

**BỘ TƯ PHÁP**

**BỘ GIÁO DỤC VÀ ĐÀO TẠO**

**TRƯỜNG ĐẠI HỌC LUẬT HÀ NỘI**

**ĐỖ MẠNH PHƯƠNG**

**ĐỀ TÀI**

**PHÁP LUẬT VỀ TỔ CHỨC TÍN DỤNG LÀ HỢP TÁC XÃ**

**LUẬN ÁN TIẾN SĨ LUẬT HỌC**

**Chuyên ngành : Luật Kinh tế**

**Mã số : 62380107**

**Người hướng dẫn khoa học: 1. PGS.TS. Nguyễn Thị Ánh Vân**

**2. TS. Nguyễn Kiều Giang**

**Hà Nội - 2020**

## **LỜI CAM ĐOAN**

Tôi xin cam đoan đây là công trình nghiên cứu khoa học độc lập của riêng tôi.

Các kết quả nêu trong Luận án chưa được công bố trong bất kỳ công trình nào khác. Các số liệu trong luận án là trung thực, có nguồn gốc rõ ràng, được trích dẫn đúng theo quy định.

Tôi xin chịu trách nhiệm về tính chính xác và trung thực của Luận án này.

**Tác giả Luận án**

**Đỗ Mạnh Phương**

## MỤC LỤC

### LỜI CAM ĐOAN

### MỤC LỤC

### DANH MỤC CÁC BẢNG BIỂU

<b>PHẦN MỞ ĐẦU .....</b>	<b>1</b>
1. Tính cấp thiết của đề tài.....	1
2. Mục đích, nhiệm vụ nghiên cứu .....	3
3. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu .....	3
4. Phương pháp nghiên cứu .....	4
5. Những điểm mới của luận án .....	5
6. Ý nghĩa khoa học và thực tiễn của luận án.....	5
7. Kết cấu của luận án.....	5
<b>PHẦN TỔNG QUAN VỀ VẤN ĐỀ NGHIÊN CỨU .....</b>	<b>7</b>
1. Tổng quan về tình hình nghiên cứu liên quan đến luận án.....	7
1.1. Tình hình nghiên cứu ngoài nước .....	7
1.2. Tình hình nghiên cứu trong nước .....	15
2. Đánh giá khái quát về tình hình nghiên cứu liên quan đến luận án .....	27
2.1. Đánh giá khái quát về tình hình nghiên cứu ngoài nước .....	27
2.2. Đánh giá khái quát về tình hình nghiên cứu ở trong nước .....	28
3. Câu hỏi nghiên cứu, giả thuyết nghiên cứu và dự kiến kết quả nghiên cứu của đề tài.....	30
3.1. Câu hỏi nghiên cứu .....	30
3.2. Giả thuyết nghiên cứu .....	30
<b>KẾT LUẬN PHẦN TỔNG QUAN .....</b>	<b>32</b>
<b>CHƯƠNG 1 LÝ LUẬN VỀ TỔ CHỨC TÍN DỤNG LÀ HỢP TÁC XÃ VÀ PHÁP LUẬT ĐIỀU CHỈNH TỔ CHỨC TÍN DỤNG LÀ HỢP TÁC XÃ .....</b>	<b>33</b>
1.1. Lý luận về tổ chức tín dụng là hợp tác xã .....	33
1.1.1. Khái niệm tổ chức tín dụng là hợp tác xã.....	33
1.1.2. Các loại hình tổ chức tín dụng là hợp tác xã.....	47
1.1.3. Vai trò của tổ chức tín dụng là hợp tác xã trong phát triển kinh tế - xã hội .....	51
1.2. Lý luận về pháp luật điều chỉnh tổ chức tín dụng là hợp tác xã.....	53

1.2.1. Pháp luật điều chỉnh tổ chức tín dụng là hợp tác xã .....	53
1.2.2. Những yếu tố chi phối pháp luật về tổ chức tín dụng là hợp tác xã .....	58
<b>KẾT LUẬN CHƯƠNG 1 .....</b>	<b>63</b>
<b>CHƯƠNG 2 THỰC TRẠNG PHÁP LUẬT VÀ THỰC TIỄN THI HÀNH PHÁP LUẬT VỀ TỔ CHỨC TÍN DỤNG LÀ HỢP TÁC XÃ Ở VIỆT NAM.....</b>	<b>64</b>
2.1. Thực trạng pháp luật và thực tiễn thi hành pháp luật về mô hình tổ chức hệ thống tổ chức tín dụng là hợp tác xã.....	64
2.1.1. Pháp luật về mô hình tổ chức hệ thống tổ chức tín dụng là hợp tác xã giai đoạn từ năm 1993 đến năm 2000.....	64
2.1.2. Pháp luật về mô hình tổ chức hệ thống tổ chức tín dụng là hợp tác xã giai đoạn từ năm 2000 đến năm 2013.....	68
2.1.3. Pháp luật về mô hình tổ chức hệ thống tổ chức tín dụng là hợp tác xã giai đoạn từ năm 2013 đến nay.....	71
2.2. Thực trạng pháp luật và thực tiễn thi hành pháp luật về thành lập tổ chức tín dụng là hợp tác xã.....	74
2.2.1. Quy định của pháp luật về thành lập quỹ tín dụng nhân dân.....	74
2.2.2. Quy định của pháp luật về thành lập ngân hàng hợp tác xã .....	93
2.3. Thực trạng pháp luật và thực tiễn thi hành pháp luật về cơ cấu tổ chức quản trị, điều hành tổ chức tín dụng là hợp tác xã .....	95
2.3.1. Quy định của pháp luật về cơ cấu tổ chức quản trị, điều hành quỹ tín dụng nhân dân.....	95
2.3.2. Quy định của pháp luật về cơ cấu tổ chức quản trị, điều hành ngân hàng hợp tác xã .....	110
2.4. Thực trạng pháp luật và thực tiễn thi hành pháp luật về hoạt động kinh doanh của tổ chức tín dụng là hợp tác xã.....	115
2.4.1. Quy định của pháp luật về hoạt động kinh doanh của quỹ tín dụng nhân dân ....	115
2.4.2. Quy định của pháp luật về hoạt động kinh doanh của ngân hàng hợp tác xã .....	126
2.5. Thực trạng pháp luật và thực tiễn thi hành pháp luật về tổ chức lại, giải thể, phá sản tổ chức tín dụng là hợp tác xã .....	129
2.5.1. Quy định của pháp luật về tổ chức lại tổ chức tín dụng là hợp tác xã .....	129

2.5.2. Quy định của pháp luật về giải thể tổ chức tín dụng là hợp tác xã .....	135
2.5.3. Quy định của pháp luật về phá sản tổ chức tín dụng là hợp tác xã .....	143
<b>KẾT LUẬN CHƯƠNG 2 .....</b>	<b>150</b>
<b>CHƯƠNG 3 GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VỀ TỔ CHỨC TÍN DỤNG LÀ HỢP TÁC XÃ.....</b>	<b>152</b>
3.1. Quan điểm hoàn thiện pháp luật về tổ chức tín dụng là hợp tác xã .....	152
3.2. Các giải pháp hoàn thiện pháp luật về tổ chức tín dụng là hợp tác xã .....	156
3.2.1. Hoàn thiện pháp luật về mô hình tổ chức hệ thống các tổ chức tín dụng là hợp tác xã .....	156
3.2.2. Hoàn thiện pháp luật về thành lập tổ chức tín dụng là hợp tác xã .....	160
3.2.3. Hoàn thiện pháp luật về cơ cấu tổ chức quản trị, điều hành tổ chức tín dụng là hợp tác xã.....	165
3.2.4. Hoàn thiện pháp luật về hoạt động kinh doanh của tổ chức tín dụng là hợp tác xã .....	169
3.2.5. Hoàn thiện pháp luật về tổ chức lại, giải thể, phá sản tổ chức tín dụng là hợp tác xã.....	172
<b>KẾT LUẬN CHƯƠNG 3 .....</b>	<b>177</b>
<b>KẾT LUẬN CHUNG .....</b>	<b>178</b>
<b>DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO</b>	

## DANH MỤC CÁC BẢNG BIỂU

STT	BẢNG BIỂU	Trang
1	Bảng 1.1. Số liệu tổng số QTDND và tổng số thành viên của hệ thống QTDND từ năm 2015 đến 2019.....	79
2	Bảng 1.2. Số lượng QTDND thành lập BKS và không thành lập BKS.....	106
3	Bảng 1.3. Số liệu về nguồn vốn huy động của hệ thống QTDND (đơn vị triệu đồng) .....	119
4	Bảng 1.4. Số liệu về dư nợ cho vay của hệ thống QTDND (đơn vị triệu đồng).....	121
5	Bảng 1.5. Số liệu về nguồn vốn huy động của Ngân hàng HTX Việt Nam (đơn vị triệu đồng) .....	128
6	Bảng 1.6. Số liệu về dư nợ cho vay của Ngân hàng HTX Việt Nam (đơn vị triệu đồng) .....	128
7	Bảng 1.7. Số liệu về tiền gửi của các QTDND tại Ngân hàng HTX Việt Nam và dư nợ cho vay của Ngân hàng HTX Việt Nam đối với các QTDND (đơn vị triệu đồng).....	129

## PHẦN MỞ ĐẦU

### 1. Tính cấp thiết của đề tài

Hệ thống các TCTD là HTX ở Việt Nam được thành lập từ năm 1993 với đề án thí điểm thành lập hệ thống QTDND thay thế cho hệ thống HTX tín dụng bị suy yếu và sụp đổ. Tính đến thời điểm hiện tại hệ thống TCTD là HTX đã ra đời và tồn tại trong khoảng thời gian hai thập kỷ, mặc dù tồn tại với quy mô nhỏ về vốn, phạm vi hoạt động hạn chế nhưng với số lượng 1182 QTDND với số lượng thành viên là 1.711.618 (bình quân 1.448 thành viên/1 quỹ)<sup>1</sup>, hệ thống TCTD là HTX chiếm một vị trí, vai trò quan trọng trong nền kinh tế. Thực trạng hoạt động của hệ thống các TCTD là HTX trong thời gian qua cho thấy, các TCTD là HTX đã có những đóng góp rất lớn đối với việc phát triển kinh tế - xã hội của đất nước, đặc biệt là ở các địa bàn nông thôn, vùng sâu, vùng xa nơi mà mạng lưới chi nhánh, phòng giao dịch của các NHTM chưa vươn tới.

Bên cạnh những kết quả đạt được, tổ chức và hoạt động của hệ thống TCTD là HTX cũng phát sinh nhiều vấn đề cần giải quyết, gồm: Hiện tượng các QTDND phát triển với quy mô lớn, địa bàn hoạt động quá rộng vượt khả năng quản lý; có nhiều sai phạm trong cho vay; công tác quản trị, điều hành, kiểm soát chưa tuân thủ quy định; mối liên kết hệ thống bị xem nhẹ và đặc biệt là hiện tượng một số QTDND được tổ chức và hoạt động xa rời nguyên tắc “*vì thành viên và xuất phát từ thành viên*”, nguyên tắc quan trọng nhất trong tổ chức và hoạt động của HTX nói chung và TCTD là HTX nói riêng. Thực trạng trên đã đặt ra một số câu hỏi liên quan đến TCTD là HTX, cụ thể như: Có nên duy trì loại hình TCTD là HTX hay không? Liệu những ưu đãi của pháp luật đối với các TCTD là HTX đã tạo nên một sân chơi không bình đẳng giữa các chủ thể kinh doanh, mà cụ thể là giữa các loại hình TCTD với nhau?

Xuất phát từ thực tế là hầu hết các nước trên thế giới dù là nước đang phát triển hay nước có nền kinh tế phát triển như Mỹ, Ca Na Đa, Đức, Hà Lan ...đều đang duy trì và phát triển loại hình TCTD được tổ chức dưới mô hình HTX. Đối với Việt Nam,

---

<sup>1</sup> Nguồn số liệu: Hiệp hội QTDND Việt Nam (2020), Báo cáo kết quả hoạt động năm 2020 và phương hướng, nhiệm vụ năm 2020.

một nền kinh tế đang phát triển đi lên từ sản xuất nông nghiệp là chủ yếu, loại hình kinh tế tập thể ra đời, tồn tại trong một thời gian khá dài và có những đóng góp rất to lớn đối với kinh tế - xã hội, thì việc duy trì và phát triển loại hình TCTD là HTX là điều cần thiết. Chính vì thế, Đề án “cơ cấu lại hệ thống các TCTD giai đoạn 2011-2015”<sup>2</sup> đã xác định chủ trương “*Tiếp tục hoàn thiện mô hình QTDND 2 cấp hiện nay gắn liền với tăng cường các thiết chế an toàn hoạt động và tạo điều kiện thuận lợi cho QTDND phát triển. Đẩy mạnh chấn chỉnh, củng cố và nâng cao mức độ an toàn, hiệu quả các quỹ tín dụng nhân hiện có đi đôi với tiếp tục mở rộng vững chắc các QTDND mới ở khu vực nông thôn; bảo đảm QTDND tuân thủ đúng theo quy định của Luật các TCTD và Luật HTX; tôn trọng nguyên tắc tự nguyện, tự chủ, tự chịu trách nhiệm, cùng có lợi, hợp tác và phát triển cộng đồng hướng tới mục tiêu chủ yếu tương trợ giữa các thành viên của QTDND để góp phần xóa đói, giảm nghèo, phát triển nông nghiệp, nông thôn và hạn chế tình trạng cho vay nặng lãi*”. Sau hơn 08 năm thực hiện, hệ thống các TCTD là HTX đã có những chuyển biến tích cực: Việc chuyển đổi QTDND trung ương thành Ngân hàng HTX Việt Nam đã biến mô hình QTDND 3 cấp thành mô hình 2 cấp với tổ chức đầu mối là Ngân hàng hợp tác Việt Nam; mối liên kết hệ thống được củng cố và nâng cao; nhiều vấn đề trong tổ chức và hoạt động của hệ thống QTDND được chấn chỉnh, củng cố. Tuy nhiên, đánh giá một cách toàn diện, vấn đề tổ chức và hoạt động của hệ thống TCTD là HTX vẫn tồn tại nhiều hạn chế, bất cập, hiện tượng các TCTD là HTX được tổ chức và hoạt động không tuân thủ các nguyên tắc đặc thù của HTX vẫn tồn tại và hơn nữa là hiện tượng các doanh nghiệp núp bóng QTDND để được hưởng các chính sách ưu đãi của pháp luật đối với các TCTD là HTX. Nguyên nhân chính của những hạn chế bất cập trên xuất phát từ sự thiếu vắng một hệ thống pháp luật đồng bộ, các quy định của pháp luật điều chỉnh việc tổ chức và hoạt động của hệ thống TCTD là HTX được quy định ở nhiều văn bản quy phạm pháp luật khác nhau; các văn bản quy phạm pháp luật thường xuyên được sửa đổi, bổ sung dẫn đến tình trạng pháp luật thiếu tính ổn định cần thiết, thiếu nhất quán, còn mâu thuẫn giữa các văn bản quy phạm pháp luật; nhiều vấn đề được quy định chưa hợp lý cần phải sửa đổi.

---

<sup>2</sup> Ban hành kèm theo Quyết định số 254/QĐ-TTg ngày 01/3/2012 của Thủ Tướng Chính phủ phê duyệt đề án “Cơ cấu lại hệ thống các TCTD giai đoạn 2011-2015”



Những lý do trên cho thấy sự cần thiết phải có những nghiên cứu chuyên sâu về các TCTD là HTX dưới cả góc độ lý luận và thực tiễn pháp lý. Chính vì thế, nghiên cứu sinh lựa chọn vấn đề ***“Pháp luật về tổ chức tín dụng là hợp tác xã”*** làm đề tài luận án tiến sĩ.

## **2. Mục đích, nhiệm vụ nghiên cứu**

Mục đích nghiên cứu của Luận án là làm sáng tỏ các vấn đề lý luận cơ bản về TCTD là HTX và pháp luật về TCTD là HTX; trên cơ sở các vấn đề lý luận, đánh giá sự phù hợp cũng như những tồn tại, hạn chế trong các quy định pháp luật hiện hành về TCTD là HTX cũng như chỉ ra những nguyên nhân của những hạn chế, tồn tại của pháp luật thực định; từ đó đề xuất những giải pháp nhằm hoàn thiện các quy định của pháp luật điều chỉnh TCTD là HTX. Với mục đích nghiên cứu trên, nhiệm vụ nghiên cứu của Luận án được xác định bao gồm:

- Làm rõ những đề lý luận cơ bản về TCTD là HTX và pháp luật điều chỉnh TCTD là HTX, bao gồm: Khái niệm TCTD là HTX, những đặc thù của TCTD là HTX so với các loại hình TCTD khác; các loại hình TCTD là HTX; vai trò của TCTD là HTX trong nền kinh tế; hệ thống văn bản quy phạm pháp luật điều chỉnh TCTD là HTX, nội dung điều chỉnh của pháp luật đối với TCTD là HTX và các yếu tố chi phối, ảnh hưởng đến pháp luật điều chỉnh TCTD là HTX.

- Nghiên cứu, đánh giá thực trạng và thực tiễn thi hành pháp luật về TCTD là HTX, từ đó chỉ ra những điểm tích cực và những hạn chế, bất cập cần hoàn thiện, đồng thời tìm ra nguyên nhân của những hạn chế, khó khăn đó làm cơ sở đề xuất các giải pháp nhằm hoàn thiện pháp luật điều chỉnh TCTD là HTX.

- Phân tích, làm rõ các quan điểm hoàn thiện pháp luật về TCTD là HTX, đề xuất các giải pháp cụ thể hoàn thiện pháp luật về TCTD là HTX ở Việt Nam.

## **3. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu**

Luận án nghiên cứu các quy định của pháp luật điều chỉnh loại hình TCTD được tổ chức dưới mô hình HTX, trong đó xác định cụ thể:

Về nội dung: Pháp luật về TCTD là HTX là một vấn đề rất rộng với nhiều nội dung. Luận án này sẽ chỉ đi vào nghiên cứu những vấn đề pháp lý quan trọng nhất,

những vấn đề mà thực trạng quy định cũng như thực tiễn thi hành còn tồn tại nhiều bất cập, hạn chế. Cụ thể, luận án sẽ nghiên cứu, giải quyết 05 (năm) vấn đề:

- *Pháp luật về mô hình tổ chức hệ thống TCTD là HTX;*
- *Pháp luật về thành lập TCTD là HTX;*
- *Pháp luật về cơ cấu tổ chức quản trị, điều hành TCTD là HTX;*
- *Pháp luật về hoạt động của TCTD là HTX;*
- *Pháp luật về tổ chức lại, giải thể, phá sản TCTD là HTX.*

Về không gian: Luận án nghiên cứu pháp luật về TCTD là HTX ở Việt Nam. Để có được đầy đủ cơ sở lý luận và thực tiễn để phân tích đánh giá các quy định của pháp luật cũng như đưa ra những giải pháp nhằm hoàn thiện các quy định của pháp luật về TCTD là HTX, trong quá trình nghiên cứu, luận án sẽ tham khảo kinh nghiệm xây dựng và thực thi pháp luật điều chỉnh TCTD là HTX của một số nước.

Về thời gian: Luận án sẽ nghiên cứu thực trạng các quy định của pháp luật về TCTD là HTX và thực tiễn thi hành trong khoảng thời gian từ năm 1993 đến nay, trong đó tập trung chủ yếu vào giai đoạn từ năm 2010 đến nay.

#### **4. Phương pháp nghiên cứu**

Là một đề tài nghiên cứu thuộc lĩnh vực khoa học pháp lý, để đạt được mục tiêu nghiên cứu đề tài đặt ra, các phương pháp nghiên cứu khác nhau đã được sử dụng một cách phù hợp với yêu cầu của đề tài như: Phương pháp hệ thống hóa; lịch sử; phân tích; tổng hợp khái quát hóa; phỏng vấn chuyên gia; so sánh luật; khảo sát; thống kê... Các phương pháp này được vận dụng để nghiên cứu làm rõ từng nội dung cụ thể, nhằm hoàn thành những nhiệm vụ đã xác định của luận án. Cụ thể:

- Các phương pháp nghiên cứu: Tiếp cận lịch sử, phân tích, tổng hợp và khái quát hóa được sử dụng để làm sáng tỏ các vấn đề lý luận về TCTD là HTX, pháp luật về TCTD là HTX

- Để đánh giá thực trạng pháp luật về TCTD là HTX từ đó chỉ ra những hạn chế, bất cập của pháp luật cũng như các khó khăn vướng mắc trong quá trình thực

hiện pháp luật nghiên cứu sinh sử dụng các phương pháp nghiên cứu: Hệ thống hóa; tiếp cận lịch sử; phân tích, tổng hợp; phỏng vấn chuyên gia; so sánh luật; khảo sát và thống kê.

- Phương pháp phân tích, tổng hợp và khái quát hóa được sử dụng để xây dựng định hướng và giải pháp hoàn thiện pháp luật về TCTD là HTX.

### **5. Những điểm mới của luận án**

- Luận án làm rõ một số vấn đề lý luận về TCTD là HTX, bao gồm: Khái niệm TCTD là HTX; các loại hình TCTD là HTX; mô hình tổ chức, mối liên kết hệ thống giữa các loại hình TCTD là HTX.

- Luận án nghiên cứu thực trạng và thực tiễn thi hành pháp luật về TCTD là HTX và đưa ra những phân tích, đánh giá về những ưu điểm cũng như những hạn chế, bất cập trong các quy định của pháp luật điều chỉnh TCTD là HTX.

- Luận án xây dựng quan điểm hoàn thiện và đề xuất các giải pháp cụ thể góp phần hoàn thiện pháp luật về TCTD là HTX.

### **6. Ý nghĩa khoa học và thực tiễn của luận án**

Luận án là công trình khoa học chuyên sâu, toàn diện có ý nghĩa cả về lý luận và thực tiễn. Kết quả nghiên cứu của Luận án là nguồn tài liệu hữu ích đối với các cơ quan Nhà nước có thẩm quyền trong việc đánh giá hiệu quả của các quy định pháp luật về TCTD là HTX, làm cơ sở cho việc hoàn thiện pháp luật và là nguồn tài liệu có giá trị đối với các cơ sở nghiên cứu khoa học, giảng dạy, học tập.

Trên cơ sở nghiên cứu làm rõ các vấn đề lý luận về TCTD là HTX và pháp luật về TCTD là HTX, Luận án đã cung cấp một bức tranh tổng quát về thực trạng pháp luật về TCTD là HTX từ đó chỉ ra những hạn chế, bất cập và đề xuất các giải pháp hoàn thiện pháp luật về TCTD là HTX.

### **7. Kết cấu của luận án**

Với mục đích và nhiệm vụ nghiên cứu đã đặt ra, ngoài phần mở đầu, phần tổng quan về vấn đề nghiên cứu, kết luận, danh mục tài liệu tham khảo, phần nội dung của Luận án bao gồm 3 chương:

Chương 1. Lý luận về TCTD là HTX và pháp luật về TCTD là HTX

Chương 2. Thực trạng pháp luật và thực tiễn thi hành pháp luật về TCTD là HTX

Chương 3. Giải pháp hoàn thiện pháp luật về TCTD là HTX

## PHẦN TỔNG QUAN VỀ VẤN ĐỀ NGHIÊN CỨU

### 1. Tổng quan về tình hình nghiên cứu liên quan đến luận án

#### 1.1. Tình hình nghiên cứu ngoài nước

TCTD là HTX không chỉ tồn tại và phát huy vai trò ở các nước nghèo, các nước đang phát triển mà ở các nước phát triển như Mỹ, Canada, Hà Lan, Đức,... TCTD là HTX cũng rất phát triển và đóng vai trò to lớn trong việc giải quyết nhu cầu tín dụng của người dân ở các địa bàn nông thôn và các doanh nghiệp nhỏ và vừa. Tuy nhiên, đến thời điểm Luận án này được triển khai nghiên cứu số lượng các công trình, các bài viết về TCTD là HTX vẫn khá khiêm tốn.

Xét trong mối liên quan với nội dung nghiên cứu của Luận án, ở mức độ khái quát có thể sắp xếp các công trình nghiên cứu ngoài nước về TCTD là HTX thành các nhóm với các nội dung nghiên cứu cụ thể sau đây:

*Thứ nhất, nhóm các công trình nghiên cứu liên quan đến khía cạnh lý luận của luận án*

Năm 1965, Charles D. Matthews trong bài viết “Quy chế kiểm soát đối với hiệp hội tín dụng một số vấn đề và giải pháp”<sup>3</sup> đã nghiên cứu và chỉ rõ có hai trường phái quan điểm đối lập về vai trò của hiệp hội tín dụng trong nền kinh tế. Trường phái quan điểm thứ nhất cho rằng; nên phát triển mạnh hơn các hiệp hội tín dụng và các hiệp hội tín dụng cần phải được hưởng những ưu đãi, miễn thuế, không bị kiểm soát chặt chẽ, không phải mua bảo hiểm cổ phần. Trường phái quan điểm thứ hai cho rằng; nên loại bỏ các hiệp hội tín dụng hoặc chí ít cần phải có quy chế kiểm soát chặt chẽ hơn đối với các hiệp hội tín dụng và các hiệp hội tín dụng phải đóng thuế.

Qua nghiên cứu, phân tích của mình, tác giả cho rằng sự tồn tại của các hiệp hội tín dụng là tất yếu, cộng đồng tài chính phải chấp nhận nó như là một thành phần trong guồng máy tài chính quốc gia và các hiệp hội tín dụng phải được hưởng những ưu đãi so với các NHTM. Đối với liên hiệp hiệp hội tín dụng quốc gia, tác giả cho rằng vấn đề không phải là cần thiết hay không, mà vấn đề là tổ chức quản lý như thế nào, nên có

---

<sup>3</sup> Charles D. Matthews (1965), credit Unions-Regulatory Control Development-Problems-Recommendations.

một thỏa hiệp giữa các ngân hàng với các hiệp hội tín dụng, theo đó các ngân hàng sẽ chấp nhận sự tồn tại và vai trò của các hiệp hội tín dụng và ngược lại các hiệp hội tín dụng phải mua bảo hiểm cổ phần và phải đóng thuế.

Năm 1981, giáo sư C.S. Axworthy có bài viết “Hiệp hội tín dụng ở Canada những vật cản trên con đường dẫn tới thành công”<sup>4</sup>. Phần thứ nhất của bài viết nghiên cứu về lịch sử ra đời của hiệp hội tín dụng trên thế giới và ở Canada, phân tích các đặc thù của các mô hình hiệp hội tín dụng của Đức và Italia cũng như những đóng góp của Alphonse Desjardins và Moses Coady với mô hình hiệp hội tín dụng của Canada. Phần thứ hai của bài viết nghiên cứu về những nguyên tắc cơ bản, đặc thù trong tổ chức và hoạt động của hiệp hội tín dụng. Để có cơ sở để ban hành các quy định điều chỉnh hiệp hội tín dụng, tác giả đặt ra ba câu hỏi: (1) Hiệp hội tín dụng có phải là tổ chức kinh doanh tài chính không; (2) Hiệp hội tín dụng có phải là ngân hàng không; (3) Lợi nhuận chi trả cho các thành viên có phải là thu nhập chịu thuế? Theo phân tích của tác giả với những đặc thù về mục tiêu hoạt động và mối quan hệ mật thiết giữa các thành viên, cần phải có một quy chế pháp lý riêng điều chỉnh các hiệp hội tín dụng.

Năm 1998, tác giả Eric Rasmusen công bố bài viết “Ngân hàng hợp tác và ngân hàng cổ phần”<sup>5</sup>. Trong nghiên cứu của mình tác giả đã phân tích, đánh giá về những lợi thế và bất lợi của ngân hàng hợp tác, sự khác biệt giữa các ngân hàng hợp tác so với các ngân hàng cổ phần. Theo tác giả, ngân hàng tiết kiệm hợp tác, hiệp hội tín dụng và tất cả những hiệp hội liên quan đến tiền tiết kiệm đều được gọi là ngân hàng hợp tác, còn lại là ngân hàng cổ phần. Sự khác biệt giữa hai mô hình trên ở chỗ ai kiểm soát ngân hàng và hưởng lợi nhuận từ hoạt động kinh doanh của ngân hàng đem lại.

Năm 1998, tác giả Klaus P. Fischer có bài viết “HTX tài chính: Giải pháp thị trường cho các doanh nghiệp vừa và nhỏ và tài trợ nông thôn”<sup>6</sup>. Bài viết nghiên cứu về nhiệm vụ, mục tiêu và các đặc trưng của HTX tài chính để điều tra mức độ phù hợp trong việc tài trợ cho các doanh nghiệp nhỏ và vừa ở các nước đang phát triển. Bài viết đã chứng minh được vai trò hết sức quan trọng của các HTX tài chính. Với những đặc thù về quy mô, tính liên kết, mục tiêu hoạt động... các HTX tín dụng là những trung

<sup>4</sup> C.S. Axworthy (1981), Credit unions in Canada: the dilemma of success, tr.72-116.

<sup>5</sup> Eric Rasmusen (1998), Mutual banks and Stock banks, tr.395-421.

<sup>6</sup> Klaus P. Fischer (1998), Financial cooperative: A “market solution” to SME and rural financing.

gian tài chính phù hợp để cấp tín dụng cho các hộ gia đình nghèo, các vùng nông thôn và các doanh nghiệp nhỏ và vừa. Bài viết cũng đã chứng minh sự tồn tại của các HTX tín dụng là tất yếu và đặt ra yêu cầu cần tiếp tục nghiên cứu để hoàn thiện, nâng cao vai trò của các HTX tín dụng.

Năm 2010, hai tác giả Silvio Goglio và Andrea Leonardi có bài viết “Nguồn gốc của HTX tín dụng từ góc độ lý luận và lịch sử”<sup>7</sup>. Vấn đề nguồn gốc của HTX tín dụng của Đức được các học giả nghiên cứu theo quan điểm lịch sử và học thuyết. Các tác giả đã nghiên cứu về quá trình hình thành và phát triển HTX tín dụng ở Đức qua việc phân tích, đánh giá các mô hình HTX tín dụng của Hermann Schulze Delitzsch, mô hình của Raiffeisen và mô hình của Wilhelm Haas. Nếu như mô hình HTX tín dụng của Schulze đã áp dụng nguyên lý sáng lập, quan tâm nhiều hơn tới lợi ích kinh tế trước mắt và các đặc điểm tâm lý và đạo đức của những người tham gia, thì mô hình HTX tín dụng theo quan điểm của Raiffeisenian lại quan tâm nhiều hơn đến trách nhiệm vô hạn, sự tích tụ của một quỹ bất khả phân, việc cấp tín dụng cho các ứng viên có công, và đặc biệt là quan tâm đến lợi ích chung hơn là lợi ích của các thành viên. Theo Schulze Delitzsch, HTX tín dụng được coi là có “nguồn gốc” tôn giáo, thì Raiffeisenian lại không chấp nhận bất cứ thiên hướng thần bí và tôn giáo nào. Wilhelm Haas chính là người đã kết nối, phối hợp hai mô hình của Schulze Delitzsch và của Raiffeisenian tạo ra một mô hình HTX tín dụng kết hợp được những ưu điểm và khắc phục được những hạn chế trong các mô hình trên. Mô hình của Haas đã bắt chước những chỉ trích của chủ nghĩa xã hội, cái mà xem nó như là một nỗ lực “tư sản hóa” của giai cấp công nhân và do đó chỉ dung túng các HTX sản xuất và tiêu dùng chứ không phải là ngân hàng hợp tác đã sớm được nghiên cứu và áp dụng ở một số vùng của châu Âu. Với những nội dung đã phân tích có thể thấy, nghiên cứu về nguồn gốc của HTX của hai tác giả Silvio Goglio và Andrea Leonardi gắn liền với điều kiện lịch sử, kinh tế - xã hội của nước Đức.

*Thứ hai, nhóm các công trình nghiên cứu về mô hình tổ chức hệ thống các TCTD là HTX*

---

<sup>7</sup> Silvio Goglio, Andrea Leonardi (2010), The roots of cooperative credit from a theoretical and historical perspective.

Năm 1996, các tác giả Saeed Quresbi, Ijaz Nabi, và Rashid Faruquee có bài viết “Tài trợ nông thôn để phát triển và xóa đói giảm nghèo”<sup>8</sup>. Trong bài viết của mình, các tác giả đã đề xuất một số giải pháp để hoàn thiện tổ chức và hoạt động của hệ thống các HTX lao động nông thôn tại Pakistan và một trong các giải pháp được các tác giả đề xuất là hoàn thiện mô hình tổ chức hệ thống các HTX (cấp thôn, cấp liên minh, cấp tỉnh). Tuy nhiên, mô hình tổ chức hệ thống các HTX được các tác giả đề cập, mới chỉ dừng lại ở trong phạm vi một tỉnh, chứ không phải trên phạm vi toàn quốc.

Trong bài viết “Nguồn gốc của HTX tín dụng từ góc độ lý luận và lịch sử”<sup>9</sup>, các tác giả Silvio Goglio và Andrea Leonardi không chỉ giải quyết được vấn đề nguồn gốc của hợp tác tín dụng ở Đức, bằng việc phân tích các mô hình HTX tín dụng khác nhau, các tác giả còn chỉ ra được những những đặc thù, mối liên kết trong các HTX tín dụng.

*Thứ ba, nhóm các công trình nghiên cứu về thành lập TCTD là HTX*

Theo hiểu biết của NCS, tính đến thời điểm Luận án được thực hiện có hai công trình nghiên cứu ngoài nước đề cập, nghiên cứu các vấn đề liên quan đến thành lập TCTD là HTX

Một là, bài viết “Tài trợ nông thôn để phát triển và xóa đói giảm nghèo” của các tác giả Saeed Quresbi, Ijaz Nabi, và Rashid Faruquee. Trong bài viết, trên cơ sở đánh giá vai trò của các HTX lao động nông thôn Sindl trong việc đáp ứng nhu cầu tín dụng nông thôn ở Pakistan, các tác giả đã đề xuất một số giải pháp để hoàn thiện tổ chức và hoạt động của hệ thống các HTX lao động nông thôn tại Pakistan. Một trong các giải pháp được các tác giả đề xuất là hoàn thiện quy định của pháp luật về tiêu chuẩn, điều kiện đối với việc đăng ký HTX (vốn tối thiểu, tiền gửi và vốn góp)<sup>10</sup>.

Hai là, bài viết “Ngân hàng thắng cục bộ - Hiệp hội tín dụng thắng toàn cục: Nghiên cứu ảnh hưởng của phán quyết của tòa trong vụ Cơ quan quản lý hiệp hội tín dụng quốc gia kiện Ngân hàng Quốc gia Đệ nhất và Hệ quả của Công ty ủy thác đối với Hiệp hội tín dụng nghề nghiệp” của tác giả Ryan Mattson được thực hiện năm

<sup>8</sup> Saeed Quresbi, Ijaz Nabi, và Rashid Faruquee (1996), Rural Finance for Growth and Poverty Alleviation.

<sup>9</sup> Silvio Goglio, Andrea Leonardi, tldd.

<sup>10</sup> Saeed Quresbi, Ijaz Nabi, và Rashid Faruquee (1996), tldd.



1999<sup>11</sup>. Trong bài viết, tác giả không nghiên cứu trực tiếp về tiêu chuẩn, điều kiện thành lập TCTD là HTX, mà nghiên cứu về mối liên hệ giữa các thành viên trong hiệp hội tín dụng thông qua việc phân tích, đánh giá về vụ kiện và phán quyết của Tòa án giải quyết vụ tranh chấp giữa các ngân hàng và Cơ quan quản lý Hiệp hội tín dụng Quốc gia (NCUA), về Điều 109 Luật hiệp hội tín dụng liên bang với nội dung, “thành viên của hiệp hội tín dụng liên bang phải là những người có quan hệ và gắn bó với nhau về ngành nghề hoặc đoàn thể”. Theo phán quyết của Tòa án, việc kết nạp thêm thành viên phải đảm bảo có sự gắn bó trong ngành nghề hoặc đoàn thể. Việc NCUA hiểu và cho phép các hiệp hội tín dụng kết nạp thêm thành viên không bảo đảm sự liên kết gắn bó về ngành nghề hoặc đoàn thể là vi phạm pháp luật. Tuy nhiên, chiến thắng của ngân hàng hết sức ngắn ngủi vì chỉ 6 tháng sau, ngày 7/8/1998, Luật về việc kết nạp thành viên của hiệp hội tín dụng (CUMAA) được ban hành và đạo luật này đã bãi bỏ quyết định của Tòa án trong vụ kiện trên.

*Thứ tư, nhóm các công trình nghiên cứu về cơ cấu tổ chức quản trị, điều hành TCTD là HTX*

Trong bài viết “Hiệp hội tín dụng ở Canada những vật cản trên con đường dẫn tới thành công”, trên cơ sở những nghiên cứu về lý luận và thực trạng pháp luật điều chỉnh hiệp hội tín dụng, giáo sư C.S. Axworthy đã chỉ ra những định hướng đối với các hiệp hội tín dụng và các giải pháp để hoàn thiện các quy định của pháp luật điều chỉnh hiệp hội tín dụng. Tác giả cho rằng các hiệp hội được tổ chức với quy mô nhỏ hơn sẽ hiệu quả hơn và sẽ bảo đảm việc tuân thủ nguyên tắc tổ chức và hoạt động của hiệp hội. Để giải quyết được vấn đề, thì tự thân các hiệp hội tín dụng phải được tổ chức và hoạt động gắn với cộng đồng, các quy định về tổ chức và hoạt động của hiệp hội tín dụng cần phải được củng cố, hoàn thiện hơn<sup>12</sup>

Năm 1992, tác giả Michelle D. Monse có bài viết “Đạo đức nghề nghiệp khi đại diện cho các quỹ tiết kiệm”<sup>13</sup>. Xuất phát từ thực tế, đã có nhiều vụ kiện những luật sư có việc làm phi pháp và vi phạm đạo đức nghề nghiệp, tác giả bàn về trách nhiệm và

<sup>11</sup> Ryan Mattson (1999), Banks win the battle – Credit unions win the war: an examination of NCUA v. First National Bank & Trust Co.’s effect on occupational credit unions, tr.1021-1042.

<sup>12</sup> C.S. Axworthy, tldđ, tr.72-116.

<sup>13</sup> Michelle D. Monse (1992), Ethical Issues in Representing Thrifts.

đạo đức của luật sư với tư cách là người đại diện của quỹ tiết kiệm. Theo quy định của pháp luật, luật sư đại diện cho các quỹ tiết kiệm chịu sự quản lý chặt chẽ của các quy định pháp luật, phải đảm bảo các quỹ tiết kiệm đó hoạt động đúng theo những nguyên tắc vì lợi ích của cộng đồng, luật sư đại diện có trách nhiệm báo cáo với cơ quan quản lý để xử lý những sai phạm của quỹ tiết kiệm. Tuy nhiên, xét dưới góc độ đạo đức nghề nghiệp, thì luật sư có trách nhiệm bảo vệ thân chủ, trung thành với thân chủ của mình và giữ bí mật thông tin của thân chủ. Từ thực trạng trên, tác giả đặt ra một số câu hỏi: Ai là thân chủ của luật sư, quỹ tiết kiệm hay cơ quan quản lý. Luật sư có trách nhiệm như thế nào với những người gửi tiền và những người điều hành của chính phủ. Nếu luật sư có trách nhiệm với chủ thể khác, thì trách nhiệm này có ảnh hưởng đến trách nhiệm của luật sư về bảo mật thông tin giữa thân chủ và luật sư và lòng trung thành của luật sư với quỹ tiết kiệm không. Luật sư có nên báo cho người điều hành của chính phủ nếu phát hiện sai phạm của quỹ tiết kiệm không.

*Thứ năm, nhóm các công trình nghiên cứu về hoạt động của TCTD là HTX*

Trong bài viết “Hiệp hội tín dụng ở Canada những vật cản trên con đường dẫn tới thành công”, giáo sư C.S. Axworthy trên cơ sở những nghiên cứu về lý luận và thực trạng pháp luật điều chỉnh hiệp hội tín dụng, đã chỉ ra rằng bên cạnh việc đa dạng hóa các sản phẩm, dịch vụ, thì hoạt động của các hiệp hội tín dụng phải tuân thủ các nguyên tắc tổ chức của hiệp hội, phải mang tính cộng đồng; các quy định về tổ chức và hoạt động của hiệp hội tín dụng cần phải được củng cố, hoàn thiện hơn<sup>14</sup>.

Trong bài viết “Tài trợ nông thôn để phát triển và xóa đói giảm nghèo”, ngoài việc đề xuất các giải pháp để hoàn thiện mô hình tổ chức và hoạt động của hệ thống các HTX lao động nông thôn tại Pakistan; hoàn thiện quy định của pháp luật về tiêu chuẩn, điều kiện đối với việc đăng ký HTX (vốn tối thiểu, tiền gửi và vốn góp), các tác giả Saeed Quresbi, Ijaz Nabi, và Rashid Faruquee còn đề xuất giải pháp nhằm hoàn thiện các quy định của pháp luật về phạm vi tồn tại và hoạt động của các HTX; điều kiện cấp tín dụng đối với các HTX<sup>15</sup>.

<sup>14</sup> C.S. Axworthy, tldđ, tr.72-116.

<sup>15</sup> Saeed Quresbi, Ijaz Nabi, và Rashid Faruquee, tldđ.

Năm 2006, tác giả Daniel Porath thực hiện nghiên cứu “Ước tính xác suất vỡ nợ của các ngân hàng tiết kiệm và HTX tín dụng ở Đức”<sup>16</sup>. Tác giả cho rằng khi đo rủi ro vỡ nợ của các ngân hàng, các nhà phân tích thường tập trung vào các ngân hàng lớn. Cơ quan xếp hạng tín dụng đánh giá, xếp hạng cho khoảng bốn mươi ngân hàng Đức, chủ yếu là các ngân hàng tư nhân và Landes-bankenfi. Bảng xếp hạng tín dụng của Moody chỉ bao gồm các ngân hàng niêm yết công khai (21 ngân hàng). Hầu như không có bằng chứng thực nghiệm cho những rủi ro vỡ nợ của các ngân hàng HTX và các ngân hàng tiết kiệm. Theo Deutsche Bundes-bank (2004), các nhóm ngân hàng này là những thành viên quan trọng tại thị trường Đức, vì họ đại diện cho khoảng 25% tổng tài sản của tất cả các ngân hàng của Đức và cấp khoảng 35% của tất cả các khoản vay cho các TCTD phi ngân hàng ở Đức. Chính vì thế, tác giả cho rằng việc bỏ qua những rủi ro vỡ nợ của các nhóm ngân hàng này có thể gây ra một sự thiên vị nghiêm trọng trong việc đánh giá tổng rủi ro của ngành ngân hàng. Trong nghiên cứu của mình, tác giả sử dụng một nguồn dữ liệu mới, có chứa thông tin về khủng hoảng tài chính và sức mạnh tài chính của tất cả các ngân hàng tiết kiệm và ngân hàng hợp tác ở Đức, các dữ liệu này trước đó chưa bao giờ được khai thác để đánh giá rủi ro thống kê. Với những dữ liệu trên, tác giả nghiên cứu để xác định các nhân tố rủi ro đối với ngân hàng tiết kiệm và ngân hàng HTX, qua đó phát hiện sự khác biệt về cấu trúc giữa ngân hàng tiết kiệm và ngân hàng HTX, đồng thời phân tích tác động của các thông tin kinh tế vĩ mô cho việc dự báo vỡ nợ của các ngân hàng.

Năm 2009, hai tác giả: Tara Deelchand (Trung tâm ICMA, Đại học Reading) và Carol Padgett (Trung tâm ICMA, Đại học Reading), thực hiện nghiên cứu “Mối quan hệ giữa rủi ro, vốn và tính hiệu quả: Bằng chứng từ các Ngân hàng HTX Nhật Bản”<sup>17</sup>. Các tác giả đặt giả thuyết, quyết định chấp nhận rủi ro của các ngân hàng phụ thuộc vào thực trạng, tình hình vốn của các ngân hàng. Trên cơ sở đó, các tác giả nghiên cứu các mối quan hệ giữa rủi ro, vốn và hiệu quả của Ngân hàng hợp tác của Nhật Bản từ năm 2003 đến năm 2006, để làm sáng tỏ các yếu tố ảnh hưởng đến quyết định chấp nhận rủi ro của các ngân hàng. Với nghiên cứu của mình các tác giả đã chứng minh:

<sup>16</sup> Daniel Porath (2006), Estimating probabilities of default for German savings banks and credit cooperatives.

<sup>17</sup> Tara Deelchand, Carol Padgett (Trung tâm ICMA, Đại học Reading) (2009), The Relationship between Risk, Capital and Efficiency: Evidence from Japanese Cooperative Banks.

Vốn ngân hàng có ảnh hưởng tiêu cực đến hiệu quả của các Ngân hàng HTX Nhật Bản, các ngân hàng có vốn tốt hơn, có xu hướng hoạt động kém hiệu quả hơn. Điều này giải thích bởi các hành vi rủi ro đạo đức, hoạt động đầu tư mạo hiểm. Chính vì thế, các tác giả cho rằng, cần quản lý, giám sát chặt chẽ việc mở rộng các khoản vay ngân hàng, hiệu quả và yêu cầu an toàn vốn cho các hoạt động mạo hiểm, để đảm bảo một môi trường hoạt động an toàn hơn cho ngân hàng hợp tác tại Nhật Bản.

Năm 2012, tác giả Giovanni Ferri công bố nghiên cứu “HTX tín dụng: Những cơ hội và thách thức trong viễn cảnh toàn cầu”<sup>18</sup>. Trong nghiên cứu của mình Giovanni Ferri đã chỉ ra rằng, viễn cảnh tương lai đánh dấu sự trở lại mạnh mẽ hơn của Nhà nước trong vai trò là người can thiệp và xã hội tin tưởng nhiều hơn vào các hình thức sở hữu không hoàn toàn vì mục tiêu lợi nhuận. Điều đó dẫn tới sự phát triển của các HTX nói chung và các HTX tín dụng nói riêng. Tác giả cho rằng, để có một thế giới tốt hơn, bền vững hơn đòi hỏi trách nhiệm ngày càng cao của các HTX tín dụng. Tuy nhiên, tác giả cũng nghiên cứu và chỉ ra rằng, bên cạnh những thuận lợi, các HTX tín dụng cũng sẽ phải đối mặt với những khó khăn thách thức lớn.

Thứ nhất, ở cả cấp độ tổ chức và cá nhân, các HTX tín dụng cần phải được tổ chức và hoạt động theo các nguyên tắc đặc thù của mình, với mục tiêu hoạt động là tương trợ giúp đỡ giữa các thành viên. Những giá trị nội tại đã giúp các HTX tín dụng tồn tại và phát triển trong môi trường kinh doanh không mấy thân thiện trong suốt hai thập kỷ qua, nhưng không có gì đảm bảo rằng, những giá trị này sẽ vẫn tồn tại trong tương lai, nếu không có những biện pháp thiết thực để bảo tồn chúng.

Thứ hai, ở các quốc gia đã hoặc đang bị ảnh hưởng bởi cuộc khủng hoảng kinh tế, các HTX tín dụng phải tìm những cách thức phù hợp, để có thể thích ứng với quá trình chuyển đổi. Cụ thể, cuộc khủng hoảng kinh tế thường làm cho các NHTM bị giảm chỉ tiêu cấp tín dụng. Thực tế đó đặt ra áp lực đòi hỏi các HTX tín dụng sẽ phải cấp tín dụng nhiều hơn cho khách hàng và cộng đồng, góp phần bảo đảm thanh khoản trong nền kinh tế. Điều đó là cơ hội, nhưng đồng thời cũng là thách thức đặt ra đối với các HTX tín dụng, các HTX tín dụng sẽ phải đối mặt nhiều hơn với các rủi ro tín dụng của cuộc suy thoái kinh tế đang diễn ra.

---

<sup>18</sup> Giovanni Ferri (2012), Credit cooperatives: Challenges and opportunities in the new.

Thứ ba, các cơ quan quản lý và các nhà làm luật nhận thức được thực tế rằng, mô hình kinh doanh dựa trên mối quan hệ tương trợ, giúp đỡ lẫn nhau, điển hình là của các HTX tín dụng, tạo ra ít nguy cơ rủi ro hơn so với hoạt động cho vay truyền thống. Chính vì thế, điều quan trọng phải thay đổi được cách nhìn nhận của các nhà làm luật và cơ quan quản lý khi xây dựng và thực thi pháp luật điều chỉnh các HTX tín dụng. Một nguyên lý phù hợp cho tất cả các chủ thể kinh doanh nên được thay thế bằng một hướng tiếp cận có tính đến những đặc thù của từng đối tượng<sup>19</sup>.

### ***1.2. Tình hình nghiên cứu trong nước***

Các vấn đề liên quan đến TCTD là HTX là một chủ đề thu hút được khá nhiều sự quan tâm của các nhà khoa học trong nước. Tuy nhiên, hầu hết các công trình nghiên cứu trong nước về TCTD là HTX đều được thực hiện ở thời điểm hệ thống các TCTD là HTX tồn tại với tên gọi là hệ thống QTDND. Chính vì vậy, tên gọi của hệ thống các TCTD là HTX được các nhà nghiên cứu Việt Nam sử dụng là hệ thống QTDND.

Xét trong mối liên quan với nội dung nghiên cứu của Luận án, có thể sắp xếp các công trình nghiên cứu trong nước thành các nhóm cụ thể như sau:

*Thứ nhất, nhóm các công trình nghiên cứu liên quan đến những khía cạnh lý luận của luận án*

PGS.TS Nguyễn Ngọc Oánh với đề tài “Giải pháp hoàn thiện mô hình tổ chức và hoạt động của hệ thống Quỹ tín dụng ở Việt Nam”<sup>20</sup>, đã nghiên cứu và giải quyết khá đầy đủ các vấn đề lý luận về QTDND nói riêng và TCTD hợp tác nói chung. Đề tài đã chứng minh được tính tất yếu khách quan của sự ra đời của loại hình TCTD hợp tác, phân tích được những đặc trưng cơ bản của loại hình TCTD hợp tác, những ưu điểm và hạn chế của loại hình QTDND.

Trong đề tài “Giải pháp tăng cường mối liên kết trong hệ thống QTDND những năm trước mắt”<sup>21</sup>, tác giả Đỗ Mạnh Hùng đã nghiên cứu về thực trạng sự liên kết của

<sup>19</sup> Giovanni Ferri (2012), Credit cooperatives: Challenges and opportunities in the new.

<sup>20</sup> Nguyễn Ngọc Oánh (2000), “Giải pháp hoàn thiện mô hình tổ chức và hoạt động của hệ thống Quỹ tín dụng ở Việt Nam”, Đề tài khoa học cấp ngành, Hà Nội.

<sup>21</sup> Đỗ Mạnh Hùng (2000), “Giải pháp tăng cường mối liên kết trong hệ thống QTDND những năm trước mắt”, Đề tài khoa học cấp cơ sở, Hà Nội.

hệ thống QTDND, qua đó đưa ra những đánh giá về thành tựu đạt được, những hạn chế và nguyên nhân của những hạn chế đó. Với mục đích tăng cường sự liên kết trong hệ thống QTDND nhóm nghiên cứu đã đề xuất những giải pháp tăng cường mối liên kết trong hệ thống QTDND. Với các hình thức liên kết trong hệ thống QTDND đã được xác định, có thể thấy, các tác giả xem xét mối liên kết trong hệ thống QTDND gắn liền với nội dung hoạt động của hệ thống QTDND và vai trò của các đơn vị hỗ trợ liên kết phát triển hệ thống. Cũng như các công trình nghiên cứu khác, do tiếp cận dưới góc độ kinh tế học, đề tài nghiên cứu của các tác giả chưa đề cập và giải quyết được vấn đề liên kết trong hệ thống QTDND dưới góc độ các quy định của pháp luật.

Năm 2001, tác giả Phạm Quang Vinh công bố hai bài viết: “Về tính chất và mục tiêu hoạt động của QTDND” và “Điều hòa vốn trong hệ thống QTDND”. Với hai bài viết trên tác giả Phạm Quang Vinh nhìn nhận, xem xét tính liên kết trong hệ thống QTDND ở hai khía cạnh khác nhau là mục tiêu hoạt động và điều hòa vốn trong hệ thống QTDND.

Bàn về mục tiêu hoạt động của QTDND tác giả cho rằng QTDND hoạt động với tôn chỉ mục đích hỗ trợ, tương trợ thành viên nhưng cũng hoạt động với mục tiêu lợi nhuận. Tác giả cho rằng mục tiêu lợi nhuận không mâu thuẫn với mục tiêu chính là tương trợ, giúp đỡ giữa các thành viên. Bởi vì lợi nhuận là phương tiện, là cơ sở để QTDND có thể duy trì và tăng cường khả năng cạnh tranh, và để QTDND có thể hỗ trợ thành viên nhiều hơn. Tuy nhiên, tác giả cũng đặt ra một số vấn đề, QTDND nên sử dụng lợi nhuận như thế nào, thành viên chỉ được góp vốn tối đa bao nhiêu và mệnh giá cổ phần tối thiểu của QTDND nên quy định ở mức nào<sup>22</sup>.

Trong bài viết “Điều hòa vốn trong hệ thống QTDND”, tác giả phân tích ý nghĩa vai trò của điều hòa vốn đối với các QTDND, đánh giá về thực trạng điều hòa vốn trong hệ thống QTDND, phân tích một số nguyên nhân cản trở việc điều hòa vốn trong hệ thống QTDND, và đưa ra một số giải pháp để thực hiện tốt hơn công tác điều hòa vốn trong hệ thống QTDND<sup>23</sup>.

Năm 2003, tác giả Trần Quang Khánh có bài viết “Một số nét đặc trưng về tổ chức và hoạt động của mô hình QTDND”. Trong bài viết tác giả phân tích và chỉ ra sự

<sup>22</sup> Phạm Quang Vinh (2001), “Điều hòa vốn trong hệ thống QTDND”, Tạp chí Ngân hàng, (10/2001), tr.39-41.

<sup>23</sup> Phạm Quang Vinh (2001), “Về tính chất và mục tiêu hoạt động của QTDND”, Tạp chí Ngân hàng, (7/2001), tr.52-55.

khác biệt mang tính đặc thù trong tổ chức và hoạt động của QTDND. Theo phân tích của tác giả, đặc thù trong tổ chức và hoạt động của QTDND được thể hiện qua những nội dung sau: Thứ nhất, QTDND là loại hình TCTD được tổ chức và hoạt động theo mô hình kinh tế tập thể; thứ hai, hoạt động của QTDND nhằm mục tiêu chủ yếu là tương trợ giữa các thành viên; thứ ba, QTDND là loại hình TCTD có quy mô và địa bàn hoạt động nhỏ hẹp, chủ yếu ở khu vực nông nghiệp, nông thôn; thứ tư, hoạt động của QTDND mang tính rủi ro cao và cũng có ảnh hưởng tác động dây chuyền nhanh; thứ năm, hệ thống QTDND lấy QTDND cơ sở làm nền tảng và có tính liên kết chặt chẽ. Có thể thấy, tác giả đã chỉ ra và phân tích tương đối đầy đủ các đặc trưng trong tổ chức và hoạt động của QTDND. Tuy nhiên, ở thời điểm hiện tại khi các quy định pháp luật điều chỉnh tổ chức và hoạt động của QTDND đã có sự thay đổi, thực trạng hoạt động của QTDND cũng có diễn biến theo chiều hướng mới, thì những vấn đề tác giả đặt ra cần phải được tiếp tục nghiên cứu<sup>24</sup>.

Năm 2009, tác giả Nguyễn Hữu Tuệ công bố bài viết “Bàn về hệ thống liên kết và một số kiến nghị đối với hệ thống QTDND Việt Nam”. Trong bài viết, vấn đề liên kết hệ thống QTDND được tác giả xem xét và đánh giá thông qua vị trí, vai trò của các đơn vị hỗ trợ liên kết hệ thống. Trên cơ sở nghiên cứu kinh nghiệm của hệ thống quỹ tín dụng Desjardins Canada và hệ thống Ngân hàng HTX của Cộng Hòa Liên Bang Đức và đánh giá về thực trạng tính liên kết trong hệ thống QTDND Việt Nam, tác giả đề xuất giải pháp thành lập một số đơn vị hỗ trợ liên kết hệ thống nhằm nâng cao tính liên kết trong hệ thống QTDND<sup>25</sup>.

*Thứ hai, nhóm các công trình nghiên cứu về mô hình tổ chức hệ thống các TCTD là HTX*

Trong đề tài “Giải pháp hoàn thiện mô hình tổ chức và hoạt động của hệ thống Quỹ tín dụng ở Việt Nam”, PGS.TS Nguyễn Ngọc Oánh không chỉ nghiên cứu các vấn đề lý luận về QTDND mà còn nghiên cứu cả mô hình tổ chức của QTDND ở Canada với các nội dung liên quan đến lịch sử ra đời và phát triển, cấu trúc hệ thống và cơ chế

<sup>24</sup> Trần Quang Khánh (2003), “Một số nét đặc trưng về tổ chức và hoạt động của mô hình QTDND”, Tạp chí Ngân hàng, (12/2003), tr.35-37.

<sup>25</sup> Nguyễn Hữu Tuệ (2009), “Bàn về hệ thống liên kết và một số kiến nghị đối với hệ thống QTDND Việt Nam”, Tạp chí Nghiên cứu Kinh tế, (9/2009).

quản lý hệ thống Quỹ tín dụng Desjardins. Trên cơ sở nghiên cứu về thực trạng mô hình QTDND, đề tài đã đề xuất một số giải pháp nhằm hoàn thiện mô hình QTDND ở Việt Nam.

Theo các tác giả, vấn đề “mô hình tổ chức hoạt động” của hệ thống QTDND được xem xét dưới hai khía cạnh: (1) mô hình tổ chức hệ thống QTDND; và (2) cơ cấu tổ chức quản trị, điều hành của các bộ phận cấu thành nên hệ thống QTDND (QTDND cơ sở, QTDND khu vực, QTDND trung ương)<sup>26</sup>. Cách tiếp cận của các tác giả chưa thực sự thuyết phục, bởi mô hình tổ chức hệ thống QTDND hay mô hình tổ chức hệ thống các TCTD là HTX và mô hình tổ chức của các đơn vị bộ phận cấu thành nên hệ thống đó là hai vấn đề riêng biệt. Mô hình tổ chức hệ thống các TCTD là HTX bao gồm các vấn đề: Hệ thống các TCTD là HTX bao gồm các chủ thể nào; chức năng, nhiệm vụ của các chủ thể đó và mối quan hệ giữa các chủ thể đó. Vấn đề cơ cấu tổ chức quản trị, điều hành của các bộ phận cấu thành nên hệ thống QTDND (QTDND cơ sở, QTDND khu vực, QTDND trung ương) cần phải được xem xét là một nội dung riêng biệt.

Trong Luận án “Hoàn thiện và phát triển hệ thống QTDND ở Việt Nam”, tiến sĩ Trần Đình Lưu đã nghiên cứu vấn đề hoàn thiện và phát triển các TCTD hợp tác với các nội dung: Hoàn thiện các nguyên tắc tổ chức và hoạt động; hoàn thiện phát triển về mô hình tổ chức (trong đó có hai nội dung là: Hoàn thiện mô hình tổ chức nội bộ và hoàn thiện mô hình tổ chức liên kết hệ thống); hoàn thiện và phát triển nội dung hoạt động và nội dung liên kết kinh doanh. Cụ thể, tác giả đã nghiên cứu sơ lược về lịch sử hình thành và phát triển QTDND ở Việt Nam. Thực trạng quá trình hoàn thiện và phát triển QTDND ở Việt Nam được tác giả chia làm 2 giai đoạn (giai đoạn 1 từ năm 2000-2004; giai đoạn 2 từ năm 2004 đến thời điểm nghiên cứu). Chương 3 của Luận án đã nghiên cứu về định hướng và mục tiêu phát triển hệ thống QTDND và đưa ra các giải pháp hoàn thiện và phát triển hệ thống QTDND ở Việt Nam. Các giải pháp được tác giả chia làm ba nhóm: (i) Nhóm giải pháp nâng cao chất lượng hoạt động của các QTDND; (ii) nhóm giải pháp hoàn thiện mô hình trực tiếp kinh doanh phục vụ thành viên; (iii) nhóm giải pháp xây dựng, hoàn thiện và phát triển mô hình liên kết phát triển hệ thống<sup>27</sup>.

<sup>26</sup> Nguyễn Ngọc Oánh, tldd.

<sup>27</sup> Nguyễn Đình Lưu (2008), “Hoàn thiện và phát triển hệ thống QTDND ở Việt Nam”, Luận án tiến sĩ, Học viện Ngân hàng 2008.



Trong Luận án của mình tiến sĩ Trần Đình Lưu đã đề xuất một số giải pháp hoàn thiện pháp luật về điều kiện thành lập QTDND, về mô hình tổ chức hệ thống, về cơ cấu tổ chức quản trị, điều hành. Tuy nhiên, giải pháp về hoàn thiện pháp luật đưa ra còn quá chung chung, chưa được luận giải một cách khoa học và thuyết phục.

Tiến sĩ Doãn Hữu Tuệ với Luận án “Hoàn thiện tổ chức và hoạt động của hệ thống QTDND Việt Nam”, đã có cách tiếp cận tương tự như cách tiếp cận của PGS.TS Nguyễn Ngọc Oánh trong đề tài “Giải pháp hoàn thiện mô hình tổ chức và hoạt động của hệ thống Quỹ tín dụng ở Việt Nam”, vấn đề tổ chức và hoạt động của hệ thống QTDND Việt Nam được tác giả xem xét trên hai phương diện: (1) mô hình tổ chức hệ thống QTDND; (2) tổ chức và hoạt động của các đơn vị cấu thành hệ thống QTDND bao gồm: QTDND cơ sở; QTDND trung ương; Hiệp hội QTDND.

Với nội dung về mô hình tổ chức hệ thống QTDND, tác giả đã nghiên cứu về thực trạng mô hình tổ chức hệ thống QTDND của Việt Nam, những cơ hội và thách thức đối với hệ thống QTDND Việt Nam; định hướng phát triển; mục tiêu và yêu cầu đối với việc hoàn thiện và tổ chức hệ thống QTDND. Trên cơ sở đó tác giả đề xuất giải pháp hoàn thiện cơ cấu tổ chức của hệ thống QTDND. Để hoàn thiện cơ cấu tổ chức của hệ thống QTDND, tác giả đề xuất hai giải pháp cụ thể. Một là, thành lập các đơn vị hỗ trợ liên kết phát triển hệ thống gồm: Công ty quản lý quỹ an toàn, Công ty kiểm toán QTDND, Trung tâm đào tạo nhân lực, Trung tâm công nghệ thông tin, Quỹ bảo hiểm tương hỗ. Hai là, thiết lập quỹ dự phòng khả năng chi trả nhằm bảo đảm khả năng thanh khoản cho các QTDND cơ sở<sup>28</sup>.

Ngoài các đề tài và Luận án kể trên còn có nhiều bài báo khoa học đăng trên các tạp chí khoa học chuyên ngành và sách tham khảo nghiên cứu về các nội dung cụ thể liên quan đến mô hình tổ chức và hoạt động của hệ thống QTDND ở Việt Nam.

Bàn về vấn đề hoàn thiện mô hình hệ thống QTDND, tác giả Nguyễn Hữu Tuệ với bài viết “Hoàn thiện mô hình hệ thống QTDND trong thời gian tới” đã đặt ra các câu hỏi: Tại sao phải hoàn thiện mô hình hệ thống QTDND? Việc hoàn thiện mô hình hệ thống QTDND cần phải đáp ứng những yêu cầu gì? Theo phân tích của tác giả, thì hệ thống QTDND ở Việt Nam mới chỉ có bộ phận trực tiếp kinh doanh (QTDND cơ

<sup>28</sup> Doãn Hữu Tuệ (2010), “Hoàn thiện tổ chức và hoạt động của hệ thống QTDND Việt Nam”, Luận án tiến sĩ, Trường đại học Kinh tế quốc dân 2010.

sở và QTDND trung ương) mà chưa có bộ phận liên kết phát triển hệ thống, chính vì thế, tác giả đề xuất giải pháp thành lập một tổ chức đại diện cho hệ thống QTDND ở cấp quốc gia với tên gọi là “Liên minh các QTDND”<sup>29</sup>.

Vấn đề mô hình tổ chức hệ thống QTDND là một vấn đề lớn, cần phải được xem xét với các nội dung: nguyên tắc tổ chức hệ thống, các đơn vị cấu thành nên hệ thống, mối quan hệ quyền nghĩa vụ giữa các đơn vị, các bộ phận liên kết hệ thống... Tuy nhiên, bài viết của tác giả Nguyễn Hữu Tuệ mới chỉ nghiên cứu về một khía cạnh đó là vị trí, vai trò của bộ phận liên kết hệ thống trong mô hình tổ chức hệ thống QTDND.

Năm 2003, tác giả Trần Quang Khách có 02 (hai) bài viết nghiên cứu về mô hình tổ chức hệ thống QTDND. Trong bài viết “Một số vấn đề về mô hình tổ chức QTDND”, tác giả nghiên cứu mô hình tổ chức hệ thống QTDND thông qua việc phân tích, đánh giá vai trò của các bộ phận cấu thành hệ thống QTDND. Căn cứ vào chức năng, nhiệm vụ của hệ thống QTDND, tác giả xác định hệ thống QTDND gồm hai bộ phận: Bộ phận trực tiếp kinh doanh phục vụ thành viên và bộ phận tổ chức liên kết phát triển hệ thống. Qua đó, tác giả đã vẽ nên một bức tranh tương đối toàn diện về mô hình tổ chức của hệ thống QTDND. Tuy nhiên, vấn đề mô hình tổ chức QTDND được tác giả nghiên cứu đơn thuần dưới góc độ lý luận, không gắn liền với thực trạng mô hình tổ chức hệ thống QTDND của Việt Nam<sup>30</sup>.

Với bài viết “Vận dụng kinh nghiệm quốc tế nhằm hoàn thiện mô hình QTDND trong giai đoạn mới”, tác giả nghiên cứu về kinh nghiệm hoàn thiện mô hình QTD Desjardins của Canada và mô hình Ngân hàng HTX của Cộng hòa Liên bang Đức, từ đó tác giả đặt ra một số vấn đề hoàn thiện đối với hệ thống QTDND của Việt Nam. Theo tác giả, để hoàn thiện mô hình tổ chức hệ thống QTDND, cần giải quyết một số vấn đề sau: một là, tiếp tục củng cố, chấn chỉnh, đưa các QTDND cơ sở hiện đang yếu kém trở lại hoạt động bình thường; hai là, sáp nhập, điều chỉnh phạm vi và quy mô hoạt động của một bộ phận QTDND; ba là, quán triệt nguyên tắc HTX trong tổ chức và hoạt động của các QTDND cơ sở; bốn là, kiện toàn bộ máy kiểm soát nội bộ của QTDND; năm là,

<sup>29</sup> Nguyễn Hữu Tuệ (2002), “Về hoàn thiện mô hình hệ thống QTDND trong thời gian mới”, Tạp chí Ngân hàng, (8/ 2002), tr 40-42.

<sup>30</sup> Trần Quang Khách (2003), “Một số vấn đề về mô hình tổ chức QTDND”, Tạp chí Ngân hàng, (10/2003), tr. 44-45.

hoàn thiện tổ chức bộ máy, mạng lưới hoạt động của QTDND trung ương; sáu là, khẩn trương nghiên cứu và triển khai thành lập tổ chức liên kết phát triển hệ thống QTDND<sup>31</sup>. Xét riêng về khía cạnh hoàn thiện mô hình tổ chức hệ thống QTDND, có thể thấy tác giả có cái nhìn tương đối toàn diện, nội dung nghiên cứu được xem xét dưới nhiều góc độ khác nhau. Dù là một công trình nghiên cứu dưới góc độ kinh tế học nhưng tác giả đã đề cập đến một số vấn đề pháp lý như: kiện toàn bộ máy kiểm soát nội bộ; hoàn thiện tổ chức bộ máy, mạng lưới hoạt động của QTDND trung ương. Tuy nhiên, những nghiên cứu của tác giả dưới góc độ pháp lý còn dừng lại ở mức độ khá sơ sài, các giải pháp được đưa ra chưa được luận giải một cách thuyết phục.

Năm 2004, tác giả Bùi Chính Hưng (Trung tâm nghiên cứu và tư vấn VHD hỗ trợ phát triển QTDND và kinh tế HTX) xuất bản cuốn sách “QTDND - Mô hình tín dụng hợp tác kiểu mới xóa đói giảm nghèo ở Việt Nam”. Với mục đích giới thiệu về mô hình mô hình tín dụng hợp tác hiện đại nói chung và mô hình QTDND ở Việt Nam nói riêng, tác giả chủ yếu tập trung vào việc phân tích, đánh giá vai trò, chức năng, các nguyên tắc hoạt động của QTDND, và mô hình tổ chức của hệ thống QTDND. Trong cuốn sách, tác giả Nguyễn Chính Hưng cũng nghiên cứu về kinh nghiệm xây dựng và phát triển các TCTD hợp tác ở một số nước. Trên cơ sở phân tích, đánh giá thực trạng về hệ thống QTDND ở Việt Nam, tác giả đề xuất các giải pháp nhằm hoàn thiện và phát triển hệ thống QTDND<sup>32</sup>. Tuy nhiên, kết quả nghiên cứu của tác giả mới chỉ dừng lại ở mức độ mô tả, liệt kê; các giải pháp đưa ra chưa được luận giải một cách khoa học và thuyết phục.

### *Thứ ba, nhóm các công trình nghiên cứu về thành lập TCTD là HTX*

Đến thời điểm Luận án được thực hiện có hai công trình nghiên cứu trong nước đề cập đến vấn đề thành lập TCTD là HTX (cụ thể là, thành lập QTDND). Đó là khóa luận tốt nghiệp “Hoàn thiện pháp luật bảo đảm an toàn trong hoạt động QTDND” của Phan Thị Kim Liên<sup>33</sup> và Luận văn thạc sĩ luật học “Những vấn đề pháp lý về tổ chức

<sup>31</sup> Trần Quang Khánh (2003), “Vận dụng kinh nghiệm quốc tế nhằm hoàn thiện mô hình QTDND trong giai đoạn mới”, Tạp chí Khoa học và Đào tạo Ngân hàng, (4/ 2003), tr.55-58.

<sup>32</sup> Bùi Chính Hưng (2004), “Quỹ tín dụng nhân dân - Mô hình tín dụng hợp tác kiểu mới xóa đói giảm nghèo ở Việt Nam”, NXB Thống kê, Hà Nội 2004.

