

CÔNG TÁC THANH TRA, KIỂM TRA ĐỐI VỚI HOẠT ĐỘNG CỦA DOANH NGHIỆP KHỞI NGHIỆP

● NGUYỄN THỊ HOÀI PHƯƠNG

TÓM TẮT:

Trong những năm gần đây, tinh thần khởi nghiệp và cuộc cách mạng công nghiệp 4.0 đang là những xu thế được nhắc đến nhiều nhất ở các diễn đàn kinh tế trong và ngoài nước. Cùng với xu thế này, Việt Nam đã có rất nhiều giải pháp để hỗ trợ cho các doanh nghiệp khởi nghiệp được thành lập và phát triển. Một trong những giải pháp hỗ trợ đó là việc tạo lập hành lang pháp lý và cơ chế minh bạch, rõ ràng trong công tác thanh tra, kiểm tra doanh nghiệp. Bài viết phân tích thực trạng của công tác thanh tra, kiểm tra liên quan đến hoạt động của doanh nghiệp khởi nghiệp và đề xuất một số giải pháp nhằm nâng cao chất lượng của công tác thanh tra, kiểm tra - một trong số những yếu tố có tác động không nhỏ tới hoạt động của doanh nghiệp khởi nghiệp ở Việt Nam hiện nay.

Từ khóa: Doanh nghiệp khởi nghiệp, pháp luật thanh tra, kiểm tra doanh nghiệp.

1. Thực trạng công tác thanh tra, kiểm tra liên quan đến hoạt động khởi nghiệp

1.1. Hệ thống văn bản pháp lý điều chỉnh hoạt động thanh tra, kiểm tra liên quan đến hoạt động của doanh nghiệp khởi nghiệp

Việc xây dựng các văn bản pháp luật về công tác thanh tra, kiểm tra đã được Nhà nước ta quan tâm xây dựng từ những năm đầu thời kỳ đổi mới. Thời kỳ này, tuy khái niệm doanh nghiệp khởi nghiệp sáng tạo còn chưa xuất hiện và phổ biến ở Việt Nam như hiện nay, nhưng do nhận thức được vai trò quan trọng của công tác thanh tra, kiểm tra đối với sự hoạt động của doanh nghiệp, Nhà nước đã có những văn bản chỉ đạo trực tiếp về công tác này. Các văn bản luật có giá trị pháp lý cao trong lĩnh vực này đã lần lượt được ban hành, từ Pháp lệnh Thanh tra năm 1990, Nghị định số 61/1998/NĐ-CP về công tác thanh tra, kiểm tra đối với doanh nghiệp, đến Luật Thanh tra năm 2004 và mới đây nhất là Luật Thanh tra năm 2010 cùng hệ thống các văn bản hướng dẫn Luật. Các văn bản

pháp luật nói trên đã tạo hành lang pháp lý quan trọng đối với công tác thanh tra, kiểm tra và xử lý vi phạm pháp luật đối với các doanh nghiệp nói chung, doanh nghiệp khởi nghiệp nói riêng.

Gắn đây, một trong những văn bản được cộng đồng doanh nghiệp nói chung và doanh nghiệp khởi nghiệp nói riêng đón nhận nhiều nhất trong thời gian qua là Chỉ thị số 20/CT-TTg ngày 17/5/2017 của Thủ tướng Chính phủ về việc chấn chỉnh hoạt động thanh tra, kiểm tra đối với doanh nghiệp. Bên cạnh những nội dung chỉ đạo trực tiếp khác, chỉ thị đặc biệt nhấn mạnh đến việc không được thanh tra, kiểm tra doanh nghiệp quá 01 lần/năm, nhằm mục đích không làm cản trở hoạt động bình thường của doanh nghiệp¹. Chủ trương này trên một lần nữa được người đứng đầu Chính phủ đề cập tại Chỉ thị số 07/CT-TTg năm 2018. Những văn bản nêu trên sẽ là cơ sở để giúp các doanh nghiệp tránh được tình trạng nhùng nhiễu, phiền hà, yên tâm thực hiện "giấc mơ khởi nghiệp" của mình.

