

HỢP TÁC XÃ NÔNG NGHIỆP VIỆT NAM VÀ NHU CẦU CẦN ĐƯỢC HỖ TRỢ ĐỂ THỰC HIỆN NHỮNG QUY ĐỊNH MỚI CỦA LUẬT HỢP TÁC XÃ NĂM 2023

Phùng Giang Hải^{1,*}, Hoàng Minh Huy¹, Vũ Thị Thu Giang¹, Nguyễn Thị Mỹ¹

¹ Ban Thể chế nông thôn, Viện Chiến lược, Chính sách nông nghiệp và môi trường

*Email: haipg@ipsard.gov.vn

TÓM TẮT

Luật Hợp tác xã (HTX) năm 2023 có hiệu lực từ ngày 01/7/2024. Cho đến nay, đã được phổ biến, tuyên truyền ở tất cả các cấp. Tuy nhiên, số đông thành viên ở các HTX nông nghiệp hiện nay chưa thực sự hiểu biết rõ ràng và sâu sắc về những quy định mới của Luật hoặc có hiểu biết nhưng chưa thực hiện được các quy định này vì có nhiều điều kiện mà HTX khó đáp ứng. Kết quả khảo sát gần đây cho thấy, cách thức tổ chức phổ biến Luật HTX; các quy định mới về điều kiện bắt buộc phải thực hiện đang làm chậm quá trình triển khai đưa Luật vào cuộc sống. Bài báo là kết quả điều tra, khảo sát thực địa một số HTX nông nghiệp đại diện cho 6 địa phương (6 tỉnh sau sáp nhập) trong năm 2025 về 6 nội dung mới của Luật HTX năm 2023 gồm: Thành viên, tài chính - tài sản, giao dịch nội bộ, cho vay nội bộ, kiểm soát nội bộ và doanh nghiệp trong HTX, nhằm nhận diện tình hình thực hiện, các vướng mắc và các nhu cầu của các HTX nông nghiệp cần được hỗ trợ để thực hiện các quy định mới của Luật HTX năm 2023.

Từ khóa: HTX nông nghiệp, Luật HTX năm 2023, nhu cầu hỗ trợ.

1. ĐẶT VẤN ĐỀ

Luật HTX năm 2023 [1] có nhiều quy định mới và nhận được sự kì vọng lớn của xã hội, đặc biệt là từ phía các HTX. Những vấn đề đang rất được quan tâm hiện nay bao gồm 6 nhóm quy định về: Thành viên; tài sản, tài chính; giao dịch nội bộ; cho vay nội bộ; kiểm soát nội bộ và doanh nghiệp trong HTX. Đây là những quy định mới có tác động mạnh đối tới các HTX nông nghiệp. Tuy nhiên, đến nay việc luận giải chi tiết và hướng dẫn thực hiện những nhóm quy định này nhằm giúp các HTX nông nghiệp hiểu đúng nội hàm và chuẩn bị đầy đủ để có thể áp dụng vẫn chưa đáp ứng được yêu cầu của thực tiễn. Chính vì vậy, Luật HTX năm 2023 mặc dù đã có hiệu lực được hơn 2 năm nhưng thực tế mức độ áp dụng còn khá hạn chế.

Để Luật sớm đi vào cuộc sống và phát huy tối đa tác dụng, trong thời gian tới cần có giải pháp hỗ trợ HTX nông nghiệp hiểu đúng và chuẩn bị nguồn lực để áp dụng được các quy định mới. Cụ thể, những quy định mới trong Luật HTX năm 2023 cần được làm rõ và tuyên truyền, phổ biến

một cách cụ thể, chi tiết nhất đến những đối tượng có liên quan như: Hội đồng quản trị, giám đốc, ban kiểm soát và tập thể thành viên HTX cũng như các cán bộ quản lý nhà nước và Liên minh HTX ở cấp địa phương. Ngoài ra, mỗi HTX nông nghiệp cần được tăng cường năng lực, nhận thức, vận dụng đúng các quy định mới vào điều kiện cụ thể của chính HTX. Với ý nghĩa đó, nghiên cứu này tập trung rà soát, làm rõ nhu cầu của HTX nông nghiệp cần hỗ trợ trong thực hiện quy định mới của Luật HTX năm 2023 về: Thành viên; tài sản tài chính; giao dịch nội bộ; kiểm soát nội bộ; cho vay nội bộ và doanh nghiệp trong HTX.

2. PHƯƠNG PHÁP NGHIÊN CỨU

2.1. Thời gian và địa điểm nghiên cứu

Nghiên cứu được thực hiện trong 2 năm 2025 - 2026. Địa bàn nghiên cứu là toàn quốc với 6 tỉnh, thành phố đại diện là: Sơn La, Ninh Bình, Nghệ An, Lâm Đồng, Đồng Nai và Đồng Tháp, với các hoạt động nghiên cứu liên quan đến hiện trạng áp dụng Luật HTX năm 2023 tại các HTX nông nghiệp. Số liệu điều tra thực trạng là số liệu của năm 2024.

2.2. Phương pháp điều tra, thu thập thông tin, số liệu

2.2.1. Thu thập thông tin thứ cấp

Thông tin, tài liệu, số liệu thứ cấp có sẵn được thu thập từ các cơ quan quản lý nhà nước (Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn, nay là Bộ Nông nghiệp và Môi trường), các Sở Nông nghiệp và

Phát triển nông thôn, nay là Sở Nông nghiệp và Môi trường) của các tỉnh, thành phố được lựa chọn; cơ quan nghiên cứu (các viện, trường); thư viện, trang web của các tổ chức trong nước và quốc tế và các ấn phẩm khoa học có liên quan.

