ĐẠI HỌC QUỐC GIA HÀ NỘI
KHOA LUẬT

DOÃN THỊ VÂN ANH

HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VỀ QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC ĐỐI VỚI HỢP TÁC XÃ Ở VIỆT NAM HIỆN NAY

***Chuyên ngành*: Lý luận và lịch sử Nhà nước và Pháp luật**
***Mã số:* 60.38.01.01**

TÓM TẮT LUẬN VĂN THẠC SĨ LUẬT HỌC

HÀ NỘI - 2014

Công trình được hoàn thành
tại Khoa Luật - Đại học Quốc gia Hà Nội

***Cán bộ hướng dẫn khoa học*: TS. ĐẶNG MINH TUẤN**

Phản biện 1:.....

Phản biện 2:.....

Luận văn được bảo vệ tại Hội đồng chấm luận văn, họp
tại Khoa Luật - Đại học Quốc gia Hà Nội.

Vào hồi ..... giờ ....., ngày ..... tháng ..... năm 2014

Có thể tìm hiểu luận văn tại
Trung tâm tư liệu Khoa Luật – Đại học Quốc gia Hà Nội
Trung tâm tư liệu – Thư viện Đại học Quốc gia Hà Nội

MỤC LỤC

Trang phụ bìa
Lời cam đoan
Mục lục
Danh mục các chữ viết tắt
Danh mục các bảng

MỞ ĐẦU 1
Chương 1: NHỮNG VẤN ĐỀ CƠ BẢN VỀ QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC ĐỐI VỚI HỢP TÁC XÃ VÀ PHÁP LUẬT VỀ QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC ĐỐI VỚI HỢP TÁC XÃ 7
1.1. Khái quát chung về hợp tác xã và quản lý nhà nước đối với hợp tác xã 7
1.1.1. Về hợp tác xã 7
1.1.2. Về quản lý nhà nước đối với hợp tác xã 12
1.2. Vai trò của pháp luật trong quản lý nhà nước đối với hợp tác xã 15
1.2.1. Pháp luật bảo đảm hiệu lực và hiệu quả quản lý nhà nước đối với hợp tác xã 15
1.2.2. Pháp luật bảo đảm quyền và lợi ích hợp pháp của hợp tác xã 16
1.3. Lịch sử pháp luật về quản lý nhà nước đối với hợp tác xã 17
1.3.1. Giai đoạn trước khi có khi có Luật hợp tác xã 17
1.3.2. Giai đoạn sau khi có Luật hợp tác xã 18
KẾT LUẬN CHƯƠNG 1 21
Chương 2: THỰC TRẠNG PHÁP LUẬT VỀ QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC ĐỐI VỚI HỢP TÁC XÃ VÀ THỰC TIỄN HOẠT ĐỘNG QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC ĐỐI VỚI HỢP TÁC XÃ TRÊN ĐỊA BÀN THÀNH PHỐ HÀ NỘI 22
2.1. Thực trạng pháp luật về quản lý nhà nước đối với hợp tác xã 22

2.1.1. Về bộ máy quản lý nhà nước đối với hợp tác xã 22
2.1.2. Về hoạt động quản lý nhà nước đối với hợp tác xã 28
2.2. Thực tiễn hoạt động quản lý nhà nước đối với hợp tác xã trên địa bàn thành phố Hà Nội 36
2.2.1. Khái quát quá trình phát triển hợp tác xã trên địa bàn thành phố Hà Nội 36
2.2.2. Tình hình thực hiện pháp luật về các chính sách hỗ trợ đối với hợp tác xã trên địa bàn thành phố Hà Nội 39
2.3. Đánh giá chung 47
2.3.1. Những thành tựu đạt được 47
2.3.2. Những hạn chế, bất cập và nguyên nhân 50
KẾT LUẬN CHƯƠNG 2 59
Chương 3: ĐỊNH HƯỚNG VÀ GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VÀ CƠ CHẾ THỰC THI PHÁP LUẬT VỀ QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC ĐỐI VỚI HỢP TÁC XÃ Ở VIỆT NAM HIỆN NAY 61
3.1. Định hướng hoàn thiện pháp luật và cơ chế thực thi pháp luật về quản lý nhà nước đối với hợp tác xã 61
3.2. Giải pháp hoàn thiện pháp luật và cơ chế thực thi pháp luật về quản lý nhà nước đối với hợp tác xã 64
3.2.1. Giải pháp hoàn thiện pháp luật về quản lý nhà nước đối với hợp tác xã 64
3.2.2. Giải pháp hoàn thiện cơ chế thực thi pháp luật về quản lý nhà nước đối với hợp tác xã 72
KẾT LUẬN CHƯƠNG 3 76
KẾT LUẬN 79
DANH MỤC CÁC TÀI LIỆU THAM KHẢO 82

MỞ ĐẦU

1. Tính cấp thiết của đề tài

Quan điểm của Đảng về kinh tế tập thể (KTTT), trong đó nòng cốt là hợp tác xã (HTX): Kinh tế tập thể không ngừng được củng cố và phát triển. Kinh tế nhà nước cùng với kinh tế tập thể ngày càng trở thành nền tảng vững chắc của nền kinh tế quốc dân. Hiến pháp năm 1992 (sửa đổi năm 2001), trên cơ sở những chủ trương, đường lối lớn của Đảng, đã khẳng định: "Kinh tế tập thể do công dân góp vốn, góp sức hợp tác sản xuất, kinh doanh được tổ chức dưới nhiều hình thức trên nguyên tắc tự nguyện, dân chủ, cùng có lợi. Nhà nước tạo điều kiện để củng cố và mở rộng các hợp tác xã hoạt động có hiệu quả". Điều đó là kết quả của một thời gian dài vận động thực tiễn và tổng kết lý luận của Đảng và Nhà nước ta về HTX. Sự khẳng định của Hiến pháp năm 1992 đã tạo đà cho sự đổi mới không ngừng về cơ chế quản lý phát triển HTX của nhà nước.

Thể chế hoá quan điểm, đường lối phát triển KTTT của Đảng, Luật hợp tác xã (1996, 2003 và 2012) đã được ra đời. Luật hợp tác xã ban hành là cơ sở pháp lý quan trọng, tạo ra nhiều thuận lợi và thông thoáng hơn cho các HTX phát triển.

Cũng như các loại hình doanh nghiệp khác, sự phát triển của HTX nói chung luôn chịu sự tác động, ảnh hưởng của yếu tố quản lý nhà nước. Thể chế hóa quan điểm đổi mới khu vực KTTT tại Nghị quyết 13/NQ-TW ngày 18/3/2002, Luật hợp tác xã năm 2012 đã có nhiều đổi mới, các quy định về quản lý nhà nước đã được bổ sung hơn so với Luật hợp tác xã năm 2003 song mới chỉ dừng lại là quy định khung, cần phải có các quy định cụ thể, rõ ràng để Luật hợp tác xã đi vào cuộc sống và có tính khả thi cao.

