

BỘ KẾ HOẠCH VÀ ĐẦU TƯ CỘNG HÒA XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM
Độc lập - Tự do - Hạnh phúc

Số: /TTr-BKHĐT

Hà Nội, ngày tháng năm 2022

DỰ THẢO 2

TỜ TRÌNH
Về dự án Luật Hợp tác xã (sửa đổi)

Kính gửi: Chính phủ

Thực hiện Nghị quyết số /2022/QH15 ngày tháng năm 2022 của Quốc hội về chương trình xây dựng Luật, pháp lệnh năm 2023 và điều chỉnh chương trình xây dựng Luật, pháp lệnh năm 2022 và Quyết định số...../QĐ-TTg ngày.... của Thủ tướng Chính phủ phân công cơ quan chủ trì soạn thảo Dự án Luật Hợp tác xã (sửa đổi), Bộ Kế hoạch và Đầu tư (Cơ quan chủ trì soạn thảo) đã dự thảo Dự án Luật Hợp tác xã (sửa đổi) (sau đây gọi chung là dự án Luật) như sau:

I. SỰ CẦN THIẾT BAN HÀNH LUẬT HỢP TÁC XÃ (SỬA ĐỔI)

1. Cơ sở chính trị

- 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 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*”.

- 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 09/3/2020 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, Chính phủ đã giao Bộ Kế hoạch và Đầu tư chủ trì “*Xây dựng Luật mới hoặc sửa đổi, bổ sung Luật Hợp tác xã năm 2012 trên cơ sở kết quả tổng kết 10 năm thi hành Luật Hợp tác xã*”.

- Nghị quyết số 99/NQ-CP ngày 30/8/2021 của Chính phủ về Ban hành Chương trình hành động của Chính phủ nhiệm kỳ 2021 - 2026 thực hiện Nghị quyết của Quốc hội về Kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội 5 năm 2021 - 2025, Chính phủ chỉ đạo Bộ Kế hoạch và Đầu tư chủ trì xây dựng dự án Luật Hợp tác xã (sau đây viết tắt là HTX) sửa đổi, bổ sung Luật HTX năm 2012 để trình Quốc hội trong năm 2022.

2. Cơ sở thực tiễn

Luật HTX năm 2012 được Quốc hội thông qua ngày 20/11/2012, có hiệu lực từ ngày 01/7/2013 (thay thế Luật HTX năm 2003) đã thể chế hóa các chủ

trương của Đảng về tiếp tục đổi mới, nâng cao hiệu quả kinh tế tập thể tiếp cận gần hơn với bản chất, giá trị nguyên tắc của HTX trên thế giới. Theo Báo cáo tổng kết 10 năm thi hành Luật HTX năm 2012¹, Luật HTX năm 2012 đã bước đầu tác động tích cực đến tổ chức và hoạt động của các HTX. Tuy nhiên, bên cạnh những kết quả đã đạt được, thực tiễn sau gần 10 năm triển khai thực hiện, Luật HTX năm 2012 còn bộc lộ một số tồn tại, hạn chế cần được nghiên cứu, sửa đổi, hoàn thiện để phù hợp hơn với thực tiễn.

Một là, việc HTX gia nhập, hoạt động, rút khỏi thị trường hiện nay còn gặp nhiều rào cản.

- Quy định về số lượng thành viên tối thiểu khi thành lập HTX (07 thành viên), liên hiệp HTX (04 thành viên) đang cao hơn so với quy định ở một số nước như Hàn Quốc, Đức², gây khó khăn cho việc tập hợp đủ số lượng để thành lập. Việc giảm số lượng thành viên tối thiểu khi đăng ký thành lập không làm mất đi đặc trưng của HTX là ưu tiên phát triển thành viên, mà giúp tạo điều kiện thuận lợi cho HTX, liên hiệp HTX gia nhập thị trường và tiếp tục kết nạp mở rộng thành viên trong quá trình hoạt động của mình.

- Quy định về đăng ký thành lập HTX, liên hiệp HTX tại Điều 23 Luật HTX năm 2012 phức tạp, mất nhiều thời gian, như: yêu cầu về Phương án sản xuất kinh doanh của HTX, liên hiệp HTX là không cần thiết, thậm chí can thiệp quá sâu vào hoạt động sản xuất, kinh doanh của các tổ chức kinh tế này; thời hạn cấp giấy chứng nhận đăng ký HTX, liên hiệp HTX trong vòng 05 ngày, trong khi việc đăng ký thành lập doanh nghiệp chỉ mất tối đa 03 ngày.

- Quy định hạn chế tỷ lệ cung ứng sản phẩm, dịch vụ của HTX ra bên ngoài chưa bảo đảm môi trường sản xuất, kinh doanh bình đẳng với doanh nghiệp, chưa khuyến khích HTX mở rộng sản xuất, kinh doanh khi tham gia thị trường; đồng thời, làm mất đi tính tự chủ, tự chịu trách nhiệm của HTX. Hiện nay, nhiều HTX ở Việt Nam và trên thế giới có xu hướng mở rộng hoạt động tìm kiếm lợi nhuận bên ngoài thị trường giống như doanh nghiệp sau khi đã đáp ứng nhu cầu chung của thành viên. Nhu cầu tự thân của HTX tìm kiếm lợi nhuận là nhu cầu chính đáng để HTX tồn tại, phát triển và mang lại lợi ích gián tiếp cho thành viên HTX.

- Quy định về giải thể phức tạp gây khó khăn cho việc rút khỏi thị trường của các HTX. Điều 54 Luật HTX năm 2012 quy định thành lập Hội đồng giải thể phải đầy đủ thành phần (Hội đồng quản trị, Ban kiểm soát, Ban điều hành, đại diện thành viên), nhưng thực tế nhiều HTX khó thành lập được Hội đồng giải thể này do người đại diện không hợp tác, ốm, mất tích, không liên lạc được...; quy định HTX phải nộp bộ hồ sơ đầy đủ bao gồm con dấu, bản gốc giấy chứng nhận đăng ký HTX nhưng nhiều HTX cũ thành lập trước đây không

¹ Tại Hội nghị tổng kết 20 năm thực hiện Nghị quyết số 13/NQ-TW về kinh tế tập thể và 10 năm thi hành Luật HTX năm 2012 ngày 15/02/2022 của Chính phủ.

² Số lượng thành viên tối thiểu khi thành lập là 05 thành viên đối với HTX và 03 thành viên đối với liên hiệp HTX.

còn lưu giữ đầy đủ hồ sơ. Theo Báo cáo tổng kết 10 năm thi hành Luật HTX năm 2012, đến hết năm 2020 có khoảng 2.044 HTX khó khăn trong giải thể do vướng mắc quy định của Luật HTX năm 2012.

Hai là, chưa bảo đảm nguyên tắc mở cho thành viên khi gia nhập và rút khỏi HTX.

- Quy định tại Điều 13, 15 Luật HTX năm 2012 bắt buộc thành viên phải sử dụng sản phẩm, dịch vụ đã hạn chế một số đối tượng trở thành thành viên hoặc không thể tiếp tục là thành viên của HTX như: người muốn đóng góp cho HTX bằng tài sản, vốn đầu tư, kinh nghiệm, kiến thức chuyên môn, uy tín... hoặc thành viên làm việc lâu năm cho HTX đến tuổi nghỉ hưu muốn tiếp tục cống hiến cho HTX. Ngoài ra, quy định điều kiện trở thành thành viên HTX là cá nhân phải từ đủ 18 tuổi trở lên³, là tổ chức chỉ bao gồm hộ gia đình, pháp nhân đã hạn chế người chưa đủ tuổi vị thành niên và các tổ chức không có tư cách pháp nhân như tổ hợp tác (THT), doanh nghiệp tư nhân được tham gia.

- Luật HTX năm 2012 không phân loại thành viên nhưng thực tế rất nhiều HTX⁴ ngoài thành viên chính thức còn có thêm thành viên liên kết là cá nhân, hộ gia đình, THT, doanh nghiệp tham gia hợp tác sản xuất, kinh doanh với HTX. Thành viên liên kết mặc dù đóng góp rất lớn vào HTX như: hỗ trợ kỹ thuật sản xuất, chế biến, cung cấp và tiêu thụ dịch vụ, sản phẩm nhưng không được pháp luật công nhận, thành viên liên kết không được hưởng lợi ích từ HTX, chưa được giáo dục, định hướng trở thành thành viên chính thức của HTX.

- Quy định về một số trường hợp chấm dứt tư cách thành viên quy định tại điểm b, khoản 2, Điều 16 Luật HTX năm 2012 phải trình Đại hội thành viên quyết định và quy định tại Điều 51 Luật HTX năm 2012 về trả lại vốn góp cho thành viên chỉ được thực hiện sau khi HTX quyết toán năm tài chính gây khó khăn, mất nhiều thời gian đối với thành viên khi có nhu cầu rút khỏi HTX.

