

Số: /TTr-BTC

Hà Nội, ngày tháng năm 2019

TỜ TRÌNH**Dự thảo Nghị định về thành lập, tổ chức và hoạt động của
Quỹ Hỗ trợ phát triển hợp tác xã**

Kính gửi: Chính phủ

Triển khai Luật Hợp tác xã (Luật số 23/2012/QH13 thông qua ngày 20/11/2012); căn cứ ý kiến chỉ đạo của Phó Thủ tướng Vương Đình Huệ tại công văn số 13800/VPCP-KTTH ngày 27/12/2017 của Văn phòng Chính phủ; Bộ Tài chính đã ban hành Quyết định số 279/QĐ-BTC ngày 05/3/2018 thành lập Ban soạn thảo, Tổ biên tập Nghị định về thành lập, tổ chức và hoạt động của Quỹ Hỗ trợ phát triển hợp tác xã (sau đây gọi tắt là dự thảo Nghị định).

Trên cơ sở ý kiến tham gia của: (i) các thành viên Ban soạn thảo, (ii) các Bộ, ngành (Văn phòng Chính phủ, Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Bộ Tư pháp, Bộ Lao động Thương binh và Xã hội, Bộ Nội vụ, Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn, Ngân hàng Nhà nước Việt Nam, Kiểm toán nhà nước), (iii) Ủy ban Nhân dân các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương có Quỹ Hỗ trợ phát triển hợp tác xã, các Quỹ Hỗ trợ phát triển hợp tác xã; (vi) lấy ý kiến rộng rãi công chúng trên website của Chính phủ (công văn số .../BTC-TCNH ngày của Bộ Tài chính) và ý kiến thẩm định của Bộ Tư pháp tại công văn số .../BTP-PLSKT ngày, Bộ Tài chính tổng hợp, trình Chính phủ ban hành Nghị định về thành lập, tổ chức và hoạt động của Quỹ Hỗ trợ phát triển hợp tác xã, cụ thể như sau:

I. SỰ CẦN THIẾT BAN HÀNH NGHỊ ĐỊNH VỀ THÀNH LẬP, TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG CỦA QUỸ HỖ TRỢ PHÁT TRIỂN HỢP TÁC XÃ

1. Đánh giá kết quả thực hiện chính sách hỗ trợ hợp tác xã, liên hiệp hợp tác xã của các Quỹ Hỗ trợ phát triển hợp tác xã thời gian qua

1.1. Về cơ sở pháp lý của việc thành lập, tổ chức và hoạt động của các Quỹ Hỗ trợ phát triển hợp tác xã

- Luật Hợp tác xã 2003 quy định Nhà nước ban hành chính sách về xây dựng quỹ hỗ trợ phát triển hợp tác xã (điểm a, khoản 1 Điều 3). Luật Hợp tác xã 2012 tiếp tục quy định Nhà nước có chính sách hỗ trợ, ưu đãi về tiếp cận vốn và quỹ hỗ trợ phát triển hợp tác xã đối với hợp tác xã, liên hiệp hợp tác xã (khoản 1 Điều 6).

- Triển khai hướng dẫn thực hiện Luật Hợp tác xã 2003, Chính phủ đã ban hành Nghị định số 88/2005/NĐ-CP ngày 11/5/2005 về một số chính sách hỗ trợ,

khuyến khích phát triển hợp tác xã. Tại Điều 7 Nghị định số 88/2005/NĐ-CP quy định: Thành lập Quỹ hỗ trợ phát triển hợp tác xã (sau đây gọi tắt là Quỹ Hợp tác xã) theo quy định tại điểm a, khoản 1, Điều 3 Luật hợp tác xã 2003 và giao Bộ Tài chính chủ trì, phối hợp với Bộ Kế hoạch - Đầu tư và các Bộ, ngành liên quan, Liên minh hợp tác xã Việt Nam xây dựng đề án thành lập Quỹ hỗ trợ phát triển hợp tác xã, trình Thủ tướng Chính phủ quyết định. Bộ Tài chính đã chủ trì trình Thủ tướng Chính phủ ban hành Quyết định số 246/2006/QĐ-TTg ngày 27/10/2006 về tổ chức và hoạt động của Quỹ Hỗ trợ phát triển hợp tác xã Việt Nam (sau đây gọi tắt là Quỹ Hợp tác xã Trung ương). Theo đó, Quỹ Hợp tác xã Trung ương là tổ chức tài chính nhà nước, Thủ tướng Chính phủ giao Liên minh hợp tác xã Việt Nam (LMHTXVN) quản lý và tổ chức điều hành Quỹ. Quỹ thực hiện hỗ trợ hoạt động của các hợp tác xã, liên hiệp hợp tác xã thông qua các phương thức cho vay đầu tư, hỗ trợ có hoàn lại vốn gốc (cho vay lãi suất 0%)

- Triển khai hướng dẫn thực hiện Luật Hợp tác xã 2012, Chính phủ đã ban hành Nghị định số 193/2013/NĐ-CP ngày 21/11/2013 quy định chi tiết một số điều của Luật hợp tác xã 2012. Tại khoản 4 Điều 24 Nghị định 193/2013/NĐ-CP quy định hợp tác xã, liên hiệp hợp tác xã có dự án đầu tư mới, đầu tư mở rộng năng lực sản xuất, kinh doanh; hoạt động trong lĩnh vực nông nghiệp, địa bàn nông thôn được ưu đãi về lãi suất và bảo lãnh tín dụng từ quỹ hợp tác xã; đồng thời, giao Bộ Tài chính chủ trì, phối hợp với Bộ Kế hoạch - Đầu tư và các Bộ, ngành liên quan trình Thủ tướng Chính phủ hướng dẫn quy định về quỹ hợp tác xã thực hiện nhiệm vụ bảo lãnh tín dụng và hỗ trợ lãi suất đối với hợp tác xã, liên hiệp hợp tác xã. Bộ Tài chính đã chủ trì trình Thủ tướng Chính phủ ban hành Quyết định số 23/2017/QĐ-TTg ngày 22/6/2017 sửa đổi, bổ sung Quyết định số 246/2006/QĐ-TTg về tổ chức và hoạt động của Quỹ Hỗ trợ phát triển hợp tác xã Việt Nam, bổ sung thêm 02 nhiệm vụ cho Quỹ là bảo lãnh tín dụng và hỗ trợ lãi suất sau đầu tư.

- Tại Thông báo số 385/TB-VPCP ngày 02/12/2016 của Văn phòng Chính phủ về các nội dung liên quan đến Quỹ Hợp tác xã, Phó Thủ tướng Vương Đình Huệ có ý kiến chỉ đạo: *"Đối với Quỹ Hợp tác xã tại địa phương, giao Bộ Tài chính chủ trì, phối hợp với các Bộ, cơ quan, địa phương xây dựng quy định đối với Quỹ Hợp tác xã địa phương báo cáo Thủ tướng Chính phủ trong Quý IV năm 2017"*. Thực hiện chỉ đạo của Phó Thủ tướng Vương Đình Huệ, Bộ Tài chính đã đề nghị UBND các tỉnh, thành phố báo cáo, đánh giá hoạt động và đề xuất kiến nghị đối với Quỹ Hợp tác xã địa phương. Trên cơ sở báo cáo của các địa phương, Bộ Tài chính đã xây dựng và dự thảo quy định các nội dung liên quan đến tổ chức hoạt động của Quỹ Hợp tác xã địa phương. Tuy nhiên, trong quá trình xây dựng, Bộ Tài chính nhận thấy các văn bản quy phạm pháp luật nêu trên đều không quy định rõ về vị trí pháp lý, chức năng hay nguồn vốn hoạt động của Quỹ Hợp tác xã địa phương. Do đó, ngày 20/11/2017, Bộ Tài chính đã có công văn số 15666/BTC-TCNH báo cáo Thủ tướng Chính phủ về tình hình hoạt động của các Quỹ Hợp tác

xã địa phương và kiến nghị về việc hoàn thiện khung khổ pháp lý đối với hoạt động của Quỹ.

