



HOÀN THIỆN KHUNG PHÁP LÝ ĐỐI VỚI HỆ THỐNG QUỸ HỖ TRỢ PHÁT TRIỂN HỢP TÁC XÃ TẠI VIỆT NAM

NGUYỄN DUY LINH – Vụ Tài chính các ngân hàng và tổ chức tài chính (Bộ Tài chính)

Kinh tế tập thể, trong đó bao gồm hợp tác xã, liên hiệp hợp tác xã đã trở thành một trong các khu vực kinh tế mũi nhọn trong công cuộc phát triển kinh tế - xã hội theo hướng bền vững của nước ta. Bài viết giới thiệu quá trình hình thành và tình hình hoạt động của mô hình Quỹ Hỗ trợ phát triển hợp tác xã tại Việt Nam, sự cần thiết và những vướng mắc của việc hoàn thiện một khung pháp lý thống nhất cho hệ thống Quỹ từ Trung ương đến địa phương, cũng như đề xuất phương hướng giải quyết vấn đề trong thời gian tới.

Từ khóa: Kinh tế tập thể, hợp tác xã, liên hiệp hợp tác xã, Quỹ Hỗ trợ phát triển hợp tác xã

Collective economy, which includes co-operatives and co-operative unions, has become one of the key economic sectors in our government's process of economic and social development. This paper briefly introduces the formation and the operation of co-operative assistance fund system in Vietnam, the necessity and the difficulties of finalizing a unified legal framework for the fund system from center to local, as well as recommends a direction to solve the problems in the following time.

Key words: Collective economy, co-operatives, co-operative unions, co-operative assistance fund

Ngày nhận bài: 4/8/2017

Ngày hoàn thiện biên tập: 29/8/2017

Ngày duyệt đăng: 30/8/2017

Thực hiện Nghị quyết Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ IX, Nghị quyết 13 Hội nghị Ban Chấp hành Trung ương Đảng lần thứ 5 (Khóa IX); Kết luận số 56-KL/TW của Bộ Chính trị ngày 21/2/2013 về việc đẩy mạnh thực hiện Nghị quyết Trung ương 5 (khóa IX) tiếp tục đổi mới, phát triển và nâng cao hiệu quả kinh tế tập thể, Quốc hội và Chính phủ đã ban hành nhiều chủ trương, chính sách hỗ trợ phát triển đối với hợp tác xã (HTX), liên hiệp HTX, trong đó có chính sách hỗ trợ vốn thông qua việc xây dựng và phát triển hệ thống quỹ Hỗ trợ phát triển HTX (quỹ HTPT HTX). Tính đến nay, trên

cả nước đã có 01 quỹ HTPT HTX Trung ương và 48 quỹ HTPT HTX địa phương. Hoạt động của các quỹ HTPT HTX thời gian qua đã đạt được những kết quả nhất định trong việc hình thành một kênh hỗ trợ vốn cho các HTX, liên hiệp HTX duy trì, mở rộng hoạt động sản xuất kinh doanh, góp phần phát triển kinh tế - xã hội, tạo lập công ăn việc làm cho người lao động, đẩy nhanh thực hiện chủ trương của Đảng và Nhà nước về xây dựng nông thôn mới, an sinh xã hội, và phát triển bền vững.

Quá trình hình thành mô hình quỹ Hỗ trợ phát triển hợp tác xã

Triển khai thực hiện Luật HTX 2003, Nghị định số 88/2005/NĐ-CP ngày 11/7/2005 của Chính phủ về một số chính sách hỗ trợ, khuyến khích phát triển hợp tác xã, ngày 27/10/2006, Thủ tướng Chính phủ ban hành Quyết định số 246/2006/QĐ-TTg về việc thành lập quỹ HTPT HTX Trung ương trực thuộc Liên minh HTX Việt Nam. Tiếp theo đó, các quỹ HTX địa phương cũng được thành lập bởi UBND các tỉnh, thành phố dưới các mô hình khác nhau, mặc dù chưa có văn bản quy phạm pháp luật hướng dẫn việc thành lập, tổ chức và hoạt động của các quỹ này, tuy nhiên mục đích chung vẫn là hỗ trợ nguồn vốn cho các HTX, liên hiệp HTX, từ đó thực hiện chủ trương hỗ trợ phát triển kinh tế tập thể của Đảng và Nhà nước.

