số lượng các đơn vị khai thác đã đông hơn nhiều). BT vốn là công ty kế thừa các hoạt động kinh doanh điện thoại của Bưu điện và khi đó đã là một doanh nghiệp rất mạnh. Mercury trái lại là doanh nghiệp mới hình thành. Tuy nhiên, với tư cách là chi nhánh của doanh nghiệp cung cấp thiết bị viễn thông chủ yếu ở Anh, Mercury có điều kiện để xây dựng một mạng lưới áp dụng công nghệ cao hơn nhiều so với các mạng hiện có của BT. Nhưng rõ ràng là công ty không thể tính đến chuyện xây dựng các mạng phân phối địa phương, trừ khi có những đối tượng sử dụng lớn (chẳng hạn như ở nội thành Luân Đôn). Công ty phải tập trung vào các mạng liên tỉnh và quốc tế. Vì vậy, nhất thiết Mercury phải làm thế nào đó để được sử dụng các mạng địa phương của BT với mức đóng

góp tài chính hợp lý, điều mà đương nhiên BT sẽ chẳng bao giờ hào hứng tự đề xuất.

Theo luật, BT và Mercury trực tiếp đàm phán với nhau về điều kiện kỹ thuật và tài chính để kết hợp mạng lưới. Do BT cứ cố ý chần chừ, nên cơ quan điều tiết theo luật vẫn phải can thiệp, nhưng bước đầu chỉ với tư cách người trung gian hoà giải. Ba tháng tiếp theo đó, mọi chuyện vẫn trong tình trạng bế tắc: BT kéo các cuộc thảo luận vào những vấn đề kỹ thuật rất phức tạp nhưng không thật quan trọng về mặt kinh tế, đồng thời tuyên bố họ không thể cung cấp cho cơ quan điều tiết những thông tin mà cơ quan này yêu cầu.

Để thoát khỏi ngõ cụt này, Bryan Carsberg đã quyết định áp dụng luật mạnh hơn: OFTE đã soạn ra một bản dự thảo quyết định ("draft determination") về việc hợp mạng. Dự thảo này được cố ý soạn thảo để có lợi cho Mercury vì hai lý do: một lý do thuần tuý theo chức năng và một lý do mang tính chiến thuật. Lý do thuần tuý theo chức năng là luật pháp đã trao cho cơ quan điều tiết nhiệm vụ xúc tiến cạnh tranh trong lĩnh vực viễn thông, mà sự phát triển của cạnh tranh phụ thuộc vào sự phát triển của Mercury, nên phải khuyến khích sự phát triển của công ty này theo những điều kiện đã được nêu rõ trong một mô hình cạnh tranh lưỡng cực mà hai nhà kinh tế của Oxford là John Vickers và Georges Yarrow đã đề ra để giải quyết cụ thể vấn đề này. Còn lý do mang tính chiến thuật lại xuất phát từ ý muốn của cơ quan điều tiết đưa BT vào tính huống khiến họ phải chứng minh rằng sự nghiêm khắc trong dự thảo quyết định đối với mình có thể là không hợp lý, và do đó, buộc họ phải tiết lộ những thông tin mà trước đó họ muốn giấu.

Sau bước tham khảo cuối cùng, Bryan Carsberg đã công bố một quyết định thực thi ("final determination") ấn định giá hợp mạng ở mức mà đại đa số mọi người đánh giá là có khả năng khuyến khích mức độ cạnh tranh đủ mạnh.

Steve Littlechild cũng khoảng thời gian đó đã được bổ nhiệm làm người đứng đầu cơ quan điều tiết trong lĩnh vực điện năng, nhưng lại gặp khó khăn hơn trong việc điều tiết các công ty phân phối điện địa phương mà ở Anh gọi là "Regional Electricity Companies" hay

REC. Mỗi REC nắm độc quyền phân phối điện trên địa bàn hoạt động của mình. Trong bối cảnh đó, cơ quan điều tiết có nhiệm vụ ấn định mức giá trần mà các công ty phân phối điện địa phương không được vượt quá. Hoạt động đó được gọi là điều chỉnh lại mức giá. Về nguyên tắc, các mức giá trần được ấn định cho thời hạn là năm năm. Mức giá này được tính toán theo công thức  $RPI-X$ , trong đó RPI là chỉ số giá bán lẻ ("retail price index") và X là hệ số chiết giảm do cơ quan điều tiết ấn định. Giá trị của X cho từng năm có thể khác nhau nhưng cơ quan điều tiết thông báo cùng một lúc giá trị áp dụng của cả năm năm và về nguyên tắc sẽ không thay đổi. Nếu cơ quan điều tiết áp dụng chặt chẽ mô hình này thì có cái lợi rõ ràng là bảo đảm cho doanh nghiệp chịu điều tiết được hưởng mọi khoản lợi nhuận nhờ tăng năng suất trong suốt năm năm (trên mức thoả mãn hệ số X) và khuyến khích doanh nghiệp nâng cao khả năng sinh lời. Với hệ thống điều tiết bằng mức giá trần ("price cap"), người Anh muốn tránh những nhược điểm của hệ thống điều tiết bằng giới hạn trần tỷ suất sinh lời của vốn theo kiểu Mỹ ("rate cap"), vốn kích thích doanh nghiệp tăng vốn và hạn chế tính hiệu quả chỉ ở mức được phép hưởng lợi nhuận. Hệ thống kiểu Mỹ cũng đưa đến những thoả hiệp thường xuyên gây tranh cãi về tỷ suất sinh lời thoả đáng của vốn và về cách xác định tỷ suất này.

Nhưng xác định mức giá trần cũng có nghĩa là gián tiếp hạn chế lợi nhuận của các doanh nghiệp có liên quan. Luật về điện năng mặt khác còn quy định cơ quan điều tiết có nghĩa vụ hoàn thành nhiệm vụ của mình trên cơ sở lợi ích của cả người tiêu dùng lẫn của các cổ đông trong các doanh nghiệp bị điều tiết. Bởi lẽ cơ quan điều tiết một mặt chỉ có thể nắm được phần nào tình hình của các doanh nghiệp này cũng như khả năng tạo ra lợi nhuận của chúng, mặt khác, không được đẩy các doanh nghiệp đó rơi vào tình thế khó khăn, nên cơ quan điều tiết trong một chừng mực nào đó thường có xu hướng ấn định mức giá trần trên cơ sở nhận định tình hình doanh nghiệp nghiêng theo giả thuyết bi quan. Bryan Carsberg không phải bận tâm đến vấn đề này khi ấn định mức cước phí kết nối vào các mạng lưới địa phương của BT: quyết định của ông chỉ liên quan đến một phần nhỏ trong toàn bộ hoạt động

của BT. Trái lại, khi ấn định mức giá trần của các công ty phân phối điện địa phương (điều chỉnh lại giá tháng 7-1994), Steve Littlechild đã tác động mạnh đến hoạt động và lợi nhuận của các công ty này. Quyết định của ông chính là sự cân nhắc giữa quyền lợi của người tiêu dùng điện năng và quyền lợi của các cổ đông của các công ty phân phối điện địa phương trong bối cảnh Steve Littlechild e ngại sẽ gây thiệt thòi cho cổ đông trong các công ty phân phối điện địa phương hơn là người tiêu dùng. Các cổ đông thực tế chẳng mấy thiệt thòi trước quyết định đưa ra. Thậm chí, thị trường chứng khoán đã chào mừng bằng cách tăng vọt 10% trong vòng 24 giờ và 100% trong vòng sáu tháng. Trong điều kiện như vậy, mức trần được ấn định vào tháng 7-1994 về mặt chính trị là không thể duy trì được. Và mới đến tháng 4-1995, cơ quan điều tiết đã buộc phải điều chỉnh lại mức này. Ấy vậy mà tính bất khả xâm phạm dài hạn lại chính là đặc điểm nổi bật của mô hình điều tiết kiểu Anh bằng mức giá.

Báo cáo trước Ủy ban Thương mại và Công nghiệp của Quốc hội vào tháng 6-1995, Steve Littlechild đã mô tả cái bẫy mà mình bị sa vào khi soạn thảo chương trình sắp xếp lại giá cả vào năm 1994. Cái bẫy đó chính là thông tin không cân xứng giữa các công ty phân phối điện địa phương và chính bản thân ông. Ông nói: "Tôi đã đánh giá quá thấp mức tiết kiệm trong đầu tư mà các công ty phân phối điện địa phương có thể thực hiện được, mức giảm chi phí khai thác của họ, khả năng vay vốn của họ, nguồn dự trữ mà họ có thể phân phối cho các cổ đông của mình và tất cả những yếu tố đó là trong chừng mực không ảnh hưởng đến triển vọng cổ tức của các công ty này trong tương lai".

Chúng ta ngày càng thấy rõ rằng cơ quan điều tiết ở Anh, cũng giống như cơ quan điều tiết ở Mỹ, chính là người trọng tài phân xử các khoản dịch chuyển tài chính quan trọng giữa các khối quyền lợi đối nghịch, mà cụ thể là quyền lợi của người tiêu dùng và quyền lợi của các cổ đông; rằng cơ quan này, dù đã được quyền truy cập một số thông tin mật, nhưng do những nguyên nhân mang tính cơ cấu, nên thẩm quyền điều tra không đủ độ cần thiết, mà cụ thể là bị hạn chế bởi những quyền cơ bản của các doanh nghiệp tư nhân vốn được

phép bảo vệ các bí mật kinh doanh của mình; và rằng mọi quyết định quan trọng mà cơ quan này đưa ra sẽ dẫn đến những phản ứng trên thị trường chứng khoán và trong dư luận mà họ không thể không tính đến. Những khó khăn mà Steve Littlechild đã phải đương đầu không phải là chuyện ngẫu nhiên. Chúng phản ánh một thể tiến thoái lưỡng nan hết sức cơ bản trong mô hình điều tiết được vận dụng ở Anh: tính độc lập của cơ quan điều tiết là điều không thể thiếu để cơ quan này có thể điều tiết được điều kiện cạnh tranh; nhưng đồng thời, tính độc lập lại làm cho cơ quan này mất đi tính chính đáng về mặt chính trị cần thiết khi ấn định những mức giá ảnh hưởng trực tiếp đến hàng triệu người tiêu dùng và đối tượng cổ đông. Tình thế lưỡng nan này càng trở nên khó khắc phục hơn bởi lẽ các doanh nghiệp tư nhân chịu điều tiết có xu hướng coi cơ quan điều tiết như một đối thủ mà mình không nên cung cấp những thông tin nhạy cảm.

Để khẳng định được vai trò quyết định dịch chuyển tài chính của mình, các cơ quan điều tiết ở Anh đã buộc phải can thiệp ngày càng sâu vào công tác quản lý của các doanh nghiệp chịu điều tiết. Sau một giai đoạn chuyển tiếp nhằm ổn định tổ chức và cùng với sự gia tăng cạnh tranh, hình thức điều tiết kiểu Anh đúng ra nên là một hình thức điều tiết với phương thức “can thiệp nhẹ” (“regulation with a light rein”). Trên thực tế, phương thức can thiệp ngày càng nặng nề hơn. Nếu ta muốn học hỏi một mô hình điều tiết với phương thức can thiệp thực sự nhẹ nhưng lại cương quyết từng được vận dụng thì phải nghĩ tới Thụy Điển.

Thụy Điển vừa áp dụng mô hình pháp lý kiểu Pháp với các toà án hành chính<sup>12</sup>, vừa sử dụng lại một hình thức điều tiết đã từng được đưa ra ở Mỹ vào cuối thế kỷ XIX nhưng từ đó đã bị coi là lỗi thời ở xứ sở này: “điều tiết kiểu ánh sáng mặt trời” (“sunshine regulation”). Một nhà sử học Mỹ vào năm 1885 đã viết về người sáng lập ra hình thức điều tiết trên là Charles Francis Adam, người phụ trách công tác điều tiết ngành đường sắt của Massachussetts: “Trên thực tế,

---

12. Thể chế này đặc biệt có vai trò kiểm tra tính hợp pháp của những văn bản do các cơ quan điều tiết đưa ra.

ông ta chẳng có quyền lực gì ngoại trừ quyền lập báo cáo. Nhưng các bản báo cáo của ông có tác động mạnh đến mức buộc mọi người phải tôn trọng và thậm chí là nhất trí theo"<sup>13</sup>. Cơ quan điều tiết ở Thụy Điển trong lĩnh vực bưu chính viễn thông chẳng hạn (cũng độc lập như các cơ quan ở Anh trong mối quan hệ với các định chế chính trị và hành chính, và đương nhiên cả đối với các doanh nghiệp chịu điều tiết) rõ ràng là nắm nhiều quyền lực chính thức hơn Charles Francis Adam, nhưng ít hơn hẳn so với các cơ quan điều tiết ở Anh. Cơ quan điều tiết của Thụy Điển coi đây không phải là một nhược điểm mà lại là một ưu điểm vì tránh cho mình khỏi bị coi như trọng tài phân xử các khoản dịch chuyển tài chính nhạy cảm. Sức mạnh của cơ quan này dựa trên thẩm quyền đáng nể trong việc điều tra, công bố công khai và dựa trên mối quan hệ hợp tác tốt đẹp (nếu không thì cũng thuận lợi vì chúng ta không nên quá lời) với các doanh nghiệp chủ đạo trong từng lĩnh vực vốn vẫn là các doanh nghiệp nhà nước. Phương pháp của cơ quan này được minh họa rõ bởi cách thức mà họ thực hiện vai trò trung gian hoà giải được pháp luật giao phó trong các cuộc thương lượng về mức cước phí hợp mạng giữa Telia, đơn vị khai thác truyền thống (và là doanh nghiệp nhà nước) trong lĩnh vực viễn thông và các công ty mới tham gia thị trường này.

Trong số ba trường hợp mà cơ quan này từng phải thực sự can thiệp mạnh, thì có đến hai trường hợp họ không khó khăn gì hướng được các bên có liên quan đi đến thoả thuận nhất trí. Trái lại, trường hợp thứ ba đã thử thách độ tin cậy của quyền năng điều tra và công bố công khai của cơ quan điều tiết. Đó là một vụ tranh chấp liên quan đến việc hợp mạng cho người sử dụng Internet giữa Telia và đối thủ cạnh tranh chủ yếu của mình là Tele-2, chi nhánh chung của tập đoàn báo chí và truyền hình Kinnevik của Thụy Điển và doanh nghiệp Cable & Wireless của Anh (doanh nghiệp này kiểm soát Công ty Mercury ở Anh). Từ khi tham gia thị trường vào năm 1993, Tele-2 đã chiếm lĩnh khoảng 20% lưu lượng quốc tế và 10% lưu lượng liên tỉnh. Cũng chính công ty này là người đã

---

13. A.T. Hadley (1885).

nhận thức được nhanh nhất tiềm năng của thị trường truy cập Internet mà hiện một mình đang nắm giữ hơn 70%. Nhưng dịch vụ truy cập Internet của Tele-2 buộc phần lớn đối tượng sử dụng phải truy nhập qua các mạng địa phương của Telia.

Do không biết trước được loại hình truyền thông đặc biệt này, Telia phải áp dụng mức giá nội hạt thông thường theo quy định từ trước. Mức giá đó được xây dựng cho các cuộc gọi tương đối ngắn, ít ra thì cũng ngắn hơn nhiều so với thời gian trung bình của một lần truy cập Internet. Vì vậy, Telia muốn điều chỉnh lại mức giá của mình cho phù hợp và đã công bố việc xét lại mức giá hợp mạng của mình nhằm tăng cước phí các cuộc gọi dài. Đương nhiên, việc xét lại cước phí rõ ràng là hợp lý, và cơ quan điều tiết lẽ ra có thể thông qua kế hoạch này trước khi thị trường truy cập Internet được cơ cấu lại. Nhưng bởi lẽ Tele-2 nắm giữ phần lớn thị trường này nên việc quy định lại cước phí dường như trước hết là một âm mưu của Telia nhằm hạn chế sự phát triển của thị trường trên. Cơ quan điều tiết, theo luật pháp Thụy Điển, không có quyền cấm những thay đổi mà Telia dự kiến, nhưng lại có quyền công bố công khai sự phản đối của mình cùng những lý do giải thích. Mỗi đe dọa này thực sự đáng ngại bởi lẽ cơ quan điều tiết có thể có tác động mạnh đến công luận nhờ chất lượng các tài liệu phân tích cũng như tính khách quan khi đưa ra nhận định. Còn Telia thì quan tâm đến cả hình ảnh dịch vụ công cộng của mình đối với dân chúng nói chung lẫn kết quả thương mại và tài chính của công ty.

Sự can thiệp của cơ quan điều tiết càng trở nên hiệu quả hơn vì Telia không mặc nhiên coi đây như một hành vi đối nghịch. Những yếu tố đối đầu ở đây hạn chế hơn so với mối quan hệ giữa các cơ quan điều tiết ở Anh và các doanh nghiệp tư nhân mà họ điều tiết, và đương nhiên là các bên sẽ có xu thế hướng tới các điểm tương đồng hơn. Đây là một yếu tố có trọng lượng ủng hộ quy chế công cộng của các doanh nghiệp thực hiện dịch vụ công cộng chủ chốt khi một số hoạt động quan trọng nhất của các doanh nghiệp này mang tính độc quyền tự nhiên. Ngoài ra, trong khi doanh nghiệp tư nhân nhất thiết phải dành ưu tiên cho việc bảo đảm quyền lợi

cho các cổ đông của mình<sup>14</sup> thì doanh nghiệp nhà nước ít bị ràng buộc hơn trên khía cạnh này. Đây sẽ là một bất lợi nếu điều đó tạo ra một phương thức quản lý kém chặt chẽ đối với các doanh nghiệp nhà nước. Nhưng đó sẽ là một thuận lợi khi điều này cho phép doanh nghiệp nhà nước thực hiện được quan điểm tích cực về nhiệm vụ mang tính dịch vụ công cộng mà các doanh nghiệp tư nhân vốn chỉ coi như những ràng buộc càng giảm thiểu được càng tốt.

Vào thời điểm mà toàn thể các nước thuộc Liên minh châu Âu phải đưa ra những sự lựa chọn mang tính quyết định cả về công tác điều tiết lẫn về quy chế của các doanh nghiệp thực hiện nhiệm vụ mang tính dịch vụ công cộng, thì kinh nghiệm của Anh và Thụy Điển là những bài học hết sức quý báu làm cơ sở cho những lựa chọn trên.

---

14. Xin nêu ra một ví dụ: Trích đoạn một cuộc trao đổi giữa phóng viên báo *Le Figaro Economique* (số ra ngày 10-9-1977) và Andrew Clearfield, một trong những nhà quản lý của Quỹ hưu trí TIAA-CREF của Mỹ (quỹ hưu trí của giáo viên đại học mà tờ *Le Figaro Economique* đã nhấn mạnh đến sức mạnh tài chính).

*Le Figaro Economique*: Ông nghĩ gì về chính sách của Chính phủ Pháp trong lĩnh vực tư hữu hoá?

*Andrew Clearfield*: Đây là một chính sách đáng thất vọng và chúng tôi hết sức nản lòng. Chính phủ Pháp muốn cho các công ty tham gia thị trường chứng khoán để huy động vốn nhưng lại không muốn trao quyền hành cho cổ đông. Nhà nước duy trì sự kiểm soát của mình đối với các doanh nghiệp trên là đã ngăn cản không cho các doanh nghiệp đó được quản lý theo các tiêu chí ưu tiên mới. Đối với chúng tôi, những nhà đầu tư chuyên nghiệp, điều quan trọng là tham gia góp vốn cho các công ty được quản lý theo quyền lợi của cổ đông.

# Khu vực quốc doanh: phạm vi và hạn chế của nhà nước trong vai trò cổ đông

**Élie Cohen**

*Giám đốc Nghiên cứu của Trung tâm Nghiên cứu khoa học  
quốc gia (CNRS) và Quỹ Khoa học chính trị quốc gia (FNSP)*

Bản báo cáo này đề cập sự phát triển của khu vực quốc doanh từ ba mươi năm nay.

Trước hết, bản báo cáo cho thấy rõ là đã hết rồi cái thời của phương thức lịch sử có tên là “chủ nghĩa Colbert công nghệ cao” được nhà nước bảo hộ thông qua các dự án quốc gia quy mô lớn từng thống nhất được lợi ích của người tiêu dùng, các nhà công nghiệp, cũng như công nhân viên chức làm việc trong các cơ quan nhà nước. Giờ đây, khi phải đối mặt với tình hình thị trường mở cửa, với việc kết thúc các chương trình trang thiết bị quy mô và những khó khăn nảy sinh từ tình hình tài chính công liên tục mất cân đối, thì theo Élie Cohen, nhà nước phải xác định lại vai trò của mình với tư cách là cổ đông cũng như phạm vi và những nhiệm vụ gắn liền với khu vực quốc doanh đảm nhiệm dịch vụ công cộng.

Tiếp đó, bản báo cáo dự báo những tác động đối với quá trình phát triển của khu vực tài chính quốc doanh có cạnh tranh khi nền

“kinh tế bao cấp” kết thúc. Xu hướng giảm bớt các quy chế tài chính, việc duy trì các doanh nghiệp có quy chế đặc biệt bên cạnh các doanh nghiệp được tư nhân hóa và tình trạng cạnh tranh gay gắt đã khiến cho lĩnh vực tài chính trở nên bất bình và làm suy yếu giới tư bản bản địa. Nhà nước, vốn dĩ từng quyết định quốc hữu hóa vì một trong nhiều lý do là nhằm bảo vệ nguồn vốn quốc gia, giờ đây lại phải đứng trước yêu cầu tìm cho ra phương hướng và cách thức để duy trì những trung tâm nắm quyền quyết định trong các lĩnh vực công nghiệp và tài chính ở Pháp.

Cuối cùng, bản báo cáo đề cập việc chấm dứt thời kỳ chiến tranh lạnh, việc cắt giảm ngân sách trang thiết bị và khoản đầu tư cho những hệ thống vũ khí mới có tác động như thế nào đến quá trình phát triển của khu vực quốc doanh phục vụ quốc phòng. Cả trong lĩnh vực này nữa, nhà nước phải xem xét lại vai trò cổ đông của mình khi mà chiến lược tự cung tự cấp đã hết thời và chỉ có những tập đoàn đa quốc gia hợp nhất mới có tương lai ở châu Âu.

Trong cả ba trường hợp, bản báo cáo đều khẳng định rằng nhà nước cổ đông không thực hiện được đúng vai trò cổ đông đơn thuần, bởi lẽ các doanh nghiệp nhà nước và tư nhân đã từng là công cụ phục vụ cho các chiến lược kiểu Colbert, cho việc phát triển các ngành công nghiệp quốc phòng, hay đã từng minh chứng cho tính hiệu quả rồi tiếp đó là sự bế tắc của nền kinh tế bao cấp. Bản báo cáo cũng cho thấy nhà nước chưa từng bao giờ biết cách tổ chức thực hiện chức năng quản lý tài sản của mình một cách hoàn toàn thoả đáng.

Vậy, phải giải thích như thế nào về sự tồn tại của khu vực quốc doanh và định hướng ra sao cho sự phát triển của khu vực này?

- Trước hết, bằng cách dựa vào những ý được phát triển ở phần trên. Khi các nhiệm vụ mang tính dịch vụ công cộng được giao cho một doanh nghiệp quốc doanh vốn được hưởng một khoản lợi nhuận độc quyền từ việc khai thác một số yếu tố độc quyền tự nhiên thì vấn đề duy trì cơ cấu cổ đông nhà nước có thể đặt ra;

- Bằng cách cố gắng cập nhật những ý kiến ủng hộ hay phản đối việc duy trì một khu vực quốc doanh được nêu trong lý lẽ của các nhà lập pháp đã từng thực hiện các chương trình quốc hữu hóa khác

nhau, hoặc trong thực tế của khu vực công cộng suốt 50 năm qua.

- Cuối cùng, ngay cả trong những trường hợp cần có một cơ cấu nhà nước cổ đông thì chúng ta cũng cần xem xét những phương thức thiết thực để nhà nước thực hiện được chức năng cổ đông. Trên thực tế, do bản chất của mình, nhà nước không có khả năng hoạt động như một cổ đông.

Nhưng trước khi phát triển sâu hơn, cũng nên điểm qua các tài liệu vốn rất hạn chế về vấn đề này để thấy được tính đặc thù của Pháp trong những bản thảo về mô hình phát triển cổ đông nhà nước.

Nguồn tài trợ của nhà nước dành cho công nghiệp hay việc hình thành một khu vực công nghiệp quốc doanh được phân tích theo lý thuyết chuẩn như một yếu tố bóp méo cơ chế cạnh tranh, như một sự lãng phí nguồn tài chính do người dân đóng thuế góp vào. Tuy nhiên, hiệu quả cạnh tranh giảm sút trong một số lĩnh vực công nghiệp ở Mỹ, đặc biệt là ở các ngành linh kiện, bán dẫn, ô tô, hàng không dân dụng, đã gây nên sự thắc mắc ngay ở chính nước này. Mặt khác, những ví dụ của châu Á về sự phát triển được xúc tiến từ trung ương, những biến thể của châu Âu về chính sách công nghiệp đã khiến nhiều nhà kinh tế chính trị (“political economists”) phải đặt ra câu hỏi về những điều kiện và phương thức thực hiện sự can thiệp của chính quyền. Cuối cùng, luận thuyết mới về thương mại quốc tế đã tính đến tác động của “bàn tay hữu hình” của nhà nước đối với “sức cạnh tranh” của các quốc gia. Trên phương diện này, chúng ta chỉ xem xét những gì liên quan đến sở hữu nhà nước, vì nếu đi xa hơn sẽ sa vào xem xét chính sách công nghiệp và chính sách thương mại.

Trong số các tác phẩm của Stiglitz, chúng ta sẽ thấy một bản tóm tắt xuất sắc các lập luận về những yếu kém của nhà nước trong vai trò một chủ thể công nghiệp. Bản tóm tắt này hay ở chỗ nó được viết theo quan điểm của một nhà kinh tế, khác với Buchanan hay Tullock, không coi nhà nước nhất thiết theo quy luật chung luôn luôn là điều hành kém hơn thị trường. Lập luận chủ yếu của Stiglitz có thể được tóm tắt như sau: trước những thất bại trên thực tế của cơ chế thị trường khiến cho nhà nước buộc phải can thiệp (tài trợ của

chính quyền, khuyến khích việc sáp nhập, xác định những khu vực hay doanh nghiệp trọng tâm), nhà nước, do những hạn chế cũng như “hoàn cảnh gò bó” của nó, nhất định sẽ điều hành tồi hơn thị trường.

- Nhà nước không có khả năng lựa chọn ra những khu vực hay những doanh nghiệp có triển vọng. Nhà nước không thể thay thế cho tiến trình chọn lọc khắc nghiệt của thị trường.

- Nhà nước thường xuyên bị nghi ngờ là lựa chọn không phải theo tiêu chí tính hợp lý mà theo tương quan lực lượng giữa các thế lực gây sức ép.

- Nhà nước không có khả năng chứng minh được rằng sự can thiệp của mình là hợp lý, rằng nếu can thiệp thì kết quả sẽ tốt hơn là không can thiệp.

- Nhà nước không thể và cũng không biết cách thu hút nhân tài và kinh nghiệm cần thiết nhằm vận hành trong một môi trường cạnh tranh; hiệu suất của doanh nghiệp được nhà nước đỡ đầu vì thế chỉ có thể kém đi.

- Nhà nước thường xuyên bị nghi ngờ là ưu tiên cho những lợi ích chính trị trước mắt.

- Do bản chất của mình, nhà nước sẽ lẫn lộn nhiều tiêu chí khi đề ra một chiến lược.

- Cuối cùng, nhà nước mang tính đa thể, do đó không thể phản ứng một cách mau lẹ trước những thay đổi diễn ra trên thị trường.

Bản danh sách dài gồm những nhược điểm trên của nhà nước với tư cách là một chủ thể công nghiệp lý thú ở chỗ về lý thuyết, nó lý giải được vì sao nhà nước cần rút lui. Nếu như những lập luận trên là hữu ích để có thể hiểu được vì sao nhiều nước đã đi đến nhận định rằng chỉ có tư hữu hoá mới có thể làm cho các khu vực công nghiệp đã bị nhà nước làm cho tê liệt năng động trở lại, thì chúng lại không mấy có tác dụng đối với trường hợp của Pháp.

