SAO Y
Người ký: BỘ KẾ HOẠCH VÀ ĐẦU TƯ
Email: bkhdt@mpi.gov.vn
Cơ quan: BỘ KẾ HOẠCH VÀ ĐẦU TƯ
Thời gian ký: 24.02.2022 16:36:40 +07:00

BỘ KẾ HOẠCH VÀ ĐẦU TƯ	CỘNG HÒA XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM
	Độc lập – Tự do – Hạnh phúc
Số: 1132/BC-BKHĐT	*Hà Nội, ngày 24 tháng 02 năm 2022*

HỎA TỐC
Đến trước ..... ngày .....

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 luận 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 được xây dựng trên cơ sở sửa đổi Luật Hợp tác xã năm 2003, thể chế hóa cụ thể hơn các chủ trương của Đảng về phát triển KTTT, HTX tại Nghị quyết số 13-NQ/TW ngày 18/3/2002, Hội nghị lần thứ năm, Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa IX về tiếp tục đổi mới, nâng cao hiệu quả KTTT, tiếp cận gần hơn với bản chất, giá trị nguyên tắc của HTX trên thế giới. Nhận thức trong toàn hệ thống chính trị, các tầng lớp nhân dân về vai trò quan trọng của khu vực KTTT bản chất HTX được nâng lên. Khu vực KTTT đã bước đầu thoát khỏi tình trạng yếu kém kéo dài. HTX không ngừng tăng lên về số lượng, từng bước hoạt động ổn định, doanh thu và thu nhập của người lao động trong HTX được cải thiện. HTX góp phần thực hiện xoá đói giảm nghèo, ổn định an ninh, chính trị tại cộng đồng.

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] so với khu vực kinh tế khác; Mặc dù số lượng HTX tăng nhưng số lượng thành viên HTX cả nước giảm[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, nguồn lực hạn chế; 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; HTX chịu áp lực cạnh tranh trong nền kinh tế thị trường ngày càng khốc liệt; 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. Xu hướng HTX có nhiều loại thành viên tham gia, đáp ứng nhiều mục đích khác nhau của thành viên và xã hội.

Thứ ba, quy định pháp luật về HTX còn nhiều bất cập: 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

Tạo hành lang pháp lý thông thoáng, loại bỏ các quy định gây trở ngại gia nhập thị trường, phát triển thành viên, bảo đảm và phát huy đặc trưng, nguyên tắc cơ bản của HTX, tạo điều kiện thuận lợi để các tổ chức KTHT phát triển năng động, hiệu quả, bền vững, thực sự là thành phần quan trọng trong nền kinh tế với nhiều mô hình liên kết, hợp tác trên cơ sở tôn trọng bản chất HTX, thu hút nhiều thành phần, đối tượng tham gia vào khu vực KTTT, giúp nâng cao thu nhập, chất lượng cuộc sống của các thành viên và góp phần thực hiện tiến bộ, công bằng xã hội.

2.2. Mục tiêu cụ thể

Một là, hoàn thiện các quy định về bản chất HTX theo Liên minh HTX quốc tế (ICA). Thu hút và mở rộng các đối tượng tham gia khu vực KTTT nhằm phát triển thành viên HTX.

---

[1] Từ trên 4.03% năm 2013 xuống còn gần 3,6% năm 2021.

[2] Từ 8,0 triệu thành viên năm 2013 xuống 5,6 triệu thành viên năm 2021

Hai 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 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 thực trạng ở Việt Nam và xu hướng phát triển chung trên thế giới.

Ba là, sửa đổi quy định gây cản trở HTX gia nhập thị trường không làm thay đổi bản chất HTX, nâng cao khả năng huy động vốn góp, hoàn thiện các quy định về quản lý tài sản, tài chính, tạo động lực cho HTX phát triển.

Bốn là, nâng cao tính minh bạch, hiệu quả trong quản lý, điều hành thông qua kiểm toán HTX, hoàn thiện cơ cấu tổ chức hoạt động của HTX.

Năm là, nâng cao hiệu quả, chất lượng các chính sách hỗ trợ, ưu đãi của Nhà nước theo hướng toàn diện, tập trung nâng cao bản chất đặc thù của HTX.

Sáu là, hoàn thiện quy định về 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.

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 05 chính sách: (1) Hoàn thiện các quy định về bản chất HTX, phát triển thành viên HTX, (2) Mở rộng phạm vi điều chỉnh và hoàn thiện các quy định về loại hình tổ chức KTHT và tổ chức đại diện, (3) Mở rộng thị trường, nâng cao khả năng huy động vốn cho HTX, tạo động lực cho HTX phát triển, (4) Hoàn thiện và nâng cao hiệu quả công tác quản lý, điều hành HTX, (5) Nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước trong lĩnh vực KTTT. Cụ thể như sau:

1. Chính sách 01: Hoàn thiện các quy định về bản chất HTX, phát triển thành viên HTX

1.1 Xác định vấn đề bất cập

Vấn đề 01: HTX chưa thu hút được nhiều đối tượng tham gia đóng góp xây dựng cho HTX, chưa đảm bảo nguyên tắc mở đối với mọi thành viên:

- Theo nguyên tắc thứ 01 về sự tham gia tự nguyện và mở của tổ chức Liên minh HTX quốc tế (ICA), HTX thành lập để đáp ứng nhu cầu chung về kinh tế, **văn hóa, xã hội** của thành viên và thành viên **có thể sử dụng dịch vụ** của HTX[3]. Điều này đảm bảo tính cởi mở, thông thoáng cho mọi thành viên có thể tham gia vào HTX miễn là có "cùng một mục đích cụ thể"[4].

- Tuy nhiên, Luật HTX năm 2012 quy định tại Điều 3 về định nghĩa HTX, Điều 4 về "*nhu cầu sử dụng sản phẩm, dịch vụ giống nhau phát sinh thường*

---

[3] ICA: 1st principle: Voluntary and open membership: " Co-opertatives are voluntary organizations, open to all persons **able to** use their services and willing to accept the responsibilities of membership, without gender, social, racial, political or religious discrimination"

[4] Ví dụ: cùng hoạt động về trồng lúa, đánh bắt cá, xây dựng nhà ở...

xuyên, ổn định từ hoạt động sản xuất, kinh doanh, đời sống của thành viên, hợp tác xã thành viên" chưa làm rõ nhu cầu chung về văn hóa, xã hội của thành viên khi tham gia vào HTX. Đồng thời, các quy định bắt buộc thành viên phải sử dụng sản phẩm, dịch vụ trong Luật HTX năm 2012 như: Điều 13 về điều kiện trở thành thành viên HTX "*có nhu cầu hợp tác với thành viên và nhu cầu sử dụng sản phẩm, dịch vụ của HTX*", nghĩa vụ thành viên tại Điều 15 "*sử dụng sản phẩm, dịch vụ của HTX, liên hiệp HTX theo hợp đồng dịch vụ*", chấm dứt tư cách thành viên tại Điều 16 "*thành viên không sử dụng sản phẩm, dịch vụ trong thời gian liên tục theo quy định của điều lệ nhưng không quá 03 năm...*" quá cứng nhắc và chỉ mang tính chất kinh tế. Thực tế đóng góp của thành viên cho HTX rất đa dạng, dưới nhiều hình thức khác nhau như: vốn góp, kinh nghiệm, đạo đức, trí tuệ, uy tín, thương hiệu... Điều này dẫn đến người có kinh nghiệm, tiền bạc, trí tuệ, uy tín, thành viên làm việc lâu năm cho HTX nhưng đến tuổi nghỉ hưu... muốn cống hiến, đóng góp cho cộng đồng thành viên HTX, để thỏa mãn nhu cầu "văn hóa, xã hội" của cá nhân sẽ không đủ điều kiện kết nạp trở thành thành viên hoặc không thể tiếp tục là thành viên của HTX.

- Ngoài ra, nhiều HTX có số lượng lớn thành viên liên kết[5] là cá nhân, hộ gia đình, tổ chức, doanh nghiệp hợp tác với HTX về sản xuất, kinh doanh nhưng không được HTX kết nạp, không được hưởng lợi ích khác của HTX, không được hưởng chính sách của Nhà nước, không được đào tạo và định hướng trở thành thành viên chính thức của HTX. Một số đối tượng Luật HTX năm 2012 không quy định là thành viên HTX như: người dưới 18 tuổi[6], người khuyết tật, doanh nghiệp tư nhân, người không định cư tại Việt Nam làm hạn chế quyền lợi hợp pháp của các đối tượng này và khó khăn trong việc thành lập các HTX trong lĩnh vực trường học, HTX nền tảng số...

Do đó, Luật HTX năm 2012 chưa thực sự "mở" cho mọi thành viên gia nhập HTX, chưa bảo đảm nguyên tắc số 01 của ICA.

Vấn đề 02: HTX chưa quan tâm đến cộng đồng xã hội

Nguyên tắc thứ 7 của ICA là HTX quan tâm đến cộng đồng "Concern for community" được hiểu là cộng đồng dân cư nơi HTX đang hoạt động. HTX có trách nhiệm quan tâm, chăm lo đến đời sống văn hóa, tinh thần, giáo dục đào tạo người dân về HTX, phát triển bền vững... Tuy nhiên, Điều 7 Luật HTX năm 2012 quy định HTX, liên hiệp HTX *"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

---

[5] Ví dụ: HTX Nông nghiệp Thanh niên Như Cố ở Bắc Kạn có 11 thành viên nhưng có hơn 100 thành viên liên kết là cá nhân, hộ gia đình.

[6] Luật HTX Singapore quy định người 16 tuổi có thể tham gia là thành viên HTX, và 12 tuổi đối với thành viên của HTX trường học

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 đang hạn chế tính cộng đồng, xã hội của HTX theo đúng bản chất của HTX do ICA quy định.

Vấn đề 03: HTX chưa quan tâm đến giáo dục, đào tạo và thông tin cho thành viên

- Theo nguyên tắc thứ 5 của ICA về giáo dục, đào tạo, bồi dưỡng và thông tin cho thành viên, HTX phải đặc biệt quan tâm, thường xuyên đào tạo, bồi dưỡng và thông tin đầy đủ cho các thành viên. Khác với tổ chức doanh nghiệp, nguyên tắc này cực kỳ quan trọng để bảo đảm trình độ, nhận thức "bình đẳng" giữa các thành viên, minh bạch và gắn kết thành viên với nhau. Hoạt động này đòi hỏi phải thực hiện thường xuyên, liên tục mới có ý nghĩa.

Tuy nhiên, Luật HTX năm 2012 chưa quy định cụ thể nội dung, hình thức, thời gian HTX, liên hiệp HTX phải cung cấp thông tin cho thành viên; chưa quy định chi tiết nghĩa vụ đào tạo, bồi dưỡng của HTX. 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 đầy 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 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.

- 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.

Vì vậy, Luật HTX sửa đổi cần quy định chi tiết, cụ thể hóa nguyên tắc này để HTX quan tâm và thực hiện.

1.2. Mục tiêu

Hoàn thiện các quy định về bản chất HTX theo Liên minh HTX quốc tế (ICA). Thu hút và mở rộng các đối tượng tham gia HTX nhằm phát triển thành viên HTX.

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:

a) Tạo điều kiện, mở rộng đối tượng thành viên tham gia HTX

- Bổ sung phân loại thành viên chính thức và thành viên liên kết[7] trong đó thành viên chính thức được quyền biểu quyết, thành viên liên kết không có quyền biểu quyết; quy định giới hạn tỷ lệ tham gia của các thành viên liên kết (về số lượng, tỷ lệ vốn tham gia) ở mức hợp lý để tránh làm biến tướng để lợi dụng, trục lợi từ các chính sách ưu đãi, hỗ trợ của Nhà nước. Sửa đổi các quy định về quyền, nghĩa vụ và các quy định khác có liên quan đến thành viên của Luật HTX năm 2012 bảo đảm sự thống nhất với sự phân loại này.

- Sửa đổi, bổ sung các quy định có liên quan về "sản phẩm, dịch vụ" tại Điều 4, Điều 7, Điều 8, Điều 9, Điều 13, Điều 14, Điều 15, Điều 16, Điều 21 Luật HTX năm 2012 theo hướng không quy định bắt buộc thành viên liên kết phải sử dụng sản phẩm, dịch vụ khi tham gia HTX. Mọi thành viên chính thức, thành viên liên kết đều có thể đóng góp công sức và/hoặc sử dụng sản phẩm, dịch vụ cho HTX, đáp ứng các nhu cầu chung về kinh tế, xã hội, văn hóa của thành viên trong quá trình hoạt động, làm việc ở HTX.

- Bổ sung Điều 13 Luật HTX năm 2012 quy định đối tượng công dân dưới 18 tuổi được sự đồng ý của người bảo trợ, người khuyết tật, người không định cư ở Việt Nam, doanh nghiệp tư nhân, THT, cán bộ công chức, viên chức Nhà nước trở thành thành viên của HTX.

- Sửa đổi quy định điểm 3 Khoản 1 Điều 16 Luật HTX về chấm dứt tư cách thành viên theo hướng không quy định thời gian không sử dụng sản phẩm, dịch vụ của thành viên (không quá 3 năm hoặc 2 năm đối với HTX tạo việc làm). Điều lệ HTX, liên hiệp HTX quy định điều kiện này.

b) Khuyến khích HTX quan tâm đến cộng đồng

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

---

[7] Theo kinh nghiệm của Luật HTX Philippin chia làm 02 loại thành viên chính thức và liên kết; Luật HTX Canada quy định 02 loại thành viên: thành viên chính thức và thành viên dự bị.

- Bổ sung quy định mục đích sử dụng quỹ dự trữ, trong đó có mục đích đầu tư xây dựng, phục vụ các hoạt động gắn kết cộng đồng, phát triển bền vững.

- Bổ sung quy định HTX quan tâm giáo dục, đào tạo nguồn nhân lực, người lao động, người trẻ tuổi, thành viên liên kết của HTX. Khuyến khích HTX thành lập đội ngũ tư vấn viên tuyên truyền, vận động người dân tham gia HTX.

c) Nâng cao tính minh bạch trong cung cấp thông tin cho thành viên và cơ quan quản lý nhà nước

- 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. Thông tin phải được thông báo cho tất cả thành viên tối đa sau 03 ngày có hiệu lực và phải niêm yết công khai tại trụ sở, nơi sản xuất của HTX.

- Sửa đổi, bổ sung các quy định về cung cấp thông tin đăng ký, báo cáo tình hình hoạt động của HTX, liên hiệp HTX cho cơ quan quản lý nhà nước có thẩm quyền theo hướng rút ngắn thời gian, giảm thủ tục, tăng cường hình thức báo cáo trực tuyến.

d) Làm rõ các quy định về giáo dục, đào tạo, bồi dưỡng

- Bổ sung quy định HTX, liên hiệp HTX thường xuyên giáo dục, đào tạo, bồi dưỡng cho cán bộ quản lý, thành viên, người lao động trong HTX, LHHTX.

- Bổ sung quy định HTX thường xuyên giáo dục, đào tạo, định hướng nhóm thành viên liên kết trở thành thành viên chính thức của HTX.

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: Không thay đổi

- Đối với HTX: Không thay đổi.

b) Tác động xã hội

- Đối với Nhà nước: Không thay đổi.

- 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.

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

a) Tác động kinh tế

- Đối với HTX:

+ Thu hút được nhiều đối tượng tham gia như: doanh nghiệp, nhà khoa học, nhà đầu tư... góp vốn, góp sức, liên kết chuỗi giá trị ngay bên trong HTX, giúp HTX chủ động được đầu vào, đầu ra, chế biến, mở rộng thị trường.

+ Tạo điều kiện cho HTX phát triển nhiều loại hình hoạt động như: HTX trường học, HTX nền tảng số, HTX tiểu thủ công nghiệp của người khuyết tật,... HTX có thêm kênh huy động vốn từ nhà đầu tư, thành viên mới gia nhập.

+ Quy định rõ thông tin HTX phải cung cấp cho thành viên cũng như cơ quan nhà nước giúp HTX tiết kiệm chi phí và thời gian để báo cáo.

+ Trình độ của đội ngũ lãnh đạo, người lao động trong HTX được nâng lên tạo hiệu quả kinh tế gián tiếp cho HTX.

- Đối với thành viên: Thành viên liên kết được thụ hưởng lợi ích nhiều hơn từ HTX như sử dụng dịch vụ của HTX, được HTX quan tâm thường xuyên đào tạo, bồi dưỡng nâng cao trình độ và nhận thức về HTX, được cung cấp thông tin đầy đủ, chính xác, kịp thời tạo lợi ích kinh tế trực tiếp hoặc gián tiếp cho thành viên. Việc bổ sung, mở rộng các loại thành viên giúp cho tính tương trợ giữa các thành viên được nâng cao, nâng cao lợi ích cho tất cả thành viên.

b) Tác động xã hội:

- Đối với Nhà nước: Việc quy định rõ HTX có trách nhiệm đến cộng đồng đã hỗ trợ Nhà nước trong việc bảo đảm an ninh trật tự, nâng cao đời sống văn hóa tinh thần, cơ sở hạ tầng ở cộng đồng cư dân nơi có HTX hoạt động được nâng lên.

- Đối với HTX: HTX được khuyến khích dành một phần thu nhập để chăm lo, 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, tác động tích cực đến sự phát triển của HTX. Ngoài ra, việc đào tạo, giáo dục, tuyên truyền giúp tăng cường tính gắn kết giữa các thành viên trong HTX cũng như với người dân trên địa bàn HTX hoạt động.

- Đối với người dân: Nhu cầu giải quyết việc làm, giáo dục, đào tạo, nhu cầu về văn hóa xã hội,… của một bộ phận người dân được đáp ứng khi tham gia vào 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.

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 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: Mở rộng phạm vi điều chỉnh và hoàn thiện các quy định về loại hình tổ chức KTHT và tổ chức đại diện

2.1. 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, liên hiệp HTX, 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 liên hiệp HTX 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. Đến năm 2021 cả nước có khoảng 70.000 THT, thu hút khoảng 1,1 triệu thành viên tham gia, bằng 20% 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 cá thể, hộ gia đình và tư nhân 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 quy định đối tượng THT vào chung khu vực KTTT giúp cho cơ quan quản lý nhà nước quản lý thống nhất, hỗ trợ, định hướng cho các tổ chức THT phát triển lên các tổ chức cao hơn như HTX, liên hiệp 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, liên hiệp HTX, 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.

Theo kinh nghiệm quốc tế, ở nhiều quốc gia, các tổ chức đại diện HTX có thể là Liên đoàn HTX, Liên minh HTX hoặc các Hiệp hội. Các tổ chức này là tổ chức đại diện các HTX chuyên ngành theo lĩnh vực hoạt động hoặc đại diện HTX ở cấp đơn vị hành chính. 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, liên hiệp HTX, liên đoàn HTX và liên minh HTX. Thông qua Liên đoàn HTX cấp quốc gia, cấp tỉnh, Nhà nước có thể hỗ trợ cho những HTX theo lĩnh vực hoạt động để bù đắp chi phí sản xuất trong khi phải đáp ứng đầy đủ tiêu chuẩn, điều kiện chung cho lĩnh vực đó. Đồng thời, các Liên đoàn HTX hỗ trợ thành viên của mình để đạt được những điều kiện, thụ hưởng các chính sách hỗ trợ của Nhà nước.

Liên đoàn HTX bao gồm các thành viên là HTX hoặc pháp nhân tự nguyện tham gia, hoạt động tự chủ về kinh phí. Khác với liên hiệp HTX theo quy định của Luật HTX 2012 là tổ chức tập trung chủ yếu hoạt động kinh tế liên kết các thành viên HTX, Liên đoàn HTX ở các nước hoạt động chủ yếu 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 với mục đích chính để phục vụ, hỗ trợ cho các thành viên. Một số Liên đoàn HTX lớn trên thế giới như: Liên đoàn HTX Raffeisen (DGRV- CHLB Đức), Liên đoàn HTX cung tiêu toàn Trung Quốc (ACFSMC), Liên đoàn quốc gia HTX những nhà bán lẻ thực phẩm (NCG- Mỹ), Liên đoàn quốc gia HTX nông nghiệp Hàn Quốc

(NACF), Liên đoàn HTX Thái Lan (CLT),... Ở Việt Nam đã bắt đầu xuất hiện tổ chức tên gọi là Liên đoàn HTX Hiệp Hòa (tỉnh Bắc Giang[8]) 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.

2.2. 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 thực trạng ở Việt Nam và xu hướng phát triển chung trên thế giới.

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:

a) Mở rộng các đối tượng tổ chức KTHT

- Bổ sung một phần riêng trong Luật HTX (sửa đổi), quy định đối tượng THT, kế thừa các quy định từ Nghị định số 77/2020/NĐ-CP ngày 10/10/2019 của Chính phủ về THT. Trong đó bổ sung quy định về đăng ký THT có hoạt động kinh doanh ổn định, lâu dài; có chính sách hỗ trợ THT phát triển lên HTX.

- Tên Luật HTX (sửa đổi): Có 04 phương án được đề xuất từ các bộ, ngành, địa phương để Quốc hội và các cơ quan có thẩm quyền nghiên cứu, đánh giá và quyết định :

+ *Phương án 1*: Giữ nguyên tên Luật HTX vì HTX là đối tượng nòng cốt, hạt nhân còn các đối tượng khác THT, LHHTX, tổ chức đại diện là các hình thức phái sinh.[9]

---

[8] Theo Cục Kinh tế Hợp tác và Phát triển Nông thôn - Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn

[9] Có 4 cơ quan có ý kiến đồng ý theo Bảng tổng hợp, giải trình tiếp thu ý kiến các bộ, ngành, địa phương

+ *Phương án 2*: Đổi tên Luật KTTT vì Luật này điều chỉnh các đối tượng bao gồm các tổ chức KTHT và các tổ chức đại diện.

+ *Phương án 3*: Đổi tên Luật Các tổ chức KTHT (tham khảo Luật Các tổ chức tín dụng) vì Luật này điều chỉnh chủ yếu các đối tượng kinh tế mà hoạt động dựa trên sự hợp tác bình đẳng giữa các thành viên là các tổ chức KTHT bao gồm: THT, HTX, LHHTX.

+ *Phương án 4*: Đổi tên Luật KTHT (theo ý kiến của Bộ Tư pháp)

- Nghiên cứu, bổ sung khái niệm 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, liên hiệp HTX là các hình thức hoạt động chủ yếu của tổ chức KTHT.

- Bổ sung tổ chức đại diện mới 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 kết hợp tác từ cấp xã, huyện tỉnh, vùng, ngành và Trung ương. 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. Thành viên Liên đoàn HTX bao gồm các HTX, liên hiệp HTX và các doanh nghiệp, tổ chức kinh tế hoạt động trong cùng lĩnh vực, ngành nghề.

- 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.

b) Phân loại HTX

- Bổ sung phân loại HTX theo hướng quy định nhiều cách thức phân loại HTX, theo tính chất hoạt động và theo lĩnh vực hoạt động chính của HTX để đáp ứng nhu cầu quản lý nhà nước:

+ *Phương án 1*: (1) HTX tiêu dùng là HTX chủ yếu cung ứng sản phẩm, dịch vụ đáp ứng nhu cầu tiêu dùng về sản phẩm, dịch vụ của thành viên. Thành viên vừa là chủ sở hữu và là khách hàng tiêu dùng cuối cùng; (2) HTX của người sản xuất là HTX cung ứng các sản phẩm, dịch vụ đầu vào, đầu ra cho thành viên có tổ chức hoạt động kinh tế; (3) HTX của người lao động là HTX cung ứng dịch vụ việc làm cho thành viên. Thành viên vừa là chủ sở hữu vừa là người lao động trong HTX; (4) HTX hỗn hợp là HTX cung ứng đa dạng các sản phẩm, dịch vụ cho thành viên (kết hợp của 03 loại HTX trên).

+ *Phương án 2*: (1) HTX nông nghiệp hoạt động trong lĩnh vực nông nghiệp (trồng trọt, chăn nuôi, diêm nghiệp, lâm nghiệp, thủy sản); (2) QTDND; (3) HTX phi nông nghiệp (hoạt động trong các lĩnh vực còn lại).

- Bổ sung quy định áp dụng Luật HTX và luật khác: "Trường hợp luật khác có quy định đặc thù về việc góp vốn, đối tượng, thành lập, tổ chức quản lý, tổ chức lại, giải thể và hoạt động có liên quan của các tổ chức KTHT thì áp dụng quy định của luật đó".

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:

+ 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. Vì vậy, chưa phản ánh đúng đóng góp của KTTT đối với nền kinh tế nói chung của nước ta.

+ Theo Quyết định số 1328/QĐ-TTg ngày 23/7/2021 của Thủ tướng Chính phủ về phê duyệt Điều lệ của Liên minh HTX Việt Nam, Liên minh HTX được hoạt động một phần từ nguồn kinh phí của Nhà nước cấp và hỗ trợ, chưa hoàn toàn tự chủ. Do vậy, 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 THT: THT được Nhà nước quan tâm hỗ trợ giúp thúc đẩy phát triển kinh tế thành viên.

- Đối với HTX 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. Chưa định hướng để THT phát triển lên tổ chức cao hơn.

+ 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".

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 phát triển thuận lợi với các can thiệp chính sách đúng hướng, thông qua các tổ chức kinh tế hợp tác phát triển từ thấp đến cao (THT, HTX, liên hiệp HTX).

+ Việc phân loại HTX giúp cho công tác quản lý nhà nước, xây dựng và triển khai các chính sách ưu đãi, hỗ trợ cho HTX hiệu quả hơn.

+ 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, thông qua tổ chức đại diện Liên đoàn HTX theo ngành, lĩnh vực, 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:

+ HTX: 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.

+ Phân loại HTX giúp HTX quản lý tài chính, quản lý thành viên tốt hơn. Từ đó giúp nâng cao hiệu quả kinh tế cho 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, liên hiệp HTX) 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.

- 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, liên hiệp HTX 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:

+ Đối với THT: Đối với các THT hoạt động đơn giản, thời gian hợp đồng hợp tác ngắn, dưới 06 tháng 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… hoặc có thể đăng ký với cơ

quan chức năng. Đối với các THT có hợp đồng hợp tác trên 06 tháng, phát sinh thêm thủ tục đăng ký THT với UBND cấp huyện để bảo đảm sự quản lý và hỗ trợ của Nhà nước hiệu lực, hiệu quả.

+ 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 tổ chức hội, 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, liên hiệp HTX.

- 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.

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, 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.

3. Chính sách 03: Mở rộng thị trường, nâng cao khả năng huy động vốn cho HTX, tạo động lực cho HTX phát triển

3.1. Xác định vấn đề bất cập

Vấn đề 1: Quy định hạn chế tỷ lệ cung ứng, tiêu thụ sản phẩm, dịch vụ, việc làm cho khách hàng không phải thành viên gây khó khăn và cản trở mở rộng thị trường của HTX.

Theo định nghĩa về HTX[10] và 07 nguyên tắc về bản chất HTX của ICA đưa ra, HTX là tổ chức tự chủ nhằm đáp ứng nhu cầu chung của thành viên về kinh tế, văn hóa, xã hội, không hạn chế HTX đáp ứng nhu cầu của xã hội sau khi đã đáp ứng nhu cầu thành viên. Theo bản chất HTX của ICA, thành viên là "khách hàng đầu tiên" mà HTX phải ưu tiên phục vụ trước. Xu hướng phát triển HTX ở nước ta và trên thế giới hiện nay thì HTX ngày càng tham gia, hội nhập sâu vào nền kinh tế thị trường. Các HTX thương mại, sản xuất, chế biến, HTX tạo việc làm chủ yếu cung cấp sản phẩm, dịch vụ ra bên ngoài, đáp ứng nhu cầu thị trường. Nhu cầu tự thân của HTX tìm kiếm lợi nhuận là nhu cầu chính đáng để tồn tại, phát triển và tạo lợi ích gián tiếp cho các thành viên HTX. Vì vậy,

---

[10] Cooperative is an autonomous association of persons united voluntarily to meet their common economic, social, and cultural needs and aspirations through a jointly-owned and democratically-controlled enterprise

quy định hạn chế tỷ lệ cung ứng sản phẩm dịch vụ của HTX ra bên ngoài theo Luật HTX năm 2012 và Điều 5, Nghị định số 107/2017/NĐ-CP nhằm bảo đảm giữ bản chất của HTX **là không còn phù hợp**. Bản chất "đối nhân" riêng có của HTX theo 07 nguyên tắc của ICA như: bảo đảm tính dân chủ của thành viên, thành viên có quyền biểu quyết không phụ thuộc vào vốn góp (mỗi thành viên một phiếu bầu), phân phối chủ yếu theo lao động và mức độ sử dụng sản phẩm dịch vụ, phát triển quỹ dự trữ chung không chia... hoàn toàn không bị ảnh hưởng, chi phối bởi việc cung ứng sản phẩm, dịch vụ của HTX ra bên ngoài.

- Tại Điều 5 của Luật HTX năm 2012 quy định, Nhà nước bảo đảm môi trường sản xuất, kinh doanh bình đẳng giữa HTX với các loại hình doanh nghiệp và tổ chức kinh tế khác. Tuy nhiên quy định này tạo ra **sự bất bình đẳng giữa HTX và doanh nghiệp** khi tham gia sản xuất, kinh doanh trên trường. Đồng thời, mất đi tính tự chủ, tự chịu trách nhiệm của HTX.

- Có ý kiến cho rằng nếu không giới hạn tỷ lệ sử dụng sản phẩm dịch vụ thì HTX chủ yếu phục vụ khách hàng không phải là thành viên, không thu hút được thành viên tham gia HTX. Tuy nhiên, việc thu hút thành viên vào HTX không chỉ do HTX cung cấp sản phẩm, dịch vụ mà còn từ những lợi ích khác của HTX đem lại như: được HTX ưu đãi về giá, ưu tiên được cung cấp và sử dụng sản phẩm dịch vụ trước khách hàng thông thường, được sử dụng các tài sản chung, được phân phối lại thặng dư...

- Để bảo đảm đối xử bình đẳng với doanh nghiệp và định hướng HTX phục vụ thành viên, thay vì hạn chế giao dịch ra bên ngoài như hiện nay, các chuyên gia quốc tế của Canada, Đức khuyến cáo quy định khung khổ pháp lý và chính sách hỗ trợ, ưu đãi của Nhà nước áp dụng đối với các giao dịch nội bộ của HTX (như miễn thuế TNDN), còn đối với giao dịch bên ngoài HTX sẽ phải chịu thuế như doanh nghiệp. Việc giới hạn HTX giao dịch ra bên ngoài để bảo vệ quyền lợi của thành viên sẽ do chính các thành viên HTX tự quyết định và quy định tại Điều lệ HTX.

Vấn đề 2: Tỷ lệ vốn góp gây hạn chế việc huy động vốn của HTX

Thứ nhất, quy định về giới hạn tỷ lệ vốn góp tối đa của thành viên theo Điều 17 Luật HTX năm 2012 là không quá 20% vốn điều lệ đối với HTX và 30% đối với liên hiệp HTX nhằm bảo vệ tính dân chủ, bình đẳng giữa các thành viên trong quản lý HTX và ngăn chặn việc lợi nhuận HTX phân phối chủ yếu cho thành viên góp vốn lớn, bảo đảm bản chất "đối nhân" của HTX.

Một số quốc gia trên thế giới như Canada không quy định hạn chế tỷ lệ vốn góp, giữ nguyên tắc biểu quyết ngang nhau "mỗi người, một phiếu bầu" và phân phối thặng dư theo mức độ sản phẩm, dịch vụ. Các quy định này vẫn đảm bảo tính dân chủ của các thành viên trong HTX.

Theo báo cáo từ các bộ, ngành, địa phương, HTX [11], quy định của Luật HTX năm 2012 trên đây đang quá thấp, hạn chế khả năng huy động vốn của HTX, đề xuất phải tăng mức góp vốn tối đa hoặc bỏ quy định này. Thực tế cho thấy, các HTX sản xuất (HTX hoạt động lĩnh vực nông nghiệp) thường có nhu cầu vốn lớn để đầu tư phát triển, sản xuất kinh doanh khi thành lập cũng như quá trình hoạt động, đòi hỏi các thành viên phải đóng góp một lượng vốn đáng kể. Ngược lại, các HTX tiêu dùng thì đa số thành viên là "khách hàng" chỉ cần duy trì một mức phí thành viên không nhiều. Như vậy, tỷ lệ vốn góp thực sự không quyết định về tính dân chủ của thành viên trong HTX cũng như chưa phù hợp với nhu cầu đối với từng loại hình HTX.

Do đó, nhiều địa phương đề xuất nâng tỷ lệ vốn góp của thành viên HTX 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)[12] mà vẫn đảm bảo an toàn tài chính cho HTX.

Vấn đề 3: Quy định về phân phối thu nhập và trích lập các quỹ là còn chưa hợp lý.

Theo khuyến cáo ICA và Luật HTX các nước trên thế giới chỉ có khái niệm "quỹ dự trữ" có bản chất không chia lại cho thành viên dưới mọi hình thức trong quá trình hoạt động của HTX, không quy định khái niệm "tài sản không chia". Tỷ lệ trích lập quỹ dự trữ được quy định hạn mức tối thiểu trong Luật HTX. Nguồn vốn từ quỹ dự trữ giúp HTX đầu tư cơ sở vật chất, phục vụ các hoạt động chung của HTX và được để lại cho HTX khác để phát triển phong trào HTX khi HTX giải thể, chuyển đổi. Quỹ dự trữ còn là một rào cản để hạn chế việc chuyển đổi HTX sang mô hình doanh nghiệp, bảo vệ HTX trước áp lực cạnh tranh, thôn tính của các loại hình kinh tế khác; tạo "vốn xã hội" phát triển cộng đồng; để lại cho thế hệ sau và tăng cường sự gắn kết thành viên với HTX.

Tuy nhiên, Luật HTX năm 2012 chỉ quy định "tài sản không chia", chưa quy định rõ nguồn hình thành tài sản không chia từ "quỹ dự trữ". Quy định này không làm rõ được nội hàm HTX có nghĩa vụ phải thường xuyên duy trì trích lập thặng dư vào "quỹ dự trữ" để phát triển tài sản chung cho HTX. Điều 46 Luật HTX năm 2012 quy định trích lập "quỹ đầu tư phát triển" và trích một phần từ quỹ đầu tư phát triển để đưa vào "tài sản không chia" là không phù hợp mục đích của quỹ đầu tư, phát triển. "Phần trích lại từ quỹ đầu tư phát triển" chỉ mục đích hình thành tài sản cố định không chia mà bỏ sót mục đích phục vụ các hoạt động chung của HTX giống như bản chất của "quỹ dự trữ" của thông lệ thế giới. Ngoại trừ tài sản không chia là đất đai, các loại tài sản không chia khác như máy móc, nhà xưởng,... bị khấu hao dẫn đến tài sản chung không chia của HTX ngày càng giảm giá trị và không có cơ chế phải trích bù khấu hao tài sản cố

---

[11] Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn, Liên minh HTX Việt Nam, Hội Nông dân, Ninh Thuận, Quảng Nam, Gia Lai, Quảng Ninh,...

[12] Theo đề xuất của Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn

định, tài sản không chia của HTX không phát triển và ngày càng mất giá trị, không thu hút được thành viên mới tham gia.

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 gây khó khăn trong việc thực hiện của HTX.

Vấn đề 4: 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 năm 2012 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[13], theo nguyên tắc thì pháp nhân có tài sản độc lập và chịu trách nhiệm bằng tài sản độc lập đó[14]. 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[15]. 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*

---

[13] Khoản 1, 2 Điều 3 Luật HTX năm 2012
[14] Điều 81,87 Bộ luật Dân sự năm 2015
[15] Điều 74, 87 Bộ luật Dân sự năm 2015

với nghĩa vụ dân sự do pháp nhân xác lập, thực hiện...[16]"; Thành viên của HTX "*chịu trách nhiệm về các khoản nợ, nghĩa vụ chính của HTX, liên hiệp HTX trong phạm vi vốn góp vào HTX, liên hiệp HTX*[17]".

- 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 quá thẩm quyền, vi phạm Hiến pháp năm 2013, Điều 196 Bộ luật Dân sự năm 2015 và Luật HTX năm 2012. Đồng thời, quy định này được hiểu tài sản không chia của HTX không được tham gia vào kinh doanh (thế chấp, cầm cố) để huy động vốn sản xuất gây lãng phí nguồn lực của HTX.

