

MỤC TIÊU CÔNG ÍCH VÀ YÊU CẦU HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VỀ DOANH NGHIỆP CÔNG ÍCH Ở VIỆT NAM

CAO THỊ HỒNG TRANG
Ủy ban nhân dân xã Châu Thành, tỉnh Vĩnh Long

Nhận bài ngày 17/5/2026. Sửa chữa xong 03/6/2026. Duyệt đăng 11/6/2026.

Abstract

As Vietnam continues to refine its socialist-oriented market economy, the role of public interest enterprises (PIEs) raises emerging legal challenges. However, the existing legal framework lacks a coherent theoretical foundation for defining “public interest goals,” provides no concrete evaluation criteria, and does not establish a comprehensive mechanism to reconcile public mandates with corporate governance requirements. By examining the theoretical foundations, current legal framework, and practical operation of PIEs in Vietnam, this article proposes a new approach to identifying public interest goals and recommends legal reforms based on a “dual-mission governance” model, with a view to achieving a more appropriate balance between public interest and business performance.

Keywords: Corporate governance, dual-mission governance, public interest enterprises, public interest goals, public service obligations.

1. Đặt vấn đề

Trong khoa học pháp lý Việt Nam, doanh nghiệp công ích là một chủ đề được đề cập từ khá sớm, đặc biệt gắn với quá trình đổi mới doanh nghiệp nhà nước từ những năm 1990. Tuy nhiên, phần lớn các nghiên cứu hiện nay vẫn tiếp cận doanh nghiệp công ích dưới góc độ tổ chức thực hiện dịch vụ công hoặc cơ chế quản lý doanh nghiệp nhà nước. Cách tiếp cận này có giá trị nhất định nhưng chưa giải quyết được câu hỏi cốt lõi: điều gì tạo nên tính đặc thù của doanh nghiệp công ích trong nền kinh tế thị trường? Thực tiễn cho thấy, không phải mọi doanh nghiệp do Nhà nước sở hữu đều là doanh nghiệp công ích, và ngược lại, không phải mọi hoạt động công ích đều do doanh nghiệp nhà nước thực hiện (OECD, 2023). Nhiều lĩnh vực như vận tải hành khách công cộng, cấp nước sạch, xử lý chất thải hay duy tu hạ tầng kỹ thuật hiện nay đã có sự tham gia của khu vực tư nhân thông qua cơ chế đặt hàng hoặc đấu thầu¹. Điều đó cho thấy yếu tố quyết định không nằm ở hình thức sở hữu mà nằm ở nhiệm vụ công ích mà doanh nghiệp được giao thực hiện.

2. Nội dung nghiên cứu

Để làm rõ các vấn đề đặt ra, bài viết chủ yếu sử dụng phương pháp phân tích và bình luận pháp luật đối với các quy định hiện hành về doanh nghiệp công ích ở Việt Nam. Đồng thời, tác giả đối chiếu với kinh nghiệm của một số quốc gia và khu vực pháp lý tiêu biểu như Pháp, Đức, Liên minh châu Âu và Singapore nhằm nhận diện những xu hướng lập pháp hiện đại trong lĩnh vực này. Bên cạnh đó, việc phân tích thực tiễn hoạt động của một số doanh nghiệp công ích điển hình được sử dụng để kiểm chứng các luận điểm nghiên cứu và làm cơ sở cho các kiến nghị hoàn thiện pháp luật được đề xuất trong bài viết.

2.1. Tổng quan tình hình nghiên cứu và khoảng trống nghiên cứu

Trên thế giới, vấn đề doanh nghiệp thực hiện các mục tiêu công ích đã được nghiên cứu tương đối sâu

1) Nghị định của Chính phủ số 32/2019/NĐ-CP ngày 10/4/2019 quy định giao nhiệm vụ, đặt hàng hoặc đấu thầu cung cấp sản phẩm, dịch vụ công sử dụng ngân sách nhà nước từ nguồn kinh phí chi thường xuyên.

Email: caotrang84@gmail.com.

trong khoa học pháp lý và khoa học quản trị công ở nhiều quốc gia. Các công trình nghiên cứu quốc tế chủ yếu tập trung vào ba hướng tiếp cận. Hướng nghiên cứu thứ nhất tập trung lý giải cơ sở tồn tại của doanh nghiệp công ích thông qua các lý thuyết về thất bại thị trường (Market Failure Theory) và lợi ích công cộng (Public Interest Theory). Nhóm lý thuyết về thất bại thị trường và lợi ích công cộng khẳng định Nhà nước cần can thiệp để bảo đảm cung cấp hàng hóa thiết yếu (Stiglitz, 2012; Musgrave, 1959; Pigou, 1932). Hướng nghiên cứu thứ hai tập trung vào chế định nghĩa vụ phục vụ công (Public Service Obligation – PSO) và dịch vụ có lợi ích kinh tế chung (Services of General Economic Interest – SGEI) trong pháp luật Liên minh châu Âu. Các nghiên cứu của Tony Prosser, Wolf Sauter và nhiều tài liệu của Ủy ban châu Âu đã làm rõ cơ chế pháp lý để bảo đảm doanh nghiệp thực hiện các nghĩa vụ công ích trong điều kiện cạnh tranh thị trường. Hướng nghiên cứu thứ ba tập trung vào quản trị doanh nghiệp công ích và doanh nghiệp nhà nước. OECD, Ngân hàng Thế giới (World Bank) và nhiều học giả trong lĩnh vực quản trị công đã nhấn mạnh yêu cầu nâng cao tính minh bạch, trách nhiệm giải trình và hiệu quả hoạt động của doanh nghiệp thực hiện các nhiệm vụ công cộng. Mặc dù có sự khác biệt về phương pháp tiếp cận, các nghiên cứu quốc tế đều cho thấy xu hướng chuyển từ mô hình quản lý dựa trên sở hữu nhà nước sang mô hình quản lý dựa trên mục tiêu công ích và kết quả thực hiện nghĩa vụ công ích.

