

Số: /BC-BVHTTDL

Hà Nội, ngày tháng năm 2019

Dự thảo 3
01/7/2019

BÁO CÁO
ĐÁNH GIÁ TÁC ĐỘNG CỦA CHÍNH SÁCH
TRONG ĐỀ NGHỊ XÂY DỰNG LUẬT ĐIỆN ẢNH (SỬA ĐỔI)

PHẦN A
XÁC ĐỊNH VẤN ĐỀ BẮT CẬP TỔNG QUAN

I. BỐI CẢNH XÂY DỰNG CHÍNH SÁCH

1. Tình hình kinh tế - xã hội của đất nước

Sau khi Luật Điện ảnh ra đời và có hiệu lực thi hành, nhiều chủ trương, chính sách của Đảng, Nhà nước đã được ban hành nhằm định hướng, tạo hành lang pháp lý và điều kiện thuận lợi để phát triển nền điện ảnh dân tộc. Nghị quyết số 23/NQ-TW ngày 16 tháng 6 năm 2008 của Bộ Chính trị về “Tiếp tục xây dựng và phát triển văn học nghệ thuật trong thời kỳ mới”, Nghị quyết số 33/NQ-TW ngày 09 tháng 6 năm 2014 về xây dựng và phát triển văn hóa, con người Việt Nam đáp ứng yêu cầu phát triển bền vững đất nước. Chính phủ cũng đã ban hành Chiến lược phát triển công nghiệp văn hóa, Chiến lược và Quy hoạch phát triển điện ảnh đến năm 2020 tầm nhìn đến năm 2030.

Luật Điện ảnh và các chính sách của Đảng và Nhà nước đã thực hiện tốt vai trò đòn bẩy giúp Điện ảnh Việt Nam đạt được những bước tiến đáng kể trong những năm qua. Tuy nhiên, tình hình kinh tế xã hội hiện nay có nhiều thay đổi thời điểm ban hành Luật Điện ảnh. Trong nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, yếu tố thương mại giải trí và vai trò của công nghệ kỹ thuật được chú trọng bên cạnh yếu tố nghệ thuật, từ đó hình thành cách tiếp cận coi điện ảnh là một ngành công nghiệp nằm trong ngành công nghiệp văn hóa. Cần thiết phải đẩy mạnh việc xã hội hóa, mở rộng đầu tư, thu hút nhiều nguồn lực tham gia vào lĩnh vực điện ảnh, với mục đích phim ảnh không chỉ là một ngành nghệ thuật giúp nâng cao thẩm mỹ, giáo dục, tuyên truyền mà còn là một ngành sản xuất đem lại nguồn thu cho quốc gia. Theo đó, sản phẩm điện ảnh cũng chịu sự chi phối của các quy luật thị trường và quy định của thương mại hàng hóa quốc tế. Đây là cách tiếp cận cần thiết mang tính tổng thể, bao hàm cả tính sáng tạo nghệ thuật, tính thương mại, chú trọng vai trò của công nghệ trong chu trình sản xuất, phát hành và phổ biến, lưu chiếu, lưu trữ tác phẩm điện ảnh.

Trong bối cảnh hội nhập quốc tế ngày càng sâu rộng, việc đổi mới toàn diện nền điện ảnh là một đòi hỏi cấp bách xuất phát từ đặc điểm điện ảnh là một ngành nghệ thuật có tính quốc tế cao. Giống như những ngành văn hóa khác, điện ảnh không chỉ có phạm vi hoạt động trong một quốc gia mà còn mang tính toàn cầu. Tác phẩm điện ảnh không những là cầu nối giao lưu văn hóa, quảng bá hình ảnh đất nước, giúp phát triển quan hệ ngoại giao, kinh tế mà còn là một phương tiện tuyên truyền hiệu quả, có khả năng tác động đến mọi tầng lớp nhân dân trong nước và trên thế giới. Trong bối cảnh bùng nổ của thông tin và hệ thống internet, việc tiếp cận tác phẩm điện ảnh mọi thể loại, mọi quốc tịch đều có thể dễ dàng thực hiện thông qua nhiều phương thức đa dạng và linh hoạt. Điện ảnh Việt Nam không những chịu sự chi phối của các quy định, chính sách quản lý của Nhà nước mà còn bị tác động bởi những yếu tố bên ngoài, trào lưu quốc tế. Sự ảnh hưởng mang tính tất yếu, khách quan này đồng thời đem đến những yếu tố tích cực và tiêu cực cho nền điện ảnh nước nhà. Một mặt các nhà làm phim Việt Nam và khán giả có cơ hội thưởng thức tác phẩm điện ảnh phong phú, đa dạng trên thế giới; trao đổi, học hỏi kinh nghiệm, mở ra mối quan hệ hợp tác với điện ảnh quốc tế. Mặt khác, sự lan tràn thiếu kiểm soát của phim ảnh ngoại nhập gây áp lực đối với ngành công nghiệp điện ảnh non trẻ của Việt Nam khi các nhà phát hành nước ngoài thống lĩnh thị trường. Do vậy Nhà nước cần có những chính sách thích ứng để bảo vệ nền điện ảnh dân tộc, nhưng vẫn bảo đảm hội nhập sâu rộng quốc tế.

Trong thời kỳ cách mạng công nghiệp 4.0, sự chuyển hướng nhanh và đồng bộ từ công nghệ cơ học điện tử sang công nghệ số hóa và tương lai là công nghệ trí tuệ nhân tạo đã đặt điện ảnh Việt Nam trước những thách thức mới, đòi hỏi phải có sự đầu tư lớn về trang thiết bị, kỹ thuật, công nghệ, đào tạo nguồn nhân lực trong tất cả các công đoạn làm phim, từ sản xuất đến phát hành, phổ biến và lưu trữ phim. Thành tựu của công nghệ số không chỉ làm thay đổi trang thiết bị, quy trình sản xuất, phát hành, phổ biến và lưu trữ phim mà còn tạo nên những biến đổi căn bản ngành công nghiệp điện ảnh. Phương thức phát hành phim, đặc biệt là phương thức phổ biến tác phẩm điện ảnh đến người xem sẽ được thực hiện nhanh chóng, thuận tiện thông qua thiết bị chiếu phim gia đình, thiết bị di động. Nhờ vậy từng cá nhân, nhóm người, tập thể, có thể xem phim mọi lúc, mọi nơi, tùy theo nhu cầu với chất lượng kỹ thuật cao. Hệ thống rạp chiếu phim truyền thống, việc phát sóng phim trên kênh truyền hình sẽ phải đối mặt với những thay đổi. Do vậy, đòi hỏi phải có những quyết sách kịp thời vừa ứng phó với sự biến động của công nghệ, vừa tạo nền tảng để điện ảnh Việt Nam phát triển và hội nhập. Quan tâm đến đầu tư kỹ thuật không chỉ về trang thiết bị mà trước hết là phát triển nguồn nhân lực với tư duy nghệ thuật sáng tạo, nắm vững kiến thức và kỹ năng mới để theo kịp với tiến trình đổi mới, hội nhập quốc tế.

Trong 12 năm qua, song song với việc thi hành Luật Điện ảnh, nhiều văn bản quy phạm pháp luật mới ra đời đã tác động đến hoạt động điện ảnh, đó là Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa (2013), Luật Doanh nghiệp (2014), Luật Đầu tư (2014), Bộ luật Dân sự (2015), Luật Ngân sách Nhà nước (2015), Luật An ninh mạng (2018),... Bên cạnh đó, nhiều cam kết quốc tế giữa Việt Nam với các

nước, các tổ chức quốc tế được ký kết và có hiệu lực thi hành như: Hiệp định Thương mại WTO và các Hiệp định thương mại tự do (FTA), Hiệp định khu vực thương mại tự do ASEAN - AFTA, Hiệp định Đối tác Toàn diện và Tiến bộ xuyên Thái Bình Dương (CPTPP). Vì vậy một số quy định của Luật Điện ảnh hoặc là chưa phù hợp hoặc không tương thích với các văn bản quy phạm pháp luật và Hiệp định thương mại quốc tế.

