

Từ năm 1988, sau khi Đảng và nhà nước ban hành các chính sách kinh tế mới cho phép các thành phần kinh tế ngoài quốc doanh được tồn tại và phát triển, nhất là từ khi có Luật doanh nghiệp tư nhân, Luật công ty ra đời (1990), các loại hình doanh nghiệp, cơ sở kinh tế tư nhân trên địa bàn TP.HCM đã không ngừng phát triển. Theo số liệu thống kê về đăng ký kinh doanh, tính đến tháng 6.1995 trên địa bàn thành phố có trên 20.000 hộ cá thể, tổ hợp sản xuất tiểu thủ công nghiệp, trên 100.000 hộ kinh doanh ngành thương mại dịch vụ, 2.435 doanh nghiệp tư nhân, 2.950 công ty trách nhiệm hữu hạn và 68 công ty cổ phần. Có thể nói trong vòng 3 năm qua cứ tính bình quân mỗi tháng có trên 100 doanh nghiệp tư nhân ra đời.

Mặc dù khu vực kinh tế tư nhân có những bước phát triển nêu trên, nhưng cho đến nay vấn đề quản lý nhà nước đối với khu vực kinh tế này còn là vấn đề tranh cãi và nhiều vướng mắc. Trước năm 1989 nhà nước đã hình thành thành hệ thống tổ chức liên hợp xã từ TW đến địa phương quản lý các cơ sở sản xuất CN - TTCN ngoài quốc doanh. Chức năng của cơ quan này theo qui định vừa quản lý nhà nước vừa là quản lý kinh doanh. Từ đầu năm 1989 hệ thống liên hiệp xã bị giải thể. Sự xóa bỏ một cơ quan vừa mang chức năng quản lý nhà nước (cấp giấy phép, giám sát luật pháp...) vừa có chức năng quản lý SXKD với tư cách là chủ quản các đơn vị SXKD, theo chúng tôi là cần thiết. Tuy nhiên, từ đó đến nay, như đã nêu, sự phát triển đa dạng của các loại hình kinh tế tư nhân sau khi có Luật DNTN, Luật công ty trong lúc quản lý nhà nước còn nhiều hạn chế đã kéo theo các phát sinh tiêu cực và thiếu qui hoạch phát triển các ngành nghề trên địa bàn thành phố.

Trong quá trình xét duyệt cấp giấy phép thành lập doanh nghiệp đã có quá nhiều đầu mối, nhiều cơ quan có liên quan tham gia. Sau khi ra đời, trong quá trình hoạt động, doanh nghiệp phải chịu quá nhiều cơ quan kiểm tra, tiếp xúc (theo kết quả điều tra có trên 10 cơ quan từ UBND các cấp đến các ngành chức năng) và cuối cùng các sai phạm thì không ai chịu trách nhiệm, và nhiều doanh nghiệp đóng cửa hoặc thay đổi địa điểm cũng không ai biết. Điều này có thể lý giải rằng hầu như tất cả các chủ thể quản lý nhà nước đều tự cho rằng mình có trách nhiệm quản lý đối với các doanh nghiệp, cơ sở tư nhân, nhưng quản lý cái gì và quản lý bằng cách nào thì không ai xác định rõ được và cũng chưa có qui định pháp lý cụ thể nào. Kết quả điều tra về quản lý nhà

nước đối với kinh tế tư nhân từ 30 sở, ngành, quận, huyện, phường xã cho thấy 100% các đơn vị kê khai chức năng theo quy định của pháp luật hiện hành là không rõ ràng (theo chức năng với nội dung chung chung), còn các chức năng đang thực hiện trên thực tế thì lại có sự chồng chéo lẫn nhau. Thực trạng về quản lý nhà nước đối với khu vực kinh tế tư nhân được phản ánh qua chức năng và việc thực hiện các chức năng của các cơ quan quản lý nhà nước từ thành phố đến phường xã hiện nay như sau:

- Với UBND TP.HCM, chức năng chính hiện nay là:

