

PHÁP LUẬT VỀ CÔNG BỐ THÔNG TIN CỦA DOANH NGHIỆP NHÀ NƯỚC - THỰC TRẠNG VÀ MỘT SỐ KIẾN NGHỊ HOÀN THIỆN

*Trần Linh Huân**
*Bùi Thị Ngọc Lan***

Tóm tắt: *Hiện nay, khung pháp lý điều chỉnh về công bố thông tin của doanh nghiệp nhà nước đã được xây dựng, ban hành và áp dụng, điều này góp phần quan trọng vào việc đảm bảo công khai thông tin doanh nghiệp nhà nước trong quá trình hoạt động. Tuy nhiên, bên cạnh những mặt tích cực đạt được, các quy định về công bố thông tin doanh nghiệp nhà nước còn tồn tại một số vấn đề hạn chế nhất định. Bài viết tập trung phân tích, đánh giá làm rõ sự hạn chế, bất cập trong quy định về công bố thông tin của doanh nghiệp nhà nước và từ đó đưa ra một số đề xuất kiến nghị hoàn thiện vấn đề này.*

Từ khóa: *Công bố thông tin, doanh nghiệp nhà nước, thực trạng, hoàn thiện.*

Abstract: *A legal framework governing information disclosure by state-owned enterprises (SOEs) has now been enacted and implemented, making an important contribution to ensuring transparency in SOE operations. Nevertheless, alongside these positive developments, certain limitations persist in the relevant regulations. This article analyses and evaluates these shortcomings and offers recommendations for improving the rules on information disclosure by SOEs.*

Keywords: *Information disclosure; state-owned enterprises; current situation; improvement.*

Đặt vấn đề

Trong nền kinh tế thị trường, doanh nghiệp nhà nước mang sứ mệnh phải tiên phong vượt khó, tạo bước phát triển nhanh, bền vững cho nền kinh tế quốc dân¹. Với vai trò chủ chốt trong việc cung cấp các dịch vụ công cộng và quản lý tài sản công, doanh nghiệp nhà nước cần thiết phải công khai thông tin để đảm bảo rằng các hoạt động của doanh nghiệp được thực hiện một

cách công bằng và hiệu quả. Hiện nay, công bố thông tin doanh nghiệp nhà nước được quy định là một nghĩa vụ bắt buộc và được ghi nhận tại một số văn bản quy phạm pháp luật như Luật Doanh nghiệp năm 2020, Luật Phòng chống tham nhũng năm 2018, Nghị định số 47/2021/NĐ-CP ngày 01/04/2021 của Chính phủ quy định chi tiết một số điều của Luật Doanh nghiệp (Nghị định số 47/2021/NĐ-CP). Tuy nhiên, hiệu quả thực thi các văn bản quy phạm pháp luật nói trên trong thực tế chưa thật sự ấn tượng và toàn diện như mong muốn, điều này xuất phát từ cả nguyên nhân chủ quan và khách quan. Trong bối cảnh đó, chúng ta cần thiết phải đề ra những giải pháp nhằm đảm bảo pháp luật được áp dụng trên thực tiễn một cách hiệu quả nhất.

* ThS., Trường Đại học Luật Tp. Hồ Chí Minh.

** CN., Trường Đại học Luật Tp. Hồ Chí Minh.

¹ Thu Hằng, *Đổi mới cơ chế tiền lương, bảo vệ cán bộ dám đột phá trong doanh nghiệp nhà nước*, 02/8/2022, <https://vietnamnet.vn/doi-moi-co-che-tien-luong-bao-ve-can-bo-dam-dot-pha-trong-doanh-nghiep-nha-nuoc-2045759.html>, truy cập ngày 28/09/2024.

1. Tầm quan trọng của việc công bố thông tin của doanh nghiệp nhà nước

Công bố thông tin doanh nghiệp nhà nước có ý nghĩa quan trọng không thể phủ nhận, việc này không chỉ đảm bảo tính minh bạch mà còn góp phần xây dựng lòng tin của công chúng và các nhà đầu tư. Tầm quan trọng của việc công bố thông tin doanh nghiệp nhà nước được thể hiện qua các khía cạnh sau:

Một là, công bố thông tin của doanh nghiệp nhà nước góp phần thực hiện dân chủ, trong đó có quyền tiếp cận thông tin của công dân. Doanh nghiệp nhà nước là doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ hoặc do Nhà nước nắm giữ trên 50% vốn điều lệ hoặc tổng số cổ phần có quyền biểu quyết². Nguồn vốn mà Nhà nước sử dụng để thực hiện đầu tư vào các doanh nghiệp được lấy từ ngân sách nhà nước, trong đó phần lớn nguồn ngân sách xuất phát từ thuế do các cá nhân, tổ chức nộp theo quy định của pháp luật. Đứng dưới góc độ người nộp thuế, có thể thấy, Nhà nước đang dùng tiền của các chủ thể nộp thuế và thay mặt họ đi đầu tư, kinh doanh. Hay nói cách khác, người dân là chủ sở hữu đằng sau các doanh nghiệp nhà nước, vì vậy, họ hoàn toàn có quyền được biết tài sản của mình đang được quản lý và sử dụng như thế nào. Việc công bố thông tin sẽ là công cụ giúp thực hiện quyền tiếp cận thông tin của người dân về hoạt động của doanh nghiệp nhà nước, là phương tiện để người dân giám sát, đánh giá và đưa ra kiến nghị hoàn thiện.

