|  |  |
| --- | --- |
| **BỘ KẾ HOẠCH VÀ ĐẦU TƯ**  Số:........./BC-BKHĐT | **CỘNG HÒA XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM**  **Độc lập – Tự do – Hạnh phúc**  *Hà Nội, ngày tháng năm 2021* |

BÁO CÁO

**ĐÁNH GIÁ TÁC ĐỘNG CỦA CHÍNH SÁCH**

**Luật Hợp tác xã (sửa đổi)**

# I. XÁC ĐỊNH VẤN ĐỀ BẤT CẬP TỔNG QUAN

## 1. Bối cảnh xây dựng chính sách

Theo Kết luận số 70-KL/TW ngày 09/3/2020 về tiếp tục thực hiện Nghị quyết Trung ương 5 khóa IX về tiếp tục đổi mới, phát triển và nâng cao hiệu quả kinh tế tập thể, Bộ Chính trị đã giao Đảng đoàn Quốc hội lãnh đạo, chỉ đạo nghiên cứu, rà soát, sửa đổi, bổ sung, hoàn thiện hệ thống pháp luật liên quan đến kinh tế tập thể, hợp tác xã, đặc biệt là Luật Hợp tác xã trên cơ sở tổng kết 10 năm thi hành Luật Hợp tác xã năm 2012.

Tại Nghị quyết số 134/NQ-CP ngày 25/9/2020 về ban hành Chương trình hành động của Chính phủ thực hiện Kết luận số 70-KL/TW ngày 09 tháng 3 năm 2020 của Bộ Chính trị về tiếp tục thực hiện Nghị quyết Trung ương 5 khóa IX về tiếp tục đổi mới, phát triển và nâng cao hiệu quả kinh tế tập thể, Chính phủ đã giao Ban Chỉ đạo đổi mới, phát triển kinh tế tập thể hợp tác xã chủ trì Tổng kết 10 năm thi hành Luật Hợp tác xã 2012 và giao Bộ Kế hoạch và Đầu tư chủ trì xây dựng Luật mới hoặc sửa đổi bổ sung, hoàn thiện Luật Hợp tác xã năm 2012, trình Chính phủ trong năm 2022.

Trên cơ sở nhiệm vụ được giao tại Kết luật số 70-KL/TW và Nghị quyết số 134/NQ-CP, căn cứ chức năng, nhiệm vụ quản lý nhà nước của Bộ Kế hoạch và Đầu tư đối với khu vực kinh tế tập thể (KTTT), hợp tác xã (HTX) và qua Báo cáo tổng kết Luật HTX năm 2012 cho thấy:

Luật Hợp tác xã năm 2012 được Quốc hội thông qua ngày 20/11/2012, chính thức có hiệu lực từ ngày 01/7/2013 đã làm rõ thêm bản chất của tổ chức hợp tác xã là “phục vụ thành viên”, tăng cường hợp tác nội bộ và tham gia thị trường để phát triển theo đường lối phát triển kinh tế - xã hội ở nước ta. Cùng với việc ban hành Luật HTX năm 2012, khung khổ pháp lý về HTX cũng dần được hoàn thiện, tác động tới phát triển KTTT, HTX trên nhiều mặt: từng bước đơn giản hóa thủ tục, rút ngắn thời gian thành lập HTX; Tạo điều kiện cho HTX chủ động phát triển các hoạt động dịch vụ phục vụ thành viên và kinh doanh theo tín hiệu thị trường. Sau gần 10 năm triển khai, Luật HTX năm 2012 đã bước đầu làm thay đổi nhận thức trong hệ thống chính trị, các tầng lớp nhân dân về vai trò quan trọng của phát triển KTTT, HTX trong các lĩnh vực kinh tế - xã hội ở nước ta.

Tuy nhiên, bên cạnh những kết quả đã đạt được, thực tiễn sau gần 10 năm triển khai thực hiện trong điều kiện nền kinh tế mở cửa, hội nhập nhanh vào kinh tế quốc tế thì Luật HTX năm 2012 đã nảy sinh một số tồn tại, bất cập so với yêu cầu của thực tiễn, bao gồm:

*Thứ nhất*, phát triển về kinh tế của khu vực KTTT, HTX còn nhiều hạn chế: Tốc độ tăng trưởng GDP và tỷ lệ đóng góp vào nền kinh tế chung của cả nước thấp nhất[[1]](#footnote-1) so với khu vực kinh tế khác; Mặc dù số lượng HTX tăng nhưng số lượng thành viên HTX cả nước giảm[[2]](#footnote-2), đi ngược với xu hướng phát triển của phong trào HTX trên thế giới; Khu vực KTTT, HTX còn thiếu đa dạng các loại hình, đa số quy mô HTX còn nhỏ, thiếu sức cạnh tranh trên thị trường; Công tác quản lý, hỗ trợ của Nhà nước đối với khu vực KTTT còn nhiều bất cập; Nhận thức về khu vực KTTT còn chưa thống nhất, chưa đầy đủ.

*Thứ hai*, phong trào HTX gặp nhiều khó khăn và thách thức trong bối cảnh cuộc cách mạng công nghiệp lần thứ tư đang diễn ra mạnh mẽ; Dịch bệnh Covid-19 hoành hành khắp toàn cầu, bất ổn chính trị leo thang, biến đổi khí hậu ngày càng phức tạp; Quá trình công nghiệp hóa, đô thị hóa diễn ra rất nhanh ở khắp cả nước; Hội nhập quốc tế ngày càng sâu rộng đòi hỏi HTX phải có sự thay đổi và chủ động thích ứng.

*Thứ ba*, quy định pháp luật về HTX còn nhiều bất cập: còn chồng chéo, chưa thống nhất với các văn bản quy phạm pháp luật khác, cản trở sự phát triển của HTX, chưa phù hợp với nguyên tắc chung và xu hướng phát triển khu vực HTX trên thế giới.

## 2. Mục tiêu xây dựng chính sách

### 2.1 Mục tiêu tổng thể

Mục tiêu tổng quát của việc xây dựng Dự án Luật HTX (sửa đổi) nhằm tạo hành lang pháp lý thông thoáng, loại bỏ các quy định rào cản HTX tham gia thị trường, phát triển thành viên, phát triển kinh tế nhưng vẫn bảo đảm và phát huy đặc trưng, nguyên tắc cơ bản của HTX. Đồng thời, nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước đối với lĩnh vực KTTT, HTX. Phát triển HTX bền vững, lâu dài để HTX thực sự là một ngôi nhà chung, một xã hội thu nhỏ cho tất cả thành viên, được tự do đóng góp, cống hiến và làm việc trọn đời.

### 2.2 Mục tiêu cụ thể

*Một là*, tạo môi trường KTTT phát triển với nhiều hình thức hợp tác đa dạng nhiều loại hình, nhiều đối tượng tham gia. Làm rõ vị trí, vai trò của các tổ chức kinh tế hợp tác (KTHT), tổ chức đại diện trong khu vực KTTT hiện nay để các tổ chức này hoạt động một cách hiệu quả, phù hợp với xu hướng phát triển chung trên thế giới.

*Hai là,* sửa đổi, hoàn thiện các quy định gây khó khăn, vướng mắc cho hoạt động của HTX, LHHTX cản trở sự phát triển trong sản xuất kinh doanh, gia nhập thị trường, hội nhập quốc tế của HTX, LHHTX.

*Ba là,* phân loại thành viên tham gia HTX, quy định quyền lợi, trách nhiệm phù hợp với từng loại thành viên tham gia vào hoạt động của HTX. Từ đó tạo môi trường dân chủ, bình đẳng thu hút nhiều đối tượng tham gia là thành viên HTX, cùng góp vốn, góp sức cho HTX. Giúp khu vực KTTT phát triển những HTX có quy mô lớn về thành viên, vốn và giá trị kinh tế.

*Bốn là,* hoàn thiện các quy định liên quan đến quản lý tài sản, tài chính hiện hành nhằm tạo điều kiện HTX huy động vốn hoạt động sản xuất kinh doanh, phát triển tài sản không chia của HTX.

*Năm là*, hoàn thiện cơ cấu tổ chức, nâng cao hiệu quả quản lý điều hành HTX, LHHTX thông qua kiểm toán HTX, LHHTX.

*Sáu là*, nâng cao hiệu quả, chất lượng các chính sách hỗ trợ, ưu đãi của Nhà nước. Thống nhất được các cơ chế chính sách hỗ trợ cho khu vực KTTT đang còn dàn trải. Tập trung vào các chính sách mang tính định hướng phát huy bản chất đặc thù, tạo động lực phát triển và phòng ngừa rủi ro cho các tổ chức KTHT.

*Bảy là*, hoàn thiện quy định quản lý nhà nước đối với lĩnh vực KTTT theo hướng tinh gọn, hiệu quả; đơn giản hoá và rút ngắn thủ tục hành chính; tăng cường ứng dụng công nghệ thông tin, chuyển đổi số.

*Tám là*, quy định rõ hơn bản chất HTX theo những nguyên tắc chung của Liên minh HTX quốc tế, tạo điều kiện cho HTX ở nước ta hội nhập, phát triển.

# II. ĐÁNH GIÁ TÁC ĐỘNG CỦA CHÍNH SÁCH

Để thực hiện các mục tiêu, quan điểm và yêu cầu nêu trên, Luật HTX (sửa đổi) tập trung vào các chính sách sau:

* Chính sách 01: Hoàn thiện các quy định về loại hình tổ chức KTHT và tổ chức đại diện.
* Chính sách 02: Hoàn thiện các quy định về phát triển thành viên, mở rộng thị trường và nâng cao khả năng thu hút vốn cho HTX.
* Chính sách 03: Hoàn thiện các quy định về quản lý, điều hành HTX.
* Chính sách 04: Nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước trong lĩnh vực KTTT, HTX.
* Chính sách 05: Hoàn thiện các quy định về bản chất và nguyên tắc tổ chức, hoạt động của HTX.
* Chính sách 06: Chính sách khác *(bổ sung thêm nếu có)*

## 1. Chính sách 01: Hoàn thiện các quy định về bản chất và nguyên tắc tổ chức, hoạt động của HTX

### 1.1. Xác định vấn đề bất cập

*Vấn đề 01: Các đối tượng KTHT trong đó có THT chưa được quy định thống nhất trong một Luật chung cho khu vực KTTT, HTX.*

KTTT là một trong bốn thành phần kinh tế, cùng với kinh tế nhà nước là nền tảng của nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa nước ta. Tuy nhiên, quy định hiện hành chưa làm rõ phạm vi, đối tượng hoạt động của khu vực KTTT, chưa phản ánh đúng thực tiễn đóng góp của thành phần KTTT so với các thành phần kinh tế khác.

Các tổ chức KTHT hiện nay ở nước ta tồn tại dưới nhiều hình thức: tổ hợp tác, hội quán, HTX, LHHTX, liên minh HTX … được Đảng và Nhà nước tạo điều kiện, khuyến khích phát triển theo tinh thần chỉ đạo tại Nghị quyết số 13-NQ/TW của Ban chấp hành Trung ương Đảng: *“tiếp tục phát triển rộng rãi kinh tế HTX với nhiều hình thức, quy mô, trình độ khác nhau trong các ngành, lĩnh vực địa bàn có điều kiện”* và cũng đã chỉ rõ "KTTT với hình thức phổ biến là các THT và HTX". Tuy nhiên hiện nay, Luật HTX năm 2012 mới quy định phạm vi điều chỉnh cho HTX và LHHTX còn THT quy định tại Nghị định 77/2019/NĐ-CP về THT và chịu sự điều chỉnh của Bộ luật Dân sự.

THT đã được quy định từ Luật HTX năm 2003, Nghị định số 151/2007-NĐ-CP ngày 10/10/2007 của Chính phủ về tổ chức và hoạt động của THT, tuy nhiên, Luật HTX năm 2012 bãi bỏ và chỉ còn quy định tại Nghị định số 77/2019/NĐ-CP ngày 10/10/2019 của Chính phủ về THT. THT hiện nay vẫn là một hình thức hợp tác rất phổ biến và hiệu quả ở nước ta, có vai trò quan trọng và đóng góp rất lớn cho khu vực KTTT. Ước thực hiện đến 31/12/2021 cả nước có 130.000 THT, thu hút khoảng 1,7 triệu thành viên tham gia, bằng 30% số thành viên của HTX (khoảng 5,7 triệu) nhưng số lao động thường xuyên trong THT (khoảng 1,2 triệu lao động) tương đương so với trong HTX. Cùng với kinh tế hộ, hộ kinh doanh cá thể, THT đang đóng góp khoảng 30% GDP của cả nước.

Tại các quốc gia trên thế giới, mô hình THT đều được pháp luật thừa nhận (farmer group) và là tổ chức mang tính chất trung gian, hỗ trợ để các nông dân tiến đến hợp tác chặt chẽ với nhau dưới hình thức HTX và thường phát triển trong lĩnh vực nông nghiệp (như ở Nhật Bản và Hàn quốc, THT được điều chỉnh trong Luật HTX nông nghiệp; ở Thái Lan, THT được điều chỉnh bằng hệ thống văn bản pháp luật riêng; ở Liên bang Nga, kinh tế nông trại giống hình thức THT ở Việt Nam được quy định trong Bộ luật dân sự cùng với các loại HTX).

Việc mở rộng thêm phạm vi điều chỉnh, đối tượng áp dụng cho một chủ thể mới là THT trong một Luật chung (với tên gọi có thể là Luật HTX hoặc Luật KTHT) sẽ giúp khu vực KTTT trở nên đa dạng với nhiều hình thức từ thấp đến cao: THT, HTX, LHHTX, Liên đoàn HTX, Liên minh HTX. Đồng thời, việc quy định THT trong Luật HTX sẽ có tác động tích cực, nâng cao địa vị pháp lý của THT tương xứng với tầm quan trọng và mức độ đóng góp trong khu vực KTTT. THT được Nhà nước quan tâm, bảo hộ, dẫn dắt, định hướng, phát triển thành các tổ chức có tư cách pháp nhân là HTX.

*Vấn đề 02: Mô hình tổ chức liên đoàn HTX hoạt động phổ biến trên thế giới nhưng chưa được quy định và định hướng phát triển ở Việt Nam.*

Mặc dù Điều 57 Luật HTX năm 2012 quy định một điều riêng về tổ chức đại diện và liên minh HTX nhưng trên thực tế chưa có tổ chức đại diện HTX nào đang hoạt động. Trong khi đó, tổ chức liên minh HTX được quy định riêng ở Điều 48 Luật HTX là một tổ chức đặc thù.

Tại mỗi quốc gia, các tổ chức đại diện HTX có thể là Liên đoàn HTX các nước, hoặc Liên minh HTX các nước. Các tổ chức này có thể là tổ chức đại diện các HTX chuyên ngành hoặc đại diện HTX ở tất cả các khu vực trong nền kinh tế. Thông thường tùy thuộc vào quy mô phát triển khu vực KTTT ở mỗi nước mà có các hình thức tổ chức, loại hình theo hình kim tự tháp từ dưới lên bao gồm: HTX cơ sở, LHHTX, liên đoàn HTX và liên minh HTX.

Liên đoàn HTX (Federation of Cooperative) là tổ chức HTX cấp hai hoạt động phổ biến trên thế giới (như Nhật Bản, Hàn Quốc, Trung Quốc, Đức, Hà Lan, Hoa Kỳ) bao gồm các thành viên là HTX hoặc pháp nhân tự nguyện tham gia. Khác với Liên hiệp HTX là tổ chức chỉ hoạt động kinh tế, mô hình tổ chức liên đoàn hoạt động như một tổ chức đại diện cho một ngành, lĩnh vực theo chiều dọc (như lĩnh vực nông nghiệp, công nghiệp, cung ứng và tiêu dùng, ngân hàng, ngành cá, ngành sữa, kiểm toán...), đồng thời cũng có thể tham gia các hoạt động kinh tế có quy mô như một tập đoàn, bao trùm khắp lãnh thổ như: Liên đoàn quốc gia HTX nông nghiệp của Hàn Quốc, Liên đoàn HTX cung tiêu toàn Trung Quốc, Liên đoàn HTX nông nghiệp Nhật Bản, Liên đoàn HTX Campania sữa của Hà Lan, Liên đoàn Kiểm toán HTX DGRV của Đức... Ở Việt Nam đã bắt đầu xuất hiện tổ chức tên gọi là Liên đoàn HTX Hiệp Hòa (tỉnh Bắc Giang[[3]](#footnote-3)) hoạt động chủ yếu hỗ trợ, chia sẻ thông tin thị trường nhưng chưa có quy định hướng dẫn cụ thể. Vì vậy, việc đưa các loại hình tổ chức này vào quy định trong Luật là rất cần thiết, phù hợp với xu hướng phát triển của phong trào HTX trên thế giới.