Quản lý nhà nước có vai trò ảnh hưởng rất lớn tới quá trình hình thành phát triển HTX. Sự tác động của nhân tố này được thực hiện thông qua khung khổ pháp lý, hệ thống chính sách vĩ mô và quá trình hoàn thiện bộ máy quản lý nhà nước đối với HTX từ trung ương đến cơ sở, cũng như quá trình tổ chức, triển khai trong thực tiễn của bộ máy này. Theo đánh giá của Bộ chính trị tại Kết luận số 56-KL/TW ngày 21 tháng 02 năm 2013 về đẩy mạnh thực hiện Nghị quyết Trung ương 5 khóa IX về tiếp tục đổi mới, phát

triển và nâng cao hiệu quả KTTT, thì một trong những nguyên nhân dẫn đến những hạn chế, yếu kém của khu vực kinh tế HTX hiện nay là do công tác quản lý nhà nước về HTX còn nhiều hạn chế, bộ máy phân tán, hoạt động kém hiệu quả, khung pháp luật và chính sách phát triển kinh tế HTX còn nhiều bất cập. Những tồn tại này dẫn đến việc các HTX chậm phát triển cả về số lượng và chất lượng. Thực trạng này đòi hỏi phải có sự nghiên cứu để hoàn thiện pháp luật về quản lý nhà nước đối với HTX với mục đích nâng cao hiệu quả của quản lý nhà nước, giúp cho HTX ngày càng hoạt động hiệu quả hơn, phát triển bền vững hơn, phát huy tối đa vai trò và ý nghĩa kinh tế - xã hội của loại hình tổ chức này, góp phần xứng đáng vào sự nghiệp phát triển nền kinh tế thị trường định hướng XHCN ở nước ta.

Với nhận thức đó, tác giả chọn đề tài: "***Hoàn thiện pháp luật về quản lý nhà nước đối với hợp tác xã ở Việt Nam hiện nay***", tìm hiểu pháp luật về quản lý nhà nước đối với HTX, thực trạng hoạt động quản lý nhà nước, thực tiễn áp dụng khung chính sách hỗ trợ phát triển HTX trên địa bàn thành phố Hà Nội làm đề tài luận văn thạc sỹ, với mong muốn nghiên cứu những vấn đề lý luận và thực tiễn về quản lý nhà nước đối với HTX, qua đó đề xuất những giải pháp có căn cứ khoa học và thực tiễn nhằm giải quyết vấn đề trên.

2. Tình hình nghiên cứu

Một số công trình nghiên cứu có liên quan đến khung pháp luật về HTX:

- Kinh tế hợp tác xã - một số vấn đề lý luận và thực tiễn - Liên minh HTX Việt Nam, 1998.

- Khung khổ pháp lý và kinh nghiệm phát triển hợp tác xã của một số nước - Viện nghiên cứu quản lý kinh tế trung ương, 2006

- Một số vấn đề pháp lý về hợp tác xã và thực tiễn áp dụng trên địa bàn thành phố Hà Nội - Luận văn cao học Luật của Trần Lệ Thu, 2010.

- Đổi mới cơ chế quản lý hợp tác xã trên địa bàn thành phố Hà Nội - Luận văn cao học của Vũ Mạnh Nam, 2010.

- Một số giải pháp về khung pháp lý cho dịch vụ hỗ trợ phát triển hợp tác xã ở Việt Nam - Đề tài cấp Bộ (Bộ Kế hoạch và Đầu tư), TS. Nguyễn Minh Tú, 2010.

Nội dung của quản lý nhà nước đối với HTX mới chỉ được nghiên cứu chung chung hoặc lồng ghép với những nội dung khác trong các công trình nghiên cứu nêu trên.

3. Mục đích, phạm vi nghiên cứu

Việc nghiên cứu nhằm mục đích sau:

- Những vấn đề cơ bản về địa vị pháp lý của hợp tác xã, quản lý nhà nước đối với hợp tác xã hiện nay, vai trò của pháp luật trong quản lý nhà nước đối với HTX.

- Hệ thống những quy định pháp luật về quản lý nhà nước đối với HTX.

- Nghiên cứu đánh giá về thực tiễn hoạt động quản lý nhà nước trong triển khai thực hiện chính sách hỗ trợ phát triển HTX trên địa bàn thành phố Hà Nội.

- Đánh giá ưu, nhược điểm của pháp luật và cơ chế thực hiện pháp luật về quản lý nhà nước đối với HTX và phân tích nguyên nhân.

- Đưa ra định hướng, giải pháp để tiếp tục hoàn thiện quy định pháp luật và cơ chế thực thi pháp luật về quản lý nhà nước phù hợp với điều kiện và thực trạng hoạt động của HTX hiện nay ở nước ta.

Phạm vi nghiên cứu: Luận văn tập trung nghiên cứu những vấn đề lý luận pháp luật về quản lý nhà nước đối với HTX và thực tiễn quản lý nhà nước đối với HTX. Khung khổ pháp lý, cơ chế chính sách luôn ảnh hưởng trực tiếp đến hoạt động phát triển của HTX. Vì vậy, tác giả tập trung nghiên cứu thực tiễn áp dụng các chính sách hỗ trợ phát triển HTX trên địa bàn thành phố Hà Nội. Trên cơ sở đó rút ra đánh giá chung pháp luật về quản lý nhà nước và thực tiễn áp dụng pháp luật đối với HTX. Từ đó có những giải pháp và kiến nghị phù hợp hoàn thiện pháp luật và cơ chế thực thi pháp luật về quản lý nhà nước đối với HTX hiện nay ở nước ta.

4. Phương pháp nghiên cứu

- Phương pháp thu thập tư liệu: Số liệu thu thập được từ cơ quan quản lý, từ tạp chí, sách và các tài liệu khác có liên quan.

- Phương pháp phân tích, tổng hợp, so sánh: sử dụng phương pháp đối chiếu so sánh giữ các số liệu, chỉ tiêu giữa các thời kỳ. Tất cả đều dựa trên cơ sở các kiến thức đã học ở trường và số liệu thực tế ở các HTX.

- Phương pháp tiếp cận hệ thống: Luận văn được nghiên cứu, phân tích và đánh giá trên cơ sở thu thập thông tin về quản lý nhà nước đối với HTX trên địa bàn thành phố Hà Nội.

5. Những nét mới của Luận văn

- Luận văn hệ thống hóa một số vấn đề lý luận về HTX, pháp luật về quản lý nhà nước đối với HTX, vai trò của pháp luật trong quản lý nhà nước đối với HTX.

- Luận văn đưa ra những kết quả phản ánh thực trạng quản lý nhà nước trong thực hiện các chính sách hỗ trợ đối với HTX trên địa bàn thành phố Hà Nội hiện nay.

- Luận văn chỉ rõ những quy định phù hợp, những hạn chế và những thiếu sót cần bổ sung của pháp luật hiện hành về quản lý nhà nước đối với HTX.

- Luận văn đề xuất các giải pháp có căn cứ khoa học, mang tính thực tiễn trong hoàn thiện pháp luật và cơ chế thực thi pháp luật về quản lý nhà nước đối với HTX ở Việt Nam hiện nay.

6. Kết quả nghiên cứu và ý nghĩa của Luận văn

Luận văn góp phần làm sáng tỏ pháp luật về quản lý nhà nước đối với HTX, vai trò của pháp luật trong quản lý nhà nước đối với HTX; chỉ ra được những điểm tiến bộ và cả những điểm chưa hợp lí trong các quy định của pháp luật về quản lý nhà nước đối với HTX và đề xuất một số giải pháp nhằm hoàn thiện, khắc phục, góp phần cho hoạt động quản lý nhà nước hiệu lực và hiệu quả hơn.

Các kết quả của luận văn có thể làm tài liệu tham khảo phục vụ việc nghiên cứu, giảng dạy và học tập trong các cơ sở đào tạo về luật học và phần nào có ý nghĩa đối với cán bộ làm công tác thực tiễn trong lĩnh vực quản lý nhà nước đối với HTX để tìm hiểu, vận dụng xây dựng quy định và thực thi hoạt động quản lý nhà nước đối với HTX.

7. Kết cấu của luận văn

Luận văn này gồm phần mở đầu, ba chương và phần kết luận.

Chương 1. Những vấn đề cơ bản về quản lý nhà nước đối với hợp tác xã và pháp luật về quản lý nhà nước đối với hợp tác xã.

Chương 2. Thực trạng pháp luật về quản lý nhà nước đối với hợp tác xã và thực tiễn hoạt động quản lý nhà nước đối với hợp tác xã trên địa bàn thành phố Hà Nội.