- Cấp phép thành lập doanh nghiệp: sau khi các sở đầu mối tiếp nhận hồ sơ xin thành lập, chuyển hình thức sở hữu, lập chi nhánh hoặc

lý nhà nước của các sở ngành, UBND các cấp đối với các doanh nghiệp tư nhân (ngoài quốc doanh) như thế nào, hiện nay chưa được qui định rõ ràng. Vấn đề quản lý các hành vi pháp lý của các doanh nghiệp này cũng chưa cụ thể cho các sở ngành, còn nhiều cơ quan có chức năng quản lý. Đặc điểm quan trọng là mỗi cơ quan tự xác định phương thức quản lý cho mình, căn cứ chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn theo qui chế. Sự phối hợp giữa các cơ quan này rất lỏng lẻo, vừa trùng lặp vừa bỏ ngỏ lĩnh vực quản lý. Tình trạng này là nguyên nhân kém hiệu quả của quản lý nhà nước đối với khu vực kinh tế ngoài quốc doanh (tư nhân) trong thời gian qua.

- Với các quận huyện:

Trước khi doanh nghiệp được

THỰC TRẠNG VỀ QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC ĐỐI VỚI KHU VỰC KINH TẾ TƯ NHÂN (KINH TẾ NGOÀI QUỐC DOANH) TRÊN ĐỊA BÀN TP.HCM

PGS.PTS. NGUYỄN THỊ CÀNH

văn phòng đại diện, UBND thành phố sẽ xem xét cấp phép thành lập và các hình thức hoạt động của doanh nghiệp về kinh doanh.

- Tổng hợp tình hình hoạt động kinh doanh và các mặt khác của các doanh nghiệp tại thành phố, để có các chủ trương, chính sách phù hợp.

- Chỉ đạo cho các Sở, ngành, quận, huyện thực hiện các qui định của UBND TP và của trung ương, về các loại hình kinh tế tư nhân (ngoài quốc doanh).

- Với các Sở, ngành kinh tế kỹ thuật thành phố chức năng như sau:

Trước đây một số sở, ngành thành phố được giao nhiệm vụ làm đầu mối tiếp nhận hồ sơ xin thành lập doanh nghiệp: sở thương mại, sở công nghiệp... nay còn một đầu mối là UBND TP, trên thực tế vẫn còn phải qua nhiều đầu mối để xem xét hồ sơ thành lập doanh nghiệp. Những doanh nghiệp kinh doanh có tính cách liên ngành còn phải qua ý kiến nhiều sở trước khi trình UBND TP quyết định cấp phép thành lập doanh nghiệp. Ngoài ra, chủ doanh nghiệp còn phải đến phòng công chứng để công chứng vốn và công chứng điều lệ.

Sau khi các doanh nghiệp ra đời và hoạt động, vấn đề nội dung, quản

thành lập, phải có ý kiến của UBND quận huyện (phòng chức năng quản lý về công nghiệp, thương mại) các phòng này mỗi quận - huyện cũng có tên khác nhau, chức năng, đối tượng quản lý cũng khác nhau. Có quận huyện có phòng thương nghiệp, có quận huyện có phòng công nghiệp, có quận huyện có phòng kinh tế bao gồm cả quản lý nông nghiệp, và có nơi nhập luôn cả phòng tài chính vào. Điều đó cho thấy rằng chức năng quản lý ngành chưa đảm bảo tính thống nhất và xuyên suốt. Đó cũng là vấn đề lớn cho công tác cải cách hành chính địa phương. Hiện nay các quận đều làm chức năng xem hồ sơ xin thành lập DN, công ty tư nhân để cho ý kiến về sử dụng mặt bằng, môi trường, môi sinh nơi đặt xưởng, mặt bằng và qui hoạch địa phương, cũng như các yêu cầu khác. Ngoài ra, với loại hình kinh tế tập thể (HTX, tổ hợp) theo nghị định 28, cá nhân nhóm kinh doanh theo Nghị định 66 hiện nay sẽ do quận tiếp nhận xem xét hồ sơ và cấp giấy phép thành lập, kinh doanh.

Vấn đề theo dõi hoạt động cũng như giám sát các hành vi pháp lý hiện tại chưa có qui định cụ thể do đó có quận thực hiện giám sát, kiểm tra, có quận không.

Cũng như các sở ngành mỗi quận, huyện có phương thức quản lý khác nhau. Có quận thì tiến hành kiểm tra định kỳ mỗi quý một lần về chức năng kinh doanh theo ngành nghề đăng ký, môi trường môi sinh, an toàn lao động, nhiều quận không làm thường xuyên như vậy, có quận mở hồ sơ theo dõi các doanh nghiệp, có quận thì không, hoặc có mở nhưng theo dõi không đầy đủ. Vì thực tế nhiều doanh nghiệp mới chuyển đến hoặc số đã chuyển đi nhưng quận không nắm (có trong hồ sơ mà không có chủ, hoặc ngược lại).