Một vài ví dụ có thể sẽ giúp cho chúng ta hiểu được nhận định này. Chính nhờ có một chiến lược theo kiểu Colbert mà nước Pháp đã đưa ngành điện thoại của mình ra khỏi tình trạng chậm phát triển, trong khi ở Anh người ta lại đang áp dụng chính sách giảm

điều tiết và tư hữu hoá. Lĩnh vực ngân hàng của Pháp đã có những bước phát triển cực kỳ tương phản trong thời kỳ vẫn nằm trong khu vực quốc doanh. Các doanh nghiệp được quốc hữu hóa từ năm 1981 đã được vực dậy và tư hữu hóa vào thời điểm mà chúng đang rơi vào tình trạng hết sức khó khăn. Vì vậy, chúng ta cần cố gắng hiểu rõ hơn vì sao người ta đã quốc hữu hoá và vì sao có những cái từng vận hành suôn sẻ trong suốt một thời gian dài bỗng nhiên thay đổi hoàn toàn, chúng ta có thể rút ra những bài học gì từ chính sách này và thấy được vì sao người ta lại có thể khẳng định rằng trong nhiều trường hợp, tư hữu hoá là kết cục cần thiết của một chương trình quốc hữu hoá thành công.

## **Các chương trình quốc hữu hoá vì mục tiêu chủ quyền trong các lĩnh vực công nghiệp, tài chính và chính trị**

Trên cơ sở phân tích lý thuyết và những gì diễn ra trên thực tế, có bốn yếu tố mang tính quyết định trong việc hình thành một khu vực quốc doanh có quy mô ở Pháp.

Trước hết là quyết tâm làm chủ các nguồn lực vì một sự phát triển tự chủ (chủ nghĩa Colbert), tiếp đó là mong muốn không che giấu về việc duy trì được trên đất Pháp những trung tâm ra quyết định lớn trong các lĩnh vực kinh tế và công nghiệp và về việc kiểm soát thông qua các cổ đông Pháp những doanh nghiệp có nguồn gốc Pháp (khía cạnh dân tộc); sau nữa là niềm tin rằng chính trị phải là thống soái và không có tập đoàn hay "thế lực tư nhân" nào có thể kháng cự lại quyền lực chính trị (nền cộng hoà); cuối cùng là sự lựa chọn cho thời kỳ sau chiến tranh một mô hình phát triển dưới sự "chỉ đạo" của nhà nước vốn là chủ thể duy nhất có thể bảo đảm được yếu tố dài hạn và lợi ích chung. Sự can thiệp của nhà nước là chính đáng vì nó tuân thủ một nguyên tắc hợp lý cao hơn nguyên tắc của cơ chế thị trường (khía cạnh kế hoạch hoá).

Cho dù các nguyên tắc trên có giá trị như thế nào vào năm 1945 hay năm 1981 thì ngày nay, việc kiểm nghiệm lại các nguyên tắc đó

trước những thay đổi kinh tế, tài chính, thể chế và tổ chức vẫn là cần thiết.

### **Cơ sở pháp lý và chính trị của khu vực quốc doanh**

“Sở hữu là một quyền bất khả xâm phạm và thiêng liêng nên mọi người đều được hưởng quyền này, đương nhiên là trừ khi có sự cần thiết mang tính công cộng được thừa nhận một cách hợp pháp và trên cơ sở có bồi thường trước một cách sòng phẳng”. Chính điều 17 này trong Tuyên ngôn về nhân quyền và dân quyền đã trở thành nền tảng hiến pháp của việc tổ chức khu vực quốc doanh khởi đầu từ năm 1945. Các chính phủ nắm quyền ở Pháp vào các năm 1936 và 1945 thường không nghĩ đến chuyện phải có cơ sở pháp lý chặt chẽ cho hoạt động quốc hữu hoá. Các chính phủ này chỉ giới hạn trong việc thu hồi những tài sản hết thời hạn nhượng giao, trừng phạt những đối tượng hợp tác với phát xít Đức bằng cách tịch thu tài sản hay tìm cách xây dựng những cơ sở hạ tầng mà tư nhân không quan tâm đến. Cũng như đối với dịch vụ công cộng, chính vào lúc yếu tố tư tưởng trong hoạt động quốc hữu hoá suy giảm là lúc luận thuyết pháp lý bắt đầu hình thành. Trên thực tế, thẩm phán hiến pháp đã liên tục phải hạn chế quyền tự do của các doanh nghiệp nhà nước trong việc chuyển nhượng hay mua thêm các chi nhánh trên cơ sở lạm dụng các nguyên tắc pháp lý. Ngoài những rắc rối về pháp lý, yếu tố gây ảnh hưởng không phải là quyền sở hữu hay những vấn đề liên quan đến chủ quyền quốc gia, quyền làm chủ nền kinh tế của nhà nước hay quyền lực của nhà nước.

Thật đáng ngạc nhiên khi nhận thấy rằng tuy cách nhau đến 50 năm, nhưng Tướng De Gaulle và François Mitterrand, trong những bối cảnh khác nhau một cách căn bản và bất chấp những định hướng chính trị trái ngược, vẫn chỉ có một điệp khúc chủ quyền giống nhau. Cụ thể, từ trình giải thích những lý do ban hành Luật quốc hữu hoá vào năm 1981 đã nhắc lại những lời lẽ mà Tướng De Gaulle đã phát biểu trước Quốc hội ngày 25-7-1944 khẳng định quyết tâm của ông “trao cho quốc gia quyền lãnh đạo và khai thác những tài sản chung to lớn và chấm dứt cuộc chơi của những phi vụ móc ngoặc có quy mô vốn đã trở thành gánh nặng quá mức đối với nhà nước và người dân”.

Đối với De Gaulle cũng như đối với Mitterrand, chủ quyền trước hết được xác định là “sức mạnh”, là chất lượng của thể chế chính trị (nhà nước) đủ khả năng bảo đảm quyền lực chính đáng trên một vùng lãnh thổ và không phụ thuộc vào bất cứ quyền lực nào bên ngoài quốc gia. François Mitterrand đã thể hiện rõ ràng quan điểm này khi từ chối để Pháp trở thành một “con tốt”, để số phận của đất nước bị quyết định “từ bên ngoài”. Nhưng chủ quyền cũng được xác định trên phương diện đối nội nhằm chống lại sự phân chia quyền lực, những “thế lực”, những “những phi vụ móc ngoặc có quy mô” như lời của Tướng De Gaulle. Chủ quyền cũng còn là việc làm chủ và khả năng của nhà nước trong việc chỉ đạo nền kinh tế phục vụ cho cả dân tộc, nhưng đây chính là lĩnh vực mà các cơ chế lạnh lùng của thị trường và các quy luật mù quáng trong phân công lao động quốc tế đã tước mất quyền lực cần thiết của chính quyền hợp pháp. Nếu các doanh nghiệp lớn không được quốc hữu hoá, thì như François Mitterrand đã nói, chúng sẽ bị “quốc tế hoá”. Cuối cùng, chủ quyền còn mang bản sắc biểu trưng. Đó là sự gắn bó với một hệ thống thể chế, với những hành vi, những cách sắp đặt mà ta muốn chúng không chịu ảnh hưởng của thị trường, hay hơn thế nữa là không chịu ảnh hưởng của các thoả thuận đa biên. Ngay chủ quyền nhân dân được uỷ thác cho Quốc hội cũng được các nghị sĩ Đảng Xã hội viện dẫn để khẳng định tính chính đáng của các hoạt động quốc hữu hoá.

Mặt khác, vấn đề chủ quyền nêu trên còn được bổ sung thêm những lập luận cổ điển hơn về sự kiểm soát của nhà nước đối với các vị thế độc quyền. Trong phần mở đầu của Hiến pháp năm 1946, có câu nói đã trở nên nổi tiếng: “Mọi tài sản, mọi doanh nghiệp mà việc khai thác vốn có hay tạo được những đặc tính của một dịch vụ công cộng quốc gia hay của một độc quyền, thực tế phải thuộc quyền sở hữu của tập thể”. Trong các cuộc tranh luận tại Quốc hội vào năm 1981, thậm chí vấn đề đặc quyền phát hành tiền tệ có khả năng thoát khỏi tầm khống chế của nhà nước do sự phát triển của lĩnh vực tín dụng cũng đã được nêu ra để yêu cầu phải lưu ý.

Quốc hữu hoá cũng cho phép đẩy những quyền lợi ngoại quốc ra

khỏi nước Pháp. Nó đặc biệt tạo cho hệ thống công quyền một quyền lực không san sẻ để cơ cấu lại, xác định lại, chỉnh đốn lại nền công nghiệp Pháp. Cụ thể là nó đã thay thế phương thức đa phái giả tạo của chủ nghĩa tư bản bản địa suy thoái bằng phương thức đơn lý nhà nước. Đối với chính phủ cánh tả và François Mitterrand, quốc hữu hóa không chỉ nhằm khôi phục quyền lực nhà nước và trao lại chủ quyền cho nhân dân mà còn được hình thành như một chiến lược giả từ chủ nghĩa tư bản, như công cụ của một chính sách phát triển mới, công cụ tạo ra một nền công nghiệp biết tuân thủ.

Để thực hiện được một tham vọng như vậy, người ta vận dụng một phương thức điều tiết mới, trong đó nhà nước có thể đồng thời đẩy mạnh mô hình phát triển xã hội chủ nghĩa hậu Keynes, thay thế cho một thể hệ giới chủ sợ trách nhiệm và tạo đà tăng trưởng để có được nhiều việc làm. Trong cơ chế đó, các chương trình quốc hữu hoá đã giữ một vai trò thiết thực chủ đạo, bởi lẽ các doanh nghiệp được quốc hữu hoá sẽ trở thành những “đầu tàu” đưa đất nước thoát khỏi khủng hoảng, những ốc đảo xã hội, những phương tiện để tái công nghiệp hoá đất nước.

Để đánh giá được sự đóng góp của các chương trình quốc hữu hoá trên phương diện chính sách công, điều quan trọng là phải phân biệt được các tác động của chế độ kinh tế được áp dụng sau chiến tranh, của phương thức nhà nước điều hành kinh tế và cuối cùng là của quy chế dành cho các doanh nghiệp quốc hữu hoá. Sự tồn tại và việc huy động một khu vực quốc doanh có quy mô tạo thành tầng nấc thứ ba trong chiến lược hoạt động của mô hình nhà nước can thiệp vốn đã có một tầng nấc kinh tế vĩ mô (chính sách tạo môi trường cạnh tranh) và một tầng nấc khu vực ngành nghề (chính sách và kế hoạch ngành nghề). Khu vực quốc doanh trên thực tế đảm nhiệm hai chức năng lớn:

- Dưới cái nhãn dịch vụ công cộng hay quyền lợi chiến lược, nó cho phép thực hiện một chính sách kiểu Colbert từng khuyến khích mạnh mẽ quá trình chuyên môn hoá nền công nghiệp nước nhà.
- Nó cho phép bảo hộ nguồn tư bản bản địa. Nó đã được huy động và tỏ ra đặc biệt thành công trong việc thực hiện các chính sách

công nghiệp và tạo nguồn kinh phí cho nền kinh tế. Nhưng một chính sách can thiệp mạnh lại được khoác lên mình một quyết tâm chính trị rõ nét chưa chắc đã là một chính sách công nhất quán, và các nguyên tắc hành động phù hợp với một giai đoạn kinh tế có thể lại trở nên hoàn toàn mất tác dụng trong một bối cảnh khác.

## **Dịch vụ công cộng: sở hữu nhà nước và tư duy kiểu Colbert**

Như chúng ta đã nêu ở phần trên, dịch vụ công cộng kiểu Pháp là một trong những yếu tố quyết định việc tạo ra nguồn cung của đất nước trong các lĩnh vực công nghệ cao nhờ chính sách bảo hộ được thực hiện thông qua những quy định về việc ký kết các hợp đồng giao thầu công.

Dịch vụ công cộng đương nhiên bao hàm một khía cạnh mang tính xã hội: bảo đảm quyền sử dụng bình đẳng các tài sản cơ bản với mức giá vừa phải. Nó cũng bao hàm một khía cạnh mang tính quy hoạch lãnh thổ: thông qua biện pháp điều hoà giá cho phép tạo ra quyền hưởng dụng bình đẳng tại mọi địa điểm trên lãnh thổ. Thực tế, điều này đã cho phép xử lý các hiệu ứng ngoại lai, nhưng điều tạo ra màu sắc đặc thù của dịch vụ công cộng chính là việc nó được sử dụng từ sau giải phóng như một công cụ phục vụ chiến lược công nghiệp quốc gia nhằm tạo ra tính tự chủ về mặt công nghệ. Chính thành công của chiến lược này trong một thời gian dài và sự trì trệ không chịu thích ứng với hoàn cảnh mới của nó hiện làm nảy sinh vấn đề.

### **Tư duy kiểu Colbert trong dịch vụ công cộng của Pháp**

Chủ nghĩa Colbert công nghệ cao là hình thái lịch sử được áp dụng trong quá trình nhà nước - quốc gia, với thể mạnh là độc quyền trong lĩnh vực công ích đã can thiệp vào các ngành công nghiệp mũi nhọn trong tình trạng phá sản hay không được tư nhân quan tâm từ sau chiến tranh đến nay. Những dự án quy mô lớn trong các lĩnh vực nguyên tử, vũ trụ, dầu mỏ, đường sắt, viễn thông, hàng không dân

dụng và quân sự là những ví dụ minh hoạ cho phương thức đặc biệt kết hợp các chính sách về công nghiệp, công nghệ, cạnh tranh và đặt hàng công này.

Mô hình dự án quy mô trước hết dựa vào quyết tâm tạo ra thể tự chủ công nghệ. Một cơ quan được thành lập để đảm đương công tác quản lý. Quá trình triển khai dự án quy mô lớn được thực hiện thông qua việc chuyển giao các kết quả nghiên cứu và quan hệ hợp tác chặt chẽ với các đơn vị công nghiệp. Đây là một cơ hội phát triển quý báu đối với lĩnh vực công nghiệp, vì nhà nước thực hiện chính sách bảo hộ tiến công, tài trợ trước cho sự phát triển công nghiệp, chuyển giao cho các doanh nghiệp kết quả nghiên cứu của các đơn vị nhà nước, giải quyết đầu ra cho sản phẩm nhờ hệ thống đơn đặt hàng công và mạng lưới dịch vụ công cộng, cho phép khấu hao vốn đầu tư nhờ đặt hàng từng chủng loại với khối lượng lớn, tạo điều kiện cho các doanh nghiệp hàng đầu (quốc doanh và tư nhân) phát triển nhờ được tận dụng các công cụ truyền thống của nhà nước. Mô hình dự án quy mô lớn sẽ thành công khi nhà nước phát động một chương trình trang thiết bị toàn quốc dựa trên công nghệ phát triển và khi thị trường quốc tế chấp nhận các sản phẩm và dịch vụ hình thành từ nền tảng trang thiết bị này. Đối mới kỹ thuật, tạo ra các công dụng mới, chính sách bảo hộ tiến công, phát triển một ngành công nghiệp mới và xác định cơ cấu chính trị xã hội là những chủ đề chính của mô hình dự án quy mô lớn.

Chỉ một vài nét cũng đủ phác hoạ được mô hình của chúng ta, và nó thực sự trái với suy nghĩ của mọi người về hình thức can thiệp kiểu Pháp. Những thông tin trên cho phép ta hiểu được quy trình mà mô hình pha trộn hành chính-doanh nghiệp phối hợp đã biến thành nhà vô địch quốc gia về toàn cầu hoá nên đã vượt khỏi tầm quản lý của nhà nước.

Chính sách bảo hộ tiến công là điều kiện hàng đầu trong mô hình dự án quy mô lớn. Chính sách đó phát huy các công cụ của nhà nước có chủ quyền để tích tụ các nguồn lực khoa học-kỹ thuật và để dành thị trường nội địa cho các đối tượng công nghiệp mà mình đã góp sức hình thành thông qua biện pháp đóng cửa thị trường nội địa đối với

các sản phẩm cạnh tranh nước ngoài. Giải pháp này, kiểu gì thì rút cuộc cũng được giải thích bằng vấn đề chủ quyền quốc gia, sẽ chỉ có ý nghĩa nếu được hạn chế trong một thời gian nhất định. Bởi lẽ, Pháp dù sao vẫn là một nền kinh tế thị trường và yếu tố mang tính quyết định cuối cùng vẫn là thị trường thế giới.

Sự đổi mới không nhất thiết phải diễn ra trong lĩnh vực khoa học kỹ thuật, cho dù việc từ bỏ một phác đồ kỹ thuật cũ thường tạo điều kiện hình thành một quá trình chuyên môn hoá mới. Trường hợp của các lĩnh vực nguyên tử, vũ trụ, đường sắt, hàng không dân dụng và quân sự, viễn thông cho thấy đổi mới chủ yếu diễn ra trong việc thiết lập các mối quan hệ, trong các hình thức thể chế được tạo ra và trong việc điều chỉnh ứng dụng kỹ thuật cho phù hợp chứ không phải trong công tác nghiên cứu mũi nhọn. Dưới sức ép của các nhà công nghiệp và các nhà khai thác dịch vụ công cộng, các chi nhánh công nghệ thuần túy mang tính quốc gia (Graphite-gaz trong lĩnh vực nguyên tử, Diamant trong lĩnh vực vũ trụ, Aérotrain trong lĩnh vực đường sắt...) đã bị bỏ rơi nhằm bảo đảm thành công chung.

Dự án quy mô lớn chỉ có thể thực hiện được trong khuôn khổ một nhà nước mềm dẻo hay thậm chí có những quyền ngoại lệ. Sự hình thành mô hình pha trộn hành chính - doanh nghiệp lợi cả đôi đường: một bên là quyền lực truyền thống của nhà nước và một bên là tư duy doanh nghiệp (Văn phòng Điều tiết dầu mỏ (BRP) trong lĩnh vực dầu mỏ, Trung tâm Nghiên cứu vũ trụ quốc gia (CNES) trong lĩnh vực hàng không vũ trụ, Tổng cục Viễn thông (DGT) trong lĩnh vực viễn thông...). Các khoản tài trợ ngoại lệ (ngoài ngân sách thường niên và được thể hiện dưới dạng hoặc các nguồn thu cận thuế có bảo đảm hoặc dưới dạng luật chương trình) và đặc biệt là việc sử dụng đơn đặt hàng công phục vụ các mục tiêu công nghiệp quốc gia là những minh chứng cụ thể.

Mô hình dự án quy mô lớn là một cơ chế thu hút tư bản không cần vốn. Và điều đó chắc chắn cho thấy là ban đầu nhà nước đã có ảnh hưởng mạnh tới các đơn vị công nghiệp quốc doanh và tư nhân (Alcatel Thomson, Elf, Dassault...), nhưng đồng thời cũng cho thấy khi tư duy kiểu kinh doanh vũ khí hết thời thì các đơn vị này cũng

tìm cách rút lui. Quy chế sở hữu nhà nước đương nhiên được áp dụng cho các đơn vị khai thác dịch vụ công cộng vốn thường xuyên là trọng tâm của các dự án quy mô lớn (Tổng cục Viễn thông, Công ty Điện lực Pháp...). Tổng cục Viễn thông cho đến tận gần đây vẫn còn là một cơ quan hành chính và đợt cải cách năm 1990 chỉ biến cơ quan này thành một cơ quan nhà nước có thu, hoạt động theo luật riêng và có tên là France Telecom.

Mô hình dự án quy mô lớn chỉ phát huy được khi định hướng của các ngành phù hợp với chính sách tổng thể và điều này giải thích sự nối tiếp luân phiên của những giai đoạn dài trì trệ và ạch rồi lại tăng tốc bám đuổi.

Mô hình dự án quy mô lớn không thể tồn tại nếu chỉ dựa vào một khái niệm trừu tượng tiện dụng là nhà nước, mà thực tế chỉ có thể vận hành khi có được một đội ngũ lãnh đạo đồng đều, có khả năng huy động công nhân viên thuộc diện biên chế xung quanh những giá trị về sự tiến bộ của mô hình nhà nước tham gia kinh doanh và về độc lập dân tộc.

Việc nhà nước có những quyền ngoại lệ, sự đổi mới khoa học và tổ chức, khả năng đảo lộn mối quan hệ giữa nhà nước và doanh nghiệp, vai trò của các giá trị và khả năng của các đối tượng trong việc hiểu được bối cảnh phát triển của mình để tận dụng chính trị vào việc phục vụ hoạt động ngành nghề là những yếu tố khiến cho các hoạt động kế hoạch hoá và tìm kiếm lợi nhuận trở nên đặc biệt phức tạp.

### **Ví dụ: Ngành viễn thông**

Sau một giai đoạn tăng tốc bám đuổi đặc biệt hiệu quả nhờ đổi mới công nghệ với việc phát minh ra phương thức chuyển mạch thời gian, nhờ việc Pháp hoá ngành công nghiệp sản xuất với sự ra đời của Alcatel-Alsthom, nhờ nỗ lực đáng kể trong việc tăng cường trang thiết bị (LP), nhờ sự hợp tác thành công với các công ty hàng đầu quốc gia và khả năng tự cấp vốn hoàn toàn, nước Pháp trong những năm 1980 đã bắt đầu rơi vào chu trình suy thoái.

Nhà khai thác dịch vụ quốc doanh là Tổng cục Viễn thông cho đến tận cuối thời kỳ các dự án quy mô lớn luôn là một nhân vật trọng

tâm trong hệ thống này. Là cơ quan điều tiết, nhà đầu tư, đơn vị chủ quản, đơn vị nghiên cứu nhà nước và đơn vị khai thác quốc doanh, Tổng cục Viễn thông kiểm soát được mọi nguồn lực và điều này cho phép Tổng cục lôi kéo sự tham gia của chính quyền, huy động công nhân viên chức, phân bổ việc sử dụng dịch vụ công cộng vốn lâu nay vẫn được coi như một sản phẩm khan hiếm, và cuối cùng đã thể hiện được vai trò chủ đạo đối với các đối tượng công nghiệp phụ thuộc hoàn toàn vào mảng hoạt động mà Tổng cục quản lý.

Việc áp dụng máy móc mô hình “dự án quy mô lớn” trong các lĩnh vực cấp dẫn và vệ tinh, việc nhà nước sử dụng mô hình này trong khuôn khổ một chính sách công nghiệp lộn xộn, việc thể độc quyền tự nhiên đang bị đe dọa trước tác động của những bước tiến trong lĩnh vực công nghệ truyền dẫn cũng như quy mô của các khoản đóng góp đã dần dần làm mất đi tính chính đáng của mô hình kiểu Colbert. Năm 1984 là một thời điểm quan trọng cả ở Pháp lẫn ở Mỹ. Đối với ATT thì đây là sự kết thúc của một thể chế mới hình thành. Còn đối với France Telecom thì những khoản đóng góp quá cao đã cho thấy rằng mối quan hệ tốt đẹp giữa nhà nước và doanh nghiệp đang bị thay đổi. Nhà nước trợ giúp đã trở thành nhà nước bòn rút.

Đối với France Telecom thì chính sách tự chủ khi đó trở nên có vai trò quyết định. Kể từ năm 1988, công ty dự định phát triển hướng vào các lĩnh vực hoạt động quốc tế (Mêhicô, Achantina, Ba Lan, Hy Lạp...), nghe nhìn và dịch vụ tin học. Bộ Bưu chính Viễn thông không bị giải tán sau khi đơn vị khai thác dịch vụ được trao quyền tự chủ đúng theo luật, nên đã phải tìm một định hướng mới, chính là công tác điều tiết. Và thế là ngành viễn thông bị phân rã và có tới ba đơn vị cùng tiến hành hoạt động với danh nghĩa công ích: Chính phủ cổ vơ vét hầu bao rủng rinh của France Telecom để tạo nguồn kinh phí cho ngân sách và những phần còn sót lại của chính sách công nghiệp; Cơ quan quản lý bưu chính viễn thông chuyển thành đơn vị điều tiết; còn France Telecom trở thành một doanh nghiệp hoạt động có lúc như một thực thể nhà nước (những yếu tố liên quan đến tài sản nhà nước) có lúc như một chiến lược gia tư nhân (đa dạng hoá và quốc tế hoá).

Cùng với sự kết thúc của dự án tăng tốc quy mô, toàn bộ các mối quan hệ tốt đẹp giữa France Telecom và các đối tác của mình đã bị đảo lộn hoàn toàn. Vào năm 1986, mối quan hệ với các nhà công nghiệp đã bị thay đổi. Tập đoàn Alcatel-Alsthom, hình thành sau khi mua lại Thomson Telecom và ITT Europe, đã thoát ra khỏi thể phụ thuộc vào nhà khai thác dịch vụ quốc gia để đạt tới quy chế doanh nghiệp toàn cầu. Alcatel-Alsthom kể từ thời điểm đó đề ra chính sách riêng không còn phụ thuộc vào France Telecom. Nhưng đặc biệt, họ vẫn cố gắng vận dụng các phương thức hợp pháp và không thật hợp pháp (che giấu mức tăng năng suất trong các thủ tục giao thầu công dựa trên hệ thống "cost plus") nhằm duy trì càng lâu càng tốt các khoản siêu lợi nhuận cho mình nhờ mối quan hệ đặc biệt với France Telecom.

Mối quan hệ với người tiêu dùng cũng bị thay đổi khi tình hình dịch vụ khan hiếm đã qua đi và khi công nghệ phát triển đã tạo ra khả năng lẫn tránh đơn vị khai thác dịch vụ công cộng. Do đó, France Telecom sẽ phải học để biết thế nào là khách hàng, là cung ứng theo đúng nhu cầu, là đa dạng hóa dịch vụ, là khuyến mại cước phí... Việc cá biệt hoá nhu cầu, vì vậy, chính là một bước đoạn tuyệt với thời kỳ dịch vụ thì khan hiếm và đắt đỏ mà người dân vẫn đành phải trung thành.

Cuối cùng, ngay mối quan hệ với các công nhân viên của công ty cũng đã thay đổi. Khi doanh nghiệp còn phát triển mạnh thì còn có thể vận động công nhân viên của mình bằng những lời lẽ về các giá trị của dịch vụ công cộng, về sự tiến bộ và độc lập dân tộc, cùng với việc đồng thời bảo đảm cho lực lượng công nhân viên này được cải thiện đều đặn về mặt công việc, tiền lương và quyền lợi xã hội. Tình hình trở nên thay đổi hoàn toàn khi các vùng đã được trang bị đủ, mạng lưới đã được hiện đại hoá và mục tiêu hàng đầu của doanh nghiệp nay lại là năng suất và chất lượng phục vụ khách hàng. Đội ngũ công nhân viên giờ đã biết thế nào là lao động dôi dư tiềm tàng và năng suất giảm sút, nên họ tỏ ra lo ngại về tương lai của mình thì cũng là điều chính đáng.

Chỉ cần trượt ra khỏi quy chế của mình, không tìm được những

hướng đi mới để phát triển hay thậm chí hơn thế, trở thành nạn nhân của chính sách bòn rút của nhà nước là lập tức doanh nghiệp sẽ rơi vào khủng hoảng.

## **Thời kỳ dự án quy mô lớn đã kết thúc**

Khái quát lại, có ba lý do nội tại cho phép khẳng định rằng mô hình này đã hết thời: lý do thứ nhất liên quan đến xu thế phát triển của hệ thống ngành nghề, lý do tiếp theo liên quan đến việc lịch sử đã khẳng định phương thức can thiệp trên là lỗi thời và lý do cuối cùng liên quan đến phạm vi hạn hẹp của không gian quốc gia đối với các hoạt động công nghệ quy mô hiện nay.