- Căn cứ đề nghị của Bộ Tài chính tại công văn số 15666/BTC-TCNH, Phó Thủ tướng Vương Đình Huệ đã có ý kiến chỉ đạo tại văn bản số 13800/VPCP-KTTH ngày 27/12/2017 của Văn phòng Chính phủ giao: Bộ Tài chính xây dựng Nghị định quy định về tổ chức, hoạt động của Quỹ Hợp tác xã Trung ương và địa phương.

1.2. Thực trạng hoạt động của các Quỹ Hợp tác xã

Theo báo cáo của Liên minh hợp tác xã Việt Nam, tính đến 31/12/2018, trên cả nước đã có 51 Quỹ Hợp tác xã được thành lập gồm 01 Quỹ Hợp tác xã Trung ương và 50 Quỹ Hợp tác xã địa phương (danh sách các quỹ hợp tác xã địa phương đính kèm). Trên cơ sở báo cáo của Liên minh Hợp tác xã Việt Nam, Bộ Tài chính xin báo cáo tóm tắt về thực trạng hoạt động của các Quỹ Hợp tác xã như sau:

1.2.1. Đối với Quỹ Hợp tác xã Trung ương

a) Về tổ chức bộ máy, phương thức và phạm vi hoạt động

- Về tổ chức bộ máy: Quỹ Hợp tác xã Trung ương trực thuộc LMHTXVN. Hội đồng quản lý Quỹ gồm có 5 thành viên, trong đó Chủ tịch Hội đồng quản lý Quỹ do Lãnh đạo LMHTXVN kiêm nhiệm, các thành viên còn lại là Giám đốc Quỹ và đại diện Bộ Tài chính, Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Ngân hàng Nhà nước Việt Nam.

- Về phương thức và phạm vi hoạt động: Quỹ thực hiện hỗ trợ tài chính cho các HTX, liên hiệp HTX trên phạm vi toàn quốc dưới các hình thức: (i) cho vay đầu tư với lãi suất ưu đãi, (ii) bảo lãnh tín dụng; và (iii) hỗ trợ lãi suất sau đầu tư.

b) Về kết quả hoạt động đến ngày 31/12/2018

- Về nguồn vốn:

Tổng nguồn vốn đến ngày 31/12/2018 của Quỹ là 136,4 tỷ đồng, trong đó vốn điều lệ ngân sách nhà nước cấp ban đầu là 100 tỷ đồng, vốn bổ sung trong quá trình hơn 10 năm hoạt động kinh doanh 36,4 tỷ đồng.

Quỹ Hợp tác xã Trung ương không có chức năng huy động vốn như các tổ chức tín dụng, chỉ có hoạt động tiếp nhận nguồn vốn đóng góp tự nguyện của các hợp tác xã, liên hiệp hợp tác xã, các nguồn tài chính trong và ngoài nước theo quy định của pháp luật để tạo nguồn vốn hỗ trợ phát triển hợp tác xã, liên hiệp hợp tác xã. Tuy nhiên, hoạt động này chưa thực sự hiệu quả, số vốn huy động đóng góp tự nguyện không đáng kể (chỉ khoảng 367 triệu đồng).

- Về sử dụng vốn:

Tổng doanh số cho vay của Quỹ Hợp tác xã Trung ương từ khi thành lập (năm 2006) đến nay là 258,7 tỷ đồng cho 110 dự án, trong đó dư nợ vay đến hết năm 2018: 99,3 tỷ đồng, nợ xấu là 5,025 tỷ đồng, chiếm 5,06% tổng dư nợ. Các dự

án vay vốn của Quỹ tập trung chủ yếu vào lĩnh vực nông nghiệp, địa bàn nông thôn, miền núi, vùng sâu, vùng xa (chiếm 70% tổng số dự án) tại 35 tỉnh, thành phố.

Theo báo cáo của LMHTXVN, các hợp tác xã, liên hiệp hợp tác xã sau khi vay vốn tại Quỹ đã tăng trưởng về quy mô và hiệu quả sản xuất kinh doanh: doanh thu, lợi nhuận sau thuế tăng bình quân 50% - 60%; số thành viên tăng bình quân 4%; số lao động tăng bình quân 37%; thu nhập bình quân tăng 35%; số nộp ngân sách tăng bình quân 74%.

- Kết quả thu- chi tài chính năm 2018: Tổng thu đến ngày 31/12/2018 đạt 6,46 tỷ đồng; Tổng chi đạt 6,24 tỷ đồng, Chênh lệch thu trừ (-) chi đạt 220 triệu đồng.

1.2.2. Đối với Quỹ Hợp tác xã địa phương

Hiện nay, trên cả nước đã có 50 tỉnh, thành phố thành lập Quỹ Hợp tác xã địa phương. Kết quả hoạt động của các Quỹ này, Bộ Tài chính xin tổng hợp, báo cáo như sau:

a) *Về cơ quan ban hành Quyết định thành lập Quỹ Hợp tác xã địa phương:*
Qua tổng hợp báo cáo các Quỹ, căn cứ tình hình thực tế tại địa phương, trên cơ sở đề nghị của Liên minh Hợp tác xã cấp tỉnh hoặc Sở Nội vụ, UBND cấp tỉnh ban hành Quyết định thành lập Quỹ Hợp tác xã địa phương và ban hành Quyết định phê duyệt Điều lệ về tổ chức hoạt động của Quỹ.

b) Về mô hình tổ chức, bộ máy

- Tại các Quyết định thành lập Quỹ Hợp tác xã địa phương cơ bản đều quy định là tổ chức tài chính nhà nước, hoạt động không vì mục tiêu lợi nhuận, hoạt động độc lập, có tư cách pháp nhân..., trực thuộc Liên minh HTX tỉnh; một số tỉnh (An Giang, Tiền Giang, Hải Dương, Quảng Ninh) không thành lập Quỹ độc lập mà thực hiện ủy thác quản lý vốn, thực hiện nhiệm vụ hỗ trợ HTX tại địa phương thông qua các tổ chức tài chính, Chi nhánh ngân hàng tại địa phương (Quỹ Đầu tư phát triển, Ngân hàng Phát triển Việt Nam và Ngân hàng chính sách xã hội).

- Đối với tổ chức bộ máy của các Quỹ Hợp tác xã địa phương hoạt động độc lập về cơ bản bao gồm:

+ Hội đồng quản lý Quỹ: Chủ tịch Quỹ thường do Phó Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh hoặc Chủ tịch Liên minh hợp tác xã tại địa phương thực hiện kiêm nhiệm; Thành viên Hội đồng quản lý Quỹ thường do đại diện các Sở, Ban ngành tại địa phương (Sở Tài chính, Sở Kế hoạch và Đầu tư, Ngân hàng Nhà nước,..) thực hiện kiêm nhiệm.

+ Ban Kiểm soát (có thể kiêm nhiệm hoặc chuyên trách);

+ Cơ quan điều hành Quỹ gồm Giám đốc, Phó Giám đốc và các bộ phận chuyên môn.