1.2. Thực trạng thực hiện pháp luật và áp dụng pháp luật trong lĩnh vực thanh tra, kiểm tra liên quan đến hoạt động của doanh nghiệp khởi nghiệp

Chỉ thị số 20/CT-TTg và Chỉ thị số 07/CT-TTg với nội dung chỉ đạo như trên sau khi được ban hành thực sự là một tín hiệu đáng mừng và là niềm hy vọng, phao cứu cánh cho các doanh nghiệp nói chung, doanh nghiệp khởi nghiệp nói riêng có thể yên tâm chuyên tâm vào công việc kinh doanh của mình và trên thực tế đã gặt hái được những kết quả rất đáng mừng. So với 01 năm trước khi Chỉ thị số 20 ra đời, tỷ lệ doanh nghiệp bị thanh kiểm tra từ 2 lần trở lên mỗi năm là 39,8% (giảm so với mức 48,2% của năm 2016)². Một số địa phương đã thực hiện rất tốt tinh thần của Chỉ thị số 20, có những chính sách và cách làm rất hiệu quả để hỗ trợ doanh nghiệp. Đơn cử như Ủy ban nhân dân tỉnh (UBND) Bắc Ninh đã có văn bản yêu cầu các sở ngành phải công khai kế hoạch thanh tra doanh nghiệp của mình lên website của tỉnh. Doanh nghiệp được cung cấp số điện thoại để phản ánh đến Chủ tịch UBND tỉnh khi bị thanh kiểm tra quá 2 lần không đúng quy định. Như vậy, khi các đoàn thanh tra đến, các doanh nghiệp tại Bắc Ninh chỉ cần lên website của tỉnh và tìm kế hoạch thanh tra, nếu không có tên doanh nghiệp ở đó thì có quyền từ chối đoàn thanh tra³.

Tuy nhiên, bên cạnh những thành quả đạt được như đã nêu trên, thực tế 1 năm qua sau khi các Chỉ thị được ban hành, vẫn còn khá nhiều những bất cập, khó khăn, hạn chế trong công tác thanh tra, kiểm tra đối với doanh nghiệp. Những hạn chế này đến từ cả những nguyên nhân do văn bản quy phạm điều chỉnh còn thiếu, chưa rõ ràng, và cả những nguyên nhân xuất phát từ hoạt động áp dụng pháp luật trên thực tế.

Thứ nhất, sự phối hợp giữa các cơ quan có chức năng chưa chặt chẽ dẫn đến tình trạng chồng chéo trong hoạt động quản lý nhà nước về thanh tra, kiểm tra khiến các doanh nghiệp bị kiểm tra quá nhiều lần trong một năm.

Theo nội dung của Chỉ thị số 20/CT-TTg, khi xây dựng, phê duyệt kế hoạch thanh tra hàng năm không để xảy ra tình trạng thanh tra, kiểm tra quá 1 lần/năm đối với doanh nghiệp. Trường hợp kế hoạch thanh tra trùng lặp, chồng chéo với hoạt động Kiểm toán Nhà nước thì chủ động phối hợp, trao đổi với Kiểm toán Nhà nước. Quy định là như vậy, tuy nhiên trên thực tế sự phối hợp giữa các cơ quan có chức năng vẫn còn rất hạn chế dẫn đến

việc các doanh nghiệp vẫn bị thanh, kiểm tra “hơn 01 lần/năm” rất nhiều. Theo kết quả khảo sát năm 2017 của VASEP (Hiệp hội Chế biến và xuất khẩu thủy sản Việt Nam) cho thấy số lượt thanh tra, kiểm tra của các cơ quan quản lý nhà nước tại doanh nghiệp trong năm 2017 vẫn còn cao. Vẫn còn phổ biến tình trạng doanh nghiệp phải tiếp tới 6 - 7 đoàn thanh tra, kiểm tra; cá biệt có 02 doanh nghiệp ở thành phố Hồ Chí Minh bị kiểm tra tới 9, 10 lần trong một năm; thậm chí có trường hợp 2 lượt thanh, kiểm tra cùng 1 lĩnh vực.