Trước đây, trong quản lý nhà nước về thương mại các quận huyện thực hiện chức năng quản lý thị trường là chủ yếu, phối hợp với các ngành chức năng kiểm tra giám sát các hoạt động kinh doanh (các hành vi pháp lý) của các doanh nghiệp. Nhưng đến nay sau khi quản lý thị trường tách ra khỏi phòng thương nghiệp quận - huyện (Q-H) để thành lập đội quản lý thị trường cấp liên Q - H, các Q - H không còn nắm được việc quản lý thị trường đối với các cơ sở kinh doanh trên từng địa bàn quận huyện. Chức năng quản lý nhà nước (QLNN) của các phòng thương nghiệp quận, huyện càng trở nên không rõ ràng hơn.

• Với các phường xã:

Theo kết quả khảo sát thăm dò, đa số các phường đều cho rằng chức năng quyền hạn của cấp phường về quản lý nhà nước đối với khu vực kinh tế tư nhân trên địa bàn hiện nay chưa được phân định rõ ràng, thẩm quyền đến đâu không biết. Thực trạng này cho thấy nhiều vấn đề còn nhập nhằng, sự phối hợp chưa chặt chẽ giữa cấp trên và cấp dưới hoặc cả giữa các đơn vị ngang cấp ở trên cùng địa bàn như công an (cảnh sát kinh tế, cảnh sát giao thông), quản lý thị trường, thuế... Hiện tại các phường xã là nơi chúng nhận một số giấy tờ cá nhân (hộ khẩu, nhà cửa) trong hồ sơ xin thành lập doanh nghiệp.

Những hạn chế trong hệ thống QLNN hiện nay đã làm cho quản lý nhà nước không theo kịp tình hình phát triển của khu vực kinh tế tư nhân. Cụ thể là chỉ riêng trong ngành thương mại thành phố, Sở thương mại thành phố, thực hiện quyết định 790/QĐ - UB của UBND TP thành lập Ban chỉ đạo kiểm tra nhằm kiểm tra luật định của các doanh nghiệp tư nhân ngành TM - DV trên địa bàn. Kết quả kiểm tra 519 doanh nghiệp thương mại cho thấy:

- Có tới 211 đơn vị thua lỗ chiếm tỷ lệ 42,88%. Tổng số tiền thua lỗ theo sổ sách lên đến 7.710,65 triệu đồng. Có đến 13 công ty thua lỗ trên 3/4 vốn đăng ký (mà theo qui định của pháp luật phải tiến hành các thủ tục

xin giải thể doanh nghiệp).

- Có tới 102 doanh nghiệp (20,7%) chưa mở hoặc mở chưa đúng qui định về sổ sách kế toán thống kê.

- 83 doanh nghiệp ghi chép sổ sách kế toán chưa đúng tình hình kinh doanh phát sinh.

- Đa số các doanh nghiệp sử dụng lao động không theo qui định của nhà nước như không ký kết hợp đồng lao động, thỏa ước lao động với người lao động.

- Nhiều doanh nghiệp thành lập bằng nguồn vốn của thân nhân ở nước ngoài nên không chủ động kinh doanh. Đây là một vấn đề phát sinh mới hết sức quan trọng trong công tác QLNN. Vốn của nước ngoài, người đứng tên trong nước (ruột ngoại quốc vỏ nội địa).

Luật pháp VN chưa cho phép người nước ngoài thành lập công ty tư nhân theo Luật công ty và Luật doanh nghiệp tư nhân. Việc làm trên là hình thức tránh né pháp luật, một nguy cơ tiềm tàng của công tác QLNN về kinh doanh, vì nhà nước không kiểm soát được các hoạt động kinh doanh của họ. Họ kinh doanh vượt vốn đăng ký nhiều lần mà không khai báo (trốn thuế).

Việc thu hút vốn đầu tư của người nước ngoài phải nằm trong khuôn khổ của pháp luật. Trong khi các cơ quan có chức năng QLNN thì phân tán, tản mạn, không ai chịu dưới quyền chỉ phối của người khác.