Đối với một số Quỹ Hợp tác xã lớn như TPHCM, Vĩnh Phúc, Bình Dương, Hà Nội có cơ cấu tổ chức rõ ràng và nhân sự đa số là cán bộ chuyên trách. Đối với các Quỹ còn lại, đặc biệt là những Quỹ có số vốn điều lệ dưới 10 tỷ thì cán bộ nghiệp vụ chủ yếu là cán bộ của Liên minh HTX tỉnh kiêm nhiệm.

- Về mô hình hoạt động: Các Quỹ Hợp tác xã địa phương hoạt động chủ yếu theo hai mô hình:

+ Tổ chức tài chính nhà nước với 100% vốn điều lệ do ngân sách nhà nước cấp hoặc cho vay. Mô hình này tương tự như mô hình Công ty trách nhiệm hữu hạn một thành viên do Nhà nước sở hữu 100% vốn điều lệ. Căn cứ theo quyết định thành lập Quỹ Hợp tác xã địa phương, hiện nay có 44 quỹ hoạt động theo mô hình này. Tính đến ngày 31/12/2017, tổng số vốn ngân sách địa phương cấp (hoặc cho vay) để bổ sung vốn điều lệ cho các Quỹ là 613.706 triệu đồng, tổng nguồn vốn hoạt động của các Quỹ là 650.832 triệu đồng.

+ Tổ chức tài chính với vốn điều lệ từ các nguồn: (i) ngân sách nhà nước cấp hoặc cho vay không thu lãi; (ii) vốn góp của thành viên góp vốn. Mô hình này gần tương tự như mô hình hợp tác. Căn cứ theo quyết định thành lập Quỹ Hợp tác xã địa phương, hiện nay có 06 quỹ hoạt động theo mô hình này (Tp Hồ Chí Minh, Hải Phòng, Đồng Nai, Trà Vinh, Quảng Ngãi, Quảng Trị). Tính đến ngày 31/12/2017, tổng nguồn vốn hoạt động của các Quỹ này đạt 893.135 tỷ đồng (vốn ngân sách nhà nước cấp hoặc cho vay là 156.000 triệu đồng; vốn huy động từ thành viên góp vốn là 737.135 triệu đồng). Trong đó Quỹ trợ vốn xã viên hợp tác xã Thành phố Hồ Chí Minh là quỹ hợp tác xã địa phương có quy mô lớn nhất, với tổng nguồn vốn hoạt động là 793.000 triệu đồng (vốn do ngân sách nhà nước cho vay là 75.000 triệu đồng, vốn huy động từ thành viên và tích lũy trong quá trình hoạt động là 718.000 triệu đồng).

c) *Về phương thức và phạm vi hoạt động*: Căn cứ Điều lệ tổ chức và hoạt động của các Quỹ Hợp tác xã địa phương, phương thức hỗ trợ của các Quỹ gồm có: cho vay vốn với lãi suất ưu đãi, hỗ trợ có hoàn lại vốn gốc (cho vay không thu lãi nhưng có thu một phần phí quản lý), hỗ trợ sau đầu tư, cấp bảo lãnh tín dụng. Tuy nhiên, hoạt động chính vẫn tập trung vào cho vay ưu đãi đối với các tổ hợp tác, hợp tác xã, liên minh hợp tác xã, thành viên và người lao động của hợp tác xã có dự án/phương án sản xuất kinh doanh khả thi, có hiệu quả. Đa số các Quỹ Hợp tác xã địa phương thực hiện phương thức cho vay vốn đầu tư (trung và dài hạn), một số Quỹ cho vay vốn lưu động (ngắn hạn). Phạm vi hoạt động hỗ trợ của Quỹ trong giới hạn địa bàn tỉnh, thành phố.

d) *Về kết quả hoạt động của các Quỹ Hợp tác xã địa phương*

- Về nguồn vốn:

Theo báo cáo của LMHTXVN, tính đến hết năm 2017, tổng nguồn vốn hoạt động của các Quỹ Hợp tác xã địa phương là khoảng 1.544 tỷ đồng, trong đó:

(i) Vốn điều lệ do ngân sách nhà nước cấp hoặc cho vay là: 769,7 tỷ đồng, trong đó mới có 46 Quỹ Hợp tác xã địa phương được ngân sách nhà nước bố trí cấp vốn điều lệ, 04 Quỹ chưa được cấp vốn (Khánh Hòa, Thái Bình, Bình Định, Cao Bằng), cá biệt có Quỹ Hợp tác xã Khánh Hòa thành lập từ 01/5/2010 nhưng đến nay vẫn chưa được cấp vốn.

(ii) Nguồn vốn huy động từ thành viên vay vốn, tổ chức, cá nhân hoặc vốn tự bổ sung từ kết quả hoạt động kinh doanh là 774,3 tỷ đồng (trong đó Quỹ Trợ vốn xã viên hợp tác xã Thành phố Hồ Chí Minh đạt 718 tỷ đồng).

Trong tổng số 50 Quỹ Hợp tác xã địa phương được thành lập có 03 Quỹ có quy mô nguồn vốn hoạt động ở mức trên 50 tỷ đồng (TPHCM, Hà Nội, Bình Dương), chiếm 6% tổng số Quỹ; có 5 Quỹ có quy mô nguồn vốn hoạt động ở mức từ trên 30 tỷ đồng đến 50 tỷ đồng chiếm 10% tổng số Quỹ (Bắc Ninh, Đồng Nai, Quảng Nam, Vĩnh Phúc, Quảng Ninh); có 14 Quỹ có quy mô nguồn vốn hoạt động ở mức từ 10 tỷ đồng đến 30 tỷ đồng, chiếm 28% tổng số Quỹ; còn lại 28 Quỹ có quy mô nguồn vốn hoạt động ở mức dưới 10 tỷ đồng chiếm 56% tổng số Quỹ.

- Về sử dụng vốn:

Theo báo cáo của LMHTXVN, tổng doanh số cho vay của các Quỹ Hợp tác xã địa phương từ khi thành lập đến nay là 10.437 tỷ đồng (bao gồm cả ngắn hạn, trung hạn và dài hạn) cho 5.730 lượt hợp tác xã và 607.837 lượt tổ hợp tác, thành viên, người lao động của hợp tác xã. Tính đến cuối năm 2017, dư nợ cho vay của các Quỹ Hợp tác xã địa phương là 1.314 tỷ đồng. Các dự án vay vốn của các Quỹ địa phương tập trung chủ yếu vào phát triển sản xuất kinh doanh, đổi mới công nghệ kỹ thuật, mở rộng quy mô sản xuất, mở rộng thị trường tiêu thụ sản phẩm.

Về cơ bản, các Quỹ Hợp tác xã đang hoạt động đã góp phần hỗ trợ nguồn vốn sản xuất kinh doanh cho các hợp tác xã, liên hiệp hợp tác xã trên địa bàn, hỗ trợ người lao động, thành viên hợp tác xã nâng cao thu nhập, cải thiện đời sống. Tuy chưa có khung khổ pháp lý cụ thể áp dụng cho các Quỹ địa phương, nhưng các cấp chính quyền địa phương đã căn cứ Luật Hợp tác xã và các văn bản quy phạm pháp luật áp dụng với Quỹ Hợp tác xã Trung ương để xây dựng và ban hành cơ chế tổ chức và hoạt động của Quỹ hợp tác xã địa phương phù hợp với đặc thù ở mỗi địa phương.