Thành công của mô hình dự án quy mô lớn là nguyên nhân đầu tiên khiến cho nó được phổ biến. Các nhà vô địch quốc gia và các đơn vị khai thác công cộng được hình thành từ mô hình này có xu hướng coi mục tiêu hoà nhập vào thị trường quốc tế là ưu tiên hàng đầu vượt trên mọi yêu cầu khác. Elf Aquitaine, Arianespace, Alcatel-Alsthom, France Telecom, Công ty Điện lực Pháp, Airbus Industrie, Snecma, Aérospatiale là những ví dụ về rất nhiều các doanh nghiệp công nghiệp hay dịch vụ được hình thành (hay được nuôi dưỡng) bởi mô hình “dự án quốc gia quy mô” đã được triển khai tiếp ra quy mô toàn châu Âu và khẳng định được vị thế mới của mình trên thị trường. Nhưng thành công cũng có thể dẫn tới khủng hoảng. Mô hình pha trộn hành chính-doanh nghiệp, cho dù đã thành công trong việc chuyển từ tư duy kinh doanh vũ khí ở cấp độ quốc gia sang tư duy doanh nghiệp, nhưng nếu không điều chỉnh được quy chế của mình cho phù hợp với thực tiễn kinh tế thì chủ nghĩa Colbert công nghệ cao sẽ thay đổi hoàn toàn và chuyển thành một hình thức can thiệp duy ý chí gây trở ngại. Trong một hệ thống đã phân rã, sự đảo lộn đó sẽ khiến cho nhà nước mất đi sự ủng hộ của giới lãnh đạo trong ngành.

Từ khi thực hiện các kế hoạch về điện toán truyền thông, vệ tinh và cáp dẫn, khả năng thành công dường như đã không còn nữa. Các dự án quy mô này đã làm phong phú thêm những lời đồn đại về các chú “bạch tượng” thì đúng hơn là tạo ra các ngành công nghiệp hùng

mạnh. Phải chăng chừng ấy đã đủ để ta dám tuyên bố rằng các dự án quy mô lớn đã hết thời? Không ai có khả năng tiên đoán, nhưng trong những năm qua, nỗ lực không thành nhằm xúc tiến các lĩnh vực công nghệ sinh học, công nghệ nhiệt hạch và hải dương học cũng đủ để cho thấy là khi không có nhu cầu đòi hỏi trang thiết bị (công nghệ sinh học và hải dương học), khi mục tiêu khoa học không ăn nhập với các cơ quan nghiên cứu công nghệ lớn (công nghệ sinh học) hay khi triển vọng ứng dụng công nghiệp còn xa vời (công nghệ nhiệt hạch), và nhất là khi không có thị trường đại chúng (dịch vụ cơ bản cho toàn thể người dân) thì mô hình dự án quy mô lớn khó lòng có thể vận dụng được trên phạm vi quốc gia.

Cuối cùng, ngay những dự án quy mô lớn ban đầu hình thành từ phạm vi quốc gia như Ariane, Airbus hay thậm chí cả tàu cao tốc TGV cũng đã trở thành các dự án châu Âu. Rõ ràng là trong ba trường hợp nêu trên thì sáng kiến công nghệ và chính trị ban đầu là của Pháp, nhưng để các dự án này thành công được thì chúng hoặc đã trở thành dự án châu Âu, hoặc đang trở thành như vậy (TGV/GEC-Alsthom-Fiat). Do đó, vấn đề đặt ra đã có sự dịch chuyển: nếu như chủ nghĩa Colbert công nghệ cao trong phạm vi duy nhất một nước không còn vận dụng được thì liệu có một thể chế công quyền của châu Âu nào tiếp bước được không?

Đơn vị khai thác quốc doanh sẽ trở thành gì đây khi không còn bị ràng buộc bởi những yêu cầu của chính sách công nghiệp và khi phải đối mặt với sự biến mất của thể độc quyền tự nhiên và xu thế cá biệt hoá nhu cầu?

### **Từ nhà nước theo mô hình Colbert đến nhà nước bòn rút**

Mô hình dự án quy mô lớn có cái hay là dưới sự chủ trì của nhà nước đã thống nhất được quyền lợi cả của người tiêu dùng (nhờ được hưởng dịch vụ công cộng mà không còn phải chịu cảnh phân phối hạn chế), của các nhà công nghiệp (được hưởng các khoản chuyển giao công nghệ miễn phí và các hợp đồng giao thầu công chắc chắn sinh lời), của giới kỹ trị công (được xác định và quản lý các dự án bởi họ là những người duy nhất có khả năng thực hiện điều này), lẫn

của công nhân viên (được hưởng bảo trợ xã hội và điều kiện lương ưu đãi mà vẫn có cảm hứng đang tham gia vào một sự nghiệp tập thể trọng đại). Độc quyền nhà nước càng trở nên chính đáng hơn khi dựa trên những lý do về kỹ thuật và hành chính. Tất cả các đối tượng trong lĩnh vực có liên quan đều hoan nghênh điều này. Cho dù lý do là vì mở cửa kinh tế, vì xuất hiện những công nghệ mới khiến cho thể độc quyền tự nhiên khó lòng tiếp tục tồn tại được hay đơn thuần vì dự án quy mô lớn tăng tốc đuổi vượt đã hoàn thành xong, thì sự kết thúc của dự án quy mô lớn cũng đã làm thay đổi hoàn toàn mô hình tuyệt diệu từng thống nhất được các quyền lợi này.

Nhà nước trợ giúp chuyển thành nhà nước bòn rút. Thực tế về chính sách bòn rút này không đáng phải nói thêm nhiều. Trong trường hợp của France Telecom, cần biết là vào năm 1984 khi các công ty khai thác dịch vụ viễn thông lớn giảm giá thì Pháp, vì những lý do ngân sách, đã tăng thuế cơ bản và khiến cho mức tăng lưu lượng các cuộc gọi quốc tế giảm mạnh. Chương trình cải cách vào năm 1990 lại làm nảy sinh khoản thuế khoán 14,5 tỷ Frăng, bất kể kết quả kinh doanh, mức nợ và nhu cầu phát triển của công ty có như thế nào. Vẫn chưa thoả mãn với mức thuế khoán trên, nhà nước đã thành thông lệ cứ đến cuối năm lại lạm vét nguồn dự trữ của France Telecom: một lần để cấp kinh phí cho một vệ tinh, một lần khác để nhà nước thoát khỏi gánh nặng các chứng khoán của AGF hay UAP, và lần thứ ba để cứu Ngân hàng Hervet khi đó đang nguy ngập. Nhưng tất cả những điều đó cũng không sao nếu như nhà nước không biến France Telecom thành công cụ để các doanh nghiệp hết nghi ngờ chính sách công nghiệp. Xin chỉ nêu ra đây một ví dụ là việc trợ giúp cho Bull đã khiến cho France Telecom tổn mất gần 20 tỷ Frăng.

Chính sách bòn rút có ảnh hưởng như thế nào? Có bốn dạng ảnh hưởng.

- Chính sách bòn rút là một hình thức nhà nước tịch thu một cách thô bạo lợi nhuận độc quyền và điều này khiến cho người tiêu dùng chịu thiệt. Để xác định được mức độ, ta chỉ cần nhớ rằng việc vận dụng công nghệ chuyển mạch thời gian về lý thuyết cho phép

giảm đi sáu lần số lượng cán bộ làm việc trong các trung tâm chuyển mạch. Tuy nhiên, người tiêu dùng lại chẳng thấy được lợi lộc gì. Tệ hại hơn, mức thuế cơ bản bị nâng lên vào năm 1984 rồi sau đó tuy có giảm chút ít nhưng vẫn gây ảnh hưởng trực tiếp đến sự phát triển chậm chạp trong hoạt động ứng dụng các công nghệ thông tin ở Pháp.

- Chính sách bòn rút cho phép thực hiện được các khoản dịch chuyển thiếu minh bạch, vốn dĩ không được bàn bạc và đánh giá theo phương thức đối chứng. Nguồn ngân quỹ dồi dào của France Telecom đã cho phép lui lại việc giải quyết vấn đề của Ngân hàng Hervet và của Bull. Nó cũng cho phép che giấu tình trạng bế tắc của kế hoạch “tin học cho mọi người”. Nó khiến cho Viện Thẩm kế phải thường xuyên tố cáo những hành vi đáng xấu hổ trong một cơ chế quản lý thực tế liên quan trực tiếp đến... nhà nước.

- Chính sách bòn rút ngày càng có tác động dội ngược nguy hại đối với bộ máy kỹ trị công và rộng hơn thế là toàn bộ cán bộ quản lý. Thực tế là làm sao có thể vận động công nhân viên chức tham gia vào những mục tiêu giảm giá thành, vào cuộc chiến tăng năng suất, vào việc hạn chế mức lương, khi nhà nước vì những lý do ngân sách trước mắt lại đi rút ruột doanh nghiệp? Nghiêm trọng hơn, xu hướng đầu tư quá mức và lãng phí lại chính là hệ quả trực tiếp của chính sách bòn rút. Đối với doanh nghiệp, đầu tư quá mức có nghĩa là hạn chế được mức độ bị bòn rút.

- Cuối cùng, nếu như tác động của chính sách bòn rút có thể kiểm soát được trong một hệ thống độc quyền nhà nước theo kiểu tự cung tự cấp, thì trong bối cảnh cạnh tranh, chính sách bòn rút sẽ lại là một mối nguy chết người vì nó tạo ra một thế mất cân đối trầm trọng giữa doanh nghiệp nhà nước thực hiện dịch vụ công cộng bị bòn rút và các doanh nghiệp tư nhân chịu sự kiểm soát sát sao của các đối tác tham gia thị trường.

Tóm lại, chính sách bòn rút của nhà nước là một biện pháp hai mặt vì nó khiến cho doanh nghiệp phải chịu thiệt nhưng nhà nước lại được lợi, và thậm chí ta có thể cho rằng France Telecom bằng hiệu ứng san sẻ đã góp phần vào việc thực hiện các tiêu chuẩn của Hiệp ước Maastricht. Nhưng dù sao chính sách bòn rút vẫn đáng

bị lên án vì những lý do được nêu sau đây:

- Nhà nước thu mất thặng dư mà chẳng để cho người tiêu dùng được hưởng;
- Chuyển dịch một cách thiếu minh bạch từ doanh nghiệp này sang doanh nghiệp khác không qua quá trình thảo luận ngân sách nhằm phục vụ cho những hoạt động mà nhà nước không muốn thực hiện công khai;
- Hiệu ứng dội ngược của chính sách bòn rút đối với chính doanh nghiệp vì làm cho doanh nghiệp ít quan tâm hơn đến việc tối ưu hóa các hoạt động đầu tư của mình.

## Hướng tới một hệ thống mới

Một loại hình sở hữu, một phương thức quản lý, một quan niệm pháp lý đang biến mất do ảnh hưởng của đổi mới kỹ thuật khiến cho một số độc quyền tự nhiên trở nên lỗi thời, do yêu cầu của nền kinh tế và tình hình khủng hoảng tài chính công buộc phải lập lại trật tự trong lĩnh vực tài chính và do quyết tâm chính trị xây dựng một không gian châu Âu hội nhập.

Trộn lẫn các vấn đề sẽ chẳng có lợi gì. Yêu cầu có được sự bảo đảm về việc làm đối với công nhân viên chức thuộc diện biên chế cần được xử lý một cách khách quan. Muốn bảo đảm biên chế cho công nhân viên chức bằng cách duy trì hoàn toàn quyền kiểm soát của nhà nước đối với doanh nghiệp sớm muộn cũng đưa doanh nghiệp và đội ngũ công nhân viên đến bước đường cùng. Từ chối thay đổi quy chế của doanh nghiệp và của công nhân viên khi quá trình giảm điều tiết đang diễn ra trong toàn ngành thực tế là đẩy doanh nghiệp đến chỗ suy tàn nhanh chóng.

Tuy nhiên, chúng ta vẫn có thể xem xét liệu trong giai đoạn quá độ chuyển dịch có thể dung hoà được cơ quan điều tiết độc lập, doanh nghiệp truyền thống khai thác dịch vụ thuộc quyền sở hữu nhà nước và việc mở cửa thị trường hay không. Nhiều ý kiến đã nêu ra ủng hộ cho hướng đi này: độc quyền tự nhiên vẫn tồn tại đối với một phần hoạt động của doanh nghiệp truyền thống có sự phân lập giữa chức năng quản lý tài sản và chức năng điều tiết của nhà nước.

Tất cả những gì nêu trên cho thấy nhà nước không biết cách thực hiện vai trò cổ động và dao động giữa chính sách uỷ quyền thực hiện các nhiệm vụ trong khuôn khổ các dự án quy mô và chính sách bòn rút đơn thuần. Chỉ có mở vốn mới có thể buộc nhà nước bắt đầu phải hoạt động như cổ động.

Tương tự như vậy, cơ quan điều tiết độc lập cũng thường xuyên dao động giữa một bên là quyết tâm khuyến khích cạnh tranh, điều đã khiến họ tạo điều kiện cho những đối tượng mới tham gia thị trường gây ảnh hưởng đến nhà khai thác dịch vụ truyền thông, và vì thế, cũng ảnh hưởng đến các nhiệm vụ mang tính dịch vụ công cộng, và bên kia là yêu cầu không được làm phương hại đến lợi ích của nhà nước trong vai trò cổ động, cũng như không được làm phật lòng lực lượng chính trị đang nắm quyền vì họ vẫn là một cơ quan nhà nước. Giải pháp duy nhất có thể duy trì được về lâu về dài là nhanh chóng chấp nhận cạnh tranh và chuyển sang áp dụng luật phổ thông về cạnh tranh. (Tham khảo trường hợp của Ôxtrâyliia).

Quá trình toàn cầu hoá khu vực các lợi ích tập thể không phù hợp với cơ chế nhà nước kiểm soát 100%. Cơ chế này sẽ tạo nên ba yếu tố phá vỡ sự bình đẳng giữa các đơn vị khai thác nhà nước và tư nhân trong khi các đơn vị này lại cạnh tranh với nhau và đều chịu sự quản lý của cùng một cơ quan điều tiết: không bình đẳng trong việc quản lý hàng ngày lực lượng lao động (nhân công, năng suất, tiền lương); không bình đẳng trong cuộc chạy đua giành giật các doanh nghiệp nước ngoài đang được tư hữu hoá; không bình đẳng trong các giao dịch tài chính (không có khả năng nâng vốn hay thanh toán bằng cổ phiếu).

## **Kiểm soát vốn và làm chủ công nghiệp**

Đặt các hoạt động quốc hữu hoá năm 1981 vào trong bối cảnh lịch sử, ta sẽ đi đến một kết luận có vẻ là mâu thuẫn. Một mặt, các hoạt động quốc hữu hoá được thực hiện trong một khuôn khổ về danh chính ngôn thuận là theo chỉ đạo nhưng thực tế lại để cho các công ty có liên quan được quyền tự chủ rộng rãi trong việc đề ra chiến lược.

Mặt khác, các hoạt động quốc hữu hóa năm 1981, vốn được thiết kế như một công cụ kinh tế vĩ mô mạnh mẽ phục vụ một tư duy kinh tế mới, thực tế lại cho phép vực dậy giới tư bản quốc gia đã từng phải chịu nhiều sóng gió trong các cuộc khủng hoảng năm 1974 và 1979.

Phương thức sở hữu chỉ là một trong những công cụ can thiệp của hệ thống công quyền. *Khi nhà nước áp dụng mô hình can thiệp, tính chất nhà nước hay tư nhân của doanh nghiệp chẳng gây cản trở hay khuyến khích gì thêm việc thực hiện các dự án quy mô theo kiểu Colbert.* Trái lại, khi nhà nước chủ yếu nhằm vào việc bảo đảm các thể cân bằng lớn thì yêu cầu ngay cả đối với các doanh nghiệp nhà nước cũng là khả năng sinh lời càng nhiều càng tốt hay chí ít cũng bảo đảm cân đối tài chính.

Các hoạt động quốc hữu hoá lẽ ra phải phục vụ cho chính sách kinh tế và các chiến lược phát triển của chính quyền. Các hoạt động này đặc biệt phải là “đầu tàu” thực hiện chính sách công nghiệp. Ấy vậy mà vai trò trực tiếp của các hoạt động này rất hạn hẹp và chính quyền thì dường như quan tâm nhiều đến việc bổ nhiệm các vị trí lãnh đạo hơn là tạo sức ép thực sự lên các chiến lược được đề ra.

Các hoạt động quốc hữu hoá là sản phẩm của hoàn cảnh, của khủng hoảng, của chiến tranh và đôi khi cả của những ý đồ tư tưởng. Nhìn tổng thể, những tác động kinh tế và xã hội trên thực tế khác xa với những gì đã được dự tính.

Làn sóng quốc hữu hoá lần thứ nhất (1850-1940) được thực hiện với ba lý do: thay thế cho cơ chế thị trường bị suy sụp (cho phá sản rồi tập hợp các công ty đường sắt lại với nhau), hình thành một cơ cấu để tiếp nhận những cơ sở thu được sau chiến tranh (Công ty Bò tạt Alsace hay Công ty Dầu mỏ Pháp), tạo ra những công cụ để thúc đẩy quá trình tái thiết sau chiến tranh năm 1914 (Tín dụng quốc gia hay Tín dụng khách sạn).

Làn sóng quốc hữu hoá lần thứ hai được thực hiện theo một tư duy phát triển kiểu khác. Trên nền tảng đổ nát của một nền kinh tế bị tàn phá bởi chiến tranh, bởi khủng hoảng, bởi sự thiếu vắng của lớp chủ doanh nghiệp và bởi sự rụt rè của những đối tượng có vốn nhàn rỗi, giới lãnh đạo chính trị-hành chính đã quyết định tái thiết

đất nước thông qua vai trò của nhà nước, của khu vực quốc doanh và của đội ngũ công chức. Kế hoạch, kinh phí bao cấp và doanh nghiệp nhà nước phải là những nhân tố thay thế cho cơ chế thị trường chỉ biết nhìn thấy cái lợi trước mắt, cho giới chủ đã bị mất uy tín và cho một hệ thống tài chính thích thực hiện những kiểu đầu tư lạ đời hơn là chú tâm vào lĩnh vực công nghiệp. Công đoàn, người tiêu dùng cùng với đại diện của nhà nước thời đó chính là những trụ cột của mô hình tam phái cạnh tranh.

Làn sóng quốc hữu hoá lần thứ ba mang nhiều yếu tố chính trị-tư tưởng hơn. Là kết quả của liên minh giữa Đảng Cộng sản và Đảng Xã hội, là công cụ của một chủ nghĩa nhà nước đầy tham vọng và là phương thức để thực hiện một chính sách dân chủ xã hội mới, các hoạt động quốc hữu hoá trong giai đoạn này nhằm đoạn tuyệt với chủ nghĩa tư bản thực tế đã là một thất bại về mặt tư tưởng và một thành công của chủ nghĩa tư bản, bởi lẽ phái tả nắm quyền do đã khôi phục được khả năng sinh lời của các doanh nghiệp quốc hữu hoá mà không thay đổi các mối quan hệ xã hội và việc phân chia quyền lực nên đã tạo điều kiện cho quá trình tư hữu hoá chính các doanh nghiệp đó sau này.

### **Các doanh nghiệp nhà nước lần tìm định hướng**

Liên ngay giai đoạn ổn định sau Giải phóng cũng như những chương trình cấp bách của thời kỳ Tái thiết trôi qua là lúc đặt ra câu hỏi về nhiệm vụ của doanh nghiệp nhà nước cũng như sự hội nhập của loại hình doanh nghiệp này vào một nền kinh tế hoạt động chủ yếu theo cơ chế thị trường.

Từ năm 1945 đến 1954, công cuộc tái thiết được thực hiện trong khuôn khổ một nền kinh tế có chỉ đạo: Bản kế hoạch thời đó vạch ra những ưu tiên của từng lĩnh vực, Cục Ngân khố huy động nguồn công quỹ phục vụ cho các doanh nghiệp nhà nước đảm trách nhiệm vụ xây dựng lại cơ sở hạ tầng. Các bộ kỹ thuật (Công nghiệp, Giao thông, Trang thiết bị, Bưu chính viễn thông) thông qua nghiệp vụ của mình tiến hành thẩm định kế hoạch và tình hình tài chính để đánh giá yêu cầu của lãnh đạo các doanh nghiệp quốc hữu hoá.

Nhưng trên thực tế, vẫn cùng một lớp cán bộ nhà nước ưu tú đã luân chuyển từ khâu soạn thảo kế hoạch đến các bộ kỹ thuật và tiếp đó từ các bộ kỹ thuật đến đại bản doanh của các doanh nghiệp nhà nước lớn. Mặt khác, việc hình thành quy chế gần như là công vụ, quyền đại diện của công đoàn trong các Hội đồng quản trị cũng như sự phát triển của các tổ chức theo hình thức ngang số đại biểu với nhiệm vụ quản lý bảo trợ xã hội đã cho phép giới công đoàn và giới kỹ trị trong khu vực quốc doanh thương lượng và đi đến sự đồng thuận vì lý tưởng chung về độc lập dân tộc, về quyền lực của nhà nước và về tiến bộ không ngừng.

Từ năm 1954 đến 1974, nguồn kinh phí do nhà nước trực tiếp cung cấp đã giảm bớt trong khi nguồn tài chính huy động từ thị trường (được thực hiện dưới sự giám sát chặt chẽ của Cục Ngân khố) lại tăng lên. Thực tế, Cục Ngân khố là cơ quan thu tóm các định chế tài chính chuyên trách, khu vực các ngân hàng quốc doanh và lịch trình phát hành trái phiếu. Đó là giai đoạn huy hoàng của mô hình kinh phí bao cấp: kế hoạch chỉ còn mang tính chất chỉ dẫn, quyền tự chủ về chiến lược của các công ty đã tăng lên cùng với quá trình châu Âu mở cửa và tự do hoá trao đổi, các nguồn tài chính với lãi suất thực tế thấp càng có tác động đòn bẩy hiệu quả bởi lẽ nền kinh tế đang tăng trưởng mạnh. Cơ chế trên thành ra lại làm lợi cho công nhân viên chức vì tiền lương và các khoản ưu đãi xã hội của họ liên tục được cải thiện. Biến số điều chỉnh vào thời đó chính là lạm phát và mức độ mất giá định kỳ. Mặt khác, sau chiến tranh, Pháp đã triển khai một loạt các dự án quy mô nhằm bảo đảm cho mình tính độc lập tối thiểu trong lĩnh vực công nghiệp năng lượng và công nghệ hàng đầu phó trước quyền lực bá chủ của Mỹ thời đó. Trong các lĩnh vực hàng không dân sự và quân sự, dầu mỏ, năng lượng nguyên tử, đường sắt, viễn thông, Pháp đã chủ ý tiến hành chủ nghĩa bảo hộ tiến công, huy động các công ty hàng đầu trong nước và phát triển hoạt động nghiên cứu nhà nước. Trên thực tế, nhiều hệ thống công nghiệp đã hình thành với đặc trưng là sự kết hợp của việc nghiên cứu với hợp đồng đặt hàng công và sản xuất, và tất cả được đặt dưới sự chỉ đạo của một đội ngũ cán bộ ưu tú đồng đều cùng có những giá trị chung và được luân chuyển từ lĩnh vực này sang lĩnh vực khác.

Nước Pháp do đó đã khắc phục được tình trạng tụt hậu của mình, xây dựng được những doanh nghiệp làm ăn có hiệu quả, xây dựng được cơ sở hạ tầng cho đất nước và nhờ đó đã sẵn sàng tham gia vào sân chơi giữa các nước lớn trên cơ sở áp dụng các quy định về thương mại quốc tế. Trong một bản báo rất được chú ý, Simon Nora đề xuất các doanh nghiệp nhà nước phải được quản lý như các doanh nghiệp tư nhân theo những tiêu chí chặt chẽ về lợi nhuận, còn những nhiệm vụ mang tính dịch vụ công cộng được thực hiện phải được tính toán cụ thể để nhà nước bù lỗ thông qua các thủ tục công khai xác định giá thành thực tế. Kể từ cuộc khủng hoảng năm 1974, mô hình kiểu Pháp bắt đầu lung lay. Tổng thống Giscard d'Estaing lúc đầu cũng đã từng có ý định thực hiện một chính sách tự do. Ông hy vọng rằng việc thả nổi đồng tiền và tự do hối đoái sẽ khiến cho nền kinh tế trở nên năng động hơn. Ông cho rằng việc giảm điều tiết một phần trong lĩnh vực năng lượng cùng với việc thay đổi một bước quy chế của các doanh nghiệp hay các cơ quan hành chính mang tính dịch vụ công cộng sẽ cho phép bộ máy kinh tế trở nên mềm dẻo hơn. Trên thực tế, ông lại làm điều ngược lại. Chính phủ đã tăng đáng kể các khoản đóng góp xã hội, đầu tư ồ ạt vào khu vực quốc doanh và thậm chí còn bảo đảm cải thiện sức mua của đội ngũ nhân viên làm việc trong khu vực quốc doanh vốn đang khủng hoảng trầm trọng.

Các hoạt động quốc hữu hoá từ năm 1982 đối với phái tả nắm quyền chính là giải pháp cho một cuộc khủng hoảng kéo dài, đồng thời cũng là để thực hiện lời hứa sẽ thay đổi một cách căn bản. Trong khi chính phủ tuyên bố sự đăng quang của một mô hình phát triển mới, việc giành lại thị trường nội địa và một cuộc cách mạng dân chủ tại nơi làm việc, thì trên thực tế, bằng việc quốc hữu hoá, họ đã ra tay cứu vãn được những doanh nghiệp sắp phá sản. Vào năm 1982, tất cả các tập đoàn công nghiệp lớn thuộc diện quốc hữu hoá đều đang gặp phải những khó khăn tài chính nghiêm trọng: Pechiney đã phải ngừng chi trả, Thomson đang là nạn nhân của tình hình thay đổi trên các thị trường vũ khí cũng như của một danh mục chứng khoán hết sức lộn xộn khiến công ty chịu thua lỗ, Tổng công ty Điện lực đang phải điều chỉnh vì chi nhánh SGE của mình hoạt động trong lĩnh vực công chính, Saint Gobain có nguy cơ bị suy sụp do những

khó khăn của chi nhánh hoạt động trong lĩnh vực tin học là Bull, và cuối cùng là Rhône Poulenc lụn bại với các hoạt động sản xuất sợi nhân tạo và tổng hợp đang chuẩn bị phải bán một phần vốn của mình cho Cooét. Trong tất cả các trường hợp trên, nhà nước đã tái cấp vốn cho các doanh nghiệp, thậm chí còn nhận về mình khoản nợ trái phiếu như trong trường hợp ngành luyện kim, khuyến khích việc cơ cấu lại các ngành công nghiệp bằng cách cấp kinh phí cho các chương trình tập trung hoạt động, đóng cửa một số cơ sở và cho phép những đơn vị không đạt đến quy mô tới hạn được chuyển nhượng. Chính nhờ vậy mà Thomson do không đạt được quy mô tới hạn trong mảng trang thiết bị điện thoại đã nhượng lại mảng này cho Tổng công ty Điện lực. Tổng công ty Điện lực nhờ được tăng cường nên đã mua thêm các công ty khác trên thị trường thế giới. Chỉ có nhà nước mới có thể chấp nhận vai trò cổ đông kiên nhẫn và chịu cấp kinh phí cho các kế hoạch xã hội. Chỉ có nhà nước mới có thể tạm thời đứng ra bảo vệ chống lại những kẻ muốn thôn tính doanh nghiệp. Để có thể tồn tại được trong một thế giới kinh tế cạnh tranh, các doanh nghiệp nhà nước tiếp đó đã nhanh chóng áp dụng các phương thức như các doanh nghiệp tư nhân: giảm thiểu chi phí, sa thải ở ạt trong lĩnh vực quốc doanh có cạnh tranh, đầu tư ra nước ngoài, tự động hoá. Và nhờ đó, các doanh nghiệp này đã hồi phục trở lại. Tóm lại, kết quả của các hoạt động quốc hữu hoá từ năm 1982 tỏ ra rất mâu thuẫn: chính dưới thời Chính phủ cánh tả mà các doanh nghiệp đã điều chỉnh biên chế của mình, không ngừng tăng thu nhập, tăng nhanh lợi nhuận và toàn cầu hoá. Nhà nước đã cấp kinh phí cho các hoạt động chuyển đổi, khuyến khích các chương trình tập trung sáp nhập và góp phần vào việc đổi mới giới tư sản Pháp thông qua việc đa dạng hoá một bước việc tuyển dụng các vị trí lãnh đạo. Nhưng trong quá trình chuyển đổi nhằm thích ứng với một thế giới cạnh tranh quyết liệt hơn, khu vực quốc doanh không có cạnh tranh vẫn được hưởng một sự bảo hộ đáng kể về mặt quy chế việc làm và biên chế. Tất cả diễn ra cứ như thể khu vực quốc doanh, thông qua sự phát triển liên tục, là vùng đệm, là bộ phận giảm chấn cho một khu vực có cạnh tranh chịu áp lực mạnh mẽ. Biên chế nhà nước liên tục tăng, cộng với cơ chế phân phối lại về mặt xã hội và các dịch vụ công

cộng không ngừng được cải thiện đã góp phần mạnh mẽ vào việc hạn chế ảnh hưởng của chu trình kinh tế và giảm thiểu những chấn động do quá trình hiện đại hoá gây ra đối với vấn đề việc làm. Dịch vụ công cộng trong các lĩnh vực công nghiệp và thương mại năng lượng, vận tải và truyền thông, do đó, đã đóng một vai trò quyết định đối với sự cân đối về kinh tế và xã hội của đất nước. Nhà nước đã đầu tư vào thời điểm chu trình kinh tế đang đi xuống, các cơ sở quốc doanh tăng mạnh biên chế, rồi nhà nước lại bảo đảm việc làm suốt đời, cơ chế tự động tăng lương và các quyền lợi xã hội rộng rãi cho đội ngũ lao động này (xem phần sau).