Tại Việt Nam, các nghiên cứu liên quan đến doanh nghiệp công ích chủ yếu được thực hiện dưới ba góc độ. Nhóm nghiên cứu thứ nhất tập trung vào doanh nghiệp nhà nước và cơ chế quản lý vốn nhà nước tại doanh nghiệp. Các công trình này chủ yếu phân tích vai trò của doanh nghiệp nhà nước trong nền kinh tế thị trường và các giải pháp nâng cao hiệu quả hoạt động của doanh nghiệp nhà nước. Nhóm nghiên cứu thứ hai tập trung vào dịch vụ công, sản phẩm và dịch vụ công ích, cơ chế đặt hàng, giao nhiệm vụ hoặc đấu thầu cung cấp dịch vụ công. Các nghiên cứu này chủ yếu tiếp cận từ góc độ quản lý công và chính sách công. Nhóm nghiên cứu thứ ba đề cập đến các lĩnh vực cụ thể như cấp nước, vận tải công cộng, môi trường đô thị hoặc năng lượng, trong đó có đề cập đến trách nhiệm xã hội và vai trò phục vụ cộng đồng của doanh nghiệp. Tuy nhiên, phần lớn các nghiên cứu hiện nay vẫn tiếp cận doanh nghiệp công ích thông qua hình thức sở hữu hoặc lĩnh vực hoạt động mà chưa xem mục tiêu công ích là đối tượng nghiên cứu trung tâm của pháp luật doanh nghiệp công ích.

Qua khảo cứu các công trình trong và ngoài nước có thể nhận thấy ba khoảng trống nghiên cứu đáng chú ý. 1) Chưa có nhiều nghiên cứu phân tích doanh nghiệp công ích dưới góc độ pháp luật kinh tế với trọng tâm là mục tiêu công ích mà doanh nghiệp phải thực hiện. 2) Chưa có công trình nào xây dựng một hệ thống tiêu chí pháp lý nhằm đánh giá việc thực hiện mục tiêu công ích của doanh nghiệp. 3) Vấn đề hài hòa giữa quản trị doanh nghiệp và mục tiêu công ích mới chỉ được đề cập rời rạc trong các nghiên cứu về doanh nghiệp nhà nước hoặc dịch vụ công, chưa được nghiên cứu như một vấn đề pháp lý độc lập.

Trên cơ sở đó, bài viết tiếp cận doanh nghiệp công ích từ góc độ mục tiêu công ích thay vì từ hình thức sở hữu doanh nghiệp. Theo tác giả, mục tiêu công ích cần được xem là tiêu chí trung tâm để nhận diện doanh nghiệp công ích, thiết kế cơ chế quản trị doanh nghiệp và xây dựng các tiêu chí đánh giá hiệu quả hoạt động của doanh nghiệp công ích trong nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa ở Việt Nam. Từ góc độ này, tác giả cho rằng nghiên cứu về doanh nghiệp công ích cần chuyển trọng tâm từ việc nghiên cứu chủ thể sang nghiên cứu mục tiêu công ích và cơ chế pháp lý bảo đảm thực hiện mục tiêu đó. Đây cũng là khoảng trống đáng chú ý trong pháp luật Việt Nam hiện nay (Joseph E. Stiglitz, 2000, tr. 77-78).

2.2. Mục tiêu công ích – nền tảng lý luận cho sự tồn tại của doanh nghiệp công ích

Một trong những hạn chế của pháp luật hiện hành là chưa đưa ra được khái niệm pháp lý về mục tiêu công ích. Luật Doanh nghiệp năm 2020 không đề cập doanh nghiệp công ích như một loại hình doanh nghiệp độc lập. Nghị định số 32/2019/NĐ-CP chủ yếu quy định cơ chế giao nhiệm vụ, đặt hàng hoặc đấu thầu cung cấp sản phẩm, dịch vụ công sử dụng ngân sách nhà nước, nhưng cũng không làm rõ nội hàm của mục tiêu công ích. Khoảng trống này dẫn đến hệ quả là doanh nghiệp công ích thường được nhận diện thông qua danh mục sản phẩm, dịch vụ công ích thay vì thông qua bản chất của nghĩa vụ mà doanh nghiệp phải thực hiện. Theo quan điểm tác giả, mục tiêu công ích cần được hiểu là lợi ích công cộng mà Nhà nước có trách nhiệm bảo đảm và được thực hiện thông qua việc cung ứng liên tục, ổn định, bình đẳng các hàng hóa