Mặt khác, đã có một số doanh nghiệp tư nhân không còn khả năng kinh doanh nhưng nhà nước cũng chưa can thiệp cụ thể, vì chưa có một cơ chế can thiệp. Điều này có khả năng xảy ra là các doanh nghiệp mất khả năng thanh toán, lừa đảo, vỡ nợ làm rối loạn thị trường. Nợ nần kéo theo nhiều hình thức tranh chấp: trọng tài kinh tế, dân sự, hình sự làm phức tạp thêm tình hình QLNN vốn đã rối ren.

Từ thực trạng nêu trên, trong phạm vi rộng, chúng tôi xin kiến nghị cần có một cuộc cải cách hành chính sâu rộng và đồng bộ, và trong giới hạn phạm vi nghiên cứu của bài này, chúng tôi xin đề xuất một số ý kiến về QLNN đối với khu vực kinh tế tư nhân (kinh tế ngoài quốc doanh) TP.HCM như dưới đây.

Việc khảo sát các hoạt động của các cơ quan quản lý nhà nước các cấp đối với các doanh nghiệp, đơn vị kinh tế tư nhân và các văn bản pháp qui cho phép hệ thống hóa các nội dung quản lý nhà nước như:

- Thành lập, chuyển hình thức sở hữu, giải thể các doanh nghiệp và đăng ký kinh doanh.

- Quy hoạch - kế hoạch - định hướng phát triển.

- Thống kê - thông tin kinh tế.

- Các chính sách điều tiết.

- Tổ chức thực hiện pháp luật

- Kiểm tra, kiểm soát các hoạt động kinh doanh của các doanh nghiệp

- Xử lý vi phạm pháp luật đối với các doanh nghiệp đơn vị kinh tế.

Từ nội dung quản lý nhà nước nêu trên có thể phân thành 2 nhóm chức năng quản lý riêng lẻ, và ứng với mỗi nhóm chức năng là các cơ quan quản lý nhà nước tương ứng.

Nhóm 1, gồm các chức năng qui hoạch, định hướng, tổng hợp thông tin, chỉ đạo phát triển. Nhóm chức năng này thuộc các sở ngành chuyên môn là những bộ phận tham mưu giúp cho UBND thành phố trong việc qui hoạch, chỉ đạo phát triển. Nhóm chức năng này ít có quan hệ trực tiếp tới các chủ thể kinh doanh mà chỉ nắm tình hình thông qua việc hoàn thiện hệ thống báo cáo, thống kê, thông tin kinh tế.

Nhóm 2, gồm các chức năng đảm bảo cho sự khai sinh các doanh nghiệp tư nhân theo luật định và quản lý các hành vi pháp lý trong kinh doanh như đăng ký kinh doanh, kiểm tra sự tuân thủ pháp luật, thanh lý tư pháp khi chấm dứt hoạt động... tức là quản lý, giám sát quá trình từ khi doanh nghiệp ra đời đến khi chấm dứt sự hoạt động của nó. Tương ứng với nhóm chức năng này, tùy thuộc vào từng công đoạn theo công nghệ quản lý, việc giám sát kiểm tra mỗi loại luật pháp sẽ có cơ quan chức năng tương ứng theo chức năng quản lý độc lập, hoặc tổ chức liên ngành thực hiện các chức năng quản lý phối hợp. Các nội dung quản lý ở nhóm các chức năng thứ 2 này đòi hỏi các cơ quan quản lý nhà nước có quan hệ trực tiếp tới các đơn vị doanh nghiệp. Tuy nhiên xét theo tính chất của từng nội dung quản lý có thể phân từng nhóm nhỏ như sau:

- Đảm bảo sự khai sinh các doanh nghiệp tư nhân theo luật định (thực hiện các thủ tục thành lập doanh nghiệp và đăng ký kinh doanh).

- Giám sát, kiểm tra sự tuân thủ pháp luật của các doanh nghiệp, đơn vị kinh tế tư nhân.

- Quản lý các hành vi pháp lý chuyên thực hiện các biện pháp xử lý, chế tài liên quan đến các hình thức tổ tụng và xử lý tài sản doanh nghiệp (thanh lý tư pháp).

Từ nội dung và các nhóm chức năng QLNN đối với các doanh nghiệp tư nhân nêu trên đề nghị xác định lại nhiệm vụ quyền hạn của các sở ban ngành, hệ thống quản lý nhà nước các cấp (từ UBND phường đến UBND thành phố) cũng như các ban ngành có liên quan.