Hai là, công bố thông tin của doanh nghiệp nhà nước giúp phòng ngừa hành vi tham nhũng. Người quản trị trong doanh nghiệp nhà nước được Nhà nước trao quyền với tư cách quản lý tài sản, mặc dù họ

không trực tiếp góp vốn trong các doanh nghiệp nhưng họ có quyền quyết định việc sử dụng và định đoạt nguồn vốn trên. Xuất phát từ trách nhiệm của các nhà quản lý trong doanh nghiệp, nguy cơ rất đáng kể những người quản lý lợi dụng chức vụ quyền hạn để tư lợi cá nhân. Các hành vi tham nhũng trong doanh nghiệp nhà nước chủ yếu là nâng cao giá trị hợp đồng để hưởng giá chênh lệch; đầu tư ngoài ngành gây thất thoát tài sản của Nhà nước, có biểu hiện trục lợi, tham nhũng; lợi dụng chủ trương cổ phần hóa doanh nghiệp, những sơ hở trong quá trình định giá, thoái vốn để tham nhũng... Với chủ trương: “Không có vùng cấm, không có ngoại lệ”, Đảng và Nhà nước ta quyết tâm ngăn chặn và đẩy lùi tình trạng tham nhũng, lãng phí trong doanh nghiệp. Do vậy, quy định công bố thông tin trong doanh nghiệp nhà nước góp phần để nhân dân, các chủ sở hữu thực sự có thể giám sát được các hoạt động sử dụng nguồn vốn từ ngân sách cũng như năng lực của các nhà quản trị. Bên cạnh đó, việc công khai thông tin của doanh nghiệp tạo ra hàng rào kiểm chế việc hình thành các ý định thực hiện các hành vi tham nhũng, gây thất thoát ngân sách nhà nước, đồng thời góp phần yêu cầu các nhà quản lý phải thực hiện sử dụng nguồn vốn sao cho hiệu quả.

Ba là, công bố thông tin của doanh nghiệp nhà nước tạo ra kênh để các nhà đầu tư tiếp cận, nắm bắt tình hình hoạt động và tăng khả năng huy động vốn cho doanh nghiệp. Hoạt động của các doanh nghiệp nhà nước đóng vai trò chi phối, chủ đạo trong những ngành, lĩnh vực quan trọng, thiết yếu. Tính đến cuối năm 2022, tổng số tiền nộp ngân sách nhà nước của khu vực doanh nghiệp nhà nước là 382.904 tỷ đồng, tăng 21% so với năm 2021, chủ yếu thu từ hoạt động kinh doanh nội địa (chiếm 74% tổng số phát sinh phải nộp ngân sách nhà

² Khoản 1 Điều 88 Luật Doanh nghiệp năm 2020.

nước)³. Trong đó, khối các tập đoàn, tổng công ty, công ty mẹ - con là 332.828 tỷ đồng, tăng 18% so với năm 2021, chiếm 87% tổng số tiền nộp ngân sách nhà nước⁴. Theo thông kê, tính đến 30/6/2023, tổng doanh thu của các doanh nghiệp tư nhân trên cả nước là 689.534 tỷ đồng, đạt 50% kế hoạch năm 2023⁵. Lãi phát sinh trước thuế thu nhập doanh nghiệp là 67.403 tỷ đồng, đạt 63% so với kế hoạch năm 2023⁶. Nhìn vào các con số thống kê trên, có thể thấy các doanh nghiệp nhà nước cơ bản đã nỗ lực tổ chức sản xuất kinh doanh đạt kế hoạch đề ra, đảm bảo ổn định nền kinh tế vĩ mô. Một số thông tin phải thông báo định kỳ như báo cáo mục tiêu tổng quát, mục tiêu, chỉ tiêu cụ thể của kế hoạch kinh doanh hàng năm, báo cáo đánh giá kết quả thực hiện các kế hoạch sản xuất, kinh doanh hàng năm... và đặc biệt là báo cáo và tóm tắt báo cáo tài chính giữa năm, hàng năm đã được kiểm toán bởi tổ chức kiểm toán độc lập đã tạo ra nguồn thông tin để các chủ doanh nghiệp, các nhà đầu tư đánh giá mức độ hoạt động hiệu quả của doanh nghiệp. Do đó, việc công bố thông

tin của doanh nghiệp nhà nước như một công cụ để đáp ứng yêu cầu của thị trường, đẩy mạnh quá trình giúp các đối tác của doanh nghiệp có đầy đủ thông tin cần thiết để đưa ra các quyết định đầu tư, hợp tác. Bên cạnh đó, việc công bố thông tin cũng góp phần củng cố sự tin tưởng của các đối tác vào tình hình hoạt động kinh doanh của các doanh nghiệp nhà nước. Nhìn chung, khi doanh nghiệp nhà nước thực hiện công bố thông tin, đáp ứng các nguyên tắc chính xác, nhanh chóng và kịp thời sẽ phần nào thể hiện các thông số kinh doanh, qua đó thu hút nguồn vốn đầu tư, khi thu hút nhiều nhà đầu tư thì sức cạnh tranh của doanh nghiệp nhà nước cũng sẽ tăng, điều này thúc đẩy sự phát triển của doanh nghiệp nhà nước nói riêng và của cả nước nói chung.