Nói tóm lại, ngoại trừ trường hợp các dự án quy mô lớn được thực hiện theo mô hình chủ nghĩa Colbert công nghệ cao mà ta có thể khẳng định rằng vai trò của nhà nước là đã khuyến khích được việc chuyên môn hoá ngành công nghiệp nước nhà, còn thì các hoạt động quốc hữu hoá đều hoặc để xử lý sự sút kém của những ngành nghề gặp khó khăn (máy công cụ, công nghiệp đóng tàu...) và tạo dựng lại với mức chi phí quá cao trên một nền tảng đã thu hẹp của một doanh nghiệp nhà nước (ngành luyện kim), hoặc đẩy nhà nước vào các hoạt động lắp ghép công nghiệp không có ý nghĩa quyết định đối với tình hình chuyên môn hoá công nghiệp, bất chấp quy mô của các bản kế hoạch ngành nghề, của các cơ chế khuyến khích khen thưởng cũng như của những nguồn lực thuộc sở hữu nhà nước.

Chí ít liệu ta có thể khẳng định rằng tuy không thúc đẩy được các chiến lược chuyên môn hoá và không huy động được bộ máy ngân hàng quốc hữu hoá phục vụ cho một chiến lược phát triển thông qua một chính sách lựa chọn tín dụng, nhưng nhà nước ít ra cũng sẽ thể hiện được vai trò cổ động hữu ích hỗ trợ cho quá trình phát triển và áp đặt một phương thức “quản trị doanh nghiệp” đa phái hay không?

Do bản chất của mình nên nhà nước không thể là một cổ đông. Kết luận không giống với suy nghĩ chung này quả thực có thể được chứng minh bằng cả lý thuyết lẫn thực tế.

Doanh nghiệp nhà nước là tài sản của đất nước. Việc gia nhập hay rút khỏi khu vực quốc doanh được luật pháp quy định với sự kiểm tra của Hội đồng Hiến pháp và sự giám sát trên thực tế của Ủy

ban Tư hữu hoá đối với các trường hợp chuyển nhượng. Các hoạt động góp vốn bằng công quỹ là do nhà nước quản lý và thực tế có tới ba cơ quan chủ quản: Ngân khố quản lý về tài sản, Ngân sách quản lý về tài chính và các bộ chuyên trách phụ trách các vấn đề kỹ thuật. Nhà nước là hiện thân của tính liên tục nhưng nhà nước cũng còn phụ thuộc vào những thay đổi chính trị trong đường hướng của chính phủ. Cơ cấu Hội đồng quản trị của các doanh nghiệp nhà nước bao gồm ba nhóm: nhóm đại diện cho nhà nước là những người bảo vệ quyền lợi ngành nghề mà bộ hay cục của mình phụ trách, nhóm đại diện cho công nhân viên chức và nhóm những cá nhân có trình độ chuyên môn vốn là những người phải biểu quyết theo nhà nước để bảo đảm cho nhà nước đang thực chất là chủ sở hữu giành được đa số! Cơ chế kiểu này tạo ra ba dạng tác động sau:

- Trong giai đoạn hoạt động bình thường, doanh nghiệp nhà nước có cạnh tranh được giao quyền tự chủ hoàn toàn trong quản lý.

- Hội đồng quản trị không thể hiện được quyền kiểm soát đáng kể vì nhà nước không cấp kinh phí để phát triển và cũng không có những đòi hỏi cao về lợi nhuận.

- nhà nước nhường lại quyền tự chủ trong chiến lược hoạt động để đổi lấy độc quyền trong việc bổ nhiệm cán bộ và quyết định địa điểm, vốn là nguồn gốc gây ra những tác động chính trị đối với địa phương. Tình hình như vậy đã không tránh được sự chỉ trích của các nhà cải cách nhà nước hay chí ít là những tác giả của nhiều bản báo cáo về những biến chuyển trong lĩnh vực quản lý kinh tế. Từ giữa những năm 1950, nhiều công chức cao cấp theo xu hướng hiện đại đề xuất phải tự chủ hoá chức năng quản lý tài sản của nhà nước và giao độc quyền thực hiện chức năng này cho một cơ quan hành chính hay một bộ phận chuyên trách. Sau đó, nhiều giải pháp đã được tính đến: một bộ đặc trách, một hay nhiều công ty tài chính nhà nước, những cơ chế bàn bạc trước cho phép đề ra tiếng nói thống nhất của nhà nước. Cuối những năm 1970, thậm chí người ta đã tính đến việc cấm các uỷ viên hội đồng quản trị là công chức không được đại diện cho bộ của mình. Tất cả những ý định này đều thất bại. Nhà nước là một thực thể đa phái và việc nhiều cơ quan hành chính cùng tồn tại

thể hiện tính đa dạng trong quyền lợi của các chủ thể công quyền. Do đó, tổng cộng các quyền lợi ngành nghề không thể tạo nên quyền lợi của nhà nước.

Một loạt những trường hợp thất bại gần đây của nhà nước trong vai trò cổ đông cho thấy nhà nước trên thực tế không có khả năng thực hiện chức năng cổ đông.

## **Quốc hữu hoá, tư hữu hoá và việc bảo vệ nguồn vốn bản địa**

Các hoạt động quốc hữu hoá rõ ràng đã góp phần vào việc bảo vệ giới tư bản bản địa. Nhưng điều bất ngờ hơn là các hoạt động tư hữu hoá cũng vậy.

Trên khía cạnh kiểm soát vốn, các hoạt động tư hữu hoá đã giải quyết được đúng những vấn đề mà các hoạt động quốc hữu hoá từng giải quyết, cho dù những luận điểm được dẫn ra nhằm lý giải các hoạt động này là hoàn toàn đối lập. Những người theo chủ nghĩa De Gaulle [Phe cánh hữu mạnh nhất do tướng De Gaulle thành lập] cũng như những thành viên của Đảng Xã hội chia sẻ cùng một quan điểm về chủ quyền đối nội và đối ngoại. Cả hai phía đều muốn bảo vệ giới tư bản bản địa trước sự tấn công của nước ngoài, họ đều giống nhau ở chỗ cho rằng quyền lợi của nhà nước phải đứng trên quyền lợi của thị trường và họ đều có ý định kiểm soát giới lãnh đạo công nghiệp và tài chính.

Chính trong tâm trạng gấp gáp như vậy, phái tự do lên nắm quyền vào năm 1986 đã muốn chấm dứt thời kỳ “từ bỏ chủ nghĩa tư bản” và biến các hoạt động tư hữu hoá thành động lực của một chính sách mới hướng tới việc giải phóng năng lực sáng tạo và buộc nhà nước rút lui. Trên thực tế, vào ngày 2-7-1986, Chính phủ mới được thành lập đã vận dụng một bộ luật cho phép mình được ban hành pháp lệnh nhằm thực hiện “các biện pháp kinh tế và xã hội khác nhau”, trong đó có việc tư hữu hoá các doanh nghiệp, bởi lẽ chính phủ này muốn “ra tay giải quyết ngay vấn đề việc làm và tự do hoá nền kinh tế”. Nhưng chính phủ của phái Tự do tiếp đó cũng gặp phải

những mâu thuẫn mà phái Xã hội từng gặp phải. Làm sao có thể dung hoà được giữa một bên là tư duy thị trường và hội nhập vào nền kinh tế thế giới và một bên là quyết tâm duy trì tính chất quốc gia trong cơ cấu vốn của các công ty Pháp và các quy định đối với thị trường? Phái Xã hội đã nhân danh chủ quyền quốc gia để quốc hữu hoá và thực tế họ đã góp phần vào việc tái cấp vốn cho các công ty đang hấp hối, tạo cơ hội cho các công ty này khẳng định lại vị thế của mình trên thị trường thế giới. Phái Tự do muốn giao lại cho thị trường “những doanh nghiệp hoạt động không hiệu quả vì bị quốc hữu hoá” và trên thực tế đã tạo ra một nhóm tư bản đầu sỏ đặt dưới sự kiểm soát của nhà nước.

Sự đan xen giữa các quyền lợi công và tư, sự thiếu vắng một thế đối trọng của các cổ đông nhỏ lẻ và sự thiếu đồng đều trong lớp lãnh đạo ưu tú đều là những điều từng tồn tại trước khi có các hoạt động tư hữu hoá vào năm 1986.

Các hoạt động tư hữu hoá từ năm 1986, sau đó đã chấm dứt vào tháng 10-1987 sau khi thị trường tài chính sụp đổ, có bốn đặc trưng chính.

Các hoạt động tư hữu hoá này chịu ảnh hưởng của các chủ đề được nêu trong cuộc cách mạng bảo thủ. Ảnh hưởng này là yếu tố quyết định quy mô của chương trình tư hữu hoá: 66 doanh nghiệp thuộc về 27 tập đoàn với giá trị tổng thể lên tới 275 tỷ Franc.

Thực hiện các chương trình này là các công chức ngân khố, vốn hiểu rằng giới tư bản Pháp không lấy gì làm vững mạnh. Bởi vậy, các chương trình đó đã thực hiện yêu cầu giữ được tính chất quốc gia cho doanh nghiệp bằng việc hình thành nhóm nòng cốt vững chắc hay nhóm cổ đông ổn định. Do những người thuộc phái De Gaulle khởi xướng, các chương trình này cần phải tính đến “chính sách khuyến khích người lao động gắn bó với cơ sở” và đã đề ra phương thức cổ đông nhân dân và cổ đông là người lao động. Các chương trình này đã ưu tiên bổ nhiệm vào vị trí lãnh đạo các doanh nghiệp tư hữu hoá một lớp đối tượng ưu tú hạn hẹp xuất thân từ các cơ sở trọng yếu và được đào tạo thành những người dẫn đường.

Kết quả của những định hướng thoát đầu mâu thuẫn như vậy là

việc tạo ra một cơ chế tư hữu hoá có quản lý mà trên thực tế chính là “quy trình đảo ngược” của giới tư bản Pháp. Cụ thể là như thế nào?

Chính phủ thời đó không mấy quan tâm đến việc bán đấu giá các doanh nghiệp nhà nước, việc nhượng lại các doanh nghiệp này theo phương thức thoả thuận tay đôi hay việc bán dần các doanh nghiệp này ra thị trường theo gói thầu. Họ đã đưa ra một hình thức tư hữu hoá theo định mức cùng với nhóm nòng cốt vững chắc và cơ cấu cổ đông nhân dân. Tư hữu hoá theo định mức là điều hành việc bán doanh nghiệp ra thị trường nhờ đã tổ chức trước được cơ cấu cổ đông. Một phần cổ phiếu sẽ được bán cho nhóm nòng cốt vững chắc và như vậy là lãnh đạo doanh nghiệp cùng bên ngân khố đã lựa chọn các cổ đông nắm quyền kiểm soát. Đối lại việc được ưu ái đặc biệt đến như vậy, nhóm cổ đông nắm quyền kiểm soát cam kết sẽ giữ các cổ phiếu của mình trong một thời gian ngắn và mua cổ phiếu với giá cao hơn các cổ đông khác một chút. Một phần vốn thứ hai được nhượng với điều kiện ưu đãi cho người lao động trong doanh nghiệp nhằm khuyến khích họ tham gia đóng góp cho cơ sở của mình và nhằm một mục đích khác không thật sòng phẳng là giao một phần vốn vào tay các đối tượng bằng hữu. Một phần vốn thứ ba và cũng là phần vốn lớn nhất dành cho đông đảo công chúng trong khuôn khổ một chương trình chào bán công khai, được các phương tiện thông tin đại chúng đưa tin rộng rãi. Thành công thực sự của chương trình phụ thuộc vào thành công của việc đầu tư. Thực tế, để cơ chế vận hành suôn sẻ thì công chúng phải sẵn sàng đóng góp vốn tiết kiệm của mình mà không được quyền tham gia vào việc chỉ định các vị trí lãnh đạo hay vào chiến lược của công ty. Phần vốn thứ tư và thứ năm được dành cho các nhà đầu tư chuyên nghiệp của Pháp và nước ngoài. Như vậy, cơ quan quyền lực chỉ định một người lãnh đạo là nhân vật sẽ cùng với Kho bạc lựa chọn nhóm nòng cốt vững chắc, hình thành theo ý định của mình hội đồng quản trị và như vậy, cũng có nghĩa là phân ra các cổ đông có tiếng nói quyết định và những cổ đông không có tiếng nói quyết định.

Khi đợt tư hữu hoá lần thứ hai được bắt đầu vào năm 1993, Chính phủ phải tính đến bối cảnh tài chính mới, những phê phán chính trị đối với nhà nước thiên vị và nhu cầu khẩn cấp phải tìm được những nguồn ngân sách mới. Nhờ có kinh nghiệm, chính phủ

thời kỳ này đã thực hiện thành công dự định ban đầu với khả năng làm chủ hoàn hảo.

Qua các đợt khác nhau vẫn thấy có một số yếu tố bất biến trong quy trình bổ nhiệm, trong trình tự tư hữu hoá và trong việc lựa chọn các doanh nghiệp đưa ra thị trường.

Kỹ thuật thực tế được vận dụng là chọn ra một doanh nghiệp làm ăn phát đạt và chào giá hấp dẫn với mức giảm ngay lập tức từ 15% đến 20% nhằm bảo đảm chắc chắn thành công và sẽ tư hữu hoá được các doanh nghiệp đầu đàn của tư bản Pháp trong thời điểm chính trị thuận lợi. Chia khoá đưa đến thành công nằm trong một trình tự bất biến mà bước đầu là việc lựa chọn ra vị chủ tịch của doanh nghiệp sẽ tư hữu hoá rồi giao cho vị này trách nhiệm quyết định cơ cấu của nhóm cổ đông nòng cốt vững chắc, với sự giúp đỡ của Cục Ngân khố nhằm tăng cường quyền lực của vị chủ tịch đó. Tiến trình tư hữu hoá theo định mức khi đó có thể bắt đầu (nhóm cổ đông ổn định, các nhà đầu tư chuyên nghiệp của Pháp và nước ngoài, nhóm cổ đông là người lao động trong doanh nghiệp, việc chào bán ra công chúng). Tiến trình này kết thúc với việc thành lập Hội đồng quản trị nhiệt tình ủng hộ cho vị Chủ tịch kiêm Tổng giám đốc của doanh nghiệp tư hữu hoá vốn chẳng phải ai khác lại chính là vị Chủ tịch kiêm Tổng giám đốc của doanh nghiệp quốc doanh. Ta nhận thấy đây chính là quy trình đảo ngược của giới tư bản Pháp, trong đó vị chủ tịch kiêm Tổng giám đốc là người chọn lựa các cổ đông nắm quyền kiểm soát, bổ nhiệm các uỷ viên Hội đồng quản trị và làm như vậy là vị này đã quyết định chọn ra những cổ đông nào có khả năng gây ảnh hưởng và những cổ đông nào thì không.

Những thực nghiệm năm 1986 đã gây chấn động mạnh trước tiếng vang rộng lớn của những lời buộc tội là nhà nước thiên vị do Raymond Barre đưa ra. Do đó, chính phủ đã phải hoàn chỉnh hệ thống của mình bằng cách hình thành thêm các mạng lưới góp vốn chéo được kiểm soát chặt chẽ. Tiếp đó, Chính phủ đã tìm cách tránh không lặp lại cách làm không hay trong chương trình Havas từng khiến mọi người có cảm tưởng Hội đồng quản trị của công ty này được hình thành trên cơ sở đảng phái. Chính phủ cũng gạt bỏ quan điểm của những người theo chủ thuyết Mitterrand chỉ trích việc từ

bỏ các ngành công nghiệp mang tính chất bảo vệ chủ quyền bằng cách đề ra một “cổ phiếu đặc biệt” đối với Elf. Cuối cùng và đây cũng là điều chủ yếu, Chính phủ dựa vào các mối quan hệ tư bản đã được kiến tạo từ năm 1988 đến 1993 để hình thành các nhóm cổ đông nông cốt vững chắc trên cơ sở các hoạt động góp vốn chéo.

Sự biến đổi chế độ kinh tế, sự điều hành yếu kém của nhà nước, cuộc khủng hoảng trong mô hình tổ chức của doanh nghiệp nhà nước là những vấn đề hiện đang được đặt ra cho khu vực quốc doanh.

Lịch sử các hoạt động quốc hữu hoá và tư hữu hoá không thể tách rời việc phân tích mô hình can thiệp kinh tế của Pháp. Kể từ bước ngoặt lớn vào năm 1984 (là thời điểm mà Pháp già từ mô hình kinh tế bao cấp, từ bỏ các chính sách kinh tế kiểu Colbert và kiên quyết thực hiện một chính sách thiếu phát tạo tính cạnh tranh), vấn đề đặt ra cho khu vực quốc doanh đã hoàn toàn khác: chủ nghĩa bảo hộ tiến công không còn áp dụng được trên quy mô lớn, hệ thống tài chính toàn quốc phải đối mặt với tình hình cạnh tranh trong nước và với dòng xoáy của nền tài chính toàn cầu hoá, công nhân viên chức trong khu vực quốc doanh không còn có khả năng đòi hỏi và đạt được mức lương cao hơn mức tăng năng suất như hồi những năm 1970. Việc thay đổi chế độ kinh tế kéo theo cuộc khủng hoảng về phương cách điều hành của nhà nước là một yếu tố khiến tình hình thêm trầm trọng.

Tuy sự can thiệp của nhà nước luôn hướng tới mục tiêu bảo vệ nguồn vốn bản địa, dù thông qua quốc hữu hoá hay tư hữu hoá, nhưng chúng ta vẫn phải thừa nhận rằng nhà nước tỏ ra lúng túng trong việc xác định các nhiệm vụ đặc thù cho các doanh nghiệp nhà nước. Tham gia vào quá trình khắc phục tình trạng công nghiệp tụt hậu và làm vùng đệm cho các hoạt động điều chỉnh thích ứng của khu vực tư nhân là những chính sách đã lỗi thời. Trong bối cảnh đó, vấn đề châu Âu sẽ làm lộ ra thì đúng hơn là tạo ra yêu cầu chuyển đổi thích ứng vốn đã được đặt ra đối với một bộ phận trong bộ máy kinh tế của Pháp. Trên thực tế, việc thiếu một định hướng rõ ràng không mấy ảnh hưởng đến các doanh nghiệp nhà nước, chừng nào các doanh nghiệp này còn vận hành trong một khuôn khổ quốc gia được bảo hộ tương đối, chừng nào nhà nước còn kiểm soát cạnh

tranh và đáp ứng nhu cầu của doanh nghiệp thông qua chính sách tài chính. Nhưng qua cuộc khủng hoảng của Crédit Lyonnais hay của GAN cũng như qua sự do dự trong việc lựa chọn chính sách áp dụng cho lĩnh vực công nghiệp quốc phòng, chúng ta nhận thấy rằng khi nhà nước phải thẩm định một hoạt động quản lý công cộng, phải dự đoán những tác động của một chương trình cải cách đối với một khu vực tài chính mở có sự tham gia của cả các doanh nghiệp nhà nước lẫn các doanh nghiệp tư nhân, thì lúc đó những ý kiến khác nhau từ phía các cơ quan hành chính và những quan điểm chính trị đối lập nhau (do việc thay đổi chính phủ ngày càng nhanh) đương nhiên sẽ không cho phép đưa ra được những giải pháp tối ưu.

Những nhiệm vụ không duy trì được lâu dài, những quan điểm trái ngược từ phía bộ máy công quyền nhất định sẽ đưa đến tình trạng khủng hoảng trong hoạt động tổ chức của các doanh nghiệp nhà nước. Việc thay đổi các vị chủ tịch, những tuyên bố công khai của một số vị lãnh đạo doanh nghiệp phần nộ trước thái độ quá trớn của những cán bộ lãnh đạo hành chính chính trị hay thái độ cơ hội của một số cán bộ quản lý trong các đơn vị quốc doanh là những yếu tố cho thấy sự lúng túng ngày càng rõ nét của các doanh nghiệp đang lần tìm nhiệm vụ của mình, hay đơn thuần chỉ lần tìm một luật chơi rõ ràng.

Từ đó cho thấy có thể cần đến một cuộc cải cách các doanh nghiệp nhà nước nhằm xác định khuôn khổ chiến lược cho hoạt động của các doanh nghiệp này, nhằm làm cho các hội đồng quản trị hoạt động hiệu quả hơn và các cán bộ quản lý trở nên có trách nhiệm hơn vì ít phải chịu sức ép của những hành vi vô đoán. Tuy nhiên, bản báo cáo này ủng hộ những thay đổi cơ bản hơn do những lý do liên quan đến địa kinh tế, xã hội học hành chính và lịch sử.

Trên khía cạnh này, hoàn toàn không cần thiết phải quay trở lại những hệ quả của việc thay đổi chế độ kinh tế. Nền kinh tế Pháp ngày nay mang tính hội nhập trong khu vực, toàn cầu hoá về mặt tài chính và hướng ngoại rất mạnh. Mai đây, chúng ta sẽ nằm trong khu vực đồng euro với một thị trường nội địa lớn hơn cả thị trường nước Mỹ. So với điều kiện kinh tế của thời kỳ sau chiến tranh từng khiến chúng ta đi đến áp dụng chiến lược phát triển chỉ dựa trên tiềm lực

của mình, nay mọi sự đã thay đổi. Chúng ta có thể mừng tượng đến chủ nghĩa Colbert châu Âu, một cơ chế điều tiết theo chủ thuyết Keynes cho châu Âu, một bộ máy công quyền châu Âu với một ngân sách liên bang lớn, tóm lại là một châu Âu hùng mạnh, một dạng nước Pháp rộng lớn trên quy mô châu Âu. Vấn đề là ở chỗ chỉ có mỗi chúng ta mong muốn điều này.

Khẳng định do bản chất của mình nên nhà nước không thể làm cổ đông là nhắc lại một điều đã quá rõ ràng: nhà nước thường xuyên theo đuổi nhiều mục tiêu nên không thể chỉ quan tâm đến đến lợi ích của doanh nghiệp không thôi và không thể tập trung tối ưu hoá việc khai thác tài sản của mình. Mặt khác, nhà nước là mô hình đa diện nên sẽ là ảo tưởng nếu nghĩ rằng chỉ cần một cuộc cách mạng là các cơ quan hành chính khác nhau sẽ đưa ra tiếng nói thống nhất.

Hơn nữa, những cuộc cải cách được áp ỏ ít ra từ năm 1967 cùng với Simon Nora đã minh hoạ cho giả thuyết của chúng tôi. Vào dịp đó và trong một bối cảnh dễ dàng hơn, người ta đã ấn định được các nhiệm vụ, đề ra được các quy định kinh tế và nêu ra các nguyên tắc quản lý nhà nước; nhưng những điều đó hoàn toàn không ngăn chặn được cuộc khủng hoảng tiềm tàng của những năm 1970 và 1980 và tình trạng rối loạn của những năm 1990. Ai có thể tin rằng việc du nhập những quy định về “quản trị doanh nghiệp” do các quỹ hưu trí của Mỹ đưa ra và đã được Sir Cadbury áp dụng ở Anh lại có thể áp dụng được cho các doanh nghiệp nhà nước do nhà nước kiểm soát 100%.

Như vậy là chúng lại quay trở lại vấn đề ban đầu.

## **Vấn đề của khu vực quốc doanh ngày nay được đặt ra như thế nào?**

Nếu ta xem xét lần lượt từng tiêu chí cho phép khẳng định bằng thực tế chứ không phải theo lý thuyết tính đúng đắn của hoạt động quốc hữu hoá, thì những lý lẽ nào còn có giá trị, và như vậy, khu vực quốc doanh sẽ có thể phát triển như thế nào?

## Các thể độc quyền

Như chúng ta đã thấy, các tài liệu viết về thể độc quyền trong quá khứ được biên soạn theo quan điểm chính trị thì đúng hơn là kinh tế. Cùng với tiến trình hội nhập châu Âu và mở cửa quốc tế, lý lẽ ủng hộ việc duy trì thể độc quyền càng suy giảm thêm. Vấn đề duy nhất còn bỏ ngỏ chính là vấn đề về các thể độc quyền tự nhiên. Cho dù trong lĩnh vực viễn thông hay lĩnh vực điện năng, sự tồn tại của các thể độc quyền tự nhiên tốt nhất chỉ nên gắn vào một phần hoạt động của các công ty này và các cơ quan điều tiết có thể quản lý lấy phần hoạt động đó. Thực tế, việc nhà nước duy trì kiểm soát vốn tạo ra những bất tiện đáng kể từng được nêu ở phần nói về hình thức bòn rút của nhà nước.

Vì vậy, nếu như chúng ta có thể chấp nhận việc tư hữu hoá toàn bộ các doanh nghiệp trong khu vực có cạnh tranh mà không thấy có bất tiện gì, thì đối với các doanh nghiệp thực hiện dịch vụ công cộng được hưởng thể độc quyền tự nhiên hay quản lý các tài sản mà tương lai sinh lời vượt khỏi tầm nhìn của các nhà đầu tư tư nhân, chúng ta lại có thể chấp nhận việc duy trì doanh nghiệp nhà nước, nhưng đồng thời phải hình thành kèm theo tỷ trọng cổ đông tư nhân nhằm ngăn chặn hiện tượng bòn rút và buộc nhà nước phải hoạt động như cổ đông.

Trong trường hợp này và mặc dù có những lý lẽ được nêu dưới đây, cần phải tính đến những quy định “quản trị doanh nghiệp” công cộng, cho dù điều này phụ thuộc vào khả năng thích ứng dần dần của nền văn hoá pháp lý ở Pháp thì đúng hơn là vào những giải pháp ứng dụng.

Tóm lại, chỉ có doanh nghiệp nhà nước thực hiện dịch vụ công cộng được hưởng thể độc quyền tự nhiên đối với toàn bộ hay một phần hoạt động của mình mới có thể được ở lại trong khu vực quốc doanh và vì thế sẽ phải chịu sự điều tiết của một cơ quan độc lập, phải mở vốn và phải sử dụng các nhà quản lý chuyên nghiệp. Chỉ có như thế thì việc tước đoạt khoản lợi nhuận lẽ ra dành cho người tiêu dùng mới được hạn chế và hình thức nhà nước bòn rút mới bị ngăn chặn.