Theo các báo cáo của địa phương, chất lượng tín dụng của các Quỹ HTX địa phương tương đối tốt do đặc thù cho vay trong phạm vi nhỏ, chủ yếu cho vay ngắn hạn đối với thành viên, người lao động và tổ hợp tác. Điều này giúp các Quỹ có thể thường xuyên kiểm tra tình hình sử dụng vốn vay của các đơn vị vay vốn để có biện pháp xử lý kịp thời các trường hợp sử dụng vốn sai mục đích, vi phạm quy chế cho vay. Tuy nhiên, do hoạt động tín dụng tiềm ẩn nhiều rủi ro như: một số Quỹ quy mô nhỏ, cán bộ chủ yếu là cán bộ của Liên minh HTX tỉnh kiêm nhiệm nên trình độ chuyên môn còn yếu; lĩnh vực cho vay chủ yếu là nông nghiệp nên

thường xuyên chịu rủi ro khách quan từ thiên tai, hạn hán, lũ lụt dẫn đến mất mùa, dẫn đến chất lượng tín dụng chưa cao. Một số ít Quỹ có tỷ lệ nợ quá hạn trên tổng dư nợ cao như Quỹ hợp tác xã Đồng Nai (39,3%), Quỹ hợp tác xã Quảng Trị (12%), Quỹ hợp tác xã Cà Mau (50,2%),...

- Về lãi suất cho vay: Lãi suất cho vay của các Quỹ HTX địa phương do từng địa phương quyết định, đa số vận dụng nguyên tắc xác định lãi suất cho vay bằng 60% lãi suất tín dụng đầu tư của Nhà nước (tương tự như đối với Quỹ hợp tác xã Trung ương) hoặc từ 60%-90% lãi suất cho vay của các ngân hàng thương mại trên địa bàn, dao động từ 5,13-8%/năm.

1.2.3. Những hạn chế, tồn tại và nguyên nhân

Trên cơ sở thực tế triển khai hoạt động hỗ trợ hợp tác xã, liên hiệp hợp tác xã qua Quỹ Hợp tác xã, Bộ Tài chính tổng hợp các khó khăn, vướng mắc của các Quỹ như sau:

- Căn cứ pháp lý cho việc thành lập, tổ chức và hoạt động của Quỹ Hợp tác xã Trung ương đã tương đối đầy đủ, tuy nhiên chưa có hành lang pháp lý thống nhất cho việc thành lập, tổ chức và hoạt động của các Quỹ HTX địa phương do đó nhiều địa phương lúng túng trong việc thành lập và tổ chức vận hành Quỹ. Các Quỹ HTX địa phương vận dụng nhiều quy định khác nhau để hoạt động, dễ gây rủi ro về mặt pháp lý, cũng như hoạt động cho Quỹ và gây khó khăn trong việc quản lý và giám sát của các cơ quan nhà nước.

- Cơ cấu tổ chức quản lý của các Quỹ Hợp tác xã hiện nay chủ yếu là Hội đồng quản lý, Ban kiểm soát, Giám đốc Quỹ, bộ máy giúp việc. Theo đó, Hội đồng quản lý và Ban Kiểm soát chủ yếu là thành viên kiêm nhiệm, cơ chế họp định kỳ sáu tháng hoặc một năm một lần, do đó việc giám sát, điều hành hoạt động của Quỹ chưa thực sự hiệu quả.

- Năng lực tài chính của Quỹ Hợp tác xã còn hạn chế, nguồn vốn hoạt động thấp, chủ yếu phụ thuộc vào ngân sách nhà nước. Đặc biệt có quỹ hợp tác xã địa phương được thành lập nhưng không được ngân sách địa phương bố trí vốn điều lệ (Quỹ Hợp tác xã Khánh Hòa) hoặc bố trí vốn điều lệ quá ít (Quỹ Hợp tác xã Ninh Bình - 500 triệu đồng). Hoạt động huy động vốn đóng góp tự nguyện của các hợp tác xã, liên hiệp hợp tác xã, các nguồn vốn tài trợ của các tổ chức, cá nhân trong và ngoài nước theo quy định của pháp luật chưa thực sự hiệu quả, số vốn huy động đóng góp tự nguyện không đáng kể.

- Nhân sự triển khai các hoạt động nghiệp vụ về cơ bản còn hạn chế cả về năng lực chuyên môn và kinh nghiệm làm việc. Nhân sự của các Quỹ Hợp tác xã địa phương chủ yếu là cán bộ kiêm nhiệm của Liên minh HTX cấp tỉnh, không được đào tạo bài bản về chuyên ngành tài chính ngân hàng nên nhìn chung chưa đáp ứng yêu cầu công việc. Chưa có quy định chung, hợp lý về chế độ tiền lương đối với cán bộ, nhân viên trong hệ thống Quỹ hợp tác xã địa phương nhằm đảm

bảo phù hợp với chức năng, nhiệm vụ qua đó thu hút được nhân sự có năng lực, động viên an tâm công tác.

- Chất lượng hoạt động tín dụng của Quỹ Hợp tác xã còn tiềm ẩn nhiều rủi ro do trình độ chuyên môn của cán bộ nghiệp vụ còn yếu, lĩnh vực cho vay chủ yếu là nông nghiệp nên thường xuyên chịu rủi ro khách quan từ thiên tai, hạn hán, lũ lụt dẫn đến mất mùa.

- Mặc dù mạng lưới Quỹ Hợp tác xã đã được thành lập trên 50 tỉnh, thành phố trên cả nước, nhưng do chưa có cơ chế hoạt động thống nhất nên sự phối hợp hoạt động của Quỹ Trung ương và Quỹ địa phương và giữa các Quỹ địa phương còn mờ nhạt, chưa tận dụng được lợi thế mạng lưới hoạt động rộng khắp.

2. Sự cần thiết ban hành Nghị định về thành lập, tổ chức và hoạt động Quỹ Hợp tác xã

- Trong quá trình phát triển kinh tế xã hội của đất nước, cùng với các thành phần kinh tế khác, kinh tế tập thể với nhiều hình thức hợp tác đa dạng và nòng cốt là hợp tác xã đã đóng góp tích cực trong quá trình phát triển kinh tế xã hội của đất nước thời gian qua. Phát triển kinh tế tập thể là chủ trương lớn của Đảng và Nhà nước đã được thể hiện trong các văn kiện Đại hội Đảng và hàng loạt chính sách nhằm khuyến khích phát triển kinh tế tập thể như Nghị Quyết Trung ương 5 khóa XII, Luật Hợp tác xã số 23/2012/QH13,... trong đó, việc hỗ trợ nguồn lực tài chính thông qua hệ thống Quỹ Hợp tác xã từ trung ương đến địa phương là công cụ tài chính quan trọng, hỗ trợ hiện thực hóa chính sách hỗ trợ phát triển kinh tế tập thể, qua đó góp phần xây dựng nông thôn mới ở Việt Nam.

- Việc ban hành Nghị định nhằm tạo khung pháp lý thống nhất cho việc thành lập, tổ chức và hoạt động của các Quỹ Hợp tác xã, đảm bảo tính tự chủ tài chính, tự chịu trách nhiệm, bảo toàn và phát triển vốn, liên kết hệ thống từ trung ương đến địa phương, đồng thời tạo điều kiện thuận lợi cho khu vực kinh tế tập thể tiếp cận vốn để phát triển sản xuất, kinh doanh, dịch vụ.

- Triển khai Điều 6 Luật Hợp tác xã 2012 được Quốc hội thông qua ngày 20/11/2012 quy định Chính phủ quy định chi tiết chính sách hỗ trợ đối với hợp tác xã, liên hiệp hợp tác xã qua Quỹ Hỗ trợ phát triển hợp tác xã; thực hiện chỉ đạo của Phó Thủ tướng Vương Đình Huệ tại văn bản số 13800/VPCP-KTTH và từ thực trạng của hệ thống Quỹ Hợp tác xã nêu trên, việc ban hành Nghị định nhằm hoàn thiện khung khổ pháp lý cho hoạt động của Quỹ Hợp tác xã là cần thiết.