Chương 3. Định hướng và giải pháp hoàn thiện pháp luật và cơ chế thực thi pháp luật về quản lý nhà nước đối với hợp tác xã ở Việt Nam hiện nay.

Chương 1
NHỮNG VẤN ĐỀ CƠ BẢN VỀ QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC ĐỐI VỚI HỢP TÁC XÃ VÀ PHÁP LUẬT VỀ QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC ĐỐI VỚI HỢP TÁC XÃ

1.1. Khái quát chung về hợp tác xã và quản lý nhà nước đối với hợp tác xã

1.1.1. Về hợp tác xã

** Khái niệm hợp tác xã*

Hợp tác xã (HTX) là một hình thức tổ chức kinh tế trong hệ thống các hình thức tổ chức kinh tế hợp tác đa dạng, được hình thành trong quá trình phát triển của các hình thức tổ chức kinh tế hợp tác và dựa trên cơ sở tự nguyện của các thành viên tham gia.

Có nhiều định nghĩa khác nhau về HTX tuỳ quốc gia và tuỳ quan niệm trong từng thời kỳ:

Ngày 23 tháng 9 năm 1945, Đại hội Liên minh hợp tác xã quốc tế (ICA) lần thứ 31 tổ chức tại Manchester - Vương quốc Anh đã định nghĩa về hợp tác xã như sau: "Hợp tác xã là hiệp hội hay là tổ chức tự chủ của cá nhân liên kết với nhau một cách tự nguyện nhằm đáp ứng các nhu cầu và nguyện vọng chung về kinh tế, xã hội và văn hóa thông qua một tổ chức kinh tế cùng nhau làm chủ chung và kiểm tra dân chủ". Đến năm 1995, khái niệm này đã được hoàn thiện thông qua tuyên bố: HTX dựa trên ý nghĩa tự cứu giúp mình, tự chịu trách nhiệm, bình đẳng, công bằng và đoàn kết.

Theo tổ chức Lao động quốc tế (ILO) định nghĩa:

HTX là sự liên kết của những người đang gặp phải những khó khăn kinh tế giống nhau, tự nguyện liên kết nhau lại trên cơ sở bình đẳng về quyền lợi và nghĩa vụ, sử dụng tài sản mà họ đã chuyển giao vào HTX phù hợp với các nhu cầu chung và giải quyết những khó khăn chủ yếu bằng sự tự chủ, tự chịu trách nhiệm và bằng cách sử dụng các chức năng kinh doanh trong tổ chức hợp tác phục vụ cho lợi ích vật chất và tinh thần chung.

Ở Việt Nam, theo Hiến pháp năm 1992, sửa đổi, bổ sung năm 2001 tại Điều 20 nêu rõ bản chất của HTX: "...do công dân góp vốn, góp sức hợp tác sản xuất kinh doanh... trên nguyên tắc, tự nguyện, dân chủ và cùng có lợi".

Theo Điều 3, Luật HTX năm 2012, ngoài căn cứ và đặc điểm phát triển kinh tế và văn hóa của mình, cũng như kế thừa nguyên tắc về HTX của Liên minh HTX quốc tế, đã đưa ra định nghĩa HTX như sau:

Hợp tác xã là tổ chức kinh tế tập thể, đồng sở hữu, có tư cách pháp nhân, do ít nhất 07 thành viên tự nguyện thành lập và hợp tác tương trợ lẫn nhau trong hoạt động sản xuất, kinh doanh, tạo việc làm nhằm đáp ứng nhu cầu chung của thành viên, trên cơ sở tự chủ, tự chịu trách nhiệm, bình đẳng và dân chủ trong quản lý hợp tác xã.

Từ khái niệm trên rút ra một số đặc trưng cơ bản của HTX:

Thứ nhất: Xét về góc độ kinh tế, HTX là một tổ chức kinh tế cơ bản và quan trọng nhất của kinh tế tập thể.

Thứ hai: Xét về góc độ xã hội, HTX mang tính chất xã hội sâu sắc.

Thứ ba: Xét về góc độ pháp lý, HTX là một tổ chức kinh tế có tư cách pháp nhân.

Thứ tư: Về tổ chức quản lý, HTX hoạt động trên nguyên tắc tự chủ, tự chịu trách nhiệm.

Thứ năm: Về phân phối, HTX thực hiện phân phối theo vốn góp và mức độ tham gia dịch vụ của mỗi thành viên.

** Vai trò của hợp tác xã*

Kinh tế tập thể với nòng cốt là HTX đóng góp quan trọng cho GDP: bình quân 6,38% (khoảng 173.536 tỷ đồng trong giai đoạn 2002 - 2011,

trong khi tỷ trọng vốn đầu tư tài sản cố định và đầu tư tài chính chỉ chiếm 0,5% trong tổng số vốn đầu tư cả nước.

HTX không chỉ tham gia trực tiếp vào GDP mà còn tham gia gián tiếp vào sự phát triển kinh tế. Các HTX chủ yếu là cung cấp sản phẩm, dịch vụ hỗ trợ cho thành viên, kinh tế HTX không thay thế kinh tế cá thể, kinh tế hộ mà chỉ giúp họ hoạt động hiệu quả hơn. Và hiệu quả của thành viên, kinh tế hộ lại tính vào đóng góp GDP của khu vực kinh tế cá thể và tư nhân.

HTX đóng góp rất lớn vào phát triển xã hội, đặc biệt khu vực nông thôn, góp phần gìn giữ ổn định xã hội ở nông thôn, góp phần quan trọng xây dựng nông thôn mới. Cùng với việc thực hiện vai trò kinh tế, các HTX đã góp phần quan trọng vào việc giải quyết công ăn việc làm, tăng thu nhập và đảm bảo đời sống ổn định cho thành viên và người lao động, góp phần xóa đói giảm nghèo, giải quyết nhiều vấn đề kinh tế xã hội ở địa phương, tham gia tích cực vào quá trình công nghiệp hóa, hiện đại hóa, là tiền đề quan trọng để thực hiện dân chủ hóa, hợp tác hóa và nâng cao văn minh ở nông thôn.

1.1.2. Về quản lý nhà nước đối với hợp tác xã

** Khái niệm về quản lý nhà nước*

Quản lý nhà nước có thể định nghĩa như sau: Quản lý nhà nước là một dạng quản lý xã hội đặc biệt, mang tính quyền lực nhà nước, sử dụng pháp luật để điều chỉnh hành vi của con người trên tất cả các lĩnh vực của đời sống xã hội do các cơ quan trong bộ máy nhà nước thực hiện, nhằm thoả mãn như cầu hợp pháp của con người, duy trì sự ổn định và phát triển của xã hội.