Luật Điện ảnh (sửa đổi) sẽ tạo hành lang pháp lý để điều chỉnh các hoạt động điện ảnh phù hợp với sự phát triển kinh tế - xã hội của đất nước trong giai đoạn hiện nay và các giai đoạn tiếp theo.

2. Những tồn tại, hạn chế của Luật Điện ảnh và đề xuất xây dựng trong Luật Điện ảnh (sửa đổi)

Ngày 29 tháng 6 năm 2006, Luật Điện ảnh được Quốc hội khóa XI thông qua, có hiệu lực kể từ ngày 01 tháng 01 năm 2007 và ngày 18 tháng 6 năm 2009 Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Điện ảnh được Quốc hội khóa XII thông qua, có hiệu lực kể từ ngày 01 tháng 10 năm 2009 (sau đây gọi là Luật Điện ảnh).

Việc Quốc hội thông qua và ban hành Luật Điện ảnh - luật đầu tiên trong lĩnh vực nghệ thuật - thể hiện sự quan tâm sâu sắc của Đảng và Nhà nước đối sự nghiệp phát triển điện ảnh dân tộc, tạo cơ sở pháp lý để phát triển điện ảnh Việt Nam theo hướng tiên tiến, đậm đà bản sắc dân tộc, đáp ứng được nhu cầu phát triển và hội nhập của điện ảnh nước nhà và nguyện vọng của các nghệ sĩ cũng như những người làm công tác điện ảnh.

Sau 12 năm triển khai và thi hành cho thấy việc ban hành Luật Điện ảnh là cần thiết, thể chế hóa hoạt động điện ảnh trong quá trình xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa; điều chỉnh các quan hệ xã hội có liên quan đến điện ảnh; tạo cơ sở pháp lý trong việc ban hành các cơ chế, chính sách phát triển điện ảnh. Qua đó, hoạt động điện ảnh trong cả nước đã có những bước phát triển rõ rệt về cơ cấu tổ chức, về đội ngũ, về cơ sở vật chất; từ đó làm nên những tác phẩm có giá trị, góp phần xây dựng nền văn hóa Việt Nam trở thành nền tảng tinh thần, mục tiêu và động lực của sự phát triển của đất nước. Hoạt động điện ảnh cũng góp phần tích cực trong định hướng giáo dục chính trị, tư tưởng, thẩm mỹ và đáp ứng được nhu cầu hưởng thụ văn hóa ngày càng cao của người dân. Các quy định của Luật Điện ảnh đã phát huy tính sáng tạo nghệ thuật, kết hợp với công nghệ và tính thương mại trong chu trình sản xuất, phát hành và phổ biến tác phẩm điện ảnh. Luật Điện ảnh đồng thời đã huy động được nguồn lực xã hội hóa trong các hoạt động điện ảnh, từng bước hội nhập quốc tế sâu rộng, nâng cao vị thế của điện ảnh Việt Nam trên trường quốc tế.

Tuy nhiên, bên cạnh những kết quả đạt được, trong quá trình thi hành, Luật Điện ảnh đã bộc lộ một số tồn tại, hạn chế như chưa thể hiện đầy đủ tính chất đặc thù của hoạt động điện ảnh, chưa bao quát hết được mọi vấn đề phát sinh trong thực tiễn hiện nay, chưa bắt kịp sự thay đổi và phát triển nhanh chóng của khoa học và công nghệ trong công nghiệp điện ảnh thế giới, chưa cập nhật đầy đủ những

quy định của các luật, bộ luật mới ban hành và nhiều hiệp định thương mại, văn hóa có liên quan đến hoạt động điện ảnh mà nước ta đã ký kết với các nước và các tổ chức quốc tế. Các vấn đề trên đòi hỏi được nghiên cứu, đánh giá để đề xuất chính sách để xây dựng Luật Điện ảnh (sửa đổi) nhằm tạo cơ sở pháp lý đồng bộ, thuận lợi để điều chỉnh các hoạt động điện ảnh, phù hợp với hệ thống pháp luật của Việt Nam và các cam kết quốc tế.

a. Các quy định chưa phù hợp với thực tế hoặc thay đổi của hoạt động điện ảnh nên không có tính khả thi hoặc tính khả thi không cao

- Quy định của Luật Điện ảnh chưa thể hiện đầy đủ tính chất đặc thù của hoạt động điện ảnh. Bởi vì, phim là một tác phẩm nghệ thuật gắn với quyền tác giả từ khâu sáng tác kịch bản đến tổ chức sản xuất. Dự án sản xuất phim bao gồm hai thành tố liên quan chặt chẽ, phối hợp triển khai thống nhất, xuyên suốt từ đầu đến cuối, đó là “Kịch bản” được Hội đồng thẩm định kịch bản tuyển chọn và “Phương án sản xuất” do cơ sở sản xuất phim xây dựng. Trên thực tế, chủ đầu tư không phải là chủ sở hữu kịch bản, mà chủ sở hữu kịch bản là cơ sở sản xuất phim. Thông thường các cơ sở sản xuất phim đầu tư cho nhà biên kịch, sau đó trình kịch bản để Hội đồng thẩm định, tuyển chọn kịch bản. Theo đó, chủ đầu tư không có đủ cơ sở để tổ chức đấu thầu lựa chọn cơ sở sản xuất phim. Hơn nữa, nếu kết quả trúng thầu rơi vào cơ sở sản xuất không trình kịch bản thẩm định lên thì kết quả đó cũng không khả thi vì đơn vị trình kịch bản không chấp nhận bàn giao kịch bản. Vì vậy, mặc dù Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch đã hoàn thành dự thảo thứ 08 của Thông tư hướng dẫn đấu thầu sản xuất phim có sử dụng ngân sách nhà nước nhưng vẫn không thể thông qua.

- Một số chính sách của Nhà nước về phát triển điện ảnh quy định tại Luật Điện ảnh chưa có tính khả thi, chưa được thực hiện nghiêm túc như chính sách ưu đãi về thuế đối với các hoạt động điện ảnh; chính sách đặc thù đối với các Đội chiếu phim lưu động; chính sách đào tạo, bồi dưỡng nhân lực về chuyên môn nghiệp vụ và quản lý hoạt động điện ảnh. Chính sách tài trợ cho việc phổ biến phim phục vụ miền núi, hải đảo, vùng sâu vùng xa, thiếu nhi, phục vụ nhiệm vụ chính trị trên thực tế chưa được thực hiện triệt để do chưa có nguồn kinh phí.

- Việc soạn thảo Đề án xây dựng Quỹ hỗ trợ phát triển điện ảnh theo quy định của Luật Điện ảnh đã được tiến hành từ năm 2010. Trong quá trình xây dựng đề án, Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch đã hai lần trình Thủ tướng Chính phủ. Tuy nhiên, cho đến nay, Quỹ hỗ trợ phát triển điện ảnh vẫn chưa được thành lập, lý do chính là chưa xác định nguồn thu ổn định hợp pháp để đảm bảo hoạt động của Quỹ.

