



# QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC ĐỐI VỚI DOANH NGHIỆP SAU ĐĂNG KÝ KINH DOANH TẠI TP. HỒ CHÍ MINH

## NHỮNG KHÓ KHĂN & KIẾN NGHỊ

TS. TÂN XUÂN BẢO

### 1. Đặt vấn đề

Luật doanh nghiệp (DN) ra đời đã có tác động rất tích cực đến sự phát triển kinh tế - xã hội của nước ta, kể từ năm 2000 số lượng doanh nghiệp thuộc khu vực ngoài nhà nước mới đăng ký liên tục tăng lên. Tính đến hết tháng 6/2005 đã có gần 140 nghìn doanh nghiệp mới đăng ký (trong 9 năm 1991-1999 có khoảng hơn 40.000 doanh nghiệp đăng ký); đưa tổng số doanh nghiệp đăng ký của khu vực tư nhân ở nước ta lên khoảng 180 nghìn doanh nghiệp. Số doanh nghiệp mới đăng ký trong thời gian 2000-6/2005 cao gấp 3,5 lần so với 9 năm trước đây (1991-1999).

Riêng đối với TP.HCM, chỉ sau 5 năm thực hiện luật DN, số lượng doanh nghiệp thành lập mới của thành phố tăng nhanh chóng. Từ đó đã thu hút được một khối lượng lớn tiền nhân rồi trong nhân dân đầu tư vào hoạt động sản xuất kinh doanh, làm tăng vốn đầu tư cho xã hội, tạo ra sự chuyển dịch cơ cấu của các thành phần kinh tế, góp phần giải quyết việc làm cho hàng trăm ngàn lao động mỗi năm, đóng góp đáng kể vào tốc độ tăng trưởng kinh tế của thành phố và các tỉnh lân cận. Tuy nhiên do Luật doanh nghiệp mới ban hành, đồng thời Luật doanh nghiệp lại được thực hiện trong bối cảnh hệ thống luật pháp chung của nước ta còn chưa đầy đủ, đồng bộ nên quá trình tổ chức thực hiện Luật doanh nghiệp còn gặp phải

những vướng mắc, trở ngại là điều không thể tránh khỏi. Bài viết này nhằm mục đích góp phần phân tích, đánh giá, một số khó khăn, vướng mắc phát sinh từ thực tiễn để có cơ sở khoa học và thực tiễn quản lý các DN của Nhà nước ngày càng có hiệu quả hơn.

## 2. Những khó khăn vướng mắc

Trong quá trình thực hiện quản lý nhà nước đối với doanh nghiệp sau đăng ký kinh doanh, qua khảo sát thực tế, nổi lên một số những vấn đề chính sau đây:

- *Thứ nhất:* Hệ thống các văn bản quy phạm pháp luật liên quan đến đăng ký kinh doanh chưa được ban hành một cách đầy đủ, đồng bộ, thậm chí còn có sự mâu thuẫn giữa một số văn bản. Chưa tập hợp thành hệ thống các văn bản quy phạm pháp luật về ngành nghề kinh doanh có điều kiện để có cơ sở hướng dẫn doanh nghiệp thực hiện đầy đủ quyền và nghĩa vụ của mình. Bên cạnh đó một số quy định tại Luật doanh nghiệp và các văn bản hướng dẫn thi hành còn nhiều bất cập và chưa đáp ứng nhu cầu thực tiễn. Trung ương cũng chưa có văn bản hướng dẫn cách thức thực hiện quản lý nhà nước sau đăng ký kinh doanh đối với doanh nghiệp dẫn đến việc quản lý nhà nước đối với doanh nghiệp tại địa phương mang tính tự phát, không thống nhất, cách thức tiến hành không đồng bộ, chủ yếu được rút ra từ kinh nghiệm thực tế làm việc. Trung ương mới chỉ tập trung vào soạn thảo văn bản hướng dẫn thực hiện, hướng dẫn nghiệp vụ, còn ở địa phương mới chủ yếu hướng dẫn thực hiện đăng ký kinh doanh, chưa có cơ chế theo dõi và cập nhật được tình hình phát triển của doanh nghiệp để từ đó rút ra được những phương thức quản lý có hiệu quả.