Phương thức hoạt động của các quỹ HTPT HTX gồm: (i) Huy động và tiếp nhận nguồn vốn đóng góp tự nguyện của các HTX, liên hiệp HTX, các nguồn tài chính trong và ngoài nước theo quy định của pháp luật Việt Nam để tạo nguồn vốn hỗ trợ phát triển các HTX và liên hiệp HTX; (i) Sử dụng nguồn vốn để hỗ



trợ hoạt động của các HTX theo phương thức cho vay đầu tư và hỗ trợ có hoàn lại vốn gốc.

Ngày 22/6/2017, trên cơ sở Luật HTX 2012 và Nghị định số 193/2013/NĐ-CP ngày 21/11/2013 của Chính phủ quy định chi tiết một số điều của Luật HTX, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Quyết định số 23/2017/QĐ-TTg sửa đổi, bổ sung một số điều của Quyết định số 246/2006/QĐ-TTg và ban hành quy chế hoạt động bảo lãnh tín dụng, hỗ trợ lãi suất sau đầu tư của quỹ HTPT HTX Trung ương. Theo đó, quỹ HTPT HTX Trung ương đã được bổ sung thêm chức năng bảo lãnh tín dụng và hỗ trợ lãi suất sau đầu tư cho các HTX vay vốn tại ngân hàng thương mại. Tuy nhiên, vẫn chưa có quy định điều chỉnh về việc thành lập, tổ chức và hoạt động của quỹ HTPT HTX địa phương. Tính đến tháng 6/2017, theo số liệu của Liên minh HTX Việt Nam, cả nước đã có 48 tỉnh, thành phố thành lập quỹ HTX địa phương. Trong đó, có 44 tỉnh, thành phố thành lập quỹ có tư cách pháp nhân đầy đủ, phần lớn trực thuộc Liên minh HTX các tỉnh thành phố, 4 tỉnh vẫn chưa thành lập quỹ dưới dạng pháp nhân cụ thể.

Tình hình hoạt động của các quỹ hỗ trợ phát triển hợp tác xã

Đối với quỹ HTPT HTX Trung ương, qua gần mười năm hoạt động, đến hết năm 2016, tổng nguồn vốn hoạt động của quỹ là 136.027 triệu đồng (bao gồm: Vốn điều lệ cấp ban đầu 100.000 triệu đồng; vốn điều lệ bổ sung 36.027 triệu đồng). quỹ đã triển khai cho vay 90 dự án của các HTX trên địa bàn 32 tỉnh, thành phố với tổng số vốn vay theo hợp đồng tín dụng là 198.188 triệu đồng (số vốn đã giải ngân là 194.263 triệu đồng) để hỗ trợ các HTX đầu tư đổi mới công nghệ kỹ thuật, đổi mới phát triển sản phẩm, mở rộng thị trường, xây dựng mô hình HTX kiểu mới, mô hình HTX điển hình tiên tiến. Các HTX sau khi vay vốn tại quỹ đã tăng trưởng đáng kể về quy mô và hiệu quả sản xuất kinh doanh: Doanh thu tăng bình quân 50%; lợi nhuận sau thuế tăng bình quân 60%; số thành viên tăng bình quân 4%, số lao động tăng bình quân 37%; thu nhập bình quân của thành viên tăng 35%; thu nhập lao động bình quân tăng 22%; số nộp ngân sách tăng bình quân 74%. Các dự án vay vốn quỹ cũng đã tạo việc làm mới cho hàng vạn lao động cả trực tiếp và gián tiếp.

Đối với quỹ HTPT HTX địa phương, tính đến hết năm 2016, tổng số vốn điều lệ theo Quyết định thành lập ban đầu của 48 quỹ là 461.050 triệu đồng, tổng số vốn hoạt động là 1.470.509 triệu đồng, trong đó vốn được cấp hoặc vay từ Ngân sách địa phương là 725.664 triệu đồng, chiếm gần 50% tổng nguồn vốn

hoạt động, vốn khác là 744.845 triệu đồng, chiếm 50,8%, trong đó bao gồm nguồn vốn được bổ sung từ kết quả hoạt động hàng năm và vốn huy động của thành viên. Hiện nay, trong số 48 quỹ HTPT HTX địa phương, có 3 quỹ có quy mô nguồn vốn hoạt động ở mức trên 50 tỷ đồng (TP. Hồ Chí Minh, Hà Nội, Bình Dương) và 5 quỹ có quy mô nguồn vốn hoạt động ở mức từ trên 30 tỷ đồng đến 50 tỷ đồng (Bắc Ninh, Đồng Nai, Quảng Nam, Vĩnh Phúc, Quảng Ninh); ngoài ra, có 12 quỹ có quy mô nguồn vốn hoạt động ở mức từ 10 tỷ đồng đến 30 tỷ đồng, còn lại 28 quỹ có quy mô nguồn vốn hoạt động ở mức dưới 10 tỷ đồng.