Ba là, chưa quy định đầy đủ các loại hình tổ chức kinh tế hợp tác (sau đây viết tắt là TCKTHT) trong thực tiễn và chưa tạo mối liên hệ, tính liên kết giữa các tổ chức hợp tác với nhau

- THT có cùng bản chất hợp tác, tương trợ và đáp ứng nhu cầu chung của thành viên về kinh tế, văn hóa, xã hội, giống như các HTX. Tuy nhiên, một số quy định tại Nghị định số 77/2020/NĐ-CP ngày 10/10/2019 của Chính phủ về THT hiện nay gặp phải một số bất cập như: (i) Nhiều tổ chức THT có số thành viên đông lên đến hàng trăm người, có góp vốn, có hoạt động kinh doanh ổn định nhưng không đăng ký, tiềm ẩn nguy cơ rủi ro trong quan hệ kinh tế trong nội bộ thành viên và với các tổ chức khác, THT không trực tiếp thực hiện nghĩa

³ Luật HTX Singapore quy định cá nhân trở thành thành viên HTX từ 16 tuổi trở lên hoặc 12 tuổi trở lên đối với HTX trường học.

⁴ Ví dụ: HTX Nông nghiệp Thanh niên Như Cỏ ở Bắc Kạn có 11 thành viên nhưng có hơn 100 thành viên liên kết là cá nhân, hộ gia đình. Thành viên liên kết được đào tạo, hướng dẫn kỹ thuật trồng cây, ưu đãi về giá thu mua, cung cấp sản phẩm cho HTX sơ chế, chế biến, đóng gói tiêu thụ ra bên ngoài thị trường.

vụ nộp thuế cho Nhà nước⁵. (ii) Chính sách hỗ trợ của Nhà nước cho khu vực kinh tế tập thể hiện nay bao gồm THT giống như HTX nhưng Nhà nước không quản lý đăng ký gây khó khăn trong việc triển khai thực hiện. (iii) Thiếu các quy định, chính sách mang tính định hướng cho THT phát triển lên các tổ chức cao hơn như HTX.

- Theo kinh nghiệm quốc tế, ở nhiều quốc gia, Liên đoàn HTX phát triển rất mạnh, vừa là tổ chức kinh tế tham gia các hoạt động kinh tế phục vụ, hỗ trợ thành viên vừa hoạt động như một tổ chức đại diện trong 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...). Một số Liên đoàn HTX lớn trên thế giới như: Liên đoàn HTX Raffeisen (DGRV- CHLB Đức) hoạt động về lĩnh vực kiểm toán, 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)... 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.

- Nguyên tắc thứ 6 của ICA đề cao tính hợp tác giữa các HTX với nhau nhằm tạo ra mối liên kết giữa các TCKTHT từ thấp đến cao, hình thành một hệ sinh thái các TCKTHT. Một số quốc gia như Thái Lan, Đức quy định HTX khi thành lập bắt buộc phải là thành viên của một tổ chức đại diện cho các TCKTHT (Liên minh HTX Thái Lan, Liên đoàn HTX Raffeisen). Tuy nhiên, Luật HTX năm 2012 chưa quy định mối quan hệ giữa các loại hình TCKTHT và tổ chức đại diện dẫn đến thực tế nhiều HTX thành lập tự phát, không có sự liên kết với các TCKTHT khác, không được Nhà nước hỗ trợ hoặc thiếu định hướng hoạt động phát huy bản chất HTX.

Bốn là, quy định về cơ cấu, tổ chức, quản lý HTX còn chưa phù hợp.

- Cơ cấu tổ chức HTX quy định hiện nay rất cồng kềnh bao gồm: Đại hội thành viên, Hội đồng quản trị (bộ máy quản lý), Ban kiểm soát/Kiểm soát viên và Giám đốc/Tổng giám đốc (bộ máy điều hành HTX). Tuy nhiên, trên thực tế có rất nhiều HTX quy mô nhỏ, siêu nhỏ ít thành viên chỉ cần thành lập một bộ máy quản lý kiêm điều hành, trong đó chủ tịch Hội đồng quản trị đồng thời là Giám đốc của HTX để tiết kiệm chi phí, hoạt động hiệu quả. Do đó, quy định hiện nay chưa phù hợp với thực tiễn.

- Theo Điều 37, 38 Luật HTX năm 2012, Chủ tịch Hội đồng quản trị là người đại diện theo pháp luật duy nhất của HTX gây khó khăn trong hoạt động sản xuất, kinh doanh của HTX. Trong khi đó, các doanh nghiệp được phép có nhiều hơn một người đại diện theo pháp luật.

- Nhiều quy định của Luật HTX năm 2012 đã rất lạc hậu so với sự phát triển nhanh, mạnh của cuộc cách mạng công nghiệp lần thứ tư, môi trường pháp

⁵ Hiện nay, người đại diện hoặc thành viên THT phải đăng ký hộ kinh doanh cá thể để thực hiện nghĩa vụ nộp thuế cho Nhà nước.

lý chưa thực sự thông thoáng so với Luật Doanh nghiệp như: chưa quy định cụ thể về hình thức tổ chức trực tuyến Đại hội thành viên, chưa quy định hình thức biểu quyết bằng điện tử hoặc gửi kết quả qua đường bưu chính...; quy định về điều kiện tổ chức đại hội thành viên HTX phải có ít nhất 75% tổng số thành viên trong lần thứ nhất triệu tập và 50% tổng số thành viên trong lần thứ hai triệu tập⁶... gây khó khăn, tốn kém chi phí cho HTX khi tổ chức Đại hội thành viên, chưa phù hợp với bối cảnh hiện nay.

- Luật HTX năm 2012 còn nhiều kẽ hở, khoảng trống như: chưa quy định về điều kiện, năng lực Giám đốc/Tổng giám đốc, Trưởng Ban kiểm soát/Kiểm soát viên để đáp ứng yêu cầu công việc, chuyên môn; chưa quy định trách nhiệm của Hội đồng quản trị, Giám đốc/Tổng giám đốc khi ra quyết định trái pháp luật, Điều lệ, Nghị quyết Đại hội thành viên; chưa quy định trường hợp Chủ tịch Hội đồng quản trị vắng mặt không có người ủy quyền...

- Điều 3 Luật HTX quy định khi HTX, liên hiệp HTX phát triển đến trình độ cao hơn thì sẽ hình thành các doanh nghiệp của HTX, liên hiệp HTX. Quy định này gây nhầm lẫn rằng HTX là mô hình tổ chức ở trình độ thấp của mô hình doanh nghiệp và chưa làm rõ mối quan hệ giữa HTX, liên hiệp HTX với doanh nghiệp do HTX, liên hiệp HTX thành lập.

Năm là, thông tin về hoạt động sản xuất kinh doanh của HTX còn thiếu minh bạch, chưa bảo đảm độ tin cậy; chế độ báo cáo cho cơ quan quản lý nhà nước còn cứng nhắc.

- Luật HTX năm 2012 chưa làm rõ nguyên tắc minh bạch thông tin đối với thành viên của mình. Chưa quy định cụ thể nội dung, hình thức, thời gian cung cấp thông tin cho thành viên.

- 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 Hội đồng quản trị 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. Luật HTX năm 2012 chưa quy định chi tiết về nội dung kiểm toán, đối tượng kiểm toán, tần suất kiểm toán nên trên thực tế, kiểm toán HTX gần như chưa thực hiện.

- Quy định HTX phải gửi báo cáo về hoạt động sản xuất, kinh doanh dưới hình thức bản giấy hằng năm cho các cơ quan chức năng của Nhà nước còn cứng nhắc, lạc hậu so với Luật Doanh nghiệp năm 2020, chưa cho phép HTX tự chủ động công bố thông tin lên trang thông tin điện tử của mình.

Sáu là, quy định về tài sản, tài chính của HTX còn nhiều bất cập.

- Tài sản không chia là một đặc trưng riêng của HTX so với loại hình kinh tế khác. Theo nguyên tắc số 04 của ICA thì quỹ chung không chia (hay tài sản

⁶ Luật Doanh nghiệp năm 2020 sửa đổi giảm tỷ lệ này xuống 50% tổng số thành viên lần 1 và 33% tổng số thành viên lần 2.

chung không chia) cần được trích lập hằng năm nhằm phát triển tài sản chung của HTX, thu hút các thành viên tham gia, gắn bó với HTX, để phát triển phong trào HTX đồng thời cũng hạn chế việc HTX giải thể, chuyển đổi. Tuy nhiên, Điều 48 Luật HTX năm 2012 quy định HTX tự quyết định việc trích một phần quỹ đầu tư phát triển để đưa vào “tài sản không chia” dẫn đến thực tế rất ít HTX trích lập tài sản không chia, tài sản không chia của HTX không phát triển, không thu hút được thành viên tham gia vào HTX.