- *Thứ hai:* Những khó khăn khi xác định về tên và tính xác thực của người thành lập doanh nghiệp.

Do chưa có quy định rõ ràng về đặt tên doanh nghiệp như thế nào là gây nhầm lẫn, tiêu chí nào xác định không trùng tên, doanh nghiệp ở các loại hình khác nhau, các lĩnh vực khác nhau, các địa phương khác nhau có thuộc phạm vi xem xét trùng tên doanh nghiệp không, nên cơ quan đăng ký kinh doanh không có khả năng kiểm tra tên doanh nghiệp xin đăng ký kinh doanh có trùng tên với doanh nghiệp ở địa phương khác không. Vì thế những vụ tranh chấp về tên doanh nghiệp trên toàn quốc được xử lý theo cách hòa giải,

thương lượng chứ không theo con đường luật pháp.

Lợi dụng tình trạng cơ quan đăng ký kinh doanh không thể biết được về người xin thành lập doanh nghiệp một cách chính xác nên một số đối tượng đã thành lập doanh nghiệp không nhằm mục đích kinh doanh, lừa gạt, gian lận. Theo Tổng cục Thuế, thống kê sơ bộ tại các địa phương cho thấy rất nhiều tỉnh, thành phố có tình trạng doanh nghiệp được thành lập sau đó bỏ địa điểm kinh doanh mang theo hóa đơn VAT. Trọng điểm của thực trạng này là Hà Nội và TP.HCM. Nguyên nhân dẫn đến tình trạng này là: Cán bộ ngành thuế ít, ngành thuế không có chức năng điều tra nên những vụ có dấu hiệu vi phạm đều chuyển cho cơ quan công an để xác minh. Thực tế sự phối hợp giữa hai ngành còn nhiều hạn chế. Chính vì những lý do trên mà doanh nghiệp "ma" đã xuất hiện từ khá lâu nhưng đến nay ngành thuế chưa thể thống kê và đưa ra một con số tương đối chính xác về những doanh nghiệp này, mà chỉ ước đoán là có hàng nghìn doanh nghiệp như vậy.

Trong bối cảnh thực tế hiện nay, các cơ quan nhà nước phải có sự phối hợp chặt chẽ với nhau trong việc hậu kiểm. Trước khi cấp đăng ký kinh doanh, cơ quan đăng ký kinh doanh cần chuyển những thông tin về người đăng ký sang cơ quan thuế, tư pháp, công an để xác định xem xét những đối tượng nào trước đây đã có tiền án, tiền sự không.

- *Thứ ba:* Khó khăn trong việc hướng dẫn ngành nghề cấm kinh doanh và ngành nghề kinh doanh có điều kiện.

Mặc dù Luật doanh nghiệp đã quy định các ngành nghề bị cấm kinh doanh và các ngành nghề kinh doanh có điều kiện nhưng danh mục này vẫn chưa được cụ thể, gây ra sự lúng lúng cho cơ quan đăng ký kinh doanh. Mặt khác, theo quy định thì một trong những nhiệm vụ của Phòng đăng ký kinh doanh là hướng dẫn người đăng ký kinh doanh về ngành, nghề kinh doanh phải có điều kiện và điều kiện kinh doanh các ngành, nghề đó. Nhưng trong thực tế, các ngành, nghề kinh doanh có điều kiện do nhiều cơ quan quản lý nhà nước khác nhau ban hành dưới các hình thức văn bản pháp luật khác nhau. Do vậy rất khó khăn trong việc theo dõi, cập nhật văn bản quy phạm pháp luật. Trong khi đó, quy định về ngành, nghề kinh doanh có điều kiện thường mang tính kỹ thuật, chuyên ngành, đòi hỏi phải có cán bộ chuyên môn nghiệp vụ nghiên cứu và hướng dẫn; cán bộ làm

công tác đăng ký kinh doanh không thể nắm hết được các điều kiện kinh doanh này. Vì vậy pháp luật giao nhiệm vụ này cho Phòng đăng ký kinh doanh là không khả thi. Mặt khác, pháp luật quy định sau khi cấp giấy chứng nhận đăng ký kinh doanh, giấy chứng nhận này được gửi tới sở quản lý ngành, như vậy đúng ra trách nhiệm hướng dẫn doanh nghiệp về ngành, nghề kinh doanh có điều kiện là của các cơ quan quản lý chuyên ngành.