2.2.2. Phương pháp lựa chọn mẫu điều tra, khảo sát

Bảng 1. Kết quả lựa chọn HTX nông nghiệp

Lĩnh vực Tỉnh, thành phố	Trồng trọt	Chăn nuôi	Thủy sản	Lâm nghiệp	Kinh doanh dịch vụ tổng hợp	Tổng cộng
Sơn La	1		4	5	2	12
Ninh Bình	6	2	3		5	16
Nghệ An		1	2	5	1	9
Lâm Đồng	4				5	9
Đồng Nai		6				6
Đồng Tháp	2	4	2		1	9
Tổng	13	13	11	10	14	61

Các địa bàn được lựa chọn để khảo sát dựa theo tiêu chí về tính đại diện vùng miền, theo đó tỉnh Sơn La đại diện cho vùng miền núi phía Bắc, tỉnh Ninh Bình đại diện cho Đồng bằng sông Hồng, tỉnh Nghệ An đại diện cho vùng miền Trung, tỉnh Lâm Đồng đại diện cho vùng Tây Nguyên, tỉnh Đồng Nai, nay là thành phố Đồng Nai đại diện cho vùng Đông Nam Bộ và tỉnh Đồng Tháp đại diện cho vùng Tây Nam Bộ. Nghiên cứu đã tiến hành khảo sát 60 HTX nông nghiệp. Các HTX này được lựa chọn đại diện cho 5 lĩnh vực sản xuất nông nghiệp là trồng trọt, chăn nuôi, lâm nghiệp, thủy sản và kinh doanh dịch vụ tổng hợp được phân chia ở 6 tỉnh, thành phố tương ứng với mức độ tập trung của các HTX nông nghiệp trong từng lĩnh vực hoạt động. Kết quả lựa chọn HTX nông nghiệp ở từng tỉnh được thể hiện ở bảng 1.

Có 600 thành viên HTX và 18 cán bộ quản lý nhà nước/chuyên gia được lựa chọn để phỏng vấn. Nội dung khảo sát tập trung vào những hạn chế, vướng mắc và nhu cầu hỗ trợ của HTX nông nghiệp để thực hiện được các quy định mới của Luật HTX năm 2023 liên quan đến 6 nội dung: Thành viên; tài sản, tài chính; giao dịch nội bộ; cho vay nội bộ; kiểm soát nội bộ; doanh nghiệp trong HTX.

2.2.3. Phương pháp điều tra, khảo sát

Hoạt động khảo sát tại 6 tỉnh, thành phố đã lựa chọn được triển khai thông qua phỏng vấn trực tiếp bằng bảng hỏi in sẵn đối với các loại

thành viên của HTX nông nghiệp. Phỏng vấn sâu được thực hiện đối với các cán bộ quản lý nhà nước, Liên minh HTX và chuyên gia trong lĩnh vực có liên quan. Các hội nghị, hội thảo cũng được tổ chức để thu thập thêm thông tin phục vụ cho nghiên cứu.

2.2.4. Phương pháp phân tích và xử lý số liệu

Thông tin số liệu, tài liệu thứ cấp được tổng hợp và kết hợp với số liệu sơ cấp thu thập được từ các cuộc khảo sát thực địa được nhập và xử lý thông qua các phần mềm thống kê như Stata, Excel... để nhận diện các vấn đề liên quan làm cơ sở cho đề xuất giải pháp hỗ trợ HTX nông nghiệp thực hiện 6 nhóm quy định mới của Luật HTX năm 2023.

3. KẾT QUẢ NGHIÊN CỨU VÀ THẢO LUẬN

3.1. Tổng quan về quá trình ban hành và thực hiện Luật HTX năm 2023

Bối cảnh mới với những thay đổi lớn do tác động của cuộc cách mạng công nghiệp lần thứ 4, những biến động về địa chính trị trên thế giới, cũng như tác động tiêu cực từ biến đổi khí hậu, dịch bệnh... vừa tạo ra nhiều cơ hội nhưng cũng làm phát sinh những thách thức đối với phát triển kinh tế tập thể (KTĐT) - HTX. Chính vì thế, Ban chấp hành Trung ương Đảng đã thống nhất chủ trương sửa đổi khung pháp lý nhằm tạo điều kiện thuận lợi cho hoạt động của các HTX [2]. Trên tinh thần đó, Ban chấp hành Trung ương Đảng đã

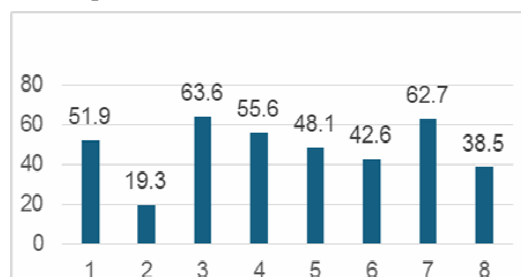
chỉ đạo tổng kết 20 năm thực hiện Nghị quyết số 13-NQ/TW ngày 18/3/2002 về tiếp tục đổi mới và nâng cao hiệu quả KTTT [2] và tổng kết 10 năm thực hiện Luật HTX năm 2012 [3] làm cơ sở cập nhật và hoàn thiện khung pháp lý và chính sách phát triển KTTT - HTX trong giai đoạn tới. Theo đó, ngày 16/6/2022, Hội nghị lần thứ 5 Ban chấp hành Trung ương Đảng khóa XIII đã ban hành Nghị quyết số 20-NQ/TW [4] về tiếp tục đổi mới, phát triển và nâng cao hiệu quả kinh tế tập thể trong giai đoạn mới, khẳng định: “*Kinh tế tập thể là thành phần kinh tế quan trọng, phải được củng cố và phát triển cùng kinh tế nhà nước trở thành nền tảng vững chắc của nền kinh tế quốc dân. Phát triển kinh tế tập thể là xu hướng tất yếu trong bối cảnh hội nhập quốc tế, phù hợp với kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa*”. Nghị quyết số 20-NQ/TW đặt ra 5 nhóm nhiệm vụ và giải pháp chủ yếu cần thực hiện thời gian tới, trong đó có yêu cầu nâng cao hiệu lực, hiệu quả của quản lý nhà nước đối với KTTT và giao nhiệm vụ “sửa đổi Luật HTX năm 2012 và các quy định pháp luật liên quan đến KTTT - HTX” [2]. Cũng trong thời gian này, Quốc hội đã thông qua Nghị quyết số 50/2022/QH15 [5] ngày 13/6/2022 về “Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh năm 2023, điều chỉnh Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh năm 2022”, trong đó bổ sung chương trình xây dựng dự án Luật HTX (sửa đổi) và giao Chính phủ trình dự án Luật để Quốc hội cho ý kiến lần đầu tại Kỳ họp thứ 4, xem xét thông qua tại Kỳ họp thứ 5 của Quốc hội khóa XV. Trên tinh thần đó, Luật HTX số 17/2023/QH15 được Quốc hội khóa XV thông qua tại Kỳ họp thứ 5 ngày 20/6/2023, có hiệu lực thi hành từ ngày 01/7/2024.