- Luật HTX năm 2012 chưa có quy định khi góp vốn thì các thành viên phải chuyển quyền sở hữu tài sản được dùng để góp vốn của mình sang HTX. HTX là một pháp nhân⁷, có tài sản độc lập và chịu trách nhiệm bằng tài sản độc lập đó⁸, bởi vậy cần và phải tách bạch tài sản, trách nhiệm của pháp nhân HTX với tài sản của thành viên, trách nhiệm của thành viên pháp nhân đối với hoạt động của pháp nhân⁹. Vì vậy, quy định hiện nay chưa rõ ràng, gây khó khăn trong xử lý tài sản của HTX.

- Khoản 1 Điều 42 Luật HTX năm 2012 quy định tài sản khác góp vốn của thành viên được quy đổi ra Đồng Việt Nam nhưng chưa liệt kê đầy đủ các loại tài sản dùng để góp vốn vào HTX như: vàng, công nghệ, 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 năm 2015¹⁰.

Bây là, chính sách hỗ trợ, ưu đãi của Nhà nước chưa hiệu quả, thiếu trọng tâm.

- Điều 6 Luật HTX năm 2012 chỉ quy định nội dung về hỗ trợ, ưu đãi của Nhà nước cho HTX, chưa đưa ra nguyên tắc, tiêu chí hỗ trợ cụ thể dẫn tới việc triển khai thực hiện chính sách hỗ trợ của Nhà nước trong thời gian qua chưa đạt hiệu quả, còn dàn trải, chưa tập trung hỗ trợ cho các hoạt động thể hiện đặc trưng, phát huy bản chất tốt đẹp của loại hình kinh tế hợp tác; chưa khắc phục được tình trạng một số HTX thành lập “trá hình” để trục lợi chính sách.

- Hiện nay, doanh nghiệp nhận được nhiều chính sách hỗ trợ của Nhà nước như: Luật Hỗ trợ doanh nghiệp doanh nghiệp nhỏ và vừa, các chính sách khuyến khích thu hút doanh nghiệp đầu tư tại các địa phương (được ưu tiên giao đất, miễn giảm tiền thuê đất...), trong khi HTX ở nước ta hiện nay đa số quy mô còn nhỏ, thành viên là đối tượng yếu thế cần được hỗ trợ và ưu tiên. Do vậy, cần quy định chi tiết hơn, hỗ trợ nhiều hơn, tập trung nguồn lực hơn cho các TCKTHT. Chính sách hỗ trợ cho các TCKTHT phù hợp với chủ trương, định hướng phát triển kinh tế tập thể của Đảng và Nhà nước¹¹.

⁷ Khoản 1, 2 Điều 3 Luật HTX năm 2012

⁸ Điều 81, 87 Bộ luật Dân sự năm 2015

⁹ Điều 74, 87 Bộ luật Dân sự năm 2015

¹⁰ Theo đó, 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.

¹¹ Theo quan điểm chỉ đạo của Ban chấp hành Trung ương tại Hội nghị Trung ương 5, khóa XIII

- Luật HTX năm 2012 chưa quy định các chính sách hỗ trợ, phương thức hỗ trợ cụ thể, đặc thù cho HTX (như miễn, giảm thuế đối với giao dịch nội bộ trong HTX, hỗ trợ theo hình thức phi dự án,...), thiếu cơ chế đánh giá, kiểm tra trước khi HTX được hỗ trợ (thông qua công cụ kiểm toán HTX).

II. MỤC TIÊU, QUAN ĐIỂM XÂY DỰNG DỰ ÁN LUẬT

1. Mục tiêu

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 TCKTHT 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 kinh tế tập thể, 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. Quan điểm

Một là, bám sát và thể chế hóa đầy đủ quan điểm của Đảng tiếp tục đổi mới, phát triển kinh tế tập thể, HTX ở nước ta trong thời gian tới.

Hai là, kế thừa và phát triển các quy định của Luật HTX năm 2012 còn phù hợp, đang có hiệu lực, hiệu quả, đồng thời giữ vững các nguyên tắc cơ bản của HTX do Liên minh HTX quốc tế (ICA) đưa ra trong thế kỷ 21.

Ba là, phù hợp với thực tiễn và đòi hỏi phát triển của khu vực kinh tế tập thể, các TCKTHT trên cơ sở tổng kết 10 năm thi hành Luật HTX năm 2012, đồng thời tiếp thu có chọn lọc các kinh nghiệm quốc tế, phù hợp với xu thế vận động và phát triển của các tổ chức kinh tế hợp tác trong bối cảnh mới.

Bốn là, xây dựng một Luật chung thống nhất cho các đối tượng trong khu vực kinh tế tập thể, lấy đối tượng HTX là trung tâm, đối xử bình đẳng như các tổ chức kinh tế khác trong nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa.

Năm là, bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp và tính thống nhất trong hệ thống pháp luật, tính tương thích với các cam kết quốc tế mà Việt Nam là thành viên.

III. QUÁ TRÌNH SOẠN THẢO DỰ ÁN LUẬT

Thực hiện Nghị quyết số 134/NQ-CP ban hành Chương trình hành động của Chính phủ thực hiện Kết luận số 70/KL-TW ngày 09/3/2020 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, năm 2021, Bộ Kế hoạch và Đầu tư đã tổ chức soạn thảo dự án Luật HTX (sửa đổi) theo đúng trình tự, thủ tục của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật (sửa đổi, bổ sung năm 2020), cụ thể:

1. Từ tháng 8/2021 đến 2/2022, Bộ Kế hoạch và Đầu tư (Thường trực Ban Chỉ đạo đổi mới, phát triển kinh tế tập thể, hợp tác xã) triển khai Tổng kết 10 năm thi hành Luật HTX: xây dựng kế hoạch và đề cương, tổng hợp báo cáo của

10 bộ, ngành, cơ quan Trung ương và 63/63 tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương, 20 báo cáo chuyên đề, tổ chức 12 hội thảo chuyên gia, 03 cuộc khảo sát thực tế. Ngày 15/02/2022, Bộ Kế hoạch và Đầu tư đã phối hợp với Văn phòng Chính phủ tổ chức thành công Hội nghị trực tuyến toàn quốc Tổng kết 20 năm triển khai thực hiện Nghị quyết số 13/NQ-TW về tiếp tục đổi mới, phát triển và nâng cao hiệu quả kinh tế tập thể và Tổng kết 10 năm thi hành Luật HTX năm 2012.

2. Từ tháng 02-5/2022: sau khi Đề nghị xây dựng Luật HTX (sửa đổi) được Chính phủ thông qua tại Nghị quyết số 22/NQ-CP ngày 28/02/2022 về Phiên họp chuyên đề về xây dựng pháp luật tháng 2 năm 2022, để bảo đảm tiến độ Bộ Kế hoạch và Đầu tư đã khẩn trương triển khai xây dựng hồ sơ dự án Luật, bao gồm: dự thảo dự án Luật với sự cộng tác của chuyên gia từ Bộ Tư pháp, trường Đại học Luật Hà Nội; khảo sát một số THT, HTX, liên hiệp HTX tại Hà Nội, Thanh Hóa; nghiên cứu, dịch các tài liệu trong nước và nước ngoài; tổ chức 04 hội thảo lấy ý kiến của các nhà quản lý, nhà khoa học, các chuyên gia, các HTX, liên hiệp HTX, THT về các nội dung dự thảo Luật; thành lập Ban soạn thảo, Tổ biên tập dự án Luật, tổ chức họp lấy ý kiến thành viên Ban soạn thảo, Tổ biên tập. Ngoài ra, Bộ Kế hoạch và Đầu tư đã xây dựng bộ câu hỏi khảo sát, lấy ý kiến thành viên các TCKTHT, nhân dân về một số nội dung sửa đổi Luật trên trang thông tin điện tử¹².

IV. BỐ CỤC VÀ NỘI DUNG CƠ BẢN CỦA DỰ THẢO LUẬT

1. Về bố cục

Luật này bổ sung đối tượng điều chỉnh gồm THT và Liên đoàn HTX, bãi bỏ 04 Điều¹³, sửa đổi 70¹⁴ Điều, bổ sung 50 Điều (*trong đó có 04 Chương về Liên đoàn HTX (03 Điều), THT (09 Điều), Kiểm toán (04 Điều) và Chính sách hỗ trợ (06 Điều)*) và được thiết kế gồm 05 Phần, 15 Chương, 120 Điều¹⁵, cụ thể như sau:

i) Phần thứ nhất: Quy định chung của Luật, gồm 1 chương, 8 điều từ Điều 1 đến Điều 8.

ii) Phần thứ hai: TCKTHT có tư cách pháp nhân¹⁶ (sau đây viết tắt là TCKTHTCTCPN), bao gồm nhóm các điều quy định chung, thành lập, tổ chức quản lý, tài sản, tài chính; nhóm các điều quy định riêng cho HTX, liên hiệp HTX, liên đoàn HTX; tổ chức lại, giải thể, phá sản và kiểm toán. Bao gồm 9 chương, 90 điều từ Điều 9 đến Điều 98.