2. Thực trạng quy định về công bố thông tin của doanh nghiệp nhà nước

Công bố thông tin của doanh nghiệp nhà nước là việc làm quan trọng nhằm đảm bảo sự minh bạch trong kinh doanh và thu hút đầu tư. Đây luôn là vấn đề được các cá nhân, tổ chức, cơ quan nhà nước vô cùng quan tâm. Hiện nay, mặc dù đã có khung pháp lý điều chỉnh về vấn đề công bố thông tin của doanh nghiệp nhà nước, tuy nhiên, qua thực tiễn áp dụng đã cho thấy vẫn còn tồn tại những hạn chế, bất cập sau:

Một là, khi xem xét phổ quát các quy định của Luật Doanh nghiệp năm 2020 và các văn bản hướng dẫn thi hành, cụ thể là Nghị định số 47/2021/NĐ-CP liên quan đến công bố thông tin nói chung và công bố thông tin của doanh nghiệp nhà nước nói riêng, mặc dù đã có quy định về chế tài đối với trường hợp doanh nghiệp nhà nước không thực hiện, thực hiện không đúng, không đầy đủ nghĩa vụ công bố thông tin nhưng vẫn chưa thật sự cụ thể, chi tiết và khó có thể áp dụng trực tiếp quy định này để giải quyết vấn đề vi phạm nghĩa vụ công bố thông tin. Bởi, xét quy định tại Điều 33

³ Lê Duy Long, *Hiệu quả hoạt động sản xuất, kinh doanh của doanh nghiệp có vốn nhà nước*, Tạp chí Tài chính, tháng 5/2024, tr.14.

⁴ Lương Bằng, *Năm giữ 1,7 triệu tỷ đồng vốn nhà nước, chịu lỗ hàng chục nghìn tỷ*, 16/10/2021, <https://vietnamnet.vn/nam-giu-17-trieu-ty-dong-von-nha-nuoc-chiu-lo-hang-chuc-nghin-ty-783065.html>, truy cập ngày 28/9/2024.

⁵ Hà Anh, *Bộ trưởng Nguyễn Chí Dũng: “Cần nhất quán trong việc không ban hành thêm những quy định mới làm phát sinh chi phí, thủ tục”*, 12/10/2023, <https://reatimes.vn/bo-truong-nguyen-chi-dung-can-nhat-quan-trong-viec-khong-ban-hanh-them-nhung-quy-dinh-moi-lam-phat-sinh-chi-phi-thu-tuc-202201224000022911.htm>, truy cập ngày 28/9/2024.

⁶ Trịnh Minh, *Tình hình hoạt động sản xuất kinh doanh của Doanh nghiệp nhà nước năm 2022 và 6 tháng đầu năm 2023*, 16/9/2023, <https://www.kontum.gov.vn/pages/detail/48665/Tinh-hinh-hoat-dong-san-xuat-kinh-doanh-cua-Doanh-nghiep-nha-nuoc-na-m-2022-va-6-thang-dau-nam-2023.html>, truy cập ngày 28/09/2024.

Nghị định số 47/2021/NĐ-CP thì đây là quy định mang tính chất dẫn chiếu đến Nghị định số 122/2021/NĐ-CP ngày 28/12/2021 của Chính phủ về xử lý vi phạm hành chính trong lĩnh vực kế hoạch đầu tư⁷. Vậy, nếu viện dẫn quy định để xử lý nghĩa vụ công bố thông tin, rõ ràng là không thể sử dụng trực tiếp quy định tại Nghị định số 47/2021/NĐ-CP. Hơn nữa, khi xem xét chế tài xử phạt vi phạm hành chính về nghĩa vụ công bố thông tin của doanh nghiệp nhà nước, có thể thấy mức phạt tiền đối với vi phạm này là rất “khiêm tốn”, chưa đủ sức răn đe đối với hành vi vi phạm nghĩa vụ luật định. Cách nhìn nhận, tiếp cận về vi phạm nghĩa vụ thông tin của doanh nghiệp nhà nước cũng là một trong số những nguyên nhân khiến cho vi phạm ngày càng phổ biến, bởi vì các quy định pháp luật liên quan tuy có nhận diện được hành vi và có quy định chế tài nhưng vẫn chưa thật sự đúng với tính chất, mức độ. Việc vi phạm nghĩa vụ công bố thông tin của doanh nghiệp nhà nước trên thực tế gây ra nhiều tiêu cực, thiệt hại hơn cách nhận diện của quy định pháp luật hiện nay. Do đó, cần có những quy định “cứng” hơn nữa để bảo đảm việc thực hiện tốt nghĩa vụ công bố thông tin từ phía doanh nghiệp nhà nước. Sự thiếu sót này vô hình trung làm cho quy định về nghĩa vụ của doanh nghiệp nhà nước trong việc công bố thông tin chưa thật sự chặt chẽ, chưa đạt được hiệu quả điều chỉnh tối đa, gây ra nhiều hạn chế trên thực tế áp dụng, điều này cũng lý giải cho việc hiện nay tình trạng các doanh nghiệp chậm trễ trong công bố thông tin hay công bố thông tin chỉ mang tính “đôi phó” đang rất phổ biến. Hơn nữa, việc công bố thông tin của doanh nghiệp nhà nước luôn luôn đòi hỏi phải kịp thời, đầy đủ, chính xác đến mức tối đa để bảo vệ tốt nhất

quyền, lợi ích hợp pháp của các chủ thể liên quan, cho nên việc thúc đẩy thực hiện tốt, nghiêm chỉnh bằng chế tài khi vi phạm là việc làm hoàn toàn cần thiết.