*Vấn đề 03: Vị trí và vai trò của liên minh HTX trong hệ thống chính trị, bộ máy nhà nước chưa rõ ràng.*

Hệ thống Liên minh HTX từ trung ương đến địa phương có vai trò quan trọng đến sự phát triển của phong trào HTX nước ta trong thời gian qua. Tuy nhiên, Luật HTX năm 2012 chưa quy định rõ vị trí, pháp nhân của Liên minh HTX theo Bộ luật Dân sự. Theo chức năng, nhiệm vụ hiện nay, Liên minh HTX là pháp nhân phi thương mại nhưng chưa rõ thuộc loại hình nào (tổ chức chính trị - xã hội hay tổ chức xã hội – nghề nghiệp…). Chức năng đại diện của Liên minh HTX chưa được phân định rõ trong Luật HTX, chức năng quản lý nhà nước không được quy định nhưng vẫn được thực hiện ở nhiều nơi. Do đó cần quy định rõ địa vị pháp lý, vị trí, vai trò của tổ chức Liên minh HTX trong xã hội.

### 1.2. Mục tiêu

Tạo môi trường KTTT phát triển với nhiều hình thức hợp tác đa dạng nhiều loại hình, nhiều đối tượng tham gia. Làm rõ vị trí, vai trò của các tổ chức KTHT, tổ chức đại diện trong khu vực KTTT hiện nay để các tổ chức này hoạt động một cách hiệu quả, phù hợp với xu hướng phát triển chung trên thế giới.

### 1.3. Giải pháp đề xuất

*(1) Phương án 1:* Giữ nguyên chính sách hiện tại

*(2) Phương án 2:* Sửa đổi, bổ sung một số quy định như sau:

- Bổ sung đối tượng THT là đối tượng điều chỉnh của Luật HTX (sửa đổi) kế thừa từ Nghị định số 77/2020/NĐ-CP ngày 10/10/2019 của Chính phủ về THT. Giữ nguyên tên Luật HTX vì HTX là nòng cốt, hạt nhân còn các đối tượng khác THT, Liên hiệp HTX, tổ chức đại diện là các hình thức phái sinh.

- Bổ sung tổ chức đại diện là Liên đoàn HTX bao gồm các thành viên HTX tự nguyện thành lập nhằm bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của các thành viên HTX hoạt động cùng lĩnh vực (theo ngành dọc). Liên đoàn HTX có chức năng nhiệm vụ chính là đại diện cho các HTX thành viên: tư vấn, hỗ trợ đào tạo, bồi dưỡng, sản xuất kinh doanh, quản trị; hỗ trợ vốn sản xuất, xúc tiến thương mại, mở rộng thị trường, đại diện thành viên trong quan hệ với cơ quan nhà nước và với các tổ chức, cá nhân bên ngoài khác. Đồng thời trực tiếp tham gia hoạt động kinh tế, tạo chuỗi giá trị, liên kết và hỗ trợ cho thành viên.

- Làm rõ khái niệm kinh tế hợp tác (KTHT) là hình thức tổ chức làm kinh tế trong khu vực KTTT. Khu vực KTTT cơ bản gồm các tổ chức KTHT và tổ chức đại diện. Trong điều kiện hiện nay, THT, HTX, LHHTX là các hình thức hoạt động chủ yếu của tổ chức KTHT.

- Hoàn thiện các quy định về tổ chức Liên minh HTX Việt Nam phù hợp với bản chất, các quy định hiện hành và hội nhập với thế giới.

### 1.4. Đánh giá tác động của các giải pháp đối với đối tượng chịu tác động trực tiếp của chính sách và các đối tượng khác có liên quan

#### 1.4.1. Phương án 1: Giữ nguyên chính sách hiện tại

a) Tác động kinh tế

- Đối với Nhà nước:

+ Hiện nay, đóng góp GDP khu vực KTTT, HTX mới chỉ tính toán dựa trên giá trị sản phẩm do các HTX tạo ra, chưa tính toán đến giá trị đóng góp của THT.

+ Nhà nước tiếp tục dành một khoản kinh phí nhất định cho hoạt động của các tổ chức Liên minh HTX từ Trung ương đến địa phương.

- Đối với Liên minh HTX: mất chi phí cho hoạt động hỗ trợ công tác quản lý nhà nước về KTTT, HTX.

- Đối với HTX, THT và các đối tượng liên quan khác: Phương án này không thay đổi chi phí, lợi ích trong hoạt động kinh tế.

b) Tác động xã hội

- Đối với Nhà nước: Chưa đáp ứng nhu cầu phát triển kinh tế - xã hội với nhiều loại hình, nhiều thành phần. Tổ chức Liên đoàn HTX chưa được định vị trong nền kinh tế và xã hội ở nước ta.

* Đối với Liên minh HTX: Vị trí của Liên minh HTX trong xã hội chưa được bảo đảm.

- Đối với HTX, THT:

+ Vị trí THT chưa tương xứng với vai trò, đóng góp trong khu vực KTTT.

+ HTX chưa có tổ chức đại diện bảo vệ quyền lợi, hỗ trợ hoạt động sản xuất kinh doanh cho chính HTX đó, theo ngành nghề, lĩnh vực hoạt động.

c) Tác động về giới: Chính sách không ảnh hưởng đến cơ hội, điều kiện, năng lực thực hiện và thụ hưởng các quyền, lợi ích của mỗi giới do chính sách được áp dụng chung, không mang tính phân biệt.

d) Tác động về thủ tục hành chính: Phương án này không phát sinh thủ tục hành chính do giữ nguyên quy định hiện hành.

đ) Tác động đối với hệ thống pháp luật:

- Tính thống nhất, đồng bộ: Phương án này không bảo đảm tính thống nhất, đồng bộ do chưa quy định pháp lý đối với tổ chức, loại hình mới “Liên đoàn HTX” của khu vực KTTT; đối tượng THT bị tách riêng, quy định trong Bộ luật dân sự 2015 (từ điều 101 đến 105) và hợp đồng hợp tác (từ điều 504 đến điều 512).

- Khả năng thi hành và tuân thủ pháp luật Việt Nam và điều ước quốc tế: Phương án này không làm thay đổi việc tuân thủ các điều ước quốc tế nhưng chưa phù hợp với xu hướng phát triển của phong trào HTX trên thế giới là có tổ chức “Liên đoàn HTX”.

#### 1.4.2. Phương án 2: Sửa đổi, bổ sung một số quy định như đề xuất

a) Tác động kinh tế

- Đối với Nhà nước:

+ Tạo được môi trường phát triển thuận lợi với các can thiệp chính sách đúng hướng, thông qua các tổ chức hợp tác liên kết (THT, HTX, LHHTX).

+ Việc làm rõ vị trí, chức năng nhiệm vụ của Liên minh HTX với cơ quan quản lý Nhà nước giúp nhà nước bố trí ngân sách hoạt động cho các tổ chức này tiết kiệm, hiệu quả.

+ Nhà nước có thêm nguồn thu từ việc đăng ký, nộp thuế, lệ phí… của Liên đoàn HTX. Đồng thời, việc hỗ trợ của Nhà nước cho khu vực KTTT, HTX hiệu quả hơn, đặc biệt là các chính sách phạm vi vùng, liên vùng hoặc theo lĩnh vực hoạt động cụ thể.

+ Liên đoàn HTX có thể hỗ trợ Nhà nước thực hiện một số dịch vụ công, tạo ra liên kết chuỗi giá trị cho các HTX, hỗ trợ, tư vấn, cung cấp dịch vụ cho các thành viên về pháp lý, đầu tư, khoa học - công nghệ, thông tin, tài chính, tín dụng, thị trường, kiểm toán, bảo hiểm, kiểm định chất lượng hàng hóa và các lĩnh vực khác.

- Đối với Liên minh HTX: Được chủ động hơn về nguồn vốn, tài chính trong hoạt động của mình.

- Đối với Liên đoàn HTX: Là một tổ chức pháp nhân độc lập ngoài chức năng chính là tổ chức đại diện còn tham gia một số hoạt động tạo giá trị gia tăng theo quy định cụ thể về chức năng, nhiệm vụ, tổ chức hoạt động, cơ chế quản lý tài chính,.. của Luật HTX (sửa đổi).

- Đối với HTX, THT:

+ Quyền lợi và lợi ích hợp pháp của HTX được bảo vệ, nâng cao khi tham gia là thành viên của tổ chức đại diện, kinh tế Liên đoàn HTX.

+ THT được Nhà nước hỗ trợ bình đẳng với HTX, được quan tâm hỗ trợ, phát triển lên tổ chức cao hơn HTX. Vì vậy, THT đạt hiệu quả cao hơn về mặt kinh tế.

- Đối với người dân: Người dân sẽ phát huy tiếng nói và nâng cao hiệu quả sản xuất, tối ưu hóa việc sử dụng nguồn lực tự nhiên và xã hội, từ đó được hưởng lợi ích và chia sẻ rủi ro một cách công bằng hơn. Vị thế của nông dân, hộ sản xuất nhỏ thông qua mối quan hệ hợp tác với nhau dưới các tổ chức KTHT (bao gồm THT, HTX, LHHTX) sẽ ngày càng được nâng cao; qua đó thúc đẩy hộ thành viên đạt được các quyền lợi và lợi ích chính đáng, công bằng, có được tiếng nói và lựa chọn của mình trong việc xây dựng các chính sách đóng góp cho phát triển bền vững chung.

b) Tác động xã hội

- Đối với Nhà nước: Đáp ứng nhu cầu phát triển khu vực KTTT sôi động, đa dạng, nhiều loại hình, nhiều thành phần. Nhà nước thực thi đầy đủ chức năng, nhiệm vụ khuyến khích, tạo điều kiện để doanh nhân, doanh nghiệp và cá nhân, tổ chức khác đầu tư, sản xuất, kinh doanh; phát triển bền vững các ngành kinh tế, góp phần xây dựng đất nước theo quy định của Hiến pháp nước CHXHCN Việt Nam.

- Đối với Liên minh HTX: Vị trí trong xã hội chưa được bảo đảm, được pháp luật công nhận là tổ chức chính trị - xã hội hoặc tổ chức xã hội - nghề nghiệp.

- Đối với Liên đoàn HTX: Được xã hội công nhận là một tổ chức pháp nhân độc lập với chính quyền, đại diện cho HTX.

- Đối với HTX: Có tổ chức đại diện, bảo vệ quyền lợi và lợi ích và phục vụ, hỗ trợ cho HTX, gắn kết cộng đồng các HTX hoạt động trong cùng lĩnh vực.

- Đối với THT: Vị trí của THT trong khu vực KTTT được nâng cao. Các THT được gắn kết với HTX.Các thành viên trong THT được ý thức, định hướng phát triển về quy mô, tổ chức lên trình độ cao hơn là HTX.

- Đối với người dân: giải quyết một phần nhu cầu việc làm cho người dân khi tham gia vào Liên đoàn HTX. Người dân được nhận thức đầy đủ hơn về khu vực KTTT bao gồm nhiều loại hình phát triển từ thấp đến cao: từ THT, HTX, LHHTX đến Liên đoàn HTX, Liên minh HTX.

c) Tác động về giới: Chính sách không ảnh hưởng đến cơ hội, điều kiện, năng lực thực hiện và thụ hưởng các quyền, lợi ích của mỗi giới do chính sách được áp dụng chung, không mang tính phân biệt.

d) Tác động về thủ tục hành chính:

+ Phát sinh chi phí cần thiết cho việc soạn thảo, xây dựng, ban hành, phổ biến tuyên truyền, tập huấn, hướng dẫn các nội dung của dự thảo đến cán bộ quản lý nhà nước về KTHT, các HTX, LHHTX và người dân.

+ Đối với THT: Không phát sinh thủ tục hành chính do các quy định được kế thừa từ Nghị định số 77/2019/NĐ-CP của Chính phủ về THT bao gồm các thủ tục đăng ký thành lập, giải thể, báo cáo…

+ Đối với Liên đoàn HTX: Phương án này phát sinh thủ tục hành chính đăng ký theo quy định của Luật HTX (sửa đổi). Dự kiến thủ tục được áp dụng thực hiện giống quy định hiện hành đối với Liên hiệp HTX, chi phí tuân thủ thực hiện dễ dàng, hợp lý đối với các HTX có nhu cầu thành lập.

đ) Tác động đối với hệ thống pháp luật:

- Tính thống nhất, đồng bộ, khả năng thi hành và tuân thủ pháp luật: Phương án này bảo đảm tính thống nhất, đồng bộ, quy định pháp lý đối với tổ chức, loại hình mới “Liên đoàn HTX” của khu vực KTTT. Đồng thời, các đối tượng hoạt động trong khu vực KTTT được quy định thống nhất trong một Luật chung là Luật HTX (sửa đổi), tạo một khung pháp lý đầy đủ cho các đối tượng hoạt động trong khu vực KTHT như: tổ hợp tác, HTX, LHHTX.

- Khả năng thi hành và tuân thủ pháp luật Việt Nam và điều ước quốc tế: Phù hợp với điều ước và thông lệ thế giới.

### 1.5. Kiến nghị giải pháp lựa chọn

So sánh 02 (hai) phương án trên, phương án 02 là phương án có nhiều tác động tích cực nhất, thu được lợi ích kinh tế và tác động xã hội tốt nhất. Do đó, đề xuất lựa chọn phương án 02 cho việc sửa đổi, bổ sung Luật HTX. Thẩm quyền ban hành là Quốc hội.

## 2. Chính sách 02: Hoàn thiện các quy định về phát triển thành viên, mở rộng thị trường và nâng cao khả năng thu hút vốn cho HTX

### 2.1. Xác định vấn đề bất cập

*Vấn đề 1: Chưa thu hút thành viên tham gia đóng góp xây dựng HTX*

Mở rộng, kết nạp rộng rãi thành viên là nguyên tắc cơ bản đầu tiên của HTX được quy định của tổ chức liên minh HTX quốc tế (ICA) và quy định tại Khoản 2 Điều 7 Luật HTX năm 2012. Về bản chất, HTX được thành lập ra nhằm dựa vào sự tương trợ, hỗ trợ lẫn nhau giữa các thành viên để phát triển và từ đó quay trở lại phục vụ cho lợi ích của các thành viên. Thành viên HTX vừa là chủ sở hữu đồng thời là khách hàng của HTX nên việc gia tăng số lượng thành viên còn giúp HTX tối ưu hóa được nguồn cung ứng và đầu ra cho sản phẩm, dịch vụ mà mình đã tạo ra. Do đó, thay vì chỉ góp vốn thì thành viên mới là yếu tố quyết định sự hình thành và phát triển của HTX. Tuy nhiên, trong thời gian qua, khu vực HTX đã phát triển về số lượng HTX nhưng số lượng thành viên và người lao động trong HTX ngày càng giảm, không phù hợp với bản chất của HTX và đi ngược xu hướng phát triển thế giới do một số nguyên nhân chính sau đây:

Về phía các HTX:

+ Quy mô, năng lực HTX còn yếu, chưa đủ khả năng đáp ứng hết nhu cầu của số đông thành viên hiện có và muốn tham gia, do đó không kết nạp bổ sung thêm thành viên. Vấn đề này phụ thuộc vào điều kiện khách quan của các HTX như: tình hình sản xuất kinh doanh, nhu cầu thị trường ở từng thời điểm…, HTX phát triển thì nhu cầu sản xuất, nhu cầu người lao động, kết nạp thành viên đương nhiên sẽ tăng lên.

+ Tuy nhiên, cũng có nguyên nhân chủ quan khác là nhóm thành viên sáng lập, hội đồng quản trị, điều hành HTX không muốn thành viên bên ngoài tham gia, đưa ra những quy định, điều kiện đặc biệt làm cản trở những thành viên có đủ điều kiện theo quy định muốn tham gia. Cần phải bổ sung các quy định pháp luật để nghiêm cấm hành vi này.

+ Chưa quan tâm đến tuyên truyền, giáo dục, đào tạo, bồi dưỡng nguồn thành viên trẻ kế cận, những cá nhân, hộ gia đình sinh sống trên cùng địa bàn, khuyến khích và định hướng tham gia HTX. Cần phải bổ sung các quy định chính sách hỗ trợ về đào tạo, bồi dưỡng của Nhà nước cho HTX về vấn đề này.

Về phía người dân, tổ chức, pháp nhân bên ngoài:

+ Nhiều người dân, tổ chức, pháp nhân muốn tham gia HTX nhưng gặp nhiều rào cản về điều kiện tham gia như hạn chế tỷ lệ góp vốn, chỉ có nhu cầu chung về kinh tế (không bao gồm nhu cầu về văn hóa – xã hội), quy định tối thiểu 7 người mới được thành lập HTX, một số đối tượng chưa được cho phép tham gia (như công dân dưới 18 tuổi có người bảo trợ, người không có đủ năng lực hành vi dân sự, người không định cư ở Việt Nam, doanh nghiệp tư nhân), quy định chưa cụ thể về góp vốn bằng tài sản, chưa quy định tài sản chung và tài sản riêng, xử lý tài sản không chia, việc rút vốn góp… Những vấn đề này được đề cập trong các giải pháp ở các chính sách khác nhau trong báo cáo.