<sup>33</sup> Phan Thị Kim Liên (2006), “Hoàn thiện pháp luật bảo đảm an toàn trong hoạt động QTDND”, Khóa luận tốt nghiệp, Trường Đại học Luật Hà Nội 2006, tr.44-45.

và hoạt động của QTDND cơ sở” của tác giả Trần Văn Kiên bảo vệ năm 2009<sup>34</sup>. Có một điểm chung trong hai công trình nghiên cứu kể trên là, các tác giả không hề nghiên cứu về lý luận cũng như thực trạng quy định của pháp luật điều chỉnh vấn đề thành lập QTDND, nhưng lại đề xuất các giải pháp hoàn thiện quy định của pháp luật về điều kiện thành lập QTDND. Chính vì thế, các đề xuất của các tác giả chưa đảm bảo cơ sở khoa học và thực tiễn.

*Thứ tư, nhóm các công trình nghiên cứu về cơ cấu tổ chức quản trị, điều hành TCTD là HTX*

Trong Luận án tiến sĩ “Hoàn thiện tổ chức và hoạt động của hệ thống QTDND Việt Nam”, với nội dung về tổ chức và hoạt động của các đơn vị cấu thành hệ thống QTDND, tác giả Doãn Hữu Tuệ đã nghiên cứu thực trạng mô hình cơ cấu tổ chức quản trị, điều hành QTDND cơ sở, QTDND TW và Hiệp hội QTDND. Trên cơ sở đó, tác giả đã đề xuất giải pháp hoàn thiện cơ cấu tổ chức quản trị, điều hành của QTDND cơ sở; nâng cao hiệu quả tổ chức bộ máy của QTDND trung ương; nâng cao hiệu quả tổ chức bộ máy của Hiệp hội QTDND Việt Nam<sup>35</sup>.

Mặc dù nghiên cứu tiếp cận dưới góc độ kinh tế học nhưng tác giả cũng đã đề cập và giải quyết một số vấn đề pháp lý liên quan đến tổ chức và hoạt động của hệ thống QTDND. Tuy nhiên, do là Luận án tiến sĩ kinh tế học, vấn đề tổ chức và hoạt động của QTDND chưa được giải quyết một cách triệt để mà mới chỉ dừng lại ở việc mô tả các quy định của pháp luật, chưa có những phân tích, luận giải để chỉ ra được những ưu điểm cũng như bất cập hạn chế của pháp luật nhằm đưa ra giải pháp hoàn thiện.

Tác giả Trần Văn Kiên với Luận văn thạc sĩ “Những vấn đề pháp lý về tổ chức và hoạt động của QTDND cơ sở”, đã đề cập nghiên cứu vấn đề cơ cấu tổ chức quản lý của QTDND cơ sở<sup>36</sup>. Tuy nhiên, kết quả nghiên cứu của tác giả Trần Văn Kiên mới chỉ dừng lại ở mức độ mô tả quy định của pháp luật, các phân tích, nhận định và giải pháp được tác giả đưa ra chưa được luận giải một cách thuyết phục. Xét về mặt thời gian, Luận văn của tác giả Trần Văn Kiên được thực hiện trước thời điểm Luật các

<sup>34</sup> Trần Văn Kiên (2009), “Những vấn đề pháp lý về tổ chức và hoạt động của QTDND cơ sở”, Luận văn thạc sĩ, Trường Đại học Luật Hà Nội 2009, tr.69-71.

<sup>35</sup> Doãn Hữu Tuệ (2010), tldđ, tr.78-87, 91-98, 102-109.

<sup>36</sup> Trần Văn Kiên (2009), tldđ, tr.36-46, 71-72.

TCTD năm 2010 (sau đây gọi tắt là: Luật TCTD 2010) được ban hành và có hiệu lực. Chính vì vậy, kết quả nghiên cứu của tác giả đến thời điểm hiện tại cũng không còn nhiều giá trị thực tiễn, khi mà pháp luật điều chỉnh tổ chức và hoạt động của QTDND cơ sở và hệ thống các TCTD là HTX đã được ban hành mới.

Ngoài các Luận văn và Luận án kể trên, vấn đề cơ cấu tổ chức quản trị, điều hành QTDND còn được đề cập trong cuốn sách “QTDND - Mô hình tín dụng hợp tác kiểu mới xóa đói giảm nghèo ở Việt Nam” của tác giả Bùi Chính Hưng. Tuy nhiên, nghiên cứu của tác giả Nguyễn Chính Hưng về vấn đề cơ cấu tổ chức quản trị, điều hành QTDND mới chỉ dừng lại ở việc mô tả khái quát về mô hình cơ cấu tổ chức quản trị, điều hành QTDND<sup>37</sup>.

*Thứ năm, nhóm các công trình nghiên cứu về hoạt động của TCTD là HTX*

Tiến sĩ Trần Quang Khánh với Luận án “Những giải pháp đảm bảo an toàn cho hoạt động của hệ thống QTDND” đã xác định những vấn đề cơ bản về bảo đảm an toàn trong hoạt động của QTDND bao gồm: Các yếu tố đảm bảo hệ thống QTDND tự đương đầu với các rủi ro xảy ra trong hoạt động; đảm bảo môi trường an toàn cho hoạt động của QTDND; tạo ra hệ thống cơ chế giám sát có hiệu quả đối với hoạt động của hệ thống QTDND; thành lập các định chế tài chính hỗ trợ bảo đảm an toàn cho hoạt động của hệ thống QTDND. Trên cơ sở đó, tác giả nghiên cứu thực trạng về an toàn trong hoạt động của hệ thống QTDND ở Việt Nam và đưa ra các giải pháp, kiến nghị nhằm nâng cao hơn nữa việc bảo đảm an toàn cho hoạt động của hệ thống QTDND Việt Nam<sup>38</sup>.

Với nội dung nghiên cứu của Luận án có thể thấy, vấn đề các giải pháp đảm bảo an toàn cho hoạt động của hệ thống QTDND được tác giả tiếp cận trong phạm vi khá hẹp. Điều đó có thể được giải thích bởi Luận án của tác giả nghiên cứu dưới góc độ kinh tế học. Dưới góc độ luật học các vấn đề bảo đảm an toàn cho hoạt động của hệ thống QTDND có thể được xem xét với phạm vi rộng hơn rất nhiều. Ngoài các nội dung tác giả đã đề cập và giải quyết, các quy định của pháp luật về các vấn đề điều kiện thành lập QTDND, điều kiện đối với người quản lý, điều hành và cơ cấu tổ chức

<sup>37</sup> Bùi Chính Hưng (2004), tldd, tr. 138-142.

<sup>38</sup> Trần Quang Khách (2004), “Những giải pháp đảm bảo an toàn cho hoạt động của hệ thống QTDND”, Luận án tiến sĩ, Học viện Ngân hàng.

của QTDND, hoạt động của QTDND, các hạn chế để bảo đảm an toàn trong hoạt động của TCTD nói chung và QTDND nói riêng đều có liên quan đến vấn đề bảo đảm an toàn cho hoạt động của hệ thống QTDND.

Trong Luận án “Hoàn thiện tổ chức và hoạt động của hệ thống QTDND Việt Nam”, với nội dung về tổ chức và hoạt động của các đơn vị cấu thành hệ thống QTDND, tác giả Doãn Hữu Tuệ đã nghiên cứu về thực trạng hoạt động của QTDND cơ sở, QTDND TW, Hiệp hội QTDND và đề xuất các giải pháp nhằm nâng cao hiệu quả hoạt động QTDND cơ sở, QTDND TW và Hiệp hội QTDND Việt Nam. Tuy nhiên, là công trình nghiên cứu được thực hiện dưới góc độ kinh tế, vì vậy, thực trạng và các giải pháp nâng cao hiệu quả hoạt động của QTDND cơ sở, QTDND TW và Hiệp hội QTDND không được nhìn nhận, đánh giá dưới góc độ pháp lý<sup>39</sup>.

Trong Luận văn thạc sĩ “Những vấn đề pháp lý về tổ chức và hoạt động của QTDND cơ sở”, tác giả Trần Văn Kiên cũng đề cập nghiên cứu về các quy định của pháp luật điều chỉnh hoạt động của QTDND cơ sở<sup>40</sup>. Tuy nhiên, như đã phân tích ở trên kết quả nghiên cứu của tác giả mới chỉ dừng lại ở mức độ mô tả quy định của pháp luật. Xét về mặt thời gian, Luận văn của tác giả Trần Văn Kiên được thực hiện trước thời điểm Luật TCTD 2010 được ban hành và có hiệu lực. Chính vì vậy, kết quả nghiên cứu của tác giả đến thời điểm hiện tại cũng không còn nhiều giá trị thực tiễn.

Trong Khóa luận tốt nghiệp “Hoàn thiện pháp luật bảo đảm an toàn trong hoạt động QTDND”, tác giả Phan Thị Kim Liên xác định các quy định của pháp luật bảo đảm an toàn trong hoạt động của QTDND bao gồm: Quy định về bảo đảm an toàn trong hoạt động thành lập QTDND; quy định về bảo đảm an toàn trong hoạt động huy động vốn của QTDND; quy định về bảo đảm an toàn trong hoạt động tín dụng của QTDND; quy định về bảo đảm an toàn trong hoạt động cung cấp dịch vụ ngân hàng và phi ngân hàng khác của QTDND (thanh toán, ngân quỹ, ủy thác, đại lý); quy chế kiểm soát đặc biệt đối với QTDND; quy chế pháp lý về phá sản, giải thể, thanh lý đối với QTDND; thanh tra ngân hàng. Trên cơ sở nghiên cứu các yếu tố ảnh hưởng đến sự an toàn của QTDND và thực trạng các quy định của pháp luật bảo đảm an toàn QTDND

<sup>39</sup> Doãn Hữu Tuệ (2010), tldđ, tr.87-91,98-102, 109-110.

<sup>40</sup> Trần Văn Kiên (2009), tldđ, tr. 46-53.

với các nội dung trên, tác giả đã đề xuất một số giải pháp hoàn thiện pháp luật bảo đảm an toàn trong hoạt động của QTDND<sup>41</sup>.

Ngoài các Luận án, Luận văn và Khóa luận kể trên còn có nhiều bài báo khoa học đăng trên các tạp chí khoa học chuyên ngành, nghiên cứu về các nội dung cụ thể liên quan đến hoạt động của TCTD là HTX.

Tác giả Trần Quang Khánh với bài viết “Cơ chế giám sát và đảm bảo an toàn hoạt động của hệ thống Ngân hàng HTX Cộng hòa Liên bang Đức và việc vận dụng vào điều kiện thực tiễn Việt Nam”, đã phân tích, đánh giá vấn đề bảo đảm an toàn trong hoạt động của hệ thống QTDND qua hai nội dung: Cơ chế giám sát hoạt động của hệ thống ngân hàng HTX; cơ chế bảo đảm an toàn trong hoạt động của hệ thống ngân hàng HTX. Vấn đề cơ chế giám sát hoạt động của hệ thống ngân hàng HTX được thực hiện bởi tự thân hệ thống ngân hàng HTX thông qua cơ chế giám sát nội bộ và được thực hiện bởi sự giám sát của các cơ quan quản lý Nhà nước. Vấn đề bảo đảm an toàn được tác giả đánh giá qua các nội dung: Việc chấp hành các quy định bảo đảm an toàn và phòng ngừa rủi ro trong hoạt động ngân hàng; cơ chế dự phòng khả năng chi trả; quỹ bảo toàn của hệ thống ngân hàng HTX. Tác giả cũng đã nghiên cứu về kinh nghiệm của hệ thống ngân hàng HTX của Cộng hòa Liên bang Đức và đưa ra một số giải pháp, kiến nghị vận dụng với Việt Nam<sup>42</sup>. Tuy nhiên, xét về mặt thời gian, nghiên cứu của tác giả được thực hiện năm 1999, thời điểm hệ thống QTDND Việt Nam còn được tổ chức theo mô hình ba cấp. Đến thời điểm hiện tại, kết quả nghiên cứu của tác giả không còn tính thời sự và không còn nhiều giá trị thực tiễn.

Năm 2003, Tạp chí Ngân hàng có số chuyên đề “Hoàn thiện Luật các TCTD trước yêu cầu tiếp tục đổi mới”, công bố bốn (04) bài viết, nghiên cứu về quy định của pháp luật đối với tổ chức và hoạt động của hệ thống QTDND.

Bản về quy định của Luật các TCTD năm 1997 (sau đây gọi tắt là: Luật TCTD 1997) đối với tổ chức và hoạt động của hệ thống QTDND, tác giả Phạm Hữu Phương có bài viết “Luật các TCTD đối với hoạt động của hệ thống QTDND”, tác giả Văn Tạo

<sup>41</sup> Phan Thị Kim Liên (2006), tldd.

<sup>42</sup> Trần Quang Khánh (1999), “Cơ chế giám sát và đảm bảo an toàn hoạt động của hệ thống Ngân hàng HTX Cộng hòa Liên bang Đức và việc vận dụng vào điều kiện thực tiễn Việt Nam”, Tạp chí Ngân hàng, (17/ 1999), tr. 30-33.

viết bài “Tổ chức và hoạt động của hệ thống QTDND với Luật các TCTD”, tác giả Quách Thị Cúc với bài viết “Một số quy định về tổ chức và hoạt động của QTDND trong Luật các TCTD cần được nghiên cứu, hoàn thiện”. Trong bài viết của mình, các tác giả phân tích, đánh giá các quy định của Luật TCTD 1997 điều chỉnh vấn đề tổ chức và hoạt động của hệ thống QTDND qua đó chỉ ra những hạn chế, bất cập và đề xuất các giải pháp hoàn thiện. Không phải là những chuyên gia pháp luật nhưng là những người trực tiếp làm công tác quản lý trong lĩnh vực ngân hàng, các phân tích, đánh giá của các tác giả rất cụ thể và chính xác. Tuy nhiên, các bài viết được thực hiện từ năm 2003, các quy định được đề cập phân tích, đánh giá là các quy định trong Luật TCTD 1997, đến thời điểm hiện tại những phân tích đánh giá của các tác giả không còn nhiều giá trị thực tiễn.

Với bài viết “Cần có một luật riêng cho QTDND”, tác giả Bùi Ngọc Thanh phân tích, đánh giá thực trạng các văn bản quy phạm pháp luật điều chỉnh hệ thống QTDND. Theo phân tích của tác giả, thì Luật các TCTD và Luật HTX và các văn bản hướng dẫn tồn tại nhiều mâu thuẫn trong các quy định điều chỉnh hệ thống QTDND. Điều đó xuất phát từ thực tế hệ thống QTDND là loại hình TCTD được tổ chức dưới mô hình HTX. Chính vì thế, hệ thống QTDND có đặc thù riêng nếu so sánh với các loại hình TCTD khác và so với các HTX hoạt động trong các lĩnh vực, ngành nghề khác. Trên cơ sở những phân tích của mình, tác giả đề xuất cần phải ban hành một luật riêng điều chỉnh hệ thống QTDND<sup>43</sup>.

*Thứ sáu, nhóm công trình nghiên cứu về giải thể, phá sản TCTD là HTX*

Theo hiểu biết còn hạn chế của NCS, đến thời điểm Luận án được viết, Khóa luận tốt nghiệp “Hoàn thiện pháp luật bảo đảm an toàn trong hoạt động QTDND” của Phan Thị Kim Liên là công trình nghiên cứu duy nhất đề cập đến vấn đề phá sản, giải thể, thanh lý QTDND<sup>44</sup>. Tuy nhiên, trong Khóa luận của tác giả Phan Thị Kim Liên vấn đề phá sản, giải thể, thanh lý QTDND được đề cập và giải quyết trong vắn vắn 14 dòng, vì vậy tác giả chưa nghiên cứu, phân tích và đánh giá một cách cụ thể, chi tiết các quy định của pháp luật về phá sản, giải thể, thanh lý QTDND.

<sup>43</sup> Văn Tạo (2003), “Tổ chức và hoạt động của hệ thống QTDND với Luật các TCTD”, Tạp chí Ngân hàng, số chuyên đề năm 2003 “Hoàn thiện Luật các TCTD trước yêu cầu tiếp tục đổi mới”.

<sup>44</sup> Phan Thị Kim Liên (2006), tldđ, tr.36.



## **2. Đánh giá khái quát về tình hình nghiên cứu liên quan đến luận án**

Qua nghiên cứu các công trình khoa học đã công bố về TCTD là HTX ở trong và ngoài nước, có thể rút ra một số đánh giá về kết quả của các công trình khoa học nói trên như sau:

### **2.1. Đánh giá khái quát về tình hình nghiên cứu ngoài nước**

*Thứ nhất, những vấn đề đã được giải quyết mà luận án sẽ kế thừa và tiếp tục phát triển*

Một là, các nghiên cứu ngoài nước đã làm rõ các vấn đề liên quan đến nguồn gốc, vai trò của loại hình TCTD là HTX, chứng minh được sự ra đời và tồn tại của loại hình TCTD là HTX là cần thiết và tất yếu.

Hai là, các công trình nghiên cứu về TCTD là HTX ngoài nước đã phân tích, đánh giá, làm rõ được những đặc thù, sự khác biệt của TCTD là HTX so với các NHTM. Các tác giả đã chứng minh được sự cần thiết phải có một quy chế pháp lý riêng đối với các TCTD là HTX, bên cạnh quy chế pháp lý điều chỉnh các NHTM.

Ba là, một số vấn đề pháp lý cụ thể liên quan đến kiểm soát và quản lý TCTD là HTX như cơ chế kiểm soát, các nguyên tắc tổ chức và hoạt động, cơ cấu tổ chức, người đại diện là luật sư trong tranh tụng, mối liên hệ giữa các thành viên đã được đề cập và giải quyết. Với những vấn đề pháp lý nói trên, các tác giả đã phân nào phân tích, đánh giá, chỉ ra được những tồn tại của pháp luật và đề xuất các giải pháp hoàn thiện.

Bốn là, các nghiên cứu ngoài nước đã làm rõ các vấn đề liên quan rủi ro trong hoạt động của các TCTD là HTX cũng như những cơ hội, thách thức đối với loại hình TCTD là HTX.

*Thứ hai, những vấn đề chưa được giải quyết hoặc cần phải tiếp tục nghiên cứu*

Một là, về phạm vi nghiên cứu, hầu hết công trình nghiên cứu ngoài nước về các vấn đề liên quan đến TCTD là HTX đều đặt trong bối cảnh của một quốc gia cụ thể và phần lớn là ở các nước có nền kinh tế phát triển. Thực tế đó đặt ra vấn đề, để có được cái nhìn tổng thể đối với TCTD là HTX và đưa ra các giải pháp thúc đẩy sự phát triển của hệ thống các TCTD là HTX trên phạm vi toàn cầu, đặc biệt là ở các nước đang phát triển và kém phát triển, cần phải tiếp tục nghiên cứu những vấn đề tương tự ở các quốc gia khác hay trên một phạm vi rộng hơn.

Hai là, về mặt thời gian, các nghiên cứu ngoài nước về TCTD là HTX được thực hiện từ nhiều năm trước đây, ở thời điểm quá xa so với hiện tại. Chính vì vậy, đến thời điểm hiện tại nhiều công trình nghiên cứu hầu như không còn giá trị khoa học và thực tiễn.

Ba là, các nghiên cứu ngoài nước được thực hiện chủ yếu dưới cấp độ là các bài báo khoa học. Chính vì vậy, mỗi nghiên cứu đề cập giải quyết một vấn đề nhỏ liên quan đến TCTD là HTX. Thực tế các nội dung được đề cập và giải quyết trong các công trình nghiên cứu ngoài nước còn khá hạn chế, nhiều vấn đề chưa được đề cập và giải quyết.

Bốn là, về nội dung của các công trình nghiên cứu ngoài nước đã tập trung vào một số vấn đề như: Lý luận về TCTD là HTX; mô hình tổ chức hệ thống các TCTD là HTX; thành lập TCTD là HTX; cơ cấu tổ chức quản trị, điều hành TCTD là HTX; hoạt động của các TCTD là HTX. Tuy nhiên, các vấn đề được nghiên cứu còn ở mức độ khái quát, chưa đi vào nghiên cứu các nội dung cụ thể, các quy định cụ thể. Còn rất nhiều vấn đề pháp lý liên quan đến TCTD là HTX chưa được nghiên cứu trong các công trình nghiên cứu nước ngoài như: Quy chế phép pháp lý về tổ chức lại, giải thể, phá sản TCTD là HTX.

## **2.2. Đánh giá khái quát về tình nghiên cứu ở trong nước**

*Thứ nhất, những vấn đề đã được giải quyết mà luận án sẽ kế thừa và tiếp tục phát triển*

Một là, các công trình nghiên cứu trong nước đã phân tích, đánh giá được những đặc thù về tính chất, mục tiêu hoạt động, hình thức pháp lý của TCTD là HTX so với các loại hình TCTD khác; giải quyết được một số khái niệm cơ bản như QTDND, QTDND cơ sở, hệ thống QTDND, TCTD hợp tác.

Hai là, các công trình nghiên cứu trong nước đã nghiên cứu được lịch sử ra đời và phát triển của hệ thống các TCTD là HTX ở Việt Nam, phân tích, đánh giá và chứng minh vai trò quan trọng của loại hình TCTD là HTX nói chung và QTDND nói riêng trong phát triển kinh tế - xã hội, đặc biệt là ở các địa bàn nông thôn, vùng sâu, vùng xa nơi mà hệ thống chi nhánh, phòng giao dịch của các NHTM chưa vươn tới.

Ba là, các nghiên cứu trong nước đã phân tích được những cơ hội, thách thức đặt ra đối với TCTD là HTX trong giai đoạn hiện nay, cũng như quan điểm, định hướng của Đảng và Nhà nước trong việc phát triển hệ thống các TCTD là HTX.

Bốn là, các vấn đề liên quan đến tổ chức, hoạt động, các giải pháp bảo đảm an toàn, và tính liên kết trong hệ thống các TCTD hợp tác đã được các tác giả phân tích, đánh giá và đưa ra các giải pháp hoàn thiện. Mặc dù là các công trình nghiên cứu dưới góc độ kinh tế học nhưng các tác giả cũng đã phần nào phân tích, đánh giá các quy định của pháp luật có liên quan và đề xuất một số giải pháp hoàn thiện pháp luật.

Năm là, vấn đề kinh nghiệm hoàn thiện tổ chức, hoạt động, tính liên kết và các biện pháp bảo đảm an toàn trong hoạt động của hệ thống các TCTD là HTX của một số nước như Canada, Đức đã được nghiên cứu để rút ra bài học kinh nghiệm cho Việt Nam.

*Thứ hai, những vấn đề chưa được giải quyết hoặc cần phải tiếp tục nghiên cứu*

Bên cạnh những kết quả đạt được nêu trên, kết quả nghiên cứu các công trình nghiên cứu trong nước về TCTD là HTX cho thấy còn một số hạn chế và một số vấn đề chưa được giải quyết thấu đáo cần tiếp tục nghiên cứu.

Một là, hầu hết các công trình nghiên cứu trong nước về TCTD là HTX được thực hiện dưới góc độ kinh tế. Các công trình nghiên cứu về TCTD là HTX dưới góc độ luật học không chỉ ít về số lượng mà còn hạn chế về cấp độ và chiều sâu. Các nội dung dự kiến nghiên cứu của Luận án mặc dù đã được đề cập trong các nghiên cứu trong nước nhưng đó là đề cập dưới góc độ kinh tế, nếu có được nhìn nhận dưới góc độ luật học, thì mới chỉ dừng lại ở việc mô tả quy định của pháp luật. Chính vì vậy, việc nghiên cứu, đánh giá một cách toàn diện, đầy đủ, tổng thể và chi tiết các quy định của pháp luật về TCTD là HTX, để từ đó đề xuất các giải pháp hoàn thiện quy định pháp luật là hết sức cần thiết.

Thứ hai, về mặt thời gian, các văn bản pháp luật cơ bản điều chỉnh TCTD là HTX là Luật các TCTD ban hành năm 2010, Luật HTX ban hành năm 2012, trong khi đó các công trình nghiên cứu về TCTD là HTX trong nước hầu hết được thực hiện từ năm 2010 trở về trước. Chính vì thế, các vấn đề pháp lý được các tác giả viện dẫn và phân tích, đánh giá đến nay đã không còn giá trị thực tiễn.

Thứ ba, các TCTD là HTX tồn tại mang tính hệ thống, trong đó đứng ở vị trí trung tâm với vai trò liên kết hệ thống, hỗ trợ tài chính và điều hòa vốn là Ngân hàng

HTX Việt Nam (trước đây là QTDND TW). Chính vì vậy, việc nghiên cứu về hai loại hình chủ thể trên trong mối liên kết hệ thống để có được cái nhìn tổng thể về toàn bộ hệ thống các TCTD là HTX là điều cần thiết, nấn đề này đã được các nghiên cứu dưới góc độ kinh tế học tiếp cận và giải quyết. Tuy nhiên, các nghiên cứu được thực hiện dưới góc độ luật học, thì mới chỉ dừng lại ở việc tiếp cận nghiên cứu về một loại chủ thể là QTDND cơ sở.

### **3. Câu hỏi nghiên cứu, giả thuyết nghiên cứu và dự kiến kết quả nghiên cứu của đề tài**

#### **3.1. Câu hỏi nghiên cứu**

Để đạt được mục đích và nhiệm vụ nghiên cứu, Luận án cần phải trả lời được các câu hỏi nghiên cứu sau:

- Về mặt lý luận, TCTD là HTX là một doanh nghiệp hay là một chủ thể độc lập với doanh nghiệp?
- Các TCTD là HTX được tổ chức và hoạt động với tư cách là các chủ thể độc lập, không tồn tại mối liên kết hệ thống giữa các TCTD là HTX hay các TCTD là HTX được tổ chức và hoạt động trong mối liên kết hệ thống nhằm bảo đảm sự hiệu quả và an toàn trong tổ chức và hoạt động?
- Việt Nam đã tạo lập được một hệ thống quy phạm pháp luật hoàn chỉnh, đồng bộ và phù hợp điều chỉnh tổ chức và hoạt động của hệ thống các TCTD là HTX hay chưa?
- Có thực sự tồn tại các hiện tượng: (i) Một số TCTD là HTX được tổ chức và hoạt động xa rời các nguyên tắc đặc thù của HTX; (ii) Các doanh nghiệp núp bóng QTDND để được hưởng các chính sách ưu đãi của pháp luật đối với các TCTD là HTX.

#### **3.2. Giả thuyết nghiên cứu**

Luận án được triển khai với các giả thuyết nghiên cứu sau đây:

(1) TCTD là HTX là một loại hình doanh nghiệp được tổ chức dưới mô hình HTX; các TCTD là HTX được tổ chức trong mối liên kết hệ thống nhằm bảo đảm sự hiệu quả và an toàn trong tổ chức và hoạt động; pháp luật về TCTD là HTX ở Việt Nam chưa đủ chặt chẽ, còn tồn tại nhiều hạn chế, bất cập và đó là một trong những nguyên

nhân dẫn đến các hiện tượng: (i) Các TCTD là HTX được tổ chức và hoạt động không tuân thủ các nguyên tắc đặc thù của HTX; (ii) Các doanh nghiệp núp bóng QTDND để được hưởng các chính sách ưu đãi của pháp luật đối với các TCTD là HTX.

(2) TCTD là HTX không phải là một loại hình doanh nghiệp do sự khác biệt về nguyên tắc tổ chức và hoạt động; các TCTD là HTX được tổ chức và tồn tại với tư cách là các chủ thể độc lập, không có mối liên kết hệ thống giữa các TCTD là HTX; Việt Nam đã tạo lập được một hệ thống quy phạm pháp luật hoàn chỉnh, đồng bộ và phù hợp điều chỉnh tổ chức và hoạt động của hệ thống các TCTD là HTX; thực tế không tồn tại các hiện tượng: (i) Các TCTD là HTX được tổ chức, hoạt động không tuân thủ các nguyên tắc đặc thù của HTX; (ii) Các doanh nghiệp núp bóng QTDND để được hưởng các chính sách ưu đãi của pháp luật đối với các TCTD là HTX.

### ***3.3. Dự kiến kết quả nghiên cứu của luận án***

Thứ nhất, Luận án sẽ là công trình nghiên cứu đầu tiên ở cấp độ Luận án tiến sỹ về pháp luật điều chỉnh TCTD là HTX ở Việt Nam.

Thứ hai, trên cơ sở nghiên cứu các vấn đề lý luận về TCTD là HTX và pháp luật về TCTD là HTX Luận án rút ra được các khái niệm TCTD là HTX, ngân hàng HTX, QTDND, hệ thống các TCTD là HTX.

Thứ ba, trên cơ sở nghiên cứu, phân tích, đánh giá thực trạng pháp luật về TCTD là HTX theo năm (05) nhóm vấn đề bao gồm: Mô hình tổ chức hệ thống; quy chế thành lập; cơ cấu tổ chức quản lý, điều hành; hoạt động của TCTD là HTX; tổ chức lại, giải thể, phá sản, Luận án chỉ ra những ưu điểm cũng như những hạn chế, bất cập của pháp luật.

Thứ tư, trên cơ sở kết quả nghiên cứu về lý luận và thực trạng pháp luật Luận án đề xuất các giải pháp hoàn thiện pháp luật về TCTD là HTX.

## KẾT LUẬN PHÂN TỔNG QUAN

1. TCTD là HTX là một chủ đề thu hút được khá nhiều sự quan tâm của các nhà khoa học. Tuy nhiên, hầu hết các công trình nghiên cứu về TCTD là HTX được thực hiện dưới góc độ kinh tế, số lượng các công trình nghiên cứu về TCTD là HTX dưới góc độ luật học còn hết sức khiêm tốn.

2. Về mặt thời gian, hầu hết các công trình nghiên cứu về TCTD là HTX trong và ngoài nước được thực hiện trước thời điểm năm 2010, đến thời điểm hiện tại đã không còn nhiều giá trị khoa học và thực tiễn.

3. Các công trình nghiên cứu về TCTD là HTX trong và ngoài nước đã có những đóng góp nhất định, giải quyết được một số vấn đề liên quan đến nguồn gốc, vai trò và những đặc trưng cơ bản của TCTD là HTX. Tuy nhiên, còn nhiều vấn đề, đặc biệt là các vấn đề pháp lý liên quan đến TCTD là HTX chưa được giải quyết hoặc chưa được giải quyết triệt để.

4. Việc nghiên cứu các vấn đề pháp lý về TCTD là HTX, đánh giá thực trạng quy định, thực tiễn thi hành pháp luật về TCTD là HTX và đề xuất những giải pháp hoàn thiện các quy định pháp luật về TCTD là HTX ở Việt Nam là cần thiết và không trùng lặp với bất kỳ công trình nghiên cứu nào đã được thực hiện.

## CHƯƠNG 1

### LÝ LUẬN VỀ TỔ CHỨC TÍN DỤNG LÀ HỢP TÁC XÃ VÀ PHÁP LUẬT ĐIỀU CHỈNH TỔ CHỨC TÍN DỤNG LÀ HỢP TÁC XÃ

#### *1.1. Lý luận về tổ chức tín dụng là hợp tác xã*

##### *1.1.1. Khái niệm tổ chức tín dụng là hợp tác xã*

Nghiên cứu lịch sử ra đời của loại hình TCTD là HTX cho thấy: do khó tiếp cận với nguồn vốn của các NHTM, những người nông dân, công nhân, thợ thủ công, và tiểu thương đã cùng nhau thành lập loại hình TCTD được tổ chức dưới mô hình HTX với mục đích khai thác được nguồn vốn tại chỗ, góp phần đáp ứng nhu cầu vốn cho sản xuất, kinh doanh, dịch vụ và đời sống, thực hiện mục tiêu xoá đói giảm nghèo và hạn chế cho vay nặng lãi. Tuy nhiên, tên gọi của loại hình TCTD này được sử dụng không thống nhất giữa các quốc gia, ở Đức quốc gia được coi là cái nôi của loại hình TCTD là HTX sử dụng tên gọi ngân hàng HTX; ở Canada nơi có mô hình TCTD là HTX rất phát triển, sử dụng tên gọi quỹ tín dụng (Desjardins); ở Hà Lan sử dụng tên gọi ngân hàng HTX (Rabobank); ở Trung Quốc sử dụng tên gọi quỹ tín dụng; ở Thái Lan có hai mô hình TCTD là HTX là quỹ tín dụng, HTX tiết kiệm và tín dụng...<sup>45</sup> Ở Việt Nam, loại hình TCTD là HTX cũng được quy định với các tên gọi khác nhau trong các văn bản luật qua các thời kỳ. Trong Pháp lệnh ngân hàng, HTX tín dụng và công ty tài chính năm 1990 (sau đây gọi tắt là Pháp lệnh 1990), TCTD là HTX được quy định với tên gọi HTX tín dụng; Quyết định số 390/TTg của Thủ tướng Chính phủ ngày 27 tháng 7 năm 1993 sử dụng tên gọi QTDND; Luật TCTD 1997 sử dụng tên gọi TCTD hợp tác, và Luật TCTD 2010 sử dụng tên gọi TCTD là HTX (Để tiện cho việc nghiên cứu, trong Luận án này tên gọi TCTD là HTX sẽ được sử dụng thống nhất cho mọi giai đoạn phát triển của loại hình TCTD này).

Để làm rõ khái niệm TCTD là HTX, cần phân biệt khái niệm TCTD là HTX với các khái niệm QTDND TW, QTDND khu vực, QTDND cơ sở, ngân hàng HTX trung ương, ngân hàng HTX cấp khu vực, ngân hàng HTX cấp cơ sở, ngân hàng HTX,

---

<sup>45</sup> Bùi Chính Hưng (2004), tldđ, tr.21; Trần Quang Khách (2004), tldđ, tr. 7-8; Nguyễn Đình Lưu (2008), tldđ, tr. 8-9; Doãn Hữu Tuệ (2010), tldđ, tr. 11.

QTDND. Nếu như TCTD là HTX là một khái niệm chung để chỉ các loại hình TCTD được tổ chức dưới mô hình HTX tồn tại trong mối quan hệ hệ thống, thì các khái niệm nói trên là để chỉ một loại hình TCTD cụ thể trong hệ thống các TCTD là HTX của mỗi quốc gia.

Ở Việt Nam, pháp luật trong từng thời kỳ đã sử dụng tên gọi không giống nhau cho loại hình TCTD là HTX, đồng thời cũng đưa ra những định nghĩa khác nhau về loại hình TCTD là HTX. Trong Pháp lệnh 1990, TCTD là HTX được pháp luật cho phép thành lập và hoạt động với tên gọi HTX tín dụng. Điều 1 Pháp lệnh 1990 quy định, *“HTX tín dụng là TCTD thuộc sở hữu tập thể, được thành lập bằng vốn đóng góp của xã viên, huy động các nguồn vốn của xã viên và cho xã viên vay”*. Nghiên cứu lịch sử hình thành và phát triển của TCTD là HTX nói chung và HTX tín dụng nói riêng ở Việt Nam cho thấy, quy định trên là để chỉ loại hình HTX tín dụng đã ra đời và tồn tại ở Việt Nam từ năm 1956 trên cơ sở Chỉ thị số 15/CT-TU ngày 27/3/1956 của Ban bí thư TW Đảng về việc tổ chức xây dựng HTX tín dụng ở nông thôn. Sau công cuộc đổi mới kinh tế năm 1986, hệ thống ngân hàng được chuyển đổi từ mô hình một cấp sang mô hình hai cấp, các HTX tín dụng hoạt động theo cơ chế cũ (làm đại lý huy động tiền gửi tiết kiệm và cho vay cho NHNN) không còn phù hợp, phần lớn các HTX tín dụng phải ngừng hoạt động<sup>46</sup>. Sau năm 1993 với sự ra đời của mô hình QTDND, các HTX tín dụng còn sót lại đã thực hiện chuyển đổi sang mô hình QTDND, đánh dấu sự sụp đổ của mô hình HTX tín dụng đã tồn tại hơn 40 (bốn mươi) năm.

Mô hình QTDND ở Việt Nam hiện nay và mô hình TCTD là HTX nói chung trên thế giới có sự khác biệt rất lớn so với mô hình HTX tín dụng đã tồn tại ở Việt Nam trước đây. Chính vì thế, khái niệm HTX tín dụng được quy định trong Pháp lệnh 1990 đã không còn đúng với khái niệm TCTD là HTX hiện nay.

Năm 1997, Luật các TCTD (sau đây gọi tắt là: Luật TCTD 1997) được Quốc hội ban hành thay thế cho Pháp lệnh 1990. Trong Luật TCTD 1997, loại hình TCTD là HTX được quy định với tên gọi “TCTD hợp tác”. Khoản 5 Điều 20 Luật TCTD 1997 quy định, *“TCTD hợp tác là tổ chức kinh doanh tiền tệ và làm dịch vụ ngân hàng, do*

---

<sup>46</sup> Trần Quang Khánh (2014), Đề tài khoa học cấp ngành, “Giải pháp cơ cấu lại hệ thống TCTD là HTX đến năm 2020 đảm bảo phát triển an toàn, ổn định và bền vững”, tr.5-7.



*các tổ chức, cá nhân và hộ gia đình tự nguyện thành lập để hoạt động ngân hàng theo Luật này và Luật HTX nhằm mục tiêu chủ yếu là tương trợ nhau phát triển sản xuất, kinh doanh và đời sống. TCTD hợp tác gồm ngân hàng hợp tác, QTDND, HTX tín dụng và các hình thức khác*". Khái niệm TCTD hợp tác được quy định trong Luật TCTD 1997 sau một thời gian áp dụng đã bộc lộ một số hạn chế.

Thứ nhất, nội dung quy định quá dài nhưng lại chưa làm rõ được vấn đề TCTD hợp tác là loại hình TCTD được tổ chức dưới hình thức pháp lý là HTX, một đặc điểm quan trọng để nhận dạng và phân biệt TCTD là HTX với các loại hình TCTD khác.

Thứ hai, nghiên cứu khái niệm TCTD hợp tác được quy định trong Luật TCTD 1997 có thể thấy, có hai định nghĩa về TCTD hợp tác, một định nghĩa mang tính khái quát và một định nghĩa mang tính liệt kê. Định nghĩa mang tính khái quát xác định, *"TCTD hợp tác là tổ chức kinh doanh tiền tệ và làm dịch vụ ngân hàng, do các tổ chức, cá nhân và hộ gia đình tự nguyện thành lập để hoạt động ngân hàng theo Luật này và Luật HTX nhằm mục tiêu chủ yếu là tương trợ nhau phát triển sản xuất, kinh doanh và đời sống"*. Trong khi đó, định nghĩa mang tính liệt kê lại quy định, TCTD hợp tác bao gồm *"ngân hàng hợp tác, QTDND, HTX tín dụng và các hình thức khác"*. Xét về mặt lý luận, định nghĩa mang tính khái quát, tính bao hàm, tính dự liệu cao và do đó có thể áp dụng lâu dài và thuận lợi hơn. Tuy nhiên, để xây dựng được định nghĩa mang tính khái quát chuẩn xác rất khó khăn. Trong khi đó, định nghĩa mang tính liệt kê có tính khoa học và tính khái quát không cao nhưng lại đơn giản, tiện lợi, dễ xây dựng. Chính vì thế, trong một số trường hợp, nếu dùng cách định nghĩa mang tính khái quát mà không sát đúng với khái niệm hoặc gây nên những trở ngại nhất định cho hoạt động thực tiễn, thì có thể chấp nhận cách định nghĩa liệt kê trong những trường hợp nhất thời, cụ thể nào đó<sup>47</sup>. Trong Luật TCTD 1997, khi chưa xây dựng được định nghĩa mang tính khái quát chuẩn xác nhà làm luật đã đưa ra hai định nghĩa về TCTD hợp tác. Vấn đề đặt ra là, khi đã có định nghĩa mang tính liệt kê, thì định nghĩa mang tính khái quát không còn ý nghĩa với việc áp dụng pháp luật trong thực tiễn, bởi khi đó để xác định một chủ thể có phải là TCTD hợp tác không, chỉ cần xem xét nó có được định nghĩa mang tính liệt kê nhắc tới không mà không cần phải xem xét chủ thể đó có

<sup>47</sup> <https://thongtinphapluatdansu.edu.vn/2008/02/28/134/>, truy cập ngày 19/11/2016.

đáp ứng đầy đủ các dấu hiệu được quy định trong định nghĩa mang tính khái quát. Ngoài ra, quy định “*các hình thức khác*” tại khoản 5 Điều 20 Luật TCTD 1997 vô hình chung đã tạo điều kiện để các chủ thể có liên quan trong quá trình thực thi pháp luật mở rộng phạm vi các đối tượng được coi là TCTD hợp tác. Đó chính là nguyên nhân dẫn đến tình trạng áp dụng pháp luật một cách tùy tiện, thiếu nhất quán.

Hơn nữa, trong các loại hình TCTD hợp tác cụ thể được liệt kê trong khái niệm có những loại hình mà ở thời điểm Luật TCTD 1997 có hiệu lực không tồn tại trên thực tế (HTX tín dụng) và chưa được thành lập (ngân hàng HTX). Như đã phân tích ở trên, sau năm 1993 các HTX tín dụng đã không còn tồn tại trên thực tế. Việc liệt kê trong định nghĩa về TCTD hợp tác một chủ thể đã không còn tồn tại trên thực tế là một hạn chế trong kỹ thuật lập pháp. Đối với ngân hàng HTX, có lẽ nhà làm luật đã dự liệu được chủ trương QTDND TW sẽ được chuyển đổi thành Ngân hàng HTX Việt Nam. Tuy nhiên, vấn đề đặt ra là quy định về ngân hàng HTX trong Luật TCTD 1997 chưa được áp dụng một lần nào trên thực tế cho đến khi hết hiệu lực và được thay thế bởi Luật TCTD 2010.

Về tên gọi TCTD hợp tác được quy định trong Luật TCTD 1997, có quan điểm cho rằng không phù hợp vì theo từ điển tiếng Việt “hợp tác” là động từ trong khi “HTX” là danh từ. Việc sử dụng tên TCTD hợp tác sẽ dẫn đến cách hiểu, đó là hoạt động hợp tác giữa các TCTD với nhau mà không phải là tên gọi của một loại hình TCTD. Quan điểm trên cũng cho rằng, tên gọi HTX tín dụng là để chỉ nhiều loại hình HTX hoạt động trong lĩnh vực tín dụng chứ không phải chỉ có một hay hai loại hình như hiện tại. Chính vì thế, tác giả này cho rằng, nên sử dụng tên gọi TCTD HTX thay cho tên gọi TCTD hợp tác được quy định trong Luật TCTD 1997<sup>48</sup>. Tên gọi TCTD hợp tác cần được phải nghiên cứu và trao đổi thêm, cụm từ “hợp tác” có thể được xem xét là danh từ hoặc động từ trong các ngữ cảnh khác nhau, ví dụ: khi sử dụng cụm từ “sự hợp tác”, thì chắc chắn nó phải là danh từ chứ không thể động từ. Việc hiểu cụm từ “TCTD hợp tác” trong định nghĩa về TCTD là HTX của Luật TCTD 1997 là hoạt động hợp tác giữa các TCTD với nhau mà không phải là tên gọi của một loại hình TCTD có lẽ chưa đúng với ngữ nghĩa tiếng Việt.

<sup>48</sup> Văn Tạo (2003), “Tổ chức và hoạt động của hệ thống QTDND với Luật các TCTD”, Tạp chí Ngân hàng, số chuyên đề năm 2003 “Hoàn thiện Luật các TCTD trước yêu cầu tiếp tục đổi mới”, tr. 52-53.

Văn bản pháp luật có giá trị pháp lý cao nhất và đang có hiệu lực ở Việt nam, quy định về tên gọi và khái niệm TCTD là HTX là Luật TCTD 2010. Do có những ý kiến, quan điểm khác nhau về tên gọi TCTD hợp tác được quy định trong Luật TCTD 1997, Luật TCTD 2010 đã sử dụng tên gọi TCTD là HTX. Không chỉ thay đổi về tên gọi, Điều 70 Luật TCTD 2010 còn đưa ra định nghĩa mới về TCTD là HTX, theo đó, *TCTD là HTX là loại hình TCTD được tổ chức theo mô hình HTX hoạt động trong lĩnh vực ngân hàng nhằm mục đích chủ yếu là tương trợ giữa các thành viên thực hiện có hiệu quả các hoạt động sản xuất, kinh doanh dịch vụ và cải thiện đời sống. TCTD là HTX gồm ngân hàng HTX, QTDND*. Nghiên cứu quy định của Luật TCTD 2010 về khái niệm TCTD là HTX có thể thấy một số hạn chế:

Một là, về tên gọi TCTD là HTX. Tên của một sự vật, hiện tượng phải là một danh từ hoặc trong trường hợp đặc biệt, có thể có thể dùng cấu trúc danh ngữ chứ không thể là cấu trúc câu. Tuy nhiên, tên gọi TCTD là HTX là một cấu trúc câu, thậm chí là câu hoàn chỉnh với đầy đủ chủ ngữ (TCTD), vị ngữ (là HTX). Điều đó cho thấy cách sử dụng tên của Luật TCTD 2010 (TCTD là HTX) để chỉ các loại hình TCTD được tổ chức theo mô hình HTX là không phù hợp trong tiếng Việt.

Hai là, tương tự Luật TCTD 1997, khi làm rõ khái niệm TCTD là HTX Luật TCTD 2010 cũng đưa ra hai định nghĩa: định nghĩa mang tính khái quát và định nghĩa mang tính liệt kê. Định nghĩa mang tính khái quát xác định “*TCTD là HTX là loại hình TCTD được tổ chức theo mô hình HTX hoạt động trong lĩnh vực ngân hàng nhằm mục đích chủ yếu là tương trợ giữa các thành viên thực hiện có hiệu quả các hoạt động sản xuất, kinh doanh dịch vụ và cải thiện đời sống.*” Trong khi đó, định nghĩa mang tính liệt kê lại quy định, TCTD là HTX bao gồm “*ngân hàng HTX, QTDND*”. Điều đó có nghĩa rằng Luật TCTD 2010 chưa khắc phục được hạn chế trong cách định nghĩa của Luật TCTD 1997 như đã phân tích ở trên.

Ba là, định nghĩa về TCTD là HTX được quy định trong Luật TCTD 2010 mới chỉ dừng lại ở việc đưa ra các tiêu chí về hình thức tổ chức và mục tiêu hoạt động để phân biệt TCTD là HTX với các loại hình TCTD khác, chưa chỉ ra được những đặc thù về phạm vi hoạt động, về rủi ro trong hoạt động và về tính liên kết hệ thống của các TCTD là HTX.

Để có thể đưa ra được một định nghĩa đầy đủ và khoa học về TCTD là HTX cần phải nghiên cứu làm rõ những đặc trưng cơ bản và nổi bật của loại hình TCTD này. Mặc dù, tên gọi của loại hình TCTD này không thống nhất giữa các quốc gia, thậm chí trong một quốc gia ở các thời điểm khác nhau tên gọi cũng khác nhau nhưng loại hình TCTD là HTX ở các quốc gia có chung những nét đặc thù.

*Thứ nhất; TCTD là HTX là doanh nghiệp tập thể được tổ chức dưới hình thức HTX.*

Pháp luật thực định Việt Nam đã từng thừa nhận HTX là một loại hình doanh nghiệp với quy định “*HTX hoạt động như một loại hình doanh nghiệp*”<sup>49</sup>. Tuy nhiên, quan điểm của các nhà làm luật về HTX đã thay đổi khi Luật HTX năm 2012 (sau đây gọi tắt là Luật HTX 2012) được ban hành thay thế cho Luật HTX năm 2003. Điều đó thể hiện ở việc xóa bỏ quy định “*HTX hoạt động như một loại hình doanh nghiệp*” trước đây và không còn coi HTX là một loại hình doanh nghiệp. Sự thay đổi trong quan điểm lập pháp này tiếp tục được thể hiện trong Luật Đầu tư năm 2014 với quy định, “*Tổ chức kinh tế là tổ chức được thành lập và hoạt động theo quy định của pháp luật Việt Nam, gồm doanh nghiệp, HTX, liên hiệp HTX và các tổ chức khác thực hiện hoạt động đầu tư kinh doanh*”. Định nghĩa này coi HTX là một loại tổ chức kinh tế, tồn tại song song với các doanh nghiệp và các tổ chức kinh tế khác. Quy định của Luật HTX 2012 và Luật Đầu tư năm 2014 cho thấy, pháp luật Việt Nam hiện nay đã không còn thừa nhận HTX là một loại hình doanh nghiệp mà khẳng định HTX là một chủ thể độc lập, tồn tại song song với các doanh nghiệp.

Một câu hỏi đặt ra là, dưới góc độ kinh tế học, HTX là một loại hình doanh nghiệp hay là một tổ chức kinh tế độc lập và tồn tại song song với doanh nghiệp. Để tìm kiếm câu trả lời cho câu hỏi này, cần phải nghiên cứu, nhằm làm sáng tỏ về cả phương diện lý luận và thực tiễn để tạo cơ sở vững chắc cho việc xây dựng pháp luật điều chỉnh việc thành lập, tổ chức và hoạt động của loại hình tổ chức kinh tế đặc biệt này.

Về phương diện lý luận, xung quanh câu trả lời cho câu hỏi liệu HTX có phải là doanh nghiệp vẫn còn hai trường phái quan điểm đối lập. Trường phái quan điểm thứ

---

<sup>49</sup> Điều 1 Luật HTX năm 2003

nhất cho rằng HTX không phải doanh nghiệp; trong khi trường phái quan điểm thứ hai lại cho rằng HTX là một loại hình doanh nghiệp đặc biệt.

Đại diện cho trường phái quan điểm thứ nhất, PGS.TS. Dương Đăng Huệ, nguyên Vụ trưởng Vụ Dân sự Kinh tế, Bộ Tư pháp đã khẳng định HTX không phải là doanh nghiệp và chỉ ra ba sự khác biệt cơ bản để minh chứng cho nhận định của mình<sup>50</sup>.

Một là, lý do ra đời và mục tiêu hoạt động của HTX hoàn toàn khác với những yếu tố đó của doanh nghiệp. Doanh nghiệp được thành lập là vì thị trường, còn HTX được thành lập trước hết là vì các thành viên HTX, nhằm đáp ứng nhu cầu, nguyện vọng, lợi ích chung của các thành viên. Chính vì vậy, nếu như mục tiêu hoạt động quan trọng nhất của doanh nghiệp là lợi nhuận, thì đối với HTX bên cạnh mục tiêu tối đa hóa lợi ích cho các thành viên, còn hướng tới các mục tiêu cao cả khác mà doanh nghiệp không có đó là nhằm tương trợ, giúp đỡ lẫn nhau giữa các thành viên của HTX.

Hai là, tư cách của người tham gia thành lập doanh nghiệp cũng khác với tư cách của những người cùng nhau thành lập HTX. Nếu như người tham gia thành lập doanh nghiệp chỉ có một tư cách duy nhất là chủ doanh nghiệp, thì với HTX thành viên luôn có hai tư cách, vừa là người chủ của HTX lại vừa là khách hàng của HTX vì thành viên HTX trực tiếp sử dụng các sản phẩm, dịch vụ của HTX mà họ thành lập ra hoặc tham gia.

Ba là, quy định của pháp luật về quyền biểu quyết đối với các quyết định của doanh nghiệp cũng khác với của HTX. Theo PGS.TS Dương Đăng Huệ, đối với hầu hết các loại hình doanh nghiệp, việc biểu quyết các vấn đề trong chương trình nghị sự của hội đồng thành viên (công ty trách nhiệm hữu hạn và công ty hợp danh) hoặc của đại hội cổ đông (công ty cổ phần) của doanh nghiệp được phân bổ cho các thành viên (cổ đông) theo tỷ lệ vốn góp, thì HTX lại theo nguyên tắc bình đẳng, tất cả các thành viên đều có quyền ngang nhau, không phụ thuộc vào số lượng vốn góp.

Cùng quan điểm với PGS.TS Dương Đăng Huệ, nguyên Thứ trưởng Bộ Kế hoạch – Đầu tư Đặng Huy Đông phản bác lại quan điểm cho rằng, HTX về bản chất là

---

<sup>50</sup> [http://duthaoonline.quochoi.vn/DuThao/Lists/TT\\_TINLAPPHAP/View\\_Detail.aspx?ItemID=622](http://duthaoonline.quochoi.vn/DuThao/Lists/TT_TINLAPPHAP/View_Detail.aspx?ItemID=622), truy cập ngày 23/11/2016.

doanh nghiệp với lập luận; nếu xác định HTX là một loại hình doanh nghiệp, thì không cần xây dựng Luật HTX làm gì. Tất cả các Luật HTX trên thế giới không có nước nào quy định HTX là doanh nghiệp, mà xem HTX là mô hình kinh tế dành cho những người yếu thế, người nghèo tập hợp lại để làm ăn và nơi nào có nhiều người yếu thế trên thị trường, thì có nhiều HTX phát triển<sup>51</sup>.

Nghiên cứu quan điểm và lập luận của các nhà khoa học pháp lý tiền bối, có thể thấy cần phải bàn luận thêm để thấy rõ, liệu thực chất HTX có đúng là một loại hình tổ chức kinh tế khác với doanh nghiệp.

Một là, đúng là có sự khác biệt về mục tiêu hoạt động giữa doanh nghiệp và HTX như PGS.TS Dương Đăng Huệ đã phân tích. Tuy nhiên, ngay cả sự khác biệt giữa mục tiêu hoạt động của hai loại hình tổ chức kinh tế này tồn tại, khó có thể phủ nhận rằng mục tiêu sâu xa, mục tiêu cuối cùng của cả hai đều nhằm đem lại lợi ích cho các chủ sở hữu của các tổ chức kinh tế này. Hơn nữa, nếu chỉ căn cứ vào mục tiêu hoạt động để khẳng định HTX không phải doanh nghiệp, thì khó có thể lý giải tại sao doanh nghiệp xã hội được coi là một loại hình doanh nghiệp khi mà các doanh nghiệp xã hội cũng không hoạt động vì mục tiêu lợi nhuận mà vì các mục tiêu kinh tế - xã hội nói chung. Điểm b khoản 1 Điều 10 Luật DN 2014 cho thấy rõ điều đó với quy định doanh nghiệp xã hội được thành lập và hoạt động với mục tiêu: *“nhằm giải quyết vấn đề xã hội, môi trường vì lợi ích cộng đồng”*.

Hai là, căn cứ vào “hai tư cách” của thành viên HTX (vừa là người chủ của HTX lại vừa là khách hàng của HTX vì sử dụng sản phẩm, dịch vụ của HTX) trong mối quan hệ với “một tư cách” của các chủ sở hữu doanh nghiệp để khẳng định HTX không phải là một loại hình doanh nghiệp cũng không hoàn toàn thuyết phục. Trên thực tế, khó có thể chứng minh rằng trong cơ chế thị trường, người tham gia thành lập doanh nghiệp hoàn toàn không phải là khách hàng của doanh nghiệp; đồng thời cũng không dễ để chứng minh rằng tất cả thành viên HTX đều là khách hàng của HTX. Chính vì thế, dường như quá mạo hiểm khi khẳng định rằng người thành lập doanh nghiệp chỉ có tư cách là chủ doanh nghiệp mà không có tư cách khách hàng của doanh

---

<sup>51</sup><http://www.baomoi.com/hop-tac-xa-khong-phai-la-doanh-nghiep/c/9079791.epi>, truy cập ngày 23/11/2016

nghiệp; đồng thời thành viên HTX luôn có hai tư cách; vừa là chủ, vừa là khách hàng của HTX.

Ba là, lập luận dựa vào sự khác biệt giữa nguyên tắc biểu quyết của thành viên HTX với nguyên tắc biểu quyết của các chủ sở hữu doanh nghiệp lại càng không phải là một căn cứ thuyết phục để khẳng định rằng HTX không phải là một loại hình doanh nghiệp. Đành rằng nguyên tắc biểu quyết áp dụng trong phiên họp Đại hội thành viên khi biểu quyết thông qua nghị quyết của Đại hội thành viên HTX không giống với nguyên tắc phiếu biểu quyết trong đại hội chủ sở hữu của một vài loại hình doanh nghiệp (công ty cổ phần và công ty trách nhiệm hữu hạn). Tuy nhiên, công ty cổ phần và công ty trách nhiệm hữu hạn không phải là toàn bộ các loại hình doanh nghiệp mà bên cạnh đó còn có những loại doanh nghiệp khác, tùy theo pháp luật của mỗi nước quy định. Ở Việt Nam, điểm a khoản 1 Điều 176 Luật Doanh nghiệp 2014 cũng quy định nguyên tắc biểu quyết của thành viên hợp danh trong công ty hợp danh tương tự như nguyên tắc biểu quyết trong Đại hội thành viên HTX, nhưng chưa có nhà khoa học pháp lý nào ở Việt Nam vì thế mà khẳng định công ty hợp danh không phải là doanh nghiệp, mặc dù theo pháp luật của một số nước Unlimited Partnership (hợp danh vô hạn) và Limited Partnership (hợp danh hữu hạn) không phải là công ty (tức doanh nghiệp theo cách gọi của Việt Nam) và không có tư cách pháp nhân, chỉ có Limited Liability Partnership mới là công ty và có tư cách pháp nhân<sup>52</sup>.

Vẫn chưa hết, công ty hợp danh không phải là loại doanh nghiệp duy nhất ở Việt Nam có cùng nguyên tắc biểu quyết với HTX mà công ty bảo hiểm tương hỗ cũng sử dụng nguyên tắc biểu quyết này. Điều 59 Luật Kinh doanh bảo hiểm năm 2000 (được sửa đổi bởi Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật kinh doanh bảo hiểm năm 2010) đã quy định tổ chức bảo hiểm tương hỗ là một loại hình doanh nghiệp bảo hiểm (ở các nước Common Law gọi là doanh nghiệp tương hỗ (mutual enterprises)). Khoản 2 Điều 22 Nghị định 28/2005/NĐ-CP, ngày 24 tháng 02 năm 2005 (quy định về việc thành lập, tổ chức và hoạt động của tổ chức bảo hiểm tương hỗ) quy định: Quyền biểu quyết của thành viên tổ chức bảo hiểm tương hỗ được xác

---

<sup>52</sup> Xem thêm: Mỹ: Uniform Partnership Act (last revision 1997) and the Uniform Limited Partnership Act (last revision 1976); Anh: Partnership Act (1890); Limited Partnerships Act (1907); Limited Liability Partnerships Act (2000); và Úc: Partnership Act (1958, Vic.).

định theo nguyên tắc mỗi thành viên một phiếu biểu quyết mà không phụ thuộc vào tỉ lệ vốn góp.

Như vậy, xem ra tiêu chí nguyên tắc biểu quyết cũng không phải là tiêu chí thỏa đáng để khẳng định HTX không phải là doanh nghiệp.

Bốn là, việc nguyên Thứ trưởng Bộ Kế hoạch – Đầu tư Đặng Huy Đông khẳng định “tất cả các Luật HTX trên thế giới không có nước nào quy định HTX là doanh nghiệp” có lẽ là vô đoán. Các quốc gia trên thế giới thường gọi HTX là “Cooperative Enterprises” nghĩa là “doanh nghiệp HTX hay doanh nghiệp tập thể”<sup>53</sup>, thậm chí có quốc gia còn đặt tên cho các HTX là “Cooperative Companies” hoặc “Cooperative Corporations” nghĩa là công ty HTX hay công ty tập thể<sup>54</sup>. Bên cạnh đó, lập luận cho rằng HTX không phải là doanh nghiệp bởi vì các quốc gia đều điều chỉnh HTX bằng hệ thống văn bản pháp luật độc lập với hệ thống văn bản pháp luật điều chỉnh doanh nghiệp cũng không thuyết phục. Lý do là, HTX là một loại hình doanh nghiệp đặc biệt được pháp luật thừa nhận và cho phép thành lập để chủ yếu thực hiện các mục tiêu xã hội của mỗi quốc gia, nhằm hỗ trợ những đối tượng có hoàn cảnh khó khăn, giải quyết công ăn việc làm, đặc biệt ở những địa bàn kinh tế - xã hội khó khăn; thu hẹp khoảng cách giàu nghèo; giảm thiểu tệ nạn xã hội. Với mục tiêu đặc biệt như vậy khi thừa nhận sự tồn tại của các HTX, các nhà làm luật ở các nước thường tách HTX ra điều chỉnh bằng một đạo luật riêng để tạo điều kiện cho các HTX được hưởng những ưu đãi mà các loại hình doanh nghiệp khác không được hưởng và cũng là để khuyến khích phát triển loại hình doanh nghiệp này ở những địa bàn có hoàn cảnh địa lý, kinh tế - xã hội đặc thù.

Từ những phân tích và lập luận trên có thể thấy HTX có một số điểm khác biệt so với các loại hình doanh nghiệp khác. Tuy nhiên, những sự khác biệt đó không làm mất đi hay thậm chí lu mờ bản chất doanh nghiệp của HTX. Về bản chất, HTX là một tổ chức kinh tế, một chủ thể kinh doanh như các loại hình doanh nghiệp khác, chỉ có

<sup>53</sup> Tim Mazzarol, “Cooperative Enterprises: A Discussion Paper and Literature Review”, University of Western Australia, Feb. 2009; Tim Mazzarol, Sophy Rebound, Elena Alexandra Mamouni Limnios, “Cooperative Enterprises – A Unique Business Model”, Paper presented at Future of Work and Organizations, 25th Annual ANZAM Conference, 7-9 November 2011, Wellington, Newzealand.

<sup>54</sup> D. Cracogna et al. (eds.), “International Handbook of Cooperative Law”, © Springer-Verlag Berlin Heidelberg 2013, tr.9.



điều, tương tự các doanh nghiệp công ích, doanh nghiệp phi lợi nhuận khác, mục tiêu lợi nhuận không phải là mục tiêu hàng đầu của HTX. Nói cách khác, HTX là một loại hình doanh nghiệp đặc biệt. Thực tế cho thấy, ở các quốc gia khác nhau, TCTD là HTX có hình thức, quy mô khác nhau và có tên gọi khác nhau (ngân hàng HTX, QTD, hiệp hội tín dụng). Tuy nhiên, TCTD là HTX ở tất cả các quốc gia đều được thành lập theo hình thức sở hữu tập thể dưới dạng các HTX<sup>55</sup>.

*Thứ hai; mục tiêu hoạt động chính của TCTD là HTX là tương trợ, giúp đỡ lẫn nhau giữa các thành viên.*

Sự khác biệt cơ bản nhất giữa HTX và các loại hình doanh nghiệp khác là ở mục tiêu hoạt động. Mục tiêu hoạt động của các doanh nghiệp nói chung là lợi nhuận, những người bỏ vốn (cổ đông, chủ sở hữu, chủ doanh nghiệp) đầu tư vào doanh nghiệp, hoặc thành lập doanh nghiệp là để tìm kiếm lợi nhuận, lợi nhuận là mục tiêu quan trọng nhất đối với doanh nghiệp. Trong khi đó, HTX nói chung và TCTD là HTX nói riêng lại xác định mục tiêu quan trọng nhất là tương trợ, giúp đỡ giữa các thành viên trong sản xuất, kinh doanh nhằm cải thiện đời sống. Chính vì thế, nguyên tắc quan trọng nhất trong tổ chức và hoạt động của HTX nói chung và TCTD là HTX nói riêng là “*vì thành viên và xuất phát từ thành viên*”.

Mục tiêu cụ thể, quan trọng nhất mà các TCTD là HTX hướng đến là tận dụng nguồn vốn của chính các thành viên, cung cấp các dịch vụ, sản phẩm tài chính, ngân hàng, giúp cho các thành viên được tiếp cận với nguồn vốn tại chỗ với lãi suất phù hợp để tổ chức hoạt động sản xuất, kinh doanh cải thiện đời sống. Tuy nhiên, để đạt được mục tiêu tương trợ, giúp đỡ lẫn nhau giữa các thành viên, giải quyết các vấn đề xã hội, và duy trì sự tồn tại phát triển của TCTD là HTX, hoạt động của các TCTD là HTX cũng phải hướng đến việc tìm kiếm lợi nhuận. Lợi nhuận không phải là mục tiêu chính, nhưng lại chính là cơ sở để TCTD là HTX có thể tồn tại, phát triển và thực hiện được mục tiêu tương trợ, giúp đỡ thành viên. Chính vì thế, các TCTD là HTX phải tiến hành hoạt động kinh doanh, thông qua việc cung ứng dịch vụ, sản phẩm ngân hàng cho thành viên và các đối tượng khách hàng không phải là thành viên, thông qua các hoạt

---

<sup>55</sup> Trần Quang Khánh (2003), “Một số nét đặc trưng về tổ chức và hoạt động của mô hình QTDND”, Tạp chí Ngân hàng, (12/2003), tr.35-37.

động trên các TCTD là HTX sẽ đạt được mục tiêu tương trợ, giúp đỡ giữa các thành viên đồng thời cũng thu được một khoản lợi nhuận nhất định để duy trì và phát triển<sup>56</sup>.

*Thứ ba; TCTD là HTX có phạm vi hoạt động hạn chế so với các loại hình TCTD khác, điều này thể hiện ở những điểm sau:*

*Một là, hạn chế về phạm vi khách hàng mà TCTD là HTX được phục vụ.* Các TCTD là HTX được thành lập bởi các thành viên là những người có chung một vài đặc điểm nào đó, có thể là nơi cư trú, nơi làm việc, ngành nghề kinh doanh..., hoạt động với mục tiêu “tương trợ giữa các thành viên thực hiện có hiệu quả các hoạt động sản xuất, kinh doanh dịch vụ và cải thiện đời sống”. Nguyên tắc quan trọng nhất trong hoạt động của TCTD là HTX là “vì thành viên và xuất phát từ thành viên”. Để bảo đảm tổ chức và hoạt động của các TCTD là HTX luôn hướng đến mục tiêu được xác định và tuân thủ đúng nguyên tắc “vì thành viên và xuất phát từ thành viên”, pháp luật các quốc gia đều có quy định nhằm giới hạn đối tượng khách hàng của các TCTD là HTX, theo đó TCTD là HTX chỉ được cung cấp dịch vụ cho người nghèo, người có thu thấp và phải ưu tiên phục vụ khách hàng là thành viên của TCTD là HTX.

Với việc cung ứng dịch vụ tài chính, ngân hàng cho những người nghèo, người có thu thấp, hoạt động của TCTD là HTX có nhiều nét tương đồng với hoạt động tài chính vi mô, bởi “Tài chính vi mô là việc cung cấp các dịch vụ tài chính cơ bản đáp ứng nhu cầu của người nghèo”<sup>57</sup>. Tuy nhiên, các TCTD là HTX cung ứng dịch vụ tài chính, ngân hàng cho người nghèo, người có thu nhập thấp theo cơ chế riêng, không theo cơ chế hoạt động của tổ chức tài chính vi mô. Bên cạnh đó, TCTD là HTX và tổ chức tài chính vi mô còn có sự khác biệt về mô hình tổ chức, mục tiêu hoạt động<sup>58</sup>.

*Hai là, hạn chế về phạm vi hoạt động theo địa giới hành chính, ngành nghề kinh doanh.* Với những đặc thù về thành viên, về mục tiêu hoạt động và về quy mô,

<sup>56</sup> Phạm Quang Vinh (2001), “Về tính chất và mục tiêu hoạt động của QTDND”, Tạp chí Ngân hàng, (7/2001), tr.39-41.

<sup>57</sup> Ledgerwood Joanna (2000), Microfinance Handbook (Rural Finance Handbook): An Institutional and Financial Perspective, Washington, DC, tr. 1. Xem thêm khái niệm tài chính vi mô: CGAP (2004), Key principles of Microfinance, Washington D.C, tr. 1; Nguyễn Kim Anh và Lê Thanh Tâm (đồng chủ biên) (2013), Mức độ bền vững của các tổ chức tài chính vi mô Việt Nam: Thực trạng và một số khuyến nghị - Sách chuyên khảo, Nhà xuất bản Giao Thông Vận tải, Hà Nội 2013, tr. 24.

<sup>58</sup> <http://tapchitaichinh.vn/ngan-hang/ban-ve-cac-chu-the-cung-cap-dich-vu-tai-chinh-vi-mo-o-viet-nam-302819.html> - truy cập ngày 26 tháng 9 năm 2020.

tiềm lực tài chính, trình độ quản trị, điều hành, nếu để cho các TCTD là HTX hoạt động mà không bị giới hạn trong một địa giới hành chính hay một phạm vi ngành nghề kinh doanh nhất định..., thì nguy cơ đổ vỡ là khó tránh khỏi. Chính vì vậy, pháp luật ở nhiều quốc gia đều có quy định giới hạn phạm vi hoạt động của các TCTD là HTX nhằm bảo đảm an toàn cho chính các TCTD là HTX và hệ thống các TCTD nói chung. Theo đó, các TCTD là HTX được thành lập bởi các thành viên có cùng nơi cư trú, nơi làm việc chỉ được hoạt động trong một đơn vị hành chính nhất định; các TCTD là HTX được tổ chức theo ngành nghề do các tổ chức kinh tế hoặc nghiệp đoàn ngành nghề được pháp luật công nhận, đứng ra tổ chức chỉ được phép hoạt động trong phạm vi từng loại ngành nghề trên địa bàn tỉnh, thành phố.

*Ba là, hạn chế về phạm vi các hoạt động ngân hàng mà TCTD là HTX được phép thực hiện.* Như đã phân tích, các TCTD là HTX thường có quy mô nhỏ, tiềm lực tài chính và năng lực quản trị, điều hành hạn chế trong khi đó hoạt động ngân hàng là hoạt động mang tính rủi ro cao, nhiều sản phẩm, dịch vụ do ngân hàng cung ứng đòi hỏi tiềm lực tài chính lớn, khả năng ứng dụng khoa học công nghệ và trình độ quản trị, điều hành cao. Nếu cho phép các TCTD là HTX thực hiện tất cả các hoạt động ngân hàng, khi đó rủi ro cho các TCTD này sẽ rất lớn, nguy cơ đổ vỡ cao. Chính vì vậy, để bảo đảm an toàn cho chính TCTD là HTX và hệ thống các TCTD nói chung, pháp luật ở nhiều quốc gia đều đặt ra các giới hạn đối với phạm vi hoạt động ngân hàng của các TCTD là HTX. Do điều kiện kinh tế - xã hội và thực trạng tổ chức và hoạt động của các TCTD là HTX ở các quốc gia là khác nhau. Chính vì thế, giới hạn về phạm vi hoạt động ngân hàng của các TCTD là HTX ở các quốc gia được quy định khác nhau. Tuy nhiên, về cơ bản các TCTD là HTX chỉ được phép thực hiện các hoạt động ngân hàng cơ bản, truyền thống như; nhận tiền gửi thông qua các hình thức tiền gửi có kỳ hạn, tiền gửi không kỳ hạn, tiền gửi tiết kiệm; cấp tín dụng bằng hình thức cho vay. Các TCTD là HTX không được thực hiện các hoạt động ngân hàng hiện đại, đòi hỏi tiềm lực tài chính lớn, khả năng ứng dụng khoa học công nghệ và trình độ quản trị, điều hành cao, cụ thể như: Huy động vốn thông qua việc phát hành giấy tờ có giá; cấp tín dụng thông qua các hình thức bảo lãnh ngân hàng, bao thanh toán, cho thuê tài chính; cung ứng dịch vụ thanh toán qua tài khoản.