- Việc quy định “Đối với doanh nghiệp sản xuất phim, ngoài việc phải có các điều kiện thành lập theo quy định của Luật Doanh nghiệp còn phải có Giấy Chứng nhận đủ điều kiện kinh doanh do Bộ Văn hoá, Thể thao và Du lịch cấp” hiện tại không còn phù hợp với thực tiễn và các văn bản pháp luật có liên quan.

- Một số quy định của Luật Điện ảnh sau 12 năm vẫn chưa thực hiện và thiếu tính thực tế như quy định về việc đặt văn phòng đại diện của cơ sở điện ảnh

Việt Nam tại nước ngoài, cấp phép tổ chức chiếu giới thiệu phim Việt Nam tại nước ngoài.

- Một số quy định của Luật Điện ảnh còn thiếu hoặc chưa phù hợp. Cụ thể: Việc quy định “Doanh nghiệp phát hành phim, doanh nghiệp khác có đăng ký kinh doanh xuất khẩu, nhập khẩu phim phải có rạp chiếu phim để tham gia phổ biến phim”. Quy định này cho phép một công ty thực hiện đồng thời hai chức năng vừa phát hành vừa phổ biến phim, dẫn đến công ty nhập khẩu mạnh có hệ thống rạp lớn đã chi phối thị trường chiếu phim, thực hiện thống lĩnh thị trường và thể hiện sự cạnh tranh không lành mạnh, chèn ép công ty nhỏ, yếu hơn.

- Một số hành vi vi phạm về phát hành phim, phổ biến phim, lưu trữ phim, nhân bản và tàng trữ phim,... quy định tại Luật Điện ảnh không còn phù hợp với tình hình thực tiễn.

- Quy định Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch là đơn vị tổ chức các Liên hoan Phim quốc gia và quốc tế cũng như cấp phép cho các hoạt động giới thiệu phim Việt Nam tại nước ngoài chưa phù hợp với tình hình mới khi Nhà nước có chủ trương tăng cường xã hội hóa các dịch vụ công, sử dụng cơ chế thị trường trong việc cung cấp dịch vụ công.

- Một số quy định của Luật Điện ảnh chưa tương thích hoặc chồng chéo với các luật mới được ban hành như: quy định về “*Bảo hộ quyền tác giả, quyền sở hữu tác phẩm*” đã được điều chỉnh tại Bộ luật Dân sự và Luật Sở hữu trí tuệ; quy định về “*Khiếu nại, tố cáo trong hoạt động điện ảnh*” đã được điều chỉnh tại Luật Khiếu nại (2011) và Luật Tố cáo (2011); Quy định “*doanh nghiệp sản xuất phim*” và “*doanh nghiệp dịch vụ sản xuất phim*” (quy định tại Chương II và Chương III của Luật Điện ảnh) chưa tương thích với các quy định của Luật Doanh nghiệp (2014) và Luật Đầu tư (2014)...

Luật Điện ảnh (sửa đổi) cần khắc phục những tồn tại, hạn chế của Luật Điện ảnh, xây dựng các quy định điều chỉnh hoạt động điện ảnh phù hợp với hệ thống pháp luật hiện hành, phù hợp với thực tiễn, qua đó nâng cao tính khả thi của các quy định trong Luật Điện ảnh (sửa đổi).

b. Những vấn đề mới phát sinh cần bổ sung trong Luật Điện ảnh (sửa đổi)

- Các quy định của Luật Điện ảnh chưa theo kịp những tiến bộ khoa học và công nghệ trong sản xuất, phát hành và phổ biến phim. Trong khi, công nghiệp điện ảnh đã chuyển đổi hoàn toàn sang công nghệ số, thì một số quy định của Luật Điện ảnh vẫn đang điều chỉnh việc sản xuất, phát hành và phổ biến phim theo công nghệ phim nhựa 35mm hoặc video (Betacam hoặc VHS); Luật Điện ảnh chưa quy định việc lưu trữ, sử dụng, khai thác với mục đích bảo quản, nghiên cứu, tuyên truyền giáo dục đối với phim dạng số.

- Luật Điện ảnh chưa quy định cơ chế nhằm thu hút đầu tư, ưu đãi đoàn làm phim nước ngoài quay phim tại Việt Nam. Vì vậy việc đầu tư cho sản xuất phim, xây dựng cơ sở vật chất kỹ thuật, cơ sở hạ tầng điện ảnh còn gặp nhiều khó khăn.

- Một số quy định của Luật Điện ảnh còn thiếu hoặc chưa phù hợp. Cụ thể: Luật Điện ảnh chưa quy định được chính sách (hay hàng rào kỹ thuật) để bảo vệ điện ảnh dân tộc, hạn chế tác động bất lợi của các hiệp định thương mại song phương hoặc đa phương mà Việt Nam đã ký kết với các nước và các tổ chức quốc tế đặc biệt là Hiệp định thương mại WTO. Theo cam kết quốc tế, Việt Nam không quy định hạn ngạch nhập khẩu phim nước ngoài, Luật Điện ảnh cũng không quy định tỷ lệ chiếu phim Việt Nam đối với mỗi phòng chiếu trong những khung thời gian nên không có một hạn chế nào đối với việc nhập phim vào Việt Nam. Từ đó dẫn đến việc phim nước ngoài chiếm lĩnh thị trường, phim Việt Nam rất khó đưa vào hệ thống rạp chiếu phim, hoặc nếu được các rạp chiếu phim chấp nhận thì chỉ chiếu ở những giờ xem không thuận lợi và số lượng suất chiếu mỗi ngày cũng rất hạn chế.

- Luật Điện ảnh chưa đề cập đến quản lý phim phát qua vệ tinh, trên internet và các phương tiện truyền thông khác đối với các nhà phát hành có máy chủ đặt tại Việt Nam. Luật Điện ảnh cũng chưa đề cập đến việc quản lý đối với những phim được phát hành và phổ biến trên internet, cho các thuê bao tại Việt Nam từ những nhà phát hành đặt máy chủ tại nước ngoài. Đây là một thực tế hoạt động điện ảnh đang diễn ra và rất phát triển tại Việt Nam với những nhà phát hành như Netflix, Amazon prime video,... Tuy nhiên, Nhà nước chưa có chính sách để xử lý vấn đề trên gây khó khăn cho việc quản lý và thất thu thuế cho Nhà nước.

Luật Điện ảnh (sửa đổi) cần chỉnh sửa, bổ sung những quy định mới nhằm tạo hành lang pháp lý để điều chỉnh hoạt động điện ảnh, qua đó tạo điều kiện để mọi tổ chức, cá nhân tham gia hoạt động điện ảnh một cách bình đẳng, cạnh tranh lành mạnh trong hoạt động kinh doanh, cùng nhau đóng góp xây dựng nền công nghiệp điện ảnh Việt Nam.

II. MỤC TIÊU XÂY DỰNG CHÍNH SÁCH

Việc xây dựng và ban hành Luật Điện ảnh (sửa đổi) nhằm khắc phục những hạn chế, bất cập của Luật Điện ảnh. Vì vậy việc xây dựng các quy định trong Luật Điện ảnh (sửa đổi) phải đạt được các mục tiêu sau:

1. Mục tiêu chung

Thể chế hóa đầy đủ chủ trương, đường lối của Đảng, Hiến pháp năm 2013 và pháp luật của Nhà nước, nhằm xây dựng nền công nghiệp điện ảnh Việt Nam chuyên nghiệp, hiện đại, phù hợp với quy luật của kinh tế thị trường trong tổng thể phát triển của văn hóa - xã hội, đảm bảo tính minh bạch và có tính khả thi cao, tương thích với các bộ luật, luật có liên quan đang có hiệu lực thi hành tại Việt Nam.