hoặc dịch vụ thiết yếu cho xã hội². Trong số nhiều cách tiếp cận lý thuyết, tác giả cho rằng ba lý thuyết sau có khả năng giải thích đầy đủ nhất: *Thứ nhất*, lý thuyết thất bại thị trường (Market Failure Theory) cho rằng có những lĩnh vực mà cơ chế thị trường không bảo đảm phân bổ nguồn lực hiệu quả (Joseph E. Stiglitz, 2000, tr. 77-88). Đối với các dịch vụ mang tính thiết yếu như nước sạch, giao thông công cộng hoặc xử lý chất thải, việc hoàn toàn phụ thuộc vào động cơ lợi nhuận có thể làm phát sinh tình trạng cung ứng không đầy đủ hoặc loại trừ những nhóm dân cư có khả năng chi trả thấp (Richard A. Musgrave & Peggy B. Musgrave, 1989, tr. 6-15). *Thứ hai*, lý thuyết lợi ích công cộng (Public Interest Theory) lý giải sự can thiệp của Nhà nước nhằm bảo vệ lợi ích xã hội rộng lớn hơn lợi ích kinh tế của từng chủ thể riêng lẻ (Arthur C. Pigou, 1932). *Thứ ba*, lý thuyết nghĩa vụ dịch vụ công (Public Service Obligation - PSO) (Tony Prosser (2005) được phát triển mạnh trong pháp luật Liên minh châu Âu cho rằng doanh nghiệp có thể được giao thực hiện những nghĩa vụ mà nếu chỉ xét trên lợi ích thương mại, họ sẽ không tự nguyện thực hiện hoặc không thực hiện với cùng điều kiện (Wolf Sauter, 2014, tr. 12-38)). Từ những nền tảng trên, có thể thấy mục tiêu công ích không phải là sự phủ nhận mục tiêu lợi nhuận (European Commission, 2001) mà là sự bổ sung cho mục tiêu lợi nhuận bằng những giá trị công cộng mà xã hội cần được bảo đảm.

2.3. Những bất cập của pháp luật Việt Nam trong xác định và thực hiện mục tiêu công ích

Qua nghiên cứu các quy định hiện hành và thực tiễn hoạt động của doanh nghiệp công ích, tác giả nhận thấy ít nhất ba vấn đề lớn cần được tiếp tục hoàn thiện.

2.3.1. Chưa có tiêu chí pháp lý xác định mục tiêu công ích

Hiện nay, việc xác định sản phẩm hoặc dịch vụ công ích chủ yếu dựa trên danh mục do cơ quan nhà nước ban hành³. Cách tiếp cận này mang tính hành chính nhiều hơn là pháp lý. Vấn đề đặt ra là cùng một loại dịch vụ nhưng ở những điều kiện khác nhau có thể mang tính công ích hoặc không mang tính công ích. Chẳng hạn, cung cấp nước sạch tại khu vực trung tâm đô thị có thể hoàn toàn vận hành theo cơ chế thị trường, nhưng cung cấp nước sạch tại vùng sâu, vùng xa lại mang đậm tính chất công ích do chi phí đầu tư lớn và khả năng thu hồi vốn thấp. Do đó, việc chỉ dựa vào danh mục ngành nghề là chưa đủ để xác định bản chất công ích của hoạt động doanh nghiệp.

2.3.2. Đánh giá doanh nghiệp công ích chủ yếu dựa trên chỉ tiêu tài chính

Đây là nghịch lý đang tồn tại trong thực tiễn. Một doanh nghiệp vận tải công cộng có thể bị đánh giá là hoạt động kém hiệu quả nếu chỉ xét trên lợi nhuận. Tuy nhiên, nếu doanh nghiệp đó bảo đảm hàng triệu lượt người dân tiếp cận phương tiện giao thông với chi phí hợp lý, góp phần giảm ùn tắc giao thông và ô nhiễm môi trường thì giá trị xã hội tạo ra là rất lớn. Vấn đề tương tự cũng xuất hiện trong lĩnh vực cấp nước, môi trường đô thị hoặc duy tu hạ tầng kỹ thuật. Thực tiễn hoạt động của các doanh nghiệp công ích cho thấy nhiều trường hợp doanh nghiệp phải thực hiện các nhiệm vụ mang tính xã hội nhưng các kết quả này lại chưa được phản ánh đầy đủ trong hệ thống đánh giá hiệu quả hoạt động doanh nghiệp. Điển hình là trường hợp của Tổng Công ty Cấp nước Sài Gòn (SAWACO). Theo Báo cáo kết quả hoạt động năm 2024, doanh nghiệp đã bảo đảm tỷ lệ 100% hộ dân Thành phố Hồ Chí Minh được tiếp cận nguồn nước sạch; sản lượng nước tiêu thụ đạt hơn 612 triệu m³; tỷ lệ nước thất thoát, thất thu giảm xuống còn 12,84%, thấp hơn mức kế hoạch được giao. Hệ thống cấp nước đô thị tiếp tục được mở rộng, phục vụ hơn 11 triệu người dân trên địa bàn Thành phố. Những kết quả này phản ánh giá trị công ích mà doanh nghiệp tạo ra cho xã hội, nhưng lại khó lượng hóa bằng các chỉ tiêu tài chính truyền thống như doanh thu, lợi nhuận hoặc tỷ suất sinh lời. Điều đó cho thấy việc đánh giá doanh nghiệp công ích chỉ dựa trên hiệu quả kinh doanh là chưa phản ánh đầy đủ mức độ hoàn thành nhiệm vụ công ích mà doanh nghiệp được giao (Tổng Công ty Cấp nước Sài Gòn (SAWACO), 2024). Qua phân tích trên cho thấy hệ thống đánh giá hiện nay chưa phản ánh đầy đủ bản chất của hoạt động công ích.