- 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.

3.2. Mục tiêu

Sửa đổi quy định gây cản trở HTX gia nhập thị trường không làm thay đổi bản chất HTX, nâng cao khả năng huy động vốn góp, hoàn thiện các quy định về quản lý tài sản, tài chính, tạo động lực cho HTX phát triển.

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:

a) Hoàn thiện quy định mức độ giao dịch với khách hàng

- Bổ sung quy định HTX, liên hiệp HTX cam kết cung ứng, tiêu thụ sản phẩm, dịch vụ, việc làm cho thành viên, HTX thành viên; điều lệ HTX quy định tỷ lệ tối đa cung ứng, tiêu thụ sản phẩm, dịch vụ, việc làm ra thị trường bên ngoài.

- Bổ sung quy định phân tách giao dịch HTX, liên hiệp HTX với thành viên (giao dịch nội bộ) và giao dịch với khách hàng không phải là thành viên (giao dịch bên ngoài). Khi HTX có khả năng đáp ứng đầy đủ nhu cầu về sản phẩm, dịch vụ của thành viên thì HTX, liên hiệp HTX được phép giao dịch với bên ngoài. Giới hạn tỷ lệ giao dịch bên ngoài theo quy định của Điều lệ HTX, liên hiệp HTX *(việc có quy định giới hạn tỷ lệ cung ứng sản phẩm, dịch vụ ra bên ngoài sẽ tiếp tục được nghiên cứu, xem xét trong quá trình xây dựng Dự án*

---

[16] Khoản 2, 3 Điều 87 Bộ luật Dân sự năm 2015

[17] Khoản 3 Điều 15 Luật HTX năm 2012

Luật HTX sửa đổi).

- Quy định tỷ lệ nhất định lợi nhuận thu được từ giao dịch bên ngoài của HTX, liên hiệp HTX được trích vào quỹ dự trữ của HTX, liên hiệp HTX phục vụ mục đích chung của HTX, không chia lại cho thành viên.

- Giao dịch nội bộ của HTX, liên hiệp HTX được miễn, giảm thuế thu nhập doanh nghiệp (TNDN). Giao dịch bên ngoài của HTX, liên hiệp HTX sau khi đã trích lập quỹ dự trữ phải chịu thuế TNDN như doanh nghiệp.

b) Hoàn thiện quy định về vốn góp

- Sửa đổi quy định về vốn góp theo hướng tăng tỷ lệ vốn góp tối đa của thành viên. Đối với HTX, vốn góp của thành viên thực hiện theo thỏa thuận và theo quy định của điều lệ nhưng không quá 30% vốn điều lệ của HTX; Đối với liên hiệp HTX, vốn góp của thành viên thực hiện theo thỏa thuận và theo quy định của điều lệ nhưng không quá 40% vốn điều lệ của liên hiệp HTX.

- Bổ sung quy định chuyển quyền sở hữu vốn góp, định giá vốn góp tại thời điểm góp vốn. Bổ sung quy định cho phép thành viên giao dịch, chuyển nhượng vốn góp với nhau trừ trường hợp pháp luật chuyên ngành và Điều lệ HTX, liên hiệp HTX có quy định khác.

c) Hoàn thiện quy định về phân phối thu nhập

- Sửa đổi quy định "phân phối thu nhập" thành "phân phối lợi nhuận và thặng dư".

- Nghiên cứu kinh nghiệm quốc tế[18], hoàn thiện các quy định về quỹ theo hướng chỉ quy định trích lập phù hợp với bản chất hoạt động của HTX. Quy định "quỹ dự trữ (reserve fund)" có mục đích phục vụ hoạt động chung của HTX, liên hiệp HTX như: các hoạt động giáo dục, đào tạo, dự phòng, xây dựng các công trình phúc lợi văn hóa, xã hội, kết cấu hạ tầng của HTX, liên hiệp HTX, đồng thời, phục vụ phát triển cộng đồng. Quỹ dự trữ là nguồn hình thành tài sản không chia. Nguồn vốn hình thành quỹ dự trữ bao gồm khoản nhà nước hỗ trợ; tài trợ, quà, biếu, tặng từ các tổ chức cá nhân trong và ngoài nước; khoản trích lập hàng năm của HTX, liên hiệp HTX. *(Một số nước như Đức, Hàn Quốc quy định trích lập quỹ dự trữ không thấp hơn 10% thặng dư. Quỹ dự trữ được trích lập hằng năm cho đến khi đạt 03 lần vốn điều lệ của HTX, liên hiệp HTX của năm tài chính hiện hành).*

- Sửa đổi, bổ sung điểm a Khoản 3 Điều 46 Luật HTX năm 2012 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 thành viên liên kết không sử dụng sản phẩm dịch vụ của HTX, được phân phối theo vốn góp nhưng không quá một tỷ lệ nhất định[19].

d) Hoàn thiện quy định về tài sản không chia

---

[18] Kinh nghiệm Luật HTX Đức, Hàn Quốc,...

[19] Theo kinh nghiệm quốc tế của Mỹ, quy định tỷ lệ không quá 8% vốn góp

- Làm rõ quy định tài sản không chia không bị hạn chế tham gia hoạt động sản xuất, kinh doanh của HTX, liên hiệp HTX ngoại trừ tài sản đất đai do Nhà nước giao, trường hợp khác theo quy định của pháp luật hiện hành và Điều lệ HTX, liên hiệp HTX.

- Hoàn thiện các quy định về xử lý tài sản không chia 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.

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: 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

- Việc giới hạn giao dịch với thị trường gây ra cách hiểu sai lầm về HTX. Đa số người dân coi HTX là một mô hình không phát triển, không có sức hút tham gia.

- Khách hàng không phải là thành viên của HTX không thấy lợi ích khi tham gia HTX, không tự nguyện mong muốn trở thành thành viên của HTX vì HTX không phát triển lợi ích cho thành viên vì phát triển tài sản chung không chia.

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.

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:

+ 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.

+ Nhờ có sự phân tách giao dịch bên trong và bên ngoài của HTX giúp cho các chính sách hỗ trợ cho thành viên thông qua đánh giá giao dịch nội bộ (với thành viên) của Nhà nước đối với HTX chất lượng hiệu quả hơn, không bị trục lợi bởi các HTX hoạt động như doanh nghiệp (giao dịch bên ngoài là chủ yếu).

- Đối với HTX: tăng khả năng huy động vốn, mở rộng thị trường, phát triển tài sản không chia.

+ Khả năng huy động vốn để sản xuất kinh doanh của HTX được tăng lên.

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

+ Việc quy định tối thiểu 20% lợi nhuận thu được từ giao dịch bên ngoài của HTX phải trích lập vào quỹ dự trữ. Tài sản chung, tài sản không chia của HTX không ngừng tăng lên thông qua việc trích lập, duy trì quỹ không chia hàng năm trong HTX. Nhờ đó, tạo ra sự thu hút thành viên vào HTX ngày càng tăng lên. Bản chất 20% lợi nhuận thu được từ giao dịch bên ngoài là khoản Nhà nước hỗ trợ thuế TNDN để hỗ trợ cho HTX, liên hiệp HTX phát triển mục đích vì cộng đồng thành viên và xã hội. Đồng thời quy định miễn thuế TNDN các giao dịch nội bộ, khoản trích lập quỹ dự trữ để HTX, liên hiệp HTX có thêm nguồn lực phát triển tài sản chung của HTX và cộng đồng. Do đó, HTX có động lực trong việc thực hiện hoạch toán phần giao dịch bên trong và bên ngoài thông qua chế độ kế toán, tài chính và kiểm toán, không ảnh hưởng đến lợi ích của các thành viên trong HTX, liên hiệp HTX so với tham gia là thành viên của doanh nghiệp và tổ chức khác.

- Đối với thành viên HTX:

+ Việc sửa đổi quy định vốn góp 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.

+ Quỹ dự trữ tăng lên giúp thành viên HTX được hưởng lợi gián tiếp từ HTX càng nhiều hơn.

b) Tác động xã hội

- HTX được đối xử bình đẳng so với doanh nghiệp trong việc gia nhập thị trường. Mô hình HTX thu hút nhiều người tham gia giúp cho hình ảnh và vị thế của HTX nói riêng và khu vực KTTT nói chung trong xã hội được cải thiện.

- Vốn xã hội do tài sản không chia, vốn từ quỹ dự trữ của khu vực HTX phát triển, giúp cho khu vực HTX ngày càng phát triển.

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 phát sinh thủ tục hành chính.

đ) Tác động đối với hệ thống pháp luật: Không phát sinh thủ tục hành chính.

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 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.

4. Chính sách 04: Hoàn thiện và nâng cao hiệu quả công tác quản lý, điều hành HTX

4.1. 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, liên hiệp HTX. Theo Điều 37, 38 Luật HTX năm 2012, Chủ tịch HĐQT là người đại diện theo pháp luật của HTX, liên hiệp HTX; Giám đốc (GĐ)/Tổng Giám đốc (TGĐ) là người điều hành hoạt động của HTX, liên hiệp HTX. Như vậy, Luật HTX năm 2012 không cho phép:

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

- 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, liên hiệp HTX. HTX, liên hiệp HTX 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, liên hiệp HTX.

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, liên hiệp HTX. 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, liên hiệp HTX; vì các HTX, liên hiệp HTX 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, liên hiệp HTX 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, liên hiệp HTX trong thực tế.

Vấn đề 3: Quy định về tổ chức đại hội thành viên chưa phù hợp với thực tiễn và xu hướng phát triển công nghệ thông tin.

Thứ nhất, Luật HTX năm 2012 quy định tổ chức đại hội thành viên theo hình thức hội nghị truyền thống. Nhiều HTX đông thành viên, điều kiện tài chính hạn chế, khó khăn trong việc tổ chức đại hội thành viên. Trong thời đại công nghệ thông tin phát triển, việc ứng dụng các hình thức hội nghị trực tuyến giúp cho tổ chức hội nghị, hội thảo nhanh chóng, tiết kiệm đang ngày càng phổ biến. Vì vậy, yêu cầu cấp thiết phải bổ sung các quy định tăng cường ứng dụng công nghệ thông tin, chuyển đổi số trong tổ chức hội nghị, bỏ phiếu biểu quyết.

Thứ hai, Điều 30 Luật HTX năm 2012 quy định điều kiện tổ chức đại hội đại biểu thành viên (đại biểu tham dự đại hội là đại diện của một nhóm thành viên) đối với HTX, liên hiệp HTX có từ 100 thành viên trở lên là quá lớn, đa số (87%) HTX nông nghiệp là các hộ gia đình, trong khi điều kiện cơ sở vật chất của các HTX, liên hiệp HTX còn hạn chế, gây khó khăn trong việc tổ chức đại hội. Do đó, HTX đề xuất cho phép tổ chức đại hội đại biểu đối với HTX có thành viên ít hơn (50 người) nhằm tạo điều kiện cho HTX tổ chức đại hội thành viên.

4.2. Mục tiêu

Nâng cao tính minh bạch, hiệu quả trong quản lý, điều hành thông qua kiểm toán HTX, hoàn thiện cơ cấu tổ chức hoạt động của HTX.

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) Về kiểm toán HTX, liên hiệp HTX

- Bổ sung một chương riêng trong Luật HTX (sửa đổi) theo hướng quy định chi tiết kiểm toán đối với một số HTX, liên hiệp HTX trong đó có kiểm toán nội bộ và kiểm toán độc lập.

- Bổ sung nội dung chính về kiểm toán 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 bao gồm: Đối tượng kiểm toán, phạm vi, tần suất, giá trị báo cáo kiểm toán; Cơ quan giám sát, đánh giá chất lượng kiểm toán; Chủ thể thực hiện công tác kiểm toán, điều kiện, tiêu chuẩn kiểm toán viên; Nội dung kiểm toán *(như: kiểm toán tuân thủ, kiểm toán báo cáo tài chính, kiểm toán hoạt động và kiểm toán xã hội).*

- Bổ sung quy định lộ trình, hình thức, nội dung thực hiện kiểm toán nội và kiểm toán độc lập đối với HTX, liên hiệp HTX tùy theo quy mô số lượng thành viên, doanh thu.

- Bổ sung các chính sách hỗ trợ, ưu đãi về kiểm toán đối với HTX, liên hiệp HTX (quy định tại Chương chính sách hỗ trợ, ưu đãi của Nhà nước).

b) Về cơ cấu tổ chức, bộ máy quản lý, điều hành HTX, liên hiệp HTX

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

- Bổ sung quy định cho phép HTX, liên hiệp HTX có thể có một (01) hoặc nhiều người đại diện theo pháp luật.

- Bổ sung quy định HTX có quyền lựa chọn tổ chức bộ máy vừa quản lý vừa điều hành, hoặc tách riêng thành 2 bộ phận độc lập tùy theo yêu cầu quản lý, điều hành của HTX.

- 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, liên hiệp HTX 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, liên hiệp HTX, hoạt động theo Luật Doanh nghiệp.

- Bổ sung các quy định về chuẩn hóa năng lực, tiêu chuẩn, điều kiện khi đảm nhiệm một số chức danh trong HTX như Giám đốc, Trưởng Ban kiểm soát/Kiểm soát viên, Kế toán trưởng.

c) Về tổ chức đại hội thành viên HTX, liên hiệp HTX

- Bổ sung quy định tổ chức đại hội thành viên, tham dự và biểu quyết trong đại hội thành viên bằng hình thức trực tuyến, bỏ phiếu điện tử hoặc hình thức điện tử khác, gửi phiếu biểu quyết.

- Bổ sung HTX thành viên trong liên hiệp HTX có quyền bầu nhiều phiếu, tỷ lệ số lượng phiếu bầu theo tỷ lệ số lượng thành viên trong HTX thành viên hoặc theo mức độ sử dụng sản phẩm, dịch vụ của HTX thành viên hoặc do Điều lệ liên hiệp HTX quy định.

- Sửa đổi quy định về số lượng đại biểu tham dự đại hội đại biểu thành viên: "HTX, liên hiệp HTX có 50 thành viên trở lên có thể tổ chức đại hội đại biểu thành viên"; "Không được ít hơn 50% tổng số thành viên, HTX thành viên đối với HTX, liên hiệp HTX có từ trên 50 đến 100 thành viên"; "Không được ít hơn 30% tổng số thành viên, HTX thành viên đối với HTX, liên hiệp HTX có từ trên 100 đến 300 thành viên"; "Không được ít hơn 20% tổng số thành viên, HTX thành viên đối với HTX, liên hiệp HTX có từ trên 300 thành viên đến 1000 thành viên"; "Không được ít hơn 200 đại biểu đối với HTX, liên hiệp HTX có trên 1000 thành viên".

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 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 bên trong 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, liên hiệp HTX 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.

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. 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.

5. Chính sách 05: Nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước trong lĩnh vực KTTT

5.1 Xác định vấn đề

Vấn đề 01: Quy định về đăng ký thành lập HTX phức tạp, khó khăn hơn so với thành lập đăng ký doanh nghiệp

Thứ nhất: Luật HTX năm 2012 quy định khi thành lập HTX phải nộp Phương án sản xuất kinh doanh và danh sách đầy đủ thông tin của thành viên HTX. Thực tế, cơ quan nhà nước không cần thiết phải biết được phương án sản xuất kinh doanh của HTX làm gì vì HTX trước khi thành lập đã phải tổ chức hội nghị thành lập trong đó các thành viên đã tự thống nhất với nhau về phương án sản xuất kinh doanh. Quy định này vô hình chung mất tính tự chủ trong hoạt động của HTX vì Nhà nước phải phê duyệt phương án sản xuất kinh doanh của HTX có hợp lý hay không. Quy định phải khai đầy đủ thông tin như giấy chứng minh thư, hộ khẩu,... của tất cả thành viên gây khó khăn, phiền hà cho HTX, nhất là các HTX có hàng trăm thành viên. Theo Luật Doanh nghiệp năm 2020, không quy định doanh nghiệp phải nộp phương án sản xuất kinh doanh khi thành lập mà do doanh nghiệp tự quyết định, tự chịu trách nhiệm. Ngay cả công ty cổ phần cũng không bắt buộc phải kê khai thông tin tất cả thành viên. Vì vậy, các quy định này tạo rào cản cho việc thành lập HTX, không đối xử bình đẳng HTX so với doanh nghiệp.

Thứ hai, 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 ba, 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, liên hiệp HTX. 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;[20]

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 tạo điều kiện hoạt động như doanh nghiệp theo quy định của 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[21] (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[22] với 1.183

---

[20] Theo Báo cáo của Liên minh Hợp tác xã Việt Nam tại công văn số 457/LMHTX-KTr ngày 17/7/2021

[21] 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)

[22] 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, ...

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[23] 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.

<u>Vấn đề 04</u>: 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.

---

[23] 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...

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 thống nhất trên cả nước. Bộ Kế hoạch và Đầu tư được giao là cơ quan giúp Chính phủ quản lý nhà nước về HTX, liên hiệp HTX nhưng thực tế, để thực hiện hoạt động quản lý nhà nước đối với HTX, Chính phủ 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). Bộ máy còn có sự chồng chéo (HTX NN chịu sự quản lý của cả 02 Bộ), chưa thống nhất (chỉ có 02 Bộ này thành lập đơn vị Cục chuyên trách, các Bộ khác chỉ phụ trách kiêm nhiệm). Do vậy, việc phối hợp hoạt động giữa các Bộ, ngành còn nhiều lúc chưa thống nhất, nhiều đầu mối, chưa đạt hiệu quả.[24]

---

[24] Thông tư số 01/2020/TT-BKHĐT về hướng dẫn phân loại và đánh giá HTX và Thông tư số 09/2017/TT-BNNPTNT về hướng dẫn phân loại, đánh giá, phân loại HTX trong lĩnh vực nông nghiệp có sự chồng chéo.

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. Nhiều địa phương còn chủ yếu dựa vào tổ chức Liên minh HTX trong quản lý nhà nước về HTX.

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.

Vấn đề 07: Nhiều THT đông thành viên, hoạt động kinh tế phức tạp, lâu dài nhưng không đăng ký với cơ quan nhà nước

Theo tổng hợp báo cáo từ các địa phương, có khoảng 30% THT trên tổng số trung bình khoảng 100.000 THT giai đoạn 2013-2021 có thông báo với UBND cấp xã, phường theo quy định của Nghị định 77/2019/NĐ-CP về tổ hợp tác. Theo Điều 7 của Nghị định 77/2019/NĐ-CP, THT được hưởng các chính sách ưu đãi, hỗ trợ của Nhà nước như các HTX. Tuy nhiên, do không có quy định về đăng ký đối với các THT gây khó khăn cho các cơ quan chức năng trong việc quản lý nhà nước và triển khai hỗ trợ các THT.

Theo báo cáo tổng kết 10 năm thi hành Luật HTX năm 2012, trung bình THT có khoảng 18 thành viên, có THT lên đến hàng trăm thành viên, lớn hơn quy mô hộ gia đình khoảng 4-5 thành viên. Trong khi đó, hộ gia đình phải đăng ký kinh doanh ở cấp huyện theo Nghị định 78/2015/NĐ-CP.

Đối với các THT thành lập, hoạt động ngắn hạn để hợp tác giải quyết những sự vụ, mục đích ngắn hạn như tổ đổi công, tổ trao đổi kỹ thuật,... không nhất thiết Nhà nước phải theo dõi, quản lý sát sao. Tuy nhiên, đối với các THT có thời gian hợp đồng hợp tác lâu dài, có hoạt động hợp tác tài chính, góp vốn sản xuất kinh doanh, tài sản chung... nhất thiết phải đăng ký với cơ quan quản lý Nhà nước. Việc đăng ký giúp cho cơ quan quản lý nhà nước theo dõi, hoạch định các chính sách, hỗ trợ cho các THT hiệu quả hơn, giúp định hướng THT phát triển theo đúng bản chất, nâng cao hiệu quả hoạt động hợp tác, kinh doanh của chính THT. Ngoài ra, việc đăng ký giúp bảo vệ các lợi ích các bên trong hoạt động sản xuất kinh doanh giữa THT với các tổ chức kinh tế khác.

5.2. Mục tiêu

- Nâng cao hiệu quả, chất lượng các chính sách hỗ trợ, ưu đãi của Nhà nước theo hướng toàn diện, tập trung nâng cao bản chất đặc thù của HTX.

- Hoàn thiện quy định về quản lý nhà nước đối với lĩnh vực KTTT, cải tổ tổ chức bộ máy quản lý nhà nước 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.

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:

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

- Bổ sung quy định xây dựng và khai thác cổng thông tin đăng ký HTX, cơ sở dữ liệu quốc gia về quản lý các tổ chức KTHT 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...

- Bổ sung Điều 59 Luật HTX năm 2012 quy định xây dựng và triển khai chương trình đào tạo, hệ thống đào tạo về HTX thống nhất từ giáo dục phổ thông đến các trường nghề, giáo dục đại học của nhà nước.

b) Cắt giảm thời gian, thủ tục đăng ký thành lập HTX, liên hiệp HTX

- Sửa đổi số lượng thành viên tối thiểu là 05 thành viên đối với HTX và 03 thành viên đối với liên hiệp HTX tạo điều kiện cho việc thành lập HTX.

- 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.

- Sửa đổi quy định điểm d, Khoản 1 Điều 23 Luật HTX năm 2012 "Số lượng thành viên; danh sách người đại diện theo pháp luật". Bổ sung quy định hồ sơ phải nộp: "Số định danh cá nhân của thành viên là người đại diện theo pháp luật. Đối với thành viên là tổ chức phải có bản sao giấy tờ pháp lý của tổ chức và văn bản cử người đại diện theo ủy quyền của tổ chức. Đối với thành viên là tổ chức nước ngoài thì bản sao giấy tờ pháp lý của tổ chức phải được hợp pháp hóa lãnh sự".

- Bổ sung quy định về nộp hồ sơ đăng ký HTX, liên hiệp HTX theo hình thức nộp hồ sơ trực tiếp, nộp hồ sơ trực tuyến, nộp hồ sơ qua dịch vụ bưu chính;

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

- Bỏ quy định thông báo đến cơ quan nhà nước có đăng ký khi HTX, liên hiệp HTX thay đổi thành viên, HTX thành viên.

- Sửa đổi các quy định các trường hợp thu hồi giấy chứng nhận đăng ký HTX, liên hiệp HTX giống như doanh nghiệp theo quy định trong Luật Doanh nghiệp năm 2020, trong đó bổ sung trường hợp thu hồi giấy chứng nhận đăng ký HTX, liên hiệp HTX theo quyết định của cơ quan thuế hoặc tòa án.

c) Đăng ký thành lập THT

- Bổ sung quy định: Trường hợp THT có thời gian hợp đồng hợp tác từ 06 tháng trở lên phải thực hiện đăng ký với cơ quan quản lý nhà nước về đăng ký tại cấp huyện. Các trường hợp còn lại, gửi thông báo về việc thành lập THT kèm theo hợp đồng hợp tác đến Ủy ban nhân dân cấp xã nơi THT dự định thành lập và hoạt động.

- Bổ sung hình thức đăng ký trực tuyến đối với THT.

d) 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, liên hiệp HTX thống nhất với quy định Luật Doanh nghiệp về thông báo chủ nợ, trách nhiệm pháp lý.

- Bổ sung quy định về chuyển đổi HTX sang hình thức doanh nghiệp trên cơ sở 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: hoàn thành xử lý tài sản không chia, quỹ dự trữ của HTX theo quy định, bảo đảm số lượng thành viên tối thiểu, 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 sang 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.

đ) Hoàn thiện các quy định về giải thể HTX, liên hiệp HTX

- Bổ sung quy định các trường hợp và điều kiện giải thể, phá sản HTX, liên hiệp HTX. Sửa đổi các nội dung về điều kiện giải thể tự nguyện, bắt buộc tại Điều 54 Luật HTX năm 2012.

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

- Bổ sung quy định các hoạt động bị cấm kể từ khi có quyết định giải thể HTX, liên hiệp HTX như: nghiêm cấm người có trách nhiệm HTX, liên hiệp HTX 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, liên hiệp 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, liên hiệp 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.

- Sửa đổi trình tự giải thể HTX, liên hiệp HTX phù hợp với Nghị định 99/2016/NĐ-CP của Chính phủ ngày 01/7/2016 về quản lý và sử dụng con dấu.

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

- Bổ sung nguyên tắc thực hiện chính sách hỗ trợ, ưu đãi của Nhà nước đối với tổ chức KTHT theo hướng không thấp hơn so với doanh nghiệp hoạt động cùng lĩnh vực, địa bàn và phát huy bản chất HTX, tạo động lực để thúc đẩy khu vực HTX phát triển.

- Bổ sung quy định nguồn vốn hỗ trợ các tổ chức KTHT.

- Bổ sung các hành vi nghiêm cấm trong hoạt động hỗ trợ các tổ chức KTHT.

- Bổ sung các chính sách của Nhà nước đối với tổ chức KTHT như: ưu đãi về sử dụng nguồn lực tự nhiên; hỗ trợ tiếp cận tín dụng; hỗ trợ thuế, kế toán; hỗ trợ mặt bằng sản xuất; hỗ trợ công nghệ, đổi mới sáng tạo, chuyển đổi số; hỗ trợ xúc tiến thương mại và mở rộng thị trường; hỗ trợ thông tin, tư vấn và pháp lý; hỗ trợ phát triển nguồn nhân lực; hỗ trợ tham gia bảo hiểm; hỗ trợ kiểm toán; hỗ trợ xây dựng kết cấu hạ tầng, trang thiết bị; hỗ trợ tham gia liên kết chuỗi giá trị; hỗ trợ thúc đẩy THT phát triển lên HTX.

- Bổ sung quỹ hỗ trợ phát triển HTX là quỹ tài chính nhà nước ngoài ngân sách hoặc tổ chức tài chính, hoạt động không vì mục tiêu lợi nhuận, bảo toàn và phát triển vốn, tự chủ về tài chính và tự chịu trách nhiệm trong huy động vốn và sử dụng vốn.

- Bổ sung quy định về Quỹ hỗ trợ phát triển HTX theo mô hình Quỹ tài chính nhà nước ngoài ngân sách hoặc tổ chức tài chính.

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:

+ Tổ chức bộ máy của Nhà nước về HTX hiện nay còn chưa tinh gọn, hiệu quả.

+ 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.

+ Chưa quản lý được các THT dẫn tới việc hỗ trợ của Nhà nước cho THT chưa hiệu quả.

- 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.

5.4.2. 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:

Đối với THT: Đối với các THT hoạt động đơn giản, thời gian hợp đồng hợp tác ngắn, dưới 06 tháng 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... hoặc có thể đăng ký với cơ quan chức năng. Đối với các THT có hợp đồng hợp tác trên 06 tháng, phát sinh thêm thủ tục đăng ký THT với UBND cấp huyện để bảo đảm sự quản lý và hỗ trợ của Nhà nước hiệu lực, hiệu quả

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.

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.

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 (như DGRV, Socodevi) và các cơ quan, tổ chức khác có liên quan để lấy ý kiến về đề nghị xây dựng Luật HTX (sửa đổi).

Thực hiện quy định tại Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật, ngày 31/8/2021, Bộ Kế hoạch và Đầu tư đã có công văn số 5808/BKHĐT-HTX để lấy ý kiến (Lần 1) 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. Ngày 26/10/2021, Bộ Kế hoạch và Đầu tư tiếp tục lấy ý kiến (Lần 2) 06 cơ quan Trung ương: Bộ Tài chính, Bộ Tư pháp, Bộ Ngoại giao, Bộ Nội vụ, Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn và Liên minh Hợp tác xã Việt Nam về Dự thảo lần 2 (Công văn số 7731/BKHĐT-HTX).

Tiếp thu ý kiến góp ý tại Báo cáo thẩm định về Đề nghị xây dựng Luật HTX (sửa đổi) của Bộ Tư pháp (công văn số 267/BCTĐ-BTP ngày 31/12/2021), các ý kiến góp ý của Thành viên Chính phủ và Nghị quyết của Chính phủ, Bộ Kế hoạch và Đầu tư tiếp tục tiếp thu, sửa đổi, hoàn thiện Hồ sơ đề nghị xây dựng Luật HTX (sửa đổi) trình Chính phủ.

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;
- Bộ Tư pháp;
- Lưu: VT, PTHTX (P.CS&HTQT)

H13

BỘ TRƯỞNG

Nguyễn Chí Dũng

BỘ KẾ HOẠCH VÀ ĐẦU TƯ

CỘNG HÒA XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM
Độc lập - Tự do - Hạnh phúc

BÁO CÁO KINH NGHIỆM QUỐC TẾ VỀ MỘT SỐ CHÍNH SÁCH DỰ KIẾN SỬA ĐỔI, BỔ SUNG LUẬT HỢP TÁC XÃ NĂM 2012

(Kèm theo Báo cáo đánh giá tác động của chính sách Luật HTX (sửa đổi))

Để phục vụ cho việc nghiên cứu cơ sở lý luận và thực tiễn để sửa đổi, bổ sung Luật Hợp tác xã năm 2012, xây dựng Dự thảo Luật Hợp tác xã (sửa đổi) đáp ứng mục tiêu hội nhập khu vực và quốc tế, Bộ Kế hoạch và Đầu tư đã phối hợp với các chuyên gia, các tổ chức trong nước và quốc tế nghiên cứu kinh nghiệm thế giới về pháp luật hợp tác xã làm cơ sở cho việc đề xuất các chính sách và quy định cụ thể của Luật Hợp tác xã (sửa đổi) là yêu cầu khách quan, cần thiết.

Thực tế cho thấy, các quy định pháp luật hợp tác xã (HTX) của nước ngoài khá đa dạng về nội dung, hình thức thể hiện, chủ yếu chia thành 2 nhóm. Nhóm thứ nhất là các quốc gia có Luật HTX như Thái Lan (1999), Phillipines (2008), Ấn Độ (1912) ... Nhiều quốc gia thuộc nhóm này thậm chí còn có một số Luật HTX áp dụng riêng cho từng loại hình HTX. Ví dụ, ở Nhật Bản có Luật HTX nông nghiệp (Agricultural Cooperatives Act, 1947), Luật HTX tiêu dùng (Consumer Cooperatives Act, 1948), Luật HTX đánh cá (Fisheries Cooperatives Act, 1948), Luật HTX vừa và nhỏ (SME Cooperatives Act, 1949), Luật HTX tín dụng (Act on Cooperative Banking,1949), Luật HTX ngân hàng lao động (Labor Bank Act, 1953), Luật HTX thuốc lá (Tobacco Growers Cooperative Act, 1958), Luật HTX trồng rừng (Forest-Owners Cooperative Act, 1978). Nhóm thứ hai là các quốc gia không có luật chuyên ngành để điều chỉnh riêng các chế định liên quan đến HTX mà các quy định này nằm rải rác trong các văn bản khác nhau, chủ yếu quy định tại Bộ luật Dân sự như Hà Lan, Liên bang Nga.

Do đó, để lựa chọn được những kinh nghiệm nước ngoài phù hợp, có thể vận dụng được trong quá trình xây dựng Luật HTX sửa đổi, cần quán triệt một số vấn đề mang tính nguyên tắc dưới đây:

- Các nước được lựa chọn nghiên cứu phải bảo đảm được tính đại diện, sự đa dạng, làm cơ sở cho việc lựa chọn những kinh nghiệm phù hợp với bối cảnh cụ thể của Việt Nam.

- Ngoài một số vấn đề chung, việc tổng kết kinh nghiệm pháp luật HTX của nước ngoài cần bám sát những nội dung trực tiếp liên quan đến những đề xuất sửa đổi, bổ sung trong Dự thảo Luật HTX (sửa đổi).

Quán triệt những yêu cầu mang tính nguyên tắc nêu trên, trước hết, kinh nghiệm về pháp luật HTX của nhóm các nước sau đây đã được các chuyên gia

phân tích, đánh giá, tổng kết[1]:

Thứ nhất, đại diện các nước có mô hình HTX phát triển mạnh nhưng không có luật chuyên ngành để điều chỉnh riêng các chế định liên quan đến HTX là Hà Lan.

Hà Lan là một nước đại diện cho châu Âu, không có luật chuyên ngành để điều chỉnh riêng các chế định liên quan đến HTX như Việt Nam mà thay vào đó, các quy định này nằm rải rác trong Bộ luật Dân sự Hà Lan và được điều chỉnh cùng với chế định về pháp nhân. Mặc dù không có luật riêng về HTX mà tích hợp trong Bộ luật Dân sự nhưng Hà Lan được đánh giá là đất nước đi đầu trong việc xây dựng và phát triển mô hình kinh doanh HTX hiện nay trên thế giới. Sự thành công của Hà Lan đến từ sự chú trọng của Nhà nước đối với mô hình kinh tế này, đồng thời đi kèm với đó là khuôn khổ pháp lý linh hoạt và sự tham gia tích cực của người dân[2]. Để áp dụng được các kinh nghiệm của Hà Lan vào Việt Nam là không dễ dàng do sự khác biệt về văn hóa, thể chế chính trị cũng như lịch sử phát triển HTX. Tuy nhiên, nhìn chung, việc đánh giá quy định pháp luật của Hà Lan đối với mô hình kinh tế này cũng cho Việt Nam cái nhìn bao quát về cách thức điều chỉnh mô hình HTX của một quốc gia đã từng áp dụng và thành công trên thế giới.

Thứ hai, đại diện các nước có mô hình phát triển HTX mạnh, có nền kinh tế hàng đầu thế giới và có đạo luật về HTX ở một số bang là Hoa Kỳ.

Hoa Kỳ đại diện cho Châu Mỹ, là một trong những quốc gia phát triển mạnh mẽ nhất về mô hình HTX, đặc biệt là HTX nông nghiệp. Các HTX tại Hoa Kỳ đã được hình thành từ lâu, tuy nhiên, loại hình kinh tế này chỉ thực sự được chú trọng và phát triển khi Hoa Kỳ xây dựng một bộ khung pháp lý hoàn chỉnh cho HTX ở cả cấp độ bang và liên bang. Pháp luật cụ thể về HTX của Hoa Kỳ được quy định trong hệ thống pháp luật của các bang, có bang có Luật HTX, có bang không, với nội dung khác nhau tùy thuộc vào yếu tố chính trị, kinh tế, xã hội của từng bang. Do đó, việc đánh giá các quy định pháp luật của Hoa Kỳ để trên cơ sở đó đề xuất các bài học kinh nghiệm cho Việt Nam được thực hiện dựa trên tiền đề đánh giá một cách chung nhất và đi sâu vào quy định của những bang thành viên nổi bật.

Thứ ba, đại diện các nước có Luật HTX và có nền kinh tế chuyển đổi giống Việt Nam là Trung Quốc hoặc Liên bang Nga.

Trung Quốc, Liên bang Nga là các quốc gia có phong trào HTX phát triển mạnh trong thời kỳ bắt đầu xây dựng chủ nghĩa xã hội và có thể chế chính trị đã hoặc đang tương đồng với Việt Nam, hệ thống pháp luật cùng thuộc truyền thống dân luật (civil law) nên có nhiều kinh nghiệm mà Việt Nam có thể tham khảo.

---

[1] Nhóm chuyên gia của Đại học Luật Hà Nội: PGS.TS Vũ Thị Lan Anh, TS Phạm Thị Mỹ Linh, TS.Nguyễn Thị Yến, Ths.Nguyễn Quang Huy, Phan Vũ, Trần Thị Bảo Ánh

[2] Hà Lan có khoảng 17 triệu dân nhưng có đến hơn 30 triệu thành viên HTX, có nghĩa là 1 công dân có thể tham gia vài HTX.

Thứ tư, đại diện các nước khu vực ASEAN, có nền kinh tế phát triển ở tầm mức tương đương như Việt Nam, có kinh tế HTX phát triển, đạt nhiều thành công là Thái Lan.

Mô hình HTX tại Thái Lan đã được hình thành và phát triển từ lâu, trở thành một trong những yếu tố quan trọng để góp phần phát triển nền kinh tế đất nước và ổn định xã hội. Do đó, tuy số lượng HTX của Thái Lan ít hơn rất nhiều so với Việt Nam nhưng Thái Lan lại phát triển được những mô hình HTX lâu đời và đi sâu vào tính hiệu quả trong công tác điều hành hoạt động cũng như quản lý tài chính, phân phối thu nhập3. Với sự tương đồng về mặt địa lý, văn hóa, Thái Lan có điều kiện phát triển kinh tế không quá khác biệt so với Việt Nam. Vì vậy, các nhà làm luật của Thái Lan và Việt Nam ít nhiều có sự chia sẻ chung về quan điểm lập pháp và cách thức tổ chức hệ thống quy định pháp luật điều chỉnh hoạt động của nền kinh tế nói chung và các thành tố trong nền kinh tế nói riêng.