¹² <https://khaosat.me/survey/khao-sat-mot-so-noi-dung-du-thao-luat-htx-sua-doi-ba09e7d>

¹³ Các Điều 22, 61, 63, 64.

¹⁴ Sửa đổi 60 Điều của Luật HTX năm 2012, trong đó 10 Điều tách ra thành 20 Điều. Tổng cộng có 70 Điều.

¹⁵ Luật HTX năm 2012 bao gồm 11 Chương, 64 Điều

¹⁶ TCKTHT có tư cách pháp nhân bao gồm HTX, liên hiệp HTX, liên đoàn HTX

iii) Phần thứ ba: THT, bao gồm nhóm các điều quy định chung về THT, thành lập và chấm dứt hoạt động, tổ chức và điều hành THT. Bao gồm 1 chương, 9 điều từ Điều 99 đến Điều 107.

iv) Phần thứ tư: Các tổ chức đại diện, bao gồm quy định về tổ chức đại diện và liên minh HTX, gồm 1 chương, 3 điều từ Điều 108 đến Điều 110.

v) Phần thứ năm: Chính sách hỗ trợ và quản lý nhà nước đối với các TCKTHT, bao gồm nhóm các điều quy định về chính sách hỗ trợ, quản lý nhà nước và điều khoản thi hành. Bao gồm 3 chương, 10 điều từ Điều 111 đến Điều 120.

2. Nội dung cơ bản

Dự thảo Luật HTX (sửa đổi) đã bám sát mục tiêu, quan điểm chỉ đạo và cụ thể hóa 05 nhóm chính sách tại đề nghị xây dựng dự án Luật đã được thông qua như sau:

Một là, nhóm chính sách về hoàn thiện các quy định về bản chất HTX, phát triển thành viên HTX, bao gồm: Xây dựng nguyên tắc mở đối với thành viên tham gia HTX cho cả đối tượng là công dân dưới 18 tuổi, doanh nghiệp tư nhân, THT; bổ sung và khuyến khích phát triển các thành viên liên kết của HTX để mở rộng các hoạt động hợp tác, liên kết sản xuất kinh doanh, hỗ trợ, góp vốn, góp sức lao động (bao gồm người hết tuổi lao động có thể đóng góp bằng kinh nghiệm, trí tuệ) đóng góp cho HTX phát triển; thành viên liên kết chỉ cần đáp ứng một trong các điều kiện về góp vốn, sử dụng sản phẩm, dịch vụ của HTX, hoặc góp sức lao động cho HTX, không tham gia biểu quyết, quản lý, điều hành HTX; khuyến khích HTX quan tâm đến phát triển cộng đồng; nâng cao nguyên tắc minh bạch thông tin HTX thông qua ứng dụng công nghệ thông tin, đảm bảo thông tin cung cấp đến thành viên nhanh chóng, chính xác, bảo vệ lợi ích cho thành viên; chú trọng công tác giáo dục, đào tạo, bồi dưỡng cho thành viên, người lao động của HTX. Các nội dung này được cụ thể hóa tại quy định nguyên tắc tổ chức, hoạt động của TCKTHT, điều kiện trở thành thành viên, quyền và nghĩa vụ của thành viên liên kết, chế độ báo cáo cung cấp thông tin của TCKTHT.

Hai là, nhóm chính sách về mở rộng phạm vi điều chỉnh và hoàn thiện các quy định về loại hình TCKTHT, tổ chức đại diện, bao gồm: Bổ sung đối tượng điều chỉnh của Luật gồm THT hoạt động lâu dài có đăng ký thành lập, Liên đoàn HTX; hoàn thiện các quy định để làm rõ vị trí và vai trò tổ chức Liên minh HTX Việt Nam phù hợp với bản chất, các quy định hiện hành và hội nhập với thế giới; hoàn thiện quy định phân loại HTX theo hướng phù hợp với công tác quản lý Nhà nước. Các nội dung này được cụ thể hóa tại các Chương về THT, liên đoàn HTX và tổ chức đại diện, liên minh HTX.

Ba là, nhóm chính sách về mở rộng thị trường, nâng cao khả năng huy động vốn, tạo động lực cho HTX phát triển, bao gồm: Sửa đổi quy định giao

dịch của HTX, liên hiệp HTX với các đối tượng không phải thành viên theo hướng điều lệ HTX, liên hiệp HTX tự quyết định, sau khi đáp ứng nhu cầu của thành viên; bổ sung các quy định lợi nhuận thu được từ giao dịch bên ngoài được trích lập quỹ chung không chia và phải chịu thuế thu nhập doanh nghiệp giống như doanh nghiệp, giao dịch nội bộ HTX, liên hiệp HTX được miễn, giảm thuế thu nhập doanh nghiệp; tăng tỷ lệ vốn góp của thành viên theo thông lệ thế giới; bổ sung quy định cho phép thành viên giao dịch, chuyển nhượng vốn góp; bổ sung quy định cho phép HTX, liên hiệp HTX sử dụng quỹ chung không chia, nguồn vốn hình thành tài sản chung không chia tham gia vào hoạt động sản xuất, kinh doanh, ngoại trừ quyền sử dụng đất được Nhà nước giao, cho thuê; sửa đổi các quy định về phân phối thu nhập. Các nội dung này được cụ thể hóa tại quy định về quyền và nghĩa vụ của TCKTHT; góp vốn, chuyển nhượng vốn góp; trích lập quỹ chung không chia, phân phối thu nhập; quản lý, sử dụng các quỹ; xử lý tài sản và vốn khi TCKTHT giải thể; chính sách hỗ trợ của Nhà nước cho các TCKTHT.

Bốn là, nhóm chính sách về hoàn thiện và nâng cao hiệu quả công tác quản lý, điều hành HTX, bao gồm: Bổ sung một chương riêng về kiểm toán, trong đó quy định về kiểm toán nội bộ, kiểm toán độc lập bảo đảm phù hợp tiêu chuẩn kiểm toán HTX, liên hiệp HTX thế giới, pháp luật về kiểm toán ở nước ta; hoàn thiện các quy định về bộ máy, tổ chức của HTX, liên hiệp HTX cho phép HTX, liên hiệp HTX có nhiều người đại diện theo pháp luật; hoàn thiện quy định về tổ chức bộ máy quản lý, điều hành, về trách nhiệm, điều kiện năng lực của Chủ tịch Hội đồng quản trị, thành viên Hội đồng quản trị, Ban kiểm soát hoặc kiểm soát viên; hoàn thiện quy định về tổ chức đại hội thành viên về hình thức tổ chức, tham dự, bỏ phiếu trực tuyến, điện tử, gửi phiếu biểu quyết qua dịch vụ bưu chính, HTX thành viên trong liên hiệp HTX được phép bầu nhiều phiếu.... Các nội dung này được cụ thể hóa tại các Chương tổ chức quản lý và Kiểm toán TCKTHTCTCPN, quy định về quyền của thành viên liên hiệp HTX.

Năm là, nhóm chính sách về nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước trong lĩnh vực kinh tế tập thể, bao gồm: Hoàn thiện các quy định theo hướng tạo điều kiện cho các TCKTHT gia nhập cũng như rút lui khỏi thị trường, tăng cường “hậu kiểm” và tạo sân chơi bình đẳng với doanh nghiệp; đẩy mạnh ứng dụng công nghệ thông tin, chuyển đổi số; hoàn thiện các quy định về chính sách hỗ trợ của Nhà nước tại một chương riêng theo hướng bổ sung nguyên tắc, tiêu chí thực hiện chính sách hỗ trợ của Nhà nước nhằm phát huy bản chất HTX trên cơ sở báo cáo kiểm toán của HTX, liên hiệp HTX; thống nhất các quy định về nội dung chính sách hỗ trợ đang quy định dàn trải; bổ sung chính sách hỗ trợ của Nhà nước thúc đẩy THT phát triển lên HTX. Các nội dung này được cụ thể

hóa tại Chương thành lập; tổ chức lại, giải thể, phá sản TCKTHTCTCPN; quản lý nhà nước và chính sách hỗ trợ đối với TCKTHT.

Trên cơ sở mục tiêu, quan điểm chỉ đạo, các nhóm chính sách sửa đổi, dự án Luật bao gồm các nội dung cụ thể như sau:

2.1. Những quy định chung của Luật

- Về đối tượng và phạm vi điều chỉnh: Được sửa đổi theo hướng mở rộng phạm vi điều chỉnh, bổ sung đối tượng THT và liên đoàn HTX. Các TCKTHT bao gồm: THT, HTX, liên hiệp HTX, liên đoàn HTX.

- Về Áp dụng Luật này và luật khác: Được bổ sung nhằm giải quyết sự chồng chéo các quy định áp dụng cho Quỹ tín dụng nhân dân đang chịu điều chỉnh đồng thời của Luật HTX và Luật Các tổ chức tín dụng.