*Thứ tư; TCTD là HTX phải đối mặt với rủi ro lớn hơn, nguy cơ đổ vỡ hệ thống cao hơn các loại hình TCTD khác.*

Cùng hoạt động trong lĩnh vực ngân hàng nhưng các TCTD là HTX phải đối diện với rủi ro lớn hơn, nguy cơ đổ vỡ cao hơn so với các loại hình TCTD khác. Điều đó xuất phát từ các đặc thù của TCTD là HTX về quy mô, về đối tượng khách hàng và tính liên kết hệ thống của các TCTD là HTX.

Về quy mô, các TCTD là HTX thường có quy mô nhỏ, tiềm lực tài chính hạn chế, trình độ của người quản lý, điều hành còn hạn chế so với các NHTM. Trong khi đó, đối tượng khách hàng chủ yếu của các TCTD là HTX là các thành viên là nông dân, công nhân, thợ thủ công, và tiểu thương ở địa bàn kinh tế - xã hội khó khăn. Hoạt động sử dụng vốn của các đối tượng khách hàng trên tiềm ẩn nhiều rủi ro hơn so với đối tượng khách hàng của các NHTM. Chính vì thế, các TCTD là HTX phải đối mặt với nhiều rủi ro hơn, nguy cơ đổ vỡ cao hơn.

Về tính liên kết hệ thống, các TCTD là HTX là các pháp nhân độc lập về kinh tế, hoạt động ở các địa bàn khác nhau nhưng ở mỗi quốc gia các TCTD là HTX đều tồn tại dưới một tên gọi chung, có cùng một hình thức tổ chức, có chung một biểu tượng, có chung một đối tượng khách hàng, và được tổ chức trong một mô hình tổ chức hệ thống riêng, tồn tại trong mô hình tổ chức hệ thống các TCTD nói chung. Chính vì vậy, khi một TCTD là HTX gặp khó khăn, thì khả năng xảy ra phản ứng dây chuyền, lây lan cho các TCTD là HTX khác trong hệ thống là rất cao, nếu không có giải pháp xử lý kịp thời, thì nguy cơ đổ vỡ dây chuyền trong hệ thống là khó tránh khỏi<sup>59</sup>.

*Thứ năm; TCTD là HTX bao gồm các loại hình cụ thể và tồn tại trong một mô hình tổ chức hệ thống.*

Một trong những đặc thù của các TCTD là chúng không tồn tại một cách đơn lẻ mà tồn tại trong mối liên kết hệ thống. Điều đó xuất phát từ yêu cầu của hoạt động ngân hàng, yêu cầu quản lý Nhà nước trong lĩnh vực ngân hàng, góp phần bảo đảm sự an toàn và hiệu quả cho hoạt động của các TCTD. Là một loại hình TCTD, nhưng

---

<sup>59</sup> Trần Quang Khách (2003), “Những giải pháp đảm bảo an toàn cho hoạt động của hệ thống QTDND”, Luận án tiến sĩ, Học viện Ngân hàng 2003.

TCTD là HTX có những đặc thù, hạn chế nhất định so với các loại hình TCTD khác, cụ thể là: Quy mô nhỏ, tiềm lực tài chính hạn chế; địa bàn hoạt động chủ yếu là vùng nông thôn, vùng sâu, vùng xa; thành viên và khách hàng chủ yếu là nông dân, công nhân, thợ thủ công, và tiểu thương. Những đặc thù và hạn chế đó đòi hỏi các TCTD là HTX phải được tổ chức với một mô hình riêng, tồn tại trong mô hình tổ chức hệ thống các TCTD nói chung. Tùy theo mô hình tổ chức hệ thống các TCTD là HTX của từng quốc gia, có thể là mô hình hai cấp (TCTD là HTX cấp TW và TCTD là HTX cấp cơ sở) hoặc mô hình ba cấp (TCTD là HTX cấp TW, TCTD là HTX cấp Khu vực và TCTD là HTX cấp cơ sở). Trong đó, TCTD là HTX cấp TW là tổ chức đầu mối, hoạt động với mục tiêu chủ yếu là liên kết hệ thống, hỗ trợ tài chính, điều hòa vốn trong hệ thống các TCTD là HTX; TCTD là HTX cấp khu vực là tổ chức đầu mối đứng đầu hệ thống các TCTD là HTX trong một tỉnh (một khu vực), hoạt động với mục tiêu chủ yếu là liên kết hệ thống, hỗ trợ tài chính, điều hòa vốn trong hệ thống các TCTD là HTX ở trong phạm vi địa bàn mình phụ trách, và TCTD là HTX cấp cơ sở là đơn vị nhỏ nhất trong hệ thống các TCTD là HTX của mỗi quốc gia, trực tiếp thực hiện các hoạt động kinh doanh với mục tiêu chủ yếu là tương trợ giúp đỡ lẫn nhau giữa các thành viên, nâng cao hiệu quả trong hoạt động sản xuất và kinh doanh.

Từ những phân tích trên có thể đưa ra định nghĩa về TCTD là HTX như sau:

*TCTD là HTX là khái niệm chung để chỉ các loại hình TCTD thuộc sở hữu tập thể, hoạt động với mục tiêu vì thành viên và xuất phát từ thành viên, được tổ chức thành một hệ thống riêng tồn tại trong mô hình tổ chức hệ thống các TCTD nói chung, có phạm vi hạn chế hơn so với các loại hình TCTD khác về đối tượng khách hàng, về các hoạt động ngân hàng được phép thực hiện và địa bàn hoạt động.*

### **1.1.2. Các loại hình tổ chức tín dụng là hợp tác xã**

Nghiên cứu mô hình tổ chức hệ thống các TCTD là HTX ở một số quốc gia như: Canada, Đức, Hà Lan, Thái Lan, Trung Quốc cho thấy trên thực tế tồn tại hai mô hình tổ chức hệ thống các TCTD là HTX, đó là mô hình tổ chức hai cấp và mô hình tổ chức ba cấp. Ở các quốc gia hệ thống các TCTD là HTX tổ chức theo mô hình ba cấp, hệ thống các TCTD là HTX bao gồm: TCTD là HTX cấp TW, TCTD là HTX cấp khu

vực và TCTD là HTX cấp cơ sở. Ở các quốc gia hệ thống các TCTD là HTX tổ chức theo mô hình hai cấp, hệ thống các TCTD là HTX bao gồm: TCTD là HTX cấp TW và TCTD là HTX cấp cơ sở.

#### *1.1.2.1. Tổ chức tín dụng là hợp tác xã cấp trung ương*

Tên gọi của TCTD là HTX cấp TW ở các quốc gia khác nhau là không thống nhất. Mô hình QTD Desjardins ở Canada gọi là QTD TW Desjardins, mô hình ngân hàng HTX ở Đức gọi là Ngân hàng HTX TW Đức (trước đây, được gọi là DG Bank, nay được cơ cấu sáp nhập với 2 ngân hàng HTX cấp khu vực trở thành DZ Bank), mô hình Ngân hàng Rabobank ở Hà Lan gọi là Ngân hàng Rabobank quốc gia. Ở Việt Nam, TCTD là HTX cấp TW từ năm 1993 đến tháng 6 năm 2013 tồn tại với tên gọi QTDND TW. Tháng 6 năm 2013, QTDND TW chuyển đổi thành Ngân hàng HTX Việt Nam theo giấy phép số 166/GP-NHNN, ngày 4 tháng 6 năm 2013 của Ngân hàng Nhà nước Việt Nam.

Mặc dù tồn tại với tên gọi khác nhau ở các quốc gia khác nhau, nhưng TCTD là HTX cấp TW ở các quốc gia có những dấu hiệu chung về bản chất và vị trí pháp lý trong hệ thống các TCTD là HTX nói riêng và trong hệ thống các TCTD ở các quốc gia nói chung.

*Thứ nhất*, TCTD là HTX cấp TW là tổ chức đứng đầu hệ thống các TCTD là HTX ở mỗi quốc gia<sup>60</sup>. TCTD là HTX cấp TW đóng vai trò là tổ chức liên kết hệ thống, đại diện cho hệ thống các TCTD là HTX trong mối quan hệ với ngân hàng TW, tham gia hệ thống thanh toán bù trừ với các định chế tài chính khác, tổ chức thanh toán bù trừ trong hệ thống, đại diện cho hệ thống các TCTD là HTX trên thị trường tài chính quốc tế và quan hệ với các ngân hàng trên thế giới<sup>61</sup>. Với vị trí là tổ chức đầu mối trong hệ thống các TCTD là HTX, TCTD là HTX cấp TW có những quyền hạn nhất định trong việc kiểm tra, giám sát hoạt động của các TCTD là HTX thành viên nhằm bảo đảm các TCTD là HTX cấp khu vực, TCTD là HTX cấp cơ sở hoạt động đúng tôn chỉ, mục đích và vì sự an toàn của hệ thống nói chung.

<sup>60</sup> Riêng Trung Quốc, do đặc thù về mặt diện tích lãnh thổ, hệ thống “TCTD là HTX” được tổ chức theo đơn vị hành chính cấp tỉnh, đứng đầu hệ thống “TCTD là HTX” của một tỉnh là “TCTD là HTX” cấp TW.

<sup>61</sup> Trần Quang Khánh (2003), “Một số vấn đề về mô hình tổ chức QTDND”, Tạp chí Ngân hàng, số 10/2003.

*Thứ hai*, TCTD là HTX cấp TW là liên hiệp HTX cấp quốc gia của các TCTD là HTX cấp khu vực và TCTD là HTX cấp cơ sở, do các TCTD là HTX cấp khu vực và các TCTD là HTX cấp cơ sở thành lập và tham gia. Vì sự an toàn của hệ thống các TCTD nói chung và hệ thống các TCTD là HTX nói riêng, pháp luật các quốc gia đều quy định việc trở thành thành viên của TCTD là HTX cấp TW là bắt buộc đối với các TCTD là HTX cấp khu vực và cấp cơ sở.

*Thứ ba*, TCTD là HTX cấp TW hoạt động với mục tiêu chủ yếu là liên kết hệ thống, hỗ trợ tài chính, điều hòa vốn trong hệ thống các TCTD là HTX. Đối tượng khách hàng chính của TCTD là HTX cấp TW là các TCTD là HTX cấp khu vực và TCTD là HTX cấp cơ sở. Trong hoạt động kinh doanh, TCTD là HTX cấp TW phải tuân thủ nguyên tắc không được cạnh tranh với các TCTD là HTX cấp khu vực và cấp cơ sở. Với vai trò là trung tâm điều hòa vốn, hỗ trợ tài chính của hệ thống, ở góc độ nào đó có thể hiểu TCTD là HTX cấp TW chính là ngân hàng TW của các TCTD là HTX.

Từ những phân tích trên có thể khẳng định:

*TCTD là HTX cấp TW là tổ chức đầu mối, đứng đầu hệ thống các TCTD là HTX, là liên hiệp HTX cấp quốc gia của các TCTD là HTX cấp khu vực và TCTD là HTX cấp cơ sở, hoạt động với mục tiêu chủ yếu là liên kết hệ thống, hỗ trợ tài chính, điều hòa vốn trong hệ thống các TCTD là HTX.*

#### *1.1.2.2. Tổ chức tín dụng là hợp tác xã cấp khu vực*

TCTD là HTX cấp khu vực chỉ được tổ chức và tồn tại ở những quốc gia mà hệ thống các TCTD là HTX được tổ chức theo mô hình 3 cấp. Nếu như TCTD là HTX cấp TW tồn tại với tư cách là liên hiệp HTX cấp quốc gia, thì TCTD là HTX cấp khu vực tồn tại với tư cách là liên hiệp HTX cấp tỉnh (khu vực). TCTD là HTX cấp khu vực đóng vai trò là tổ chức đầu mối của hệ thống các TCTD là HTX của một tỉnh (một khu vực), đại diện cho hệ thống các TCTD là HTX của một tỉnh (một khu vực) trong mối quan hệ với TCTD là HTX cấp TW và hệ thống các TCTD là HTX của một quốc gia. Thành viên của TCTD là HTX cấp khu vực là các TCTD là HTX cấp cơ sở. Với vị trí là tổ chức đầu mối trong hệ thống các TCTD là HTX của một tỉnh (một khu vực), TCTD là HTX cấp khu vực cũng được trao những quyền hạn nhất định trong việc

kiểm tra, giám sát hoạt động của các TCTD là HTX thành viên nhằm bảo đảm các TCTD là HTX cấp cơ sở hoạt động đúng tôn chỉ, mục đích và vì sự an toàn của hệ thống nói chung.

TCTD là HTX cấp khu vực hoạt động với mục tiêu điều hoà vốn, cho vay đối với các TCTD là HTX cấp cơ sở, đồng thời có nghĩa vụ tạo điều kiện về tiền mặt, thanh toán, bảo hiểm tiền gửi, bảo lãnh tiền vay trong nội bộ các thành viên, cung cấp thông tin, kiểm tra giám sát hoạt động và tổng hợp báo cáo định kỳ, báo cáo quyết toán của các TCTD là HTX cấp cơ sở thành viên trên địa bàn phụ trách lên TCTD là HTX cấp TW.

Từ những phân tích trên có thể khẳng định:

*TCTD là HTX cấp khu vực là một bộ phận trong hệ thống các TCTD là HTX của mỗi quốc gia, là tổ chức đầu mối đứng đầu hệ thống các TCTD là HTX trong một tỉnh (một khu vực), là liên hiệp HTX tỉnh (cấp khu vực) của các TCTD là HTX cấp cơ sở, hoạt động với mục tiêu chủ yếu là liên kết hệ thống, hỗ trợ tài chính, điều hòa vốn trong hệ thống các TCTD là HTX ở trong phạm vi địa bàn mình phụ trách.*

#### *1.1.2.3. Tổ chức tín dụng là hợp tác xã cấp cơ sở*

TCTD là HTX cấp cơ sở là đơn vị nhỏ nhất trong hệ thống các TCTD là HTX của mỗi quốc gia. Ở các quốc gia hệ thống các TCTD là HTX được tổ chức theo mô hình hai cấp, TCTD là HTX cấp cơ sở là thành viên của TCTD là HTX cấp TW. Ở các quốc gia hệ thống các TCTD là HTX được tổ chức theo mô hình ba cấp, TCTD là HTX cấp cơ sở là thành viên của một TCTD là HTX cấp khu vực và TCTD là HTX cấp TW. Với tư cách là thành viên, TCTD là HTX cấp cơ sở được tham gia vào việc quản lý, điều hành TCTD là HTX cấp khu vực và TCTD là HTX cấp TW nhưng cũng đồng thời phải chịu sự quản lý kiểm tra giám sát về tổ chức và hoạt động của hai chủ thể trên.

TCTD là HTX cấp cơ sở có số lượng nhiều nhất trong hệ thống các TCTD là HTX ở tất cả các quốc gia, là bộ phận quan trọng nhất, trực tiếp thực hiện các hoạt động kinh doanh phục vụ thành viên, mang đầy đủ các đặc thù của TCTD là HTX như đã phân tích đó là: TCTD Được tổ chức dưới hình thức pháp lý là HTX; mục tiêu hoạt động chính là tương trợ, giúp đỡ lẫn nhau giữa các thành viên; hoạt động ở lĩnh vực có



rủi ro cao và mang tính dây chuyền; có phạm vi hoạt động hạn chế so với các loại hình TCTD khác; tồn tại trong một mô hình tổ chức hệ thống.

Từ những phân tích trên có thể khẳng định:

*TCTD là HTX cấp cơ sở là đơn vị nhỏ nhất trong hệ thống các TCTD là HTX của mỗi quốc gia, trực tiếp thực hiện các hoạt động kinh doanh với mục tiêu chủ yếu là tương trợ, giúp đỡ giữa các thành viên, nâng cao hiệu quả trong hoạt động sản xuất và kinh doanh.*

### ***1.1.3. Vai trò của tổ chức tín dụng là hợp tác xã trong phát triển kinh tế - xã hội***

Loại hình TCTD là HTX hiện nay không chỉ tồn tại ở các nước theo chế độ XHCN như Việt Nam, Trung Quốc, những quốc gia mà kinh tế tập thể vẫn giữ một vị trí đặc biệt, ở các nước tư bản phát triển như Mỹ, Canada, Hà Lan, Đức loại hình TCTD là HTX cũng có vị trí, vai trò đặc biệt quan trọng đối với sự phát triển kinh tế - xã hội. Vai trò của TCTD là HTX trong phát triển kinh tế - xã hội của mỗi quốc gia thể hiện ở những nội dung sau:

*Thứ nhất, giải quyết nhu cầu tín dụng của các đối tượng là cá nhân, hộ gia đình nghèo, người lao động sản xuất nhỏ, đặc biệt là tại các địa bàn kinh tế - xã hội khó khăn, vùng sâu, vùng xa.*

Thực tế cho thấy, mạng lưới chi nhánh, phòng giao dịch của các NHTM mặc dù đã được mở rộng và phát triển nhưng cũng chưa thể phủ khắp các địa bàn, đặc biệt là các địa bàn kinh tế - xã hội khó khăn, vùng sâu, vùng xa nơi mà nhu cầu tín dụng chưa thực sự thu hút được các NHTM. Chính vì thế, các cá nhân, hộ gia đình nghèo, người lao động sản xuất nhỏ, đặc biệt là tại các địa bàn kinh tế - xã hội khó khăn, vùng sâu, vùng xa là những đối tượng gặp rất nhiều khó khăn trong việc tiếp cận với nguồn tín dụng của các NHTM. Tại những nơi đã có chi nhánh, phòng giao dịch của các NHTM, thì các đối tượng trên cũng rất khó tiếp cận với nguồn vốn của các ngân hàng do các quy định về điều kiện cho vay, thủ tục thẩm định, xét duyệt cho vay và các biện pháp bảo đảm khoản vay của các NHTM rất chặt chẽ.

Với các cơ chế đặc thù, trong đó các thành viên vừa là đồng chủ sở hữu vừa là khách hàng; hoạt động với mục tiêu chủ yếu là tương trợ, giúp đỡ lẫn nhau giữa các

thành viên; đối tượng khách hàng hướng đến chính là các thành viên, cá nhân, hộ gia đình nghèo, người lao động sản xuất nhỏ, đặc biệt là tại các địa bàn kinh tế - xã hội khó khăn, TCTD là HTX đã khẳng định được vai trò là loại hình TCTD thích hợp nhất giúp cho các thành viên, cá nhân, hộ gia đình nghèo, người lao động sản xuất nhỏ ở khu vực nông nghiệp, nông thôn có thể tiếp cận với các dịch vụ tài chính, ngân hàng nhằm hỗ trợ tốt hơn cho các hoạt động kinh doanh, sản xuất của họ. Thông qua việc gửi tiền và vay vốn tại TCTD là HTX các thành viên có thể tương trợ, giúp đỡ lẫn nhau nâng cao hiệu quả hoạt động sản xuất, kinh doanh cải thiện đời sống<sup>62</sup>.

*Thứ hai, tận dụng nguồn vốn tại chỗ góp phần thực hiện mục tiêu xóa đói, giảm nghèo và hạn chế tình trạng “tín dụng đen”, cho vay nặng lãi.*

Ở các địa bàn nông thôn, vùng sâu, vùng xa, bên cạnh những người có nhu cầu vay vốn cũng có những cá nhân, hộ gia đình có những khoản tiền nhàn dỗi, có nhu cầu gửi tiết kiệm. Tuy nhiên, do mạng lưới chi nhánh, phòng giao dịch của các NHTM chưa phủ khắp được các địa bàn, vì vậy họ đã không mang gửi mà tự cất giữ. Hệ thống các TCTD là HTX với đặc thù về địa bàn hoạt động, với lợi thế gần dân sẽ thu hút được các khoản tiền nhàn dỗi trên và sử dụng để cấp tín dụng cho chính các thành viên của mình hay các cá nhân, hộ gia đình nghèo có nhu cầu vay vốn. Việc tận dụng, khai thác có hiệu quả nguồn vốn tại chỗ không chỉ có ý nghĩa đối với sự tồn tại và phát triển của các TCTD là HTX mà còn góp phần không nhỏ vào việc thực hiện mục tiêu xóa đói, giảm nghèo.

Cho vay nặng lãi, “tín dụng đen” là vấn đề đặt ra đối với tất cả các quốc gia ở các thời kỳ. Đối mặt với vấn đề này ngoài việc hoàn thiện các quy định của pháp luật, nâng cao hiệu quả hoạt động của các cơ quan bảo vệ pháp luật, thì việc phát triển thị trường tài chính, ngân hàng để người dân có điều kiện thuận lợi hơn trong việc tiếp cận với nguồn tín dụng của các TCTD là điều hết sức cần thiết. Trong điều kiện hệ thống mạng lưới chi nhánh, phòng giao dịch của các NHTM chưa thể phủ khắp các địa bàn, thì việc tổ chức phát triển hệ thống các TCTD là HTX có ý nghĩa rất lớn trong việc hạn chế tình trạng cho vay nặng lãi, “tín dụng đen”. Với các đặc thù của mình hệ

<sup>62</sup> Trần Văn Kiên (2009), tldđ, tr.10-11; 70, tr.18-19.

thông các TCTD là HTX sẽ tận dụng được nguồn vốn nhàn dỗi tại chỗ và giúp cho người dân có dễ dàng hơn trong việc tiếp cận nguồn tín dụng với lãi suất phù hợp<sup>63</sup>.

*Thứ ba, tạo công ăn việc làm, thúc đẩy sự phát triển của kinh tế - xã hội ở các địa bàn kinh tế khó khăn, vùng sâu, vùng xa.*

Nguồn vốn tín dụng của các TCTD là HTX sẽ giúp cho các thành viên của mình cũng như cá nhân, hộ gia đình nghèo, người lao động sản xuất nhỏ tổ chức hoạt động sản xuất, kinh doanh, chuyển đổi cơ cấu kinh tế cho phù hợp với điều kiện thực tế. Điều đó không chỉ có ý nghĩa đối với các thành viên và khách hàng mà còn có ý nghĩa đối với việc thúc đẩy sự phát triển của kinh tế - xã hội nói chung, đặc biệt là các địa bàn kinh tế - xã hội còn nhiều khó khăn.

Không chỉ trực tiếp tạo thêm công ăn việc làm cho các thành viên và người lao động, hoạt động của các TCTD là HTX cũng gián tiếp giải quyết vấn đề việc làm cho khách hàng vay vốn tại TCTD là HTX. Thành viên và khách hàng của hệ thống các TCTD là HTX khi tiếp cận được với nguồn tín dụng của hệ thống các TCTD là HTX, họ sẽ đầu tư vào sản xuất, kinh doanh và điều đó cũng đồng nghĩa với việc sẽ tạo thêm công ăn, việc làm cho người lao động<sup>64</sup>.

## **1.2. Lý luận về pháp luật điều chỉnh tổ chức tín dụng là hợp tác xã**

### **1.2.1. Pháp luật điều chỉnh tổ chức tín dụng là hợp tác xã**

Xuất phát từ vai trò của hoạt động ngân hàng, của các TCTD đối với các nền kinh tế - xã hội, pháp luật ngân hàng là lĩnh vực pháp luật đặc biệt quan trọng trong hệ thống pháp luật nói chung của mỗi quốc gia. Về chủ thể áp dụng, pháp luật ngân hàng hướng đến điều chỉnh các vấn đề tổ chức và hoạt động của hai loại chủ thể trong hệ thống ngân hàng của mỗi quốc gia là: Ngân hàng TW và hệ thống các TCTD. Trong hệ thống các TCTD của mỗi quốc gia, các TCTD là HTX là một bộ phận có tính độc lập nhất định. Như đã phân tích, đặc thù của TCTD là HTX so với các loại hình TCTD khác không chỉ ở chỗ TCTD là HTX được thành lập dưới hình thức HTX mà còn xuất phát từ tính chất, mục tiêu hoạt động, phạm vi hoạt động, quy mô, đối tượng khách

<sup>63</sup> Trần Văn Kiên (2009), tldđ, tr.11-12; 70, tr.18-19.

<sup>64</sup> Trần Văn Kiên (2009), tldđ, tr.10-11; 70, tr.18-19.

hàng.... Chính vì vậy, pháp luật các quốc gia phải có những điều chỉnh riêng biệt đối với TCTD là HTX so với các quy định điều chỉnh chung đối với hệ thống các TCTD. Những quy định của pháp luật điều chỉnh chung đối với hệ thống các TCTD và các quy định điều chỉnh riêng, đặc thù đối với TCTD là HTX tạo nên hệ thống pháp luật về TCTD là HTX.

Hệ thống các TCTD là HTX ở mỗi quốc gia bao gồm các loại hình TCTD là HTX khác nhau, tồn tại với vị trí, vai trò khác nhau. Chính vì vậy, pháp luật về TCTD là HTX phải có các quy định khác nhau áp dụng với từng loại hình TCTD này. Ở những quốc gia hệ thống các TCTD là HTX được tổ chức theo mô hình hai cấp, pháp luật về TCTD là HTX phải có quy định riêng áp dụng với TCTD là HTX cấp TW và quy định riêng áp dụng với TCTD là HTX cấp cơ sở. Ở các quốc gia hệ thống các TCTD là HTX được tổ chức theo mô hình ba cấp, pháp luật về TCTD là HTX phải có quy định riêng áp dụng với TCTD là HTX cấp TW, quy định riêng áp dụng với TCTD là HTX cấp khu vực và quy định riêng áp dụng với TCTD là HTX cấp cơ sở. Chính vì thế, pháp luật về TCTD là HTX là một hệ thống bao gồm các quy định áp dụng chung với các loại hình TCTD là HTX và các quy định riêng áp dụng với từng loại hình cụ thể trong hệ thống các TCTD là HTX.

Về đối tượng điều chỉnh, pháp luật về TCTD là HTX điều chỉnh các quan hệ xã hội phát sinh trong quá trình thành lập, tổ chức và hoạt động của TCTD là HTX. Các quan hệ mà pháp luật về TCTD là HTX điều chỉnh khá đa dạng. Nếu căn cứ vào chủ thể tham gia quan hệ, thì pháp luật về TCTD là HTX điều chỉnh các nhóm quan hệ sau:

- Quan hệ xã hội phát sinh trong quá trình quản lý Nhà nước về tổ chức và hoạt động của hệ thống các TCTD là HTX, đây chính là nhóm quan hệ giữa cơ quan quản lý Nhà nước trong lĩnh vực ngân hàng với các TCTD là HTX.
- Quan hệ phát sinh trong nội bộ TCTD là HTX, nhóm quan hệ này liên quan đến việc phân định, chức năng, nhiệm vụ, thẩm quyền của các cơ quan trong bộ máy quản trị, điều hành TCTD là HTX.
- Quan hệ giữa các TCTD là HTX với nhau trong hệ thống các TCTD là HTX nói riêng và quan hệ giữa các TCTD là HTX với các loại hình TCTD khác trong hệ thống các TCTD nói chung.

- Quan hệ giữa TCTD là HTX với khách hàng phát sinh trong quá trình hoạt động kinh doanh của TCTD là HTX.

Xét về nguồn của pháp luật về TCTD là HTX, trong hệ thống pháp luật của mỗi quốc gia không có một văn bản quy phạm pháp luật điều chỉnh riêng và toàn diện đối với các vấn đề thành lập, tổ chức và hoạt động của TCTD là HTX, các quy phạm pháp luật điều chỉnh TCTD là HTX nằm rải rác ở nhiều văn bản quy phạm pháp luật khác nhau do các cơ quan có thẩm quyền khác nhau ban hành. Là TCTD được tổ chức dưới hình thức HTX, TCTD là HTX chịu sự điều chỉnh của ba hệ thống văn bản quy phạm pháp luật: (1) các văn bản quy phạm pháp luật điều chỉnh chung đối với các loại hình TCTD; (2) các văn bản quy phạm pháp luật điều chỉnh chung đối với các HTX; (3) các văn bản quy phạm pháp luật quy định riêng đối với TCTD là HTX.

Xét về nội dung, pháp luật về TCTD là HTX điều chỉnh tất cả các vấn đề liên quan đến thành lập, tổ chức và hoạt động của TCTD là HTX, trong đó có các nội dung chủ yếu sau đây:

*Thứ nhất, các quy định về mô hình tổ chức hệ thống các TCTD là HTX.*

Như đã phân tích, hệ thống các TCTD là HTX của các quốc gia có thể được tổ chức theo mô hình hai cấp hoặc ba cấp. Một mô hình tổ chức hệ thống các TCTD là HTX tiên tiến, phù hợp với điều kiện kinh tế - xã hội là điều kiện tiên quyết để duy trì và phát triển hệ thống các TCTD là HTX của mỗi quốc gia. Chính vì thế, mô hình tổ chức hệ thống các TCTD là HTX là một trong những nội dung quan trọng của pháp luật về TCTD là HTX. Pháp luật các quốc gia có thể không có một văn bản quy phạm pháp luật riêng hay một quy định cụ thể về mô hình tổ chức hệ thống các TCTD là HTX nhưng những quy định của pháp luật về các loại hình TCTD là HTX, về vị trí pháp lý, về hoạt động và mối quan hệ giữa các loại hình TCTD là HTX trong hệ thống các TCTD là HTX nói chung tạo thành cơ sở pháp lý về mô hình tổ chức hệ thống các TCTD là HTX.

*Thứ hai, các quy định về thành lập TCTD là HTX.*

Hoạt động ngân hàng là một lĩnh vực, một ngành nghề kinh doanh có vị trí, vai trò đặc biệt quan trọng đối với mỗi quốc gia. Cùng với đó, hoạt động ngân hàng mang

tính rủi ro cao và rủi ro mang tính dây chuyền. Chính vì thế, để ngăn chặn, hạn chế những rủi ro, bảo đảm an toàn cho hệ thống các TCTD nói chung và hệ thống các TCTD là HTX nói riêng, pháp luật về TCTD là HTX của các quốc gia đều đưa ra quy định chặt chẽ về điều kiện thành lập, trình tự thủ tục thành lập TCTD là HTX và đặc biệt là điều kiện trở thành thành viên TCTD là HTX. Để được thành lập một TCTD là HTX các sáng lập viên phải chứng minh được nhu cầu của xã hội và sự cần thiết phải thành lập TCTD là HTX, các TCTD là HTX chỉ được thành lập nếu có đề án kinh doanh và phương án kinh doanh khả thi, để đảm bảo sau khi ra đời TCTD đó sẽ hoạt động an toàn, hiệu quả. Các quy định về điều lệ, điều kiện trở thành thành viên, tỷ lệ sở hữu phần vốn góp, đối tượng khách hàng trong quy chế pháp lý về thành lập TCTD là HTX là cơ sở quan trọng bảo đảm các TCTD là HTX sau khi ra đời sẽ tuân thủ các nguyên tắc của HTX nói chung và nguyên tắc đặc thù của TCTD là HTX nói riêng trong quá trình hoạt động.

*Thứ ba, các quy định về cơ cấu tổ chức, quản trị và điều hành TCTD là HTX.*

TCTD là HTX là loại hình TCTD được tổ chức dưới hình thức HTX, yêu cầu đặc biệt quan trọng đặt ra đối với việc tổ chức, quản trị và điều hành TCTD là HTX là phải tuân thủ các nguyên tắc đặc thù của HTX và bảo đảm hiệu quả trong hoạt động quản trị, điều hành và sự an toàn của TCTD là HTX. Chính vì thế, ngoài các quy định về cơ cấu tổ chức quản trị, điều hành đối với HTX nói chung, pháp luật các quốc gia phải có các quy định đặc thù về cơ cấu tổ chức quản trị, điều hành TCTD là HTX. Pháp luật về cơ cấu tổ chức quản trị, điều hành TCTD là HTX quy định về mô hình cơ cấu tổ chức quản trị, điều hành TCTD là HTX, vị trí pháp lý, chức năng nhiệm vụ, mối quan hệ giữa các cơ quan trong bộ máy quản trị, điều hành TCTD là HTX, điều kiện đối với người nắm giữ các chức danh trong bộ máy quản trị, điều hành TCTD là HTX ....

*Thứ tư, các quy định về hoạt động của TCTD là HTX.*

Các nguyên tắc, “hoạt động với mục tiêu chủ yếu là tương trợ giữa các thành viên”, “vì thành viên và xuất phát từ thành viên” là những nguyên tắc đặc thù của HTX, là cơ sở để phân biệt giữa HTX với các loại hình doanh nghiệp khác. Là một

loại hình TCTD được thành lập dưới hình thức HTX, các TCTD là HTX khác với các loại hình TCTD khác ở việc phải tuân thủ các các nguyên tắc trên trong tổ chức và hoạt động. Các nguyên tắc trên làm cho hoạt động của HTX nói chung và TCTD là HTX nói riêng mang ý nghĩa cộng đồng, xã hội nhiều hơn so với hoạt động của các doanh nghiệp khác và các loại hình TCTD được tổ chức dưới hình thức doanh nghiệp khác. Chính vì thế, pháp luật các quốc gia thường có những ưu đãi nhất định đối với HTX nói chung và TCTD là HTX nói riêng.

Tuy nhiên, bên cạnh những ưu đãi, thì pháp luật các quốc gia cũng đưa ra quy chế pháp lý rất chặt chẽ đối với HTX nói chung và TCTD là HTX nói riêng. Quy chế pháp lý về hoạt động của TCTD là HTX là một ví dụ tiêu biểu về vấn đề này. Để bảo đảm các TCTD là HTX luôn tuân thủ các nguyên tắc đặc thù trong hoạt động của mình và hướng đến bảo đảm an toàn cho hệ thống các TCTD là HTX nói riêng và hệ thống các TCTD nói chung, pháp luật các quốc gia đều đưa ra quy chế pháp rất chặt chẽ đối với hoạt động của các TCTD là HTX. Quy chế pháp lý về hoạt động của TCTD là HTX quy định số lượng các hoạt động kinh doanh cụ thể mà TCTD là HTX được phép thực hiện, phạm vi hoạt động theo lãnh thổ và đối tượng khách hàng trong hoạt động của các TCTD là HTX.

*Thứ năm, các quy định về tổ chức lại, giải thể, phá sản TCTD là HTX.*

Cũng như các loại hình doanh nghiệp khác, TCTD trong quá trình tồn tại và hoạt động kinh doanh cũng có thể phát sinh vấn đề về tổ chức lại, giải thể hay phá sản. Do các đặc thù về lĩnh vực hoạt động và đối tượng kinh doanh việc tổ chức lại, giải thể hay phá sản TCTD có thể gây ra những ảnh hưởng tiêu cực đối với nền kinh tế - xã hội của một quốc gia. Chính vì thế, pháp luật các quốc gia cần phải có một quy chế pháp lý riêng về tổ chức lại, giải thể hay phá sản TCTD để có thể ngăn chặn, hạn chế những ảnh hưởng tiêu cực nếu có trong quá trình tổ chức lại, giải thể hay phá sản TCTD. Trong hệ thống các TCTD nói chung, các TCTD là HTX có những đặc thù riêng về hình thức tổ chức, mục tiêu và phạm vi hoạt động, tính rủi ro và được tổ chức thành một hệ thống có tính độc lập tương đối. Những đặc thù đó đòi hỏi phải có quy chế pháp lý về tổ chức lại, giải thể hay phá sản áp dụng riêng đối với các TCTD là HTX.

Các quy định của pháp luật về tổ chức lại TCTD là HTX bao gồm: Các hình thức tổ chức lại, điều kiện tổ chức lại, trình tự thủ tục tổ chức lại, thẩm quyền tổ chức lại... là cơ sở pháp lý để các TCTD là HTX thực hiện việc tổ chức lại, tái cơ cấu và trở lại hoạt động kinh doanh với điều kiện thuận lợi hơn.

Trong trường hợp TCTD là HTX muốn rút khỏi thị trường thông qua con đường giải thể, thì các quy định của pháp luật về giải thể bao gồm: Điều kiện giải thể, trình tự thủ tục giải thể, thẩm quyền quyết định việc giải thể, thanh lý tài sản sau giải thể... là cơ sở pháp lý mà các TCTD là HTX phải tuân thủ.

Hoạt động kinh doanh của các TCTD nói chung và TCTD là HTX nói riêng là hoạt động mang tính rủi ro cao. Chính vì vậy, việc có TCTD là HTX lâm vào tình trạng đổ vỡ, phá sản là điều không thể tránh khỏi. Pháp luật về TCTD là HTX của các quốc gia trên thế giới đã tính đến điều này và ban hành quy chế pháp lý về phá sản TCTD là HTX bao gồm các vấn đề: Căn cứ xác định TCTD là HTX lâm vào tình trạng mất khả năng thanh toán, người có quyền nộp đơn yêu cầu mở thủ tục phá sản, thẩm quyền giải quyết và trình tự thủ tục giải quyết đơn yêu cầu mở thủ tục phá sản....

### ***1.2.2. Những yếu tố chi phối pháp luật về tổ chức tín dụng là hợp tác xã***

#### ***1.2.2.1. Điều kiện kinh tế - xã hội của mỗi quốc gia***

Mối quan hệ giữa pháp luật và điều kiện kinh tế - xã hội chính là biểu hiện cụ thể của mối quan hệ giữa cơ sở hạ tầng và kiến trúc thượng tầng. Trong mối quan hệ đó điều kiện kinh tế - xã hội là cơ sở hạ tầng giữ vai trò quyết định, pháp luật là yếu tố thuộc về kiến trúc thượng tầng được hình thành trên cơ sở điều kiện kinh tế - xã hội, do điều kiện kinh tế - xã hội quyết định. Chính vì thế, mặc dù trong thời đại hội nhập kinh tế quốc tế pháp luật các quốc gia ngày càng có nhiều điểm tương thích nhưng vẫn có sự khác biệt nhất định do điều kiện kinh tế - xã hội của mỗi quốc gia khác nhau là khác nhau. Pháp luật về TCTD là HTX cũng không nằm ngoài quy luật trên. Điều kiện kinh tế - xã hội mỗi quốc gia giữ vai trò quyết định đến nội dung các quy định của pháp luật về TCTD là HTX. TCTD là HTX được tổ chức và tồn tại ở nhiều quốc gia với điều kiện kinh tế - xã hội khác nhau như Mỹ, Đức, Canada, Việt Nam, Thái Lan, Trung Quốc... Sự khác biệt về điều kiện kinh tế - xã hội của các nước phát triển mạnh



như Mỹ, Đức, Canada với của các nước đang phát triển và mới phát triển như Việt Nam, Thái Lan, Trung Quốc là rất lớn. Chính vì thế, pháp luật về TCTD là HTX ở các quốc gia trên cũng có khác biệt nhất định.

Ở các nước phát triển như Mỹ, Đức, Canada điều kiện kinh tế - xã hội của các vùng miền thuận lợi hơn, yêu cầu thúc đẩy sự phát triển kinh tế - xã hội đối với khu vực nông thôn, địa bàn vùng sâu, vùng xa đặt ra không quá bức thiết. Bên cạnh đó, hệ thống các TCTD nói chung và NHTM nói riêng phát triển mạnh, mạng lưới chi nhánh, phòng giao dịch phủ khắp các địa bàn, đáp ứng tốt hơn nhu cầu tín dụng của nền kinh tế, trong đó có nhu cầu tín dụng của bộ phận người lao động là cá nhân, hộ gia đình nghèo, người lao động sản xuất nhỏ tại các địa bàn kinh tế khó khăn, vùng sâu, vùng xa. Chính vì thế, pháp luật về TCTD là HTX ở các quốc gia trên không dành nhiều điều kiện ưu đãi nhằm thúc đẩy sự phát triển hệ thống các TCTD là HTX.

Đối với các nước đang phát triển và mới phát triển như Việt Nam, Thái Lan, Trung Quốc, điều kiện kinh tế - xã hội khó khăn hơn, nhu cầu tín dụng để đầu tư phát triển ở các khu vực nông thôn và các địa bàn vùng sâu, vùng xa lớn hơn. Trong khi đó hệ thống các TCTD mới phát triển ở mức độ nhất định, mạng lưới chi nhánh, phòng giao dịch của các NHTM chưa phủ khắp được các địa bàn, chưa đáp ứng được tốt nhất nhu cầu tín dụng của xã hội, đặc biệt là bộ phận người lao động là cá nhân, hộ gia đình nghèo, người lao động sản xuất nhỏ tại các địa bàn kinh tế khó khăn, vùng sâu, vùng xa. Chính vì thế, pháp luật về TCTD là HTX ở các nước đang phát triển và mới phát triển sẽ được quy định với điều kiện thuận lợi hơn, dành nhiều ưu đãi cho các TCTD là HTX nhằm thúc đẩy sự phát triển hệ thống các TCTD là HTX hướng đến đáp ứng nhu cầu tín dụng của nền kinh tế, thúc đẩy sự phát triển kinh tế - xã hội, đặc biệt ở các khu vực nông thôn, địa bàn vùng sâu, vùng xa.

#### *1.2.2.2. Lịch sử hình thành phát triển và thực trạng hệ thống các tổ chức tín dụng là hợp tác xã ở các quốc gia*

Lịch sử hình thành phát triển và thực trạng hệ thống các TCTD là HTX ở một quốc gia trả lời cho câu các câu hỏi: Hệ thống các TCTD là HTX ở quốc gia đó ra đời vào thời điểm nào, trong điều kiện hoàn cảnh nào, với mục đích gì; hệ thống các TCTD là HTX ở quốc gia đó đã có những thay đổi và phát triển như thế nào; ở thời

điểm hiện tại hệ thống các TCTD là HTX của quốc gia đó được tổ chức như thế nào, hoạt động có hiệu quả không, có tồn tại hạn chế, yếu kém gì cần khắc phục không. Ở các quốc gia khác nhau, hệ thống các TCTD là HTX ở các quốc gia có lịch sử hình thành phát triển, thực trạng tổ chức và hoạt động khác nhau. Chính vì thế, nội dung của pháp luật về TCTD là HTX của mỗi quốc gia không chỉ phải phù hợp với điều kiện kinh tế - xã hội của quốc gia đó mà còn phải được xây dựng trên cơ sở nghiên cứu, xem xét các yếu tố về lịch sử ra đời phát triển và thực trạng hệ thống các TCTD là HTX. Các quy định của pháp luật về TCTD là HTX của một quốc gia được ban hành phù hợp với các đặc thù về lịch sử ra đời phát triển và thực trạng hệ thống các TCTD là HTX của quốc gia đó sẽ bảo đảm sự phù hợp với thực tế khách quan và góp phần mang lại những tác động tích cực, thúc đẩy sự phát triển bền vững của hệ thống các TCTD là HTX ở quốc gia đó và ngược lại.

#### *1.2.2.3. Chủ trương, chính sách phát triển kinh tế xã hội của Nhà nước*

Do ảnh hưởng của xu thế hội nhập kinh tế, pháp luật của các quốc gia ngày càng có nhiều sự tương thích. Tuy nhiên, điều đó không có nghĩa rằng đến một thời điểm pháp luật của các quốc gia khác nhau sẽ có sự đồng nhất hoàn toàn. Pháp luật của một quốc gia sẽ luôn tồn tại những quy định riêng đặc thù so với pháp luật của các quốc gia khác. Điều đó có nguyên nhân là sự khác biệt nhất định về điều kiện kinh tế - xã hội, lịch sử, văn hóa giữa các quốc gia và đặc biệt, bên cạnh đó, sự khác biệt về chủ trương, chính sách giữa các quốc gia cũng có tác động rất lớn, mang tính quyết định đối với pháp luật của mỗi quốc gia. Thực tế cho thấy, pháp luật của các nước tư bản như Mỹ, Anh, Pháp, Đức cũng có sự khác biệt rất lớn so với các nước XHCN như Việt Nam, Trung Quốc.

So với các lĩnh vực pháp luật khác của một quốc gia, pháp luật về TCTD là HTX chịu tác động nhiều hơn của chủ trương, chính sách của Nhà nước. Điều đó được lý giải bởi TCTD là HTX thuộc thành phần kinh tế tập thể, một thành phần kinh tế đã và đang giữ một vị trí, vai trò đặc biệt quan trọng trong nền kinh tế quốc dân của các nước XHCN. Chính vì vậy, TCTD là HTX ở các nước XHCN được hưởng nhiều hơn những chính sách ưu đãi, hỗ trợ của Nhà nước so với TCTD là HTX ở các nước tư bản. Trong xu thế hội nhập kinh tế khu vực và thế giới, ảnh hưởng của yếu tố chính trị

đối với pháp luật sẽ hạn chế hơn, tuy nhiên, chủ trương, chính sách phát triển kinh tế - xã hội của Nhà nước vẫn sẽ có những chi phối nhất định đối với pháp luật nói chung và pháp luật về TCTD là HTX nói riêng.

#### *1.2.2.4. Tác động của hội nhập kinh tế quốc tế*

Thực tế đã chứng minh, hội nhập kinh tế khu vực và thế giới là xu thế tất yếu của sự phát triển, trong xã hội hiện đại không một quốc gia nào có thể tồn tại và phát triển mà lại đứng ngoài quá trình hội nhập kinh tế khu vực và thế giới. Để một quốc gia có thể tham gia vào quá trình hội nhập kinh tế khu vực và thế giới, thì pháp luật của quốc gia đó phải bảo đảm sự tương thích nhất định với pháp luật của các quốc gia khác và thông lệ quốc tế. Đó là một trong điều kiện đặc biệt quan trọng mà mỗi quốc gia, đặc biệt là các quốc gia có vị thế yếu phải đáp ứng trong quá trình đàm phán ký kết các hiệp định song phương, đa phương hoặc ra nhập các tổ chức kinh tế thế giới. Thực tế cho thấy, điều kiện quan trọng nhất và cụ thể nhất mà pháp luật các quốc gia phải đáp ứng là phải bảo đảm tuân thủ các nguyên tắc, các quy luật của kinh tế thị trường, bảo đảm sự bình đẳng giữa các thành phần kinh tế và giữa các nhà đầu tư trong và ngoài nước.

Pháp luật về TCTD là HTX là một bộ phận trong hệ thống pháp luật của mỗi quốc gia. Chính vì vậy, xu thế hội nhập quốc tế cũng có những ảnh hưởng nhất định đến nội dung của pháp luật về TCTD là HTX. Đặc biệt, với Việt Nam nơi mà thành phần kinh tế tập thể với mô hình HTX đã tồn tại trong một thời gian dài và có vị trí, vai trò đặc biệt quan trọng trong nền kinh tế. Trong thời đại hội nhập kinh tế khu vực và thế giới, hệ thống pháp luật nói chung, pháp luật HTX và pháp luật về TCTD là HTX nói riêng sẽ phải có những thay đổi nhất định, đặc biệt là việc điều chỉnh, cắt giảm dần những chính sách hỗ trợ, ưu đãi của Nhà nước đối với HTX nói chung và TCTD là HTX nói riêng để bảo đảm sự bình đẳng giữa các thành phần kinh tế, giữa các nhà đầu tư trong và ngoài nước.

#### *1.2.2.5. Kinh nghiệm hoàn thiện pháp luật về tổ chức tín dụng là hợp tác xã của nước ngoài*

Xã hội không ngừng phát triển, điều kiện kinh tế - xã hội thay đổi dẫn đến những quy định của pháp luật sẽ không còn phù hợp, bộc lộ những hạn chế bất cập.

Hơn nữa, do những hạn chế trong kỹ thuật lập pháp, có những quy định của pháp luật ngay từ khi ban hành đã bộc lộ những bất cập hạn chế. Chính vì thế, hoàn thiện pháp luật là một yêu cầu bắt buộc đặt ra đối với tất cả các quốc gia. Trong quá trình hoàn thiện pháp luật của mỗi quốc gia, việc nghiên cứu kinh nghiệm của các nước trên thế giới và rút ra bài học kinh nghiệm là tất yếu.

Hệ thống các TCTD là HTX ở các quốc gia có sự khác biệt về rất nhiều yếu tố, bao gồm: Tên gọi; lịch sử hình thành phát triển, thực trạng tổ chức và hoạt động; mô hình tổ chức.... Tuy nhiên, các TCTD là HTX ở các quốc gia đều mang những đặc điểm chung về hình thức pháp lý, mục tiêu, lĩnh vực và phạm vi hoạt động... Chính vì thế, pháp luật về TCTD là HTX giữa các quốc gia cũng sẽ có những sự tương thích nhất định. Đó chính là cơ sở để các quốc gia có hệ thống các TCTD là HTX được hình thành muộn và đang trong quá trình hoàn thiện khuôn khổ pháp lý cho tổ chức và hoạt động của TCTD là HTX như Việt Nam, Thái Lan, Trung Quốc... có thể học hỏi những kinh nghiệm hoàn thiện pháp luật của các quốc gia có hệ thống các TCTD là HTX được thành lập từ rất sớm, pháp luật về TCTD là HTX ở những quốc gia này đã trải qua quá trình chỉnh sửa, hoàn thiện và góp phần rất lớn vào việc thúc đẩy sự phát triển loại hình TCTD là HTX như Canada, Đức, Hà Lan,...

## KẾT LUẬN CHƯƠNG 1

1. TCTD là HTX là khái niệm chung để chỉ các loại hình TCTD được tổ chức và hoạt động theo mô hình HTX, tồn tại trong mối liên kết hệ thống, hoạt động trong lĩnh vực ngân hàng với mục tiêu vì thành viên và xuất phát từ thành viên. Tùy theo mô hình tổ chức hệ thống các TCTD là HTX ở từng quốc gia, các loại hình TCTD là HTX có thể bao gồm: TCTD là HTX cấp TW, TCTD là HTX cấp Khu vực và TCTD là HTX cấp cơ sở hay TCTD là HTX cấp TW và TCTD là HTX cấp cơ sở.

Hệ thống các TCTD là HTX có vai trò rất lớn trong việc phát triển kinh tế - xã hội của mỗi quốc gia. Việc tổ chức và phát triển hệ thống các TCTD là HTX sẽ góp phần tận dụng nguồn vốn tại chỗ giải quyết nhu cầu tín dụng của các đối tượng là cá nhân, hộ gia đình nghèo, người lao động sản xuất nhỏ, đặc biệt là tại các địa bàn kinh tế khó khăn, vùng sâu, vùng xa; góp phần thực hiện mục tiêu xóa đói, giảm nghèo và hạn chế tình trạng “tín dụng đen”, cho vay nặng lãi; tạo công ăn việc làm, thúc đẩy sự phát triển của kinh tế - xã hội ở các địa bàn kinh tế khó khăn, vùng sâu, vùng xa.

2. Là TCTD được tổ chức dưới hình thức HTX, TCTD là HTX chịu sự điều chỉnh của ba hệ thống văn bản quy phạm pháp luật: (1) các văn bản quy phạm pháp luật điều chỉnh chung đối với các loại hình TCTD; (2) các văn bản quy phạm pháp luật điều chỉnh chung đối với các HTX; (3) các văn bản quy phạm pháp luật quy định riêng đối với TCTD là HTX. Về nội dung, pháp luật về TCTD là HTX điều chỉnh tất cả các vấn đề liên quan đến thành lập, tổ chức và hoạt động của TCTD là HTX, trong đó có các nội dung chủ yếu sau đây: Các quy định về mô hình tổ chức hệ thống các TCTD là HTX; các quy định về thành lập TCTD là HTX; các quy định về cơ cấu tổ chức, quản trị và điều hành TCTD là HTX; các quy định về hoạt động của TCTD là HTX; các quy định về tổ chức lại, giải thể, phá sản TCTD là HTX. Nội dung điều chỉnh của pháp luật về TCTD là HTX chịu sự chi phối, ảnh hưởng bởi các yếu tố: Điều kiện kinh tế - xã hội; lịch sử hình thành phát triển hệ thống các TCTD là HTX; yêu cầu hội nhập quốc tế; kinh nghiệm hoàn thiện pháp luật về TCTD là HTX của nước ngoài; chủ trương, chính sách phát triển kinh tế xã hội của Nhà nước.

## CHƯƠNG 2

### THỰC TRẠNG PHÁP LUẬT VÀ THỰC TIỄN THI HÀNH PHÁP LUẬT VỀ TỔ CHỨC TÍN DỤNG LÀ HỢP TÁC XÃ Ở VIỆT NAM

#### **2.1. Thực trạng pháp luật và thực tiễn thi hành pháp luật về mô hình tổ chức hệ thống tổ chức tín dụng là hợp tác xã**

##### ***2.1.1. Pháp luật về mô hình tổ chức hệ thống tổ chức tín dụng là hợp tác xã giai đoạn từ năm 1993 đến năm 2000.***

Giai đoạn từ năm 1993 đến năm 2000 được mở đầu bởi Quyết định số 390/TTg, ngày 27 tháng 7 năm 1993 của Thủ tướng Chính phủ về việc triển khai đề án thí điểm thành lập QTDND. Theo ông Nguyễn Thạc Tâm – Phó Tổng Giám đốc Ngân hàng HTX Việt Nam, ở giai đoạn thí điểm thành lập hệ thống QTDND, Việt Nam nhận được sự giúp đỡ của hệ thống Quỹ tín dụng Desjardins ở Quebec Canada về kinh nghiệm xây dựng hệ thống QTDND. Chính vì vậy, mô hình tổ chức hệ thống các TCTD là HTX của Việt Nam tại giai đoạn này được tổ chức theo mô hình tương tự như mô hình Quỹ tín dụng Desjardins ở Quebec Canada. Nếu như mô hình tổ chức hệ thống Quỹ tín dụng Desjardins ở Quebec Canada được tổ chức thành 3 cấp, gồm: Cấp TW là Tổng liên đoàn Quỹ tín dụng Desjardins ở Quebec Canada; cấp khu vực là các liên đoàn được tổ chức ở Ontario và New Brunswick & Manitoba; cấp cơ sở là các quỹ tín dụng, thì ở Việt Nam hệ thống các TCTD là HTX được tổ chức với mô hình ba cấp bao gồm: QTDND TW, QTDND Khu vực và QTDND cơ sở<sup>65</sup>.

Theo Luật TCTD 1997, TCTD là HTX bao gồm: Ngân hàng hợp tác, QTDND, HTX tín dụng và các hình thức khác. Tuy nhiên, thực tế cho đến thời điểm năm 2000 hệ thống các TCTD là HTX ở Việt Nam vẫn được tổ chức theo mô hình ba cấp, bao gồm: QTDND TW, QTDND Khu vực và QTDND cơ sở.

QTDND TW được thành lập vào ngày 20 tháng 7 năm 1995 dựa trên cơ sở pháp lý là các văn bản: Công văn số 6901/KTTH, ngày 09/12/1994 của Thủ tướng Chính phủ về việc cho phép thành lập QTDND Trung ương; Quyết định số 162/QĐ-

---

<sup>65</sup> Thông tin trên được thu thập bằng hình thức phỏng vấn chuyên gia được thực hiện ngày 20/10/2017 đối với ông Nguyễn Thạc Tâm – Phó Tổng Giám đốc Ngân hàng HTX Việt Nam (SĐT: 0903227848).

NH5, ngày 08 tháng 6 năm 1995 của Thống đốc NHNN về việc cho phép thành lập QTDND TW; Quyết định số 200/QĐ-NH5, ngày 20 tháng 7 năm 1995 của Thống đốc NHNN về việc cấp giấy phép cho việc thành lập và hoạt động của QTDND TW. Các văn bản pháp luật liên quan đến việc thành lập QTDND TW cũng chính là những cơ sở pháp lý cho việc tổ chức và hoạt động của QTDND TW trong giai đoạn từ năm 1993 đến năm 2000. Các văn bản pháp luật trên không đưa ra định nghĩa về QTDND TW, không xác định vị trí pháp lý của QTDND TW. Tuy nhiên, căn cứ vào các quy định về hoạt động của QTDND TW tại Điều 3 Quyết định số 200/QĐ-NH5, ngày 20 tháng 7 năm 1995 của Thống đốc NHNN về việc cấp giấy phép cho việc thành lập và hoạt động của QTDND TW và thực tế tổ chức, hoạt động của QTDND TW có thể xác định QTDND TW là liên hiệp QTDND cấp quốc gia, là tổ chức đầu mối của hệ thống QTDND, thành viên của QTDND TW là các QTDND Khu vực và QTDND cơ sở, trong hoạt động của mình QTDND TW phải tuân thủ nguyên tắc ưu tiên phục vụ đối với các QTDND trong hệ thống, hướng đến mục tiêu điều hòa vốn trong hệ thống QTDND.

QTDND Khu vực được tổ chức và hoạt động trên cơ sở pháp lý là Quy chế tổ chức và hoạt động của QTDND Khu vực được ban hành kèm theo Quyết định số 113/QĐ-NH5, ngày 17 tháng 4 năm 1995 của Thống đốc NHNN (Quyết định này sau đó được sửa đổi, bổ sung hai lần bởi Quyết định số 142/QĐ-NH17, ngày 21 tháng 5 năm 1996 và Quyết định số 173/1997/QĐ-NH17, ngày 14 tháng 6 năm 1997 của Thống đốc NHNN). Theo quy định của pháp luật về TCTD là HTX giai đoạn từ năm 1993 đến năm 2000, thành viên của các QTDND Khu vực bao gồm: Các QTDND trên địa bàn; các tổ chức kinh tế - xã hội - hành chính có trụ sở chính đóng trên địa bàn hoạt động của QTDND Khu vực; các công dân Việt Nam và đại diện hộ gia đình từ 18 tuổi trở lên có đủ năng lực hành vi dân sự, cư trú lâu dài trên địa bàn hành chính nơi QTDND Khu vực đóng trụ sở. Chức năng, mục tiêu hoạt động chính của các QTDND Khu vực là hỗ trợ tài chính, điều hòa vốn giữa các QTDND cơ sở nơi QTDND Khu vực đóng trụ sở. Tuy nhiên, QTDND Khu vực cũng được phép thực hiện chức năng của một QTDND cơ sở. Với những quy định trên có thể thấy QTDND Khu vực tồn tại với vị trí pháp lý là liên hiệp QTDND cấp tỉnh, là tổ chức đầu mối của các QTDND cơ

sở trên địa bàn hành chính nơi QTDND Khu vực đóng trụ sở, là cầu nối giữa các QTDND cơ sở trên địa bàn với QTDND TW. Tính đến tháng 9 năm 2000, ở Việt Nam có 21 QTDND Khu vực, tổng nguồn vốn là 473.464 tỷ đồng, tổng dư nợ cho vay là 384.824 tỷ đồng<sup>66</sup>.

Các QTDND cơ sở ở Việt Nam được thành lập, tổ chức và đi vào hoạt động trên cơ sở pháp lý là Điều lệ mẫu QTDND ban hành kèm theo Nghị định số 42/1997/NĐ-CP, ngày 29 tháng 4 năm 1997 của Chính phủ (sau đây gọi tắt là Nghị định số 42/1997/NĐ-CP) và Thông tư số 06/1997/TT-NHNN17, ngày 25 tháng 10 năm 1997. Theo Nghị định số 42/1997/NĐ-CP, QTDND cơ sở là tổ chức kinh tế được tổ chức dưới mô hình HTX do các thành viên là thể nhân và pháp nhân tự nguyện lập ra, hoạt động trong lĩnh vực tiền tệ, tín dụng và các dịch vụ ngân hàng, nhằm mục tiêu tương trợ, nâng cao hiệu quả hoạt động sản xuất, kinh doanh, dịch vụ và cải thiện đời sống của các thành viên. QTDND cơ sở là đơn vị nhỏ nhất trong hệ thống QTDND, QTDND cơ sở có quyền tham gia là thành viên của QTDND Khu vực và QTDND TW. Tính đến tháng 9 năm 2000, ở Việt Nam có 960 QTDND cơ sở với 783.000 thành viên hoạt động trên 11,15% xã, phường tại 54/63 tỉnh, thành phố<sup>67</sup>.

Nói tóm lại: Theo quy định của pháp luật, hệ thống các TCTD là HTX ở Việt Nam giai đoạn từ năm 1993 đến năm 2000 được tổ chức theo mô hình ba cấp bao gồm: QTDND TW – QTDND Khu vực – QTDND cơ sở, sau một thời gian áp dụng đã bộc lộ những hạn chế nhất định.

Một là, pháp luật TCTD là HTX giai đoạn này chưa đưa ra định nghĩa về QTDND Khu vực, QTDND TW và ngân hàng HTX. Bên cạnh đó, có sự không thống nhất giữa quy định của pháp luật về các loại hình TCTD là HTX (ngân hàng hợp tác, QTDND, HTX tín dụng và các hình thức khác) và các loại hình TCTD là HTX tồn tại trên thực tế (QTDND TW, QTDND cơ sở).

Hai là, theo quy định của pháp luật QTDND TW là thành viên của QTDND Khu vực và ngược lại QTDND Khu vực là thành viên của QTDND TW, QTDND TW

<sup>66</sup> Ngân hàng Nhà nước Việt Nam (2000), Số: 1070/ĐA-NHNN17, ngày 3 tháng 11 năm 2000, Đề án củng cố hoàn thiện và phát triển hệ thống quỹ tín dụng nhân dân.

<sup>67</sup> Ngân hàng Nhà nước Việt Nam (2000), tldd.



có quyền cử đại diện tham gia ứng cử vào các chức danh quản lý, điều hành của QTDND Khu vực và ngược lại QTDND Khu vực cũng có quyền cử đại diện tham gia và việc quản lý, điều hành QTDND TW<sup>68</sup>. Những quy định trên của pháp luật dẫn đến tình trạng chông chéo về sở hữu và quyền quản trị, điều hành giữa QTDND TW và các QTDND Khu vực, không phản ánh đúng bản chất mối quan hệ, tính liên kết hệ thống giữa QTDND TW và QTDND Khu vực trong mô hình tổ chức hệ thống<sup>69</sup>.

Ba là, nghiên cứu thực trạng mô hình tổ chức hệ thống QTDND ở Việt Nam giai đoạn từ năm 1993 đến năm 2000 cho thấy: Các QTDND cơ sở bắt buộc phải tham gia là thành viên của QTDND Khu vực và QTDND TW; Các QTDND Khu vực bắt buộc phải tham gia là thành viên của QTDND TW. Trong khi đó, căn cứ pháp lý cho vấn đề trên lại không được quy định cụ thể, rõ ràng. Quy định xác định QTDND có nghĩa vụ *“Thực hiện các nghĩa vụ tài chính theo quy định của pháp luật và điều lệ của Liên hiệp, Liên minh QTDND”* tại khoản 6 Điều 8 Điều lệ mẫu QTDND ban hành kèm theo Nghị định số 42/CP, ngày 29 tháng 4 năm 1997 của Chính phủ là căn cứ pháp lý duy nhất liên quan đến vấn đề trên.

Bốn là, thực tế hoạt động của hệ thống QTDND ở Việt Nam giai đoạn từ năm 1993 đến năm 2000 cho thấy: QTDND Khu vực đã không thể hiện được vai trò là đầu mối của các QTDND cơ sở trong một tỉnh, chưa thực hiện được sứ mệnh là cầu nối giữa QTDND TW và các QTDND cơ sở trong việc xây dựng liên kết hệ thống điều hòa vốn trong hệ thống QTDND. Các QTDND Khu vực mới chỉ đóng vai trò là trạm trung chuyển nguồn vốn từ QTDND TW về các QTDND cơ sở<sup>70</sup>.

Năm là, việc pháp luật quy định các QTDND Khu vực được đồng thời làm chức năng của một QTDND cơ sở, nơi QTDND Khu vực đóng trụ sở đã dẫn đến hiện tượng các QTDND Khu vực lúng túng trong việc lựa chọn giữa thực hiện hoạt động kinh doanh với thực hiện chức năng hỗ trợ tài chính, điều hòa vốn giữa các QTDND cơ sở.

<sup>68</sup> Xem Quyết định số 113/QĐ/HN5 ngày 17 tháng 4 năm 1995; Điều 1 Quyết định số 142/QĐ-NH17 và Điều 1 Quyết định số 173/1997/QĐ-NH17 ngày 14 tháng 6 năm 1997.

<sup>69</sup> Về lý luận QTDND TW thuộc sở hữu chung của các QTDND Khu vực và QTDND cơ sở. QTDND TW được tổ chức ra với vai trò là tổ chức đầu mối đứng đầu hệ thống QTDND với vai trò liên kết hệ thống, hỗ trợ tài chính và điều hòa vốn trong hệ thống QTDND.

<sup>70</sup> Quỹ tín dụng nhân dân Trung ương (2012), Số 452/BC-QTDTW, ngày 29 tháng 06 năm 2012, Báo cáo tổng kết 10 năm triển khai thực hiện Chỉ thị số 57-CT/TW của Bộ Chính trị về củng cố, hoàn thiện và phát triển hệ thống QTDND, tr.2.

Trên thực tế đã xảy ra hiện tượng các QTDND Khu vực cạnh tranh với chính các thành viên của mình là QTDND cơ sở<sup>71</sup>.

***2.1.2. Pháp luật về mô hình tổ chức hệ thống tổ chức tín dụng là hợp tác xã giai đoạn từ năm 2000 đến năm 2013.***

Theo ông Trần Quang Khánh (nguyên Chủ tịch Hội đồng quản trị Ngân hàng HTX Việt Nam, Chủ tịch Hiệp hội QTDND Việt Nam), năm 1994 NHNN Việt Nam và Tổ chức Hợp tác kỹ thuật Đức (GTZ) ký kết dự án (SBV-GTZ) “Hỗ trợ công cuộc đổi mới ngành ngân hàng”, theo đó Tổ chức Hợp tác kỹ thuật Đức (GTZ) sẽ hỗ trợ cải cách ngành ngân hàng Việt Nam. Trong quá trình thực hiện dự án với sự giúp đỡ của Tổ chức Hợp tác kỹ thuật Đức (GTZ) Việt Nam đã nghiên cứu và thấy được nhiều điểm tích cực trong mô hình tổ chức hệ thống ngân hàng HTX của Đức. Đặc biệt, việc nghiên cứu quá trình phát triển mô hình tổ chức hệ thống ngân hàng HTX của Đức đã cho thấy những hạn chế trong mô hình tổ chức hệ thống các TCTD là HTX ba cấp và xu thế của Đức trong việc chuyển đổi từ mô hình ba cấp sang mô hình hai cấp. Năm 1907, Đức đã có tới 19.000 HTX tín dụng và ngân hàng HTX cơ sở, 64 ngân hàng HTX khu vực và 1 ngân hàng HTX TW. Sau một thời gian phát triển theo chiều sâu, nâng cao chất lượng hoạt động, song song với quá trình sáp nhập các HTX tín dụng với nhau để trở thành các ngân hàng HTX với quy mô hoạt động lớn hơn; đến năm 1970, Đức có 7.400 ngân hàng HTX cơ sở, 16 ngân hàng HTX khu vực và 1 ngân hàng HTX TW. Đến năm 2002, Đức có khoảng 1.800 ngân hàng HTX cơ sở, 1 ngân hàng HTX khu vực và 1 ngân hàng HTX TW<sup>72</sup>.

Xuất phát từ thực trạng pháp luật về mô hình tổ chức hệ thống các TCTD là HTX giai đoạn từ năm 1993 đến năm 2000, đồng thời, căn cứ vào bài học kinh nghiệm của Đức, ngày 10 tháng 10 năm 2000 Ban chấp hành Trung ương Đảng Cộng sản Việt Nam đã ban hành Chỉ thị số 57-CT/TW về việc củng cố, hoàn thiện và phát triển hệ thống QTDND (sau đây gọi tắt là Chỉ thị số 57). Trên cơ sở Chỉ thị số 57, NHNN đã xây dựng Đề án củng cố, hoàn thiện và phát triển hệ thống QTDND (Đề án được Thủ

<sup>71</sup> Quỹ tín dụng nhân dân Trung ương, tldd.

<sup>72</sup> <http://www.vapcf.org.vn/modules.php?name=News&op=newsdetail&catid=15&subcatid=14&id=6181>, truy cập ngày 23/11/2018. Thông tin trong bài báo trên đã được kiểm chứng bằng phương pháp phỏng vấn chuyên gia được thực hiện ngày 23/11/2018 đối với ông Trần Quang Khánh – Nguyên Chủ tịch Hội đồng thành viên Ngân hàng HTX Việt Nam (SĐT: 0904246268).

tướng Chính phủ phê duyệt theo Quyết định số 135/2000/QĐ-TTg, ngày 28 tháng 11 năm 2000). Theo tinh thần của Chỉ thị số 57 và các quy định cụ thể trong Đề án củng cố, hoàn thiện và phát triển hệ thống QTDND, thì một trong những nhiệm vụ quan trọng là phải hoàn thiện mô hình tổ chức hệ thống QTDND theo hướng chuyển dần từ mô hình ba cấp bao gồm QTDND cơ sở, QTDND Khu vực và QTDND TW sang mô hình hai cấp với QTDND cơ sở và QTDND TW<sup>73</sup>.

Thực hiện Chỉ thị số 57 và Đề án củng cố, hoàn thiện và phát triển hệ thống QTDND, NHNN đã xây dựng và trình Chính phủ ban hành Nghị định số 48/2001/NĐ-CP, ngày 13 tháng 8 năm 2001 về tổ chức và hoạt động của QTDND (sau đây gọi tắt là Nghị định số 48/2001/NĐ-CP). Theo Nghị định số 48/2001/NĐ-CP hệ thống các TCTD là HTX ở Việt Nam từ sau ngày 28 tháng 8 năm 2001 (ngày Nghị định 48/2001/NĐ-CP có hiệu lực thi hành) được tổ chức theo mô hình hai cấp bao gồm QTDND TW và QTDND cơ sở (QTDND Khu vực không còn được quy định trong Nghị định số 48/2001/NĐ-CP). Các văn bản quy phạm pháp luật quy định về QTDND Khu vực bị bãi bỏ kể từ ngày Nghị định số 48/2001/NĐ-CP có hiệu lực<sup>74</sup>. Nghị định số 48/2001/NĐ-CP chính là cơ sở pháp lý để thực hiện chuyển đổi mô hình tổ chức TCTD là HTX từ ba cấp sang hai cấp. Thực hiện Đề án củng cố, hoàn thiện và phát triển hệ thống QTDND và các quy định cụ thể trong Nghị định số 48/2001/NĐ-CP, QTDND TW đã phối hợp với 21 QTDND Khu vực thực hiện việc sáp nhập, chuyển đổi 21 QTDND Khu vực thành Chi nhánh của QTDND TW.