Bên cạnh đó, một số quốc gia mặc dù không đến mức là điển hình cho một phong cách (không thuộc các nhóm nước đã được liệt kê ở trên) nhưng nếu có những quy định đặc thù liên quan đến các vấn đề trong Luật HTX sửa đổi, thì nhóm nghiên cứu cũng sẽ tham khảo thêm để việc tổng hợp và rút ra các kinh nghiệm cho Việt Nam được đa dạng và sâu sắc hơn, ví dụ Đức, Canada, Nhật Bản, Hàn Quốc…

Trên cơ sở của việc lựa chọn nước nghiên cứu như vậy, Báo cáo này tập trung vào việc tổng kết kinh nghiệm pháp luật HTX của các nước được nghiên cứu theo 04 vấn đề như đã nêu trên để làm căn cứ cho việc đề xuất chính sách và quy định cụ thể của Luật HTX (sửa đổi).

1. TỔNG QUAN PHÁP LUẬT VỀ HỢP TÁC XÃ CỦA CÁC NƯỚC NGHIÊN CỨU

1.1. Hà Lan

Trong hệ thống pháp luật của Hà Lan, chế định về HTX không được quy định trong một văn bản quy phạm pháp luật riêng mà được quy định trong Bộ luật Dân sự Hà Lan, bên cạnh các loại hình doanh nghiệp. Cụ thể, tại Mục 2.1 – Các quy định chung thuộc Chương II – Pháp nhân quy định về vấn đề quản lý tài chính, phân phối thu nhập, tỷ lệ giao dịch giữa thành viên và HTX, tại Mục 2.3 – Hợp tác xã và công ty bảo hiểm tương hỗ thuộc Chương II – Pháp nhân tập trung điều chỉnh về vấn đề tổ chức cơ cấu thành viên trong HTX.

Căn cứ vào quy định trong Bộ luật Dân sự Hà Lan, điều lệ HTX chỉ có một nội dung bắt buộc là phải quy định mục tiêu hoạt động của HTX là phục vụ nhu cầu vật chất của các thành viên HTX trên cơ sở hợp đồng giữa những thành

---

[3] Liên minh Hợp tác xã Việt Nam, *Phát triển kinh tế hợp tác xã: Kinh nghiệm từ Thái Lan*, 18/03/2019, https://vca.org.vn/phat-trien-kinh-te-hop-tac-xa-kinh-nghiem-tu-thai-lan-a19295.html, truy cập ngày 18/6/2021.

viên đó trong quá trình HTX thực hiện hoạt động kinh doanh; hoạt động kinh doanh của HTX phải phục vụ lợi ích của các thành viên HTX[4].

Nhìn chung, pháp luật Hà Lan trao quyền khá lớn cho HTX, coi đó là một loại hình doanh nghiệp nên HTX tự chủ trong việc xây dựng hệ thống quy định nội bộ (điều lệ, quy chế, bộ quy tắc), không có quy định cụ thể về giới hạn tỷ lệ vốn góp tối thiểu hay tối đa của thành viên khi tham gia vào HTX; hoặc tỷ lệ trích lập quỹ dự trữ, quỹ dự phòng, quỹ đầu tư phát triển từ lợi nhuận của HTX. Do đó, tính chất tự chủ của thành viên HTX được đánh giá cao hơn so với những quốc gia khác đang hoặc chưa phát triển nền kinh tế HTX. Tuy nhiên, trong một số lĩnh vực nhất định, HTX Hà Lan vẫn phải tuân theo sự điều chỉnh của quy định pháp luật, mặc dù về cơ bản, những sự điều chỉnh này chỉ mang tính chất nguyên tắc và được áp dụng linh hoạt cho HTX.

1.2. Hoa Kỳ

Hoa Kỳ có hệ thống HTX phát triển mạnh mẽ trên toàn lãnh thổ về cả số lượng và chất lượng. Theo thống kê vào năm 2009, số lượng HTX của Hoa Kỳ là 29.284 với hơn một triệu lao động, tổng tài sản là hơn 3.000 tỷ đô la Mỹ, tổng doanh thu 654 tỉ đô la Mỹ, chiếm 1% GDP của Hoa Kỳ[5]. Theo thống kê của Liên minh HTX quốc tế năm 2017, có 85 HTX của Hoa Kỳ lọt vào danh sách 300 HTX có doanh thu cao nhất trên toàn thế giới[6].

Hoa Kỳ xây dựng một bộ khung pháp lý hoàn chỉnh cho HTX ở cả cấp độ bang và liên bang. Trong đó, pháp luật liên bang của Hoa Kỳ chủ yếu quy định về chống độc quyền và chính sách ưu đãi, hỗ trợ. Các bang sẽ có hệ thống quy định riêng về các vấn đề cụ thể hơn như cơ cấu tổ chức, cách thức điều hành, quản lý tài chính và phân phối thu nhập trong HTX. Mô hình HTX được mỗi bang quy định ở một văn bản khác nhau, thậm chí đối với mỗi HTX trong lĩnh vực khác nhau lại được quy định ở một văn bản khác. Ở cấp độ liên bang, các quy định liên quan đến HTX cũng được quy định rải rác ở nhiều đạo luật khác nhau. Cụ thể là: Đạo luật The Clayton Act of 1914, The Agricultural Marketing Act of 1929, the Farm Credit Act of 1933, The Robinson-Patman Act of 1936. Do đó, nhìn chung, việc đánh giá một cách chung nhất các quy định về HTX tại Hoa Kỳ là tương đối khó khăn. Tùy vào nhu cầu và điều kiện của từng khu vực khác nhau mà chế định HTX sẽ được điều chỉnh bởi những quy định pháp luật khác nhau. Thậm chí, một số bang không có pháp luật về HTX[7].

---

[4] Khoản 1 Điều 2:53 Bộ luật Dân sự Hà Lan.

[5] Steven Deller, Ann Hoyt, Brent Hueth Reka Sundaram-Stukel (2009): "Research on the Economic Impact of Cooperatives", University of Wisconsin Center for Cooperatives. Nguồn: https://resources.uwcc.wisc.edu/Research/REIC_FINAL.pdf, truy cập ngày 30/6/2021.

[6] Bruno Roelants, Gianluca Salvatori (2019): "The 2019 World Cooperative Monitor - Exploring the Cooperative Economy", International Co-operative Alliance, European Research Institute on Cooperative and Social Enterprises. Nguồn: https://monitor.coop/sites/default/files/publication-files/wcm2019-final-1671449250.pdf, truy cập ngày 30/6/2021.

[7] Nguyễn Thị Yến, Nguyễn Quang Huy, Quy định về quản lý tài chính, phân phối thu nhập, tỷ lệ giao dịch giữa thành viên và hợp tác xã – Đề xuất sửa đổi Luật HTX năm 2012, Hội thảo tổ chức tại Bộ Kế hoạch và Đầu tư, ngày 25/6/2021.

Nhìn chung, cũng giống như Hà Lan, Hoa Kỳ trao rất nhiều quyền cho các HTX, được tổ chức một cách linh hoạt theo nhiều loại hình doanh nghiệp, trong đó có mô hình doanh nghiệp HTX. Mặc dù có một vài ưu đãi đặc biệt về thuế thu nhập doanh nghiệp cho HTX ở Hoa Kỳ, nhưng điều kiện để được hưởng ưu đãi khó khăn. Về cơ bản, HTX bình đẳng với doanh nghiệp về việc đóng thuế. HTX chủ yếu nhận được hỗ trợ từ nhà nước về đào tạo, khuyến nông, nghiên cứu, thông tin và tiếp cận tín dụng ưu đãi.[8]

1.3. Trung Quốc

Ở Trung Quốc có hệ thống các văn bản pháp luật về HTX gồm: (i) Luật HTX nông nghiệp ban hành năm 2006, sửa đổi ngày 27/12/2017; (ii) Quy định về Liên minh HTX toàn quốc; (iii) Điều lệ HTX cung tiêu Trung Quốc ban hành năm 1954, sửa đổi gần nhất ngày 22/7/2015.

Luật HTX nông nghiệp Trung Quốc gồm 10 Chương và 74 điều. Luật này được xây dựng nhằm quy định về tổ chức và hoạt động của HTX nông nghiệp, khuyến khích, hỗ trợ, hướng dẫn sự phát triển của HTX nông nghiệp, bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của HTX nông nghiệp và xã viên, và thúc đẩy hiện đại hóa nông nghiệp và nông thôn.[9] HTX nông nghiệp bình đẳng với các chủ thể thị trường khác.[10]

Trung Quốc là quốc gia có phong trào HTX phát triển mạnh. Tại Trung Quốc, mô hình các HTX cung tiêu (SMCs) là một trong những mô hình tiêu biểu, được cấu trúc năm cấp: quốc gia, tỉnh, thành phố tự trị, thị xã, thôn làng. SMCs mở rộng vai trò của nông nghiệp và thúc đẩy các ngành công nghiệp và mô hình kinh doanh mới, thúc đẩy hội nhập toàn diện của nông nghiệp và các ngành như giáo dục, văn hóa, du lịch, bảo tồn sinh thái, y tế và chăm sóc người cao tuổi, phát triển nông nghiệp liên quan đến chăm sóc sức khỏe, nông nghiệp định hướng đổi mới, nông nghiệp giải trí.[11] Bên cạnh đó, mô hình HTX nông nghiệp cũng rất phát triển, các quy định cụ thể về mô hình này sẽ được chúng tôi trình bày trong Báo cáo này.

1.4. Liên bang Nga

Kế thừa phong trào HTX ở Liên xô (cũ) rất phát triển trong thời kỳ xây dựng chủ nghĩa xã hội, ở Liên bang Nga ngày nay HTX vẫn có vai trò quan trọng. Quy định về HTX ở Liên bang Nga tập trung vào các văn bản: (i) Bộ luật Dân sự (Phần chung) ban hành năm 1994, sửa đổi gần nhất vào ngày 28/6/2021; (ii) Luật liên bang về HTX tiêu dùng (công ty tiêu dùng và liên hiệp) ở Liên bang Nga năm 1992, sửa đổi gần nhất ngày 02/7/2013; (iii) Luật liên bang về HTX sản xuất năm 1996, sửa đổi gần nhất ngày 05/4/2021…

---

[8] Hoàng Vũ Quang, "Kinh nghiệm phát triển Hợp tác xã nông nghiệp ở Hoa Kỳ", Nguồn: https://ngkt.mofa.gov.vn/kinh-nghiem-phat-trien-hop-tac-xa-nong-nghiep-o-hoa-ky-phan-cuoi/, truy cập ngày 14/7/2021.

[9] Điều 1 Luật HTX nông nghiệp Trung Quốc

[10] Điều 7 Luật HTX nông nghiệp Trung Quốc

[11] Thanh Xuân, *Mô hình các Hợp tác xã cung tiêu (SMCs) – Sơn Đông, Trung Quốc*, https://vca.org.vn/mo-hinh-cac-htx-cung-tieu-smcs-son-dong-trung-quoc-a19898.html, truy cập ngày 14/7/2021

1.5. Thái Lan

Là quốc gia láng giềng với Việt Nam, Thái Lan có nhiều điểm tương đồng với nước ta về điều kiện địa lý, kinh tế, xã hội, con người, từ đó vai trò và định hướng phát triển của mô hình kinh tế HTX của Thái Lan trong nền kinh tế quốc gia không quá khác biệt so với Việt Nam. Mô hình kinh tế HTX ở Thái Lan ra đời từ rất sớm (năm 1916 tại tỉnh Phitsanulok) nhưng số lượng HTX ở Thái Lan chỉ bằng một phần so với số lượng HTX ở nước ta, nhưng nhiều HTX ở Thái Lan có lịch sử hoạt động lâu đời, quy mô hoạt động và số lượng thành viên HTX lớn[12].

Bộ luật Dân sự (sửa đổi) năm 1916 là bộ luật đầu tiên quy định về HTX ở Thái Lan, mở đường cho việc thành lập các HTX kiểu "Raifeisen". Đến năm 1968, Thái Lan ban hành Luật HTX đầu tiên, quy định về các loại HTX. Đạo luật này đã được sửa đổi nhiều lần và cuối cùng được thay thế bởi Luật HTX BE 2542 năm 1999 (The Cooperative Act BE 2542 of 1999). Đạo luật này được chia thành 10 phần, gồm 138 Điều[13]. Đây là cơ sở pháp lý cho việc thành lập, tổ chức, quản lý và hoạt động của HTX ở Thái Lan. Trong đó, HTX nông nghiệp là một trong những loại hình tiêu biểu. Hoạt động kinh doanh của HTX nông nghiệp rất đa dạng nhằm đáp ứng nhu cầu của các thành viên. HTX nông nghiệp cung cấp nhiều dịch vụ cho thành viên nhưng có thể kể đến năm dịch vụ chính được HTX nông nghiệp thực hiện một cách phổ biến, đó là: cho vay, gửi tiết kiệm và tiền ký quỹ, tiêu thụ sản phẩm tiếp thị, hỗ trợ phát triển nông nghiệp[14].

1.6. Nhật Bản

Nhật Bản là một trong những quốc gia có hệ thống HTX phát triển ở trình độ cao về số lượng và chất lượng trong khu vực châu Á. Theo số liệu thống kê của Liên minh HTX Nhật Bản (Japan Co-operative Alliance) vào năm 2018, Nhật Bản có hơn 42.000 HTX, 105.000.000 xã viên với tổng doanh thu 35.300 tỉ Yên[15].

Hệ thống pháp luật HTX của Nhật Bản không nằm trong một văn bản quy phạm pháp luật đơn nhất. Thay vào đó, HTX hoạt động trong lĩnh vực, ngành nghề khác nhau lại được điều chỉnh bởi hệ thống quy phạm pháp luật khác nhau. Ví dụ, Nhật Bản có Luật HTX nông nghiệp (Agricultural Cooperatives Act), Luật HTX người tiêu dùng (Consumer Cooperatives Act), Luật HTX nghề cá (Fisheries Cooperatives Act), Luật HTX doanh nghiệp nhỏ và vừa (SME

---

[12] Trần Quốc Hùng (2018): "Phát triển kinh tế hợp tác xã: Kinh nghiệm từ Thái Lan", Tạp chí Nông thôn Việt. Nguồn: http://nongthonviet.com.vn/kham-pha/nhin-ra-the-gioi/201809/phat-trien-kinh-te-hop-tac-xa-kinh-nghiem-tu-thai-lan-732497/, truy cập ngày 30/6/2021.

[13] Lê Ngọc Anh, *Mô hình hợp tác xã ở một số quốc gia Châu Á và bài học kinh nghiệm cho Việt Nam,* Tạp chí Luật học số 10/2016, trang 6.

[14] Lê Ngọc Anh, tlđd, trang 9.

[15] International Co-operative Alliance, European Union (2021), "Mapping: Key Figures – National Report: Japan", p.4-5. Nguồn: https://coops4dev.coop/sites/default/files/2021-07/Japan%20Key%20Figures%20National%20Report.pdf, truy cập ngày 03/8/2021.

Cooperatives Act), Luật HTX trồng thuốc lá (Tobacco Growers Cooperative Act), Luật HTX trồng rừng (Forest-Owners Cooperative Act),...[16]

1.7. Hàn Quốc

Tương tự Nhật Bản, Hàn Quốc có nhiều đạo luật điều chỉnh các loại hình HTX khác nhau, như Luật HTX nông nghiệp, Luật HTX người tiêu dùng, Luật HTX nghề cá, Luật HTX doanh nghiệp nhỏ và vừa, Luật HTX trồng thuốc lá, Luật HTX trồng rừng, Luật Liên minh tín dụng (Credit Union Act), Luật HTX tín dụng cộng đồng (Community Credit Cooperatives Act)[17]. Tuy nhiên, Hàn Quốc có đạo luật điều chỉnh chung vấn đề thành lập, tổ chức và hoạt động của HTX là Luật khung về HTX năm 2012[18]. Nghiên cứu sẽ tập trung vào hệ thống quy định đặc thù của liên đoàn HTX theo Luật khung về HTX của Hàn Quốc.

Thủ tục thành lập liên đoàn HTX ở Hàn Quốc được quy định tại Điều 71 Luật khung về HTX. Một liên đoàn HTX bao gồm ít nhất ba HTX đủ điều kiện trở thành thành viên (liên đoàn HTX có quyền đặt điều kiện để trở thành thành viên trong điều lệ liên đoàn HTX[19]). Các HTX có nhu cầu thành lập liên đoàn HTX chuẩn bị điều lệ liên đoàn HTX. Sau đó, đại hội thành viên thành lập liên đoàn HTX được tổ chức với thành phần tham dự là đại diện của các HTX đã có văn bản đồng ý thành lập liên đoàn HTX. Đại hội được tiến hành khi có đa số đại diện các HTX tham dự. Đại hội sẽ biểu quyết việc thành lập liên đoàn HTX. Điều lệ liên đoàn HTX được thông qua nếu được ít nhất hai phần ba số đại diện HTX tham dự đại hội biểu quyết tán thành. Báo cáo về việc thành lập liên đoàn HTX sau đó được gửi đến Bộ Kế hoạch và Tài chính Hàn Quốc.

2. KINH NGHIỆM QUỐC TẾ VỀ MỘT SỐ CHÍNH SÁCH DỰ KIẾN SỬA ĐỔI, BỔ SUNG TRONG LUẬT HỢP TÁC XÃ

2.1. Bản chất HTX theo Liên minh HTX quốc tế (ICA)

Bản chất của hợp tác xã nêu ở trên quy định giá trị và nguyên tắc hợp tác xã. Đồng thời, các giá trị và nguyên tắc hợp tác xã qua kiểm nghiệm trong phong trào phát triển hợp tác xã quốc tế dần dần được củng cố, hoàn thiện thông qua bản chất hợp tác xã.

Các nguyên tắc hợp tác xã được hình trong quá trình lâu dài cùng với lịch sử phát triển hợp tác xã, thường gắn liền với các nhà sáng lập hợp tác xã, do vậy có sự khác nhau ở nguyên tắc này hoặc nguyên tắc khác, có sự nhấn mạnh nguyên tắc này, nguyên tắc kia, có số lượng nguyên tắc khác nhau không chỉ

---

[16] International Co-operative Alliance (2018), "Japan", Coops4dev. Nguồn: https://coops4dev.coop/en/4devasia/japan, truy cập ngày 03/8/2021.

[17] International Co-operative Alliance, "Republic of Korea", Coops4dev. Nguồn: https://coops4dev.coop/en/4devasia/republic-korea, truy cập ngày 04/8/2021.

[18] Bản dịch tiếng Anh của Luật khung về HTX Hàn Quốc tại https://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/93311/109038/F230420526/KOR93311%20Eng.pdf.

[19] Khoản 2 Điều 73 Luật khung về HTX Hàn Quốc.

trong một quốc gia mà còn giữa các quốc gia khác nhau. Ngay khi một quốc gia học tập mô hình tổ chức hợp tác xã từ một quốc gia khác cũng có sự tiếp thu có chọn lọc: thêm, bớt, cải biên cho phù hợp với đặc điểm kinh tế, văn hoá, xã hội quốc gia mình. Trong quá trình phát triển lâu dài các nguyên tắc hợp tác xã của nhiều quốc gia, nhiều trường phái khác nhau dần xích lại gần nhau.

Tổ chức lao động quốc tế (ILO) và Liên minh hợp tác xã quốc tế (ICA) có công lao to lớn trong việc truyền bá tư tưởng hợp tác xã, làm tư tưởng hợp tác xã được lan rộng một cách tương đối nhất quán, đưa các nước khác nhau, châu lục khác nhau tiến dần đến nhận thức thống nhất về bản chất tổ chức hợp tác xã.

Năm 1995, tại Đại hội kỷ niệm lần thứ 100 năm thành lập, Liên minh hợp tác xã quốc tế phối hợp với Tổ chức lao động quốc tế khuyến cáo cho tất cả thành viên của mình và trên thế giới về định nghĩa, các giá trị và các nguyên tắc hợp tác xã. Các nguyên tắc này vẫn còn nguyên giá trị cho đến ngày nay, bao gồm 7 nguyên tắc:

2.1.1. Tham gia tự nguyện và mở

Hợp tác xã là tổ chức tự nguyện và mở đối với mọi thành viên xã hội mong muốn sử dụng dịch vụ của hợp tác xã, sẵn sàng chấp thuận các trách nhiệm thành viên hợp tác xã, không phân biệt giới tính, xã hội, chủng tộc, chính trị hoặc tôn giáo.

Hợp tác xã cũng phải thực hiện nguyên tắc "tự nguyện" như là nguyên tắc đầu tiên của hợp tác xã. Mặc dù về nguyên tắc, việc tham gia hợp tác xã là có lợi hơn là thực hiện đơn lẻ, nhưng thành viên tham gia hợp tác xã phải trên cơ sở tự nguyện, không chịu bất kỳ áp lực nào. Nguyên tắc tham gia tự nguyện là rõ ràng: không ai, không tổ chức nào có thể bắt buộc người dân tham gia hợp tác xã.

Nhưng tại sao hợp tác xã thực hiện nguyên tắc "mở"? Hợp tác xã là tổ chức tập hợp những thành viên có nhu cầu chung về kinh tế, văn hoá, xã hội và đáp ứng các nhu cầu ấy một cách hiệu quả hơn so với từng thành viên đơn lẻ tự thực hiện. Vì vậy, về mặt kinh tế, cộng đồng thành viên chính là thị trường của hợp tác xã; càng nhiều thành viên thì việc đáp ứng nhu cầu chung của hợp tác xã đối với thành viên càng hiệu quả nhờ lợi thế về quy mô kinh tế và dung lượng thị trường tăng lên. Về mặt văn hoá, xã hội, khi cộng đồng thành viên càng lớn thì càng phát huy tinh thần hợp tác, tinh thần quản lý dân chủ trong hợp tác xã, sinh hoạt văn hoá cộng đồng càng phát huy hiệu quả và lan rộng. Chính vì vậy, "mở" trở thành nguyên tắc hàng đầu của hợp tác xã và được các nước đưa vào luật về hợp tác xã, theo đó hợp tác xã phải "mở" cho mọi người có cùng nhu cầu chung và thường sinh sống trên cùng địa bàn lãnh thổ tham gia, không được phân biệt đối xử về dân tộc, sắc tộc, giới. Có thể ngay từ đầu mới thành lập, hợp tác xã chưa thu hút được tất cả cộng đồng dân cư địa bàn tham gia, mà chỉ một số người tham gia hợp tác xã, nhưng dần dần kết nạp ngày càng nhiều thành viên hơn, nhờ vậy tính hợp tác trong hợp tác xã ngày càng cao hơn và phát huy tính tích cực trên phạm vi lớn hơn.

2.1.2. Kiểm soát một cách dân chủ bởi các thành viên

Hợp tác xã là tổ chức mang tính dân chủ, được kiểm soát bởi các thành viên, là những người tham gia vào việc hoạch định các chính sách và ra quyết định của hợp tác xã với tư cách vừa là đồng sở hữu vừa là đồng sử dụng dịch vụ của hợp tác xã. Ở hợp tác xã cấp cơ sở, các thành viên có quyền biểu quyết bình đẳng (mỗi thành viên có một lá phiếu biểu quyết như nhau) và hợp tác xã ở các cấp độ khác cũng được tổ chức một cách dân chủ.

Nhưng tại sao hợp tác xã có thể thực hiện việc quản lý, kiểm soát một cách dân chủ tổ chức của mình một cách bình đẳng, không phụ thuộc vốn góp, mức độ sử dụng sản phẩm, dịch vụ của hợp tác xã? Nguyên tắc này do bản chất của tổ chức hợp tác xã quy định.

Trước hết, trước khi thành lập hợp tác xã, tất cả thành viên hợp tác xã đều hiểu biết rõ ràng họ hợp tác với nhau để thành lập hợp tác xã nhằm đáp ứng nhu cầu chung của mình về kinh tế, văn hoá, xã hội; hợp tác xã đáp ứng nhu cầu chung đó có hiệu quả hơn so với từng thành viên tự mình đáp ứng. Hay nói cách khác, hợp tác xã là tổ chức định hướng mang lại lợi ích cho thành viên chứ không phải là tổ chức định hướng đầu tư tìm kiếm lợi nhuận. Lợi ích chung hợp tác xã đạt được để chia là do sự hợp tác của cả cộng đồng thành viên đem lại. Thành viên nào cũng nhận thức rõ ràng như vậy thì đương nhiên quyết định của họ là bình đẳng.

Khi tiêu thụ sản phẩm, dịch vụ chung của hợp tác xã, thành viên khác nhau tiêu dùng khác nhau, tiêu dùng nhiều thì lợi nhiều, tiêu dùng ít thì lợi ít, nhưng thành viên nào cũng được lợi.

2.1.3. Tham gia kinh tế của thành viên hợp tác xã

Khi tham gia hợp tác xã, thành viên phải góp vốn dù ít, dù nhiều, theo bất cứ phương thức nào: cổ phần hay tuỳ khả năng tài chính từng thành viên, v.v... để thực hiện phương án hoạt động của hợp tác xã.

Các thành viên đóng góp một cách bình đẳng và kiểm soát một cách dân chủ đối với vốn của hợp tác xã. Vốn của hợp tác xã thường là tài sản chung của hợp tác xã. Các thành viên phải đóng góp vốn vào hợp tác xã và nhận được một khoản bồi hoàn nhất định. Phân phối lợi nhuận/thặng dư của hợp tác xã cho một số hoặc tất cả các mục đích sau: phát triển hợp tác xã; xác lập quỹ dự trữ là nguồn gốc hình thành tài sản chung của HTX; phân phối cho thành viên hợp tác xã tuỳ theo mức độ giao dịch của thành viên với hợp tác xã (mức độ sử dụng dịch vụ của hợp tác xã); hỗ trợ các hoạt động của hợp tác xã theo quyết định của các thành viên hợp tác xã.

Phần thu nhập còn lại của hợp tác xã được đưa vào quỹ dự trữ tự nguyện, và các quỹ khác như quỹ giáo dục đào tạo, quỹ phúc lợi và quỹ phát triển hợp tác xã,... mang lại lợi ích chung cho cả cộng đồng thành viên mà mỗi thành viên đều được hưởng một cách công bằng.

Như vậy, mọi lợi ích của hợp tác xã đều thuộc về thành viên; lợi ích được phân phối công bằng theo nhiều sự đóng góp khác nhau mà không bình quân chủ nghĩa, cào bằng.

2.1.4. Tự chủ và độc lập

Hợp tác xã là tổ chức tự chủ, tự giúp đỡ, được kiểm soát bởi các thành viên. Khi tham gia hợp tác với các tổ chức khác, kể cả với chính phủ, hoặc huy động vốn từ bên ngoài hợp tác xã, hợp tác xã phải thực hiện các quy định đảm bảo sự kiểm soát một cách dân chủ bởi các thành viên hợp tác xã và duy trì tính độc lập của hợp tác xã.

2.1.5. Giáo dục, huấn luyện và thông tin

Hợp tác xã cung ứng các dịch vụ giáo dục, đào tạo đối với thành viên, người đại diện thành viên, cán bộ quản lý và người lao động trong hợp tác xã nhằm giúp họ đóng góp hiệu quả cho phát triển hợp tác xã. Hợp tác xã tuyên truyền tới công chúng, đặc biệt là thanh niên và các nhà lãnh đạo về bản chất và lợi ích của tổ chức hợp tác xã.

2.1.6. Hợp tác giữa các hợp tác xã

Hợp tác xã phục vụ các thành viên của mình một cách hiệu quả và tăng cường phong trào hợp tác xã bằng cách hợp tác với nhau trên bình diện địa phương, vùng, quốc gia và quốc tế.

2.1.7. Quan tâm đến cộng đồng

Hợp tác xã phải bảo đảm sự phát triển bền vững của cộng đồng địa bàn nơi HTX hoạt động, các chính sách do chính thành viên hợp tác xã quyết định. Quan tâm đến cộng đồng bao gồm quan tâm đến giáo dục và đạo tạo những đối tượng thành viên tiềm năng, người trẻ tuổi, quan tâm đến hoạt động nâng cao đời sống vất chất, tinh thần của người dân, phát triển xanh, bền vững…

Một hợp tác xã mới hình thành không phải đã có đầy đủ ngay lập tức các nguyên tắc hợp tác xã, và các nguyên tắc hợp tác xã có hiệu lực như nhau, mà các nguyên tắc hợp tác xã được củng cố dần trong quá trình hoạt động.

Trên cơ sở thực hiện các nguyên tắc trên, các giá trị của hợp tác xã được phát huy bao gồm: tự giúp đỡ; tự chịu trách nhiệm; dân chủ; công bằng; bình đẳng; đoàn kết; v.v...

Trong quá trình phát triển lâu dài, các nguyên tắc hợp tác xã dần thẩm thấu một cách sâu sắc vào từng hợp tác xã và lan toả ra trong xã hội, nhất là khi càng có nhiều thành viên tham gia tổ chức hợp tác xã, từ đó góp phần tạo nên các giá trị văn hoá cao đẹp, không chỉ đối với hợp tác xã, mà còn đối với toàn xã hội.

Giá trị và nguyên tắc hợp tác xã là một thể thống nhất, không tự nhiên sinh ra như là một sản phẩm duy ý chí mang tính chủ quan của con người áp đặt vào tổ chức hợp tác xã, mà nó dựa trên bản chất - tức nền tảng vật chất của tổ

chức hợp tác xã như đã nêu ở trên. Chỉ trên cơ sở bản chất đó mà các giá trị và nguyên tắc mang tính cao đẹp và nhân bản của hợp tác xã được hiện thực hoá, từ đó làm hợp tác xã hấp dẫn thực sự đối với xã viên và nhân dân, làm cho phong trào hợp tác xã có sức lan toả trên phạm vi toàn thế giới thành một phong trào quốc tế sâu, rộng và liên tục kể từ khi ra đời.

2.2. Hệ thống các tổ chức kinh tế hợp tác, tổ chức đại diện HTX

Trong các thị trường toàn cầu hóa và chuỗi cung ứng phức tạp ngày nay, điều cần thiết là các HTX trong tất cả các lĩnh vực làm việc cùng nhau để tối đa hóa lợi thế hợp tác. Kinh tế hợp tác đa dạng về hình thức, quy mô và lĩnh vực hoạt động, phát triển từ hình thức giản đơn, quy mô nhỏ, lĩnh vực hẹp đến các hình thức phức tạp, quy mô lớn đến rất lớn, phạm vi không giới hạn ở không gian nào, phụ thuộc vào sự phát triển của lực lượng sản xuất, vào nhu cầu, ý chí và lợi ích của thành viên tham gia. Luật HTX 2012 chỉ quy định về HTX và Liên hiệp HTX. Còn Liên minh HTX là tổ chức đại diện của HTX, Liên hiệp HTX được thành lập nhằm nhằm bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của mình. Pháp luật các quốc gia có quy định về các tổ chức kinh tế hợp tác, cụ thể như sau:

2.2.1. Các loại hợp tác xã

Về phân loại HTX, các nước có quy định khác nhau. Ở Hoa Kỳ, HTX có thể được tổ chức theo ba loại hình là: HTX truyền thống, HTX thế hệ mới hoặc, HTX doanh nghiệp.[20] Ở Nhật Bản chia thành các loại HTX nông nghiệp, HTX tiêu dùng, HTX đánh cá, HTX vừa và nhỏ HTX tín dụng, HTX ngân hàng lao động, HTX thuốc lá, HTX trồng rừng, HTX vừa và nhỏ[21]. Các loại hình HTX theo Luật HTX của Thái Lan rất phong phú và đa dạng, gồm bảy loại, đó là: HTX nông nghiệp, HTX trồng trọt, HTX thủy sản, HTX tiêu dùng, HTX tín dụng và tiết kiệm, HTX dịch vụ và Quỹ tín dụng[22]. Ở Liên bang Nga, có 2 loại HTX là HTX sản xuất (được coi là tổ chức thương mại kiểu công ty) và HTX tiêu dùng (được coi là tổ chức phi thương mại, tức là cùng nhóm với các tổ chức xã hội, các phong trào xã hội, liên đoàn, hiệp hội). Ở Đức có ba loại hình HTX cơ bản, đó là: HTX tín dụng, HTX nông nghiệp và HTX dịch vụ.[23]

2.2.2. Hệ thống hợp tác xã, các liên kết hợp tác xã

+ Liên hiệp HTX:

Liên hiệp HTX là các tổ chức kinh tế hợp tác, có tư cách pháp nhân, ở các nước thường do ít nhất 05 thành viên là các HTX tự nguyện thành lập và hợp tác tương trợ nhau trong hoạt động sản xuất kinh doanh, tạo việc làm nhằm đáp ứng nhu cầu chung của các thành viên, trên cơ sở tự chủ, tự chịu trách nhiệm, bình

---

[20] Hoàng Vũ Quang, *Kinh nghiệm phát triển hợp tác xã nông nghiệp ở Hoa Kỳ*, Tạp chí Châu Hoa Kỳ ngày nay, số 10/2017.

[21] Lê Ngọc Anh, tlđd, trang 5.

[22] Lê Ngọc Anh, tlđd, trang 7.

[23] Kinh nghiệm của Cộng hòa Liên bang Đức trong phát triển hợp tác xã, Nguồn: http://www.vicemvn.edu.vn/tin-tuc-su-kien/tin-tulienminhhtxvietnam/88098-kinh-nghiem-cua-chlb-duc-trong-phat-trien-htx-26062019-.html, truy cập ngày 14/7/2021;

đẳng và dân chủ trong quản lý liên hiệp HTX. Thành viên của liên hiệp HTX thường phân theo ngành nghề, như liên hiệp nghề cá của Hàn Quốc, Liên hiệp Nông nghiệp Nhật Bản, Liên hiệp Tín dụng Đức...[24]

Liên hiệp HTX ở các nước còn được gọi là HTX thứ cấp (secondary co-operatives). Nông dân sản xuất nhỏ không chỉ làm việc cùng nhau để thành lập HTX, mà các HTX này còn hợp tác với nhau thông qua các HTX thứ cấp để đảm bảo khả năng tiếp cận thị trường, tiếp thị và cơ sở lưu trữ tốt hơn. Việc tạo ra HTX thứ cấp là một cách hữu hiệu để xây dựng các tổ chức sản xuất mạnh. HTX thứ cấp là HTX mà thành viên là chính HTX trong một lĩnh vực kinh doanh cụ thể, cùng nhau thành lập các hiệp hội, các liên đoàn và các tổ chức đỉnh cao để cho phép các HTX có thể cùng nhau chung một tiếng nói. Các HTX thứ cấp đóng vai trò là đại diện thay mặt và bảo vệ các HTX trong giao dịch của họ với các chính phủ và cơ quan quản lý, như một nơi để chia sẻ kiến thức và nguồn lực và hỗ trợ các HTX một cách độc lập và tập thể. Bằng cách đó, các tổ chức sản xuất có thể tham gia hoạch định chính sách, các quy trình ở cấp địa phương, khu vực và quốc gia. Ở nhiều quốc gia, các HTX nhà ở đã hình thành các HTX thứ cấp để cung cấp dịch vụ quản lý chuyên nghiệp, dịch vụ hỗ trợ, xây dựng và bảo trì tòa nhà, dịch vụ giáo dục và đào tạo, và tư vấn quản trị. Các hiệp hội tín dụng cũng đã hình thành các HTX dịch vụ thứ cấp để cung cấp các dịch vụ tài chính. HTX tiêu dùng địa phương hình thành các HTX thứ cấp cũng để bán buôn và mua chung số lượng lớn và đã tạo ra liên doanh để nâng cao sức mua kết hợp và các đơn vị sản xuất trên biên giới quốc gia[25]. Thành viên của liên hiệp HTX là các HTX thuộc nhiều ngành nghề khác nhau và các pháp nhân khác.

