

# MỘT SỐ VẤN ĐỀ KINH TẾ TRONG DỰ THẢO LUẬT HỢP TÁC XÃ 2023

Trải qua gần 300 năm kể từ ngày hợp tác xã đầu tiên trên thế giới được thành lập tại Anh năm 1761, phong trào hợp tác xã đã phát triển và lan rộng ra khắp các quốc gia trên thế giới. Mặc dù còn nhiều tranh cãi về định nghĩa thế nào là “hợp tác xã”, tuy nhiên, một hợp tác xã được hình thành theo mô hình hợp tác xã truyền thống đều dựa trên một hệ thống các nguyên tắc nhất định, dựa trên cơ sở của nguyên tắc Rochlade năm 1884. Trong đó, đặc biệt nhấn mạnh các nguyên tắc tự nguyện, mở rộng, dân chủ và tự chủ.

Các hình thức hợp tác xã cũng rất đa dạng, có thể được phân loại dựa trên cấu trúc quyền sở hữu, phân loại theo vùng miền hoặc theo hàng hoá mà hợp tác xã đó cung cấp. Xu hướng phát triển của các hợp tác xã cũng rất đa dạng, từ việc mở rộng hoạt động sản xuất kinh doanh tới cuối chuỗi chế biến để thu được lợi nhuận lớn hơn cho đến xu hướng liên kết (hợp nhất) lại với nhau thành các đại hợp tác xã, liên minh hợp tác xã (không phân biệt địa giới hành chính) hoặc thành lập các công ty con thuộc sự quản lý của hợp tác xã. Cùng với đó là việc thu hút đầu tư, cho phép các nhà đầu tư được tham gia với tư cách thành viên hợp tác xã và mở rộng các hoạt động và đầu tư ra nước ngoài.

Sau khi Luật Hợp tác xã (HTX) 2012 có hiệu lực, Việt Nam đã thực hiện một chương trình chuyển đổi các hợp tác xã hiện có thành các hợp tác xã "kiểu mới" nhưng chưa thành công. Một số hợp tác xã đã được chuyển đổi nhưng vẫn còn lỗi thời, không hiệu quả. Một số hợp tác xã kinh doanh thành công, nhưng "chuyển hóa" thành mô hình công ty, phục vụ mục tiêu kinh doanh của một số ít thành viên, trong khi vai trò và tiếng nói của xã viên không được đảm bảo. Hoạt động của hợp tác xã tại Việt Nam còn tồn tại nhiều điểm yếu kém và hạn chế, chủ yếu ở các khâu đơn giản, ở đầu chuỗi giá trị sản xuất có giá trị gia tăng thấp. Các hợp tác xã cũng chưa có định hướng hoạt động và phương án sản xuất kinh doanh rõ ràng, các sản phẩm, dịch vụ còn chưa đáp ứng được nhu cầu sản xuất của thành viên. Việc liên kết giữa các hợp tác xã và thành viên còn lỏng lẻo. Chất lượng nguồn nhân lực của các hợp tác xã còn thấp và còn lẫn lộn giữa chức năng quản trị và chức năng điều hành của hợp tác xã.

Dự thảo Luật HTX 2023 được kỳ vọng sẽ tạo ra sự thay đổi mạnh mẽ trong hoạt động của các HTX tại Việt Nam. Tuy nhiên, theo dõi quá trình xây dựng dự thảo Luật HTX sửa đổi (bản dự thảo cuối cùng, ngày 15/3/2023), chúng tôi nhận thấy bản dự thảo còn một số điểm cần được thảo luận và làm rõ, cần được góp ý thêm về nội dung, nhằm tránh đi lại những lối mòn cũ về loại hình hợp tác xã kiểu cũ, đồng thời không phát huy đầy đủ sức mạnh và tính hiệu quả của loại hình hợp tác dân chủ và tự nguyện này.