II. KINH NGHIỆM QUỐC TẾ VÀ BÀI HỌC VẬN DỤNG CHO VIỆT NAM VỀ CHÍNH SÁCH HỖ TRỢ TÀI CHÍNH CHO HỢP TÁC XÃ

Nghiên cứu kinh nghiệm quốc tế về chính sách hỗ trợ tài chính cho các hợp tác xã, liên hiệp hợp tác xã tại một số quốc gia phát triển như Đức, Nhật Bản, và quốc gia đang phát triển trong cùng khu vực như Thái Lan. Trên cơ sở tổng hợp

những thành công, thất bại của các nước trên thế giới, bài học kinh nghiệm rút ra đối với chính sách hỗ trợ tài chính cho hợp tác xã tại Việt Nam như sau:

- Theo kinh nghiệm phát triển hợp tác xã từ các quốc gia trên thế giới, các hợp tác xã đều được Chính phủ hỗ trợ mở rộng quy mô, đa dạng hóa hoạt động sản xuất, kinh doanh, phát triển sản phẩm mới chứ không chỉ thực hiện duy nhất các hoạt động căn bản của hợp tác xã ở quy mô nhỏ (như hợp tác xã nông nghiệp chỉ sản xuất nông nghiệp, hợp tác xã vận tải chỉ cung cấp dịch vụ vận tải...). Do đó, ngoài việc hỗ trợ nguồn vốn để đầu tư đẩy mạnh sản xuất trong lĩnh vực chính, Quỹ Hỗ trợ phát triển hợp tác xã (cũng như các tổ chức tài chính cho hợp tác xã khác) nên tập trung hỗ trợ tài chính cho các hợp tác xã mở rộng quy mô, đa dạng hóa hoạt động kinh doanh, góp phần giúp đỡ phát triển hệ thống hợp tác xã một cách hiệu quả, tăng tính cạnh tranh trên thị trường.

- Các tổ chức tài chính hỗ trợ cho hợp tác xã nên đa dạng hóa các sản phẩm, dịch vụ tài chính, cũng như các dịch vụ khác liên quan đến hợp tác xã. Với lợi thế là một tổ chức chuyên phục vụ hợp tác xã, các tổ chức tài chính này đã có sẵn hệ thống, mô hình hoạt động rộng khắp, liên kết chặt chẽ với các hợp tác xã. Do đó, việc nghiên cứu, xây dựng và triển khai các sản phẩm, dịch vụ phù hợp với nhu cầu của hợp tác xã trở nên dễ dàng hơn rất nhiều. Ngoài cung cấp các khoản vay, các tổ chức tài chính cho hợp tác xã cũng có thể cung cấp bảo lãnh tín dụng, hỗ trợ lãi suất sau đầu tư, các dịch vụ tư vấn tài chính, tư vấn đầu tư...

- Việc hỗ trợ tài chính nhằm phát triển hợp tác xã có thể do nhiều tổ chức thực hiện như ngân hàng thương mại, quỹ đầu tư, các công ty tài chính,... với các hình thức thích hợp. Việc đa dạng hóa đối tượng khách hàng cũng giúp đa dạng hóa các sản phẩm dịch vụ của các tổ chức này, qua đó nâng cao hiệu quả hoạt động. Do đó, không nhất thiết phải thành lập một định chế riêng biệt hỗ trợ riêng cho các hợp tác xã mà có thể lồng ghép vào các sản phẩm dịch vụ của các tổ chức tài chính hiện có.

III. NGUYÊN TẮC VÀ QUÁ TRÌNH XÂY DỰNG NGHỊ ĐỊNH

1. Về nguyên tắc xây dựng Nghị định

- Tuân thủ các quy định của hệ thống văn bản pháp luật như Luật ngân sách nhà nước 2015, Luật Hợp tác xã 2012, Luật tổ chức tín dụng 2010 và các hệ thống văn bản pháp luật có liên quan.

- Tuân thủ chỉ đạo của Thủ tướng Chính phủ tại Chỉ thị số 22/CT-TTg ngày 27/8/2015 của Thủ tướng Chính phủ về việc tăng cường công tác quản lý đối với các quỹ tài chính nhà nước ngoài ngân sách nhà nước: (i) Rà soát, đánh giá hiệu quả của các Quỹ đang hoạt động, trên cơ sở đó quyết định dừng hoạt động đối với các quỹ hoạt động không hiệu quả hoặc các quỹ không đáp ứng đủ nguồn lực hoạt động; (ii) Chỉ thành lập mới các Quỹ Hợp tác xã trong trường hợp cần thiết và đủ

điều kiện theo quy định của pháp luật; (iii) Bổ sung quy định tăng cường giám sát, thanh tra, kiểm tra hoạt động và việc chấp hành pháp luật của các Quỹ Hợp tác xã:

- Rà soát lại cơ chế tổ chức, hoạt động của hệ thống Quỹ Hợp tác xã từ Trung ương đến địa phương (điều kiện thành lập, mô hình tổ chức, bộ máy quản lý điều hành, hoạt động nghiệp vụ, cơ chế quản lý tài chính ...) để quy định một cách rõ ràng, đảm bảo tính khả thi, thống nhất trên toàn quốc; đồng thời khắc phục những hạn chế, vướng mắc phát sinh trong hoạt động của các Quỹ Hợp tác xã trong thời gian qua.

- Tiếp tục kế thừa các nội dung quy định tại Quyết định số 23/2017/QĐ-TTg, Quyết định số 246/2006/QĐ-TTg còn phù hợp với thực tế hoạt động của các Quỹ Hợp tác xã hiện nay; đồng thời nghiên cứu, sửa đổi, bổ sung một số nội dung phù hợp với pháp luật hiện hành, đặc thù hoạt động của các Quỹ Hợp tác xã địa phương nhằm đảm bảo tính ổn định, lâu dài trong việc xây dựng cơ chế, chính sách.

- Nghiên cứu bài học kinh nghiệm của các nước trên thế giới và khả năng vận dụng vào Việt Nam.

- Nghị định được thiết kế theo hướng đầy đủ, rõ ràng để các đơn vị liên quan có thể triển khai thực hiện ngay sau khi Chính phủ ký ban hành Nghị định và có hiệu lực thi hành.

2. Quá trình xây dựng Nghị định

- Ngày 05/3/2018, Bộ Tài chính đã ban hành Quyết định số 279/QĐ-BTC thành lập Ban soạn thảo và Tổ biên tập dự thảo Nghị định, đại diện là Bộ, ngành có liên quan.

- Ngày 23/3/2018, Bộ Tài chính có công văn số 3339/BTC-TCNH lấy ý kiến các thành viên Ban soạn thảo, Tổ biên tập; các Quỹ Hợp tác xã; Ủy ban nhân dân các tỉnh, thành phố; Văn phòng thương mại công nghiệp Việt Nam; Hiệp hội doanh nghiệp vừa và nhỏ về dự thảo Nghị định (lần 1).

- Ngày, Bộ Tài chính đã có công văn số/BTC-TCNH lấy ý kiến các Bộ, ngành, địa phương; các Quỹ Hợp tác xã; Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố; Hiệp hội DNNVV và Công thông tin điện tử Chính phủ.