Tại Thái Lan, HTX được tổ chức theo một hệ thống chiều dọc gồm ba cấp: HTX cơ sở, liên đoàn HTX cấp tỉnh và liên đoàn HTX quốc gia. Các HTX cơ sở bao gồm các thành viên riêng lẻ, trong khi đó, thành viên của Liên đoàn HTX tỉnh và Liên đoàn HTX quốc gia là các HTX. Liên đoàn HTX Thái Lan (Cooperative League of Thailand-CLT) là tổ chức HTX cấp cao quốc gia tại Thái Lan, thực hiện chức năng đại diện, hỗ trợ, giáo dục và bảo vệ quyền lợi hợp pháp của các HTX và thành viên vì mục tiêu phát triển phong trào HTX ở Thái Lan. Các HTX tại Thái Lan ở tất cả các cấp đều là thành viên của CLT[26]. Liên hiệp HTX do ít nhất 05 HTX thành lập với mục tiêu hợp tác tương trợ lẫn nhau giữa các HTX cùng hoạt động trên phạm vi lãnh thổ xác định hoặc cùng lĩnh vực, ngành nghề kinh doanh[27]. Để thành lập liên hiệp HTX, đại hội thành viên của mỗi HTX cần phải thông qua nghị quyết về việc tham gia thành lập liên hiệp HTX; Hội đồng quản trị (HĐQT) của mỗi HTX quyết định lựa chọn một đại diện của HTX để tham gia vào quá trình thành lập liên hiệp HTX; các đại diện tiến hành xây dựng và gửi hồ sơ đăng ký thành lập liên hiệp HTX đến cán bộ

---

[24] Các Báo cáo chuyên đề hội thảo về HTX do Cục Phát triển HTX, Bộ Kế hoạch và Đầu tư tổ chức tháng 6, 7/2021.

[25] https://www.ica.coop/sites/default/files/publication-files/ica-guidance-notes-en-310629900.pdf, trang 75-76.

[26] Lê Ngọc Anh, tlđd, trang 7.

[27] Điều 101 Luật Hợp tác xã Thái Lan.

quản lý HTX[28]. Cơ cấu tổ chức và hoạt động của liên hiệp HTX không quá khác biệt với HTX, ngoại trừ việc các HTX thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của mình với tư cách là thành viên liên hiệp HTX thông qua người đại diện được HĐQT lựa chọn.

Tại Hoa Kỳ, để bảo vệ mình, các HTX nông nghiệp đã thành lập các Liên đoàn ở cấp bang và liên bang, trong đó có Liên đoàn HTX Hoa Kỳ, để cung cấp thông tin về sản phẩm, đào tạo thành viên, cũng như gây ảnh hưởng đến quá trình lập pháp có liên quan đến HTX.[29]

Tại Trung Quốc, Luật HTX nông nghiệp Trung Quốc quy định ba HTX nông nghiệp trở lên có thể góp vốn để thành lập liên hiệp HTX nông nghiệp. Liên hiệp HTX phải được đăng ký, có tư cách pháp nhân, chịu trách nhiệm trước các khoản nợ bằng toàn bộ tài sản của liên hiệp HTX; thành viên của liên hiệp HTX nông nghiệp chịu trách nhiệm đối với liên hiệp HTX nông nghiệp trong phạm vi số vốn góp của mình[30]. Các quy chế pháp lý đối với liên hiệp HTX nhìn chung cũng tương tự như đối với HTX.

+ Liên đoàn HTX:

Bên cạnh HTX và liên hiệp HTX, một số quốc gia trên thế giới còn tổ chức hệ thống các liên đoàn HTX theo ngành nghề, lĩnh vực sản xuất, kinh doanh hoặc theo địa bàn hoạt động của HTX. Các liên đoàn HTX này không chỉ là tổ chức đại diện, mà còn là tổ chức kinh tế có tư cách pháp nhân độc lập và tiến hành các hoạt động kinh doanh độc lập với các HTX thành viên. Điển hình cho trường phái này là mô hình liên đoàn HTX của một số quốc gia như Nhật Bản, Hàn Quốc, Thái Lan,...

Tại Nhật Bản, có một Tổng Liên đoàn HTX nông nghiệp Nhật Bản (Tiếng Nhật: 農業協同組合・Japan Agricultural Cooperatives, viết tắt là JA Group)[31]. Một số tổ chức thành viên của JA Group mặc dù trong tên có từ "Liên đoàn" (như Liên đoàn HTX Nông nghiệp quốc gia, viết tắt là ZEN-NOH), nhưng thực tế chỉ là một bộ phận của Liên đoàn HTX nông nghiệp Nhật Bản. Theo số liệu thống kê năm 2015, JA Group có tổng cộng 10.37 triệu thành viên[32]. Mô hình tổ chức liên đoàn HTX nông nghiệp Nhật Bản tương đối phức tạp, bao gồm nhiều tổ chức đảm nhận những chức năng, nhiệm vụ chuyên biệt. Theo lĩnh vực hoạt động chính, có thể phân loại các tổ chức thuộc tổng liên đoàn HTX thành các HTX thành viên; các tổ chức đại diện cho các HTX thành viên; các tổ chức cung cấp dịch vụ bảo hiểm tập thể; các tổ chức cung cấp tín dụng; các tổ chức tiếp thị sản phẩm và vận hành chuỗi cung ứng; các tổ chức thực hiện

---

[28] Điều 102-104 Luật Hợp tác xã Thái Lan.

[29] Hoàng Vũ Quang, *Kinh nghiệm phát triển hợp tác xã nông nghiệp ở Hoa Kỳ*, Tạp chí Châu Hoa Kỳ ngày nay, số 10/2017.

[30] Điều 57, 58 Luật Hợp tác xã nông nghiệp Trung Quốc.

[31] Lưu ý là trong tên chính chức của tổ chức này không có chữ "Liên đoàn"

[32] The National Federation of Agricultural Cooperative Associations (ZEN-NOH), "The JA Group". Nguồn: https://www.zennoh.or.jp/english/cooperatives/jagroup.html, truy cập ngày 06/8/2021.

các nhiệm vụ khác như phúc lợi xã hội, truyền thông, văn hóa, du lịch,... Hệ thống HTX nông nghiệp Nhật Bản được tổ chức theo hệ thống dọc bao gồm ba cấp: Cấp hạt, cấp tỉnh và cấp quốc gia.

Ngoài ra, Liên đoàn Hợp tác xã Người tiêu dùng Nhật Bản - The Japanese Consumers' Cooperative Union (日本 生活 協同 組合 連 合 会, Nihon Seikatsu Kyōdō Kumiai Rengōkai, hoặc JCCU) là một liên đoàn quốc gia gồm các hợp tác xã tiêu dùng đại diện và phục vụ các hợp tác xã tiêu dùng trên khắp Nhật Bản. Hoạt động chính của nó là cung cấp thực phẩm và các nhu cầu thiết yếu hàng ngày khác cho các thành viên thông qua hoạt động của hệ thống các cửa hàng và dịch vụ giao hàng tận nhà[33]. JCCU vừa hoạt động kinh doanh, vừa gắn kết các thành viên trong các hoạt động kinh doanh và hoạt động cộng đồng.

Với tư cách là đại diện của các HTX thành viên, JCCU giao dịch với nhiều tổ chức, thúc đẩy phong trào hợp tác của người sử dụng và đề xuất chính sách. JCCU cũng phát triển và cung cấp thương hiệu sản phẩm CO-OP cho các HTX thành viên, hỗ trợ phát triển các hoạt động và kinh doanh của các HTX thành viên[34]. Tuy nhiên, JCCU và các HTX thành viên hoạt động kinh doanh độc lập với nhau và không phải là hệ thống công ty và chi nhánh. Các liên đoàn HTX tiêu dùng vận hành các cửa hàng, dịch vụ giao hàng tận nhà, kinh doanh internet, chủ yếu để phục vụ thực phẩm và các nhu yếu phẩm khác cho các thành viên của mình.

Trong Liên đoàn HTX tiêu dùng có Hợp tác xã bảo hiểm, cung cấp các sản phẩm bảo hiểm nhân thọ và các sản phẩm bảo hiểm khác phù hợp với nhu cầu của các thành viên. Hai HTX bảo hiểm trực thuộc JCCU là Liên đoàn HTX Bảo hiểm Người tiêu dùng Nhật Bản (JCIF) và Liên đoàn HTX Bảo hiểm Người tiêu dùng và Người lao động Quốc gia (ZENROSAI).

Các hoạt động cộng đồng có thể kể đến là chăm sóc xã hội, phát triển an toàn thực phẩm, thực hiện hoạt động giáo dục về chế độ ăn uống, hỗ trợ nuôi dưỡng trẻ em và các hành động hòa bình.

Năm 2013, Nhật Bản thành lập Liên minh HTX Nhật Bản (Japanese Cooperative Alliance - JCA), gồm 24 liên đoàn và hiệp hội HTX quốc gia, với lĩnh vực đa dạng từ nghề cá, trồng rừng, nông nghiệp, tiêu dùng, ngân hàng, bảo hiểm tới y tế, an sinh...[35]. Tuy nhiên đến năm 2020, Liên minh mới công bố số liệu thống kê chính thức đầu tiên về hoạt động kinh doanh của HTX ở Nhật Bản, thể hiện rõ những đóng góp của hệ thống HTX đối với nền kinh tế đất nước[36].

Tại Hàn Quốc, một liên đoàn HTX tiêu biểu của Hàn Quốc là Liên đoàn HTX nông nghiệp quốc gia Hàn Quốc (tên tiếng Anh là National Agricultural

---

[33] About us, *Japanese Consumer Co-operative*. Japanese Consumer Co-operative Union. Nguồn: https://jccu.coop/eng/coop/history.html, truy cập ngày 07/8/2021.

[34] About us, *Japanese Consumer Co-operative*. Japanese Consumer Co-operative Union, tlđd.

[35] https://www.ica.coop/en/media/news/japans-new-co-operative-alliance-gets-active, truy cập ngày 09/8/2021.

[36] http://english.agrinews.co.jp/?p=9573, truy cập ngày 09/8/2021.

Cooperative Federation - NACF; tên tiếng Hàn là NongHyup - 농협 중앙회). Ra đời vào năm 1961, NACF là kết quả của sự hợp nhất giữa các HTX nông nghiệp trước đây và Ngân hàng Nonghyup. NACF là công ty mẹ cấp cao nhất của tất cả các công ty con của tập đoàn NH bao gồm Tập đoàn tài chính Nonghyup (NHFG). NACF trực tiếp sở hữu 100% số cổ phiếu đã phát hành và đang lưu hành của NHFG, một trong bốn tập đoàn tài chính lớn nhất Hàn Quốc[37]. Do đó, NACF đóng vai trò quan trọng trong việc cải thiện mức sống của người nông dân thông qua nâng cao vị thế kinh tế, xã hội và văn hóa của họ, đồng thời tăng khả năng cạnh tranh của nền nông nghiệp Hàn Quốc, đảm bảo sự phát triển cân bằng của nền kinh tế quốc gia. NACF và các HTX thành viên tham gia vào các hoạt động kinh doanh, các dịch vụ hỗ trợ đa dạng để đáp ứng nhu cầu của nông dân và các khách hàng khác trong ba lĩnh vực chính: ngân hàng, phi ngân hàng (kinh doanh thương mại) và dịch vụ hỗ trợ. NACF cũng xử lý dịch vụ bảo lãnh tín dụng trang trại cho Chính phủ Hàn Quốc.

Về thành tựu hoạt động, trong sáu thập kỷ qua, các hoạt động tài chính của NACF (ngân hàng, bảo hiểm, chứng khoán, vốn và hợp đồng tương lai) đã có sự tăng trưởng đáng kể, khiến nó trở thành một trong những tổ chức tài chính lớn nhất Hàn Quốc.

Ngoài ra, Liên đoàn HTX nghề cá quốc gia Hàn Quốc khá nổi tiếng. Được thành lập vào năm 1962 với mục tiêu phục vụ lợi ích của cộng đồng ngư dân, Liên đoàn hợp tác xã nghề cá quốc gia (tên tiếng anh là National Federation Of Fisheries Cooperatives, viết tắt là NFFC) tham gia tích cực vào việc phát triển hoạt động của các hợp tác xã nghề cá Hàn Quốc. Tính đến năm 2018, có 275.689 hợp tác xã nghề cá là thành viên của NFFC[38]. NFFC cung cấp các dịch vụ trên hai nhóm hoạt động chính là (i) tiếp thị và cung ứng, và (ii) các dịch vụ mở rộng[39].

Đối với hoạt động tiếp thị và cung ứng, NFFC hướng đến nâng cao giá trị của các sản phẩm nghề cá do ngư dân thành viên sản xuất trong các giai đoạn từ chuẩn bị, chế biến, kinh doanh đến phân phối sản phẩm. Cụ thể, NFFC (i) vận hành các nhà máy chế biến, nhà máy làm đá, kho bảo quản lạnh, trung tâm logistics… ở nhiều thành phố lớn; (2) tổ chức các chợ cá quy mô lớn tiêu thụ sản phẩm của các xã viên; (3) điều tiết giá cá qua các chương trình trợ giá, thu mua, tích trữ cá,…; (4) cung cấp nhiên liệu được miễn thuế cho các thành viên để phục vụ nghề nghề cá; (5) mua tập thể các máy móc, thiết bị đánh bắt, các công cụ hỗ trợ khác để bán lại cho ngư dân với giá ưu đãi.

---

[37] https://www.fdic.gov/regulations/reform/resplans/plans/nacf-165-1512.pdf

[38] Số liệu thống kê năm 2020. Nguồn: http://www.suhyup-en.com/eng/information/Volume.html, truy cập ngày 10/8/2021.

[39] http://www.suhyup-en.com/eng/business/general.html, truy cập ngày 10/8/2021.
http://icaap.coop/AboutUs/national-federation-fisheries-cooperatives-nffc, truy cập ngày 10/8/2021.

Ngoài ra, NFFC còn cung cấp các dịch vụ mở rộng. Điển hình, nhằm đáp ứng nhu cầu của cộng đồng ngư dân, NFFC phát triển các dự án tăng trưởng thu nhập từ nghề cá, bảo tồn và khai thác nguồn lợi thủy, hải sản, đảm bảo hướng dẫn các hoạt động đánh bắt an toàn và thúc đẩy tinh thần phong trào hợp tác thông qua các hoạt động giáo dục và quảng bá.

Với mục đích huy động và cung cấp kịp thời nguồn vốn cho hoạt động kinh doanh trong lĩnh vực nghề cá, NFFC tiến hành nhiều hoạt động kinh doanh tài chính. Trên thực tế, NFFC có tổ chức ngân hàng hợp tác xã Suhyup Bank cung cấp các dịch vụ tài chính phục vụ nhu cầu các thành viên và cho vay lãi suất ưu đãi.

Tại Thái Lan, tổ chức liên đoàn HTX của Thái Lan nằm trong Luật HTX Thái Lan năm 1999. Liên đoàn HTX do ít nhất 05 HTX thành lập. Liên đoàn HTX có thể tổ chức trên phạm vi lãnh thổ xác định hoặc trên toàn lãnh thổ quốc gia (cấp quốc gia), nhưng phải được thành lập với mục tiêu hợp tác, tương trợ lẫn nhau giữa các HTX cùng loại[40], hoặc giữa các HTX cùng hoạt động trong lĩnh vực, ngành nghề kinh doanh cụ thể[41]. Liên đoàn HTX có tư cách pháp nhân và có địa vị pháp lý như một HTX.

Để thành lập liên đoàn HTX, đại hội thành viên của mỗi HTX cần phải thông qua nghị quyết về việc tham gia thành lập liên đoàn HTX. Sau đó, cuộc họp thành lập liên đoàn HTX được tổ chức với thành phần tham dự là các đại diện của các HTX muốn thành lập liên đoàn. Các đại diện này được lựa chọn bởi hội đồng quản trị của mỗi HTX sẽ tham gia trong suốt quá trình thành lập liên đoàn HTX. Các đại diện tiến hành xây dựng và gửi hồ sơ đăng ký thành lập liên đoàn HTX đến Cán bộ quản lý HTX của Thái Lan. Từ đó, thủ tục thành lập liên đoàn HTX được thực hiện tương tự như việc thành lập một HTX ở Thái Lan[42].

Các HTX thực hiện nghĩa vụ, quyền hạn của mình với tư cách là thành viên liên đoàn HTX thông qua người đại diện được hội đồng quản trị lựa chọn căn cứ vào điều lệ và quy chế của HTX. Các đại diện của các HTX thành viên tham dự và biểu quyết trong đại hội thành viên của liên đoàn HTX. Đại hội thành viên của liên đoàn HTX bầu ra hội đồng quản trị từ đại diện của các HTX thành viên. Ngoài ra, cơ cấu tổ chức và hoạt động của liên đoàn HTX về cơ bản giống một HTX thông thường[43].

Các HTX của Thái Lan có thể được tổ chức một cách tương đối chặt chẽ theo hệ thống dọc. Điển hình, hệ thống HTX nông nghiệp của Thái Lan được tổ

---

[40] Thái Lan có 07 loại hình HTX: HTX nông nghiệp, HTX ngư nghiệp, HTX phân phối đất nông nghiệp, HTX người tiêu dùng, HTX dịch vụ, HTX tiết kiệm và tín dụng, HTX liên minh tín dụng. Xem: "Financial Information of Cooperatives in Thailand 2017", Cooperative Auditing Department, Ministry of Agriculture and Cooperatives of Thailand, 2/2018. Nguồn: https://statistic.cad.go.th/download/information60/cooperative.pdf, truy cập ngày 30/6/2021.

[41] Điều 101 Luật HTX Thái Lan.

[42] Điều 102-104 Luật HTX Thái Lan.

[43] Điều 105 Luật HTX Thái Lan.

chức theo ba cấp: HTX cấp cơ sở, liên đoàn HTX cấp tỉnh và liên đoàn HTX cấp quốc gia. Liên đoàn HTX cấp tỉnh được tạo thành từ ít nhất 05 HTX cấp cơ sở, thay mặt các HTX cấp cơ sở thực hiện một số hoạt động chung như xử lý và kinh doanh nông sản. Liên đoàn HTX cấp quốc gia trong lĩnh vực nông nghiệp là Liên đoàn HTX nông nghiệp của Thái Lan (Agricultural Cooperative Federation of Thailand Ltd. hay ACFT) với thành viên là toàn bộ các liên đoàn HTX nông nghiệp cấp tỉnh. Ngoài ra, Thái Lan còn nhiều liên đoàn HTX nông nghiệp quốc gia khác như Liên đoàn HTX trồng mía Quốc gia, Liên đoàn HTX chăn nuôi lợn Quốc gia, Liên đoàn HTX kinh doanh các sản phẩm từ sữa Quốc gia, Liên đoàn HTX trồng hành Quốc gia,... Tuy nhiên, có nghiên cứu cho rằng mô hình tổ chức ba cấp của hệ thống HTX nông nghiệp của Thái Lan hoạt động chưa hiệu quả, các Liên đoàn HTX cấp tỉnh và cấp quốc gia chưa phát huy được vai trò của mình, đặc biệt là thực hiện các hoạt động với tư cách tổ chức kinh tế[44].

Bên cạnh hệ thống liên đoàn HTX nông nghiệp cấp quốc gia, Thái Lan còn có một số liên đoàn HTX hoạt động trong các lĩnh vực, ngành nghề khác như Liên đoàn HTX phân phối đất nông nghiệp theo khu vực (Regional Land Settlement Cooperative Federation), Liên đoàn HTX người tiêu dùng Thái Lan (Consumer Cooperative Federation Ltd.), Liên đoàn HTX tiết kiệm và tín dụng Thái Lan (Federation of Savings and Credit Cooperative of Thailand Ltd.), Liên đoàn HTX dịch vụ xe buýt Thái Lan (Bus Service Cooperative Federation of Thailand Ltd.)[45].

+ Liên minh HTX:

Liên minh HTX không phải là một tổ chức kinh tế hợp tác nhưng là một tổ chức giữ vai trò nòng cốt để phát triển kinh tế tập thể, các tổ chức kinh tế hợp tác. Liên minh HTX là một tổ chức mang tính đại diện, được thành lập ở Trung ương và các tỉnh, thực hiện chức năng đại diện và bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của các thành viên trong liên minh HTX, thực hiện tuyên truyền, vận động phát triển HTX và liên hiệp HTX; hỗ trợ và cung cấp các dịch vụ cần thiết cho sự hình thành và phát triển của các cơ sở HTX, liên hiệp HTX và thành viên; tham gia xây dựng chính sách, pháp luật có liên quan; đại diện cho các thành viên trong quan hệ hoạt động phối hợp với các tổ chức trong và ngoài nước.

Liên minh HTX Quốc tế (ICA) là cơ quan quản lý toàn cầu có nhiệm vụ cung cấp thông tin, định ra những nguyên tắc, giá trị của HTX trên toàn thế giới

---

[44] Suwanna Thuvachote (2006), "Agricultural Cooperatives in Thailand: Innovations and Opportunities in the 21st Century", Kasetsart University, Bangkok, p.13. Nguồn: https://www.fftc.org.tw/htmlarea_file/library/20110726094659/eb579.pdf, truy cập ngày 28/7/2021.

[45] Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries of Cambodia, Ministry of Foreign Affairs of France (2005), "Cooperative Movement in Thailand – Report of Study Tour 29 November – 3 December 2004", p.42. Nguồn: https://www.inter-reseaux.org/wp-content/uploads/Thailand_cooperative__movement_2005_english-2.pdf, truy cập ngày 03/8/2021. Thailand Ministry of Agriculture and Cooperatives, "Organizational Structure of Cooperative in Thailand". Nguồn: https://www.cpd.go.th/cpden/coop-movement/org-structure-in-thailand, truy cập ngày 28/7/2021.

trong vấn đề thương mại toàn cầu. ICA là cơ quan chịu trách nhiệm ban hành và đảm bảo bảy Nguyên tắc làm nền tảng cho bản sắc của HTX có thể được diễn giải một cách thích hợp.

Tại Trung Quốc, Liên minh HTX toàn Trung Quốc ra đời thay thế Cục Quản lý HTX Trung Quốc, quản lý các HTX cung tiêu toàn quốc. Tất cả đơn vị hành chính đều thành lập HTX từ trung ương đến các quận với mục đích cung cấp sản phẩm giá thấp, thu mua các sản phẩm giá cao.

Tại Hoa Kỳ, pháp luật không có hệ thống quy định đặc thù về liên minh HTX. Trên thực tế, nhiều liên minh HTX ở Hoa Kỳ đã hình thành và hoạt động hiệu quả như tổ chức phi lợi nhuận. Điển hình, liên minh HTX lâu đời và quy mô hoạt động lớn nhất ở Hoa Kỳ là Hiệp hội Doanh nghiệp HTX Quốc gia (National Cooperative Business Association CLUSA International) được thành lập năm 1916, hiện nay có 232 HTX thành viên trên toàn lãnh thổ Hoa Kỳ và 01 thành viên quốc tế.

Tại Thái Lan, Liên minh HTX Thái Lan (Cooperative League of Thailand). Mọi tổ chức HTX (bao gồm cả các liên đoàn HTX) đều là thành viên của Liên minh HTX Thái Lan. Liên minh có tư cách pháp nhân, nhưng không phải là một tổ chức kinh tế mà chỉ đóng vai trò là tổ chức đại diện cho các HTX trên toàn lãnh thổ. Mục tiêu hoạt động chính của Liên minh HTX Thái Lan chủ yếu xoay quanh thúc đẩy phát triển hoạt động của mô hình HTX, điều phối hoạt động hợp tác giữa các HTX, đại diện cho các tổ chức HTX đối thoại với nhà nước Thái Lan và với các tổ chức đại diện HTX ngoài nước, trong đó có ICA. Liên minh HTX Thái Lan duy trì hoạt động bằng nhiều nguồn thu, trong đó có nguồn thu từ việc mỗi HTX thành viên phải đóng khoản phí bắt buộc tương đương 5% lợi nhuận hàng năm của HTX cho Liên minh.

2.3. Quản lý tài chính, tài sản hợp tác xã[46]

Tại Hà Lan, vấn đề quản lý tài chính, phân phối thu nhập, tỷ lệ giao dịch giữa thành viên và HTX được quy định tại Mục 2.1 – Các quy định chung thuộc Chương II – Pháp nhân, trong Bộ luật Dân sự Hà Lan. Sở dĩ Hà Lan có thể phát triển mô hình HTX ngay cả khi quy định chung những vấn đề về quản lý tài chính, điều hành của HTX và doanh nghiệp trong chế định về pháp nhân là do Hà Lan duy trì mô hình HTX không chỉ dựa vào hệ thống pháp luật mà chủ yếu là do thái độ của Nhà nước và ứng xử của người dân trong việc phát triển HTX thành một thực thể đóng vai trò chủ yếu trong sự phát triển kinh tế của đất nước từ xưa đến nay[47]. Do đó, hệ thống pháp luật của Hà Lan quy định về HTX chủ

---

[46] Vũ Thị Lan Anh, Trần Thị Bảo Ánh, Nguyễn Quang Huy, Quy định về tài sản và xử lý tài sản – Kinh nghiệm quốc tế và đề xuất sửa đổi Luật Hợp tác xã năm 2012, Hội thảo tổ chức tại Bộ Kế hoạch và Đầu tư, ngày 09/7/2021.

Nguyễn Thị Yến, Nguyễn Quang Huy, Quy định về quản lý tài chính, phân phối thu nhập, tỷ lệ giao dịch giữa thành viên và hợp tác xã – Đề xuất sửa đổi Luật HTX năm 2012, Hội thảo tổ chức tại Bộ Kế hoạch và Đầu tư, ngày 25/6/2021.

[47] Liên minh Hợp tác xã Việt Nam, *Kinh nghiệm phát triển HTX ở Hà Lan: Thái độ và hành vi là yếu tố quyết định*, 08/07/2019, https://vca.org.vn/kinh-nghiem-phat-trien-htx-o-ha-lan-thai-do-va-hanh-vi-la-yeu-to-quyet-dinh-a19689.html, truy cập ngày 18/06/2021.

yếu dựa trên tiền đề nguyên tắc và mang tính chất linh hoạt, cho phép các HTX tự xây dựng bộ quy tắc và điều lệ để điều chỉnh hoạt động của chính mình. Điều này là hợp lý khi hạt nhân phát triển HTX của Hà Lan đến từ lịch sử và tư duy của người dân chứ không phải thể chế chính trị.

Theo đó, HTX có thể được thành lập theo cách mà các thành viên của HTX sẽ được hưởng lợi nhuận của HTX, điều này làm cho vị thế của "thành viên" HTX có thể so sánh với vị trí của "cổ đông" trong một công ty cổ phần. HTX không có vốn được chia theo cổ phần và do đó không có yêu cầu về vốn tối thiểu hoặc vốn chủ sở hữu tối thiểu. Pháp luật cũng không có quy định bắt buộc nào liên quan đến vấn đề đóng góp và phân phối giữa thành viên và HTX, tuy nhiên, trên thực tế tỷ lệ phân chia lợi nhuận của HTX giữa các thành viên thường được xác định trên cơ sở sự đóng góp của mỗi thành viên đó với HTX[48].

Luật không quy định tỷ lệ sở hữu tối thiểu của một thành viên. Theo nguyên tắc chung, mỗi thành viên có một phiếu bầu, trừ khi điều lệ HTX có quy định một thành viên nhất định có nhiều hơn một phiếu bầu. Điều lệ HTX có thể quy định thành viên có được chuyển nhượng các quyền liên quan đến tư cách thành viên của mình hay không. Tuy nhiên, người nhận chuyển nhượng các quyền liên quan đến tư cách thành viên chỉ có thể được coi là đã trở thành thành viên khi được HĐQT công nhận và HTX ban hành thông báo chính thức bằng văn bản[49].

Về vấn đề quản lý tài sản và xử lý tài sản, Hà Lan không có những quy định cụ thể về giới hạn tỷ lệ vốn góp tối thiểu hay tối đa của thành viên khi tham gia vào HTX; hoặc tỷ lệ trích lập quỹ dự trữ, quỹ dự phòng, quỹ đầu tư phát triển từ lợi nhuận của HTX. Do đó, tính chất tự chủ của thành viên HTX được đánh giá cao hơn so với những quốc gia khác đang hoặc chưa phát triển nền kinh tế HTX.

Theo quy định của Bộ luật Dân sự Hà Lan, sau khi một HTX chuyển đổi loại hình, theo các điều khoản khi đăng ký thành lập, tài sản của HTX tại thời điểm điểm chuyển đổi, và lợi tức của tài sản chỉ có thể được đưa vào sử dụng theo một phương thức khác so với yêu cầu trước khi chuyển đổi khi có sự cho phép của tòa án. Điều tương tự cũng áp dụng cho các điều khoản thành lập của một pháp nhân đã có được tài sản của một HTX và lợi tức từ tài sản đó thông qua sáp nhập hoặc chia tách[50].

Trong trường hợp HTX giải thể, tài sản còn lại của HTX sau khi đã trả hết các khoản nợ, sẽ được phân bổ bởi người thực hiện thanh lý tài sản. Việc phân bổ sẽ được thực hiện tương ứng với từng phần vốn góp của mỗi người, hoặc chia theo phần mỗi người được quyền hưởng, hoặc được chia cho từng thành viên hoặc người góp vốn. Nếu không còn ai có quyền hưởng phần thặng dư, người

---

[48] Baker McKenzie Netherlands, *Doing businesses in the Netherlands in 2020 – 2021*, Netherlands, 2020.

[49] Tax Consultant International, *Incorporation of a Dutch Cooperative*, 13.01.2020, https://www.tax-consultants-international.com/read/Incorporation_Dutch_Cooperative, truy cập ngày 18.06.2021.

[50] Điều 2:18 Bộ luật Dân sự Hà Lan, Quyển 2, năm 1970, sửa đổi năm 2014.

thực hiện thanh lý tài sản sẽ phân phối phần thặng dư đó cho Nhà nước để sử dụng hết mức có thể phù hợp với mục đích (mục tiêu) của pháp nhân bị giải thể. Trong trường hợp phần thặng dư này bao gồm những tài sản khác ngoại trừ tiền mặt, và theo Điều lệ HTX hoặc lệnh của Tòa án không có quy định nào khác, các phương pháp sau được coi là một cách phân phối thích hợp[51]: (1) Chia từng phần thặng dư cho từng người có quyền hưởng; (2) Phân chia thêm cho một hoặc nhiều người có quyền hưởng phần thặng dư lớn hơn những người có quyền khác; (3) Phân chia lợi nhuận ròng sau khi bán tài sản.

Các quỹ tiền mặt không được thanh lý trong vòng sáu tháng sau khi khoản thanh toán cuối cùng được thực hiện, các quỹ này sẽ được người thực hiện thanh lý giữ lại để thanh toán nợ.

Như vậy, tương tự như pháp luật Việt Nam, tài sản của HTX khi giải thể trước tiên được dùng để thanh toán các khoản nợ và nghĩa vụ tài chính khác phát sinh trong quá trình hoạt động của HTX. Mặc dù vậy, về mặt đối tượng thụ hưởng, sau khi phân chia cho thành viên HTX theo quy định của pháp luật hoặc không còn thành viên HTX nào được quyền thụ hưởng, phần tài sản còn lại được chuyển giao cho Nhà nước, chứ không phải HTX hoặc Liên hiệp HTX. Pháp luật Hà Lan không có quy định nào liên quan đến việc HTX phải hình thành và duy trì khối tài sản không chia trong quá trình hoạt động và do đó, tất cả tài sản của HTX Hà Lan đều được xử lý sau khi tiến hành thủ tục giải thể. Bên cạnh đó, Bộ luật Dân sự Hà Lan còn cụ thể hóa cách thức phân chia phần tài sản không phải là tiền mặt trong HTX, tương tự như quy định đối với các pháp nhân khác.

Tại Hoa Kỳ, một số quy định pháp luật về quản lý tài chính, tài sản mà Việt Nam có thể tham khảo từ pháp luật về HTX của Hoa Kỳ như sau:

- Về quản lý tài chính HTX: Mỗi loại hình HTX (HTX truyền thống, HTX thế hệ mới, HTX doanh nghiệp) lại có cơ chế khác nhau.

Mô hình thứ nhất là HTX truyền thống, là tổ chức được xây dựng để phục vụ lợi ích cho các thành viên và đề cao sự tương hỗ lẫn nhau giữa các thành viên. Theo đó, HTX truyền thống theo mô hình của Hoa Kỳ cũng có thành viên là chủ sở hữu đồng thời là khách hàng của HTX, có quyền góp vốn và quản lý HTX theo tư cách thành viên chứ không gắn với số tiền đầu tư, đồng thời lợi nhuận được phân chia dựa trên mức độ đóng góp và sử dụng dịch vụ của thành viên. Mô hình này có ưu điểm trong việc giữ đúng bản chất thuần túy của HTX tuy nhiên, lại ngăn cản sự phát triển của HTX trong sự giao lưu với thị trường bên ngoài và đặc biệt là trong việc huy động vốn của HTX. Điều này vô hình chung đã ảnh hưởng đến quyền lợi của thành viên do sự phát triển của HTX đóng vai trò quan trọng trong việc thành viên có thể nhận được những gì từ việc tham gia vào HTX đó.

---

[51] Điều 2:23b Bộ luật Dân sự Hà Lan, Quyển 2, năm 1970, sửa đổi năm 2014.

Mô hình thứ hai là HTX thế hệ mới. Đặc trưng của mô hình này là việc gắn kết vốn góp và quyền được bán sản phẩm theo tỷ lệ vốn góp tương ứng của thành viên, đồng thời, đây là một mô hình khép kín khi số lượng thành viên của HTX là giới hạn. Tuy nhiên, các thành viên vẫn có thể chuyển nhượng cổ phần của mình cho người khác không phải là thành viên của HTX với điều kiện có sự đồng ý của HĐQT. Bên cạnh đó, một sự khác biệt đáng kể của mô hình HTX thế hệ mới so với HTX truyền thống là HTX thế hệ mới có thể phát hành cổ phần ưu đãi cho người khác không phải là thành viên. Tuy nhiên, cổ phần ưu đãi không có quyền biểu quyết mà chỉ có quyền nhận cổ tức với mức tối đa không quá một tỷ lệ cụ thể theo luật của các bang quy định. Điều này đã góp phần giải quyết vấn đề về việc huy động vốn của HTX truyền thống. Đồng thời mô hình mới tối đa hóa lợi ích của thành viên khi thành viên có thể được hưởng lợi từ ba nguồn: việc bán sản phẩm theo tỷ lệ vốn góp, việc phân chia lợi nhuận của HTX và mức chênh lệch khi chuyển nhượng vốn góp (thông qua việc cho phép chuyển nhượng cổ phần cho các thành viên khác hoặc người không phải là thành viên với điều kiện không quá khắt khe).

Mô hình thứ ba là sự kết hợp giữa HTX và công ty trách nhiệm hữu hạn (TNHH), được gọi là HTX doanh nghiệp. Cũng giống như HTX thế hệ mới, nguồn vốn của HTX doanh nghiệp được xây dựng chủ yếu từ hai thành tố: thành viên HTX (sử dụng sản phẩm, dịch vụ của HTX) và nhà đầu tư không phải thành viên HTX (không sử dụng sản phẩm, dịch vụ của HTX mà chỉ đầu tư lấy lợi nhuận). Tuy nhiên, trong khi HTX thế hệ mới không cho phép các nhà đầu tư tham gia biểu quyết thì tất cả các thành viên góp vốn (bao gồm thành viên và nhà đầu tư) trong HTX doanh nghiệp đều có quyền biểu quyết và quyết định các vấn đề quản lý điều hành HTX nói chung. Mặc dù điều này là không bắt buộc và trên thực tế, HTX vẫn có thể xây dựng hệ thống điều lệ để ngăn cản quyền này của nhà đầu tư. Tuy nhiên, nhìn chung, các HTX theo mô hình doanh nghiệp đều không ít thì nhiều cung cấp cho nhà đầu tư quyền được tham gia biểu quyết do việc được tham gia vào quyết định các hoạt động kinh doanh của HTX là động lực chính thúc đẩy nhà đầu tư bỏ vốn vào hình thức kinh tế này.