** Khái niệm về quản lý nhà nước đối với hợp tác xã*

Theo thông lệ quốc tế và Luật hợp tác xã hiện hành, HTX là một tổ chức kinh tế, được bình đẳng với các loại hình doanh nghiệp khác. Như vậy, điều đó khẳng định sự công nhận, bảo hộ của nhà nước về việc HTX được bình đẳng với các doanh nghiệp khác. Mặt khác, điều đó cho thấy, khi đã được bình đẳng thì HTX cũng phải chịu sự quản lý nhà nước giống như các doanh nghiệp khác trong nền kinh tế. Theo đó, HTX không chỉ có quyền mà cũng phải chịu các nghĩa vụ giống như doanh nghiệp khác. HTX

ra đời và tồn tại trước hết không phải là vì nhà nước hay mục đích của Nhà nước đề ra. HTX ra đời và tồn tại trước hết là do mong muốn của người dân, do xã viên muốn có HTX để họ có lợi ích cao hơn, để họ sản xuất kinh doanh hiệu quả, để họ cải thiện cuộc sống của mình. HTX như thế có vai trò kinh tế và xã hội rất quan trọng, đặc biệt với các tầng lớp yếu thế hơn, khó khăn hơn. Vì thế, nhà nước ủng hộ, khuyến khích và hỗ trợ người dân thành lập HTX và phát triển HTX. Khi cuộc sống người dân được cải thiện, kinh tế hộ phát triển cũng là đóng góp cho phát triển chung của kinh tế - xã hội của địa phương và của cả nước. Hiến pháp năm 1992 (sửa đổi năm 2001) cũng đã khẳng định:

> *Kinh tế tập thể do công dân góp vốn, góp sức hợp tác sản xuất, kinh doanh được tổ chức dưới nhiều hình thức trên nguyên tắc tự nguyện, dân chủ, cùng có lợi. Nhà nước tạo điều kiện để củng cố và mở rộng các hợp tác xã hoạt động có hiệu quả.*

1.2. Vai trò của pháp luật trong quản lý nhà nước đối với hợp tác xã

Vai trò pháp luật trong quản lý nhà nước đối với HTX được thể hiện trên các phương diện căn bản sau:

1.2.1. Pháp luật bảo đảm hiệu lực và hiệu quả quản lý nhà nước đối với hợp tác xã

Nhà nước quản lý kinh tế (trong đó có HTX) bằng nhiều công cụ khác nhau nhưng pháp luật là công cụ hiệu quả nhất. Sự cần thiết của quá trình tác động này có thể thấy thông qua vai trò của pháp luật đối với tổ chức và hoạt động của HTX. Pháp luật về HTX quy định rõ các quyền và nghĩa vụ của người lao động ra nhập HTX cũng như quy định địa vị pháp lý của các cơ quan quản lý, giám sát, điều hành HTX. HTX coi những quy định của pháp luật như là những khuôn mẫu cho sự tổ chức và hoạt động của mình. Nhà nước tạo dựng khuôn khổ pháp lý cho tổ chức và hoạt động của HTX. Nhà nước hỗ trợ thông qua việc tạo khuôn khổ pháp lý thông thoáng và ổn định. Luật hợp tác xã và hệ thống quy định kèm theo chính là những công cụ quan trọng nhất để quản lý nhà nước về HTX. Ở Việt Nam đến nay đã có 3 lần ban hành Luật Hợp tác xã (Năm 1996 Quốc hội đã thông qua Luật Hợp tác xã và có hiệu lực kể từ ngày 01/01/1997; Năm

2003 Quốc hội khóa XI đã thông qua Luật Hợp tác xã và có hiệu lực thi hành kể từ ngày 01/7/2004; Luật Hợp tác xã năm 2012 đã được Quốc hội khóa XIII thông qua và có hiệu lực từ ngày 01/7/2013).

1.2.2. Pháp luật bảo đảm quyền và lợi ích hợp pháp của hợp tác xã

Nhà nước trong quá trình xây dựng và thực hiện pháp luật không chỉ quan tâm đến việc bảo vệ an ninh, trật tự xã hội, lợi ích của nhà nước, của công dân Việt Nam, mà còn chú trọng mục đích về quyền và lợi ích hợp pháp của các tổ chức, cá nhân, các thành phần kinh tế trong xã hội. Từ góc độ này mà xét thì pháp luật là phương tiện bảo vệ lợi ích của kinh tế tập thể, trong đó có HTX và nhà nước là chủ thể có trách nhiệm thực thi nghĩa vụ bảo vệ đó.

Nhà nước tạo điều kiện và khuyến khích HTX tham gia các tổ chức Hiệp hội, Liên minh, hệ thống liên kết của HTX. Nhà nước có thể không hỗ trợ tài chính trực tiếp cho các Hiệp hội, Liên minh HTX nhưng công nhận, cho phép, khuyến khích các tổ chức này thực hiện các chức năng như kiểm toán HTX, làm đầu mối tham gia các chương trình của Chính phủ về hỗ trợ HTX, thực hiện chức năng đại diện và bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp cho các HTX khi bị xâm hại. Nhà nước quy định khung pháp luật, cơ chế và chính sách để HTX được đối xử bình đẳng như các doanh nghiệp khác cũng là nhằm bảo đảm quyền và lợi ích hợp pháp cho HTX, tạo điều kiện cho HTX có cơ hội cạnh tranh và phát triển.

1.3. Lịch sử pháp luật về quản lý nhà nước đối với hợp tác xã

1.3.1. Giai đoạn trước khi có khi có Luật hợp tác xã

Giai đoạn từ năm 1954 đến năm 1975

Công tác quản lý nhà nước đối với HTX giai đoạn này chủ yếu dựa trên các Nghị quyết, chỉ thị của Ban chấp hành Trung ương Đảng qua các thời kỳ, các văn bản pháp luật về HTX hầu như không được ban hành.

Giai đoạn từ năm 1976 đến trước khi có Luật Hợp tác xã năm 1996

Trước khi có Luật HTX, các văn bản quy phạm pháp luật chỉ tồn tại ở các văn bản của Chính phủ, Bộ ngành mang tính tản mát, không tập trung. Sự giúp đỡ của nhà nước cho kinh tế hợp tác, HTX cũng thiếu kịp thời và không theo kịp tình hình phát triển, nên có thể coi đây là thời kỳ khó khăn nhất trong quá trình phát triển HTX ở nước ta.

1.3.2. Giai đoạn sau khi có Luật hợp tác xã

Giai đoạn từ khi có Luật Hợp tác xã năm 1996 đến năm 2002

Giai đoạn từ khi có Luật Hợp tác xã năm 2003 đến cuối năm 2012

Giai đoạn từ khi có Luật Hợp tác xã năm 2012 đến nay

Sự ra đời của Luật hợp tác xã Việt Nam đã đánh dấu một giai đoạn phát triển mới của kinh tế HTX, phù hợp với bản chất, nội dung và nguyên tắc HTX mà chủ nghĩa Mác - Lênin, tư tưởng Hồ Chí Minh đã đề ra, đồng thời có sự chọn lọc tinh hoa của phong trào HTX quốc tế để vận dụng vào điều kiện cụ thể của Việt Nam. Khung pháp luật là cơ sở pháp lý thúc đẩy HTX phát triển, đặc biệt là việc ban hành các chính sách phù hợp với kinh tế HTX trong từng thời kỳ, từng giai đoạn lịch sử phát triển.

Chương 2
THỰC TRẠNG PHÁP LUẬT VỀ QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC ĐỐI VỚI HỢP TÁC XÃ VÀ THỰC TIỄN HOẠT ĐỘNG QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC ĐỐI VỚI HỢP TÁC XÃ TRÊN ĐỊA BÀN THÀNH PHỐ HÀ NỘI

2.1. Thực trạng pháp luật về quản lý nhà nước đối với hợp tác xã

2.1.1. Về bộ máy quản lý nhà nước đối với hợp tác xã

2.1.1.1. Pháp luật về bộ máy quản lý nhà nước đối với hợp tác xã

Thực hiện theo tinh thần của nghị quyết Trung ương 5, Chính phủ và các Bộ, ngành đã có nhiều văn bản quy phạm pháp luật để thực thi Nghị quyết số 13/NQ/TW, cụ thể như: Chỉ thị số 22/2003/CT-TTg, ngày 03/10/2003 của Thủ tướng Chính phủ về tiếp tục thúc đẩy việc thực hiện Nghị Quyết Trung ương 5 (Khóa IX) về kinh tế tập thể; Nghị định số 86/2002/NĐ-CP ngày 05/11/2002; Nghị định số 171/2004/NĐ-CP đều đề ra nhiệm vụ kiện toàn tổ chức bộ máy quản lý nhà nước về kinh tế tập thể, HTX.