Dẫn đến tình trạng thanh tra, kiểm tra “tràn lan” như nêu trên, một nguyên nhân dễ nhìn thấy nhất là do chúng ta hiện chưa có một văn bản nào chính thức quy định về hoạt động thanh tra, kiểm tra doanh nghiệp nói chung và doanh nghiệp khởi nghiệp nói riêng. Đồng thời, Chỉ thị số 20/CT-TTg đã được ban hành gần 1 năm nhưng cho đến nay chưa có bất cứ hướng dẫn cụ thể nào khác của Chính phủ hay các bộ, ngành liên quan. Mặc dù tinh thần của Chỉ thị rất tích cực, “mỗi doanh nghiệp chỉ bị/được thanh tra, kiểm tra 1 lần/năm” để “không làm cản trở hoạt động bình thường của doanh nghiệp”, nhưng lại không chỉ rõ cơ quan nào có quyền được kiểm tra, hoặc có hướng dẫn cụ thể, chi tiết hơn. Do vậy, các sở, ban, ngành, các đơn vị chức năng đều ngù mờn có quyền kiểm tra doanh nghiệp 1 năm 1 lần; Hoặc mỗi lĩnh vực riêng biệt (như thuế, hải quan, lao động, bảo hiểm...) đều có thẩm quyền thanh, kiểm tra doanh nghiệp 1 năm 1 lần.

Thứ hai, vẫn còn tồn tại tình trạng lạm dụng hoạt động kiểm tra, thanh tra để sách nhiễu, gây phiền hà đối với doanh nghiệp nói chung và doanh nghiệp khởi nghiệp nói riêng.

Thanh tra, kiểm tra vốn là một trong những hoạt động của quản lý nhà nước, nhằm phát hiện sơ hở trong cơ chế quản lý, chính sách, pháp luật để kiến nghị các biện pháp khắc phục, phòng ngừa, phát hiện và xử lý hành vi vi phạm pháp luật; giúp cơ quan, tổ chức, cá nhân thực hiện đúng quy định của pháp luật⁴. Tuy nhiên, trên thực tế, không ít các cơ quan, nhà chức trách có chức năng, thẩm quyền thanh tra, kiểm tra doanh nghiệp lợi dụng hoạt động công vụ của mình để những nhiễu, gây phiền hà đối với doanh nghiệp nói chung và đặc biệt là với các doanh nghiệp khởi nghiệp nói riêng. Theo kết quả khảo sát trên 10.000 doanh nghiệp cả nước của Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam (VCCI) cho thấy có đến 79% số doanh nghiệp thừa nhận có chi trả chi phí không chính thức cho cán bộ

thanh tra, kiểm tra. Đối với những doanh nghiệp mới thành lập, mức chi phí này còn cao hơn, “ít thù vài triệu, nhiều thì vài chục triệu đồng”⁵ hoặc hơn nữa. Vì nếu không, doanh nghiệp có thể bị “hành” bằng nhiều hình thức, như khi tiến hành hoạt động thanh, kiểm tra phải chuẩn bị rất nhiều giấy tờ, tài liệu, cả những giấy tờ không liên quan đến nội dung kiểm tra...; có thể bị kéo dài thời gian làm thủ tục; bị gặp khó khăn trong những lần thanh, kiểm tra sau; thậm chí có thể bị suy diễn và áp dụng những mức xử lý bất lợi⁶...

Ngoài những bất cập nêu trên, hoạt động thanh tra, kiểm tra của cơ quan nhà nước đối với các doanh nghiệp hiện còn tồn tại một số vấn đề khác như việc các cơ quan có chức năng thanh, kiểm tra không công nhận kết quả làm việc của nhau; thời gian thanh tra, kiểm tra còn kéo dài; nội dung thanh, kiểm tra chưa rõ ràng, đôi khi vượt ngoài cả thẩm quyền quản lý hoặc mở rộng phạm vi thanh tra, kiểm tra so với kế hoạch; chậm ban hành kết luận thanh tra, chưa làm rõ được dấu hiệu vi phạm, kiến nghị xử lý chưa cụ thể; thủ tục hành chính trong hoạt động thanh, kiểm tra đối với doanh nghiệp còn phức tạp... Những han chế này đã và đang thực sự đã gây phiền hà, và làm ảnh hưởng đến “hoạt động bình thường” của doanh nghiệp.