Như vậy, có thể thấy, ngoại trừ mô hình HTX truyền thống, các mô hình HTX còn lại đều xa lạ đối với hệ thống pháp luật Việt Nam hiện nay. Việc quy định linh hoạt về cơ chế tổ chức và hoạt động của HTX như trên có thể là một gợi ý cho nhà làm luật trong việc sửa đổi, bổ sung hệ thống pháp luật về HTX trong thời gian tới. Thực tế, nền kinh tế luôn thay đổi đa dạng không ngừng và việc tự đổi mới tư duy, đổi mức cách thức hoạt động cho phù hợp với từng thời kỳ là một yêu cầu bắt buộc để có thể tồn tại và phát triển. Tuy nhiên, việc lựa chọn một mô hình phù hợp cho HTX Việt Nam là không dễ dàng và ngay cả khi cung cấp cho các thành viên nhiều mô hình khác nhau để lựa chọn tương ứng với nhu cầu và điều kiện của bản thân cũng là một thách thức đối với hệ thống lập pháp hiện nay của nước ta.

- Về phân phối thu nhập: Theo Bộ luật Liên bang về thu nhập nội địa, tất cả lợi nhuận của HTX được đánh thuế ở cấp độ HTX hoặc ở cấp độ thành viên.

Theo đó, nếu HTX phân chia lợi nhuận cho thành viên dựa trên cơ sở mức độ sử dụng dịch vụ HTX và có sự đồng ý của thành viên (gọi là lợi nhuận phân chia đủ điều kiện) thì HTX không phải trả thuế thu nhập doanh nghiệp cho phần lợi nhuận chia cho thành viên này. Theo Luật thuế thu nhập nội bộ năm 1962 thì lợi nhuận phân chia đủ điều kiện đòi hỏi (a) có sự đồng ý của thành viên; và (b) ít nhất 20% số tiền lợi nhuận chia lại cho thành viên phải được trả bằng tiền mặt, và không nhiều hơn 80% còn lại được trả sau này. Từ đó, các thành viên phải trả thuế thu nhập cá nhân cho 100% số tiền lãi được HTX chia cho. Mức 20% được giả thiết là thành viên cần ít nhất 20% tiền mặt để trả thuế[52]. Theo đó, ưu đãi thuế của nhà nước chỉ dành cho phần lợi nhuận phân chia cho thành viên theo mức độ sử dụng dịch vụ. Cách thức ưu đãi này khuyến khích HTX cung cấp dịch vụ với giá hợp lý cho thành viên hoặc chia phần lớn lợi nhuận cho thành viên. Các quy định về ưu đãi thuế đòi hỏi HTX phải quản lý tài chính đầy đủ, công khai, minh bạch. Điều đó tạo tin tưởng cho thành viên và có căn cứ để nhà nước có thể hỗ trợ tiếp cận tín dụng. Bên cạnh đó, ở cấp độ bang, Bang Minnesota có Luật về HTX với quy định về phân chia lợi nhuận như sau: lợi nhuận ròng sẽ được phân chia trên cơ sở bảo trợ khi vượt quá phần lợi nhuận từ vốn và phần bổ sung; và lợi nhuận sẽ được chia trên số cổ phần đã góp chỉ khi lợi nhuận ròng của năm tài chính trước đã đủ, lợi nhuận này sẽ không được tích lũy, cộng dồn[53]. Trong khi đó, Bang Wyoming lại có nhiều quy định pháp luật tương tự với pháp luật Việt Nam khi quy định lợi nhuận ròng của HTX được chia làm hai phần: một phần chia theo mức độ sử dụng dịch vụ HTX và một phần chia theo vốn đầu tư. Việc phân bổ lợi nhuận ròng của HTX cho hai phần này như thế nào do HTX quy định, tuy nhiên, Luật quy định phần tiền dành để chia theo mức độ sử dụng dịch vụ của thành viên phải chiếm ít nhất 15% tổng lợi nhuận ròng phân chia[54]. Như vậy, có thể nói, mô hình HTX tại Hoa Kỳ khá đa dạng, phù hợp với tính đặc thù, chuyên biệt của từng vùng lãnh thổ, đi sát vào đời sống người nông dân, đảm bảo phát triển tối đa thế mạnh và tiềm năng của từng vùng.

- Về quản lý tài sản: Việc đánh giá một cách chung nhất các quy định liên quan đến tài sản và việc phân chia tài sản của HTX tại Hoa Kỳ là tương đối khó khăn. Tùy vào nhu cầu và điều kiện của từng khu vực khác nhau mà chế định HTX, đặc biệt là về tài sản và quy chế quản lý tài chính, sẽ được điều chỉnh bởi những quy định pháp luật khác nhau. Một cách chung nhất, khi sáp nhập, hợp nhất, giải thể, phá sản ... HTX, theo quy định của pháp luật Hoa Kỳ, HTX phải thông báo cho các thành viên HTX, được 2/3 thành viên HTX thông qua và sau đó nộp đơn xin chấp thuận của chính quyền địa phương thì mới được phép thực hiện các thủ tục này. Bản xin chấp thuận nêu trên đã bao gồm các quyết định của HTX về phân chia và xử lý tài sản. Đơn cử, Bang Minnesota quy định việc xử lý tài sản khi giải thể như sau[55]: Sau khi thông báo về ý định giải thể đã được đệ trình lên chính quyền địa phương,

---

[52] Hoàng Vũ Quang, *tlđd.*
[53] Khoản 1, 3 Điều 705 Luật Hợp tác xã Minnesota.
[54] Hoàng Vũ Quang, *tlđd.*
[55] Khoản 1, 2, 3 Điều 915 Luật Hợp tác xã Minnesota.

ban quản trị, hoặc các cá nhân được ban quản trị ủy quyền, HTX sẽ tiến hành sớm nhất có thể những việc sau: (1) Thu hồi hoặc lập ra các quy định về việc thu hồi các khoản nợ đến hạn hoặc các khoản nợ của HTX, bao gồm cả vốn góp chưa thanh toán, và (2) Trả nợ hoặc lập ra các quy định về việc trả nợ, hoàn tất toàn bộ các nghĩa vụ, trách nhiệm liên quan tới tài sản của HTX. Khi đó, hội đồng HTX có thể bán, cho thuê, chuyển nhượng hoặc xử lý theo các cách khác tất cả hoặc một phần tài sản của HTX mà không cần các thành viên HTX thông qua. Tài sản hữu hình và vô hình, bao gồm tiền còn lại sau khi thanh toán xong các khoản nợ và các nghĩa vụ của HTX, sẽ được phân bổ cho các thành viên cũ và thành viên hiện tại theo Điều lệ. Nếu HTX đã được các thành viên cho phép/ủy quyền từ trước, các tài sản vô hình và hữu hình của HTX sẽ được thanh lý và xử lý theo quyết định của ban quản trị.

Tương tự như quy định pháp luật của các quốc gia khác và lý thuyết về giải thể pháp nhân nói chung, tài sản của HTX được ưu tiên cho việc thanh toán các khoản nợ và nghĩa vụ tài chính phát sinh trong quá trình hoạt động của HTX. Phần tài sản còn lại được chia cho các thành viên theo quy định của pháp luật và phương án xử lý tài sản sau khi giải thể đã được sự phê duyệt của cơ quan nhà nước có thẩm quyền.

Tại Trung Quốc, các quy định về tài sản trong HTX khá cụ thể và chi tiết, bao gồm các vấn đề sau:

- Về các loại tài sản, nguồn vốn trong HTX:

Theo Điều 5 Luật HTX nông nghiệp, tài sản của HTX bao gồm tài sản hình thành từ vốn góp của thành viên, quỹ dự phòng (quỹ công), trợ cấp trực tiếp từ nguồn tài chính nhà nước, tài trợ của người khác và các tài sản có nguồn gốc hợp pháp khác. Tài sản của HTX hình thành chủ yếu từ nguồn vốn góp của các thành viên. Điều 13 quy định các thành viên của HTX nông nghiệp góp vốn bằng tiền và cũng có thể sử dụng các tài sản phi tiền tệ như vật, quyền sở hữu trí tuệ, quyền quản lý đất đai, quyền sử dụng đất rừng, v.v. có thể định giá được bằng tiền và có thể được chuyển nhượng theo quy định của pháp luật và các phương thức khác theo quy định tại Điều lệ HTX, trừ các tài sản không được dùng để góp vốn theo quy định của pháp luật và các quy định hành chính. Thành viên HTX nông nghiệp không được sử dụng quyền chủ nợ đối với HTX hoặc các thành viên khác để khấu trừ vào phần vốn góp; không được dùng phần vốn góp để trừ nợ cho HTX và các thành viên khác. Như vậy quy định bắt buộc thành viên phải góp vốn thực tế vào HTX nhằm tách bạch các giao dịch tài sản khác với việc góp vốn, đảm bảo HTX nhận được số vốn góp thực tế của các thành viên.

- Về quản lý, sử dụng tài sản của HTX:

Luật HTX nông nghiệp Trung Quốc quy định HTX nông nghiệp được hưởng quyền chiếm hữu, sử dụng và định đoạt tài sản hình thành từ vốn góp của thành viên, quỹ dự phòng, trợ cấp trực tiếp từ nguồn tài chính nhà nước, tài trợ của người khác và các tài sản có được hợp pháp khác và chịu trách nhiệm đối với các khoản nợ đối với các tài sản nêu trên.

Như vậy, Trung Quốc cho phép HTX được toàn quyền định đoạt tài sản của HTX, bao gồm cả nguồn vốn từ ngân sách nhà nước.

Điều 44 quy định lợi nhuận năm hiện tại sau khi bù lỗ và trích quỹ dự phòng được phân phối cho HTX nông nghiệp. Lợi nhuận được phân phối chủ yếu được trả tương ứng với khối lượng (số lượng) giao dịch giữa các thành viên và HTX. Tổng lợi nhuận được phân phối theo phương thức dựa trên tỷ lệ khối lượng giao dịch (số tiền) giữa thành viên và HTX không được thấp hơn 60% tổng lợi nhuận được phân phối. Phần còn lại sau khi hoàn trả sẽ dựa trên vốn góp và phần quỹ dự phòng được ghi trong tài khoản của từng thành viên, tài sản hình thành do nhận trợ cấp trực tiếp từ nguồn tài chính nhà nước và sự đóng góp của người khác được xác định cho thành viên, được phân phối cho các thành viên trong HTX theo tỷ lệ.

Với sự biểu quyết và tán thành của Đại hội thành viên hoặc Đại hội đại biểu thành viên, toàn bộ hoặc một phần lợi nhuận được phân phối có thể được chuyển thành góp vốn vào HTX nông nghiệp và được ghi vào tài khoản thành viên. Phương thức phân phối cụ thể sẽ được xác định theo quy định của Điều lệ HTX hoặc theo nghị quyết của Đại hội thành viên.

- Tài sản không chia và xử lý tài sản không chia trong giải thể, phá sản HTX

Điều 53 Luật HTX nông nghiệp quy định: tài sản của HTX nông nghiệp hình thành do nhận trợ cấp trực tiếp từ nguồn tài chính nhà nước không được phân chia cho xã viên như tài sản còn lại để phân chia khi giải thể, phá sản HTX, và được thực hiện cụ thể theo quy định có liên quan của Ban Tài chính của Quốc vụ viện. Trên cơ sở Điều 53 này, Quốc vụ Viện ban hành Hướng dẫn tạm thời xử lý tài sản được hình thành từ nguồn trợ cấp trực tiếp từ Nhà nước khi HTX nông nghiệp bị giải thể, phá sản, thanh lý. Văn bản này có hiệu lực từ ngày 01/7/2019.

Cách thức xử lý tài sản như sau: Tổ thanh lý tính tổng số tài sản được hình thành từ nguồn tài chính nhà nước hỗ trợ trực tiếp. Công thức tính là: Tổng số tài sản hình thành từ nguồn tài chính nhà nước bao cấp trực tiếp trong tài sản còn lại = Số tài sản còn lại × số tiền hỗ trợ trực tiếp từ nguồn tài chính nhà nước trong quỹ đặc biệt / (số lượng cổ phiếu + số lượng quỹ đặc biệt).

Trong số tài sản còn lại, tài sản hình thành từ nguồn tài chính nhà nước bao cấp trực tiếp được chuyển giao cho các HTX nông nghiệp khác, nơi có HTX nông nghiệp ban đầu, đồng thời có thể được chuyển giao cho tổ chức kinh tế tập thể thôn, nơi có HTX nông nghiệp ban đầu, hoặc ủy ban thôn thay mặt cho tổ chức kinh tế tập thể thôn. Trường hợp HTX nông nghiệp bị giải thể, phá sản do điều chỉnh cơ cấu nông nghiệp, bảo vệ môi trường sinh thái ... thì tài sản còn lại từ nguồn Nhà nước hỗ trợ trực tiếp phải chuyển cho thành viên HTX nông nghiệp ban đầu để xây dựng HTX nông nghiệp mới để thúc đẩy chuyển đổi sản xuất kinh doanh. Trường hợp điều chuyển tài sản hình thành từ nguồn tài chính nhà nước trợ cấp trực tiếp thành tài sản còn lại thì Tổ thanh lý phản ánh tình

hình điều chuyển vào phương án thanh lý, báo cáo phòng nông nghiệp, nông thôn cấp quận, huyện, thành phố trực thuộc Trung ương, lưu hồ sơ tại bộ phận tài chính, đồng thời làm tốt các công tác tài chính liên quan, bàn giao các tài liệu gốc và các tài liệu khác.

Thành viên HTX nông nghiệp không được sử dụng quyền chủ nợ đối với HTX hoặc các thành viên khác để khấu trừ vào phần vốn góp; không được dùng phần vốn góp để trừ nợ cho HTX và các thành viên khác. Như vậy quy định bắt buộc thành viên phải góp vốn thực tế vào HTX nhằm tách bạch các giao dịch tài sản khác với việc góp vốn, đảm bảo HTX nhận được số vốn góp thực tế của các thành viên.

Tại Thái Lan, Luật HTX 1999 của Thái Lan có những quy định liên quan đến cơ chế quản lý tài chính và phân phối thu nhập của mô hình HTX và những quy định này là khá tương đồng với Luật HTX năm 2012 của Việt Nam, tuy nhiên, vẫn tồn tại những sự khác biệt mà các nhà lập pháp Việt Nam có thể tham khảo, so sánh và đánh giá hệ quả của những khác biệt này trong việc sửa đổi, bổ sung quy định pháp luật về HTX của Việt Nam theo hướng hợp lý, phù hợp với điều kiện thực tế xã hội và thúc đẩy sự phát triển của HTX nói riêng và nền kinh tế đất nước nói chung.

- *Về tỷ lệ vốn góp tối đa của thành viên HTX,* Luật HTX Thái Lan quy định một HTX được đăng ký thành lập theo quy định của Luật này phải có vốn được chia thành các cổ phần có giá trị bằng nhau và mỗi thành viên phải nắm giữ ít nhất một cổ phần nhưng không quá 1/5 tổng số cổ phần[56].

- *Về tỷ lệ trích lập quỹ dự phòng,* Luật HTX Thái Lan năm 1999 quy định phải đóng góp ít nhất không dưới mười phần trăm (10%) lợi nhuận ròng hàng năm của HTX vào quỹ dự phòng; và không quá năm phần trăm (5%) lợi nhuận ròng, nhưng không vượt quá tỷ lệ do Hội đồng Phát triển HTX Quốc gia quy định, sẽ được dùng để trả phí thành viên cho Liên đoàn HTX Thái Lan[57]. Quỹ dự phòng này của HTX chỉ có thể được rút ra khỏi tài khoản để bù lỗ hoặc để đóng góp vào quỹ dự phòng của HTX mới trên cơ sở đăng ký tách HTX theo quy định của Luật HTX [58]. Pháp luật Việt Nam cũng có quy định tương tự tuy nhiên có phần khắt khe hơn, tỷ lệ cao hơn khi yêu cầu HTX phải trích lập quỹ đầu tư phát triển với tỷ lệ không thấp hơn 20% trên thu nhập và trích lập quỹ dự phòng tài chính với tỷ lệ không thấp hơn 5% trên thu nhập[59], chứ không phải 10% lợi nhuận ròng như Thái Lan. Như vậy, ở Việt Nam, tỷ lệ lợi nhuận được chia cho các thành viên sau khi trích lập quỹ tối đa là 75% trên thu nhập.

Có một điểm đáng lưu ý đó là Luật Thái Lan cũng có đề cập đến mội loại quỹ gọi là quỹ tích lũy (accumulated funds) có thể được sử dụng như quỹ đầu tư phát triển của Luật Việt Nam. Tuy nhiên, Thái Lan không quy định cụ thể chức năng của loại quỹ này trong Luật mà chỉ viết chung chung rằng: "quỹ tích lũy có

---

[56] Điều 33 Luật Hợp tác xã Thái Lan 1999.
[57] Điều 60 Luật Hợp tác xã Thái Lan năm 1999.
[58] Điều 61 Luật Hợp tác xã Thái Lan năm 1999.
[59] Khoản 1 Điều 46 Luật Hợp tác xã năm 2012

thể được sử dụng vào bất kỳ hoạt động nào của HTX theo quy định tại điều lệ"[60]. Việc có thành lập quỹ này hay không, tỉ lệ trích quỹ là bao nhiêu, Luật pháp cũng trao toàn quyền tự chủ cho HTX ghi nhận trong điều lệ của mình.

- *Về phân phối thu nhập cho các thành viên,* Luật HTX Thái Lan năm 1999 quy định phần còn lại của lợi nhuận ròng hàng năm, sau khi được đóng góp vào quỹ dự phòng của HTX và đóng phí vào Liên đoàn HTX Thái Lan, theo quy định của điều lệ HTX, có thể được hội đồng phân bổ bằng cách[61]: (1) trả cổ tức trên cổ phiếu, không vượt quá tỷ lệ quy định cho từng loại hình HTX theo quy định của Bộ; (2) hoàn trả tiền bảo trợ cho các thành viên tương ứng với quy mô hợp tác kinh doanh mà họ đã thực hiện với HTX trong các năm; (3) thưởng cho các thành viên HĐQT và nhân viên của HTX, không quá mười phần trăm (10%) lợi nhuận ròng; (4) đóng góp vào quỹ tích lũy để thực hiện bất kỳ hoạt động nào của HTX theo quy định của pháp luật.

- *Về việc cung ứng sản phẩm, dịch vụ cho khách hàng không phải thành viên HTX,* có nhiều quan điểm được đưa ra xoay quanh việc có nên cho phép HTX được cung ứng sản phẩm, dịch vụ cho khách hàng không phải là thành viên của HTX hay không và nếu có thì có nên quy định về một tỷ lệ giới hạn hay không. Luật HTX của Thái Lan có cách quy định cứng trong trường hợp này khi cấm HTX cung ứng sản phẩm, dịch vụ của mình cho khách hàng mà không phải là thành viên của HTX[62]. Điều này nhằm đảm bảo tính chất tương hỗ tối đa giữa các thành viên và qua đó, duy trì bản chất của HTX, tránh cho HTX đi sâu vào mô hình của một doanh nghiệp hoạt động vì lợi nhuận nói chung.

- *Về đầu tư,* HTX có thể ký quỹ tiền của mình trong bất kỳ liên đoàn HTX hoặc HTX nào khác, hoặc gửi tiền vào bất kỳ ngân hàng hoặc tổ chức tài chính nào hỗ trợ tài chính cho các HTX; hoặc đầu tư tiền của mình bằng cách mua chứng khoán (securities) của Chính phủ hoặc các doanh nghiệp nhà nước; mua cổ phần của bất kỳ ngân hàng nào hỗ trợ tài chính cho HTX hoặc của liên đoàn HTX hoặc các HTX khác, hoặc mua cổ phần của bất kỳ tổ chức nào có hoạt động kinh doanh nhằm tạo điều kiện hoặc thúc đẩy các công việc của HTX với sự chấp thuận của Phòng Đăng ký HTX; hoặc ký quỹ và đầu tư theo phương thức khác do Ban Phát triển HTX Quốc gia quy định. Ngoài ra, HTX cũng có quyền nhận tiền gửi tiết kiệm hoặc tiền gửi cố định của thành viên hoặc của các HTX khác theo quy chế của HTX đã được Phòng Đăng ký HTX chấp thuận; và cấp tín dụng, cho vay, cho thuê, cho thuê mua, chuyển nhượng hoặc thế chấp, cầm cố tài sản của các thành viên[63].

- *Về việc tiếp nhận các khoản trợ cấp của Nhà nước,* mọi khoản trợ cấp hoặc tài sản của Chính phủ, của các cơ quan nước ngoài hoặc của bất kỳ cá nhân

---

[60] Điều 60 Luật Hợp tác xã Thái Lan năm 1999.
[61] Điều 60 Luật Hợp tác xã Thái Lan năm 1999.
[62] TS. Dương Đức Chính, *Một số vấn đề còn nhiều ý kiến khác nhau trong Dự thảo Luật Hợp tác xã,* https://tks.edu.vn/thong-tin-khoa-hoc/chi-tiet/120/702, truy cập ngày 18/06/2021.
[63] Điều 62 Luật Hợp tác xã Thái Lan năm 1999.

nào khác, nếu được trao cho một HTX cho một mục đích cụ thể, phải được sử dụng cho mục đích đó; nếu không sẽ được phân bổ vào dự trữ của HTX[64].

- *Về quản lý tài sản và xử lý tài sản trong HTX:* Vốn điều lệ của HTX Thái Lan được chia thành nhiều phần có giá trị bằng nhau, được gọi là cổ phần. Theo đó, các thành viên phải nắm giữ ít nhất một cổ phần nhưng không quá 1/5 tổng số cổ phần đã trả góp[65].

- *Về xử lý tài sản trong trường hợp HTX giải thể,* nếu chủ nợ không yêu cầu trả nợ, HTX phải ký quỹ với Cơ quan đăng ký HTX một khoản tiền để thanh toán các khoản nợ đó và thông báo cho chủ nợ đó ngay lập tức. Sau khi thanh toán hết các khoản nợ của HTX, tài sản còn lại (nếu có) sẽ được phân phối theo thứ tự sau[66]: (1) hoàn trả cho các thành viên không vượt quá giá trị số cổ phần của họ; (2) được chia cổ tức trên cổ phiếu với tỷ lệ không vượt quá mức quy định đối với từng loại hình HTX; (3) hoàn trả tiền bảo trợ cho thành viên tương ứng với các giao dịch của họ đã thực hiện với HTX trong các năm theo quy định của pháp luật.

Phần tài sản còn lại (nếu có) sẽ được chuyển giao cho các HTX khác hoặc Liên đoàn HTX Thái Lan. Còn trong trường hợp chia tách HTX, tỷ lệ phân chia tất cả tài sản, vốn, quỹ dự trữ của HTX ban đầu sẽ cho các HTX mới sẽ được quyết định bởi hội đồng HTX hoặc Cơ quan đăng ký HTX.

Như vậy, tương tự như Việt Nam, Luật HTX của Thái Lan cũng ưu tiên giải quyết các khoản nợ và nghĩa vụ tài chính khác của HTX trước khi xử lý phần tài sản và vốn góp còn lại. Tuy nhiên, Thái Lan không có quy định về tài sản không chia trong HTX, do đó, sau khi thanh toán các khoản nợ và nghĩa vụ tài chính khác, toàn bộ phần tài sản còn lại đều được phân chia và xử lý theo quy định của pháp luật. Đối tượng thụ hưởng phần tài sản còn lại của HTX theo thứ tự ưu tiên bao gồm: thứ nhất, các thành viên HTX (hoàn trả giá trị cổ phần, chia cổ tức và cuối cùng là hoàn trả tiền bảo trợ) và thứ hai, các HTX khác hoặc Liên đoàn HTX Thái Lan (phần còn lại sau khi chia cho thành viên, nếu có).

Tại Liên Bang Nga, về vấn đề tài sản của HTX, pháp luật quy định các nội dung sau đây:

- *Về các loại tài sản, nguồn vốn trong HTX:*

• Đối với HTX tiêu dùng:

HTX tiêu dùng là sự liên kết của các cá nhân hoặc cá nhân và pháp nhân nhằm đáp ứng nhu cầu vật chất và nhu cầu khác, trên cơ sở nguồn vốn từ đóng góp cổ phần của các thành viên. Tài sản của HTX tiêu dùng hình thành từ đóng góp cổ phần của các cổ đông, thu nhập từ hoạt động kinh doanh của HTX tiêu dùng và các tổ chức do nó tạo ra, cũng như thu nhập từ việc gửi nguồn lực tài chính tại ngân hàng, chứng khoán và các nguồn khác không bị pháp luật Liên

---

[64] Điều 49 Luật Hợp tác xã Thái Lan năm 1999.
[65] Điều 33 Luật Hợp tác xã Thái Lan năm 1999.
[66] Điều 86 Luật Hợp tác xã Thái Lan năm 1999.

bang Nga cấm. Lệ phí tham gia HTX không được tính vào vốn điều lệ và không được hoàn lại khi thành viên rời khỏi HTX tiêu dùng. Tài sản của HTX tiêu dùng không được phân chia theo phần (đóng góp) giữa các cổ đông và người lao động làm việc theo hợp đồng lao động trong HTX tiêu dùng.

Khi tiến hành các hoạt động của mình, HTX tiêu dùng có thể hình thành các quỹ sau: (i) Quỹ không phân chia; (ii) Quỹ phát triển HTX tiêu dùng; (iii) Quỹ bổ sung; (iv) Các quỹ khác phù hợp với Điều lệ của HTX tiêu dùng. Quy mô, thủ tục hình thành và sử dụng các quỹ của HTX tiêu dùng sẽ do Đại hội HTX tiêu dùng quy định. (Điều 23 Luật HTX tiêu dùng). Thu nhập của HTX tiêu dùng từ hoạt động kinh doanh của mình, sau khi thực hiện các khoản thanh toán bắt buộc theo luật của Liên bang Nga, sẽ được nộp cho các quỹ của HTX tiêu dùng để thanh toán với các chủ nợ và (hoặc) các khoản thanh toán hợp tác, nhưng tổng thanh toán không được vượt quá 20% thu nhập của HTX tiêu dùng.

• Đối với HTX sản xuất:

HTX sản xuất là tổ chức thương mại nhằm mục đích sản xuất hoặc hoạt động kinh tế khác (chế biến, tiếp thị các sản phẩm công nghiệp, nông nghiệp và các sản phẩm khác, thực hiện công việc, thương mại, dịch vụ tiêu dùng, cung cấp dịch vụ khác) trên cơ sở đóng góp công sức lao động cá nhân và đóng góp tài sản của thành viên. Luật ghi rõ HTX sản xuất là một tổ chức thương mại kiểu doanh nghiệp.

Tài sản của HTX được hình thành từ vốn góp của các thành viên HTX do Điều lệ quy định, lãi do hoạt động của HTX, vốn vay, tài sản do cá nhân, pháp nhân tặng cho và các nguồn khác được pháp luật cho phép.

Thành viên HTX có thể góp vốn bằng tiền, chứng khoán, tài sản khác, kể cả quyền tài sản và các đối tượng khác của quyền dân sự. Đất đai và các nguồn tài nguyên thiên nhiên khác có thể là phần đóng góp chung trong phạm vi mà pháp luật về đất đai và tài nguyên thiên nhiên cho phép. Việc định giá phần góp cổ phần được thực hiện khi HTX được thành lập do các thành viên trong HTX thoả thuận với nhau trên cơ sở giá cả thị trường và khi các thành viên mới gia nhập. Nếu giá trị vốn góp vượt quá 25 nghìn rúp thì phải được thực hiện bởi một thẩm định viên độc lập. Quy mô vốn góp do Điều lệ HTX quy định. Vốn điều lệ của HTX xác định quy mô tài sản tối thiểu của HTX để bảo đảm quyền lợi của các chủ nợ. Vốn điều lệ phải được hình thành đầy đủ trong năm đầu tiên hoạt động của HTX.

Tài sản trong HTX sản xuất quy định tại Điều 106.3 Bộ luật Dân sự Liên bang Nga, theo đó, tài sản thuộc sở hữu của HTX sản xuất được chia thành vốn cổ phần của thành viên theo quy định của Điều lệ HTX. Điều lệ HTX có thể quy định một phần tài sản nhất định của HTX tạo thành các quỹ không phân chia để sử dụng cho các mục đích do Điều lệ xác định. Quyết định hình thành các quỹ không chia do các thành viên HTX nhất trí thông qua, trừ trường hợp Điều lệ HTX có quy định khác.

Pháp luật Nga không giới hạn mức vốn góp của thành viên nhưng thành viên HTX sản xuất có nghĩa vụ nộp ít nhất 10% phần vốn góp tính đến thời điểm đăng ký HTX và phần còn lại phải thanh toán trong thời hạn một năm, kể từ ngày đăng ký HTX. Điều lệ HTX có thể quy định danh mục tài sản trong quỹ không phân chia. Danh sách này có ghi rõ giá trị ghi sổ có thể bao gồm nhà cửa, công trình, vật kiến trúc, máy móc, thiết bị, vật nuôi, hạt giống, thức ăn gia súc và các tài sản khác của HTX mà trong suốt thời gian tồn tại của HTX không được chia theo vốn cổ phần của thành viên và thành viên liên kết của HTX hoặc không được chi trả bằng hiện vật khi chấm dứt tư cách thành viên HTX.

- *Thành viên có quyền chuyển nhượng vốn cổ phần* hoặc một phần vốn cổ phần của mình cho thành viên khác, trừ trường hợp Điều lệ HTX có quy định khác. Việc chuyển nhượng vốn cổ phần kéo theo việc chấm dứt tư cách thành viên trong HTX. Việc chuyển nhượng vốn cổ phần (hoặc một phần của nó) cho người không phải là thành viên của HTX chỉ được phép khi được sự chấp thuận của HTX, theo phương thức do HTX quy định. Trong trường hợp này, người mua vốn cổ phần (hoặc một phần của nó) được kết nạp vào thành viên của HTX. Các thành viên của HTX được hưởng quyền ưu tiên mua vốn cổ phần (hoặc một phần vốn cổ phần). HTX không được quyền phát hành cổ phiếu. Như vậy, có thể thấy HTX sản xuất về cơ bản giống loại hình công ty TNHH ở Việt Nam. Mặc dù pháp luật Nga gọi là vốn cổ phần nhưng bản chất là phần vốn góp, có thể không đều nhau, giống như ở công ty TNHH.

- *Về quỹ dự phòng:* HTX sản xuất bắt buộc hình thành quỹ dự phòng không chia, quy mô quỹ này ít nhất phải bằng 10% vốn điều lệ của HTX. Quy mô, điều khoản và thủ tục hình thành và sử dụng quỹ dự phòng được quy định tại Điều lệ HTX. Trong HTX tiêu dùng, quỹ dự phòng được hình thành từ nguồn khấu trừ từ thu nhập. Ngoài ra, còn bằng cách đóng góp bổ sung (có mục đích) của các thành viên các HTX này tương ứng với sự tham gia của các xã viên vào hoạt động kinh tế của HTX và các nguồn khác do Điều lệ HTX sản xuất và Điều lệ HTX tiêu dùng quy định. Thành viên HTX sản xuất có thể tự nguyện rút khỏi HTX. Trong trường hợp này, giá trị vốn cổ phần hoặc tài sản tương ứng với giá trị vốn cổ phần của thành viên phải được trả lại cho người đó, các khoản thanh toán khác được thực hiện theo quy định của Điều lệ HTX. Việc thanh toán giá trị vốn cổ phần hoặc tài sản khác cho thành viên sắp rút khỏi HTX được thực hiện vào cuối năm tài chính và thông qua báo cáo tài chính của HTX, trừ trường hợp Điều lệ HTX có quy định khác. Thành viên HTX sản xuất có quyền chuyển nhượng vốn cổ phần hoặc một phần vốn cổ phần của mình cho thành viên khác, trừ trường hợp pháp luật và Điều lệ HTX có quy định khác.

2.4. Cơ cấu tổ chức, bộ máy quản lý hợp tác xã[67]

[67] Nguyễn Thị Yến, Phan Vũ, Các quy định về Điều lệ và tổ chức quản lý HTX, Liên hiệp HTX – Kinh nghiệm quốc tế và một số đề xuất sửa đổi Luật HTX năm 2012. Hội thảo tổ chức tại Bộ Kế hoạch và Đầu tư, tháng 8 năm 2021.

Tại Hà Lan, cơ cấu tổ chức HTX được thành lập theo pháp luật Hà Lan có đại hội thành viên (General Meeting), HĐQT (Board of Directors). Nếu thỏa mãn một số điều kiện nhất định, HTX có thể phải thành lập ban kiểm soát (Supervisory Board). Trong đó, đại hội thành viên là cơ quan quyết định cao nhất của HTX; HĐQT là cơ quan quản lý, điều hành hoạt động của HTX. Pháp luật về HTX của Hà Lan không liệt kê một cách cụ thể nhiệm vụ, quyền hạn của đại hội thành viên và HĐQT của HTX mà chỉ quy định rải rác trong luật. Đại hội thành viên có quyền thông qua đề nghị bổ nhiệm thành viên ban kiểm soát[68]; quyền quyết định mức lương, thù lao đối với thành viên ban kiểm soát[69]; quyền thông qua báo cáo tài chính hằng năm của HTX[70]. HĐQT có nghĩa vụ cung cấp thông tin cho ban kiểm soát[71]; nghĩa vụ chuẩn bị báo cáo tài chính hằng năm của HTX[72]; quyền đề cử thành viên ban kiểm soát khi ban kiểm soát không có thành viên[73]. HTX có quy mô hoạt động lớn buộc phải có ban kiểm soát.

Theo Bộ luật Dân sự Hà Lan, ban kiểm soát bao gồm một hoặc nhiều thành viên cá nhân, chịu trách nhiệm giám sát hoạt động điều hành và các chính sách của HĐQT; giám sát hoạt động chung của HTX và các doanh nghiệp có liên quan; đóng vai trò hỗ trợ, cố vấn cho HĐQT của HTX[74]. Về con đường hình thành, mô hình ban kiểm soát HTX của Hà Lan có quy định khác nhau tùy thuộc vào quy mô hoạt động của HTX. Đối với HTX có quy mô nhỏ, chế định về ban kiểm soát ở Hà Lan có nhiều điểm tương đồng so với Việt Nam: Trừ trường hợp điều lệ HTX có quy định khác, thành viên ban kiểm soát do đại hội thành viên bầu trực tiếp trong số thành viên của HTX[75]. Tuy nhiên, đối với HTX có quy mô lớn, danh sách thành viên ban kiểm soát được ấn định trong điều lệ HTX, hoặc đại hội thành viên ra quyết định bổ nhiệm thành viên ban kiểm soát theo đề nghị của ban kiểm soát nếu điều lệ HTX không ấn định danh sách thành viên; đồng thời ban kiểm soát phải có từ ba thành viên trở lên[76]. Như vậy, việc lựa chọn thành viên mới của ban kiểm soát trong mô hình HTX của Hà Lan là do các thành viên đang hoạt động của ban kiểm soát tiến hành; đại hội thành viên, HĐQT, ban đại diện người lao động chỉ có quyền đề cử ứng viên để ban kiểm soát xem xét. Chỉ trong trường hợp không có thành viên trong ban kiểm soát của HTX, HĐQT và ban đại diện người lao động mới có quyền đề nghị đại hội thành viên bổ nhiệm thành viên ban kiểm soát[77].

Theo quy định của pháp luật Hà Lan, trừ khi điều lệ HTX có quy định khác, ban kiểm soát có quyền đình chỉ thành viên HĐQT bất cứ lúc nào[78]. Thành

---

[68] Khoản 2 Điều 2:63f Bộ luật Dân sự Hà Lan.
[69] Khoản 6 Điều 2:57 Bộ luật Dân sự Hà Lan.
[70] Khoản 1 Điều 2:58 Bộ luật Dân sự Hà Lan.
[71] Khoản 8 Điều 2:57 Bộ luật Dân sự Hà Lan.
[72] Khoản 1 Điều 2:58 Bộ luật Dân sự Hà Lan.
[73] Khoản 1 Điều 2:63g Bộ luật Dân sự Hà Lan.
[74] Khoản 2 Điều 2:57 Bộ luật Dân sự Hà Lan.
[75] Khoản 1 Điều 2:57 và khoản 1 Điều 2:37 Bộ luật Dân sự Hà Lan.
[76] Khoản 2, 3 Điều 2:63f Bộ luật Dân sự Hà Lan.
[77] Khoản 1 Điều 2:63g Bộ luật Dân sự Hà Lan.
[78] Khoản 3 Điều 2:57 Bộ luật Dân sự Hà Lan.

viên ban kiểm soát không được bỏ phiếu trong đại hội thành viên, trừ khi điều lệ HTX cho phép[79]. Ngoài ra, trong HTX có quy mô lớn, một số nghị quyết, quyết định của HĐQT cần phải được ban kiểm soát thông qua trước khi có hiệu lực: Chấm dứt quan hệ với đối tác lâu năm của HTX; dự án đầu tư có giá trị ít nhất là một phần tư giá trị tài sản của HTX; sửa đổi điều lệ HTX; chấm dứt hợp đồng lao động với một phần đáng kể người lao động của HTX;...[80] Nghĩa vụ và quyền hạn khác của ban kiểm soát được quy định trong điều lệ HTX.