Hai là, quy định về chủ thể chịu trách nhiệm về tính đầy đủ, kịp thời, trung thực và chính xác của thông tin được công bố tại khoản 4 Điều 109 Luật Doanh nghiệp năm 2020, khoản 2 Điều 20 Nghị định số 47/2021/NĐ-CP vẫn còn tồn tại hạn chế khi chỉ quy định *người đại diện theo pháp luật của doanh nghiệp hoặc người được ủy quyền công bố thông tin* là chủ thể chịu trách nhiệm trong việc công bố thông tin. Thực tế, quy định tại Điều 12 Luật Doanh nghiệp năm 2020 về quyền, nghĩa vụ của người đại diện theo pháp luật của doanh nghiệp vẫn còn bỏ ngỏ quyền nhân danh và vì lợi ích của doanh nghiệp “xác lập giao dịch với chủ thể khác”. Trong khi đây là một trong những quyền mang tính nền tảng, quyết định các quyền, nghĩa vụ phát sinh từ giao dịch được xác lập như cách Luật Doanh nghiệp năm 2020 quy định tại Điều 12. Như vậy, nếu không quy định trách nhiệm trong việc công bố thông tin của những chủ thể xác lập giao dịch cho doanh nghiệp thì sẽ gây ảnh hưởng tới tính chính xác, đầy đủ, kịp thời, trung thực của thông tin được công bố và hiệu quả điều chỉnh của luật về trách nhiệm này sẽ không thể được bảo đảm ở mức tối đa, “bỏ lọt” những chủ thể thật sự có trách nhiệm như những thành phần chủ chốt trong doanh nghiệp nhà nước tại các cương vị có sức ảnh hưởng như hội đồng thành viên, hội đồng quản trị... Bởi, người xác lập giao dịch luôn là người hiểu rõ nhất, nắm bắt chắc chắn nhất những thông tin liên quan đến giao dịch của doanh nghiệp, mà đây cũng chính là loại thông tin quan trọng nhất, ảnh hưởng trực tiếp nhất đến doanh nghiệp, đến quyền, lợi ích của các chủ thể liên quan. Như vậy, thiết nghĩ phải bổ sung thêm chủ thể chịu trách nhiệm

⁷ Điều 61 Nghị định số 122/2021/NĐ-CP ngày 28/12/2021 của Chính phủ về xử lý vi phạm hành chính trong lĩnh vực kế hoạch đầu tư.

về thông tin được công bố, nhằm đảm bảo tốt nhất hiệu quả điều chỉnh của luật, hướng đến một môi trường kinh doanh, cạnh tranh lành mạnh giữa các doanh nghiệp và bảo vệ tối đa lợi ích của các chủ thể liên quan.

Ba là, đối với doanh nghiệp nhà nước thuộc điểm b khoản 1, khoản 3 Điều 88 Luật Doanh nghiệp năm 2020 là công ty trách nhiệm hữu hạn 2 thành viên trở lên hoặc là công ty cổ phần. Có thể thấy, quy định về công bố thông tin đối với loại hình doanh nghiệp này tại khoản 4 Điều 176 Luật Doanh nghiệp năm 2020 và khoản 2 Điều 23 Nghị định 47/2021/NĐ-CP so với quy định tại Điều 109 Luật Doanh nghiệp năm 2020, khoản 1 Điều 23 Nghị định 47/2021/NĐ-CP đối với doanh nghiệp nhà nước tại điểm a khoản 1 Điều 88 vẫn còn chênh lệch đáng kể về nội dung nghĩa vụ. Cụ thể, có sự chênh lệch đáng kể tại khoản 1 Điều 23 Nghị định số 47/2021/NĐ-CP về các thông tin phải công bố định kỳ của doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ so với doanh nghiệp nhà nước thuộc điểm b khoản 1 Điều 88 Luật Doanh nghiệp năm 2020, khi các thông tin như mục tiêu tổng quát, mục tiêu, chỉ tiêu cụ thể của kế hoạch kinh doanh hằng năm; báo cáo kết quả thực hiện các nhiệm vụ công ích được giao theo kế hoạch hoặc đấu thầu và trách nhiệm xã hội khác; báo cáo và tóm tắt tài chính giữa năm đã được kiểm toán bởi tổ chức kiểm toán độc lập... đều là những thông tin mà doanh nghiệp nhà nước tại điểm b khoản 1 Điều 88 Luật Doanh nghiệp năm 2020 không có nghĩa vụ phải thông báo. Quy định của luật cho thấy, nghĩa vụ công bố thông tin của doanh nghiệp nhà nước thuộc điểm b khoản 1 Điều 88 Luật Doanh nghiệp năm 2020 có sự khác biệt theo hướng “giảm nhẹ” vì số lượng, loại thông tin phải thực hiện nghĩa vụ công bố chưa ngang bằng với cùng là doanh nghiệp nhà nước quy định tại điểm a khoản 1 Điều