2. Một số giải pháp nâng cao chất lượng của công tác thanh tra, kiểm tra - yếu tố tác động hoạt của doanh nghiệp khởi nghiệp

2.1. Về phía các doanh nghiệp khởi nghiệp

Trong quan hệ pháp luật về kiểm tra, thanh tra, doanh nghiệp nói chung và doanh nghiệp khởi nghiệp nói riêng là chủ thể, đối tượng bị/được tiến hành hoạt động kiểm tra, thanh tra. Do vậy, để nâng cao chất lượng của công tác thanh tra, kiểm tra, và hạn chế việc có thể bị xử lý vi phạm pháp luật (nếu có), các doanh nghiệp cần quan tâm hơn nữa đến việc trang bị kiến thức pháp lý trong hoạt động kinh doanh của mình. Theo đó, các doanh nghiệp khởi nghiệp cần chủ động tìm hiểu pháp luật, coi trọng vai trò của pháp luật ngay cả khi chưa xảy ra rủi ro. Khi trang bị và nắm vững kiến thức pháp lý trong tay, doanh nghiệp sẽ hoạt động theo đúng quy định pháp luật. Đây là nền tảng vững chắc để doanh nghiệp chủ động “đối mặt” với các hoạt động thanh tra, kiểm tra của các cơ quan nhà nước có thẩm quyền.

2.2. Về phía các cơ quan có thẩm quyền kiểm tra, thanh tra

- Giải pháp về hoàn thiện hệ thống văn bản

pháp luật quy định về hoạt động thanh tra, kiểm tra, xử lý vi phạm pháp luật đối với doanh nghiệp nói chung và văn bản khởi nghiệp nói riêng. Cần sớm ban hành văn bản hướng dẫn đối với Chỉ thị số 20/CT-TTg của Thủ tướng Chính phủ để tránh cách hiểu tùy tiện về “kiểm tra không quá 01 lần/năm” như hiện nay. Tuy nhiên, trong quá trình ban hành quy định hướng dẫn cũng cần tính đến một số lĩnh vực thanh, kiểm tra đặc thù, như thanh tra trong lĩnh vực thuế. Ngoài ra, hiện nay chúng ta chưa có bất kỳ văn bản quy phạm pháp luật nào quy định riêng về hoạt động kiểm tra đối với doanh nghiệp. Do đó, cần sớm ban hành văn bản quy phạm quy định về hoạt động kiểm tra đối với doanh nghiệp nói chung và doanh nghiệp khởi nghiệp nói riêng.

- Giải pháp thu gọn đầu mối các cơ quan có chức năng thanh tra, kiểm tra, đẩy mạnh hoạt động thanh tra liên ngành. Trên thực tế, 1 doanh nghiệp hiện đang phải chịu sự thanh tra, kiểm tra của các cơ quan Thanh tra Nhà nước và đồng thời của các cơ quan được giao thực hiện chức năng thanh tra chuyên ngành dẫn đến sự chồng chéo trong hoạt động thanh tra, kiểm tra. Đơn cử như riêng trong lĩnh vực môi trường, Sở Tài nguyên và Môi trường có khoảng 5 bộ phận có chức năng thanh tra, kiểm tra. Chưa kể các đơn vị cũng có chức năng trên như Bộ Tài nguyên và Môi trường, Tổng cục Bảo vệ môi trường, Bộ Công an, Phòng Cảnh sát phòng chống tội phạm môi trường, công an quận, huyện, Phòng Tài nguyên và Môi trường quận, Ban quản lý khu chế xuất, khu công nghiệp⁷... Riêng mới chỉ một lĩnh vực đã có “một rừng” các cơ quan có chức năng thanh tra, kiểm tra như vậy, nếu tính sang các lĩnh vực khác như thuế, hải quan, quản lý thị trường... sẽ thấy áp lực của doanh nghiệp khi phải liên tục “dồn tiếp” các đoàn thanh, kiểm tra lớn đến như thế nào.

- Xây dựng cơ chế để các cơ quan phải công nhận kết quả thanh tra, kiểm tra của nhau. Thực hiện được điều này không những giúp cho các doanh nghiệp dễ thở hơn, đỡ tốn kém chi phí và công sức để tiếp đón các đoàn thanh tra nhiều hơn; mặt khác, cũng giúp các cơ quan nhà nước có chức năng thanh tra, kiểm tra tiết kiệm được thời gian và nhân lực trong quá trình thực hiện nhiệm vụ, chức năng của mình.