- Về giải thích từ ngữ: Sửa đổi, chuẩn hóa 07 thuật ngữ, bổ sung 26 thuật ngữ để phù hợp với các quy định của Luật này và pháp luật có liên quan.

- Về các hành vi bị nghiêm cấm: Sửa đổi tách biệt quy định đối với cơ quan quản lý nhà nước và các TCKTHT, trong đó bổ sung các hành vi bị cấm liên quan đến việc tổ chức thực hiện chính sách hỗ trợ của các cá nhân, tổ chức.

- Về phân loại THT, HTX, liên hiệp HTX: Bổ sung quy định phân loại theo quy mô số lượng thành viên, doanh thu và tổng nguồn vốn trong từng lĩnh vực hoạt động của THT, HTX, liên hiệp HTX.

2.2. Quy định về tổ chức kinh tế hợp tác có tư cách pháp nhân

Phần thứ hai này quy định về các TCKTHTCTCPN, trong đó nội dung được thiết kế từ nhóm những quy định chung đến những quy định riêng cho từng đối tượng.

a) Những quy định chung

- Về nguyên tắc tổ chức hoạt động: Sửa đổi, làm rõ các nội dung theo 07 nguyên tắc do tổ chức Liên minh HTX quốc tế (ICA) quy định hiện nay.

- Về quyền và nghĩa vụ của TCKTHTCTCPN: Sửa đổi quy định giới hạn tỷ lệ giao dịch bên ngoài do Điều lệ của TCKTHTCTCPN quy định¹⁷, nếu pháp luật chuyên ngành không có quy định; bổ sung TCKTHTCTCPN được quyền yêu cầu thành viên cung cấp nhu cầu sử dụng sản phẩm, dịch vụ để lên kế hoạch sản xuất kinh doanh; bổ sung nghĩa vụ TCKTHTCTCPN phải tham gia là thành viên của liên minh HTX, phải có nghĩa vụ kết nạp thành viên khi đủ điều kiện.

- Về chế độ báo cáo, công bố thông tin, lưu giữ tài liệu: Sửa đổi, bổ sung nhóm quy định theo hướng TCKTHTCTCPN tự công bố những thông tin cơ bản, tình hình hoạt động sản xuất kinh doanh hàng năm lên cổng thông tin của mình; quy định rõ nội dung, hình thức, thời gian phải cung cấp thông tin cho thành viên nhằm minh bạch hóa thông tin của HTX.

¹⁷ Luật HTX năm 2012 quy định Chính phủ chi tiết, Nghị định 107/NĐ-CP quy định tỷ lệ không quá 50%.

- Về góp vốn thành lập TCKTHTCTCPN: Bổ sung quy định trách nhiệm của thành viên khi chưa góp vốn, chưa góp đủ vốn trong thời gian cam kết.

- Về chuyển nhượng vốn góp: Bổ sung quy định cho phép thành viên chuyển nhượng vốn góp với nhau và được TCKTHTCTCPN xác nhận.

b) Thành lập tổ chức kinh tế hợp tác có tư cách pháp nhân

- Về sáng lập viên: Bổ sung quy định sáng lập viên liên hệ với liên minh HTX để được tư vấn, hỗ trợ thành lập.

- Về nội dung Điều lệ: Bổ sung một số nội dung bắt buộc ghi trong Điều lệ, như mức phí thành viên liên kết; số lượng, quyền và nghĩa vụ người đại diện; mức tối thiểu của tỷ lệ giao dịch bên trong; điều kiện chấm dứt thành viên liên kết,...

- Về nhóm quy định về đăng ký thành lập TCKTHTCTCPN: Sửa đổi, bổ sung các quy định hiện hành trên cơ sở cắt giảm thủ tục hành chính, tăng cường ứng dụng công nghệ thông tin như: bỏ yêu cầu về Phương án sản xuất kinh doanh, sử dụng số định danh cá nhân; bổ sung phương thức đăng ký qua dịch vụ bưu chính, mạng thông tin điện tử; thời gian đăng ký rút từ 05 ngày xuống 03 ngày làm việc; bổ sung quy định về mã số của TCKTHTCTCPN ghi trên giấy chứng nhận đăng ký; công bố nội dung thông tin đăng ký công khai trên Cổng thông tin quốc gia về đăng ký TCKTHT và cho cơ quan quản lý nhà nước; TCKTHTCTCPN tự quyết định về dấu.

c) Tổ chức quản lý tổ chức kinh tế hợp tác có tư cách pháp nhân

- Về người đại diện: Bổ sung quy định TCKTHTCTCPN được phép có nhiều hơn một người đại diện theo pháp luật.

- Về tổ chức Đại hội thành viên: Bổ sung quyền và nghĩa vụ của Đại hội thành viên; Giảm điều kiện số lượng thành viên chính thức tối thiểu được tổ chức Đại hội đại biểu¹⁸, tỷ lệ số lượng thành viên tham dự để tiến hành đại hội¹⁹, tổ chức hội nghị trực tuyến; hình thức tham dự của đại biểu (trực tiếp, ủy quyền hoặc trực tuyến), bỏ phiếu biểu quyết điện tử; giảm tỷ lệ số lượng đại biểu biểu quyết tán thành một số nội dung chính trong Đại hội thành viên nhằm tạo điều kiện để tổ chức Đại hội thành viên một cách dễ dàng hơn, phù hợp với bối cảnh mới và tương ứng với quy định của Luật Doanh nghiệp năm 2020.

- Về quyền và nghĩa vụ của thành viên Hội đồng quản trị, Chủ tịch Hội đồng quản trị, Giám đốc (Tổng giám đốc): bổ sung trách nhiệm cá nhân khi ra quyết định trái với thẩm quyền, nghị quyết của Đại hội thành viên hoặc trong trường hợp vắng mặt.

- Về ban kiểm soát: bổ sung quy định TCKTHTCTCPN có quy mô siêu nhỏ, nhỏ có thể lựa chọn Kiểm soát viên hoặc Ban kiểm soát; bổ sung quyền hạn

¹⁸ Giảm từ 100 xuống 50 thành viên so với Luật HTX năm 2012.

¹⁹ Đại hội thành viên được tiến hành khi có ít nhất từ 75% xuống 50% tổng số thành viên tham dự khi triệu tập lần 1 và 50% xuống 33% tổng số thành viên tham dự khi triệu tập lần 2 so với Luật HTX năm 2012.

và nhiệm vụ: rà soát, kiểm tra và đánh giá hiệu lực và hiệu quả của hệ thống kiểm soát nội bộ, kiểm toán nội bộ, quản lý rủi ro và cảnh báo sớm.

- Bổ sung quy định điều kiện, tiêu chuẩn một số chức danh quản lý kiểm soát viên (thành viên Ban kiểm soát), Giám đốc (hoặc Tổng giám đốc) nhằm nâng cao năng lực quản lý, điều hành.

d) Tài sản, tài chính

- Về nhóm quy định chung liên quan đến vốn góp: sửa đổi, làm rõ quy định góp vốn bằng “hiện vật”, bổ sung quy định thành viên phải chuyển quyền sở hữu đối với phần vốn góp cho TCKTHTCTCPN, quy định về định giá vốn góp.

- Về huy động vốn: làm rõ quy định TCKTHTCTCPN được phép hoạt động tín dụng nội bộ; huy động vốn vay từ cá nhân, tổ chức bên ngoài nhưng không được vượt quá mức lãi suất quy định; hỗ trợ của Nhà nước được tính vào quỹ chung không chia hoặc tài sản chung không chia.

- Về góp vốn, mua cổ phần, thành lập doanh nghiệp: bổ sung quy định chi tiết về điều kiện, thủ tục TCKTHTCTCPN góp vốn, mua cổ phần, thành lập doanh nghiệp và mối quan hệ của TCKTHTCTCPN với các doanh nghiệp này.

- Về nhóm quy định tài chính: bổ sung quy định hạch toán kế toán riêng giao dịch bên trong và giao dịch bên ngoài; trích lập quỹ chung không chia hằng năm do quỹ này mang tính đặc thù riêng của các TCKTHTCTCPN, trong đó có phần để lại từ phần miễn giảm thuế thu nhập doanh nghiệp đối với giao dịch nội bộ; phân phối thu nhập do Điều lệ quy định; đối với tài sản chung không chia lạc hậu công nghệ, bị hư hỏng không thể sửa chữa, hết khấu hao thì TCKTHTCTCPN được phép chuyển nhượng, thanh lý theo quy định và đưa vào quỹ chung không chia.