+ Ở nhiều HTX, thành viên chủ yếu là thành viên liên kết chỉ tham gia ký hợp đồng cung cấp, bao tiêu sản phẩm dịch vụ của HTX theo mùa vụ, giao dịch trong thời gian ngắn, không tham gia vào biểu quyết, đóng góp xây dựng cho HTX. Nhiều nhà khoa học, người có kinh nghiệm, nhà đầu tư, nhà hảo tâm… muốn tham gia đóng góp công sức, trí tuệ,… vào HTX nhưng chưa có quy định cụ thể. Nguyên nhân chính là chưa có phân loại thành viên trong HTX, quy định rõ quyền và trách nhiệm của từng loại thành viên để khuyến khích các đối tượng này tham gia.

*Vấn đề 2: Quy định hạn chế tỷ lệ cung ứng, tiêu thụ sản phẩm, dịch vụ, việc làm cho khách hàng không phải thành viên không phù hợp với bản chất, gây khó khăn cho HTX khai thác tiềm năng, thế mạnh, không khuyến khích nâng cao năng lực sản xuất, hạn chế trong việc mở rộng thị trường của HTX.*

Luật HTX năm 2012 đã quy định nội dung cốt lõi là HTX phải cung ứng sản phẩm, dịch vụ cho thành viên thông qua hợp đồng dịch vụ, thành viên bắt buộc phải sử dụng sản phẩm, dịch vụ của HTX, LHHTX. Đồng thời, Luật quy định tỷ lệ cung ứng, tiêu thụ sản phẩm, dịch vụ, việc làm mà HTX, LHHTX cam kết cung ứng, tiêu thụ cho thành viên, HTX thành viên ra thị trường cho từng lĩnh vực, loại hình theo quy định của Chính phủ. Theo đó, tại Điều 5 Nghị định 107/2017/NĐ-CP, Chính phủ quy định tỷ lệ này không được vượt quá mức 50% tổng giá trị cung ứng sản phẩm dịch vụ của HTX, LHHTX và không quá 30% tổng tiền lương của HTX tạo việc làm.

Quy định này nhằm định hướng HTX tập trung phục vụ, hỗ trợ tối đa cho các thành viên như cung ứng các sản phẩm, dịch vụ, nguyên liệu đầu vào hoặc việc làm cho thành viên đối với HTX sản xuất, cung ứng hoặc thỏa mãn các nhu cầu sản phẩm, dịch vụ của các thành viên là khách hàng đầu ra đối vớicác HTX tiêu dùng. Tuy nhiên, quy định này cũng được hiểu là hạn chế HTX sản xuất, cung ứng bán các sản phẩm, dịch vụ ra bên ngoài thị trường gây khó khăn cho hoạt động sản xuất kinh doanh hợp pháp, chính đáng của các HTX, trái với quy định tại khoản 3 Điều 5 của Luật HTX năm 2012 là “Bảo đảm quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm và không can thiệp vào hoạt động hợp pháp của HTX”. Đồng thời, quy định đối với HTX tạo việc làm (thực tế chưa có khái niệm về HTX tạo việc làm, HTX nào cũng tạo ra việc làm) về sử dụng không quá 30% quỹ lương trả lương cho người lao động không phải là thành viên HTX đang gây khó khăn cho HTX muốn tuyển dụng, sử dụng người lao động có trình độ, không khuyến khích người lao động cống hiến cho HTX.

*Vấn đề 3: Tỷ lệ và hình thức góp vốn gây hạn chế việc huy động vốn và cơ cấu quản lý vốn HTX*

*Thứ nhất,* về vốn góp của thành viên HTX, Khoản 1 Điều 17 Luật HTX năm 2012 quy định đối với HTX, thành viên không được góp quá 20% vốn điều lệ và đối với LHHTX, HTX thành viên không được góp quá 30% vốn điều lệ gây khó khăn cho các HTX, LHHTX trong quá trình huy động vốn ban đầu.

- Theo phản ánh ở một số HTX nông nghiệp, đặc biệt là các HTX nông nghiệp hoạt động từ trước năm 2003 chuyển đổi sang HTX kiểu mới theo Luật HTX năm 2012, đa số thành viên HTX là nông dân nghèo, yếu thế nên nhiều khi lượng vốn góp không nhiều, thời hạn góp vốn vượt quá thời gian quy định, dẫn đến năng lực tài chính, nguồn vốn hoạt động của HTX không bảo đảm, hạn chế hiệu quả hoạt động của HTX. Còn nhiều HTX chỉ góp vốn tượng trưng hoặc lấy chính giá trị tài sản chung của HTX chia cho tổng số thành viên hiện có của HTX để làm thành số vốn tối thiểu của thành viên.

- Quan điểm khống chế tỷ lệ tối đa góp vốn dưới 20% để tạo điều kiện cho nhiều thành viên có cơ hội tham gia là không hợp lý vì thực tế đã quy định số lượng thành viên tối thiểu (7 thành viên) khi thành lập còn điều kiện tham gia là giá trị vốn góp tối thiểu và quy định khác theo Luật và Điều lệ HTX.

- Theo quy định của Luật HTX năm 2012, HTX ngoài huy động vốn góp của thành viên khi tham gia HTX, HTX còn ưu tiên huy động vốn từ thành viên để đầu tư mở rộng sản xuất kinh doanh trên cơ sở thỏa thuận, tức là thành viên góp vốn vào HTX (góp vốn điều lệ và góp vốn kinh doanh) có thể vượt quá 20% vốn điều lệ. Như vậy, việc lo sợ rủi ro cho HTX khi phụ thuộc vào vốn góp của một hoặc một số ít thành viên đặc biệt là khi thành viên đó rút vốn làm ảnh hưởng đến hoạt động của HTX là chưa thực sự rõ ràng.

- Luật HTX năm 2012 đã có quy định “Mỗi người có 1 phiếu biểu quyết như nhau không phụ thuộc mức vốn góp” trong quản lý HTX thì việc hạn chế tỷ lệ góp vốn là không cần thiết.

Do đó, nhiều địa phương đề xuất nâng tỷ lệ vốn góp của thành viên HTX lên 50% hoặc để HTX tự chủ động quyết định theo tình hình hoạt động của HTX hoặc thay vì hạn chế góp vốn đầu vào có thể nghiên cứu cách thức khác như điều kiện rút vốn đầu ra (về thời gian, mức trả vốn góp tối đa/năm) mà vẫn đảm bảo an toàn tài chính cho HTX.

*Thứ hai*, đổi mới hình thức góp vốn tham gia HTX bằng cổ phần.

HTX là tổ chức có rất đông thành viên tham gia, trung bình hiện nay HTX có khoảng 213 thành viên, rất gần với mô hình công ty cổ phần có đông thành viên, không giới hạn về số lượng thành viên. Do đó, việc quản trị thành viên, hình thức quản lý vốn góp của HTX nên có sự nghiên cứu, học hỏi, kế thừa từ Luật Doanh nghiệp. Luật Doanh nghiệp quy định vốn góp cho hộ kinh doanh, công ty hợp doanh, công ty TNHH 1 thành viên, công ty TNHH 2 thành viên trở lên (tối đa 50 thành viên) còn công ty cổ phần quy định góp vốn thành viên bằng cổ phần.

Kinh nghiệm quốc tế cho thấy, rất nhiều quốc gia phát triển đang quy định vốn điều lệ của HTX chia thành các phần có giá trị bằng nhau và được gọi là cổ phần thành viên. Thành viên được sở hữu số lượng cổ phần khác nhau nhưng quyền biểu quyết là ngang nhau giống như quy định vốn góp của thành viên hiện nay. Mỗi thành viên vẫn sở hữu một phiếu biểu quyết và có thể dùng quyền biểu quyết của mình để thể hiện ý chí cá nhân trong các quyết định chung của HTX. Việc xây dựng cơ cấu vốn góp của HTX theo cổ phần đem lại một số tác động tích cực đối với hoạt động quản lý điều hành nói chung và cơ chế quản lý tài chính của HTX nói riêng. Cụ thể như sau:

*i) Việc chuyển đổi vốn góp sang cổ phần giúp gia tăng khả năng huy động vốn của HTX*. Giá trị của các cổ phần sau khi được chia nhỏ thường không lớn, chỉ dao động trong khoảng 10.000 – 100.000 đồng/cổ phần. Điều này giúp tăng cường khả năng huy động vốn của HTX đối với những nhà đầu tư nhỏ lẻ, những cá nhân, tổ chức muốn tham gia vào và sử dụng sản phẩm, dịch vụ của HTX tuy nhiên lại bị hạn chế về nguồn vốn có thể đầu tư. Từ góc nhìn của nhà đầu tư, việc sở hữu một khối lượng cổ phần nhất định đem lại cảm giác sở hữu đầu tư rõ ràng hơn so với sở hữu 0.01, 0.1% phần vốn góp. Với nguyên lý thiết kế vốn điều lệ tương tự công ty cổ phần, khả năng tận dụng tối đa nguồn vốn nhàn rỗi trong thị trường bằng việc tập trung vào những nhà đầu tư nhỏ lẻ của HTX sẽ được tối ưu hơn, qua đó giúp gia tăng nhanh chóng nguồn vốn của HTX. Tuy nhiên, khác với công ty cổ phần chỉ tập trung vào mục đích gia tăng vốn điều lệ, việc thiết kế cơ cấu vốn góp của HTX theo cổ phần giúp HTX khai thác được nguồn vốn từ những nhà đầu tư nhỏ lẻ và từ đó, gia tăng số lượng thành viên trong HTX. Các quy định hiện hành của pháp luật Việt Nam không giới hạn số lượng thành viên tham gia vào HTX, thậm chí khuyến khích càng nhiều thành viên tham gia vào HTX càng tốt thông qua quy định về hạn chế tỷ lệ góp vốn tối đa của thành viên. Vì vậy, trước tiên có thể thấy việc chuyển đổi vốn góp của HTX sang cổ phần giúp cho HTX thu hút được nhiều thành viên hơn thông qua cơ chế chia nhỏ vốn điều lệ và khuyến khích đầu tư từ những nhà đầu tư nhỏ lẻ.

*ii) Việc chuyển đổi cổ phần có thể trao quyền cho HTX chủ động trong việc thiết kế những loại cổ phần chuyên biệt nhằm thu hút vốn đầu tư*. Lợi ích đến từ việc này là cho phép các nhà đầu tư không phải là thành viên của HTX được góp vốn, mua cổ phần để thu về lợi nhuận mà không cần tham gia quản lý điều hành hay bắt buộc phải sử dụng sản phẩm, dịch vụ của HTX. Như vậy, việc huy động vốn được thực hiện hiệu quả hơn trong khi việc tăng trưởng về vốn điều lệ không gây ảnh hưởng đến sự tự chủ của thành viên HTX và tính bình đẳng trong hoạt động quản lý của các thành viên này. Bên cạnh đó, HTX hoàn toàn có thể quy định thêm trong điều lệ về những loại cổ phần khác đáp ứng điều kiện của HTX và nhu cầu của nhà đầu tư để tối đa hóa nguồn vốn có thể thu hút được.

*iii) Việc chuyển đổi vốn góp của HTX sang cổ phần giúp ổn định cơ cấu vốn của HTX*. Theo đó, tổng giá trị vốn điều lệ của HTX hiện hành được tính là 100% và các thành viên, tùy thuộc vào mức độ đóng góp sẽ sở hữu một tỷ lệ phần trăm vốn điều lệ nhất định. Như vậy, khi có thành viên mới hoặc thành viên hiện tại góp vốn thêm vào HTX, tỷ lệ sở hữu vốn điều lệ của các thành viên sẽ phải được xác định lại một lần và do đó, cơ cấu vốn cũng thay đổi theo. Tuy nhiên, nếu vốn góp được tính theo giá trị cổ phần, khi vốn điều lệ tăng hoặc giảm thì số lượng cổ phần mà một thành viên sở hữu sẽ được giữ nguyên mà không cần thay đổi. Từ đó, cơ cấu vốn điều lệ sẽ giữ được sự ổn định và đồng thời, HTX cũng sẽ dễ dàng hơn trong việc xác định mức độ đóng góp của thành viên để làm cơ sở phân phối thu nhập sau này.

*Vấn đề 4: Quy định về phân phối thu nhập chủ yếu theo mức độ sản phẩm dịch vụ và trích lập các quỹ là còn chưa hợp lý.*

- Có ý kiến cho rằng, phân bổ tỷ lệ 20% thu nhập vào quỹ đầu tư phát triển và 5% thu nhập vào quỹ dự phòng tài chính cho tất cả các HTX là chưa căn cứ vào nhu cầu đầu tư phát triển của các HTX ở từng lĩnh vực nên rất khó phù hợp với thực tiễn. Cần nghiên cứu quy định cụ thể phù hợp với HTX từng lĩnh vực nếu khả thi hoặc quy định đại hội thành viên tự quyết định cho từng năm theo nhu cầu của từng HTX (như luật HTX 2003), miễn là phải có phân bổ % thặng dư vào các quỹ đã được luật HTX quy định;

- Chưa quy định HTX phải hình thành quỹ không chia và tỷ lệ % thặng dư cần được phân bổ vào quỹ này để hướng dẫn các HTX thực hiện nhằm tạo ra tài sản không chia, đáp ứng nhu cầu của các thành viên HTX từng giai đoạn;

- Quy định việc phân phối thu nhập cho thành viên “chủ yếu” dựa vào mức độ sử dụng sản phẩm, dịch vụ của thành viên là chưa rõ ràng, chưa phù hợp với các ngành, lĩnh vực, đặc biệt là tài chính, tín dụng, trái quy luật của thị trường tiền tệ, không thực hiện được, nên dành các HTX quy định trong Điều lệ HTX. Trên thực tế, việc phân phối thu nhập theo mức độ sử dụng sản phẩm dịch vụ còn ít thực hiện được do trình độ quản lý hạn chế, chưa thực hiện kiểm toán. Ngoài ra cũng có ý kiến cho rằng việc xác định trình tự phân bổ thặng dư sau nghĩa vụ tài chính không cần thiết, mà quan trọng là quy định HTX buộc phải phân bổ thu nhập/thặng dư theo tỷ lệ cụ thể;

- Chưa quy định HTX phải tổ chức cho thành viên đăng ký nhu cầu về sản phẩm và dịch vụ ngay đầu năm hoạt động để làm căn cứ cho HTX xây dựng kế hoạch cung ứng các sản phẩm, dịch vụ theo đúng nhu cầu đã đăng ký và làm căn cứ để xác định giá trị thặng dư cần được phân bổ vào mức sử dụng sản phẩm, dịch vụ của từng thành viên ngay từ đầu năm. Khi đã xác định được nhu cầu về sản phẩm và dịch vụ của thành viên ngay từ đầu năm thì HTX có căn cứ xây dựng kế hoạch đáp ứng 100% nhu cầu và khách hàng cung ứng ra thị trường ngoài thành viên theo khả năng của HTX, từ đó thúc đẩy HTX vừa đáp ứng nhu cầu của thành viên, vừa vươn ra thị trường bên ngoài để tăng doanh thu, lợi nhuận, đóng góp vào phần cung sản phẩm, dịch vụ của thị trường.

*Vấn đề 5: Quy định tài sản của HTX còn nhiều hạn chế, chưa rõ ràng về nguồn hình thành, sử dụng và xử lý tài sản khi giải thể, phá sản, đặc biệt là tài sản không chia.*

- Quy định góp vốn bằng tài sản chưa đầy đủ: Tại khoản 1 điều 42 Luật HTX năm 2012 quy định tài sản khác góp vốn của thành viên được quy đổi ra tiền đồng Việt Nam nhưng không liệt kê đầy đủ các loại tài sản dùng để góp vốn vào HTX như: vàng, công nghệ, bí quyết kĩ thuật, các tài sản khác có thể định giá được bằng Đồng Việt Nam. Bên cạnh đó, loại tài sản góp vốn là “hiện vật” theo quy định hiện hành không tương thích với tài sản là “vật” trong khái niệm tài sản quy định tại điều 105 Bộ luật Dân sự (BLDS) năm 2015. Theo BLDS, tài sản là vật (tuỳ theo cách phân chia) bao gồm vật chính, vật phụ, vật đồng bộ, vật đặc định…; còn tài sản là hiện vật thì không rõ nghĩa. Khái niệm tài sản góp vốn theo quy định của Luật HTX hiện hành cũng mới mô tả tài sản hiện có mà chưa bao quát được cả tài sản hình thành trong tương lai, gồm: tài sản chưa hình thành và tài sản đã hình thành nhưng chủ thể xác lập quyền sở hữu tài sản sau thời điểm xác lập giao dịch (khoản 2 điều 108 BLDS 2015). Nếu thành viên HTX sử dụng tài sản hình thành trong tương lai làm tài sản góp vốn, quy định của Luật HTX năm 2012 sẽ không đủ để điều chỉnh.