2. Mục tiêu cụ thể

- Xây dựng những quy định phù hợp với tiến bộ khoa học, công nghệ và phát triển của xã hội trong sản xuất, phát hành, phổ biến, quảng bá phim, lưu chiếu và lưu trữ phim trong bối cảnh hội nhập quốc tế.

- Tạo cơ sở pháp lý để nâng cao và đảm bảo quyền và lợi ích hợp pháp của nghệ sĩ, những người làm công tác điện ảnh, khán giả và các cơ sở điện ảnh trong quá trình tham gia các hoạt động điện ảnh; đảm bảo cạnh tranh lành mạnh trong hoạt động kinh doanh điện ảnh.

- Nâng cao nhận thức, hiệu lực, hiệu quả công tác quản lý nhà nước về điện ảnh; tăng cường phát hiện và phối hợp thanh tra, xử phạt vi phạm hành chính, vi phạm về phát hành phim, phổ biến phim, lưu trữ phim, nhân bản và tàng trữ phim, bảo đảm tính rắn đe và chấp hành nghiêm chỉnh quy định của pháp luật hiện hành.

- Phân định trách nhiệm quản lý hoạt động điện ảnh giữa các cơ quan ở Trung ương với chính quyền các cấp ở địa phương; giữa cơ quan quản lý nhà nước về điện ảnh và các ngành khác và vai trò các Hội chuyên ngành về điện ảnh; cơ chế phối hợp giữa ngành điện ảnh với các ngành khác như truyền hình, du lịch, tài chính, thông tin truyền thông... nhằm phát huy được thế mạnh của điện ảnh và tận dụng thế mạnh của các ngành khác trong quá trình phát triển điện ảnh.

- Quy định cụ thể về nguồn thu ổn định, lâu dài đảm bảo sự tồn tại và phát huy hiệu quả của Quỹ hỗ trợ phát triển điện ảnh; xây dựng các cơ chế về thu hút đầu tư, ưu đãi đầu tư.

PHẦN B

ĐÁNH GIÁ TÁC ĐỘNG CỦA CHÍNH SÁCH

Để đạt được mục tiêu trên, qua đối chiếu với Hiến pháp năm 2013, rà soát các quy định của Luật Điện ảnh, căn cứ vào nghiên cứu thực tiễn và kinh nghiệm của thế giới, nhóm nghiên cứu lựa chọn 05 vấn đề để đánh giá trong Báo cáo đánh giá tác động của chính sách, bao gồm các vấn đề sau:

1. Chính sách 1: Khuyến khích, thu hút tổ chức, cá nhân tham gia hoạt động điện ảnh.
2. Chính sách 2: Đặt hàng sản xuất phim sử dụng ngân sách nhà nước.
3. Chính sách 3: Quản lý phát hành, phổ biến phim.
4. Chính sách 4: Xúc tiến, quảng bá điện ảnh.
5. Chính sách 5: Lưu chiếu, lưu trữ phim.

I. CHÍNH SÁCH 1: KHUYẾN KHÍCH, THU HÚT TỔ CHỨC, CÁ NHÂN THAM GIA HOẠT ĐỘNG ĐIỆN ẢNH

1. Xác định vấn đề bất cập

Điện ảnh là một ngành nghệ thuật cũng có thể trở thành một ngành công nghiệp có vai trò quan trọng trong công nghiệp văn hóa. Sức ảnh hưởng, lan tỏa rộng lớn của điện ảnh góp phần tích cực trong việc đáp ứng nhu cầu thưởng thức và hưởng thụ văn hóa của cộng đồng, cũng như gìn giữ bản sắc, truyền thống văn

hóa dân tộc, quảng bá hình ảnh đất nước, con người Việt Nam ra thế giới. Vì vậy, việc đề ra chính sách khuyến khích, thu hút tổ chức cá nhân tham gia hoạt động điện ảnh trong Luật Điện ảnh (sửa đổi) nhằm thu hút mọi nguồn lực tham gia các hoạt động điện ảnh là đòi hỏi khách quan và nhu cầu cần thiết, phù hợp với các quy luật của nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa và xu thế mở rộng, hội nhập quốc tế hiện nay.

Luật Điện ảnh đã có những quy định về việc khuyến khích, thu hút tổ chức cá nhân tham gia hoạt động điện ảnh như: quy định về điều kiện thành lập cơ sở sản xuất phim, mở văn phòng đại diện của điện ảnh Việt Nam tại nước ngoài, thành lập doanh nghiệp nhập khẩu phim phải có rạp một cách khá chặt chẽ.

Tuy nhiên, trong quá trình thi hành những quy định nói trên, Luật Điện ảnh đã bộc lộ hai vấn đề tồn tại, bất cập sau đây có thể làm ảnh hưởng đến sự phát triển của ngành điện ảnh:

Một là, những quy định trên hoặc là không cần thiết, không phù hợp với thực tiễn, hoặc là không phù hợp với những quy định mới của Luật Doanh nghiệp, Luật Cạnh tranh.

Hai là, Luật Điện ảnh chưa có quy định để điều chỉnh những vấn đề liên quan đến cạnh tranh trong hoạt động kinh doanh điện ảnh, khuyến khích các tổ chức, cá nhân nước ngoài vào thực hiện các dự án sản xuất phim tại Việt Nam; hỗ trợ, khuyến khích đào tạo nguồn nhân lực điện ảnh đáp ứng nhu cầu đổi mới công nghệ sản xuất, phát hành và phổ biến phim, trong khi đây là những vấn đề cấp thiết góp phần phát triển điện ảnh dân tộc và quảng bá hình ảnh đất nước, con người Việt Nam.

2. Mục tiêu giải quyết vấn đề

- Loại bỏ những quy định không cần thiết, không phù hợp với thực tiễn và quy định của các Luật khác có liên quan.

- Xây dựng những quy định mới để tạo hành lang pháp lý cho các doanh nghiệp điện ảnh có điều kiện phát triển và cạnh tranh lành mạnh.

- Hướng đến đúng mục tiêu của quản lý nhà nước về hoạt động điện ảnh là quản lý sản phẩm “đầu ra” và “hậu kiểm”, tăng cường trách nhiệm của người đứng đầu cơ sở điện ảnh.

3. Các giải pháp giải quyết vấn đề

3.1. Về thành lập doanh nghiệp sản xuất phim

3.1.1. Xác định vấn đề bất cập

Theo quy định của Luật Điện ảnh, điều kiện để thành lập doanh nghiệp sản xuất phim phải có Giấy chứng nhận đủ điều kiện kinh doanh do Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch cấp. Điều kiện để được cấp Giấy chứng nhận đủ điều kiện kinh doanh sản xuất phim hiện hành bao gồm vốn pháp định 200 triệu đồng (Nghị định số 54/2010/NĐ-CP ngày 21 tháng 5 năm 2010 hướng dẫn thi hành và quy định

chi tiết một số điều của Luật Điện ảnh, quy định vốn pháp định là 01 tỷ đồng); Giám đốc, Tổng Giám đốc doanh nghiệp phải có năng lực chuyên môn, kinh nghiệm thực tế trong hoạt động điện ảnh.

Tại thời điểm ban hành Luật Điện ảnh, quy định vốn pháp định nhằm thể hiện điều kiện cần về kinh phí để cơ sở sản xuất phim có thể hoạt động sau khi thành lập (kinh phí đủ sản xuất được 01 bộ phim nhựa 35mm), tránh trường hợp thành lập ảo, không hoạt động. Người đại diện theo pháp luật phải am hiểu về điện ảnh, có năng lực chuyên môn, kinh nghiệm thực tế trong hoạt động điện ảnh nhằm kiểm soát được tác phẩm điện ảnh của doanh nghiệp mình sản xuất, đảm bảo chất lượng nội dung, định hướng về phát triển văn hóa và con người Việt Nam theo đúng đường lối phát triển đất nước không vi phạm điều cấm của Luật, tránh lãng phí cho doanh nghiệp và xã hội.