## Vấn đề chủ thuyết trong việc hình thành HTX tại Việt Nam

Chưa có một chủ thuyết rõ ràng về vai trò của loại hình hợp tác kinh tế tự nguyện dựa trên cơ sở lao động, vì thế, tinh thần chính của dự thảo Luật vẫn chưa thoát ly khỏi tư tưởng nhà nước chi phối khu vực này, coi đó như một chỉ tiêu của “kinh tế tập thể.” Điều này tự nó sẽ tạo ra những rào cản cho khu vực này.

Tinh thần của Luật có khuynh hướng bị chi phối bởi tư duy tư bản hóa (vai trò của thành viên góp vốn). Điều này có thể là mầm mống dẫn tới hiện tượng môi trường cho khu vực kinh tế hợp tác bị dịch chuyển theo hướng xa rời nguồn gốc và bản chất của nó, dần dần có khuynh hướng bị kiểm soát với quan hệ tư bản chứ không phải lao động, đánh mất tính chất tự trị và dân chủ của lao động.

Các điều khoản quy định về việc ra quyết định tập thể trong liên hợp hợp tác xã chưa rõ ràng, mặc dù quyền đã được trao cho điều lệ (nguyên tắc dân chủ cơ sở), những có thể cần những hướng dẫn cụ thể để có thể để tạo điều kiện hình thành hợp tác quy mô lớn và phát huy, duy trì bền vững quy mô hợp tác.

## Một số điểm cần lưu ý trong Dự thảo Luật HTX 2023

Dự thảo Luật HTX 2023 đã tăng tính linh hoạt của khu vực HTX (gia nhập thị trường thuận tiện hơn, được ưu đãi chính sách rõ ràng hơn, đặc biệt chính sách thuế, cơ chế tổ chức và hoạt động chi tiết hơn...) Tuy nhiên, vẫn còn một số điểm cần lưu ý và nghiên cứu kỹ lưỡng hơn. Cụ thể như sau:

**Về tên gọi:** Sau Kỳ họp Thứ Tư, QH Khóa XV (tháng 10-11/2022), đã bác bỏ đề xuất của Ban soạn thảo (theo Tờ trình Chính phủ Tháng 9/2022) về tên gọi Luật Các Tổ chức Kinh tế Hợp tác và thay bằng Luật Hợp tác xã (sửa đổi) theo tên gọi cũ. Đây là một điều đáng tiếc vì nội dung Dự thảo Luật hiện hành bao gồm ba đối tượng: Tổ hợp tác, Hợp tác xã, Liên hiệp HTX, có nội hàm không giống nhau, nhưng có thể gọi chung bằng một khái niệm mới, như Tổ chức Kinh tế Hợp tác như Tờ trình Chính phủ đã nêu. Việc tiếp tục sử dụng tên Luật Hợp tác xã tất nhiên không phải là một vấn đề nghiêm trọng, vì các khái niệm và quy định về đối tượng sẽ được quy định trong nội dung Luật, nhưng có thể ngăn cản sự thay đổi trong tiếp nhận (theo hướng mới) của xã hội về thành phần kinh tế này, đồng thời không phản ánh được tinh thần đổi mới của Luật.

**Về vị trí của Tổ hợp tác:** Được đặt ở các chương cuối, trong khi đó có thể là nòng cốt của các loại hình hợp tác xã, nếu có thể, đưa lên trên, tạo tiền đề cho cách hiểu về sự hoạt động của các loại hình hợp tác cao hơn là HTX và Liên hiệp HTX. Sự quy định về vị trí xã hội của Tổ hợp tác dường như còn lỏng lẻo, chưa rõ sẽ được đối xử như thế nào. Ít nhất có được như với Hộ kinh doanh cá thể hay không?

**Về vai trò quyết định của các thành viên trong HTX:** hiện nay quy định các thành viên chính thức là một phiếu bình đẳng, là sự tuân thủ chính xác các nguyên tắc căn bản của HTX. Còn đối với các thành viên góp vốn thì mức độ vốn góp của họ trong tổng số vốn của HTX sẽ được phản ánh như thế nào trong mức độ ra quyết định của HTX?