88 Luật Doanh nghiệp năm 2020. Mặc dù xét về ưu thế trên thị trường, doanh nghiệp nhà nước tại điểm b khoản 1 Điều này vẫn “nhỉnh” hơn doanh nghiệp ở khối dân doanh rất nhiều vì vẫn có “hình bóng” Nhà nước và dù cho tổ chức dưới hình thức nào thì bản chất vẫn là doanh nghiệp nhà nước. Việc quy định trách nhiệm công bố thông tin của loại hình doanh nghiệp nhà nước được tổ chức theo điểm b khoản 1 Điều 88 Luật Doanh nghiệp năm 2020 có phần “nhẹ nhàng” như vậy là chưa thật sự đảm bảo về khả năng điều chỉnh của luật và các văn bản hướng dẫn thi hành liên quan. Điều này có thể tạo ra những lỗ hổng có thể khai thác được khi các doanh nghiệp này không thực hiện tốt nghĩa vụ công bố thông tin. Mặc dù sự hiện hữu của Nhà nước thông qua số vốn điều lệ, cổ phần có quyền biểu quyết trong loại doanh nghiệp nhà nước này vẫn chưa triệt để như loại hình doanh nghiệp nhà nước tại điểm a khoản 1 Điều 88, nhưng ảnh hưởng của Nhà nước lên doanh nghiệp này vẫn rất đáng kể, số vốn được rút từ ngân sách nhà nước rót vào doanh nghiệp nói trên cũng rất lớn. Vì vậy, việc công bố thông tin, thiết nghĩ phải được quy định chặt chẽ hơn nữa, ít nhất là phải có sự đồng bộ trong quy định giữa hai loại hình doanh nghiệp nhà nước nói trên để đảm bảo tốt nhất tính minh bạch, hiệu quả trong đầu tư, phát triển doanh nghiệp nói riêng và nền kinh tế nói chung.

Bốn là, về thời hạn công bố thông tin bất thường quy định tại Điều 110 Luật Doanh nghiệp năm 2020, Điều 24 Nghị định số 47/2021/NĐ-CP vẫn còn khá dài, khá “thư thả” cho doanh nghiệp có trách nhiệm công bố loại thông tin bất thường nói trên. Bởi lẽ, khi xem xét quy định tại khoản 1 Điều 110 Luật Doanh nghiệp năm 2020, các thông tin này đều mang tính cấp bách, ảnh hưởng nhanh, mạnh đến tình hình kinh doanh của doanh nghiệp, lợi ích của các chủ thể liên quan. Trong nền kinh tế thị trường

phát triển mạnh mẽ như hiện nay tại nước ta, yếu tố về thời gian chiếm vị trí quan trọng, nhiều khi mang tính “sống còn” với doanh nghiệp và nhà đầu tư. Bởi vì, khi một quyết định đầu tư vào bất kỳ doanh nghiệp nào được đưa ra kịp thời, đúng đắn sẽ mang lại lợi ích tối đa và ngược lại. Tất yếu, việc đưa ra quyết định đầu tư kịp thời, đúng đắn phụ thuộc vào sự nhanh nhạy trong nắm bắt thông tin của doanh nghiệp mà mình dự định đầu tư. Mà việc nắm bắt thông tin này phụ thuộc rất nhiều vào thời gian luật ấn định cho doanh nghiệp phải công bố thông tin bất thường xảy ra trong nội bộ doanh nghiệp mình. Cho nên, để phát huy tối đa lợi thế về thời gian cho các chủ thể liên quan bảo vệ tốt lợi ích của mình, thiết nghĩ luật cần rút ngắn thời gian công bố thông tin bất thường này 12 giờ so với quy định hiện tại. Tức là, nghĩa vụ công bố thông tin bất thường phải được doanh nghiệp nhà nước công bố trong thời hạn 24 giờ kể từ khi xảy ra các sự kiện luật định. Cơ sở để rút ngắn thời hạn công bố thông tin bất thường như trên là vì trong thời hạn 24 giờ, doanh nghiệp nhà nước được xem là đã đủ thời gian để xử lý bước đầu những sự kiện “bất thường” và đủ cơ sở, dữ liệu để ra công bố đến những chủ thể cần thiết được tiếp cận thông tin. Hơn nữa, quy định rút ngắn thời gian như vậy cũng là để doanh nghiệp nhà nước có nghĩa vụ công bố thông tin bất thường phải chịu sức ép từ chính sách của Nhà nước, thực hiện gấp rút nghĩa vụ của mình một cách nhanh chóng. Điều này hạn chế tâm lý “thư thả” từ phía doanh nghiệp nhà nước, nhằm đảm bảo tốt hơn nữa quyền và lợi ích hợp pháp của các chủ thể bị ảnh hưởng hoặc có khả năng bị ảnh hưởng bởi thông tin bất thường nói trên. Hơn nữa, khác với các thông tin công bố định kỳ đều có biểu mẫu hướng dẫn thì thông tin bất thường không có quy định cụ thể về biểu mẫu nhất định để hướng dẫn các doanh nghiệp nhà

nước thực hiện nghĩa vụ, dẫn đến việc các doanh nghiệp sẽ thực hiện khác nhau, không thống nhất. Chẳng hạn đối với việc thay đổi người quản lý công ty thì cần phải công bố những thông tin gì, có cần phải công bố tại sao cần phải thay thế hay không? Hay, đối với sự kiện tài khoản của công ty tại ngân hàng bị phong tỏa có cần công bố số thông tin tài khoản, mở tại ngân hàng nào hay không? Đây là các thông tin cần thiết mà hiện nay Nghị định này còn bỏ ngỏ.