- Đẩy mạnh cơ chế trao đổi, công khai thông tin về hoạt động thanh tra, kiểm tra. Theo đó, Kế hoạch thanh tra, kiểm tra và kiểm toán doanh nghiệp phải được công khai trước để các cơ quan

nha nước theo dõi, tránh trùng lặp, chồng chéo trong chức năng thanh, kiểm tra. Mặt khác, việc công khai này cũng giúp các doanh nghiệp có cơ hội theo dõi để chủ động về thời gian, tài liệu phục vụ công tác thanh tra; đồng thời có thể thực hiện việc khiếu nại, kiến nghị khi nhận thấy mình đang bị thanh, kiểm tra quá nhiều lần hoặc bởi nhiều đơn vị khác nhau.

- Nâng cao nghiệp vụ và đạo đức công vụ của cán bộ làm công tác thanh tra, kiểm tra; Kiên quyết xử lý nghiêm những vi phạm về thanh tra, kiểm tra doanh nghiệp. Hoạt động thanh, kiểm tra tuyệt đối không thể là việc “canh, rình” phạt. Khi có sai phạm cần xử lý nghiêm để chấn dứt tình trạng lợi dụng hoạt động thanh, kiểm tra để nhũng nhiễu doanh nghiệp như hiện nay.

- Áp dụng nguyên tắc quản lý rủi ro. Trên thực tế, nếu các cơ quan nhà nước về thanh tra cứ tiến hành hoạt động thanh, kiểm tra tràn lan đối với tất cả các doanh nghiệp, dù doanh nghiệp đó trong quá khứ có “hồ sơ sạch” hay không thì sẽ dẫn đến sự lãng phí cả về thời gian, công sức. Bên cạnh đó, về phía các doanh nghiệp, nếu như trong quá trình hoạt động có ý thức thực hiện pháp luật tốt, không có dấu hiệu vi phạm, mà hối lần này đến lần khác phải tiếp đón những đoàn thanh, kiểm tra về cùng một lĩnh vực, nội dung đợt này giống nội dung đợt khác thì áp lực về chi phí, thời gian và tinh thần cũng bi đội lên rất nhiều. Một giải pháp được đưa ra để có thể cùng lúc giải quyết 2 thực tế trên, theo ý kiến của các chuyên gia là nên áp dụng nguyên tắc quản lý rủi ro. Theo đó, hoạt động thanh, kiểm tra sẽ không

tiến hành tràn lan với tất cả các doanh nghiệp nữa, mà chỉ tập trung vào những lĩnh vực có nhiều rủi ro, những doanh nghiệp có dấu hiệu vi phạm tương đối rõ ràng. Ví dụ, 1 doanh nghiệp nhỏ, có vài lao động với một văn phòng vài chục mét vuông, hóa đơn tính tiền điện, nước rất ít, thường xuyên thay đổi trụ sở, thay đổi người đại diện... mà bỗng dưng doanh thu tăng lên, hóa đơn VAT dùng hết nhiều quyền trong thời gian ngắn thì nhiều khả năng có dấu hiệu của việc mua bán hóa đơn. Trong trường hợp phát hiện những sai phạm như vậy, cần xử lý thật nghiêm, công bố công khai mảnh khói lừa đảo, trục lợi để làm gương và mang tính răn đe.

Để áp dụng nguyên tắc này, cơ quan nhà nước có thẩm quyền có thể chia thành các cấp độ rủi ro khác nhau, để từ đó có các cách “đối xử” khác nhau đối với các doanh nghiệp sau khi đã được phân loại. Ví dụ trong lĩnh vực kiểm dịch, nên phân thành 3 loại tương ứng 3 mức độ nguy cơ, gồm: nguy cơ cao sẽ kiểm tra hồ sơ, lấy mẫu kiểm tra từng lô hàng; nguy cơ trung bình sẽ kiểm tra hồ sơ, lấy mẫu kiểm tra ngẫu nhiên và theo tần suất, nguy cơ thấp chỉ kiểm tra hồ sơ. Cứ như vậy, căn cứ vào mức độ rủi ro để áp dụng phương thức, phạm vi, mức độ, địa điểm kiểm dịch khác nhau. Việc áp dụng nguyên tắc quản lý rủi ro này sẽ tạo động lực kích thích cho doanh nghiệp, vì càng tuân thủ tốt quy định doanh nghiệp càng có lợi và cơ quan nhà nước với nguồn lực hạn chế sẽ tăng hiệu quả quản lý nhà nước so với hiện nay. Khi đó, sẽ chỉ có khoảng 5 - 10% doanh nghiệp, cũng như nhóm hàng cần tiến hành kiểm tra ■