Trong hơn 2 năm qua kể từ khi Luật HTX năm 2023 có hiệu lực, các hoạt động tuyên truyền, phổ biến pháp luật đã được triển khai trên khắp cả nước. Tuy nhiên, đến nay việc áp dụng các quy định mới của Luật vẫn còn khá chậm và có nhiều vướng mắc. Trước thực trạng này, Bộ Nông nghiệp và Môi trường đã chỉ đạo rà soát tình hình triển khai Luật HTX năm 2023 và lựa chọn 6 nhóm quy định mới của Luật về: Thành viên; tài sản, tài chính; giao dịch nội bộ; cho vay nội bộ; kiểm soát nội bộ và doanh nghiệp trong HTX. Trong đó, nhóm quy định về “thành viên” gồm những quy định liên quan đến việc phân loại thành viên nhằm xác định các quyền, nghĩa vụ và

lợi ích có liên quan; nhóm quy định về “tài sản, tài chính” gồm những quy định liên quan đến việc phân loại và quản lý tài sản, tài chính, kế toán, kiểm toán đối với HTX; nhóm quy định về “giao dịch nội bộ” gồm những quy định liên quan đến việc phân loại và thống kê, báo cáo các hoạt động giao dịch nội bộ và giao dịch bên ngoài của HTX; nhóm quy định về “cho vay nội bộ” gồm những quy định liên quan đến việc triển khai hoạt động cho vay đối với các thành viên của HTX; nhóm quy định về “kiểm soát nội bộ” gồm những quy định liên quan đến việc tổ chức bộ máy và thực hiện kiểm soát nội bộ HTX; nhóm quy định về “doanh nghiệp trong HTX” gồm những quy định liên quan đến việc hình thành và vận hành, quản lý doanh nghiệp mà HTX tham gia mua cổ phần hoặc tự thành lập nhằm hỗ trợ cho hoạt động của HTX.

3.2. Thực trạng triển khai 6 nhóm quy định mới của Luật HTX năm 2023

Năm 2025, nghiên cứu đề xuất các giải pháp hỗ trợ HTX trong nông nghiệp thực hiện các quy định mới của Luật HTX năm 2023 đã khảo sát các HTX nông nghiệp tại 6 tỉnh được lựa chọn về tình hình triển khai áp dụng 6 nhóm quy định nói trên của Luật HTX năm 2023, kết quả cho thấy, tình hình áp dụng các quy định này còn nhiều hạn chế. Kết quả được thể hiện ở hình 1.

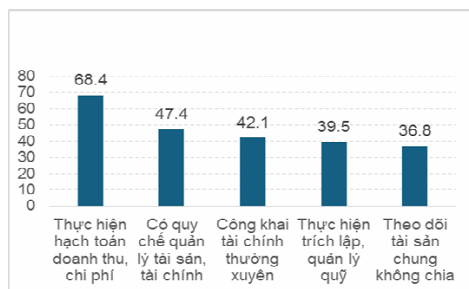


Nguồn: Kết quả khảo sát, 2025.

Hình 1. Thực trạng áp dụng quy định về thành viên theo Luật HTX năm 2023 (%)

Về quy định liên quan đến “thành viên”, số liệu ở hình 1 cho thấy, có 51,9% HTX đã được phổ biến về các quy định mới nhưng vẫn còn 44,4% HTX chưa nắm được đầy đủ các nội dung về thành viên theo Luật HTX năm 2023. Chỉ 19,3% HTX đã thực hiện phân loại thành viên theo quy định mới; có 63,6% HTX đã lập sổ thành viên và 62,7% HTX đã có quy định về vốn góp nhưng chỉ có 38,5% HTX thực hiện cấp giấy chứng nhận góp vốn của thành viên. Tình trạng

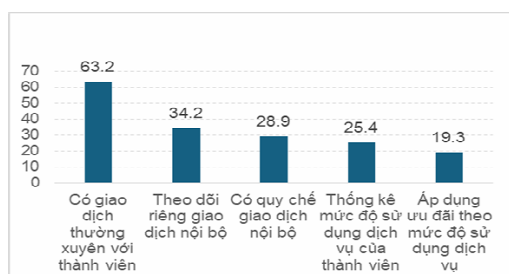
này là do có khá nhiều HTX chưa được hướng dẫn cụ thể về các quy định mới liên quan đến thành viên (29,8%); 17,5% HTX cho rằng chưa thấy cần thiết phải triển khai ngay các quy định mới; 3,5% HTX cho rằng quy định khó hiểu, khó áp dụng; 1,8% HTX cho rằng các văn bản hướng dẫn còn phân tán, thiếu tài liệu hướng dẫn.



Nguồn: Kết quả khảo sát, 2025.

Hình 2. Thực trạng áp dụng quy định về tài sản, tài chính theo Luật HTX năm 2023 (%)

Về quy định liên quan đến “tài sản, tài chính”. Số liệu ở hình 2 cho thấy, hệ thống quản trị tài chính của nhiều HTX hiện chưa đáp ứng yêu cầu về quản lý tài sản, tài chính. Chỉ có 47,4% HTX xây dựng được quy chế quản lý tài sản, tài chính; 42,1% HTX thực hiện công khai tài chính thường xuyên cho thành viên; 39,5% HTX thực hiện trích lập và quản lý các quỹ theo điều lệ; 36,8% HTX đã phân loại và theo dõi riêng về tài sản chung không chia. Có thể nói, các HTX chưa nhận thức đầy đủ về quy định mới liên quan đến tài sản, tài chính: có 41,2% HTX chưa hiểu rõ quy định về tài sản chung không chia, 33,3% HTX thiếu cán bộ kế toán và 29,8% HTX chưa xây dựng được quy chế tài chính nội bộ.

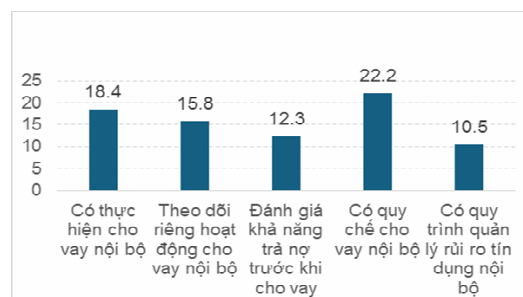


Nguồn: Kết quả khảo sát, 2025.