So với giai đoạn từ năm 1993 đến năm 2000, pháp luật về mô hình tổ chức hệ thống các TCTD là HTX giai đoạn từ năm 2000 đến năm 2013 đã có những tiến bộ nhất định.

Thứ nhất, Nghị định số 48/2001/NĐ-CP đã xác định rõ hệ thống các TCTD là HTX ở Việt Nam bao gồm hai loại hình là QTDND TW và QTDND cơ sở và đưa ra định nghĩa về QTDND TW và QTDND cơ sở<sup>75</sup>.

<sup>73</sup> Ban chấp hành Trung ương Đảng Cộng sản Việt Nam (2000), Chỉ thị số 57-CT/TW về việc củng cố, hoàn thiện và phát triển hệ thống QTDND.

<sup>74</sup> Xem thêm: Điều 74 Nghị định số 48 và Quyết định số 2156/QĐ-NHNN, ngày 22 tháng 10 năm 2012, về việc công bố danh mục văn bản quy phạm pháp luật do Thống đốc NHNN Việt Nam ban hành từ ngày 01/01/1997 đến hết ngày 30/6/2012 đã hết hiệu lực thi hành (bổ sung).

<sup>75</sup> Xem thêm: Điều 3, Điều 4 Nghị định số 48/2001/NĐ-CP.

Khi Luật TCTD 2010 được ban hành thay thế cho Luật TCTD 1997, các khái niệm về TCTD là HTX, ngân hàng HTX, và QTDND đã được luật hoá. Mặc dù Luật TCTD 2010 không đưa ra khái niệm mô hình tổ chức hệ thống các TCTD là HTX nhưng với các khái niệm: TCTD là HTX; ngân hàng HTX và QTDND, có thể xác định hệ thống các TCTD là HTX ở Việt Nam được tổ chức theo mô hình hai cấp với ngân hàng HTX và QTDND, trong đó, *“Ngân hàng HTX là ngân hàng của tất cả các QTDND”*. Trên thực tế, mô hình hai cấp với QTDND TW và QTDND cơ sở còn tồn tại đến năm 2013 khi QTDND TW được chuyển đổi thành Ngân hàng HTX Việt Nam nhưng những quy định trên đã thể hiện được kỹ năng lập pháp, khả năng dự liệu của nhà làm luật.

Thứ hai, pháp luật về TCTD là HTX trong giai đoạn từ năm 2000 đến năm 2013 đã quy định cụ thể hơn về nghĩa vụ của QTDND cơ sở trong việc trở thành thành viên của QTDND TW. Theo đó, QTDND cơ sở có nghĩa vụ *“Tham gia tổ chức liên kết phát triển hệ thống nhằm mục tiêu xây dựng QTDND và cả hệ thống QTDND an toàn, hiệu quả, phát triển bền vững”*<sup>76</sup>.

Thứ ba, Nghị định số 48/2001/NĐ-CP đã dành một điều luật riêng quy định về mối liên kết hệ thống trong mô hình tổ chức hệ thống QTDND. Theo đó, các QTDND được liên kết với nhau để: Thống nhất và phối hợp hoạt động nhằm mục tiêu hợp tác tương trợ giữa các thành viên; bảo đảm sự an toàn và phát triển từng QTDND và toàn hệ thống thông qua các công việc (điều hoà vốn; xây dựng quỹ an toàn hệ thống QTDND; đào tạo cán bộ; tổ chức kiểm toán; trao đổi thông tin, kinh nghiệm và tư vấn cho nhau về quản trị, tổ chức và điều hành nghiệp vụ)<sup>77</sup>. Quy định trên thể hiện các nhà lập pháp đã qua tâm nhiều hơn đến việc tạo dựng mối liên kết giữa các QTDND cơ sở với nhau và với QTDND TW trong một mô hình tổ chức hệ thống chung.

Pháp luật về mô hình tổ chức hệ thống các TCTD là HTX giai đoạn từ năm 2000 đến năm 2013 đã có những tiến bộ nhất định, khắc phục được một số hạn chế, bất cập của pháp luật trong giai đoạn trước. Tuy nhiên, vấn đề mô hình tổ chức hệ thống các TCTD là HTX vẫn chưa được quy định cụ thể; tên gọi, vị trí pháp lý, quyền

<sup>76</sup> Khoản 6 Điều 8 Nghị định số 48/2001/NĐ-CP QTDND.

<sup>77</sup> Điều 9 Nghị định số 48/2001/NĐ-CP.

và nghĩa vụ của tổ chức đầu mối đứng đầu hệ thống các TCTD là HTX vẫn chưa được quy định cụ thể và thống nhất.

### ***2.1.3. Pháp luật về mô hình tổ chức hệ thống tổ chức tín dụng là hợp tác xã giai đoạn từ năm 2013 đến nay***

Có thể khẳng định, giai đoạn từ năm 2013 đến nay là giai đoạn hoàn thiện mô hình tổ chức hệ thống các TCTD là HTX. Theo ông Nguyễn Thạc Tâm – Phó Tổng giám đốc Ngân hàng HTX Việt Nam: Mô hình tổ chức hệ thống các TCTD là HTX ở Việt Nam hiện nay là kết quả của quá trình nghiên cứu, học tập từ mô hình Quỹ tín dụng Desjardins ở Quebec Canada, mô hình ngân hàng HTX của Đức và mới nhất là mô hình Ngân hàng Rabobank của Hà Lan. Mô hình Ngân hàng Rabobank của Hà Lan được tổ chức theo mô hình hai cấp, bao gồm Ngân hàng Rabobank TW (01) và các Ngân hàng Rabobank cơ sở (150), trong đó Rabobank TW tồn tại với tư cách là ngân hàng TW của các Rabobank cơ sở, có quyền thu thập thông tin, kiểm tra hoạt động, cho vay hỗ trợ và nhận tiền gửi nhân dân từ các Rabobank cơ sở. Tuy nhiên, các Rabobank cơ sở không phải là đơn vị cấp dưới của Rabobank TW, chúng tồn tại độc lập và có quyền tự chủ kinh doanh<sup>78</sup>.

Chủ trương chuyển đổi QTDND TW thành Ngân hàng HTX Việt Nam và xây dựng mô hình tổ chức hệ thống các TCTD là HTX hai cấp bao gồm ngân hàng HTX và QTDND của Luật TCTD 2010 đã được cụ thể hóa trong Thông tư số 31/2012/TT-NHNN, ngày 31 tháng 12 năm 2012, quy định về ngân hàng HTX (sau đây gọi tắt là Thông tư số 31/2012/TT-NHNN). Trên cơ sở quy định của Thông tư số 31/2012/TT-NHNN, QTDND TW đã thực hiện các thủ tục để chuyển đổi QTDND TW thành Ngân hàng HTX Việt Nam, ngày 04 tháng 6 năm 2013, Ngân hàng HTX Việt Nam chính thức được thành lập theo Giấy phép số 166/GP-NHNN cho phép thành lập Ngân hàng HTX Việt Nam. Sau khi QTDND TW được chuyển đổi thành Ngân hàng HTX Việt Nam, hệ thống các TCTD là HTX ở Việt Nam chính thức được tổ chức theo mô hình hai cấp, bao gồm ngân hàng HTX và QTDND<sup>79</sup>. Tính liên kết hệ thống, mối quan hệ

<sup>78</sup> Thông tin trên được thu thập bằng hình thức phỏng vấn chuyên gia được thực hiện ngày 20/10/2017 đối với ông Nguyễn Thạc Tâm – Phó Tổng Giám đốc Ngân hàng HTX Việt Nam (SDT: 0903227848).

<sup>79</sup> Từ khi Luật TCTD 2010 có hiệu lực (01/01/2011), tên gọi QTDND chỉ được sử dụng để chỉ loại hình “TCTD là HTX” cấp cơ sở, thay thế cho tên gọi QTDND cơ sở. Tuy nhiên, trên thực tế cụm từ QTDND vẫn được sử dụng là một phần tên gọi của TCTD cấp TW ở Việt Nam (QTDND TW) đến năm 2013.

giữa ngân hàng HTX và QTDND được pháp luật về mô hình tổ chức hệ thống các TCTD là HTX giai đoạn từ năm 2013 đến nay quy định cụ thể và rõ ràng hơn, thể hiện ở những nội dung sau:

*Thứ nhất, QTDND có nghĩa vụ tham gia QTDND TW (Ngân hàng HTX Việt Nam) với tư cách là thành viên.*

Như đã phân tích, thực tế ở Việt Nam tất cả các QTDND đều bắt buộc phải tham gia Ngân hàng HTX Việt Nam với tư cách là thành viên. Tuy nhiên, pháp luật thực định Việt Nam chưa có quy định cụ thể, rõ ràng khẳng định QTDND có nghĩa vụ trở thành thành viên của Ngân hàng HTX Việt Nam (QTDND TW). Pháp luật về mô hình tổ chức hệ thống các TCTD là HTX ở các giai đoạn trước mới chỉ dừng lại ở việc quy định QTDND có nghĩa vụ “*Thực hiện các nghĩa vụ tài chính theo quy định của pháp luật và điều lệ của Liên hiệp, Liên minh QTDND*”<sup>80</sup> hay QTDND cơ sở có nghĩa vụ “*Tham gia tổ chức liên kết phát triển hệ thống nhằm mục tiêu xây dựng QTDND và cả hệ thống QTDND an toàn, hiệu quả, phát triển bền vững*”. Hiện nay, vấn đề trên đã được khắc phục với các quy định: (1) QTDND có nghĩa vụ “*Góp vốn xác lập tư cách thành viên và vốn góp thường niên tại Ngân hàng HTX Việt Nam*”<sup>81</sup>; (2) QTDND chỉ được chuyển nhượng một phần vốn góp của mình cho các pháp nhân khác đáp ứng các điều kiện trở thành thành viên của ngân hàng HTX và phải duy trì mức vốn góp xác lập tư cách thành viên và vốn góp thường niên tối thiểu<sup>82</sup>.

*Thứ hai, về vị trí pháp lý, nhiệm vụ, quyền hạn của ngân hàng HTX trong mối quan hệ với QTDND.*

Để hoàn thiện mô hình tổ chức hệ thống các TCTD là HTX, củng cố vị trí pháp lý của ngân hàng HTX với vai trò là tổ chức đầu mối của hệ thống các TCTD là HTX, pháp luật về mô hình tổ chức hệ thống các TCTD là HTX giai đoạn từ năm 2013 đến nay đã trao cho ngân hàng HTX thẩm quyền nhất định trong mối quan hệ với các QTDND. Theo đó, ngân hàng HTX có quyền: Yêu cầu QTDND cung cấp thông tin, báo cáo phục vụ cho mục đích điều hòa vốn và giám sát an toàn hệ thống; kiểm tra,

<sup>80</sup> Khoản 7 Điều 8 Nghị định số 42/1997/NĐ-CP.

<sup>81</sup> Khoản 5 Điều 41 Thông tư số 04/2015/TT-NHNN.

<sup>82</sup> Điểm a khoản 1 Điều Thông tư số 31/2012/TT-NHNN.

giám sát QTDND thành viên trong việc sử dụng vốn vay và khả năng trả nợ vốn vay từ ngân hàng HTX; kiểm tra, giám sát hoạt động QTDND thành viên theo yêu cầu của NHNN về đối tượng, nội dung, phạm vi, thời hạn kiểm tra, giám sát. Cùng với đó, ngân hàng HTX có trách nhiệm hướng dẫn, đào tạo nghiệp vụ ngân hàng, công nghệ thông tin đối với QTDND thành viên; hỗ trợ các hoạt động ngân hàng cho QTDND thành viên theo quy định của pháp luật; tham gia xử lý đối với QTDND thành viên gặp khó khăn hoặc có dấu hiệu mất an toàn trong hoạt động; quản lý tiền gửi điều hòa vốn của hệ thống QTDND; thực hiện trách nhiệm khác theo quy định của điều lệ và pháp luật<sup>83</sup>.

Bên cạnh những kết quả đạt được pháp luật về mô hình tổ chức hệ thống các TCTD là HTX giai đoạn từ năm 2013 đến nay cũng tồn tại những hạn chế, bất cập nhất định cần phải hoàn thiện.

*Thứ nhất, pháp luật về mô hình tổ chức hệ thống các TCTD là HTX không đưa ra quy định về mô hình tổ chức hệ thống các TCTD là HTX.*

Ngoài định nghĩa về ngân hàng HTX và QTDND, Luật TCTD 2010 đã có định nghĩa về TCTD là HTX. Tuy nhiên, định nghĩa này mới chỉ dừng lại ở việc chỉ ra căn cứ để xác định các loại hình TCTD là HTX và liệt kê các loại hình TCTD là HTX mà chưa thể hiện được mối quan hệ giữa các loại hình TCTD là HTX trong mô hình tổ chức hệ thống nói chung. Để có một cái nhìn đầy đủ về hệ thống các TCTD là HTX, quy định về mô hình tổ chức hệ thống các TCTD là HTX hết sức cần thiết.

*Thứ hai, tổ chức đầu mối của hệ thống các TCTD là HTX chưa được quy định cụ thể, rõ ràng.*

Hệ thống các TCTD là HTX mỗi quốc gia sẽ chỉ có một tổ chức đầu mối, tổ chức đầu mối đứng đầu hệ thống các TCTD là HTX mỗi quốc gia được xác định là TCTD là HTX cấp TW. Ở Việt Nam, tổ chức đầu mối đứng đầu hệ thống các TCTD là HTX là Ngân hàng HTX Việt Nam. Thực trạng trên hoàn toàn phù hợp với quy định “*Ngân hàng HTX là ngân hàng của tất cả các QTDND*” trong Luật TCTD 2010. Tuy nhiên, quy định về thẩm quyền cấp giấy phép, điều kiện cấp giấy phép, trình tự cấp

---

<sup>83</sup> Điều 44, Điều 45 Văn bản hợp nhất số 45/VBHN-NHNN, ngày 05 tháng 12 năm 2019, Thông tư quy định về Ngân hàng HTX.

giấy phép thành lập ngân hàng HTX tại Thông tư số 31/2012/TT-NHNN có thể dẫn đến cách hiểu, ngoài Ngân hàng HTX Việt Nam ở Việt Nam có thể có các ngân hàng HTX khác được thành lập và Ngân hàng HTX Việt Nam không phải tổ chức đầu mối đứng đầu hệ thống các TCTD là HTX<sup>84</sup>.

## **2.2. Thực trạng pháp luật và thực tiễn thi hành pháp luật về thành lập tổ chức tín dụng là hợp tác xã**

### ***2.2.1. Quy định của pháp luật về thành lập quỹ tín dụng nhân dân***

QTDND được thành lập bởi các thành viên và để có thể tham gia thành lập QTDND, trước tiên chủ thể phải đáp ứng được các điều kiện đặt ra đối với thành viên QTDND. Chính vì vậy, pháp luật về thành lập QTDND không chỉ bao gồm quy định về trình tự, thủ tục thành lập QTDND và điều kiện cấp giấy phép thành lập QTDND, quy định của pháp luật về thành viên QTDND cũng được xác định là một nội dung của pháp luật về thành lập QTDND. Nội dung sau đây sẽ nghiên cứu pháp luật về thành lập QTDND với cấu phần gồm: Pháp luật về thành viên QTDND và Pháp luật về trình tự, thủ tục thành lập QTDND.

#### ***2.2.1.1. Quy định của pháp luật về thành viên quỹ tín dụng nhân dân***

So với quy chế pháp lý về thành viên QTDND trước đây,<sup>85</sup> quy chế hiện tại trong Thông tư số 04/2015/TT-NHNN và Thông tư số 21/2019/TT-NHNN chặt chẽ hơn và đã thu hẹp các đối tượng có quyền tham gia vào QTDND với tư cách thành viên.

#### ***Thứ nhất, về các chủ thể có quyền tham gia vào QTDND với tư cách thành viên***

Theo mục 2, phần II, Thông tư số 08/2005/TT-NHNN, thành viên của QTDND có thể là: Cá nhân; hộ gia đình; các tổ chức, cơ quan là pháp nhân (trừ quỹ xã hội, quỹ từ thiện); các tổ chức, cơ quan (trừ quỹ xã hội, quỹ từ thiện) không phải là pháp nhân; tổ hợp tác; công ty hợp danh. Tuy nhiên, Thông tư số 04/2015/TT-NHNN đã giới hạn thành viên của QTDND trong ba đối tượng là: Cá nhân, hộ gia đình và pháp nhân<sup>86</sup>.

<sup>84</sup> Xem thêm: Mục I, Chương 2 Thông tư số 31/2012/TT-NHNN.

<sup>85</sup> Xem thêm: Điều 21 Nghị định số 48/2001/NĐ-CP; khoản 10 Điều 1 Nghị định số 69/2005/NĐ-CP và được hướng dẫn cụ thể tại mục 2, phần II, Thông tư số 08/2005/TT-NHNN và mục 1, Thông tư số 06/2007/TT-NHNN.

<sup>86</sup> Khoản 2 Điều 3 Thông tư số 04/2015/TT-NHNN.



Xuất phát từ các điều kiện đặc thù về kinh tế, văn hóa, xã hội và lịch sử của đất nước, pháp luật Việt Nam đã và vẫn đang ghi nhận hộ gia đình, tổ hợp tác và các tổ chức không có tư cách pháp nhân là chủ thể của pháp luật. Tuy nhiên, việc ghi nhận tư cách chủ thể của hộ gia đình, tổ hợp tác và cho phép các chủ thể tham gia vào các quan hệ pháp luật theo quy định của pháp luật hiện hành đã và đang gây ra nhiều khó khăn cho hoạt động áp dụng pháp luật.

Đối với hộ gia đình, các thành viên của hộ gia đình thường xuyên có sự thay đổi (do tách, nhập, sinh, tử, kết hôn...), nên việc xác định thành viên của hộ gia đình để xác định quyền và nghĩa vụ khi có tranh chấp gặp nhiều khó khăn. Bên cạnh đó, rất khó xác định tài sản chung của hộ gia đình, lợi ích chung của hộ gia đình khi tham gia quan hệ dân sự và điều đó gây khó khăn cho việc xác định trách nhiệm dân sự của cá nhân hay trách nhiệm dân sự của hộ gia đình.

Đối với tổ hợp tác, theo thống kê ở Việt Nam hiện nay có khoảng 370.000 tổ hợp tác<sup>87</sup>. Các quy định về tổ hợp tác hiện hành gây nhiều khó khăn trong việc xác định tư cách pháp lý của tổ hợp tác, phân định trách nhiệm dân sự của tổ hợp tác và trách nhiệm dân sự của từng thành viên tổ hợp tác.

Tương tự, đối với tổ chức không có tư cách pháp nhân, việc xác định tư cách pháp lý của tổ chức, xác định tài sản chung của tổ chức và phân định trách nhiệm giữa tổ chức với thành viên của tổ chức trên thực tế là rất khó khăn. Xuất phát từ thực trạng trên, pháp luật Việt Nam đang dần loại bỏ vai trò chủ thể pháp luật của hộ gia đình, tổ hợp tác và các tổ chức không có tư cách pháp nhân. Theo quy định của Bộ luật Dân sự năm 2005, chủ hộ là người đại diện theo pháp luật của hộ gia đình, tổ trưởng tổ hợp tác là người đại diện theo pháp luật của tổ hợp tác, giao dịch do người đại diện xác lập và thực hiện vì mục đích chung làm phát sinh quyền và nghĩa vụ cho cả hộ gia đình và tổ hợp tác. Tuy nhiên, theo quy định tại Điều 101 Bộ luật Dân sự năm 2015, *“Trường hợp hộ gia đình, tổ hợp tác, tổ chức khác không có tư cách pháp nhân tham gia quan hệ dân sự, thì các thành viên của hộ gia đình, tổ hợp tác, tổ chức khác không có tư cách pháp nhân là chủ thể tham gia xác lập, thực hiện giao dịch dân sự hoặc ủy quyền cho người đại diện tham gia xác lập, thực hiện giao dịch dân sự”*. Quy định trên thể

<sup>87</sup><https://thongtinphapluatdansu.edu.vn/2013/01/28/to-hop-tc-mot-chu-the-trong-php-luat-dn-su-v-nhung-van-de-dat-ra-khi-sua-doi-bo-luat-dn-su-2005/>, truy cập ngày 12/11/2018.

hiện quan điểm tiếp cận mới của các nhà làm luật Việt Nam trong việc xác định tư cách chủ thể đối với hộ gia đình, tổ hợp tác và tổ chức không có tư cách pháp nhân. Trước Bộ luật Dân sự 2015, định hướng trên đã được thể hiện trong Luật HTX năm 2003, Luật HTX 2012 và Luật DN 2014. Điều 17 Luật HTX năm 2003 và Điều 13 Luật HTX 2012 khi quy định về các đối tượng có thể tham gia là thành viên HTX (xã viên HTX)<sup>88</sup> đã không liệt kê các đối tượng là tổ hợp tác và tổ chức không có tư cách pháp nhân. Điều 18 Luật DN 2014 cũng quy định tổ chức không có tư cách pháp nhân là đối tượng không được quyền thành lập và quản lý doanh nghiệp.

Từ những phân tích trên có thể khẳng định, việc Thông tư số 04/2015/TT-NHNN loại bỏ tổ hợp tác và tổ chức, cơ quan không phải là pháp nhân khỏi nhóm các chủ thể có thể tham gia QTDND với tư cách là thành viên là phù hợp, bảo đảm sự thống nhất của pháp luật. Tuy nhiên, có hai vấn đề đặt ra cần phải nghiên cứu và tiếp tục hoàn thiện.

Một là, Thông tư số 04/2015/TT-NHNN và Thông tư số 21/2019/TT-NHNN không có quy định chuyển tiếp để giải quyết đối với trường hợp các tổ hợp tác và tổ chức, cơ quan không phải là pháp nhân đã tham gia QTDND với tư cách là thành viên trước thời điểm Thông tư số 04/2015/TT-NHNN có hiệu lực. Thiếu quy định chuyển tiếp dẫn đến tình trạng thiếu đồng bộ trong các quy định của pháp luật và gây khó khăn cho cơ quan quản lý Nhà nước trong việc xử lý đối với trường hợp QTDND tiếp nhận thành viên là tổ hợp tác và tổ chức, cơ quan không phải là pháp nhân trước thời điểm Thông tư số 04/2015/TT-NHNN có hiệu lực.

Hai là, theo Luật HTX năm 2003, Luật HTX 2012 và Thông tư số 04/2015/TT-NHNN, hộ gia đình vẫn có thể tham gia vào HTX với tư cách là thành viên HTX, tham gia vào QTDND với tư cách thành viên. Việc pháp luật Việt Nam vẫn thừa nhận hộ gia đình là một chủ thể của pháp luật và cho phép họ trở thành thành viên HTX, thành viên QTDND xuất phát từ các điều kiện đặc thù về kinh tế, văn hóa, xã hội, gia đình và lịch sử của đất nước. Tuy nhiên, như đã phân tích ở trên việc cho phép hộ gia đình trở thành thành viên của HTX nói chung và QTDND nói riêng sẽ dẫn đến những khó khăn trong thực thi pháp luật.

---

<sup>88</sup> Luật HTX năm 2003 gọi là xã viên HTX.

*Thứ hai, về điều kiện để các chủ thể có thể tham gia QTDND với tư cách là thành viên*

Theo Thông tư số 04/2015/TT-NHNN, thành viên của QTDND có thể là cá nhân, hộ gia đình, pháp nhân. Tuy nhiên, các đối tượng trên phải đáp ứng được các điều kiện nhất định để có thể trở thành thành viên của QTDND.

Đối với cá nhân: Cá nhân phải là “*Công dân Việt Nam đủ 18 tuổi trở lên, có năng lực hành vi dân sự đầy đủ, thường trú hoặc đăng ký tạm trú trên địa bàn hoạt động của QTDND*”<sup>89</sup>. Với quy định trên, để cá nhân có thể tham gia là thành viên của QTDND, thì trước tiên là họ phải là công dân Việt Nam. Quy định trên kế thừa quy định tương ứng tại Mục 2 phần II Thông tư số 08/2005/TT-NHNN. Vấn đề đặt ra là, quy định trên có thực sự phù hợp với xu thế hội nhập kinh tế quốc tế, có thống nhất với các quy định khác của pháp luật có liên quan.

Do đòi hỏi của hội nhập kinh tế thế giới, để thu hút đầu tư nước ngoài, pháp luật các quốc gia đang dần xóa bỏ sự phân biệt đối xử giữa nhà đầu tư trong nước và nhà đầu tư nước ngoài. Chính vì thế, Luật DN 2014 khi quy định về quyền thành lập, quản lý doanh nghiệp, quyền góp vốn mua cổ phần cũng không có sự phân biệt giữa cá nhân là công dân Việt Nam và cá nhân là người nước ngoài<sup>90</sup>. Với quan điểm tiếp cận mới thông thoáng hơn, Luật HTX 2012 đã có sự thay đổi so với Luật HTX năm 2003, theo đó ngoài cá nhân là công dân Việt Nam, thì cá nhân là người nước ngoài nếu cư trú hợp pháp tại Việt Nam nếu đáp ứng đủ các điều kiện theo quy định cũng có thể trở thành thành viên của HTX<sup>91</sup>. Trong lĩnh vực ngân hàng, lĩnh vực chứng khoán, pháp luật cũng cho phép nhà đầu tư nước ngoài nắm giữ cổ phần, phần vốn góp để trở thành thành viên, cổ đông của TCTD<sup>92</sup>. Với những quy định trên có thể thấy Thông tư số 04/2015/TT-NHNN chỉ cho phép cá nhân là công dân Việt Nam có quyền tham gia QTDND với tư cách là thành viên là vấn đề cần xem xét lại.

Ngoài điều kiện phải là công dân Việt Nam, đủ 18 tuổi và có năng lực hành vi dân sự đầy đủ, để có thể trở thành viên của QTDND cá nhân còn phải thỏa mãn thêm

<sup>89</sup> Điểm a khoản 1 Điều 31 Thông tư số 04/2015/TT-NHNN.

<sup>90</sup> Xem thêm: Điều 17 Luật Doanh nghiệp năm 2010.

<sup>91</sup> Xem thêm: Điều 17 Luật HTX năm 2003 và Điều 13 Luật HTX 2012.

<sup>92</sup> Xem thêm: Khoản 11 Điều 6 Luật Chứng khoán năm 2006 (sửa đổi, bổ sung năm 2010 và năm 2018); Điều 16 Luật TCTD 2010.

điều kiện “*thường trú hoặc đăng ký tạm trú trên địa bàn hoạt động của QTDND*”. Quy định này mang tính đặc thù đối với QTDND, nhằm bảo đảm QTDND tồn tại, hoạt động không xa rời mục tiêu “*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*”. Trước khi Thông tư số 04/2015/TT-NHNN được ban hành, điều kiện trên được quy định và thực hiện theo quy định tại Thông tư số 08/2005/TT-NHNN, Thông tư số 06/2007/TT-NHNN với nội dung “*cur trú, làm việc hoặc sản xuất kinh doanh hợp pháp trên địa bàn hoạt động của Quỹ tín dụng cơ sở*”. Theo đó, “*Cư trú: Là việc công dân sinh sống tại một địa điểm thuộc xã, phường, thị trấn trên địa bàn hoạt động của Quỹ tín dụng cơ sở dưới hình thức thường trú hoặc tạm trú theo quy định của Luật Cư trú*”<sup>93</sup> và “*Sản xuất, kinh doanh hợp pháp: là những cá nhân thực hiện hoạt động sản xuất - kinh doanh theo Giấy chứng nhận đăng ký kinh doanh hoặc được Ủy ban nhân dân xã, phường, thị trấn xác nhận có sản xuất, kinh doanh trên địa bàn hoạt động của QTDND cơ sở*”<sup>94</sup>. Thực tế cho thấy, rào cản “*cur trú, làm việc hoặc sản xuất kinh doanh hợp pháp trên địa bàn hoạt động của Quỹ tín dụng cơ sở*” đã không thể ngăn chặn được “*tình trạng một số người cư trú ở một địa phương nhưng lại mang tiền đến địa phương khác thành lập QTDND để tranh thủ các cơ chế, chính sách ưu đãi của Nhà nước đối với loại hình TCTD là HTX này nhằm mục tiêu tìm kiếm lợi nhuận, thậm chí có trường hợp cùng lúc góp vốn thành lập nhiều QTDND ở nhiều địa phương khác nhau*”<sup>95</sup>. Để khắc phục tình trạng trên Điều 31 Thông tư số 04/2015/TT-NHNN đã quy định chặt chẽ và cụ thể hơn với hai điều kiện là “*có hộ khẩu*” và “*thường trú*”.

Số liệu về tổng số QTDND, tổng số thành viên của hệ thống QTDND và số lượng thành viên trung bình của một QTDND qua các năm từ 2015 đến 2019 đã cho thấy tính đúng đắn của quy định trên (Xem bảng 1.1). Số lượng QTDND tăng dần qua các năm, từ 1148 (năm 2015) lên 1175 (năm 2016) và 1182 (năm 2019), nhưng số lượng thành viên trung bình của một QTDND đã giảm từ 1745 (năm 2015) xuống còn 1448 (năm 2019). Trong đó số lượng thành viên QTDND sụt giảm lớn nhất là năm 2016 so với năm 2015 (từ 1745 xuống còn 1486, do các QTDND thực hiện cam kết

<sup>93</sup> Mục 1 Thông tư số 06/2007/TT-NHNN.

<sup>94</sup> Mục 3, phần I Thông tư số 08/2005/TT-NHNN.

<sup>95</sup> Ngân hàng Nhà nước Việt Nam (2013), Số 82/BC-NHNN ngày 05 tháng 7 năm 2013 Báo cáo tổng kết thực hiện chỉ thị 57-CT/TW ngày 10/10/2000 của Bộ chính trị về củng cố, hoàn thiện và phát triển hệ thống QTDND.

sau thời hạn tối đa 12 tháng kể từ ngày 01/6/2015 không còn thành viên không “*có hộ khẩu và thường trú*” trên địa bàn hoạt động của QTDND<sup>96</sup>).

**Bảng 1.1. Số liệu tổng số QTDND và tổng số thành viên của hệ thống QTDND từ năm 2014 đến 2019**

	Năm 2015	Năm 2016	Năm 2017	Năm 2018	Năm 2019
Tổng số QTDND	1148	1175	1177	1183	1182
Tổng số thành viên QTDND	2.004.210	1.746.308	1.769.784	1.781.453	1.711.618
Số lượng thành viên trung bình của một QTDND	1745	1486	1503	1505	1448

Nguồn: *Tổng hợp từ báo cáo kết quả hoạt động của Hiệp hội QTDND qua các năm 2015, 2016, 2017, 2018, 2019.*

Tuy nhiên, quy định của Thông tư số 04/2015/TT-NHNN hiện đã được sửa đổi bởi Thông tư số 21/2019/TT-NHNN, theo đó, quy định “*có hộ khẩu và thường trú*” trên địa bàn hoạt động của QTDND đã được sửa đổi thành “*thường trú hoặc đăng ký tạm trú trên địa bàn hoạt động của QTDND. Trường hợp đăng ký tạm trú, cá nhân phải có hoạt động sản xuất, kinh doanh hoặc là người lao động làm việc trên địa bàn hoạt động của QTDND và phải có tài liệu chứng minh về vấn đề này*”. Lý do của việc sửa đổi Thông tư số 04/2015/TT-NHNN có thể xuất phát từ sự khó khăn của các QTDND trong việc kết nạp thêm thành viên mới. Tuy nhiên, việc sửa đổi trên thể hiện tư duy dễ dãi, thiếu nhất quán của nhà làm luật<sup>97</sup>.

Ngoài cá nhân là công dân Việt Nam đủ 18 tuổi trở lên, có năng lực hành vi dân sự đầy đủ, có hộ khẩu và thường trú trên địa bàn hoạt động của QTDND có thể tham gia vào QTDND với tư cách là thành viên, theo quy định của Thông tư số 04/2015/TT-NHNN cán bộ, công chức đang làm việc tại các tổ chức, cơ quan có trụ sở chính đóng trên địa bàn hoạt động của QTDND cũng có thể tham gia QTDND với tư cách là thành viên<sup>98</sup>. Việc cho phép cán bộ, công chức tham gia góp vốn trở thành thành viên của QTDND là phù hợp với mục tiêu hoạt động của QTDND và thực trạng tiền lương, thu nhập của cán bộ,

<sup>96</sup> Xem thêm: Điều 48 Thông tư số 04/2015/TT-NHNN.

<sup>97</sup> Xem thêm: <http://baohinhphu.vn/Tra-loi-cong-dan/Dieu-kien-ve-thanh-vien-bop-chet-cac-quy-tin-dung/293165.vgp>, truy cập ngày 31 tháng 7 năm 2020.

<sup>98</sup> Điểm b khoản 1 Điều 31 Thông tư số 04/2015/TT-NHNN.

công chức ở Việt Nam. Bên cạnh đó, quy định trên còn bảo đảm sự thống nhất với quy định của Luật Doanh nghiệp năm 2014 (sau đây gọi tắt là Luật DN 2014).

Đối với hộ gia đình: Phải là hộ gia đình có hộ khẩu thường trú trên địa bàn hoạt động của QTDND; các thành viên trong hộ có chung tài sản để phục vụ sản xuất, kinh doanh dịch vụ của hộ gia đình; người đại diện của hộ gia đình phải được các thành viên của hộ gia đình ủy quyền đại diện bằng văn bản theo quy định của pháp luật và phải đảm bảo các điều kiện theo quy định đối với thành viên là cá nhân<sup>99</sup>.

Đối với pháp nhân: Phải là pháp nhân (trừ Quỹ xã hội, Quỹ từ thiện) đang hoạt động bình thường và có trụ sở chính đặt tại địa bàn hoạt động của QTDND; người ký đơn đề nghị tham gia góp vốn QTDND phải là người đại diện theo pháp luật của pháp nhân. Người đại diện theo pháp luật của pháp nhân có thể ủy quyền cho cá nhân khác của pháp nhân làm đại diện tham gia QTDND theo quy định của pháp luật có liên quan<sup>100</sup>.

*Thứ ba, về các đối tượng không được tham gia QTDND với tư cách là thành viên*

Bên cạnh việc quy định các đối tượng được tham gia QTDND với tư cách là thành viên, pháp luật về TCTD là HTX cũng quy định các đối tượng không được tham gia QTDND với tư cách là thành viên.

*Một là; người đang bị truy cứu trách nhiệm hình sự, đang phải chấp hành bản án, quyết định về hình sự của Tòa án; người đã bị kết án từ tội phạm nghiêm trọng trở lên mà chưa được xóa án tích<sup>101</sup>.*

Trước khi Thông tư số 04/2015/TT-NHNN được ban hành vấn đề trên được thực hiện theo quy định của Thông tư số 08/2005/TT-NHNN, theo đó, “Cá nhân không đủ các điều kiện quy định nêu trên hoặc đang bị truy cứu trách nhiệm hình sự, cá nhân đang phải chấp hành hình phạt tù, cá nhân bị Tòa án tước quyền hành nghề do vi phạm các tội theo quy định của pháp luật và cá nhân đang trong thời gian chấp hành quyết định đưa vào cơ sở giáo dục, cơ sở chữa bệnh không được tham gia thành viên Quỹ tín dụng cơ sở.”. So với Thông tư số 08/2005/TT-NHNN, Thông tư số 04/2015/TT-NHNN đã quy định hoàn thiện hơn, ngắn gọn và dễ hiểu hơn. Tuy nhiên,

<sup>99</sup> Khoản 2 Điều 31 Thông tư số 04/2015/TT-NHNN.

<sup>100</sup> Khoản 2 Điều 31 Thông tư số 04/2015/TT-NHNN.

<sup>101</sup> Điểm c khoản 1 Điều 31 Thông tư số 04/2015/TT-NHNN.

về các loại chủ thể bị cấm tham gia QTDND với tư cách là thành viên theo quy định của Thông tư số 04/2015/TT-NHNN lại chưa thực sự phù hợp, cần phải tiếp tục nghiên cứu và hoàn thiện.

*Đối với người đã bị kết án từ tội phạm nghiêm trọng trở lên mà chưa được xóa án tích.* Hiến pháp Việt Nam ghi nhận công dân có quyền tự do kinh doanh trong những ngành nghề mà pháp luật không cấm. Theo quy định của pháp luật Việt Nam, chỉ có Tòa án (Hội đồng xét xử trong vụ án hình sự hay Thẩm phán tiến hành thủ tục phá sản) là cơ quan duy nhất có quyền quyết định cấm đảm nhiệm chức vụ, cấm hành nghề hoặc làm công việc nhất định (hay không được quyền thành lập doanh nghiệp, HTX, làm người quản lý doanh nghiệp)<sup>102</sup>. Quyền tham gia QTDND với tư cách là thành viên khi đáp ứng đủ điều kiện theo quy định pháp luật là biểu hiện cụ thể của quyền tự do kinh doanh. Chính vì vậy, nếu không có quyết định của Tòa án về việc cấm một người tham gia thành lập, quản lý doanh nghiệp, HTX, thì không thể cấm người đó tham gia QTDND với tư cách là thành viên, quy định của Thông tư số 04/2015/TT-NHNN là thiếu nhất quán với quy định của Bộ Luật hình sự.

*Đối với người đang bị cấm hành nghề kinh doanh, đảm nhiệm chức vụ hoặc làm một công việc nhất định liên quan đến kinh doanh theo quyết định của Tòa án.* Khi một người đã bị Tòa án quyết định cấm hành nghề kinh doanh, đảm nhiệm chức vụ hoặc làm một công việc nhất định liên quan đến kinh doanh có nghĩa rằng họ sẽ không được quyền tham gia thành lập quản lý doanh nghiệp nói chung và HTX nói riêng. Chính vì vậy, Luật DN 2014 cũng đã quy định cấm tham gia thành lập và quản lý doanh nghiệp đối với người đang bị cấm hành nghề kinh doanh, đảm nhiệm chức vụ hoặc làm một công việc nhất định liên quan đến kinh doanh theo quyết định của Tòa án. Vấn đề trên đã được quy định trong Thông tư số 08/2005/TT-NHNN nhưng lại không được quy định trong Thông tư số 04/2015/TT-NHNN. Đó phải được coi là một hạn chế của Thông tư số 04/2015/TT-NHNN, đặc biệt trong bối cảnh đang thực hiện chủ trương siết chặt các điều kiện tham gia QTDND với tư cách là thành viên.

*(iii) cá nhân đang trong thời gian chấp hành quyết định đưa vào cơ sở giáo dục, cơ sở chữa bệnh.* Cá nhân đang trong thời gian chấp hành quyết định đưa vào cơ sở giáo dục, cơ sở chữa bệnh là đối tượng đang bị quản lý, giám sát bởi cơ sở giáo dục,

<sup>102</sup> Xem thêm: Điều 32 Bộ luật Hình sự năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2017); Điều 130 Luật Phá sản năm 2014.

cơ sở chữa bệnh, không có điều kiện để thành lập, quản lý doanh nghiệp nói chung hay HTX nói riêng, nếu để cho những đối tượng này thành lập doanh nghiệp, HTX có thể gây nguy hại cho xã hội. Chính vì vậy, Luật DN 2014 cấm cá nhân đang trong thời gian chấp hành quyết định đưa vào cơ sở giáo dục, cơ sở chữa bệnh thành lập và quản lý doanh nghiệp<sup>103</sup>.

Đối với QTDND, thành viên cũng đồng thời là khách hàng chủ yếu và quan trọng nhất của QTDND, việc cho những người đang trong thời gian chấp hành quyết định đưa vào cơ sở giáo dục, cơ sở chữa bệnh tham gia vào QTDND với tư cách thành viên, thì cũng có nghĩa rằng sẽ chấp nhận họ sẽ là khách hàng, người sử dụng dịch vụ, sản phẩm của QTDND. Điều đó sẽ ảnh hưởng rất lớn đến tính an toàn trong hoạt động của QTDND, bởi với những cá nhân đang trong thời gian chấp hành quyết định đưa vào cơ sở giáo dục, cơ sở chữa bệnh, thì việc sử dụng dịch vụ hiệu quả vốn vay và hoàn trả cho QTDND gần như là điều không thể. Chính vì thế, việc cấm các cá nhân đang trong thời gian chấp hành quyết định đưa vào cơ sở giáo dục, cơ sở chữa bệnh tham gia QTDND với tư cách là thành viên là điều cần thiết. Đối tượng này được quy định trong Thông tư số 08/2005/TT-NHNN nhưng lại không được quy định trong Thông tư số 04/2015/TT-NHNN và đó phải được xem xét là hạn chế của Thông tư số 04/2015/TT-NHNN.

*Hai là; cán bộ, công chức làm việc ở những ngành, nghề có liên quan đến bí mật Nhà nước theo quy định của pháp luật<sup>104</sup>.*

Lý do của việc cấm cán bộ, công chức đang làm việc tại các lĩnh vực thuộc bí mật Nhà nước tham gia QTDND với tư cách là thành viên là để tránh tình trạng những cán bộ, công chức này lợi dụng chức vụ, quyền hạn, lợi dụng việc nắm được thông tin, chủ trương, chính sách của Nhà nước để làm lợi cho QTDND và bản thân. Tuy nhiên, chỉ có những cán bộ, công chức có thẩm quyền quản lý ở lĩnh vực có liên quan trực tiếp đến tổ chức và hoạt động của QTDND mới có thể lợi dụng chức vụ quyền hạn, lợi dụng việc nắm được thông tin, chủ trương, chính sách của Nhà nước để làm lợi cho QTDND và bản thân. Chính vì thế, đối tượng cần phải cấm tham gia QTDND với tư cách là thành viên là cán bộ, công chức có thẩm quyền quản lý ở lĩnh vực ngân

<sup>103</sup> Xem thêm: Điều 18 Luật DN 2014.

<sup>104</sup> Điểm c khoản 1 Điều 31 Thông tư số 04/2015/TT-NHNN.



hàng, lĩnh vực có liên quan trực tiếp đến tổ chức và hoạt động của QTDND chứ không phải tất cả cán bộ, công chức làm việc ở những ngành, nghề có liên quan đến bí mật Nhà nước. Hơn nữa, Luật DN 2014, Luật Cán bộ công chức 2008 và Luật Phòng, chống tham nhũng năm 2005 (sửa đổi năm 2007 và 2012) chỉ cấm người đứng đầu, cấp phó của người đứng đầu cơ quan, vợ hoặc chồng của những người đó góp vốn vào doanh nghiệp hoạt động trong phạm vi ngành, nghề mà người đó trực tiếp thực hiện việc quản lý Nhà nước<sup>105</sup>. Điều đó cho thấy quy định của Thông tư số 04/2015/TT-NHNN không thống nhất với tinh thần chung của pháp luật Việt Nam.

*Ba là; sỹ quan, hạ sỹ quan, quân nhân chuyên nghiệp trong các đơn vị lực lượng vũ trang nhân dân*<sup>106</sup>.

Trong Luật Doanh nghiệp năm 2005 và Luật DN 2014 quyền thành lập, quản lý và góp vốn, mua cổ phần của sỹ quan, hạ sỹ quan, quân nhân chuyên nghiệp được quy định tương tự như cán bộ, công chức. Theo đó, sỹ quan, hạ sỹ quan, quân nhân chuyên nghiệp chỉ bị cấm thành lập, quản lý doanh nghiệp mà không bị cấm góp vốn mua cổ phần của doanh nghiệp. Chính vì thế, việc pháp luật về TCTD là HTX cho phép cán bộ, công chức tham gia là thành viên của QTDND nhưng lại cấm sỹ quan, hạ sỹ quan, quân nhân chuyên nghiệp là không thống nhất với quy định của Luật Doanh nghiệp. Trong điều kiện kinh tế - xã hội của đất nước còn nhiều khó khăn, tiền lương và thu nhập của sỹ quan, hạ sỹ quan, quân nhân chuyên nghiệp còn thấp. Sỹ quan, hạ sỹ quan, quân nhân chuyên nghiệp không phải là những người có thẩm quyền quản lý đối với QTDND hay nắm giữ những bí mật liên quan đến tổ chức và hoạt động của QTDND để có thể lợi dụng để trục lợi cho cá nhân hay QTDND nếu họ là thành viên QTDND. Chính vì vậy, việc cho phép các đối tượng trên tham gia QTDND với tư cách là thành viên là điều cần thiết.

#### *2.2.1.2. Quy định của pháp luật về trình tự, thủ tục và điều kiện thành lập quỹ tín dụng nhân dân*

Theo quy định của Thông tư số 04/2015/TT-NHNN trình tự, thủ tục thành lập QTDND được quy định với 5 bước, bao gồm: Bước 1. Hội nghị thành lập QTDND;

<sup>105</sup> Xem Thêm: Điều 18 Luật DN 2014; Điều 20 Luật Cán bộ công chức năm 2008 và Điều 37 Luật Phòng chống tham nhũng năm 2005 (sửa đổi, bổ sung năm 2007, 2012).

<sup>106</sup> Điểm c khoản 1 Điều 31 Thông tư số 04/2015/TT-NHNN.

Bước 2. Xin chấp thuận nguyên tắc thành lập QTDND; Bước 3. Xin cấp giấy phép thành lập QTDND; Bước 4. Đăng ký kinh doanh; Bước 5. Khai trương hoạt động.

*Bước 1. Tổ chức Hội nghị thành lập QTDND*

Hội nghị thành lập là hội nghị do các thành viên tham gia góp vốn tổ chức với mục đích thông qua các vấn đề quan trọng nhất liên quan đến việc thành lập QTDND, tổ chức và hoạt động của QTDND<sup>107</sup>. Hội nghị thành lập là chuyện nội bộ giữa các thành viên tham gia góp vốn thành lập QTDND, tuy nhiên, Hội nghị thành lập có được tổ chức thành công hay không lại có ý nghĩa quyết định đến việc thành lập QTDND. Các vấn đề quan trọng nhất liên quan đến tổ chức và hoạt động của QTDND sẽ được bàn bạc và quyết định trong Hội nghị thành lập QTDND. Chính vì vậy, việc quy định Hội nghị thành lập là một bước trong trình tự, thủ tục thành lập QTDND là điều cần thiết. Quy định của pháp luật về Hội nghị thành lập là cơ sở pháp lý mang tính chất định hướng, hướng dẫn các thành viên tham gia góp vốn thành lập QTDND thực hiện các công việc cần thiết cho việc thành lập QTDND. Quy định của pháp luật về Hội nghị thành lập QTDND cũng là cơ sở để NHNN chi nhánh xem xét các điều kiện trước khi đưa ra quyết định về việc chấp thuận hay không chấp thuận về mặt nguyên tắc thành lập QTDND.

*Bước 2. Xin chấp thuận về mặt nguyên tắc thành lập QTDND*

Theo Điều 18 Luật TCTD 2010, thẩm quyền cấp giấy phép thành lập và hoạt động đối với TCTD nói chung và đối với QTDND nói riêng thuộc về NHNN Việt Nam. Tuy nhiên, Thống đốc NHNN đã ủy quyền cho Giám đốc NHNN chi nhánh xem xét, cấp giấy phép đối với QTDND có trụ sở chính trên địa bàn<sup>108</sup>.

Trên cơ sở kết quả của Hội nghị thành lập QTDND, ban trụ bị lập hồ sơ đề nghị cấp giấy phép theo Điều 11 Thông tư số 04/2015/TT-NHNN, nộp qua đường bưu điện hoặc nộp trực tiếp tại NHNN chi nhánh nơi dự kiến đặt trụ sở chính. Sau khi nhận được hồ sơ hợp lệ, NHNN chi nhánh sẽ lấy ý kiến của Ủy ban nhân dân cấp xã nơi QTDND dự kiến đặt trụ sở và của Ngân hàng HTX Việt Nam (nếu thấy cần thiết) về việc thành lập QTDND trên địa bàn; danh sách nhân sự dự kiến bầu, bổ nhiệm làm chủ tịch và các thành viên khác của Hội đồng quản trị, trưởng ban và các thành viên khác

<sup>107</sup> Xem thêm: Khoản 3 Điều 3 Nghị định số 04/2015/NĐ-CP.

<sup>108</sup> Xem thêm: Điều 4 Thông tư số 04/2015/TT-NHNN.

của ban kiểm soát, giám đốc QTDND theo điểm c khoản 1 Điều 12 Thông tư số 04/2015/TT-NHNN. Quy định của Thông tư số 04/2015/TT-NHNN về việc NHNN chi nhánh phải thực hiện thủ tục lấy ý kiến của Ủy ban nhân dân cấp xã nơi QTDND dự kiến đặt trụ sở, và của Ngân hàng HTX Việt Nam là cần thiết. Với quy định trên NHNN chi nhánh có điều kiện để tham khảo ý kiến của các cơ quan và tổ chức có liên quan về việc có nên hay không nên thành lập QTDND tại một địa bàn và đánh giá về tiêu chuẩn, điều kiện đối với danh sách nhân sự dự kiến bầu, bổ nhiệm làm chủ tịch và các thành viên khác của Hội đồng quản trị, trưởng ban và các thành viên khác của Ban kiểm soát, Giám đốc QTDND, bảo đảm việc đưa ra quyết định chấp thuận hay không chấp thuận việc thành lập QTDND một cách đúng đắn.

Trong thời hạn 30 ngày kể từ ngày nhận được ý kiến của Ủy ban nhân dân cấp xã và của Ngân hàng HTX Việt Nam hoặc kể từ ngày hết thời hạn gửi lấy ý kiến mà không nhận được ý kiến tham gia, NHNN chi nhánh sẽ xem xét và ra quyết định về việc có chấp thuận về mặt nguyên tắc việc thành lập QTDND hay không. Quyết định của NHNN chi nhánh được đưa ra trên cơ sở xem xét hồ sơ xin cấp giấy phép, ý kiến của Ủy ban nhân dân cấp xã và Ngân hàng HTX Việt Nam (nếu có) và các điều kiện cấp giấy phép theo quy định của pháp luật. Theo Điều 10 Thông tư số 04/2015/TT-NHNN, các điều kiện cấp giấy phép thành lập QTDND bao gồm:

- Có vốn điều lệ tối thiểu bằng mức vốn pháp định theo quy định.
- Có tối thiểu 30 thành viên đáp ứng quy định tại Điều 31 Thông tư số 04/2015/TT-NHNN, có đủ năng lực tài chính để tham gia góp vốn thành lập QTDND.
- Người quản lý, thành viên ban kiểm soát đáp ứng đủ các điều kiện, tiêu chuẩn theo quy định tại các Điều 20 Điều 23 và Điều 24 Thông tư số 04/2015/TT-NHNN.
- Cơ cấu tổ chức của Hội đồng quản trị, ban kiểm soát phù hợp với quy định của Luật các TCTD và Thông tư số 04/2015/TT-NHNN.
- Có điều lệ phù hợp với quy định tại Luật các TCTD, Luật HTX và các quy định khác của pháp luật có liên quan.
- Có đề án thành lập, phương án kinh doanh khả thi trong 03 năm đầu hoạt động.

Nghiên cứu quy định về điều kiện cấp giấy phép tại Thông tư số 04/2015/TT-NHNN, trong mối tương quan với các điều kiện cấp giấy phép được quy định trong Nghị định số 48/2001/NĐ-CP, Nghị định số 69/2005/NĐ-CP và Quyết định số 24/2006/QĐ-NHNN cho thấy, các điều kiện cấp giấy phép trong Thông tư số 04/2015/TT-NHNN được quy định phù hợp và minh bạch hơn.

Thứ nhất, hai điều kiện được quy định trong Quyết định số 24/2006/QĐ-NHNN nhưng không được quy định trong Thông tư số 04/2015/TT-NHNN là:

- Có nhu cầu hoạt động ngân hàng trên địa bàn xin hoạt động; được sự chấp thuận của chính quyền địa phương về việc thành lập QTDND
- Thành viên sáng lập là tổ chức, cá nhân có uy tín, có vốn góp tối thiểu bằng 5 % vốn pháp định nhưng không vượt quá mức góp vốn tối đa của một thành viên theo quy định của NHNN<sup>109</sup>

Về điều kiện *“có nhu cầu hoạt động ngân hàng trên địa bàn xin hoạt động; được sự chấp thuận của chính quyền địa phương về việc thành lập QTDND”*. Theo quy định của Thông tư số 04/2015/TT-NHNN, NHNN chi nhánh khi xem xét cấp giấy phép thành lập QTDND cũng xem xét đến *“nhu cầu hoạt động ngân hàng trên địa bàn xin hoạt động”*, thể hiện ở quy định, NHNN chi nhánh phải gửi *“văn bản gửi lấy ý kiến của Ủy ban nhân dân cấp xã nơi QTDND dự kiến đặt trụ sở chính về việc thành lập QTDND trên địa bàn”*. Tuy nhiên, ý kiến của Ủy ban nhân dân cấp xã chỉ mang tính chất tham khảo mà không được xem là điều kiện bắt buộc khi NHNN chi nhánh quyết định cấp hay không cấp giấy phép. Quy định của Thông tư số 04/2015/TT-NHNN là phù hợp, góp phần xóa bỏ cơ chế *“xin cho”*, bảo đảm sự minh bạch của pháp luật.

Về điều kiện *“thành viên sáng lập là tổ chức, cá nhân có uy tín, có vốn góp tối thiểu bằng 5 % vốn pháp định nhưng không vượt quá mức góp vốn tối đa của một thành viên theo quy định của NHNN”*. Theo quy định của pháp luật cũng như trên thực tế vốn pháp định và vốn điều lệ là những khái niệm hoàn toàn khác nhau, vốn pháp định chỉ có ý nghĩa khi Nhà nước xem xét điều kiện thành lập và hoạt động của doanh nghiệp, trong khi vốn điều lệ là cơ sở để xem xét trách nhiệm, nghĩa vụ tài sản của doanh nghiệp và là cơ sở để phân định trách nhiệm và quyền lợi của cổ đông, thành

<sup>109</sup> Xem thêm: Điều 4 Quyết định số 24/2006/QĐ-NHNN.

viên. Chính vì vậy, trong trường hợp cần quy định về tỷ lệ tối thiểu số cổ phần, phần vốn góp phải nắm giữ hay tỷ lệ tối đa số cổ phần, phần vốn góp được nắm giữ pháp luật sẽ lấy vốn điều lệ của chính doanh nghiệp, HTX làm cơ sở chứ không phải lấy vốn pháp định làm cơ sở<sup>110</sup>. Việc Nghị định số 48/2001/NĐ-CP, Nghị định số 69/2005/NĐ-CP và Quyết định số 24/2006/QĐ-NHNN lấy vốn pháp định làm căn cứ để quy định tỷ lệ sở hữu tối thiểu phần vốn góp của các thành viên QTDND là thiếu nhất quán với các quy định pháp luật về tỷ lệ vốn góp tối đa của một cá nhân, tổ chức vào TCTD. Khắc phục những bất cập của các văn bản quy phạm pháp luật được ban hành trước điều kiện cấp giấy phép thành lập QTDND được quy định trong Thông tư số 04/2015/TT-NHNN đã bỏ quy định trên.

Thứ hai, Thông tư số 04/2015/TT-NHNN đã bổ sung điều kiện, *“Có tối thiểu 30 thành viên đáp ứng quy định tại Điều 31 Thông tư số 04/2015/TT-NHNN, có đủ năng lực tài chính để tham gia góp vốn thành lập QTDND”*. Trước khi Thông tư số 04/2015/TT-NHNN được ban hành, Nghị định số 48/2001/NĐ-CP đã quy định, *“Số lượng thành viên của QTDND không hạn chế, nhưng tối thiểu phải có 30 thành viên”* và thực tế các QTDND muốn được cấp giấy phép thành lập, thì phải đáp ứng điều kiện về số lượng thành viên tối thiểu. Tuy nhiên, quy định về số lượng thành viên tối thiểu lại không được quy định là một điều kiện cấp giấy phép thành lập theo quy định của Nghị định số 48/2001/NĐ-CP, Nghị định số 69/2005/NĐ-CP và Quyết định số 24/2006/QĐ-NHNN. Với quy định của Thông tư số 04/2015/TT-NHNN, vấn đề trên đã quy định và thực hiện một cách thống nhất và minh bạch hơn.

Thứ ba, điều kiện *“Người quản trị, điều hành có năng lực hành vi dân sự đầy đủ và có đủ tiêu chuẩn về đạo đức, trình độ chuyên môn và các tiêu chuẩn khác theo quy định của Ngân hàng Nhà nước và các quy định của pháp luật có liên quan”* trong Nghị định số 48/2001/NĐ-CP, Nghị định số 69/2005/NĐ-CP và Quyết định số 24/2006/QĐ-NHNN được thay bằng điều kiện, *“Người quản lý, thành viên Ban kiểm soát đáp ứng đủ các điều kiện, tiêu chuẩn theo quy định tại các Điều 20 Điều 23 và Điều 24 của Thông tư này”* trong Thông tư số 04/2015/TT-NHNN. Bên cạnh việc thay cụm từ *“người quản trị, điều hành”*, một cụm từ chưa được giải thích bởi bất kỳ một

<sup>110</sup> Xem thêm: Điều 55, Điều 70 Luật TCTD 2010; Điều 119 Luật DN 2014; Điều 17 Luật HTX 2012.

văn bản quy phạm pháp luật quy định đối với QTDND ban hành trước Luật TCTD 2010 bằng “*người quản lý*”, một cụm từ đã được giải thích trong Luật TCTD 2010 và bổ sung thêm thành viên ban kiểm soát vào bộ máy quản lý, giám sát QTDND, Thông tư số 04/2015/TT-NHNN đã quy định cụ thể hơn tiêu chuẩn và điều kiện đối với người quản lý, thành viên ban kiểm soát của QTDND, không còn là các tiêu chuẩn chung chung “*về đạo đức, trình độ chuyên môn và các tiêu chuẩn khác*”.

Thứ tư, Thông tư số 04/2015/TT-NHNN đã quy định cụ thể hơn điều kiện “*Có phương án hoạt động khả thi*” bằng quy định “*Có Đề án thành lập, phương án kinh doanh khả thi trong 03 năm đầu hoạt động*”. Việc xem xét tính khả thi của đề án, phương án kinh doanh trong thời hạn tối thiểu (03 năm đầu hoạt động) là điều cần thiết để góp phần bảo đảm chắc chắn hơn sự thành công của QTDND sau khi được thành lập, từ đó góp phần ổn định thị trường tài chính, tiền tệ, môi trường kinh doanh cũng như các vấn đề kinh tế - xã hội.

Bên cạnh việc khắc phục được một số hạn chế, bất cập trong các văn bản quy phạm pháp luật được ban hành trước, những quy định về điều kiện cấp giấy phép thành lập QTDND trong Thông tư số 04/2015/TT-NHNN vẫn tồn tại một số hạn chế và bất cập.

Thứ nhất, điều kiện về vốn pháp định. Theo Nghị định số 141/2006/NĐ-CP ngày 22 tháng 11 năm 2006 (được sửa đổi, bổ sung bởi Nghị định số 10/2011/NĐ-CP, ngày 26 tháng 11 năm 2011), vốn pháp định áp dụng đối với QTDND là 100.000.000 VNĐ. Theo số liệu thống kê tính đến tháng 12 năm 2019, toàn hệ thống QTDND có 1182 với tổng vốn điều lệ là hơn 4.384,4 tỷ đồng (vốn điều lệ trung bình của một QTDND khoảng 3.7 tỷ đồng)<sup>111</sup>. Các số liệu trên cho thấy mức vốn pháp định 100.000.000 VNĐ áp dụng với QTDND theo quy định của Nghị định số 141/2006/NĐ-CP là quá thấp, không phù hợp với điều kiện kinh tế - xã hội của đất nước, không thể hiện được ý nghĩa của vốn pháp định. Để khắc phục thực trạng trên, ngày 14 tháng 11 năm 2019 Chính phủ đã ban hành Nghị định số 86/2019/NĐ-CP, quy định mức vốn pháp định của TCTD, chi nhánh ngân hàng nước ngoài (sau đây gọi tắt là Nghị định số 86/2019/NĐ-CP). Theo quy định của Nghị định số 86/2019/NĐ-CP,

<sup>111</sup> Nguồn số liệu: Thông tin trên hệ thống thông tin nội bộ của Ngân hàng HTX Việt Nam, truy cập ngày 21/12/2018.

mức vốn pháp định với QTDND hoạt động trên địa bàn một xã, một thị trấn là 0,5 tỷ đồng; mức vốn pháp định với QTDND hoạt động trên địa bàn liên xã, liên xã phường, liên phường là 01 (một) tỷ đồng<sup>112</sup>. Việc Nghị định số 86/2019/NĐ-CP quy định mức vốn pháp định cao hơn đối với QTDND hoạt động trên địa bàn liên xã là cần thiết, phù hợp với quy mô và phạm vi hoạt động của các QTDND hoạt động trên địa bàn liên xã so với các QTDND hoạt động trên địa bàn một xã. Tuy nhiên, mức vốn pháp định theo quy định của Nghị định số 86/2019/NĐ-CP vẫn là thấp nếu xem xét đến điều kiện kinh tế - xã hội Việt Nam ở thời điểm hiện tại, cũng như đặt trong sự so sánh với số liệu thực tế về vốn điều lệ của hệ thống QTDND. Ngoài ra, việc Nghị định số 86/2019/NĐ-CP không quy định mức vốn pháp định khác nhau áp dụng với QTDND hoạt động trên địa bàn nông thôn và QTDND hoạt động trên địa bàn thành thị cũng phải xem là một hạn chế. Thực tế cho thấy, các QTDND hoạt động trên địa bàn thành thị phải đối mặt với sự cạnh tranh cao hơn từ các NHTM và các công ty tài chính so với các QTDND hoạt động trên địa bàn nông thôn. Chính vì thế, Đề án củng cố và phát triển hệ thống QTDND đến năm 2020 định hướng đến năm 2030, ban hành kèm theo Quyết định số 209/QĐ-NHNN ngày 31 tháng 01 năm 2019 của Thống đốc Ngân hàng Nhà nước (sau đây gọi tắt là Đề án số 209) đã đặt ra mục tiêu: Đến năm 2020 các QTDND hoạt động ở nông thôn có mức vốn điều lệ tối thiểu là 500 (năm trăm) triệu đồng, các QTDND hoạt động ở thành thị có mức vốn điều lệ tối thiểu là 01 (một) tỷ đồng; đến năm 2030 các QTDND hoạt động ở nông thôn có mức vốn điều lệ tối thiểu là 01 (một) tỷ đồng, các QTDND hoạt động ở thành thị có mức vốn điều lệ tối thiểu là 03 (ba) tỷ đồng. Quy định của Nghị định số 86/2019/NĐ-CP chưa tạo được cơ sở pháp lý để đạt được các mục tiêu trên.

Thứ hai, ngoài việc quy định về số lượng thành viên tối thiểu, Thông tư số 04/2015/TT-NHNN còn quy định “*các thành viên phải có đủ năng lực tài chính để tham gia góp vốn thành lập QTDND*”. Quy định về năng lực tài chính của các thành viên tham gia góp vốn thành lập QTDND là điều cần thiết, bảo đảm sự thống nhất với quy định có liên quan trong Luật TCTD 2010, đó là “*Chủ sở hữu của TCTD là công ty trách nhiệm hữu hạn một thành viên, cổ đông sáng lập, thành viên sáng lập là pháp*

<sup>112</sup> Xem thêm: Điều 2, Điều 3 Nghị định số 86/2019/NĐ-CP.

*nhân đang hoạt động hợp pháp và có đủ năng lực tài chính để tham gia góp vốn; cổ đông sáng lập hoặc thành viên sáng lập là cá nhân có năng lực hành vi dân sự đầy đủ và có đủ khả năng tài chính để góp vốn”<sup>113</sup>*. Tuy nhiên, điều kiện về năng lực tài chính trong Thông tư số 04/2015/TT-NHNN đặt ra với “*các thành viên*” nói chung chứ không phải với các thành viên sáng lập, vì vậy, thiếu nhất quán với các điều kiện quy định trong Luật TCTD 2010 và cần phải xem lại. Ở thời điểm thành lập QTDND việc xem xét năng lực tài chính đối với tất cả các thành viên là không thể và không cần thiết. Đó chính là lý do mà Luật TCTD 2010, Nghị định số 48/2001/NĐ-CP, Nghị định số 69/2005/NĐ-CP và Quyết định 24/2006/QĐ-NHNN đều chỉ quy định về năng lực tài chính của cổ đông sáng lập, thành viên sáng lập. Bên cạnh đó, Thông tư số 04/2015/TT-NHNN là một văn bản dưới luật, được ban hành để hướng dẫn thi hành luật, áp dụng đối với một đối tượng duy nhất là QTDND, thì cần phải làm rõ cụm từ “*có năng lực tài chính*”. Quy định “*các thành viên phải có đủ năng lực tài chính để tham gia góp vốn thành lập QTDND*”, còn mang nặng tính định tính, có thể dẫn đến tình trạng tùy tiện trong khâu áp dụng pháp luật.

Việc Thông tư số 04/2015/TT-NHNN bổ sung thủ tục xin chấp thuận về mặt nguyên tắc việc thành lập QTDND là hết sức cần thiết, tạo sự thống nhất trong quy định về trình tự, thủ tục thành lập TCTD<sup>114</sup> và quy định về thủ tục chấp thuận danh sách dự kiến những người được bầu, bổ nhiệm làm thành viên Hội đồng quản trị, thành viên Hội đồng thành viên, thành viên Ban kiểm soát, Tổng giám đốc (Giám đốc) của TCTD tại Điều 51 Luật TCTD 2010. Cùng với đó, việc chia nhỏ thủ tục xin cấp giấy phép thành thủ tục xin chấp thuận về mặt nguyên tắc và thủ tục tổ chức đại hội thành lập QTDND và xin cấp giấy phép tạo điều kiện thuận lợi hơn cho cả cơ quan có thẩm quyền cấp giấy phép (NHNN chi nhánh) và bên xin cấp giấy phép. Đối với bên xin cấp giấy phép, các công việc phải thực hiện và các loại hồ sơ giấy tờ phải chuẩn bị cho thủ tục xin chấp thuận về mặt nguyên tắc đơn giản hơn so với các công việc và các loại hồ sơ giấy tờ họ phải chuẩn bị trong thủ tục xin cấp giấy phép theo quy định của Nghị

<sup>113</sup> Điểm b khoản 1 Điều 20 Luật TCTD 2010.

<sup>114</sup> Theo quy định của pháp luật Việt Nam việc thành lập các loại hình TCTD đều có thủ tục xin chấp thuận về mặt nguyên tắc. Xem thêm: Thông tư số 40/2011/TT-NHNN về việc cấp giấy phép và tổ chức, hoạt động của NHTM, chi nhánh ngân hàng nước ngoài, văn phòng đại diện của TCTD nước ngoài khác có hoạt động ngân hàng tại Việt Nam; Thông tư số 03/2018/TT-NHNN ngày 23 tháng 02 năm 2018, quy định về việc cấp giấy phép, tổ chức và hoạt động của tổ chức tài chính vi mô.



định số 48/2001/NĐ-CP, Nghị định số 69/2005/NĐ-CP và Quyết định số 24/2006/QĐ-NHNN, trong trường hợp NHNN chi nhánh từ chối chấp thuận, thì họ sẽ không mất thời gian để thực hiện các thủ tục và chuẩn bị các loại hồ sơ giấy tờ ở bước tổ chức đại hội thành lập QTDND và xin cấp giấy phép. Đối với NHNN chi nhánh, việc chia nhỏ các thủ tục sẽ tạo điều kiện thuận lợi hơn trong việc kiểm soát các điều kiện cấp giấy phép thành lập QTDND, ở giai đoạn xin chấp thuận về mặt nguyên tắc NHNN chi nhánh sẽ có nhiều thời gian hơn để tập trung vào việc đánh giá sự cần thiết thành lập QTDND ở địa bàn xin thành lập, các điều kiện cấp giấy phép thành lập QTDND sẽ được xem xét, thẩm định và đánh giá ở cả hai giai đoạn.

### *Bước 3. Tổ chức Đại hội thành lập và xin cấp giấy phép thành lập QTDND*

Sau khi nhận được văn bản chấp thuận nguyên tắc của NHNN chi nhánh, ban trụ bị tổ chức đại hội thành lập với thành phần tham gia là tất cả các thành viên tham gia góp vốn thành lập QTDND. Đại hội thành lập QTDND sẽ quyết định các vấn đề được quy định tại khoản 5 Điều 3 Thông tư số 04/2015/TT-NHNN.

Nếu như tại bước 1 (Hội nghị thành lập), các vấn đề được đưa ra họp bàn và quyết định phục vụ cho việc thành lập QTDND mới chỉ dừng lại ở việc dự thảo, dự kiến, thì đến Đại hội thành lập ở bước thứ ba, các vấn đề được đưa họp bàn và quyết định chính thức. Sau Đại hội thành lập, ban trụ bị lập hồ sơ đề nghị cấp giấy phép theo quy định tại điểm b khoản 2 Điều 12 Thông tư số 04/2015/TT-NHNN. Thời hạn để ban trụ bị gửi hồ sơ đề nghị cấp giấy phép là 90 (chín mươi) ngày kể từ ngày nhận được văn bản chấp thuận về mặt nguyên tắc. Quá thời hạn nêu trên, NHNN chi nhánh không nhận được hoặc nhận được không đầy đủ các văn bản nêu trên, thì văn bản chấp thuận nguyên tắc không còn giá trị. Trong thời hạn 60 (sáu mươi) ngày kể từ ngày nhận đủ hồ sơ đề nghị cấp giấy phép hợp lệ, NHNN chi nhánh cấp giấy phép. Trường hợp không cấp giấy phép, NHNN chi nhánh có văn bản nêu rõ lý do<sup>115</sup>.

### *Bước 4. Đăng ký kinh doanh*

Theo Điều 15 Thông tư số 04/2015/TT-NHNN, sau khi được cấp giấy phép thành lập, QTDND phải tiến hành đăng ký kinh doanh theo quy định của pháp luật. Cơ quan Nhà nước có thẩm quyền đăng ký kinh doanh cho QTDND là phòng đăng ký

<sup>115</sup> Điều 6 Thông tư số 04/2015/TT-NHNN.

kinh doanh thuộc sở kế hoạch và đầu tư nơi QTDND dự kiến đặt trụ sở<sup>116</sup>. Thủ tục xin cấp giấy phép thành lập và thủ tục đăng ký kinh doanh là hai thủ tục có ý nghĩa khác nhau, do các cơ quan Nhà nước có thẩm quyền khác nhau thực hiện. Thủ tục xin cấp giấy phép thành lập đặt ra đối với QTDND xuất phát từ những đặc thù của lĩnh vực kinh doanh, QTDND hoạt động trong lĩnh vực ngân hàng, một ngành nghề kinh doanh có điều kiện. Thông qua thủ tục xin cấp giấy phép, NHNN chi nhánh sẽ đánh giá được nhu cầu hoạt động ngân hàng trên địa bàn, đề án, phương án kinh doanh khả thi và các điều kiện theo quy định của pháp luật để quyết định cấp giấy phép hoặc không cấp giấy phép thành lập QTDND. Trong khi đó, đăng ký kinh doanh được thực hiện bởi cơ quan đăng ký kinh doanh, là một thủ tục mà tất cả các chủ thể kinh doanh đều phải thực hiện để chính thức được pháp luật thừa nhận là một chủ thể kinh doanh. Chính vì vậy, việc Thông tư số 04/2015/TT-NHNN quy định QTDND phải thực hiện thủ tục đăng ký kinh doanh sau khi được cấp giấy phép thành lập là điều cần thiết.