- Chưa có quy định chuyển quyền sở hữu tài sản góp vốn của thành viên (thể nhân) sang HTX (pháp nhân): HTX là một pháp nhân[[4]](#footnote-4), theo nguyên tắc thì pháp nhân có tài sản độc lập và chịu trách nhiệm bằng tài sản độc lập đó[[5]](#footnote-5). Tổ chức có tư cách pháp nhân sẽ cần và phải tách bạch tài sản, trách nhiệm của pháp nhân và tài sản của thành viên, trách nhiệm của thành viên pháp nhân đối với hoạt động của pháp nhân[[6]](#footnote-6). Một trong những nguồn quan trọng hình thành tài sản của pháp nhân chính là từ vốn góp của thành viên HTX và thành viên HTX phải chuyển quyền sở hữu tài sản góp vốn cho HTX. Ý nghĩa của quy định chuyển quyền sở hữu tài sản góp vốn nhằm xác định chủ sở hữu tài sản sau khi đã góp vốn và trách nhiệm gánh chịu rủi ro đối với tài sản góp vốn. Tuy nhiên, Luật HTX năm 2012 chưa quy định về chuyển quyền sở hữu tài sản góp vốn cho HTX, đặc biệt là những tài sản phải đăng ký khi chuyển quyền sở hữu. Luật HTX sửa đổi cần phải bổ sung quy định chuyển quyền sở hữu tài sản góp vốn cho HTX để tạo tài sản cố định cho HTX. Đồng thời điều này phù hợp với nguyên lý chung: *“Pháp nhân chịu trách nhiệm dân sự bằng tài sản của mình… Người của pháp nhân không chịu trách nhiệm dân sự thay cho pháp nhân đối với nghĩa vụ dân sự do pháp nhân xác lập, thực hiện*…[[7]](#footnote-7)”; Thành viên của HTX “*chịu trách nhiệm về các khoản nợ, nghĩa vụ chính của HTX, LHHTX trong phạm vi vốn góp vào HTX, LHHTX*[[8]](#footnote-8)”.

- Quy định không cho phép HTX dùng nguồn vốn thuộc tài sản không chia của HTX để góp vốn, mua cổ phần, thành lập doanh nghiệp: Luật HTX năm 2012 không quy định là hạn chế quyền định đoạt HTX về tài sản không chia, tuy nhiên tại Nghị định số 193/2013/NĐ-CP lại không cho phép HTX sử dụng nguồn vốn thuộc tài sản không chia để góp vốn, mua cổ phần, thành lập doanh nghiệp là vượt quả thẩm quyền, vi phạm Hiến pháp năm 2013, Điều 196 Bộ luật Dân sự năm 2015 và Luật HTX năm 2012.

- Quy định xử lý tài sản không chia: Khoản 2 Điều 48 khi quy định tài sản không chia có nhiều nguồn, trong đó có 2 khoản (điểm c và d) là do HTX tích lũy được trong đó chính là công sức, đóng góp của thành viên mà phải giao lại cho chính quyền hoặc tổ chức khác trên địa bàn để phục vụ cộng đồng (theo Điều 21 Nghị định số 193/2013/NĐ-CP). Không ít HTX cho rằng là không công bằng so với doanh nghiệp. Quy định xử lý “thích hợp” tại điểm b, Khoản 1, Điều 21 Nghị định số 193/2013/NĐ-CP cũng chưa rõ ràng.

### 2.2. Mục tiêu

- Sửa đổi, hoàn thiện các quy định gây khó khăn, vướng mắc cho hoạt động của HTX, LHHTX cản trở sự phát triển trong sản xuất kinh doanh, gia nhập thị trường, hội nhập quốc tế của HTX, LHHTX.

- Phân loại thành viên tham gia HTX, quy định quyền lợi, trách nhiệm phù hợp với từng loại thành viên tham gia vào hoạt động của HTX. Từ đó tạo môi trường dân chủ, bình đẳng thu hút nhiều đối tượng tham gia là thành viên HTX, cùng góp vốn, góp sức cho HTX. Giúp khu vực KTTT phát triển những HTX có quy mô lớn về thành viên, vốn và giá trị kinh tế.

- Hoàn thiện các quy định liên quan đến quản lý tài sản, tài chính hiện hành nhằm tạo điều kiện HTX huy động vốn hoạt động sản xuất kinh doanh, phát triển tài sản không chia của HTX. Đồng thời, giúp định hướng cho chính từng thành viên HTX nhận thức được quyền lợi, trách nhiệm của mình trong việc đóng góp xây dựng HTX.

### 2.3. Giải pháp đề xuất

*(1) Phương án 1:* Giữ nguyên chính sách hiện tại

*(2) Phương án 2:* Sửa đổi, bổ sung một số quy định như sau:

- Hoàn thiện, sửa đổi, bổ sung quy định về thành viên HTX, bao gồm phân loại, quy định quyền và nghĩa vụ của thành viên theo các tiêu chí: góp vốn, làm việc và sử dụng sản phẩm, dịch vụ.

- Bổ sung đối tượng công dân dưới 18 tuổi có người bảo trợ (vd: tham gia HTX trường học), người không có đủ năng lực hành vi dân sự (vd: người khuyết tật), người không định cư ở Việt Nam (vd: tham gia dưới tư cách thành viên danh dự, chuyên gia), doanh nghiệp tư nhân tham gia làm thành viên HTX.

- Bỏ quy định chi tiết về sản phẩm, dịch vụ của hợp tác xã, liên hiệp hợp tác xã cho thành viên, hợp tác xã thành viên tại Khoản 6, Điều 4, Luật HTX năm 2012.

- Sửa đổi, bổ sung Khoản 13 Điều 21 Luật HTX năm 2012 cho phép khách hàng không phải là thành viên sử dụng các sản phẩm, dịch vụ của HTX, LHHTX nhưng không làm ảnh hưởng, gián đoạn đến việc sử dụng sản phẩm, dịch vụ của thành viên trong HTX, LHHTX đó. Tỷ lệ cung ứng, tiêu thụ sản phẩm, dịch vụ, việc làm của HTX, LHHTX cho khách hàng do điều lệ HTX, LHHTX quy định.

- Sửa đổi quy định về góp vốn của thành viên theo hướng tăng tỷ lệ góp vốn tối đa, bổ sung điều kiện rút/trả lại vốn góp cho thành viên không làm ảnh hưởng hoạt động sản xuất kinh doanh của HTX, được quy định trong điều lệ HTX (vd: mức trả hàng năm tối đa không quá 30% vốn điều lệ, thời gian trả không quá 5 năm).

- Sửa đổi bổ sung quy định vốn góp của thành viên dưới dạng vốn cổ phần (member's share) và có các quy định ràng buộc tương tự như vốn góp (các thành viên có quyền biểu quyết ngang nhau không phụ thuộc vào số lượng cổ phần, số lượng cổ phần tối đa mỗi thành viên có thể nắm giữ, giá trị cổ phần do điều lệ HTX quy định…). Cho phép thành viên giao dịch, chuyển nhượng vốn cổ phần với nhau trừ trường hợp pháp luật và Điều lệ HTX có quy định khác.

- Sửa đổi quy định “chủ yếu” phân phối theo mức độ sử dụng sản phẩm dịch vụ của thành viên, HTX thành viên, theo công sức lao động đóng góp của thành viên đối với HTX tạo việc làm thành “theo tỷ lệ do điều lệ HTX, LHHTX quy định”.

- Bổ sung quy định "quỹ không chia" hình thành tài sản không chia (bao gồm: Khoản trích lập thặng dư hàng năm (vd: 10%); Khoản nhà nước hỗ trợ; Tài trợ, quà, biếu, tặng từ các tổ chức cá nhân trong và ngoài nước. Quỹ không chia được sử dụng mục đích phát triển cộng đồng như: xây dựng các công trình phúc lợi văn hóa, xã hội, kết cấu hạ tầng phục vụ hoạt động cộng đồng, giáo dục đào tạo cán bộ trẻ tuổi, người lao động...

- Sửa đổi quy định về trích lập các loại quỹ: quỹ đầu tư phát triển (không thấp hơn 15% thặng dư trước thuế, quỹ không chia (trích lập tối thiểu 10%), quỹ dự phòng tài chính (không thấp hơn 5% thặng dư trước thuế) và các quỹ khác, trích lập sau thuế do điều lệ HTX, LHHTX quy định.

- Sửa đổi, bổ sung quy định cho phép sử dụng các nguồn vốn thuộc tài sản không chia của HTX để đầu tư góp vốn, mua cổ phần, thành lập doanh nghiệp theo quy định của Điều lệ HTX. Tài sản không chia được xem xét, xử lý vào thời điểm HTX giải thể, tổ chức lại, chuyển đổi.

- Làm rõ phương án xử lý “thích hợp” tài sản không chia khi chấm dứt tư cách thành viên.

- Bổ sung quy định về phân loại tài sản (tài sản của thành viên và tài sản của HTX), về góp vốn bằng tài sản, quy định rõ tài sản không chia.

### 2.4. Đánh giá tác động của các giải pháp đối với đối tượng chịu tác động trực tiếp của chính sách và các đối tượng khác có liên quan

#### 2.4.1. Phương án 1: Giữ nguyên chính sách hiện tại

a) Tác động kinh tế

- Đối với Nhà nước: Phương án này không thay đổi chi phí, lợi ích trong hoạt động kinh tế.

- Đối với HTX: hạn chế hoạt động sản xuất kinh doanh, gia nhập thị trường làm ảnh hưởng đến sự hiệu quả, phát triển kinh tế của HTX.

b) Tác động xã hội

Cá nhân, pháp nhân không muốn tham gia hoặc không đủ điều kiện vào HTX vì gặp nhiều rào cản.

c) Tác động về giới: Chính sách không ảnh hưởng đến cơ hội, điều kiện, năng lực thực hiện và thụ hưởng các quyền, lợi ích của mỗi giới do chính sách được áp dụng chung, không mang tính phân biệt.

d) Tác động về thủ tục hành chính: Phương án này không thay đổi các thủ tục hành chính hiện hành.

đ) Tác động đối với hệ thống pháp luật: Hệ thống pháp luật chưa chặt chẽ.

#### 2.4.2. Phương án 2: Sửa đổi, bổ sung một số quy định như đề xuất

a) Tác động kinh tế

- Đối với Nhà nước:

+ Tạo được môi trường sản xuất kinh doanh thông thoáng cho khu vực KTTT, HTX. Tạo môi trường kinh tế thị trường lành mạnh, bình đẳng giữa các thành phần kinh tế.

+ Nhà nước tăng nguồn thu khi hoạt động sản xuất kinh doanh của các HTX trở nên có hiệu quả hơn.

- Đối với HTX: HTX có được sự đột phá về phát triển kinh tế:

+ HTX phát triển thành viên, phát triển thị trường nội bộ.

+ HTX được tự do hoạt động kinh doanh, mở rộng thị trường, thúc đẩy phát triển sản xuất, tăng doanh thu, lợi nhuận HTX.

+ Thông qua hình thức cổ phần, HTX dễ dàng huy động vốn sản xuất từ nhiều nguồn, bằng nhiều hình thức. Tuy nhiên, HTX phải mất chi phí cổ phần hóa, chuyển đổi cơ cấu vốn góp sang cổ phần, thay đổi hệ thống quản lý tài chính cho phù hợp.

+ Tài sản tập thể của HTX, tài sản tài sản không chia được quản lý, sử dụng rõ ràng.

- Đối với thành viên HTX: Không làm thay đổi quyền sở hữu, nguyên tắc quyền biểu quyết của thành viên một người, một phiếu bầu. Thành viên được tự do chuyển nhượng vốn góp với nhau, rút một phần vốn cho mục đích cá nhân một cách nhanh chóng, dễ dàng.

- Đối với nhà đầu tư: Vẫn có thể đầu tư tham gia vào HTX, coi HTX là một kênh đầu tư vừa mang lại lợi ích cho cá nhân, vừa mang lại lợi ích cho cộng đồng và xã hội.

b) Tác động xã hội

- Đối với người dân, cá nhân, hộ gia đình, pháp nhân: được tạo điều kiện, khuyến khích các đối tượng này gia nhập thành viên HTX, tăng tính quy mô cộng đồng thành viên trong tổ chức HTX.

- HTX đóng góp nhiều hơn trong giải quyết việc làm, ổn định xã hội.

c) Tác động về giới: Chính sách không ảnh hưởng đến cơ hội, điều kiện, năng lực thực hiện và thụ hưởng các quyền, lợi ích của mỗi giới do chính sách được áp dụng chung, không mang tính phân biệt.

d) Tác động về thủ tục hành chính: Phát sinh thủ tục cho việc đăng ký lại HTX theo vốn cổ phần, các quy định về điều chỉnh vốn điều lệ thông qua tăng/giảm số cổ phần có liên quan. HTX mất chi phí tuân thủ cho việc chuyển đổi, đăng ký lại.

đ) Tác động đối với hệ thống pháp luật: Ban hành các chỉ đạo, hướng dẫn cần thiết để HTX chuyển đổi sang hình thức góp vốn cổ phần có hiệu lực, hiệu quả trong thi hành, tuân thủ pháp luật.

### 2.5. Kiến nghị giải pháp lựa chọn

So sánh 02 (hai) phương án trên, phương án 02 là phương án có nhiều tác động tích cực nhất và tác động xã hội tốt nhất. Đặc biệt, đây là giải pháp mang tính đột phá, tạo động lực giúp HTX phát triển. Do đó, đề xuất lựa chọn phương án 02 cho việc sửa đổi, bổ sung Luật HTX. Thẩm quyền ban hành là Quốc hội.

## 3. Chính sách 03: Hoàn thiện các quy định về quản lý, điều hành HTX

### 3.1. Xác định vấn đề bất cập

*Vấn đề 1: Kiểm toán HTX rất quan trọng nhưng thực tế chưa được triển khai phổ biến*

Kiểm toán HTX là rất cần thiết nhằm tạo sự minh bạch và phản ánh sức khỏe của HTX cho các thành viên HTX và các đối tác của HTX, giúp HĐQT và ban giám đốc quản lý điều hành hiệu quả, tạo điều kiện để HTX huy động vốn từ các tổ chức tín dụng bên ngoài và là cơ sở để Nhà nước hỗ trợ cho HTX.

Khác biệt so với kiểm toán công ty chỉ tập trung vào tài chính, phục vụ cho người quản lý điều hành, kiểm toán HTX cần thực hiện toàn diện về tài chính, về hoạt động phục vụ thành viên của HTX, về hoạt động quản lý nội bộ HTX, về hoạt động phúc lợi thành viên trong HTX và về xây dựng, củng cố tính hợp tác, chia sẻ trong HTX.

Tại Điều 61 Luật HTX năm 2012 và Điều 22 Nghị định số 193/2013/NĐ-CP quy định về kiểm toán HTX *“HTX thực hiện chế độ tài chính, kiểm toán theo quy định của Pháp luật; HTX có thành viên pháp nhân phải thực hiện kiểm toán bắt buộc; Khuyến khích HTX thực hiện kiểm toán nội bộ”*. Ngoài ra, Quỹ tín dụng nhân dân chịu quy định hoạt động tín dụng, bắt buộc phải kiểm toán theo Thông tư số 44/2011/TT-NHNN và Thông tư số 39/2011/TT-NHNN. Như vậy, quy định hiện hành chưa xây dựng được lộ trình áp dụng kiểm toán nội bộ và kiểm toán độc lập bắt buộc đối với các tất cả các HTX.

Thực tế cho thấy, công tác kiểm tra, giám sát các hoạt động trong HTX rất yếu và mờ nhạt vì năng lực của HĐQT, ban kiểm soát của các HTX yếu, không tự phát hiện các điểm yếu, hạn chế trong tổ chức và hoạt động theo quy định của Luật HTX và càng khó giúp HĐQT, Chủ tịch HĐQT, Giám đốc HTX khắc phục triệt để các hạn chế, yếu kém mắc phải. Đa số HTX hiện nay không thực hiện kiểm toán do mất thời gian, tốn chi phí, nội dung khó hiểu so với trình độ người quản lý, HTX chưa thấy được giá trị của báo cáo kiểm toán đối với hoạt động sản xuất, kinh doanh. Ngay cả Quỹ tín dụng nhân dân chịu quy định hoạt động tín dụng, bắt buộc phải kiểm toán nhưng việc thực hiện kiểm toán còn mang tính đối phó, chưa sử dụng hiệu quả trong điều hành.