Hình 3. Thực trạng áp dụng quy định về giao dịch nội bộ theo Luật HTX năm 2023 (%)

Về quy định liên quan đến “giao dịch nội bộ”. số liệu ở hình 3 cho thấy, việc triển khai các

quy định mới còn tương đối hạn chế, có 63,2% HTX xác định có thực hiện giao dịch thường xuyên với thành viên, nhưng chỉ có 34,2% HTX có theo dõi riêng giao dịch nội bộ trong sổ sách kế toán; 28,9% HTX có xây dựng quy chế giao dịch nội bộ; 25,4% HTX thực hiện thống kê mức độ sử dụng dịch vụ của thành viên. Hạn chế lớn nhất của các HTX là chưa được hướng dẫn đầy đủ dẫn tới 44,7% HTX chưa hiểu rõ cách xác định và thống kê giao dịch nội bộ; 39,5% HTX chưa có công cụ quản lý dữ liệu thành viên và giao dịch; 33,3% HTX chưa hiểu rõ cơ chế phân phối lợi ích dựa trên mức độ sử dụng dịch vụ. Ngoài ra, 29,8% HTX chưa xây dựng quy chế giao dịch nội bộ; 24,6% HTX cho rằng thành viên chưa có thói quen giao dịch thường xuyên với HTX. Nói cách khác, các HTX chưa nhận thức đầy đủ vai trò của giao dịch nội bộ. Thực tế, chưa có HTX nào được hưởng chính sách miễn, giảm thuế thu nhập doanh nghiệp đối với thu nhập từ giao dịch nội bộ theo quy định của Luật HTX năm 2023.

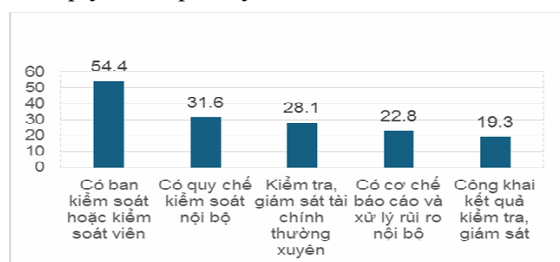


Nguồn: Kết quả khảo sát, 2025.

Hình 4. Thực trạng áp dụng quy định về cho vay nội bộ theo Luật HTX năm 2023 (%)

Về quy định liên quan đến “cho vay nội bộ”, số liệu ở hình 4 cho thấy, có 18,4% HTX đang thực hiện cho vay nội bộ đối với thành viên nhưng chỉ có 22,2% trong số này đã xây dựng được quy chế cho vay nội bộ. Có 15,8% HTX đã có sổ sách kế toán theo dõi riêng hoạt động cho vay nội bộ; 12,3% HTX thực hiện đánh giá khả năng trả nợ của thành viên trước khi cho vay và 10,5% HTX có quy trình quản lý rủi ro hoặc xử lý nợ quá hạn. Kết quả khảo sát cho thấy, khó khăn lớn nhất hiện nay là HTX chưa hiểu rõ quy định pháp lý và điều kiện thực hiện hoạt động cho vay nội bộ. Có 52,6% HTX chưa hiểu rõ quy định pháp luật về cho vay nội bộ; 47,4% lo ngại rủi ro nợ xấu; 42,1% thiếu nguồn vốn để cho vay; 36,8%

chưa có cán bộ quản lý tài chính; 31,6% chưa hiểu rõ về quy trình quản lý và kiểm soát rủi ro.



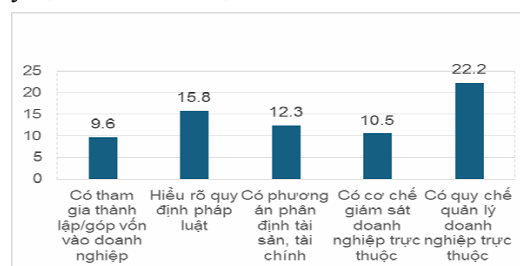
Nguồn: Kết quả khảo sát, 2025.

Hình 5. Thực trạng áp dụng quy định về kiểm soát nội bộ theo Luật HTX năm 2023 (%)

Về quy định liên quan đến “kiểm soát nội bộ”, số liệu ở hình 5 cho thấy vấn đề lớn nhất của HTX hiện nay là hoạt động kiểm soát chưa được quan tâm và nếu có cũng chỉ thực hiện chức năng kiểm tra báo cáo tài chính cuối năm hoặc giám sát thu - chi của HTX. Cụ thể, có 31,6% HTX đã xây dựng quy chế kiểm soát nội bộ; 28,1% HTX có thực hiện kiểm tra, giám sát hoạt động tài chính thường xuyên; 22,8% HTX có cơ chế báo cáo và xử lý rủi ro nội bộ; 19,3% HTX thực hiện lưu trữ và công khai kết quả kiểm tra, giám sát; 48,2% HTX thiếu kiểm soát viên được đào tạo chuyên môn phù hợp; 42,1% HTX chưa hiểu rõ quy định và quy trình kiểm soát nội bộ; 36,8% HTX chưa xây dựng quy chế kiểm soát; 31,6% HTX thiếu công cụ và biểu mẫu phục vụ kiểm tra, giám sát; 28,1% HTX cho rằng hoạt động kiểm soát chưa được thành viên quan tâm đúng mức. Số liệu khảo sát về HTX cho thấy, hơn 2/3 số HTX được khảo sát chưa hình thành quy định rõ ràng và đầy đủ về các nội dung cần thực hiện, cách thức kiểm soát nội bộ dẫn đến tình trạng hoạt động kiểm soát mang tính hình thức, chưa thể hiện tính độc lập hướng vào kiểm soát kết quả thực hiện quyền, trách nhiệm và nghĩa vụ của: Hội đồng quản trị, giám đốc điều hành và các thành viên ở các vị trí khác nhau trong HTX. Các Ban kiểm soát vẫn hoạt động theo cách cũ, vừa lỏng lẻo vừa phụ thuộc vào hội đồng quản trị, giám đốc và không được góp ý, phê bình trong đại hội thành viên hàng năm. Kết quả khảo sát cũng cho thấy, chưa có HTX nào thực hiện kiểm toán nội bộ hàng năm, đây là một hạn chế đáng kể trong điều kiện các HTX tiếp cận nhiều chương trình hỗ trợ của Nhà nước.