Tuy nhiên, những quy định này đã không còn phù hợp với điều kiện kinh tế - xã hội hiện nay hoặc khó triển khai thực hiện. Quy định Giám đốc, Tổng Giám đốc phải có năng lực chuyên môn, kinh nghiệm trong thực tế hoạt động điện ảnh chưa thể hiện được điều kiện đặc trưng của điện ảnh. Do điều luật quy định chung chung nên các văn bản dưới luật cũng không đủ cơ sở pháp lý để hướng dẫn cụ thể thể nào là kinh nghiệm trong thực tế, thể nào là năng lực chuyên môn, năng lực kinh nghiệm thể nào là đủ. Quy định điều kiện về vốn pháp định cũng không còn phù hợp. Với sự đa dạng của hoạt động sản xuất phim trong bối cảnh công nghệ số thì phim nhựa 35mm đến nay đã hầu như không sản xuất mà thay bằng phim kỹ thuật số. Quy định về vốn pháp định không là căn cứ vững chắc để quản lý việc thành lập và hoạt động của cơ sở sản xuất phim (ngành nghề kinh doanh có điều kiện). Mặt khác, Luật Doanh nghiệp (2014) đã bỏ quy định về vốn pháp định khi thành lập doanh nghiệp.

3.1.2. Mục tiêu giải quyết vấn đề

Xem xét việc bãi bỏ các nội dung liên quan đến cấp Giấy chứng nhận đủ điều kiện kinh doanh sản xuất phim trong Luật Điện ảnh để phù hợp với thực tiễn và quy định của các bộ luật khác có liên quan.

3.1.3. Các giải pháp

Có 02 giải pháp sau:

Giải pháp 1: Giữ nguyên như quy định tại Luật Điện ảnh.

Giải pháp 2: Bãi bỏ các nội dung liên quan đến cấp Giấy chứng nhận đủ điều kiện kinh doanh sản xuất phim trong Luật Điện ảnh. Doanh nghiệp sản xuất phim sẽ được thành lập theo quy định của Luật Doanh nghiệp và văn bản pháp luật khác có liên quan.

3.1.4. Đánh giá tác động của giải pháp

Có 02 giải pháp sau đây:

3.1.4.1. Giải pháp 1. Giữ nguyên như quy định tại Luật Điện ảnh.

a) Tác động về kinh tế

- Tác động tích cực:

Không phát sinh chi phí về xây dựng văn bản quản lý nhà nước.

- Tác động tiêu cực:

Quy định hiện hành chưa thực sự tạo điều kiện cho doanh nghiệp theo Nghị quyết số 19-2018/NQ-CP ngày 15 tháng 5 năm 2018 của Chính phủ về tiếp tục thực hiện những nhiệm vụ, giải pháp chủ yếu cải thiện môi trường kinh doanh, nâng cao năng lực cạnh tranh quốc gia năm 2018 và những năm tiếp theo; Nghị quyết số 02/NQ-CP ngày 01 tháng 01 năm 2019 của Chính phủ tiếp tục thực hiện những nhiệm vụ, giải pháp chủ yếu cải thiện môi trường kinh doanh nâng cao năng lực cạnh tranh quốc gia năm 2019, định hướng đến năm 2021.

Sau khi thành lập theo Luật Doanh nghiệp, doanh nghiệp tiếp tục phải mất thời gian và kinh phí cho việc ký quỹ tại ngân hàng, xin cấp Giấy Chứng nhận đủ điều kiện kinh doanh sản xuất phim theo Luật Điện ảnh mới được hoạt động.

Các doanh nghiệp có nhu cầu đầu tư và hoạt động trong lĩnh vực điện ảnh phải dành nguồn nhân lực, tài chính thực hiện các thủ tục hành chính và cung cấp thông tin không cần thiết cho việc thúc đẩy hoạt động kinh doanh. Cơ quan quản lý nhà nước tiếp nhận thông tin, đăng ký giấy phép chồng chéo, không làm tăng hiệu quả quản lý.

b) Tác động về xã hội

- Tác động tích cực:

Trước khi Luật Điện ảnh có hiệu lực, thì các doanh nghiệp tư nhân không được phép thành lập, nhưng sau khi Luật Điện ảnh có hiệu lực, đến nay đã có hơn 500 doanh nghiệp tư nhân được phép sản xuất phim, góp phần tăng sản lượng phim Việt Nam phát hành trên thị trường.

- Tác động tiêu cực:

Không khuyến khích các tổ chức, cá nhân tham gia hoạt động điện ảnh. Trong khi Nhà nước tạo điều kiện về chính sách cho khởi nghiệp thì quy định này gây ra những khó khăn không đáng có cho các tổ chức, cá nhân thành lập doanh nghiệp, nhất là việc tiến hành khởi nghiệp.

c) Tác động về giới

Không có tác động về giới.

d) Tác động về thủ tục hành chính

- Tác động tích cực:

Không phát sinh thủ tục hành chính.

- Tác động tiêu cực:

Trên thực tế, việc thực hiện các thủ tục hành chính hiện nay là không cần thiết. Cơ quan nhà nước phải bố trí nhân lực, thời gian để thực hiện các công việc

nếu thẩm định hồ sơ, cấp giấy phép. Doanh nghiệp tốn thời gian và kinh phí để làm các thủ tục giấy tờ theo quy định tại văn bản.

đ) Tác động về hệ thống pháp luật

- Tác động tích cực:

Không làm thay đổi các quy định hiện hành về thành lập doanh nghiệp điện ảnh.

- Tác động tiêu cực:

Trên thực tế, quy định tại Luật Điện ảnh đã không còn phù hợp với Luật Doanh nghiệp về vốn pháp định. Luật Doanh nghiệp (2014) đã bỏ quy định về vốn pháp định. Luật Điện ảnh quy định về quyền, trách nhiệm, tiêu chuẩn của Giám đốc, Tổng Giám đốc doanh nghiệp sản xuất phim trong khi đó theo quy định của Luật Doanh nghiệp thì người đại diện theo pháp luật của doanh nghiệp có thể là Giám đốc, Tổng Giám đốc hoặc chức danh khác. Như vậy quy định tại Luật Điện ảnh còn chưa thật sự thống nhất với Luật Doanh nghiệp.

3.1.4.2. Giải pháp 2: Bãi bỏ các nội dung liên quan đến cấp Giấy chứng nhận đủ điều kiện kinh doanh sản xuất phim trong Luật Điện ảnh

a) Tác động về kinh tế

- Tác động tích cực:

Việc thành lập doanh nghiệp sản xuất phim cũng như thành lập doanh nghiệp khác mà không phải ngành nghề kinh doanh có điều kiện tạo môi trường thông thoáng cho các tổ chức, cá nhân tham gia sản xuất phim; khuyến khích đầu tư vào lĩnh vực sản xuất phim; tăng sản lượng phim Việt Nam sản xuất hàng năm. Tiết kiệm chi phí thành lập doanh nghiệp, nguồn vốn của doanh nghiệp không cần ký quỹ mà trực tiếp đưa vào sản xuất phim. Khi doanh nghiệp hoạt động nhiều lĩnh vực có tác động trực tiếp như: tăng thu nhập người lao động; đóng góp các khoản thuế, phí cho nhà nước.