- Về xử lý quỹ chung không chia, tài sản chung không chia: Sửa đổi, bổ sung quy định Cơ quan quản lý nhà nước tại địa phương tham gia xử lý khi nhận được thông báo giải thể tự nguyện hoặc bắt buộc từ TCKTHTCTCPN hoặc cơ quan đăng ký hoặc Tòa án. Cơ quan này sẽ tiếp nhận quỹ chung không chia, tài sản chung không chia để bàn giao cho TCKTHT khác hoặc liên minh HTX hoặc tổ chức khác hoạt động vì mục tiêu lợi ích cộng đồng dân cư trên địa bàn. Chính phủ quy định Cơ quan quản lý nhà nước tại địa phương.

đ) Hợp tác xã

Ngoài các quy định chung của TCKTHTCTCPN, Chương này quy định riêng một số nội dung đối với đối tượng HTX:

- Về định nghĩa HTX: giảm số lượng thành viên tối thiểu thành lập từ 07 xuống 05 thành viên để tạo điều kiện HTX dễ dàng thành lập, bổ sung HTX thành lập vì mục đích xây dựng cộng đồng các TCKTHT ngày một lớn mạnh, bền vững. HTX là thành viên của liên minh HTX ngay sau khi thành lập.

- Về thành viên HTX: thành viên chính thức và thành viên liên kết của HTX là cá nhân, pháp nhân trong đó cá nhân từ 15 tuổi trở lên²⁰, đại diện của THT, hộ gia đình và tổ chức không có tư cách pháp nhân khác. Bổ sung quy định quyền và nghĩa vụ thành viên liên kết, trong đó quy định thành viên liên kết không được quyền biểu quyết và tham gia hội đồng quản trị. Luật không quy định thời gian tối thiểu sử dụng sản phẩm dịch vụ mà Điều lệ HTX quy định, việc chấm dứt tư cách thành viên do Hội đồng quản trị quyết định.

- Về góp vốn của thành viên HTX: tăng tỷ lệ vốn góp tối đa của thành viên từ 20% lên 30% vốn điều lệ; bổ sung quy định thành viên liên kết được phép góp vốn nhưng tổng tất cả vốn góp của thành viên liên kết có góp vốn không quá 30% vốn điều lệ.

- Về cơ cấu tổ chức HTX: HTX quy mô siêu nhỏ²¹ được phép lựa chọn cơ cấu tổ chức: Đại hội thành viên, Hội đồng quản trị trong đó thành viên trong Hội đồng quản trị kiêm Giám đốc, không bắt buộc phải thành lập Ban Kiểm soát hoặc Kiểm soát viên.

e) Liên hiệp hợp tác xã

Ngoài các quy định chung của TCKTHTCTCPN, Chương này quy định riêng một số nội dung đối với liên hiệp HTX:

- Về định nghĩa liên hiệp HTX: giảm số lượng thành viên tối thiểu thành lập là 03 thành viên để tạo điều kiện cho liên hiệp HTX dễ dàng thành lập; bổ sung liên hiệp HTX thành lập vì mục tiêu tạo điều kiện thuận lợi cho thành viên mở rộng quy mô sản xuất, kinh doanh, nâng cao năng lực tham gia thị trường và xây dựng cộng đồng các TCKTHT ngày một lớn mạnh, bền vững. Liên hiệp HTX là thành viên của liên minh HTX ngay sau khi thành lập.

- Về thành viên liên hiệp HTX: thành viên chính thức là HTX, thành viên liên kết là pháp nhân. Bổ sung quy định quyền và nghĩa vụ thành viên liên kết. Trong đó, thành viên liên kết không được quyền biểu quyết và tham gia Hội đồng quản trị; thành viên chính thức có quyền biểu quyết tại Đại hội thành viên, số lượng phiếu biểu quyết tương ứng theo số lượng thành viên chính thức của các HTX thành viên trong liên hiệp HTX do Điều lệ quy định. Luật không quy định về thời gian tối thiểu sử dụng sản phẩm dịch vụ, mà Điều lệ liên hiệp HTX tự quy định việc chấm dứt tư cách thành viên và trách nhiệm thuộc về Hội đồng quản trị quyết định²².

- Về góp vốn của thành viên liên hiệp HTX: tăng tỷ lệ vốn góp tối đa của thành viên từ 30% lên 40% vốn điều lệ.

- Về cơ cấu tổ chức liên hiệp HTX: liên hiệp HTX quy mô siêu nhỏ được phép lựa chọn cơ cấu tổ chức: Đại hội thành viên, Hội đồng quản trị trong đó

²⁰ Người từ 15 tuổi trở lên được tự mình xác lập, thực hiện giao dịch dân sự theo quy định của Bộ luật Dân sự

²¹ Việc phân loại THT, HTX, liên hiệp HTX theo quy mô siêu nhỏ, nhỏ, vừa và lớn do Chính phủ quy định.

²² Luật HTX năm 2012 quy định trách nhiệm chấm dứt tư cách thành viên của HTX, liên hiệp HTX thuộc về Đại hội thành viên gây khó khăn, mất thời gian cho việc thành viên rút khỏi HTX, liên hiệp HTX.

thành viên Hội đồng quản trị kiêm Giám đốc, có thể lựa chọn thành lập Ban Kiểm soát hoặc Kiểm soát viên.

g) Liên đoàn hợp tác xã

Ngoài các quy định chung của TCKTHTCTCPN, Chương này quy định riêng một số nội dung đối với đối tượng liên đoàn HTX:

- Về định nghĩa liên đoàn HTX: Liên đoàn HTX là TCKTHT có quy mô cấp vùng, cấp quốc gia hoạt động trong lĩnh vực, ngành nghề nhất định, do ít nhất 05 liên hiệp HTX, HTX tự nguyện thành lập nhằm mở rộng quy mô sản xuất, kinh doanh và năng lực xuất-nhập khẩu sản phẩm, dịch vụ phục vụ nhu cầu thành viên, đồng thời hỗ trợ, bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp cho thành viên của mình.

- Về thành viên liên đoàn HTX: bao gồm thành viên chính thức là các HTX, liên hiệp HTX và thành viên liên kết là các tổ chức kinh tế có tư cách pháp nhân hoặc không có tư cách pháp nhân.

- Về quyền và nghĩa vụ của liên đoàn: ngoài các quyền và nghĩa vụ chung của TCKTHTCTCPN thì liên đoàn còn được quy định bổ sung quyền và nghĩa vụ của tổ chức đại diện cho thành viên của mình.

- Chính phủ quy định chi tiết về quyền, nghĩa vụ thành viên của liên đoàn HTX.

h) Tổ chức lại, giải thể, phá sản tổ chức kinh tế hợp tác có tư cách pháp nhân

- Quy định chi tiết về tổ chức lại TCKTHTCTCPN bao gồm chia, tách, hợp nhất, sáp nhập theo hướng chặt chẽ hơn.

- Về giải thể tự nguyện TCKTHTCTCPN: Bộ quy định bắt buộc thành lập hội đồng giải thể, thay vào đó Hội đồng quản trị TCKTHTCTCPN trực tiếp, chịu trách nhiệm chính trong việc tổ chức thực hiện giải thể sau khi có nghị quyết của Đại hội thành viên; sửa đổi đăng tải thông tin về việc giải thể lên cổng thông tin đăng ký TCKTHT, bộ quy định bắt buộc đăng báo địa phương 03 số liên tiếp.

- Về giải thể bắt buộc TCKTHTCTCPN: Bộ quy định thành lập hội đồng giải thể. Cơ quan đăng ký TCKTHT ra quyết định thu hồi Giấy chứng nhận đăng ký TCKTHT và đăng tải thông tin giải thể lên Cổng thông tin quốc gia về đăng ký TCKTHT trong thời gian 180 ngày trước khi xóa tên đăng ký. Trong thời gian đó, Hội đồng quản trị của TCKTHTCTCPN phải có trách nhiệm phối hợp với cơ quan chức năng thực hiện giải thể, chịu trách nhiệm trước pháp luật nếu không thực hiện đúng quy định. Chính phủ quy định chi tiết đối với các trường hợp HTX, liên hiệp HTX vướng mắc giải thể trước đây.

- Bổ sung các hoạt động bị cấm kể từ khi có quyết định giải thể TCKTHTCTCPN như cất giấu, tẩu tán tài sản...; Sửa đổi các trường hợp thu hồi giấy chứng nhận đăng ký TCKTHTCTCPN.

i) Kiểm toán tổ chức kinh tế hợp tác có tư cách pháp nhân

Bổ sung Chương về kiểm toán TCKTHTCTCPN, trong đó quy định những nội dung kiểm toán đặc thù đối với TCKTHTCTCPN so với luật kiểm toán hiện hành:

- Về đối tượng phải kiểm toán: Bổ sung quy định các đối tượng bắt buộc phải kiểm toán như: HTX, liên hiệp HTX có quy mô vừa, lớn và liên đoàn HTX; các TCKTHTCTCPN hoạt động tín dụng nội bộ...