Trong số 48 quỹ HTPT HTX được thành lập, có 39 quỹ HTPT HTX địa phương đã đi vào hoạt động ổn định, các quỹ đã cho vay 4.593 lượt HTX và 553.346 lượt tổ hợp tác, thành viên, người lao động với tổng số vốn cho vay 8.773 tỷ đồng bao gồm cả cho vay đầu tư và cho vay vốn lưu động, để 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, trong đó cho vay hỗ trợ HTX nông nghiệp với tổng số vốn đạt 4.029 tỷ đồng. Dư nợ cho vay đến hết năm 2016 của 39 quỹ đạt 1.098 tỷ đồng, lãi suất cho vay giao động từ 5,13 đến 8%/năm. Các HTX, tổ hợp tác sau khi vay vốn quỹ HTPT HTX địa phương có doanh thu tăng bình quân 44,52%, lợi nhuận tăng bình quân 37,2%, số thành viên kết nạp mới tăng trung bình là 24,27% (208.856 thành viên), giải quyết việc làm cho 130.000 người lao động trực tiếp và gián tiếp; thu nhập bình quân của một thành viên tăng 26,2%, của người lao động tăng 24,21%, đóng góp ngân sách của các đơn vị được vay vốn tăng 10%.

Nhìn chung, sự ra đời của các quỹ HTPT HTX đã góp phần quan trọng trong việc thúc đẩy chuyển dịch cơ cấu ngành nghề trong khu vực kinh tế tập thể; khuyến khích các HTX mạnh dạn đầu tư đổi mới công nghệ, kỹ thuật, nâng cao chất lượng sản phẩm; giải quyết việc làm, tăng thu nhập cho thành viên và người lao động góp phần đẩy mạnh sự liên kết giữa HTX với các DN và nông dân trong sản xuất, chế biến và tiêu thụ, hình thành chuỗi giá trị sản phẩm bền vững; xây dựng và nhân rộng các mô hình mới, mô hình điển hình tiên tiến, tạo sự lan tỏa trong khu vực kinh tế tập thể, HTX ở địa phương theo đúng chủ trương của Đảng và Nhà nước khuyến khích phát triển kinh tế tập thể cùng với khu vực kinh tế nhà nước dần trở thành nền tảng của kinh tế quốc dân. Do đó, việc duy trì một hệ thống quỹ HTPT HTX hoạt động thống nhất từ Trung ương đến địa phương, đồng thời xây dựng hành lang pháp lý cho



việc thành lập và tổ chức hoạt động của các quỹ HTPT HTX địa phương là nhiệm vụ cần thiết.

Những vướng mắc trong hoạt động của các quỹ Hỗ trợ phát triển hợp tác xã

Bên cạnh những kết quả đạt được, trong quá trình hoạt động, các quỹ đang có những khó khăn thách thức, cụ thể như:

Khó khăn, vướng mắc về pháp lý

- Luật Hợp tác xã 2012, căn cứ chính cho các văn bản pháp luật hướng dẫn liên quan đến HTX, chỉ quy định Nhà nước có chính sách hỗ trợ, ưu đãi về tiếp cận vốn và quỹ hỗ trợ phát triển HTX đối với HTX, liên hiệp HTX. Nghị định số 193/2013/NĐ-CP ngày 21/11/2013 quy định chi tiết một số điều của Luật HTX 2012 cũng chỉ quy định “quỹ hỗ trợ phát triển HTX thực hiện nhiệm vụ bảo lãnh tín dụng và hỗ trợ lãi suất đối với hợp tác xã, liên hiệp HTX”, mà không quy định cụ thể là quỹ hỗ trợ phát triển HTX Trung ương hay địa phương, và cũng không có quy định về việc thành lập, tổ chức và hoạt động của các quỹ HTX địa phương. Do đó, hiện nay chưa có căn cứ, cơ sở pháp lý thống nhất đối với việc thành lập, tổ chức hoạt động của các quỹ HTX địa phương.