Về quy định liên quan đến “Doanh nghiệp trong HTX”, kết quả ở hình 6 cho thấy, chưa có

HTX nông nghiệp nào thành lập được doanh nghiệp trực thuộc, chỉ có 9,6% số HTX đang tham gia góp vốn vào các doanh nghiệp bên ngoài hoặc thu hút được doanh nghiệp tham gia làm thành viên của HTX. Kết quả khảo sát cũng cho thấy, chỉ 15,8% HTX hiểu tương đối rõ về quy định liên quan đến doanh nghiệp trong HTX; 12,3% HTX có phương án phân định tài sản, tài chính giữa HTX và doanh nghiệp; 10,5% HTX đã xây dựng cơ chế giám sát hoạt động của doanh nghiệp trực thuộc. Thực tế này cho thấy, phần lớn HTX hiện chưa có đủ năng lực về vốn và quản trị để thành lập triển khai mô hình doanh nghiệp 100% vốn của HTX (HTX làm chủ sở hữu doanh nghiệp) theo quy định mới của Luật HTX năm 2023.



Nguồn: Kết quả khảo sát, 2025.

Hình 6. Thực trạng áp dụng quy định về thành lập DN theo Luật HTX năm 2023 (%)

Tóm lại, tình hình thực hiện 6 nhóm quy định mới của Luật HTX năm 2023 còn nhiều hạn chế, chưa khắc phục được những bất cập tương tự như khi bắt đầu áp dụng Luật HTX năm 2012. Đối với quy định về thành viên, báo cáo sơ kết 5 năm công tác thi hành Luật HTX năm 2012 [6] cho thấy, chỉ gần 19% HTX thực hiện được việc rà soát, đánh giá thành viên, lập danh sách thành viên và gần 18% xây dựng được các quy chế nội bộ liên quan đến thành viên tính đến năm 2017. Đối với quy định về tài sản, tài chính, cũng trong thời gian này, chỉ gần 18% số HTX thực hiện được việc kiểm kê, đánh giá lại tài sản, vốn góp của xã viên [6]. Đối với quy định về giao dịch nội bộ, mặc dù có tới hơn 83% thành viên sử dụng dịch vụ của HTX, tuy nhiên khái niệm về giao dịch nội bộ còn chưa được đề cập trong Luật nên chưa có HTX nào thực hiện phân tách giao dịch nội bộ và giao dịch bên ngoài [6]. Đối với quy định về cho vay nội bộ, trước đây Luật HTX năm 2012 quy định và cho phép các HTX thực hiện hoạt động tín dụng nội bộ, tuy nhiên Luật HTX năm 2023 đã có quy định mới, theo đó phần lớn

các HTX chưa thực hiện được việc cho vay là do chưa hiểu rõ điều kiện và cách thực hiện; lo ngại rủi ro về pháp lý; thiếu nguồn vốn và đặc biệt là chưa có hướng dẫn cụ thể về cơ chế quản lý và kiểm soát hoạt động cho vay nội bộ đối với cả nguồn cho vay mới và nguồn tồn dư từ các hoạt động tín dụng nội bộ trước đây. Theo Đỗ Lê (2022), chỉ khoảng gần 4% HTX được tiếp cận tín dụng thương mại hàng năm và chỉ gần 10% các HTX có thực hiện hoạt động tín dụng nội bộ [7]. Rõ ràng, việc cần có những hướng dẫn cụ thể để hỗ trợ các HTX thực hiện được hoạt động cho vay nội bộ là rất cần thiết nhằm đáp ứng đúng nhu cầu của thành viên HTX về vốn sản xuất trong điều kiện quy định HTX không được thực hiện tín dụng nội bộ. Đối với quy định về kiểm soát nội bộ, đây là công tác còn ít được các HTX quan tâm, nhiều HTX có Ban kiểm soát hoặc kiểm soát viên nhưng chưa thật sự phát huy được vai trò của đơn vị này. Công tác kế toán chỉ đảm bảo ở mức tuân thủ, chưa phát huy chức năng kiểm soát nội bộ dựa trên chức năng và các phương pháp chuyên môn của kế toán, chậm chuyển đổi số trong công tác kiểm soát. Nhận thức của lãnh đạo HTX và các thành viên về công tác kiểm soát, kiểm toán... còn có những hạn chế nên hệ thống kiểm soát nội bộ cũng như công tác kiểm toán chưa được vận hành hiệu quả [8]. Cuối cùng, đối với quy định về doanh nghiệp trong HTX, các HTX nông nghiệp ngày nay không chỉ dừng ở hoạt động cấp thôn, xã mà đã phát triển lớn hơn, rộng hơn và tham gia tích cực vào nhiều lĩnh vực hoạt động kể cả xuất khẩu. Theo đó, HTX phải có những đòi hỏi cao hơn về quy trình sản xuất, bảo quản, vận chuyển và quy định về “doanh nghiệp trong HTX” để đáp ứng yêu cầu của thị trường [9].

3.3. Khó khăn, vướng mắc đối với các HTX nông nghiệp

Đối với các quy định về “thành viên”, có 29,8% HTX cho biết chưa được tập huấn hoặc chưa được hướng dẫn cụ thể về các quy định mới liên quan đến thành viên, dẫn tới việc nhiều HTX chưa hiểu đầy đủ bản chất của các quy định mới, đặc biệt đối với các nội dung có tính kỹ thuật như phân loại thành viên, quản lý giao dịch nội bộ, xác định quyền biểu quyết và quản lý vốn góp. Bên cạnh đó, có 17,5% HTX cho rằng, chưa cần thiết phải triển khai ngay các quy định mới do

ngại thay đổi, hoặc do Luật chưa có chế tài bắt buộc thực hiện các quy định này. Có 3,5% HTX cho rằng, quy định khó hiểu, khó áp dụng; 1,8% cho rằng, hệ thống văn bản hướng dẫn còn phân tán, thiếu tài liệu hướng dẫn cụ thể cũng ảnh hưởng tới khả năng thực hiện quy định. Kết quả khảo sát cho thấy, mặc dù có hơn 70% HTX đã tham gia tập huấn nhưng hình thức tổ chức thành từng đợt tập trung đông HTX dẫn đến hiệu quả tiếp thu thông tin không cao. Đồng thời, việc thiếu các tài liệu hướng dẫn chi tiết, rõ ràng cũng gây khó cho các HTX trong thực tế áp dụng.