2) Quan điểm này được phát triển từ khái niệm Services of General Economic Interest (SGEI) của Liên minh châu Âu. Xem thêm tại: European Commission (2013). *Guide to the Application of the European Union Rules on State Aid, Public Procurement and the Internal Market to Services of General Economic Interest*. Brussels.

3) Nghị định của Chính phủ số 32/2019/NĐ-CP ngày 10/4/2019 quy định giao nhiệm vụ, đặt hàng hoặc đấu thầu cung cấp sản phẩm, dịch vụ công sử dụng ngân sách nhà nước từ nguồn kinh phí chi thường xuyên.

2.3.3. Thiếu cơ chế tách bạch giữa nhiệm vụ công ích và hoạt động kinh doanh

Trong nhiều trường hợp, doanh nghiệp vừa thực hiện nhiệm vụ công ích vừa tham gia hoạt động kinh doanh trên thị trường, dẫn đến khó khăn trong việc xác định chi phí thực hiện nhiệm vụ công ích. Tuy nhiên, pháp luật chưa quy định đầy đủ về việc tách bạch chi phí, doanh thu và kết quả hoạt động giữa hai nhóm nhiệm vụ này. Thực tiễn trong lĩnh vực vận tải hành khách công cộng cho thấy rõ vấn đề này. Tổng Công ty Vận tải Hà Nội (Transerco) vừa tham gia hoạt động kinh doanh vận tải theo cơ chế thị trường, vừa thực hiện nhiệm vụ vận tải hành khách công cộng bằng xe buýt theo đơn đặt hàng của Nhà nước. Trong những năm gần đây, sản lượng vận chuyển bằng xe buýt của doanh nghiệp duy trì ở mức hàng trăm triệu lượt hành khách mỗi năm, trong đó nhiều tuyến hoạt động tại khu vực ngoại thành hoặc các tuyến có lượng khách thấp nhưng vẫn phải duy trì nhằm bảo đảm nhu cầu đi lại của người dân. Điều này cho thấy chi phí thực hiện nhiệm vụ công ích không hoàn toàn trùng với chi phí của hoạt động kinh doanh thông thường. Nếu không có cơ chế hạch toán và đánh giá riêng đối với phần nhiệm vụ công ích, việc xác định hiệu quả hoạt động của doanh nghiệp sẽ thiếu chính xác và làm giảm tính minh bạch trong sử dụng nguồn lực công (Tổng Công ty Vận tải Hà Nội (Transerco), 2024). Hệ quả là rất khó đánh giá chính xác hiệu quả sử dụng nguồn lực công cũng như mức độ hoàn thành nhiệm vụ công ích.