- Về nội dung kiểm toán TCKTHTCTCPN: theo quy định, chuẩn mực kiểm toán hiện hành như doanh nghiệp; kiểm toán nội bộ TCKTHTCTCPN được Nhà nước khuyến khích thực hiện cho mọi đối tượng; các đối tượng bắt buộc phải kiểm toán của Luật này được Nhà nước hỗ trợ trong một khoảng thời gian nhất định.

- Về sử dụng báo cáo kiểm toán: bổ sung mục đích báo cáo kiểm toán để công bố, minh bạch thông tin cho thành viên và cơ quan quản lý nhà nước; căn cứ để Nhà nước xem xét hỗ trợ.

- Về phạm vi và tần suất kiểm toán: quy định đối tượng, tần suất, nội dung kiểm toán bắt buộc cho từng đối tượng cụ thể.

2.3. Tổ hợp tác

Quy định các nội dung cơ bản về THT (như: khái niệm, quyền và nghĩa vụ của THT, thành viên, thành lập, đăng ký, tổ chức, tài sản và tài chính, chấm dứt hoạt động THT và xử lý tài sản chung của THT) trên cơ sở nội dung của Nghị định số 77/2019/NĐ-CP về THT trong đó có sửa đổi, bổ sung một số nội dung chính sau đây:

- Về thành viên THT: làm rõ quy định điều kiện thành viên tham gia THT phải từ 15 tuổi trở lên giống như điều kiện tham gia thành viên HTX.

- Về đăng ký THT: Bổ sung quy định đối với THT có thời gian hợp tác từ 06 tháng hoặc có góp vốn (tài sản chung) thì THT phải đăng ký tại Cơ quan đăng ký kinh doanh để Nhà nước quản lý, hỗ trợ, định hướng phát triển THT lên tổ chức cao hơn.

- Về chấm dứt hoạt động, chuyển đổi THT: Bổ sung quy định những THT có đăng ký phải thông báo đến cơ quan đăng ký kinh doanh khi chấm dứt hoạt động; Bổ sung quy định THT có thể được phép chuyển đổi thành HTX.

2.4. Các tổ chức đại diện

- Sửa đổi, bổ sung quy định rõ liên minh HTX là tổ chức đại diện, bảo vệ lợi ích cho thành viên.

2.5. Chính sách hỗ trợ và quản lý nhà nước đối với tổ chức kinh tế hợp tác

a) Chính sách hỗ trợ đối với tổ chức kinh tế hợp tác

Bổ sung một Chương riêng quy định về chính sách hỗ trợ đối với TCKTHT trên cơ sở bổ sung, hoàn thiện từ Điều 6 Luật HTX năm 2012, tham khảo Luật Hỗ trợ doanh nghiệp nhỏ và vừa và các quy định, chính sách khác có liên quan, cụ thể:

- Bổ sung nguyên tắc thực hiện hỗ trợ; bổ sung quy định lựa chọn đối tượng được hỗ trợ phải tuân thủ pháp luật và Điều lệ, đáp ứng một số tiêu chí mang tính đặc trưng của HTX, chỉ hỗ trợ THT đã đăng ký hoạt động, các TCKTHT phải có báo cáo kiểm toán để làm căn cứ đánh giá trước khi nhận hỗ trợ nhằm hạn chế việc hỗ trợ không đúng đối tượng hoặc ngăn ngừa các đối tượng trục lợi chính sách hỗ trợ của Nhà nước.

- Bổ sung quy định chi tiết các nội dung hỗ trợ cho TCKTHT, gồm: Hỗ trợ phát triển nguồn nhân lực, thông tin, tư vấn; hỗ trợ ứng dụng khoa học công nghệ, đổi mới sáng tạo và chuyển đổi số; hỗ trợ xây dựng thương hiệu, xúc tiến thương mại, đầu tư; hỗ trợ tín dụng, bảo hiểm; hỗ trợ tiếp cận mặt bằng sản xuất; ưu đãi thuế, phí và lệ phí; hỗ trợ xây dựng kết cấu hạ tầng, trang thiết bị; hỗ trợ về kiểm toán.

- Bổ sung quy định về phương thức hỗ trợ của Nhà nước thông qua hình thức dự án đầu tư hoặc phi dự án. Nhà nước hỗ trợ sau đầu tư và theo định mức do Ủy ban nhân dân cấp tỉnh ban hành. Trong thời hạn 36 tháng²³ kể từ khi Luật HTX (sửa đổi) có hiệu lực thi hành, Nhà nước phê duyệt Chương trình mục tiêu quốc gia hỗ trợ phát triển các TCKTHT nhằm nâng cao hiệu quả, thống nhất các nội dung hỗ trợ cho các TCKTHT, khắc phục tình trạng chính sách hỗ trợ hiện nay còn dàn trải, bị lỏng ghép, thiếu nguồn lực riêng.

- Bổ sung quy định về Quỹ Hỗ trợ phát triển HTX làm căn cứ pháp lý cho Nghị định số 45/2021/NĐ-CP về thành lập, tổ chức hoạt động của Quỹ Hỗ trợ phát triển HTX đã được Chính phủ ban hành ngày 31/3/2021.

b) Quản lý nhà nước đối với tổ chức kinh tế hợp tác

- Bổ sung quy định các bộ, ngành, cơ quan liên quan, địa phương phải liên kết, chia sẻ thông tin về quản lý nhà nước trên nền tảng Cơ sở dữ liệu quốc gia về đăng ký TCKTHT.

2.6 Tổ chức thi hành

- Bổ sung quy định thời hạn các THT, HTX, liên hiệp HTX tổ chức lại hoạt động trước khi Luật này có hiệu lực phải đăng ký lại theo quy định.

V. NHỮNG VẤN ĐỀ XIN Ý KIẾN

Trong quá trình xây dựng Luật HTX (sửa đổi) còn một số vấn đề có ý kiến khác nhau, Cơ quan chủ trì soạn thảo cần xin ý kiến:

1. Về tên Luật

(i) Phương án 1: Tên Luật Hợp tác xã (sửa đổi)

²³ Dự kiến từ năm 2026.

Phương án này giữ nguyên tên Luật HTX, không làm thay đổi đến việc dẫn chiếu các văn bản quy phạm pháp luật có liên quan đến Luật HTX. Mặc dù Dự thảo Luật mở rộng đối tượng điều chỉnh nhưng đối tượng HTX là nòng cốt, hạt nhân còn các đối tượng THT, liên hiệp HTX, liên đoàn HTX là các hình thức phái sinh.

Tuy nhiên, có ý kiến cho rằng tên Luật HTX chưa thực sự bao quát hết các đối tượng điều chỉnh, chưa phản ánh tính đa dạng, nhiều loại hình của các TCKTHT đang hoạt động trong khu vực kinh tế tập thể. Thiết kế Dự thảo Luật thì phần nội dung quy định HTX chưa chiếm phần lớn, chỉ tương đương với quy định của liên hiệp HTX.

(ii) Phương án 2: Tên Luật Các tổ chức kinh tế hợp tác

Phương án này được Cơ quan chủ trì soạn thảo đề xuất lựa chọn do phù hợp với đối tượng, phạm vi điều chỉnh và thiết kế nội dung dự thảo Luật. Các TCKTHT gồm THT, HTX, liên hiệp HTX, liên đoàn HTX là các tổ chức có cùng hoặc tương đối giống nhau về bản chất, về nguyên tắc tổ chức, quản lý, hoạt động phục vụ các thành viên. Thành viên liên kết, hợp tác dân chủ với nhau trong một tổ chức nhằm đáp ứng nhu cầu chung về kinh tế, văn hóa, xã hội. Các thành viên cùng góp tài sản, góp sức lao động để thực hiện những công việc nhất định, cùng hưởng lợi và cùng chịu trách nhiệm.

Phương án này cũng tương tự như Luật Các tổ chức tín dụng, Luật Doanh nghiệp. Các Luật này cũng được đặt tên trên cơ sở các loại hình tổ chức tín dụng, doanh nghiệp khác nhau được quy định chung trong cùng một Luật.

Tuy nhiên, Phương án này ảnh hưởng đến tính thống nhất của văn bản quy phạm pháp luật, các chính sách hiện hành²⁴, cần sửa đổi, điều chỉnh lại cho đồng bộ, thống nhất. Một số tên gọi gắn với HTX như: Liên minh HTX, Quỹ hỗ trợ phát triển HTX... cũng cần nghiên cứu, xem xét, sửa đổi cho phù hợp.