Đối với các quy định về “tài sản tài chính”, có 41,2% HTX cho biết chưa hiểu rõ quy định về tài sản, đặc biệt là tài sản chung không chia và chưa xác định được: Tài sản nào thuộc tài sản chung không chia; nguyên tắc quản lý và sử dụng; phương thức xử lý tài sản trong trường hợp giải thể hoặc chuyển đổi mô hình hoạt động. Có 33,3% HTX thiếu cán bộ kế toán đáp ứng yêu cầu; 29,8% HTX chưa xây dựng được quy chế tài chính nội bộ; 24,6% HTX gặp khó khăn trong công khai tài chính cho thành viên. Ngoài ra, nhiều HTX hiện vẫn đang thực hiện ghi chép kế toán thủ công, chưa có quy trình kiểm soát nội bộ đối với nội dung này làm ảnh hưởng đáng kể đến khả năng minh bạch tài chính và quản trị tài sản theo yêu cầu của Luật HTX năm 2023. Có thể thấy, đây là một nội dung quy định rất phức tạp nên việc hướng dẫn chung theo các hình thức tập huấn truyền thống sẽ khó giúp các HTX có thể hiểu và thực hiện. Hơn nữa, kết quả khảo sát cho thấy, hơn 1/3 số HTX chưa có vị trí kế toán chuyên nghiệp và số còn lại cũng ít được đào tạo chuyên sâu về kế toán HTX là một trong những nguyên nhân chính tạo nên sự khó khăn trong thực hiện quy định này.

Đối với các quy định về “giao dịch nội bộ”, có 44,7% HTX chưa hiểu rõ cách xác định và hạch toán giao dịch nội bộ; 39,5% HTX chưa có công cụ quản lý dữ liệu thành viên và giao dịch; 33,3% HTX chưa hiểu rõ cơ chế phân phối lợi ích dựa trên mức độ sử dụng dịch vụ. Ngoài ra, 29,8% HTX chưa xây dựng được quy chế giao dịch nội bộ. Điều này cho thấy, việc triển khai các quy định mới về giao dịch nội bộ không chỉ phụ thuộc vào năng lực quản trị của HTX mà còn liên quan đến quan hệ kinh tế thực chất đang diễn ra giữa HTX với thành viên. Khó khăn này bắt

nguồn từ sự thiếu nhân sự kế toán và thiếu công cụ để xây dựng hệ thống hạch toán, kế toán phù hợp. Việc tập huấn, phổ biến luật cũng cần được chi tiết hóa hơn để cán bộ HTX có thể hiểu và phân loại được giao dịch nội bộ và bên ngoài.

Đối với các quy định về “cho vay nội bộ”, có tới 52,6% HTX chưa hiểu rõ cơ chế pháp lý và điều kiện thực hiện hoạt động cho vay nội bộ theo Luật HTX năm 2023; 47,4% lo ngại rủi ro nợ xấu và mất vốn; 42,1% thiếu nguồn vốn để triển khai hoạt động cho vay; 36,8% chưa có cán bộ quản lý tài chính có chuyên môn phù hợp; 31,6% chưa có đủ hiểu biết về quy trình quản lý và kiểm soát rủi ro đối với hoạt động cho vay nội bộ. Có thể nói, các HTX đang khá lúng túng khi muốn triển khai hoạt động cho vay nội bộ mặc dù trên thực tế đây thường là một trong những nhu cầu bức thiết, là động lực quan trọng của các thành viên khi tham gia HTX.

Đối với các quy định về “kiểm soát nội bộ”, khó khăn lớn nhất hiện nay là thiếu nhân lực có chuyên môn để thực hiện hoạt động kiểm soát nội bộ. Kiểm soát viên ở các HTX hiện chủ yếu hoạt động kiêm nhiệm, chưa được đào tạo bài bản về quản trị hay tài chính, kế toán HTX. Có 48,2% HTX thiếu kiểm soát viên hoặc nhân sự có chuyên môn phù hợp; 42,1% HTX chưa hiểu rõ quy định và quy trình kiểm soát nội bộ; 36,8% HTX chưa xây dựng được quy chế kiểm soát; 31,6% HTX thiếu công cụ và biểu mẫu phục vụ kiểm tra, giám sát; 28,1% HTX cho rằng hoạt động kiểm soát chưa được thành viên quan tâm đúng mức. Kết quả khảo sát phản ánh, hoạt động kiểm soát nội bộ mặc dù có vai trò rất thiết yếu đối với bảo đảm tính minh bạch, tính hợp quy, tính công bằng, tính bảo vệ lợi ích thành viên và từ đó tạo sự phát triển lớn mạnh và bền vững của các HTX nhưng chưa được quan tâm hỗ trợ triển khai một cách đầy đủ, đúng quy định. Luật chưa quy định bắt buộc các HTX phải thực hiện kiểm toán nội bộ, mà chỉ quy định “khuyến khích các HTX không hoạt động trong lĩnh vực tài chính, ngân hàng thực hiện kiểm toán nội bộ theo pháp luật về kiểm toán nội bộ”. Vì vậy, các hoạt động kiểm soát nội bộ hiện chỉ mang tính hình thức.

Đối với các quy định về “doanh nghiệp trong HTX”, có tới 57,9% HTX chưa hiểu rõ quy định pháp luật về việc này; 52,6% HTX thiếu nguồn lực, đặc biệt là về tài chính để thành lập doanh nghiệp; 47,4% HTX thiếu nhân lực quản trị doanh nghiệp;

42,1% HTX lo ngại rủi ro tài chính và thị trường; 36,8% HTX chưa rõ cơ chế phân định tài sản, tài chính giữa HTX và doanh nghiệp. Thực tế, phần lớn các HTX chưa muốn thành lập doanh nghiệp vì lý do hoạt động sản xuất kinh doanh chủ yếu ở quy mô nhỏ, chưa chuyên nghiệp nên chưa thấy cần thành lập doanh nghiệp riêng. Chỉ một số ít các HTX quy mô lớn, có nhiều loại hình hoạt động cung ứng sản phẩm và dịch vụ, có nhiều loại thị trường và khách hàng mới có định hướng tổ chức doanh nghiệp trong HTX để có thể chủ động bao quát hết được các lĩnh vực này.