Tuy nhiên, Thông tư số 04/2015/TT-NHNN sử dụng cụm từ “*đăng ký kinh doanh*” đối với QTDND là không hợp lý và cần phải xem lại. Với chủ trương cải cách thủ tục hành chính, tạo điều kiện thuận lợi cho các chủ thể thành lập doanh nghiệp và HTX, pháp luật thực định Việt Nam đã gộp hai thủ tục đăng ký kinh doanh và thủ tục đăng ký thuế vào một thủ tục chung là đăng ký doanh nghiệp (đăng ký HTX)<sup>117</sup>. Cụm từ “*đăng ký kinh doanh*” được quy định trong Luật HTX năm 2003 và Luật Doanh nghiệp năm 2005 đã được thay thế bằng cụm từ “*đăng ký HTX*” và “*đăng ký doanh nghiệp*” trong Luật HTX 2012 và Luật DN 2014. Quy định của Thông tư số 04/2015/TT-NHNN không chỉ tạo nên sự thiếu nhất quán giữa các văn bản quy phạm pháp luật, mà còn cho thấy ban soạn thảo dường như không cập nhật được quy định tích hợp hai thủ tục đăng ký nói trên của các nhà làm luật khi ban hành Luật HTX và Luật Doanh nghiệp. Điều này thật khó chấp nhận khi cả hai đạo luật trên đều được ban hành trước Thông tư số 04/2015/TT-NHNN.

#### *Bước 5. Khai trương hoạt động*

Đối với doanh nghiệp nói chung, sau khi thực hiện thủ tục đăng ký kinh doanh sẽ chỉ phải thực hiện thủ tục công bố nội dung đăng ký doanh nghiệp mà không bắt

<sup>116</sup> Khoản 1 Điều 6 Nghị định số 193/2013/NĐ-CP ngày 21 tháng 11 năm 2013 quy định chi tiết một số điều của Luật HTX.

<sup>117</sup> Xem thêm: Nghị định số 43/2010/NĐ-CP ngày 15 tháng 4 năm 2010 về đăng ký doanh nghiệp và Nghị định số 78/2015/NĐ-CP ngày 14 tháng 9 năm 2015 về đăng ký doanh nghiệp.

buộc phải thực hiện thủ tục khai trương hoạt động, việc có khai trương hay không, khai trương vào thời điểm nào do doanh nghiệp toàn quyền quyết định. Đối với TCTD nói chung và QTDND nói riêng, khai trương hoạt động là một thủ tục bắt buộc và được pháp luật quy định với thời hạn và những điều kiện nhất định. Với các quy định về điều kiện khai trương hoạt động, một lần nữa NHNN chi nhánh lại có điều kiện để kiểm tra sự đáp ứng của QTDND với các yêu cầu điều kiện về tổ chức, hoạt động và chính thức cho phép QTDND đi vào hoạt động.

Về thời gian, QTDND phải thực hiện thủ tục khai trương hoạt động trong thời hạn 12 (mười hai) tháng kể từ ngày được cấp giấy phép thành lập, sau thời hạn này nếu QTDND không thực hiện thủ tục khai trương hoạt động, thì giấy phép thành lập QTDND sẽ không còn giá trị. Quy định về thời hạn khai trương hoạt động đối với QTDND là cần thiết, nhằm nâng cao trách nhiệm của QTDND trong việc chuẩn bị các điều kiện khai trương hoạt động, tránh tình trạng dây dưa, kéo dài dẫn đến giấy phép thành lập QTDND không còn bảo đảm giá trị thực tế. Về điều kiện để tiến hành khai trương hoạt động, QTDND phải bảo đảm những điều kiện quy định tại khoản 4 Điều 15 Thông tư số 04/2015/TT-NHNN.

### ***2.2.2. Quy định của pháp luật về thành lập ngân hàng hợp tác xã***

Như đã phân tích tại tiểu mục 1.1.1, khi đưa ra khái niệm ngân hàng và khái niệm TCTD hợp tác, Luật TCTD 1997 đã nhắc đến khái niệm ngân hàng hợp tác. Tuy nhiên, Luật TCTD 1997 không định nghĩa ngân hàng hợp tác và thực tế sau khi Luật TCTD 1997 được ban hành và có hiệu lực ở Việt Nam đã không có một ngân hàng hợp tác nào được thành lập và tồn tại trên thực tế. Khi Luật TCTD 2010 được ban hành, khái niệm ngân hàng hợp tác không được sử dụng nữa, thay vào đó là khái niệm ngân hàng HTX. Tuy nhiên, Luật TCTD 2010 cũng chỉ dừng lại ở việc định nghĩa ngân hàng HTX. Chính vì thế, tính đến trước thời điểm Ngân hàng HTX Việt Nam được chuyển đổi từ QTDND TW đã không có một ngân hàng HTX nào được thành lập ở Việt Nam. Phải đến khi Thông tư số 31/2012/TT-NHNN được ban hành mới có đầy đủ cơ sở pháp lý cho sự ra đời và tồn tại của ngân hàng HTX. Quy định về cấp giấy phép tại Chương 2, Thông tư số 31/2012/TT-NHNN gồm hai nội dung: (i) Cấp giấy phép thành lập ngân hàng HTX; (ii) Việc chuyển đổi QTDND TW thành ngân hàng HTX.

Sau khi Thông tư số 31/2012/TT-NHNN được ban hành và có hiệu lực, QTDND TW đã thực hiện việc chuyển đổi thành Ngân hàng HTX Việt Nam theo Giấy phép số 166/2013/GP-NHNN, ngày 04 tháng 6 năm 2013 của Thống đốc NHNN, hệ thống các TCTD là HTX Việt Nam chính thức chuyển đổi từ mô hình ba cấp sang mô hình hai cấp, với cấp một là Ngân hàng HTX Việt Nam và cấp hai gồm các QTDND. Thực tế cho đến thời điểm Luận án này được viết, quy định về cấp giấy phép thành lập ngân hàng HTX tại Mục 1, Chương 2, Thông tư số 31/2012/TT-NHNN chưa một lần được áp dụng trên thực tế, Ngân hàng HTX Việt Nam là ngân hàng HTX đầu tiên và duy nhất ở Việt Nam. Tuy nhiên, với các quy định về điều kiện cấp giấy phép ngân hàng HTX; hồ sơ đề nghị cấp giấy phép thành lập ngân hàng HTX; trình tự cấp giấy phép thành lập ngân hàng HTX; khai trương hoạt động thành lập ngân hàng HTX được quy định tại Mục I, Chương 2, Thông tư số 31/2012/TT-NHNN có thể hiểu, ngoài Ngân hàng HTX Việt Nam có thể có các ngân hàng HTX khác được thành lập. Vấn đề đặt ra là, nếu có nhiều hơn một ngân hàng HTX được thành lập, thì ngân hàng HTX sẽ không còn là *“ngân hàng của tất cả các QTDND”* theo quy định trong Luật TCTD 2010 và nó sẽ mâu thuẫn với lý luận về mô hình tổ chức hệ thống các TCTD là HTX hai cấp mà Việt Nam đang xây dựng và áp dụng<sup>118</sup>.

Với mô hình tổ chức hệ thống các TCTD là HTX hai cấp mà Việt Nam đang áp dụng, Ngân hàng HTX Việt Nam là TCTD là HTX cấp TW, là ngân hàng của tất cả các QTDND và sẽ không có ngân hàng HTX nào có thể được thành lập và tồn tại song song với Ngân hàng HTX Việt Nam. Quy định trong Thông tư số 31/2012/TT-NHNN về vấn đề thành lập ngân hàng HTX là không phù hợp, mâu thuẫn với khái niệm ngân hàng HTX trong Luật TCTD 2010, trái với lý luận về mô hình tổ chức hệ thống các TCTD là HTX hai cấp mà Việt Nam đang áp dụng và có thể dẫn đến những cách hiểu không đúng về vị trí, vai trò của Ngân hàng HTX Việt Nam. Chính vì thế, Luận án này sẽ không đi vào nghiên cứu cụ thể các quy định của pháp luật điều chỉnh việc thành lập ngân hàng HTX.

<sup>118</sup> Xem thêm: Đỗ Mạnh Phương (2013), “Bàn về một số vấn đề pháp lý thành lập ngân hàng HTX Việt Nam”, Tạp chí Khoa học và Đào tạo Ngân hàng, (138/ 2013), tr.39-42.

### **2.3. Thực trạng pháp luật và thực tiễn thi hành pháp luật về cơ cấu tổ chức quản trị, điều hành tổ chức tín dụng là hợp tác xã**

#### ***2.3.1. Quy định của pháp luật về cơ cấu tổ chức quản trị, điều hành quỹ tín dụng nhân dân***

Trong phạm vi nghiên cứu của đề tài, Luận án sẽ nghiên cứu vấn đề cơ cấu tổ chức quản trị, điều hành QTDND được quy định trong Luật TCTD 2010, Luật HTX 2012, Thông tư số 04/2015/TT-NHNN và Thông tư số 21/2019/TT-NHNN, những văn bản quy phạm pháp luật có hiệu lực pháp luật và được áp dụng trên thực tế tại thời điểm Luận án được thực hiện.

##### ***2.3.1.1. Mô hình tổ chức bộ máy quản trị, điều hành quỹ tín dụng nhân dân***

Theo quy định của Luật HTX năm 2003, HTX có thể thành lập một bộ máy vừa quản lý vừa điều hành hoặc thành lập riêng bộ máy quản lý và bộ máy điều hành. Trong trường hợp HTX thành lập một bộ máy vừa quản lý vừa điều hành, cơ cấu tổ chức quản lý của HTX bao gồm: Đại hội xã viên, Ban quản trị, Ban kiểm soát, trong đó Chủ nhiệm HTX đồng thời là Trưởng Ban quản trị, là người đại diện theo pháp luật và điều hành hoạt động kinh doanh hằng ngày của HTX. Trong trường hợp HTX thành lập riêng bộ máy quản lý và bộ máy điều hành, cơ cấu tổ chức quản lý của HTX bao gồm: Đại hội xã viên, Ban quản trị, Ban kiểm soát và Chủ nhiệm HTX, trong đó Trưởng ban quản trị là người đại diện theo pháp luật của HTX còn Chủ nhiệm HTX là người điều hành hoạt động kinh doanh hàng ngày của HTX, đại diện ký kết các hợp đồng nhân danh HTX do Ban quản trị ủy quyền<sup>119</sup>. Tuy nhiên, từ ngày 01 tháng 7 năm 2013, khi Luật HTX 2012 có hiệu lực thay thế cho Luật HTX năm 2003 tất cả các HTX phải chuyển đổi sang một mô hình tổ chức quản lý, điều hành duy nhất bao gồm các cơ quan: Đại hội thành viên, Hội đồng quản trị, Ban kiểm soát, Giám đốc (Tổng giám đốc)<sup>120</sup>.

Đối với QTDND, trước ngày 01 tháng 01 năm 2011, các QTDND có thể lựa chọn một trong hai mô hình cơ cấu tổ chức quản trị, điều hành. Theo đó, đối với

<sup>119</sup> Xem thêm: Điều 11, Điều 27 và Điều 28 Luật HTX năm 2003.

<sup>120</sup> Xem thêm: Điều 29 Luật HTX 2012.

QTDND có nguồn vốn hoạt động từ 5.000.000.000 đồng (năm tỷ đồng) trở xuống có thể thành lập một bộ máy vừa quản lý vừa điều hành; đối với QTDND có nguồn vốn hoạt động trên 5.000.000.000 đồng (năm tỷ đồng) phải thành lập riêng bộ máy quản lý và bộ máy điều hành<sup>121</sup>. Từ ngày 01 tháng 01 năm 2011, khi Luật TCTD 2010 có hiệu lực thay thế cho Luật TCTD 1997, các QTDND bắt buộc phải thành lập riêng bộ máy quản trị và bộ máy điều hành.

Điều đó có nghĩa rằng, trong khoảng thời gian từ khi Luật TCTD 2010 có hiệu lực (01 tháng 01 năm 2011) đến khi Luật HTX 2012 có hiệu lực (ngày 01 tháng 7 năm 2013), đã tồn tại sự thiếu nhất quán giữa quy định của pháp luật về cơ cấu tổ chức quản trị, điều hành HTX nói chung và quy định của pháp luật về cơ cấu tổ chức quản trị, điều hành QTDND nói riêng. Tuy nhiên, đến thời điểm Luận án này được thực hiện, thì vấn đề cơ cấu tổ chức quản trị, điều hành HTX nói chung và QTDND nói riêng được quy định và thực hiện theo một mô hình chung thống nhất bao gồm các cơ quan: Đại hội thành viên, Hội đồng quản trị, Ban kiểm soát, Giám đốc (Tổng giám đốc)<sup>122</sup>.

Việc quy định một mô hình cơ cấu tổ chức quản trị, điều hành với tên gọi của các cơ quan được quy định thống nhất giữa Luật TCTD 2010, Luật HTX 2012 và các văn bản quy phạm pháp luật điều chỉnh riêng biệt đối với QTDND là hợp lý và cần thiết.

Thứ nhất, quy định đó bảo đảm sự thống nhất giữa các văn bản quy phạm pháp luật điều chỉnh về cùng một vấn đề.

Thứ hai, như đã phân tích, về bản chất HTX nói chung và QTDND nói riêng cũng là một loại hình doanh nghiệp. Cũng như doanh nghiệp, HTX (QTDND) là tài sản của các đồng sở hữu chủ (cổ đông, thành viên), để HTX (QTDND) có thể tồn tại và phát triển phải có sự dẫn dắt của Hội đồng quản trị, sự điều hành của Giám đốc (CEO) và sự đóng góp của người lao động trong công ty mà những người này không phải lúc nào cũng có chung ý chí và quyền lợi<sup>123</sup>. Chính vì vậy, vấn đề quản trị HTX và quản trị QTDND cũng tương tự như quản trị công ty, phải giải quyết được các mối quan hệ, lợi ích và trách nhiệm tương ứng giữa các nhóm chủ chốt, bao gồm các thành

<sup>121</sup> Mục 6, Phần II Thông tư số 08/2005/TT-NHNN.

<sup>122</sup> Xem thêm Điều 29 Luật HTX 2012; Điều 75 Luật TCTD 2010.

<sup>123</sup> Phạm Quý Đạt (2018), “Một số vấn đề lý luận về quản trị công ty và mô hình quản trị công ty cổ phần”, Hội thảo khoa học, Viện Luật So sánh – Đại học Luật Hà Nội.

viên HTX (QTDND), thành viên Hội đồng quản trị và các cán bộ điều hành nhằm đạt được các mục tiêu chính của HTX (QTDND). Để có thể giải quyết được các mối quan hệ về lợi ích và trách nhiệm giữa các nhóm chủ chốt trên, yêu cầu đặt ra đối với quản trị HTX (QTDND) là phải tuân thủ các nguyên tắc về quản trị công ty mà nguyên tắc đầu tiên, quan trọng nhất là phải “đảm bảo cơ sở cho một khuôn khổ quản trị hiệu quả”<sup>124</sup> hay “đảm bảo cơ cấu quản trị hợp lý”<sup>125</sup>.

Quy định của Luật HTX năm 2003 cho phép các HTX và QTDND thành lập một bộ máy vừa quản trị vừa điều hành chưa “đảm bảo cơ cấu quản trị hợp lý”, không “đảm bảo cơ sở cho một khuôn khổ quản trị hiệu quả”, và không kiểm soát được vấn đề quyền lực tập trung quá lớn vào trong tay một cơ quan hoặc một số cá nhân, vô hình chung đã đánh mất năm giá trị cơ bản của sự hợp tác: Tự do, bình đẳng, công bằng, đoàn kết, trách nhiệm và đánh mất sự minh bạch và dân chủ trong quản lý kinh doanh. Báo cáo tổng kết thi hành Luật HTX năm 2003 cho thấy các HTX được tổ chức theo mô hình tổ chức riêng bộ máy quản trị và bộ máy điều hành đã tồn tại và hoạt động hiệu quả hơn các HTX tổ chức một bộ máy vừa quản trị vừa điều hành<sup>126</sup>.

### *2.3.1.2. Đại hội thành viên quỹ tín dụng nhân dân*

Trong phạm vi của đề tài, Luận án sẽ nghiên cứu quy định của pháp luật về Đại hội thành viên QTDND với những nội dung cơ bản sau: (i) Vị trí pháp lý và thẩm quyền của Đại hội thành viên QTDND; (ii) hình thức hoạt động và hình thức tổ chức Đại hội thành viên QTDND; (iii) triệu tập cuộc họp Đại hội thành viên QTDND; (iv) điều kiện tiến hành cuộc họp Đại hội thành viên QTDND; (v) biểu quyết và thông qua quyết định của Đại hội thành viên QTDND.

#### *Thứ nhất, vị trí pháp lý và thẩm quyền của Đại hội thành viên QTDND*

Theo quy định tại Điều 80 Luật TCTD 2010, Đại hội thành viên là cơ quan có quyền quyết định cao nhất của QTDND. Xét về quan hệ sở hữu, tương tự như cổ đông của công ty cổ phần và thành viên của công ty trách nhiệm hữu hạn, thành viên QTDND là chủ sở hữu của tài sản và những khoản nợ của QTDND. Với tư cách là chủ

<sup>124</sup> G20/OECD (2015), Principles of Corporate Governance.

<sup>125</sup> Nghị định số 71/2017/NĐ-CP, ngày 06 tháng 06 năm 2017 hướng dẫn về quản trị công ty áp dụng đối với công ty đại chúng.

<sup>126</sup> Báo cáo tổng kết thi hành Luật HTX năm 2003 kèm theo Tờ trình số 99/TTr-CP ngày 3 tháng 5 năm 2012 của Chính phủ.

sở hữu QTDND, các thành viên cần một hệ thống cho phép họ được đóng góp vào việc xây dựng chiến lược phát triển chung, định hướng kinh doanh cho QTDND mà họ góp vốn vào. Đại hội thành viên chính là công cụ để các thành viên QTDND thực hiện quyền lực của mình.

*Thứ hai, hình thức hoạt động và hình thức tổ chức Đại hội thành viên QTDND*

Đại hội thành viên QTDND hoạt động thông qua kỳ họp, họp thường niên và họp bất thường. Cuộc họp thường niên do Hội đồng quản trị triệu tập và phải được tiến hành trong thời hạn 90 (chín mươi) ngày (Luật HTX 2012 quy định là 03 tháng), kể từ ngày kết thúc năm tài chính. Hội đồng quản trị triệu tập Đại hội thành viên bất thường trong những trường hợp được quy định tại khoản 3 Điều 34 Thông tư số 04/2015/TT-NHNN.

Đại hội thành viên QTDND có thể được tổ chức dưới hình thức Đại hội toàn thể thành viên hoặc Đại hội đại biểu thành viên. Theo điểm e khoản 1 Điều 77 Luật TCTD 2010 hình thức tiến hành Đại hội thành viên QTDND được quy định trong điều lệ QTDND. Hình thức tổ chức Đại hội đại biểu thành viên chỉ được áp dụng đối với QTDND có trên 100 thành viên. Đại hội toàn thể thành viên hoặc Đại hội đại biểu thành viên QTDND (gọi chung là Đại hội thành viên) có nhiệm vụ, quyền hạn như nhau. Thực tế các QTDND thường có số lượng thành viên rất lớn, việc pháp luật quy định Đại hội thành viên có thể được tổ chức theo hình thức Đại hội toàn thể thành viên hoặc Đại hội đại biểu thành viên là cần thiết và hợp lý<sup>127</sup>.

Để bảo đảm tính đại diện khi tổ chức Đại hội đại biểu thành viên, trách tình trạng QTDND sẽ bị thu tóm, chi phối bởi các thành viên sở hữu phần vốn góp lớn, pháp luật đã quy định về tiêu chuẩn đại biểu, trình tự, thủ tục bầu đại biểu tham dự Đại hội đại biểu thành viên và số lượng đại biểu tối thiểu tham dự Đại hội đại biểu thành viên. Theo đó, số lượng đại biểu tham dự Đại hội đại biểu thành viên do điều lệ QTDND quy định nhưng phải đảm bảo: Không được ít hơn 30% tổng số thành viên đối với QTDND có từ trên 100 đến 300 thành viên; không được ít hơn 20% tổng số thành viên đối với QTDND có từ trên 300 đến 1.000 thành viên; không được ít hơn 200 đại biểu đối với QTDND có từ trên 1.000 thành viên<sup>128</sup>.

<sup>127</sup> Xem số thành viên trung bình tại một QTDND tại Bảng 1.1.

<sup>128</sup> Khoản 4 Điều 35 Thông tư số 04/2015/TT-NHNN



*Thứ ba, triệu tập cuộc họp Đại hội thành viên QTDND*

Nhằm bảo đảm tất các thành viên hoặc đại biểu thành viên đều nhận được thông báo triệu tập Đại hội thành viên, cũng như có đủ thời gian để nghiên cứu trước chương trình, tài liệu liên quan đến Đại hội thành viên, pháp luật quy định việc triệu tập Đại hội thành viên phải được thực hiện bằng văn bản và phải được gửi đến tất cả thành viên hoặc đại biểu thành viên chậm nhất 07 (bảy) ngày làm việc trước ngày khai mạc Đại hội thành viên nếu điều lệ QTDND không quy định thời hạn<sup>129</sup>. Thông tư số 04/2015/TT-NHNN quy định về thời hạn triệu tập Đại hội thành viên cần thiết, tuy nhiên, về mặt nguyên tắc khi pháp luật đã đưa ra một thời hạn tối thiểu và cho phép các chủ thể tự xác định một thời hạn cụ thể, thì bao giờ thời hạn do các chủ thể xác định cũng phải bằng hoặc dài hơn thời hạn tối thiểu do pháp luật đã quy định. Chính vì vậy, quy định “*nếu điều lệ QTDND không quy định thời hạn*” là chưa thực sự chặt chẽ. Với quy định trên có thể xảy ra tình trạng điều lệ QTDND quy định một thời hạn khác ngắn hơn thời hạn 07 (bảy) ngày làm việc mà không bị coi là bất hợp pháp.

*Thứ tư, điều kiện tiến hành cuộc họp Đại hội thành viên QTDND*

Vấn đề điều kiện tiến hành cuộc họp Đại hội thành viên HTX đã được quy định rất cụ thể tại Điều 31 Luật HTX 2012. Về nguyên tắc quy định của Luật HTX sẽ được áp dụng đối với tất cả các HTX trong đó có QTDND, vì vậy, các văn bản quy phạm pháp luật điều chỉnh riêng biệt đối với QTDND không cần thiết phải quy định về vấn đề trên nếu như không có sự khác biệt về nội dung so với quy định của Luật HTX 2012. Tuy nhiên, Điều 35 Thông tư số 04/2015/TT-NHNN lại đưa ra quy định về điều kiện tiến hành cuộc họp Đại hội thành viên sau lần triệu tập thứ nhất và thời hạn triệu tập cuộc họp lần hai nếu cuộc họp sau lần triệu tập thứ nhất không đủ điều kiện tiến hành tương tự như quy định của Luật HTX 2012 mà không quy định về điều kiện tiến hành cuộc họp Đại hội thành viên sau lần triệu tập thứ hai và nếu có là lần thứ ba. Quy định của Thông tư số 04/2015/TT-NHNN là không phù hợp và có thể dẫn đến cách hiểu và áp dụng không thống nhất pháp luật trên thực tiễn.

<sup>129</sup> Điều 33 Thông tư số 04/2015/TT-NHNN.

*Thứ năm, biểu quyết và thông qua quyết định của Đại hội thành viên QTDND*

Nếu như đối với công ty cổ phần và công ty trách nhiệm hữu hạn, số phiếu biểu quyết của mỗi cổ đông (thành viên) phụ thuộc vào tỷ lệ sở hữu cổ phần (phần vốn góp) của các cổ đông (thành viên), thì tại HTX và QTDND mỗi thành viên hoặc đại biểu dự họp Đại hội thành viên có một phiếu biểu quyết. Phiếu biểu quyết của các thành viên hay đại biểu thành viên có giá trị ngang nhau, không phụ thuộc vào số vốn góp hay chức vụ của thành viên hoặc đại biểu thành viên. Theo Điều 35 Thông tư số 04/2015/TT-NHNN quyết định của Đại hội thành viên về các vấn đề; sửa đổi, bổ sung điều lệ, chia, tách, hợp nhất, sáp nhập, giải thể, phá sản QTDND được thông qua khi có ít nhất ba phần tư (3/4) tổng số thành viên hoặc đại biểu thành viên có mặt tại Đại hội thành viên biểu quyết tán thành. Các quyết định về những vấn đề khác được thông qua tại Đại hội thành viên khi có trên một phần hai (1/2) tổng số thành viên hoặc đại biểu thành viên có mặt tại Đại hội thành viên biểu quyết tán thành.

Theo quy định của Luật DN 2014, đối với các vấn đề phải được thông qua với tỷ lệ biểu quyết tán thành cao hơn, điều lệ công ty cổ phần có thể quy định bổ sung các vấn đề ngoài các vấn đề đã được quy định<sup>130</sup>. Quy định của Luật DN 2014 là hoàn toàn hợp lý, góp phần tạo điều kiện nâng cao tính tự chủ cho các chủ thể kinh doanh, bảo đảm tính thống nhất cao hơn giữa các cổ đông khi xem xét và quyết định thông qua một vấn đề. Tuy nhiên, nội dung tương tự đã không được quy định trong Thông tư số 04/2015/TT-NHNN và đó phải được xem là một hạn chế của Thông tư số 04/2015/TT-NHNN.

*2.3.1.3. Hội đồng quản trị quỹ tín dụng nhân dân*

Nội dung sau đây sẽ nghiên cứu quy định của pháp luật điều chỉnh các vấn đề cơ bản về Hội đồng quản trị QTDND bao gồm: (i) Vị trí pháp lý, thẩm quyền, nhiệm kỳ và số lượng thành viên Hội đồng quản trị; (ii) điều kiện tiêu chuẩn đối với thành viên Hội đồng quản trị, Chủ tịch Hội đồng quản trị; (iii) cuộc họp Hội đồng quản trị.

*Thứ nhất, vị trí pháp lý, thẩm quyền, nhiệm kỳ và số lượng thành viên Hội đồng quản trị*

Hội đồng quản trị QTDND là cơ quan quản lý, có quyền nhân danh QTDND để quyết định, thực hiện các quyền, nghĩa vụ của QTDND, trừ những vấn đề thuộc thẩm

<sup>130</sup> Xem thêm: Điểm e khoản 1 Điều 144 Luật DN 2014

quyền của Đại hội thành viên. Nhiệm kỳ của Hội đồng quản trị ít nhất là 02 (hai) năm và không quá 05 (năm) năm. Để tránh hiện tượng “*chủ tịch trọn đời*”, hiện tượng có thể dẫn đến QTDND bị thao túng, chi phối bởi một hay một số ít người, Thông tư số 21/2019/TT-NHNN đã bổ sung quy định Chủ tịch Hội đồng quản trị giữ chức vụ không quá 02 nhiệm kỳ liên tiếp<sup>131</sup>. Thành viên Hội đồng quản trị do Đại hội thành viên, Đại hội thành lập (đối với trường hợp thành lập QTDND) QTDND trực tiếp bầu, miễn nhiệm, bãi nhiệm theo thể thức bỏ phiếu kín.

Vấn đề số lượng thành viên Hội đồng quản trị của QTDND hiện nay đang có sự thiếu nhất quán trong quy định của các văn bản quy phạm pháp luật có liên quan. Theo Điều 81 Luật TCTD 2010 và Điều 17 Thông tư số 04/2015/TT-NHNN số lượng thành viên Hội đồng quản trị do Đại hội thành viên, Đại hội thành lập quy định nhưng không ít hơn 03 (ba) người. Điều đó có nghĩa rằng Luật TCTD 2010 và Thông tư số 04/2015/TT-NHNN chỉ giới hạn về số lượng thành viên tối thiểu của Hội đồng quản trị QTDND. Trong khi đó, Luật HTX 2012 lại giới hạn về cả số lượng tối thiểu và số lượng tối đa thành viên Hội đồng quản trị QTDND với quy định, số lượng thành viên Hội đồng quản trị do Đại hội thành viên quyết định nhưng không ít hơn 03 (ba) thành viên không quá 15 (mười lăm) thành viên.

Hội đồng quản trị là cơ quan đại diện cho các chủ sở hữu thực hiện chức năng quản trị của doanh nghiệp nói chung và HTX nói riêng, quy định về số lượng thành viên Hội đồng quản trị phải bảo đảm ba yêu cầu: (1) Số lượng thành viên Hội đồng quản trị không quá ít để bảo đảm tính đại diện của Hội đồng quản trị, tránh việc tập trung quyền lực quá lớn trong tay một số ít người; (2) Số lượng thành viên Hội đồng quản trị không quá nhiều để bảo đảm tính tập trung ý kiến, tránh việc hình thành nên một bộ máy chồng chéo không cần thiết, gây tốn kém chi phí; (3) Không ấn định số lượng cụ thể bảo đảm quyền tự chủ của doanh nghiệp, HTX. Chính vì thế, thông lệ pháp luật quốc tế cũng như pháp luật Việt Nam khi quy định về số lượng thành viên Hội đồng quản trị đều quy định về số lượng tối thiểu và tối đa thành viên Hội đồng quản trị<sup>132</sup>. Việc Luật TCTD 2010 và Thông tư số 04/2015/TT-NHNN không đưa ra

<sup>131</sup> Khoản 7 Điều 2 Thông tư số 21/2019/TT-NHNN

<sup>132</sup> Luật DN 2014 quy định số lượng thành viên Hội đồng quản trị của công ty cổ phần từ 03 đến 11 thành viên; Luật TCTD 2010 quy định số lượng thành viên Hội đồng quản trị của TCTD là công ty cổ phần từ 03 đến 11 thành viên.

quy định về số lượng tối đa thành viên Hội đồng quản trị QTDND là vấn đề cần xem xét lại.

*Thứ hai, điều kiện tiêu chuẩn đối với thành viên Hội đồng quản trị, Chủ tịch Hội đồng quản trị*

Trước khi Thông tư số 04/2015/TT-NHNN được ban hành vấn đề tiêu chuẩn, điều kiện đối với thành viên Hội đồng quản trị QTDND được thực hiện theo quy định tại Nghị định số 48/2001/NĐ-CP với các tiêu chuẩn, điều kiện rất chung chung, chưa được lượng hóa bằng các thông số và thước đo cụ thể, như “*có phẩm chất đạo đức, có tín nhiệm, có năng lực quản lý và hiểu biết về hoạt động ngân hàng*”<sup>133</sup>. Trong khi đó, vấn đề trình độ, năng lực, phẩm chất đạo đức của những người quản trị, điều hành lại là trong các yếu tố quyết định việc thành bại trong hoạt động kinh doanh của TCTD nói chung và QTDND nói riêng. Báo cáo tổng kết 10 năm triển khai thực hiện Chỉ thị số 57-CT/TW của Bộ Chính trị về củng cố, hoàn thiện và phát triển hệ thống QTDND của QTDND TW, ngày 29 tháng 6 năm 2012 đã xác định, một trong những nguyên nhân của những tồn tại, yếu kém trong hoạt động của các QTDND là do: Còn nhiều cán bộ chủ chốt làm việc ở QTDND, nhất là ở vùng nông thôn chưa được đào tạo cơ bản về chuyên môn trong lĩnh vực kinh doanh ngân hàng; nhiều người từ các vị trí làm việc trong bộ máy chính quyền, đoàn thể ở địa phương sang; một số được đào tạo trung cấp, sơ cấp nhưng ở các ngành, lĩnh vực khác; phần đông được đào tạo qua lớp chứng chỉ QTDND (45 ngày), số có trình độ đại học, cao đẳng về hoạt động ngân hàng rất ít. Phẩm chất đạo đức nghề nghiệp của một bộ phận cán bộ QTDND bị giảm sút, thoái hoá; đa số các vụ việc xảy ra ở QTDND trong những năm vừa qua đều do cán bộ lợi dụng làm sai, tham ô, tham nhũng, gây mất ổn định an toàn trong hoạt động, thậm chí mất khả năng thanh toán không thể khôi phục được, buộc NHNN chi nhánh các tỉnh, thành phố phải thu hồi giấy phép hoạt động. Nội dung dưới đây sẽ cung cấp thông tin về một số vụ việc cụ thể để minh chứng cho thực trạng trên.

Vụ thứ nhất: Văn Văn Nghĩa là Chủ tịch Hội đồng quản trị của các QTDND Tân Tiến, QTDND Thanh Bình và QTDND Dầu Giây (cả ba QTDND đều có trụ sở tại thành phố Biên Hòa, tỉnh Đồng Nai). Trong thời gian từ tháng 6/2012 đến tháng

<sup>133</sup> Xem thêm: Khoản 3 Điều 28 Nghị định số 48/2001/NĐ-CP

11/2017, Văn Văn Nghĩa đã điều hành ba QTDND trên huy động được hơn 1.234 tỷ đồng với 6.310 sổ tiết kiệm, sau đó chỉ đạo nhân viên cho khách hàng vay thật hơn 146 tỷ đồng, số tiền còn lại hơn 1.088 tỷ đồng huy động ngoài sổ sách kế toán và chiếm đoạt sử dụng cho mục đích cá nhân<sup>134</sup>.

Vụ thứ hai: QTDND Thái Bình có trụ sở tại phường Tân Hòa, thành phố Biên Hòa, tỉnh Đồng Nai được thành lập vào năm 1994 và do ông Vũ Công Liêm làm giám đốc. Trong quá trình hoạt động, năm 2015, NHNN chi nhánh Đồng Nai đã thanh tra QTDND Thái Bình và phát hiện nhiều sai phạm. Cơ quan này đã thực hiện xử phạt hành chính, buộc lãnh đạo quỹ phải khắc phục, chấn chỉnh việc huy động vốn. Tuy nhiên, từ đầu năm 2017, Quỹ này rơi vào tình trạng mất khả năng chi trả, có khoảng 80 khách hàng với số tiền gửi khoảng 50 tỷ đồng chưa thể rút được. Nguyên nhân được xác định; Giám đốc QTDND Thái Bình là ông Vũ Công Liêm đã thao túng quỹ, cố ý làm trái và chỉ đạo nhân viên dưới quyền làm giả hồ sơ để rút tiền dùng vào mục đích cá nhân<sup>135</sup>.

Để khắc phục những hạn chế của Nghị định số 48/2001/NĐ-CP, Thông tư số 04/2015/TT-NHNN đặt ra các tiêu chuẩn, điều kiện đối với thành viên Hội đồng quản trị và tiêu chuẩn, điều kiện đối với Chủ tịch Hội đồng quản trị cụ thể và chặt chẽ hơn<sup>136</sup>. Theo số liệu thống kê của Cơ quan Thanh tra Giám sát ngân hàng, sau hơn 03 năm thực hiện, tính đến thời điểm tháng 12 năm 2019 hầu hết các QTDND đã đáp ứng được các tiêu chuẩn, điều kiện đối với thành viên Hội đồng quản trị và tiêu chuẩn, điều kiện đối với Chủ tịch Hội đồng quản trị. Tuy nhiên, còn 10 (mười) QTDND chưa đáp ứng điều kiện về thời gian công tác ở một trong các lĩnh vực kinh tế, tài chính, kế toán, kiểm toán, ngân hàng, luật từ 02 (hai) năm trở lên hoặc có văn bằng (hoặc chứng chỉ) chứng minh đã được đào tạo nghiệp vụ QTDND (số liệu cụ thể ở các tỉnh là: Hà Tĩnh (03); Bình Định, Đắk Lắk, Bình Phước (02); Hà Nội (01)); còn 45 (bốn mươi lăm) QTDND thuộc 07 (bảy) tỉnh, thành phố chưa đáp ứng được điều kiện, tiêu chuẩn về bằng cấp gồm: Thái Bình (33); Quảng Trị (06); Sơn La (02); Hà Nội, Hòa Bình, Vĩnh

<sup>134</sup> <https://cafef.vn/huy-dong-tien-tu-3-quy-tin-dung-chiem-doat-hon-1000-ty-dong-20191121170236252.chn>, truy cập ngày 31 tháng 7 năm 2020.

<sup>135</sup> <https://dantri.com.vn/kinh-doanh/khoi-to-vu-an-giam-doc-quy-tin-dung-thai-binh-om-tien-bo-tron-20171123104223759.htm>, truy cập ngày 31 tháng 7 năm 2020.

<sup>136</sup> Xem thêm: Điều 20 Thông tư số 04/2015/TT-NHNN.

Phúc và Bạc Liêu (01). Cá biệt, đã có hiện tượng sử dụng văn bằng, chứng chỉ giả để đáp ứng các tiêu chuẩn, điều kiện do pháp luật quy định. Cụ thể, Chủ tịch Hội đồng quản trị QTDND Quảng Phú (xã Quảng Phú, thành phố Thanh Hóa, tỉnh Thanh Hóa) bị tố cáo sử dụng bằng đại học giả<sup>137</sup>.

Thực trạng tổ chức và hoạt động của hệ thống QTDND sau gần 05 năm từ khi Thông tư số 04/2015/TT-NHNN có hiệu lực đã chứng minh tính đúng đắn trong việc nâng cao đòi hỏi về tiêu chuẩn, điều kiện đối với những người tham gia vào bộ máy quản trị, điều hành QTDND. Sau khi áp dụng các quy định của Thông tư số 04/2015/TT-NHNN về tiêu chuẩn, điều kiện đối với người quản lý, điều hành nói chung và tiêu chuẩn, điều kiện đối với thành viên Hội đồng quản trị và Chủ tịch Hội đồng quản trị nói riêng, thực trạng tổ chức, hoạt động của hệ thống các TCTD là HTX đã được đảm bảo an toàn và hiệu quả hơn. Tuy nhiên, sau một thời gian áp dụng quy định của Thông tư số 04/2015/TT-NHNN về tiêu chuẩn, điều kiện đối với các chức danh quản lý, điều hành QTDND cũng cho thấy một vấn đề nổi cộm: Đó là quy mô của các QTDND là không đồng đều, theo số liệu của Bảo hiểm tiền gửi Việt Nam, hơn một nửa tổng số QTDND (55,7%) có tổng nguồn vốn từ 30 (ba mươi) đến 70 (bảy mươi) tỷ đồng. Tuy nhiên, có một thực tế là tổng nguồn vốn không đồng đều giữa các QTDND, có 12 (mười hai) QTDND có tổng nguồn vốn rất nhỏ, từ 01 (một) đến 10 (mười) tỷ đồng. Trong khi đó, có 11 (mười một) QTDND có tổng nguồn vốn lớn hơn 500 (năm trăm) tỷ đồng, cá biệt có QTDND có tổng nguồn vốn hoạt động rất lớn, lên đến trên 1.300 (một nghìn ba trăm) tỷ đồng<sup>138</sup>. Do quy mô nguồn vốn khác nhau, yêu cầu về quản trị, điều hành đặt ra đối với các QTDND cũng khác nhau, vì vậy, việc Thông tư số 04/2015/TT-NHNN quy định một mức độ về tiêu chuẩn, điều kiện đối với người quản lý, điều hành áp dụng chung cho tất cả các QTDND là không phù hợp. Để giải quyết vấn đề trên, Thông tư số 21/2019/TT-NHNN đã phân chia quy mô tài sản của QTDND thành ba mức: (i) Các QTDND có tổng tài sản dưới 200 (hai trăm) tỷ đồng; (ii) Các QTDND có tổng tài sản từ 200 tỷ đồng đến 500 (năm trăm) tỷ đồng;

<sup>137</sup> <https://vietnamnet.vn/vn/thoi-su/chong-tham-nhung/quy-tin-dung-o-thanh-hoa-bi-to-ca-loat-lanh-dao-dung-bang-gia-662172.html>, truy cập ngày 31 tháng 8 năm 2020.

<sup>138</sup> [http://vnba.org.vn/index.php?option=com\\_k2&view=item&id=10370:thuc-trang-hoat-dong-cua-he-thong-qtdnd-tai-viet-nam&lang=vi](http://vnba.org.vn/index.php?option=com_k2&view=item&id=10370:thuc-trang-hoat-dong-cua-he-thong-qtdnd-tai-viet-nam&lang=vi), truy cập ngày 05/02/2020.

(iii) Các QTDND có tổng tài sản 500 (năm trăm) tỷ đồng trở lên. Tương ứng 03 (ba) mức độ quy mô tài sản của QTDND, Thông tư số 21/2019/TT-NHNN quy định 03 (ba) mức độ tiêu chuẩn, điều kiện khác nhau đối với thành viên Hội đồng quản trị và tiêu chuẩn, điều kiện đối với Chủ tịch Hội đồng quản trị QTDND<sup>139</sup>.

#### *Thứ ba, cuộc họp Hội đồng quản trị*

Luật HTX 2012 quy định, Hội đồng quản trị HTX họp ít nhất 03 (ba) tháng một lần. Tuy nhiên, do đặc thù về ngành nghề kinh doanh của QTDND, Thông tư số 04/2015/TT-NHNN quy định Hội đồng quản trị QTDND họp định kỳ ít nhất một tháng một lần và họp bất thường khi có một phần ba thành viên Hội đồng quản trị hoặc Chủ tịch Hội đồng quản trị, Trưởng Ban kiểm soát, kiểm soát viên chuyên trách, Giám đốc QTDND yêu cầu. Cuộc họp của Hội đồng quản trị họp lệ khi có ít nhất hai phần ba số thành viên Hội đồng quản trị tham dự. Quyết định của Hội đồng quản trị được thông qua theo nguyên tắc đa số, mỗi thành viên có một phiếu biểu quyết có giá trị ngang nhau. Trường hợp số phiếu biểu quyết tán thành và không tán thành ngang nhau, thì số phiếu của bên có người chủ trì cuộc họp là quyết định.<sup>140</sup>

#### *2.3.1.4. Ban kiểm soát quỹ tín dụng nhân dân*

##### *Thứ nhất, vị trí pháp lý, nhiệm vụ quyền hạn, số lượng thành viên Ban kiểm soát*

Ban kiểm soát do Đại hội thành viên, Đại hội thành lập QTDND bầu trực tiếp, là cơ quan có chức năng thay mặt thành viên giám sát, kiểm tra mọi hoạt động của QTDND theo quy định của pháp luật và điều lệ QTDND. Nhiệm vụ, quyền hạn cụ thể của Ban kiểm soát được quy định tại Điều 84 Luật TCTD 2010 và Điều 39 Luật HTX 2012.

Thông tư số 04/2015/TT-NHNN quy định QTDND có nguồn vốn hoạt động trên 8.000.000.000 đồng (tám tỷ đồng) và có từ 1.000 (một nghìn) thành viên trở lên bắt buộc phải thành lập Ban kiểm soát, QTDND có nguồn vốn hoạt động từ 8.000.000.000 đồng (tám tỷ đồng) trở xuống và có dưới 1.000 (một nghìn) thành viên có thể thành lập Ban kiểm soát hoặc chỉ bầu 01 (một) kiểm soát viên chuyên trách<sup>141</sup>. Theo số liệu thống kê của Cơ quan Thanh tra giám sát ngân hàng, trên thực tế hầu hết

<sup>139</sup> Xem thêm: Khoản 9 Điều 2 Thông tư số 21/2019/TT-NHNN.

<sup>140</sup> Điều 19 Thông tư số 04/2015/TT-NHNN.

<sup>141</sup> Điều 21 Thông tư số 04/2015/TT-NHNN

các QTDND đều thành lập Ban kiểm soát và tỷ lệ các QTDND thành lập Ban kiểm soát ngày càng tăng qua các năm (Xem Bảng 1.2).

**Bảng 1.2. Số lượng QTDND thành lập BKS và không thành lập BKS**

	Năm 2015	Năm 2016	Năm 2017	Năm 2018	Năm 2019
Tổng số QTDND	1.147	1.166	1.178	1.183	1.182
Số QTDND chỉ bầu 1 KSV chuyên trách	46	30	21	14	12
Số QTDND thành lập BKS	1.101	1.136	1.157	1.169	1.170

*Nguồn: Cơ quan Thanh tra Giám sát ngân hàng*

Về số lượng thành viên Ban Kiểm soát, theo Điều 83 Luật TCTD 2010 và Điều 21 Thông tư số 04/2015/TT-NHNN (được sửa đổi bởi khoản 10 Điều 2 Thông tư số 21/2019/TT-NHNN), số lượng thành viên Ban kiểm soát QTDND không ít hơn 03 (ba) thành viên. Trong khi đó, Điều 39 Luật HTX 2012 quy định số lượng thành viên Ban kiểm soát của HTX do Đại hội thành viên quyết định nhưng không quá 07 (bảy) người. Việc Luật HTX 2012 chỉ quy định giới hạn số lượng tối đa mà không quy định giới hạn tối thiểu, trong khi Luật TCTD 2010, Thông tư số 04/2015/TT-NHNN và Thông tư số 21/2019/TT-NHNN chỉ quy định giới hạn số lượng tối thiểu mà không quy định giới hạn tối đa là vấn đề cần xem xét lại. Ngoài hạn chế về sự thiếu nhất quán trong các quy định của pháp luật, thì tương tự như vấn đề thành viên Hội đồng quản trị, việc pháp luật không đưa ra quy định nhằm giới hạn số lượng tối thiểu hay tối đa thành viên Ban kiểm soát HTX nói chung và QTDND nói riêng là chưa thực sự phù hợp<sup>142</sup>.

*Thứ hai, tiêu chuẩn, điều kiện đối với thành viên Ban kiểm soát QTDND.*

Trước khi Thông tư số 04/2015/TT-NHNN được ban hành, tương tự như vấn đề tiêu chuẩn, điều kiện đối với thành viên Hội đồng quản trị QTDND vấn đề tiêu chuẩn,

<sup>142</sup> Xem thêm: Nội dung tương tự với Hội đồng quản trị đã được phân tích tại tiểu mục 2.3.1.3.



điều kiện đối với thành viên Ban kiểm soát QTDND cũng chưa được quan tâm đúng mức. Pháp luật về TCTD là HTX không đưa ra quy định về tiêu chuẩn, điều kiện đối với thành viên Ban kiểm soát QTDND mà chỉ quy định thành viên Ban kiểm soát không được đồng thời là thành viên Hội đồng quản trị, Kế toán trưởng, Thủ quỹ của QTDND. Bố, mẹ, vợ, chồng, con, anh, chị, em ruột của thành viên Hội đồng quản trị, Giám đốc không được là thành viên Ban kiểm soát, Kế toán trưởng, của cùng một QTDND<sup>143</sup>. Từ thực trạng quy định của pháp luật và trình độ, kinh nghiệm của đội ngũ cán bộ quản trị, điều hành hệ thống QTDND theo Báo cáo tổng kết 10 (mười) năm triển khai thực hiện Chỉ thị số 57-CT/TW của Bộ Chính trị về củng cố, hoàn thiện và phát triển hệ thống QTDND của QTDND TW, ngày 29 tháng 6 năm 2012 như đã phân tích ở trên, Thông tư số 04/2015/TT-NHNN đã đặt ra các tiêu chuẩn, điều kiện đối với thành viên Ban kiểm soát và Trưởng Ban kiểm soát tương đối cụ thể và chặt chẽ<sup>144</sup>.

Theo số liệu thống kê của Cơ quan Thanh tra Giám sát ngân hàng, tính đến tháng 12 năm 2019 vẫn còn 116 (một trăm mười sáu) QTDND thuộc 28 (hai mươi tám) tỉnh, thành phố có thành viên Ban kiểm soát chưa đáp ứng điều kiện về văn bằng (chứng chỉ); có 26 (hai mươi sáu) QTDND thuộc 09 (chín) tỉnh, thành phố chưa đáp ứng được tiêu chuẩn, điều kiện về thành viên Ban kiểm soát không được đồng thời là người có liên quan của thành viên Hội đồng quản trị, Giám đốc, Kế toán trưởng của cùng một QTDND.

Thực trạng trên cho thấy, các QTDND chưa nhận thức được đúng vai trò, tầm quan trọng của Ban kiểm soát, các cơ quan Nhà nước có thẩm quyền cũng chưa làm hết trách nhiệm của mình trong kiểm tra, giám sát việc thực hiện các quy định của pháp luật và xử lý các QTDND cố tình vi phạm. Bên cạnh đó, như đã phân tích tại tiểu mục 2.3.2.2, quy mô của các QTDND không đồng đều, đặt ra một quy định chung về tiêu chuẩn, điều kiện đối với những người quản lý, điều hành áp dụng chung cho tất cả các QTDND là không phù hợp, gây khó khăn cho các QTDND trong việc đáp ứng các yêu cầu của pháp luật. Để giải quyết thực trạng trên, Thông tư số 21/2019/TT-NHNN đã phân chia quy mô tài sản của các QTDND thành ba mức: (i) Các QTDND có tổng

<sup>143</sup> Điều 31 Nghị định số 48/2001/NĐ-CP

<sup>144</sup> Xem thêm: Điều 23 Thông tư số 04/2015.

tài sản dưới 200 (hai trăm) tỷ đồng; (ii) Các QTDND có tổng tài sản từ 200 (hai trăm) tỷ đồng đến 500 (năm trăm) tỷ đồng; (iii) Các QTDND có tổng tài sản 500 (năm trăm) tỷ đồng trở lên. Tương ứng 03 (ba) mức độ quy mô tài sản của QTDND, Thông tư số 21/2019/TT-NHNN đặt ra 03 (ba) mức độ tiêu chuẩn, điều kiện khác nhau đối với thành viên Ban kiểm soát, Trưởng Ban kiểm soát và kiểm soát viên chuyên trách<sup>145</sup>.

#### *2.3.1.5. Giám đốc (Tổng giám đốc) quỹ tín dụng nhân dân*

##### *Thứ nhất, vị trí pháp lý, nhiệm vụ, quyền hạn của Giám đốc (Tổng giám đốc) QTDND*

Hội đồng quản trị bổ nhiệm một thành viên Hội đồng quản trị hoặc thuê người khác làm Giám đốc (Tổng giám đốc) QTDND. Giám đốc (Tổng giám đốc) là người điều hành cao nhất, chịu trách nhiệm trước Hội đồng quản trị, có nhiệm vụ điều hành các công việc hằng ngày của QTDND theo quy định của pháp luật, điều lệ QTDND, nghị quyết Đại hội thành viên và nghị quyết Hội đồng quản trị. Nhiệm vụ, quyền hạn cụ thể của Giám đốc (Tổng giám đốc) QTDND được quy định tại Điều 86 Luật TCTD 2010 và Điều 38 Luật HTX 2012.

##### *Thứ hai, điều kiện, tiêu chuẩn đối với Giám đốc (Tổng giám đốc) QTDND*

Tương tự như vấn đề điều kiện, tiêu chuẩn đối với thành viên Hội đồng quản trị và thành viên Ban kiểm soát, trước khi Thông tư số 04/2015/TT-NHNN được ban hành vấn đề điều kiện, tiêu chuẩn đối với Giám đốc (Tổng giám đốc) QTDND cũng chưa được quan tâm đúng mức. Theo Điều 33 Nghị định số 48/2001/NĐ-CP, vấn đề điều kiện, tiêu chuẩn đối với Giám đốc (Tổng giám đốc) QTDND được xác định hết sức chung chung, “*Giám đốc QTDND phải có phẩm chất đạo đức, trình độ chuyên môn, năng lực điều hành theo quy định của NHNN*”. Khắc phục những hạn chế, bất cập của Nghị định số 48/2001/NĐ-CP, Thông tư số 04/2015/TT-NHNN đặt ra các tiêu chuẩn, điều kiện đối với Giám đốc (Tổng giám đốc) QTDND rất cụ thể và rõ ràng. Các tiêu chuẩn, điều kiện đối với Giám đốc (Tổng giám đốc) QTDND đã được Thông tư số 04/2015/TT-NHNN lượng hóa bằng các thước đo cụ thể. Tiêu chuẩn, điều kiện về trình độ chuyên môn, năng lực điều hành được xác định bằng văn bằng, chứng chỉ và

<sup>145</sup> Xem thêm: Khoản 11 Điều 2 Thông tư số 21/2019/TT-NHNN.

thời gian công tác, thời gian nắm giữ chức vụ quản lý, điều hành. Tiêu chuẩn, điều kiện đạo đức nghề nghiệp được lượng hóa bằng việc chấp hành quy định của pháp luật; không bị xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực kinh tế, tài chính, kế toán, kiểm toán, ngân hàng trong thời gian 24 (hai mươi bốn) tháng liền kề trước thời điểm được bầu<sup>146</sup>.

Theo số liệu thống kê của Cơ quan Thanh tra giám sát ngân hàng tính đến tháng 12 năm 2018, cả nước còn 17 (mười bảy) QTDND chưa đáp ứng được quy định của pháp luật về điều kiện, tiêu chuẩn đối với Giám đốc (Tổng giám đốc). Cụ thể, có 02 (hai) QTDND tại Hà Tĩnh chưa đáp ứng được điều kiện đã từng giữ chức vụ quản lý hoặc điều hành ở một đơn vị thuộc một trong các lĩnh vực ngân hàng, tài chính theo điều lệ hoặc văn bản tương đương của đơn vị đó hoặc lãnh đạo cấp phòng hoặc chức danh tương đương trở lên theo quy định của cơ quan Nhà nước, tổ chức kinh tế, tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội từ 01 (một) năm trở lên; có 15 (mười lăm) QTDND thuộc 07 (bảy) tỉnh, thành phố chưa đáp ứng được điều kiện, tiêu chuẩn có bằng tốt nghiệp trung cấp trở lên về một trong các chuyên ngành kinh tế, tài chính, kế toán, kiểm toán, ngân hàng, quản trị kinh doanh, luật và có văn bằng (hoặc chứng chỉ) chứng minh đã được đào tạo nghiệp vụ QTDND. Cụ thể: (Vĩnh Phúc (06); Hà Tĩnh (03); Hà Nội, Hải Dương, Gia Lai, Bến Tre, Đồng Tháp, Cà Mau (01)).

Tương tự như vấn đề tiêu chuẩn, điều kiện đối với thành viên Hội đồng quản trị và thành viên Ban kiểm soát, để giải quyết thực trạng quy mô tài sản của các QTDND và thực trạng thi hành pháp luật về tiêu chuẩn, điều kiện đối với Giám đốc (Tổng giám đốc) QTDND, Thông tư số 21/2019/TT-NHNN đã phân chia quy mô tài sản của các QTDND thành ba mức: (i) Các QTDND có tổng tài sản dưới 200 (hai trăm) tỷ đồng; (ii) Các QTDND có tổng tài sản từ 200 (hai trăm) tỷ đồng đến 500 (năm trăm) tỷ đồng; (iii) Các QTDND có tổng tài sản 500 (năm trăm) tỷ đồng trở lên. Tương ứng 03 (ba) mức độ quy mô tài sản của QTDND, Thông tư số 21/2019/TT-NHNN đặt ra 03 (ba) mức độ tiêu chuẩn, điều kiện khác nhau đối với Giám đốc (Tổng giám đốc) QTDND<sup>147</sup>.

<sup>146</sup> Xem thêm: Điều 24 Thông tư số 04/2015/TT-NHNN.

<sup>147</sup> Xem thêm: Khoản 12 Điều 2 Thông tư số 21/2019/TT-NHNN.

### ***2.3.2. Quy định của pháp luật về cơ cấu tổ chức quản trị, điều hành ngân hàng hợp tác xã***

Kết quả nghiên cứu tại các tiêu mục 1.1.3, 1.2.2, cho thấy mặc dù pháp luật về TCTD là HTX Việt Nam chưa có quy định cụ thể xác định vị trí, vai trò của Ngân hàng HTX Việt Nam nhưng thực tế cho thấy Ngân hàng HTX Việt Nam là ngân hàng HTX duy nhất, là TCTD là HTX cấp TW giữ vai trò liên kết hệ thống, hỗ trợ tài chính và điều hòa vốn trong hệ thống QTDND. Trong cơ cấu sở hữu tại Ngân hàng HTX Việt Nam, thì nguồn vốn thuộc sở hữu Nhà nước với cơ quan đại diện là NHNN chiếm phần lớn (*theo số liệu trên bảng cân đối tài chính kế toán trên hệ thống thông tin nội bộ của Ngân hàng HTX Việt Nam ngày 25 tháng 12 năm 2019, tổng vốn chủ sở hữu: 3,027,311,327,908 đồng, trong đó vốn góp của Nhà nước do NHNN là đại diện chủ sở hữu là: 3,009,676,327,908 đồng (chiếm 99,9%) phần còn lại là vốn góp của các QTDND*). Chính vì thế, quy định của pháp luật về TCTD là HTX điều chỉnh cơ cấu tổ chức quản trị, điều hành ngân hàng HTX thực chất là các quy định áp dụng cho một chủ thể xác định duy nhất là Ngân hàng HTX Việt Nam.

Để bảo đảm sự kiểm soát, chi phối của Nhà nước đối với sự tồn tại và hoạt động của Ngân hàng HTX Việt Nam, để bảo đảm Ngân hàng HTX Việt Nam được tổ chức và hoạt động đúng với vị trí là tổ chức đầu mối nhằm liên kết hệ thống, hỗ trợ tài chính, điều hòa vốn trong hệ thống QTDND, khoản 4 Điều 21 Thông tư số 31/2012/TT-NHNN đã quy định, *“NHNN cử người đại diện quản lý số vốn hỗ trợ của Nhà nước tại ngân hàng HTX đáp ứng các tiêu chuẩn, điều kiện tại Luật các TCTD và Thông tư này để Đại hội thành viên bầu vào các chức danh Chủ tịch Hội đồng quản trị, Trưởng Ban kiểm soát, thành viên Hội đồng quản trị kiêm Tổng giám đốc ngân hàng hợp tác xã”*.

Luật TCTD 2010, Luật HTX 2012 và Thông tư số 31/2012/TT-NHNN quy định mô hình tổ chức bộ máy quản trị, điều hành ngân hàng HTX tương tự mô hình tổ chức bộ máy quản trị, điều hành QTDND, bao gồm các cơ quan: Đại hội thành viên, Hội đồng quản trị, Tổng Giám đốc và Ban kiểm soát<sup>148</sup>.

<sup>148</sup> Xem thêm: Điều 75 Luật TCTD 2010; Điều 29 Luật HTX 2012; Điều 21 Thông tư số 31/2012/TT-NHNN.

### 2.3.2.1. Đại hội thành viên ngân hàng hợp tác xã

Theo quy định của pháp luật, Đại hội thành viên là cơ quan có quyền quyết định cao nhất của ngân hàng HTX thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn theo quy định tại Điều 80 Luật các TCTD và Điều 38 Thông tư số 31/2012/TT-NHNN. Đại hội thành viên ngân hàng HTX có thể tổ chức dưới hình thức Đại hội toàn thể thành viên hoặc Đại hội đại biểu thành viên do Hội đồng quản trị ngân hàng HTX quyết định. Nếu được tổ chức dưới hình thức Đại hội đại biểu thành viên, thì số lượng đại biểu thành viên được triệu tập tham dự Đại hội đại biểu thành viên không thấp hơn 20% tổng số thành viên<sup>149</sup>.

Với vị trí là TCTD là HTX cấp TW, là ngân hàng của tất cả các QTDND, ngân hàng HTX có số lượng thành viên rất lớn. Chính vì vậy, việc quy định cho phép ngân hàng HTX lựa chọn tổ chức Đại hội toàn thể thành viên hoặc Đại hội đại biểu thành viên là phù hợp và cần thiết. Tuy nhiên, việc Điều 39 Thông tư số 31/2012/TT-NHNN quy định *“Căn cứ vào thực tế, Hội đồng quản trị quyết định về cách thức tổ chức Đại hội thành viên, cách thức bầu, số lượng đại biểu thành viên tham dự Đại hội thành viên trong từng kỳ Đại hội”* là chưa thật sự phù hợp, cần phải xem xét lại, bởi lẽ:

Thứ nhất, quy định trên mâu thuẫn với quy định *“hình thức tiến hành Đại hội thành viên TCTD là HTX được quy định trong điều lệ TCTD là HTX ”* tại điểm e khoản 1 Điều 77 Luật TCTD 2010.

Thứ hai, xét về vị trí pháp lý, Đại hội thành viên là cơ quan có thẩm quyền quyết định cao nhất, có thẩm quyền bầu ra Hội đồng quản trị. Vì vậy, quy định *“Căn cứ vào thực tế, Hội đồng quản trị quyết định về cách thức tổ chức Đại hội thành viên”* là không phù hợp.

Đại hội thành viên phải họp thường niên mỗi năm một lần do Hội đồng quản trị triệu tập trong thời hạn 03 (ba) tháng kể từ ngày kết thúc năm tài chính. Đại hội thành viên họp bất thường theo quy định tại khoản 3 Điều 37 Thông tư số 31/2012/TT-NHNN. Theo quy định tại Điều 39 Thông tư số 31/2012/TT-NHNN, Đại hội thành viên được coi là hợp lệ khi có ít nhất 2/3 (hai phần ba) thành viên hoặc đại biểu thành

<sup>149</sup> Điều 39 Thông tư số 31/2012/TT-NHNN.

viên được triệu tập tham dự họp. Trường hợp số lượng thành viên (đại biểu thành viên) tham dự không đủ theo quy định, thì Hội đồng quản trị hoặc Ban kiểm soát phải tạm hoãn Đại hội thành viên và triệu tập lại trong vòng 30 (ba mươi) ngày kể từ ngày tạm hoãn Đại hội thành viên (đối với Đại hội thành viên thường niên, thời hạn tạm hoãn và triệu tập lại không được vượt quá 3 tháng kể từ ngày kết thúc năm tài chính). Tương tự như nội dung đã phân tích với QTDND tại tiểu mục 2.3.1.2, việc Thông tư số 31/2012/TT-NHNN chỉ quy định về điều kiện tiến hành cuộc họp Đại hội thành viên sau lần triệu tập thứ nhất và thời hạn triệu tập cuộc họp lần hai nếu cuộc họp sau lần triệu tập thứ nhất không đủ điều kiện tiến hành, mà không quy định về điều kiện tiến hành cuộc họp Đại hội thành viên sau lần triệu tập thứ hai và nếu có là lần thứ ba là chưa thực sự hợp lý và có thể dẫn đến việc hiểu và áp dụng pháp luật không thống nhất.

Việc biểu quyết tại Đại hội thành viên không phụ thuộc vào số vốn góp hay chức vụ của thành viên, mỗi thành viên có một phiếu biểu quyết. Quyết định của Đại hội thành viên được thông qua khi có trên 1/2 tổng số đại biểu có mặt tại Đại hội biểu quyết tán thành. Việc quyết định sửa đổi, bổ sung điều lệ, giải thể, phá sản ngân hàng HTX chỉ được thông qua khi có ít nhất trên 3/4 tổng số thành viên hoặc đại biểu thành viên có mặt tại Đại hội thành viên biểu quyết tán thành. Tương tự như nội dung đã phân tích với QTDND tại tiểu mục 2.3.1.2, việc Thông tư số 31/2012/TT-NHNN không đưa ra quy định mở cho phép điều lệ Ngân hàng HTX quy định bổ sung các vấn đề phải được thông qua tại Đại hội thành viên với tỷ lệ ít nhất ba phần tư tổng số thành viên hoặc đại biểu thành viên có mặt tại đại hội biểu quyết tán thành là vấn đề cần xem xét lại. Căn cứ quy định của Thông tư số 31/TT-NHNN, Điều lệ Ngân hàng HTX Việt Nam (được Đại hội thành viên Ngân hàng HTX Việt Nam năm 2017 quyết nghị thông qua ngày 24 tháng 04 năm 2018) đã quy định về điều kiện thông qua nghị quyết của Đại hội thành viên Ngân hàng HTX Việt Nam với nội dung tương ứng<sup>150</sup>.

### *2.3.2.2. Hội đồng quản trị ngân hàng hợp tác xã*

Hội đồng quản trị ngân hàng HTX do Đại hội thành viên bầu ra, là cơ quan quản trị của ngân hàng HTX, có quyền nhân danh ngân hàng HTX để quyết định, thực

<sup>150</sup> Xem thêm: Điều 18 Điều lệ Ngân hàng HTX Việt Nam

hiện các quyền, nghĩa vụ của ngân hàng HTX, trừ những vấn đề thuộc thẩm quyền của Đại hội thành viên. Chủ tịch Hội đồng quản trị là người đại diện theo pháp luật của ngân hàng HTX<sup>151</sup>.

Theo Điều 81 Luật các TCTD, số lượng thành viên Hội đồng quản trị ngân hàng HTX do Đại hội thành viên quyết định, nhưng không ít hơn 03 thành viên. Thông tư số 31/2012/TT-NHNN không có quy định hướng dẫn về số lượng thành viên Hội đồng quản trị ngân hàng HTX<sup>152</sup>. Tương tự như vấn đề đã phân tích, đánh giá với quy định của pháp luật về QTDND tại tiểu mục 2.3.1.3, việc Luật TCTD 2010 chỉ quy định giới hạn tối thiểu mà không quy định giới hạn tối đa số lượng thành viên Hội đồng quản trị của TCTD là HTX nói chung và của ngân hàng HTX nói riêng là một hạn chế, cần phải xem xét hoàn thiện.

Hội đồng quản trị hoạt động theo nguyên tắc tập thể và quyết định theo đa số. Trong trường hợp biểu quyết mà số phiếu tán thành và không tán thành ngang nhau, thì số phiếu biểu quyết của bên có người chủ trì cuộc họp là quyết định<sup>153</sup>.

Về tiêu chuẩn, điều kiện đối với thành viên Hội đồng quản trị và Chủ tịch Hội đồng quản trị ngân hàng HTX. Do ngân hàng HTX là tổ chức đầu mối đứng đầu hệ thống QTDND, có phạm vi và quy mô hoạt động lớn hơn rất nhiều so với các QTDND, yêu cầu quản trị, điều hành cũng đòi hỏi cao hơn các QTDND. Chính vì vậy, Điều 23 Thông tư số 31/2012/TT-NHNN đã đặt ra các tiêu chuẩn, điều kiện đối với thành viên Hội đồng quản trị và Chủ tịch Hội đồng quản trị ngân hàng HTX cao hơn so với các tiêu chuẩn, điều kiện đối với thành viên Hội đồng quản trị và Chủ tịch Hội đồng quản trị QTDND<sup>154</sup>. Các tiêu chuẩn, điều kiện đối với thành viên Hội đồng quản trị và Chủ tịch Hội đồng quản trị ngân hàng HTX theo quy định tại Thông tư số 31/2012/TT-NHNN đã được quy định lại với nội dung tương tự tại Điều 30 và Điều 34 Điều lệ Ngân hàng HTX Việt Nam<sup>155</sup>.

<sup>151</sup> Điều 26 Thông tư số 31/2012/TT-NHNN.

<sup>152</sup> Điều 24 Điều lệ Ngân hàng HTX Việt Nam quy định, Hội đồng quản trị ngân hàng HTX có từ 7 đến 9 thành viên.

<sup>153</sup> Điều 27 Thông tư số 31/2012/TT-NHNN.

<sup>154</sup> Xem thêm: Điều 23 Thông tư số 31/2012/TT-NHNN.

<sup>155</sup> Điều lệ Ngân hàng HTX Việt Nam được Đại hội thành viên Ngân hàng HTX Việt Nam năm 2017 quyết nghị thông qua ngày 24 tháng 04 năm 2018.

### *2.3.2.3. Ban kiểm soát ngân hàng hợp tác xã*

Ban kiểm soát ngân hàng HTX thực hiện kiểm toán nội bộ, kiểm soát, đánh giá việc chấp hành quy định của pháp luật, quy định nội bộ, điều lệ, nghị quyết, quyết định của Đại hội thành viên, Hội đồng quản trị. Ban kiểm soát có không ít hơn 03 thành viên, trong đó ít nhất phải có 01 kiểm soát viên chuyên trách<sup>156</sup>. Tương tự như vấn đề đã phân tích, đánh giá với quy định của pháp luật về QTDND tại tiểu mục 2.3.1.3, việc Luật TCTD 2010 chỉ quy định giới hạn về số lượng tối thiểu thành viên Ban kiểm soát của ngân hàng HTX nói riêng và của TCTD là HTX nói chung là một hạn chế, cần phải xem xét hoàn thiện.

Trên cơ sở quy định của Luật TCTD 2010 và Thông tư số 31/2012/TT-NHNN, Điều 43 Điều lệ Ngân hàng HTX Việt Nam quy định, Ban kiểm soát của Ngân hàng HTX Việt Nam có không ít hơn 5 (năm) thành viên do Đại hội thành viên bầu trực tiếp theo thể thức bỏ phiếu kín. Thành viên Ban kiểm soát bao gồm: 02 (hai) thành viên chuyên trách do Thống đốc Ngân hàng Nhà nước cử đại diện vốn hỗ trợ Nhà nước, trong đó có 01 (một) người là Trưởng ban kiểm soát và các thành viên bán chuyên trách là đại diện hợp pháp của các QTDND thành viên.

Về tiêu chuẩn, điều kiện đối với thành viên Ban kiểm soát ngân hàng HTX. Tương tự như vấn đề tiêu chuẩn, điều kiện đối với thành viên Hội đồng quản trị và Chủ tịch Hội đồng quản trị ngân hàng HTX, Thông tư số 31/2012/TT-NHNN cũng đặt ra các tiêu chuẩn, điều kiện đối với thành viên Ban kiểm soát ngân hàng HTX cao hơn so với các tiêu chuẩn, điều kiện đối với thành viên Ban kiểm soát QTDND<sup>157</sup>. Quy định về tiêu chuẩn và điều kiện đối với thành viên Ban kiểm soát ngân hàng HTX của Thông tư số 31/2012/TT-NHNN hiện nay đã được Ngân hàng HTX Việt Nam cụ thể hóa với quy định tại Điều 44 Điều lệ Ngân hàng HTX Việt Nam.

### *2.3.2.4. Tổng giám đốc ngân hàng hợp tác xã*

Luật HTX 2012 và Luật TCTD 2010 quy định chức danh đứng đầu bộ máy điều hành của HTX nói chung và TCTD là HTX nói riêng là Giám đốc hoặc Tổng Giám

<sup>156</sup> Điều 21 Thông tư số 31/2012/TT-NHNN.