Như vậy, quy định về điều lệ HTX, cơ cấu tổ chức của bộ máy quản lý, điều hành HTX của mô hình HTX của Hà Lan nhìn chung có nhiều điểm tương đồng với mô hình HTX của Việt Nam, với điểm khác biệt nổi trội nhất là Hà Lan có sự phân biệt giữa HTX có quy mô lớn và HTX có quy mô nhỏ hơn để xây dựng cơ chế điều chỉnh phù hợp.

Tại Hoa Kỳ, do được điều chỉnh bởi nhiều nguồn và sự tự quyết cao của các bang khi xây dựng bộ quy tắc điều chỉnh HTX, nhìn chung, HTX ở Hoa Kỳ được quy định đa dạng tùy thuộc vào quan điểm lập pháp của nhà làm luật và tư duy kinh tế của người dân ở những vùng khác nhau. Trên thực tế, HTX ở Hoa Kỳ có thể được tổ chức một cách linh hoạt theo nhiều loại hình doanh nghiệp, trong đó có mô hình doanh nghiệp HTX. Theo luật bang California, doanh nghiệp HTX là một loại hình doanh nghiệp, do đó có địa vị pháp lý khá tương đồng với các loại hình doanh nghiệp khác.

Đại hội thành viên của doanh nghiệp HTX theo pháp luật bang California được tiến hành thường niên. Đại hội thành viên được tiến hành khi số lượng đại biểu tham dự đạt ít nhất 250 đại biểu, hoặc đạt 5% tổng số phiếu biểu quyết[81]. Đại hội thành viên có quyền bầu, bãi nhiệm, miễn nhiệm thành viên HĐQT; bổ sung thành viên mới của HĐQT trong trường hợp không đủ số lượng thành viên HĐQT và HĐQT không lựa chọn bổ sung thành viên mới[82]; thông qua quyết định bán, cho thuê, chuyển quyền sở hữu, trao đổi một phần hoặc toàn bộ tài sản của HTX của HĐQT, nếu giao dịch đó mang tính chất thông thường, thường xuyên của HTX[83].

Theo quy định của bang California, doanh nghiệp HTX có HĐQT, đứng đầu là chủ tịch HĐQT. Ngoài ra, HTX phải có một thư ký; một thủ quỹ hoặc giám đốc tài chính, hoặc cả hai; một đại diện cho doanh nghiệp tham gia các giao dịch. Một người có thể đảm nhận nhiều vị trí, trừ trường hợp điều lệ hoặc quy chế của doanh nghiệp HTX có quy định khác[84]. Trung tâm của bộ máy quản lý, điều hành của doanh nghiệp HTX là HĐQT.

Theo quy định của bang California, HĐQT của doanh nghiệp HTX là chủ thể của mọi quyền hạn quản lý, điều hành và thực hiện hoạt động kinh doanh

---

[79] Khoản 7 Điều 2:57 Bộ luật Dân sự Hà Lan.
[80] Khoản 1 Điều 2:63j Bộ luật Dân sự Hà Lan.
[81] Khoản a Điều 12462 Bộ luật Doanh nghiệp bang California.
[82] Điều 12464 Bộ luật Doanh nghiệp bang California.
[83] Khoản a Điều 12521 Bộ luật Doanh nghiệp bang California.
[84] Khoản a Điều 12353 Bộ luật Doanh nghiệp bang California.

của doanh nghiệp HTX. Trừ khi điều lệ hoặc quy chế doanh nghiệp có quy định khác, nhiệm kì của thành viên HĐQT là một năm; tổng thời gian phục vụ trong HĐQT không quá bốn năm[85].

HĐQT có toàn quyền quyết định thành lập và ủy quyền một số quyền hạn của HĐQT cho các cấu thành khác của bộ máy quản lý, miễn là tất cả hoạt động của doanh nghiệp HTX vẫn đều phải đặt dưới sự chỉ đạo, điều hành cuối cùng của HĐQT[86]. HĐQT có quyền thực hiện mọi giao dịch bảo đảm nhằm thực hiện bất cứ nghĩa vụ nào bằng tài sản của HTX mà không cần sự thông qua của đại hội thành viên[87]; có quyền quyết định bán, cho thuê, chuyển quyền sở hữu, trao đổi một phần hoặc toàn bộ tài sản của HTX mà không cần sự thông qua của đại hội thành viên, nếu giao dịch đó không mang tính chất thông thường, thường xuyên của HTX[88]. Bên cạnh đó, HĐQT có quyền quyết định hợp nhất, sáp nhập doanh nghiệp HTX. Thành viên HTX không đồng ý với quyết định hợp nhất, sáp nhập có quyền từ bỏ tư cách thành viên và được hưởng các quyền lợi "như trường hợp từ bỏ tư cách thành viên trong tình huống HTX không hợp nhất, sáp nhập"[89]. HĐQT cũng có quyền sửa đổi, bổ sung điều lệ HTX khi HTX không có thành viên[90].

Như vậy, trong mô hình doanh nghiệp HTX của bang California, quyền hạn của HĐQT khá lớn, bao trùm hầu hết các hoạt động điều hành, quản lý HTX. Việc phân định rõ ràng quyền sở hữu doanh nghiệp của thành viên HTX với quyền quản lý, điều hành doanh nghiệp của HĐQT trong mô hình doanh nghiệp HTX của bang California mang nhiều đặc trưng của hình thái công ty cổ phần của Hoa Kỳ.

Tại Trung Quốc, cơ cấu, tổ chức của HTX nông nghiệp được quy định cụ thể trong pháp luật Trung Quốc, theo đó HTX bao gồm đại hội thành viên và chủ tịch HTX. Ngoài ra, căn cứ vào điều lệ, HTX có thể thành lập đại hội đại biểu thành viên nếu có trên 150 thành viên; có thể có HĐQT và kiểm soát viên điều hành hoặc ban kiểm soát[91].

Tương tự như hướng quy định của Luật HTX của Việt Nam, pháp luật về HTX của Trung Quốc liệt kê nhiệm vụ, quyền hạn của đại hội thành viên, bao gồm: (1) Sửa đổi điều lệ HTX; (2) Bầu và bãi nhiệm, miễn nhiệm chủ tịch, giám đốc, kiểm soát viên điều hành hoặc thành viên ban kiểm soát; (3) Quyết định việc xử lý tài sản lớn, đầu tư nước ngoài, bảo lãnh nước ngoài và các vấn đề lớn khác trong hoạt động sản xuất kinh doanh; (4) Thông qua báo cáo kinh doanh hàng năm, phương án phân phối lợi nhuận, phương án xử lý lỗ; (5) Ra nghị quyết về việc sáp nhập, chia tách, giải thể, thanh lý, thành lập, gia nhập công đoàn; (6) Quyết định số lượng, trình độ và thời hạn bổ nhiệm cán bộ quản lý HTX và cán

---

[85] Khoản a Điều 12360 Bộ luật Doanh nghiệp bang California.
[86] Điều 12350 Bộ luật Doanh nghiệp bang California.
[87] Điều 12520 Bộ luật Doanh nghiệp bang California.
[88] Khoản a Điều 12521 Bộ luật Doanh nghiệp bang California.
[89] Điều 12533 Bộ luật Doanh nghiệp bang California.
[90] Điểm 3 khoản b Điều 12502 Bộ luật Doanh nghiệp bang California.
[91] Điều 32, 33 Luật Hợp tác xã nông nghiệp Trung Quốc.

bộ chuyên môn kỹ thuật; (7) Nghe Chủ tịch hoặc HĐQT báo cáo về việc thay đổi thành viên và quyết định việc gia nhập, hay rút khỏi HTX của các thành viên; (8) Rút và sử dụng quỹ dự phòng; (9) Các chức năng và quyền hạn khác quy định tại Điều lệ HTX[92].

Việc bầu cử hoặc ra nghị quyết của đại hội thành viên phải được hơn một nửa tổng số thành viên có quyền biểu quyết của HTX thông qua; các nghị quyết sửa đổi điều lệ HTX, hợp nhất, chia, giải thể, thành lập và gia nhập công đoàn phải được hơn hai phần ba tổng số thành viên có quyền biểu quyết của HTX thông qua[93].

Chủ tịch, giám đốc, kiểm soát viên điều hành hoặc thành viên ban kiểm soát do đại hội thành viên bầu ra từ các thành viên của HTX. Người quản lý không nhất thiết phải là thành viên của HTX. Chủ tịch, giám đốc, người quản lý và nhân viên kế toán tài chính không được đồng thời là kiểm soát viên; chủ tịch hoặc giám đốc có thể kiêm người quản lý HTX[94]. Chủ tịch, Giám đốc và cán bộ quản lý của HTX nông nghiệp không được thực hiện các hành vi: (1) Biển thủ, chiếm đoạt hoặc phân chia cho cá nhân tài sản của công ty; (2) vi phạm các quy định tại điều lệ HTX hoặc không được sự đồng ý của đại hội mà cho người khác vay kinh phí của HTX hoặc bảo lãnh cho người khác bằng tài sản của HTX; (3) chấp nhận tiền hoa hồng từ các giao dịch của người khác với đại lý như của chính họ; (4) tham gia các hoạt động khác gây thiệt hại đến lợi ích kinh tế của HTX. Chủ tịch, Chủ tịch HĐQT, Giám đốc HTX nông nghiệp không được đồng thời làm Chủ tịch, Chủ tịch HĐQT, Giám đốc, kiểm soát viên HTX nông nghiệp khác có cùng tính chất kinh doanh[95]. Luật HTX nông nghiệp Trung Quốc không quy định cụ thể nhiệm vụ, quyền hạn của chủ tịch, giám đốc, kiểm soát viên điều hành, ban kiểm soát, người quản lý HTX.

Tại Thái Lan, cơ cấu tổ chức của HTX theo Luật HTX Thái Lan bao gồm đại hội thành viên, HĐQT và kiểm soát viên. Pháp luật không quy định cụ thể nhiệm vụ, quyền hạn của đại hội thành viên, mà chỉ quy định một số nội dung được đại hội thành viên thông qua khi có ít nhất hai phần ba tổng số phiếu trong đại hội biểu quyết tán thành, như quyết định sửa đổi, bổ sung điều lệ; chia, tách, hợp nhất, sáp nhập HTX; giải thể HTX;... Mỗi thành viên HTX có một phiếu biểu quyết[96].

HĐQT HTX là cơ quan quản lý HTX và đại diện cho HTX trong quan hệ với các chủ thể khác. HĐQT bao gồm không quá 14 thành viên, có đại diện là chủ tịch HĐQT. Thành viên HĐQT được bầu trong số các thành viên tại đại hội thành viên. HĐQT có nhiệm kỳ hai năm. Tuy nhiên, sau một năm tính từ ngày bắt đầu nhiệm kỳ, một nửa số thành viên HĐQT sẽ bị chấm dứt nhiệm kỳ qua hình thức bỏ phiếu. Đại hội thành viên có thể họp để bầu bổ sung hoặc tái bổ nhiệm thành viên HĐQT cho thời gian còn lại của nhiệm kỳ HĐQT. Thành viên

---

[92] Điều 29 Luật Hợp tác xã nông nghiệp Trung Quốc.
[93] Điều 30 Luật Hợp tác xã nông nghiệp Trung Quốc.
[94] Điều 33, 35 Luật Hợp tác xã nông nghiệp Trung Quốc.
[95] Điều 36, 37 Luật Hợp tác xã nông nghiệp Trung Quốc.
[96] Điều 59 Luật Hợp tác xã Thái Lan.

HĐQT không được tái bổ nhiệm quá hai nhiệm kỳ[97]. Về điều kiện, tiêu chuẩn, pháp luật quy định cá nhân không được trở thành thành viên HĐQT HTX khi: (1) Đã từng phải chấp hành hình phạt tù cho các tội danh liên quan đến sự không trung thực về tài sản; (2) đã từng bị buộc thôi việc tại cơ quan, tổ chức công hoặc dân sự vì hành vi thiếu trung thực khi thực hiện nhiệm vụ được giao phó; (3) đã từng là thành viên HĐQT nhưng bị Cán bộ quản lý HTX bãi nhiệm; (4) đã từng là thành viên HĐQT nhưng bị đại hội thành viên bãi nhiệm vì hành vi thiếu trung thực khi thực hiện nhiệm vụ được giao phó[98].

Mỗi HTX đều có một hoặc nhiều kiểm soát viên được bầu bởi đại hội thành viên. Khác với thành viên HĐQT, kiểm soát viên không nhất thiết phải là thành viên HTX. Số lượng kiểm soát viên của mỗi HTX được quyết định bởi Cán bộ quản lý HTX[99]. Luật HTX Thái Lan không quy định cụ thể hơn cơ chế kiểm soát viên HTX ngoài việc quy định chung nhiệm vụ của kiểm soát viên là kiểm tra, giám sát hoạt động của HTX; báo cáo hoạt động kiểm tra, giám sát trước đại hội thành viên.

2.5. Quản lý nhà nước về kinh tế hợp tác[100]

Đối với nội dung quản lý nhà nước về kinh tế hợp tác, nhóm nghiên cứu tập trung nghiên cứu các quy định của các nước nghiên cứu về đăng ký thành lập, tổ chức lại, chuyển đổi, giải thể, ứng dụng công nghệ thông tin vào quản lý đăng ký, báo cáo HTX, cơ quan quản lý nhà nước đối với HTX.

2.5.1. Về đăng ký thành lập HTX:

- ***Điều kiện thành lập HTX:***

Luật HTX các nước đều quy định những điều kiện để thành lập một HTX. Những điều kiện đó là:

Thứ nhất, về số lượng thành viên tối thiểu để thành lập HTX.

Luật HTX các nước đều có quy định về số lượng thành viên tối thiểu để thành lập một HTX. Ví dụ: Hà Lan, ít nhất 02 thành viên để thành lập HTX. Đức và Canada - 03 thành viên; Singapore và Hàn Quốc, Trung Quốc - 05 thành viên; Thái Lan và Ấn Độ - 10 thành viên. Việc giới hạn số lượng thành viên khi thành lập HTX nhằm khuyến khích các cá nhân, tổ chức thành lập các HTX. Tuỳ thuộc hoàn cảnh mỗi nước hay tuỳ thuộc vào tính chất của các loại HTX mà mỗi nước quy định số lượng thành viên tối thiểu khác nhau nhằm đảm bảo cho hoạt động sản xuất, kinh doanh có hiệu quả.

Thứ hai, điều kiện đối với thành viên HTX.

Luật HTX các nước đều có quy định các điều kiện đối với thành viên HTX bao gồm: đối tượng có thể trở thành thành viên (cá nhân, tổ chức); độ tuổi

---

[97] Điều 50 Luật Hợp tác xã Thái Lan.
[98] Điều 52 Luật Hợp tác xã Thái Lan.
[99] Điều 53 Luật Hợp tác xã Thái Lan.
[100] Lê Ngọc Anh, Cao Thanh Huyền, Quản lý Nhà nước về lĩnh vực kinh tế hợp tác xã – Kinh nghiệm quốc tế và đề xuất sửa đổi Luật HTX năm 2012, Hội thảo tổ chức tại Bộ Kế hoạch và Đầu tư, tháng 7/2021.

của thành viên (đối với thành viên là cá nhân); có nhu cầu hợp tác với các thành viên và nhu cầu sử dụng sản phẩm, dịch vụ của HTX; tự nguyện gia nhập HTX; mức vốn góp tối đa của thành viên. Pháp luật Việt Nam cũng có quy định về điều kiện trở thành thành viên HTX[101] và những quy định này khá tương đồng với pháp luật các nước. Tuy nhiên, Luật HTX nhiều nước còn có những quy định khắt khe hơn đối với sáng lập viên. Ví dụ, Đạo luật HTX Canada quy định sáng lập viên của HTX không thuộc các đối tượng sau: (i) cá nhân dưới 18 tuổi, (ii) cá nhân không có đủ năng lực hành vi, (iii) cá nhân hoặc tổ chức bị phá sản[102]. Như vậy, pháp luật Canada không cho phép cá nhân hoặc tổ chức bị phá sản thành lập HTX.

- ***Cơ quan đăng ký HTX:***

Cơ quan nhà nước có thẩm quyền thực hiện việc đăng ký thành lập HTX tại các nước là khác nhau. Tuỳ theo quy định của mỗi nước, cơ quan đó có thể là Bộ được chỉ định quản lý HTX hoặc cơ quan phát triển HTX hoặc là Toà án... Ví dụ như tại Trung Quốc, để thành lập HTX nông nghiệp phải nộp hồ sơ tại Sở Công Thương để đăng ký thành lập[103]; tại Thái Lan, cơ quan thực hiện việc đăng ký HTX là Thư ký thường trực của Bộ Nông nghiệp và HTX[104]; tại Philippines là cơ quan phát triển HTX[105]; tại CHLB Đức là Toà án nơi HTX đặt trụ sở[106]...

- ***Trình tự, thủ tục đăng ký thành lập HTX:***

Tại Trung Quốc, hồ sơ để thành lập HTX nông nghiệp gồm: (1) Đơn đăng ký; (2) Biên bản cuộc họp thành lập có chữ ký và đóng dấu của tất cả các sáng lập viên; (3) Điều lệ có chữ ký và đóng dấu của tất cả sáng lập viên; (4) Văn bản bổ nhiệm và giấy chứng minh nhân dân của người đại diện theo pháp luật và Giám đốc; (5) Danh sách góp vốn có chữ ký và đóng dấu của người góp vốn; (6) Giấy tờ chứng minh việc sử dụng trụ sở; (7) Các tài liệu khác theo yêu cầu của pháp luật và các quy định hành chính. Cơ quan đăng ký sẽ hoàn thành việc xử lý hồ sơ trong vòng 20 ngày, kể từ ngày nhận đơn đăng ký và cấp giấy phép kinh doanh cho người nộp đơn đáp ứng các yêu cầu đăng ký và loại hình đăng ký là HTX nông nghiệp. Cơ quan đăng ký có trách nhiệm báo cáo thông tin đăng ký HTX nông nghiệp cho ngành nông nghiệp và các sở liên quan cùng cấp. Thủ tục đăng ký HTX nông nghiệp do Hội đồng nhà nước xây dựng và không phải nộp lệ phí đăng ký.[107]

Tại Thái Lan, thủ tục thành lập HTX được quy định như sau: HTX được thành lập bằng việc đăng ký theo quy định của Luật HTX Thái Lan và phải có mục tiêu thúc đẩy lợi ích kinh tế xã hội của các thành viên bằng phương thức tự lực và tương trợ phù hợp với các nguyên tắc của HTX và phải: (1) có hoạt động

---

[101] Xem Điều 13 Luật Hợp tác xã năm 2012
[102] Điều 8 Luật Hợp tác xã Canada năm 1998 sửa đổi năm 2018
[103] Điều 16 Luật Hợp tác xã nông nghiệp Trung Quốc
[104] Điều 15 Luật Hợp tác xã Thái Lan
[105] Khoản 8 Điều 5 Luật Hợp tác xã Philippines năm 2008
[106] Điều 10 Luật Hợp tác xã Đức
[107] Điều 16 Luật Hợp tác xã nông nghiệp Trung Quốc

kinh doanh phù hợp với loại hình HTX, (2) có thành viên là thể nhân và pháp nhân, (3) vốn được chia thành nhiều phần bằng nhau (cổ phần) và mỗi thành viên không được nắm giữ quá 1/5 tổng số cổ phần, (4) có thành viên đủ tiêu chuẩn theo quy định tại khoản 7 Điều 43[108]. Những người muốn trở thành thành viên của HTX có trách nhiệm tổ chức một cuộc họp để bầu ra Ban sáng lập gồm ít nhất 10 người trong số họ để tiến hành thành lập HTX. Khi đăng ký thành lập HTX, các thành viên Ban sáng lập phải ký vào đơn đăng ký theo quy định của cơ quan đăng ký HTX và nộp kèm theo các tài liệu sau: (1) hai bản sao biên bản của cuộc họp bầu ra Ban sáng lập, (2) hai bộ kế hoạch sản xuất, kinh doanh; (3) hai danh sách thành viên và số cổ phần mà mỗi thành viên đăng ký; (4) bốn dự thảo điều lệ[109]. HTX thực hiện việc đăng ký thành lập tại cơ quan đăng ký HTX. Cơ quan đăng ký HTX sẽ xem xét hồ sơ đăng ký của HTX. Khi xem xét đơn đăng ký HTX hoặc các điều khoản cụ thể trong điều lệ HTX, cơ quan đăng ký HTX thấy rằng những nội dung trong đơn đăng ký hoặc điều lệ HTX không đúng hoặc các thủ tục phải thực hiện để chuẩn bị cho việc thành lập HTX nêu trên chưa được thực hiện thì cơ quan đăng ký HTX có quyền ra lệnh cho Ban sáng lập phải thực hiện theo đúng quy định[110]. Cơ quan đăng ký HTX sẽ xem xét nếu đáp ứng đủ các điều kiện để thành lập HTX, hồ sơ đăng ký hợp lệ và HTX được thành lập không gây phương hại đến hệ thống các HTX thì sẽ được cấp Giấy chứng nhận đăng ký HTX[111].

2.5.2. Về tổ chức lại, chuyển đổi và giải thể hợp tác xã

- ***Về tổ chức lại, chuyển đổi hợp tác xã:***

Giống như đối với các loại hình doanh nghiệp, hoạt động tổ chức lại HTX thường được thực hiện thông qua các hình thức chủ yếu, bao gồm: sáp nhập, hợp nhất, chia, tách và chuyển đổi hình thức pháp lý. Phụ thuộc vào cách tiếp cận của từng quốc gia đối với với bản chất pháp lý của mô hình HTX, có hai xu hướng khi quy định về quyền tổ chức lại của các HTX như sau:

(i) Xu hướng thứ nhất coi HTX là một tổ chức kinh tế đặc thù có những đặc điểm pháp lý riêng biệt so với các loại hình doanh nghiệp và tổ chức kinh tế, tổ chức kinh tế - xã hội, tổ chức xã hội khác, đặc biệt là các loại hình công ty kinh doanh như: công ty cổ phần, công ty TNHH hay công ty hợp danh. Vì vậy, HTX chỉ có quyền sáp nhập, hợp nhất với các HTX cùng loại hình, hoặc chuyển đổi hình thức pháp lý thành các loại hình HTX khác (nếu pháp luật có quy định), mà không được chuyển đổi thành các loại hình công ty hay tổ chức khác. Trong trường hợp muốn thay đổi hình thức pháp lý, HTX chỉ có thể áp dụng giải pháp giải thể một cách tự nguyện, sau đó đăng ký thành lập tổ chức kinh tế mới dưới hình thức khác. Đây cũng là quan điểm mà Luật HTX năm 2012 của Việt Nam đang áp dụng. Ngoài ra, có thể kể đến một số quốc gia khác cũng đi theo xu hướng, ví dụ như Thái Lan: Theo quy định Luật HTX Thái Lan năm 1999, sửa

---

[108] Điều 33 Luật Hợp tác xã Thái Lan năm 1999
[109] Điều 35 Luật Hợp tác xã Thái Lan năm 1999
[110] Xem Điều 36 Luật Hợp tác xã Thái Lan năm 1999
[111] Điều 37 Luật Hợp tác xã Thái Lan năm 1999

đổi bổ sung năm 2010, HTX chỉ được thực hiện hoạt động tổ chức lại dưới hình thức hợp nhất và chia. Theo đó, hai hoặc nhiều HTX có thể được hợp nhất trên cơ sở Nghị quyết của Hội đồng thành viên mỗi HTX, với điều kiện việc hợp nhất như vậy cần được sự chấp thuận từ phía cơ quan đăng ký HTX. Trong khi đó, một HTX sẽ không bị chia nếu không có sự thay đổi về địa giới hành chính và sự phân chia đó là cần thiết cho hoạt động của HTX[112].

(ii) Xu hướng thứ hai coi HTX như một loại hình doanh nghiệp. Vì vậy, HTX hoàn toàn có thể sáp nhập, hợp nhất hoặc chuyển đổi thành các loại hình doanh nghiệp khác như công ty cổ phần, công ty TNHH, công ty hợp danh hoặc các tổ chức có tư cách pháp nhân khác. Theo xu hướng này, có thể kể đến một số quốc gia điển hình sau đây:

Ở Đức, HTX chịu sự điều chỉnh của một luật chung, đó là Đạo luật về các tổ chức hợp tác *(Genossenschaftsgesetz-Genz)*. Đạo luật này được ban hành năm 1889 và được sửa đổi, bổ sung lần cuối vào năm 2006. Trước khi Đạo luật chuyển đổi *(Umwandlungsgesetz-UmwG)* được ban hành vào năm 1994 và có hiệu lực thi hành ngày 01/01/1995, hoạt động tổ chức lại một HTX sẽ chịu sự điều chỉnh một phần bởi Đạo luật Genz (phiên bản năm 1922: tại Điều 93, từ điểm a đến điểm d; và phiên bản năm 1993: tại Điều 93, từ điểm a đến điểm s) và một phần bởi các đạo luật khác. Sau khi Đạo luật UmwG được ban hành, điều kiện, trình tự, thủ tục và hệ quả pháp lý liên quan đến hoạt động tổ chức lại của tất cả các tổ chức kinh tế có tư cách pháp nhân ở Đức đều chịu sự điều chỉnh thống nhất bởi Đạo luật này. Theo quy định của UmwG (đã được sửa đổi, bổ sung lần cuối năm 2015), trong quá trình hoạt động, các pháp nhân, trong đó bao gồm các tổ chức HTX có trụ sở đã đăng ký tại Đức, có thể được tổ chức lại theo các hình thức: sáp nhập, hợp nhất, chia tách, chuyển giao tài sản và thay đổi hình thức pháp lý. Điểm đặc biệt mà UmwG quy định liên quan đến HTX, đó là: Trong trường hợp pháp luật không có quy định khác, các HTX có thể được sáp nhập, hợp nhất, chia tách hoặc chuyển đổi thành các pháp nhân có hình thức pháp lý khác; thay vì chỉ được tổ chức lại thành các HTX như ở Việt Nam và một số quốc gia khác quy định. Cụ thể, theo quy định của UmwG, các tổ chức HTX có thể được sáp nhập, hợp nhất với các pháp nhân sau đây: (i) Công ty hợp danh thương mại (hợp danh vô hạn, hợp danh hữu hạn) và các công ty hợp danh nghề nghiệp; (ii) Các công ty TNHH cổ phần (công ty TNHH, công ty chứng khoán, công ty hợp danh hữu hạn vốn cổ phần); (iii) Các tổ chức HTX đã được đăng ký; (iv) Các hiệp hội đã được đăng ký (Theo Điều 21 Bộ luật Dân sự Đức); (v) Liên đoàn chịu trách nhiệm kiểm toán các HTX; (vi) Các công ty bảo hiểm tương hỗ. Trong khi đó, nếu có dự định chuyển đổi hình thức pháp lý mới, loại hình pháp nhân mà HTX có thể lựa chọn chỉ bao gồm Công ty TNHH cổ phần do những tương đồng về cấu trúc vốn[113]. Theo đó, việc thay đổi hình thức pháp lý chỉ có thể thực hiện được nếu mỗi thành viên được trao quyền sở hữu cổ phần/cổ phiếu trong công ty mới, các thành viên chỉ phải trách nhiệm hữu hạn

[112] Xem: Điều 90 đến Điều 100 Luật HTX Thái Lan năm 1999, sửa đổi, bổ sung năm 2010.
[113] Mục 258 Đạo luật chuyển đổi UmwG năm 1995, sửa đổi bổ sung năm 2015 của Đức.

trong phạm vi số cổ phần mà anh ta sở hữu. Các cổ phần kinh doanh, giá trị danh nghĩa (mệnh giá) của những cổ phần đó phải được định giá bằng đồng Euro, hoặc, nếu là thành viên của một công ty chứng khoán, ít nhất thành viên phải sở hữu được một cổ phiếu đầy đủ. Không chỉ thế, UmwG còn xây dựng cơ chế cho việc chuyển đổi ngược lại những pháp nhân nêu trên thành các tổ chức HTX, thông qua hoạt động sáp nhập, hợp nhất, chia tách và chuyển đổi hình thức pháp lý.

Quy định về việc cho phép HTX được sáp nhập, hợp nhất với các loại hình công ty hoặc chuyển đổi thành một pháp nhân có hình thức pháp lý khác không chỉ tồn tại trong pháp luật HTX của Đức, mà còn được quy định trong pháp luật HTX của rất nhiều quốc gia thuộc Liên minh Châu Âu khác như Hà Lan, Ai Len, Pháp, v.v... Tuy nhiên, tùy thuộc vào quan điểm của Chính phủ từng quốc gia, việc tổ chức lại các HTX ở các quốc gia thuộc Liên minh Châu Âu vẫn ít nhiều có sự khác biệt. Ví dụ: Theo quy định của pháp luật Pháp, việc chuyển đổi HTX thành công ty được thực hiện trong hai trường hợp: hoặc chuyển đổi là giải pháp duy nhất để cứu HTX khỏi những khó khăn về tài chính, hoặc chuyển đổi là giải pháp thực sự cần thiết cho sự phát triển của HTX. Trong mọi trường hợp, quyết định chuyển đổi không thể được thực hiện một cách tự do ngay cả khi đã được cơ quan hành chính cho phép với điều kiện cơ quan này đã tham khảo ý kiến của Hội đồng Hợp tác Cấp cao trước đó. Ngoài ra, trước khi đưa ra quyết định cuối cùng, cơ quan có thẩm quyền có thể đưa ý kiến của mình ra trước Thẩm phán của Tòa án địa phương để lấy ý kiến về những hệ quả có thể xảy ra và cách thức kiểm soát. Trong trường hợp việc chuyển đổi được chấp thuận, công ty mới được thành lập sau quá trình chuyển đổi sẽ bị hạn chế một số quyền liên quan đến vấn đề tài chính. Cụ thể, các quỹ được xây dựng từ nguồn dự trữ của HTX phải được phân bổ trong công ty mới dưới hình thức một khoản dự trữ đặc biệt, cái mà các thành viên sẽ không có quyền định đoạt trong thời hạn 10 năm[114].

- ***Về giải thể HTX:***

Luật HTX các nước đều quy định tương đối rõ về các trường hợp giải thể HTX. Chẳng hạn như tại Thái Lan, theo quy định tại Điều 70 Luật HTX Thái Lan 1999, HTX có thể bị giải thể vì một trong các lý do sau: (1) trong các trường hợp đã nêu trong điều lệ của HTX, (2) khi HTX còn dưới 10 thành viên, (3) theo nghị quyết của Đại hội thành viên, (4) vì phá sản, (5) theo lệnh của cơ quan đăng ký HTX. Cơ quan đăng ký HTX có quyền ra lệnh giải thể HTX khi[115]: (i) HTX không hoạt động trong thời hạn 01 năm kể từ ngày đăng ký hoặc không hoạt động trong thời hạn 02 năm liên tiếp kể từ ngày ngừng hoạt động; (ii) HTX không gửi cho cơ quan đăng ký HTX bản sao bảng cân đối kế toán và báo cáo hàng năm của HTX trong 03 năm liên tiếp; (iii) HTX không có khả

---

[114] Xem: Dante Cracogna, Antonio Fici, Hagen Henry, *International handbook of cooperative law*, Springer-Verlag-Berlin Heidelberg, 2013, tr.407.

[115] Điều 71 Luật Hợp tác xã Thái Lan năm 1999

năng hoạt động thành công hoặc hoạt động của HTX có hại cho lợi ích của chính HTX hoặc lợi ích chung.

Tại Thái Lan, tuỳ từng trường hợp giải thể mà thủ tục thực hiện cũng tương đối khác nhau. Trường hợp HTX giải thể vì thuộc các trường hợp đã nêu trong điều lệ của HTX, khi số lượng thành viên tối thiểu không đáp ứng, theo nghị quyết của Đại hội thành viên và vì phá sản thì HTX phải thông báo cho cơ quan đăng ký HTX trong thời hạn 15 ngày, kể từ ngày có quyết định giải thể[116]. Việc thanh toán của HTX giải thể theo các nguyên nhân không phải do phá sản, Đại hội thành viên sẽ bầu ra người thanh lý với sự chấp thuận của cơ quan đăng ký HTX để thực hiện việc thanh toán trong thời hạn 30 ngày, kể từ ngày giải thể hoặc kể từ ngày có quyết định của Uỷ ban Phát triển HTX quốc gia bác bỏ kháng cáo của HTX trong trường hợp có thể. Trong trường hợp Đại hội thành viên không bầu được người đứng ra thanh toán trong thời hạn quy định hoặc cơ quan đăng ký HTX không chấp nhận việc bầu đó, cơ quan đăng ký HTX sẽ chỉ định thanh lý viên để thực hiện việc thanh toán của HTX. Khi cơ quan đăng ký HTX thấy thích hợp hoặc tối thiểu 2/3 tổng số thành viên yêu cầu thì có thể chỉ định người khác đứng ra thanh toán thay thế người được bầu hoặc người được chỉ định trước đó. Cơ quan đăng ký HTX sẽ ghi tên thanh lý viên đã được chỉ định hoặc người được cử theo quy định trên và sẽ niêm yết tên của người đó tại trụ sở HTX, trụ sở cơ quan HTX của Nhà nước và trụ sở chính quyền địa phương nơi có HTX đó trong thời hạn 14 ngày, kể từ ngày đăng ký tên thanh lý viên. Thanh lý viên có thể nhận thù lao theo quy định của cơ quan đăng ký HTX[117]. Thanh lý viên có nhiệm vụ giải quyết các công việc của HTX, thanh toán các khoản nợ và quản lý tài sản của HTX[118].

Khi giải thể HTX, HĐQT và các cán bộ của HTX có trách nhiệm quản lý toàn bộ tài sản của HTX cho đến khi thanh lý viên yêu cầu chuyển giao tài sản đó. Thanh lý viên có thể bất cứ lúc nào yêu cầu HĐQT hoặc cán bộ của HTX chuyển giao tài sản cùng với các sổ sách kế toán, các tài liệu khác[119]. Trong thời hạn 30 ngày, kể từ ngày thanh lý viên được cơ quan đăng ký HTX đăng ký tên, thanh lý viên phải đăng báo hàng ngày tối thiểu 2 ngày liên tiếp hoặc đăng thông báo bằng các phương tiện khác về việc HTX giải thể và gửi thông báo bằng văn bản cho tất cả các chủ nợ có tên trong các chứng từ kế toán, các tài liệu của HTX hoặc biết được bằng bất cứ cách nào khác về việc HTX giải thể và các chủ nợ sẽ được thanh toán nợ từ thanh lý viên[120]. Thanh lý viên sẽ làm bản quyết toán của HTX ngay lập tức và cơ quan đăng ký HTX sẽ chỉ định một kiểm toán viên để kiểm toán bản quyết toán đó. Sau khi kiểm toán viên xác nhận bản quyết toán đó, thanh lý viên sẽ trình bản quyết toán lên Đại hội thành viên phê duyệt và sau đó chuyển cho cơ quan đăng ký HTX. Trong trường hợp Đại hội thành viên không đủ đại biểu, thanh lý viên sẽ trình bản quyết toán để cơ quan đăng ký

---

[116] Điều 70 Luật Hợp tác xã Thái Lan năm 1999
[117] Điều 75 Luật Hợp tác xã Thái Lan năm 1999
[118] Điều 77 Luật Hợp tác xã Thái Lan năm 1999
[119] Điều 78 Luật Hợp tác xã Thái Lan năm 1999
[120] Điều 79 Luật Hợp tác xã Thái Lan năm 1999

HTX phê duyệt[121]. Tất cả các khoản phí, lệ phí và chi phí phát sinh hợp lý phát sinh trong quá trình thanh lý do thanh lý viên thanh toán nhưng phải ưu tiên các khoản nợ trước[122]. Nếu chủ nợ không yêu cầu thanh toán nợ, thanh lý viên phải gửi cho cơ quan đăng ký HTX khoản tiền tương đương các khoản nợ vì lợi ích của chủ nợ và thanh lý viên sẽ thông báo bằng văn bản khoản tiền gửi đó ngay lập tức. Nếu chủ nợ không nhận tiền trong thời hạn 02 năm kể từ ngày thanh lý viên gửi tiền cho cơ quan đăng ký HTX thì chủ nợ sẽ không còn có quyền gì đối với số tiền đó nữa và cơ quan đăng ký HTX trong thời hạn hợp lý sẽ chuyển khoản số tiền đó vào tài khoản của Liên đoàn HTX Thái Lan[123].