## **Bảo vệ vốn bản địa**

Việc bảo vệ vốn bản địa ít ra cũng có thể đi theo hai hướng. Ta có thể mong muốn bảo vệ tính chất quốc gia trong cơ cấu vốn để giữ được quyền kiểm soát của các cổ đông Pháp đối với các trung tâm quyền lực công nghiệp lớn có nguồn gốc Pháp (ví dụ như Paribas, Pechiney hay St Gobain). Hướng đi như vậy dựa trên cơ sở cho rằng doanh nghiệp Pháp đóng trên đất Pháp sẽ có cách xử khác với doanh nghiệp nước ngoài đóng tại Pháp, mà đây vốn là một điều còn chưa có gì cho phép khẳng định được cả. Ta có thể muốn rằng nguồn vốn quốc gia không rơi vào tay các nhà đầu tư nước ngoài. Cho đến nay, các doanh nghiệp được tư hữu hoá vẫn duy trì được ở Pháp trung tâm ra quyết định của mình. Điều này là nhờ các hiệp ước cổ đông đã được ký kết, nhờ các phương tiện răn đe sẵn có trước âm mưu nắm quyền kiểm soát của các lực lượng đối nghịch và nhờ sự chủ động tương đối của trung tâm quyền lực đối với tình hình cổ đông. Việc các nhà đầu tư chuyên nghiệp của Pháp và nước ngoài chiếm tỷ lệ cao trong cơ cấu vốn của các công ty lớn của Pháp tỏ ra có thể phù hợp được với việc duy trì trung tâm quyền lực công nghiệp quốc gia. Bây giờ ta chuyển sang hướng thứ hai. Ngoài việc không ai tính đến một chương trình tái quốc hữu hoá, biện pháp cần tìm nằm chính trong việc phát triển các nhà đầu tư chuyên nghiệp để có các cổ đông chuyên nghiệp. Chỉ có phát triển các quỹ hưu trí Pháp mà áp dụng một chiến lược khác với chiến lược được áp dụng ở Mỹ mới có thể cho phép gìn giữ được bản thể tư bản của nước nhà. Các quỹ tiền hưu của doanh nghiệp hay các quỹ tiền lương có thể là những giải pháp thay thế đang tìm kiếm. Tuy nhiên, ở giai đoạn này đã có thể khẳng định một điều: nếu không có quỹ hưu trí Pháp và khi mô hình ngân hàng-công nghiệp đã thất bại thì các quỹ hưu trí Anh-Mỹ sẽ đảm nhiệm các vai trò mà các nhà đầu tư Pháp không đảm nhiệm được.

## **Làm chủ quá trình chuyên môn hoá công nghiệp**

Kế hoạch, quốc hữu hoá, chính sách tín dụng có chọn lọc, hàng loạt biện pháp kích thích, các bản kế hoạch theo khu vực ngành

ngành, tất cả đều được thiết kế để sao cho nhà nước tác động được mạnh nhất đến quá trình phát triển kinh tế và quá trình chuyên môn hoá công nghiệp. Như chúng ta đã thấy ở phần trên, ngoài chính sách dự án quy mô lớn ra thì các công cụ này không có tác động là bao. Loại bỏ khả năng thực hiện những dự án quy mô mới, khả năng quốc hữu hoá các lĩnh vực ngành nghề mới hay thậm chí cả khả năng hình thành các doanh nghiệp nhà nước tiên phong trong những ngành công nghiệp mới xuất hiện, thì vấn đề còn để ngỏ là làm thế nào để kích thích được một số hoạt động hữu ích trong một bối cảnh đặc trưng là việc nước ta tham gia Tổ chức thương mại thế giới (WTO) và Liên minh châu Âu. Chúng ta sẽ không đề cập điểm này ở đây vì nó vốn thuộc về mảng chính sách công nghiệp.

### **Kiểm soát các ngành công nghiệp chiến lược**

Về việc các ngành công nghiệp bảo đảm chủ quyền, vấn đề đặt ra là phải biết được liệu không gian chủ quyền có còn dừng ở phạm vi quốc gia hay không và liệu các phương tiện huy động được có thể cho phép nước Pháp tiếp tục làm chủ nền công nghiệp của mình hay không. Về điểm này, Thomson CSF là một trường hợp điển hình. Ngành công nghiệp quốc phòng châu Âu hiện đang là nạn nhân của tình trạng manh mún, của tính chất quốc gia nhỏ hẹp, của khối lượng đặt hàng theo từng chủng loại quá ít ỏi, của các phương thức thử nghiệm lạc hậu, tình trạng giảm ngân sách mua vũ khí và những hành vi can thiệp chính trị. Bức tranh tương phản ngày càng rõ nét giữa một nền công nghiệp Mỹ nhỏ gọn, sinh lời, được cơ cấu lại, phục vụ cả mục đích quân sự lẫn dân sự, năng động trong xuất khẩu với một nền công nghiệp châu Âu tốn kém và do kém hiệu quả nên đã đặt cự lực địa vào tình trạng giải trừ quân bị tiềm tàng. Trong lòng châu Âu quật quệu ấy, nước Pháp vốn có nền công nghiệp hùng mạnh nhất cũng đang bị vô hiệu hoá bởi liên minh Đức-Anh. Chúng ta thấy rõ là vấn đề đặt ra không phải là tư hữu hoá. Vì đã đề cập vấn đề này theo quan điểm cần phải tư hữu hoá nên Chính phủ Juppé chính là người đã gây ra tình trạng rối rắm hiện nay. Việc xử lý hồ sơ này chỉ nên xác định trên cơ sở những tiêu chí công nghiệp dựa vào quá trình hội nhập châu Âu. Nếu như một điều hoàn toàn có thể nghĩ

đến là sẽ xuất hiện các quan hệ đối tác châu Âu hay thậm chí các công ty châu Âu hợp nhất, thì vấn đề nhà nước cổ đông sẽ lại được đặt ra. Thiên hướng sở hữu của một doanh nghiệp quốc phòng đa quốc gia phải là một “public company” [công ty công], nên mô hình cổ đông nhà nước của Pháp sẽ phải nhượng bộ và thậm chí sẽ biến mất. Việc duy trì các quyền lợi chiến lược của các quốc gia châu Âu trong các công ty quốc phòng của châu Âu hợp nhất khi đó sẽ được thực hiện thông qua việc nắm giữ các cổ phiếu đặc biệt (“golden share”).

### **Quyền đánh thuế doanh nghiệp nhà nước**

Một trong nhiều bài học mà ta có thể rút ra từ trường hợp phá sản của Crédit Lyonnais là: doanh nghiệp nhà nước qua những lệch lạc trong công tác quản lý, cuối cùng sẽ có khả năng rút tiền vô hạn định từ túi của toàn bộ người dân đóng thuế. Người dân đóng thuế thực hiện nghĩa vụ của mình mà đổi lại chẳng hề có được sự bàn bạc công khai mà bình thường ra là điều kiện để được thu thuế, và cũng chẳng hề có quyền được trừng phạt những người có trách nhiệm. Phát hiện muộn màng này đưa đến chủ trương nhà nước phải hạn chế hết mức sự can thiệp của mình và chỉ được tham gia vào những lĩnh vực mà sự hiện diện của mình còn là hữu ích.

### **Thất bại của mô hình nhà nước quản trị doanh nghiệp**

Về bản chất, nhà nước không có khả năng thực hiện vai trò cổ đông. Nhà nước luôn phải đồng thời suy tính theo nhiều hướng khác nhau và những cái gọi là đối trọng trong một hệ thống chính trị tập trung chẳng bao giờ thực sự tạo nên thế đối trọng cả. Sự phá sản của Crédit Lyonnais là sự phá sản của mô hình cổ đông nhà nước và của những người quản lý mô hình này, là sự phá sản của bộ máy kiểm tra, của cơ quan quyền lực chính trị đã không có khả năng phòng ngừa tình trạng lệch lạc lại còn làm cho tình hình trở nên trầm trọng hơn khi thành lập ra Ủy ban Giải quyết (CDR). Như vậy, ngoài vấn đề nhà nước bòn rút các doanh nghiệp đảm nhiệm dịch vụ công cộng làm ăn có hiệu quả, còn có thêm vấn đề tác động chính trị tiêu cực đối với doanh nghiệp gặp khó khăn khi chuyển sang sở hữu nhà nước.

## Chính sách quy mô và quản lý doanh nghiệp nhà nước

Về khu vực ngân hàng quốc doanh, cuộc khủng hoảng tài chính, sự chệch choạc của khu vực quốc doanh và việc không đề ra được những nhiệm vụ rõ ràng là những minh chứng cho sự lệch lạc của hệ thống được xây dựng sau chiến tranh. Tình trạng rối loạn trong ngành công nghiệp tài chính Pháp trước hết là kết quả của sự pha trộn giữa tư duy bãi giảm pháp quy về tài chính, đòi hỏi phải tạo ra lợi nhuận và việc duy trì một khu vực ngân hàng đồ sộ được quốc hữu hoá hay được hưởng một quy chế đặc biệt. Sự lắp ghép ba tư duy này trong những năm 1980, cộng với những tác động chính trị liên tục và sức ép của các thế lực có quyền lợi khác nhau đã dẫn đến tình trạng tài chính hỗn loạn nghiêm trọng nhất kể từ sau chiến tranh. Ngay cả ở đây nữa, tư hữu hoá không thôi thì chưa đủ. Sau thời kỳ đưa ra những quyết định do sự thúc bách là tiếp đến thời kỳ cải cách. Cần phải xác định lại mô hình nhà nước, tách biệt giữa điều tiết và thực hiện quyền sở hữu của nhà nước, ngăn cách một cách có hiệu quả giữa đội ngũ thanh tra và giới lãnh đạo tài chính.

Thông qua vấn đề sở hữu nhà nước, chúng ta thấy các vấn đề cần bàn tới là việc xác định những điều kiện thực hiện dịch vụ công cộng, xác định một cách chặt chẽ những gì mà nhà nước, vốn không có được nguồn tài chính thật dồi dào vẫn nhất định phải nắm quyền kiểm soát, xác định lại những đặc quyền của hệ thống công quyền thông qua việc lên kế hoạch chuyển giao cho các cơ quan điều tiết, và trên hết là sức sống của một mô hình tư bản của Pháp cho phép các doanh nghiệp thiếu vốn vẫn nằm trong tầm kiểm soát của nhà nước và vẫn phát triển trong một nền kinh tế toàn cầu hoá các thị trường tài chính.

# Bình luận

**Paul Champsaur**

*Tổng giám đốc Viện Thống kê và  
nghiên cứu kinh tế quốc gia (INSEE)*

Tôi sẽ không tìm cách đưa ra một quan điểm thống nhất về tất cả các chủ đề mà Claude Henry và Élie Cohen đã đề cập.

Bản thân tôi cũng không có một quan điểm thật dứt khoát hay những ý kiến hoàn toàn rõ ràng về chủ đề lớn được đề cập trong bản báo cáo của Élie Cohen, mà cụ thể là mô hình nên áp dụng và cách tổ chức một hình thức chủ quản có hiệu quả cho khu vực quốc doanh không đảm nhiệm các dịch vụ công cộng, có nghĩa là những doanh nghiệp được giữ lại trong khu vực quốc doanh nhằm đáp ứng những mục tiêu liên quan đến chính sách công nghiệp và chủ quyền quốc gia. Tôi sẽ đề cập chủ yếu trường hợp các doanh nghiệp thực hiện những nhiệm vụ mang tính dịch vụ công cộng và vì thế sẽ xem xét bản báo cáo của Claude Henry và Élie Cohen về dịch vụ công cộng cũng như những phân tích có liên quan đến vấn đề này trong bản báo cáo của Élie Cohen.

Về cơ bản, tôi nhất trí với phân tích của Claude Henry. Đồng thời, tôi cũng cho rằng những mô tả về lề thói của Nhà nước Pháp trong công tác quản lý các doanh nghiệp thuộc khu vực quốc doanh mà Élie Cohen đã giới thiệu với chúng ta nhìn tổng thể được khẳng định bằng nguồn tư liệu chắc chắn.

Trái lại, khi đem so sánh hai bản báo cáo với nhau thì tôi cảm thấy giữa hai tác giả có sự bất đồng lớn, một sự bất đồng khiến cho vấn đề trọng tâm là quy chế và phương thức điều tiết các doanh nghiệp thực hiện nhiệm vụ mang tính dịch vụ công cộng vẫn gần như hoàn toàn chưa thể kết luận. Tiếp đây, tôi sẽ nêu ra những phân tích và khuyến nghị của Claude Henry rồi Élie Cohen mà tôi thấy không thông nhất.

Claude Henry đặt ra vấn đề điều tiết khu vực cần dung hoà cả những nhiệm vụ mang tính dịch vụ công cộng và những yếu tố mang tính độc quyền tự nhiên. Trong bối cảnh như vậy cần có sự điều tiết, vì cạnh tranh ở đây không đủ tạo ra tính kỷ luật. Claude Henry nghi ngờ khả năng một cơ quan điều tiết độc lập có thể hoàn thành được nhiệm vụ của mình trong một tình cảnh như vậy nếu toàn bộ hay một phần các doanh nghiệp có liên quan là tư nhân. Từ đó, tác giả đi đến kết luận là doanh nghiệp nào có một phần đáng kể hoạt động liên quan đến tình trạng độc quyền tự nhiên thì phải giữ lại làm doanh nghiệp nhà nước. Ngoài ra, Claude Henry còn tỏ thái độ nghi ngờ đối với quyết tâm của các doanh nghiệp tư nhân trong việc bảo đảm một cách thoả đáng và lâu dài một nhiệm vụ mang tính dịch vụ công cộng và đặc biệt, trong việc không có những hành vi phân biệt đối xử hay thải loại, dù là họ đang chịu sự giám sát của một cơ quan điều tiết độc lập.

Élie Cohen rõ ràng chịu ảnh hưởng của nhận định cho rằng nhà nước không có khả năng đảm nhiệm thành công vai trò cổ đông của mình. Nhà nước sẽ không sao có thể quyết định được khi bị giằng kéo bởi nhiều mục tiêu cùng lúc nhưng lại đối lập nhau. Ngoài ra, điều kiện tài chính thiếu thốn sẽ khiến nhà nước áp dụng các biện pháp bòn rút nhằm huy động tiền cho những mục đích khác xa lạ so với mục tiêu của doanh nghiệp nhà nước. Trong bối cảnh như vậy, Élie Cohen coi các vấn đề điều tiết tình hình độc quyền tự nhiên gần như là thứ yếu. Ông khuyến cáo nhất định phải mở vốn các doanh nghiệp nhà nước cho tư nhân tham gia vì theo ông đó là cách duy nhất làm cho nhà nước có thể thực hiện tốt chức năng của một cổ đông.

Các kết luận trên rõ ràng là mâu thuẫn với nhau. Tôi xin điểm lại những lập luận phân tích đưa đến những kết luận này và thêm vào đó những nhận xét, bình luận của riêng mình.

Trước hết, những lý lẽ mà Claude Hery đưa ra theo tôi là chưa đủ cơ sở để ông có thể kết luận như vậy. Claude Henry chủ yếu dựa vào những khó khăn được ghi nhận ở Anh trong việc điều tiết ngành điện. Sự thất bại của cơ quan điều tiết độc lập, vốn đã đề ra mức giá trần bị đánh giá theo kinh nghiệm là quá cao, rõ ràng đã làm ảnh hưởng đến tính chính đáng của cơ quan này trong việc xử lý các quyền tư lợi đối lập (một bên là cổ đông của các doanh nghiệp sản xuất và một bên là các đối tượng mua điện).

Nhân tiện, Claude Henry phân biệt giữa hai quan điểm điều tiết độc lập: quan điểm “cứng rắn” kiểu Anh, trong đó cơ quan điều tiết có thẩm quyền mạnh đặc biệt thông qua việc ấn định giá trần, và quan điểm “mềm mỏng” kiểu Thụy Điển vốn được tác giả ủng hộ hơn, trong đó cơ quan điều tiết chủ yếu giữ vai trò công khai hoá và thuyết phục. Nếu như cạnh tranh quá yếu mà điều tiết theo kiểu “mềm mỏng” không đủ tác động và nếu như điều tiết theo kiểu “cứng rắn” không áp dụng được cho các doanh nghiệp có vốn tư nhân, thì các doanh nghiệp này phải được giữ lại trong khu vực quốc doanh.

Cách phân tích như trên làm nảy sinh nhiều nhận xét.

Trước hết, trường hợp ngành điện là cực kỳ khó. Nhiều chuyên gia trong lĩnh vực này cho rằng người Anh đã mạo hiểm khi đồng thời tổ chức một quá trình phân chia theo trục dọc, tư hữu hoá các doanh nghiệp mới hình thành và một cơ chế điều tiết độc lập vốn đòi hỏi phải có quyền lực đáng kể mới thành công được. Không có gì quá ngạc nhiên khi một hệ thống hoàn toàn mới đến như vậy đưa vào vận hành đã gặp phải một vài thất bại. Mặt khác, cái khó cho cơ quan điều tiết độc lập trong việc xác định mức giá trần chuẩn, ít ra trong giai đoạn đầu tiên, không phải do sự phân vân trước những quyền lợi đối nghịch mà do ban đầu đánh giá quá thấp mức độ nâng cao hiệu quả cũng như mức độ giảm thiểu chi phí khi chuyển từ hình thức quản lý nhà nước sang hình thức quản lý tư nhân.

Trái lại, Claude Henry lại quên mất ví dụ về viễn thông là ngành

mà, như chính ông đã nêu, có cơ quan điều tiết độc lập hoạt động thành công hơn mặc dù cũng phải thực hiện công tác điều tiết giá mạnh, nhất là đối với mức cước hợp mạng. Khuôn khổ pháp luật và pháp lý được thiết lập ở Pháp khi cho phép cạnh tranh trong lĩnh vực viễn thông cho thấy một hình thức điều tiết độc lập tương đối “cứng rắn” là cần thiết và có thể triển khai được, ít ra là trong thời gian cần thiết để đủ tạo ra cạnh tranh trên các mạng địa phương.

Tôi có cảm tưởng là Claude Henry đánh giá quá thấp khả năng tránh được nguy cơ phân biệt đối xử hay đào thải trong các lĩnh vực tổ chức thành mạng lưới nắm độc quyền tự nhiên. Tính nghiêm trọng của vấn đề này không nên hiểu một cách thái quá trong trường hợp trên, nhất là so với những vấn đề có cùng tính chất trong các lĩnh vực dịch vụ công cộng khác như y tế hay giáo dục, nơi tình hình còn nghiêm trọng hơn.

Bây giờ tôi xin chuyển sang bản báo cáo của Élie Cohen. Quan điểm của tôi lạc quan hơn tác giả trong việc đánh giá khả năng của chính quyền theo nghĩa rộng (các định chế của châu Âu, nhà nước trung ương, cơ quan điều tiết độc lập, Hội đồng cạnh tranh) trong việc tự tổ chức tốt hơn sao cho tạo ra được một cơ chế điều tiết thông nhất hơn và công khai hơn đối với các doanh nghiệp thuộc khu vực quốc doanh thực hiện nhiệm vụ mang tính dịch vụ công cộng với các yếu tố độc quyền tự nhiên.

Nói một cách khác, dường như trong một thời gian khá dài nữa vẫn còn có các doanh nghiệp nhà nước thực hiện nhiệm vụ mang tính dịch vụ công cộng. Vì vậy, cần phải kiện toàn các định chế và thông lệ của chúng ta, mặc dù điều này có thể sẽ dẫn đến việc phủ nhận cả quan điểm bi quan của Claude Henry (cơ quan điều tiết độc lập tuy nắm quyền thực sự nhưng không có được tính chính đáng) lẫn quan điểm bi quan của Élie Cohen (không thể có được một đối trọng thực sự trong một nhà nước với cơ chế tập trung như nhà nước Pháp).

Tôi không tin tưởng vào giải pháp mà Élie Cohen đưa ra, tức là mở vốn một phần. Nói chính xác hơn, trong suy nghĩ của tôi thì đó chỉ có thể là sự quá độ. Trên thực tế, giữa các cổ đông tư nhân và

nhà nước trong vai trò cổ động hoặc là không có mâu thuẫn và khi đó thì không có lý gì nhà nước phải duy trì lâu dài vai trò cổ động của mình, hoặc là có mâu thuẫn thì tình hình hiện nay không thể duy trì lâu dài được.

Tóm lại, việc điều tiết và quản lý khu vực nhà nước thực hiện nhiệm vụ mang tính dịch vụ công cộng là một chủ đề quan trọng và một vấn đề lâu dài. Vấn đề này không chỉ giới hạn trong các công sở tự quản trong lĩnh vực công nghiệp và thương mại mà còn liên quan đến cả các cơ sở giáo dục và y tế. Đây là những lĩnh vực có tỷ lệ cơ sở thuộc khu vực nhà nước có lẽ sẽ còn rất cao trong một thời gian dài vì nhiều lý do khác nhau. Trước tình trạng cạnh tranh thực tế hay tiềm tàng gia tăng, khu vực nhà nước trước hết phải tìm cách nâng cao hiệu quả hơn. Tính hiệu quả phải được nâng cao đáng kể và đây là việc có thể làm được. Điều cốt yếu theo tôi là phải tìm ra những phương cách để đạt được mục tiêu này. Chỉ ít, điều đó cũng quyết định khả năng lựa chọn các phương thức tổ chức duy trì một khu vực nhà nước quy mô.

Claude Henry và Élie Cohen đã đưa ra một số đề xuất hay, nhưng theo tôi về tổng thể vẫn chưa đầy đủ.

Trong phần kết luận, tôi xin được bổ sung những đề xuất của Claude Henry và Élie Cohen, đồng thời cũng xin các tác giả thứ lỗi về những ý trùng lặp. Phần ý kiến của tôi dựa rất nhiều vào công trình nghiên cứu của Dominique Bureau.

Cần phải xác định rõ các nhiệm vụ mang tính dịch vụ công cộng để sao cho có thể cân đối được quy mô của các phương tiện cần huy động theo tính chất các mục tiêu theo đuổi. Sức ép cạnh tranh, vốn hạn chế khả năng tài trợ chéo, khiến cho công tác xác định này phải được đẩy nhanh hơn. Việc lưu tâm đến ý nghĩa của dịch vụ công cộng cũng phù hợp với các quy định của Liên minh châu Âu. Trên tinh thần đó, các nguyên tắc nêu trong bản báo cáo Nora (hạn chế việc sử dụng khung giá nhà nước vào mục đích phân phối lại, bù lỗ cho các nhiệm vụ mang tính dịch vụ công cộng) vẫn hoàn toàn có giá trị.

Ở nước ngoài đang hình thành một học thuyết về điều tiết các khu vực nơi có cả những nhiệm vụ mang tính dịch vụ công cộng lẫn các

yếu tố mang tính độc quyền tự nhiên. Làm thế nào để tổ chức được hoạt động điều tiết này một cách tốt nhất? Chúng ta có thể mong đợi điều gì và không thể mong đợi điều gì ở hình thức điều tiết này? Làm thế nào để hoạt động cạnh tranh công-tư trở nên có hiệu quả?

Nước Pháp chúng ta tụt hậu khá nhiều trong lĩnh vực trên. Vì vậy, chúng ta cần nỗ lực nhiều để du nhập, thử nghiệm và biến đổi cho phù hợp nhằm xây dựng cho được học thuyết riêng của mình.

Phải nghiên cứu về những điều kiện cần hội đủ khi muốn tư hữu hoá (dù chỉ một phần) những doanh nghiệp không phải đương đầu với tình thế cạnh tranh toàn diện. Những điều kiện chủ yếu bao gồm:

- Đã cạnh tranh ở mức thấp với triển vọng là cạnh tranh ngày càng gia tăng;
- Xác định rõ nghĩa vụ mang tính dịch vụ công cộng;
- Đưa ra một hình thức điều tiết phù hợp.

Những điều kiện này giờ đây dường như đã hội đủ trong lĩnh vực viễn thông, nhưng lại chưa hội đủ được trong các lĩnh vực khác.

Phương pháp “quản trị doanh nghiệp” đối với các doanh nghiệp và cơ quan thuộc khu vực công cộng còn phải được cải thiện rất nhiều. Do hiểu biết bản thân có hạn, tôi xin không đề cập nhiều vấn đề này.

Hoạt động của thị trường lao động cho các doanh nghiệp thực hiện nhiệm vụ mang tính dịch vụ công cộng quyết định cả khả năng phản ứng của các doanh nghiệp đó trước sức ép cạnh tranh gia tăng lẫn khả năng thích ứng của chúng đối với sự phát triển của xã hội hay của các kỹ thuật liên quan đến việc thực hiện các nhiệm vụ mang tính dịch vụ công cộng mà mình được uỷ thác. Có lẽ trong một số trường hợp, cần có những sự điều chỉnh cho phù hợp, như ví dụ về vận tải hàng không đã cho thấy.

# Bình luận

**François Morin**

*Giáo sư Trường đại học Toulouse I*

Các bản báo cáo của Élie Cohen và Claude Henry đã thể hiện những yếu tố quan trọng trong quá trình tranh luận về dịch vụ công cộng trong các lĩnh vực công nghiệp và thương mại khi phải đối mặt với tiến trình mở cửa cạnh tranh.

Những phân tích về các tiêu chí của dịch vụ công cộng tỏ ra đặc biệt hữu ích và đã cho phép đưa cuộc tranh luận này vào trong bối cảnh châu Âu: tính chất thiết yếu, tính khiếm khuyết của thị trường, bảo đảm các quyền cơ bản của con người.

Những nhận xét về chiến lược quá ngắn của thị trường, về chiến lược quá dài của nhà nước và sự khái quát về hiện tượng thiếu rõ ràng trong việc phân biệt các nhiệm vụ mang tính dịch vụ công cộng là những thông tin rất thú vị.

Chúng ta cũng được cung cấp những thông tin quý giá về các hệ thống điều tiết các tình thế độc quyền tự nhiên ở Anh với ý nghĩa về những thành công và cả những thất bại của các hệ thống này.

Trong bản báo cáo của Élie Cohen về khu vực quốc doanh, ta đã có được một cái nhìn khái quát lịch sử về tư duy Colbert trong quá trình phát triển các dịch vụ công cộng ở Pháp và bên cạnh đó là vấn đề bảo vệ một giới tư bản bản địa trước hết được bảo hộ bởi một nhà

nước thực hiện chính sách quốc hữu hoá và tiếp đó nhờ một hệ thống góp vốn chéo.

Tuy nhiên, cả hai bản báo cáo cũng đặt ra nhiều câu hỏi bao gồm cả những đòi hỏi nên phân tích sâu rộng hơn lẫn những nhận xét phê phán mà chắc chắn đến lượt chúng sẽ lại tạo ra những cuộc tranh luận và hướng suy nghĩ.

Tôi xin nêu ra năm câu hỏi chủ yếu đi theo mạch lập luận của hai bản báo cáo.

**Để xem xét quá trình tiến triển của các dịch vụ công cộng, phải chăng chúng ta có thể chỉ coi đây như một vấn đề quản lý mang tính chất kinh tế là chủ yếu?**

Bản báo cáo của Élie Cohen và Claude Henry về dịch vụ công cộng chú trọng đến quan điểm kinh tế về dịch vụ công cộng, về công tác quản lý và điều tiết dịch vụ này, với điều kiện phải tuân thủ một số tiêu chí xã hội, mà các tác giả đã nêu ra, nhằm tránh không cho hiện tượng đào thải xảy ra. Tuy nhiên, ta không thể quên rằng điều cốt yếu trong khái niệm dịch vụ công cộng nằm trong phương thức tổ chức xã hội.

Dịch vụ công cộng là sự bảo đảm cho mọi người quyền được sử dụng các tài sản thiết yếu nhằm thoả mãn nhu cầu của mình, và bảo đảm việc thực hiện các quyền cơ bản của con người. Đây vốn là những điều kiện tạo ra mối liên kết xã hội và gắn liền với mô hình nhà nước phúc lợi.

Đây là tiếng nói vì quyền lợi chung của cả tập thể cộng đồng gắn bó chặt chẽ với nhau trên tất cả các cấp độ: địa phương, vùng, quốc gia hay châu Âu.

Đây là một công cụ quan trọng của chính quyền nhằm bảo đảm sự liên kết về mặt kinh tế, xã hội, lãnh thổ, văn hoá của một nước, hay rộng hơn là nhằm tiến hành các chính sách phát triển, góp phần vào việc tạo ra một mô hình xã hội.

Khái niệm dịch vụ công cộng như vậy đã tạo ra mối liên hệ giữa cá nhân với xã hội, nhưng đồng thời cũng tạo ra mối quan hệ giữa

thương mại và phi thương mại, giữa khía cạnh kinh tế với khía cạnh xã hội.

Hiện tượng cùng tồn tại của các ý nghĩa và nền tảng khác nhau kể trên cho thấy tầm quan trọng của khái niệm dịch vụ công cộng trong những giá trị pháp lý, xã hội và chính trị, cũng như các hình thức biểu đạt các giá trị đó.

Hiện tượng đa nghĩa trong khái niệm dịch vụ công cộng quả thực chính là nguyên nhân gây ra những sự lẫn lộn trên thực tế khi mỗi người lại hiểu khái niệm này theo những giá trị và quan niệm của riêng mình. Nhưng đồng thời nó lại tạo ra tính chất thoả hiệp trong cụm từ “dịch vụ công cộng” ở Pháp.

Vì vậy, chúng ta không thể chỉ xem xét vấn đề này qua cách nhìn của các nhà kinh tế. Đây là một vấn đề có ý nghĩa bao trùm mang đậm màu sắc chính trị.