<sup>157</sup> Xem thêm: Điều 24 Thông tư số 31/2012/TT-NHNN



đốc. Tuy nhiên, Thông tư số 31/2012/TT-NHNN quy định cụ thể chức danh đứng đầu bộ máy điều hành của ngân hàng HTX là Tổng giám đốc. Tổng Giám đốc là người điều hành cao nhất của ngân hàng HTX, do Hội đồng quản trị bổ nhiệm trong số các thành viên Hội đồng quản trị, Tổng giám đốc chịu trách nhiệm trước Hội đồng quản trị về việc thực hiện quyền, nghĩa vụ của mình. Người được bầu, bổ nhiệm làm Tổng Giám đốc ngân hàng HTX phải đáp ứng được các tiêu chuẩn, điều kiện theo quy định tại Điều 25 Thông tư số 31/2012/TT-NHNN. Ngoài ra, theo quy định tại khoản 4 Điều 21 Thông tư số 31/2012/TT-NHNN, Tổng giám đốc ngân hàng HTX phải là người đại diện quản lý số vốn hỗ trợ của Nhà nước tại ngân hàng HTX. Chính vì vậy, Điều lệ Ngân hàng HTX Việt Nam đã quy định Tổng Giám đốc là người được Thống đốc NHNN cử làm đại diện quản lý vốn hỗ trợ của Nhà nước tại Ngân hàng HTX Việt Nam.

#### **2.4. Thực trạng pháp luật và thực tiễn thi hành pháp luật về hoạt động kinh doanh của tổ chức tín dụng là hợp tác xã**

##### ***2.4.1. Quy định của pháp luật về hoạt động kinh doanh của quỹ tín dụng nhân dân***

Như đã phân tích, QTDND là loại hình TCTD có quy mô nhỏ, được tổ chức và hoạt động với mục tiêu chủ yếu là tương trợ, giúp đỡ giữa các thành viên. Để bảo đảm an toàn cho các QTDND nói riêng và hệ thống các TCTD là HTX nói chung, pháp luật về TCTD là HTX quy định mỗi QTDND chỉ được phép hoạt động trong địa bàn một xã, phường, thị trấn (sau đây gọi chung là xã) nơi QTDND có trụ sở chính. Mặc dù vậy, nhu cầu tín dụng phục vụ cho đời sống và sản xuất của người dân tại các địa bàn nông thôn, vùng sâu, vùng xa rất lớn. Trong khi đó mạng lưới chi nhánh, phòng giao dịch của các NHTM, công ty tài chính chưa phủ khắp các địa bàn, chưa đáp ứng được hết nhu cầu tín dụng của người dân. Chính vì vậy, pháp luật về TCTD là HTX qua các thời kỳ đã có quy định cho phép các QTDND hoạt động trên địa bàn liên xã, để góp phần hạn chế và đẩy lùi nạn cho vay nặng lãi, “tín dụng đen”, thúc đẩy sự phát triển kinh tế - xã hội tại những địa bàn nông thôn, vùng sâu, vùng xa. Tuy nhiên, theo quy định của Thông tư số 21/2019/TT-NHNN vấn đề hoạt động trên địa bàn liên xã của QTDND đã bị loại bỏ<sup>158</sup>. Đối với các QTDND được cấp giấy phép hoạt động trên địa

<sup>158</sup> Xem thêm: Khoản 3 Điều 2 Thông tư số 04/2015/TT-NHNN.

bàn liên xã trước ngày 01/01/2020 (ngày Thông tư số 21/2019/TT-NHNN có hiệu lực) tiếp tục được duy trì địa bàn hoạt động nếu đáp ứng được các điều kiện theo quy định của pháp luật.

Ở thời điểm hiện tại, khi mà hệ thống QTDND đã có mặt tại 57/63 tỉnh, thành phố cùng với sự phát triển mạnh mẽ của hệ thống các chi nhánh, phòng giao dịch của các NHTM, người dân đã dễ dàng, thuận tiện hơn trong việc tiếp cận với nguồn vốn của các TCTD, việc Thông tư số 21/2019/TT-NHNN loại bỏ quy định cho phép QTDND hoạt động trên địa bàn liên xã là điều cần thiết. Quy định của Thông tư số 21/2019/TT-NHNN không chỉ đảm bảo hoạt động các QTDND tuân thủ đúng nguyên tắc *“vì thành viên và xuất phát từ thành viên”* mà còn đảm bảo an toàn cho chính các QTDND nói riêng và hệ thống các TCTD là HTX nói chung. Tuy nhiên, quy định chuyển tiếp về vấn đề địa bàn hoạt động của QTDND trong Thông tư số 21/2019/TT-NHNN tồn tại hai vấn đề cần xem xét lại.

Một là, Thông tư số 21/2019/TT-NHNN đã đặt ra các điều kiện để QTDND được tiếp tục duy trì địa bàn hoạt động liên xã. Tuy nhiên, những điều kiện để QTDND được duy trì địa bàn liên xã được quy định bởi Thông tư số 21/2019/TT-NHNN không thống nhất và dễ đáp ứng hơn so với những điều kiện hoạt động liên xã được quy định trong Thông tư số 04/2015/TT-NHNN<sup>159</sup>. Sự tùy tiện và dễ dãi trong tư duy của nhà làm luật là nguyên nhân dẫn đến sự thiếu ổn định trong các quy định của pháp luật, cũng như sự thiếu minh bạch, đồng bộ trong việc thực thi pháp luật.

Hai là, về mặt nguyên tắc các QTDND chỉ được phép hoạt động trên địa bàn một xã, việc cho phép các QTDND được phép hoạt động trên địa bàn liên xã chỉ là giải pháp tình thế để giải quyết nhu cầu tín dụng khi mà hệ thống chi nhánh, phòng giao dịch của các NHTM và hệ thống QTDND chưa phủ khắp các địa bàn. Tuy nhiên, quy định chuyển tiếp về địa bàn hoạt động của QTDND tại Thông tư số 21/2019/TT-NHNN lại không xác định thời hạn các QTDND phải chấm dứt việc hoạt động trên địa bàn liên xã, điều đó phải được xem là một hạn chế của Thông tư số 21/2019/TT-NHNN.

---

<sup>159</sup> Xem thêm: Khoản 26 Điều 2 Thông tư số 21/2019/TT-NHNN và khoản 3 Điều 8 Thông tư số 04/2015/TT-NHNN.

Cùng với quy định về địa bàn hoạt động, pháp luật về TCTD là HTX còn quy định về phạm vi được thực hiện các hoạt động kinh doanh của QTDND. Theo đó, phạm vi các hoạt động kinh doanh của QTDND được giới trong ba nhóm hoạt động chính là: Hoạt động huy động vốn; hoạt động cho vay và các hoạt động kinh doanh khác<sup>160</sup>. So với quy định về phạm vi thực hiện các hoạt động kinh doanh của các loại hình TCTD khác như NHTM, công ty tài chính và công ty cho thuê tài chính, thì phạm vi được thực hiện các hoạt động kinh doanh của QTDND hạn chế hơn rất nhiều. Như đã phân tích ở tiểu mục 1.1.1, mục tiêu hoạt động của TCTD là HTX nói chung và QTDND nói riêng là tương trợ, giúp đỡ lẫn nhau giữa các thành viên. Chính vì thế, các TCTD là HTX nói chung và QTDND nói riêng trước tiên phải hướng đến việc cung ứng các sản phẩm, dịch vụ phục vụ cho chính thành viên của mình, các hoạt động kinh doanh của QTDND được quy định trên cũng hướng đến mục tiêu chính là cung ứng sản phẩm, dịch vụ cho thành viên và phục vụ thành viên của QTDND. Bên cạnh đó, do quy mô và năng lực tài chính của QTDND hạn chế hơn rất nhiều so với các loại hình TCTD khác. Trong khi đó, yêu cầu về quy mô, tiềm lực về tài chính lại là một trong những điều kiện quan trọng và bắt buộc để có thể kinh doanh và cung ứng các sản phẩm, dịch vụ như: Góp vốn mua cổ phần; tổ chức và tham gia hệ thống thanh toán liên ngân hàng; tham gia hệ thống thanh toán quốc tế; thành lập hoặc mua lại công ty con, công ty liên kết để kinh doanh chứng khoán, cho thuê tài chính, bảo hiểm; kinh doanh, cung ứng dịch vụ ngoại hối và sản phẩm phái sinh... Chính vì thế, pháp luật về TCTD là HTX đã không cho phép QTDND được thực hiện các hoạt động kinh doanh kể trên.

Theo quy định của Luật TCTD 2010, NHNN quy định cụ thể phạm vi, loại hình, nội dung hoạt động ngân hàng, hoạt động kinh doanh khác của TCTD trong giấy phép cấp cho từng TCTD. TCTD không được tiến hành bất kỳ hoạt động kinh doanh nào ngoài các hoạt động ngân hàng, hoạt động kinh doanh khác ghi trong giấy phép được NHNN cấp cho TCTD. Điều đó có nghĩa rằng, về mặt nguyên tắc

---

<sup>160</sup> Phạm vi được thực hiện các hoạt động kinh doanh của QTDND được quy định tại Điều 118 Luật TCTD 2010 Điều 36, Điều 36a, Điều 37, và Điều 39 Văn bản hợp nhất số 44/VBHN-NHNN ngày 05 tháng 11 năm 2019, Thông tư quy định về QTDND.

TCTD chỉ được kinh doanh những hoạt động mà pháp luật cho phép và việc pháp luật cho phép được thể hiện trong giấy phép được NHNN cấp cho TCTD. QTDND là một loại hình TCTD, vì vậy, cũng không nằm ngoài nguyên tắc trên. Chính vì thế, các hoạt động kinh doanh cụ thể được quy định tại Điều 118 Luật TCTD 2010 Điều 36 Điều 36a Điều 37 và Điều 39 Văn bản hợp nhất số 44/VBHN-NHNN, ngày 05 tháng 12 năm 2019 Thông tư quy định về QTDND (sau đây gọi tắt là Văn bản hợp nhất số 44/VBHN-NHNN) chỉ là các hoạt động kinh doanh mà các QTDND có thể được phép thực hiện. Muốn được kinh doanh các hoạt động cụ thể, QTDND phải đáp ứng được các điều kiện kinh doanh theo quy định và phải được NHNN cấp phép.

Không chỉ bị hạn chế về số lượng cụ thể các hoạt động kinh doanh được phép tiến hành, sự đa dạng trong các loại sản phẩm, dịch vụ do QTDND cung ứng cũng hạn chế hơn so với các loại hình TCTD khác. Nội dung sau đây sẽ nghiên cứu, phân tích những quy định điều chỉnh hoạt động huy động vốn và hoạt động cho vay của QTDND, hai hoạt động kinh doanh chủ yếu của QTDND.

*Thứ nhất, hoạt động huy động vốn của QTDND.* Tương tự NHTM, QTDND được nhận tiền gửi không kỳ hạn, có kỳ hạn, tiền gửi tiết kiệm. Tuy nhiên, do QTDND không được kinh doanh, cung ứng các dịch vụ ngoại hối, vì vậy, QTDND chỉ được nhận tiền gửi không kỳ hạn, có kỳ hạn, tiền gửi tiết kiệm bằng đồng Việt Nam. Bên cạnh đó, với mục đích gắn liền hoạt động kinh doanh của QTDND với mục tiêu phục vụ thành viên, tương trợ giúp đỡ lẫn nhau giữa các thành viên, hoạt động kinh doanh của QTDND trước tiên phải hướng đến việc phục vụ các thành viên của QTDND, pháp luật quy định số tiền gửi từ thành viên của QTDND phải chiếm tỉ lệ ít nhất là 50% tổng mức nhận tiền gửi của QTDND<sup>161</sup>.

Thực trạng hoạt động của hệ thống QTDND từ năm 2015 đến năm 2019 cho thấy, hệ thống QTDND đã tuân thủ tốt quy định trên (Xem Bảng 1.3).

---

<sup>161</sup> Xem thêm: Khoản 2 Điều 36 Văn bản hợp nhất số 44/VBHN-NHNN

**Bảng 1.3. Số liệu về nguồn vốn huy động của hệ thống QTDND (đơn vị triệu đồng)**

Chỉ tiêu	Năm 2015	2016	Năm 2017	Năm 2018	Năm 2019
Tổng nguồn vốn huy động	65.709,7	76.818,1	87.131,3	94.329,4	106.575,3
Tiền gửi QTDND	51.642,4	63.907,3	69.754,2	78.246,6	88.416,4
Tiền gửi dân cư và tổ chức kinh tế	14.067,3	12.910,8	17.377,1	16.082,8	18.158,9

Nguồn: Cơ quan Thanh tra giám sát Ngân hàng

Do tiềm lực tài chính hạn chế, phạm vi hoạt động bị giới hạn trong một đơn vị hành chính cấp xã hoặc liên xã. Chính vì vậy, pháp luật về TCTD là HTX quy định, QTDND không được phép phát hành chứng chỉ tiền gửi, kỳ phiếu, tín phiếu, trái phiếu để huy động vốn trong nước và nước ngoài.

Để bảo đảm tính liên kết hệ thống và vai trò đầu mối, hỗ trợ tài chính, điều hòa vốn của Ngân hàng HTX Việt Nam trong hệ thống các TCTD là HTX, pháp luật về TCTD là HTX quy định, QTDND không được vay tái cấp vốn tại NHNN, không được vay vốn của TCTD và tổ chức tài chính nước ngoài, QTDND chỉ được vay vốn điều hòa theo quy chế do Ngân hàng HTX Việt Nam ban hành; vay vốn của TCTD và tổ chức tài chính trong nước (trừ QTDND khác); vay vốn từ Ngân hàng HTX Việt Nam.

*Thứ hai, hoạt động cho vay của QTDND.* Về đồng tiền cho vay, tương tự như hoạt động huy động vốn, QTDND không được phép kinh doanh, cung ứng dịch vụ ngoại hối, vì vậy, QTDND chỉ được phép cho vay bằng đồng Việt Nam.

Về mục đích của hoạt động cho vay, khoản 1 Điều 37 Văn bản hợp nhất số 44/VBHN-NHNN quy định hoạt động cho vay của QTDND chủ yếu nhằm mục đích tương trợ giữa các thành viên để thực hiện có hiệu quả các hoạt động sản xuất, kinh doanh và cải thiện đời sống của các thành viên.

Về đối tượng khách hàng được phép vay vốn tại QTDND, theo Điều 37 Văn bản hợp nhất số 44/VBHN-NHNN, QTDND được phép cho vay với ba loại đối tượng

khách hàng sau đây: (1) Thành viên của QTDND; (2) Cá nhân, tổ chức không phải là thành viên có gửi tiền tại QTDND; (3) Cá nhân là thành viên của hộ nghèo (không phải là thành viên của QTDND) đăng ký thường trú trên địa bàn hoạt động của QTDND (hộ nghèo nằm trong danh sách được ủy ban nhân dân cấp huyện phê duyệt)<sup>162</sup>. Ngoài các quy định về đối tượng khách hàng được phép cho vay, hoạt động cho vay của QTDND phải tuân thủ các quy định về những trường hợp không được cấp tín dụng và những trường hợp hạn chế cấp tín dụng được quy định tại Điều 126 và Điều 127 Luật TCTD 2010.

Quy định giới hạn đối tượng khách hàng được quyền vay vốn tại QTDND là hoàn toàn cần thiết nhằm bảo đảm an toàn cho QTDND nói riêng và hệ thống các TCTD là HTX nói chung, giữ vững mục tiêu hoạt động và bảo đảm các giá trị xã hội trong hoạt động của QTDND. Tuy nhiên, nghiên cứu quy định về các đối tượng được quyền vay vốn tại QTDND trong mối tương quan với các quy định có liên quan và từ thực trạng thi hành pháp luật điều chỉnh hoạt động cho vay của hệ thống QTDND cho thấy còn tồn tại một số vấn đề cần tiếp tục nghiên cứu hoàn thiện.

Một là, theo Văn bản hợp nhất số 44/VBHN-NHNN, QTDND có thể cho vay với thành viên của QTDND, trong khi như đã phân tích tại tiểu mục 2.2.1.1, hộ gia đình có thể tham gia QTDND với tư cách thành viên. Từ đó có thể khẳng định, theo quy định của Văn bản hợp nhất số 44/VBHN-NHNN hộ gia đình có thể đứng tên là một bên chủ thể trong quan hệ vay vốn tại QTDND.

Vấn đề đặt ra là, theo Điều 101 Bộ luật Dân sự năm 2015, trường hợp hộ gia đình, tổ hợp tác, tổ chức khác không có tư cách pháp nhân tham gia quan hệ dân sự, thì các thành viên của hộ gia đình, tổ hợp tác, tổ chức khác không có tư cách pháp nhân là chủ thể tham gia xác lập, thực hiện giao dịch dân sự hoặc ủy quyền cho người đại diện tham gia xác lập, thực hiện giao dịch dân sự. Với quy định trên có thể hiểu, hộ gia đình và tổ chức không có tư cách pháp nhân không được quyền đứng tên là một bên chủ thể của hợp đồng. Trên cơ sở quy định của Bộ luật Dân sự năm 2015, Thông tư số 39/2016/TT-NHNN quy định về hoạt động cho vay của TCTD, chi nhánh ngân hàng

<sup>162</sup> Đối tượng là “Thành viên của hộ nghèo” quy định tại khoản 5 Điều 37 Thông tư số 04/2015/TT-NHNN được sửa đổi, bổ sung theo quy định tại khoản 21 Điều 2 Thông tư số 21/2019/TT-NHNN.

nước ngoài với khách hàng đã quy định, khách hàng vay vốn tại TCTD chỉ bao gồm hai đối tượng là: pháp nhân và cá nhân<sup>163</sup>. Những phân tích trên cho thấy, quy định của Văn bản hợp nhất số 44/VBHN-NHNN về các đối tượng được quyền vay vốn tại QTDND có sự mâu thuẫn với quy định của Bộ luật Dân sự năm 2015 và Thông tư số 39/2016/TT-NHNN.

Hai là, như đã phân tích QTDND được cho vay đối với một số đối tượng khách hàng nhất định. Thực trạng hoạt động của hệ thống QTDND từ năm 2015 đến năm 2019 cho thấy, dư nợ cho vay đối với thành viên QTDND luôn được duy trì ở mức trên 95% tổng dư nợ của hệ thống QTDND, dư nợ cho vay của hệ thống QTDND với cá nhân, tổ chức không phải là thành viên có gửi tiền tại QTDND và hộ nghèo không phải là thành viên, đăng ký hộ khẩu và thường trú trên địa bàn hoạt động của QTDND chiếm tỷ lệ không đáng kể trong tổng dư nợ của hệ thống QTDND (Xem Bảng 1.4 ).

**Bảng 1.4. Số liệu về dư nợ cho vay của hệ thống QTDND (đơn vị triệu đồng)**

Chỉ tiêu	Năm 2015	2016	Năm 2017	Năm 2018	Năm 2019
Tổng dư nợ	60.735,0	70.315,1	80.233,5	90.483,2	100.354,9
Dư nợ đối với thành viên	58.958,1	68.654,2	78.164,9	87.948,7	97.487,5
Dư nợ với khách hàng không phải thành viên	1.776,9	1.660,9	2.068,6	2.534,5	2.867,4

Nguồn: Cơ quan Thanh tra giám sát Ngân hàng

Tuy nhiên, trước khi Thông tư số 04/2015/TT-NHNN được ban hành đã có hiện tượng các QTDND lợi dụng sự không chặt chẽ trong những quy định về điều kiện trở thành thành viên QTDND và mức vốn góp xác lập tư cách thành viên để kết nạp thêm khách hàng có nhu cầu vay vốn vào làm thành viên của QTDND để đáp ứng được điều kiện về đối tượng cho vay theo quy định. Thực tế đó được chứng minh bởi cơ cấu vốn của hệ thống QTDND, tính đến tháng 6 năm 2012, toàn hệ thống QTDND có gần 1,7 triệu thành viên với tổng vốn điều lệ 1.501 tỷ đồng. Trong đó, theo ước tính có trên

<sup>163</sup> Xem thêm: Khoản 3 Điều 2 Thông tư số 39/2016/TT-NHNN

90% thành viên chỉ có số vốn góp 50.000 đồng/thành viên, chiếm khoảng 6-7% tổng vốn điều lệ (trước khi Thông tư số 04/2015/TT-NHNN được ban hành, mức vốn góp xác lập tư cách thành viên QTDND được quy định bởi Thông tư số 08/2005/TT-NHNN là 50.000 đồng), số còn lại chỉ khoảng 10% thành viên nhưng lại sở hữu gần 94% tổng vốn điều lệ<sup>164</sup>.

Những bất cập, hạn chế và sự thiếu chặt chẽ trong các quy định của pháp luật không chỉ là nguyên nhân dẫn đến hiện tượng “lách luật” của các QTDND mà còn là nguyên nhân dẫn đến tình trạng một số ít thành viên góp vốn lớn chi phối hoạt động QTDND, hướng hoạt động của QTDND xa rời mục tiêu hỗ trợ thành viên mà chạy theo mục tiêu lợi nhuận. Tình trạng này lại càng phổ biến ở các QTDND có quy mô lớn và nguy cơ chệch hướng mục tiêu hoạt động, thoát ly nguyên tắc “*vì thành viên và xuất phát từ thành viên*” ngày một cao (thậm chí hiện nay đã có những QTDND có vốn điều lệ gần 50 tỷ đồng nhưng lại chỉ do một nhóm thành viên lớn nắm giữ)<sup>165</sup>.

Để giải quyết thực trạng trên, Thông tư số 04/2015/TT-NHNN đã quy định mức vốn góp xác lập tư cách thành viên QTDND tối thiểu là 300.000 đồng, từ năm 2016 mỗi năm thành viên phải thực hiện việc góp vốn thường niên với mức vốn tối thiểu là 100.000 đồng<sup>166</sup>. Quy định của Thông tư số 04/2015/TT-NHNN đã loại bỏ được phần nào hiện tượng các QTDND lợi dụng việc kết nạp thêm thành viên để đáp ứng yêu cầu về đối tượng có quyền vay vốn tại QTDND. Tuy nhiên, khi Thông tư số 21/2019/TT-NHNN được ban hành và có hiệu lực, khái niệm “*vốn góp thường niên*” đã được thay thế bằng khái niệm “*vốn góp bổ sung*”. Theo quy định tại khoản 7 Điều 3 Thông tư số 04/2015/TT-NHNN “*Vốn góp thường niên là số vốn hằng năm mà thành viên phải góp để duy trì tư cách thành viên*” trong khi đó theo quy định của Thông tư số 21/2019/TT-NHNN “*Vốn góp bổ sung là vốn góp thêm của thành viên (ngoài vốn góp xác lập tư cách thành viên) để QTDND thực hiện hoạt động kinh doanh*” và “*Mức vốn góp bổ sung của thành viên QTDND thực hiện theo quy định tại điều lệ của QTDND*”<sup>167</sup>. Với các quy định trên có thể hiểu, góp vốn thường niên và góp vốn bổ

<sup>164</sup> Quỹ tín dụng nhân dân Trung ương, tlldd, tr.19.

<sup>165</sup> Quỹ tín dụng nhân dân Trung ương, tlldd, tr.19.

<sup>166</sup> Điều 28 Thông tư số 04/2015/TT-NHNN

<sup>167</sup> Khoản 2 và khoản 15 Điều 2 Thông tư số 21/2019/TT-NHNN



sung là hai vấn đề hoàn toàn khác nhau, việc góp vốn thường niên là bắt buộc và mức vốn góp thường niên được quy định bởi pháp luật, trong khi đó thành viên QTDND có bắt buộc phải góp vốn bổ sung hay không, mức vốn góp bổ sung của thành viên QTDND được quy định bởi điều lệ của QTDND. Việc sửa đổi quy định về vốn góp thường niên thành vốn góp bổ sung đồng nghĩa với việc nói lỏng sự liên kết, ràng buộc giữa các thành viên QTDND với QTDND, đi ngược lại với định hướng tăng cường sự liên kết, ràng buộc trong hệ thống các TCTD là HTX, tạo cơ sở pháp lý để các QTDND kết nạp thêm thành viên qua đó đáp ứng yêu cầu về đối tượng được phép vay vốn tại QTDND.

Về giới hạn cho vay, theo Điều 128 Luật TCTD 2010, tổng mức dư nợ cấp tín dụng đối với một khách hàng không được vượt quá 15% vốn tự có của QTDND; tổng mức dư nợ cấp tín dụng đối với một khách hàng và người có liên quan không được vượt quá 25% vốn tự có của QTDND. Cụ thể hơn, tổng mức cho vay của QTDND đối với một thành viên là pháp nhân không được vượt quá tổng số vốn góp và số dư tiền gửi của pháp nhân đó tại QTDND tại thời điểm quyết định cho vay và thời hạn cho vay không được vượt quá thời hạn còn lại của tiền gửi. Đối với khách hàng là tổ chức, cá nhân không phải là thành viên, có tiền gửi tại QTDND trên cơ sở bảo đảm bằng số tiền gửi do chính QTDND phát hành, tổng số tiền cho vay không được vượt quá số dư tiền gửi tại thời điểm quyết định cho vay và thời hạn cho vay không được vượt quá thời hạn còn lại của số tiền gửi.

Những phân tích trên cho thấy, ngoài một số hạn chế về đối tượng được quyền vay vốn tại QTDND, các quy định của pháp luật điều chỉnh hoạt động cho vay của QTDND là tương đối hoàn chỉnh và phù hợp. Tuy nhiên, thực trạng thi hành pháp luật điều chỉnh hoạt động cho vay của hệ thống QTDND lại là một vấn đề cần lưu tâm. Trong thời gian qua, hiện tượng vi phạm pháp luật trong hoạt động cho vay của hệ thống QTDND có chiều hướng gia tăng, những vụ việc vi phạm pháp luật về hoạt động cho vay dẫn đến một số QTDND bị đặt trong tình trạng kiểm soát đặc biệt, đối diện với nguy cơ đổ vỡ là hồi chuông cảnh báo đối với việc quản lý, giám sát hoạt động cho vay của hệ thống QTDND. Nội dung dưới đây sẽ cung cấp thông tin về một số vụ việc cụ thể để minh chứng cho thực trạng trên.

Vụ thứ nhất: QTDND Quang Hưng có trụ sở tại xã Quang Hưng, huyện Phù Cừ, tỉnh Hưng Yên, được thành lập năm 2006. Từ năm 2011, QTDND Quang Hưng cho nhiều người vay một lượng tiền lớn, theo hình thức cho vay “lãi ngày”, có viết giấy vay nợ. Khi những đối tượng vay vốn lớn không trả được nợ, có trường hợp bỏ trốn đã làm cho nợ xấu tăng cao, kéo dài. Đến thời điểm năm 2015, QTDND Quang Hưng mất khả năng chi trả và bị NHNN chi nhánh Hưng Yên đưa vào diện kiểm soát đặc biệt<sup>168</sup>.

Vụ thứ hai: Vụ việc QTDND Quảng Phú, thành phố Thanh Hóa, tỉnh Thanh Hóa, bị khách hàng tố cáo tự ý cầm cố sổ tiết kiệm tiền gửi của khách hàng, lập hàng loạt hồ sơ vay vốn không để rút tiền (vụ việc đang được điều tra xác minh)<sup>169</sup>.

Vụ thứ ba: Vụ việc Lê Quang Đức chủ tịch Hội đồng quản trị và Lê Thị Lan Phó giám đốc QTDND Vân Sơn, huyện Triệu Sơn, tỉnh Thanh Hóa bị Cơ quan Cảnh sát điều tra - Công an tỉnh Thanh Hoá khởi tố về tội vi phạm các quy định về hoạt động ngân hàng, hoạt động khác liên quan đến hoạt động ngân hàng. Theo lời khai của hai bị can, từ năm 2011 đến năm 2017, hai bị can đã câu kết với nhau lập không ít bộ hồ sơ vay vốn từ QTDND Vân Sơn và rút tiền ra ngoài để sử dụng vào mục đích cá nhân. Theo kết luận của NHNN chi nhánh Thanh Hóa, thì hai bị can đã lập 111 bộ hồ sơ không để rút trên 22 tỷ đồng từ QTDND Vân Sơn để sử dụng vào mục đích cá nhân<sup>170</sup>.

Liên quan đến hoạt động kinh doanh của QTDND, vấn đề phân chia lợi nhuận cũng là nội dung cần phải nghiên cứu và xem xét. Xét về mục tiêu hoạt động, các TCTD là HTX nói chung và QTDND nói riêng mang dáng dấp của một doanh nghiệp xã hội<sup>171</sup>. Vì tính xã hội trong mục tiêu hoạt động, nên các TCTD là HTX nói chung và QTDND nói riêng được hưởng những chính sách hỗ trợ, ưu đãi của Nhà nước. Bên cạnh đó, để ràng buộc, bảo đảm duy trì giá trị xã hội của các TCTD là HTX pháp luật

<sup>168</sup> <https://nhandan.com.vn/thoi-su-phap-luat/canh-bao-chat-luong-cho-vay-tai-cac-quy-tin-dung-nhan-dan-o-hung-yen-243321/>, truy cập ngày 31 tháng 8 năm 2020.

<sup>169</sup> <https://taichinhdoanhnghiep.net.vn/thanh-hoa-quy-tin-dung-dem-so-tiet-kiem-khach-hang-cam-co-lap-gia-ho-so-vay-von-d10587.html>, truy cập ngày 28 tháng 8 năm 2020.

<sup>170</sup> <https://cafef.vn/khoi-to-2-can-bo-quy-tin-dung-lap-khong-ho-so-rut-22-ty-dong-20200523072645358.chn>, truy cập ngày 28 tháng 8 năm 2020.

<sup>171</sup> Các doanh nghiệp xã hội được thành lập và hoạt động mục tiêu hoạt động nhằm giải quyết vấn đề xã hội, môi trường vì lợi ích cộng đồng (Điều 10 Luật DN 2014)

cũng có những quy định đặc thù áp dụng riêng đối với các TCTD là HTX. Phân chia lợi nhuận là một trong những nội dung pháp luật có những quy định đặc thù nhằm ràng buộc, duy trì giá trị xã hội của QTDND. Theo Nghị định số 93/2017/NĐ-CP, ngày 07 tháng 8 năm 2017, về chế độ tài chính đối với TCTD, chi nhánh ngân hàng nước ngoài và giám sát tài chính, đánh giá hiệu quả đầu tư vốn Nhà nước tại TCTD do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ và TCTD có vốn Nhà nước (sau đây gọi tắt là Nghị định số 93/2017/NĐ-CP), lợi nhuận sau thuế của TCTD là HTX phải trích 5% vào quỹ dự trữ bổ sung vốn điều lệ, trích 10% vào quỹ dự phòng tài chính, trích tối thiểu 20% vào quỹ đầu tư phát triển. Trong đó, *“Quỹ đầu tư phát triển dùng để đầu tư mở rộng quy mô hoạt động kinh doanh và đổi mới công nghệ trang thiết bị điều kiện làm việc của TCTD và bổ sung vốn điều lệ cho TCTD. Căn cứ vào nhu cầu đầu tư và khả năng của quỹ, TCTD quyết định hình thức và biện pháp đầu tư theo nguyên tắc có hiệu quả, an toàn và phát triển vốn”*<sup>172</sup>. Phần giá trị tài sản được hình thành từ quỹ đầu tư phát triển hàng năm có thể được Đại hội thành viên QTDND quyết định đưa vào tài sản không chia khi chấm dứt tư cách thành viên hoặc khi QTDND chấm dứt hoạt động nhằm mục tiêu phục vụ lợi ích của cộng đồng dân cư trên địa bàn<sup>173</sup>. Quy định trên phù hợp với quy định doanh nghiệp xã hội phải *“sử dụng ít nhất 51% tổng lợi nhuận hằng năm của doanh nghiệp để tái đầu tư nhằm thực hiện mục tiêu xã hội, môi trường như đã đăng ký”*, một trong tiêu chí để xác định doanh nghiệp xã hội theo quy định của Luật DN 2014.

Theo quy định Luật HTX 2012, lợi nhuận còn lại của HTX sau khi trích vào các quỹ theo quy định được phân phối cho thành viên căn cứ chủ yếu theo mức độ sử dụng sản phẩm, dịch vụ của thành viên<sup>174</sup>. Việc phân phối lợi nhuận chủ yếu căn cứ vào mức độ sử dụng sản phẩm, dịch vụ của thành viên, theo công sức lao động đóng góp của thành viên đối với HTX tạo việc làm là một quy định đặc thù, phù hợp với mục tiêu hoạt động, tính cộng đồng, tính xã hội trong tổ chức và hoạt động của HTX. Tuy nhiên, Điều 29 Thông tư số 04/2015/TT-NHNN lại quy định *“Thành viên của QTDND được chia lãi căn cứ vào tổng mức vốn góp, mức độ sử dụng sản phẩm, dịch vụ của thành viên tại QTDND và do Đại hội thành viên QTDND quyết định, phù hợp với quy*

<sup>172</sup> Khoản 3 Điều 24 Nghị định số 93/2017/NĐ-CP

<sup>173</sup> Xem thêm: Điều 21 Nghị định số 93/2013/NĐ-CP và khoản 3 Điều 1 Nghị định số 107/2017/NĐ-CP, ngày 15 tháng 9 năm 2017, sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 93/2013/NĐ-CP

<sup>174</sup> Xem thêm: Điều 46 Luật HTX 2012.

*định của pháp luật”. Với quy định trên có thể hiểu, “mức độ sử dụng sản phẩm, dịch vụ của thành viên tại QTDND” không bắt buộc là căn cứ chủ yếu để phân chia lợi nhuận của QTDND. Sự thiếu chặt chẽ, nhất quán trong các quy định của pháp luật về phân chia lợi nhuận của HTX nói chung và QTDND riêng chính là một phần nguyên nhân dẫn đến “tình trạng một số người cư trú ở một địa phương nhưng lại mang tiền đến địa phương khác thành lập QTDND để tranh thủ các cơ chế, chính sách ưu đãi của Nhà nước đối với loại hình TCTD là HTX này nhằm mục tiêu tìm kiếm lợi nhuận, thậm chí có trường hợp cùng lúc góp vốn thành lập nhiều QTDND ở nhiều địa phương khác nhau”<sup>175</sup>.*

#### ***2.4.2. Quy định của pháp luật về hoạt động kinh doanh của ngân hàng hợp tác xã***

Ngân hàng HTX là loại hình TCTD được thành lập và hoạt động với mục tiêu chủ yếu là liên kết, bảo đảm an toàn của hệ thống thông qua việc hỗ trợ tài chính và giám sát hoạt động trong hệ thống QTDND. Chính vì vậy, hoạt động nghiệp vụ của ngân hàng HTX có những điểm khác biệt cơ bản so với các loại hình TCTD khác. Theo Thông tư số 31/2012/TT-NHNN hoạt động kinh doanh của ngân hàng HTX được quy định khác nhau với hai loại đối tượng khách hàng khác nhau, gồm: (i) Hoạt động đối với khách hàng là các QTDND thành viên; (ii) Hoạt động đối với khách hàng không phải là QTDND thành viên.

*Thứ nhất, đối với đối tượng khách hàng là các QTDND thành viên.*

Ngân hàng HTX được cung ứng các sản phẩm dịch vụ sau: Nhận tiền gửi điều hòa vốn; cho vay điều hòa vốn đối với các QTDND thành viên theo Quy chế điều hòa vốn; cho vay QTDND thành viên để xử lý khó khăn tạm thời về thanh khoản; mở tài khoản thanh toán, cung cấp các phương tiện thanh toán cho các QTDND thành viên; xây dựng, phát triển và ứng dụng các sản phẩm, dịch vụ mới trong hoạt động của QTDND thành viên đáp ứng nhu cầu của các thành viên QTDND và phục vụ phát triển lợi ích cộng đồng trên địa bàn; thực hiện các hoạt động ngân hàng khác theo quy định của pháp luật đối với QTDND thành viên<sup>176</sup>.

<sup>175</sup> Ngân hàng Nhà nước Việt Nam (2013), tldd.

<sup>176</sup> Khoản 1 Điều 1 Thông tư số 09/2016/TT-NHNN

*Thứ hai, đối với khách hàng không phải là QTDND thành viên.*

Ngân hàng HTX được xác định là tổ chức đầu mối, giữ vai trò liên kết hệ thống, hỗ trợ tài chính, điều hòa vốn trong hệ thống QTDND. Chính vì vậy, đối tượng khách hàng chính mà ngân hàng HTX hướng đến phục vụ là các QTDND thành viên. Để bảo đảm ngân hàng HTX được tổ chức và hoạt động đúng với vị trí, vai trò và mục tiêu đã được xác định, Thông tư số 31/2012/TT-NHNN đưa ra các quy định nhằm giới hạn hoạt động của ngân hàng HTX đối với đối tượng khách hàng không phải là các QTDND thành viên.

(i) Ngân hàng HTX chỉ được thực hiện một số hoạt động ngân hàng, hoạt động kinh doanh khác theo quy định tại mục 2, Chương IV của Luật các TCTD sau khi được NHNN chấp thuận bằng văn bản.

(ii) Ngân hàng HTX chỉ được cho vay đối với khách hàng không phải là QTDND thành viên khi đã ưu tiên đáp ứng nhu cầu điều hòa vốn của QTDND thành viên.

(iii) Trong trường hợp cần thiết, NHNN có thể quy định hạn chế việc cấp tín dụng của ngân hàng HTX đối với khách hàng không phải là QTDND thành viên.

Xuất phát từ vị trí pháp lý, mục tiêu hoạt động của ngân hàng HTX, việc đặt ra các quy định nhằm giới hạn hoạt động của ngân hàng HTX với đối tượng khách hàng không phải là các QTDND thành viên là điều cần thiết. Tuy nhiên, việc sử dụng các cụm từ “*ưu tiên*”, “*trong trường hợp cần thiết*” hay “*NHNN có thể*” trong các quy định của pháp luật là chưa cụ thể, rõ ràng và có thể dẫn đến việc áp dụng pháp luật một cách tùy tiện. Thực trạng hoạt động của Ngân hàng HTX Việt Nam từ năm 2015 đến năm 2019 đã minh chứng cho điều đó. Báo cáo tổng kết hoạt động của Ngân hàng HTX Việt Nam qua các năm 2015, 2016, 2017, 2018, 2019 đã khẳng định, Ngân hàng HTX Việt Nam xác định điều hòa vốn là một trong những nhiệm vụ chính trị trong hoạt động của đơn vị và luôn có những chiến lược và giải pháp hợp lý để thực hiện tốt nhiệm vụ này. Tuy nhiên, theo số liệu trong báo cáo tổng kết hoạt động của Ngân hàng HTX Việt Nam, thì số tiền gửi của các QTDND thành viên tại Ngân hàng HTX Việt Nam chiếm tỷ trọng lớn trong tổng số vốn huy động của Ngân hàng HTX Việt Nam (Xem bảng 1.5). Trong khi đó, dư nợ cho vay của Ngân hàng HTX Việt Nam đối với

các QTDND thành viên lại chiếm tỷ trọng không lớn trong tổng dư nợ cho vay của Ngân hàng HTX Việt Nam (Xem bảng 1.6).

**Bảng 1.5. Số liệu về nguồn vốn huy động của Ngân hàng HTX Việt Nam (đơn vị triệu đồng)**

Chỉ tiêu	Năm 2015	2016	Năm 2017	Năm 2018	Năm 2019
Tổng nguồn vốn huy động	15,708,343	19,079,268	22,864,582	23.445.226	25.235.278
Tiền gửi QTDND	10,192,719	12,115,731	12,802,535	14.905.446	16.841.213
Tiền gửi dân cư và TCKT	4,045,624	3,943,537	3,966,047	4.054.780	5.021.320
Tiền gửi của các TCTD khác	1,470,000	3,020,000	6,096,000	4.485.000	3.372.745

Nguồn: Tổng hợp từ báo cáo thường niên của Ngân hàng HTX Việt Nam qua các năm 2015, 2016, 2017, 2018, 2019.

**Bảng 1.6. Số liệu về dư nợ cho vay của Ngân hàng HTX Việt Nam (đơn vị triệu đồng)**

Chỉ tiêu	Năm 2015	Năm 2016	Năm 2017	Năm 2018	Năm 2019
Tổng dư nợ cho vay	16,085,013	18,194,617	20,600,394	23.875.499	25.932.031
Dư nợ cho vay QTDND	4,578,839	4,865,827	5,820,628	7.429.375	8.821.012
Dư nợ cho vay doanh nghiệp, cá nhân	11,506,174	13,328,790	14,779,766	16.446.124	17.111.019

Nguồn: Tổng hợp từ báo cáo thường niên của Ngân hàng HTX Việt Nam qua các năm 2015, 2016, 2017, 2018, 2019.

Tổng hợp các số liệu về nguồn vốn huy động và dư nợ cho vay của Ngân hàng HTX Việt Nam cho thấy, số tiền mà các QTDND thành viên gửi tại Ngân hàng HTX Việt Nam lớn hơn rất nhiều so với số tiền mà các QTDND thành viên vay tại Ngân

hàng HTX Việt Nam (Xem bảng 1.7). Thực tế, ngoài các hoạt động với mục tiêu liên kết hệ thống, hỗ trợ tài chính, điều hòa vốn trong hệ thống QTDND, pháp luật cũng cho phép Ngân hàng HTX Việt Nam thực hiện các hoạt động với mục tiêu lợi nhuận. Tuy nhiên, với các số liệu thống kê trên, không loại trừ trường hợp Ngân hàng HTX Việt Nam đã sử dụng tiền gửi điều hòa vốn của các QTDND thành viên để cho các doanh nghiệp và cá nhân khác vay để tìm kiếm lợi nhuận.

**Bảng 1.7. Số liệu về tiền gửi của các QTDND tại Ngân hàng HTX Việt Nam và dư nợ cho vay của Ngân hàng HTX Việt Nam đối với các QTDND (đơn vị triệu đồng)**

Chỉ tiêu	Năm 2015	Năm 2016	Năm 2017	Năm 2018	Năm 2019
Tiền gửi QTDND	10,192,719	12,115,731	12,802,535	14.905.446	16.841.213
Dư nợ cho vay QTDND	4,578,839	4,865,827	5,820,628	7.429.375	8.821.012

Nguồn: Tổng hợp từ báo cáo thường niên của Ngân hàng HTX Việt Nam qua các năm 2015, 2016, 2017, 2018, 2019.

## **2.5. Thực trạng pháp luật và thực tiễn thi hành pháp luật về tổ chức lại, giải thể, phá sản tổ chức tín dụng là hợp tác xã**

### **2.5.1. Quy định của pháp luật về tổ chức lại tổ chức tín dụng là hợp tác xã**

Pháp luật thực định Việt Nam không đưa một khái niệm mang tính khái quát về tổ chức lại doanh nghiệp mà chỉ quy định việc tổ chức lại doanh nghiệp được thực hiện bằng các cách thức nào. Cụ thể, khoản 25 Điều 4 Luật DN 2014 quy định, tổ chức lại doanh nghiệp là việc chia, tách, hợp nhất, sáp nhập hoặc chuyển đổi loại hình doanh nghiệp. Trên cơ sở quy định của Luật Doanh nghiệp, Điều 153 Luật các TCTD 2010 quy định, TCTD được tổ chức lại dưới các hình thức chia, tách, hợp nhất, sáp nhập, chuyển đổi hình thức pháp lý. Như đã phân tích ở tiểu mục 1.1.1, TCTD là HTX có những đặc thù nhất định so với các loại hình TCTD khác. Chính vì thế, vấn đề tổ chức lại TCTD là HTX cũng có những đặc thù nhất định so với việc tổ chức lại TCTD nói chung:

*Thứ nhất;* như đã phân tích ở tiểu mục 1.1.1, các TCTD là HTX bắt buộc phải được thành lập và tổ chức dưới mô hình HTX<sup>177</sup>. Chính vì thế, không đặt ra vấn đề tổ chức lại TCTD là HTX dưới hình thức chuyển đổi hình thức pháp lý và phần dưới đây sẽ không nghiên cứu về việc tổ chức lại TCTD là HTX dưới hình thức chuyển đổi hình thức pháp lý.

*Thứ hai,* trong hệ thống các TCTD là HTX, ngân hàng HTX (Ngân hàng HTX Việt Nam) có một vị trí đặc biệt, là TCTD là HTX cấp TW, là tổ chức đầu mối, đứng đầu hệ thống các TCTD là HTX. Chính vì thế, vấn đề chia, tách, hợp nhất, sáp nhập chỉ đặt ra đối với QTDND mà không đặt ra đối với Ngân hàng HTX Việt Nam và phần dưới đây sẽ chỉ nghiên cứu về vấn đề tổ chức lại QTDND.

Trước ngày 01 tháng 11 năm 2018, quy chế pháp lý về chia, tách, hợp nhất, sáp nhập QTDND được quy định tại Quyết định số 24/2006/QĐ-NHNN và Quyết định số 26/2008/QĐ-NHNN. Từ ngày 01 tháng 11 năm 2018, vấn đề chia, tách, hợp nhất, sáp nhập QTDND được thực hiện theo Thông tư số 23/2018/TT-NHNN ngày 14 tháng 9 năm 2018, quy định về tổ chức lại, thu hồi giấy phép và thanh lý tài sản của QTDND (sau đây gọi tắt là Thông tư số 23/2018/TT-NHNN). Theo Thông tư số 23/2018/TT-NHNN vấn đề tổ chức lại QTDND được quy định với nội dung chủ yếu sau đây:

*Thứ nhất, về các hình thức tổ chức lại QTDND.*

Thông tư số 23/2018/TT-NHNN đã kết thừa quy định về các hình thức tổ chức lại QTDND được quy định tại Quyết định số 24/2006/QĐ-NHNN và Quyết định số 26/2008/QĐ-NHNN. Theo đó, việc tổ chức lại QTDND được thực hiện dưới các hình thức chia, tách, hợp nhất, sáp nhập với nội dung cụ thể như sau:

Chia QTDND là việc một QTDND chia toàn bộ tài sản, quyền, nghĩa vụ và lợi ích hợp pháp để thành lập hai QTDND mới trở lên, đồng thời chấm dứt sự tồn tại của QTDND bị chia.

Tách QTDND là việc một QTDND tách một phần tài sản, quyền, nghĩa vụ và lợi ích hợp pháp để thành lập một hoặc một số QTDND mới mà không chấm dứt sự tồn tại của QTDND bị tách.

---

<sup>177</sup> Điều 6 Luật các TCTD 2010.



Hợp nhất QTDND là việc hai QTDND trở lên hợp nhất toàn bộ tài sản, quyền, nghĩa vụ và lợi ích hợp pháp để thành lập một QTDND mới, đồng thời chấm dứt sự tồn tại của các QTDND tham gia hợp nhất.

Sáp nhập QTDND là việc một hoặc một số QTDND chuyển toàn bộ tài sản, quyền, nghĩa vụ và lợi ích hợp pháp sang một QTDND, đồng thời chấm dứt sự tồn tại của QTDND bị sáp nhập.

*Thứ hai, về thẩm quyền quyết định việc tổ chức lại QTDND*

Tương tự Quy chế chia, tách, hợp nhất, sáp nhập QTDND ban hành kèm theo Quyết định số 24/2006/QĐ-NHNN, Thông tư 23/2018/TT-NHNN quy định, Giám đốc NHNN chi nhánh nơi QTDND đặt trụ sở chính có thẩm quyền quyết định chấp thuận việc tổ chức lại đối với QTDND trên địa bàn. Trước khi đưa ra quyết định về việc tổ chức lại QTDND, NHNN chi nhánh phải thực hiện thủ tục lấy ý kiến của Ủy ban nhân dân xã và Cơ quan Thanh tra giám sát. Tuy nhiên, theo quy định của Thông tư số 23/2018/TT-NHNN, ý kiến của Ủy ban nhân dân xã và Cơ quan Thanh tra giám sát chỉ có ý nghĩa tham khảo mà không phải là căn cứ, điều kiện để Giám đốc NHNN chi nhánh chấp thuận hay không chấp thuận việc tổ chức lại QTDND<sup>178</sup>. Quy định trên là phù hợp, hạn chế được tình trạng chồng chéo về thẩm quyền giữa các cơ quan, tạo điều kiện thuận lợi cho NHNN chi nhánh và các QTDND trong việc thực hiện thủ tục tổ chức lại QTDND.

*Thứ ba, về điều kiện tổ chức lại QTDND*

Thông tư số 23/2018/TT-NHNN không quy định về các điều kiện để tổ chức lại QTDND mà đặt ra các yêu cầu đối với việc tổ chức lại QTDND. Theo Điều 8 Thông tư số 23/2018/TT-NHNN việc tổ chức lại QTDND phải bảo đảm các yêu cầu sau: (i) Phương án tổ chức lại có tính khả thi, đảm bảo quyền lợi và nghĩa vụ của các bên có liên quan, được xây dựng và thông qua theo quy định của pháp luật; (ii) QTDND thực hiện tổ chức lại (bao gồm cả QTDND không phải kiểm toán độc lập hằng năm theo quy định của NHNN về kiểm toán độc lập đối với TCTD) phải có báo cáo tài chính

<sup>178</sup> Theo Quyết định số 24/2006/QĐ-NHNN, Giám đốc NHNN chi nhánh chỉ có quyền thu hồi giấy phép đối với QTDND được tổ chức lại và cấp giấy phép cho QTDND mới sau khi có ý kiến chấp thuận của Ủy ban nhân dân cấp xã và Ủy ban nhân dân cấp huyện nơi QTDND có trụ sở.

của năm liền kề đã được kiểm toán, trừ QTDND được kiểm soát đặc biệt; (iii) QTDND sau khi tổ chức lại phải đảm bảo tuân thủ các quy định của pháp luật về tỷ lệ góp vốn của thành viên; địa bàn hoạt động; phạm vi, nội dung hoạt động; tiêu chuẩn đối với thành viên Hội đồng quản trị, thành viên Ban kiểm soát, Giám đốc; các giới hạn, tỷ lệ đảm bảo an toàn trong hoạt động.

Cụm từ “*yêu cầu*” có thể được sử dụng là một động từ hoặc một danh từ. Tại Điều 8 Thông tư số 23/2018/TT-NHNN cụm từ “*yêu cầu*” được sử dụng với ý nghĩa là một danh từ. Theo từ điển tiếng Việt với ý nghĩa là một danh từ “*yêu cầu*” là mục tiêu cần phải đạt được. Trong khi đó với những “*yêu cầu*” cụ thể được quy định tại Điều 8 Thông tư số 23/2018/TT-NHNN có thể khẳng định, NHNN chi nhánh sẽ xem xét việc đáp ứng các “*yêu cầu*” trên trước ra quyết định chấp thuận hay không chấp thuận việc tổ chức lại QTDND. Chính vì thế, những “*yêu cầu*” được quy định tại Điều 8 Thông tư số 23/2018/TT-NHNN không phải là những mục tiêu cần phải đạt được trong việc tổ chức lại QTDND, mà chính là những điều kiện đặt ra đối với việc tổ chức lại QTDND. Xét về câu chữ, ngữ nghĩa tiếng Việt, việc Thông tư số 23/2018/TT-NHNN sử dụng cụm từ “*yêu cầu*” là chưa thật sự phù hợp.

#### *Thứ tư, Hội đồng tổ chức lại và phương án tổ chức lại QTDND*

QTDND thực hiện tổ chức lại thành lập Hội đồng tổ chức lại để giải quyết các vấn đề liên quan đến việc tổ chức lại QTDND. Hội đồng tổ chức lại có trách nhiệm thực hiện các công việc theo quy định tại khoản 3 Điều 9 Thông tư số 23/2018/TT-NHNN.

Trước khi Thông tư số 23/2018/TT-NHNN được ban hành, Quyết định số 24/2006/QĐ-NHNN đã quy định phương án tổ chức lại khả thi là một trong những điều kiện để NHNN chi nhánh xem xét chấp thuận việc tổ chức lại QTDND. Tuy nhiên, phương án tổ chức lại QTDND chưa được quy định một cách cụ thể trong Quyết định số 24/2006/QĐ-NHNN và điều đó đã gây nhiều khó khăn cho việc xây dựng phương án tổ chức lại QTDND. Khắc phục những hạn chế của Quyết định số 24/2006/QĐ-NHNN, Thông tư số 23/2018/TT-NHNN đã quy định cụ thể về nội dung của phương án tổ chức lại QTDND<sup>179</sup>. Phương án tổ chức lại QTDND với những nội

<sup>179</sup> Xem thêm: Điều 12 Thông tư số 23/2018/TT-NHNN.

dung được quy định chi tiết, cụ thể sẽ giúp cho việc xây dựng phương án tổ chức lại QTDND của Hội đồng tổ chức lại QTDND thuận tiện hơn và cũng chính là cơ sở pháp lý để NHNN chi nhánh đánh giá về điều kiện “*có phương án tổ chức lại mang tính khả thi*” khi xem xét chấp thuận hay không chấp thuận việc tổ chức lại QTDND.

*Thứ năm, trình tự chấp thuận tổ chức lại QTDND*

Theo Thông tư số 23/2018/TT-NHNN, việc tổ chức lại QTDND bao gồm hai bước chính: (1) Chấp thuận nguyên tắc tổ chức lại QTDND; (2) Chấp thuận tổ chức lại QTDND.

*Bước 1. Chấp thuận nguyên tắc tổ chức lại QTDND.*

Hội đồng tổ chức lại QTDND lập hồ sơ đề nghị chấp thuận nguyên tắc tổ chức lại và gửi đến NHNN chi nhánh. Sau khi nhận được hồ sơ hợp lệ, NHNN chi nhánh có văn bản gửi lấy ý kiến của Ủy ban nhân dân cấp xã nơi QTDND thực hiện tổ chức lại đặt trụ sở chính, Ủy ban nhân dân cấp xã nơi QTDND sau khi tổ chức lại đặt trụ sở chính và Cục Thanh tra, giám sát ngân hàng nơi QTDND thực hiện tổ chức lại đặt trụ sở chính (đối với địa bàn tỉnh, thành phố nơi có Cục Thanh tra, giám sát ngân hàng) về các nội dung quy định tại điểm c khoản 1 Điều 13 Thông tư số 23/2018/TT-NHNN. Trong thời hạn 15 (mười lăm) ngày kể từ ngày nhận được văn bản lấy ý kiến, Cục Thanh tra, giám sát ngân hàng và Ủy ban nhân dân cấp xã có văn bản tham gia ý kiến về các nội dung được đề nghị. Quá thời hạn này, nếu không nhận được ý kiến bằng văn bản của các đơn vị trên, NHNN chi nhánh coi như các đơn vị không có ý kiến phản đối.

Trong thời hạn 60 (sáu mươi) ngày kể từ ngày nhận đủ hồ sơ hợp lệ, NHNN chi nhánh có văn bản chấp thuận nguyên tắc việc tổ chức lại QTDND và chấp thuận danh sách dự kiến bầu, bổ nhiệm làm Chủ tịch và các thành viên khác của Hội đồng quản trị, Trưởng ban và các thành viên khác của Ban kiểm soát hoặc kiểm soát viên chuyên trách, Giám đốc QTDND hình thành mới, QTDND bị tách, QTDND nhận sáp nhập (nếu có thay đổi). Trường hợp không chấp thuận, NHNN chi nhánh có văn bản nêu rõ lý do. Trong thời hạn 05 (năm) ngày làm việc kể từ ngày NHNN chi nhánh chấp thuận nguyên tắc tổ chức lại, QTDND thực hiện tổ chức lại thực hiện công bố thông tin theo quy định tại khoản 1 Điều 10 Thông tư số 23/2018/TT-NHNN.

*Bước 2. Chấp thuận tổ chức lại QTDND.*

Trong thời hạn 60 (sáu mươi) ngày kể từ ngày NHNN chi nhánh chấp thuận nguyên tắc tổ chức lại, Hội đồng tổ chức lại gửi NHNN chi nhánh hồ sơ đề nghị chấp thuận tổ chức lại theo quy định. Quá thời hạn này, NHNN chi nhánh không nhận được đầy đủ hồ sơ hợp lệ, thì văn bản chấp thuận nguyên tắc tổ chức lại không còn giá trị. Trong thời hạn 30 (ba mươi) ngày kể từ ngày nhận đủ hồ sơ hợp lệ, NHNN chi nhánh: (i) Ra quyết định chấp thuận tổ chức lại QTDND; (ii) Cấp, sửa đổi, bổ sung giấy phép cho QTDND sau khi tổ chức lại. Trường hợp không chấp thuận, NHNN chi nhánh có văn bản nêu rõ lý do.

Trong thời hạn 45 (bốn mươi lăm) ngày kể từ ngày NHNN chi nhánh có quyết định chấp thuận tổ chức lại, QTDND sau khi tổ chức lại có trách nhiệm thực hiện các thủ tục đăng ký HTX hoặc thủ tục thay đổi nội dung đăng ký của HTX theo quy định của pháp luật; công bố thông tin theo quy định về tổ chức lại theo quy định; tổ chức khai trương hoạt động theo quy định của pháp luật (đối với QTDND hình thành mới) và có văn bản báo cáo về việc hoàn tất việc tổ chức lại QTDND gửi NHNN chi nhánh.

Quy định của Thông tư số 23/2018/TT-NHNN về trình tự thủ tục tổ chức lại QTDND như đã phân tích là phù hợp với quy định về trình tự tổ chức lại TCTD nói chung được quy định tại Thông tư số 36/2015/TT-NHNN. Thủ tục chấp thuận nguyên tắc tổ chức lại QTDND với các quy định cụ thể về hồ sơ, giấy tờ, trình tự các bước tiến hành sẽ tạo điều kiện thuận lợi cho NHNN chi nhánh trong việc xem xét, thẩm định các điều kiện tổ chức lại QTDND, bảo đảm rằng QTDND sau khi tổ chức lại sẽ đáp ứng đầy đủ các quy định về tổ chức và hoạt động. Bên cạnh đó, thủ tục xin chấp thuận về mặt nguyên tắc tổ chức lại QTDND với những quy định chi tiết, cụ thể hồ sơ, giấy tờ và các điều kiện để được cấp giấy phép cũng sẽ tạo điều kiện cho Hội đồng tổ chức lại QTDND trong việc lập hồ sơ, giấy tờ xin chấp thuận tổ chức lại QTDND. Khi không được chấp thuận về mặt nguyên tắc tổ chức lại, QTDND sẽ không phải thực hiện các thủ tục, chuẩn bị hồ sơ giấy tờ xin chấp thuận tổ chức lại gây tốn kém thời gian và tiền bạc.

### ***2.5.2. Quy định của pháp luật về giải thể tổ chức tín dụng là hợp tác xã***

#### ***2.5.2.1. Quy định của pháp luật về giải thể quỹ tín dụng nhân dân***

Theo quy định của Luật TCTD 2010, Luật HTX 2012 và Thông tư số 23/2018/TT-NHNN, quy chế pháp lý về giải thể QTDND được bao gồm những nội dung chủ yếu sau đây:

#### ***Thứ nhất, các trường hợp giải thể QTDND.***

Theo Điều 154 Luật TCTD 2010, việc giải thể QTDND diễn ra khi có một trong các trường hợp sau đây: (i) QTDND xin tự nguyện giải thể nếu có khả năng thanh toán hết nợ và được NHNN chấp thuận bằng văn bản; (ii) QTDND hết thời hạn hoạt động không xin gia hạn hoặc xin gia hạn nhưng không được NHNN chấp thuận bằng văn bản; (iii) QTDND bị thu hồi giấy phép. Quy định trên phù hợp với các trường hợp giải thể doanh nghiệp được quy định tại Điều 201 Luật DN 2014, các trường hợp giải thể HTX được quy định tại Điều 54 Luật HTX 2012. Theo đó, việc giải thể QTDND đặt ra trong hai trường hợp là giải thể tự nguyện và giải thể bắt buộc. Việc giải thể tự nguyện đặt ra theo đề nghị của chính QTDND, việc giải thể bắt buộc ra khi QTDND hết thời hạn hoạt động không xin gia hạn hoặc xin gia hạn nhưng không được NHNN chấp thuận bằng văn bản và khi QTDND bị thu hồi giấy phép.

Trên cơ sở quy định về các trường hợp thu hồi giấy phép đối với các TCTD được quy định tại Điều 28 Luật TCTD 2010 và quy định về các trường hợp thu hồi giấy phép đối với QTDND quy định tại Điều 16 Thông tư số 23/2018/TT-NHNN có thể khẳng định việc giải thể bắt buộc QTDND đặt ra trong 05 trường hợp: (i) Hồ sơ đề nghị cấp giấy phép QTDND có thông tin gian lận để có đủ điều kiện được cấp giấy phép; (ii) QTDND hoạt động không đúng nội dung quy định trong giấy phép; (iii) QTDND vi phạm nghiêm trọng quy định của pháp luật về các giới hạn, tỷ lệ bảo đảm an toàn trong hoạt động; (iv) QTDND không thực hiện hoặc thực hiện không đầy đủ quyết định xử lý của NHNN chi nhánh để bảo đảm an toàn trong hoạt động ngân hàng; (v) QTDND hết thời hạn hoạt động không xin gia hạn hoặc xin gia hạn nhưng không được NHNN chi nhánh chấp thuận.

Thực tế cho thấy, sau hơn 20 năm thành lập và phát triển, hệ thống QTDND đã có sự phát triển rất mạnh về quy mô và số lượng, tạo thành một mạng lưới phủ khắp

địa bàn các tỉnh và thành phố, đáp ứng được phần nào nhu cầu tín dụng tại các địa bàn nông thôn, vùng sâu, vùng xa. Tuy nhiên, thực tế cũng cho thấy tồn tại một số QTDND được tổ chức và hoạt động không an toàn và hiệu quả dẫn đến nguy cơ đổ vỡ, đe dọa an toàn hệ thống QTDND nói riêng và hệ thống các TCTD nói chung. Chính vì thế, đã có một số lượng nhất định các QTDND phải thực hiện việc giải thể bắt buộc theo quyết định của cơ quan quản lý Nhà nước. Theo báo cáo tổng kết 10 năm triển khai thực hiện Chỉ thị số 57-CT/TW của Bộ Chính trị về củng cố, hoàn thiện và phát triển hệ thống QTDND của QTDND TW, trong khoảng thời gian từ năm 2000 đến năm 2012 có 72 (bảy mươi hai) QTDND bị giải thể. Theo số liệu thống kê của Cơ quan thanh tra giám sát Ngân hàng, từ năm 2012 đến năm 2019 có 10 (mười) QTDND (thuộc địa bàn các tỉnh: Vĩnh Phúc, Bắc Ninh, Bắc Giang, Quảng Ngãi, Đồng Nai, Kiên Giang, Hưng Yên, Thanh Hóa, Sơn La, Cần Thơ) đã hoàn thành thủ tục giải thể và tất cả đều thuộc trường hợp giải thể bắt buộc.

#### *Thứ hai, điều kiện giải thể QTDND*

Luật HTX 2012 không quy định về điều kiện giải thể HTX, Thông tư số 23/2018/TT-NHNN cũng không quy định về điều kiện giải thể QTDND, trong khi đó quy định về các trường hợp giải thể TCTD tại Điều 154 Luật TCTD 2010 và Điều 16 Thông tư số 23/2018/TT-NHNN có thể dẫn đến cách hiểu, điều kiện “*có khả năng thanh toán hết các khoản nợ và nghĩa vụ tài sản khác*” chỉ đặt ra đối với trường hợp giải thể tự nguyện, mà không áp dụng với các trường hợp giải thể bắt buộc. Tuy nhiên, về nguyên tắc “*có khả năng thanh toán hết các khoản nợ và nghĩa vụ tài sản khác*” là điều kiện bắt buộc đối với việc giải thể QTDND nói riêng, TCTD, HTX và doanh nghiệp nói chung. Doanh nghiệp, HTX, TCTD chỉ có thể được áp dụng thủ tục giải thể khi “*có khả năng thanh toán hết các khoản nợ và nghĩa vụ tài sản khác*” nếu doanh nghiệp, HTX, TCTD không đáp ứng được điều kiện trên có nghĩa là đã lâm vào tình trạng “*mất khả năng thanh toán*” và khi đó sẽ không được áp dụng thủ tục giải thể mà phải áp dụng thủ tục phá sản theo quy định của luật phá sản. Những phân tích trên cho thấy, việc Luật TCTD 2010, Luật HTX 2012 và Thông tư số 23/2018/TT-NHNN không quy định cụ thể về điều kiện giải thể QTDND là một trong những hạn chế cần xem xét hoàn thiện.

*Thứ ba, trình tự, thủ tục giải thể QTDND*

Theo Thông tư số 23/2018/TT-NHNN trình tự, thủ tục giải thể QTDND gồm ba bước là: Chấp thuận giải thể; thanh lý tài sản và thu hồi giấy phép. Tuy nhiên, theo quy định cụ thể của Thông tư số 23/2018/TT-NHNN, trước khi NHNN chi nhánh ra quyết định chấp thuận giải thể, QTDND phải thực hiện thủ tục thông qua quyết định giải thể và lập hồ sơ đề nghị giải thể. Chính vì vậy, nội dung dưới đây sẽ nghiên cứu về trình tự thủ tục giải thể QTDND với bốn bước, bao gồm: (i) Thông qua quyết định giải thể, nộp hồ sơ đề nghị giải thể; (ii) chấp thuận đề nghị giải thể; (iii) thanh lý tài sản; (iv) thu hồi giấy phép.

*Bước 1. Thông qua quyết định giải thể, nộp hồ sơ đề nghị giải thể*

QTDND phải tổ chức họp Đại hội thành viên để thông qua quyết định về việc giải thể, xây dựng và thông qua phương án thanh lý tài sản với các nội dung theo quy định của pháp luật. Sau khi Đại hội thành viên thông qua quyết định về việc giải thể và phương án thanh lý tài sản, QTDND lập hồ sơ đề nghị giải thể theo quy định tại khoản 4 Điều 17 Thông tư số 23/2018/TT-NHNN và gửi NHNN chi nhánh.

*Bước 2. Chấp thuận đề nghị giải thể*

Trong thời hạn 15 (mười lăm) ngày kể từ ngày nhận được đầy đủ hồ sơ hợp lệ, NHNN chi nhánh gửi văn bản lấy ý kiến của Cục Thanh tra, giám sát ngân hàng (trường hợp QTDND đặt trụ sở chính tại tỉnh, thành phố có Cục Thanh tra, giám sát ngân hàng), Ủy ban nhân dân cấp xã nơi QTDND đặt trụ sở chính và Ngân hàng HTX Việt Nam về các nội dung theo quy định tại điểm c khoản 1 Điều 17 Thông tư số 23/2018/TT-NHNN.

Trong thời hạn 15 (mười lăm) ngày kể từ ngày nhận được văn bản của NHNN chi nhánh, các đơn vị được NHNN chi nhánh xin ý kiến có văn bản tham gia ý kiến về các nội dung được đề nghị. Quá thời hạn này, nếu không nhận được ý kiến bằng văn bản của các đơn vị trên, NHNN chi nhánh coi như các đơn vị không có ý kiến phản đối. Trong thời hạn 50 (năm mươi) ngày kể từ ngày nhận đủ hồ sơ hợp lệ, NHNN chi nhánh ra quyết định chấp thuận giải thể hoặc không chấp thuận giải thể QTDND. Nếu thấy cần thiết, NHNN chi nhánh có thể yêu cầu QTDND báo cáo, giải trình các nội

dung có liên quan. Sau khi có quyết định chấp thuận giải thể QTDND của NHNN chi nhánh, QTDND có trách nhiệm thực hiện việc công bố thông tin theo quy định tại khoản 1 Điều 20 Thông tư số 23/2018/TT-NHNN

### *Bước 3. Thanh lý tài sản*

Kể từ ngày NHNN chi nhánh có quyết định chấp thuận giải thể, QTDND phải dừng các hoạt động kinh doanh được ghi trong giấy phép. Trong thời hạn 30 (ba mươi) ngày kể từ ngày NHNN chi nhánh có quyết định chấp thuận giải thể, QTDND phải thành lập Hội đồng thanh lý và tiến hành thanh lý tài sản theo phương án thanh lý tài sản đã được phê duyệt<sup>180</sup>.

Trong quá trình giám sát thanh lý tài sản QTDND, nếu phát hiện QTDND không có khả năng thanh toán đầy đủ các khoản nợ và nghĩa vụ tài sản khác, Tổ giám sát thanh lý có trách nhiệm báo cáo NHNN chi nhánh kết quả thanh lý, đề nghị cho kết thúc thanh lý và yêu cầu QTDND nộp đơn yêu cầu Tòa án mở thủ tục phá sản theo quy định của pháp luật<sup>181</sup>.

### *Bước 4. Thu hồi giấy phép*

Trong thời hạn 30 (ba mươi) ngày kể từ ngày nhận được báo cáo của Tổ giám sát thanh lý, Giám đốc NHNN chi nhánh xem xét, ra một trong hai quyết định sau: (i) Kết thúc thanh lý và thu hồi giấy phép QTDND; (ii) Kết thúc thanh lý QTDND để thực hiện các thủ tục phá sản và thu hồi giấy phép<sup>182</sup>.

Sau khi NHNN chi nhánh ra quyết định thu hồi giấy phép, QTDND thực hiện các thủ tục chấm dứt pháp nhân theo quy định của pháp luật. Trong thời hạn 07 (bảy) ngày làm việc kể từ ngày quyết định thu hồi giấy phép có hiệu lực QTDND và NHNN chi nhánh có trách nhiệm thực hiện việc công bố thông tin theo quy định tại khoản 2 Điều 20 Thông tư số 23/2018/TT-NHNN

Có thể khẳng định Thông tư số 23/2018/TT-NHNN đã quy định khá cụ thể, chi tiết trình tự, thủ tục giải thể QTDND, điều đó tạo điều kiện thuận lợi cho việc áp dụng

<sup>180</sup> Điểm b khoản 2 Điều 17 Thông tư số 23/2018/TT-NHNN.

<sup>181</sup> Điểm đ khoản 2 Điều 17 Thông tư số 23/2018/TT-NHNN.

<sup>182</sup> Điểm a khoản 3 Điều 17 Thông tư số 23/2018/TT-NHNN.



và thực thi pháp luật trên thực tế. Tuy nhiên, việc phân chia các bước trong trình tự, thủ tục giải thể QTDND tồn tại một số vấn đề cần phải xem xét lại.

*Thứ nhất, quy định về việc QTDND thông qua quyết định và lập hồ sơ đề nghị giải thể không được xác định là một bước trong trình tự thủ tục giải thể QTDND.*

Như đã phân tích ở trên, theo quy định của Thông tư số 23/2018/TT-NHNN việc đầu tiên mà QTDND phải làm để bắt đầu thủ tục giải thể là thông qua quyết định giải thể và lập hồ sơ đề nghị giải thể. Tuy nhiên, các công việc QTDND thực hiện trong giai đoạn này lại không được quy định là một bước trong trình tự thủ tục giải thể QTDND. Quy định của Thông tư số 23/2018/TT-NHNN là không thống nhất với trình tự, thủ tục giải thể doanh nghiệp quy định tại Điều 202 Luật DN 2014 và trình tự, thủ tục giải thể HTX quy định tại Điều 54 Luật HTX 2012.