2.3.4. Hòa hòa giữa quản trị doanh nghiệp và mục tiêu công ích: yêu cầu tất yếu của cải cách pháp luật

Một trong những tranh luận lớn hiện nay là doanh nghiệp công ích nên được quản lý theo cơ chế hành chính hay theo cơ chế doanh nghiệp. Theo tác giả, đây là cách đặt vấn đề chưa thực sự phù hợp. Doanh nghiệp công ích trước hết vẫn là doanh nghiệp. Do đó, các nguyên tắc về tự chủ, hiệu quả, minh bạch và trách nhiệm giải trình phải được tôn trọng. Tuy nhiên, khác với doanh nghiệp thông thường, doanh nghiệp công ích còn phải theo đuổi những mục tiêu xã hội mà thị trường không tự tạo ra. Kinh nghiệm từ các doanh nghiệp môi trường đô thị tại Hà Nội, Thành phố Hồ Chí Minh và nhiều địa phương khác cho thấy rõ yêu cầu này. Các doanh nghiệp thực hiện các nhiệm vụ như thu gom chất thải rắn sinh hoạt, duy trì vệ sinh công cộng, chăm sóc cây xanh hoặc vận hành hệ thống chiếu sáng đô thị thường tạo ra những lợi ích xã hội rất lớn nhưng lại có khả năng thu hồi chi phí hạn chế. Trong bối cảnh đó, việc áp dụng thuần túy các chỉ tiêu tài chính để đánh giá hiệu quả doanh nghiệp sẽ không phản ánh đúng bản chất của hoạt động công ích. Ngược lại, nếu chỉ chú trọng hoàn thành nhiệm vụ công ích mà bỏ qua yêu cầu tiết kiệm chi phí và nâng cao hiệu quả quản trị thì nguy cơ bao cấp kéo dài và sử dụng kém hiệu quả nguồn lực công là khó tránh khỏi. Vì vậy, vấn đề không phải lựa chọn giữa công ích và hiệu quả kinh doanh, mà là xây dựng cơ chế hài hòa giữa hai mục tiêu này. Kinh nghiệm của OECD cho thấy nhiều quốc gia đã chuyển từ mô hình quản lý dựa trên sở hữu nhà nước sang mô hình quản lý dựa trên kết quả thực hiện nhiệm vụ công. Theo đó, doanh nghiệp được trao quyền tự chủ lớn hơn nhưng đồng thời phải chịu trách nhiệm giải trình rõ ràng hơn về kết quả thực hiện nghĩa vụ công ích. Tác giả cho rằng, Việt Nam cần tiếp cận theo mô hình quản trị hai mục tiêu (Dual-Mission Governance), trong đó: mục tiêu công ích phải được xác định bằng các chỉ tiêu cụ thể; nghĩa vụ công ích phải được lượng hóa và có cơ chế bù đắp minh bạch; hiệu quả doanh nghiệp phải được đánh giá đồng thời trên phương diện kinh tế và phương diện xã hội; trách nhiệm giải trình phải gắn với kết quả thực hiện mục tiêu công ích. Đây là điều kiện quan trọng để tránh cả hai xu hướng cực đoan: hoặc bao cấp kéo dài dưới danh nghĩa công ích, hoặc thương mại hóa quá mức làm suy giảm chức năng phục vụ cộng đồng.

2.4. Kinh nghiệm quốc tế về pháp luật doanh nghiệp công ích và bài học cho Việt Nam

Việc hoàn thiện pháp luật về doanh nghiệp công ích ở Việt Nam không thể tách rời kinh nghiệm quốc tế. Mặc dù mô hình tổ chức và mức độ can thiệp của Nhà nước có sự khác biệt giữa các quốc gia, nhưng điểm chung là đều phải giải quyết bài toán cân bằng giữa yêu cầu bảo đảm lợi ích công cộng với yêu cầu nâng cao hiệu quả hoạt động của doanh nghiệp. Kinh nghiệm của Pháp, Đức, Liên minh châu Âu (EU) và Singapore cho thấy xu hướng chung hiện nay không phải là duy trì cơ chế bao cấp truyền thống mà là xây dựng các cơ chế pháp lý minh bạch nhằm lượng hóa nghĩa vụ công ích, tăng cường trách nhiệm giải trình và bảo đảm tính cạnh tranh của thị trường.

2.4.1. Kinh nghiệm của Pháp

Từ doanh nghiệp công ích nhà nước đến cơ chế nghĩa vụ phục vụ công Pháp là một trong những quốc gia có truyền thống lâu đời về dịch vụ công (service public) (Léon Duguit, 1923, tr. 55-73). Trong nhiều thập niên, các lĩnh vực điện lực, giao thông công cộng, bưu chính, cấp nước và vệ sinh môi trường chủ yếu được cung cấp bởi các doanh nghiệp nhà nước hoặc doanh nghiệp do chính quyền địa phương kiểm soát. Tuy nhiên, kể từ thập niên 1990, dưới tác động của quá trình tự do hóa thị trường trong EU, pháp luật Pháp từng bước chuyển từ mô hình bảo hộ doanh nghiệp công ích sang mô hình quản lý dựa trên nghĩa vụ phục vụ công (Tony Prosser, 2005). Theo đó, Nhà nước không còn mặc nhiên trao độc quyền cho doanh nghiệp công ích mà xác định rõ các nghĩa vụ phục vụ công cộng mà doanh nghiệp phải thực hiện, đồng thời thiết lập cơ chế bù đắp chi phí tương ứng. Điểm đáng chú ý là pháp luật Pháp không đồng nhất doanh nghiệp công ích với doanh nghiệp nhà nước. Nhiều dịch vụ công cộng hiện nay được thực hiện bởi doanh nghiệp tư nhân thông qua hợp đồng nhượng quyền hoặc hợp đồng cung cấp dịch vụ công (European Commission, 2001). Yếu tố quyết định không phải là chủ thể cung ứng mà là việc doanh nghiệp có thực hiện nghĩa vụ công ích hay không. Kinh nghiệm của Pháp cho thấy bản chất của doanh nghiệp công ích nằm ở chức năng phục vụ lợi ích công cộng chứ không nằm ở hình thức sở hữu vốn. Quan điểm này cũng phù hợp với lập luận của Tony Prosser khi nghiên cứu quá trình cải cách dịch vụ công tại châu Âu. Theo Prosser, mục tiêu cốt lõi của pháp luật về dịch vụ công không phải là duy trì sự hiện diện của Nhà nước trong hoạt động kinh doanh mà là bảo đảm việc thực hiện các giá trị công cộng như khả năng tiếp cận dịch vụ, tính liên tục và tính bình đẳng trong cung cấp dịch vụ. Vì vậy, việc chuyển giao hoạt động cung ứng dịch vụ công cho khu vực tư nhân không làm thay đổi bản chất công ích của dịch vụ nếu các nghĩa vụ phục vụ công vẫn được pháp luật bảo đảm đầy đủ (Tony Prosser, 2005, tr. 14-21). Đây là cách tiếp cận có ý nghĩa tham khảo quan trọng đối với Việt Nam trong bối cảnh ngày càng mở rộng sự tham gia của khu vực tư nhân vào cung cấp dịch vụ công.