## **Câu hỏi thứ hai liên quan đến phạm vi phân tích**

Tại sao chúng ta lại không đề cập các đơn vị tư nhân lớn nhất trong lĩnh vực cung ứng dịch vụ công cộng, đặc biệt phải kể đến Générale des Eaux và Lyonnaise-Suez?

Ngoài các dịch vụ công cộng ở cấp độ quốc gia, vấn đề dịch vụ công cộng địa phương theo tôi cũng không thể bỏ qua. Hơn nữa, bản báo cáo về dịch vụ công cộng cũng nhiều lần đề cập kinh nghiệm của Anh trong lĩnh vực vận tải nội thị vốn rõ ràng là một dịch vụ địa phương.

Vậy thì tại sao các tác giả lại hoàn toàn không đề cập gì các tập đoàn tư nhân ở Pháp được uỷ quyền quản lý các dịch vụ công cộng? Vậy mà, uỷ quyền lại chính là hình thức chủ yếu trong quản lý dịch vụ công cộng. Các tập đoàn đó nhờ các hoạt động của mình mà ngày nay đã đạt đến quy mô lớn hơn cả các tập đoàn quốc doanh lớn quản lý các dịch vụ công cộng trong các lĩnh vực công nghiệp và thương mại. Doanh số tổng cộng của ba tập đoàn tư nhân là Lyonnaise - Suez, Générales des Eaux và Bouygues còn lớn hơn cả doanh số tổng cộng của các tập đoàn Điện lực Pháp (EDF), France Telecom và Công ty Đường sắt quốc gia (SNCF). Cụ thể vào năm 1996, nhóm tập đoàn thứ nhất đạt doanh số tổng cộng là 450 tỷ

Frăng so với 396 tỷ Frăng của nhóm tập đoàn thứ hai.

Tại sao lại không đề cập vấn đề điều tiết các tập đoàn này, chẳng hạn như thông qua một cơ quan độc lập nắm vai trò điều tiết? Hay tại sao lại không đề cập vấn đề điều tiết hiện tượng tài trợ chéo giữa các lĩnh vực hoạt động của các tập đoàn trên hoặc vấn đề điều tiết hiện tượng phân chia về mặt kế toán và thậm chí về mặt kinh tế, trên cơ sở đã lưu tâm đến các nhiệm vụ mang tính dịch vụ công cộng mà các đơn vị đó phải đảm nhiệm? Các tập đoàn này không chỉ hoạt động trong lĩnh vực phân phối và xử lý nước. Họ còn tham gia vào lĩnh vực điện năng, khí đốt, viễn thông.... Tóm lại, các tập đoàn đó cung ứng cho các địa phương nơi mình hoạt động một tổng thể đầy đủ các dịch vụ. Hơn nữa, một câu hỏi thú vị cần đặt ra là tại sao Pháp (và chỉ có Pháp mà thôi) lại có hai tập đoàn đa dịch vụ lớn nhất thế giới? Tốc độ tăng trưởng ngoại vi mạnh mẽ từ 15 năm nay của các tập đoàn này phải chăng cũng một phần nhờ vào kết quả làm ăn đặc biệt hiệu quả của họ? Bòn rút phải chăng chỉ áp dụng được với các tập đoàn nhà nước?

### **Chưa có được quan điểm rõ ràng về chế độ sở hữu nên áp dụng cho các lĩnh vực độc quyền tự nhiên có điều tiết**

Hai bản báo cáo được xem xét có vẻ mâu thuẫn với nhau về điểm quan trọng này. Bản báo cáo về dịch vụ công cộng kết luận nên áp dụng hình thức sở hữu công cộng để tránh những xung đột vốn khó giải quyết giữa cổ đông và người sử dụng. Còn bản báo cáo về khu vực quốc doanh lại khẳng định rằng nếu duy trì chế độ sở hữu nhà nước 100% thì không phù hợp với xu thế toàn cầu hoá trong lĩnh vực "tiện ích tập thể".

Mâu thuẫn này đặt ra một vấn đề nổi cộm. Một phương thức có khả năng giải quyết vấn đề trên là áp dụng hình thức sở hữu hỗn hợp. Tuy nhiên, giải pháp đó trên thực tế rõ ràng không thể vận dụng được, thậm chí như một trò lừa đảo, bởi lẽ ngay khi xuất hiện nhóm cổ đông tư nhân trong một công ty nhà nước là đương nhiên sẽ làm nảy sinh vấn đề bảo vệ quyền lợi của các cổ đông thiểu số, đặc

biệt với sự hiện diện của các quỹ hưu trí (xem ví dụ về vụ Eramet).

Chúng ta cũng cần nói thêm là nếu như thực hiện mở vốn thông qua thị trường chứng khoán đồng thời vẫn duy trì hiện tượng tài trợ chéo thì khó khăn tương tự cũng nảy sinh: góp vốn chéo tạo nên hiện tượng phình vốn giả tạo không phù hợp với chiến lược lợi nhuận tối đa và như vậy là cũng không phù hợp với việc bảo vệ quyền lợi của các cổ đông thiểu số.

### **Bản báo cáo về khu vực quốc doanh dựa trên quan điểm khẳng định nhà nước là một cổ đông tồi. Vậy thế nào là một “cổ đông tốt”?**

Bản báo cáo này giải thích nhiều về việc nhà nước do bản chất của mình không thể cư xử như một cổ đông được, rằng nhà nước không biết cách làm cổ đông, rằng theo Hiến pháp, nhà nước không thể làm cổ đông và cuối cùng là nhà nước không thể đảm đương vai trò cổ đông do những lý do mang tính cơ cấu. Những lập luận mạnh mẽ trên mà tác giả đã có lý khi cho rằng có thể “khiến dư luận chung phải ngạc nhiên” đáng được bàn thêm:

- Nếu như có những lý do mang tính cơ cấu không cho phép nhà nước thực hiện được vai trò cổ đông thì tại sao lại buộc nhà nước phải làm như vậy?
- Nếu khiếm khuyết trên thực sự là bản chất thì tại sao các trường hợp quốc hữu hoá lại thành công như bản báo cáo sau đó đã khẳng định?
- Nhưng trước hết, phải giải thích cho được thế nào là một “cổ đông tốt”.

Cổ đông tốt phải chăng là người coi trọng sự phát triển của doanh nghiệp hơn việc chăm chăm vào lợi nhuận? Hay trái lại, đó phải là người tìm cách kiếm lời cho mình được nhiều nhất? Hay phải chăng đó là người bảo vệ vị thế quyền lực của mình thông qua việc phát triển các cơ chế góp vốn khép kín, hoặc dưới hình thức tự kiểm soát, hoặc dưới hình thức trao đổi qua lại?

- Hướng đi thứ nhất theo phương thức can thiệp là hướng đi

của thuyết quản trị hiện đang bị phê phán mạnh mẽ bởi thuyết tùy thuộc;

- Hướng đi thứ hai nhằm vào lợi nhuận là hướng đi thực hiện theo lý thuyết chuẩn mà ngày nay đang được các quỹ hưu trí áp dụng trên quy mô lớn;

- Hướng đi thứ ba nhằm tạo ra mô hình tư bản khép kín được áp dụng cho các tập đoàn Nhật Bản, Đức và cả Pháp nữa nhưng với mức độ phổ biến thấp hơn.

Dương nhiên trong một thị trường mở cửa cho phép cạnh tranh, các hành vi của nhà nước cũng phải thay đổi, nhưng theo hướng nào đây?

**Khi xét đến triển vọng mở vốn, tác giả đã gợi ý huy động các quỹ hưu trí Pháp. Nhưng ưu điểm rõ nét của các quỹ hưu trí Pháp so với các quỹ hưu trí Mỹ là điểm nào đây?**

Bản báo cáo của Élie Cohen về khu vực quốc doanh khuyên chúng ta nên huy động các quỹ hưu trí “Pháp” nhằm bảo vệ mô hình tư bản quốc gia. Tác giả có nêu việc các quỹ hưu trí Pháp có lẽ cần phải áp dụng các chiến lược khác với các quỹ hưu trí Mỹ. Đề xuất hoàn toàn đáng khen này phải chăng có thể thực hiện được? Tôi không tin vào hướng đi này vì hai lý do cơ bản:

- Các thị trường tài chính ngày nay đã trở nên toàn cầu hoá. Các quỹ hưu trí Mỹ hiện đã rất vững chân trên thị trường chứng khoán Pháp, hoặc thông qua các quỹ giao dịch định trước (quỹ DB), hoặc thông qua các quỹ mức tài chính định trước (quỹ DC). Các quỹ DB quản lý theo chỉ số; còn các quỹ DC quản lý theo chiến lược. Các quỹ này hoạt động cho các đối tượng thứ ba và cạnh tranh thực sự gay gắt nhằm thu hút nguồn vốn. Làm sao có thể tin rằng các quỹ của Pháp sẽ không phải chịu sức ép cạnh tranh này?

- Các quỹ hưu trí này đòi hỏi các doanh nghiệp mà mình đầu tư vốn phải tạo được lợi nhuận tối đa. Phương tiện để các quỹ này gây sức ép thì chúng ta đều đã rõ: các quỹ DB hoạt động thông qua các thỏa thuận “quản trị doanh nghiệp” được công bố rõ ràng, các quỹ DC có quan hệ trực tiếp với ban lãnh đạo các doanh nghiệp và gây

áp lực bằng cách dọa sẽ bắt ngờ rút lui nếu hoạt động điều hành doanh nghiệp không tuân thủ đúng theo mục tiêu lợi nhuận. Lời đe dọa này đương nhiên sẽ được xem xét một cách nghiêm túc vì phần góp vốn của các quỹ DC trong các doanh nghiệp đó là rất lớn. Chúng ta liệu có thể tin rằng các quỹ của Pháp trong tương lai sẽ có khả năng áp dụng những nguyên tắc hoạt động khác đi?

Kết luận lại, tôi cho rằng hai bản báo cáo này là bước đầu tiên của một chương trình nghiên cứu rộng hơn mà Hội đồng Phân tích kinh tế có thể sẽ bắt đầu trong vài tháng tới. Có nhiều chủ đề có thể sẽ được xem xét:

- Nghiên cứu rộng hơn về nhà nước và các hoạt động can thiệp của nhà nước về mặt kinh tế và xã hội trong bối cảnh một thế giới toàn cầu hoá;
- Phân tích hoạt động điều tiết các doanh nghiệp (nhà nước và tư nhân) quản lý dịch vụ công cộng (viễn thông, năng lượng, nước...);
- Nghiên cứu mang tính dự báo hơn về tương lai của chủ nghĩa tư bản Pháp, đặc biệt trên cơ sở hoạt động của các thị trường tiền tệ và tài chính toàn cầu hoá;
- Cuối cùng, tiếp cận các vấn đề về quản trị doanh nghiệp (tư nhân và nhà nước) trên cơ sở tính đến vai trò ngày càng quan trọng của các quỹ hưu trí trên thị trường chứng khoán.

## Phụ lục

# Những khuyến nghị trong bản báo cáo Nora sau ba mươi năm

**Dominique Bureau**

Bản báo cáo Nora đã được đệ trình vào tháng 4-1967. Bản báo cáo này chủ trương coi việc xác minh rõ ràng mối quan hệ giữa đơn vị chủ quản và các doanh nghiệp nhà nước, việc ký kết hợp đồng với nhà nước và quy chế cân đối tài chính là mục tiêu và tiêu chuẩn của công tác quản lý các doanh nghiệp đó. Trong phần này, chúng tôi dự định xem xét lại các khuyến nghị trên đối với khu vực quốc doanh thực hiện “dịch vụ công cộng”, trên cơ sở đã lưu ý tới những biến chuyển có ảnh hưởng đến môi trường phát triển của khu vực đó. Phần đầu tiên điểm lại một cách ngắn gọn các khuyến nghị trong bản báo cáo trên và bối cảnh thực hiện bản báo cáo. Trên cơ sở những thay đổi gần đây, ta sẽ xem xét lại những khuyến nghị này trên hai phương diện: việc thực hiện các nhiệm vụ mang tính dịch vụ công cộng; sự vận hành của cơ chế chủ quản.

## **Bản báo cáo Nora**

### **Khuyến nghị**

Chương một của bản báo cáo trên đưa ra nguyên tắc cho rằng một phương thức quản lý quá tập trung tạo ra những “ràng buộc không

được bàn tính kỹ” và những động thái “dịch chuyển mù quáng” là lợi bất cập hại.

Lập luận trên dựa vào ba dạng lý lẽ:

- Quá trình phát triển từ một nền kinh tế khan hiếm sang một nền kinh tế chấp nhận cạnh tranh quốc tế làm nảy sinh nhu cầu tự do hoá nền kinh tế và làm gia tăng cạnh tranh. Trong bối cảnh đó, khu vực quốc doanh đi theo hướng năng suất và hiệu quả không thể tách rời khỏi thị trường;

- Nếu không tách biệt được chi phí đặc thù gắn liền với những ràng buộc mang tính công ích thì sẽ không thể kích thích quản lý tốt hơn, năng động trong thương mại và hiện đại hoá;

- Nhà nước vốn là người áp đặt các dịch vụ công cộng nhưng lại quên mất gánh nặng của các ràng buộc này. Giải pháp đưa ra là buộc bên có yêu cầu phải chịu chi phí liên quan đến những ràng buộc mang tính dịch vụ công cộng để bù lỗ và không bắt doanh nghiệp phải chịu thiệt quá mức một cách phi lý và nhờ đó cho phép doanh nghiệp tìm lại được quyền tự chủ ra quyết định của mình. Mức cước phí khi đó phải bảo đảm được sự cân đối của tài khoản kinh doanh sau khi đã bù trừ đủ các chi phí cho dịch vụ công cộng. Ba trích đoạn sau đây từ bản báo cáo minh chứng cho vấn đề này thông qua việc đặc biệt nêu rõ những vấn đề đặt ra khi sử dụng khu vực quốc doanh vào các mục tiêu ổn định kinh tế vĩ mô và phân phối lại:

- “Đối với một doanh nghiệp quốc doanh, hiệu quả do đó không chỉ là khả năng thực hiện tốt nhất bất cứ nhiệm vụ gì được uỷ thác từ bên ngoài. Điều đó còn phải cho phép chính quyền xác định được những mục tiêu đáp ứng đúng theo đòi hỏi của thị trường và chỉ loại bỏ các mục tiêu này khi hoàn toàn nhận thức được đầy đủ những chi phí mà việc làm này buộc chính quyền sẽ phải gánh chịu.”

- “Nhưng việc điều hành một cách có hiệu quả doanh nghiệp quốc doanh khi đã được tự chủ hơn và có định hướng tốt hơn theo thị trường thì đòi hỏi phải có những phương thức quản lý nội bộ hiện còn chưa hoàn toàn hội đủ trong nhiều doanh nghiệp quốc doanh.

Chắc chắn là khi không còn được bảo hộ mạnh mẽ từ bên ngoài

nữa thì lạm phát sẽ không còn bị kiểm soát nữa, nên việc điều chỉnh được mức giá của các doanh nghiệp nhà nước là một trong những công cụ chắc chắn hiểm hoi mà chính quyền có được nhằm hạn chế hiện tượng tăng giá.

Nhưng trong điều kiện hiện tại và đặc biệt trong thời gian tới của nền kinh tế Pháp, việc sử dụng công cụ này là không đủ mạnh và thậm chí là không thực sự cần thiết.

Trước những ràng buộc hết sức chặt chẽ do cạnh tranh quốc tế áp đặt lên mức giá không chỉ của một vài ngành công nghiệp xuất khẩu mà của toàn bộ các hoạt động trong nước, việc các doanh nghiệp nhà nước khống chế giá là một vũ khí trọng yếu trong kho vũ khí mà chính quyền cần nắm được để sử dụng khi cần".

- "Chúng ta cũng có thể băn khoăn tự vấn khi nào có thể vận dụng một chính sách phân phối lại thông qua công cụ là mức giá giảm. Ví dụ về nhà ở cho thấy là đôi khi một chính sách như vậy lại đâm ra phản tác dụng so với ý định ban đầu. Do hạn chế nguồn thu của các doanh nghiệp và kéo theo đó là khả năng đầu tư của họ, chính sách kiểu này có nguy cơ về lâu dài sẽ không đáp ứng được nhu cầu của các đối tượng sử dụng thuộc diện được mình ưu tiên đáp ứng. Do cố ý duy trì những điều kiện kinh doanh thuận lợi cho một số doanh nghiệp tiêu thụ năng lượng và sử dụng dịch vụ vận tải, chính sách kiểu đó có nguy cơ làm chậm các hoạt động chuyển đổi cần thiết.

Đặc biệt, nhược điểm quan trọng của một chính sách kiểu này chính là tính mù quáng của nó. Lựa chọn các doanh nghiệp như kênh trung chuyển các khoản tài chính mang tính xã hội hay theo vùng, chính là chuốc lấy nguy cơ mù tịt về chi phí và thậm chí cả những đối tượng thụ hưởng các khoản dịch chuyển này. Do đó, chỉ có một điều duy nhất chắc đúng: đó là cùng với mức chi phí tương đương, ta có thể thực hiện được chính sách phân phối lại một cách có hiệu quả hơn.

Chỉ riêng vì lý do trên thôi cũng thấy nên sử dụng các công cụ khác để thực hiện các khoản dịch chuyển cần thiết. Đó là các công cụ thực hiện thông qua chế độ thuế, tài trợ trực tiếp và trợ cấp theo đặc điểm đối tượng".

## Triển khai

Những khuyến nghị trên đã đưa đến việc ký kết các hợp đồng chương trình với Công ty Đường sắt quốc gia và Công ty Điện lực Pháp. Đối với Công ty Đường sắt quốc gia, nhà nước cam kết cho công ty được quyền tự chủ lớn hơn và được hưởng điều kiện cạnh tranh bình đẳng với các loại hình giao thông khác để đổi lại việc công ty này cam kết nâng cao năng suất. Hợp đồng với Công ty Điện lực Pháp quy định chủ yếu hoạt động đầu tư, nguồn kinh phí và vấn đề cước phí.

Vào khoảng giai đoạn 1970-1971, vấn đề mở rộng các hợp đồng dạng này sang áp dụng cho các doanh nghiệp khác đã được đặt ra. Trong trường hợp của Công ty Tự quản giao thông Paris (RATP), các cuộc đàm phán kết cục lại thất bại. Thực tế này một mặt là do hợp đồng chương trình chỉ có thể đề ra khi có thể xác định được mục tiêu tài chính một cách rõ ràng và khi doanh nghiệp được hoạt động một cách tương đối tự do, và mặt khác do có quá nhiều các bên liên quan (nhà nước, chính quyền địa phương, doanh nghiệp) và do hoạt động này mang nặng tính chất dịch vụ công cộng. Ngoài những lý do nêu trên, ta cũng có thể kể thêm việc doanh nghiệp đó theo thể chế đã được hưởng một cơ chế tự động bù đắp chi phí kinh doanh nhờ khoản kinh phí bù lỗ. Do vậy, doanh nghiệp không mấy hứng thú với việc có được hợp đồng kế hoạch và điều này đã ảnh hưởng đến công tác đàm phán.

Tổ công tác về doanh nghiệp nhà nước đã sơ kết các hợp đồng này trong quá trình chuẩn bị Kế hoạch thứ VII. Tổ công tác trên ghi nhận mối quan hệ giữa nhà nước và doanh nghiệp đã có nền nếp và điều đó cũng cho phép các doanh nghiệp điều chỉnh các thủ tục quản lý và kế hoạch hoá nội bộ của mình sao cho phù hợp hơn. Tuy nhiên, dường như tính chất của các yếu tố dài hạn trong các bản hợp đồng chương trình còn chưa rõ ràng: mục tiêu hay dự kiến có thể điều chỉnh lại được không? Ai là người chịu trách nhiệm thực hiện?

Nhìn tổng thể, kết quả tổng kết được đánh giá là tích cực cho dù một số mặt chưa đạt được như mong muốn: kết quả thu được và mục tiêu đề ra còn chênh lệch nhiều, hạn chế quyền tự chủ trong quản lý

và kế hoạch nhiều năm bị bỏ dần để thay vào đó là những tính toán ngắn hạn và những quyết định điều tiết theo tình thế. Hơn nữa, xu thế này càng rõ thêm từ sau cuộc khủng hoảng dầu mỏ lần thứ nhất, bởi lẽ việc áp đặt mức giá đối với các doanh nghiệp nhằm kiểm soát được mức độ lạm phát đã trở nên hết sức nặng nề. Trong bối cảnh đó, nhà nước đã quay trở lại thực hiện vai trò can thiệp và điều này ngược lại hướng đi đã được hình thành trên cơ sở bản báo cáo Nora.

Hướng đi trên chỉ được tiếp tục vào năm 1977. Tình hình tài chính của các doanh nghiệp nhà nước khi đó đã trở nên suy sụp nghiêm trọng, trong khi các doanh nghiệp đó lại đang lao vào các chương trình đầu tư quy mô lớn (nguyên tử, tàu cao tốc TVG). Trên cơ sở các kết luận trong bản báo cáo của R. de La Génère, chính phủ lại đề ra một chính sách xây dựng theo những nguyên tắc tương tự: xác định rõ ràng mục tiêu gắn liền với từng doanh nghiệp trong lĩnh vực của mình; đề ra một tiến trình đối thoại với các doanh nghiệp trên cơ sở đánh giá chung về triển vọng trung hạn. Chính sách này đã được cụ thể hoá bằng việc ký kết các hợp đồng với Công ty Khai thác than Pháp (Charbonnage de France) và Hãng Air France vào năm 1978. Các cuộc đàm phán với Công ty Đường sắt quốc gia và Công ty Điện lực Pháp cũng đã được tiến hành. Đối với Công ty Điện lực Pháp, quá trình đàm phán đã đi đến việc xác định và cấp kinh phí cho chương trình đầu tư. Đối với Công ty Đường sắt quốc gia, một bản hợp đồng đã được ký kết vào năm 1979.

Hướng suy nghĩ về các hợp đồng nhà nước-doanh nghiệp quốc doanh đã được phát triển tiếp sau khi khu vực quốc doanh được mở rộng vào năm 1981 và sau khi đã có những kết luận của Ủy ban Cải cách kế hoạch hoá. Điều này đi đến kết quả là một văn bản được đưa vào Luật kế hoạch thứ hai (1983) nêu rõ nội dung của các bản hợp đồng kế hoạch. Văn bản này nhấn mạnh đến tính thống nhất giữa chiến lược của các doanh nghiệp và những định hướng trong Kế hoạch, đồng thời cũng đưa ra yêu cầu phải bàn bạc với đội ngũ lao động. Nhưng văn bản trên không xem xét lại nguyên tắc tự chủ trong quản lý và rộng hơn thế là những khuyến nghị trong bản báo cáo Nora. Kể từ giữa những năm 1980, việc ký kết các hợp đồng vì thế đã có xu hướng trở thành chuẩn mực. Trái lại, tiến trình xác

định những nghĩa vụ mang tính dịch vụ công cộng và đánh giá chi phí thực hiện các nghĩa vụ này lại không tiền xa được như vậy.

## **Những nhiệm vụ mang tính dịch vụ công cộng: tính hiệu quả và tính đoàn kết**

Những nghĩa vụ mang tính dịch vụ công cộng, tức những dịch vụ mà thị trường không thể cung ứng và được đề xuất ra nhằm thoả mãn các mục tiêu đoàn kết, chỉ là một phần trong các dịch vụ mà các doanh nghiệp nhà nước cung ứng. Nhưng đây là một phần quan trọng và tính hiệu quả trong việc thực hiện các nhiệm vụ này mang một ý nghĩa to lớn.

Ở đây, ta lại nhận ra những nét tương phản vốn từng thấy ở mức độ rộng lớn hơn trong các chính sách của nhà nước về đoàn kết: một mặt, Pháp có đặc điểm là nước có các khoản đóng góp bắt buộc cao và điều đó khiến ta nghĩ ngay đến một mức độ đoàn kết cao; mặt khác, bản báo cáo CREDOC-CES về các chính sách xã hội theo quan điểm của người nghèo cho thấy là chỉ có một phần ba số người được hỏi trong khuôn khổ bản báo cáo này cho rằng mình đã được hưởng những quyền giống như những người khác và các quyền đó được tôn trọng. Ngoài ra, hoạt động điều tra đó còn cho thấy là chưa đến một phần ba số người có nhà ở trong số các đối tượng này được hưởng sự trợ giúp về nhà ở.

Đối với các doanh nghiệp nhà nước, ta có thể nhận thấy chẳng hạn như vị trí đặt các doanh nghiệp này chỉ chịu ảnh hưởng phần nào của thực tế đô thị hoá. Hơn nữa, cần tách biệt rõ ràng việc duy trì các phương tiện đáng kể tại những vùng dân cư thưa thớt với khả năng được sử dụng dịch vụ. Quả thực là không phải lúc nào cũng cần thiết phải có nhiều trạm bưu điện thì mới bảo đảm được dịch vụ cung ứng. Trong lĩnh vực vận tải công cộng, việc dịch chuyển một số dịch vụ đường sắt sao cho khai thác tốt tới đa tính mềm dẻo của loại hình giao thông đường bộ, thông qua việc cơ cấu lại mạng lưới giao thông phục vụ mục đích trên, thường sẽ cho phép nâng cao khả năng được sử dụng dịch vụ, đặc biệt nhờ gia tăng số chuyến.

Trong bối cảnh như vậy, cần phải xem xét lại xem trong những điều kiện nào thì những nghĩa vụ mang tính dịch vụ công cộng có thể được khu vực quốc doanh thực hiện một cách có hiệu quả. Loại hình nghĩa vụ nào bắt buộc các doanh nghiệp trên phải thực hiện là chính đáng? Làm sao bảo đảm cho các dịch vụ này được cung ứng một cách có hiệu quả?

### **Các chính sách ngành nghề và những nhiệm vụ mang tính dịch vụ công cộng**

Quan điểm mà bản báo cáo Nora đề ra trong lĩnh vực này là hạn chế những nghĩa vụ trên trong giới hạn những gì thực sự cần phải có với hai lý do: tránh giao quá nhiều nhiệm vụ cho các doanh nghiệp nhà nước nhằm tăng cường được tư duy doanh nghiệp ở các doanh nghiệp này; các mục tiêu phân phối lại có thể thực hiện được bằng những công cụ khác. Lập luận này thể hiện trực tiếp các nguyên tắc kinh tế về khả năng tách biệt các giữa vấn đề trợ cấp với vấn đề phân phối lại khi có đủ những công cụ phân phối lại.

Ngày nay có cần bổ sung gì thêm cho học thuyết này không? Hai yếu tố sau đây có thể cho phép đi theo hướng này. Yếu tố đầu tiên chính là việc chúng ta nắm trong tay những công cụ phân phối lại ít hơn như vẫn tưởng: hình thức thuế phổ thông thường là cứng nhắc; các khoản chuyển dịch theo mức khoán chỉ là điều lý tưởng trên lý thuyết.

Mặt khác, phải thừa nhận rằng tuy học thuyết trên không bị phê phán về mặt nguyên tắc nhưng lại không có khả năng vận dụng. Đặc biệt, việc xác định chính xác những nhiệm vụ đòi hỏi phải bù lỗ vốn bình thường ra phải được làm trước khi triển khai thì lại không được thực hiện: trong trường hợp giao thông ở Paris, chúng ta vẫn tiếp tục cho vận hành theo nguyên tắc trợ cấp tạo cân đối được áp dụng từ năm 1959, bất chấp những tác động kìm hãm của nó mà ai cũng thấy rõ; tương tự như vậy, khoản đóng góp vào chi phí cơ sở hạ tầng dành cho Công ty Đường sắt quốc gia đã ngày càng xa rời mọi phương thức tính toán chính xác, ngoại trừ dự báo về tổng thể cân đối giữa các tài khoản.

Tuy nhiên, nhiều thực nghiệm gần đây cho thấy công tác thẩm định trên là việc có thể thực hiện được. Chúng còn cho thấy là nếu không thực hiện công tác thẩm định đó thì các khoản dịch chuyển thông qua biện pháp cước phí sẽ trở nên mù quáng.