## Một số điểm cần lưu ý trong Dự thảo Luật HTX 2023

**Về cách ra quyết định của Liên hiệp HTX:** Chưa quy định rõ được cách thức ra quyết định khi các thành viên của Liên hiệp có quy mô vốn và quy mô thành viên (chính thức) khác nhau. Nếu bảo đảm tính chất dân chủ, bình đẳng (mỗi pháp nhân như một thành viên có quyền bỏ phiếu ngang nhau như đối với mỗi thể nhân là thành viên chính thức trong trường hợp HTX), thì sự liên kết trong Liên hiệp có bền vững không? Nhưng nếu sử dụng một tiêu chí phản ánh quy mô hay mức độ đóng góp của thành viên trong Liên hiệp thì cũng có thể gặp phải một số vấn đề tương tự (do mất cân đối tiềm tàng giữa các thành viên).

**Về các vấn đề tài sản nhằm tham gia thị trường tín dụng:** Dường như chưa có bước cải tiến nào đáng kể. Như vậy, HTX hoặc Liên hiệp HTX sẽ vẫn gặp phải vấn đề tiếp cận tín dụng ngân hàng, kể cả khi ngân hàng mong muốn hợp tác. Có thể điều này cần dẫn tới một loại hình HTX tín dụng tương ứng cho khu vực HTX và doanh nghiệp vừa và nhỏ/hộ gia đình nói riêng.

Từ góc nhìn phát triển xã hội, vì quyền lợi của người lao động, tinh thần dân chủ và hiệu quả sử dụng nguồn lực xã hội, chúng tôi cho rằng cần có thêm các phân tích sâu sắc hơn và góp thêm ý kiến chuyên môn vào nội dung của dự thảo Luật, để đảm bảo việc xây dựng một môi trường pháp lý lành mạnh cho khu vực kinh tế-xã hội quan trọng này. Một môi trường pháp lý tốt, phù hợp, sẽ là tiền đề cho dân chủ cơ sở rộng khắp, không chỉ trong lĩnh vực nông nghiệp, mà toàn bộ khía cạnh của đời sống kinh tế-xã hội, đồng thời, tạo nền tảng cho việc phân phối cơ hội và quyền lợi bình đẳng hơn tới người lao động và các hộ gia đình.

## Một số khuyến nghị chính sách

### **Đối với các Hợp tác xã:**

- Các hợp tác xã tại Việt Nam được khuyến khích tuân thủ các nguyên tắc phổ quát của hợp tác xã đã được Liên minh Hợp tác xã quốc tế (ICA) khuyến cáo.
- Đẩy mạnh hơn nữa liên kết giữa hợp tác xã với thành viên hợp tác xã. Vận động thành viên tham gia vào các hoạt động của hợp tác xã để phát huy vai trò và trách nhiệm của thành viên đối với hợp tác xã. Công khai, minh bạch phương án phân phối lợi nhuận, chi tiêu các quỹ để thành viên tin tưởng, yên tâm góp sức, góp vốn làm ăn lâu dài.
- Chuyển đổi mô hình hoạt động theo hướng phục vụ thành viên hợp tác xã. Đa dạng hoá các hoạt động của hợp tác xã, từ việc cung cấp các đầu vào cho sản xuất cho đến việc tổ chức thu mua, chế biến, tiếp thị và tiêu thụ sản phẩm cho thành viên, đặc biệt đối với các hợp tác xã nông nghiệp.
- Khuyến khích việc sát nhập và hợp nhất đối với các hợp tác xã có cùng ngành nghề sản xuất kinh doanh thành các Liên minh hợp tác xã hoặc đại hợp tác xã, không phân biệt vùng miền nhằm tận dụng lợi thế về quy mô. Luật Hợp tác xã 2012 cho phép người nước ngoài tham gia vào hợp tác xã, cần tranh thủ và áp dụng quy định này vào thực tế bằng việc đẩy mạnh liên kết hợp tác quốc tế, thu hút các nguồn vốn đầu tư và đặc biệt là kinh nghiệm phát triển hợp tác tại các nước phát triển.