- Theo quy định tại khoản 11 Điều 8 Luật Ngân sách nhà nước 2015: “Ngân sách nhà nước không hỗ trợ kinh phí hoạt động cho các quỹ tài chính nhà nước ngoài ngân sách. Trường hợp được ngân sách nhà nước hỗ trợ vốn điều lệ theo quy định của pháp luật thì phải phù hợp với khả năng của ngân sách nhà nước và chỉ thực hiện khi đáp ứng đủ các điều kiện sau: Được thành lập và hoạt động theo đúng quy định của pháp luật; có khả năng tài chính độc lập; có nguồn thu, nhiệm vụ chi không trùng với nguồn thu, nhiệm vụ chi của ngân sách nhà nước.” Do đó, đối với các quỹ HTPT HTX địa phương, do chưa có đầy đủ căn cứ, cơ sở pháp lý quy định cụ thể về việc thành lập, tổ chức và hoạt động và chưa rõ cơ quan nào có thẩm quyền quyết định việc thành lập và hoạt động của các quỹ HTPT HTX địa phương, nên theo quy định tại Luật Ngân sách nhà nước nêu trên các quỹ này chưa đủ điều kiện là quỹ tài chính nhà nước ngoài ngân sách và được ngân sách nhà nước hỗ trợ vốn điều lệ.

Khó khăn, vướng mắc trong tổ chức, hoạt động của các quỹ hợp tác xã địa phương

- Do khuôn khổ pháp lý chưa hoàn chỉnh nên hiện nay các quỹ HTPT HTX địa phương vận dụng nhiều quy định khác nhau để hoạt động, dễ dẫn đến rủi ro về pháp lý cho hoạt động của quỹ, đồng thời gây khó khăn trong việc quản lý, giám sát của các cơ quan nhà nước.

- Quy mô vốn hoạt động của các quỹ vẫn còn rất hạn chế so với nhu cầu vay vốn thực tế của khu vực HTX. Nguồn vốn đóng góp của các cơ sở kinh tế hợp tác, HTX còn ở mức eo hẹp, không đáng kể. Các quỹ cũng chưa khai thác, huy động được vốn tài trợ của các tổ chức quốc tế, tổ chức phi chính phủ, tổ chức của các HTX quốc tế. Thực tiễn cho thấy, vốn hoạt động của các quỹ chủ yếu dựa vào nguồn ngân sách nhà nước. Tuy nhiên, các quỹ HTPT HTX địa phương chưa đạt các điều kiện để được hỗ trợ vốn từ ngân sách nhà nước theo quy định tại Luật Ngân sách nhà nước.

- Tổ chức bộ máy các quỹ còn nhiều bất cập, đội ngũ cán bộ làm công tác chuyên môn, nghiệp vụ của các quỹ chủ yếu là kiêm nhiệm, hạn chế về năng lực, trình độ.

Phương hướng giải quyết

Triển khai thực hiện chủ trương, chính sách của Đảng và Nhà nước về thúc đẩy phát triển kinh tế tập thể cũng như hỗ trợ xây dựng nông thôn mới, trong thời gian tới, các Bộ, ngành cần phải phối hợp để sớm xây dựng và ban hành các quy định về thành lập, tổ chức và hoạt động của quỹ HTPT HTX địa phương, có thể thực hiện theo một trong hai phương án sau:

(i) Nghiên cứu, sửa đổi Nghị định số 193/2013/NĐ-CP theo hướng bổ sung quy định về thành lập, tổ chức và hoạt động của quỹ HTPT HTX địa phương.

(ii) Nghiên cứu, xây dựng Nghị định riêng quy định về thành lập, tổ chức và hoạt động của quỹ HTPT HTX địa phương.

Việc sớm có khuôn khổ pháp lý thống nhất hướng dẫn việc thành lập, tổ chức và hoạt động của các quỹ HTX địa phương sẽ giúp hoàn thiện hệ thống các quỹ HTPT HTX từ Trung ương đến địa phương, từ đó có căn cứ để mở rộng hơn nữa các hoạt động hỗ trợ HTX, tổ hợp tác và liên hiệp HTX, góp phần đóng góp vào sự phát triển kinh tế - xã hội của đất nước. 

Tài liệu tham khảo:

1. Liên minh HTX Việt Nam (2017), Báo cáo về tình hình hoạt động của quỹ Hỗ trợ phát triển HTX;
2. Luật HTX số 23/2012/QH13 ngày 20/11/2012;
3. Luật Ngân sách nhà nước số 83/2015/QH13 ngày 25/6/2015;
4. Nghị định số 193/2013/NĐ-CP ngày 21/11/2013 quy định chi tiết một số điều của Luật HTX;
5. Quyết định số 246/2006/QĐ-TTg ngày 27/10/2006 về việc thành lập quỹ hỗ trợ phát triển HTX;
6. Quyết định số 23/2017/QĐ-TTg ngày 22/6/2017 sửa đổi bổ sung một số điều của Quyết định số 246/2006/QĐ-TTg ngày 27/10/2006 và ban hành quy chế hoạt động bảo lãnh tín dụng, hỗ trợ lãi suất sau đầu tư của quỹ Hỗ trợ phát triển HTX.