*Thứ tư:* Những khó khăn về chế độ báo cáo tài chính.

Nộp báo cáo tài chính định kỳ là nghĩa vụ của doanh nghiệp do luật định. Điều 118 Luật doanh nghiệp quy định nghĩa vụ doanh nghiệp nộp báo cáo tài chính cho cơ quan thuế và cơ quan đăng ký kinh doanh trong thời hạn 30 ngày đối với doanh nghiệp tư nhân và công ty hợp danh, 90 ngày đối với công ty cổ phần và công ty TNHH. Tuy nhiên trong thực tế nhiều doanh nghiệp rất ngại lập và nộp báo cáo tài chính. Do vậy tỷ lệ doanh nghiệp nộp báo cáo tài chính cho cơ quan đăng ký kinh doanh còn rất thấp. Hiện nay những doanh nghiệp lập và nộp báo cáo tài chính thường vì sợ bị xử phạt hơn vì chủ động thông tin cho các cơ quan chức năng. Nguyên nhân của hiện tượng này do:

- Các yêu cầu của báo cáo tài chính khá phức tạp, bao gồm: bảng cân đối kế toán, báo cáo kết quả hoạt động kinh doanh, báo cáo lưu chuyển tiền tệ, bản thuyết minh báo cáo tài chính. Hệ thống báo cáo này chỉ phù hợp cho các doanh nghiệp lớn, có bộ phận kế toán chuyên nghiệp, trong khi hầu hết các doanh nghiệp hoạt động theo Luật doanh nghiệp là những doanh nghiệp nhỏ và vừa vì hệ thống báo cáo tài chính có quá nhiều chỉ tiêu, cách lập các chỉ tiêu rất phức tạp. Thực tế các doanh nghiệp nhỏ và vừa có nhiều chứng từ giao dịch không rõ, nhiều khi chỉ giao dịch bằng lời nói, sổ sách kế toán đơn giản. Một số doanh nghiệp chỉ thuê kế toán làm việc mỗi tuần vài buổi, thậm chí kế toán là người trong gia đình, chưa qua lớp đào tạo nào về nghiệp vụ kế toán. Do vậy rất khó đòi hỏi các doanh nghiệp đảm bảo được tính chính xác và hợp lý của các báo cáo. Đồng thời do các doanh nghiệp ở nước ta vẫn chưa quen với việc công khai tài chính, cho rằng việc công khai tài chính sẽ làm cho đối thủ cạnh tranh nắm được thông tin về doanh nghiệp mình, làm ảnh hưởng đến vị thế cạnh tranh của doanh nghiệp nên cố tình lập báo cáo tài chính không chính xác, chỉ nhằm đối phó

với cơ quan chức năng, tránh bị phạt.

- Quy định tại điều 118 Luật doanh nghiệp cũng không nhất quán với các quy định về báo cáo tài chính. Theo quy định tại điều 118 thì hệ thống báo cáo tài chính phải nộp gồm bảng cân đối kế toán và bảng quyết toán tài chính. Trong khi đó chế độ kế toán hiện hành ở nước ta chưa quy định về loại báo cáo này.