- Ngày, Bộ Tài chính có công văn số/BTC-TCNH lấy ý kiến thẩm định Bộ Tư pháp và ngày, Bộ Tư pháp đã có công văn thẩm định số/BTP-PLDSKT về nội dung dự thảo Nghị định.

IV. VỀ BỐ CỤC VÀ NỘI DUNG CƠ BẢN CỦA DỰ THẢO NGHỊ ĐỊNH

1. Về bố cục của dự thảo Nghị định

Dự thảo Nghị định bao gồm **6 Chương** và **66 Điều**, cụ thể như sau:

- **Chương I** (từ Điều 1 đến Điều 5) quy định chung các nội dung liên quan đến phạm vi điều chỉnh, đối tượng áp dụng, giải thích từ ngữ, tư cách pháp nhân,

nghĩa vụ với ngân sách nhà nước, nguyên tắc hoạt động và trách nhiệm và quyền hạn của Quỹ Hợp tác xã.

- **Chương II** (từ Điều 6 đến Điều 27) quy định cụ thể về các nội dung liên quan đến thành lập, tổ chức và hoạt động của Quỹ Hợp tác xã Trung ương và địa phương như: địa vị pháp lý, vai trò chủ sở hữu, điều lệ tổ chức và hoạt động, trách nhiệm, quyền hạn của các chức danh quản lý đối với Quỹ Hợp tác xã, nguyên tắc thành lập Quỹ Hợp tác xã địa phương.

- **Chương III** (từ Điều 28 đến Điều 40) quy định về các hoạt động cho vay của Quỹ Hợp tác xã như đối tượng, điều kiện cho vay, mức vốn vay, thời hạn cho vay, bảo đảm tiền vay, phân loại nợ, trích lập dự phòng rủi ro, xử lý rủi ro,...

- **Chương IV** (từ Điều 41 đến 48) quy định về quy định về chế độ tài chính, kế toán, kiểm toán, thông tin, báo cáo và đánh giá hiệu quả của Quỹ Hợp tác xã.

- **Chương V** (từ Điều 49 đến Điều 57) quy định về việc cơ cấu lại, giải thể Quỹ Hợp tác xã.

- **Chương VI** (từ Điều 58 đến Điều 66) quy định về việc tổ chức thực hiện và trách nhiệm của các cơ quan liên quan.

2. Các nội dung chính của dự thảo Nghị định

2.1. Về nguyên tắc hoạt động và nhiệm vụ của Quỹ Hợp tác xã (Điều 4,5 dự thảo Nghị định)

- Thực hiện chủ trương, đường lối của Đảng và Nhà nước, xây dựng Quỹ Hợp tác xã trở thành kênh hỗ trợ phát triển kinh tế tập thể, dự thảo Nghị định quy định Quỹ Hợp tác xã hoạt động không vì mục tiêu lợi nhuận, với nhiệm vụ tiếp nhận và quản lý các nguồn vốn, thực hiện hỗ trợ tài chính dưới hình thức: (i) cho vay vốn; (ii) cung cấp dịch vụ tư vấn đầu tư tài chính, kế toán, ngân hàng đối với tổ hợp tác, hợp tác xã, liên hiệp hợp tác xã, thành viên và người lao động của tổ hợp tác, hợp tác xã.

- Căn cứ theo quy định tại Luật Ngân sách nhà nước, Luật Hợp tác xã và Luật thực hành tiết kiệm chống lãng phí, dự thảo Nghị định quy định nguyên tắc hoạt động của Quỹ hợp tác xã địa phương: (i) Tự chủ về tài chính, bảo đảm an toàn vốn và bảo toàn vốn điều lệ; (ii) Hỗ trợ tín dụng cho đúng đối tượng và đủ điều kiện hỗ trợ; (iii) Ưu tiên hỗ trợ cho tổ hợp tác, hợp tác xã, liên hiệp hợp tác xã, các thành viên của tổ hợp tác, hợp tác xã thuộc lĩnh vực, địa bàn, ngành nghề ưu tiên.

2.2. Về thành lập, tổ chức và hoạt động của Quỹ Hợp tác xã Trung ương (Mục 1, Chương II)

- Quỹ Hợp tác xã Trung ương là quỹ tài chính nhà nước ngoài ngân sách do Thủ tướng Chính phủ thành lập, hoạt động theo mô hình Công ty trách nhiệm hữu hạn một thành viên do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ. Nhằm thực hiện tăng

cường công tác quản lý các quỹ tài chính nhà nước, dự thảo Nghị định quy định cụ thể về chủ sở hữu, đại diện chủ sở hữu Nhà nước đối với Quỹ Hợp tác xã Trung ương. Theo đó, Nhà nước là chủ sở hữu của Quỹ hợp tác xã Trung ương. Chính phủ giao Liên minh Hợp tác xã Việt Nam quản lý Quỹ Hợp tác xã Trung ương với vai trò đại diện chủ sở hữu Nhà nước tại Quỹ.

- Dự thảo quy định thẩm quyền phê duyệt Điều lệ tổ chức và hoạt động của Quỹ Hợp tác xã Trung ương là Chủ tịch Liên minh Hợp tác xã Việt Nam và một số nội dung cơ bản của điều lệ như: Tên, nơi đặt trụ sở chính, địa vị pháp lý, mô hình hoạt động, nội dung hoạt động, vốn điều lệ, quản lý tài chính, tuyển dụng lao động, xử lý tranh chấp, cơ cấu lại, giải thể, phá sản,...

- Theo quy định tại Điều 78 Luật Doanh nghiệp 2014, Công ty trách nhiệm hữu hạn một thành viên do tổ chức làm chủ sở hữu được tổ chức quản lý và hoạt động theo một trong hai mô hình: (i) Chủ tịch công ty, Giám đốc hoặc Tổng giám đốc và Kiểm soát viên hoặc (ii) Hội đồng thành viên, Giám đốc hoặc Tổng giám đốc và Kiểm soát viên. Xét từ tình hình thực tế, quy mô hoạt động của các Quỹ Hợp tác xã chủ yếu còn tương đối hạn hẹp (về nguồn vốn, hoạt động hỗ trợ, phạm vi hoạt động,...), do đó, để tránh phát sinh bộ máy quản lý chồng chéo, giảm thiểu thủ tục hành chính, dự thảo Nghị định quy định cơ cấu tổ chức hoạt động của Quỹ Hợp tác xã gồm có Chủ tịch Quỹ, Kiểm soát viên, Giám đốc Quỹ, các Phó giám đốc, Kế toán trưởng và bộ máy giúp việc.

- Trong đó, để đảm bảo chất lượng nhân sự quản lý, dự thảo Nghị định quy định cụ thể về tiêu chuẩn, điều kiện bổ nhiệm các chức danh quản lý của Quỹ Hợp tác xã Trung ương (bao gồm: Chủ tịch Quỹ, Giám đốc Quỹ, các Phó giám đốc và Kế toán trưởng).

2.3. Về nguyên tắc thành lập và mô hình hoạt động của Quỹ Hợp tác xã địa phương (Điều 15, Điều 16 Dự thảo Nghị định)

Quỹ Hợp tác xã địa phương là quỹ tài chính do Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương (sau đây gọi tắt là Ủy ban nhân dân cấp tỉnh) quyết định thành lập, trên cơ sở ý kiến chấp thuận về chủ trương của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh.