2.4.2. Kinh nghiệm của Đức

Khác với Pháp, Đức phát triển mô hình doanh nghiệp công ích dựa trên nguyên tắc kết hợp giữa cạnh tranh thị trường và trách nhiệm xã hội. Trong các lĩnh vực như điện, nước, giao thông công cộng hoặc xử lý chất thải, nhiều doanh nghiệp thuộc sở hữu chính quyền địa phương (Stadtwerke) hoạt động theo cơ chế doanh nghiệp nhưng vẫn phải thực hiện các nhiệm vụ phục vụ cộng đồng (OECD, 2018). Điểm nổi bật của mô hình Đức là yêu cầu tách bạch rõ ràng giữa hoạt động kinh doanh và hoạt động công ích (European Commission, 2013). Wolf Sauter cho rằng việc tách bạch giữa chức năng thương mại và chức năng phục vụ công cộng là điều kiện tiên quyết để bảo đảm tính minh bạch của thị trường và tránh hiện tượng trợ cấp chéo giữa các hoạt động kinh doanh và hoạt động công ích. Theo cách tiếp cận này, doanh nghiệp thực hiện nghĩa vụ công ích vẫn có thể tham gia cạnh tranh trên thị trường nhưng phải xác định rõ phần chi phí phát sinh từ nghĩa vụ công ích để bảo đảm trách nhiệm giải trình đối với nguồn lực công được sử dụng (Wolf Sauter 2014, tr. 73-81). Các khoản hỗ trợ từ ngân sách nhà nước chỉ được thực hiện khi có căn cứ pháp lý rõ ràng và phải bảo đảm tính minh bạch nhằm tránh làm méo mó cạnh tranh trên thị trường (Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU), Article 106(2)). Doanh nghiệp công ích được quyền tự chủ trong hoạt động kinh doanh nhưng đồng thời phải chịu trách nhiệm giải trình về việc sử dụng nguồn lực công. Kinh nghiệm của Đức cho thấy việc thực hiện mục tiêu công ích không đồng nghĩa với việc nới lỏng kỷ luật tài chính. Ngược lại, hiệu quả quản trị doanh nghiệp được xem là điều kiện để thực hiện bền vững các nhiệm vụ công ích.

2.4.3. Kinh nghiệm của Liên minh châu Âu

Trong số các mô hình quốc tế hiện nay, cách tiếp cận của Liên minh châu Âu có ảnh hưởng lớn nhất đến quá trình hoàn thiện pháp luật về doanh nghiệp công ích. EU sử dụng khái niệm “Dịch vụ có lợi ích kinh tế chung” (Services of General Economic Interest - SGEI) để chỉ những hoạt động mà cơ quan công quyền xác định là cần thiết đối với cộng đồng nhưng thị trường không thể tự bảo đảm cung cấp đầy đủ (European Commission, 2024). Theo Sauter, khái niệm SGEI phản ánh sự thay đổi căn bản trong tư duy quản lý dịch vụ công ở châu Âu. Thay vì xác định doanh nghiệp công ích dựa trên sở hữu nhà

nước, pháp luật EU tập trung vào việc xác định các nghĩa vụ phục vụ công mà doanh nghiệp phải thực hiện. Cách tiếp cận này cho phép kết hợp giữa cơ chế thị trường và mục tiêu công ích, đồng thời tạo cơ sở pháp lý để Nhà nước hỗ trợ doanh nghiệp thực hiện các nhiệm vụ mà thị trường không thể tự bảo đảm (Wolf Sauter, 2014, tr. 25-39). Theo pháp luật EU, doanh nghiệp thực hiện nghĩa vụ công ích có thể được hưởng các cơ chế hỗ trợ đặc thù từ Nhà nước (Decision 2012/21/EU of 20 December 2011 on the application of Article 106(2) TFEU). Tuy nhiên, việc hỗ trợ phải tuân thủ các điều kiện nghiêm ngặt nhằm bảo đảm tính minh bạch và cạnh tranh. Doanh nghiệp chỉ được bù đắp phần chi phí phát sinh từ nghĩa vụ công ích; mọi khoản hỗ trợ vượt quá mức cần thiết đều có thể bị xem là trợ cấp nhà nước trái pháp luật⁴. Một đóng góp quan trọng của EU là xây dựng được cơ chế đánh giá kết quả thực hiện nghĩa vụ công ích thông qua các chỉ tiêu đầu ra thay vì chỉ dựa trên chi phí đầu vào (European Commission, 2012). Prosser cho rằng đây là bước chuyển từ mô hình quản lý dựa trên đầu vào sang mô hình quản lý dựa trên kết quả. Theo đó, trọng tâm của cơ chế quản lý không còn là doanh nghiệp nhận bao nhiêu nguồn lực từ Nhà nước mà là doanh nghiệp tạo ra giá trị công cộng ở mức độ nào cho xã hội (Tony Prosser, 2005, tr. 88-96). Đây là xu hướng quản trị hiện đại mà nhiều quốc gia đang áp dụng.