*Vấn đề 2: Quy định về cơ cấu tổ chức, người đại diện, điều lệ của HTX còn cứng nhắc gây khó khăn trong triển khai thực tế*

*Thứ nhất*, Luật HTX năm 2012 quy định HTX thành lập riêng bộ máy quản lý và bộ máy điều hành HTX. Tuy nhiên, trên thực tế có rất nhiều HTX quy mô nhỏ, ít thành viên thành lập 01 bộ máy quản trị kiêm điều hành, chủ tịch HĐQT đồng thời là giám đốc của HTX để tiết kiệm chi phí, hoạt động hiệu quả. Do đó, nhiều HTX đề xuất sửa đổi quy định về cơ cấu tổ chức của HTX theo hướng cho phép HTX tự quyết định thành lập riêng hay không thành lập riêng bộ máy quản lý và bộ máy điều hành HTX như đã quy định trong Luật HTX 2003.

*Thứ hai,* Luật HTX năm 2012 quy định thiếu linh hoạt về người đại diện theo pháp luật của HTX, LHHTX. Theo Điều 37, 38 Luật HTX năm 2012, Chủ tịch HĐQT là người đại diện theo pháp luật của HTX, LHHTX; Giám đốc (GĐ)/Tổng Giám đốc (TGĐ) là người điều hành hoạt động của HTX, LHHTX. Như vậy, Luật HTX năm 2012 không cho phép:

- Chủ tịch HĐQT đồng thời kiêm GĐ/TGĐ HTX, LHHTX

- GĐ/TGĐ là người đại diện theo pháp luật của HTX trong trường hợp Điều lệ quy định

- HTX, Liên hiệp HTX có thể có 1 hoặc nhiều hơn 1 người đại diện theo pháp luật.

Quy định như hiện nay tỏ ra khá cứng nhắc, can thiệp sâu vào tổ chức, hoạt động của HTX, LHHTX. HTX, LHHTX không có quyền lựa chọn như doanh nghiệp trong vấn đề này; tức là Luật HTX không dành cho Điều lệ HTX có thể quy định khác những nội dung này. Trong khi đó, Luật Doanh nghiệp cho phép công ty thể có nhiều hơn một người đại diện theo pháp luật (như công ty cổ phần quy định việc xác định số lượng cũng như chức danh quản lý và các nội dung về quyền và nghĩa vụ của người đại diện theo pháp luật của doanh nghiệp sẽ được quy định cụ thể trong nội dung điều lệ doanh nghiệp). Do vậy cần sửa đổi, bổ sung để nội dung này trong Luật HTX linh hoạt và phù hợp hơn khi điều chỉnh cơ cấu tổ chức quản lý HTX, LHHTX.

*Thứ ba,* Luật HTX năm 2012 không loại trừ hết các đối tượng có liên quan của các thành viên HĐQT, Ban kiểm soát (BKS) hoặc kiểm soát viên, GĐ/TGĐ HTX, Liên hiệp HTX. Điều 40 Luật HTX năm 2012 quy định điều kiện trở thành thành viên HĐQT, BKS hoặc kiểm soát viên, GĐ/TGĐ HTX, Liên hiệp HTX đã không loại trừ hết các đối tượng có liên quan của các thành viên HĐQT, BKS hoặc kiểm soát viên, GĐ/TGĐ HTX, Liên hiệp HTX. Cụ thể, điểm b khoản 1, 2 điều 40 Luật HTX năm 2012 quy định: Thành viên HĐQT không đồng thời là thành viên BKS hoặc kiểm soát viên, kế toán trưởng, thủ quỹ của cùng HTX, Liên hiệp HTX và không phải là cha, mẹ đẻ; cha, mẹ nuôi; vợ, chồng; con, con nuôi; anh, chị, em ruột của thành viên HĐQT, BKS hoặc kiểm soát viên. Điểm b khoản 3, 4 điều 40 Luật HTX năm 2012 quy định: kiểm soát viên, thành viên BKS HTX, Liên hiệp HTX không đồng thời là thành viên HĐQT, GĐ/TGĐ, kế toán trưởng, thủ quỹ của cùng HTX, Liên hiệp HTX và không phải là cha, mẹ đẻ; cha, mẹ nuôi; vợ, chồng; con, con nuôi; anh, chị, em ruột của thành viên HĐQT, thành viên khác của BKS. Quy định này chưa loại trừ hết các đối tượng có quan hệ gia đình, còn thiếu một số đối tượng như: bố chồng, mẹ chồng, bố vợ, mẹ vợ, con rể, con dâu, anh rể, em rể, chị dâu, em dâu, anh ruột của vợ, anh ruột của chồng, chị ruột của vợ, chị ruột của chồng, em ruột của vợ, em ruột của chồng của thành viên HĐQT, BKS hoặc kiểm soát viên.

*Thứ tư,* Điều 21 Luật HTX năm 2012 quy định 20 nội dung trong Điều lệ HTX, LHHTX. Các nội dung được quy định khá chi tiết, bao gồm những vấn đề quan trọng cần được thoả thuận, thống nhất giữa các thành viên về tổ chức, hoạt động của HTX. Trong các nội dung này, có những nội dung chỉ có trong Luật HTX năm 2012 của Việt Nam mà không có trong pháp luật của một số nước, như thời gian liên tục sử dụng sản phẩm, dịch vụ của HTX; thời gian làm việc cho HTX; nội dung hợp đồng dịch vụ giữa HTX với thành viên… Việc quy định chi tiết như vậy là phù hợp với trình độ phát triển kinh tế xã hội của Việt Nam tại thời điểm ban hành Luật HTX năm 2012; mang tính hướng dẫn cụ thể cho các sáng lập viên, những người có nguyện vọng trở thành thành viên HTX. Tuy nhiên, việc Luật HTX của Việt Nam quy định quá chi tiết cũng ảnh hưởng đến quyền tự chủ của các HTX, LHHTX; vì các HTX, LHHTX bắt buộc phải quy định trong Điều lệ của mình các nội dung Luật định; ngoài ra có thể quy định các nội dung khác do Đại hội thành viên quyết định nhưng không trái pháp luật. Hơn nữa, trên thực tế các HTX, LHHTX có quy mô kinh doanh, ngành nghề kinh doanh, địa bàn hoạt động, số lượng thành viên… khác nhau nên có nhu cầu khác nhau khi xây dựng Điều lệ của mình. Nếu Luật HTX quy định cứng sẽ thể hiện sự thiếu linh hoạt, không phù hợp với sự đa dạng của các HTX, LHHTX trong thực tế.

*Thứ năm,* Luật HTX năm 2012 quy định thẩm quyền sửa đổi, bổ sung Điều lệ HTX, LHHTX duy nhất thuộc Đại hội thành viên. Theo Khoản 14 Điều 32 Luật HTX năm 2012, việc sửa đổi, bổ sung Điều lệ thuộc thẩm quyền của Đại hội thành viên. Tuy nhiên, Đại hội thành viên chỉ họp thường kỳ mỗi năm 01 lần, và có thể họp bất thường theo các trường hợp được quy định tại Điều 31 Luật HTX năm 2012. Vì vậy, nếu phát sinh các vấn đề dẫn đến cần sửa đổi, bổ sung Điều lệ mà chưa đến cuộc họp Đại hội thành viên thường kỳ, hoặc không triệu tập được Đại hội thành viên bất thường, HTX, LHHTX sẽ gặp khó khăn trong hoạt động vì không giải quyết được những vấn đề phát sinh trong tổ chức hoạt động của mình.

### 3.2. Mục tiêu

- Hoàn thiện cơ cấu tổ chức hoạt động HTX, LHHTX nâng cao tính minh bạch và kỷ luật trong quản lý HTX, LHHTX thông qua kiểm toán.

### 3.3. Giải pháp đề xuất

*(1) Phương án 1:* Giữ nguyên chính sách hiện tại

*(2) Phương án 2:* Sửa đổi, bổ sung một số quy định như sau:

- Bổ sung một chương riêng trong Luật HTX (sửa đổi) theo hướng quy định bắt buộc kiểm toán đối với HTX, LHHTX. Các quy định bảo đảm phù hợp các nội dung, tiêu chuẩn kiểm toán HTX trên thế giới và quy định chung về kiểm toán hiện hành ở nước ta. Quy định một số nội dung chính:

+ Đối tượng kiểm toán, phạm vi, tần suất, giá trị báo cáo kiểm toán.

+ Chủ thể thực hiện công tác kiểm toán, điều kiện, tiêu chuẩn kiểm toán viên.

+ Nội dung kiểm toán: Kiểm toán tuân thủ, kiểm toán báo cáo tài chính, kiểm toán hoạt động.

+ Quy định lộ trình nhất định để HTX kiểm toán nội bộ (2 năm) sau đó là kiểm toán bắt buộc độc lập, có chế tài xử lý vi phạm. Nhà nước có chính sách hỗ trợ, ưu đãi về kiểm toán đối với HTX, LHHTX.

- Sửa đổi quy định Điều 21 của Luật HTX năm 2012 về nội dung điều lệ HTX theo hướng chỉ quy định những nội dung quan trọng nhất trong Luật; các nội dung khác do từng HTX, LHHTX quyết định.

- Bổ sung quy định khuyến khích ứng dụng công nghệ thông tin, khoa học kỹ thuật trong tổ chức đại hội thành viên để tiết kiệm thời gian, chi phí (như trực tuyến, biểu quyết phiếu điện tử, lấy ý kiến bằng văn bản, phần mềm…).

- Bổ sung quy định hợp tác xã có quyền lựa chọn tổ chức 1 bộ máy (vừa quản lý vừa điều hành) hoặc tách làm 2 bộ máy tùy theo quy mô thành viên (hợp tác xã trên 30 thành viên bắt buộc tách làm 2 bộ máy).

- Bổ sung quy định người đại diện HTX là Chủ tịch HĐQT hoặc thành viên của HTX được quy định trong điều lệ HTX (về số lượng, về quyền hạn của người đại diện và được thông báo cho cơ quan chức năng, đối tác).

- Bổ sung quy định về trách nhiệm của Chủ tịch HĐQT, thành viên HĐQT, ban kiểm soát hoặc kiểm soát viên khi không triệu tập Đại hội thành viên bất thường trong trường hợp Luật định (bồi thường thiệt hại phát sinh cho HTX).

- Bổ sung các đối tượng có liên quan bị cấm là thành viên HĐQT, ban kiểm soát hoặc kiểm soát viên, giám đốc/tổng giám đốc HTX, LHHTX bao gồm: bố chồng, mẹ chồng, bố vợ, mẹ vợ, con rể, con dâu, anh rể, em rể, chị dâu, em dâu, anh ruột của vợ, anh ruột của chồng, chị ruột của vợ, chị ruột của chồng, em ruột của vợ, em ruột của chồng của thành viên HĐQT, ban kiểm soát hoặc kiểm soát viên.

- Sửa đổi Khoản 3, Điều 3 Luật HTX năm 2012 cho phép thành lập doanh nghiệp của HTX, LHHTX, hoạt động theo Luật Doanh nghiệp.

### 3.4. Đánh giá tác động của các giải pháp đối với đối tượng chịu tác động trực tiếp của chính sách và các đối tượng khác có liên quan

#### 3.4.1. Phương án 1: Giữ nguyên chính sách hiện tại

a) Tác động kinh tế

- Đối với Nhà nước: Việc hỗ trợ của Nhà nước cho các HTX không hiệu quả do thiếu báo cáo đánh giá chính xác tình hình hoạt động của HTX như không phân tách được phân giao dịch nội bộ với giao dịch bên ngoài, chưa hoạch toán tài sản chung, tài sản không chia…

- Nhà nước chưa bảo đảm môi trường sản xuất, kinh doanh bình đẳng giữa HTX, LHHTX với các loại hình doanh nghiệp và tổ chức kinh tế khác quy định tại Điều 5 Luật HTX năm 2012

- Đối với HTX:

+ Quy định về kiểm toán đối với HTX nói chung chỉ dừng ở mức khuyến khích áp dụng nên đa số các HTX chưa quan tâm đến kiểm toán HTX, hoạt động tài chính thiếu minh bạch, tình hình quản trị HTX rất yếu kém.

+ Quy định tách riêng 02 bộ máy quản trị và điều hành gây tốn kém chi phí, nhân lực đối với những HTX quy mô nhỏ, ít thành viên.

b) Tác động xã hội: Không thay đổi.

c) Tác động về giới: Chính sách không ảnh hưởng đến cơ hội, điều kiện, năng lực thực hiện và thụ hưởng các quyền, lợi ích của mỗi giới do chính sách được áp dụng chung, không mang tính phân biệt.

d) Tác động về thủ tục hành chính: Phương án này không thay đổi các thủ tục hành chính hiện hành.

đ) Tác động đối với hệ thống pháp luật: Hệ thống pháp luật không bảo đảm tính thống nhất, đồng bộ do quy định về đối tượng, thẩm quyền của HĐQT, BKS chưa chặt chẽ, quy định về kiểm toán có hiệu lực cao, quy định về người đại diện quá cứng nhắc.

#### 3.4.2. Phương án 2: Sửa đổi, bổ sung một số quy định như đề xuất

a) Tác động kinh tế

- Đối với Nhà nước:

+ Bổ sung một lĩnh vực mới hoạt động về kiểm toán chuyên ngành HTX trong hoạt động kinh tế - xã hội.

+ Việt Nam chưa có hệ thống kiểm toán HTX, cần nghiên cứu cơ cấu tổ chức triển khai thực hiện: Đơn vị thực hiện kiểm toán HTX; Cơ quan tổ chức cấp chứng chỉ; Cơ quan giám sát chất lượng đơn vị kiểm toán; Cơ quan kiểm tra, giám sát chất lượng kiểm toán HTX; Cơ quan đào tạo kiểm toán viên. Nhà nước hàng năm cần dành một nguồn ngân sách nhất định để cho các cơ quan hoạt động.

+ Nhà nước tăng nguồn thu từ một số hoạt động: cấp chứng chỉ kiểm toán cho HTX, chứng chỉ chất lượng kiểm toán viên, thuế từ các đơn vị đào tạo, cơ quan kiểm toán HTX,...

+ Việc hỗ trợ cho các HTX đạt hiệu quả cao hơn thông qua đánh giá báo cáo kiểm toán, giảm thất thoát, lãng phí vốn hỗ trợ, đầu tư của Nhà nước cho HTX.

- Đối với HTX:

+ HTX được đối xử bình đẳng so với doanh nghiệp, được tham gia các hoạt động kinh tế, xã hội

+ HTX hoạt động sản xuất kinh doanh hiệu quả hơn thông qua hoạt động kiểm toán HT giúp: Tạo niềm tin cho các thành viên yên tâm cống hiến, đóng góp xây dựng cho HTX cũng như các tổ chức tín dụng, đối tác làm ăn với HTX; Hướng dẫn nâng cao nghiệp vụ, củng cố hoạt động tài chính kế toán HTX; Nâng cao hiệu quả, hiệu năng quản lý, độ tin cậy thông tin, phòng ngừa rủi ro; Tư vấn hoạch định kế hoạch, phương án sản xuất kinh doanh.

+ Tính tự chủ, năng động của HTX về cơ cấu tổ chức, người đại diện được nâng cao, tạo điều kiện thuận lợi cho HTX trong tổ chức điều hành bên trong và hoạt động hợp tác kinh doanh bên ngoài. Từ đó mang lại hiệu quả kinh tế gián tiếp cho HTX.

+ Chi phí về kiểm toán, đào tạo và trả lương kiểm toán viên (phục vụ kiểm soát nội bộ) của HTX là đáng kể. Đây là một rào cản lớn cho các HTX ở Việt Nam hiện nay do đa số các HTX còn yếu về tài chính, hoạt động còn đơn giản.

- Đối với thành viên HTX: Thông tin về HTX minh bạch, chính xác giúp thành viên yên tâm, tập trung hơn vào hoạt động sản xuất kinh doanh.

b) Tác động xã hội

- Giải quyết nhu cầu việc làm cho xã hội thông qua các hoạt động về kiểm toán cho HTX.

- HTX, thành viên HTX và các đối tác, khách hàng của HTX trở nên gắn kết hơn nhờ sự minh bạch về thông tin trong các hoạt động sản xuất kinh doanh.

c) Tác động về giới: Chính sách không ảnh hưởng đến cơ hội, điều kiện, năng lực thực hiện và thụ hưởng các quyền, lợi ích của mỗi giới do chính sách được áp dụng chung, không mang tính phân biệt.

d) Tác động về thủ tục hành chính: Phát sinh thủ tục cho việc thi, cấp chứng chỉ, kiểm tra giám sát chất lượng kiểm toán HTX, kiểm toán viên và đơn vị có liên quan.

đ) Tác động đối với hệ thống pháp luật: Ban hành bổ sung văn bản quy phạm pháp luật để điều chỉnh các hoạt động về kiểm toán, bảo đảm hiệu lực, hiệu quả trong thi hành, tuân thủ pháp luật. Tính thống nhất, đồng bộ của hệ thống pháp luật về tổ chức HTX được nâng cao.