## Một số khuyến nghị chính sách

- Tách biệt rõ ràng chức năng quản trị và chức năng điều hành hợp tác xã. Ban quản trị hợp tác xã được thành viên bầu ra sẽ đứng ra thuê giám đốc điều hành và nhân viên để tổ chức hiệu quả các hoạt động của hợp tác xã.
- Việc kiểm toán định kỳ, thực hành dân chủ trong các tổ chức thuộc khu vực kinh tế tập thể cần được tôn trọng và phát huy, tránh sự kiểm soát hoặc áp đặt từ nhà nước (chính quyền địa phương hoặc các tổ chức đại diện).

### **Đối với các cơ quan quản lý Nhà nước:**

- Rà soát lại toàn bộ hệ thống các văn bản quy phạm pháp luật và hệ thống chính sách liên quan đến hợp tác xã. Đối với các văn bản bị trùng lặp hoặc chồng chéo cần có hướng dẫn cụ thể việc thực hiện và áp dụng hoặc thống nhất việc thực hiện và áp dụng, thậm chí có thể tiến hành sửa đổi hoặc huỷ bỏ các điều khoản bị trùng lặp đã được quy định trước đó nhằm nâng cao chất lượng các văn bản được ban hành. Từng bước xây dựng cơ sở dữ liệu quốc gia về hợp tác xã.
- Cần phòng tránh/ngăn chặn khuynh hướng lợi dụng chính sách ưu đãi cho khu vực kinh tế tập thể (HTX) để trục lợi.
- Hạn chế tối đa các can thiệp hành chính và quản lý nhà nước đối với các hoạt động của các hợp tác xã. Nhà nước cần làm đúng chức năng ban hành Luật và giám sát việc tuân thủ Luật của các tổ chức hợp tác xã bên cạnh các chính sách hỗ trợ cho sự phát triển và hoạt động của các hợp tác xã, đặc biệt là các chính sách ưu đãi về vốn và tín dụng.
- Đơn giản hoá các thủ tục thành lập đối với hợp tác xã, xoá bỏ hoặc giảm tải tối đa các thủ tục rườm rà, không cần thiết như việc bắt buộc phải có chữ ký, chứng minh thư nhân dân của toàn bộ thành viên, bãi bỏ quy định về việc phải có điều lệ hợp tác xã như một thủ tục bắt buộc trước khi được cấp phép thành lập. Tuy nhiên điều lệ hợp tác xã là bắt buộc và được thiết lập sau khi hợp tác xã được phép thành lập.
- Cần ban hành văn bản hướng dẫn cụ thể chi tiết các vấn đề liên quan đến thủ tục giải thể, xử lý và quản lý tài sản không chia sau giải thể đối với các hợp tác xã. Hướng dẫn về thủ tục chuyển đổi sang các hình thức khác, thủ tục thành lập doanh nghiệp trong hợp tác xã và hướng dẫn chi tiết về hoạt động kiểm toán đối với các hợp tác xã.
- Giải thể triệt để các hợp tác xã còn hoạt động theo mô hình cũ không tiến hành việc chuyển đổi hoặc hoạt động kém hiệu quả, thua lỗ kéo dài gây thất thoát tài sản của nhà nước. Nhà nước không bao cấp cho hoạt động của các hợp tác xã.
- Hỗ trợ, khuyến khích các hợp tác xã tham gia liên kết và hợp tác quốc tế. Khuyến khích việc sát nhập, hình thành các hợp tác xã có quy mô lớn. Ban hành các hướng dẫn về thủ tục sát nhập thật đơn giản và dễ áp dụng cùng với các chính sách ưu đãi, hỗ trợ, đặc biệt về tín dụng và chính sách phát triển thị trường khi tiến hành sát nhập.