Sáu tháng một lần thanh lý viên phải trình lên cơ quan đăng ký HTX báo cáo về các hoạt động của mình, diễn giải tình hình thanh toán. Báo cáo này phải được làm theo mẫu do cơ quan đăng ký HTX quy định. Các báo cáo này sẽ luôn sẵn sàng để các thành viên, người thừa kế của thành viên và các chủ nợ của HTX kiểm tra. Nếu như có sai sót trong việc thanh toán, cơ quan đăng ký HTX có quyền ra lệnh cho thanh lý viên sửa chữa và báo cáo trong thời hạn quy định[124]. Sau khi thanh toán hết các khoản nợ, nếu còn tài sản thì thanh lý viên sẽ phân chia tài sản theo thứ tự quy định tại Điều 86 Luật HTX Thái Lan. Sau khi hoàn tất việc thanh toán, thanh lý viên phải lập và trình cho kiểm toán viên bản báo cáo về việc thanh toán cùng với tóm tắt các khoản mục thanh toán, diễn giải về việc thanh toán được thực hiện như thế nào, tài sản HTX được giải quyết như thế nào, cùng với các chi phí của việc thanh toán và tài sản được phân chia, xử lý theo quy định tại Điều 86 Luật HTX Thái Lan. Sau khi kiểm toán viên kiểm tra và xác nhận các khoản mục được thanh toán, thanh lý viên phải nộp bản báo cáo cho cơ quan đăng ký HTX xem xét trong thời hạn 30 ngày, kể từ ngày kiểm toán viên xác nhận báo cáo. Khi cơ quan đăng ký HTX chấp thuận thì việc thanh toán được xem như đã hoàn thành và sẽ xoá tên HTX trong sổ đăng ký[125]. Khi cơ quan đăng ký HTX chấp thuận việc thanh toán hoàn thành, thanh lý viên phải giao tất cả sổ sách kế toán và tài liệu của HTX đã thanh toán cho cơ quan đăng ký HTX trong thời hạn 30 ngày, kể từ ngày cơ quan đăng ký HTX chấp thuận. Cơ quan đăng ký HTX sẽ lưu giữ các sổ sách kế toán và tài liệu này trong 02 năm kể từ ngày xoá tên HTX trong sổ đăng ký[126].

2.5.3. Ứng dụng công nghệ thông tin vào quản lý đăng ký, báo cáo hoạt động của hợp tác xã

Hoạt động quản lý đăng ký, báo cáo hoạt động của HTX là một nội dung thuộc các hoạt động quản lý hành chính nhà nước đối với các chủ thể kinh doanh trong nền kinh tế. Ở các quốc gia trên thế giới, việc ứng dụng công nghệ thông tin trong quản lý đăng ký, báo cáo HTX không tách rời các chiến lược về

---

[121] Điều 80 Luật Hợp tác xã Thái Lan năm 1999
[122] Điều 83 Luật Hợp tác xã Thái Lan năm 1999
[123] Điều 84 Luật Hợp tác xã Thái Lan năm 1999
[124] Điều 85 Luật Hợp tác xã Thái Lan năm 1999
[125] Điều 87 Luật Hợp tác xã Thái Lan năm 1999
[126] Điều 88 Luật Hợp tác xã Thái Lan năm 1999

chuyển đổi số trong hoạt động quản lý nhà nước, hướng tới xây dựng Chính phủ điện tử.

Tại Thái Lan, Thái Lan được xem là một hình mẫu chuyển đổi số trong khu vực Đông Nam Á hiện nay. Bắt đầu từ năm 2017, chính phủ Thái Lan đã xây dựng kế hoạch 05 năm với mục tiêu chuyển đổi số cho toàn bộ hệ thống cơ quan công quyền, từ quản lý công cho đến hỗ trợ du lịch, cảnh báo thảm họa thiên nhiên và nâng cao hiệu quả nông nghiệp. Bước đi đầu tiên trên hành trình chuyển đổi số của Thái Lan là thực hiện chiến lược phát triển chính phủ điện tử 4.0, nhằm hiện thực hóa bốn nội dung chính đã được Cục Chính phủ Điện tử đưa ra trong Kế hoạch Phát triển chính phủ số. Đó là: (i) Xây dựng Chính phủ tích hợp, bao gồm việc tích hợp thông tin và điều hành giữa các cơ quan nhà nước với nhau, hướng tới mục tiêu thiết lập dịch vụ chia sẻ hiệu quả theo một quan điểm chính phủ của công dân. (ii) Điều hành thông minh, sử dụng công nghệ thông tin và truyền thông (ICT) và các công nghệ liên quan, thông qua Big Data và Internet vạn vật để hỗ trợ công việc cho công chức. (iii) Lấy người dân làm trung tâm của việc cung cấp dịch vụ, nhằm cung cấp các dịch vụ dựa trên nhu cầu của từng công dân. (iv) Thúc đẩy chuyển đổi, tập trung vào thay đổi tổ chức thông qua nhiều khía cạnh, có chiến lược phát triển cụ thể và được thực hiện bởi EGA, bao gồm nguồn nhân lực, quy trình làm việc, công nghệ và luật pháp. Với mong muốn xây dựng chính phủ số hiệu quả, Cục Chính phủ Điện tử Thái Lan còn rất chú trọng phát triển các chương trình đào tạo để nâng cao kiến thức về số hóa cho các nhân viên khu vực công, cho phép các nhân viên khu vực công giải quyết các vấn đề phức tạp bằng cách phân tích, dự báo và sử dụng dữ liệu lớn[127].

Ở Thái Lan hiện nay, Bộ Nông nghiệp và HTX là cơ quan trung ương có thẩm quyền quản lý nhà nước đối với các HTX. Thực hiện chủ trương chuyển đổi số trong hoạt động quản lý nhà nước nói chung, Bộ Nông nghiệp và HTX Thái Lan cũng đã có những bước đi tích cực trong việc ứng dụng công nghệ thông tin vào hoạt động quản lý, hỗ trợ cho các HTX trên cả nước. Bộ đã thành lập trung tâm dịch vụ chung với nhiệm vụ xây dựng cơ chế "một cửa" trong việc thực hiện thủ tục hành chính cho các HTX và đảm bảo kết nối thông tin giữa các cơ quan thuộc Bộ trong quá trình quản lý HTX, ví dụ như: Cục Kiểm toán HTX, Cục phát triển chăn nuôi, Cục xúc tiến HTX, Cục gạo, Cục khuyến nông,.v.v..Các thông tin liên quan đến HTX như thông tin đăng ký HTX, thông tin về tình hình tài chính HTX, thông tin truy xuất nguồn gốc sản phẩm nông nghiệp của HTX cho các doanh nghiệp, .v.v.. đều được xây dựng theo hệ thống và có thể truy cập dễ dàng thông qua website của Bộ. Không chỉ thế, Bộ còn phát triển các ứng dụng thông minh để hỗ trợ người nông dân và các thành viên HTX có thể tiết kiệm thời gian trong việc thực hiện thủ tục hành chính và trong quá trình vận hành HTX, ví dụ như: Ứng dụng sổ đăng ký nông dân kỹ thuật số (DOAE Farmbook), ứng dụng khuyến khích nông dân trong chuyển đổi số (DOAE Smartcheck), ứng dụng trang trại lúa thông minh (SRF),.v.v..

---

[127] *Hành trình chuyển đổi số của một số quốc gia trên thế giới,* nguồn truy cập: http://consosukien.vn/hanh-trinh-chuyen-doi-so-cua-mot-so-quoc-gia-tren-the-gioi.htm, thời gian truy cập: 10/07/2021.

Trong Bộ nông nghiệp và HTX, Cục xúc tiến HTX là cơ quan chuyên trách xây dựng các chương trình, kế hoạch phát triển HTX ở Thái Lan. Cục xúc tiến HTX đã thành lập trung tâm công nghệ thông tin với mục tiêu số hóa các thông tin trong quá trình đăng ký, tổ chức lại, giải thể HTX, thực hiện các dịch vụ cung cấp thông tin HTX cho các cơ quan nhà nước có thẩm quyền và người dân theo yêu cầu, trên cơ sở phù hợp với Đạo luật thông tin của Thái Lan[128].

Để tạo điều kiện cho khu vực HTX phát triển và khuyến khích xuất khẩu, Chính phủ Thái Lan đã thành lập Bộ nông nghiệp và HTX, trong đó có hai vụ chuyên trách về HTX là Vụ phát triển HTX (để giúp HTX thực hiện các hoạt động kinh doanh, nhằm đạt được các mục tiêu đề ra) và Vụ Kiểm toán HTX (thực hiện chức năng kiểm toán HTX và hướng dẫn nghiệp vụ kế toán trong công tác quản lý tài chính, kế toán HTX). Chính phủ cũng ban hành nhiều chính sách, như chính sách giá, tín dụng với mục tiêu bảo đảm chi phí "đầu vào" hợp lý để có giá bán ổn định cho người tiêu dùng, góp phần ổn định giá nông sản tại thị trường trong nước thấp hơn giá thị trường thế giới, khuyến khích xuất khẩu.[129]

Đức là một trong những quốc gia đầu tiên trên thế giới đưa những nguyên tắc nền tảng về công nghệ thông tin vào trong Hiến pháp. Theo Điều 91c Luật cơ bản năm 1949, sửa đổi bổ sung năm 2019 *(Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland)*, các cơ quan công nghệ thông tin hiện có và cơ cấu ra quyết định có thể được sắp xếp hợp lý để hoạt động hiệu quả hơn, do đó thích ứng với tiến bộ công nghệ trong từng thời kỳ. Bên cạnh đó, Điều 91c Luật cơ bản cũng tạo ra các tiền đề pháp lý cho việc liên lạc điện tử thông suốt giữa các cơ quan chính quyền liên bang, tiểu bang và địa phương. Năm 2019, Luật cơ bản sửa đổi còn trao cho Chính phủ liên bang độc quyền thông qua các luật liên quan đến mạng lưới trung tâm cho cơ quan hành chính công ở tiểu bang và liên bang.

Để thực hiện Điều 91c Luật cơ bản, chính phủ liên bang và các tiểu bang đã thông qua Hiệp ước liên bang về công nghệ thông tin, trong đó quy định về việc thành lập Hội đồng kế hoạch công nghệ thông tin quốc gia, đồng thời xác định mục tiêu hợp tác của Hội đồng này. Hiệp ước liên bang về công nghệ thông tin có hiệu lực vào ngày 01/04/2010. Kể từ thời điểm Hiệp ước có hiệu lực, Hội đồng kế hoạch công nghệ thông tin quốc gia trở thành cơ quan trung tâm đảm nhận trách nhiệm liên quan đến hoạt động hợp tác về công nghệ thông tin ở các tiểu bang.

Không chỉ thành lập Hội đồng kế hoạch công nghệ thông tin quốc gia, Chính phủ liên bang Đức còn thành lập các cơ quan Deutschland-Online. Sáng kiến Deutschland-Online ra đời nhằm thúc đẩy sự phát triển của chính phủ điện tử quốc gia ở Đức. Những cơ quan này, với sự tham gia của các thư ký liên

---

[128] Xem thêm tại cổng thông tin Bộ Nông nghiệp và HTX Thái Lan, nguồn truy cập: https://www.moac.go.th/, thời gian truy cập: 09/07/2021.

[129]https://binhphuoc.gov.vn/vi/lmhtx/tim-hieu-ve-hop-tac-xa-va-to-hop-tac/vai-tro-cua-hop-tac-xa-o-mot-so-nuoc-tren-the-gioi-38.html

bang, chịu trách nhiệm về dự án chính phủ điện tử tại tiểu bang và liên bang, trong đó cơ quan Deutschland-Online trung tâm đã được kết hợp với Hội đồng kế hoạch công nghệ thông tin quốc gia. Tên "Deutschland-Online" tiếp tục được sử dụng làm thương hiệu tổng thể cho các dự án quản lý của Hội đồng kế hoạch công nghệ thông tin quốc gia. Ở Đức, Ủy ban hợp tác về xử lý dữ liệu tự động cho chính quyền liên bang và địa phương (KoopA ADV) cũng là cơ quan có vai trò quan trọng trong việc ứng dụng công nghệ thông tin vào hoạt động quản lý hành chính nhà nước. Đây là cơ quan chịu trách nhiệm điều phối các nguyên tắc cơ bản của việc sử dụng công nghệ thông tin trong khu vực hành chính công130. Bên cạnh những bước đi tích cực trên, Đức còn ban hành Đạo luật chính phủ điện tử năm 2013 (EgovG) nhằm tạo hành lang pháp lý thống nhất cho việc ứng dụng công nghệ thông tin vào hoạt động của cơ quan hành chính liên bang và các tiểu bang. Khi tìm hiểu về Luật HTX Đức (GenG) và Luật chuyển đổi (UmwG) có thể thấy, Tòa án nơi HTX đặt trụ sở chính có vai trò trực tiếp trong việc thực hiện hoạt động quản lý hành chính đối với HTX, từ việc lưu giữ sổ đăng ký HTX cho đến việc thực hiện các thay đổi liên quan đến sổ đăng ký HTX trong quá trình hoạt động. Với sự ra đời của EgovG, hoạt động quản lý hành chính của Tòa án nói chung, trong đó có quản lý đăng ký, báo cáo của HTX cũng sẽ chịu sự điều chỉnh của Đạo luật này[131].

Tại Trung Quốc, chính quyền nhân dân cấp quận trở lên phải thiết lập một cơ chế phối hợp toàn diện đối với công việc của HTX nông nghiệp và phối hợp hướng dẫn, điều phối, thúc đẩy việc xây dựng và phát triển HTX nông nghiệp. Các sở nông nghiệp có thẩm quyền và các ban ngành, tổ chức khác có liên quan của chính quyền nhân dân cấp quận trở lên hướng dẫn, hỗ trợ và cung ứng dịch vụ xây dựng và phát triển các HTX nông nghiệp phù hợp với trách nhiệm của mình.[132]

2.5.4. Bộ máy quản lý nhà nước về HTX

Có nhiều cách tổ chức tùy theo điều kiện, trình độ phát triển và thể chế chính trị ở mỗi quốc gia. Tuy nhiên, nhiều quốc gia trong khu vực tổ chức bộ máy cấp cao chuyên trách về HTX như: Bộ Nông nghiệp và Hợp tác xã ở Thái Lan; Bộ Nội thương, Hợp tác xã và Bảo vệ người tiêu dùng ở Malaysia; Cơ quan phát triển Hợp tác xã trực thuộc Chính phủ ở Philipine; Bộ Hợp tác xã và Doanh nghiệp vừa và nhỏ ở Indonesia... Đặc biệt Chính phủ Ấn Độ mới quyết định thành lập Bộ Hợp tác xã vào ngày 06/7/2021.

2.6 Kinh nghiệm kiểm toán HTX ở CHLB Đức

2.6.1. Quá trình hình thành và phát triển Kiểm toán HTX tại Đức

---

[130] Xem: Hội đồng kế hoạch công nghệ thông tin quốc gia, nguồn truy cập: https://www.it-planungsrat.de/EN/it-planing-council/IT-Planning-Council_node.html, truy cập ngày 09/07/2021.

[131] Khoản 3 Điều 1 Đạo luật Chính phủ điện tử Đức năm 2013, nguồn truy cập: http://www.gesetze-im-internet.de/englisch_egovg/englisch_egovg.html#p0014, truy cập ngày 09/07/2021.

[132] Điều 11 Luật Hợp tác xã nông nghiệp Trung Quốc

Kiểm toán HTX là loại hình kiểm toán đầu tiên xuất hiện tại Đức. Qua hơn một trăm năm hình thành và phát triển, Kiểm toán HTX đã dần được hoàn thiện về cả nhận thức về kiểm toán, chất lượng kiểm toán, cách thức quản lý và hỗ trợ. Một số mốc thời gian đáng chú ý trong quá trình hình thành và phát triển này:

- Năm 1849: HTX đầu tiên được thành lập tại Đức.

- Năm 1889: Qua 40 năm phát triển, mô hình HTX đã chứng minh được hiệu quả hoạt động, thể hiện qua thực tế tại thời điểm này có khoảng 6.800 HTX được thành lập với 700.000 thành viên. Tuy nhiên đi cùng với sự phát triển này, những rủi ro cũng bắt đầu xuất hiện với các trường hợp các HTX hoạt động không hiệu quả, thành viên mất vốn. Thực tế này đặt ra yêu cầu về kiểm toán đối với các HTX, nhằm bảo vệ lợi ích cho các thành viên và uy tín của các HTX. Bộ luật đầu tiên về HTX đã được ra đời năm 1889, trong đó có quy định các HTX phải được kiểm toán toàn diện và bắt buộc.

Theo quy định tại luật này, các HTX có thể tự do lựa chọn đơn vị thực hiện kiểm toán cho mình. Quy định mở này dẫn đến một thực tế là các HTX yếu kém có thể lựa chọn những liên đoàn kiểm toán, công ty kiểm toán, những đơn vị có thể đưa ra ý kiến kiểm toán không quá bất lợi cho HTX. Thời gian này, có 134 Liên đoàn Kiểm toán HTX tại Đức và các HTX cũng chưa bắt buộc phải là thành viên của một Liên đoàn Kiểm toán HTX.

Một thực tế là trong thời gian này, 90% số HTX đã tự nguyện trở thành thành viên của một Liên đoàn Kiểm toán HTX trong khi 10% HTX không là thành viên của một Liên đoàn Kiểm toán HTX nào. Tới thời kỳ Đại suy thoái 1929 - 1932, cùng với sự biến động tiêu cực của nền kinh tế, đã có một số lượng lớn các HTX phá sản tại Đức và phần lớn những HTX này thuộc về số 10% HTX "độc lập" đã đề cập.

- Năm 1934: Luật HTX được sửa đổi với một số những thay đổi quan trọng, nhằm thắt chặt hơn quy định về Kiểm toán HTX, tiêu biểu là: HTX phải là thành viên của một Liên đoàn Kiểm toán HTX và Liên đoàn Kiểm toán HTX là đơn vị duy nhất được thực hiện kiểm toán cho các HTX. Luật sửa đổi này cũng quy định chi tiết hơn về tần suất kiểm toán cũng như yêu cầu về trình độ đối với các kiểm toán viên HTX.

- Năm 2001: Theo thời gian, các quy định về Kiểm toán HTX dần được hoàn thiện hơn. Vào năm 2001, quy định về kiểm soát chất lượng kiểm toán HTX ra đời, theo đó, các Liên đoàn kiểm toán HTX được kiểm tra bởi một bên thứ ba độc lập.

2.6.2. Quản lý Nhà nước và các cơ quan hỗ trợ

Hệ thống những đơn vị Quản lý nhà nước và hỗ trợ đối với Kiểm toán HTX tại Đức như sau:

Các cơ quan quản lý Nhà nước:

- Văn phòng giám sát đơn vị kiểm toán tài chính (APAS): là đơn vị giám sát chuyên môn đối với các Liên đoàn Kiểm toán HTX; các công ty Kiểm toán. Mục tiêu và chức năng của APAS là giám sát chất lượng của Viện kiểm toán viên công chứng, các Kiểm toán viên công chứng/ Công ty Kiểm toán / Liên đoàn Kiểm toán HTX và giữ quan hệ với các cơ quan giám sát kiểm toán quốc tế.

Cơ quan giám sát (Supervising Agency): là đơn vị thực hiện cấp, rút, đình chỉ giấy phép hoạt động của các Liên đoàn Kiểm toán HTX.

- Cơ quan giám sát tài chính liên bang (BaFin): thực hiện giám sát, điều hòa vốn đối với các HTX tín dụng.

- Tòa đăng ký kinh doanh (Registration Court): là đơn vị quản lý giấy phép hoạt động đối với các HTX. Hàng năm, các Liên đoàn Kiểm toán HTX phải gửi điều lệ về cho tòa đăng ký kinh doanh này, trong đó chỉ rõ việc Liên đoàn đang thực hiện Kiểm toán đối với những HTX nào.

Các đơn vị hỗ trợ:

- Phòng Kiểm toán công chứng (WP Chamber): là đơn vị cấp chứng chỉ hành nghề cho những Kiểm toán viên hành nghề (Kiểm toán viên công chứng)

- Viện Kế toán công (IDW): là một đơn vị tư nhân được thành lập vào năm 1932 với nhiệm vụ đào tạo, cập nhật, hỗ trợ kỹ thuật cho các kiểm toán viên hành nghề. 82% các kiểm toán viên hành nghề tại Đức là thành viên của Hiệp hội này.

- Học viện HTX Quốc gia (ADG Montabaut): là đơn vị đào tạo các nhân sự hoạt động trong HTX, ví dụ như nhân viên tín dụng, giám đốc, kiểm soát viên, kiểm toán viên … Học viện này đào tạo nhân sự cho phần lớn các HTX và Liên đoàn Kiểm toán HTX tại Đức. Học viện được lập nên bởi các Liên đoàn Kiểm toán HTX và không phải đơn vị cấp chứng chỉ chuyên ngành. Các chứng chỉ chuyên ngành sẽ do những cơ quan quản lý về chuyên môn cấp.

2.6.3. Phạm vi kiểm toán

Như đã đề cập, kiểm toán HTX là loại hình kiểm toán ra đời đầu tiên tại Đức (quy định Kiểm toán đối với Công ty TNHH ra đời vào 1931; đối với Công ty Cổ phần vào 1937). Vào thời điểm ra đời, xuất phát từ thực tế là trình độ quản

lý và chuyên môn của ban lãnh đạo HTX và của thành viên – phần lớn là những người nông dân - chưa cao, bởi vậy nội dung kiểm toán cần đơn giản, dễ hiểu và toàn diện nhằm giúp HTX kiểm soát được rủi ro nhiều nhất có thể.

Do đó, phạm vi kiểm toán HTX đã bao gồm tất cả các hoạt động của HTX, từ Cơ cấu và Hoạt động tổ chức quản lý điều hành tới Báo cáo tài chính, cơ sở vật chất, nhân sự, quản lý rủi ro, … Bên cạnh đó, kiểm toán HTX còn đánh giá về hiệu quả hoạt động cũng như chiến lược kinh doanh của HTX cũng như đưa ra tư vấn về các hoạt động trong tương lai. Những nội dung này toàn diện và phần nào mang tính chất tư vấn hơn so với phạm vi và tính chất kiểm toán của các công ty kiểm toán độc lập.

2.6.4. Đối tượng, tần suất và phạm vi kiểm toán HTX

Đối tượng kiểm toán HTX được phân loại quy mô dựa trên 3 chỉ tiêu chính: Tổng tài sản, Doanh thu và số lượng lao động tại HTX. Tại Đức, có 4 nhóm HTX với tần suất và phạm vi kiểm toán như sau:

- HTX siêu nhỏ: Tổng Tài sản ≤ 350.000 €; Doanh thu ≤ 700.000 €; Lao động ≤ 10 người.

- Các Liên đoàn Kiểm toán HTX luôn cố gắng tối đa không gây phiền hà đến các HTX, do vậy, các HTX thuộc loại siêu nhỏ sẽ được kiểm toán mỗi 2 năm, phạm vi đơn giản. Phạm vi đơn giản nghĩa là HTX sẽ gửi hồ sơ lên Liên đoàn Kiểm toán thay cho việc Kiểm toán viên trực tiếp tới kiểm toán tại HTX. Hồ sơ kiểm toán yêu cầu gửi lên Liên đoàn thường bao gồm Danh sách thành viên, Báo cáo tài chính, Nghị quyết thành viên, Quyết định của Ban Kiểm soát, Hội đồng Quản trị và những tài liệu khác tùy theo đánh giá rủi ro của Kiểm toán viên thực hiện rà soát. Mỗi 4 năm, kiểm toán viên sẽ trực tiếp tới HTX siêu nhỏ để kiểm tra trực tiếp.

- Những HTX có quy mô lớn hơn với tổng Tài sản ≤ 2.000.000 € và không thuộc nhóm HTX siêu nhỏ sẽ được kiểm toán mỗi 2 năm ở những nội dung cơ sở vật chất, quản trị điều hành, các kết quả tài chính.

- Những HTX có tổng Tài sản từ 1.500.000 € đến 2.000.000 € sẽ được kiểm toán mỗi 2 năm ở nội dung: cơ sở vật chất, quản trị điều hành, báo cáo tài chính.

- Những HTX lớn với tổng Tài sản > 2.000.000 € sẽ được kiểm toán hàng năm và nội dung toàn diện.

2.6.5. Về Liên đoàn Kiểm toán HTX

Liên đoàn Kiểm toán HTX là một đơn vị do các HTX thành viên thành lập nên với hai mục đích: (1) là thực hiện kiểm toán đối với các thành viên; (2) là bảo vệ quyền lợi chung cho các thành viên. Liên đoàn là đơn vị tự chủ về tài chính, hoạt động dựa trên vốn góp của thành viên, thu phí tư vấn và kiểm toán.

Liên đoàn có thể thuê ngoài các kiểm toán viên công chứng để cung cấp dịch vụ kiểm toán theo quy định của pháp luật. Liên đoàn cũng phải mua bảo hiểm trách nhiệm nghề nghiệp cho các Kiểm toán viên công chứng của Liên đoàn.

Định kỳ 3 hoặc 6 năm, tùy theo đặc điểm hoạt động của HTX mà Liên đoàn thực hiện kiểm toán, Liên đoàn Kiểm toán HTX sẽ được kiểm soát chất lượng kiểm toán bởi một liên đoàn khác hoặc một công ty kiểm toán. Báo cáo này sau đó sẽ được gửi cho Phòng giám sát chất lượng Kiểm toán liên bang (APAS).

Liên đoàn có thể bị đình chỉ quyền kiểm toán nếu cố tình trốn tránh trách nhiệm kiểm toán đã được lên kế hoạch hoặc có vi phạm từ các cuộc kiểm tra chất lượng kiểm toán.

Kể từ 1934, các Liên đoàn Kiểm toán HTX đã dần dần sáp nhập với nhau, do đó số lượng các Liên đoàn hiện tại đã giảm đi rất nhiều so với con số 134 vào năm 1934. Hiện tại, các liên đoàn trong hệ thống HTX của Liên đoàn HTX cấp quốc gia DGRV (gồm 6 Liên đoàn Kiểm toán HTX theo chuyên ngành và 4 Liên đoàn Kiểm toán HTX theo khu vực) là những liên đoàn có bề dày lịch sử, kinh nghiệm hoạt động và số lượng khách hàng lớn nhất tại Đức. Theo quy định tại Luật HTX Đức: các HTX có quyền lựa chọn Liên đoàn Kiểm toán HTX cung cấp dịch vụ kiểm toán cho mình; HTX bắt buộc phải là thành viên của một Liên đoàn Kiểm toán HTX và HTX phải được kiểm toán bởi Liên đoàn Kiểm toán HTX mà HTX đó là thành viên.

2.6.6. Về kiểm toán viên HTX và báo cáo kiểm toán

Những người mới bắt đầu làm việc trong sự nghiệp Kiểm toán HTX được gọi là trợ lý kiểm toán. Có hai con đường đào tạo để có thể trở thành trợ lý kiểm toán: (1) Được đào tạo nghề song hành trong thời gian 3 – 5 năm với 2/3 thời gian học thực hành tại một đơn vị kiểm toán; (2) Được đào tạo bậc đại học ngành nghề liên quan, sau đó có 2 – 3 năm kinh nghiệm làm việc liên quan.

Sau khi đã tích lũy kinh nghiệm làm việc thực tế, các kiểm toán viên có thể học và tham gia kỳ thi để lấy chứng chỉ Kiểm toán viên công chứng. Các Liên đoàn Kiểm toán HTX khuyến khích các Kiểm toán viên HTX đã tốt nghiệp

và giàu kinh nghiệm thi chứng chỉ Kiểm toán viên công chứng. Thông thường việc này mất thời gian chuẩn bị từ 2-4 năm.

Theo quy định, các báo cáo Kiểm toán phải được ký bởi ít nhất một kiểm toán viên công chứng. Báo cáo kiểm toán cần được hoàn thành trước 31/5 hàng năm và được công bố tại Đại hội thành viên của HTX. Liên đoàn Kiểm toán HTX được quyền triệu tập Đại hội thành viên HTX nếu nhận thấy những dấu hiệu bất thường và dấu hiệu này không được trình bày tại Đại hội thành viên.

3. CÁC KHUYẾN NGHỊ CHO VIỆT NAM

3.1. Hoàn thiện các quy định về bản chất HTX, phát triển thành viên HTX

Luật HTX năm 2012 đã thể chế hóa khá đầy đủ những nguyên tắc cơ bản của tổ chức Liên minh HTX quốc tế (ICA). Tuy nhiên, để làm rõ những nguyên tắc bản chất này cần quy định rõ hơn trong Luật HTX để tránh bị hiểu nhầm, hiểu chưa đầy đủ khi thực hiện.

Thứ nhất về nguyên tắc số 01 về tính tự nguyện và mở đối với tất cả mọi người của ICA. Luật HTX năm 2012 cần phải sửa đổi để đảm bảo nhiều đối tượng có thể tham gia vào HTX như người định cư ở nước ngoài, công dân dưới 18 tuổi.... Ngoài ra, Luật phải thông thoáng, cho phép các đối tượng nhà đầu tư, nhà khoa học... tham gia đóng góp vào HTX dưới nhiều hình thức, đáp ứng mọi nhu cầu về kinh tế, văn hóa, xã hội.

Thứ hai về nguyên tắc số 05 về giáo dục, đào tạo và thông tin. Luật HTX năm 2012 cần sửa đổi, tăng cường công tác giáo dục đào tạo, bồi dưỡng cho các thành viên, người lao động trong HTX để nâng cao trình độ cho các thành viên HTX. Thông tin minh bạch giữa HTX và thành viên giúp tăng cường tính gắn kết, tin tưởng và hợp tác lâu dài. Nguyên tắc này cần phải thực hiện thường xuyên, được HTX bố trí một nguồn kinh phí cụ thể hàng năm để thực hiện.

Thứ ba về nguyên tắc số 07 về quan tâm đến cộng đồng. Luật HTX năm 2012 mới hạn chế phạm vi HTX quan tâm là cộng đồng thành viên trong HTX. Tuy nhiên, với nguyên tắc rất cởi mở, lan tỏa đến cộng đồng của HTX thì HTX cần phải quan tâm nhiều hơn đến phát triển bền vững, phát triển văn hóa xã hội tại cộng đồng nơi HTX đang hoạt động.

3.2. Hoàn thiện các quy định về loại hình tổ chức KTHT và tổ chức đại diện

Luật HTX năm 2012 đã có khái niệm về các tổ chức đại diện HTX, liên hiệp HTX nhưng lại chưa có các khái niệm về liên đoàn HTX, quy định về liên minh HTX rất sơ sài. Do đó, để hoàn thiện hệ thống các tổ chức kinh tế hợp tác, để các tổ chức kinh tế hợp tác có các điều kiện và căn cứ để phát triển mạnh mẽ như ở Đức, Nhật Bản, Hàn Quốc..., Luật HTX sửa đổi cần phải làm rõ các khái niệm, thuật ngữ về liên hiệp, liên đoàn, liên minh HTX với vai trò kinh tế, bảo

vệ và hỗ trợ, đại diện cho HTX; làm rõ vị trí, vai trò, cơ cấu tổ chức để phát huy vai trò của Liên minh HTX Việt Nam. Cần quy định một cách tường minh về các loại HTX để có cơ chế điều chỉnh phù hợp. Thay vì xây dựng các đạo luật riêng về từng loại HTX như kinh nghiệm của Nga, Nhật Bản..., có thể tích hợp các nội dung này trong Luật HTX nhưng cần tách thành các chương riêng quy định.

Mô hình liên đoàn HTX không phải là một mô hình mới mà đã có lịch sử phát triển nhiều năm nay ở một số nước, đặc biệt là các nước châu Á có nhiều điểm gần gũi với Việt Nam. thậm chí còn tồn tại trước khi các quy định pháp luật về nó ra đời. Pháp luật về liên đoàn HTX ở các nước không nhiều, chủ yếu áp dụng tương tự HTX. Ở ba nước nghiên cứu, nhiều quy định về liên đoàn HTX tương tự như quy định về liên hiệp HTX ở Việt Nam. Các liên đoàn HTX trở thành những tổ chức lớn mạnh, hoạt động theo ngành, lĩnh vực và tổ chức thành hệ thống theo ngành dọc, có những đóng góp to lớn và vai trò quan trọng trong nền kinh tế quốc dân. Về bản chất, liên đoàn HTX là các tổ chức kinh tế có tư cách pháp nhân, được thành lập trong một ngành, lĩnh vực nhất định, vừa tiến hành các hoạt động kinh doanh nhân danh chính mình, vừa đại diện cho các HTX thành viên trong xây dựng chính sách, bảo vệ quyền lợi ngành, lĩnh vực. Đây là mô hình lai giữa liên hiệp HTX và hiệp hội ngành nghề, hoặc Liên minh HTX. Trong bối cảnh hiện nay, việc đa dạng hóa hình thức tổ chức kinh doanh để tăng cường năng lực và hiệu quả của HTX là rất cần thiết. Liên đoàn HTX là một mô hình rất đáng học hỏi xuất phát từ những hiệu quả kinh tế và xã hội mà nó mang lại cho Nhật Bản, Hàn Quốc...

Các nước có quy định rất cụ thể về địa vị pháp lý, con đường hình thành liên đoàn, cơ cấu tổ chức theo ngành dọc, nguồn vốn, tổ chức, quản lý nội bộ, quyền và nghĩa vụ của liên đoàn cũng như các thành viên... Vì thế, nếu đề xuất bổ sung loại hình liên đoàn trong hệ thống các tổ chức kinh tế hợp tác ở Việt Nam thì cần quy định rõ địa vị pháp lý của liên đoàn HTX và các khía cạnh pháp lý có liên quan.

3.3. Hoàn thiện các quy định về phát triển thành viên, mở rộng thị trường và nâng cao khả năng thu hút vốn cho HTX

Nhằm đổi mới quản lý tài chính, tài sản và tạo động lực để HTX phát triển, Việt Nam có thể tham khảo học tập một số kinh nghiệm nước ngoài về quản lý tài chính, tài sản HTX như sau:

Thứ nhất, mở rộng hình thức huy động vốn của HTX

Nhằm duy trì tính chất đối nhân và bản chất tương hỗ giữa các thành viên với nhau trong HTX, pháp luật Việt Nam hiện hành chỉ cho phép HTX huy động vốn trên hai nguồn chính là vốn góp của thành viên và hỗ trợ của Nhà nước, đóng góp của cá nhân, tổ chức vào HTX, không cho phép người không phải là thành viên của HTX được góp vốn để đầu tư, kinh doanh vào loại hình kinh tế này. Tuy nhiên, điều này cùng với những quy định thiếu rõ ràng về cơ chế chuyển nhượng vốn góp trong HTX đã gây nên tình trạng các nhà đầu tư không lựa chọn nhiều đối với hình thức kinh

doanh này tại Việt Nam, việc huy động vốn khá khó khăn. Do đó, trong thời gian tới, các nhà làm luật cần thiết phải cân nhắc đến việc phát triển thêm nhiều kênh thu hút đầu tư góp vốn vào HTX và khi xây dựng những quy định có liên quan, cần xem xét đến việc cân bằng và dung hòa tính chất đối nhân và tính chất đối vốn của loại hình kinh tế này. Theo kinh nghiệm quốc tế, một số quốc gia như Hoa Kỳ đã xây dựng những mô hình HTX chấp nhận nguồn vốn đầu tư từ những người không phải là thành viên HTX, tuy nhiên, vẫn đảm bảo duy trì hoạt động quản lý của thành viên khi quy định các nhà đầu tư này chỉ được quyền nắm giữ cổ phần ưu đãi, tức là không có quyền biểu quyết mà chỉ hưởng lợi tức tương đương với giá trị vốn góp của mình. 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.

Thứ hai, quy định cụ thể về tỷ lệ phân phối thu nhập.