- Cơ quan đăng ký kinh doanh không được trao quyền hạn để thực hiện đơn đốc doanh nghiệp nộp báo cáo tài chính. Điều 14 Nghị định số 37/2003/NĐ-CP ngày 10/4/2003 của Chính phủ quy định về xử phạt vi phạm hành chính trong đăng ký kinh doanh thì hành vi không nộp báo cáo tài chính sẽ bị phạt cảnh cáo hoặc phạt tiền từ 1 đến 5 triệu đồng. Nhưng theo quy định của pháp lệnh xử lý vi phạm hành chính năm 2002 và Nghị định 37/2003/NĐ-CP thì cơ quan đăng ký kinh doanh không có thẩm quyền xử phạt vi phạm hành chính. Do vậy nếu muốn phạt các doanh nghiệp không nộp báo cáo tài chính, cơ quan đăng ký kinh doanh phải lập hồ sơ trình cơ quan có thẩm quyền ra quyết định xử phạt vi phạm hành chính. Để thực hiện được quy trình này mất khá nhiều thời gian. Điều này đã làm giảm hiệu quả của việc áp dụng chế tài hành chính. Bên cạnh đó, điều 121 Luật doanh nghiệp quy định doanh nghiệp chỉ bị thu hồi giấy chứng nhận đăng ký kinh doanh khi không báo cáo về tình hình hoạt động của doanh nghiệp trong 2 năm liên tiếp hoặc không gửi báo cáo theo yêu cầu của cơ quan đăng ký kinh doanh trong thời hạn 6 tháng kể từ ngày có yêu cầu bằng văn bản. Trong khi đó Luật doanh nghiệp lại không có quy định cấm người bị thu hồi giấy chứng nhận đăng ký kinh doanh thành lập doanh nghiệp trong một khoảng thời gian nhất định nên ngay sau khi bị thu hồi giấy chứng nhận đăng ký kinh doanh, người bị thu hồi vẫn có quyền nộp đơn thành lập doanh nghiệp mới và cơ quan đăng ký kinh doanh không có quyền từ chối. Nguyên nhân chính của vấn đề này là Luật doanh nghiệp chưa thật chặt chẽ.

- *Thứ năm:* Những khó khăn trong công tác kiểm tra, thanh tra doanh nghiệp:

Đây là hoạt động còn nhiều vấn đề phải xác định rõ lại thẩm quyền và sự phối hợp cũng như hệ thống văn bản. Theo đề tài nghiên cứu khoa học "Đánh giá quá trình triển khai thực hiện Luật doanh nghiệp tại TP.HCM" do tác giả ThS. Phạm Bình An làm chủ nhiệm đề tài thì hiện nay kiểm

tra, thanh tra doanh nghiệp là công tác gây phiền nhiễu cho doanh nghiệp nhiều nhất. Trong hệ thống pháp luật hiện hành, có đến hơn 140 văn bản quy định về việc kiểm tra, thanh tra doanh nghiệp với 100 cơ quan các cấp có thẩm quyền kiểm tra, thanh tra doanh nghiệp. Chính vì có quá nhiều cơ quan có thẩm quyền kiểm tra, thanh tra doanh nghiệp và giữa các cơ quan này không có sự phối hợp đồng bộ với nhau nên dẫn đến hiện tượng kiểm tra, thanh tra chồng chéo. Theo kết quả của khảo sát về thực trạng kiểm tra, thanh tra tại 167 doanh nghiệp vào đầu năm 2001 do thanh tra nhà nước tiến hành cho thấy trong tổng số 589 cuộc thanh tra có các cơ quan tham gia như sau (xem bảng dưới đây)

| CƠ QUAN THANH TRA                          | Số lượng cuộc thanh tra. | Tỷ lệ |
|--------------------------------------------|--------------------------|-------|
| Hệ thống thanh tra nhà nước                | 204                      | 35%   |
| Cơ quan quản lý ngành, chính quyền các cấp | 254                      | 43%   |
| Công an                                    | 89                       | 15%   |
| Viện kiểm soát nhân dân                    | 42                       | 7%    |

Cũng theo kết quả nói trên thì trong 2 năm liên tiếp, số lần thanh tra đối với một doanh nghiệp trong 167 doanh nghiệp được khảo sát cũng rất khác nhau. Doanh nghiệp không bị thanh tra lần nào chiếm 17%, bị thanh tra 1 lần chiếm 20%, bị thanh tra 2 lần chiếm 17%, bị thanh tra 3 đến 4 lần chiếm 20%, bị thanh tra 5 đến 9 lần chiếm 20%, bị thanh tra từ 10 lần trở lên chiếm 6%.