Năm là, khoản 2 Điều 20 Nghị định số 47/2021/NĐ-CP quy định nguyên tắc thực hiện việc công bố thông tin phải đầy đủ, chính xác và kịp thời theo quy định của pháp luật nhằm bảo đảm yêu cầu công khai, minh bạch về hoạt động của doanh nghiệp; bảo đảm tính hiệu quả, hiệu lực trong hoạt động quản lý và giám sát của cơ quan nhà nước và xã hội. Có thể thấy, bên cạnh tính đầy đủ và kịp thời, các doanh nghiệp nhà nước phải đáp ứng tính chính xác của thông tin được công bố⁸. Tuy nhiên, tại Điều 23 Nghị định số 47/2021/NĐ-CP quy định các thông tin công bố định kỳ thì chỉ có báo cáo và tóm tắt báo cáo tài chính là cần phải được kiểm toán bởi tổ chức kiểm toán độc lập. Như vậy, đối với các thông tin khác như báo cáo thực trạng quản trị, báo cáo đánh giá kết quả thực hiện kế hoạch sản xuất, kinh doanh... không bắt buộc phải thông qua sự đánh giá của một bên độc lập mà hoàn toàn phụ thuộc vào sự trung thực và tự giác của các doanh nghiệp nhà nước khi tiến hành công bố thông tin. Điều này xảy ra các trường hợp có những thông tin mà doanh nghiệp không công bố chính xác so với thực tế hoạt động.

⁸ Tô Hồng Dung, *Pháp luật về nghĩa vụ công bố thông tin của doanh nghiệp nhà nước*, Tạp chí Nhà nước và Pháp luật, số 4/2018, tr.23.

Sáu là, hiện nay Nghị định số 16/2023/NĐ-CP ngày 25/04/2023 của Chính phủ về tổ chức quản lý và hoạt động của doanh nghiệp trực tiếp phục vụ quốc phòng, an ninh và doanh nghiệp kết hợp kinh tế với quốc phòng, an ninh; sửa đổi quy định tại điểm g khoản 1 Điều 23 Nghị định số 47/2021/NĐ-CP đã quy định về doanh nghiệp trực tiếp phục vụ quốc phòng, an ninh và doanh nghiệp kết hợp kinh tế với quốc phòng, an ninh và đã có điều chỉnh vấn đề về nghĩa vụ công bố thông tin⁹. Tuy vậy, chính bản thân Nghị định nói trên đã bộc lộ thiếu sót khi chỉ quy định nghĩa vụ công bố thông tin của doanh nghiệp nhà nước là doanh nghiệp trực tiếp phục vụ quốc phòng, an ninh mà không quy định nghĩa vụ công bố thông tin với doanh nghiệp kết hợp kinh tế với quốc phòng, an ninh mặc dù Nghị định này quy định, điều chỉnh 02 nhóm doanh nghiệp nhà nước phục vụ quốc phòng, an ninh bao gồm doanh nghiệp trực tiếp phục vụ và doanh nghiệp kết hợp kinh tế với quốc phòng, an ninh. Do vậy, chưa có cơ sở pháp lý để áp dụng xử lý khi doanh nghiệp kết hợp kinh tế với quốc phòng, an ninh vi phạm nghĩa vụ công bố thông tin. Hơn nữa, quy định tại Điều 14 Nghị định số 16/2023/NĐ-CP về nội dung báo cáo và công bố định kỳ cơ bản đã khá đầy đủ thông tin cần thiết đối với một doanh nghiệp nhà nước. Tuy nhiên, nếu điều chỉnh về doanh nghiệp nhà nước là doanh nghiệp trực tiếp phục vụ quốc phòng, an ninh và doanh nghiệp kết hợp kinh tế với quốc

⁹ Điều 14 Nghị định số 16/2023/NĐ-CP ngày 25/4/2023 của Chính phủ về tổ chức quản lý và hoạt động của doanh nghiệp trực tiếp phục vụ quốc phòng, an ninh và doanh nghiệp kết hợp kinh tế với quốc phòng, an ninh; sửa đổi quy định tại điểm g khoản 1 Điều 23 Nghị định số 47/2021/NĐ-CP ngày 01/4/2021 của Chính phủ quy định chi tiết một số điều của Luật Doanh nghiệp.

phòng, an ninh thì quy định này lại tỏ ra chưa toàn diện vì còn thiếu những thông tin liên quan trực tiếp đến nhiệm vụ, chức năng cá biệt của loại hình doanh nghiệp nhà nước này. Ví dụ như những thông tin về tình hình phát triển quốc phòng, an ninh gắn liền với đóng góp của các doanh nghiệp kể trên...