### 3.5. Kiến nghị giải pháp lựa chọn

So sánh 02 (hai) phương án trên, phương án 02 là phương án có nhiều tác động tích cực nhất và tác động xã hội tốt nhất. Đặc biệt, đây là giải pháp mang tính đột phá giúp cho HTX nâng cao hiệu quả hoạt động. Do đó, đề xuất lựa chọn phương án 02 cho việc sửa đổi, bổ sung Luật HTX. Thẩm quyền ban hành là Quốc hội.

## 4. Chính sách 04: Nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước cho khu vực kinh tế hợp tác

### 4.1 Xác định vấn đề

Vấn đề 01: Quy định về đăng ký HTX còn một số hạn chế

Thứ nhất, thời hạn xem xét cấp Giấy chứng nhận là trong thời hạn 05 ngày tại Điều 23 Luật HTX năm 2012 nhưng Thông tư số 07/2019/TT-BKHĐT trong đó quy định thời hạn cấp đăng ký HTX là 03 ngày làm việc, kể từ ngày nhận hồ sơ hợp lệ, thống nhất với thời hạn xem xét cấp Giấy chứng nhận đăng ký doanh nghiệp, hộ kinh doanh. Như vậy, quy định giữa Luật và Thông tư hiện hành chưa phù hợp với nguyên tắc xây dựng văn bản quy phạm pháp luật là phải bảo đảm tính hợp pháp, tính thống nhất của văn bản quy phạm pháp luật trong hệ thống pháp luật, theo đó quy định của văn bản dưới luật (Nghị định, Thông tư) phải phù hợp với quy định của Luật.

*Thứ hai,* một số ngành nghề đầu tư kinh doanh có điều kiện chỉ có doanh nghiệp được phép tham gia mà HTX lại không được tham gia. Cụ thể, một số điều kiện kinh doanh quy định là "là doanh nghiệp được thành lập theo quy định của pháp luật"; trong hồ sơ cấp phép yêu cầu "Giấy chứng nhận đăng ký kinh doanh, Giấy chứng nhận đăng kí doanh nghiệp hoặc Giấy chứng nhận đăng kí đầu tư" hoặc quy định điều kiện cụ thể đối với từng loại hình doanh nghiệp, không có quy định liên quan đến HTX, LHHTX. Các VBQPPL được rà soát bao gồm:

Khoản 2 Điều 61 Luật Kế toán 2015; Khoản 1 Điều 102 Luật Quản lý thuế 2019; Khoản 2 Điều 22 Luật Kiểm toán độc lập 2015; Khoản 1 Điều 20 Luật Hải quan 2014; Điều 21 luật Bưu chính 2010; Khoản 2 Điều 6 NĐ 47/2011/NĐ-CP; Khoản 2 Điều 43,31,32,34 Luật An toàn thông tin mạng 2015; Khoản 1 Điều 36 Luật Viễn thông 2009; Khoản 1 Điều 36 Luật Xuất bản; Khoản 1 Điều 48 Luật Chuyển giao công nghệ 2017; Điều 12 Luật Điện ảnh 2006; Điều 31 Luật Du lịch 2017; Khoản 1 Điều 13 luật Phá sản 2014; Điều 23 Luật đấu giá tài sản; Điều 257 Luật Thương mại; Điều 43; Khoản 2,3,4 Điều 46; Điều 47 luật Quản lý, sử dụng vũ khí, vật liệu nổ và công cụ hỗ trợ; Điều 54, Khoản 2 Điều 14 Bộ luật Lao động 2012; Điểm b khoản 1 Điều 8 NĐ 10/2010/NĐ-CP; Khoản 1 Điều 5,8,11 NĐ 24/2012/NĐ-CP; Điều 2 Nghị định 88/2014/NĐ-CP; Điều 14,32,33,23 Nghị định 72/2013/NĐ-CP; Khoản 1 Điều 13 Nghị định 130/2018/NĐ-CP; Điều a Khoản 1 Điều 12 Nghị định 06/1016/NĐ-CP; Điều 6,7,21,22 Nghị định 140/2017/NĐ-CP; Điều 7, Khoản a điểm 2 Điều 8 Nghị định 116/2017/NĐ-CP; Điều 110 Luật Hàng không dân dụng 2006; Khoản 2 Điều 10 Nghị định 92/2016/NĐ-CP; Khoản 2 Điều 2, Khoản 7 Điều 2, Khoản 13 Điều 2, Khoản 4 Điều 2 Nghị định 147/2018/NĐ-CP; Điều 3 Nghị định 102/2016/NĐ-CP; Khoản 1 Điều 4, Khoản 1 Điều 5 Nghị định 54/2019/NĐ-CP; Điều 1.1 Nghị định 136/2018/NĐ-CP; Khoản 7 Điều 2 Nghị định 01/2017/NĐ-CP; Khoản 1 Điều 17 Nghị định 08/2020/NĐ-CP; Điều 7,12,13,16,19,22,24 Nghị định 83/2014/NĐ-CP; Khoản 1 điều 14 Nghị định 116/2017/NĐ-CP; Điểm a Khoản 1 Điều 6; Điểm a Khoản 1 Điều 7 Nghị định 87/2018/NĐ-CP; Khoản 1 Điều 22 Nghị định 6/2018/NĐ-CP; Khoản 2 Điều 6 Khoản 4 Điều 5 Nghị định 17/2020/NĐ-CP; Điều 8,11,12 Nghị định 105/2017/NĐ-CP; Điểm a khoản 1 Điều 7 Nghị đinh 40/2018/NĐ-CP; Điều 6 Nghị định 38/2020/NĐ-CP; Khoản 1 Điều 4 Nghị định 69/2016/NĐ-CP;[[9]](#footnote-9)

*Thứ ba*, việc quy định đăng ký HTX tại Phòng Tài chính – Kế hoạch ở cấp huyện gây khó khăn trong việc thống nhất quản lý nhà nước về đăng ký kinh doanh. Hiện nay hệ thống đăng ký thành lập trực tuyến cho doanh nghiệp, HTX thông qua 01 cổng thông tin cấp tỉnh. Ngoài ra, hệ thống giao thông ở nước ta đã phát triển, người dân ở các huyện có thể dễ dàng đi đăng ký ở cơ quan cấp tỉnh.

*Thứ tư*, Luật HTX năm 2012 thiếu quy định về công nhận chữ ký số, thủ tục về đăng ký, thu hồi con dấu không còn phù hợp so với Luật Doanh nghiệp.

*Vấn đề 02:* Quy định về tổ chức lại: chia tách, sáp nhập HTX còn một số hạn chế

*Thứ nhất,* Luật HTX năm 2012 chưa quy định rõ về các hình thức tổ chức lại và hậu quả pháp lý của tổ chức lại HTX để phân định rõ ràng từng hình thức tổ chức lại. Theo quy định hiện nay được hiểu chỉ cho phép các HTX mới được sáp nhập lại với nhau thành HTX, HTX chia tách thành các HTX. Quy định này là rất cứng đối với các tổ chức HTX, chưa tạo điều kiện để các HTX tổ chức lại theo nhu cầu.

*Thứ hai,* Khoản 3 Điều 52 Luật HTX về thủ tục chia, tách HTX chỉ quy định về thủ tục thành lập HTX mới đối với các HTX được chia hay được tách mà không quy định về thủ tục đăng ký thay đổi nội dung đăng ký HTX đối với HTX bị tách.

*Vấn đề 03:* Quy định về giải thể HTX gây khó khăn vướng mắc

*Thứ nhất*, tính đến 31/12/2020, cả nước có 3.097 HTX không hoạt động, trong đó có 2.044 HTX[[10]](#footnote-10) (chiếm gần 66%) đang tiến hành giải thể nhưng chưa giải thể dứt điểm do phát sinh khó khăn, vướng mắc. Một trong những nguyên nhân chính là không thành lập được Hội đồng giải thể buộc theo quy định tại điểm a Khoản 3 Điều 54 của Luật HTX năm 2012 (47 địa phương[[11]](#footnote-11) với 1.183 HTX) do người đại diện phía HTX (Chủ tịch HĐQT, giám đốc, kiểm soát, thành viên) không đủ thành phần tham gia thành lập Hội đồng giải thể theo quy định.

*Thứ hai*, pháp luật hiện hành chưa có quy định hướng dẫn giải quyết tình huống mất hoặc thất lạc Giấy đăng ký HTX, con dấu khi giải thể, phá sản (31 địa phương[[12]](#footnote-12) với 334 HTX). Tuy nhiên, đối với giải thể HTX, việc ứng dụng công nghệ thông tin vẫn chưa được thực hiện như thủ tục đăng ký HTX. Cụ thể là pháp luật hiện hành chưa có quy định về quy trình, thủ tục giải thể HTX qua mạng nhằm tạo điều kiện thuận lợi cho các nhà đầu tư trong quá trình rút lui khỏi thị trường.

*Thứ ba,* theo quy định tại Điểm d Khoản 2 Điều 54 Luật HTX, HTX buộc phải giải thể trong trường hợp bị thu hồi Giấy chứng nhận đăng ký và một trong những trường hợp HTX bị thu hồi Giấy chứng nhận đăng ký đó là HTX phá sản theo quy định tại Khoản 1 Điều 56 Luật HTX. Từ quy định này dẫn đến cách hiểu HTX phá sản sẽ phải thực hiện toàn bộ quy trình thủ tục giải thể bắt buộc theo quy định của Luật HTX. Tuy nhiên, quy định này là không hợp lý và không phù hợp với quy định của Luật Phá sản 2014. Theo quy định của Luật Phá sản, HTX bị tuyên bố phá sản thì cơ quan thi hành án sẽ thi hành quyết định tuyên bố HTX phá sản, trong đó có thủ tục thanh lý tài sản và thanh toán các khoản nợ của HTX. Bên cạnh đó, đối chiếu với các trường hợp giải thể doanh nghiệp, Luật Doanh nghiệp 2020 không có quy định doanh nghiệp bị giải thể trong trường hợp bị thu hồi Giấy chứng nhận đăng ký doanh nghiệp mà lý do thu hồi Giấy chứng nhận đăng ký doanh nghiệp là vì phá sản. Như vậy, đối chiếu với quy định của Luật Phá sản 2014 và Luật Doanh nghiệp 2020, có thể thấy quy định của Luật HTX năm 2012 là chưa hợp lý. Cần bổ sung quy định điều kiện thực hiện giải thể khi HTX đủ khả năng thanh toán, theo trình tự giải thể của Luật HTX tách bạch với điều kiện phá sản khi HTX mất khả năng thanh toán và bị tòa án nhân dân tuyên bố phá sản và thực hiện theo trình tự của Luật Phá sản.

*Vấn đề 04*: *Quy định về chuyển đổi HTX gây khó khăn vướng mắc*

*Thứ nhất*, Luật HTX chỉ có duy nhất một điều luật quy định về việc chuyển đổi HTX, đó là khoản 2 Điều 62 Luật HTX năm 2012. Theo quy định này, có thể thấy, pháp luật HTX hiện hành mới chỉ quy định cơ chế chuyển đổi cho những HTX đã thành lập trước ngày Luật HTX năm 2012 có hiệu lực thi hành, còn đối với những HTX được thành lập theo quy định của Luật HTX thì hoàn toàn không có quy định điều chỉnh. Điều đó cũng đồng nghĩa với việc những HTX này sẽ không có lựa chọn nào khác ngoài việc phải giải thể tự nguyện nếu muốn chuyển sang hoạt động theo hình thức pháp lý khác như doanh nghiệp. Không chỉ thế, đối với hoạt động chuyển đổi các mô hình HTX “kiểu cũ”, Luật HTX chưa xây dựng được trình tự, thủ tục chuyển đổi trong từng trường hợp cụ thể.

Tính đến 31/12/2020, cả nước còn 615 HTX chưa đăng ký và tổ chức lại theo quy định của Luật HTX năm 2012, trong đó: 423 HTX chưa đăng ký và tổ chức lại đang hoạt động; 192 HTX chưa đăng ký và tổ chức lại nhưng không còn hoạt động, chờ giải thể. Một số địa phương có số HTX chưa đăng ký và tổ chức lại theo Luật HTX năm 2012 còn cao như tỉnh Tuyên Quang (93 HTX), TP Hà Nội (86 HTX), Thái Nguyên (66 HTX), Vĩnh Phúc (45 HTX), Yên Bái (41 HTX), Cao Bằng (36 HTX), TP Hồ Chí Minh (25 HTX), …

*Thứ hai*, đối với các HTX được thành lập theo quy định của Luật HTX năm 2012, cần xây dựng cơ chế cho phép HTX có thể chuyển đổi hình thức pháp lý thành các loại hình doanh nghiệp có sự tương đồng về cấu trúc vốn, cơ cấu tổ chức quản lý và quy chế thành viên như công ty cổ phần và công ty TNHH hai thành viên trở lên. Đây cũng là xu hướng phổ biến được áp dụng tại các quốc gia phát triển như Đức, Úc và Canada. Theo đó, tùy thuộc vào số lượng thành viên hiện có, HTX có thể chuyển đổi thành công ty TNHH hoặc công ty cổ phần. Bên cạnh đó, Luật HTX cũng cần đặt ra điều kiện cụ thể cho việc chuyển đổi HTX thành doanh nghiệp để bảo đảm quyền lợi cho các thành viên HTX. Nếu một HTX mà đa số các thành viên vẫn có nhu cầu sử dụng sản phẩm, dịch vụ của HTX, và việc sử dụng sản phẩm, dịch vụ của thành viên vẫn mang lại nguồn lợi nhuận ổn định cho HTX thì HTX sẽ không được thực hiện hoạt động chuyển đổi.

*Vấn đề 05: Quản lý nhà nước đối với HTX còn nhiều hạn chế*

*Thứ nhất,* quy định tại Điều 59 và Điều 60 Luật HTX năm 2012 chưa làm rõ được trách nhiệm quản lý nhà nước đối với HTX trong giai đoạn hiện nay, đó là đề cao vai trò của việc ứng dụng công nghệ thông tin vào hoạt động quản lý HTX và sự phối hợp, trao đổi, quản lý thông tin về HTX giữa các Bộ, cơ quan ngang bộ và Ủy ban nhân dân các cấp.

*Thứ hai,* Luật HTX năm 2012 và các văn bản hướng dẫn thi hành chưa quy định về cơ quan chuyên trách trong việc quản lý HTX, cũng như chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của HTX, mặc dù trên thực tế hiện nay, để thực hiện hoạt động quản lý nhà nước đối với HTX, Việt Nam đã thành lập hai cơ quan chuyên trách được giao chức năng quản lý HTX, đó là Cục phát triển HTX (Bộ Kế hoạch và Đầu tư) và Cục kinh tế hợp tác và phát triển nông thôn (Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn). Bên cạnh đó, mặc dù ở cấp Trung ương, Nhà nước đã thành lập hai cơ quan để chuyên trách thực hiện nhiệm vụ quản lý nhà nước đối với HTX thì ở các địa phương hiện nay vẫn chưa có Phòng/Ban chuyên trách về quản lý HTX, cán bộ quản lý nhà nước về HTX chủ yếu là kiêm nhiệm, thay đổi thường xuyên, dẫn đến hiệu quả quản lý nhà nước đối với HTX chưa bảo đảm hiệu quả cao.

*Vấn đề 06: Các chính sách hỗ trợ, ưu đãi phát triển HTX bị dàn trải, phân tán và chưa quan tâm về chất lượng*

Luật HTX năm 2012 quy định 6 chính sách hỗ trợ, 2 chính sách ưu đãi đối với HTX trong các lĩnh vực kinh tế, riêng đối với HTX trong nông nghiệp còn được hưởng thêm 5 chính sách hỗ trợ, ưu đãi khác. Tuy nhiên, vấn đề nảy sinh trong chính sách nhà nước đối với HTX nằm ở chỗ: Thực hiện chưa toàn diện, chưa đồng bộ các chính sách đã ban hành, chưa đúng nhu cầu thực tế của HTX về mức hưởng lợi chính sách và chưa đặt ra yêu cầu sử dụng có hiệu quả các hỗ trợ của chính sách. Do vậy chính sách chưa tác động đủ mạnh, đủ hữu hiệu giúp các HTX khắc phục các hạn chế nhiều năm để lại, vươn lên phát triển nhanh và mạnh.