Quyết định số 272/2005/QĐ-TTg, ngày 31/10/2005 của Thủ tướng Chính phủ về việc phê duyệt Kế hoạch phát triển kinh tế tập thể 5 năm (2006-2010) quy định rõ; cấp Bộ thành lập Vụ, cấp Sở thành lập phòng chuyên trách về kinh tế tập thể, cấp huyện, quận có cán bộ chuyên trách và

cấp xã có cán bộ chuyên trách theo dõi kinh tế tập thể.

Giai đoạn thực hiện Luật hợp tác xã năm 2003, cơ bản bộ máy quản lý nhà nước về kinh tế tập thể đã được củng cố. Luật hợp tác xã năm 2012 đã quy định Chính phủ thống nhất quản lý nhà nước đối với HTX. Hiện nay, Theo quy định tại Nghị định 193/2013/NĐ-CP ngày 29/11/2013 quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật hợp tác xã, Chính phủ giao Bộ Kế hoạch và Đầu tư thực hiện chức năng quản lý nhà nước về KTTT; trong đó Vụ HTX là tổ chức chuyên trách, tham mưu, giúp Bộ trưởng thực hiện chức năng quản lý nhà nước về KTTT. Tại các Bộ, ngành khác về cơ bản, nhiệm vụ, quyền hạn quản lý về KTTT thuộc ngành, lĩnh vực nào được giao cho bộ quản lý ngành, lĩnh vực đó thực hiện và quy định tại các Nghị định của Chính phủ về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của các bộ, cơ quan ngành bộ gồm: Bộ nông nghiệp và phát triển nông thôn, Bộ Giao thông vận tải, Bộ Công thương, Bộ xây dựng và Ngân hàng nhà nước Việt Nam. Theo đó các bộ này được thành lập tổ chức chuyên trách thực hiện. Các bộ quản lý ngành, lĩnh vực khác còn lại không thành lập tổ chức chuyên trách mà giao cho một tổ chức hoặc đơn vị thuộc cơ cấu tổ chức của bộ đảm nhiệm.

2.1.1.2. Thực trạng tổ chức bộ máy quản lý nhà nước đối với hợp tác xã

(1) Theo đánh giá của Bộ Kế hoạch và Đầu tư về Kết quả công tác quản lý nhà nước đối với HTX (năm 2012) thì hiện nay không có tổ chức bộ máy cán bộ chuyên trách thống nhất từ Trung ương tới địa phương để thực hiện hiệu quả công các quản lý nhà nước đối với HTX.

Ở cấp Bộ: Ngoài Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn, Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Ngân hàng Nhà nước Việt Nam, thì các Bộ quản lý nhà nước chuyên ngành khác chưa thành lập bộ phận chuyên trách hoặc chưa bố trí cán bộ chuyên trách theo dõi về KTTT, HTX.

Theo quy định Luật Tổ chức HĐND và UBND, Nghị định số 171/2004/NĐ-CP của Chính phủ ngày 29/9/2004, Thông tư liên tịch giữa các Bộ và Nội vụ, việc thành lập phòng quản lý KTTT do UBND tỉnh quyết định theo cơ cấu về tổ chức các cơ quan chuyên môn thuộc UBND huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh. Đến nay UBND các cấp cũng chưa tổ chức được bộ máy quản lý nhà nước tại cấp mình mà đa phần chỉ

có một cán bộ chuyên trách (hoặc kiêm nhiệm) theo dõi về HTX.

Sở Kế hoạch và Đầu tư giúp UBND cấp tỉnh thực hiện chức năng quản lý nhà nước về KTTT, HTX. Đại đa số các Sở, chưa có phòng nghiệp vụ theo dõi kinh tế HTX, thường phân công cho phòng Nông nghiệp và Phát triển nông thôn thành lập Chi cục hợp tác xã và Phát triển nông thôn trực thuộc Sở để tham mưu thực hiện chức năng quản lý nhà nước về KTTT, HTX trong lĩnh vực nông nghiệp và nông thôn. Các Sở, ngành còn lại không có các phòng nghiệp vụ mà chỉ bố trí cán bộ quản lý theo dõi kinh tế HTX. Các Sở thường được phân công thực hiện một phần công việc quản lý nhà nước về HTX.

(2) Đội ngũ cán bộ quản lý nhà nước đối với HTX đa số là cán bộ làm kiêm nhiệm, được điều động từ các lĩnh vực khác sang, hoặc là cán bộ trẻ chưa được đào tạo, bồi dưỡng về chuyên môn, nên gặp nhiều khó khăn trong việc tích lũy kiến thức chuyên ngành về KTTT, HTX; thiếu kinh nghiệm thực tiễn cũng như thiếu kiến thức về KTTT, HTX, khung pháp luật và chính sách về HTX nên chưa đủ năng lực tham mưu giúp lãnh đạo cấp tỉnh thực hiện hiệu quả quản lý nhà nước đối với HTX, không triển khai kịp thời và đồng bộ Nghị quyết của Đảng, pháp luật và chính sách của Nhà nước đối với HTX; các báo cáo đánh giá tình hình phát triển KTTT, HTX còn sơ lược; chưa có hệ thống số liệu cơ bản đầy đủ, cập nhật và độ tin cậy cao; việc tổng hợp và xây dựng các kế hoạch đào tạo, bồi dưỡng cán bộ quản lý nhà nước chưa được chú ý quan tâm.

(3) Luật hợp tác xã năm 2012 chưa khắc phục được hạn chế của Luật hợp tác xã năm 2003 là quy định chưa rõ sự phối kết hợp trong quản lý nhà nước giữa các bộ, ngành. Đây là nguyên nhân dẫn đến công tác quản lý nhà nước còn thiếu tính thống nhất.

2.1.2. Pháp luật về hoạt động quản lý nhà nước đối với hợp tác xã

2.1.2.1. Pháp luật về hoạt động quản lý nhà nước đối với hợp tác xã

Luật HTX năm 2012 tại Điều 59 quy định về nội dung quản lý nhà nước đối với HTX. Luật giao Bộ Kế hoạch và Đầu tư giúp Chính phủ quản lý nhà nước về HTX. Đồng thời Luật HTX năm 2012 có một điểm mới trong công tác quản lý nhà nước là bổ sung một điều quy định về thanh tra, kiểm tra, kiểm toán nhằm tăng cường việc thanh tra, kiểm tra việc thực

hiện quy định pháp luật về HTX góp phần lành mạnh hóa, thúc đẩy khu vực HTX phát triển. So với Luật Hợp tác xã năm 2003, Luật hợp tác xã hiện hành đã quy định rõ hơn trách nhiệm của các Bộ, cơ quan ngang Bộ (Điều 29) như: Phối hợp với Bộ Kế hoạch và Đầu tư trong việc hoàn thiện các quy định pháp luật về hợp tác xã, xây dựng chiến lược, chính sách, chương trình, kế hoạch phát triển HTX; Thực hiện chức năng quản lý nhà nước đối với HTX theo lĩnh vực quản lý nhà nước được phân công; Thực hiện công tác tuyên truyền, vận động nhân dân, tổ chức tham gia và thành lập HTX; Thực hiện các chính sách hỗ trợ, ưu đãi đối với HTX trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình; Tạo điều kiện thuận lợi cho HTX tham gia các chương trình mục tiêu, chương trình phát triển kinh tế - xã hội.

Bên cạnh đó, Luật cũng quy định trách nhiệm của UBND các cấp (Điều 30 Luật hợp tác xã).