2.4.4. Kinh nghiệm của Singapore

Quản trị doanh nghiệp theo chuẩn thị trường Singapore không sử dụng thuật ngữ doanh nghiệp công ích theo nghĩa truyền thống nhưng lại là quốc gia có nhiều kinh nghiệm trong quản trị các doanh nghiệp thực hiện chức năng công cộng (OECD, 2023). Các doanh nghiệp thuộc sở hữu nhà nước hoặc có vốn nhà nước tại Singapore hoạt động theo nguyên tắc thương mại, chịu áp lực cạnh tranh và được quản trị theo các chuẩn mực hiện đại⁵. Nhà nước không can thiệp trực tiếp vào hoạt động kinh doanh hàng ngày mà tập trung xác định mục tiêu chiến lược, giám sát kết quả và bảo đảm trách nhiệm giải trình⁶. Điều đáng chú ý là Singapore luôn tách bạch giữa mục tiêu chính sách công và mục tiêu kinh doanh (World Bank, 2014, tr. 51-58). Khi doanh nghiệp phải thực hiện các nhiệm vụ mang tính công ích, Nhà nước xác định rõ trách nhiệm, chi phí và cơ chế hỗ trợ tương ứng. Nhờ đó, doanh nghiệp vừa có thể duy trì hiệu quả hoạt động vừa thực hiện được các mục tiêu công cộng. Kinh nghiệm của Singapore cho thấy chất lượng quản trị doanh nghiệp là yếu tố quyết định để bảo đảm sự cân bằng giữa hiệu quả kinh doanh và trách nhiệm xã hội.

2.4.5. Bài học cho Việt Nam

Từ kinh nghiệm của các quốc gia và khu vực nêu trên, có thể rút ra ba bài học quan trọng đối với quá trình hoàn thiện pháp luật về doanh nghiệp công ích ở Việt Nam.

Thứ nhất, cần chuyển từ cách tiếp cận dựa trên chủ thể sang cách tiếp cận dựa trên mục tiêu công ích. Doanh nghiệp công ích không nên được xác định chủ yếu dựa vào hình thức sở hữu mà phải dựa vào việc doanh nghiệp có thực hiện nghĩa vụ công ích hay không (OECD, 2024).

Thứ hai, cần xây dựng cơ chế pháp lý tách bạch giữa hoạt động công ích và hoạt động kinh doanh (European Commission, 2013). Đây là điều kiện cần thiết để bảo đảm tính minh bạch tài chính, nâng cao trách nhiệm giải trình và sử dụng hiệu quả nguồn lực công.

Thứ ba, cần thiết lập mô hình quản trị hai mục tiêu đối với doanh nghiệp công ích (World Bank, 2014). Từ góc độ lý luận, mô hình quản trị hai mục tiêu phản ánh xu hướng được Prosser và Sauter ghi nhận trong quá trình cải cách dịch vụ công ở châu Âu. Hai tác giả đều cho rằng doanh nghiệp thực hiện nghĩa vụ công ích không thể được đánh giá thuần túy bằng các chỉ tiêu lợi nhuận như doanh nghiệp thương mại thông thường, nhưng cũng không thể tách rời các yêu cầu về hiệu quả sử dụng nguồn lực và trách nhiệm giải trình. Vì vậy, cơ chế quản trị hiện đại phải đồng thời đo lường cả giá trị kinh tế và giá trị xã hội mà doanh nghiệp tạo ra (Tony Prosser, 2005, tr. 176-183; Wolf Sauter, 2014, tr. 217-225). Theo đó, hiệu quả hoạt động của doanh nghiệp phải được đánh giá đồng thời trên hai phương diện: hiệu quả kinh tế và hiệu quả xã hội. Chỉ khi cả hai mục tiêu này được xem xét một cách cân bằng thì mới có thể bảo đảm sự phát triển bền vững của doanh nghiệp công ích trong nền kinh tế thị trường.

4) Case C-280/00, Altmark Trans GmbH and Regierungspräsidium Magdeburg v Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH [2003] ECR I-7747.

5) Temasek Holdings (2024). *Corporate Governance Report*. Singapore.

6) Temasek Holdings (2024). *About Temasek Governance Framework*.

2.5. Kiến nghị hoàn thiện pháp luật về doanh nghiệp công ích ở Việt Nam

Việc xây dựng khái niệm pháp lý về mục tiêu công ích không đơn thuần nhằm thống nhất thuật ngữ mà còn là cơ sở để xác định phạm vi can thiệp của Nhà nước. Từ những phân tích trên, tác giả đề xuất một số định hướng hoàn thiện pháp luật về doanh nghiệp công ích ở Việt Nam:

Một là, cần xây dựng khái niệm pháp lý về mục tiêu công ích trong hệ thống pháp luật kinh tế nhằm tạo cơ sở thống nhất cho việc xác định doanh nghiệp công ích.