Có thể thấy, thực tiễn triển khai áp dụng Luật HTX năm 2023 vẫn còn nhiều hạn chế, vướng mắc liên quan đến cả quá trình xây dựng văn bản, phổ biến và triển khai. Những vướng mắc này chủ yếu có nguyên nhân bắt nguồn từ sự liên quan đến nhiều văn bản pháp luật khác hoặc một số nội dung ban hành chưa có cách hiểu thống nhất giữa các ngành, một số nội dung cần có những hướng dẫn rất cụ thể để có thể áp dụng phù hợp trong thực tiễn. Kết quả khảo sát thực hiện 6 nội dung của Luật HTX năm 2023 cho thấy, vẫn có những vướng mắc tương tự cần có giải pháp hướng dẫn để các quy định này có thể nhanh chóng đi vào thực tiễn.

3.4. Nhu cầu cần được hỗ trợ của các HTX nông nghiệp để thực hiện 06 quy định mới của Luật HTX năm 2023

Đối với các quy định về “thành viên”, nhu cầu hỗ trợ của các HTX trong triển khai là rất lớn. Cụ thể, có tới 80,7% HTX cần được hỗ trợ về hướng dẫn phân loại thành viên; 61,5% HTX cần được hướng dẫn về việc cấp giấy chứng nhận góp vốn; 57,4% HTX cần được hướng dẫn về cách thức góp vốn phục vụ hoạt động sản xuất kinh doanh; 55,6% HTX cần hướng dẫn phân biệt các loại thành viên; 51,9% HTX cần hỗ trợ về xác định quyền của từng nhóm thành viên.

Đối với các quy định về “tài sản tài chính”, nhu cầu hỗ trợ của các HTX tập trung chủ yếu vào các nội dung có tính kỹ thuật và liên quan trực tiếp đến quản trị tài chính. Cụ thể, có 74,6% HTX cần được hỗ trợ hướng dẫn về quản lý tài sản chung không chia; 61,4% HTX cần hỗ trợ xây dựng quy chế tài chính nội bộ; 57,9% HTX cần hỗ trợ tập huấn kế toán HTX; 50,9% HTX cần hỗ trợ về cách thức công khai tài chính và quản lý các quỹ.

Đối với các quy định về “giao dịch nội bộ”, các HTX cũng có nhu cầu hỗ trợ tương đối lớn đối với các nội dung liên quan đến quản lý và tổ chức giao dịch nội bộ. Cụ thể, có 76,3% HTX cần hỗ trợ hướng dẫn xác định và quản lý giao dịch nội bộ; 68,4% HTX cần hỗ trợ xây dựng hệ thống theo dõi giao dịch thành viên; 61,4% HTX cần hỗ trợ xây dựng quy chế giao dịch nội bộ; 55,3% HTX cần hỗ trợ hướng dẫn phân phối lợi ích theo mức độ sử dụng dịch vụ.

Đối với các quy định về “cho vay nội bộ”, các HTX có nhu cầu hỗ trợ về hướng dẫn pháp lý, quản lý rủi ro và xây dựng quy chế cho vay nội bộ. Cụ thể, có 81,6% HTX cần hỗ trợ hướng dẫn quy định pháp luật về cho vay nội bộ; 74,6% HTX cần hỗ trợ xây dựng quy chế cho vay nội bộ; 68,4% HTX cần hỗ trợ quản lý và kiểm soát rủi ro tín dụng; 63,2% HTX cần hỗ trợ nâng cao năng lực kế toán, tài chính. Đặc biệt, có 57,9% HTX cần hỗ trợ hướng dẫn về nguồn vốn phục vụ cho vay nội bộ liên quan đến các quy định mới của Luật HTX năm 2023 về cách thức hình thành nguồn vốn cho vay nội bộ.

Đối với các quy định về “kiểm soát nội bộ”, các HTX có nhu cầu lớn về hỗ trợ hướng dẫn tổ chức và vận hành hệ thống kiểm soát nội bộ. Cụ thể, có 78,9% HTX cần hỗ trợ tập huấn về hoạt động kiểm soát nội bộ và quản trị HTX; 72,8% HTX cần hỗ trợ xây dựng quy chế kiểm soát nội bộ; 66,7% HTX cần hỗ trợ biểu mẫu và quy trình kiểm tra, giám sát; 61,4% HTX cần hỗ trợ nâng cao năng lực kiểm soát viên; 52,6% HTX cần hỗ trợ ứng dụng công nghệ trong quản lý và giám sát nội bộ.

Đối với các quy định về “doanh nghiệp trong HTX”, các HTX có nhu cầu hỗ trợ về hướng dẫn thủ tục pháp lý, quản trị doanh nghiệp và hỗ trợ nguồn lực đầu tư. Cụ thể, có 84,2% HTX cần hỗ trợ hướng dẫn về quy định pháp luật về doanh nghiệp trong HTX; 77,2% HTX cần hỗ trợ xây dựng mô hình và quy chế quản trị doanh nghiệp trực thuộc; 71,9% HTX cần hỗ trợ đào tạo, nâng cao năng lực quản trị doanh nghiệp; 68,4% HTX cần hỗ trợ tiếp cận nguồn vốn đầu tư và tín dụng; 63,2% HTX cần hỗ trợ xây dựng phương án phân định tài sản, tài chính giữa HTX và doanh nghiệp; 57,9% HTX cần hỗ trợ xúc tiến thương mại, phát triển thị trường cho doanh nghiệp trực thuộc HTX. Có thể nói, nhiều HTX mặc dù có nhu cầu mở rộng hoạt động sản xuất kinh doanh theo

hướng doanh nghiệp hóa, song còn thiếu kiến thức pháp lý, kinh nghiệm quản trị và nguồn lực tài chính... nên rất hạn chế thực hiện.

Như vậy, có thể thấy, việc chuẩn hóa mô hình tổ chức, thúc đẩy nhanh quá trình áp dụng Luật HTX năm 2023 là rất cấp thiết nhằm phát triển khu vực kinh tế tập thể theo hướng năng động, hiệu quả, góp phần tạo việc làm, nâng cao thu nhập cho người dân, xây dựng nông thôn mới và bảo đảm an sinh xã hội, tăng cường khả năng tiếp cận chính sách hỗ trợ của Nhà nước nhằm thu hút đông đảo người dân tham gia HTX, đồng thời khuyến khích các tổ chức, doanh nghiệp tham gia hoặc liên kết chặt chẽ với HTX [10]. Các nhu cầu cần được hỗ trợ từ phía HTX cũng cần có chính sách phù hợp.