3. Một số đề xuất kiến nghị hoàn thiện

Để khắc phục những vấn đề còn hạn chế, bất cập như đã chỉ ra cũng như góp phần vào việc nâng cao hiệu quả hoạt động công bố thông tin của doanh nghiệp nhà nước cần phải:

Một là, bổ sung quy định tại Điều 16 Luật Doanh nghiệp năm 2020 về hành vi vi phạm nghĩa vụ công bố thông tin của doanh nghiệp nói chung và doanh nghiệp nhà nước nói riêng thành hành vi bị nghiêm cấm. Việc quy định hành vi này thành hành vi bị nghiêm cấm là hoàn toàn có cơ sở, vì xuất phát từ tính cấp thiết, quan trọng của thông tin cần công bố trong doanh nghiệp nhà nước và sức ảnh hưởng của nó đến quyền, lợi ích hợp pháp của Nhà nước, của tổ chức, cá nhân, doanh nghiệp liên quan. Việc công bố đúng, đầy đủ, kịp thời thông tin của doanh nghiệp nhà nước sẽ tăng tính lành mạnh của môi trường cạnh tranh, kinh doanh và ngược lại nếu không thực hiện tốt vấn đề công bố thông tin, dễ dàng tạo ra các vấn đề tiêu cực như lợi ích nhóm... Theo đó, Luật Doanh nghiệp có thể quy định bổ sung hành vi thuộc vào nhóm bị nghiêm cấm như sau: “*Không công bố hoặc công bố không đúng, không đầy đủ, không kịp thời thông tin liên quan đến doanh nghiệp theo quy định của luật này và luật khác có liên quan*”. Có như vậy, quy định về công bố thông tin trong doanh nghiệp nhà nước mới trở nên chặt chẽ, điều chỉnh hiệu quả và đảm bảo tốt quyền, lợi ích của Nhà nước, của các chủ thể liên quan. Hơn nữa, quy

định như vậy cũng thể hiện cách nhận diện, tiếp cận của Nhà nước về hành vi vi phạm nghĩa vụ công bố thông tin của doanh nghiệp nhà nước đúng với tính chất, mức độ của hành vi. Thêm vào đó, cần thiết quy định nâng mức tiền phạt khi xử phạt vi phạm hành chính với vi phạm về công bố thông tin của doanh nghiệp nhà nước để đảm bảo chế tài đủ sức răn đe, giáo dục và loại bỏ tâm lý bất chấp vi phạm bởi chế tài “nhẹ nhàng” của các doanh nghiệp. Khi biện pháp kinh tế đủ mạnh sẽ đánh đúng tâm lý của những doanh nghiệp nhà nước và hạn chế được hành vi vi phạm.

Hai là, bổ sung quy định về chủ thể chịu trách nhiệm về tính đầy đủ, kịp thời, trung thực và chính xác của thông tin được công bố theo hướng đưa các chủ thể trực tiếp nhân danh doanh nghiệp xác lập các giao dịch với chủ thể thứ ba trở thành chủ thể chịu trách nhiệm trong quá trình thực hiện công bố thông tin. Không ai có thể hiểu rõ, nắm bắt tốt hơn những chủ thể xác lập giao dịch nhân danh doanh nghiệp về các thông tin ảnh hưởng trực tiếp đến các thông tin quan trọng như báo cáo tài chính, hoạt động kinh doanh... Nếu không quy kết được trách nhiệm cho chủ thể thực hiện việc xác lập giao dịch sẽ không đảm bảo được hiệu quả điều chỉnh của luật về công bố thông tin của doanh nghiệp nhà nước như kỳ vọng. Theo đó, có thể quy định như sau: “*Người đại diện theo pháp luật và người trực tiếp nhân danh doanh nghiệp xác lập giao dịch với chủ thể thứ ba hoặc người được ủy quyền công bố thông tin chịu trách nhiệm về tính đầy đủ và chính xác của thông tin được công bố*”. Hoặc, sửa quy định tại Điều 12 Luật Doanh nghiệp năm 2020, bổ sung quyền nhân danh doanh nghiệp xác lập giao dịch với bên thứ ba. Có như vậy, mới có thể hoàn chỉnh quy định về công bố thông tin của doanh nghiệp nhà nước.

Ba là, chỉnh sửa quy định về trách nhiệm công bố thông tin của loại hình doanh nghiệp nhà nước tại điểm b khoản 1 Điều 88 Luật Doanh nghiệp năm 2020, sửa đổi theo hướng đồng nhất các quy định đối với loại hình doanh nghiệp nhà nước tại điểm a khoản 1 Điều này. Cụ thể, gộp khoản 1 và khoản 2 Điều 23 Nghị định số 47/2021/NĐ-CP thành một khoản duy nhất như sau: “*Doanh nghiệp nhà nước quy định tại khoản 1 Điều 88 Luật Doanh nghiệp phải định kỳ công bố các thông tin sau đây:...*”, sửa đổi quy định tại Điều 176 Luật Doanh nghiệp năm 2020 theo hướng đồng nhất với quy định tại Điều 109 Luật này. Có như vậy, trách nhiệm công bố thông tin của doanh nghiệp nhà nước mới đầy đủ, hoàn thiện và đạt được khả năng điều chỉnh cao nhất, bảo vệ tốt hơn nữa quyền, lợi ích hợp pháp của Nhà nước và các chủ thể liên quan. Từ đó, việc sử dụng, khai thác ngân sách nhà nước được thể hiện là vốn điều lệ, cổ phần có quyền biểu quyết trong loại hình doanh nghiệp nhà nước này trở nên hiệu quả, đem lại lợi ích tối đa.