Hơn nữa, thiết kế các chính sách của nhà nước đối với HTX thời gian qua tuy nhiều, nhưng phân tán, chưa mang tính đồng bộ theo 03 nhóm: Định hướng phát triển; Tạo động lực; Phòng ngừa rủi ro. Thực tế cho thấy, các chính sách hiện tại mới tập trung vào các hỗ trợ, ưu đãi (tức có mục đích tạo động lực), mà chưa có chính sách định hướng phát triển HTX trong các ngành, lĩnh vực theo quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội từng giai đoạn để tạo hành lang cho HTX hướng vào đó mà phát triển. Cùng với đó, nhóm chính sách phòng ngừa và giảm thiểu rủi ro cũng thiếu (nhất là chính sách hỗ trợ HTX thực hiện kiểm toán bắt buộc để phát hiện và phòng ngừa rủi ro và chính sách hỗ trợ HTX tham gia thị trường bảo hiểm) nên nhiều HTX khi lâm vào tình trạng rủi ro đã không thoát khỏi thiệt hại để có thể tiếp tục phát triển.

Vì vậy, Luật HTX cần quy định rõ 03 nhóm chính sách trên và quy định hàng năm phải nắm bắt nhu cầu về các chính sách của HTX để làm căn cứ triển khai các hỗ trợ HTX theo đúng nhu cầu và kiểm soát chặt chẽ kết quả sử dụng các hỗ trợ nhà nước của HTX (thực hiện chính sách theo nhu cầu HTX và có đánh giá hiệu quả ảnh hưởng của hưởng lợi chính sách, không thực hiện chính sách theo kiểu bình quân). Những HTX không đưa ra nhu cầu hoặc không chứng minh được khả năng thực hiện nhu cầu đưa ra thì không nhận được hỗ trợ. Để giúp HTX thực hiện được quy định này, việc triển khai chính sách hỗ trợ HTX thực hiện kiểm toán kết hợp tư vấn phát triển cho từng HTX hàng năm sẽ đóng vai trò chủ chốt và không thể thay thế.

### 4.2. Mục tiêu

- Nâng cao hiệu quả, chất lượng các chính sách hỗ trợ, ưu đãi của Nhà nước. Thống nhất được các cơ chế chính sách hỗ trợ cho khu vực KTTT đang còn dàn trải. Tập trung vào các chính sách mang tính định hướng phát huy bản chất đặc thù, tạo động lực phát triển và phòng ngừa rủi ro cho các tổ chức KTHT.

- Hoàn thiện quy định quản lý nhà nước đối với lĩnh vực KTTT theo hướng tinh gọn, hiệu quả; đơn giản hoá và rút ngắn thủ tục hành chính; tăng cường ứng dụng công nghệ thông tin, chuyển đổi số.

### 4.3. Giải pháp đề xuất

*(1) Phương án 1:* Giữ nguyên chính sách hiện tại

*(2) Phương án 2:* Sửa đổi, bổ sung một số quy định như sau:

*a) Hoàn thiện các quy định nâng cao năng lực, hiệu quả quản lý nhà nước theo hướng ứng dụng công nghệ thông tin, chuyển đổi số như:*

- Bổ sung quy định xây dựng và khai thác cơ sở dữ liệu quốc gia về quản lý các tổ chức KTHT trong cải cách thủ tục hành chính trong đăng ký, tổ chức lại, giải thể, chuyển đổi, tình hình phát triển thành viên, tình hình hỗ trợ của Nhà nước, cấp mã số thuế, báo cáo thuế, tài chính...

- Sửa đổi, bổ sung quy định thống nhất, phân định rõ vai trò, trách nhiệm của các cơ quan, tổ chức quản lý nhà nước ở Trung ương và UBND địa phương các cấp trong quản lý nhà nước đối với khu vực KTTT trên các mặt cơ bản:

+ Định hướng, tuyên truyền, hướng dẫn các tổ chức KTHT phát triển trong các ngành kinh tế và địa bàn lãnh thổ, liên kết chuỗi giá trị;

+ Cung cấp các dịch vụ hỗ trợ, tạo điều kiện cho các tổ chức KTHT phát triển, hội nhập với thế giới;

+ Kiểm tra, giám sát và xử lý vi phạm và xử lý các rủi ro của các tổ chức KTHT trong quá trình phát triển theo định hướng của nhà nước.

- Bổ sung "Báo cáo kiểm toán" là một phần của hồ sơ HTX, LHHTX tổ chức lại, giải thể hoặc chuyển đổi HTX.

- Bổ sung quy định chuẩn hóa chương trình đào tạo, hệ thống đào tạo về HTX.

*b) Hoàn thiện các quy định về đăng ký thành lập HTX, LHHTX*

- Bổ sung quy định Luật HTX (sửa đổi) về đăng ký ngành nghề đầu tư kinh doanh có điều kiện, HTX, LHHTX được áp dụng đầy đủ thủ tục, quy định hiện hành đối với doanh nghiệp.

- Bổ sung quy định "chữ ký số" được áp dụng trong hoạt động HTX, LHHTX, đồng thời không quy định bắt buộc đăng ký sử dụng, hủy con dấu HTX giống như Luật Doanh nghiệp.

- Sửa đổi quy định thống nhất cơ quan đăng ký, quản lý về KTTT, HTX: cấp huyện cho THT, cấp tỉnh cho HTX, LHHTX, liên minh HTX các tỉnh, cấp Trung ương cho tổ chức đại diện có quy mô vùng, cả nước như Liên minh HTX Việt Nam, Liên đoàn HTX.

- Bổ sung quy định về trình tự, thủ tục thông báo việc HTX, LHHTX, chi nhánh, văn phòng đại diện, địa điểm kinh doanh của HTX, LHHTX trở lại hoạt động trước thời hạn so với thời hạn trong thông báo tạm ngừng hoạt động.

- Bãi bỏ điểm c, Khoản 1, Điều 23 Luật HTX năm 2012 quy định đăng ký HTX phải có phương án sản xuất kinh doanh.

*c) Hoàn thiện các quy định về tổ chức lại, chuyển đổi HTX*

- Hoàn thiện các quy định trình tự, thủ tục hoạt động chia tách, sáp nhập HTX, LHHTX thống nhất với quy định Luật Doanh nghiệp về thông báo chủ nợ, trách nhiệm pháp lý.

Cho phép HTX chuyển đổi sang hình thức doanh nghiệp có sự đồng nhất về cấu trúc vốn, cơ cấu tổ chức quản lý và quy chế thành viên khi tổ chức lại. Quy định chuyển đổi phải bảo đảm: về số lượng thành viên, về bảo đảm quyền lợi các thành viên (nếu các thành viên không đồng thuận, HTX vẫn hoạt động hiệu quả đáp ứng nhu cầu thành viên thì không cho phép chuyển đổi). Các phương án đề xuất cho phép HTX chuyển đổi như sau:

+ Chuyển đổi sang công ty TNHH 2 thành viên trở lên: HTX giữ cơ cấu vốn điều lệ, tỷ lệ vốn góp của thành viên trong vốn điều lệ.

+ Chuyển đổi thành công ty cổ phần: xác định tổng vốn điều lệ HTX trước khi chuyển đổi làm căn cứ xác định mệnh giá cổ phần loại cổ phần, tổng số cổ phần được quyền chào bán lần đầu. Cổ phần được bán cho thành viên theo tỷ lệ vốn góp trên vốn điều lệ.

+ Khi chuyển đổi phải kiểm toán, định giá tài sản không chia độc lập và chuyển giao tài sản không chia cho chính quyền địa phương hoặc HTX khác theo quy định.

*d) Hoàn thiện các quy định về giải thể HTX, LHHTX*

- Bổ sung điều kiện áp dụng thủ tục giải thể: "bảo đảm thanh toán hết các khoản nợ và nghĩa vụ tài sản khác", nếu HTX, LHHTX không đáp ứng được điều kiện này tức là HTX, LHHTX "mất khả năng thanh toán", phải áp dụng thủ tục phá sản theo quy định của Luật Phá sản.

- Bổ sung các quy định về nộp hồ sơ giải thể trực tuyến.

- Bổ sung quy định nghiêm cấm HTX, LHHTX người có trách nhiệm HTX, LHHTX thành viên Hội đồng giải thể thực hiện các hành vi: cất giấu, tẩu tán, cầm cố, thế chấp tài sản,…

- Sửa đổi, bổ sung quy định về thành lập Hội đồng giải thể:

+ Trường hợp giải thể tự nguyện: HTX tiến hành bầu bổ sung đại diện thành phần còn thiếu để thành lập Hội đồng giải thể theo quy định hiện hành.

+ Trường hợp giải thể bắt buộc: Thành phần tham gia Hội đồng giải thể theo quy định hiện hành. Trong thời hạn tối đa 30 ngày kể từ khi có thông báo của UBND cùng cấp với cơ quan nhà nước cấp giấy chứng nhận đăng ký, nếu HTX không có đủ thành phần đại diện là HĐQT hoặc ban kiểm soát hoặc thành viên tham gia Hội đồng giải thể thì Hội đồng giải thể vẫn được thành lập và triển khai các thủ tục giải thể tiếp theo.

- Bổ sung quy định việc cấp lại con dấu/chữ ký số; giầy chứng nhận đăng ký HTX khi bị thất lạc.

- Bãi bỏ quy định Khoản 1 Điều 56 Luật HTX năm 2012 về thu hồi giấy chứng nhận đăng ký HTX, LHHTX khi giải thể.

- Bổ sung quy định trình tự, thủ tục thu hồi giấy chứng nhận đăng ký HTX theo quyết định cưỡng chế thuế do nợ thuế.

*đ) Bổ sung một chương về chính sách hỗ trợ, ưu đãi của Nhà nước*

- Thống nhất các quy định về nội dung chính sách hỗ trợ đang quy định dàn trải, rải rác ở các văn bản quy phạm pháp luật chuyên ngành như: chính sách thuế, phí; đào tạo bồi dưỡng nguồn nhân lực, xúc tiến thương mại và mở rộng thị trường, vốn tín dụng.... vào 03 nhóm chính sách đồng bộ cho khu vực KTTT bao gồm:

+ Nhóm chính sách hỗ trợ định hướng phát triển khu vực KTTT (các kế hoạch, chương trình, thông tin, tuyên truyền phát triển các tổ chức KTHT…) trong từng giai đoạn và trong từng lĩnh vực kinh tế, ngành nghề nhằm tạo sự phát triển của khu vực KTTT phù hợp với định hướng quy hoạch phát triển các ngành, lĩnh vực kinh tế (nông lâm, thủy sản, diêm nghiệp, công nghiệp, dịch vụ, tài chính tín dụng, khác…);

+ Nhóm chính sách hỗ trợ, ưu đãi nhằm tạo động lực cho các các tổ chức KTHT (đất đai, thuế, phí, tín dụng, ứng dụng khoa học công nghệ, tiếp cận thị trường…) phù hợp với nhu cầu thực tế của tổ chức KTHT trong từng ngành nghề nhằm tạo điều kiện, cơ hội thuận lợi cho tổ chức KTHT phát triển trong ngành nghề đó;

+ Nhóm chính sách phòng ngừa rủi ro và giảm thiểu thiệt hại cho tổ chức KTHT trong quá trình phát triển theo định hướng do Nhà nước đưa ra (chính sách hỗ trợ HTX thực hiện kiểm toán độc lập, hỗ trợ HTX tham gia thị trường bảo hiểm…) nhằm giúp tổ chức KTHT phát hiện và xử lý sớm các nguy cơ rủi ro bên trong và bên ngoài và giảm thiểu thiệt hại trong trường hợp xảy ra rủi ro để bảo đảm phát triển bền vững trong kinh tế thị trường biến động không ngừng.

- Ngoài chính sách hỗ trợ, ưu đãi của Nhà nước chung còn quy định chính sách thêm đặc thù cho từng loại hình hoạt động như: THT, HTX hoạt động nông nghiệp, HTX hoạt động phi nông nghiệp, quỹ tín dụng nhân dân, LHHTX, liên minh HTX, liên đoàn HTX...

- Bổ sung chính sách hỗ trợ, ưu đãi của Nhà nước thúc đẩy THT phát triển lên mô hình tổ chức cao hơn là HTX. Ngoài ra còn có cơ chế đào tạo, nâng cao nhận thức người dân, người trẻ tuổi, đối tượng tiềm năng trở thành thành viên HTX sau này.

- Bổ sung nguyên tắc HTX, LHHTX hoạt động mục đích thương mại được hưởng các chính sách ưu đãi, hỗ trợ của nhà nước giống như các doanh nghiệp có cùng quy mô và hoạt động trong cũng lĩnh vực.

- Sửa đổi chính sách “giao đất, cho thuê đất” thành “miễn, giảm tiền sử dụng đất, tiền thuê đất” cho HTX, LHHTX hoạt động trong lĩnh vực nông nghiệp, lâm nghiệp, ngư nghiệp, diêm nghiệp.

### 4.4. Đánh giá tác động của các giải pháp đối với đối tượng chịu tác động trực tiếp của chính sách và các đối tượng khác có liên quan

#### 4.4.1. Phương án 1: Giữ nguyên chính sách hiện tại

a) Tác động kinh tế

- Đối với Nhà nước:

+ Việc hỗ trợ của Nhà nước cho các HTX mang tính dàn trải, chạy theo số lượng. Mặc dù Nhà nước quan tâm hỗ trợ cho HTX nhưng hiệu quả kinh tế mang lại cho nền kinh tế nói chung và cho HTX chưa cao.

+ Chưa có hệ thống quản lý thông tin về HTX dẫn đến Nhà nước mất nhiều chi phí trong quản lý nhà nước, phối hợp giữa các ban ngành.

- Đối với HTX: Đa số HTX còn yếu, quy mô nhỏ, nhu cầu hỗ trợ rất lớn. Tuy nhiên, các hỗ trợ của Nhà nước chưa phù hợp với nhu cầu của HTX, tiếp cận rất khó khăn nên mang lại hiệu quả chưa cao.

b) Tác động xã hội: Không thay đổi.

c) Tác động về giới: Chính sách không ảnh hưởng đến cơ hội, điều kiện, năng lực thực hiện và thụ hưởng các quyền, lợi ích của mỗi giới do chính sách được áp dụng chung, không mang tính phân biệt.

d) Tác động về thủ tục hành chính: Chi phí tuân thủ, thực hiện của HTX về báo cáo, đăng ký, giải thể… nhiều hơn so với doanh nghiệp. Mức độ ứng dụng khoa học công nghệ, chuyển đổi số trong cải cách hành chính chưa đáp ứng nhu cầu thực tiễn.

đ) Tác động đối với hệ thống pháp luật:

+ Quy định về chính sách “giao đất” tại Điều 6 Luật HTX năm 2012 không phù hợp với Luật đất đai năm 2013. Do đó, chưa bảo đảm tính thống nhất, đồng bộ của hệ thống pháp luật.

+ Quy định về giải thể, chuyển đổi còn vướng mắc không thể triển khai, khả năng thi hành tuân thủ pháp luật đối với HTX và cơ quan nhà nước thực thi pháp luật không bảo đảm.

#### 4.4.2. Phương án 2: Sửa đổi, bổ sung một số quy định như đề xuất

a) Tác động kinh tế

- Đối với Nhà nước: Hiệu quả hoạt động quản lý nhà nước và các chính sách hỗ trợ của Nhà nước được nâng lên giúp tiết kiệm ngân sách của Nhà nước.

- Đối với HTX: Được hỗ trợ đúng nhu cầu, nâng cao hiệu quả kinh tế của HTX và thành viên. HTX được tự do chuyển đổi, sáp nhập, chia tách theo nhu cầu của mình theo quy định của pháp luật.

b) Tác động xã hội: Hiệu quả hoạt động quản lý, hỗ trợ của Nhà nước cho khu vực HTX nâng lên giúp cho người dân tin tưởng hơn vào Nhà nước.

c) Tác động về giới: Chính sách không ảnh hưởng đến cơ hội, điều kiện, năng lực thực hiện và thụ hưởng các quyền, lợi ích của mỗi giới do chính sách được áp dụng chung, không mang tính phân biệt.

d) Tác động về thủ tục hành chính: Chi phí tuân thủ các thủ tục hành chính đối với HTX giảm do tăng cường ứng dụng công nghệ thông tin.

đ) Tác động đối với hệ thống pháp luật: Hệ thống pháp luật được thống nhất, đồng bộ hơn. Khả năng tuân thủ pháp luật đối với các HTX được nâng lên.

### 4.5. Kiến nghị giải pháp lựa chọn

So sánh 02 (hai) phương án trên, phương án 02 là phương án có nhiều tác động tích cực nhất và tác động xã hội tốt nhất. Do đó, đề xuất lựa chọn phương án 02 cho việc sửa đổi, bổ sung Luật HTX. Thẩm quyền ban hành là Quốc hội.