- Qua quá trình khảo sát thực tế, cũng như tổng hợp ý kiến tham gia của các Quỹ Hợp tác xã địa phương, Bộ Tài chính nhận thấy các Quỹ Hợp tác xã hoạt động theo hai mô hình chính: (i) Tổ chức tài chính nhà nước với 100% vốn điều lệ do ngân sách nhà nước cấp hoặc cho vay; (ii) Tổ chức tài chính với vốn điều lệ từ các nguồn: ngân sách nhà nước cấp hoặc cho vay không thu lãi; vốn góp của thành viên góp vốn.

Theo đó, ngoài những quỹ hoạt động chủ yếu dựa vào vốn ngân sách nhà nước cấp bổ sung vốn điều lệ, có một số Quỹ Hợp tác xã địa phương đã huy động được nguồn vốn hoạt động từ nhiều nguồn khác nhau như vốn vay ngân sách nhà

nước, vay của các quỹ tài chính nhà nước, vốn huy động và vốn tiết kiệm của thành viên. Thực tế cho thấy, mô hình hoạt động của các Quỹ này tương đối hiệu quả, thu hút được nguồn vốn đáng kể, giảm sự phụ thuộc vào ngân sách nhà nước, qua đó, tạo thêm nguồn lực nhằm hỗ trợ khu vực kinh tế tập thể. Do đó, Bộ Tài chính dự thảo Nghị định quy định các Quỹ Hợp tác xã hoạt động theo một trong hai mô hình: (i) Công ty trách nhiệm hữu hạn một thành viên do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ; (ii) Hợp tác xã.

- Ngoài ra, thực hiện Chỉ thị số 22/CT-TTg ngày 27/8/2015 của Thủ tướng Chính phủ về việc tăng cường công tác quản lý đối với các quỹ tài chính nhà nước ngoài ngân sách, dự thảo Nghị định quy định nguyên tắc thành lập Quỹ hợp tác xã địa phương: Chỉ thành lập Quỹ trong trường hợp thật cần thiết, không trùng lặp về chức năng, nhiệm vụ và đối tượng, phạm vi hỗ trợ của các tổ chức tài chính khác trên cùng địa bàn và mỗi địa phương chỉ được thành lập 01 Quỹ Hợp tác xã địa phương.

2.4. Về thành lập Quỹ Hợp tác xã địa phương (Điều 17 đến Điều 21 Chương II Dự thảo Nghị định)

- Để đảm bảo việc thành lập các Quỹ Hợp tác xã tại địa phương được hiệu quả, tránh việc thành lập mới Quỹ Hợp tác xã tràn lan nhưng chưa bố trí đủ nguồn lực để triển khai hoạt động, dự thảo Nghị định quy định cụ thể điều kiện để thành lập mới Quỹ Hợp tác xã:

(i) Có đề án thành lập Quỹ Hợp tác xã do Ủy ban nhân dân cấp tỉnh trình được Hội đồng nhân dân cấp tỉnh chấp thuận, thông qua về chủ trương thành lập;

(ii) Vốn điều lệ của Quỹ Hợp tác xã phải đạt mức tối thiểu là 20 tỷ đồng.

(iii) Người quản lý Quỹ Hợp tác xã đáp ứng đầy đủ các điều kiện, tiêu chuẩn quy định.

(iv) Có Điều lệ tổ chức và hoạt động phù hợp với quy định của pháp luật.

- Dự thảo Nghị định quy định Chủ tịch Ủy ban Nhân dân cấp tỉnh ban hành Quyết định thành lập (đối với Quỹ Hợp tác xã hoạt động theo mô hình Công ty trách nhiệm hữu hạn một thành viên do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ) hoặc Quyết định góp vốn (đối với Quỹ Hợp tác xã địa phương hoạt động theo mô hình Hợp tác xã) căn cứ trên Đề án thành lập Quỹ đã được Hội đồng nhân dân cấp tỉnh chấp thuận về chủ trương. Để quy trình thành lập Quỹ được thực hiện chặt chẽ, đáp ứng đủ các điều kiện, dự thảo Nghị định quy định cụ thể các nội dung yêu cầu cần phải có trong Đề án thành lập Quỹ như: sự cần thiết, đánh giá tác động kinh tế xã hội, dự kiến nội dung hoạt động, mô hình hoạt động, phương án nguồn vốn hoạt động, dự thảo Điều lệ tổ chức và hoạt động, danh sách thành viên tham gia góp vốn (đối với Quỹ Hợp tác xã hoạt động theo mô hình hợp tác xã), phương án tài chính và hoạt động của Quỹ dự kiến trong vòng 05 năm sau khi thành lập.

- Ngoài ra, đối với Quỹ Hợp tác xã hoạt động theo mô hình hợp tác xã, dự thảo Nghị định quy định Hội nghị thành lập Quỹ được tổ chức trước khi Liên minh Hợp tác xã cấp tỉnh xây dựng Đề án thành lập Quỹ, báo cáo Ủy ban Nhân dân cấp tỉnh. Thành phần tham dự hội nghị gồm có Liên minh hợp tác xã cấp tỉnh và các sáng lập viên thành lập Quỹ Hợp tác xã và thông qua các nội dung theo quy định của Luật Hợp tác xã năm 2012.

2.5. Về cơ cấu tổ chức hoạt động của Quỹ Hợp tác xã địa phương

- Căn cứ quy định tại Luật Doanh nghiệp năm 2014 và Luật Hợp tác xã năm 2012, và quy mô hoạt động của Quỹ Hợp tác xã địa phương, Dự thảo Nghị định quy định cơ cấu tổ chức hoạt động của Quỹ Hợp tác xã địa phương tương ứng với hai mô hình gồm có:

+ Đối với Quỹ Hợp tác xã địa phương hoạt động theo mô hình Công ty trách nhiệm hữu hạn một thành viên do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ gồm có: Chủ tịch Quỹ; Kiểm soát viên; Ban điều hành gồm có: Giám đốc Quỹ, các Phó giám đốc, Kế toán trưởng và bộ máy giúp việc.

+ Đối với Quỹ Hợp tác xã địa phương hoạt động theo mô hình Hợp tác xã gồm có: Đại hội thành viên; Hội đồng quản trị; Ban kiểm soát hoặc kiểm soát viên; Ban điều hành gồm có: Giám đốc Quỹ, các Phó Giám đốc Quỹ, Kế toán trưởng và bộ máy giúp việc.

- Đồng thời, dự thảo Nghị định cũng quy định về tiêu chuẩn, điều kiện bổ nhiệm; quyền hạn, trách nhiệm và thẩm quyền bổ nhiệm các chức danh quản lý của Quỹ Hợp tác xã địa phương.

- Ngoài ra, Dự thảo Nghị định cũng quy định việc tổ chức quản lý Quỹ Hợp tác xã địa phương hoạt động theo mô hình theo mô hình hợp tác xã thực hiện theo quy định tại Luật Hợp tác xã 2012 các văn bản quy phạm pháp luật sửa đổi, bổ sung (nếu có).

2.7. Về các nội dung liên quan đến hoạt động cho vay của Quỹ Hợp tác xã (Chương III dự thảo Nghị định)

- Dự thảo Nghị định quy định đối tượng được vay vốn của Quỹ Hợp tác xã gồm có: tổ hợp tác, hợp tác xã, liên hiệp hợp tác xã và các thành viên của tổ hợp tác, hợp tác xã có dự án đầu tư hoặc phương thức sản xuất kinh doanh khả thi, thuộc lĩnh vực ưu tiên hỗ trợ vốn. Danh mục lĩnh vực ưu tiên do Chủ tịch Liên minh Hợp tác xã cùng cấp ban hành trong từng thời kỳ, phù hợp với kế hoạch phát triển kinh tế hợp tác, hợp tác xã của Chính phủ và địa phương.