Đối với vấn đề này, Luật HTX 2012 của Việt Nam 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; phần còn lại được chia theo tỷ lệ vốn góp[133]. Điều này là hợp lý khi với bản chất tương hỗ giữa các thành viên trong HTX với nhau thì quyền lợi của thành viên được quyết định chủ yếu bởi mức độ và tỷ lệ giá trị giao dịch giữa thành viên với HTX chứ không phải tỷ lệ vốn góp. Tuy nhiên, Luật HTX của Việt Nam vẫn chưa định lượng được giá trị "chủ yếu" của cách thức phân phối lợi thu nhập theo mức độ sử dụng sản phẩm, dịch vụ của thành viên, tức là một tỷ lệ phần trăm nhất định, mà để các HTX tự quyết định. Điều này dẫn đến một nguy cơ là HTX có thể cố tình hạ thấp tỷ lệ thu nhập được phân chia theo cách thức chủ yếu nói trên và ưu tiên cho việc phân chia dựa trên tỷ lệ vốn góp, từ đó, thành viên sẽ có xu hướng gia tăng tỷ lệ vốn góp chứ không chú trọng giúp đỡ lẫn nhau, tương hỗ cùng có lợi. Trong khi đó, cách thức quy định như Luật HTX của Thái Lan có thể giải quyết được nguy cơ này khi chỉ cho phép HTX được phân chia một tỷ lệ luật định thu nhập theo vốn góp (trong trường hợp này là 10%) và số còn lại bắt buộc phải phân chia theo mức độ đóng góp của thành viên.

Thứ ba, tài sản góp vốn và cơ cấu tài sản của HTX

Việt Nam có thể học tập kinh nghiệm của Liên bang Nga và Trung Quốc trong việc quy định về tài sản góp vốn, việc định giá tài sản góp vốn, nghĩa vụ góp vốn bổ sung khi cần thiết. Đồng thời cần quy định rõ không được sử dụng quyền chủ nợ đối với HTX hoặc các thành viên khác để khấu trừ vào phần vốn góp; không được dùng phần vốn góp để trừ nợ cho HTX và các thành viên khác nhằm đảm bảo HTX có vốn thực tế (theo kinh nghiệm của Trung Quốc). Cần quy định quyền chuyển nhượng vốn góp của thành viên cho người khác, ưu tiên trước hết cho các thành viên hiện hữu theo kinh nghiệm của Liên bang Nga. Bên cạnh đó, cần quy định cụ thể trường hợp rút khỏi HTX thì xử lý tài sản như thế nào.

---

[133] Khoản 3 Điều 46 Luật HTX 2012

Thứ tư, quy định tài sản không chia của HTX

Tài sản không chia trong HTX là một sự thay đổi lớn của Luật HTX năm 2012 không chỉ đối với các văn bản pháp luật trước đó, mà còn đối với phần lớn quy định pháp luật của các quốc gia khác trên thế giới mà các tác giả đã tiến hành nghiên cứu. Nhìn chung, có thể thấy, tài sản không chia theo pháp luật Việt Nam là một bộ phận tách biệt hoàn toàn với tài sản của HTX và nhằm mục đích "phục vụ lợi ích của cộng đồng dân cư tại địa bàn"[134]. Kinh nghiệm quốc tế cho thấy, ở hầu hết các quốc gia mà các tác giả đã nghiên cứu, tài sản không chia trong cơ cấu tài sản của HTX đều hình thành trên cơ sở Điều lệ HTX quy định, chứ không phải do Luật ấn định. Bên cạnh đó, pháp luật Việt Nam có nên tiếp tục quy định về tài sản không chia với quy định hạn chế quyền định đoạt của HTX trong quá trình hoạt động (hạn chế góp vốn, đầu tư hay thế chấp) hay tài sản không chia chỉ nên đặt ra khi giải thể, phá sản HTX? Ở nước ngoài, khi giải thể, các chủ thể có thể thụ hưởng tài sản của HTX bao gồm cả Nhà nước và các HTX khác hoặc Liên hiệp HTX, tuy nhiên, thứ tự ưu tiên được xếp sau thành viên của HTX. Trong khi đó, tại Việt Nam, với quy định về tài sản không chia, thứ tự ưu tiên đang được dành cho Nhà nước và các tổ chức khác, khi luôn luôn có một khoản dự trữ của HTX được dùng để chia cho những chủ thể này, không chịu sự ảnh hưởng của việc thanh toán khoản nợ và phân chia tài sản cho các thành viên (trừ khi tài sản của HTX không đủ để thanh toán các khoản nợ). Quy định này là phù hợp ở Việt Nam vì ở nước ngoài, Nhà nước không giao đất không thu tiền như ở Việt Nam thời gian qua nên Việt Nam phải có quy định để bảo tồn tài sản đó, trừ khi Nhà nước xóa bỏ hoàn toàn việc giao đất hoặc cho thuê đất với những điều kiện ưu đãi và hỗ trợ cho HTX.

Tuy nhiên, quy định như vậy đồng nghĩa với việc pháp luật đang giới hạn quyền của các thành viên HTX khi chia tài sản sau khi giải thể và đồng thời, quy định nghĩa vụ của HTX trong việc để lại một khoản tài chính nhất định phục vụ cho mục đích phúc lợi xã hội (được trích từ quỹ đầu tư phát triển hàng năm và các khoản tặng cho hoặc nguồn vốn góp được pháp luật quy định là tài sản không chia khác). Hơn nữa, mặc dù không có quy định giới hạn nào của pháp luật về việc sử dụng tài sản không chia vào hoạt động kinh doanh của HTX, tuy nhiên, với việc sau khi giải thể, tài sản không chia sẽ không được dùng để thanh toán các khoản nợ của HTX khiến cho các ngân hàng có xu hướng thận trọng và e dè hơn trong việc chấp nhận các tài sản này như tài sản thế chấp cho khoản vay của HTX. Do đó, chúng tôi cho rằng, các nhà làm luật nên cân nhắc, nếu tiếp tục duy trì quy định về tài sản không chia thì nên quy định chi tiết hơn trên cơ sở Bộ luật Dân sự 2015 và học tập kinh nghiệm của một số nước có điều kiện tương đồng với Việt Nam. Có thể học tập Trung Quốc khi quy định về tài sản không chia, theo đó cho phép HTX được quyền định đoạt tài sản của mình. Việc không chia chỉ đặt ra khi HTX giải thể, phá sản, tức là hoàn toàn chấm dứt sự tồn tại của HTX. Và khi đó tài sản không chia được tính toán dựa trên thực tế tài sản còn lại, phải được chuyển giao cho HTX cùng loại trên địa bàn hoặc chính quyền địa phương quản lý cho mục đích

[134] Điểm c khoản 1 Điều 21 Nghị định 193/2013/NĐ-CP Quy định chi tiết một số điều của Luật Hợp tác xã.

công cộng. Trường hợp nếu HTX chấm dứt hoạt động để tái cơ cấu thì tài sản không chia phải được dùng để thành lập HTX mới.

Thứ năm, trích lập quỹ đầu tư phát triển, quỹ dự phòng tài chính của HTX

Hiện nay, pháp luật Việt Nam quy định HTX phải sử dụng lợi nhuận hàng năm để trích lập vào hai loại quỹ là quỹ đầu tư phát triển (tối thiểu 20%) và quỹ dự phòng tài chính (tối thiểu 5%). Một số quốc gia trên thế giới có quan điểm tương tự khi quy định về quỹ dự phòng của HTX, tuy nhiên, cũng như Việt Nam, không nhiều các quốc gia quy định về cách thức quản lý, sử dụng các loại quỹ này mà phần lớn giao cho HTX tự quyết định (thông qua điều lệ, quy chế tài chính riêng của HTX trên cơ sở đồng thuận giữa các thành viên với nhau).

Việc đánh giá tầm quan trọng và phát triển các quỹ này theo kinh nghiệm của các quốc gia khác nhau là khác nhau. Ví dụ, Hà Lan đặc biệt chú trọng đến quỹ đầu tư phát triển và thực chất, đây cũng là nguồn chủ yếu để hình thành nên vốn điều lệ của HTX. HTX Hà Lan không phụ thuộc vào nguồn vốn góp của thành viên mà chú trọng nguồn vốn được hình thành thông qua quá trình kinh doanh của HTX và trích lợi nhuận vào quỹ đầu tư phát triển, từ đó quay ngược lại phục vụ cho lợi ích của thành viên HTX [135]. Trong khi đó, đối với pháp luật Việt Nam, HTX ưu tiên huy động vốn từ vốn góp của các thành viên và sau đó, mới đến các hình thức khác. Quy định như vậy cùng với cơ cấu vốn góp của HTX làm giảm khả năng huy động vốn đáng kể của loại hình kinh tế này. Do đó, các tác giả cho rằng, trong thời gian tới, nếu vốn góp từ thành viên vẫn được coi là nguồn chủ yếu hình thành nên tài sản của HTX thì thứ nhất, nên có những sửa đổi bổ sung về cơ cấu vốn góp (khuyến khích các thành viên góp vốn, hưởng lợi nhuận và không tham gia quản lý điều hành) và thứ hai, cân nhắc đến những quy định cụ thể hơn về các loại quỹ và việc quản lý, sử dụng các loại quỹ này trong HTX.

3.4. Hoàn thiện các quy định về quản lý, điều hành HTX

Nhằm đổi mới tổ chức, quản lý nội bộ HTX, Việt Nam có thể tham khảo học tập một số kinh nghiệm nước ngoài như sau:

Thứ nhất, cần quy định linh hoạt về số lượng người đại diện theo pháp luật và thẩm quyền đại diện theo pháp luật của Chủ tịch HĐQT, Giám đốc/Tổng Giám đốc HTX

Luật HTX sửa đổi cần quy định linh hoạt về số lượng người đại diện theo pháp luật và thẩm quyền đại diện theo pháp luật của Chủ tịch HĐQT, Giám đốc/Tổng Giám đốc HTX. Cụ thể, cần bổ sung quy định HTX có thể có 1 hoặc nhiều hơn 1 người đại diện theo pháp luật. Trường hợp có 1 người đại diện theo pháp luật, Chủ tịch HĐQT là người đại diện theo pháp luật, nếu Điều lệ HTX

---

[135] Báo Chính phủ, *Chuyên gia Hà Lan chia sẻ kinh nghiệm phát triển hợp tác xã*, 14/10/2019, truy cập ngày 26/06/2021, http://baochinhphu.vn/Hop-tac-xa-kieu-moi/Chuyen-gia-Ha-Lan-chia-se-kinh-nghiem-phat-trien-hop-tac-xa/377353.vgp

không quy định Giám đốc là người đại diện. Trường hợp có nhiều hơn 1 người đại diện theo pháp luật, Chủ tịch HĐQT, Giám đốc/Tổng Giám đốc đương nhiên là người đại diện theo pháp luật của HTX. Chủ tịch HĐQT có thể đồng thời kiêm Giám đốc/Tổng Giám đốc HTX. Quy định như vậy tương đồng với quy định của bang California (Hoa Kỳ), khi Luật của bang này quy định: Một người có thể đảm nhận nhiều vị trí (Chủ tịch HĐQT, thư ký, thủ quỹ, giám đốc tài chính, đại diện cho doanh nghiệp), trừ trường hợp điều lệ hoặc quy chế của doanh nghiệp HTX có quy định khác. Việc sửa đổi này cũng đảm bảo quyền tự chủ của các HTX; đảm bảo HTX có quyền linh hoạt trong tổ chức quản lý của mình như doanh nghiệp; tôn trọng sự thoả thuận giữa các thành viên trong HTX về người đại diện theo pháp luật đối với HTX của mình.

Bên cạnh đó, có thể cân nhắc học hỏi kinh nghiệm của Trung Quốc khi hạn chế việc Chủ tịch HĐQT, Giám đốc/Tổng Giám đốc nông nghiệp đồng thời là Chủ tịch HĐQT, Giám đốc/Tổng Giám đốc, kiểm soát viên của HTX khác nếu cùng tính chất kinh doanh để đảm bảo sự chuyên tâm của thành viên quản lý, điều hành và tránh trường hợp cạnh tranh không lành mạnh giữa các HTX. Cụ thể, cân nhắc bổ sung quy định: Chủ tịch HĐQT, Giám đốc/Tổng Giám đốc HTX nông nghiệp không được đồng thời là Chủ tịch HĐQT, Giám đốc/Tổng Giám đốc, kiểm soát viên HTX nông nghiệp khác có cùng tính chất kinh doanh.

Thứ hai, cần bổ sung các đối tượng có liên quan bị cấm là thành viên HĐQT, Ban kiểm soát hoặc kiểm soát viên, Giám đốc hoặc Tổng giám đốc HTX

Luật HTX sửa đổi cần bổ sung các đối tượng có liên quan bị cấm là thành viên HĐQT, Ban kiểm soát hoặc kiểm soát viên, Giám đốc hoặc Tổng giám đốc HTX ngoài các đối tượng đã được liệt kê. Các đối tượng bị cấm cần bổ sung 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.

Ngoài ra, cân nhắc học hỏi kinh nghiệm của Thái Lan khi quy định bổ sung các trường hợp cá nhân không được trở thành thành viên HĐQT HTX. Cụ thể: (1) đã từng phải chấp hành hình phạt tù cho các tội danh liên quan đến sự không trung thực về tài sản; (2) đã từng bị buộc thôi việc tại cơ quan, tổ chức công hoặc dân sự vì hành vi thiếu trung thực khi thực hiện nhiệm vụ được giao phó; (3) đã từng là thành viên HĐQT nhưng bị Cán bộ quản lý HTX (tương đương với cơ quan đăng ký kinh doanh tại Việt Nam) bãi nhiệm; (4) đã từng là thành viên HĐQT nhưng bị Đại hội thành viên bãi nhiệm vì hành vi thiếu trung thực khi thực hiện nhiệm vụ được giao phó. Quy định này sẽ khiến những người được bầu là thành viên HĐQT HTX có đủ phẩm chất khi trở thành người quản lý HTX, sẽ khiến việc quản lý của họ hiệu quả hơn.

Thứ ba, bổ sung quy định bắt buộc về kiểm toán HTX

Để hoạt động Kiểm toán HTX được đi vào thực tiễn, các quy định về kiểm toán HTX cần rõ ràng và hướng tới những đối tượng cụ thể hơn. Một số gợi ý đề xuất bổ sung vào Luật HTX (sửa đổi) như sau:

- Đối tượng được kiểm toán: Đối tượng nào cần được kiểm toán bắt buộc, đối tượng nào khuyến khích tự nguyện kiểm toán

- Phạm vi và tần suất kiểm toán HTX: Xác định các HTX được kiểm toán căn cứ trên phân loại cụ thể. Một số tiêu chí có thể dùng để phân loại: tổng tài sản, doanh thu, số người lao động, số lượng thành viên. Tần suất kiểm toán có thể là mỗi năm, hoặc định kỳ 2 - 3 năm tùy theo phân loại.

- Giá trị của báo cáo kiểm toán HTX: Báo cáo được gửi đến những cơ quan nào, báo cáo này được sử dụng như thế nào.

- Chủ thể thực hiện kiểm toán HTX: Là công ty kiểm toán độc lập hay một đơn vị chuyên biệt nào.

- Kiểm soát chất lượng kiểm toán HTX: Đơn vị nào thực hiện, thời gian thực hiện.

3.5. Nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước trong lĩnh vực kinh tế tập thể, HTX

Nhằm đổi mới quản lý nhà nước về kinh tế hợp tác, Việt Nam có thể tham khảo học tập một số kinh nghiệm nước ngoài như sau:

Thứ nhất, hoàn thiện các quy định về đăng ký thành lập HTX

Thực tế, để tập hợp được 07 thành viên tại thời điểm thành lập HTX theo quy định của pháp luật Việt Nam hiện hành là không dễ dàng. Số lượng thành viên tối thiểu của HTX Việt Nam hiện nay là khá cao so với các quốc gia phát triển như CHLB Đức, Canada (3 thành viên); Singapore, Hàn Quốc (5 thành viên). Trong giai đoạn muốn phát triển mô hình HTX, tạo điều kiện cho việc thành lập HTX cũng như phù hợp với xu hướng chung của các nước trên thế giới, các tác giả kiến nghị nên chăng xem xét giảm số lượng thành viên tối thiểu để thành lập HTX.

Thứ hai, xây dựng cơ chế cho phép HTX có thể sáp nhập, hợp nhất với các tổ chức có hình thức pháp lý khác

Tham khảo kinh nghiệm quốc tế cho thấy, có hai xu hướng trái ngược nhau khi quy định về quyền lựa chọn hình thức/đối tác khi tổ chức lại HTX. Tuy nhiên, ngày càng nhiều quốc gia trên thế giới cho phép HTX được tự chủ quyết định hình thức và đối tác khi tổ chức lại, trong đó có các quốc gia có phong trào HTX phát triển vững mạnh như Đức và Canada. Theo đó, HTX có thể sáp nhập/hợp nhất với nhau hoặc với các pháp nhân khác, miễn là những pháp nhân này có mục tiêu hoạt động tương tự như HTX. Tương tự như vậy, HTX cũng có quyền chuyển đổi hình thức pháp lý thành công ty hoặc tổ chức có tư cách pháp nhân khác. Vì vậy, Việt Nam có thể cân nhắc xây dựng cơ chế cho phép HTX có thể sáp nhập, hợp nhất với các tổ chức có hình thức pháp lý khác. Việt Nam có thể cân nhắc tham khảo kinh

nghiệm của Đức trong vấn đề này, theo đó cho phép HTX có thể sáp nhập, hợp nhất với các công ty có chung đặc điểm về cấu trúc vốn, cơ cấu tổ chức quản lý và quy chế thành viên như công ty cổ phần hay công ty TNHH. Tùy thuộc vào hình thức sáp nhập, hợp nhất và hệ quả pháp lý của hoạt động sáp nhập, hợp nhất, việc xử lý tài sản, vốn, quyền và nghĩa vụ của HTX sẽ được quy định khác nhau.

- Nếu HTX nhận sáp nhập công ty cổ phần, công ty TNHH hai thành viên trở lên, thì thành viên công ty TNHH hoặc cổ đông CTCP sẽ trở thành thành viên HTX và có quyền sử dụng sản phẩm, dịch vụ do HTX cung cấp. Thành viên sẽ có quyền sở hữu một phần vốn góp trong vốn điều lệ của HTX với giá trị tương ứng với giá trị phần vốn góp/cổ phần mà thành viên sở hữu trong công ty cổ phần hoặc công ty TNHH mà không phải thực hiện thêm bất cứ nghĩa vụ thanh toán nào. Trong trường hợp số vốn góp của thành viên mới tiếp nhận sau sáp nhập/hợp nhất vượt quá số vốn góp tối đa do Luật HTX quy định, HTX có thể thực hiện thủ tục hoàn trả lại phần vốn vượt quá cho thành viên trong một khoảng thời gian nhất định, trên cơ sở đảm bảo thanh toán được các khoản nợ và nghĩa vụ tài sản.

- Nếu công ty cổ phần, công ty TNHH hai thành viên trở lên nhận sáp nhập HTX hoặc là pháp nhân hợp nhất, thì thành viên HTX sẽ trở thành thành viên/cổ đông công ty. Quyền sở hữu của thành viên HTX đối với phần vốn góp/cổ phần trong công ty nhận sáp nhập/hợp nhất sẽ được xác định theo cách thức chuyển đổi phần vốn góp của thành viên trong phương án sáp nhập/hợp nhất HTX. Bên cạnh đó, khi HTX sáp nhập/hợp nhất với công ty, HTX cần xây dựng phương án xử lý tài sản không chia là quyền sử dụng đất, khoản trợ cấp, hỗ trợ không hoàn lại từ phía Nhà nước theo hướng chuyển giao cho HTX, liên hiệp HTX khác trên cùng địa bàn, nếu không có thì sẽ chuyển gia cho chính quyền địa phương. Đối với những tài sản không chia còn lại, Đại hội thành viên của HTX có thể quyết định chuyển giao cho công ty nhận sáp nhập/hợp nhất sử dụng để đưa vào các quỹ dự phòng tài chính/rủi ro của công ty hoặc chuyển giao cho các HTX khác. Có thể thấy, việc HTX bị sáp nhập vào một công ty sẽ làm ảnh hưởng đến nghĩa vụ cung cấp sản phẩm, dịch vụ của HTX với thành viên và thu nhập mà thành viên có thể nhận được. Vì vậy, Luật HTX cần đặt ra điều kiện cụ thể đối với việc sáp nhập/hợp nhất trong những trường hợp này theo hướng: chỉ cho phép HTX sáp nhập/hợp nhất với công ty nếu như đa số các thành viên không còn nhu cầu sử dụng sản phẩm, dịch vụ của HTX.

Thứ ba, hoàn thiện quy định về chuyển đổi HTX

Đối với các HTX được thành lập theo quy định của Luật HTX 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. Đây cũng là xu hướng phổ biến được áp dụng tại các quốc gia phát triển như Đức và Canada. Việt Nam có thể cân nhắc học tập kinh nghiệm của CHLB Đức do quốc gia này xây dựng những quy định tương đối chặt chẽ về việc chuyển đổi HTX thành doanh nghiệp. 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. Nếu HTX có trên 50 thành viên, HTX có thể chuyển đổi thành công ty cổ phần. Nếu HTX có số lượng thành viên từ 50 trở xuống, HTX có thể cân nhắc chuyển đổi thành công ty TNHH hai thành viên trở lên 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 đảm bảo quyền lợi cho các thành viên HTX. Khi chuyển đổi thành công ty TNHH hoặc công ty cổ phần, HTX sẽ trở thành một tổ chức kinh tế thực hiện hoạt động kinh doanh vì mục tiêu lợi nhuận, thay vì mục tiêu tương trợ, giúp đỡ cho các thành viên như trước đây. Vì vậy, thành viên không thể yêu cầu HTX phải thực hiện nghĩa vụ cung cấp sản phẩm, dịch vụ cho mình. Do đó, 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.

Thứ tư, hoàn thiện các quy định về giải thể HTX

Bổ sung quy định có sự tham gia của chuyên gia kiểm toán trong quá trình thực hiện thủ tục giải thể trên cơ sở tham khảo kinh nghiệm của Thái Lan. Theo đó, kiểm toán viên sẽ tham gia vào quy trình giải thể ngay từ khâu đầu tiên cho đến khâu cuối cùng (hoàn tất việc thanh toán các khoản nợ của HTX). Bên cạnh đó, pháp luật cần quy định cụ thể về việc cho phép HTX chuyển từ áp dụng thủ tục giải thể sang thủ tục phá sản trong trường hợp HTX tiến hành thủ tục giải thể nhưng không có khả năng thanh toán các khoản nợ và không có biện pháp bảo đảm thanh toán hết các khoản nợ và nghĩa vụ tài sản khác của HTX. Như vậy sẽ tạo điều kiện cho HTX rút khỏi thị trường một cách nhanh chóng với thủ tục rút gọn, đơn giản. Chúng ta có thể tham khảo pháp luật HTX Thái Lan khi quy định về vấn đề này.

Thứ năm, hoàn thiện các quy định về quản lý nhà nước đối với HTX

Bổ sung nội dung quản lý nhà nước đối với HTX, đó là: quy định về việc thành lập các cơ quan chuyên trách ở trung ương và địa phương để đảm bảo tính thống nhất trong quá trình quản lý nhà nước đối với HTX, quy định quản lý thống nhất Nhà nước các cơ quan, tổ chức, hội, đoàn thể về lĩnh vực kinh tế hợp tác. Chúng ta có thể tham khảo học tập kinh nghiệp của Thái Lan, Trung Quốc về vấn đề này. Bên cạnh đó, Việt Nam có thể tham khảo kinh nghiệm của Thái Lan và Đức trong việc xây dựng, quản lý và vận hành hệ thống thông tin quốc gia và cơ sở dữ liệu quốc gia về HTX, ứng dụng công nghệ thông tin trong quản lý đăng ký, báo cáo HTX không tách rời các chiến lược về chuyển đổi số trong hoạt động quản lý nhà nước, hướng tới xây dựng Chính phủ điện tử.

Thứ sáu, đổi mới bộ máy quản lý nhà nước về HTX

Đề xuất 02 phương án về hoàn thiện bộ máy QLNN về HTX:

Phương án 01: Thành lập 01 cơ quan trực thuộc Chính phủ hỗ trợ phát triển hoặc QLNN về khu vực KTTT thống nhất trên cả nước và 07 cơ quan trực thuộc cấp vùng. Tổ chức này giúp khẳng định khu vực KTTT là nền tảng trong

nền kinh tế thị trường định hướng XHCN ở nước ta, phù hợp với tinh thần chỉ đạo Nghị quyết 13-NQ/TW và Nghị quyết18-NQ/TW; thống nhất hỗ trợ, quản lý Nhà nước khu vực KTTT; tinh gọn bộ máy, tiết kiệm ngân sách Nhà nước. Theo tinh thần chỉ đạo của Nghị quyết số13-NQ/TW thì cần có khoảng 1200 cơ quan đầu mối cấp huyện trở lên, hơn 4300 cán bộ chuyên trách về QLNN khu vực KTTT. Với đề xuất này, Nhà nước giảm khoảng hơn 1000 đầu mối và hàng nghìn công chức, giúp tiết kiệm đáng kể ngân sách Nhà nước.

Phương án 02: Kiện toàn, nâng cao hiệu quả Cục PTHTX quản lý thống nhất về HTX, cắt giảm các đầu mối các bộ ngành khác.

Tuy nhiên, cần khảo sát, đánh giá kỹ lưỡng các phương án trên trong bối cảnh nguồn lực Nhà nước còn hạn chế, khu vực HTX còn chưa phát triển. Từ đó nghiên cứu, đề xuất giải pháp về kiện toàn bộ máy QLNN trong quá trình tổng kết Nghị quyết số 13 và tổng kết Luật HTX năm 2012./.

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Anh Tuấn, "Thái Lan phát triển có hiệu quả kinh tế tập thể", Tạp chí Công nghiệp, tháng 8/2012

2. Baker McKenzie Netherlands, *Doing businesses in the Netherlands in 2020 – 2021*, Netherlands, 2020

3. Bộ luật Dân sự Hà Lan, Quyển 2, năm 1970, sửa đổi năm 2014

4. Bộ luật Doanh nghiệp bang California

5. Bruno Roelants, Gianluca Salvatori (2019): "The 2019 World Cooperative Monitor - Exploring the Cooperative Economy", International Co-operative Alliance, European Research Institute on Cooperative and Social Enterprises. Nguồn: https://monitor.coop/sites/default/files/publication-files/wcm2019-final-1671449250.pdf

6. Các Báo cáo chuyên đề hội thảo về HTX do Cục Phát triển HTX, Bộ Kế hoạch và Đầu tư tổ chức tháng 6, 7, 8/2021

7. Đạo luật GenG 2006, được sửa đổi năm 2016

8. "Financial Information of Cooperatives in Thailand 2017", Cooperative Auditing Department, Ministry of Agriculture and Cooperatives of Thailand, 2/2018. Nguồn: https://statistic.cad.go.th/download/information60/cooperative.pdf

9. Hành trình chuyển đổi số của một số quốc gia trên thế giới, nguồn truy cập: http://consosukien.vn/hanh-trinh-chuyen-doi-so-cua-mot-so-quoc-gia-tren-the-gioi.htm

10. Hoàng Vũ Quang, "Kinh nghiệm phát triển Hợp tác xã nông nghiệp ở Hoa Kỳ", https://ngkt.mofa.gov.vn/kinh-nghiem-phat-trien-hop-tac-xa-nong-nghiep-o-hoa-ky-phan-cuoi/

11. Hội đồng kế hoạch công nghệ thông tin quốc gia, nguồn truy cập: https://www.it-planungsrat.de/EN/it-planing-council/IT-Planning-Council_node.html

12. Hội đồng kế hoạch công nghệ thông tin quốc gia, nguồn truy cập: https://www.it-planungsrat.de/EN/it-planing-council/IT-Planning-Council_node.html

13. http://jccu.coop/eng/public/pdf/asia_2012_13.pdf

14. https://binhphuoc.gov.vn/vi/lmhtx/tim-hieu-ve-hop-tac-xa-va-to-hop-tac/vai-tro-cua-hop-tac-xa-o-mot-so-nuoc-tren-the-gioi-38.html

15. https://www.ica.coop/sites/default/files/publication-files/ica-guidance-notes-en-310629900.pdf

16. Katharina Buchholz (2021): "Which States are Contributing the Most to U.S. GDP?", Statista. https://www.statista.com/chart/9358/us-gdp-by-state-and-region/

17. Kinh nghiệm của Cộng hòa Liên bang Đức trong phát triển hợp tác xã, Nguồn: http://www.vicemvn.edu.vn/tin-tuc-su-kien/tin-tulienminhhtxvietnam/88098-kinh-nghiem-cua-chlb-duc-trong-phat-trien-htx-26062019-.html, truy cập ngày 14/7/2021

18. Lê Ngọc Anh, Cao Thanh Huyền, Quản lý Nhà nước về lĩnh vực kinh tế hợp tác xã – Kinh nghiệm quốc tế và đề xuất sửa đổi Luật HTX năm 2012, Hội thảo tổ chức tại Bộ Kế hoạch và Đầu tư, tháng 7/2021

19. Lê Ngọc Anh, *Mô hình hợp tác xã ở một số quốc gia Châu Á và bài học kinh nghiệm cho Việt Nam,* Tạp chí Luật học số 10/2016;

20. Liên minh Hợp tác xã Việt Nam, *Kinh nghiệm phát triển HTX ở Hà Lan: Thái độ và hành vi là yếu tố quyết định*, 08/07/2019, https://vca.org.vn/kinh-nghiem-phat-trien-htx-o-ha-lan-thai-do-va-hanh-vi-la-yeu-to-quyet-dinh-a19689.html

21. Liên minh Hợp tác xã Việt Nam, *Phát triển kinh tế hợp tác xã: Kinh nghiệm từ Thái Lan*, 18/03/2019, https://vca.org.vn/phat-trien-kinh-te-hop-tac-xa-kinh-nghiem-tu-thai-lan-a19295.html

22. Luật Hợp tác xã Ấn Độ năm 1912

23. Luật Hợp tác xã Canada năm 1998 sửa đổi năm 2018

24. Luật Hợp tác xã Đức

25. Luật Hợp tác xã Minnesota

26. Luật Hợp tác xã năm 2012

27. Luật Hợp tác xã Philippines năm 2008

28. Luật Hợp tác xã Singapore năm 1979 sửa đổi năm 2009

29. Luật Hợp tác xã Thái Lan

30. Luật HTX nông nghiệp Trung Quốc;

31. Luật khung về Hợp tác xã Hàn Quốc năm 2012

32. Luật Hợp tác xã nông nghiệp Nhật Bản.

33. Nghị định 107/2017/NĐ-CP

34. Nghị định 193/2013/NĐ-CP quy định chi tiết một số điều của Luật Hợp tác xã.

35. Nguyễn Thị Yến, Nguyễn Quang Huy, Quy định về quản lý tài chính, phân phối thu nhập, tỷ lệ giao dịch giữa thành viên và hợp tác xã – Đề xuất sửa đổi Luật HTX năm 2012, Hội thảo tổ chức tại Bộ Kế hoạch và Đầu tư, ngày 25/6/2021

36. Vũ Thị Lan Anh, Trần Thị Bảo Ánh, Nguyễn Quang Huy, Quy định về tài sản và xử lý tài sản – Kinh nghiệm quốc tế và đề xuất sửa đổi Luật Hợp tác xã năm 2012, Hội thảo tổ chức tại Bộ Kế hoạch và Đầu tư, ngày 09/7/2021.

37. Nguyễn Thị Yến, Phan Vũ, Các quy định về Điều lệ và tổ chức quản lý HTX, Liên hiệp HTX – Kinh nghiệm quốc tế và một số đề xuất sửa đổi Luật HTX năm 2012, Hội thảo tổ chức tại Bộ Kế hoạch và Đầu tư, tháng 8/2021.

38. Steven Deller, Ann Hoyt, Brent Hueth Reka Sundaram-Stukel (2009): "Research on the Economic Impact of Cooperatives", University of Wisconsin Center for Cooperatives. Nguồn: https://resources.uwcc.wisc.edu/Research/REIC_FINAL.pdf

39. Tax Consultant International, *Incorporation of a Dutch Cooperative*, 13.01.2020, https://www.tax-consultants-international.com/read/Incorporation_Dutch_Cooperative

40. Thanh Xuân, Mô hình các Hợp tác xã cung tiêu (SMCs) – Sơn Đông, Trung Quốc, https://vca.org.vn/mo-hinh-cac-htx-cung-tieu-smcs-son-dong-trung-quoc-a19898.html

41. Trần Quốc Hùng (2018): "Phát triển kinh tế hợp tác xã: Kinh nghiệm từ Thái Lan", Tạp chí Nông thôn Việt. http://nongthonviet.com.vn/kham-pha/nhin-ra-the-gioi/201809/phat-trien-kinh-te-hop-tac-xa-kinh-nghiem-tu-thai-lan-732497/

42. TS. Dương Đức Chính, *Một số vấn đề còn nhiều ý kiến khác nhau trong Dự thảo Luật Hợp tác xã*, https://tks.edu.vn/thong-tin-khoa-hoc/chi-tiet/120/702

43. Vũ Thị Lan Anh, Trần Thị Bảo Ánh, Nguyễn Quang Huy, Quy định về tài sản và xử lý tài sản – Kinh nghiệm quốc tế và đề xuất sửa đổi Luật Hợp tác xã năm 2012, Hội thảo tổ chức tại Bộ Kế hoạch và Đầu tư, ngày 09/7/2021.

44. OECD (2020), "Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2020", https://www.oecd-ilibrary.org/sites/6f3ac4dd-en/index.html?itemId=/content/component/6f3ac4dd-en.

45. Suwanna Thuvachote (2006), "Agricultural Cooperatives in Thailand: Innovations and Opportunities in the 21st Century", Kasetsart University, Bangkok, https://www.fftc.org.tw/htmlarea_file/library/20110726094659/eb579.pdf.

46. Thailand Ministry of Agriculture and Cooperatives, "Organizational Structure of Cooperative in Thailand", https://www.cpd.go.th/cpden/coop-movement/org-structure-in-thailand.

47. The Central Union of Agricultural Co-operatives (JA-ZENCHU), "JA Multipurpose Co-operative and its Activities", https://www.zenchu-ja.or.jp/eng/multipurpose/.

48. 17. The National Federation of Agricultural Cooperative Associations (ZEN-NOH), "The JA Group", https://www.zennoh.or.jp/english/cooperatives/jagroup.html.

49. Trần Quốc Hùng (2018): "Phát triển kinh tế HTX: Kinh nghiệm từ Thái Lan", Tạp chí Nông thôn Việt, http://nongthonviet.com.vn/kham-pha/nhin-ra-the-gioi/201809/phat-trien-kinh-te-hop-tac-xa-kinh-nghiem-tu-thai-lan-732497/.

50. U.S. Federal Deposit Insurance Corporation (2015), "National Agricultural Cooperative Federation – U.S. 165(d) Tailored Resolution Plan, Public Section", https://www.fdic.gov/regulations/reform/resplans/plans/nacf-165-1512.pdf.

51. United Nations (2012), "International Co-operative Alliance - Statement on the Co-operative Identity", https://www.un.org/en/events/coopsyear/about.shtml.

52. ZEN-NOH (2017), "ZEN-NOH Report 2017", https://www.zennoh.or.jp/english/book/report/2017r.pdf?fbclid=IwAR3cX7sngpFaANqfa_7ZuTlxi3xqUqkZiitGA2-29kZeopETta32ZOJyftE.

53. ZEN-NOH, "ZEN-NOH", https://www.zennoh.or.jp/english/cooperatives/about.html.

54. https://www.ica.coop/en/media/news/japans-new-co-operative-alliance-gets-active.

55. http://english.agrinews.co.jp/?p=9573.

56. National Federation of Fisheries Cooperatives, http://icaap.coop/AboutUs/national-federation-fisheries-cooperatives-nffc

57. Jihoon Kim, Akira Nakayasu (2016), "Policy for returning to fisheries in Korea", Academic Journal of Business, Administration, Law and Social Sciences, Vol. 2 No. 2, p.53, https://core.ac.uk/download/pdf/51181748.pdf.

58. National Federation of Fisheries Cooperatives, http://www.suhyup-en.com.