- Tác động tiêu cực:

Không có tác động tiêu cực.

b) Tác động về xã hội

- Tác động tích cực:

Mở rộng cơ hội tham gia sản xuất phim cho các tổ chức, cá nhân. Góp phần tăng cường sáng tạo nghệ thuật, số lượng phim tăng, chất lượng nội dung và nghệ thuật, kỹ thuật của phim được nâng cao. Người dân có điều kiện hưởng thụ tác phẩm điện ảnh nhiều và đa dạng về thể loại. Tạo cơ hội việc làm cho người lao động.

- Tác động tiêu cực:

Không có tác động tiêu cực.

c) Tác động về giới

- Tác động tích cực:

Tuy không có quy định riêng về giới, các quy định về thành lập cơ sở sản xuất phim không làm ảnh hưởng đến cơ hội, điều kiện năng lực thực hiện và hưởng thụ các quyền, lợi ích của mỗi giới do chính sách được áp dụng chung, không mang tính phân biệt và không gây ra sự bất bình đẳng hay các vấn đề về giới; phù hợp với quy định của Luật Bình đẳng giới, Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật, đảm bảo thống nhất, đồng bộ trong hệ thống pháp luật, phù hợp với các cam kết quốc tế, điều ước quốc tế mà Việt Nam là thành viên.

- Tác động tiêu cực:

Không có tác động tiêu cực.

d) Tác động về thủ tục hành chính

- Tác động tích cực:

Bãi bỏ được một thủ tục hành chính, tiết kiệm nhân lực, nguồn lực trong quản lý nhà nước. Tiết kiệm chi phí và thời gian, tạo điều kiện thuận lợi cho tổ chức, cá nhân khi thành lập cơ sở sản xuất phim. Cụ thể:

+ Chi phí tuân thủ thủ tục hành chính trước khi đơn giản hóa: 4.607.250 đồng/năm.

+ Chi phí tuân thủ thủ tục hành chính sau khi đơn giản hóa: 0 đồng/năm.

+ Chi phí tiết kiệm: 4.607.250 đồng/năm

+ Tỷ lệ cắt giảm chi phí: 100%.

- Tác động tiêu cực:

Không có tác động tiêu cực.

đ) Tác động về hệ thống pháp luật

- Tác động tích cực:

Việc bãi bỏ Giấy Chứng nhận đủ điều kiện kinh doanh sản xuất phim làm thông thoáng hệ thống pháp luật, phù hợp với Luật Doanh nghiệp năm 2014 nhưng vẫn đảm bảo tính thống nhất, đồng bộ của hoạt động điện ảnh (tác phẩm điện ảnh vẫn được thẩm định trước khi phổ biến ra công chúng), phù hợp với Nghị quyết số 35/NQ-CP ngày 16 tháng 5 năm 2016 của Chính phủ về hỗ trợ và phát triển doanh nghiệp đến năm 2020. Việc bãi bỏ này cũng tương thích với các hiệp định, hiệp ước quốc tế về điện ảnh mà Việt Nam đã tham gia ký kết, đặc biệt là Hiệp định thương mại thế giới WTO, Hiệp định Đối tác Toàn diện và Tiến bộ xuyên Thái Bình Dương (CPTPP).

- Tác động tiêu cực:

Không có tác động tiêu cực.

3.1.5. Kiến nghị

Lựa chọn Giải pháp 2:

Thực hiện bãi bỏ các nội dung liên quan đến cấp Giấy chứng nhận đủ điều kiện kinh doanh sản xuất phim trong Luật Điện ảnh, đảm bảo cơ sở pháp lý để huy động các tổ chức, cá nhân tham gia sản xuất phim, mang lại lợi ích thiết thực, hiệu quả trong quản lý nhà nước, tạo môi trường kinh doanh thuận lợi, tăng cường hội nhập quốc tế trong lĩnh vực điện ảnh.

3.2. Về thành lập văn phòng đại diện của cơ sở điện ảnh Việt Nam tại nước ngoài

3.2.1. Xác định vấn đề bất cập

Theo quy định tại Luật Điện ảnh, việc thành lập văn phòng đại diện của cơ sở điện ảnh Việt Nam tại nước ngoài chỉ được thực hiện sau khi được sự chấp thuận của Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch. Tuy nhiên từ khi ban hành Luật Điện ảnh đến nay, chưa có trường hợp nào đề nghị đăng ký thành lập cơ sở điện ảnh Việt Nam tại nước ngoài.

Theo quy định tại Bộ Luật Dân sự và Luật Doanh nghiệp, văn phòng đại diện là đơn vị phụ thuộc của doanh nghiệp, không phải là pháp nhân, có nhiệm vụ đại diện theo ủy quyền của doanh nghiệp. Việc đăng ký thành lập văn phòng đại diện thuộc thẩm quyền của Phòng đăng ký kinh doanh.

Như vậy, thực tế hiện nay việc cho phép thành lập văn phòng đại diện của cơ sở điện ảnh Việt Nam tại nước ngoài phải được sự chấp thuận của Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch và cơ quan cấp giấy phép đăng ký kinh doanh, quy định này vô hình chung làm tăng thủ tục hành chính, tăng chi phí và thời gian cho doanh nghiệp trong quá trình hoạt động.

Trong quá trình triển khai nhiệm vụ, văn phòng đại diện của cơ sở điện ảnh Việt Nam ở nước ngoài được thực hiện theo quy định của Luật Điện ảnh, Luật Doanh nghiệp và pháp luật có liên quan. Việc sản xuất, phát hành và phổ biến phim chỉ được thực hiện khi bộ phim đã được cơ quan nhà nước có thẩm quyền thẩm định, cấp phép phổ biến. Các hoạt động điện ảnh khác cũng đã có quy định pháp luật điều chỉnh. Vì vậy, việc kiểm soát việc thành lập văn phòng đại diện của cơ sở điện ảnh Việt Nam tại nước ngoài là không cần thiết.

3.2.2. Mục tiêu giải quyết vấn đề

Xem xét việc bãi bỏ quy quy định về việc đặt văn phòng đại diện của cơ sở điện ảnh Việt Nam tại nước ngoài để phù hợp với thực tiễn và quy định của các bộ luật khác có liên quan.

3.2.3. Các giải pháp đề xuất giải quyết vấn đề

Có 02 giải pháp sau:

- *Giải pháp 1*: Giữ nguyên các quy định như trong Luật Điện ảnh hiện hành.
- *Giải pháp 2*: Bãi bỏ các quy định về việc đặt văn phòng đại diện của cơ sở điện ảnh Việt Nam tại nước ngoài.

3.2.4. Đánh giá tác động của giải pháp

3.2.3.1. Giải pháp 1: Giữ nguyên các quy định như trong Luật Điện ảnh

a) Tác động về kinh tế

- Tác động tích cực:

Không phát sinh chi phí về xây dựng văn bản cho nhà nước.

- Tác động tiêu cực:

Với quy định hiện hành chưa thực sự tạo điều kiện cho doanh nghiệp theo Nghị quyết số 19-2018/NQ-CP ngày 15 tháng 5 năm 2018 của Chính phủ tiếp tục thực hiện những nhiệm vụ, giải pháp chủ yếu cải thiện môi trường kinh doanh, nâng cao năng lực cạnh tranh quốc gia năm 2018 và những năm tiếp theo; Nghị quyết số 02/NQ-CP ngày 01 tháng 01 năm 2019 của Chính phủ tiếp tục thực hiện những nhiệm vụ, giải pháp chủ yếu cải thiện môi trường kinh doanh nâng cao năng lực cạnh tranh quốc gia năm 2019, định hướng đến năm 2021.

b) Tác động về xã hội

- Tác động tích cực:

Không có tác động tích cực.