2.1.2.2. Thực trạng hoạt động quản lý Nhà nước đối với hợp tác xã

** Tổ chức đăng ký hợp tác xã*

Theo quy định của Luật Hợp tác xã năm 2012, Nghị định 193/2013/NĐ-CP ngày 21/11/2013 của Chính phủ, đã thống nhất cơ quan đăng ký được tổ chức ở quận, huyện, thành phố, thị xã trực thuộc tỉnh (phòng tài chính - kế hoạch trực thuộc UBND cấp huyện). Theo quy định của Nghị định 193/2013/NĐ-CP thì cho đến nay, vẫn chưa có biểu mẫu do Bộ Kế hoạch và Đầu tư hướng dẫn thống nhất trong cả nước nên nhiều địa phương, dẫn đến nhiều cơ quan đăng ký còn lúng túng trong việc tiếp nhận hồ sơ đăng ký thành lập mới HTX, đăng ký lại HTX. Do chưa thống nhất tài liệu, hồ sơ đăng ký kinh doanh trên toàn quốc, nên một số địa phương còn yêu cầu HTX khi đăng ký lại bổ sung thêm các tài liệu khác ngoài quy định như: phương án sản xuất kinh doanh, xác nhận trụ sở. quyết định của cấp xã về thành lập HTX.

** Thực hiện thanh tra, kiểm tra việc thực hiện pháp luật của hợp tác xã và các văn bản pháp luật có liên quan*

** Giải quyết khiếu nại, tố cáo, tranh chấp và xử lý vi phạm pháp luật về hợp tác xã*

không có số liệu đầy đủ của các tỉnh/thành phố báo cáo về giải quyết khiếu nại, tranh chấp liên quan đến Luật hợp tác xã.

** Công tác kiểm toán đối với hợp tác xã*

Theo quy định mới của pháp luật: HTX có thành viên là pháp nhân phải thực hiện kiểm toán bắt buộc. Khuyến khích HTX thực hiện việc kiểm toán nội bộ. Việc kiểm toán HTX do Chính phủ quy định.

Tuy nhiên, đến nay vẫn chưa có hướng dẫn cụ thể cho các HTX về kiểm toán HTX, các trình tự thủ tục và nội dung của kiểm toán HTX. Kiểm toán là công cụ trợ giúp, tư vấn cho HTX về các mặt (tổ chức, quản lý theo đúng quy định của pháp luật), giúp HTX tránh được rủi ro, thất thoát tài sản, hạch toán kịp thời và minh bạch, cải thiện điều kiện kinh doanh, bảo vệ lợi ích của HTX và xã viên. Để giúp các HTX phát triển mạnh cần coi thực hiện kiểm toán các HTX là bắt buộc. Có như vậy mới nâng cao hiệu quả hoạt động, tạo động lực cạnh tranh bình đẳng cho thành phần kinh tế này. Nếu chỉ quy định khuyến khích kiểm toán HTX, chỉ kiểm toán đối với các HTX có thành viên là pháp nhân thì các HTX hầu hết không thực hiện kiểm toán và quy định pháp luật thiếu tính khả thi.

Như vậy, theo quy định của pháp luật hiện hành là chỉ có các HTX có thành viên là pháp nhân, vẫn cần bổ sung thêm quy định kiểm toán bắt buộc đối với các HTX có doanh thu cao.

** Xây dựng và thực hiện kế hoạch phát triển kinh tế tập thể, hợp tác xã*

** Tổ chức chỉ đạo thực hiện hợp tác quốc tế về hợp tác xã*

Phối hợp và phát triển hợp tác quốc tế trong khu vực HTX hầu như chưa được thực hiện. Hợp tác quốc tế được triển khai rất ít, phân tán, không có đầu mối. Các Bộ, Ngành tùy thuộc phạm vi quản lý của mình, thực hiện chỉ đạo riêng. Hiện rất ít các dự án quốc tế về hỗ trợ HTX, đa phần là các dự án hỗ trợ nông thôn, có một phần hỗ trợ đối tượng HTX hoặc thành viên HTX.

2.2. Thực tiễn hoạt động quản lý nhà nước đối với hợp tác xã trên địa bàn thành phố Hà Nội

2.2.1. Khái quát quá trình phát triển hợp tác xã trên địa bàn thành phố Hà Nội

2.2.2. Tình hình thực hiện pháp luật về các chính sách hỗ trợ đối với hợp tác xã trên địa bàn thành phố Hà Nội

2.2.2.1. Chính sách hỗ trợ đào tạo, bồi dưỡng cán bộ quản lý hợp tác xã

Qua thực tiễn triển khai chính sách hỗ trợ đào tạo, bồi dưỡng cán bộ HTX cho thấy còn một số bất cập như sau:

(1) Nghị định số 88/2005/NĐ-CP quy định về trách nhiệm tổng hợp và bố trí ngân sách nhà nước hỗ trợ thành lập mới, đào tạo, bồi dưỡng đối với HTX: Bộ Kế hoạch và Đầu tư tổng hợp nhu cầu, kế hoạch bồi dưỡng, đào tạo các đối tượng HTX trong cả nước và bố trí nguồn kinh phí thuộc ngân sách nhà nước hàng năm cho các Bộ, ngành, UBND các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương để thực hiện Kế hoạch.

Tuy nhiên, theo quy định tại Khoản 1 Điều 40 Nghị định số 60/2003/NĐ-CP ngày 06/6/2003 quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành Luật ngân sách nhà nước thì Bộ Tài chính có thẩm quyền trình Thủ tướng Chính phủ nhiệm vụ kế hoạch bồi dưỡng, đào tạo các đối tượng HTX trong cả nước và bố trí nguồn kinh phí thuộc ngân sách nhà nước hàng năm cho các Bộ, ngành, UBND các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương.

Sự bất cập trên gây khó khăn cho việc phối hợp, tổng hợp, giao kế hoạch bồi dưỡng, đào tạo, hỗ trợ thành lập HTX từ nguồn kinh phí thuộc ngân sách nhà nước cho các địa phương để thực hiện hỗ trợ theo quy định tại Điều 4 Nghị định 88/NĐ-CP.

(2) Một số quy định tại Thông tư số 66/2006/TT-BTC như quy định mức hỗ trợ (thù lao giảng viên, ăn nghỉ...) đã thấp hơn nhiều so với thực tế nên khó thực hiện. Chẳng hạn quy định mức chi cho giảng viên, báo cáo viên là chuyên viên cấp bộ, cơ quan trung ương, cấp tỉnh là 100.000đ đến 150.000đ/buổi; cho giảng viên, báo cáo viên cấp quận, quyện là 70.000/buổi.

Nghị định 193/2013/NĐ-CP ngày 29/11/201 quy định về chính sách đào tạo, bồi dưỡng cán bộ HTX. Vì vậy, văn bản hướng dẫn thi hành chính sách này của Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Bộ Tài chính cần khắc phục được những hạn chế nêu trên và phù hợp với điều kiện thực tiễn hiện nay.

2.2.2.2. Chính sách hỗ trợ về đất đai

Việc triển khai thực hiện chính sách đất đai đối với HTX còn có hạn chế. Đó là, thủ tục giao đất, cho thuê đất còn phiền hà, phức tạp; chưa có hướng dẫn cụ thể về giao đất, cho thuê đất đối với HTX. Còn không ít HTX không đăng ký kinh doanh, hoặc không tiến hành rà soát hiện trạng quỹ đất đang sử dụng để được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất

theo quy định tại khoản 1 Điều 53 Nghị định số 181/2004/NĐ-CP ngày 29/10/2004 của Chính phủ về thi hành Luật đất đai. Bên cạnh đó, mặc dù có chính sách thụ hưởng được quy định trong Luật hợp tác xã đối với các HTX nông nghiệp…. nhưng quỹ đất của nhiều địa phương không còn nên quy định này cũng không có tính khả thi cao.

Bất cập của khung pháp lý về việc giao đất và cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho HTX thể hiện: Luật đất đai và các văn bản hướng dẫn thi hành Luật đất đai quy định UBND tỉnh thực hiện việc giao và cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho các HTX, trong khi đăng ký HTX là do chính quyền cấp huyện. Vì vậy, khi đăng ký HTX xong mới thực hiện được việc làm thủ tục về giao đất, cho thuê đất với HTX. Nhưng trong khi thực hiện thủ tục đăng ký HTX phải kê khai phần trụ sở làm việc, nhà xưởng của HTX thì HTX không kê khai được. Như vậy là chưa tạo điều kiện cho các HTX và chưa phù hợp với thực tế.