Bốn là, cần thiết sửa đổi quy định tại Điều 110 Luật Doanh nghiệp năm 2020, Điều 24 Nghị định số 47/2021/NĐ-CP về thời hạn công bố thông tin bất thường theo hướng rút ngắn thời gian này, vì những lý do đã được phân tích ở phần bất cập. Cụ thể, có thể quy định như sau: “*Công ty phải công bố trên trang thông tin điện tử, ấn phẩm (nếu có) và niêm yết công khai tại trụ sở chính, địa điểm kinh doanh của công ty về các thông tin bất thường trong thời hạn 24 giờ kể từ khi xảy ra một trong các sự kiện sau đây:...*”. Như vậy sẽ đảm bảo tốt hơn lợi thế về thời gian để bảo vệ tốt hơn quyền lợi của doanh nghiệp, nhà đầu tư liên quan đến doanh nghiệp có thông tin bất thường cần công bố. Thêm vào đó, cần ban hành các biểu mẫu để hướng dẫn doanh

ngành trong việc cung cấp các thông tin cần thiết, việc đưa ra các yêu cầu cụ thể và chi tiết thông qua các biểu mẫu hướng dẫn sẽ giúp các doanh nghiệp dễ dàng thực hiện nghĩa vụ công bố cũng như đảm bảo thống nhất về mặt văn bản, tạo điều kiện cho cơ quan nhà nước kiểm soát các thông tin được công bố. Đồng thời, việc sử dụng mẫu chung thống nhất cũng sẽ thuận lợi cho việc người dân so sánh thông tin giữa các doanh nghiệp nhà nước với nhau, tạo ra nguồn thông tin để nhân dân giám sát các hoạt động của doanh nghiệp “thay” mình thực hiện kinh doanh, đầu tư.

Năm là, để đảm bảo được nguyên tắc chính xác, cần phải đảm bảo tất cả các thông tin được công bố phải được kiểm tra khách quan, không thể chỉ dựa vào sự trung thực của các doanh nghiệp nhà nước. Trong trường hợp này, để tăng cường tính chính xác của các thông tin thì pháp luật có thể quy định cho phép cơ quan Sở Kế hoạch và Đầu tư tham gia với vai trò giám sát quá trình công bố thông tin. Do thông tin về kiểm toán báo cáo tài chính, pháp luật đã quy định phải thông qua các tổ chức kiểm toán độc lập nên các thông tin này không cần phải qua kiểm tra bởi Sở Kế hoạch và Đầu tư mà chỉ kiểm tra các thông tin khác. Bên cạnh đó, để giảm tải công việc và tránh gây công kênh cho bộ máy hành chính thì cơ quan này không nhất thiết phải tiến hành thanh tra, kiểm tra tất cả thông tin được công bố mà có thể tiến hành kiểm tra ngẫu nhiên. Khi kiểm tra ngẫu nhiên, các doanh nghiệp nhà nước không thể biết trước được những nội dung gì sẽ được kiểm tra vì vậy buộc các nhà quản trị doanh nghiệp phải điều hành, công bố các thông tin một cách trung thực nhất.

Sáu là, đối với doanh nghiệp nhà nước là doanh nghiệp trực tiếp phục vụ quốc phòng, an ninh và doanh nghiệp kết hợp kinh tế với quốc phòng, an ninh, cần thiết

phải bổ sung thêm quy định về loại thông tin cần công bố định kỳ; trong đó có các thông tin liên quan đến tình hình phát triển quốc phòng, an ninh để đảm bảo được chức năng cá biệt của loại doanh nghiệp này được quản lý, giám sát đầy đủ, hướng đến sự toàn diện trong hoạt động và phát huy chức năng. Thêm vào đó, cần thiết phải có quy định về nghĩa vụ công bố thông tin của doanh nghiệp kết hợp kinh tế với quốc phòng, an ninh để có cơ sở rõ ràng trong việc xử lý hành vi vi phạm. Sửa đổi theo hướng cập nhật nghĩa vụ công bố thông tin bất thường vào một văn bản quy phạm pháp luật duy nhất là Nghị định, không còn sự “cát cứ” về cùng một loại quy định điều chỉnh cùng một vấn đề nhưng lại nằm trong 02 văn bản khác nhau của 02 cơ quan khác nhau. Thay đổi quy định như vậy nhằm thu gọn đầu mối về văn bản quy phạm pháp luật cần áp dụng để đảm bảo khả năng điều chỉnh trực tiếp của văn bản và tạo điều kiện dễ dàng hơn trong thực tiễn tìm kiếm, áp dụng của cá nhân, cơ quan có thẩm quyền xử lý vi phạm trong công bố thông tin của doanh nghiệp nhà nước, tính thống nhất trong hệ thống văn bản cũng được tăng cường.

Kết luận

Như vậy, việc công bố thông tin tại các doanh nghiệp nhà nước là một yếu tố quan trọng để đảm bảo tính minh bạch và trách nhiệm trong hoạt động của các tổ chức này. Mặc dù các quy định pháp luật đã được ban hành để hướng dẫn và yêu cầu các doanh nghiệp nhà nước công bố thông tin tuy nhiên thực tiễn áp dụng vẫn gặp phải nhiều thách thức và khó khăn nhất định. Để cải thiện tình hình, cần có sự nỗ lực từ cả phía cơ quan quản lý và các doanh nghiệp nhà nước trong việc thực hiện các giải pháp và xu hướng mới. Điều này sẽ không chỉ nâng cao hiệu quả hoạt động của các doanh nghiệp nhà nước mà còn góp phần vào sự phát triển bền vững của nền kinh tế quốc gia.