Việc mở cửa cạnh tranh trong lĩnh vực vận tải hàng không và viễn thông do hạn chế khả năng tài trợ chéo nên thực tế đã đưa đến việc phải xác định các nhiệm vụ trên để được các quỹ đặc biệt cấp kinh phí. Trong cả hai trường hợp, mức chi phí liên quan rút cuộc đều giảm đi. Đồng thời, các khoản dịch chuyển thông qua mức cước phí viễn thông trở nên hoàn toàn rõ ràng. Do tỷ lệ đối tượng được sử dụng dịch vụ viễn thông không chỉ phụ thuộc vào giá thuê bao mà còn phụ thuộc cả vào cước phí đường dài nữa nên đối tượng được hưởng lợi nhiều ở mức giá thuê bao thấp chính là những người có nhà nghỉ riêng. Trái lại, tác động của nó trên phương diện quy hoạch lãnh thổ rõ ràng là bất lợi, vì nó hạn chế sự phát triển của các doanh nghiệp vừa và nhỏ ở địa phương vốn phải gọi điện thoại đường dài nhiều mà mức cước phí các cuộc gọi này lại quá cao.

Vì vậy, việc xác định các nhiệm vụ mang tính dịch vụ công cộng và thẩm định chặt chẽ các khoản chi phí tương ứng như bản báo cáo Nora từng khuyến cáo vẫn còn mang tính thời sự. Những bước phát triển mới đây, mặt khác, còn cho thấy có thể tính đến nhiều phương thức cấp kinh phí khác nhau cho các nhiệm vụ này nhưng chưa đề ra được lý thuyết vận dụng các phương thức đó: tài trợ chéo trong doanh nghiệp được hưởng độc quyền như trường hợp được áp dụng cho ngành bưu điện; lập ra các quỹ đặc biệt với nguồn kinh phí do toàn thể các doanh nghiệp trong cùng một ngành đóng góp, và đây từng là phương thức được vận dụng cho lĩnh vực vận tải hàng không nội vùng và viễn thông; và sử dụng đến ngân sách chung. Ngay từ đầu, những điều kiện quy định việc sử dụng các chính sách ngành nghề nhằm mục tiêu phân phối lại hay kinh tế vĩ mô cần được xác định cụ thể: chúng ta liệu có nên bảo lưu ý kiến hạn chế chặt chẽ các nghĩa vụ này và nghiêng theo hướng sử dụng các công cụ khác nhằm thực hiện các khoản dịch chuyển không?

## **Cân nhắc xử lý mối tương quan giữa tính công bằng và tính hiệu quả**

Trên phương diện nguyên tắc, quan điểm phân tích nêu rõ: những ràng buộc hiện có đối với những công cụ phân phối lại tổng hợp trên thực tế đã cho phép tính đến việc sử dụng các chính sách ngành nghề vào mục đích này. Cụ thể hơn, các khoản chênh lệch so với mức giá thật có thể giải quyết bằng: trợ giá sản phẩm khi điều này góp phần vào việc thực hiện các mục tiêu phân phối lại không thể triển khai thông qua các công cụ khác; đánh thuế các sản phẩm có mức cầu không biến đổi theo mức giá để tạo nguồn kinh phí cho các khoản chi phí cố định có thể phát sinh trong các hoạt động có liên quan.

Tuy nhiên, mâu thuẫn thường thấy giữa hai giải pháp trên (khi giá cả biến động, mức cầu đối với các sản phẩm thiết yếu ổn định hơn) đã hạn chế quy mô của các giải pháp trợ giá có thể đề ra. Khái quát hơn, việc sử dụng các doanh nghiệp nhà nước vào mục đích phân phối lại hoặc vào các mục tiêu kinh tế vĩ mô và quy hoạch lãnh thổ đòi hỏi phải thận trọng ở một số điểm.

Trước hết, xem xét mức chi phí là việc không thể bỏ qua. Việc định giá cơ sở hạ tầng đường sắt tuy nhiên lại vấp phải ý tưởng sau đây: tại những khu vực giao thông tắc nghẽn, vốn đã khai thác hết lợi nhuận quy mô và ta cần phải đầu tư mạnh mới duy trì được một chất lượng dịch vụ thoả đáng, thì nguồn thu từ dịch vụ giao thông phải tài trợ cho việc xây dựng cơ sở hạ tầng. Trái lại, cần biết rằng những chi phí phải quan tâm là những chi phí xã hội vốn phải tính đến các tác động ngoại lai tích cực và tiêu cực có liên quan, và điều này, chẳng hạn, sẽ cho phép trợ cấp dưới một hình thức nào đó các loại hình giao thông công cộng nội thành trước tình hình tắc nghẽn giao thông đường bộ.

Tiếp đó, hoạt động tài trợ phải thực sự góp phần vào việc thực hiện các mục tiêu phân phối lại được đề ra. Do mức độ đi lại tỷ lệ thuận với mức thu nhập nên việc tài trợ cho giao thông liên tỉnh (bất kể đối với phương thức nào) thường sẽ đi ngược lại các mục tiêu này.

Cuối cùng, cần tính đến khoản chi phí mang tính xã hội do

khuyến khích các tác nhân tiêu thụ các sản phẩm mà họ có nhu cầu nhưng lại không muốn bỏ tiền ra mua. Không bao giờ nên lơ là tính nhạy cảm này của cầu, ngay cả đối với các sản phẩm “cơ bản”: do có những yếu tố mang tính cơ cấu gây tác động, việc tăng cước phí giao thông ở Paris đã góp phần giảm bớt mức độ gia tăng nhu cầu sử dụng phương tiện giao thông công cộng trong giai đoạn gần đây; tương tự, trong lĩnh vực y tế, những nghiên cứu thực nghiệm về nhu cầu chăm sóc sức khỏe (Rand Experiment) cho thấy tác động đáng kể của việc áp dụng định mức tự thanh toán của đối tượng hưởng bảo hiểm xã hội đối với số lượt khám bệnh. Trái lại, điều này không có tác dụng trong lĩnh vực y tế công cộng, trừ trường hợp đối với những bệnh nhân vừa có mức thu nhập thấp vừa có tình trạng bệnh tật ban đầu trầm trọng. Do đó, nhìn chung nên tạo ra cơ chế sao cho người dân thực hiện nhu cầu chăm sóc sức khỏe một cách có trách nhiệm. Cơ chế này tồn tại trong những hệ thống y tế kiểm soát được tốt nhất mức chi phí. Trái lại, ta có thể bỏ qua cơ chế này khi đề ra chiến lược với những đối tượng dân cư được xác định thật cụ thể.

### **Cung ứng các hoạt động dịch vụ công cộng**

Vấn đề kích thích liên quan đồng thời đến cả nhu cầu muốn sử dụng dịch vụ công cộng lẫn việc cung ứng các dịch vụ này. Theo lối truyền thống, việc thực hiện các nhiệm vụ mang tính dịch vụ công cộng được giao phó một cách rất “tự nhiên” cho các doanh nghiệp nhà nước. Nhiều thực nghiệm và cải cách gần đây cho thấy là có thể phát huy được vai trò của cạnh tranh, kể cả đối với các nghĩa vụ mang tính dịch vụ công cộng (điều này có thể tỏ ra phi lý đối với các hoạt động không tạo ra lợi nhuận tài chính), dưới những hình thức thích hợp với từng trường hợp.

- Thông qua đấu thầu để xác định mức trợ giá thấp nhất trong trường hợp vận tải nội thị ở Thụy Điển và ở Luân Đôn;
- Thông qua việc thực sự tạo ra chức năng bên mua trong hệ thống y tế Anh;
- Thông qua việc vận dụng cạnh tranh trên cơ sở so sánh đối với các tổ chức Medicare-Medicaid ở Mỹ;

- Thông qua việc phân phát “phiếu sử dụng” đối với vấn đề nhà ở cho những đối tượng nghèo khó nhất ở Mỹ. Hệ thống này dành cho đối tượng thuê nhà một khoản trợ giúp tạm thời dưới dạng khoản với điều kiện duy nhất là người này phải thực sự có sử dụng một chỗ ở. Cơ chế này khuyến khích việc sử dụng tốt quỹ nhà tư nhân cũng như việc chuyển dịch.

## **Cơ chế chủ quản đối với khu vực quốc doanh có liên quan**

Bản báo cáo Nora được biên soạn trong bối cảnh các doanh nghiệp nhà nước đang nắm độc quyền. Trên phương diện này, những bước phát triển gần đây, với đặc trưng mở cửa cạnh tranh trong một số lĩnh vực của các doanh nghiệp trên (viễn thông, vận tải hàng không) hay đối với một số mảng trong các lĩnh vực đó (ví dụ như sản xuất điện trong tương lai), đã thay đổi cục diện một cách căn bản và buộc chúng ta phải xem xét lại cách thức tổ chức các mối quan hệ giữa nhà nước và các doanh nghiệp nhà nước. Trên thực tế, các bản hợp đồng giữa nhà nước và các doanh nghiệp quốc doanh xuất hiện sau khi có bản báo cáo này đã được lập trên cơ sở ngầm cho rằng nhà nước đã xem xét các mục tiêu khác nhau của mình khi soạn thảo mà không cần phân biệt rõ hơn giữa chức năng cổ đông và chức năng điều tiết. Để đánh giá được tính lâu dài của phương pháp này, cần phải xem xét lại phương thức hoạt động của “mô hình” này trước tiến trình mở cửa cạnh tranh.

Phản ứng của các doanh nghiệp nhà nước và của nhà nước trước trào lưu bãi giảm pháp quy về cơ bản mang tính phòng thủ, và điều này phần nào là do khu vực quốc doanh của Pháp chưa phát huy được ưu thế thuận lợi của mình. Tuy nhiên, những lập luận phát triển theo hướng trên thường tỏ ra thái quá. Vì vậy, phải đợi đến khi công bố bản báo cáo Denoix de St. Marc vào năm 1996 mới có thể thừa nhận được rằng cái gọi là dịch vụ công cộng “kiểu Pháp” chẳng phải là một học thuyết hay một phương thức tổ chức đặc thù của Pháp, rằng các phương thức của nó trước hết mang đặc trưng của một thời kỳ, mà cụ thể là thời kỳ sau chiến tranh.

Về mặt kỹ thuật, phương pháp phòng thủ này đã tìm cách làm nổi bật tầm quan trọng của các nhiệm vụ mang tính dịch vụ công cộng được thực hiện hay quy mô của các khoản chi phí cố định cần xem xét trên cơ sở những lập luận về tính chất huỷ hoại của cạnh tranh trong lĩnh vực hàng không chẳng hạn.

Đáng tiếc là rất nhiều các lập luận đó đã bị phủ nhận: việc mở cửa lĩnh vực vận tải hàng không rõ ràng là có lợi cho người tiêu dùng và cả cho những đối tượng kinh doanh làm ăn hiệu quả nhất, vì nhờ đó mà họ đã cải thiện được công tác tổ chức một cách đáng kể. Khi cần phải tính toán chi lý khoản kinh phí bù đắp cho các nghĩa vụ mang tính dịch vụ công cộng, trong lĩnh vực vận tải hàng không nội vùng vào thời điểm lập ra Quỹ "Abraham" hay trong lĩnh vực viễn thông, các khoản kinh phí cần huy động tỏ ra thấp hơn nhiều so với dự kiến và số tiền chi cho các nghĩa vụ đó chỉ tương đương với vài phần trăm doanh thu của các doanh nghiệp có liên quan. Chúng ta có thể cho rằng tình hình cũng sẽ tương tự khi ta đánh giá cụ thể vấn đề an toàn trong cung cấp khí đốt hay những nghĩa vụ quy hoạch lãnh thổ của bưu điện trên cơ sở hiểu rằng, việc phục vụ các vùng nông thôn không nhất thiết đồng nhất với việc duy trì các trạm bưu điện vốn chỉ hoạt động rất yếu.

Phương pháp này đặc biệt thiếu tính dự báo thời điểm. Vì thế, những nỗ lực cơ cấu lại Air France gần đây tỏ ra mấu mực, nhưng vẫn chậm trễ so với Lufthansa chẳng hạn. Thường thì các doanh nghiệp đề ra chiến lược như thế sẽ không có các đối thủ cạnh tranh xuất hiện và thậm chí còn nghĩ đến chuyện ngăn chặn khả năng này thì đúng hơn là tìm cách thích ứng với nó.

Những cải cách về cước phí của France Telecom và Công ty Điện lực Pháp cho thấy là các vấn đề trên đã được hiểu rõ hơn. Tuy nhiên, vẫn cần suy nghĩ xem xét một cách tổng quát hơn. Trên phương diện này, một trong những vấn đề quan trọng là công tác tổ chức cơ chế chủ quản. Rõ ràng là ý kiến phê phán đầu tiên đối với cơ chế chủ quản cho rằng đây chỉ là một cơ chế "theo dõi", quá rườm rà trong việc viện dẫn ra những lập luận theo hướng phòng thủ để nâng lên thành những nét văn hoá doanh nghiệp thực sự như đã

nêu ở trên. Nhưng cơ chế chủ quản dường như cũng không có khả năng đề ra một tầm nhìn chiến lược cho quá trình phát triển của các khu vực trên, và trong bối cảnh mới khác với thời kỳ được Ủy ban Nora đề cập, cũng tỏ ra bất lực trong việc xử lý các mục tiêu khác nhau của mình: hiệu quả của doanh nghiệp, vấn đề việc làm, quy hoạch lãnh thổ.

## **Cạnh tranh và tiến bộ kỹ thuật**

Các tiến trình bãi giảm pháp quy do các nước thuộc khối Anh-Mỹ khởi xướng bắt nguồn từ những chỉ trích gay gắt về tính hiệu quả của phương pháp truyền thống áp dụng quản lý nhà nước hay còn gọi là phương pháp “có quản lý” đối với các độc quyền tự nhiên. Với lý lẽ cho rằng những khiếm khuyết trong hoạt động can thiệp của nhà nước có thể cũng chẳng kém gì những khiếm khuyết mà hoạt động can thiệp này muốn điều chỉnh, quan điểm phê phán trên nhằm vào cả các doanh nghiệp nhà nước lẫn các hợp đồng nhượng giao dịch vụ công cộng. Mặt khác, phương pháp của Anh đã đặc biệt phê phán vai trò của công đoàn trong các doanh nghiệp nhà nước. Còn vấn đề chuyển nhượng lại được đặt ra ở Mỹ, nơi các doanh nghiệp đảm nhiệm dịch vụ công cộng bị kết tội là đã không ché các uỷ ban điều tiết.

Việc thực hiện các chương trình cải cách này liên quan đến những tiến bộ kỹ thuật hay những thay đổi đáng kể của thị trường mà vốn đã không được đánh giá đúng mức từ ban đầu. Cụ thể, người ta đã cho rằng thị trường vận tải hàng không đã đạt đến độ chín muồi đủ để chuyển sang cạnh tranh. Trong lĩnh vực năng lượng, hướng suy nghĩ tìm tòi phương thức mở cửa thị trường khí đốt tập trung vào việc đa dạng hoá nguồn cung ứng, còn đối với lĩnh vực sản xuất điện thì lại tập trung vào thể cạnh tranh giữa khí đốt và năng lượng nguyên tử cũng như sự xuất hiện của những kỹ thuật mới như đồng phát điện. Tương tự, sự phát triển của công nghệ viễn thông được đánh dấu bởi sự xuất hiện của kỹ thuật sóng điện từ cũng như nhưng cơ hội mới cho phép nâng cao lưu lượng và tính tương tác... đã kích thích cạnh tranh và điều này khiến ta cần xem xét lại hoạt động tổ chức của lĩnh vực trên.

Dưới những hình thức và mức độ khác nhau, tất cả các doanh nghiệp được tổ chức thành mạng lưới, từ dịch vụ hậu cần phục vụ vận tải hàng hoá đường bộ đến các dịch vụ tài chính, đều chịu ảnh hưởng của sự phát triển công nghệ thông tin, vốn đã cho phép tạo ra những hình thức phối hợp mới giữa mảng cơ sở hạ tầng và mảng các dịch vụ có liên quan, cũng như cho phép đa dạng hoá các dịch vụ này. Các khu vực tổ chức thành mạng lưới vì thế dường như là những yếu tố mấu chốt của cuộc cách mạng công nghiệp lần thứ ba. Nhờ cải cách trong các lĩnh vực này, Anh đã đạt được những lợi thế chiến lược với British Airways và British Telecom. Nhận định đó giải thích rõ hơn hẳn các lập luận mang tính tư tưởng việc phổ biến các hoạt động cải cách này dưới những hình thức khác nhau tùy theo từng nước và từng khu vực. Trên phương diện này, một ví dụ mẫu mực là việc nước Đức theo gương Anh đã thông qua một chương trình cương quyết cải cách khu vực quốc doanh của mình vào đầu những năm 1990 với mục tiêu đầu tiên là nâng cao hiệu quả nội tại.

Trong các chương trình này, yếu tố cơ bản trên quan điểm tạo lợi nhuận chính là việc mở cửa cạnh tranh một số mảng hoạt động, bởi lẽ chính cạnh tranh sẽ kích thích tạo ra tính hiệu quả và đa dạng hoá sản phẩm. Vấn đề cơ cấu vốn chỉ sau đó mới được đặt ra. Tuy nhiên, đây là một vấn đề quan trọng, bởi lẽ trình độ “quản trị doanh nghiệp” được cải thiện nhờ việc mở vốn cho tư nhân tham gia có thể mang tính quyết định đối với các doanh nghiệp hoạt động trong môi trường cạnh tranh mạnh. Nhưng bên cạnh ưu điểm này lại là những xung đột quyền lợi có thể nảy sinh giữa các cổ đông nhà nước và các cổ đông tư nhân.

Cải cách khu vực quốc doanh và phát triển một môi trường cạnh tranh thực sự cho việc giao thầu dịch vụ công cộng địa phương cũng xuất phát từ cùng một vấn đề kinh tế là cạnh tranh. Trên phương diện này, cơ cấu hiện nay của thị trường nước và rác thải, với số lượng đối tượng cung ứng rất hạn chế, bản thân nó thì không có gì đáng chỉ trích. Trái lại, điều quan trọng là phải bảo đảm sao cho quy trình đấu thầu không gặp phải những trở ngại quá mức khiến cho tính hiệu quả bị hạn chế. Thực tế đan xen giữa các ngành nghề, việc đa dạng hoá các hoạt động của Công ty Điện lực Pháp cũng như việc

mở rộng phạm vi của các doanh nghiệp địa phương được tổ chức thành mạng lưới sang hoạt động cả trong lĩnh vực sản xuất điện hay vận tải đường sắt càng làm tăng thêm nhu cầu có được một phương pháp tổng thể cho các doanh nghiệp được tổ chức thành mạng lưới.

Như vậy, khu vực quốc doanh đang phải đối mặt với tình hình mở cửa cạnh tranh trong nhiều mảng hoạt động của mình. Ngoài tác động của các chỉ thị của Liên minh châu Âu, tình hình trên cơ bản thể hiện việc công nghệ phát triển đã khiến cho nền kinh tế Pháp phải thay đổi theo. Trào lưu đó đã ảnh hưởng đến hoạt động can thiệp của nhà nước nhưng không đặt ra vấn đề xem xét lại nguyên tắc về một dịch vụ công cộng có chất lượng.

Trên thực tế, có thể tiến hành tự do hoá mà vẫn duy trì những nghĩa vụ mang tính dịch vụ công cộng theo những phương thức khác nhau tùy theo từng lĩnh vực: có thể tổ chức đấu thầu các nghĩa vụ được nêu ở phần trên, xác định một dịch vụ phổ thông hoạt động bằng nguồn kinh phí từ một quỹ đặc biệt như trong lĩnh vực viễn thông, xác định một dịch vụ phổ thông và một số dịch vụ “dành riêng” để tạo kinh phí tài trợ cho dịch vụ phổ thông như trong lĩnh vực bưu điện. Trong mọi trường hợp, việc mở cửa cạnh tranh đều làm hạn chế khả năng tài trợ chéo giữa các hoạt động sinh lời và các hoạt động không sinh lời và khuyến khích việc xác định dịch vụ công cộng cần duy trì một cách rõ ràng. Nhưng mở cửa cạnh tranh không ngăn cản việc thực hiện các nhiệm vụ phục vụ lợi ích chung thông qua các công cụ phù hợp.

Mặt khác, quá trình phát triển trên được thể hiện qua việc thu hẹp tương đối vai trò của nhà nước trong việc trực tiếp cung ứng hàng hoá và dịch vụ mang tính chất mạng lưới, nhưng điều này không có nghĩa là ta phải bắt chước theo khẩu hiệu quá giản đơn đòi giảm thiểu vai trò của nhà nước. Một mặt, phương thức can thiệp kiểu như vậy của nhà nước là cần thiết để điều chỉnh một số khiếm khuyết của thị trường, như trong những lĩnh vực mà tác động của các quyết định sẽ mang tính lâu dài và các công cụ thay thế mang tính hợp đồng hơn đòi hỏi những khoản chi phí giao dịch lớn. Mặt khác, nhà nước có vai trò quan trọng trong việc khuyến khích tạo ra

một môi trường hoạt động có hiệu quả trong các lĩnh vực đó. Trên phương diện này, vấn đề điều kiện diễn ra cạnh tranh giữa nhà nước và tư nhân từ nay sẽ là vấn đề trọng tâm trong mọi quyết định của nhà nước, cho dù là về việc định giá, cấp giấy phép hay giải quyết các tranh chấp mang tính kỹ thuật. Nhưng bản thân việc xúc tiến cạnh tranh không đương nhiên tạo ra hiệu quả kinh tế, bởi lẽ đây chỉ là một quá trình cạnh tranh không hoàn hảo với nguy cơ làm gia tăng quá mức chi phí cố định.

### **Tính hiệu quả nội bộ của khu vực quốc doanh**

Ý tưởng cho rằng doanh nghiệp phải tập trung vào vấn đề hiệu quả không phải là một ý tưởng mới mẻ. Như chúng ta đã biết, bản báo cáo Nora có đề cập vấn đề này. Tuy nhiên, tình trạng cạnh tranh gia tăng đã buộc khu vực quốc doanh càng phải làm chủ được chi phí của mình. Chính yêu cầu này sẽ quyết định sự tồn tại lâu dài của các doanh nghiệp chịu sức ép cạnh tranh cao, hoặc do những cải cách thể chế đã tự do hoá một số thị trường của họ, hoặc do tiến bộ kỹ thuật đã tạo ra thể cạnh tranh giữa những thị trường trước đây vốn cách biệt (như giữa tàu cao tốc TGV và vận tải hàng không, hay giữa thư tín và fax). Đối với những lĩnh vực áp dụng hình thức điều tiết mở, tính hiệu quả trên quyết định phạm vi chọn lựa định chế.

Mọi tiến trình mở cửa thị trường trên thực tế đều phải cân nhắc giữa những lợi ích đem lại cho người tiêu dùng nhờ cạnh tranh mạnh hơn và nguy cơ kích thích xuất hiện những nhà sản xuất kinh doanh mới, kém hiệu quả. Vậy mà các cơ quan điều tiết cả ở cấp độ quốc gia lẫn cấp độ Liên minh châu Âu đều có xu hướng tương đối hoá khía cạnh thứ hai này khi họ nhận thấy đơn vị sản xuất kinh doanh hiện có tỏ ra kém hiệu quả. Tính hiệu quả của các doanh nghiệp nhà nước vì thế cũng là một điều kiện cần thiết để có thể chọn lựa được phương thức tổ chức phù hợp nhất.

Các vấn đề phải giải quyết trong công tác quản lý của nhà nước nhằm xử lý vấn đề hiệu quả nội bộ cũng có nhiều điểm giống như những vấn đề cần quan tâm khi phân tích công tác quản trị doanh nghiệp nói chung: chiến lược gắn bó đội ngũ lãnh đạo với doanh

nghiệp; xây dựng các “đế chế”; chấp nhận rủi ro quá nhiều hay quá ít tùy theo từng trường hợp; phân tán các hoạt động; năng suất không đạt.... Việc phân tích kinh tế có xu hướng gắn các vấn đề trên với vấn đề chi phí giao dịch: các cán bộ lãnh đạo có những thông tin “riêng” và có thể không hành động theo quyền lợi của doanh nghiệp; điều này đòi hỏi phải tìm được những phương thức kích thích phù hợp khiến họ có trách nhiệm.

Theo hướng suy nghĩ đó, các hợp đồng nhà nước-doanh nghiệp công là một công cụ để giảm bớt các chi phí giao dịch trên, vì chúng ta biết rằng việc điều hành các doanh nghiệp nhà nước thực tế có khiếm khuyết nội tại là không có công cụ khách quan xác định mức độ hiệu quả, và chỉ có thể dựa vào các chỉ số theo dõi nội bộ để “giữ kỷ luật” trong đội ngũ lãnh đạo vốn không bị thị trường tài chính kiểm soát và không phải đối mặt với nguy cơ phá sản. Công tác điều hành này cũng còn phải đối mặt với tính chất “đa nhiệm” trong hoạt động của mình. Từ đó xuất hiện hai cấp độ can thiệp mang tính bổ sung cho nhau: điều hành các doanh nghiệp này và tổ chức cơ chế chủ quản.

Chất lượng của các thông tin tài chính và kế toán trong cả hai trường hợp đều mang tính quyết định và có thể được tạo điều kiện cải thiện nhờ việc nhanh chóng hình thành các uỷ ban quản trị “độc lập”, và như thế là đã chuyển vào khu vực quốc doanh phương thức “quản trị doanh nghiệp” của khu vực tư nhân. Hơn thế, việc các cổ đông chiếm tỷ lệ đại diện lớn trong các hội đồng quản trị chắc chắn sẽ làm giảm bớt những suy tính chiến lược và phân tán quyền chủ quản. Vấn đề ở đây không phải là tình nguyện từ bỏ một số mục tiêu hay xem nhẹ một số lợi ích, mà phải thực sự cân nhắc các yếu tố này trên cơ sở ý thức đầy đủ được tình hình. Theo quan điểm trên, việc xác định rõ ràng các mục tiêu đề ra và có thể cả việc so sánh cân nhắc các mục tiêu đó có lẽ lại hay hơn việc áp dụng một cơ chế chủ quản tổng hợp, đồng thời hướng tới tất cả các mục tiêu này, nhưng trong những điều kiện thiếu rõ ràng và không phù hợp với việc quy trách nhiệm cho các tác nhân.

Việc khẳng định mô hình nhà nước cổ đông chỉ tập trung vào tính

hiệu quả “kinh doanh” trong khu vực quốc doanh hẳn là hệ quả hợp lý. Ngoài việc có thể trực tiếp cải thiện công tác quản trị doanh nghiệp, điều đó còn khuyến khích tạo ra một cơ chế chủ quản công khai hơn: vì theo cảm nhận, nếu tổng hợp tất cả các vấn đề thì sẽ tạo ra nguy cơ chia rẽ và thiếu công khai khi giữa các mục tiêu có mâu thuẫn. Vì vậy, nó chỉ nên vận dụng khi thực sự cho phép cải thiện mức độ thông tin.

Ở mức độ rất khái quát, mặt khác ta còn nhận thấy là tính hiệu quả của thị trường lao động, thị trường hàng hoá và dịch vụ có tác dụng tăng cường lẫn nhau. Trong các trường hợp cải cách độc quyền nhà nước ở nước ngoài, yếu tố này đặc biệt được chú ý. Người Anh chủ ý tấn công vào mọi quan điểm bảo thủ của giới công đoàn còn người Đức tuy đã củng cố quy chế cho công nhân viên chức đang làm việc nhưng lại dần chuyển sang hoạt động theo luật phổ thông qua việc tuyển dụng mới. Cho đến nay, cả hai giải pháp trên đều không được Pháp vận dụng. Sự cần thiết phải đổi mới trong lĩnh vực này có thể được minh hoạ bằng trường hợp vận tải đường sắt: ngành đường sắt sẽ không có tương lai trong lĩnh vực vận tải hàng hoá nếu không không tạo ra được một hình thức tổ chức thật mềm dẻo; khả năng di chuyển về mặt địa lý của nhân viên đường sắt cũng là yếu tố quyết định khả năng của ngành trong việc đáp ứng các nhiệm vụ mang tính dịch vụ công cộng trong những khu dân cư rộng lớn.