2.2.2.3. Chính sách hỗ trợ về tín dụng

Việc thực thi cơ chế bảo đảm tiền vay còn nhiều khó khăn, ảnh hưởng đến khả năng tiếp cận vốn vay tổ chức tín dụng HTX, do một số nguyên nhân chủ yếu như: trình độ cán bộ HTX còn hạn chế do đó HTX không biết lập dự án vay vốn; việc cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất còn chậm, nên thủ tục thế chấp, cầm cố, bảo lãnh liên quan đến việc đăng ký, công chứng các hợp đồng giao dịch bảo đảm chưa thực hiện được; thủ tục công chứng và đăng ký giao dịch bảo đảm còn phiền hà như lệ phí đăng ký cao, chưa phù hợp điều kiện của HTX, mẫu hợp đồng đăng ký và công chứng không thống nhất. Do vậy, trên thực tế các HTX vẫn rất khó vay vốn của các ngân hàng thương mại, kể cả Ngân hàng nông nghiệp và phát triển nông thôn. Thường chỉ có các HTX phi nông nghiệp là vay được một số vốn nhất định, do các HTX này có tiềm lực kinh tế mạnh hơn, số đất được cấp giấy chứng nhận cao hơn HTX nông nghiệp.

2.2.2.4. Chính sách hỗ trợ xúc tiến thương mại

2.2.2.5. Chính sách hỗ trợ về khoa học - công nghệ

2.2.2.6. Các chính sách khác

Đối với chính sách đầu tư phát triển hạ tầng

Đối với chính sách hỗ trợ chuẩn bị thành lập hợp tác xã.

2.3. Đánh giá chung

2.3.1. Những thành tựu đạt được

2.3.1.1. Về các quy định của pháp luật trong quản lý nhà nước đối với hợp tác xã

(i) Về khung pháp luật đã quy định rõ hơn trách nhiệm của các cơ quan quản lý nhà nước đối với HTX; đồng thời quy định về công tác thanh tra, kiểm tra, kiểm toán đối với HTX mà trước đây Luật HTX năm 2003 chưa quy định rõ nhằm tăng cường việc thanh tra, kiểm tra việc thực hiện quy định pháp luật đối với HTX, góp phần lành mạnh hóa, thúc đẩy khu vực HTX phát triển.

(ii) Các chính sách ưu đãi, hỗ trợ phát triển HTX theo quy định của Luật hợp tác xã năm 2012 rõ ràng hơn. Ngoài những chính sách chung cho các loại hình HTX, Nhà nước cần có chính sách ưu đãi, đặc biệt đối với HTX hoạt động trong lĩnh vực nông nghiệp, do đó ngoài việc được hưởng các chính sách hỗ trợ, ưu đãi chung thì còn được hưởng thêm các chính sách hỗ trợ ưu đãi riêng.

(iii) Một số vướng mắc về quản lý Nhà nước như thành lập, đăng ký HTX, xử lý tài sản không chia, thủ tục giải thể HTX…đã có cơ quan chuyên môn hướng dẫn và giải đáp.

(iiii) Thông qua bộ máy chuyên trách, các Bộ, ngành nắm đầy đủ số liệu thông kê về HTX thuộc lĩnh vực mình quản lý. Đặc biệt việc thành lập Hiệp hội Quỹ tín dụng (năm 2005) là một bước tiến quan trọng của hệ thống, hỗ trợ công tác quản lý Nhà nước đối với các Quỹ tín dụng Nhân dân.

2.3.1.2. Về tình hình thực hiện pháp luật trong quản lý nhà nước đối với hợp tác xã

- Xây dựng và thực hiện kế hoạch phát triển HTX.

- Tổ chức đăng ký HTX: đơn vị được giao có trách nhiệm đăng ký, thẩm định vốn, ngành nghề, lĩnh vực hoạt động đối với các HTX nói chung và HTX nông nghiệp nói riêng.

- Hướng dẫn xây dựng Điều lệ HTX trên cơ sở nguyên tắc chung, có sự khác biệt giữa điều lệ HTX nông nghiệp với các HTX hoạt động trên các lĩnh vực khác.

- Thực hiện thanh tra, kiểm tra việc thực hiện pháp luật của HTX.

- Công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo, tranh chấp và xử lý vi phạm pháp luật về HTX căn bản đã được các cơ quan quản lý Nhà nước giải quyết kịp thời.

2.3.2. Những hạn chế, bất cập và nguyên nhân

2.3.2.1. Những hạn chế, bất cập

** Về các quy định của pháp luật trong quản lý nhà nước đối với hợp tác xã*

Thứ nhất, về bộ máy quản lý nhà nước: Pháp luật mới chỉ quy định Bộ Kế hoạch và Đầu tư giúp Chính phủ thống nhất quản lý nhà nước về HTX. Còn thiếu các quy định về bộ máy quản lý Nhà nước ở địa phương, đơn vị nào làm đầu mối quản lý và theo dõi đối với HTX. Bên cạnh đó, chưa quy định rõ sự phối kết hợp trong quản lý nhà nước giữa các bộ, ngành dẫn đến công tác quản lý nhà nước còn chồng chéo, thiếu tính thống nhất.

Thứ hai, thiếu về chế tài xử lý vi phạm pháp luật.

Mặc dù đã có quy định pháp luật về trách nhiệm giám sát, kiểm tra thi hành Luật song Luật chưa quy định rõ trách nhiệm của cơ quan, cá nhân trong việc giám sát, kiểm tra thi hành Luật.

Thứ ba, Luật hợp tác xã năm 2012 quy định: chỉ kiểm toán bắt buộc đối với các HTX có thành viên là pháp nhân mà không quy định kiểm toán bắt buộc đối với các HTX có doan thu cao. Ngoài ra, việc kiểm toán HTX do Chính phủ quy định. Đến nay, vẫn còn thiếu hướng dẫn cụ thể về kiểm toán HTX.

Thứ tư, số lượng các văn bản pháp luật liên quan đến HTX, đặc biệt văn bản hướng dẫn dưới Luật để triển khai Luật HTX năm 2012 còn quá ít. Nhiều nội dung quản lý Nhà nước được thể hiện tại Nghị định 193/2013/NĐ-CP vẫn chưa có văn bản hướng dẫn thi hành. Chưa có hướng dẫn về các chính sách hỗ trợ đối với HTX:

- Các nội dung chính sách hỗ trợ quy định tại Khoản 1 Điều 6 Luật hợp tác xã năm 2012 chưa được hướng dẫn cụ thể.

- Chính sách hỗ trợ, ưu đãi cho HTX hoạt động trong lĩnh vực nông nghiệp, lâm nghiệp, ngư nghiệp, diêm nghiệp theo quy định tại khoản 3 Điều 6 Luật hợp tác xã năm 2012.

Thứ năm, một số chính sách có tính khả thi thấp và thiếu tính thống nhất.

- Chính sách đất đai.

- Chính sách hỗ trợ xúc tiến thương mại.

- Hoạt động tín dụng ngân hàng đối với HTX.

Thứ sáu, một số nội dung chính sách quan trọng không được đưa vào Luật hợp tác xã và hướng dẫn thực hiện như: chính sách thu hút cán bộ quản lý và khoa học kỹ thuật về công tác tại HTX.

Thứ bảy, các văn bản quy phạm pháp luật vừa ban hành chậm, lại không đồng bộ về thời gian; đồng thời phân tán ở nhiều bộ, ngành và chưa có có sự phối hợp tốt.