- Tác động tiêu cực:

Lãng phí nhân lực vào việc cấp phép không cần thiết. Việc phải xin nhiều giấy phép trong quá trình hoạt động gây tâm lý e ngại, không tham gia mở rộng địa bàn hoạt động của doanh nghiệp. Tác động đến việc quảng bá hoạt động điện ảnh Việt Nam tại nước ngoài, phần nào làm hạn chế khả năng tiếp cận với tác phẩm điện ảnh trong nước của người Việt Nam định cư ở nước ngoài trong khi nhà nước khuyến khích hội nhập điện ảnh thế giới. Quy định hiện hành sẽ là cản trở việc thực hiện mục tiêu tại Quyết định số 1755/QĐ-TTg ngày 08 tháng 9 năm 2016 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt “Chiến lược phát triển các ngành công nghiệp văn hóa Việt Nam đến năm 2020, tầm nhìn 2030” là đẩy mạnh xuất khẩu sản phẩm, dịch vụ văn hóa, mở rộng giao lưu, trao đổi văn hóa với các nước trong khu vực và trên thế giới; xây dựng và phát triển thị trường sản phẩm, dịch vụ văn hóa của Việt Nam tại nước ngoài.

c) Tác động về giới

Không có quy định riêng về giới; các quy định văn bản chấp thuận thành lập cơ sở điện ảnh Việt Nam tại nước ngoài không làm ảnh hưởng đến cơ hội, điều kiện năng lực thực hiện và hưởng thụ các quyền, lợi ích của mỗi giới do chính sách được áp dụng chung, không mang tính phân biệt và không gây ra sự bất bình đẳng hay các vấn đề về giới; phù hợp với quy định của Luật Bình đẳng giới.

d) Tác động về thủ tục hành chính

- Tác động tích cực:

Không phát sinh thủ tục hành chính trong điện ảnh.

- Tác động tiêu cực:

Doanh nghiệp sẽ mất 30 ngày để có văn bản chấp thuận của Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch và 03 ngày làm việc để có chứng nhận của Phòng Đăng ký kinh doanh.

d) Tác động về hệ thống pháp luật

- Tác động tích cực:

Không có tác động tích cực.

- Tác động tiêu cực:

Duy trì các quy định gần giống nhau, không cần thiết giữa các văn bản luật trong quản lý nhà nước (Luật Điện ảnh và Luật Doanh nghiệp). Tồn tại một số nội dung không còn phù hợp với điều kiện kinh tế, xã hội của đất nước và trên thế giới. Tổ chức, cá nhân phải dành nhiều thời gian hơn để tìm hiểu và tuân thủ luật pháp.

3.2.3.2. Giải pháp 2: Bãi bỏ các quy định về việc chấp thuận mở văn phòng đại diện của cơ sở điện ảnh Việt Nam tại nước ngoài

a) Tác động về kinh tế

- Tác động tích cực:

Tiết kiệm nguồn nhân lực, tài chính cho cơ quan quản lý nhà nước và doanh nghiệp, mang lại lợi ích thiết thực đối với cải thiện hoạt động kinh doanh; khuyến khích các tổ chức, doanh nghiệp đầu tư, mở rộng kinh doanh trong lĩnh vực điện ảnh; Tăng cường hội nhập kinh tế quốc tế, mở rộng thị trường, quảng bá hoạt động điện ảnh, phát triển kinh doanh ra nước ngoài phù hợp với Nghị quyết số 139/NQ-CP ngày 09 tháng 11 năm 2018 của Chính phủ ban hành Chương trình hành động cắt giảm chi phí cho doanh nghiệp.

- Tác động tiêu cực:

Không có tác động tiêu cực.

b) Tác động về xã hội

- Tác động tích cực:

Tạo điều kiện việc thành lập văn phòng đại diện của cơ sở điện ảnh Việt Nam tại nước ngoài tập trung vào 01 cơ quan nhà nước, theo đúng chủ trương là giao việc cấp phép cho 01 cơ quan phụ trách, nhiều cơ quan phối hợp trong quá trình quản lý thực hiện. Sử dụng hiệu quả nhân lực quản lý nhà nước, giảm đầu mối, giảm nhân lực phù hợp với chủ trương giảm đầu mối, sắp xếp lại vị trí việc làm trong cơ quan nhà nước, đơn vị sự nghiệp của Đảng, Nhà nước ta hiện nay. Tăng cường và mở rộng quan hệ quốc tế về điện ảnh.

- Tác động tiêu cực:

Không có tác động tiêu cực.

c) Tác động về giới

Tuy không có quy định riêng về giới, các quy định văn bản chấp thuận thành lập cơ sở điện ảnh Việt Nam ở nước ngoài không làm ảnh hưởng đến cơ hội, điều kiện năng lực thực hiện và hưởng thụ các quyền, lợi ích của mỗi giới do chính sách được áp dụng chung, không mang tính phân biệt và không gây ra sự bất bình đẳng hay các vấn đề về giới; phù hợp với quy định của Luật Bình đẳng giới.

d) Tác động về thủ tục hành chính

- Tác động tích cực:

Giảm một thủ tục hành chính, phù hợp với chủ trương cải cách thủ tục hành chính của nhà nước. Quy định hiện hành, tổ chức, cá nhân mất 30 ngày để có văn bản chấp thuận của Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch và 03 ngày làm việc để có đăng ký thành lập văn phòng đại diện, thì khi bỏ thủ tục này tại Luật Điện ảnh, tổ chức, cá nhân tiết kiệm thời gian, chi phí và nhân lực. Cơ quan quản lý tiết kiệm được thời gian và chi phí thẩm định hồ sơ. Cụ thể:

+ Chi phí tuân thủ thủ tục hành chính trước khi đơn giản hóa: 113.025 đồng/năm.

+ Chi phí tuân thủ thủ tục hành chính sau khi đơn giản hóa: 0 đồng/năm.

+ Chi phí tiết kiệm: 113.025 đồng/năm

+ Tỷ lệ cắt giảm chi phí: 100%.

- Tác động tiêu cực:

Không có tác động tiêu cực

đ) Tác động về hệ thống pháp luật

- Tác động tích cực:

Bãi bỏ 01 quy định tại Luật Điện ảnh tuy nhiên vẫn đảm bảo tính thống nhất của pháp luật. Việc thành lập theo pháp luật chung về doanh nghiệp, các hoạt động chuyên ngành điện ảnh được điều chỉnh theo quy định của Luật Điện ảnh và pháp luật khác có liên quan, phù hợp với các hiệp định, hiệp ước và cam kết quốc tế mà Việt Nam tham gia là thành viên.

Giảm thiểu các điều khoản của Luật Điện ảnh; loại trừ các nội dung chồng chéo trong hệ thống luật hiện hành nhưng vẫn đảm bảo vai trò quản lý của Nhà nước trong lĩnh vực điện ảnh.

- Tác động tiêu cực:

Không có tác động tiêu cực.

3.2.5. Kiến nghị

Lựa chọn Giải pháp 2:

Thực hiện bãi bỏ các nội dung liên quan đến văn bản chấp thuận mở văn phòng đại diện điện ảnh Việt Nam tại nước ngoài tại Luật Điện ảnh đảm bảo tạo môi trường thông thoáng, khuyến khích đầu tư, mở rộng thị trường trong hoạt động điện ảnh; tăng cường hiệu quả quản lý hoạt động nhà nước; tăng cường tính khả thi của Luật Điện ảnh (sửa đổi).