*Thứ hai, việc quy định thủ tục thu hồi giấy phép được thực hiện sau thủ tục thanh lý tài sản QTDND là chưa thật sự hợp lý.*

Như đã phân tích ở trên, kể từ ngày NHNN chi nhánh có quyết định chấp thuận giải thể, QTDND phải dừng các hoạt động kinh doanh được ghi trong giấy phép. QTDND có trách nhiệm thực hiện việc công bố thông tin quy định tại khoản 1 Điều 20 Thông tư số 23/2018/TT-NHNN. Với những quy định của Thông tư số 23/2018/TT-NHNN có thể khẳng định, QTDND chính thức chấm dứt sự tồn tại, giấy phép QTDND và giấy chứng nhận đăng ký QTDND không còn hiệu lực pháp lý từ thời điểm NHNN chi nhánh ra quyết định chấp thuận việc giải thể, thanh lý tài sản chỉ là thủ tục giải quyết hậu quả của việc QTDND chấm dứt sự tồn tại. Vì vậy, việc Thông tư số 23/2018/TT-NHNN quy định thủ tục thu hồi giấy phép là bước cuối cùng trong trình tự, thủ tục giải thể QTDND là chưa thật sự phù hợp. Quy định trên đã dẫn đến việc thời gian giải thể QTDND bị kéo dài, làm phát sinh thêm các thủ tục không cần thiết (thủ tục công bố quyết định thu hồi giấy phép).

#### *2.5.2.2. Quy định của pháp luật về giải thể ngân hàng hợp tác xã*

Quy chế pháp lý về giải thể ngân hàng HTX (trước đây là QTDND TW) lần đầu tiên được quy định tại Quy chế thu hồi giấy phép thành lập và hoạt động QTDND và việc thanh lý QTDND dưới sự giám sát của NHNN ban hành kèm theo Quyết định số

101/2000/QĐ-NHNN17, ngày 29 tháng 3 năm 2000 của NHNN. Sau khi Quyết định số 101/2000/QĐ-NHNN17 hết hiệu lực, trong một thời gian dài NHNN Việt Nam đã không ban hành quy chế pháp lý về giải thể ngân hàng HTX<sup>183</sup>. Phải đến năm 2017, khi NHNN Việt Nam ban hành Thông tư số 24/2017/TT-NHNN ngày 29 tháng 12 năm 2017, quy định về trình tự, thủ tục thu hồi giấy phép và thanh lý tài sản của TCTD, chi nhánh ngân hàng nước ngoài; trình tự, thủ tục thu hồi giấy phép phòng giao dịch của TCTD nước ngoài, tổ chức nước ngoài khác có hoạt động ngân hàng (sau đây gọi tắt là Thông tư số 24/2017/TT-NHNN), quy chế pháp lý về giải thể ngân hàng HTX mới được quy định.

Lý do của thực trạng trên có thể xuất phát từ nhận thức, nhìn nhận của các nhà làm luật về tỷ lệ sở hữu vốn của Nhà nước tại QTDND TW (Ngân hàng HTX Việt Nam) và vị trí pháp lý của QTDND TW trước đây và Ngân hàng HTX Việt Nam hiện nay. Khái niệm QTDND TW theo quy định tại Điều 4 Nghị định số 48/2001/NĐ-CP và khái niệm ngân hàng HTX theo quy định tại khoản 7 Điều 4 Luật TCTD 2010 đều xác định QTDND TW (ngân hàng HTX) là do các QTDND và một số pháp nhân góp vốn thành lập. Tuy nhiên, căn cứ theo Quyết định số 162/QĐ-NH5, ngày 08 tháng 06 năm 1995 của Thống đốc NHNN Việt Nam về việc cho phép thành lập QTDND TW có thể khẳng định QTDND TW (Ngân hàng HTX Việt Nam) là do NHNN thành lập. Về tỷ lệ sở hữu vốn của Nhà nước tại Ngân hàng HTX Việt Nam, theo số liệu trên bảng cân đối tài chính, kế toán được đăng tải trên hệ thống thông tin nội bộ của Ngân hàng HTX Việt Nam ngày 25 tháng 12 năm 2019, tổng vốn chủ sở hữu: 3,027,311,327,908 đồng, trong đó vốn góp của Nhà nước do NHNN là đại diện chủ sở hữu là 3,009,676,327,908 đồng (chiếm 99,9%), phần còn lại là vốn góp của các QTDND. Trong khi đó, về vị trí pháp lý, QTDND TW trước đây và Ngân hàng HTX Việt Nam hiện nay được xác định tổ chức đứng đầu, là đầu mối của hệ thống các TCTD là HTX.

Tuy nhiên, nhận thức trên là không đúng đắn. Trong nền kinh tế thị trường tất cả các thành phần kinh tế đều bình đẳng trước pháp luật. Mặc dù, Ngân hàng HTX Việt Nam do Nhà nước thành lập và nắm giữ hơn 99,9% vốn điều lệ, là tổ chức đứng

---

<sup>183</sup> Quyết định 101/2000/QĐ-NHNN17 hết hiệu lực ngày 17/7/2003 (Điều 2 Quyết định số 615/2003/QĐ-NHNN)

đầu, với vai trò điều hòa vốn, hỗ trợ tài chính trong hệ thống các TCTD là HTX nhưng điều đó không có nghĩa rằng không đặt ra vấn đề giải thể Ngân hàng HTX Việt Nam. Với nhận thức mới về vấn đề giải thể ngân hàng HTX, NHNN Việt Nam đã ban hành Thông tư số 24/2017/TT-NHNN quy định về giải thể ngân hàng HTX với các nội dung chủ yếu sau đây:

*Thứ nhất, các trường hợp giải thể ngân hàng HTX*

Tương tự như đối với QTDND, các trường hợp giải thể ngân hàng HTX cũng được thực hiện theo quy định tại Điều 154 Luật TCTD 2010. Theo đó, việc giải thể ngân hàng HTX đặt ra trong hai trường hợp là giải thể tự nguyện và giải thể bắt buộc. Việc giải thể tự nguyện đặt ra theo đề nghị của chính ngân hàng HTX. Việc giải thể bắt buộc ra khi ngân hàng HTX bị thu hồi giấy phép và khi ngân hàng HTX hết thời hạn hoạt động không xin gia hạn hoặc xin gia hạn nhưng không được NHNN chấp thuận. Việc giải thể bắt buộc ngân hàng HTX đặt ra khi bị thu hồi giấy phép theo quy định tại Điều 28 Luật TCTD 2010.

*Thứ hai, điều kiện giải thể ngân hàng HTX*

Tương tự như điều kiện giải thể đối với QTDND, điều kiện giải thể đối với ngân hàng HTX cũng không được quy định trong Luật HTX 2012, Luật TCTD 2010 và Thông tư số 24/2017/TT-NHNN. Tuy nhiên, về nguyên tắc dù giải thể trong trường hợp tự nguyện hay bắt buộc, thì điều kiện bắt buộc đặt ra đối với TCTD nói chung và ngân hàng HTX nói riêng là phải bảo đảm “*khả năng thanh toán hết các khoản nợ và nghĩa vụ tài sản khác*”.

*Thứ ba, trình tự, thủ tục giải thể ngân hàng HTX*

Tương tự như thủ tục giải thể QTDND, nội dung dưới đây sẽ nghiên cứu về trình tự, thủ tục giải thể ngân hàng HTX bao gồm bốn bước theo quy định tại Thông tư số 24/2017/TT-NHNN.

*Bước 1. Thông qua quyết định giải thể, nộp hồ sơ đề nghị giải thể ngân hàng HTX*

Ngân hàng HTX phải tổ chức họp Đại hội thành viên để thông qua quyết định về việc giải thể, xây dựng và thông qua phương án thanh lý tài sản theo quy định. Sau khi Đại hội thành viên thông qua quyết định về việc giải thể và phương án thanh lý tài

sản, ngân hàng HTX lập hồ sơ đề nghị giải thể theo quy định tại khoản 4 Điều 7 Thông tư số 24/2017/TT-NHNN và gửi NHNN qua Cơ quan Thanh tra, giám sát ngân hàng.

### *Bước 2. Chấp thuận đề nghị giải thể ngân hàng HTX*

Trong thời hạn 15 (mười lăm) ngày kể từ ngày nhận được đầy đủ hồ sơ hợp lệ, Cơ quan Thanh tra, giám sát ngân hàng thẩm định hồ sơ, có văn bản gửi lấy ý kiến hoặc trình Thống đốc có văn bản gửi lấy ý kiến của NHNN chi nhánh nơi ngân hàng HTX đặt trụ sở chính, Ủy ban nhân dân tỉnh nơi ngân hàng HTX đặt trụ sở chính và một số Bộ, ngành, đơn vị thuộc NHNN có liên quan (nếu xét thấy cần thiết) về việc thanh lý tài sản, giải thể, thu hồi giấy phép. Trong thời hạn 15 (mười lăm) ngày kể từ ngày nhận được đề nghị lấy ý kiến của NHNN, các cơ quan, đơn vị được gửi lấy ý kiến có văn bản tham gia ý kiến gửi Cơ quan Thanh tra, giám sát ngân hàng. Quá thời hạn trên, các cơ quan, đơn vị không có ý kiến coi như đồng ý việc giải thể, thu hồi giấy phép. Trong thời hạn 15 (mười lăm) ngày kể từ ngày hết hạn tham gia ý kiến, Cơ quan Thanh tra, giám sát ngân hàng tổng hợp ý kiến trình Thống đốc quyết định chấp nhận hay không chấp nhận giải thể ngân hàng HTX<sup>184</sup>. Sau khi có quyết định chấp thuận giải thể ngân hàng HTX của Thống đốc NHNN, ngân hàng HTX có trách nhiệm công bố thông tin theo quy định tại khoản 1 Điều 9 Thông tư số 24/2017/TT-NHNN.

### *Bước 3. Thanh lý tài sản*

Ngân hàng HTX phải thành lập Hội đồng thanh lý trong thời hạn 30 (ba mươi) ngày kể từ ngày văn bản chấp thuận giải thể có hiệu lực thi hành và tiến hành thanh lý tài sản theo quy định của pháp luật và phương án thanh lý đã được xây dựng, thông qua và chấp thuận.

Trong quá trình giám sát thanh lý tài sản, nếu phát hiện ngân hàng HTX không có khả năng thanh toán hết các khoản nợ và nghĩa vụ tài sản khác, Tổ giám sát thanh lý có trách nhiệm báo cáo NHNN chi nhánh đối với tỉnh, thành phố không có Cục Thanh tra, giám sát ngân hàng hoặc Cơ quan Thanh tra, giám sát ngân hàng đối với tỉnh, thành phố có Cục Thanh tra, giám sát ngân hàng kết quả thanh lý và đề nghị kết thúc thanh lý để thực hiện các thủ tục phá sản theo quy định của pháp luật<sup>185</sup>.

<sup>184</sup> Khoản 1 Điều 7 Thông tư số 24/2017/TT-NHNN.

<sup>185</sup> Khoản 2 Điều 7 Thông tư số 24/2017/TT-NHNN.

#### *Bước 4. Thu hồi giấy phép*

Trong thời hạn 30 (ba mươi) ngày kể từ ngày nhận được văn bản báo cáo kết quả thanh lý và đề nghị kết thúc thanh lý của Tổ giám sát thanh lý hoặc trong thời hạn 15 (mười lăm) ngày kể từ ngày nhận được văn bản báo cáo kết quả thanh lý và đề nghị kết thúc thanh lý của NHNN chi nhánh đối với tỉnh, thành phố không có Cục Thanh tra, giám sát ngân hàng, Cơ quan Thanh tra, giám sát ngân hàng xem xét, trình Thống đốc: (i) Ra quyết định kết thúc thanh lý và quyết định thu hồi giấy phép đối với ngân hàng HTX khi đã thanh toán hết các khoản nợ và nghĩa vụ tài sản khác; (ii) Ra quyết định kết thúc thanh lý để thực hiện các thủ tục phá sản theo quy định của pháp luật khi ngân hàng HTX không có khả năng thanh toán đầy đủ các khoản nợ<sup>186</sup>.

Trong thời hạn 07 (bảy) ngày làm việc kể từ ngày quyết định thu hồi giấy phép có hiệu lực thi hành, NHNN và ngân hàng HTX có trách nhiệm thực hiện việc công bố thông tin theo quy định tại khoản 2, 3 Điều 9 Thông tư số 24/2017/TT-NHNN.

Nghiên cứu quy định của Thông tư số 24/2017/TT-NHNN về giải thể ngân hàng HTX cho thấy, quy chế pháp lý về giải thể ngân hàng HTX cũng tồn tại những hạn chế, bất cập tương tự như những hạn chế, bất cập trong quy chế pháp lý về giải thể QTDND đã phân tích tại tiểu mục 2.5.2.1. Đó là những hạn chế về điều kiện giải thể ngân hàng HTX; trình tự, thủ tục giải thể ngân hàng HTX.

#### ***2.5.3. Quy định của pháp luật về phá sản tổ chức tín dụng là hợp tác xã***

Trước khi Luật Phá sản năm 2014 được ban hành, vấn đề phá sản TCTD nói chung và TCTD là HTX nói riêng được thực hiện theo quy định của Luật Phá sản năm 2004 và Nghị định số 05/2010/NĐ-CP, ngày 18 tháng 01 năm 2010, về áp dụng Luật phá sản đối với các TCTD (sau đây gọi tắt là Nghị định số 05/2010/NĐ-CP)<sup>187</sup>. Theo quy định của Luật Phá sản năm 2014, thủ tục phá sản các TCTD nói chung và thủ tục phá sản TCTD là HTX nói riêng được thực hiện theo những quy định về phá sản doanh nghiệp, HTX nói chung và những quy định áp dụng riêng đối với các TCTD

<sup>186</sup> Khoản 3 Điều 7 Thông tư số 24/2017/TT-NHNN.

<sup>187</sup> Mặc dù, phải đến ngày 12 tháng 03 năm 2018 Chính phủ mới ban hành Nghị định số 42/2018/NĐ-CP chấm dứt hiệu lực của Nghị định số 05/2010/NĐ-CP. Tuy nhiên, sau khi Luật Phá sản năm 2014 có hiệu lực (Luật Phá sản năm 2014 có hiệu lực ngày 01 tháng 01 năm 2015) vấn đề phá sản các TCTD nói chung và phá sản TCTD là HTX nói riêng được thực hiện thống nhất theo quy định của Luật Phá sản năm 2014.

(Chương VIII. Thủ tục phá sản TCTD). Nội dung sau đây sẽ không nghiên cứu những quy định về việc phá sản doanh nghiệp, HTX nói chung mà chỉ nghiên cứu, đánh giá những quy định của Luật Phá sản năm 2014 áp dụng riêng đối với TCTD, trong đó có TCTD là HTX.

*Thứ nhất, thủ tục phá sản đối với TCTD là HTX chỉ đặt ra sau khi NHNN có văn bản chấm dứt kiểm soát đặc biệt hoặc văn bản chấm dứt áp dụng hoặc không áp dụng biện pháp phục hồi khả năng thanh toán mà TCTD là HTX vẫn mất khả năng thanh toán.*

Đối với doanh nghiệp, HTX thông thường quyền và nghĩa vụ nộp đơn yêu cầu mở thủ tục phá sản phát sinh khi doanh nghiệp, HTX lâm vào tình trạng mất khả năng thanh toán. Trong khi đó, đối với TCTD nói chung và TCTD là HTX nói riêng, quyền và nghĩa vụ nộp đơn yêu cầu mở thủ tục phá sản chỉ phát sinh sau khi NHNN có một trong những văn bản sau đây và TCTD là HTX vẫn mất khả năng thanh toán: (i) Văn bản chấm dứt kiểm soát đặc biệt, hoặc (ii) Văn bản chấm dứt áp dụng biện pháp phục hồi khả năng thanh toán hoặc (iii) Văn bản không áp dụng biện pháp phục hồi khả năng thanh toán<sup>188</sup>.

Không chỉ dừng lại ở quy định về quyền và nghĩa vụ nộp đơn yêu cầu mở thủ tục phá sản, theo quy định tại Điều 99 Luật Phá sản năm 2014, Tòa án chỉ thụ lý đơn yêu cầu mở thủ tục phá sản đối với TCTD là HTX sau khi NHNN có văn bản chấm dứt kiểm soát đặc biệt hoặc văn bản chấm dứt áp dụng hoặc không áp dụng biện pháp phục hồi khả năng thanh toán mà TCTD là HTX vẫn mất khả năng thanh toán.

Quy định của Luật Phá sản năm 2014 là phù hợp với quy định của Luật TCTD 2010. Theo đó, khi TCTD là HTX có nguy cơ mất khả năng chi trả hoặc khả năng thanh toán, NHNN sẽ xem xét, quyết định áp dụng biện pháp kiểm soát đặc biệt, việc nộp đơn và thụ lý đơn yêu cầu mở thủ tục phá sản đối với TCTD là HTX chỉ được thực hiện khi TCTD là HTX không khôi phục được khả năng thanh toán và NHNN có văn bản chấm dứt kiểm soát đặc biệt hoặc văn bản chấm dứt áp dụng hoặc văn bản không áp dụng các biện pháp phục hồi khả năng thanh toán. Quy định trên bảo đảm

---

<sup>188</sup> Xem thêm: Điều 91 Luật Phá sản 2014.

việc nộp đơn và thụ lý đơn yêu cầu mở thủ tục phá sản đối với TCTD là HTX chỉ được thực hiện khi TCTD là HTX thực sự không còn khả năng phục hồi, tránh trường hợp TCTD là HTX bị nộp đơn yêu cầu phá sản khi chưa thực sự lâm vào tình trạng mất khả năng thanh toán, từ đó gây tâm lý hoang mang, ảnh hưởng tới hoạt động của TCTD là HTX đó nói riêng và hệ thống các TCTD nói chung<sup>189</sup>.

Tuy nhiên, trách nhiệm của NHNN trong việc ban hành văn bản không áp dụng các biện pháp phục hồi khả năng thanh toán hoặc văn bản chấm dứt kiểm soát đặc biệt hoặc văn bản chấm dứt áp dụng các biện pháp phục hồi khả năng thanh toán khi TCTD được NHNN chấm dứt kiểm soát đặc biệt do không khôi phục được khả năng thanh toán lại không được quy định cụ thể, rõ ràng. Theo quy định tại Điều 152 Luật TCTD 2010, khi TCTD được NHNN chấm dứt kiểm soát đặc biệt do không khôi phục được khả năng thanh toán, “*Ngân hàng Nhà nước gửi văn bản tới Tòa án về việc chấm dứt áp dụng các biện pháp phục hồi thanh toán*”. Việc không quy định cụ thể NHNN có trách nhiệm gửi văn bản tới Tòa án về việc chấm dứt áp dụng các biện pháp phục hồi thanh toán là một trong những nguyên nhân dẫn đến thực trạng, cho đến thời điểm Luận án này được hoàn thiện, NHNN chưa một lần gửi văn bản đến Tòa án về việc chấm dứt áp dụng các biện pháp phục hồi thanh toán và Tòa án chưa thụ lý và giải quyết đơn yêu cầu mở thủ tục phá sản đối với TCTD nào.

*Thứ hai, NHNN là chủ thể có quyền nộp đơn yêu cầu mở thủ tục phá sản đối với TCTD là HTX.*

Ngoài thẩm quyền ban hành quyết định chấm dứt kiểm soát đặc biệt hoặc văn bản chấm dứt áp dụng hoặc không áp dụng biện pháp phục hồi khả năng thanh toán làm cơ sở để bắt đầu thủ tục phá sản đối với TCTD là HTX, Luật Phá sản năm 2014 còn quy định, TCTD là HTX có nghĩa vụ nộp đơn yêu cầu mở thủ tục phá sản, trường hợp TCTD là HTX không nộp đơn yêu cầu mở thủ tục phá sản, thì NHNN nộp đơn yêu cầu mở thủ tục phá sản đối với TCTD là HTX đó<sup>190</sup>.

<sup>189</sup> [https://www.sbv.gov.vn/webcenter/portal/vi/menu/fm/ddnhnn/nctd/nctd\\_chitiet?leftWidth=20%25&showFooter=false&showHeader=false&dDocName=CNTHWEBAP0116211762861&rightWidth=0%25&centerWidth=80%25&\\_afriLoop=5255252086428407#%40%3F\\_afriLoop%3D5255252086428407%26centerWidth%3D80%25%26dDocName%3DCNTHWEBAP0116211762861%26leftWidth%3D20%25%26rightWidth%3D0%25%26showFooter%3Dfalse%26showHeader%3Dfalse%26\\_adf.ctrl-state%3D1d13sn36m8\\_9](https://www.sbv.gov.vn/webcenter/portal/vi/menu/fm/ddnhnn/nctd/nctd_chitiet?leftWidth=20%25&showFooter=false&showHeader=false&dDocName=CNTHWEBAP0116211762861&rightWidth=0%25&centerWidth=80%25&_afriLoop=5255252086428407#%40%3F_afriLoop%3D5255252086428407%26centerWidth%3D80%25%26dDocName%3DCNTHWEBAP0116211762861%26leftWidth%3D20%25%26rightWidth%3D0%25%26showFooter%3Dfalse%26showHeader%3Dfalse%26_adf.ctrl-state%3D1d13sn36m8_9), truy cập ngày 12 tháng 2 năm 2019.

<sup>190</sup> Khoản 2 Điều 98 Luật Phá sản năm 2014.

Quy định trên được đặt ra để giải quyết tình huống, khi TCTD là HTX không thực hiện nghĩa vụ nộp đơn yêu cầu mở thủ tục phá sản sau khi NHNN có văn bản chấm dứt kiểm soát đặc biệt hoặc văn bản chấm dứt áp dụng hoặc không áp dụng biện pháp phục hồi khả năng thanh toán mà TCTD là HTX vẫn mất khả năng thanh toán, giúp cho NHNN chủ động hơn trong việc nộp đơn yêu cầu mở thủ tục phá sản đối với TCTD là HTX. Tuy nhiên, việc quy định trường hợp TCTD là HTX không nộp đơn yêu cầu mở thủ tục phá sản, thì NHNN “*nộp đơn*” yêu cầu mở thủ tục phá sản đối với TCTD là HTX đó là chưa cụ thể và chặt chẽ.

*Thứ ba, về giao dịch của TCTD là HTX trong giai đoạn kiểm soát đặc biệt hoặc áp dụng biện pháp phục hồi khả năng thanh toán*

Nhằm bảo toàn tài sản của doanh nghiệp, HTX tránh tình trạng doanh nghiệp, HTX tẩu tán tài sản, Điều 59 Luật Phá sản năm 2014 quy định, các giao dịch của doanh nghiệp, HTX thực hiện trong thời gian 06 (sáu) tháng (hoặc 18 (mười tám) tháng đối với các giao dịch được thực hiện với những người liên quan) trước ngày Tòa án ra quyết định mở thủ tục phá sản bị coi là vô hiệu. Tuy nhiên, theo quy định tại Điều 103 Luật Phá sản năm 2014, quy định trên không được áp dụng đối với TCTD nói chung và TCTD là HTX nói riêng.

Theo quy định của Luật TCTD 2010, khi TCTD có nguy cơ lâm vào tình trạng mất khả năng chi trả, mất khả năng thanh toán sẽ bị Thống đốc NHNN đặt vào tình trạng kiểm soát đặc biệt (đối với QTDND là Giám đốc NHNN chi nhánh). Trong thời bị áp dụng biện pháp kiểm soát đặc biệt các giao dịch của TCTD là HTX đều là những giao dịch cần thiết cho việc đảm bảo khả năng thanh toán của TCTD là HTX và đã được đặt dưới sự kiểm tra, giám sát của Ban kiểm soát đặc biệt. Chính vì vậy, Luật Phá sản năm 2014 quy định không áp dụng quy định về các giao dịch bị coi là vô hiệu đối với thủ tục phá sản TCTD là HTX là phù hợp.

*Thứ tư, không áp dụng thủ tục phục hồi, không có hội nghị chủ nợ trong thủ tục phá sản TCTD là HTX*

Theo quy định trong Nghị định số 05/2010/NĐ-CP, trường hợp trước khi Tòa án ra quyết định mở thủ tục phá sản, NHNN đã có văn bản chấm dứt kiểm soát đặc



biệt hoặc văn bản về việc chấm dứt áp dụng biện pháp phục hồi khả năng thanh toán đối với TCTD, sau khi mở thủ tục phá sản, Thẩm phán quyết định áp dụng thủ tục thanh lý tài sản, các khoản nợ và tuyên bố TCTD phá sản mà không áp dụng quy định về hội nghị chủ nợ và thủ tục phục hồi hoạt động kinh doanh. Trường hợp trước khi Tòa án ra quyết định mở thủ tục phá sản, NHNN có văn bản về việc không áp dụng các biện pháp phục hồi khả năng thanh toán đối với TCTD, thì sau khi mở thủ tục phá sản vẫn áp dụng quy định về hội nghị chủ nợ và thủ tục phục hồi hoạt động kinh doanh<sup>191</sup>. Tuy nhiên, theo quy định tại Điều 97 Luật Phá sản năm 2014, trong mọi trường hợp thủ tục phá sản đối với TCTD nói chung và TCTD là HTX nói riêng không áp dụng quy định về hội nghị chủ nợ và thủ tục phục hồi hoạt động kinh doanh được quy định tại các chương VI và VII của Luật Phá sản năm 2014. Theo đó, sau khi ra quyết định mở thủ tục phá sản và Quản tài viên, doanh nghiệp quản lý, thanh lý tài sản lập xong danh sách chủ nợ, danh sách người mắc nợ, bảng kê tài sản của TCTD, Tòa án sẽ ra quyết định tuyên bố phá sản TCTD là HTX và thực hiện thủ tục thanh lý tài sản của TCTD là HTX.

Kiểm soát đặc biệt hay các biện pháp phục hồi khả năng thanh khoản là những quy chế pháp lý đặc thù được pháp luật quy định và áp dụng riêng đối với các TCTD nhằm giúp cho các TCTD vượt qua khó khăn, phục hồi khả năng thanh khoản, hạn chế để xảy ra phá sản đối với TCTD, và đảm bảo an toàn cho hệ thống các TCTD nói chung. Trong giai đoạn kiểm soát đặc biệt, TCTD xây dựng phương án củng cố tổ chức và hoạt động, được NHNN cho vay đặc biệt nhằm phục hồi hoạt động kinh doanh và khả năng thanh khoản, mọi hoạt động của TCTD đều được đặt dưới sự kiểm tra, giám sát chặt chẽ của Ban kiểm soát đặc biệt. Đối với các TCTD lâm vào tình trạng mất khả năng thanh khoản nhưng NHNN đã quyết định không áp dụng biện pháp phục hồi khả năng thanh toán hoặc đã được NHNN áp dụng thủ tục kiểm soát đặc biệt hay các biện pháp phục hồi khả năng thanh toán mà vẫn không vượt qua được khó khăn, không phục hồi được khả năng thanh khoản và lâm vào tình trạng mất khả năng thanh toán, thì việc áp dụng quy định về hội nghị chủ nợ và thủ tục phục hồi hoạt động kinh doanh trong giai đoạn giải quyết thủ tục phá sản là không cần thiết. Chính vì vậy,

<sup>191</sup> Điều 39, Điều 40 Nghị định số 05/2010/NĐ-CP

quy định của Luật Phá sản năm 2014 về việc không áp dụng quy định về hội nghị chủ nợ và thủ tục phục hồi hoạt động kinh doanh khi giải quyết yêu cầu phá sản đối với TCTD nói chung và TCTD là HTX nói riêng là phù hợp và cần thiết.

*Thứ năm, về thứ tự phân chia tài sản khi thực hiện thanh lý tài sản đối với TCTD là HTX bị tuyên bố phá sản*

Do đặc thù của hoạt động ngân hàng, thứ tự phân chia tài sản trong phá sản TCTD nói chung và TCTD là HTX nói riêng cũng được quy định khác với doanh nghiệp thông thường. Theo đó, thứ tự phân chia tài sản trong phá sản TCTD nói chung và TCTD là HTX nói riêng được thực hiện theo thứ tự như sau: (1) Chi phí phá sản; (2) khoản nợ lương, trợ cấp thôi việc, bảo hiểm xã hội, bảo hiểm y tế đối với người lao động, quyền lợi khác theo hợp đồng lao động và thỏa ước lao động tập thể đã ký kết; (3) khoản tiền gửi; khoản tiền tổ chức bảo hiểm tiền gửi phải trả cho người gửi tiền tại TCTD phá sản theo quy định của pháp luật về bảo hiểm tiền gửi và hướng dẫn của NHNN; (4) Nghĩa vụ tài chính đối với Nhà nước; khoản nợ không có bảo đảm phải trả cho chủ nợ trong danh sách chủ nợ; khoản nợ có bảo đảm chưa được thanh toán do giá trị tài sản bảo đảm không đủ thanh toán nợ<sup>192</sup>.

Việc Luật Phá sản năm 2014 quy định khoản tiền gửi tại TCTD là HTX được ưu tiên thanh toán trước nghĩa vụ tài chính đối với Nhà nước; khoản nợ không có bảo đảm phải trả cho chủ nợ trong danh sách chủ nợ; khoản nợ có bảo đảm chưa được thanh toán do giá trị tài sản bảo đảm không đủ thanh toán nợ là phù hợp và cần thiết. Điều đó xuất phát từ những đặc thù của hoạt động ngân hàng, quy định trên nhằm bảo đảm quyền lợi cho đối tượng gửi tiền tại TCTD là HTX, để tạo tâm lý an tâm cho các tổ chức và cá nhân khi gửi tiền vào các TCTD là HTX, tránh để xảy ra tình trạng đổ vỡ hệ thống các TCTD là HTX, bảo đảm an toàn toàn cho hệ thống các TCTD là HTX sau khi một TCTD là HTX bị phá sản. Tuy nhiên, việc pháp luật quy định về thứ tự ưu tiên thanh toán đối với khoản tiền tổ chức bảo hiểm tiền gửi phải trả cho người gửi tiền tại TCTD là HTX bị tuyên bố phá sản là cần phải xem xét lại. Xét về bản chất, tổ chức bảo hiểm tiền gửi là một chủ thể kinh doanh, một doanh nghiệp kinh doanh bảo hiểm.

<sup>192</sup> Điều 101 Luật Phá sản năm 2014

Chính vì vậy, sau khi xảy ra sự kiện bảo hiểm và tổ chức bảo hiểm tiền gửi đã thực hiện nghĩa vụ trả tiền bảo hiểm cho người gửi tiền, tổ chức bảo hiểm tiền gửi là chủ nợ không có bảo đảm của TCTD là HTX và về nguyên tắc phải được đối xử công bằng như những chủ nợ không có bảo đảm khác.

## KẾT LUẬN CHƯƠNG 2

Qua việc nghiên cứu, phân tích và đánh giá về thực trạng pháp luật và thực tiễn thi hành pháp luật về TCTD là HTX cho thấy, sau hơn 20 năm hình thành và phát triển, Việt Nam đã có một khung pháp luật tương đối đầy đủ về TCTD là HTX. Tuy nhiên, kết quả nghiên cứu cũng cho thấy, pháp luật về TCTD là HTX vẫn còn tồn tại khá nhiều hạn chế, bất cập.

1. Về mô hình tổ chức hệ thống các TCTD là HTX, pháp luật về TCTD là HTX chưa có quy định xác định cụ thể mô hình tổ chức hệ thống các TCTD là HTX, tên gọi TCTD là HTX chưa thực sự phù hợp, vị trí pháp lý của ngân hàng HTX và nghĩa vụ của QTDND trong việc tham gia là thành viên của ngân hàng HTX chưa được quy định rõ ràng và minh bạch.

2. Về thành lập TCTD là HTX, những bất cập, hạn chế của pháp luật tồn tại trong quy định về các vấn đề: Các chủ thể có quyền tham gia QTDND với tư cách là thành viên; điều kiện để các chủ thể tham gia QTDND với tư cách là thành viên; các chủ thể không có quyền tham gia QTDND với tư cách là thành viên; trình tự thủ tục thành lập QTDND. Bên cạnh đó, quy chế pháp lý về thành lập ngân hàng HTX được quy định tại Thông tư số 31/2012/TT-NHNN là không phù hợp, mâu thuẫn với khái niệm ngân hàng HTX trong Luật TCTD 2010, không đúng với lý luận về mô hình tổ chức hệ thống các TCTD là HTX hai cấp mà Việt Nam đang áp dụng.

3. Về mô hình tổ chức quản trị, điều hành TCTD là HTX, quy định của pháp luật về các vấn đề: Thời hạn thông báo triệu tập cuộc họp Đại hội thành viên; điều kiện tiến hành Đại hội thành viên; điều kiện thông qua nghị quyết Đại hội thành viên; số lượng thành viên Hội đồng quản trị và Ban kiểm soát, chưa thực sự phù hợp và chặt chẽ.

4. Về hoạt động của TCTD là HTX, hạn chế, bất cập của pháp luật tồn tại trong các quy định về các vấn đề: Địa bàn hoạt động của QTDND; đối tượng khách hàng được phép vay vốn tại QTDND; phân chia lợi nhuận của QTDND; giới hạn hoạt động kinh doanh của ngân hàng HTX với khách hàng không phải là QTDND thành viên.

5. Về tổ chức lại, giải thể và phá sản TCTD là HTX, hạn chế, bất cập của pháp luật tồn tại trong các quy định về các vấn đề: Điều kiện tổ chức lại, giải thể TCTD là

HTX; thủ tục giải thể TCTD là HTX; trách nhiệm của NHNN trong việc nộp đơn yêu cầu tuyên bố phá sản với TCTD là HTX; thứ tự phân chia tài sản của TCTD là HTX bị tuyên bố phá sản.

Những hạn chế, bất cập của pháp luật đã gây rất nhiều khó khăn cho việc tổ chức, hoạt động của các TCTD là HTX và là một trong những nguyên nhân dẫn đến các hiện tượng: (i) Một số TCTD là HTX được tổ chức và hoạt động không tuân thủ các nguyên tắc đặc thù của HTX; (ii) một số doanh nghiệp núp bóng QTDND để được hưởng các chính sách ưu đãi của pháp luật đối với các TCTD là HTX. Để tạo cơ sở cho việc xây dựng và phát triển hệ thống các TCTD là HTX an toàn, hiệu quả, loại bỏ hiện tượng doanh nghiệp núp bóng QTDND, cần phải có những giải pháp hoàn thiện pháp luật về TCTD là HTX.

### CHƯƠNG 3

## GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VỀ TỔ CHỨC TÍN DỤNG LÀ HỢP TÁC XÃ

### 3.1. Quan điểm hoàn thiện pháp luật về tổ chức tín dụng là hợp tác xã

Trên cơ sở Chỉ thị số 57-CT-TW, ngày 10/10/2000 của Bộ Chính trị về củng cố, hoàn thiện và phát triển hệ thống QTDND (sau đây gọi tắt là Chỉ thị số 57-CT-TW); quan điểm, mục tiêu phát triển ngành ngân hàng Việt Nam trong Chiến lược phát triển ngành ngân hàng Việt Nam đến năm 2025, định hướng đến năm 2030 được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt theo Quyết định số 986/QĐ-TTg, ngày 08 tháng 8 năm 2018; quan điểm, mục tiêu phát triển hệ thống QTDND được quy định trong Đề án số 209 và kết quả nghiên cứu của Chương 1, Chương 2 của Luận án, phần sau đây sẽ nghiên cứu, phân tích và đưa ra những quan điểm mang tính chất định hướng đối với việc hoàn thiện pháp luật về TCTD là HTX.

*Thứ nhất, quán triệt chủ trương, quan điểm của Đảng, Nhà nước trong việc xây dựng và phát triển hệ thống các TCTD là HTX*

Thực trạng tổ chức và hoạt động của hệ thống các TCTD là HTX trong thời gian qua cho thấy, tồn tại một số QTDND hoạt động không hiệu quả, yếu kém, thậm chí vi phạm pháp luật, hoạt động xa rời những nguyên tắc, tôn chỉ của mô hình kinh tế tập thể, bị chi phối, thâm tóm bởi một số thành viên hay nhóm thành viên nắm giữ phần vốn góp lớn, không có tính liên kết cộng đồng chạy theo lợi nhuận làm ảnh hưởng đến uy tín của hệ thống các TCTD là HTX, gây mất an ninh, trật tự tại một số địa phương. Chính vì thế, đã có ý kiến cho rằng nên nhìn nhận lại chủ trương của Đảng và Nhà nước trong việc xây dựng và phát triển hệ thống các TCTD là HTX<sup>193</sup>. Thực trạng trên là không thể phủ nhận, tuy nhiên, phải nhìn nhận rằng những hiện tượng trên không phải là phổ biến. Thực tế hệ thống các TCTD là HTX với 1182 QTDND được tổ chức và hoạt động trên địa bàn 57 tỉnh, thành phố đã có những đóng góp hết sức to lớn về kinh tế - xã hội, đặc biệt tại khu vực nông nghiệp, nông thôn, những địa bàn vùng sâu, vùng xa, nơi mà người dân gặp nhiều khó khăn khi tiếp cận với nguồn vốn tín dụng của các NHTM. Qua hoạt động của QTDND, ý thức tiết kiệm và tích lũy của người

<sup>193</sup> Ngân hàng Nhà nước Việt Nam (2013), tldd.

dân được nâng cao, những đồng vốn nhàn rỗi được huy động để đưa vào đầu tư phục vụ cho phát triển sản xuất, mở mang ngành nghề, dịch vụ, QTDND vừa là người quản lý một phần tài sản của thành viên, vừa là nhà cung ứng vốn cho người dân trên địa bàn nên đảm bảo tính ổn định của đầu tư lâu dài. Mặt khác, thông qua các hoạt động tư vấn, hỗ trợ, cung cấp thông tin của QTDND mà trình độ, nhận thức của người dân cũng được nâng cao, nhiều tệ nạn như hui, họ, cho vay nặng lãi, “tín dụng đen” được hạn chế và bị đẩy lùi, ý thức làm ăn, kinh doanh, sử dụng đồng vốn được cải thiện rõ rệt. Hoạt động của các QTDND không chỉ có ý nghĩa đơn thuần về mặt kinh tế mà còn có ý nghĩa xã hội to lớn. Ở những nơi có QTDND người dân sẽ có thuận lợi hơn trong việc mở mang dịch vụ, ngành nghề, chuyển dịch cơ cấu cây trồng, vật nuôi, thực hiện các mục tiêu xã hội lớn như tạo công ăn việc làm, xoá đói giảm nghèo, ổn định tình hình trật tự kinh tế, chính trị, xã hội.

Chính vì thế, cần phải có cái nhìn nhận, đánh giá khách quan, đúng đắn về chủ trương, quan điểm của Đảng và Nhà nước trong việc hoàn thiện pháp luật về TCTD là HTX. Điều này đã được thể hiện rõ trong Chỉ thị số 57-CT-TW với nội dung: *Quán triệt nhận thức việc xây dựng và phát triển QTDND là một trong những giải pháp quan trọng để góp phần đáp ứng nhu cầu vốn phục vụ phát triển kinh tế - xã hội ở khu vực nông nghiệp và nông thôn; QTDND là loại hình TCTD hợp tác, hoạt động theo Luật các TCTD và Luật HTX, theo nguyên tắc tự nguyện, tự chủ, tự chịu trách nhiệm về kết quả hoạt động, thực hiện mục tiêu chủ yếu là tương trợ giữa các thành viên, nhằm phát huy sức mạnh tập thể và của từng thành viên giúp nhau thực hiện có hiệu quả hơn các hoạt động sản xuất, kinh doanh dịch vụ và cải thiện đời sống; đồng thời làm uyển thác cho vay vốn ưu đãi của các TCTD và các tổ chức khác. Khuyến khích những người có điều kiện tham gia góp vốn và gửi tiền vào QTDND để cho vay đối với những người nghèo, kể cả những người nghèo không phải là thành viên cư trú trên địa bàn hoạt động của quỹ, góp phần hạn chế tối đa tình trạng cho vay nặng lãi ở nông thôn.*

*Thứ hai, pháp luật về TCTD là HTX phải bảo đảm các TCTD là HTX được tổ chức, hoạt động đúng với các nguyên tắc, tôn chỉ của mô hình kinh tế tập thể.*

Với những đặc thù về tổ chức và hoạt động như đã phân tích, các TCTD là HTX có vai trò, ý nghĩa xã hội cao hơn so với các doanh nghiệp thông thường và các loại hình TCTD khác. Chính vì thế, pháp luật về HTX nói chung và pháp luật về

TCTD là HTX nói riêng đã có những chính sách hỗ trợ, ưu đãi nhất định đối với TCTD là HTX<sup>194</sup>. Tuy nhiên, thực trạng về tổ chức và hoạt động của hệ thống các TCTD là HTX tồn tại một số hiện tượng tiêu cực: (i) Các QTDND được tổ chức và hoạt động xa rời các nguyên tắc, tôn chỉ của mô hình kinh tế tập thể, mục tiêu hỗ trợ, tương giữa các thành viên bị xem nhẹ, chủ yếu chạy theo mục tiêu lợi nhuận<sup>195</sup>; (ii) Có hiện tượng QTDND bị thâm tóm, chi phối bởi một hoặc một số thành viên nắm giữ phần vốn góp lớn được tổ chức và hoạt động theo mô hình “doanh nghiệp gia đình”, “quỹ gia đình”<sup>196</sup>. Chính vì thế, đã có quan điểm cho rằng có một số QTDND về bản chất được tổ chức và hoạt động như một doanh nghiệp nhưng lại được núp bóng dưới mô hình QTDND để được hưởng những chính sách hỗ trợ và ưu đãi của Nhà nước. Với mục tiêu phát triển hệ thống QTDND theo đúng mục tiêu, tôn chỉ của loại hình TCTD là HTX, Đề án số 209 đã xác định: *“việc tổ chức, hoạt động và thành lập QTDND phải đảm bảo bản chất của mô hình kinh tế tập thể với mục tiêu tương trợ giữa các thành viên trên cơ sở liên kết trong cùng địa bàn xã, phường, thị trấn hoặc liên kết theo ngành nghề sản xuất. Việc cấp phép thành lập mới chỉ được xem xét khi đảm bảo đồng thời việc đã rà soát, chấn chỉnh toàn bộ hệ thống QTDND và hoàn thiện khuôn khổ pháp lý để đảm bảo đúng bản chất của mô hình QTDND”*.

*Thứ ba, hoàn thiện pháp luật về TCTD là HTX gắn với định hướng kiểm soát sự phát triển về số lượng QTDND, xây dựng một hệ thống các TCTD là HTX bền vững với hệ số an toàn cao*

Hệ thống các TCTD là HTX nói chung và các QTDND nói riêng có đã có những đóng góp hết sức to lớn về kinh tế - xã hội, đặc biệt tại khu vực nông nghiệp, nông thôn, và những địa bàn vùng sâu, vùng xa. Tuy nhiên, điều đó không có nghĩa rằng phải đẩy mạnh sự phát triển về số lượng các QTDND. Yêu cầu quan trọng nhất đặt ra đối với việc xây dựng phát triển hệ thống các TCTD là HTX là tính an toàn. Số liệu thực tế cho thấy hệ thống QTDND ở Việt Nam trong thời gian vừa qua đã có sự phát triển mạnh về số lượng (tính đến tháng 12 năm 2019 cả nước có 1182 QTDND), nhưng do những hạn chế về quy mô, công tác quản trị, điều hành dẫn đến tính an toàn

<sup>194</sup> Xem thêm: Điều 6 Luật HTX 2012.

<sup>195</sup> Ngân hàng Nhà nước Việt Nam (2013), tldd.

<sup>196</sup> Quỹ tín dụng nhân dân Trung ương, tldd.



hệ thống chưa cao. Chính vì vậy, Đề án số 209 đã xác định quan điểm phát triển hệ thống QTDND là: *Tập trung rà soát, củng cố, chấn chỉnh lại toàn bộ hệ thống QTDND hiện nay nhằm bảo đảm ổn định, an toàn, lành mạnh và hiệu quả trước khi thực hiện việc tăng cường, mở rộng, phát triển hệ thống QTDND. Rà soát, đánh giá lại điều kiện, nhu cầu khách quan, khả năng tồn tại, đảm bảo an toàn đối với các QTDND trong từng địa phương, địa bàn để tiếp tục sắp xếp lại các QTDND, số lượng QTDND tại từng tỉnh, thành phố bằng hình thức tổ chức lại hợp lý, bảo đảm sự ổn định an toàn hệ thống. Các giải pháp hoàn thiện pháp luật về TCTD là HTX nghiên cứu và đề xuất với định hướng kiểm soát sự phát triển về số lượng QTDND, xây dựng một hệ thống các TCTD là HTX bền vững với hệ số an toàn cao.*

*Thứ tư, QTDND và ngân hàng HTX cần phải được xây dựng và tổ chức trong một mô hình liên kết hệ thống riêng tồn tại trong mô hình liên kết hệ thống các TCTD nói chung*

Những đặc thù của hoạt động kinh doanh ngân hàng đòi hỏi các TCTD phải được xây dựng và tổ chức trong một mô hình liên kết hệ thống với tổ chức đầu mối ngân hàng trung ương (ở Việt Nam là NHNN). So với các loại hình TCTD khác, QTDND và ngân hàng HTX có những đặc thù nhất định về tổ chức và hoạt động (nội dung này đã được phân tích tại tiểu mục 1.1.1). Những đặc thù đó đòi hỏi các QTDND và ngân hàng HTX phải được xây dựng và tổ chức trong một mô hình liên kết hệ thống riêng, tồn tại trong mô hình liên kết hệ thống của các TCTD nói chung, đó là mô hình liên kết hệ thống các TCTD là HTX. Quan điểm này đã được xác định cụ thể trong Đề án số 209 với nội dung: *“hoàn thiện cơ chế chính sách nhằm tăng cường gắn kết trách nhiệm và quyền lợi giữa các thành viên của QTDND, liên kết giữa các QTDND với Ngân hàng HTX Việt Nam, Hiệp hội QTDND, Quỹ Bảo toàn để phát triển hệ thống QTDND; tăng cường các hoạt động hỗ trợ khi có rủi ro thanh khoản, tương trợ lẫn nhau trong quá trình hoạt động giữa các QTDND”*. Mô hình tổ chức hệ thống các TCTD là HTX gồm ngân hàng HTX và hệ thống QTDND. Trong đó, ngân hàng HTX là ngân hàng của tất cả các QTDND, giữ vai trò là tổ chức đầu mối, được tổ chức và hoạt động với mục tiêu liên kết hệ thống, hỗ trợ tài chính, điều hòa vốn trong hệ thống QTDND. Các QTDND là loại hình TCTD là HTX được tổ chức và hoạt động

chủ yếu trong địa bàn một xã, phường, thị trấn theo nguyên tắc tự nguyện, tự chủ, tự chịu trách nhiệm. Mục tiêu hoạt động chủ yếu của QTDND được xác định là tương trợ giúp đỡ giữa các thành viên, trong các hoạt động sản xuất, kinh doanh và đời sống.

*Thứ năm, cần phải nhìn nhận, xem xét TCTD là HTX là một loại hình doanh nghiệp, HTX và TCTD đặc thù*

Như đã phân tích tiểu mục 1.1.1, trong mối quan hệ với doanh nghiệp nói chung TCTD là HTX là một loại hình doanh nghiệp đặc thù về mô hình tổ chức và mục tiêu hoạt động, trong mối quan hệ với HTX nói chung TCTD là HTX có những đặc thù về lĩnh vực hoạt động, trong mối quan hệ với TCTD nói chung TCTD là HTX có những đặc thù về mô hình tổ chức, mục tiêu hoạt động, phạm vi hoạt động, quy mô hoạt động, thành viên. Xuất phát từ những đặc thù của TCTD là HTX, pháp luật điều chỉnh TCTD là HTX phải có những đặc thù so với quy định của pháp luật điều chỉnh doanh nghiệp, HTX và TCTD nói chung. Tuy nhiên, về bản chất, thì TCTD là HTX cũng là một chủ thể kinh doanh, một loại hình doanh nghiệp, một loại hình HTX và một loại hình TCTD. Chính vì vậy, pháp luật về TCTD là HTX cũng phải được đặt trong mối quan hệ với pháp luật điều chỉnh doanh nghiệp, HTX và TCTD nói chung, các quy định đặc thù đối với TCTD là HTX phải được đặt trong một “giới hạn” nhất định và phải phù hợp với những nguyên tắc, những yêu cầu chung của kinh tế thị trường.

### **3.2. Các giải pháp hoàn thiện pháp luật về tổ chức tín dụng là hợp tác xã**

#### **3.2.1. Hoàn thiện pháp luật về mô hình tổ chức hệ thống các tổ chức tín dụng là hợp tác xã**

Như đã phân tích ở tiểu mục 2.1, thực trạng quy định và thực tiễn thi hành pháp luật về mô hình tổ chức hệ thống các TCTD là HTX Việt Nam từ năm 1993 đến nay được chia thành ba giai đoạn, qua mỗi giai đoạn quy định của pháp luật về mô hình tổ chức hệ thống các TCTD là HTX đã từng bước được hoàn thiện cho phù hợp điều kiện thực tế của Việt Nam và xu hướng phát triển của hệ thống các TCTD là HTX trên thế giới. Tuy nhiên, bên cạnh những mặt tích cực pháp luật về mô hình tổ chức hệ thống các TCTD là HTX vẫn còn tồn tại những hạn chế, bất cập nhất định cần tiếp tục nghiên cứu và hoàn thiện. Từ những kết quả nghiên cứu của Chương 1, Chương 2,

Luận án đề xuất các giải pháp cụ thể hoàn thiện pháp luật về mô hình tổ chức hệ thống các TCTD là HTX như sau:

*Thứ nhất, về tên gọi TCTD là HTX và khái niệm TCTD là HTX*

Như đã phân tích tại tiểu mục 1.1.1, tên gọi TCTD là HTX được quy định và sử dụng trong Luật TCTD 2010 và các văn bản hướng dẫn thi hành là chưa phù hợp. Khái niệm TCTD là HTX được quy định trong Luật TCTD 2010 cũng chưa bảo đảm tính khoa học, chưa bao hàm, phản ánh được hết các đặc thù, các dấu hiệu và tính liên kết trong hệ thống các TCTD là HTX. Để khắc phục những hạn chế, bất cập trên, pháp luật về TCTD là HTX nên sử dụng tên gọi TCTD hợp tác (tên gọi đã được sử dụng trong Luật các TCTD năm 1997) thay cho tên gọi TCTD là HTX và đưa ra quy định mới về khái niệm TCTD hợp tác với nội dung cụ thể như sau: *TCTD là HTX là khái niệm chung để chỉ các loại hình TCTD thuộc sở hữu tập thể, hoạt động với mục tiêu vì thành viên và xuất phát từ thành viên, được tổ chức thành một hệ thống riêng tồn tại trong mô hình tổ chức hệ thống các TCTD nói chung, có phạm vi hạn chế hơn so với các loại hình TCTD khác về đối tượng khách hàng, về các hoạt động ngân hàng được phép thực hiện và địa bàn hoạt động.*

*Thứ hai, pháp luật về mô hình tổ chức hệ thống các TCTD là HTX cần bổ sung quy định về mô hình tổ chức hệ thống các TCTD là HTX*

Như đã phân tích tại tiểu mục 1.1.1, so với các loại hình TCTD khác ngân hàng HTX và QTDND có những đặc thù nhất định về hình thức pháp lý, thành viên, mục tiêu hoạt động, địa bàn hoạt động, phạm vi hoạt động. Những đặc thù đó đòi hỏi ngân hàng HTX và QTDND phải được tổ chức trong một mô hình tổ chức hệ thống riêng tồn tại trong một mô hình tổ chức hệ thống các TCTD nói chung. Tuy nhiên, như đã phân tích ở tiểu mục 2.1.3, đến thời điểm Luận án được hoàn tất, pháp luật về TCTD là HTX vẫn chưa đưa ra quy định về mô hình tổ chức hệ thống các TCTD là HTX và đó được xem là một hạn chế, bất cập cần phải khắc phục và hoàn thiện.

Trên cơ sở kết quả nghiên cứu của Luận án, có thể khẳng định rằng, việc đưa ra quy định về mô hình tổ chức hệ thống các TCTD là HTX là hết sức cần thiết, không chỉ góp phần xây dựng hoàn thiện pháp luật về TCTD là HTX mà còn tạo cơ sở pháp

lý vững chắc cho việc xây dựng và hoàn thiện hệ thống các TCTD là HTX ở Việt Nam trong thời gian tới. Quy định về mô hình tổ chức hệ thống các TCTD là HTX phải thể hiện được các nội dung chủ yếu sau đây: (1) Hệ thống các TCTD là HTX được tổ chức theo mô hình hai cấp; (2) vị trí, vai trò, mối quan hệ giữa các loại hình TCTD là HTX trong mô hình tổ chức hệ thống nói chung.

*Thứ ba, pháp luật về mô hình tổ chức hệ thống các TCTD là HTX cần quy định cụ thể, rõ ràng hơn về khái niệm, vị trí pháp lý của ngân hàng HTX*

Như đã phân tích tại các tiểu mục 2.1.3, 2.2.2, hiện nay đang có những cách hiểu không thống nhất về vị trí pháp lý của ngân hàng HTX, tổ chức đóng vai trò là TCTD là HTX cấp TW, là đầu mối của hệ thống các TCTD là HTX. Sự thiếu nhất quán đó bắt nguồn từ sự bất nhất giữa khái niệm ngân hàng HTX được quy định trong Luật TCTD 2010 và thực trạng tổ chức và hoạt động của Ngân hàng HTX Việt Nam với quy định về thẩm quyền, điều kiện, thủ tục cấp giấy phép thành lập ngân hàng HTX được quy định tại Thông tư số 31/2012/TT-NHNN. Khái niệm ngân hàng HTX trong Luật TCTD 2010 đã xác định rõ, “*Ngân hàng HTX là ngân hàng của tất cả các QTDND do các QTDND và một số pháp nhân góp vốn thành lập theo quy định của Luật này nhằm mục tiêu chủ yếu là liên kết hệ thống, hỗ trợ tài chính, điều hòa vốn trong hệ thống các QTDND*” và thực tế Ngân hàng HTX Việt Nam đang được tổ chức, tồn tại và hoạt động với vị trí là ngân hàng HTX duy nhất, giữ vai trò là tổ chức đầu mối, liên kết hệ thống, hỗ trợ tài chính, điều hòa vốn trong hệ thống các QTDND. Tuy nhiên, quy định về thẩm quyền, điều kiện, thủ tục cấp giấy phép thành lập ngân hàng HTX được quy định tại Thông tư số 31/2012/TT-NHNN lại dẫn đến cách hiểu, ở Việt Nam có thể có ngân hàng HTX khác được thành lập và Ngân hàng HTX Việt Nam không phải là ngân hàng HTX duy nhất.

Từ những kết quả nghiên cứu của Luận án, có thể thấy rằng thay vì đưa ra khái niệm về ngân hàng HTX, pháp luật về TCTD là HTX cần đưa ra khái niệm về Ngân hàng HTX Việt Nam. Trong đó xác định Ngân hàng HTX Việt Nam là TCTD là HTX cấp TW, là tổ chức đầu mối của hệ thống các TCTD là HTX, giữ vai trò liên kết hệ thống, hỗ trợ tài chính, điều hòa vốn trong hệ thống các QTDND. Cụm từ “*do các QTDND và một số pháp nhân góp vốn thành lập*” nên được loại bỏ vì nó không phản

ảnh đúng bản chất và vị trí pháp lý của Ngân hàng HTX Việt Nam. Hơn nữa, như đã đề cập tại tiểu mục 2.5.2.2, thực tế Ngân hàng HTX Việt Nam là do NHNN Việt Nam thành lập chứ không phải do các QTDND thành lập.

Bên cạnh việc đưa ra khái niệm về Ngân hàng HTX Việt Nam, cơ quan Nhà nước có thẩm quyền cũng phải thực hiện thủ tục để chấp dứt hiệu lực các quy định về cấp giấy phép ngân hàng HTX tại Mục II (gồm các Điều 8, 9, 10, 11) Thông tư số 31/2012/TT-NHNN<sup>197</sup>.

*Thứ tư, cần quy định cụ thể về việc QTDND có nghĩa vụ tham gia là thành viên của Ngân hàng HTX Việt Nam*

Như đã phân tích tại các tiểu mục 2.1.1, 2.1.2 và 2.1.3, nghĩa vụ của QTDND trong việc tham gia là thành viên của Ngân hàng HTX Việt Nam (trước đây là QTDND TW) đã được pháp luật về TCTD là HTX quy định ngày càng cụ thể và rõ ràng hơn qua các giai đoạn. Giai đoạn đầu, từ năm 1993 – 2000 (giai đoạn thí điểm thành lập với mô hình tổ chức hệ thống các TCTD là HTX ba cấp) là quy định, QTDND có nghĩa vụ *“Thực hiện các nghĩa vụ tài chính theo quy định của pháp luật và điều lệ của Liên hiệp, Liên minh QTDND”*<sup>198</sup>. Giai đoạn thứ hai, từ năm 2000 đến năm 2013 (giai đoạn thực hiện chuyển đổi mô hình tổ chức hệ thống các TCTD là HTX từ mô hình ba cấp sang mô hình hai cấp) là quy định, QTDND cơ sở có nghĩa vụ *“Tham gia tổ chức liên kết phát triển hệ thống nhằm mục tiêu xây dựng QTDND và cả hệ thống QTDND an toàn, hiệu quả, phát triển bền vững”*<sup>199</sup>. Giai đoạn thứ ba, từ 2013 đến nay (giai đoạn hoàn thiện mô hình tổ chức hệ thống các TCTD là HTX hai cấp) là quy định QTDND có nghĩa vụ *“Góp vốn xác lập tư cách thành viên và vốn góp thường niên tại Ngân hàng HTX Việt Nam”*<sup>200</sup>.

Tuy nhiên, với quy định của Thông tư số 04/2015/TT-NHNN có thể hiểu nghĩa vụ *“Góp vốn xác lập tư cách thành viên và vốn góp thường niên tại Ngân hàng HTX Việt Nam”* chỉ đặt ra đối với những QTDND có tham gia là thành viên của Ngân hàng HTX Việt Nam. Chính vì thế, để bảo đảm cụ thể, rõ ràng và minh bạch pháp luật về

<sup>197</sup> Đề xuất này sẽ được phân tích cụ thể tại tiểu mục 3.2.2.

<sup>198</sup> Khoản 7 Điều 8 Nghị định số 42/1997/NĐ-CP.

<sup>199</sup> Khoản 6 Điều 8 Nghị định số 48/2001/NĐ-CP.

<sup>200</sup> Khoản 5 Điều 41 Thông tư số 04/2015/TT-NHNN.

TCTD là HTX cần quy định một trong nghĩa vụ của QTDND là tham gia Ngân hàng HTX Việt Nam với tư cách là thành viên.

### ***3.2.2. Hoàn thiện pháp luật về thành lập tổ chức tín dụng là hợp tác xã***

#### ***3.2.2.1. Hoàn thiện pháp luật về thành lập quỹ tín dụng nhân dân***

Như đã phân tích tại tiểu mục 2.2.1, pháp luật về thành lập QTDND không chỉ bao gồm quy định về trình tự, thủ tục thành lập QTDND và điều kiện cấp giấy phép thành lập QTDND, quy định của pháp luật về thành viên QTDND cũng được xác định là một nội dung của pháp luật về thành lập QTDND. Trên cơ sở kết quả nghiên cứu của Luận án, phần dưới đây sẽ nghiên cứu và đề xuất hai nhóm giải pháp hoàn thiện pháp luật về thành lập QTDND: (1) Nhóm giải pháp hoàn thiện quy định của pháp luật về thành viên QTDND; (2) Nhóm giải pháp hoàn thiện quy định của pháp luật về trình tự thủ tục thành lập QTDND.

*Thứ nhất, nhóm giải pháp hoàn thiện quy định của pháp luật về thành viên QTDND*

*Một là, hoàn thiện quy định về các đối tượng có quyền tham gia QTDND với tư cách là thành viên*

(1) Như đã phân tích tại tiểu mục 2.2.1.1, việc Thông tư số 04/2015/TT-NHNN quy định không cho phép tổ hợp tác, tổ chức không có tư cách pháp nhân có thể tham gia QTDND với tư cách là thành viên là phù hợp với điều kiện kinh tế - xã hội của đất nước trong thời kỳ mới, bảo đảm sự thống nhất với các quy định khác của pháp luật. Tuy nhiên, việc Thông tư số 04/2015/TT-NHNN không có quy định chuyển tiếp để xử lý các trường hợp QTDND đã kết nạp thành viên là tổ hợp tác và tổ chức không có tư cách pháp nhân là một hạn chế cần khắc phục. Trước khi Thông tư số 04/2015/TT-NHNN được ban hành, theo quy định của Thông tư số 08/2005/TT-NHNN các tổ hợp tác, tổ chức không có tư cách pháp nhân có thể tham gia QTDND với tư cách là thành viên và thực tế số lượng thành viên của các QTDND là tổ hợp tác và tổ chức không có tư cách pháp nhân không nhỏ. Chính vì vậy, NHNN Việt Nam cần bổ sung quy định chuyển tiếp với lộ trình cụ thể để đảm bảo các QTDND đang có thành viên là tổ hợp tác và tổ chức không có tư cách pháp nhân không bị rơi vào tình trạng đương nhiên vi

phạm pháp luật, đồng thời giúp các tổ chức này có đủ thời gian xử lý những “di sản” do quy định cũ để lại.

(2) Theo quy định của Luật HTX 2012 và Thông tư số 04/2015/TT-NHNN, hộ gia đình vẫn có thể trở thành thành viên HTX, thành viên QTDND. Tuy nhiên, như đã phân tích tại tiểu mục 2.2.1.1, thực trạng áp dụng đã cho thấy việc thừa nhận hộ gia đình là một chủ thể của pháp luật đã gây rất nhiều khó khăn cho công tác thi hành pháp luật và không phù hợp với thông lệ quốc tế. Chính vì vậy, Bộ luật Dân sự năm 2015 đã quy định theo hướng dần loại bỏ tư cách chủ thể pháp luật của hộ gia đình. Quy định của Bộ luật Dân sự năm 2015 là cơ sở quan trọng để pháp luật về HTX nói chung và pháp luật về QTDND nói riêng sửa đổi quy định theo hướng không cho phép hộ gia đình trở thành thành viên HTX nói chung và thành viên QTDND nói riêng.

(3) Đối với người nước ngoài, như đã phân tích tại tiểu mục 2.2.1.1, việc Thông tư số 04/2015/TT-NHNN quy định chỉ có cá nhân là công dân Việt Nam mới được quyền tham gia QTDND với tư cách là thành viên là mâu thuẫn với quy định của Luật DN 2014, Luật HTX 2012, Luật TCTD 2010, Luật Chứng khoán năm 2006 (sửa đổi bổ sung năm 2010). Trong xu thế hội nhập kinh tế thế giới, để thu hút đầu tư nước ngoài, pháp luật về TCTD là HTX nên sửa đổi theo hướng cho phép người nước ngoài cư trú hợp pháp ở Việt Nam được quyền tham gia QTDND với tư cách là thành viên.

*Hai là, hoàn thiện quy định về điều kiện đối với cá nhân tham gia QTDND với tư cách là thành viên*

Như đã phân tích tại tiểu mục 2.2.1.1, việc Thông tư số 21/2019/TT-NHNN sửa đổi quy định của Thông tư số 04/2015/TT-NHNN về điều kiện để một cá nhân có thể tham gia QTDND với tư cách là thành viên là không phù hợp, thể hiện sự dễ dãi và thiếu nhất quán trong tư duy của nhà làm luật. Các điều kiện được quy định bởi Thông tư số 21/2019/TT-NHNN rất dễ đáp ứng, vì vậy, “*tình trạng một số người cư trú ở một địa phương nhưng lại mang tiền đến địa phương khác thành lập QTDND để tranh thủ các cơ chế, chính sách ưu đãi của Nhà nước đối với loại hình TCTD là HTX này nhằm mục tiêu tìm kiếm lợi nhuận, thậm chí có trường hợp cùng lúc góp vốn thành lập nhiều QTDND ở nhiều địa phương khác nhau*”<sup>201</sup> rất có thể lại tiếp tục tái diễn. Để bảo đảm

<sup>201</sup> Ngân hàng Nhà nước Việt Nam (2013), tldd.

các QTDND tồn tại, hoạt động không xa rời mục tiêu “*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*”, điều kiện để một cá nhân có thể tham gia QTDND với tư cách là thành viên cần phải được quy định chặt chẽ như đã từng được quy định và thực hiện theo Thông tư số 04/2015/TT-NHNN.

*Ba là, hoàn thiện quy định về các đối tượng không được phép tham gia QTDND với tư cách là thành viên*

Như đã phân tích tại tiểu mục 2.2.1.1, quy định của Thông tư số 04/2015/TT-NHNN về các đối tượng không được phép tham gia QTDND với tư cách là thành viên đang tồn tại một số hạn chế, bất cập nhất định. Dựa trên những phân tích, đánh giá tại tiểu mục 2.2.1.1, có thể đề xuất một số giải pháp cụ thể nhằm hoàn thiện quy định về những đối tượng không được phép tham gia QTDND với tư cách là thành viên:

(1) Bỏ quy định cấm cán bộ, công chức làm việc ở những ngành, nghề có liên quan đến bí mật Nhà nước theo quy định của pháp luật tham gia QTDND với tư cách là thành viên. Bổ sung quy định cấm người đứng đầu, cấp phó của người đứng đầu NHNN Việt Nam và bố, mẹ, vợ (chồng), con của những người đó; người đứng đầu cấp phó của người đứng đầu các đơn vị thuộc cơ cấu tổ chức của NHNN và bố, mẹ, vợ (chồng), con của những người đó tham gia QTDND với tư cách là thành viên.

(2) Bỏ quy định cấm tham gia QTDND với tư cách là thành viên đối với đối tượng là sỹ quan, hạ sỹ quan, quân nhân chuyên nghiệp trong các đơn vị lực lượng vũ trang nhân dân.

(3) Bỏ quy định cấm tham gia QTDND với tư cách là thành viên đối với đối tượng là người đã bị kết án từ tội phạm nghiêm trọng trở lên mà chưa được xóa án tích. Bổ sung quy định cấm đối với đối tượng là người đang bị cấm hành nghề kinh doanh, đảm nhiệm chức vụ hoặc làm một công việc nhất định liên quan đến kinh doanh theo quyết định của Tòa án.

(4) Bổ sung quy định cấm tham gia QTDND với tư cách là thành viên với đối tượng là người đang trong thời gian chấp hành quyết định đưa vào cơ sở giáo dục, cơ sở chữa bệnh.



*Bốn là, hoàn thiện quy định về vốn góp thường niên*

Như đã phân tích tại tiểu mục 2.4.1, góp vốn thường niên và góp vốn bổ sung là hai vấn đề hoàn toàn khác nhau, “*Vốn góp thường niên là số vốn hằng năm mà thành viên phải góp để duy trì tư cách thành viên*” trong khi “*Vốn góp bổ sung là vốn góp thêm của thành viên (ngoài vốn góp xác lập tư cách thành viên) để QTDND thực hiện hoạt động kinh doanh*”, việc góp vốn thường niên là bắt buộc và mức vốn góp thường niên được quy định bởi pháp luật, trong khi đó thành viên QTDND có bắt buộc phải góp vốn bổ sung hay không, mức vốn góp bổ sung của thành viên QTDND được quy định bởi điều lệ của QTDND. Việc Thông tư số 21/2019/TT-NHNN sửa đổi quy định về vốn góp thường niên thành vốn góp bổ sung là không phù hợp, đi ngược lại với định hướng tăng cường sự liên kết, ràng buộc trong hệ thống các TCTD là HTX. Để tăng cường sự liên kết, ràng buộc các thành viên QTDND với QTDND, tránh hiện tượng các QTDND kết nạp thêm thành viên để đáp ứng yêu cầu về đối tượng được phép vay vốn tại QTDND, pháp luật về TCTD là HTX cần quy định thành viên QTDND có nghĩa vụ góp vốn thường niên để duy trì tư cách thành viên.

*Thứ hai, hoàn thiện quy định của pháp luật về trình tự, thủ tục và điều kiện thành lập thành lập QTDND*

Trên cơ sở những phân tích đánh giá về thực trạng quy định của pháp luật về trình tự, thủ tục và điều kiện thành lập QTDND ở tiểu mục 2.2.1.2, nội dung sau đây sẽ đề xuất một số giải pháp hoàn thiện quy định của pháp luật về trình tự, thủ tục và điều kiện thành lập QTDND.

Một là, như đã phân tích tại tiểu mục 2.2.1.2, theo quy định của pháp luật hiện hành, thủ tục đăng ký kinh doanh đối với doanh nghiệp nói chung và HTX nói riêng đã được thay thế bằng thủ tục đăng ký doanh nghiệp (đăng ký HTX). Để đảm bảo sự nhất quán giữa các văn bản quy phạm pháp luật, thủ tục đăng ký kinh doanh đối với QTDND trong quy định của Thông tư số 04/2015/TT-NHNN cần được sửa thành thủ tục đăng ký QTDND.

Hai là, về vốn pháp định. Như đã phân tích tại tiểu mục 2.2.1.2, mức vốn pháp định áp dụng với QTDND theo quy định của Nghị định số 86/2019/NĐ-CP là thấp,

không phù hợp với điều kiện kinh tế - xã hội và quy mô thực tế của hệ thống QTDND. Bên cạnh đó, việc Nghị định số 86/2019/NĐ-CP không quy định về mức vốn pháp định khác nhau áp dụng với QTDND hoạt động trên địa bàn thành thị và QTDND hoạt động trên địa bàn nông thôn cũng là một hạn chế. Để thực hiện mục tiêu: Đến năm 2020 các QTDND hoạt động ở nông thôn có mức vốn điều lệ tối thiểu là 500 (năm trăm) triệu đồng, các QTDND hoạt động ở thành thị có mức vốn điều lệ tối thiểu là 01 (một) tỷ đồng; đến năm 2030 các QTDND hoạt động ở nông thôn có mức vốn điều lệ tối thiểu là 01 (một) tỷ đồng, các QTDND hoạt động ở thành thị có mức vốn điều lệ tối thiểu là 03 (ba) tỷ đồng được NHNN xác định trong Đề án số 209, cần phải sửa đổi Nghị định số 86/2019/NĐ-CP theo các định hướng sau: (1) Quy định mức vốn pháp định cao hơn đối với QTDND; (2) Bổ sung quy định về mức vốn pháp định đối với QTDND hoạt động trên địa bàn thành thị và mức vốn pháp định đối với QTDND hoạt động của địa bàn nông thôn.