** Về cơ chế thực thi pháp luật trong quản lý nhà nước đối với hợp tác xã*

Bên cạnh những kết quả đạt được, thực tiễn cơ chế triển khai hoạt động quản lý nhà nước đối với HTX còn có một số nhược điểm cơ bản sau:

(1) Bộ máy quản lý Nhà nước về kinh tế tập thể vừa yếu, vừa thiếu và phân tán

(2) Việc phối hợp hoạt động giữa các cơ quan quản lý Nhà nước về HTX còn rời rạc, chưa thống nhất giữa các ngành cùng cấp, giữa các cấp.

(3) Cán bộ quản lý nhà nước về kinh tế HTX còn yếu và thiếu về chuyên môn:

(4) Hệ thống số liệu cơ bản về HTX chưa đầy đủ và chính xác, độ tin cậy chưa cao.

(5) Một số địa phương thực sự quan tâm và chưa tích cực triển khai thực hiện các chính sách hỗ trợ phát triển HTX, mặc dù chính sách đã khả thi và hướng dẫn thực hiện.

2.3.2.2. Nguyên nhân

Một là, khung pháp luật về quản lý nhà nước đối với HTX căn bản đã được hoàn thiện, song vẫn thiếu những quy định pháp luật quan trọng.

Hai là, khung pháp luật hướng dẫn các chính sách phát triển kinh tế HTX ban hành còn chậm, không đồng bộ, một số quy định còn thiếu hướng dẫn cụ thể.

Ba là, chưa có đầy đủ bộ máy và phương tiện thích hợp cho tổ chức xây dựng khung pháp lý dịch vụ hỗ trợ phát triển HTX.

Bốn là, nhiều địa phương chưa tích cực triển khai thực hiện các chính

sách hỗ trợ phát triển HTX, mặc dù có chính sách đã khả thi.

Năm là, thiếu cơ chế phối hợp đồng bộ, nhất quán giữa các cấp, các ngành trong quả lý nhà nước đối với HTX.

Chương 3
ĐỊNH HƯỚNG VÀ GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VÀ CƠ CHẾ THỰC THI PHÁP LUẬT VỀ QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC ĐỐI VỚI HỢP TÁC XÃ Ở VIỆT NAM HIỆN NAY

3.1. Định hướng hoàn thiện pháp luật và cơ chế thực thi pháp luật về quản lý nhà nước đối với hợp tác xã

(i) Việc hoàn thiện pháp luật và cơ chế thực thi pháp luật về quản lý nhà nước đối với HTX hiện nay cần phù hợp với các quan điểm, chính sách của Đảng và nhà nước về phát triển KTTT, HTX.

(ii) Hoàn thiện pháp luật và cơ chế thực thi pháp luật về quản lý nhà nước đối với HTX cần đảm bảo nguyên tắc bảo đảm quyền và lợi ích chính đáng của hợp tác xã trong sự cạnh tranh bình đẳng với các thành phần kinh tế khác hiện nay.

(iii) Hoàn thiện pháp luật đi đôi với hoàn thiện cơ chế thực thi pháp luật và bảo đảm hiệu lực pháp luật trong thực tiễn.

3.2. Giải pháp hoàn thiện pháp luật và cơ chế thực thi pháp luật về quản lý nhà nước đối với hợp tác xã

3.2.1. Giải pháp hoàn thiện pháp luật về quản lý nhà nước đối với hợp tác xã

3.2.1.1. Quy định về kiểm toán bắt buộc đối với các hợp tác xã có doanh thu cao

3.2.1.2. Quy định riêng về kiểm toán hợp tác xã

3.2.1.3. Bổ sung quy định về chính sách thu hút cán bộ quản lý và khoa học kỹ thuật về công tác tại hợp tác xã

3.2.1.4. Bổ sung quy định về trình độ tối thiểu của Giám đốc (Tổng giám đốc) hợp tác xã, Trưởng ban kiểm soát hợp tác xã

3.2.1.5. Ban hành đồng bộ các văn bản hướng dẫn triển khai, thực hiện các chính sách hỗ trợ đối với hợp tác xã

Về chính sách đào tạo, bồi dưỡng cán bộ HTX

Về chính sách đất đai

Về chính sách tiếp cận vốn và quỹ hỗ trợ phát triển HTX

Về chính sách hỗ trợ tiếp thị, mở rộng thị trường

Về chính sách hỗ trợ thành lập mới HTX

3.2.2. Giải pháp hoàn thiện cơ chế thực thi pháp luật về quản lý nhà nước đối với hợp tác xã

3.2.2.1. Củng cố và hoàn thiện bộ máy quản lý nhà nước về hợp tác xã

3.2.2.2. Hoàn thiện cơ chế thanh tra, kiểm tra, giám sát triển khai thực hiện các quy định pháp luật, chính sách về hợp tác xã

3.2.2.3. Tăng cường sự phối hợp giữa các cơ quan chức năng về quản lý nhà nước đối với hợp tác xã

3.2.2.4. Tổ chức tuyên truyền, phổ biến sâu rộng Luật hợp tác xã, tổ chức chỉ đạo thực hiện các Nghị quyết của Đảng và chính sách pháp luật của Nhà nước về hợp tác xã

KẾT LUẬN

Nghị quyết của Đại hội VIII, IX và X của Đảng, Hiến pháp năm 1992 đã khẳng định chúng ta đang xây dựng nền kinh tế hàng hóa nhiều thành phần, vận hành theo cơ chế thị trường, có sự quản lý của nhà nước theo định hướng XHCN, chúng ta tiếp tục thực hiện nhất quán chính sách kinh tế nhiều thành phần, đối xử bình đẳng với mọi thành phần kinh tế trước pháp luật. Theo đó, cần tạo khung khổ pháp luật cơ bản và lâu dài cho HTX phát triển.

Về vai trò quản lý nhà nước đối với HTX, Luật hợp tác xã năm 2012 đã quy định chi tiết hơn so với Luật hợp tác xã năm 20003 về thống nhất quản lý đối với HTX, quy định rõ hơn chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của các bộ ngành trong quản lý HTX, đề cập đến các chính sách ưu tiên hỗ trợ HTX, đặc biệt là các HTX ở vùng sâu, vùng xa, biên giới và hải đảo.

Để góp phần vào việc nghiên cứu pháp luật về HTX, trong phạm vi luận văn này, tác giả bước đầu tìm hiểu, đánh giá các quy định của pháp luật về quản lý nhà nước đối với HTX, những nội dung quan trọng còn bỏ ngỏ quy định về quản lý nhà nước đối với HTX. Thông qua thực tiễn, đặc

biệt là việc triển khai các chính sách hỗ trợ của nhà nước đối với HTX, tác giả đã ít nhiều đưa ra những hạn chế, bất cập trong việc áp dụng pháp luật, chỉ rõ những vấn đề không phù hợp giữa lý luận và thực tiễn. Từ đó, đề xuất giải pháp hoàn thiện khung pháp lý này.

Quản lý nhà nước là một lĩnh vực rộng lớn, bao trùm cả tổ chức và hoạt động của HTX, là cơ sở quan trọng nhằm giúp cho HTX phát huy tiềm năng, góp phần xứng đáng vào sự nghiệp phát triển nền kinh tế thị trường định hướng XHCN ở nước ta. Một số quy định về quản lý nhà nước, đặc biệt là các chính sách ưu đãi về thuế, tín dụng đối với các HTX thuộc lĩnh vực nông nghiệp, các HTX vùng sâu, vùng xa, biên giới và hải đảo nhưng tác giả luận văn chưa có điều kiện để đi sâu nghiên cứu.

Sau khi bảo vệ đề tài này cùng với việc tiếp thu những ý kiến đóng góp từ các thầy cô và các bạn, tác giả luận văn sẽ hoàn chỉnh luận văn đạt kết quả tốt nhất./.