Hai là, cần thiết lập hệ thống tiêu chí đánh giá việc thực hiện mục tiêu công ích, bao gồm: khả năng tiếp cận dịch vụ, chất lượng dịch vụ, tính liên tục của dịch vụ, mức độ công bằng trong tiếp cận và hiệu quả sử dụng nguồn lực công.

Ba là, cần hoàn thiện cơ chế hợp đồng thực hiện nghĩa vụ công ích theo hướng xác định rõ sản phẩm đầu ra, tiêu chuẩn chất lượng và trách nhiệm của các bên.

Bốn là, cần xây dựng cơ chế đánh giá hiệu quả kép đối với doanh nghiệp công ích, kết hợp giữa hiệu quả kinh doanh và hiệu quả xã hội.

Năm là, cần tăng cường minh bạch tài chính và trách nhiệm giải trình đối với các khoản hỗ trợ từ ngân sách nhà nước dành cho hoạt động công ích.

3. Kết luận

Các trường hợp của SAWACO trong lĩnh vực cấp nước và Transerco trong lĩnh vực vận tải công cộng cho thấy hiệu quả hoạt động của doanh nghiệp công ích không thể đánh giá chỉ bằng chỉ tiêu lợi nhuận. Giá trị của các doanh nghiệp này còn thể hiện ở khả năng bảo đảm tiếp cận dịch vụ thiết yếu, mở rộng phạm vi phục vụ cộng đồng và thực hiện những nhiệm vụ xã hội mà thị trường khó tự đảm nhận. Đây là cơ sở thực tiễn quan trọng để xây dựng tiêu chí đánh giá mục tiêu công ích trong quá trình hoàn thiện pháp luật về doanh nghiệp công ích ở Việt Nam. Trong điều kiện kinh tế thị trường hiện nay, doanh nghiệp công ích cần được nhìn nhận không chỉ là công cụ thực hiện chức năng quản lý nhà nước, mà còn là thiết chế kinh tế đặc thù nhằm thực hiện mục tiêu công cộng thông qua cơ chế doanh nghiệp. Vì vậy, trọng tâm của pháp luật về doanh nghiệp công ích không nằm ở hình thức sở hữu hay cơ cấu tổ chức, mà ở cơ chế bảo đảm thực hiện mục tiêu công ích một cách hiệu quả, minh bạch. Theo đó, việc hoàn thiện pháp luật cần hướng tới mô hình quản trị hai mục tiêu, trong đó mục tiêu công ích và mục tiêu kinh doanh được xem là các yếu tố bổ sung cho nhau, phù hợp với yêu cầu cải cách doanh nghiệp nhà nước và hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa ở Việt Nam.

Tài liệu tham khảo

- Arthur C. Pigou (1932). *The Economics of Welfare*. Macmillan. London.
- European Commission (2012). *SGEI Package*. Brussels.
- European Commission (2013). *Guide to the Application of the European Union Rules on State Aid, Public Procurement and the Internal Market to Services of General Economic Interest*. Brussels.
- European Commission (2001). *Services of General Economic Interest in Europe*. Brussels.
- European Commission (2024). *Services of General Economic Interest (SGEI)*. Brussels.
- Léon Duguit (1923). *Traité de Droit Constitutionnel*. Tome II. Paris.
- Joseph E. Stiglitz (2000). *Economics of the Public Sector*, 3rd Edition. W.W. Norton & Company. New York.
- OECD (2018). *Corporate Governance of State-Owned Enterprises in Germany*. OECD Publishing. Paris.
- OECD (2023). *Ownership and Governance of State-Owned Enterprises: A Compendium of National Practices*. OECD Publishing. Paris.
- OECD (2024). *Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises*. Paris.
- Prosser, T. (2010). *The limits of privatisation: Public service and the market*. Oxford University Press.
- Richard A. Musgrave & Peggy B. Musgrave (1989). *Public Finance in Theory and Practice*. McGraw-Hill.
- Sauter, W. (2014). *Public services in EU law*. Cambridge University Press.
- Stiglitz, J. E. (2012). *Economics of the public sector*. W. W. Norton & Company.
- Tony Prosser (2005). *The Limits of Competition Law: Markets and Public Services*. Oxford University Press.
- Tổng Công ty Cấp nước Sài Gòn (SAWACO) (2025). *Tổng kết hoạt động sản xuất kinh doanh năm 2024 và triển khai kế hoạch năm 2025*.
- Tổng Công ty Vận tải Hà Nội - Transerco (2024). *Báo cáo tình hình vận tải hành khách công cộng bằng xe buýt*.
- Wolf Sauter (2014). *Public Services in EU Law*. Cambridge University Press. Cambridge.
- World Bank (2014). *Corporate Governance of State-Owned Enterprises: A Toolkit*. Washington D.C.