Kết quả khảo sát trên cho thấy thực sự có chồng chéo trong việc thanh tra. Có doanh nghiệp bị thanh tra quá nhiều lần nhưng có doanh nghiệp lại không bị thanh tra lần nào. Theo pháp lệnh thanh tra và nghị định số 61/1998/NĐ-CP ngày 15/8/1998 của Chính phủ về công tác kiểm tra, thanh tra đối với doanh nghiệp đã quy định các cơ quan kiểm tra, thanh tra phải phối hợp với nhau để tránh tình trạng thanh tra chồng chéo gây phiền hà cho doanh nghiệp đã chưa được thực hiện tốt.

Như vậy ngoài cơ quan đăng ký kinh doanh, còn có nhiều cơ quan khác có chức năng thanh tra, kiểm tra hoạt động của các doanh nghiệp sau đăng ký kinh doanh. Do chưa có sự phối hợp, thiếu sự chỉ huy thống nhất nên việc quản lý đối với doanh

nh nghiệp sau đăng ký kinh doanh đã bị buông lỏng hoặc bị làm phiền do phải tiếp, giải trình trước quá nhiều cơ quan thanh tra doanh nghiệp

- *Thứ sáu:* Những khó khăn trong việc phối hợp giữa quản lý theo ngành dọc (Sở, ngành) và địa phương (UBND Quận, Huyện)

Việc phối hợp giữa quản lý theo ngành dọc và địa phương còn những khó khăn trong cơ chế trao đổi thông tin về doanh nghiệp, dẫn đến thiếu những thông tin cần thiết, cụ thể như:

Thông tin về tình trạng thân nhân của người thành lập và quản lý doanh nghiệp (với cơ quan công an; các đối tượng bị tòa án tước quyền hành nghề, người thành lập và quản lý doanh nghiệp bị tuyên bố phá sản và doanh nghiệp bị tuyên bố phá sản (với cơ quan tòa án); hoặc về các hoạt động sản xuất kinh doanh của doanh nghiệp: nợ thuế, tình hình tài chính, về trụ sở đăng ký (với các Sở ngành), Thông tin về các biện pháp xử lý hành chính đã áp dụng đối với doanh nghiệp có hành vi vi phạm pháp luật.

### 3. Công tác xử lý vi phạm

- Hiện nay doanh nghiệp vi phạm trong lĩnh vực đăng ký kinh doanh sẽ bị xử lý theo quy định tại Nghị định số 37/2003/NĐ-CP ngày 10/4/2003 của Chính phủ. Nhưng cũng theo quy định này thì thẩm quyền xử phạt là UBND cấp quận - huyện, phường xã và cơ quan quản lý thị trường. Do vậy việc xử lý những vi phạm về đăng ký kinh doanh không kịp thời vì sau khi phát hiện vi phạm của doanh nghiệp, Phòng đăng ký kinh doanh không có thẩm quyền lập biên bản vi phạm và ra quyết định xử phạt, trong khi đó hiện nay đã có thanh tra của Sở Kế hoạch và Đầu tư nhưng chức năng nhiệm vụ vẫn chưa được bổ sung trong Nghị định số 37/2003/NĐ-CP.

Một số trường hợp hộ kinh doanh cá thể bị xử lý vi phạm nhưng sau đó lại được Phòng đăng ký kinh doanh cấp giấy chứng nhận đăng ký kinh doanh thành lập doanh nghiệp hoặc trường hợp doanh nghiệp vi phạm nhiều lần nhưng vẫn không bị cơ quan đăng ký kinh doanh thu hồi giấy chứng nhận đăng ký kinh doanh. Cán bộ đăng ký kinh doanh có thể bị kỷ luật ngay cả khi họ thực hiện đúng quy định của pháp luật trong đăng ký kinh doanh đối với doanh nghiệp đó. Thực tế nói trên không chỉ làm giảm sự nhiệt tình và sự sáng tạo trong công việc của cán bộ đăng ký kinh doanh, mà còn không khuyến khích ý thức tuân thủ pháp

luật, chủ động hỗ trợ, giúp đỡ người đăng ký kinh doanh khi họ có yếu cầu hoặc khi xét thấy cần thiết. Điều này đã gây khó khăn cho người làm công tác đăng ký kinh doanh trong việc thực thi nhiệm vụ, đồng thời cũng làm giảm hiệu lực quản lý nhà nước.