4. KẾT LUẬN VÀ KHUYẾN NGHỊ

4.1. Kết luận

Phần lớn các HTX nông nghiệp đã được phổ biến, tuyên truyền về Luật HTX năm 2023. Tuy nhiên, hoạt động này mới dừng lại ở mức chuyển tải thông tin mà chưa có những hướng dẫn chi tiết để thực hiện. Đồng thời, các HTX cần có thời gian chuẩn bị để có thể thay đổi cả về cách thức tổ chức và vận hành phù hợp với các quy định mới.

Đối với 6 nội dung theo quy định mới của Luật HTX năm 2023, các HTX có nhu cầu lớn về giải thích, hướng dẫn để có thể hiểu một cách tường tận về nội dung từng quy định. Bên cạnh đó, đang tồn tại một bộ phận khá lớn các HTX nông nghiệp chưa áp dụng các quy định mới của Luật HTX năm 2023 với lý do chưa bắt buộc phải thực hiện.

Các hoạt động phổ biến chính sách, tập huấn mới chỉ giúp các HTX biết về Luật mà chưa biết về cách thức áp dụng. Việc biên soạn một sổ tay hướng dẫn cụ thể, chi tiết, dễ hiểu, dễ thực hiện các quy định mới của Luật HTX năm 2023 là giải pháp hữu hiệu nhằm tạo điều kiện và thúc đẩy HTX nông nghiệp áp dụng các quy định mới của Luật HTX năm 2023.

4.2. Khuyến nghị

Cần nghiên cứu sửa đổi, bổ sung Nghị định số 113/2024/NĐ-CP theo hướng quy định chi tiết hơn 6 nội dung trên, nhằm hướng dẫn các HTX thực hiện theo khung thống nhất 6 nhóm quy định hoặc giao cho các Bộ, ngành liên quan hướng dẫn chi tiết. Cùng với đó, Nghị định cần bổ sung quy định

về xử lý những HTX không thực hiện các quy định mới của Luật HTX năm 2023, nhằm tạo cơ sở pháp lý thúc đẩy các HTX áp dụng các quy định mới của Luật HTX năm 2023 trong thời gian tới.

Bộ Nông nghiệp và Môi trường chỉ đạo xây dựng sổ tay hướng dẫn các nội dung quan trọng trong Luật HTX năm 2023, trước mắt tập trung vào 6 nội dung đã được đề cập ở trên, sau đó có thể mở rộng cho các nội dung khác.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

- [1]. Quốc hội (2023). Luật Hợp tác xã. Luật số 17/2023/QH15.
- [2]. Ban Chỉ đạo đổi mới, phát triển kinh tế tập thể, hợp tác xã (2021). *Báo cáo tổng kết 20 năm thực hiện Nghị quyết số 13-NQ/TW ngày 18/3/2002, Hội nghị lần thứ 5, Ban chấp hành Trung ương Đảng khóa IX về tiếp tục đổi mới, phát triển và nâng cao hiệu quả kinh tế tập thể*.
- [3]. Bộ Kế hoạch và Đầu tư (2022). *Báo cáo tổng kết thi hành Luật Hợp tác xã năm 2012 (giai đoạn 2013 - 2021)*.
- [4]. Ban chấp hành Trung ương Đảng khóa XIII (2022). *Nghị quyết số 20-NQ/TW ngày 16 tháng 6 năm 2022 về tiếp tục đổi mới, phát triển và nâng cao hiệu quả kinh tế tập thể trong giai đoạn mới*.

- [5]. Quốc hội (2022). *Nghị quyết số 50/2022/QH15 ngày 13 tháng 6 năm 2022 về Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh năm 2023, điều chỉnh Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh năm 2022*.

- [6]. Bộ Kế hoạch và Đầu tư và Dự án GIG (2017). *Báo cáo khảo sát thi hành Luật Hợp tác xã năm 2012*.

- [7]. Đỗ Lê (2022). Tín dụng nội bộ trong hợp tác xã: Quy định rõ ràng để vận hành thông suốt. <https://thoibaonganhang.vn/tin-dung-noi-bo-trong-hop-tac-xa-quy-dinh-ro-rang-de-van-hanh-thong-suot-133673.html>. Truy cập ngày 3/04/2026.

- [8]. Liên minh Hợp tác xã tỉnh Thanh Hóa (2025). *Báo cáo tình hình kiểm tra giám sát các hợp tác xã thực hiện theo Luật Hợp tác xã năm 2023, phương hướng, nhiệm vụ thời gian tới*.

- [9]. Liên minh Hợp tác xã tỉnh Khánh Hòa (2023). HTX sẽ ra sao nếu thành lập doanh nghiệp trong HTX. <https://lmhtx.khanhhoa.gov.vn/article/tin-tuc-su-kien/htx-se-ra-sao-neu-thanh-lap-doanh-nghiep-trong-htx.html>. Truy cập ngày 4/05/2026.

- [10]. Thủ tướng Chính phủ (2026). *Quyết định số 1128/QĐ-TTg ngày 24/06/2026 về phê duyệt Chương trình tổng thể về phát triển kinh tế tập thể giai đoạn 2026 - 2030*.

AGRICULTURAL COOPERATIVES IN VIETNAM AND DEMANDS FOR SUPPORT IN THE APPLICATION OF THE 2023 COOPERATIVE LAW

Phung Giang Hai¹, Hoang Minh Huy¹, Vu Thi Thu Giang¹, Nguyen Thi My¹

¹*Rural Institution Department, Institute of Policy and Strategy for Agriculture and Rural Development*

Abstract

The 2023 Cooperative Law has been in effect since July 01, 2024. So far, many activities aimed at popularizing and propagating the law have been organized at all relevant levels. However, the main subjects governed by the Cooperative Law 2023 are cooperatives (co-ops) that either do not yet have a clear and thorough understanding of the new provisions of the Law or have not been able to comply with these provisions due to conditions that co-ops find difficult to meet. Recent field survey results indicate that the methods of organizing legal dissemination, the mandatory nature and the conditions required to implement the new provisions are the main factors hindering the process of putting the Law into practice. This article is based on the results of investigations and field surveys conducted in six localities in 2025 and focuses on highlighting the deficiencies and support needs of co-ops to comply with the new provisions of the 2023 Cooperative Law.

Keywords: *Agricultural cooperative, 2023 Cooperative Law, support needs.*

Ngày nhận bài: 20/4/2026

Ngày chuyển phản biện: 6/5/2026

Ngày thông qua phản biện: 15/6/2026

Ngày duyệt đăng: 30/6/2026