Ba là, như đã phân tích tại tiểu mục 2.2.1.2, việc Thông tư số 04/2015/TT-NHNN quy định: Các thành viên phải có năng lực tài chính để tham gia góp vốn thành lập QTDND là chưa thực sự hợp lý. Để hoàn thiện quy định trên, pháp luật về QTDND cần giải quyết ba vấn đề: (1) Đưa ra định nghĩa về thành viên sáng lập QTDND; (2) Quy định *“Các thành viên phải có năng lực tài chính để tham gia góp vốn thành lập QTDND”* phải được sửa đổi thành *“Các thành viên sáng lập phải có năng lực tài chính để tham gia góp vốn thành lập QTDND”*; (3) Cụm từ *“có năng lực tài chính”* cần được quy định cụ thể, rõ ràng hơn theo hướng cấm thành viên sáng lập sử dụng vốn vay, vốn huy động để tham gia góp vốn thành lập QTDND, quy định rõ tiêu chuẩn, điều kiện để có thể định lượng năng lực tài chính của thành viên sáng lập là cá nhân và thành viên sáng lập là tổ chức.

#### 3.2.2.1. Hoàn thiện pháp luật về thành lập ngân hàng hợp tác xã

Như đã phân tích tại tiểu mục 2.2.2, việc Thông tư số 31/2012/TT-NHNN quy định về vấn đề thành lập ngân hàng HTX là không phù hợp, mâu thuẫn với khái niệm ngân hàng HTX trong Luật TCTD 2010, không đúng với lý luận về mô hình tổ chức hệ thống các TCTD là HTX hai cấp mà Việt Nam đang áp dụng và có thể dẫn đến những cách hiểu không đúng về vị trí, vai trò của Ngân hàng HTX Việt Nam. Để bảo

đảm sự thống nhất của pháp luật, tránh cách hiểu không đúng về vị trí, vai trò của Ngân hàng HTX Việt Nam, NHNN Việt Nam cần ban hành quy định để chấm dứt hiệu lực của Mục I (cấp giấy phép ngân hàng HTX) trong Thông tư số 31/2012/TT-NHNN.

### ***3.2.3. Hoàn thiện pháp luật về cơ cấu tổ chức quản trị, điều hành tổ chức tín dụng là hợp tác xã***

#### ***3.2.3.1. Hoàn thiện pháp luật về cơ cấu tổ chức quản trị, điều hành quỹ tín dụng nhân dân***

Kết quả nghiên cứu tại tiểu mục 2.3.1 cho thấy, vấn đề cơ cấu tổ chức quản trị, điều hành QTDND theo quy định của Luật TCTD 2010, Luật HTX 2012, Thông tư số 04/2015/TT-NHNN và Thông tư số 21/2019/TT-NHNN đã có những điểm tiến bộ rất lớn so với các văn bản quy phạm pháp luật được ban hành và áp dụng trước đó. Tuy nhiên, vẫn tồn tại những hạn chế nhất định trong các quy định của pháp luật về cơ cấu tổ chức quản trị, điều hành QTDND. Trên cơ sở kết quả nghiên cứu tại tiểu mục 2.3.1, phần sau đây sẽ đề xuất một số giải pháp nhằm hoàn thiện các quy định của pháp luật điều chỉnh cơ cấu tổ chức quản trị, điều hành QTDND.

#### ***Thứ nhất, hoàn thiện quy định về Đại hội thành viên QTDND***

##### ***Một là, sửa đổi quy định về thời hạn gửi thông báo triệu tập Đại hội thành viên***

Việc Thông tư số 04/2015/TT-NHNN cho phép điều lệ QTDND có thể quy định một thời hạn gửi thông báo khác với thời hạn 07 (bảy) ngày là tiến bộ, trao thêm quyền tự chủ cho các QTDND. Tuy nhiên, về nguyên tắc khi pháp luật đã quy định một thời hạn tối thiểu thì QTDND chỉ có thể quy định một thời hạn khác dài hơn thời hạn được quy định bởi pháp luật. Chính vì vậy, quy định “*Việc triệu tập Đại hội thành viên phải được thực hiện bằng văn bản và phải được gửi đến tất cả thành viên hoặc đại biểu thành viên chậm nhất 07 ngày làm việc trước ngày khai mạc Đại hội thành viên nếu điều lệ QTDND không quy định thời hạn*” cần phải bổ sung cụm từ “*dài hơn*” vào đoạn cuối, để bảo đảm điều lệ QTDND có thể quy định một thời hạn khác nhưng phải bảo đảm không được ngắn hơn thời hạn 07 (bảy) ngày theo quy định của Luật HTX 2012 và Thông tư số 04/2015/TT-NHNN. Việc sửa đổi trên bảo đảm được quyền tự chủ của các QTDND nhưng đồng thời cũng bảo đảm các thành viên hay đại biểu thành viên QTDND có đủ thời gian nghiên cứu chương trình, tài liệu để chuẩn bị cho cuộc họp Đại hội thành viên.

*Hai là, sửa đổi quy định về điều kiện tiến hành Đại hội thành viên QTDND*

Như đã phân tích tại tiểu mục 2.3.1.2, Thông tư số 04/2015/TT-NHNN hiện nay chỉ quy định về điều kiện tiến hành Đại hội thành viên được triệu tập lần thứ nhất mà không có quy định về điều kiện tiến hành Đại hội thành viên được triệu tập lần thứ hai và Đại hội thành viên được triệu tập lần thứ ba. Để bảo đảm sự thống nhất với quy định của Luật HTX 2012, tránh việc hiểu và áp dụng không thống nhất pháp luật, quy định về điều kiện tiến hành Đại hội thành viên QTDND tại Điều 35 Thông tư số 04/2015/TT-NHNN cần bổ sung quy định về điều kiện tiến hành Đại hội thành viên được triệu tập lần thứ hai và Đại hội thành viên được triệu tập lần thứ ba.

*Ba là, sửa đổi quy định về điều kiện thông qua nghị quyết của Đại hội thành viên QTDND*

Để bảo đảm quyền tự chủ cho các QTDND, bảo đảm tính thống nhất cao giữa các thành viên QTDND khi xem xét và quyết định thông qua một vấn đề, quy định về điều kiện thông qua nghị quyết của Đại hội thành viên QTDND tại khoản 7 Điều 35 Thông tư số 04/2015/TT-NHNN cần được sửa đổi theo hướng cho phép điều lệ QTDND có thể quy định thêm các vấn đề phải được thông qua tại Đại hội thành viên QTDND với ít nhất ba phần tư tổng số thành viên hoặc đại biểu thành viên có mặt tại Đại hội thành viên biểu quyết tán thành.

*Thứ hai, sửa đổi quy định về số lượng thành viên Hội đồng quản trị QTDND*

Như đã phân tích tại tiểu mục 2.3.1.3, việc Luật TCTD 2010 và Thông tư số 04/2015/TT-NHNN không quy định về giới hạn tối đa số lượng thành viên Hội đồng quản trị TCTD là HTX nói chung và QTDND nói riêng là không thống nhất với quy định của Luật HTX 2012 về số lượng thành viên Hội đồng quản trị HTX. Trên cơ sở kết quả nghiên cứu tại tiểu mục 2.3.1.3, có thể thấy rằng quy định về số lượng thành viên Hội đồng quản trị TCTD là HTX quy định tại Điều 81 Luật TCTD 2010 và số lượng thành viên Hội đồng quản trị QTDND quy định tại Điều 17 Thông tư số 04/2015/TT-NHNN cần được hoàn thiện theo hướng bổ sung quy định về giới hạn tối đa số lượng thành viên Hội đồng quản trị QTDND, để bảo đảm sự tập trung ý kiến và tránh việc hình thành nên một bộ máy công kênh không cần thiết, gây tốn kém chi phí.

*Thứ ba, sửa đổi quy định về số lượng thành viên Ban kiểm soát của QTDND*

Như đã phân tích tại tiểu mục 2.3.1.4, nếu như Luật HTX 2012 chỉ quy định giới hạn số lượng tối đa thành viên của Ban kiểm soát và không quy định giới hạn tối thiểu, thì Luật TCTD 2010 và Thông tư số 04/2015/TT-NHNN chỉ quy định giới hạn tối thiểu và không quy định giới hạn tối đa. Ngoài việc chưa bảo đảm được sự nhất quán trong các quy định của pháp luật, như đã phân tích tại tiểu mục 3.3.1.3, quy định của các văn bản quy phạm luật trên chưa bảo đảm tính khoa học và chặt chẽ. Trên cơ sở kết quả nghiên cứu của Luận án, có thể thấy rằng quy định của Luật HTX 2012, Luật TCTD 2010 và Thông tư số 04/2015/TT-NHNN cần được hoàn thiện theo hướng quy định số lượng tối thiểu và tối đa thành viên Ban kiểm soát của HTX, TCTD là HTX và QTDND.

*3.2.3.2. Hoàn thiện pháp luật về cơ cấu tổ chức quản trị, điều hành ngân hàng hợp tác xã*

*Thứ nhất, hoàn thiện quy định về Đại hội thành viên ngân hàng HTX*

*Một là, sửa đổi quy định về thẩm quyền quyết định cách thức tổ chức Đại hội thành viên ngân hàng HTX*

Theo quy định tại điểm e khoản 1 Điều 77 Luật TCTD 2010, cách thức tổ chức Đại hội thành viên TCTD là HTX được quy định trong điều lệ của TCTD là HTX. Tuy nhiên, Thông tư số 31/2012/TT-NHNN lại quy định “*Căn cứ vào thực tế, Hội đồng quản trị quyết định về cách thức tổ chức Đại hội thành viên*”. Như đã phân tích tại tiểu mục 2.3.2.1, việc quy định cho phép Hội đồng quản trị có thẩm quyền quyết định cách thức tổ chức Đại hội thành viên không chỉ không nhất quán với quy định của Luật TCTD 2010 mà còn không bảo đảm tính logic và khoa học. Chính vì vậy, quy định “*Căn cứ vào thực tế, Hội đồng quản trị quyết định về cách thức tổ chức Đại hội thành viên, cách thức bầu, số lượng đại biểu thành viên tham dự Đại hội thành viên trong từng kỳ Đại hội*” tại Điều 39 Thông tư số 31/2012/TT-NHNN cần được loại bỏ.

*Hai là, sửa đổi quy định về điều kiện tiến hành Đại hội thành viên ngân hàng HTX*

Như đã phân tích tại tiểu mục 2.3.2.1, tương tự như Thông tư số 04/2015/TT-NHNN, Thông tư số 31/2012/TT-NHNN chỉ quy định chỉ quy định về điều kiện tiến

hành Đại hội thành viên được triệu tập lần thứ nhất mà không có quy định về điều kiện tiến hành Đại hội thành viên được triệu tập lần thứ hai và Đại hội thành viên được triệu tập lần thứ ba. Trên cơ sở kết quả nghiên cứu của Luận án, có thể khẳng định, quy định về điều kiện tiến hành Đại hội thành viên ngân hàng HTX tại Điều 39 Thông tư số 31/2012/TT-NHNN cần bổ sung quy định về điều kiện tiến hành Đại hội thành viên được triệu tập lần thứ hai và Đại hội thành viên được triệu tập lần thứ ba.

*Ba là, sửa đổi quy định về điều kiện thông qua nghị quyết của Đại hội thành viên ngân hàng HTX*

Kết quả nghiên cứu tại tiểu mục 2.3.2.1 cho thấy, quy định về điều kiện thông qua nghị quyết của Đại hội thành viên ngân hàng HTX trong Thông tư số 31/2012/TT-NHNN tồn tại những hạn chế bất cập tương tự như quy định về điều kiện thông qua nghị quyết của Đại hội thành viên QTDND quy định tại Thông tư số 04/2015/TT-NHNN. Những nghiên cứu, đánh giá tại các tiểu mục 1.3.2 và 2.2.3.1 cho thấy, quy định “*Việc quyết định sửa đổi, bổ sung điều lệ, giải thể, phá sản ngân hàng HTX chỉ được thông qua khi có ít nhất trên 3/4 (ba phần tư) tổng số thành viên hoặc đại biểu thành viên có mặt tại Đại hội thành viên biểu quyết tán thành*” tại Điều 39 Thông tư số 31/2012/TT-NHNN cần phải sửa đổi theo hướng “*Việc quyết định sửa đổi, bổ sung điều lệ, giải thể, phá sản ngân hàng HTX và các vấn đề khác do điều lệ ngân hàng HTX quy định chỉ được thông qua khi có ít nhất trên 3/4 (ba phần tư) tổng số thành viên hoặc đại biểu thành viên có mặt tại Đại hội thành viên biểu quyết tán thành*”.

*Thứ hai, sửa đổi quy định về số lượng thành viên Hội đồng quản trị ngân hàng HTX*

Như đã phân tích tại tiểu mục 2.3.2.2, Thông tư số 31/2012/TT-NHNN không quy định về số lượng thành viên Hội đồng quản trị. Chính vì vậy, vấn đề trên sẽ được thực hiện theo quy định của Luật TCTD 2010. Tuy nhiên, như đã phân tích tại tiểu mục 2.3.1.3, Luật TCTD 2010 không quy định về giới hạn tối đa số lượng thành viên Hội đồng quản trị TCTD là HTX. Tương tự giải pháp đã đề xuất sửa đổi quy định về số lượng thành viên Hội đồng quản trị QTDND tại tiểu mục 3.2.3.1, quy định về số lượng thành viên Hội đồng quản trị TCTD là HTX quy định tại Điều 81 Luật TCTD 2010 cần phải được sửa đổi theo hướng bổ sung quy định về giới hạn tối đa số lượng thành viên Hội đồng quản trị TCTD là HTX.

*Thứ ba, sửa đổi quy định về số lượng thành viên Ban kiểm soát của ngân hàng HTX*

Như đã phân tích tại các tiêu mục 2.3.1.4, 2.3.2.3, quy định của Luật HTX 2012 và Luật TCTD 2010 về số lượng thành viên Ban kiểm soát của HTX nói chung và của TCTD là HTX nói riêng là không thống nhất và chưa bảo đảm tính khoa học, chặt chẽ. Trên cơ sở kết quả nghiên cứu của Luận án, có thể khẳng định rằng quy định của Luật HTX 2012, Luật TCTD 2010 về số lượng thành viên Ban kiểm soát của HTX, TCTD là HTX cần phải được sửa đổi theo hướng quy định số lượng tối thiểu và tối đa.

**3.2.4. Hoàn thiện pháp luật về hoạt động kinh doanh của tổ chức tín dụng là hợp tác xã**

*3.2.4.1. Hoàn thiện pháp luật về hoạt động kinh doanh của quỹ tín dụng nhân dân*

Để bảo đảm các QTDND được tổ chức và hoạt động đúng với tôn chỉ, mục đích của loại hình TCTD được tổ chức dưới mô hình kinh tế tập thể, bảo đảm an toàn cho QTDND nói riêng, hệ thống các TCTD là HTX và hệ thống các TCTD nói chung, pháp luật về TCTD là HTX đã đưa ra các quy định rất chặt chẽ điều chỉnh hoạt động kinh doanh của QTDND. Tuy nhiên, như đã phân tích ở tiêu mục 2.4.1, bên cạnh những ưu điểm, pháp luật điều chỉnh hoạt động kinh doanh của QTDND cũng tồn tại những hạn chế, bất cập nhất định cần phải tiếp tục nghiên cứu và hoàn thiện. Nội dung dưới đây sẽ đề xuất một số giải pháp cụ thể hoàn thiện quy định của pháp luật điều chỉnh hoạt động kinh doanh của QTDND.

*Thứ nhất, hoàn thiện quy định chuyển tiếp về địa bàn hoạt động của QTDND*

Như đã phân tích tại tiêu mục 2.4.1, việc Thông tư số 21/2019/TT-NHNN loại bỏ quy định cho phép QTDND được phép hoạt động trên địa bàn liên xã là cần thiết và đúng thời điểm. Quy định của Thông tư số 21/2019/TT-NHNN góp phần bảo đảm an toàn cho hệ thống TCTD là HTX và bảo đảm các QTDND được tổ chức và hoạt động tuân thủ đúng nguyên tắc “*vì thành viên và xuất phát từ thành viên*”. Tuy nhiên, để bảo đảm sự công bằng, thống nhất và minh bạch của pháp luật, quy định chuyển tiếp về địa bàn hoạt động của QTDND tại Thông tư số 21/2019/TT-NHNN cần được hoàn thiện theo hướng: (1) Những điều kiện để QTDND đã được cấp giấy phép hoạt động trên địa bàn liên xã tiếp tục được duy trì hoạt động trên địa bàn liên xã sau ngày

01/01/2020, cần phải được quy định thống nhất với các điều kiện để một QTDND có thể được chấp nhận hoạt động trên địa bàn liên xã được quy định tại Thông tư số 04/2015/TT-NHNN; (2) Bổ sung quy định về thời gian tối đa các QTDND được phép duy trì hoạt động trên địa bàn liên xã.

*Thứ hai, hoàn thiện quy định về đối tượng khách hàng được phép vay vốn tại QTDND*

Như đã phân tích tại tiểu mục 2.4.1, theo quy định của Văn bản hợp nhất số 44/VBHN-NHNN thành viên của QTDND là hộ gia đình có thể đứng tên là một bên chủ thể trong quan hệ vay vốn tại QTDND, quy định trên mâu thuẫn với quy định về chủ thể tham gia quan hệ dân sự trong Bộ luật Dân sự năm 2015 và quy định về khách hàng được quyền vay vốn tại TCTD tại Thông tư số 39/2016/TT-NHNN. Để bảo đảm sự thống nhất của pháp luật, quy định về đối tượng khách hàng được quyền vay vốn tại QTDND cần được sửa đổi để phù hợp với quy định của Bộ luật Dân sự năm 2015 và Thông tư số 39/2016/TT-NHNN. Theo đó, nếu thành viên của QTDND là hộ gia đình có nhu cầu vay vốn của QTDND, thì các thành viên của hộ gia đình phải đứng tên là chủ thể tham gia xác lập, thực hiện hợp đồng vay vốn hoặc ủy quyền cho người đại diện tham gia xác lập, thực hiện hợp đồng vay vốn.

*Thứ ba, hoàn thiện quy định về phân chia lợi nhuận của QTDND*

QTDND được thành lập và hoạt động với mục tiêu chủ yếu là tương trợ, giúp đỡ giữa các thành viên. Chính vì vậy, việc quy định mức độ sử dụng sản phẩm, dịch vụ của các thành viên là một trong những căn cứ để phân chia lợi nhuận là hợp lý và cần thiết. Vấn đề này đã được quy định trong Luật HTX 2012 và Thông tư số 04/2015/TT-NHNN. Tuy nhiên, như đã phân tích tại tiểu mục 2.4.1, quy định của Luật HTX 2012 và Thông tư số 04/2015/TT-NHNN về vấn đề trên chưa được chặt chẽ và thống nhất. Để hạn chế và tiến đến loại bỏ “*tình trạng một số người cư trú ở một địa phương nhưng lại mang tiền đến địa phương khác thành lập QTDND để tranh thủ các cơ chế, chính sách ưu đãi của Nhà nước đối với loại hình TCTD là HTX này nhằm mục tiêu tìm kiếm lợi nhuận, thậm chí có trường hợp cùng lúc góp vốn thành lập nhiều QTDND ở nhiều địa phương khác nhau*”<sup>202</sup>, pháp luật về TCTD là HTX cần quy định

<sup>202</sup> Ngân hàng Nhà nước Việt Nam (2013), tldd.



cụ thể tỉ lệ % lợi nhuận của QTDND được phân chia căn cứ vào mức độ sử dụng sản phẩm, dịch vụ của QTDND, để bảo đảm lợi nhuận của QTDND được phân chia căn cứ chủ yếu vào mức độ sử dụng sản phẩm, dịch vụ của QTDND.

#### *3.2.4.2. Hoàn thiện pháp luật về hoạt động kinh doanh của ngân hàng hợp tác xã*

Ngân hàng HTX Việt Nam được xác định là tổ chức đầu mối, đứng đầu hệ thống các TCTD là HTX với vai trò liên kết hệ thống, hỗ trợ tài chính, điều hòa vốn trong hệ thống QTDND. Thực trạng hoạt động của Ngân hàng HTX Việt Nam cho thấy, mặc dù Ngân hàng HTX Việt Nam vẫn hoàn thành nhiệm vụ hỗ trợ tài chính, điều hòa vốn trong hệ thống QTDND nhưng đã có dấu hiệu cho thấy Ngân hàng HTX Việt Nam ngày càng có xu hướng hoạt động như một NHTM, các hoạt động kinh doanh hướng đến các đối tượng khách hàng không phải là QTDND thành viên đang lấn át dần các hoạt động kinh doanh với đối tượng khách hàng QTDND thành viên. Như đã phân tích tại tiểu mục 2.4.2, một trong những nguyên nhân dẫn đến thực trạng trên là do quy định của pháp luật điều chỉnh hoạt động kinh doanh của ngân hàng HTX chưa thật sự chặt chẽ và rõ ràng. Nội dung dưới đây sẽ đề xuất một số giải pháp hoàn thiện quy định của pháp luật điều chỉnh hoạt động của ngân hàng HTX.

*Thứ nhất, cần bổ sung quy định giới hạn hoạt động nhận tiền gửi của ngân hàng HTX với đối tượng khách hàng không phải là QTDND thành viên*

Hiện nay, pháp luật về TCTD là HTX chưa có quy định về vấn đề này và thực trạng hoạt động của Ngân hàng HTX Việt Nam cũng cho thấy, tiền gửi các QTDND thành viên tại Ngân hàng HTX Việt Nam luôn chiếm trên 50% tổng nguồn vốn huy động của Ngân hàng HTX Việt Nam. Tuy nhiên, để bảo đảm hoạt động kinh doanh của ngân hàng HTX luôn gắn liền với các QTDND thành viên và tránh tình trạng hoạt động của ngân hàng HTX bị chệch hướng, ngã dần về các hoạt động kinh doanh tìm kiếm lợi nhuận như các TCTD hoạt động vì mục tiêu lợi nhuận, pháp luật về TCTD là HTX cần bổ sung quy định nhằm giới hạn hoạt động nhận tiền gửi của ngân hàng HTX với đối tượng khách hàng không phải là QTDND thành viên.

*Thứ hai, sửa đổi quy định giới hạn hoạt động cho vay của ngân hàng HTX với đối tượng khách hàng không phải là QTDND thành viên*

Với mục đích giới hạn hoạt động cho vay của ngân hàng HTX với đối tượng khách hàng không phải là QTDND thành viên, Thông tư số 31/2012/TT-NHNN quy định, “*ngân hàng HTX chỉ được cho vay đối với khách hàng không phải là QTDND thành viên khi đã ưu tiên đáp ứng nhu cầu điều hòa vốn của QTDND thành viên*”. Tuy nhiên, như đã phân tích tại tiểu mục 2.4.2, quy định trên là chưa cụ thể, rõ ràng. Để giới hạn hoạt động cho vay của ngân hàng HTX với đối tượng khách hàng không phải là QTDND thành viên, tránh tình trạng ngân hàng HTX hoạt động chệch hướng, ngã dần về các hoạt động kinh doanh tìm kiếm lợi nhuận như các TCTD hoạt động vì mục tiêu lợi nhuận. Pháp luật về TCTD là HTX cần quy định cụ thể tỷ lệ % giữa dư nợ tín dụng của ngân hàng HTX với đối tượng khách hàng là QTDND thành viên và tổng dư nợ tín dụng của ngân hàng HTX.

*Thứ ba, cần quy định cụ thể khi nào NHNN có quyền ban hành quy định hạn chế hoạt động kinh doanh của ngân hàng HTX với đối tượng khách hàng không phải là QTDND thành viên*

Như đã phân tích tại tiểu mục 2.4.2, quy định “*trong trường hợp cần thiết, NHNN có thể quy định hạn chế việc cấp tín dụng của ngân hàng HTX đối với khách hàng không phải là QTDND thành viên*” là chưa cụ, thể, rõ ràng, chưa tạo dựng được cơ sở pháp lý vững chắc để NHNN can thiệp vào hoạt động của ngân hàng HTX khi cần thiết và có thể dẫn đến việc áp dụng pháp luật một cách tùy tiện. Để khắc phục những hạn chế trên, NHNN cần sửa đổi quy định theo hướng quy định cụ thể khi nào NHNN có quyền ban hành quy định hạn chế hoạt động kinh doanh của ngân hàng HTX với đối tượng khách hàng không phải là QTDND thành viên.

### ***3.2.5. Hoàn thiện pháp luật về tổ chức lại, giải thể, phá sản tổ chức tín dụng là hợp tác xã***

#### ***3.2.5.1. Hoàn thiện pháp luật về tổ chức lại tổ chức tín dụng là hợp tác xã***

*Thứ nhất, cần có quy định khẳng định rõ ngân hàng HTX không thuộc đối tượng áp dụng các hình thức tổ chức lại TCTD*

Như đã phân tích tại tiểu mục 2.5.1, trong hệ thống các TCTD là HTX, ngân hàng HTX (Ngân hàng HTX Việt Nam) có một vị trí đặc biệt, là TCTD là HTX cấp

TW, là tổ chức đầu mối, đứng đầu hệ thống với vai trò liên kết hệ thống, hỗ trợ tài chính, điều hòa vốn trong hệ thống QTDND. Chính vì thế, vấn đề chia, tách, hợp nhất, sáp nhập chỉ đặt ra đối với QTDND mà không đặt ra đối với Ngân hàng HTX Việt Nam. Ngoài quy định chung về tổ chức lại TCTD tại Điều 153 Luật TCTD 2010, pháp luật thực định Việt Nam không có quy định về việc tổ chức lại ngân hàng HTX. Tuy nhiên, để bảo đảm sự rõ ràng, minh bạch, pháp luật về TCTD là HTX cần có quy định khẳng định rõ: *Ngân hàng HTX Việt Nam không thuộc đối tượng áp dụng các hình thức tổ chức lại TCTD.*

*Thứ hai, sửa đổi cụm từ “yêu cầu đối với việc tổ chức lại QTDND” thành “điều kiện tổ chức lại QTDND”*

Như đã phân tích tại tiểu mục 2.5.1, Điều 8 Thông tư số 23/2018/TT-NHNN thay vì sử dụng cụm từ “điều kiện” đã sử dụng từ “yêu cầu” khi quy định về các điều kiện để một QTDND có thể được xem xét, chấp thuận tổ chức lại. Để bảo đảm yêu cầu chính xác về ngữ nghĩa tiếng Việt và sự thống nhất với quy định về điều kiện hợp nhất, sáp nhập TCTD được quy định tại Điều 10 Thông tư số 36/2015/TT-NHNN, cần phải sửa đổi cụm từ “yêu cầu đối với việc tổ chức lại QTDND” được quy định tại Điều 8 Thông tư số 23/2018/TT-NHNN thành “điều kiện tổ chức lại QTDND.

#### *3.2.5.2. Hoàn thiện pháp luật về giải thể tổ chức tín dụng là hợp tác xã*

Kết quả nghiên cứu tại các tiểu mục 2.5.2.1 và 2.5.2.2 cho thấy, mặc dù vấn đề giải thể QTDND và vấn đề giải thể ngân hàng HTX được quy định tại hai văn bản quy phạm pháp luật khác nhau nhưng lại tồn tại những hạn chế, bất cập tương tự về các vấn đề: Điều kiện giải thể, trình tự thủ tục giải thể. Chính vì vậy, nội dung dưới đây sẽ đề xuất những giải pháp chung nhằm hoàn thiện pháp luật về giải thể QTDND và pháp luật về giải thể ngân hàng HTX.

*Thứ nhất, bổ sung quy định về điều kiện giải thể QTDND và ngân hàng HTX*

Như đã phân tích tại các tiểu mục 2.5.2, về mặt nguyên tắc QTDND và ngân hàng HTX chỉ có thể giải thể nếu đáp ứng được các điều kiện giải thể theo quy định của pháp luật. Việc Luật TCTD 2010 không quy định về điều kiện giải thể TCTD, Luật HTX 2012 không quy định về điều kiện giải thể HTX, Thông tư số 23/2018/TT-

NHNN không quy định cụ thể về điều kiện giải thể QTDND và Thông tư số 24/2017/TT-NHNN không quy định về điều kiện giải thể TCTD là một hạn chế, bất cập. Để hoàn thiện quy định của pháp luật về giải thể TCTD nói chung, giải thể QTDND và ngân hàng HTX nói riêng việc bổ sung quy định về điều kiện giải thể HTX, điều kiện giải thể TCTD, điều kiện giải thể QTDND và điều kiện giải thể ngân hàng HTX là cần thiết.

*Thứ hai, sửa đổi quy định về thủ tục thông qua quyết định giải thể và lập hồ sơ đề nghị giải thể QTDND, ngân hàng HTX*

Như đã phân tích ở các tiểu mục 2.5.2, công việc đầu tiên phải làm để bắt đầu thủ tục giải thể QTDND và ngân hàng HTX là thông qua quyết định giải thể và lập hồ sơ đề nghị giải thể. Tuy nhiên, các công việc QTDND và ngân hàng HTX thực hiện trong giai đoạn này lại không được Thông tư số 23/2018/TT-NHNN và Thông tư số 24/2017/TT-NHNN quy định là một bước trong trình tự, thủ tục giải thể QTDND và trình tự, thủ tục giải thể ngân hàng HTX. Thực trạng đó đã dẫn đến sự không thống nhất giữa quy định về trình tự, thủ tục giải thể QTDND và trình tự, thủ tục giải thể TCTD với quy định về trình tự, thủ tục giải thể doanh nghiệp quy định tại Điều 202 Luật DN 2014 và trình tự, thủ tục giải thể HTX quy định tại Điều 54 Luật HTX 2012. Để khắc phục hạn chế trên, thủ tục thông qua quyết định giải thể và lập hồ sơ đề nghị giải thể cần được quy định là một bước trong trình tự, thủ tục giải thể TCTD là HTX nói riêng và trình tự, thủ tục giải thể TCTD nói chung.

*Thứ ba, sửa đổi quy định về thu hồi giấy phép trong trình tự, thủ tục giải thể QTDND và trình tự, thủ tục giải thể ngân hàng HTX*

Như đã phân tích tại các tiểu mục 2.5.2, việc Thông tư số 23/2018/TT-NHNN và Thông tư số 34/2017/TT-NHNN quy định thủ tục thu hồi giấy phép là bước cuối cùng trong trình tự, thủ tục giải thể QTDND và trình tự, thủ tục giải thể ngân hàng HTX là chưa thật sự phù hợp. Quy định trên đã dẫn đến thời gian giải thể QTDND và ngân hàng HTX bị kéo dài, làm phát sinh thêm các thủ tục không cần thiết. Ngay từ khi có quyết định chấp thuận việc giải thể, thì QTDND và ngân hàng HTX thực tế đã không còn tồn tại, giấy phép và giấy chứng nhận đăng ký QTDND, ngân hàng HTX cũng không còn

giá trị pháp lý. Thanh lý tài sản chỉ là thủ tục giải quyết hậu quả của việc QTDND, ngân hàng HTX chấm dứt sự tồn tại. Vì vậy, sẽ phù hợp hơn nếu trong quyết định chấp thuận giải thể QTDND và quyết định chấp thuận giải thể ngân hàng HTX có nội dung thu hồi giấy phép QTDND mà không quy định thu hồi giấy phép là một bước trong trình tự, thủ tục giải thể QTDND; trình tự, thủ tục giải thể ngân hàng HTX.

### *3.2.5.3. Hoàn thiện pháp luật về phá sản tổ chức tín dụng là hợp tác xã*

Dựa trên kết quả nghiên cứu của tiểu mục 2.5.3, nội dung dưới đây sẽ đề xuất một số giải pháp hoàn thiện quy định của pháp luật về phá sản TCTD nói chung và phá sản TCTD là HTX nói riêng.

*Thứ nhất, về nghĩa vụ của NHNN trong việc gửi văn bản đến Tòa án xác nhận việc chấm dứt việc kiểm soát đặc biệt do TCTD không phục hồi được khả năng thanh toán, không áp dụng hoặc chấm dứt việc áp dụng biện pháp phục hồi mà TCTD vẫn mất khả năng thanh toán*

Như đã phân tích tại tiểu mục 2.5.3, văn bản của NHNN xác nhận việc chấm dứt việc kiểm soát đặc biệt do TCTD không phục hồi được khả năng thanh toán, không áp dụng hoặc chấm dứt việc áp dụng biện pháp phục hồi mà TCTD vẫn mất khả năng thanh toán là điều kiện bắt buộc để bắt đầu thủ tục phá sản đối với TCTD nói chung và TCTD là HTX nói riêng. Tuy nhiên, Luật TCTD 2010 và các văn bản hướng dẫn thi hành không quy định cụ thể việc NHNN có nghĩa vụ gửi văn bản đến Tòa án nhằm xác nhận việc chấm dứt việc kiểm soát đặc biệt do TCTD không phục hồi được khả năng thanh toán, không áp dụng hoặc chấm dứt việc áp dụng biện pháp phục hồi mà TCTD vẫn mất khả năng thanh toán. Điều đó thể hiện sự thiếu minh bạch trong các quy định của pháp luật và dẫn đến thực trạng việc phá sản TCTD nói chung và phá sản TCTD là HTX nói riêng có đặt ra hay không hoàn toàn phụ thuộc vào ý chí chủ quan của NHNN. Để khắc phục những hạn chế trên, quy định “*Ngân hàng Nhà nước có văn bản chấm dứt việc áp dụng các biện pháp phục hồi khả năng thanh toán gửi Tòa án*” tại Điều 152 Luật TCTD 2010 cần được sửa đổi thành “*Ngân hàng Nhà nước có nghĩa vụ gửi văn bản chấm dứt việc áp dụng các biện pháp phục hồi khả năng thanh toán gửi Tòa án*”

*Thứ hai, về nghĩa vụ của NHNN trong việc nộp đơn yêu cầu mở thủ tục phá sản đối với TCTD nói chung và TCTD là HTX nói riêng*

Việc Luật Phá sản năm 2014 quy định, “trường hợp TCTD không nộp đơn yêu cầu mở thủ tục phá sản, thì NHNN nộp đơn yêu cầu mở thủ tục phá sản đối với TCTD đó” là hợp lý và cần thiết. Tuy nhiên, như đã phân tích tại tiểu mục 2.5.3, quy định trên còn chưa cụ thể, chưa xác định cụ thể việc nộp đơn yêu cầu mở thủ tục phá sản là quyền hay nghĩa vụ của NHNN. Để bảo đảm yêu cầu chính xác, cụ thể, rõ ràng của pháp luật, bảo đảm pháp luật được thực thi một cách nghiêm túc và kịp thời, quy định trên cần được hoàn thiện theo hướng “trường hợp TCTD không nộp đơn yêu cầu mở thủ tục phá sản, thì NHNN có nghĩa vụ nộp đơn yêu cầu mở thủ tục phá sản đối với TCTD đó”.

*Thứ ba, về thứ tự phân chia tài sản của TCTD bị tuyên bố phá sản*

Như đã phân tích tại tiểu mục 2.5.3, việc Luật Phá sản năm 2014 quy định khoản tiền tổ chức bảo hiểm tiền gửi phải trả cho người gửi tiền tại TCTD là HTX bị tuyên bố phá sản được ưu tiên thanh toán trước các nợ không có bảo đảm là chưa phù hợp. Để tạo lập một môi trường kinh doanh lành mạnh, bình đẳng giữa các thành phần kinh tế, quy định về thứ tự phân chia tài sản của TCTD bị tuyên bố phá sản cần phải được sửa đổi theo hướng, khoản tiền tổ chức bảo hiểm tiền gửi phải trả cho người gửi tiền tại TCTD là HTX bị tuyên bố phá sản được thanh toán cùng với nghĩa vụ tài chính với Nhà nước và các khoản nợ không có bảo đảm trong danh sách chủ nợ.

### KẾT LUẬN CHƯƠNG 3

Các giải pháp hoàn thiện pháp luật về TCTD là HTX cần phải quán triệt chủ trương, quan điểm của Đảng, Quốc hội và Chính phủ trong việc xây dựng và phát triển hệ thống các TCTD là HTX. Cụ thể các giải pháp hoàn thiện pháp luật về TCTD là HTX phải đảm bảo được các yêu cầu: Các TCTD là HTX được tổ chức, hoạt động đúng với các nguyên tắc, tôn chỉ của mô hình kinh tế tập thể; việc hoàn thiện pháp luật về TCTD là HTX gắn với định hướng kiểm soát sự phát triển về số lượng QTDND, xây dựng một hệ thống các TCTD là HTX bền vững với hệ số an toàn cao; QTDND và ngân hàng HTX cần phải được xây dựng và tổ chức trong một mô hình liên kết hệ thống riêng tồn tại trong mô hình liên kết hệ thống các TCTD nói chung; pháp luật về TCTD là HTX cần phải nhìn nhận, xem xét TCTD là HTX là một loại hình doanh nghiệp, HTX và TCTD đặc thù.

Dựa trên kết quả nghiên cứu của chương 1, chương 2 và những quan điểm hoàn thiện pháp luật được xác định, Chương 3 của Luận án đề xuất 05 (năm) nhóm giải pháp hoàn thiện pháp luật về TCTD là HTX tương ứng với 05 (năm) nội dung điều chỉnh của pháp luật về TCTD là HTX. Cụ thể là: (i) Các giải pháp hoàn thiện pháp luật về mô hình tổ chức hệ thống các TCTD là HTX; (ii) Các giải pháp hoàn thiện pháp luật về thành lập TCTD là HTX; (iii) Các giải pháp hoàn thiện pháp luật về cơ cấu tổ chức quản trị, điều hành TCTD là HTX; (iv) Các giải pháp hoàn thiện pháp luật về hoạt động của TCTD là HTX; (v) Các giải pháp hoàn thiện pháp luật về tổ chức lại, giải thể, phá sản TCTD là HTX.

## KẾT LUẬN CHUNG

TCTD là HTX là khái niệm chung để chỉ các loại hình TCTD được tổ chức và hoạt động theo mô hình HTX, tồn tại trong mối liên kết hệ thống, hoạt động trong lĩnh vực ngân hàng với mục tiêu vì thành viên và xuất phát từ thành viên. Tùy theo mô hình tổ chức hệ thống các TCTD là HTX của từng quốc gia, có thể là mô hình hai cấp hoặc mô hình ba cấp với các loại hình TCTD là HTX cụ thể tồn tại với vị trí và vai trò khác nhau. Ở Việt Nam, hệ thống các TCTD là HTX ở Việt Nam được thành lập từ năm 1993, trải qua sau hơn 20 (hai mươi) năm với ba giai đoạn hoàn thiện và phát triển (*Từ năm 1993 – 2000, giai đoạn thí điểm thành lập với mô hình tổ chức hệ thống các TCTD là HTX ba cấp; Từ năm 2000 đến năm 2013, giai đoạn chuyển đổi mô hình tổ chức hệ thống các TCTD là HTX từ mô hình ba cấp sang mô hình hai cấp; Từ 2013 đến nay, giai đoạn hoàn thiện mô hình tổ chức hệ thống các TCTD là HTX hai cấp*) hệ thống các TCTD là HTX đã phát triển rất mạnh (*tính đến tháng 12 năm 2019 cả nước có 1182 QTDND được thành lập và hoạt động trên địa bàn của 57 (năm mươi bảy) tỉnh, thành phố*) và có những đóng góp rất lớn về kinh tế - xã hội. Tuy nhiên, bên cạnh những đóng góp về kinh tế - xã hội, thực trạng tổ chức và hoạt động của hệ thống các TCTD là HTX cũng tồn tại một số hạn chế, bất cập.

Kết quả nghiên cứu về thực trạng và thực tiễn thi hành pháp luật về TCTD là HTX với 05 (năm) nội dung (*Pháp luật về mô hình tổ chức hệ thống các TCTD là HTX; pháp luật về thành lập TCTD là HTX; pháp luật mô hình tổ chức quản trị, điều hành TCTD là HTX; pháp luật về hoạt động của TCTD là HTX; pháp luật về tổ chức lại, giải thể, phá sản TCTD là HTX*) đã chứng minh được giả thuyết: Pháp luật về TCTD là HTX ở Việt Nam hiện nay chưa đủ chặt chẽ, còn tồn tại nhiều hạn chế, bất cập. Những hạn chế, bất cập của pháp luật là một trong những nguyên nhân dẫn đến thực trạng: (1) Có hiện tượng các TCTD là HTX được tổ chức và hoạt động không tuân thủ các nguyên tắc đặc thù của HTX; (2) Tồn tại hiện tượng các doanh nghiệp núp bóng QTDND để được hưởng các chính sách ưu đãi của pháp luật đối với các TCTD là HTX.

Trên cơ sở nghiên cứu về lý luận về TCTD là HTX, pháp luật về TCTD là HTX; thực trạng và thực tiễn thi hành pháp luật về TCTD là HTX với tinh thần quán



triệt chủ trương, quan điểm của Đảng, Quốc hội và Chính phủ trong việc xây dựng và phát triển hệ thống các TCTD là HTX tại Chỉ thị số 57-CT-TW và Đề án số 209, Luận án đã nghiên cứu và chỉ ra những quan điểm mang tính định hướng đối với việc hoàn thiện pháp luật về TCTD là HTX. Theo đó, việc hoàn thiện pháp luật về TCTD là HTX phải đảm bảo được các yêu cầu: Các TCTD là HTX được tổ chức, hoạt động đúng với các nguyên tắc, tôn chỉ của mô hình kinh tế tập thể; việc hoàn thiện pháp luật về TCTD là HTX gắn với định hướng kiểm soát sự phát triển về số lượng QTDND, xây dựng một hệ thống các TCTD là HTX bền vững với hệ số an toàn cao; QTDND và ngân hàng HTX cần phải được xây dựng và tổ chức trong một mô hình liên kết hệ thống riêng tồn tại trong mô hình liên kết hệ thống các TCTD nói chung; pháp luật về TCTD là HTX cần phải nhìn nhận, xem xét TCTD là HTX là một loại hình doanh nghiệp, HTX và TCTD đặc thù.

Trên cơ sở các quan điểm hoàn thiện được xây dựng, Luận án đề xuất 05 (năm) nhóm giải pháp hoàn thiện pháp luật về TCTD là HTX bao gồm: (i) Các giải pháp hoàn thiện pháp luật về mô hình tổ chức hệ thống các TCTD là HTX; (ii) Các giải pháp hoàn thiện pháp luật về thành lập TCTD là HTX; (iii) Các giải pháp hoàn thiện pháp luật về cơ cấu tổ chức quản trị, điều hành TCTD là HTX; (iv) Các giải pháp hoàn thiện pháp luật về hoạt động của TCTD là HTX; (v) Các giải pháp hoàn thiện pháp luật về tổ chức lại, giải thể, phá sản TCTD là HTX.

## **DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO**

### **A. Các văn kiện của Đảng và văn bản pháp luật**

1. Ban chấp hành Trung ương Đảng Cộng sản Việt Nam (2000), Chỉ thị số 57-CT/TW về việc củng cố, hoàn thiện và phát triển hệ thống QTDND;
2. Quốc hội nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam (2013), Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam năm 2013;
3. Quốc hội nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam (2003), Luật số 18/2003/QH11 ngày 26 tháng 11 năm 2003, Luật Hợp tác xã;
4. Quốc hội nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam (2005), Luật số 33/2005/QH11 ngày 14 tháng 06 năm 2005, Bộ luật Dân sự;
5. Quốc hội nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam (2005), Luật số 55/2005/QH11 ngày 29 tháng 11 năm 2005, Luật phòng chống tham nhũng;
6. Quốc hội nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam (2005), Luật số 60/2005/QH11 ngày 29 tháng 11 năm 2005, Luật Doanh nghiệp;
7. Quốc hội nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam (2006), Luật số 81/2006/QH11 ngày 29 tháng 11 năm 2006, Luật Cư trú;
8. Quốc hội nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam (2006), Luật số 70/2006/QH11 ngày 29 tháng 6 năm 2006, Luật Chứng khoán;
9. Quốc hội nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam (2007), Luật số 01/2007/QH12 ngày 04 tháng 8 năm 2007, Luật Sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật phòng chống tham nhũng;
10. Quốc hội nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam (2008), Luật số 17/2008/QH12 ngày 03 tháng 06 năm 2008, Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật;
11. Quốc hội nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam (2008), Luật số 22/2008/QH12 ngày 13 tháng 11 năm 2008, Luật Cán bộ công chức;

12. Quốc hội nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam (2010), Luật số 47/2010/QH11 ngày 16 tháng 6 năm 2010, Luật Các tổ chức tín dụng;
13. Quốc hội nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam (2010), Luật số 62/2010/QH12 ngày 24 tháng 11 năm 2010, Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Chứng khoán;
14. Quốc hội nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam (2012), Luật số 23/2012/QH13 ngày 20 tháng 11 năm 2012, Luật Hợp tác xã;
15. Quốc hội nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam (2012), Luật số 27/2012/QH13 ngày 23 tháng 11 năm 2012, Luật Sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật phòng chống tham nhũng;
16. Quốc hội nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam (2013), Luật số 36/2013/QH13 ngày 20 tháng 06 năm 2013, Luật Sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Cư trú;
17. Quốc hội nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam (2013), Luật số 45/2013/QH13 ngày 29 tháng 11 năm 2013, Luật Đất đai;
18. Quốc hội nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam (2014), Luật số 68/2014/QH13 ngày 26 tháng 11 năm 2014, Luật Doanh nghiệp;
19. Quốc hội nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam (2014), Luật số 51/2014/QH13 ngày 19 tháng 6 năm 2014, Luật Phá sản;
20. Quốc hội nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam (2014), Luật số 68/2014/QH13 ngày 26 tháng 11 năm 2014, Luật Doanh nghiệp;
21. Quốc hội nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam (2014), Luật số 100/2015/QH13 ngày 27 tháng 11 năm 2015, Bộ luật Hình sự;
22. Quốc hội nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam (2015), Luật số 80/2015/QH13 ngày 22 tháng 06 năm 2015, Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật;
23. Quốc hội nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam (2015), Luật số 91/2015/QH13 ngày 24 tháng 11 năm 2015, Bộ luật Dân sự;

24. Hội đồng Nhà nước nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam (1990), Số 38-LCT/HDDNN8, ngày 23 tháng 5 năm 1990, Pháp lệnh ngân hàng, hợp tác xã tín dụng và công ty tài chính;
25. Chính Phủ nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam (1997), Nghị định số 42/1997/NĐ-CP ngày 29 tháng 4 năm 1997, ban hành Điều lệ mẫu quỹ tín dụng nhân dân;
26. Chính Phủ nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam (2001), Nghị định số 48/2001/NĐ-CP ngày 13 tháng 8 năm 2001 về tổ chức và hoạt động của quỹ tín dụng nhân dân;
27. Chính Phủ nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam (2005), Nghị định số 69/2005/NĐ-CP ngày 26 tháng 5 năm 2005 về việc sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 48/NĐ-CP ngày 13 tháng 8 năm 2001 của Chính phủ về tổ chức và hoạt động của quỹ tín dụng nhân dân;
28. Chính Phủ nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam (2005), Nghị định số 141/2006/NĐ-CP, ngày 22 tháng 11 năm 2006, về ban hành danh mục mức vốn pháp định của các tổ chức tín dụng;
29. Chính Phủ nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam (2011), Nghị định số 10/2011/NĐ-CP, ngày 26 tháng 11 năm 2011, sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 141/2006/NĐ-CP ngày 22 tháng 11 năm 2006 về ban hành Danh mục mức vốn pháp định của các tổ chức tín dụng;
30. Chính Phủ nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam (2013), Nghị định số 43/2010/NĐ-CP ngày 15 tháng 4 năm 2010 về đăng ký doanh nghiệp;
31. Chính Phủ nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam (2013), Nghị định số 93/2013/NĐ-CP ngày 21 tháng 11 năm 2013 quy định chi tiết một số điều của Luật Hợp tác xã;
32. Chính Phủ nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam (2016), Nghị định số 43/2016/NĐ-CP ngày 14 tháng 5 năm 2016, quy định chi tiết một số điều và biện pháp thi hành Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật;

33. Chính Phủ nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam (2017), Nghị định số 42/2018/NĐ-CP ngày 12 tháng 3 năm 201, bãi bỏ một số Nghị định số của Chính phủ trong lĩnh vực ngân hàng;
34. Chính Phủ nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam (2017), Nghị định số 93/2017/NĐ-CP, ngày 07 tháng 8 năm 2017, về chế độ tài chính đối với TCTD, chi nhánh ngân hàng nước ngoài và giám sát tài chính, đánh giá hiệu quả đầu tư vốn nhà nước tại TCTD do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ và TCTD có vốn nhà nước;
35. Chính Phủ nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam (2017), Nghị định số 107/2017/NĐ-CP, ngày 15 tháng 9 năm 2017, sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 193/2013/NĐ-CP;
36. Chính Phủ nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam (2017), Nghị định số 86/2019/NĐ-CP, ngày 14 tháng 11 năm 2019, quy định mức vốn pháp định của tổ chức tín dụng, chi nhánh ngân hàng nước ngoài;
37. Thủ tướng Chính phủ (1993), Quyết định số 390/TTg, ngày 27 tháng 7 năm 1993, về việc triển khai đề án thí điểm thành lập QTDND;
38. Thủ tướng Chính phủ (2018), Quyết định số 986/QĐ-TTg, ngày 18 tháng 8 năm 2018, Về việc phê duyệt Chiến lược phát triển ngành ngân hàng Việt Nam đến năm 2025, định hướng đến năm 2030;
39. Bộ Tài Chính (2007), Số 12/2007/QĐ-BTC, ngày 13 tháng 03 năm 2007, về việc ban hành kèm theo Quyết định này Quy chế quản trị công ty áp dụng cho các công ty niêm yết trên Sở Giao dịch Chứng khoán/ Trung tâm Giao dịch Chứng khoán;
40. Ngân hàng Nhà nước Việt Nam (1995), Quyết định số 113/QĐ-NH5, ngày 17 tháng 4 năm 1995, ban hành quy chế tổ chức hoạt động của Quỹ tín dụng Khu vực;
41. Ngân hàng Nhà nước Việt Nam (1996), Quyết định số 200/QĐ-NH5, ngày 20 tháng 07 năm 1995, về việc cấp giấy phép cho việc thành lập và hoạt động của quỹ tín dụng nhân dân trung ương;

42. Ngân hàng Nhà nước Việt Nam (1996), Quyết định số 142/QĐ-NH17, ngày 21 tháng 5 năm 1996, về việc bổ sung, sửa đổi một số điểm về quy chế tổ chức hoạt động của Quỹ tín dụng Khu vực (QTD KV), ban hành theo Quyết định số 113/QĐ-NH5 ngày 17-4-1995 của Thống đốc Ngân hàng Nhà nước;
43. Ngân hàng Nhà nước Việt Nam (1997), Quyết định số 173/1997/QĐ-NH17, ngày 14 tháng 6 năm 1997, về việc Bổ sung, sửa đổi một số điểm về quy chế tổ chức và hoạt động của Quỹ tín dụng nhân dân Khu vực ban hành theo quyết định số 113/QĐ-NH5 ngày 17/4/1995 và quyết định số 142/QĐ-NH17 ngày 21/5/1996 của Thống đốc Ngân hàng Nhà nước;
44. Ngân hàng Nhà nước Việt Nam (1997), Thông tư số 06/1997/TT-NHNN17 ngày 25 tháng 10 năm 1997 hướng dẫn thi hành Điều lệ mẫu QTDND do Chính phủ ban hành kèm theo Nghị định số 42/1997/NĐ-CP ngày 29 tháng 4 năm 1997;
45. Ngân hàng Nhà nước Việt Nam (2001), Thông tư số 09/2001/TT-NHNN, ngày 08 tháng 10 năm 2001, hướng dẫn thực hiện một số điểm chưa được quy định cụ thể trong Nghị định số 48/2001/NĐ-CP ngày 13 tháng 8 năm 2001 của Chính phủ về tổ chức và hoạt động của Quỹ tín dụng nhân dân;
46. Ngân hàng Nhà nước Việt Nam (2003), Số 615/2003/QĐ-NHNN, ngày 16 tháng 6 năm 2003, ban hành kèm theo Quyết định này Quy chế cấp, thu hồi giấy phép thành lập và hoạt động Quỹ tín dụng nhân dân; việc mở, chấm dứt hoạt động sở giao dịch, chi nhánh, phòng giao dịch, phòng giao dịch của Quỹ tín dụng nhân dân và việc thanh lý Quỹ tín dụng nhân dân dưới sự giám sát của Ngân hàng Nhà nước;
47. Ngân hàng Nhà nước Việt Nam (2005), Thông tư số 08/2005/TT-NHNN ngày 30 tháng 12 năm 2005 hướng dẫn thực hiện Nghị định số 48/2001/NĐ-CP ngày 13 tháng 8 năm 2001 về tổ chức và hoạt động của QTDND và Nghị định số 69/2005/NĐ-CP ngày 26 tháng 5 năm 2005 về việc sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 48/NĐ-CP ngày 13 tháng 8 năm 2001 của Chính phủ về tổ chức và hoạt động của quỹ tín dụng nhân dân;

48. Ngân hàng Nhà nước Việt Nam (2006), Số 24/2006/QĐ-NHNN ngày 06 tháng 06 năm 2006 ban hành kèm theo Quyết định này Quy chế cấp, thu hồi giấy phép thành lập và hoạt động Quỹ tín dụng nhân dân; mở, chấm dứt hoạt động sở giao dịch, chi nhánh, phòng giao dịch và phòng giao dịch, phòng giao dịch của Quỹ tín dụng nhân dân; chia, tách, hợp nhất, sáp nhập Quỹ tín dụng nhân dân; thanh lý Quỹ tín dụng nhân dân dưới sự giám sát của Ngân hàng Nhà nước;
49. Ngân hàng Nhà nước Việt Nam (2007), Thông tư số 06/2007/TT-NHNN ngày 06 tháng 11 năm 2007 sửa đổi, bổ sung Thông tư số 08/2005/TT-NHNN ngày 30 tháng 12 năm 2005 hướng dẫn thực hiện Nghị định số 48/2001/NĐ-CP ngày 13 tháng 8 năm 2001, về tổ chức và hoạt động của quỹ tín dụng nhân dân và Nghị định số 69/2005/NĐ-CP ngày 26 tháng 5 năm 2005 về việc sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 48/NĐ-CP ngày 13 tháng 8 năm 2001 của Chính phủ về tổ chức và hoạt động của quỹ tín dụng nhân dân;
50. Ngân hàng Nhà nước Việt Nam (2008), Số 26/2008/QĐ-NHNN ngày 09 tháng 9 năm 2008, về việc sửa đổi, bổ sung một số điều của Quy chế cấp, thu hồi giấy phép thành lập và hoạt động Quỹ tín dụng nhân dân; mở, chấm dứt hoạt động sở giao dịch, chi nhánh, phòng giao dịch và phòng giao dịch, phòng giao dịch của Quỹ tín dụng nhân dân; chia, tách, hợp nhất, sáp nhập Quỹ tín dụng nhân dân; thanh lý Quỹ tín dụng nhân dân dưới sự giám sát của Ngân hàng Nhà nước ban hành kèm theo Quyết định số 24/2006/QĐ-NHNN ngày 06/6/2006;
51. Ngân hàng Nhà nước Việt Nam (2011), Thông tư số 40/2011/TT-NHNN ngày 15 tháng 12 năm 2011, quy định về việc cấp giấy phép và tổ chức, hoạt động của NHTM, chi nhánh ngân hàng nước ngoài, văn phòng đại diện của tổ chức tín dụng nước ngoài, tổ chức nước ngoài khác có hoạt động ngân hàng tại Việt Nam;
52. Ngân hàng Nhà nước Việt Nam (2012), Quyết định số 2156/QĐ-NHNN, ngày 22 tháng 10 năm 2012, về việc công bố danh mục văn bản quy phạm pháp luật do Thống đốc NHNN Việt Nam ban hành từ ngày 01/01/1997 đến hết ngày 30/6/2012 đã hết hiệu lực thi hành (bổ sung);
53. Ngân hàng Nhà nước Việt Nam (2012), Thông tư số 31/2012/TT-NHNN, ngày 26 tháng 11 năm 2012, quy định về ngân hàng hợp tác xã;

54. Ngân hàng Nhà nước Việt Nam (2013), Thông tư số 07/2013/TT-NHNN, ngày 04 tháng 3 năm 2013 quy định về kiểm soát đặc biệt tổ chức tín dụng;
55. Ngân hàng Nhà nước Việt Nam (2014), Thông tư số 03/2014/TT-NHNN ngày 23 tháng 01 năm 2014, quy định về Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống quỹ tín dụng nhân dân;
56. Ngân hàng Nhà nước Việt Nam (2015), Thông tư số 04/2015/TT-NHNN ngày 31 tháng 3 năm 2015, quy định về quỹ tín dụng nhân dân;
57. Ngân hàng Nhà nước Việt Nam (2016), Thông tư số 09/2016/TT-NHNN, ngày 17 tháng 6 năm 2016, sửa đổi, bổ sung một số điều của Thông tư số 31/2012/TT-NHNN ngày 26/11/2012;
58. Ngân hàng Nhà nước Việt Nam (2016), Thông tư số 39/2016/TT-NHNN, ngày 30 tháng 12 năm 2016, quy định về hoạt động cho vay của tổ chức tín dụng, chi nhánh ngân hàng nước ngoài đối với khách hàng;
59. Ngân hàng Nhà nước Việt Nam (2017), Thông tư số 06/2017/TT-NHNN ngày 05/7/2017, sửa đổi, bổ sung một số điều của Thông tư số 03/2014/TT-NHNN ngày 23 tháng 01 năm 2014, quy định về Quỹ bảo đảm an toàn hệ thống quỹ tín dụng nhân dân và Thông tư số 04/2015/TT-NHNN ngày 31 tháng 3 năm 2015 của Thống đốc Ngân hàng Nhà nước quy định về quỹ tín dụng nhân dân;
60. Ngân hàng Nhà nước Việt Nam (2017), Thông tư số 24/2017/TT-NHNN ngày 29 tháng 12 năm 2017, quy định về trình tự, thủ tục thu hồi giấy phép và thanh lý tài sản của tổ chức tín dụng, chi nhánh ngân hàng nước ngoài; trình tự, thủ tục thu hồi giấy phép phòng giao dịch của tổ chức tín dụng nước ngoài, tổ chức nước ngoài khác có hoạt động ngân hàng;
61. Ngân hàng Nhà nước Việt Nam (2018), Thông tư số 03/2018/TT-NHNN ngày 23 tháng 02 năm 2018, quy định về việc cấp giấy phép, tổ chức và hoạt động của tổ chức tài chính vi mô;
62. Ngân hàng Nhà nước Việt Nam (2018), Thông tư số 23/2018/TT-NHNN ngày 14 tháng 9 năm 2018, quy định về tổ chức lại, thu hồi Giấy phép và thanh lý tài sản của quỹ tín dụng nhân dân;



63. Ngân hàng Nhà nước Việt Nam (2019), Văn bản hợp nhất số 44/VBHN-NHNN, ngày 05 tháng 12 năm 2019 Thông tư quy định về QTDND;
64. Ngân hàng Nhà nước Việt Nam (2019), Văn bản hợp nhất số 45/VBHN-NHNN, ngày 05 tháng 12 năm 2019, Thông tư quy định về Ngân hàng HTX;
65. Ngân hàng Nhà nước Việt Nam (2019), Đề án củng cố và phát triển hệ thống QTDND đến năm 2020 định hướng đến năm 2030, ban hành kèm theo Quyết định số 209/QĐ-NHNN ngày 31 tháng 01 năm 2019 của Thống đốc Ngân hàng Nhà nước;

## **B. Các tài liệu tham khảo khác**

### **Tiếng Việt**

66. Nguyễn Kim Anh và Lê Thanh Tâm (đồng chủ biên) (2013), Mức độ bền vững của các tổ chức tài chính vi mô Việt Nam: Thực trạng và một số khuyến nghị - Sách chuyên khảo, Nhà xuất bản Giao Thông Vận tải, Hà Nội 2013
67. Chính Phủ nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam (2012), Báo cáo tổng kết thi hành Luật HTX năm 2003 Kèm theo Tờ trình số 99/TTr-CP ngày 3 tháng 5 năm 2012 của Chính phủ;
68. Quách Thị Cúc (2003), “Một số quy định về tổ chức và hoạt động của QTDND trong Luật các TCTD cần được nghiên cứu, hoàn thiện”, Tạp chí Ngân hàng, số chuyên đề năm 2003 “Hoàn thiện Luật các TCTD trước yêu cầu tiếp tục đổi mới”;
69. Phạm Quý Đạt(2018), “Một số vấn đề lý luận về quản trị công ty và mô hình quản trị công ty cổ phần”, Hội thảo khoa học, Viện Luật So sánh – Đại học Luật Hà Nội – 2018;
70. Hiệp hội QTDND Việt Nam (2020), Báo cáo kết quả hoạt động năm 2020 và phương hướng, nhiệm vụ năm 2020;
71. Đỗ Mạnh Hùng (2000), “Giải pháp tăng cường mối liên kết trong hệ thống QTDND những năm trước mắt”, Đề tài khoa học cấp cơ sở, Hà Nội;
72. Bùi Chính Hưng (2004), “Quỹ tín dụng nhân dân - Mô hình tín dụng hợp tác kiểu mới xóa đói giảm nghèo ở Việt Nam”, NXB Thống kê, Hà Nội 2004;

73. Trần Quang Khánh (1999), “Cơ chế giám sát và đảm bảo an toàn hoạt động của hệ thống Ngân hàng hợp tác xã Cộng hòa Liên bang Đức và việc vận dụng vào điều kiện thực tiễn Việt Nam”, Tạp chí Ngân hàng, số 17/ 1999;
74. Trần Quang Khánh (2003), “Vận dụng kinh nghiệm quốc tế nhằm hoàn thiện mô hình QTDND trong giai đoạn mới”, Tạp chí Khoa học và Đào tạo Ngân hàng, số 4/ 2003;
75. Trần Quang Khánh (2003), “Một số vấn đề về mô hình tổ chức QTDND”, Tạp chí Ngân hàng, số 10/2003;
76. Trần Quang Khánh (2003), “Một số nét đặc trưng về tổ chức và hoạt động của mô hình QTDND”, Tạp chí Ngân hàng, số 12/2003;
77. Trần Quang Khánh (2004), “Những giải pháp đảm bảo an toàn cho hoạt động của hệ thống QTDND”, Luận án tiến sĩ kinh tế, Học viện Ngân hàng 2003;
78. Trần Quang Khánh(2014), Đề tài khoa học cấp ngành, “Giải pháp cơ cấu lại hệ thống tổ chức tín dụng là hợp tác xã đến năm 2020 đảm bảo phát triển an toàn, ổn định và bền vững”
79. Trần Văn Kiên (2009), “Những vấn đề pháp lý về tổ chức và hoạt động của QTDND cơ sở”, Luận văn thạc sĩ luật học, Trường Đại học Luật Hà Nội 2009;
80. Phan Thị Kim Liên (2006), “Hoàn thiện pháp luật bảo đảm an toàn trong hoạt động QTDND”, Khóa luận tốt nghiệp, Trường Đại học Luật Hà Nội 2006;
81. Nguyễn Đình Lưu (2008), “Hoàn thiện và phát triển hệ thống QTDND ở Việt Nam”, Luận án tiến sĩ kinh tế, Học viện Ngân hàng 2008;
82. Ngân hàng Hợp tác xã Việt Nam (2014), Báo cáo thường niên 2014;
83. Ngân hàng Hợp tác xã Việt Nam (2015), Báo cáo thường niên 2015;
84. Ngân hàng Hợp tác xã Việt Nam (2016), Báo cáo thường niên 2016;
85. Ngân hàng Hợp tác xã Việt Nam (2017), Báo cáo thường niên 2017;
86. Ngân hàng Hợp tác xã Việt Nam (2018), Báo cáo thường niên 2018;
87. Ngân hàng Hợp tác xã Việt Nam (2018), ngày 26 tháng 4 năm 2018, Điều lệ Ngân hàng hợp tác xã Việt Nam;

88. Ngân hàng Nhà nước Việt Nam (2000), Số: 1070/ĐA-NHNN17, ngày 3 tháng 11 năm 2000, Đề án củng cố hoàn thiện và phát triển hệ thống quỹ tín dụng nhân dân;
89. Ngân hàng Nhà nước Việt Nam (2013), Số 82/BC-NHNN ngày 05 tháng 7 năm 2013 Báo cáo tổng kết thực hiện chỉ thị 57-CT/TW ngày 10/10/2000 của Bộ chính trị về củng cố, hoàn thiện và phát triển hệ thống QTDND;
90. Nguyễn Ngọc Oánh (2000), “Giải pháp hoàn thiện mô hình tổ chức và hoạt động của hệ thống Quỹ tín dụng ở Việt Nam”, Đề tài khoa học cấp ngành, Hà Nội;
91. Đỗ Mạnh Phương(2013), “Bàn về một số pháp lý thành lập ngân hàng hợp tác xã”, Tạp chí Khoa học và đào tạo ngân hàng, Số 138/2013;
92. Đỗ Mạnh Phương (2019), “Quy chế pháp lý về thành viên Quỹ tín dụng nhân dân – Những vấn đề cần tiếp tục hoàn thiện”, Tạp chí Dân chủ và Pháp luật, số 5 (236)/2019;
93. Đỗ Mạnh Phương (2019), “Thực trạng pháp luật về mô hình hệ thống tổ chức tín dụng là hợp tác xã”, Tạp chí Nhà nước và pháp luật, số 4(372)/2019;
94. Phạm Hữu Phương (2003), “Luật các TCTD đối với hoạt động của hệ thống QTDND”, Tạp chí Ngân hàng, số chuyên đề năm 2003 “Hoàn thiện Luật các TCTD trước yêu cầu tiếp tục đổi mới”;
95. Quỹ tín dụng nhân dân Trung ương(2012), Số 452/BC-QTDTW, ngày 29 tháng 06 năm 2012, Báo cáo tổng kết 10 năm triển khai thực hiện Chỉ thị số 57-CT/TW của Bộ Chính trị về củng cố, hoàn thiện và phát triển hệ thống quỹ tín dụng nhân dân;
96. Văn Tạo (2003), “Tổ chức và hoạt động của hệ thống QTDND với Luật các TCTD”, Tạp chí Ngân hàng, số chuyên đề năm 2003 “Hoàn thiện Luật các TCTD trước yêu cầu tiếp tục đổi mới”;
97. Bùi Ngọc Thanh (2003), “Cần có một luật riêng cho QTDND”, Tạp chí Ngân hàng, số chuyên đề năm 2003 “Hoàn thiện Luật các TCTD trước yêu cầu tiếp tục đổi mới”;

98. Nguyễn Hữu Tuệ (2002), “Về hoàn thiện mô hình hệ thống QTDND trong thời gian mới”, Tạp chí Ngân hàng, số 8/ 2002;
99. Nguyễn Hữu Tuệ (2009), “Bàn về hệ thống liên kết và một số kiến nghị đối với hệ thống QTDND Việt Nam”, Tạp chí Nghiên cứu Kinh tế, số 9/2009;
100. Doãn Hữu Tuệ (2010), “Hoàn thiện tổ chức và hoạt động của hệ thống QTDND Việt Nam”, Luận án tiến sĩ kinh tế, Trường đại học Kinh tế quốc dân, 2010;
101. Nguyễn Thị Ánh Vân (2016), “Bàn về một số thuật ngữ và định nghĩa trong chế định tài chính doanh nghiệp”, Tạp chí Pháp luật và Phát triển, Số 5-6/2016;
102. Phạm Quang Vinh (2001), “Về tính chất và mục tiêu hoạt động của QTDND”, Tạp chí Ngân hàng, số 7/2001;
103. Phạm Quang Vinh (2001), “Điều hòa vốn trong hệ thống QTDND”, Tạp chí Ngân hàng, số 10/2001;

### **Tiếng nước ngoài**

104. CGAP (2004), Key principles of Microfinance, Washington D.C;
105. Charles D. Matthews (1965), credit Unions-Regulatory Control Development-Problems-Recommendations;
106. C.S. Axworthy (1981), Credit unions in Canada: the dilemma of success
107. Daniel Porath (2006), Estimating probabilities of default for German savings banks and credit cooperatives;
108. D. Cracogna et al; (eds;), “International Handbook of Cooperative Law”, © Springer-Verlag Berlin Heidelberg 2013, trang 9;
109. Eric Rasmusen (1998), Mutual banks and Stock banks;
110. Giovanni Ferri (2012), Credit cooperatives: Challenges and opportunities in the new;
111. G20/OECD (2015), Principles of Corporate Governance
112. Klaus P. Fischer (1998), Financial cooperative: A “market solution” to SME and rural financing;

113. Ledgerwood Joanna (2000), Microfinance Handbook (Rural Finance Handbook): An Institutional and Financial Perspective, Washington, DC;
114. Michelle D. Monse (1992), Ethical Issues in Representing Thrifts;
115. Ryan Mattson (1999), Banks win the battle – Credit unions win the war: an examination of NCUA V First national bank & Trust Co.'s effect on occupational credit unions
116. Tara Deelchand, Carol Padgett (Trung tâm ICMA, Đại học Reading) (2009), The Relationship between Risk, Capital and Efficiency: Evidence from Japanese Cooperative Banks;
117. Tim Mazzarol, “Cooperative Enterprises: A Discussion Paper and Literature Review”, University of Western Australia, Feb; 2009;
118. Tim Mazzarol, Sophy Rebound, Elena Alexandra Mamouni Limnios, “Cooperative Enterprises – A Unique Business Model”, Paper presented at Future of Work and Organizations, 25th Annual ANZAM Conference, 7-9 November 2011, Wellington, Newzealand;
119. Saeed Quresbi, Ijaz Nabi, và Rashid Faruquee (1996), Rural Finance for Growth and Poverty Alleviation;
120. Silvio Goglio, Andrea Leonardi (2010), The roots of cooperative credit from a theoretical and historical perspective;

### **C. Website**

121. <http://www.vapcf.org.vn>;
122. <http://www.baomoi.com>;
123. <https://cafef.vn>;
124. <https://dantri.com.vn>;
125. <http://duthaoonline.quochoi.vn>;
126. <https://nhandan.com.vn>;

127. [https://taichinhdoanhnghiep.net.vn](https://taichinhdoanhnghiep.net.vn;);
128. <http://tapchitaichinh.vn>;
129. <https://thongtinphapluatdansu.edu.vn>;
130. <https://www.sbv.gov.vn>;