TÀI LIỆU TRÍCH DẪN:

¹Chỉ thị số 20/2017/CT-TTg ngày 17/5/2017 của Thủ tướng Chính phủ về việc chấn chỉnh hoạt động thanh tra, kiểm tra đối với doanh nghiệp.

²<http://baochinhphu.vn/Kinh-te/Co-quan-nao-thanh-kiem-tra-doanh-nghiep-nhat/352650.vgp>

³Báo cáo Hội nghị tổng kết hoạt động Thanh tra thành phố Hải Phòng về đánh giá sử dụng phần mềm quản lý kế hoạch thanh tra, kiểm tra doanh nghiệp trên địa bàn thành phố Hải Phòng - tháng 8/2018.

⁴Điều 2. Luật Thanh tra năm 2010.

⁵<http://plo.vn/kinh-te/quan-ly/doanh-nghiep-kho-vi-thanh-tra-kiem-tra-772059.html>

⁶Báo cáo Kết quả khảo sát về cải cách thủ tục hành chính thuế, mức độ hài lòng của doanh nghiệp – VCCI.

⁷<https://tuoitre.vn/quan-nhieu-don-vi-co-quyen-thanh-tra-kiem-tra-doanh-nghiep-1318407.htm>

TÀI LIỆU THAM KHẢO:

- Thủ tướng Chính phủ (2017), *Chỉ thị số 20/2017/CT-TTg* ngày 17/5/2017 của Thủ tướng Chính phủ về việc chấn chỉnh hoạt động thanh tra, kiểm tra đối với doanh nghiệp.
- Hội Hương (2018), *Cơ quan nào thanh kiểm tra doanh nghiệp nhiều nhất*, truy cập tại <http://baochinhphu.vn/Kinh-te/Co-quan-nao-thanh-kiem-tra-doanh-nghiep-nhieu-nhat/352650.vgp>
- Quốc hội (2010), *Luật Thanh tra năm 2010*.
- Thanh tra Nhà nước thành phố Hải Phòng (2018), *Báo cáo Hải nguy tổng kết hoạt động Thanh tra thành phố Hải Phòng về đánh giá sử dụng phần mềm quản lý kế hoạch thanh tra, kiểm tra doanh nghiệp trên địa bàn thành phố Hải Phòng - tháng 8/2018*.
- Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam (2018). *Báo cáo Kết quả khảo sát về cải cách thủ tục hành chính thuế, mức độ hài lòng của doanh nghiệp - VCCI*

Ngày nhận bài: 20/5/2019

Ngày phản biện đánh giá và sửa chữa: 30/5/2019

Ngày chấp nhận đăng bài: 10/6/2019

Thông tin tác giả:

ThS. NGUYỄN THỊ HOÀI PHƯƠNG

Khoa Luật - Đại học Quốc gia Hà Nội

INSPECTION AND REVIEWING BUSINESS ACTIVITIES OF START-UPS

● M.A NGUYEN THI HOAI PHUONG

School of Law, Vietnam National University - Hanoi

ABSTRACT:

In recent years, entrepreneurship spirit and the Industry 4.0 have been the most talked topics in domestic and international economic forums. Charting these developments, Vietnam has come up with a number of solutions aimed at assisting new start-ups in their incorporation, existence and development. Among adopted solutions, the Vietnamese government has created a legal corridor with a transparent and clear mechanism for inspecting and reviewing business activities. This article analyses the situation of the inspection and reviewing business activities of start-ups in Vietnam and also proposes some solutions to improve the effectiveness of the inspection and reviewing activities which currently have great impacts on start-ups in Vietnam.

Keywords: Start-up, law on inspection, inspecting enterprises.