2. Về phân phối thu nhập của tổ chức kinh tế hợp tác có tư cách pháp nhân

Thiết kế Luật HTX (sửa đổi) quy định tách riêng giao dịch bên trong và giao dịch bên ngoài để phù hợp với tình hình thực tế hiện nay ở nước ta. Các HTX, liên hiệp HTX ở ngoài phục vụ thành viên (giao dịch bên trong) còn phục vụ khách hàng không phải thành viên (giao dịch bên ngoài). Phần giao dịch bên trong, phục vụ thành viên thể hiện bản chất tương hỗ giữa các thành viên của TCKTHT và được Nhà nước khuyến khích, hỗ trợ thông qua miễn, giảm thuế thu nhập doanh nghiệp. Phần giao dịch bên ngoài được Nhà nước đối xử bình đẳng, phải chịu thuế thu nhập doanh nghiệp giống như doanh nghiệp. Tuy nhiên, để hạn chế việc TCKTHT chỉ tập trung các hoạt động phục vụ khách hàng bên ngoài, xa rời nguyên tắc phục vụ và phát triển thành viên, thì lợi nhuận từ giao dịch bên ngoài phải trích lập vào quỹ chung không chia để dự phòng tài chính và

²⁴ Ví dụ: Luật Các tổ chức tín dụng dẫn chiếu đến Luật HTX; các văn bản, chính sách gần đây sử dụng cụm từ “HTX, doanh nghiệp”

đầu tư phát triển tài sản chung không chia của các TCKTHT. Với giải pháp này, Nhà nước một mặt không can thiệp trực tiếp vào hoạt động sản xuất, kinh doanh của TCKTHT (như đối với quy định hiện nay về tỷ lệ tối đa cung ứng sản phẩm, dịch vụ đối với khách hàng không phải là thành viên²⁵), mặt khác vẫn tạo điều kiện thuận lợi để các TCKTHT phát triển mở rộng thị trường, tạo nguồn thu nhập để tăng tích lũy và tài sản chung không chia của mình; qua đó tạo nền tảng cho sự phát triển ổn định và bền vững của các TCKTHT, khu vực KTTT ở Việt Nam.

(i) Phương án 1: Trích 100% lợi nhuận hằng năm của TCKTHTCTCPN vào quỹ chung không chia.

Phương án này giống với quy định của Luật HTX của Canada, không khuyến khích HTX hoạt động phục vụ khách hàng bên ngoài. Tuy nhiên, chưa phù hợp với tình hình thực tế tại Việt Nam, khi các TCKTHTCTCPN đa số quy mô còn nhỏ, đang trong giai đoạn tích lũy tư bản, tìm kiếm lợi nhuận bên ngoài song song với phục vụ thành viên. Do vậy, quy định này sẽ không khuyến khích được cá nhân, pháp nhân tham gia và thành lập các TCKTHTCTCPN.

(ii) Phương án 2: Trích một phần lợi nhuận hằng năm đưa vào quỹ chung không chia theo tỷ lệ như sau: 5% đối với HTX, 10% đối với liên hiệp HTX, 15% đối với liên đoàn HTX.

Phương án này được Cơ quan chủ trì soạn thảo đề xuất. Quy định này vừa tạo được động lực cho các thành viên tham gia TCKTHTCTCPN, đồng thời vẫn giúp định hướng các TCKTHTCTCPN hoạt động phục vụ thành viên.

Tỷ lệ này tăng dần đối với các loại hình TCKTHTCTCPN có quy mô lớn hơn là liên hiệp HTX và liên đoàn HTX theo nguyên tắc tổ chức càng cao, càng có nhiều thành viên thì đòi hỏi nguồn vốn quỹ, tài sản chung không chia càng lớn để có thể đáp ứng nhu cầu cung cấp sản phẩm, dịch vụ cho số lượng thành viên lớn hơn.

Tuy nhiên, một số ý kiến cho rằng tỷ lệ này còn thấp.

(iii) Phương án 3: Trích một phần lợi nhuận hằng năm đưa vào quỹ chung không chia theo tỷ lệ như sau: 20% đối với HTX, 25% đối với liên hiệp HTX, 30% đối với liên đoàn HTX.

Có ý kiến cho rằng tỷ lệ này phải cao hơn. Tỷ lệ trích lập vào quỹ chung không chia từ giao dịch bên ngoài theo phương án 2 đang thấp hơn so với giao dịch bên trong. Phần miễn thuế thu nhập doanh nghiệp đối với thặng dư (tương đương 20% thặng dư) từ giao dịch bên trong phải để lại vào quỹ chung không chia²⁶. Do đó, cần quy định tỷ lệ trích lập tối thiểu 20% lợi nhuận từ phần giao dịch bên ngoài đối với HTX. Quy định tỷ lệ trích lập quỹ chung cao giúp nâng

²⁵ Luật HTX năm 2012 quy định Chính phủ quy định chi tiết tỷ lệ này và tại Điều 5, Nghị định 107/2017/NĐ-CP tỷ lệ này được quy định là không quá 50%.

²⁶ Thuế TNDN trung bình hiện nay là 20%

cao hiệu lực, hiệu quả trong việc định hướng các HTX hoạt động phục vụ bên ngoài quay trở lại vào phục vụ thành viên.

3. Về xử lý tài sản chung không chia

(i) Phương án 1: TCKTHTCTCPN được phép bán trong quá trình hoạt động tài sản chung không chia. Quỹ chung không chia được phép sử dụng theo quy định của Điều lệ để bù đắp trong trường hợp TCKTHTCTCPN đã xử lý giảm lỗ nhưng vẫn không đủ.

Phương án này được Cơ quan chủ trì soạn thảo đề xuất trong Dự thảo Luật theo hướng: Trường hợp tài sản chung không chia lạc hậu công nghệ, hết khấu hao hoặc hư hỏng không thể sửa chữa, TCKTHTCTCPN được phép chuyển nhượng cho tổ chức kinh tế hợp tác khác hoặc thanh lý khi Đại hội thành viên và Cơ quan quản lý nhà nước tại địa phương đồng ý. Số tiền thu được phải đưa vào quỹ chung không chia của TCKTHTCTCPN.

“Kết thúc năm tài chính, nếu phát sinh lỗ thì TCKTHTCTCPN phải xử lý giảm lỗ theo quy định của pháp luật. Trường hợp đã xử lý giảm lỗ nhưng vẫn không đủ thì sử dụng quỹ chung không chia theo quy định của Điều lệ của TCKTHTCTCPN để bù đắp; nếu vẫn chưa đủ thì khoản lỗ còn lại được chuyển sang năm sau; khoản lỗ này được trừ vào thu nhập tính thuế. Thời gian được chuyển các khoản lỗ thực hiện theo quy định của pháp luật về thuế”.

Phương án này giúp cho việc sử dụng tài sản chung không chia hiệu quả hơn, tránh lãng phí trong quá trình hoạt động, đáp ứng nhu cầu sản xuất kinh doanh theo tình hình thực tế của TCKTHTCTCPN trong bối cảnh cuộc cạnh tranh công nghiệp lần thứ 4 diễn ra nhanh chóng. Quy định tiền bán, thanh lý tài sản chung không chia đưa vào quỹ chung không chia bảo đảm tiền hỗ trợ của Nhà nước không bị mất đi. Quỹ chung không chia ngoài mục đích đầu tư phát triển còn được dùng để dự phòng tài chính trong trường hợp TCKTHTCTCPN hoạt động thua lỗ.

Tuy nhiên, việc xác định tình trạng tài sản chung không chia là lạc hậu công nghệ, không sử dụng được do nguyên nhân khách quan sẽ khó khăn, nguy cơ thất thoát tài sản chung không chia do Nhà nước hỗ trợ là có thể xảy ra.

(ii) Phương án 2: Tài sản chung không chia của TCKTHTCTCPN không được phép bán, xử lý lỗ trong quá trình hoạt động.

Phương án này giữ như quy định hiện nay, không cho phép TCKTHTCTCPN bán tài sản chung không chia trong bất kỳ trường hợp nào, kể cả khi tài sản hết khấu hao. Tài sản chung không chia chỉ được xử lý khi TCKTHTCTCPN giải thể, phá sản nhằm bảo toàn vốn của Nhà nước đã hỗ trợ cho TCKTHTCTCPN.

Tuy nhiên, quy định cứng này đã hạn chế việc sử dụng tài sản chung không chia một cách có hiệu quả. Nhiều tài sản chung do hư hỏng, hết khấu hao,

lạc hậu nhưng HTX, liên HTX không được bán, phải lưu giữ, bảo vệ tài sản đã gây lãng phí, thậm chí tổn kém cho các tổ chức này.

Trên đây là Tờ trình Dự án Luật HTX (sửa đổi), Bộ Kế hoạch và Đầu tư kính trình Chính phủ xem xét, quyết định./.

(Tài liệu gửi kèm: Dự thảo Luật HTX (sửa đổi))

Nơi nhận:

- Như trên;
- Thủ tướng Chính phủ;
- Các Phó Thủ tướng Chính phủ;
- Ủy ban Kinh tế của Quốc hội;
- Ủy ban Pháp luật của Quốc hội;
- Các Bộ: Tư pháp, Công an, Tài chính, Ngoại giao;
- Văn phòng Chính phủ;
- Lưu: VT, PTHTX (02).

BỘ TRƯỞNG

Nguyễn Chí Dũng