## **Điều tiết**

Những ý nghĩa gắn liền với khái niệm trừu tượng này có thể được minh hoạ bằng các tác phẩm của C. Henry. Ông là người mặt khác cũng đã nêu rõ những điều kiện bảo đảm tính hiệu quả trên cơ sở những kinh nghiệm của Anh và Thụy Điển: (cho dù là nhà nước hay tư nhân), một đơn vị phân phối điện (hay nước), một công ty điện thoại, một doanh nghiệp chịu trách nhiệm quản lý sân bay đều giữ vị trí độc quyền; điều này tạo cho họ quyền lực đối với giá cả và chất lượng của các dịch vụ cung ứng, và chúng ta e rằng họ có thể sẽ lạm dụng quyền lực đó; bởi lẽ về thực chất, chúng ta không thể dựa vào cạnh tranh để ngăn cản các hành vi này nên cần phải có những cách thức khác để thực hiện mục tiêu đó.

Kết quả phân tích kinh tế không cho phép khẳng định rằng điều tiết và sở hữu một doanh nghiệp nắm độc quyền tự nhiên là hai mảng cần tách biệt. Tuy nhiên, việc tách bạch theo hướng này có thể cải thiện được cơ cấu đại diện quyền lợi của các tác nhân khác nhau, cũng như tính công khai trong các quyết định. Công tác điều tiết, đặc biệt khi nhằm bảo đảm những điều kiện cạnh tranh hiệu quả đối với những mảng hoạt động mở, phải hướng tới việc nêu rõ các ý nghĩa hơn thiết một cách hết sức khách quan nhằm buộc các đơn vị khai thác phải có được cách ứng xử thích hợp sẽ có hiệu quả hơn việc quản lý hay kiểm soát mức giá một cách quá chi tiết. Tuy nhiên, cũng cần chú ý không để cho một cơ chế điều tiết quá độc lập lại không có sự kiểm soát của luật cạnh tranh đưa ra những quyết định liên tục thay đổi. Nếu không, chúng ta sẽ tạo thêm một nguy cơ làm tăng chi phí sử dụng vốn.

Nhìn chung, chức năng điều tiết trên ở Pháp còn chưa được xác định tốt. Bởi lẽ các tổ chức thực hiện nhiệm vụ này vừa không có khả năng giám định chi phí cần thiết, vừa phần lớn không có khả năng phân tích cạnh tranh. Trong bối cảnh đó, việc phân biệt giữa chủ quản kỹ thuật và chủ quản tài chính ngày càng trở nên không phù hợp: một mặt, ý nghĩa của các quyết định kỹ thuật đối với môi trường cạnh tranh mang tính quyết định, vì chính thông qua công cụ này mà ta có thể ngăn cản hay tạo điều kiện thuận lợi cho việc tham gia thị trường; mặt khác, cơ quan chủ quản tài chính thường xuyên phải đối đầu với mâu thuẫn xung đột quyền lợi giữa hai vai trò cổ đông và cơ quan điều tiết mà mình phải đảm nhiệm.

Không đi vào những chi tiết mang tính thể chế, chúng ta có thể xem xét hai hướng phát triển của cơ chế chủ quản:

- Biện pháp ưu tiên các cơ quan điều tiết theo từng lĩnh vực ngành nghề;
- Tăng cường “chính sách cạnh tranh” trên cơ sở để các cơ quan chủ quản kỹ thuật tập trung vào những nhiệm vụ và nghĩa vụ mang tính dịch vụ công cộng, chẳng hạn như xác định và tổ chức đấu thầu những gì mà cơ chế thị trường không cung ứng được.

Lập luận ủng hộ giải pháp thứ nhất cho rằng những lý do và điều

kiện xác định lại những đặc quyền dành cho các độc quyền nhà nước thay đổi tùy theo từng lĩnh vực, nên việc xem xét cũng phải theo từng trường hợp một trong một khuôn khổ mang tính ngành nghề. Trong khi ngành vận tải hàng không bãi giảm pháp quy hoàn toàn thì biện pháp này lại chỉ được áp dụng một cách có chừng mực đối với ngành vận tải đường sắt, và điều đó đã phần nào thể hiện tình hình thị trường và công nghệ. Ngành hàng không ngày nay đã được xếp vào lĩnh vực phải có cạnh tranh. Trái lại, cơ sở hạ tầng ngành đường sắt lại thuộc độc quyền nhà nước. Viễn thông nằm trong tình thế trung gian. Cạnh tranh có thể vận dụng được cho tất cả các mảng hoạt động trong thị trường này (mạng địa phương, trung chuyển), nhưng cạnh tranh chỉ nên áp dụng trong một thời gian ngắn đối với một phần hạn hẹp trong các mảng này.

Một cơ chế điều tiết ngành nghề đang được thực hiện trong lĩnh vực viễn thông, trong một bối cảnh đặc biệt do tầm quan trọng nổi bật của vấn đề hợp mạng. Hiệu quả của cơ chế này sẽ phải được thẩm định, đặc biệt là khả năng của nó nhằm thoát khỏi tình trạng phải điều chỉnh cước phí một cách chi tiết và nhằm ngăn chặn việc thông đồng giữa một số đơn vị khai thác.

Giải pháp thứ hai có cái hay là khuyến khích phối hợp với luật cạnh tranh và đặt trong bối cảnh đối mới hoạt động can thiệp của nhà nước. Trên phương diện này, điều kiện ở Pháp có nhiều thuận lợi vì luật cạnh tranh của chúng ta dựa vào tiêu chí hiệu quả kinh tế chứ không dựa vào mục tiêu đơn thuần xúc tiến cạnh tranh. Mặt khác, biện pháp trên còn cho phép phỏng đoán được khả năng liên thông giữa các thị trường như được nêu ở phần trên.

Dù lựa chọn giải pháp nào đi nữa thì điều quan trọng là phải phát triển một tư duy kinh tế khẳng định chính sách cạnh tranh trong các cơ quan chịu trách nhiệm về các vấn đề này. Các cơ quan đó đặc biệt cần tạo ra cho mình thói quen nêu rõ những tiến trình và lý lẽ giải thích các quyết định mà họ đưa ra.

Nước Pháp đã chậm chân trong việc điều chỉnh khu vực quốc doanh của mình sao cho phù hợp với môi trường cạnh tranh mới hình thành từ những thay đổi của công nghệ và thị trường. Trước

sức ép cạnh tranh mạnh mẽ, những khuyến nghị trong bản báo cáo Nora liên quan đến tính hiệu quả của các doanh nghiệp cũng như việc xác định các nghĩa vụ mang tính dịch vụ công cộng càng được khẳng định thêm. Nhưng cơ chế chủ quản cũng phải thích ứng với hoàn cảnh mới này, hoàn cảnh buộc ta phải làm sáng tỏ các phương thức cân nhắc các mục tiêu khác nhau khi đưa ra quyết định và đặc biệt phải xác định rõ hơn nữa cơ chế “điều tiết kiểu Pháp”.

## Tóm tắt

Élie Cohen và Claude Henry nêu ra hai tiêu chí cơ bản (cụ thể là tính thiết yếu của dịch vụ và tính khiếm khuyết của thị trường) cho phép xác định được hai loại nhiệm vụ chính đi liền với dịch vụ công cộng: những nhiệm vụ nhằm góp phần vào việc chống lại sự đào thải và tạo ra sự liên kết kinh tế-xã hội, và những nhiệm vụ nhằm khuyến khích việc sử dụng các nguồn lực chung của cả xã hội một cách có hiệu quả và cân bằng trên giác độ thời gian và không gian.

Xác định được các dạng nhiệm vụ chủ yếu mang tính dịch vụ công cộng là một việc làm cần thiết. Tuy nhiên, cũng phải lựa chọn cho được những phương cách phù hợp nhất nhằm thực hiện các nhiệm vụ này. Do nền kinh tế ở Pháp và Liên minh châu Âu là một nền kinh tế thị trường, nên đương nhiên cạnh tranh sẽ có tác dụng nâng cao hiệu quả cung ứng dịch vụ công cộng.

Cạnh tranh là một yếu tố có lợi khi nó tạo ra những sản phẩm mới hữu ích, mở rộng thị trường, làm giảm giá thành sản xuất, thay thế những nhà sản xuất kém hiệu quả bằng những nhà sản xuất có hiệu quả cao hơn. Đây rõ ràng là hình thức cạnh tranh đang diễn ra trong lĩnh vực viễn thông.

Nhưng trái với những gì mà ta thường hiểu trên cơ sở các quy định của Ủy ban châu Âu vốn không phân biệt được thoả đáng các dạng cạnh tranh khác nhau, cạnh tranh sẽ có tác dụng xấu nếu nó tạo ra công suất dư thừa hay kích thích mở rộng công suất trước thời hạn cần thiết nhằm ngăn cản những doanh nghiệp cạnh tranh tham

gia thị trường. Ngoài hiện tượng lãng phí đó còn phải kể thêm những toan tính vi phạm luật chơi như ta có thể nhận thấy trong lĩnh vực vận tải hàng hoá đường bộ hay ở một số công ty hàng không trên khía cạnh an toàn và luật lao động.

Các dịch vụ công cộng không thể để mặc cho phát triển tùy tiện. Điều tiết của chính quyền dưới một hình thức nào đó là một việc làm cần thiết. Do hoạt động điều tiết trên xử lý những vấn đề quan trọng như chất lượng và giá cả của các dịch vụ công cộng, hay điều kiện cạnh tranh giữa các đơn vị cung ứng dịch vụ (ví dụ như giữa France Telecom, Cegetel...), hay điều kiện để những đơn vị cung ứng dịch vụ mới được tham gia thị trường, nên nhất thiết phải được tổ chức theo những mô hình vừa chặt chẽ vừa thực tế.

Mô hình điều tiết của Thụy Điển có vẻ là phong phú nhất. Thế mạnh của mô hình này dựa trên thẩm quyền điều tra rộng và trên mối quan hệ cộng tác với các doanh nghiệp chủ đạo trong từng lĩnh vực vốn dĩ vẫn mang quy chế quốc doanh. Đây là một lý lẽ có trọng lượng ủng hộ việc các doanh nghiệp đảm nhiệm dịch vụ công cộng phải là các doanh nghiệp nhà nước khi các hoạt động chủ đạo của họ mang tính chất độc quyền tự nhiên.

Hơn nữa, một số khía cạnh trong dịch vụ công cộng, mà cụ thể là những khía cạnh liên quan đến văn hoá doanh nghiệp và đã ăn sâu vào cách thức tổ chức dịch vụ công cộng, không thể dễ dàng tương thích với việc theo đuổi lợi nhuận tối đa cho cổ đông. Tuy nhiên, những lập luận trên không thể là lời biện hộ nhằm lấp liếm cho những yếu kém rõ nét vốn là đặc trưng của việc nhà nước thực hiện vai trò chủ quản đối với các doanh nghiệp nhà nước cũng như của các mối quan hệ lao động bên trong các doanh nghiệp này.

Bản báo cáo của Élie Cohen đề cập sự phát triển của khu vực quốc doanh từ ba mươi năm nay.

Trước hết, bản báo cáo cho thấy đã hết rồi cái thời của phương thức lịch sử được gọi là "chủ nghĩa Colbert công nghệ cao" được nhà nước bảo hộ thông qua các dự án quốc gia quy mô từng thống nhất được lợi ích của cả người tiêu dùng, các nhà công nghiệp, lẫn công nhân viên chức làm việc trong các cơ quan nhà nước đảm nhiệm dịch

vụ công cộng. Giờ đây khi phải đối mặt với các chương trình trang thiết bị quy mô, với tình hình thị trường mở cửa và những khó khăn nảy sinh từ tình hình tài chính công liên tục mất cân đối, nhà nước buộc phải xác định lại vai trò của mình trong tư cách cổ đông cũng như phạm vi và những nhiệm vụ gắn liền với khu vực quốc doanh đảm nhiệm dịch vụ công cộng.

Tiếp đó, bản báo cáo dự báo những tác động ảnh hưởng tới quá trình phát triển của khu vực tài chính quốc doanh có cạnh tranh khi nền "kinh tế bao cấp" kết thúc. Xu hướng bãi giảm pháp quy tài chính, việc duy trì các doanh nghiệp có quy chế đặc biệt bên cạnh các doanh nghiệp được tư nhân hoá và tình trạng cạnh tranh gay gắt đã khiến cho lĩnh vực tài chính trở nên bấp bênh và làm suy yếu giới tư bản bản địa. Nhà nước, vốn dĩ từng quyết định quốc hữu hoá vì một trong nhiều lý do là nhằm bảo vệ nguồn vốn quốc gia, giờ đây lại phải đứng trước yêu cầu tìm cho ra phương hướng và cách thức để duy trì những trung tâm nắm quyền quyết định trong các lĩnh vực công nghiệp và tài chính ở Pháp.

Cuối cùng, bản báo cáo đề cập việc chấm dứt thời kỳ chiến tranh lạnh, việc cắt giảm ngân sách trang thiết bị và khoản đầu tư cho những hệ thống vũ khí mới có tác động như thế nào đến quá trình phát triển của khu vực quốc doanh phục vụ quốc phòng. Cả trong vấn đề này nữa, nhà nước phải xem xét lại vai trò cổ đông của mình khi mà chiến lược tự cung tự cấp đã hết thời và chỉ có những tập đoàn đa quốc gia hợp nhất mới có tương lai ở châu Âu.

Trong cả ba trường hợp, bản báo cáo đều khẳng định rằng nhà nước cổ đông không thực hiện được đúng vai trò cổ đông đơn thuần, bởi lẽ các doanh nghiệp nhà nước và tư nhân đã từng là công cụ phục vụ các chiến lược kiểu Colbert và sự phát triển các ngành công nghiệp quốc phòng, hay đã từng minh chứng cho tính hiệu quả rồi tiếp đó là sự bế tắc của nền kinh tế bao cấp. Bản báo cáo cũng cho thấy nhà nước chưa từng bao giờ biết cách tổ chức thực hiện chức năng quản lý tài sản của mình một cách hoàn toàn thoả đáng.

Trong phần bình luận của mình, Paul Champsaur nhấn mạnh là ở nước ngoài đang hình thành một học thuyết về điều tiết những

lĩnh vực nơi có cả các nhiệm vụ mang tính dịch vụ công cộng lẫn các yếu tố mang tính độc quyền tự nhiên, và chúng ta ở Pháp cần nỗ lực nhiều để nắm bắt và điều chỉnh cho phù hợp nhằm xây dựng một học thuyết riêng cho mình. Không nên quá vội vã gạt bỏ mô hình điều tiết các doanh nghiệp tư hữu hoá của Anh. Tuy nhiên, quá trình tư hữu hoá, dù chỉ tiến hành một phần, sẽ chỉ có ý nghĩa khi hội tụ được đủ những điều kiện sau đây: đã có chút ít cạnh tranh với triển vọng là cạnh tranh ngày càng gia tăng; các nghĩa vụ mang tính dịch vụ công cộng được xác định rõ ràng; đề ra được một hình thức điều tiết phù hợp.

François Morin nhấn mạnh là ta không thể xem xét sự phát triển của các dịch vụ công cộng thuần túy trên phương diện kinh tế, và càng không thể coi đây chỉ là một bài toán về quản lý. Ông nhận thấy rằng các nhà kinh tế không thống nhất được quan điểm về cơ cấu vốn nên áp dụng cho các doanh nghiệp thực hiện dịch vụ công cộng. Vì vậy, cần phân tích một cách cụ thể những ý kiến chỉ trích vai trò cổ đông của nhà nước cũng như những hệ quả của việc mở vốn các doanh nghiệp nhà nước. Mặt khác, công tác nghiên cứu không thể bỏ qua vấn đề dịch vụ công cộng địa phương. Hệ thống điều tiết phải áp dụng cả cho việc nhượng giao các dịch vụ công cộng cho các đơn vị độc quyền tư nhân đảm nhiệm như trong lĩnh vực nước.

## Summary

### Public service and public sector

*Claude Henry and Elie Cohen* define two basic criteria - the essential character of service and market failure - which leads one to identify two main public service vocations: the struggle against social exclusion (in other words, in favour of economic and social cohesion), on the one hand, and a more efficient and balanced use of land and of the community's common resources, both from a space and from time perspective, on the other.

It is essential to identify the main universal service obligations but one must also be in a position to select the most appropriate ways to fulfill them. France and the European Union being market-economies, it is natural that competition should be left to play its part in ensuring the efficiency of public services.

Competition is beneficial when it introduces new and useful products, when it widens markets, when it lowers production costs, when it leads to the replacement of less efficient producers by more efficient ones. This is obviously the kind of competition which exists in telecommunications.

But, contrary to what the European Commission papers often suggest, because they do not differentiate sufficiently between various kinds of competition, the latter can be harmful when it encourages excess capacities, or when it favours the premature replacement of capital equipment in order to prevent potential competitors

from entering the market. There is a further temptation of waving the rules of the game, as can be seen in the case of the road haulage or in the case of the air transport industries, where companies are known to disregard safety regulations and labor legislation.

Public services cannot be abandoned to "laissez-faire". One way or the other, State regulation is necessary. The issues at stake are indeed very important: the quality, the prices of public services, the conditions of competition (for example between France Telecom, CEGETEL ...) or the conditions under which new suppliers enter the market. It is therefore essential to organize State regulation which reference to models that are both rigorous and realistic.

The Swedish model of regulation looks to be most interesting one. Its strength is based on the extensive investigative powers of the regulator and on the cooperative nature of relations between the latter and the leading firms in the relevant branches, which incidentally are firms that have remained in the public sector. There is a strong case in favour of State-ownership of public service firms, when their dominant activities make them natural monopolies.

Furthermore, some public services features, those related to a given firm's history and habits and that are deeply rooted in their organisation, cannot easily be made consistent with the pursuit of profit maximization for shareholders. However, these arguments do not provide an alibi for ignoring the gross inefficiencies that characterize the State's control firms of the public sector nor labour relationships within the latter.

Elie Cohen's report deals with the evolution of the public sector during the last thirty years.

He begins by showing that "high-tech Colbertism" has run out of breath; under the authority of the State, this model achieved a convergence of interests of consumers, corporations and wage-earners of the public sector, geared to major national development projects; faced with the end of large development programmes, the opening of markets and difficulties arising from recurrent government deficits,

the State must now redefine its role as a shareholder as well as the outer limits and the universal obligations that are allocated to the public sector operating in public services.

He then puts into perspective the effects of the end of an economy, the financing of which is administered, on the evolution of the financial public sector. Financial deregulation, the fact that firms with a special status co-exists with privatized companies and the exacerbation of competition have made the financial sector fragile and have led to a weakening of indigenous capitalism. The State, one of the essential motivations for nationalising of which was to protect national capital, must reconsider the ways and means to preserve the industrial and financial decision centres in France.

Finally, he mentions the consequences of the end of the Cold War, of the reduction of investment budgets and of the cost of new weapons systems in the evolution of the Defence public sector. There also, the State must think again about its shareholder's role, the moment the autarchy strategy is abandoned and that there is a future in Europe only for multinational integrated groups.

In the three cases, his report recalls that the State as a shareholder doesn't intervene as such since both public or private firms have been used as the purveyors of "colbertism" and of the development of National Defence industries; they have also illustrated first the virtues and then the dead-ends of an economy the financing of which is administered. He also establishes that the State has never known how to organize its property-ownership role in an entirely satisfactory way.

In his commentary, Paul Champsaur underlines that some foreign countries are building a regulation doctrine for sectors where public service obligations co-exist with elements of natural monopolies, and that France has to make a big efforts in order to build her own doctrine. The British regulation model of privatized firms cannot be dismissed too fast. Privatization, however, even if it is partial, only has a meaning if the following conditions are gathered: a minimum of competition which would be likely to intensify; an obligation

of public service which would have clearly defined universal service obligations; the implementation of a well-adapted regulation.

François Morin emphasizes that one cannot think about the evolution of public services in economic terms, and even less so, restrict the subject to a mere management problem. He notices that economists disagree on what the most desirable capital structure of public service firms should be. A precise analysis of the criticisms that are made against the State as a shareholder and of what would be brought about by privatizing their capital is therefore necessary. The regulation system should also apply to public service concessions ensured by private monopolies, for instance in the water sector.

THỦ TƯỚNG

# Hội đồng Phân tích Kinh tế

Điện Broglie, 35 phố Saint-Dominique, 75700 PARIS

Fax: 01 42 75 76 46

**Pierre-Alain Muet**

Cố vấn bên cạnh Thủ tướng

Đại diện của Thủ tướng tại Hội đồng Phân tích Kinh tế

**Hélène de Largentaye**

Tổng thư ký

01 42 75 76 13

**Dominique Bureau**

Cố vấn Khoa học  
Ủy viên Hội đồng  
Phân tích Kinh tế  
Thuế  
Chính sách cơ cấu

**Gilbert Cette**

Cố vấn Khoa học  
Ủy viên Hội đồng  
Phân tích Kinh tế  
Bối cảnh kinh tế  
Giám giữ làm

**Laurent Caussat**

Cố vấn khoa học  
Y tế  
An sinh xã hội

**Sylvie Hel-Thelie**

Cán bộ đặc trách  
Các vấn đề châu Âu và quốc tế

**Laurence Tubiana**

Cán bộ đặc trách của Thủ tướng về  
"Phát triển bền vững"  
Môi trường  
Đàm phán thương mại  
đa phương

**Olivier Davanne**

Ủy viên Hội đồng Phân tích Kinh tế  
Cán bộ đặc trách của Thủ tướng về  
"Hệ thống tài chính quốc tế"  
Vấn đề hưu trí trên tầm  
kinh tế vĩ mô

**Christine Carl**

Chuyên trách về xuất bản  
01 42 75 77 47  
c-carl@cab.premier-ministre.gouv.fr

**Katherine Beau**

Tư liệu  
01 42 75 77 40  
k-beau@cab.premier-ministre.gouv.fr

Hội đồng phân tích Kinh tế được thành lập bên cạnh Thủ tướng với nhiệm vụ đối chứng các quan điểm và kết quả phân tích khác nhau nhằm giúp chính phủ đưa ra những quyết định đúng đắn trong lĩnh vực kinh tế.

Hội đồng Phân tích Kinh tế xem xét các vấn đề do Thủ tướng chuyển sang.

*Trích quyết định số 97-766 ngày 22 tháng 7 năm 1997  
về việc thành lập Hội đồng Phân tích Kinh tế*

## **Hội đồng Phân tích Kinh tế** **Chủ tịch: Thủ tướng Lionel Jospin**

Pierre-Alain Muet  
Hélène de Largentaye  
Dominique Bureau  
Gilbert Cette

*Đại diện của Thủ tướng tại Hội đồng Phân tích Kinh tế*  
*Tổng thư ký*  
*Cố vấn Khoa học, Ủy viên Hội đồng Phân tích Kinh tế*  
*Cố vấn Khoa học, Ủy viên Hội đồng Phân tích Kinh tế*

### **Ủy viên**

Michel Aglietta  
Patrick Artus  
Tony Atkinson  
Olivier Blanchard  
Christian de Boissieu  
François Bourguignon  
Robert Boyer  
Daniel Cohen  
Élie Cohen  
Olivier Davanne  
Michèle Debonneuil  
Michel Didier  
Yves Dimicoli  
Jean-Paul Fitoussi  
Jacques Freyssinet  
André Gauron  
Claude Henry  
Philippe Herzog  
Pierre Jacquet  
Jean-Jacques Laffont  
Alain Lipietz  
Jean-Hervé Lorenzi  
Gérard Maarek  
Béatrice Majnoni d'Intignano  
Edmond Malinvaud  
François Morin  
Michel Mougeot  
Jean Pisani-Ferry  
Jean-Jacques Rosa  
Dominique Taddei  
Jacques Valier

*Giáo sư Trường đại học Paris X-Nanterre*  
*Giám đốc Nghiên cứu Kinh tế tại Quỹ Tiền gửi và Ký gửi*  
*Giáo sư Trường đại học Oxford (Anh)*  
*Giáo sư Học viện Công nghệ Massachusetts (Mỹ)*  
*Giáo sư Trường đại học Paris I, Giám đốc Khoa học COE*  
*Giám đốc Nghiên cứu Trường cao đẳng*  
*Giám đốc Nghiên cứu CNRS và CEPREMAP*  
*Giáo sư Trường đại học Sư phạm*  
*Giám đốc Nghiên cứu CNRS và FNSP*  
*Giáo sư ENSAE*  
*Trưởng ban Kinh tế, Tài chính và Quốc tế của CGP*  
*Giáo sư CNAM, Giám đốc Rexecode*  
*Tiến sĩ Khoa học Kinh tế*  
*Giáo sư Viện Nghiên cứu Chính trị, Chủ tịch OFCE*  
*Giáo sư Trường đại học Paris I, Giám đốc IRES*  
*Thẩm phán Viện thẩm kế*  
*Giáo sư Trường đại học Bách khoa*  
*Giáo sư Trường đại học Nanterre*  
*Phó giám đốc IFRI*  
*Giáo sư Trường đại học Toulouse*  
*Giám đốc Nghiên cứu CNRS và CEPREMAP*  
*Giáo sư Trường đại học Paris-Dauphine*  
*Trưởng ban Nghiên cứu Kinh tế và Ngân hàng của CNCA*  
*Giáo sư Trường đại học Paris XII*  
*Giáo sư danh dự Trường cao đẳng Pháp*  
*Giáo sư Trường đại học Toulouse I*  
*Giáo sư Trường đại học France-Comté*  
*Phó giáo sư Trường đại học Paris-Dauphine*  
*Giáo sư Viện Nghiên cứu Chính trị*  
*Giáo sư Trường đại học Paris-Nord*  
*Giáo sư Trường đại học Paris X-Nanterre*

### **Ủy viên mặc nhiên**

Jean-Michel Charpin  
Paul Champsaur  
Jean-Philippe Cotis  
Claude Seibel

*Ủy viên đặc trách Kế hoạch của Chính phủ*  
*Tổng giám đốc Viện Thống kê và Nghiên cứu Kinh tế quốc gia*  
*Vụ trưởng Dự báo của Bộ Kinh tế và Tài chính*  
*Vụ trưởng DARES Bộ Việc làm và Đoàn kết*

Chịu trách nhiệm xuất bản  
TRẦN ĐÌNH NGHIÊM

Biên tập: BÙI HỒNG THUÝ  
NGUYỄN KIỀU ANH  
Vẽ bìa: NGUYỄN THỊ HOÀ  
Trình bày: PHÒNG TẠO MẪU  
Sửa bản in: BAN QUỐC TẾ

---

In 2.000 cuốn, khổ 15,5x23,5 cm, tại Công ty in và văn hoá phẩm.  
Giấy phép XB số: 43-1209/CXB-QLXB, cấp ngày 13 tháng 10 năm 2000.  
In xong và nộp lưu chiểu tháng 12 năm 2000.

Hội đồng Phân tích Kinh tế (C.A.E) được thành lập năm 1997 theo sáng kiến và đặt dưới sự chỉ đạo của Thủ tướng Pháp. Hội đồng đóng vai trò định hướng cho các nhà lãnh đạo Pháp trong việc hoạch định các chính sách kinh tế và tài chính.

Hội đồng Phân tích Kinh tế mang tính chất đa phương, là nơi tập hợp những quan điểm và tư tưởng khác nhau, vì theo Thủ tướng Pháp "đây là diễn đàn trao đổi và đối thoại bình đẳng và hoàn toàn độc lập". Hội đồng có nhiệm vụ rất quan trọng. Thông qua các cuộc tranh luận, Hội đồng phân tích những vấn đề kinh tế lớn và đề xuất những chủ trương, chính sách.

Hội đồng ra đời cũng nhằm mục đích làm cho các cơ quan hoạch định chính sách kinh tế và các cơ quan nghiên cứu, trường đại học xích lại gần nhau hơn.

Hội đồng bao gồm khoảng 15 ủy viên thường trực bên cạnh Thủ tướng và hơn 40 ủy viên đến từ các cơ quan hành chính, trường đại học, trung tâm nghiên cứu không chỉ của Pháp mà của cả châu Âu.

Hội đồng công bố đều đặn tại các buổi họp hàng tháng với sự có mặt của Thủ tướng, các bản báo cáo thể hiện các quan điểm khác nhau của các ủy viên về một vấn đề nào đó cùng với những lời bình luận của các chuyên gia. "Vòng đàm phán thiên niên kỷ của Tổ chức Thương mại Thế giới", "Tính bất ổn của hệ thống tài chính quốc tế", "Đổi mới và tăng trưởng", "Nhà nước và quản lý nhà nước", "Phát triển kinh tế", từng là chủ đề của những bản báo cáo này.