- Ngoài ra, dự thảo Nghị định cũng quy định cụ thể về điều kiện cho vay, thời hạn cho vay, mức vốn cho vay, giới hạn cho vay, lãi suất cho vay, bảo đảm tiền vay, phân loại nợ, trích lập dự phòng rủi ro và xử lý rủi ro.

- Đối với hoạt động bảo lãnh và hỗ trợ lãi suất sau đầu tư

Triển khai thực hiện Nghị định số 193/2013/NĐ-CP, Bộ Tài chính đã chủ trì trình Thủ tướng Chính phủ ban hành Quyết định số 23/2017/QĐ-TTg ngày 22/6/2017 sửa đổi, bổ sung Quyết định số 246/2006/QĐ-TTg về tổ chức và hoạt động của Quỹ Hỗ trợ phát triển hợp tác xã Việt Nam, bổ sung thêm 02 nhiệm vụ cho Quỹ là bảo lãnh tín dụng và hỗ trợ lãi suất sau đầu tư. Tuy nhiên, qua quá trình tổng hợp ý kiến tham gia của Liên minh Hợp tác xã Việt Nam, các Quỹ Hợp tác xã, Bộ Tài chính nhận thấy hoạt động bảo lãnh tín dụng và hỗ trợ lãi suất sau đầu tư không phù hợp để giao cho các Quỹ Hợp tác xã triển khai thực hiện do một số lý do sau:

+ Đối với hoạt động bảo lãnh tín dụng:

(i) Đây là hoạt động tiềm ẩn nhiều rủi ro, tổ chức bộ máy, trình độ nhân sự của các Quỹ Hợp tác xã chưa phù hợp để triển khai thực hiện hoạt động này;

(ii) Một số tỉnh đã thành lập Quỹ Bảo lãnh tín dụng cho doanh nghiệp nhỏ và vừa, do đó, việc tiếp tục giao Quỹ Hợp tác xã thực hiện nhiệm vụ này sẽ dẫn đến trùng lắp, chồng chéo;

(iii) Khi thực hiện bảo lãnh, phát sinh nhiều thủ tục rườm rà, chi phí vay vốn tăng lên (do hợp tác xã vay vốn phải trả thêm phí bảo lãnh) dẫn tới các Hợp tác xã khó tiếp cận vốn vay.

+ Đối với hoạt động hỗ trợ lãi suất sau đầu tư:

(i) Một số địa phương đã có chính sách hỗ trợ sau đầu tư bằng nguồn vốn ngân sách và các cơ quan quản lý nhà nước đã tổ chức bộ máy thẩm định nội dung này. Do đó, việc giao Quỹ Hợp tác xã thực hiện nhiệm vụ này sẽ dễ dẫn đến phát sinh lạm quyền trong việc quyết định hỗ trợ lãi suất cho vay;

(ii) Quỹ Hợp tác xã hoạt động không vì mục tiêu lợi nhuận, bảo toàn và phát triển vốn, chênh lệch thu chi của Quỹ không lớn. Do đó, thực chất Quỹ Hợp tác xã không có nguồn để thực hiện nhiệm vụ này.

Từ thực tế nêu trên, Bộ Tài chính trình Chính phủ không quy định Quỹ HTX thực hiện hoạt động bảo lãnh tín dụng và hỗ trợ lãi suất sau đầu tư, tập trung nguồn lực vào thực hiện các hoạt động cho vay như đã nêu trên.

2.8. Về chế độ tài chính, kế toán, kiểm toán, thông tin và báo cáo và đánh giá hiệu quả hoạt động của Quỹ Hợp tác xã (từ Điều 43 đến Điều 50 Dự thảo Nghị định)

- Dự thảo Nghị định quy định một số nội dung nguyên tắc chung về quản lý tài chính như lập kế hoạch tài chính hàng năm, nguồn vốn hoạt động, nguyên tắc quản lý và sử dụng vốn, lương và phụ cấp lương, kết quả tài chính và phân phối kết quả tài chính, chế độ thông tin báo cáo. Ngoài ra, để đảm bảo các Quỹ Hợp tác xã có đủ căn cứ pháp lý để triển khai hoạt động, dự thảo Nghị định quy định Bộ Tài

chính sẽ hướng dẫn cụ thể về chế độ tài chính đối với Quỹ Hợp tác xã sau khi Nghị định được ban hành.

- Ngoài ra, để tăng cường công tác quản lý, giám sát các Quỹ tài chính nhà nước theo định hướng chỉ đạo của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ thời gian qua, dự thảo Nghị định quy định cụ thể nội dung về giám sát, đánh giá hiệu quả hoạt động, cơ cấu lại và giải thể Quỹ. Theo đó, Liên minh hợp tác xã các cấp thực hiện chức năng giám sát của đại diện chủ sở hữu nhà nước/ đại diện phần vốn góp nhà nước tại các Quỹ Hợp tác xã để báo cáo Thủ tướng Chính phủ (đối với Quỹ Hợp tác xã Trung ương) và Ủy ban nhân dân cấp tỉnh (đối với Quỹ hợp tác xã địa phương). Các chỉ tiêu đánh giá hiệu quả hoạt động hàng năm của Quỹ Hợp tác xã, bao gồm: Tăng trưởng tín dụng; Tỷ lệ nợ xấu (bao gồm dư nợ các nhóm 3, nhóm 4 và nhóm 5 theo kết quả phân loại nợ của Quỹ); Tổng thu nhập trừ tổng chi phí; Tình hình chấp hành pháp luật về đầu tư, quản lý và sử dụng vốn của Quỹ, nghĩa vụ với ngân sách nhà nước, chế độ báo cáo tài chính. Đối với các Quỹ Hợp tác xã địa phương hoạt động theo mô hình hợp tác xã, ngoài các chỉ tiêu đánh giá theo quy định tại điểm a,b,c,d khoản này, thực hiện đánh giá theo các chỉ tiêu theo yêu cầu của Đại hội thành viên.

Ngoài ra, dự thảo Nghị định cũng quy định Quỹ Hợp tác xã thực hiện giải thể trong trường hợp không đảm bảo vốn điều lệ tối thiểu theo quy định, Quỹ Hợp tác xã bị đánh giá, xếp loại không hoàn thành nhiệm vụ trong 03 (ba) năm liên tiếp kể từ khi Nghị định có hiệu lực thi hành.

V. TỔNG HỢP Ý KIẾN THAM GIA CỦA CÁC BỘ, NGÀNH VÀ CÁC ĐƠN VỊ LIÊN QUAN.

VI. Ý KIẾN THẨM ĐỊNH CỦA BỘ TƯ PHÁP

VIII. KIẾN NGHỊ CỦA BỘ TÀI CHÍNH

Từ tình hình nêu trên, Bộ Tài chính đã tiếp thu, rà soát và hoàn thiện nội dung dự thảo Nghị định của Chính phủ về tổ chức và hoạt động của Quỹ Hợp tác xã (dự thảo Nghị định trình kèm).

Bộ Tài chính kính trình Chính phủ xem xét, ban hành./.

Nơi nhận:

- Như trên;
- Văn phòng Chính phủ;
- UBND các tỉnh thành phố trực thuộc TW;
- Kiểm toán Nhà nước;
- Bộ Kế hoạch và Đầu tư; Bộ Tư pháp;
- Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn;
- Ngân hàng Nhà nước Việt Nam;
- Phòng Thương mại và Công nghiệp VN;
- Hiệp hội DNNVV Việt Nam;
- Lưu: VT, TCNH.

BỘ TRƯỞNG

Đinh Tiến Dũng