## 5. Chính sách 05: Hoàn thiện các quy định về bản chất và nguyên tắc tổ chức, hoạt động của HTX

### 5.1 Xác định vấn đề bất cập

*Vấn đề: Các nguyên tắc HTX chưa được quy định rõ nét trong Luật HTX năm 2012*

*Thứ nhất*, theo ICA, nguyên tắc thứ 7 của HTX là quan tâm đến cộng đồng “Concern for community” cũng được đưa vào quy định trong Luật HTX năm 2012. Tuy nhiên theo Điều 7 Luật HTX năm 2012 quy định HTX, LHHTX chăm lo phát triển bền vững cộng đồng thành viên, HTX thành viên, không bao gồm cộng đồng ngoài thành viên. Quy định này chưa hợp lý vì:

- HTX được tham gia vào các chương trình mục tiêu quốc gia như: Nông thôn mới, giảm nghèo bền vững, dân tộc thiểu số nhằm tạo điều kiện cho HTX phát huy tính cộng đồng, trách nhiệm với xã hội không chỉ là trách nhiệm chỉ đối với thành viên.

- Thị trường ngoài thành viên có vai trò ý nghĩa rất lớn đối với hoạt động sản xuất kinh doanh HTX cần phải được quan tâm, marketing, chăm sóc khách hàng… để tiêu thụ sản phẩm. Rõ ràng HTX cần phải quan tâm đến cộng đồng bao gồm cả thị trường bên ngoài.

- Quy định này vô hình chung làm cho HTX không quan tâm đến việc đào tạo, bồi dưỡng thế hệ kế cần, không tuyên truyền, vận động những người dân, hộ gia đình tham gia vào HTX. Do vậy, chính bản thân HTX đang phải đối mặt với tình trạng thiếu hụt lao động, thiếu hụt thành viên tiềm năng tham gia HTX.

- Quan tâm đến cộng đồng cũng có nghĩa hoạt động phát triển bền vững vì cộng đồng như: bảo vệ môi trường, bảo đảm an ninh trật tự xã hội, phát huy bản sắc văn hóa… Do vậy, quy định hiện nay chưa mang tính định hướng, phát huy tính cộng đồng xã hội của HTX.

Ngoài ra, quy định hợp tác giữa các thành viên tại Khoản 4, Điều 5 Luật HTX 2002 và Khoản 7, Điều 7 luật HTX năm 2012, nhưng chung chung dẫn tới phần lớn HTX chưa ý thức được sự cần thiết phải tăng cường năng lực hợp tác, liên kết giữa các thành viên để tạo sức mạnh cho tập thể cộng đồng thành viên HTX thông qua các hoạt động như: hội họp, giao lưu văn hóa, nêu gương cá nhân, tập thể có công đóng góp phát triển HTX và xây dựng cơ sở vật chất thuộc sở hữu tập thể như: công trình hạ tầng phục vụ sản xuất (nhà xưởng, văn phòng, thiết bị sản xuất…) và cơ sở vật chất phục vụ đời sống và văn hóa như: cơ sở chăm sóc sức khỏe cho thành viên, nhà văn hóa HTX, nhà lưu niệm…), dẫn tới tính cộng đồng trong các HTX ở VN rất yếu.

*Thứ hai*, nguyên tắc số 5 của ICA về HTX không ngừng giáo dục, đào tạo, bồi dưỡng và thông tin cho thành viên. Nguyên tắc này chưa được quy định ở Luật HTX năm 2003, nhưng đã được quy định tại Khoản 6, Điều 7 Luật HTX năm 2012 với nội dung: “ HTX quan tâm giáo dục, đào tạo, bồi dưỡng cho thành viên, cán bộ quản lý, người lao động và thông tin về bản chất, lợi ích của HTX”. Tuy nhiên, Luật chưa phản ánh đúng yêu cầu của nguyên tắc này, đó là HTX phải thường xuyên tổ chức các lớp đào tạo, bồi dưỡng thành viên, người lao động trong HTX về kiến thức, hiểu biết về HTX, quyền và trách nhiệm xây dựng HTX của thành viên… Vì vậy, các HTX chưa thực hiện được nguyên tắc này và đại bộ phận HTX trong các lĩnh vực kinh tế chưa quan tâm tổ chức sinh hoạt nội bộ về kiến thức HTX, dẫn tới nhiều thành viên (kể cả cán bộ HTX) chưa nhận thức hoặc nhận thức chưa đầy đủ các nguyên tắc và bản chất của HTX mà họ đang là chủ sở hữu nên đã không thực hiện đẩy đủ trách nhiệm cá nhân với HTX, chưa nâng cao được tinh thần hợp tác, liên kết nội bộ giữa các thành viên, làm cho HTX trở nên hình thức, yếu kém. Mặt khác, các cơ quan quản lý nhà nước và Liên minh HTX VN chưa kiểm tra, thúc đẩy các HTX phải thường xuyên tổ chức hoạt động giáo dục, đào tạo thành viên nên càng làm cho nguyên tắc này vận hành yếu ớt. Vậy, Luật HTX cần làm rõ nguyên tắc này.

Nguyên tắc cung cấp thông tin cho thành viên đầy đủ, chính xác, kịp thời cũng chưa được quy định cụ thể trong Luật HTX dẫn đến HTX thiếu minh bạch, chưa tuân thủ một cách nghiêm túc. Chưa quy định nội dung thông tin và phương thức cung cấp của HTX phải cung cấp cho HTX, cho cơ quan quản lý Nhà nước là thông tin gì. Quy định HTX bắt buộc phải thực hiện chế độ kiểm toán là một giải pháp hữu hiệu, nâng cao hiệu quả nguyên tắc này.

*Thứ ba*, theo ICA: "HTX là tổ chức tự chủ do những người tự nguyện thành lập để đáp ứng nhu cầu và nguyện vọng chung về kinh tế, xã hội, văn hóa thông qua một tổ chức đồng sở hữu và quản lý một cách dân chủ”. Như vậy nhu cầu và nguyện vọng chung của thành viên HTX không chỉ hoạt động SX, KD và tạo việc làm như quy định tại Điều 3, Điều 13 Luật HTX năm 2012. Thực tế có rất nhiều HTX có thành viên là người khuyết tật, HTX xã hội… các thành viên tham gia HTX vì mục tiêu phi lợi nhuận, có nhu cầu về tinh thần, văn hóa, xã hội. Ngoài ra, những người lao động lớn tuổi đã cống hiến lâu năm cho HTX không còn nhu cầu sử dụng sản phẩm, dịch vụ của HTX nhưng vẫn có nhu cầu đóng góp bằng kinh nghiệm cho HTX, đóng góp bằng đạo đức, uy tín để thu hút những thành viên khác tham gia… theo quy định hiện nay sẽ không đủ điều kiện tham gia là thành viên của HTX.

Trên thế giới, một số nước quy định HTX gồm hai loại hình chính là tổ chức hoạt động thương mai và tổ chức phi thương mại (Luật của CHLB Nga) hay HTX thông thường sản xuất kinh doanh vì lợi nhuận và HTX xã hội, là tổ phi lợi nhuận (như Luật của Hàn Quốc). Các nước này công nhận HTX thành lập dựa trên nhu cầu chung của các thành viên là về văn hóa, xã hội, các hoạt động công ích,…

### 5.2. Mục tiêu

Quy định rõ hơn bản chất HTX theo những nguyên tắc chung của Liên minh HTX quốc tế, tạo điều kiện cho HTX ở nước ta hội nhập, phát triển.

### 5.3. Giải pháp đề xuất

*(1) Phương án 1:* Giữ nguyên chính sách hiện tại

*(2) Phương án 2:* Sửa đổi, bổ sung một số quy định như sau:

- Sửa đổi Điều 3, Điều 13 Luật HTX năm 2012 theo hướng tất cả các thành viên có cùng nhu cầu chung về kinh tế, xã hội, văn hóa đều có thể tham gia HTX, không chỉ giới hạn về nhu cầu kinh tế (trong hoạt động sản xuất kinh doanh, tạo việc làm).

- Sửa đổi Khoản 7, Điều 7 Luật HTX năm 2012: "HTX, LHHTX hoạt động vì sự phát triển bền vững cộng đồng nơi HTX, LHHTX hoạt động và hợp tác với nhau nhằm phát triển phong trào HTX trên quy mô địa phương, vùng, quốc gia và quốc tế".

- Bổ sung quy định HTX quan tâm giáo dục, đào tạo nguồn nhân lực, người lao động, người trẻ tuổi, thành viên tiềm năng của HTX.

- Bổ sung quy định sử dụng dụng quỹ không chia, đầu tư xây dựng phục vụ các hoạt động gắn kết cộng đồng, phát triển bền vững.

- Bổ sung quy định khuyến khích HTX thành lập đội ngũ tư vấn viên tuyên truyền, vận động người dân tham gia HTX.

- Bổ sung quy định thông tin HTX cung cấp cho thành viên (bao gồm: điều lệ, biên bản họp đại hội thành viên và ban giám đốc, danh sách thành viên, tỷ lệ vốn góp thành viên và nội dung khác quy định trong điều lệ HTX), được thông báo tối đa sau 3 ngày có hiệu lực và phải niêm yết công khai tại trụ sở, nơi sản xuất của HTX.

- Bổ sung quy định thông tin cung cấp cho cơ quan chức năng quản lý nhà nước (bao gồm điều lệ, báo cáo tài chính thường niên; báo cáo tình hình hoạt động của đại hội thành viên, HĐQT, ban giám đốc; báo cáo hoạt động sản xuất kinh doanh và các quy định khác của pháp luật).

### 5.4. Đánh giá tác động của các giải pháp đối với đối tượng chịu tác động trực tiếp của chính sách và các đối tượng khác có liên quan

#### 5.4.1. Phương án 1: Giữ nguyên chính sách hiện tại

a) Tác động kinh tế

- Đối với Nhà nước: Không thay đổi

- Đối với HTX: Không thay đổi.

b) Tác động xã hội:

- Đối với Nhà nước:

- Đối với HTX: chưa nhận thức đầy đủ việc HTX có nghĩa vụ quan tâm đến cộng đồng, phát triển bền vững, gắn kết cộng đồng, giữ gìn giá trị văn hóa truyền thống.

- Đối với người dân: Nhu cầu giải quyết việc làm, văn hóa xã hội,… của một bộ phận người dân thông qua tổ chức HTX không được đáp ứng.

c) Tác động về giới: Chính sách không ảnh hưởng đến cơ hội, điều kiện, năng lực thực hiện và thụ hưởng các quyền, lợi ích của mỗi giới do chính sách được áp dụng chung, không mang tính phân biệt.

d) Tác động về thủ tục hành chính: Không thay đổi

đ) Tác động đối với hệ thống pháp luật: Tính thống nhất, đồng bộ của hệ thống pháp luật chưa được bảo đảm do các quy định chồng chéo.

#### 5.4.2. Phương án 2: Sửa đổi, bổ sung một số quy định như đề xuất

a) Tác động kinh tế

- Đối với HTX: Thu hút nguồn nhân lực được đào tạo, am hiểu về HTX.

- Đối với thành viên: được HTX cung cấp thông tin đầy đủ, chính xác, kịp thời, bảo vệ lợi ích cho thành viên.

b) Tác động xã hội:

- Đối với Nhà nước: Nhà nước bảo đảm môi trường sản xuất, kinh doanh bình đẳng giữa HTX, LHHTX với các loại hình doanh nghiệp và tổ chức kinh tế khác quy định tại Điều 5 Luật HTX năm 2012. Tình hình an ninh trật tự, hoạt động văn hóa xã hội… ở cộng đồng cư dân nơi có HTX hoạt động được nâng lên.

- Đối với HTX: HTX cần dành một phần thu nhập để phát triển cộng đồng. Mặc dù điều này có ảnh hưởng đến kinh tế của HTX và thành viên HTX nhưng có hiệu quả lâu dài đến sự phát triển của HTX. Tăng cường tính gắn kết của HTX với người dân trên địa bàn HTX hoạt động.

- Đối với người dân: Nhu cầu giải quyết việc làm, văn hóa xã hội,… của một bộ phận người dân thông qua tổ chức HTX được đáp ứng. Nâng cao nhận thức về HTX, có cơ hội tìm kiếm việc làm, làm việc tại các HTX.

c) Tác động về giới: Chính sách không ảnh hưởng đến cơ hội, điều kiện, năng lực thực hiện và thụ hưởng các quyền, lợi ích của mỗi giới do chính sách được áp dụng chung, không mang tính phân biệt.

d) Tác động về thủ tục hành chính: Không thay đổi

đ) Tác động đối với hệ thống pháp luật: Tính thống nhất, đồng bộ của hệ thống pháp luật được bảo đảm.

### 5.5. Kiến nghị giải pháp lựa chọn

So sánh 02 (hai) phương án trên, phương án 02 là phương án có nhiều tác động tích cực nhất và tác động xã hội tốt nhất. Do đó, đề xuất lựa chọn phương án 02 cho việc sửa đổi, bổ sung Luật HTX. Thẩm quyền ban hành là Quốc hội.

## 6. Chính sách 06: Chính sách khác

*(Bổ sung thêm nếu có).*

# III. Ý KIẾN THAM VẤN

Việc lấy ý kiến dự thảo báo cáo đánh giá tác động thực hiện thông qua việc tổ chức cuộc họp, lấy ý kiến các chuyên gia đến từ các bộ, ngành, cơ quan trung ương, tổ chức quốc tế và các cơ quan, tổ chức khác có liên quan để lấy ý kiến về đề nghị xây dựng Luật (sửa đổi) một số điều của Luật HTX năm 2012.

Thực hiện quy định tại Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật, ngày ……………., Bộ Kế hoạch và Đầu tư đã có công văn số ……………. Lấy ý kiến các Bộ, ngành liên quan, các địa phương, các cơ quan liên quan về hồ sơ đề nghị xây dựng Luật HTX (sửa đổi); đồng thời thực hiện thủ tục đăng tải hồ sơ trên Cổng thông tin điện tử Chính phủ và Cổng thông tin điện tử Bộ Kế hoạch và Đầu tư theo quy định của pháp luật.

Sau khi nhận được ý kiến tham gia của … Bộ, ngành, … địa phương và..... các tổ chức liên quan, Bộ Kế hoạch và Đầu tư đã tổng hợp và tiếp thu giải trình tại Bảng tổng hợp (đính kèm).

# IV. GIÁM SÁT VÀ ĐÁNH GIÁ

Bộ Kế hoạch và Đầu tư chịu trách nhiệm tổ chức thi hành chính sách, giám sát đánh giá việc thực hiện chính sách.

# V. PHỤ LỤC

Báo cáo kinh nghiệm quốc tế về một số chính sách dự kiến sửa đổi, bổ sung Luật HTX năm 2012.

|  |  |
| --- | --- |
| ***Nơi nhận:***  - Như trên;  - Thủ tướng Chính phủ (để báo cáo);  - Các Phó Thủ tướng Chính phủ (để báo cáo);  - Văn phòng Chính phủ;  - Văn phòng Trung ương Đảng;  - Ủy ban Kinh tế QH, Ủy ban Pháp luật QH, Văn phòng QH (để phối hợp);  - Bộ Tư pháp;  - Lưu: VT, PTHTX ( ). | **BỘ TRƯỞNG**  **Nguyễn Chí Dũng** |

1. Từ trên 5% năm 2013 xuống còn gần 3,7% năm 2020. [↑](#footnote-ref-1)
2. Từ 8,0 triệu thành viên năm 2013 xuống 5,7 triệu thành viên năm 2021 [↑](#footnote-ref-2)
3. Theo Cục Kinh tế Hợp tác và Phát triển Nông thôn - Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn [↑](#footnote-ref-3)
4. Khoản 1, 2 Điều 3 Luật HTX năm 2012 [↑](#footnote-ref-4)
5. Điều 81,87 Bộ luật Dân sự năm 2015 [↑](#footnote-ref-5)
6. Điều 74, 87 Bộ luật Dân sự năm 2015 [↑](#footnote-ref-6)
7. Khoản 2, 3 Điều 87 Bộ luật Dân sự năm 2015 [↑](#footnote-ref-7)
8. Khoản 3 Điều 15 Luật HTX năm 2012 [↑](#footnote-ref-8)
9. Theo Báo cáo của Liên minh Hợp tác xã Việt Nam tại công văn số 457/LMHTX-KTr ngày 17/7/2021 [↑](#footnote-ref-9)
10. Các vùng có nhiều HTX đang làm thủ tục giải thể lớn là Đồng bằng sông Hồng (809 HTX), vùng Đông Bắc Bộ (455 HTX), vùng đồng bằng sông Cửu Long (208 HTX) [↑](#footnote-ref-10)
11. Một số địa phương có số lượng lớn như: Vĩnh Phúc 168 HTX, Hà Nội 144 HTX, Hải Phòng 120 HTX, TP Hồ Chí Minh 77 HTX, Lào Cai 53 HTX, Điện Biên 43 HTX, Lai Châu 38 HTX, Phú Yên 37 HTX, Cao Bằng 36 HTX, Tuyên Quang 35 HTX, Hà Tĩnh 32 HTX, … [↑](#footnote-ref-11)
12. Một số địa phương có số lượng lớn như: Hà Nội 98 HTX, Hà Giang 32 HTX, Vĩnh Phúc 31 HTX, Hải Phòng 29 HTX… [↑](#footnote-ref-12)