## 4. Một số kiến nghị

Trước hết, cần khẳng định ngay rằng, có nhiều mặt khiếm khuyết trong công tác hậu kiểm đã phân tích ở trên không thể khắc phục ngay được trong điều kiện quản lý kinh tế và xã hội như hiện nay.

Vì vậy, mô hình “hậu kiểm” trong quản lý nhà nước đối với DN sau đăng ký kinh doanh sẽ phải tập trung vào các hướng:

- Tạo ra hệ thống thông tin thông suốt giữa các cơ quan quản lý nhà nước và cộng đồng doanh nghiệp, giữa các doanh nghiệp với nhau và giữa các doanh nghiệp với người tiêu dùng.

- Có chế tài xử phạt hữu hiệu và phạt nặng đối với những vi phạm.

- Việc thực hiện (bộ máy và công chức) giám sát công tâm, miễn cưỡng, làm đúng chức trách.

Trên cơ sở đó cần kiến nghị được đưa ra, cụ thể như sau:

- Tiến hành công tác rà soát tỉ mỉ, lập danh mục một số điểm kiến nghị cần chỉnh sửa Luật, các nghị định hướng dẫn chồng chéo, vô hiệu hóa lẫn nhau, không thực hiện được trong thực tế.

- Xác định rõ quyền hạn và trách nhiệm của các cơ quan nhà nước quản lý các DN (UBND các cấp, bộ, sở ngành, quản lý thị trường, hải quan, công an...), đồng thời xây dựng các quy chế, quy trình phối hợp rõ ràng, khoa học.

- Áp dụng tin học vào quản lý, lập mạng liên

thông giữa các cơ quan liên quan: cấp phép, thuế, kiểm tra chuyên ngành, xác định nhân thân và năng lực kinh tế của người thành lập DN...

- Các biện pháp xử lý vi phạm phải đủ sức ngăn chặn những hành vi vi phạm pháp luật

- Nâng cao ý thức trách nhiệm và năng lực thực hiện công tác kiểm tra, xử lý của đội ngũ công chức trong các cơ quan nhà nước quản lý DN ■

## TÀI LIỆU THAM KHẢO

-*Luật doanh nghiệp*, NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội - 2006.

-Nghị định số 109/2004/NĐ-CP ngày 02 tháng 04 năm 2004 về đăng ký kinh doanh

-Chỉ thị số 27/2003/CT-TTg ngày 11 tháng 12 năm 2003 của Thủ tướng Chính phủ về tiếp tục đẩy mạnh thực hiện luật Doanh nghiệp, khuyến khích phát triển doanh nghiệp nhỏ và vừa.

-Quyết định của Thủ tướng Chính phủ số 12/2003/QĐ-TTg ngày 17 tháng 01 năm 2003 về chức năng, nhiệm vụ và thành viên Hội đồng khuyến khích phát triển doanh nghiệp nhỏ và vừa.

-Quyết định của Thủ tướng Chính phủ số 271/2003/QĐ-TTg ngày 31/12/2003 về việc ban hành Quy chế giám sát và đánh giá hiệu quả hoạt động của doanh nghiệp nhà nước.

-Thủ tướng Phan Văn Khải: Tổng kết hội nghị sơ kết 4 năm thực hiện luật doanh nghiệp (Ngày 04/11/2003)

-UBND TP HCM – Viện Kinh tế: Đánh giá quá trình triển khai thực hiện Luật DN tại TP HCM. (2004)

-Vũ Quốc Tuấn, *Doanh nghiệp, doanh nhân trong thị trường*, NXB Chính trị quốc gia, Hà Nội 2001.