3.3. Về quy định thành lập doanh nghiệp nhập khẩu phim

3.3.1. Xác định vấn đề bất cập

Trước khi Luật Điện ảnh được ban hành, hoạt động điện ảnh còn nhiều hạn chế trong việc nhập khẩu, phát hành, phổ biến phim. Đến năm 2006 cả nước chỉ có khoảng gần 100 rạp chiếu phim (mỗi rạp 01 phòng chiếu phim), chủ yếu là của các Công ty, Trung tâm Phát hành phim và Chiếu bóng các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương, hệ thống rạp liên doanh với nước ngoài hầu như chưa có. Số lượng phim phát hành, phổ biến mỗi năm không quá 100 phim nhập và 10 phim Việt Nam, thị trường điện ảnh gần như chưa phát triển. Để giải quyết những khó khăn trên, tại thời điểm 2006, Luật Điện ảnh đã quy định “Doanh nghiệp phát hành phim, doanh nghiệp khác có đăng ký kinh doanh xuất khẩu, nhập khẩu phim phải có rạp chiếu phim để tham gia phổ biến phim”.

Với quy định trên, thực tế trong những năm qua, các doanh nghiệp nhập khẩu phim đã tập trung đầu tư xây dựng rạp để phát hành phim. Đến năm 2018 cả nước đã có khoảng 930 phòng chiếu phim, trong đó số lượng phòng chiếu phim của các Công ty liên doanh với nước ngoài chiếm khoảng trên 60%. Công ty tư nhân khoảng 30%, đơn vị Nhà nước quản lý khoảng 10% số phòng chiếu phim; phim nước ngoài nhập khẩu năm 2018 là 234 phim và khoảng gần 40 phim Việt Nam (Phụ lục 01).

Tuy nhiên, đến thời điểm hiện tại việc quy định các doanh nghiệp phát hành phim, doanh nghiệp khác phải có rạp mới được phép nhập khẩu phim đã không còn phù hợp. Lý do: các doanh nghiệp có vốn đầu tư lớn đã phát triển vượt bậc về số lượng phòng chiếu và số lượng phim nhập khẩu, điều này dẫn đến việc thống lĩnh thị trường, dẫn đến kiến nghị kéo dài của các doanh nghiệp Việt Nam và Hiệp hội Phát hành và Phổ biến phim Việt Nam về việc một số doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài thống lĩnh thị trường, cạnh tranh không lành mạnh trong lĩnh vực phát hành - phổ biến phim, tiềm ẩn nguy cơ phim nước ngoài lấn át, gây khó khăn cho phim Việt Nam đưa vào phát hành, phổ biến tại hệ thống rạp, ảnh hưởng nghiêm trọng đến sự phát triển điện ảnh dân tộc.

3.3.2 Mục tiêu giải quyết vấn đề

Việc xem xét bãi bỏ quy định “Doanh nghiệp phát hành phim, doanh nghiệp khác có đăng ký kinh doanh xuất khẩu, nhập khẩu phim phải có rạp chiếu phim để tham gia phổ biến phim” nhằm tạo sự bình đẳng cho các doanh nghiệp điện ảnh tham gia vào hoạt động nhập khẩu và phát hành phim, bảo vệ phim Việt Nam và các doanh nghiệp phát hành, phổ biến phim Việt Nam. Việc bãi bỏ quy định này cũng phù hợp với Luật Cạnh tranh và thông lệ quốc

tế. Ngoài ra, quy định mở rộng đơn vị sự nghiệp có chức năng hoạt động điện ảnh được nhập khẩu và phát hành phim.

3.3.3. Các giải pháp đề xuất để giải quyết vấn đề

Có 2 giải pháp sau:

- *Giải pháp 1:* Giữ nguyên như quy định của Luật Điện ảnh.

- *Giải pháp 2:* Bãi bỏ quy định “Doanh nghiệp phát hành phim, doanh nghiệp khác có đăng ký kinh doanh xuất khẩu, nhập khẩu phim phải có rạp chiếu phim để tham gia phổ biến phim”, quy định mở rộng đơn vị sự nghiệp có chức năng hoạt động điện ảnh được nhập khẩu và phát hành phim.

3.3.4. Đánh giá tác động của giải pháp

3.3.4.1. Giải pháp 1: Giữ nguyên như quy định của Luật Điện ảnh

a) Tác động về kinh tế

- Tác động tích cực:

Không phát sinh chi phí về xây dựng văn bản cho nhà nước.

- Tác động tiêu cực:

Quy định hiện hành chưa thực sự tạo điều kiện cho doanh nghiệp theo Nghị quyết số 02/NQ-CP ngày 01 tháng 01 năm 2019 của Chính phủ về tiếp tục thực hiện những nhiệm vụ, giải pháp chủ yếu cải thiện môi trường kinh doanh nâng cao năng lực cạnh tranh quốc gia năm 2019, định hướng đến năm 2021. Quy định hiện hành vô hình chung tạo điều kiện thuận lợi cho các doanh nghiệp lớn thâm tóm, lạm dụng vị trí thống lĩnh thị trường, đẩy các doanh nghiệp vừa và nhỏ ngày càng khó khăn, không có cơ hội phát triển. Doanh thu từ hoạt động phát hành, phổ biến phim chỉ tập trung chủ yếu vào doanh nghiệp có vị trí thống lĩnh thị trường.

b) Tác động về xã hội

- Tác động tích cực:

Số lượng rạp chiếu phim hiện đại và số lượng phim nhập khẩu tăng.

- Tác động tiêu cực:

Gây tâm lý không bình đẳng cho các doanh nghiệp nhỏ, thậm chí dẫn đến việc khiếu nại kéo dài. Ít đơn vị tham gia nhập khẩu phim dẫn đến giá vé xem phim cao, số lượng người có khả năng đến rạp không nhiều như nhu cầu của xã hội. Không khuyến khích các doanh nghiệp điện ảnh khác tham gia vào lĩnh vực này, một số doanh nghiệp nhỏ đang hoạt động có nguy cơ phá sản.

c) Tác động về giới

Không có tác động về giới.

d) Tác động về thủ tục hành chính

- Tác động tích cực:

Không phát sinh thủ tục hành chính.

- Tác động tiêu cực:

Đây là điều kiện kinh doanh, vì vậy việc thành lập cơ sở điện ảnh có chức năng nhập khẩu phim phải mất nhiều thời gian cho việc chứng minh việc có rạp chiếu phim.

đ) Tác động về hệ thống pháp luật

- Tác động tích cực:

Không phát sinh quy định mới của pháp luật, không trái với hệ thống pháp luật hiện hành và các cam kết quốc tế.

- Tác động tiêu cực:

Quy định “có rạp chiếu phim” còn chung chung, không phân biệt rõ “có” là sở hữu hay cả trường hợp đi thuê, vì thế khó cho cả doanh nghiệp và cơ quan nhà nước trong việc áp dụng pháp luật. Mặt khác quy định “muốn nhập khẩu phim phải có rạp” đã hạn chế quyền bình đẳng của mọi doanh nghiệp khi tham gia thị trường.

3.3.4.1. Giải pháp 2: Bãi bỏ quy định “Doanh nghiệp phát hành phim, doanh nghiệp khác có đăng ký kinh doanh xuất khẩu, nhập khẩu phim phải có rạp chiếu phim để tham gia phổ biến phim”, quy định mở rộng đơn vị sự nghiệp có chức năng hoạt động điện ảnh được nhập khẩu và phát hành phim.

a) Tác động về kinh tế

- Tác động tích cực:

Tạo sự bình đẳng giữa các doanh nghiệp, đơn vị sự nghiệp kinh doanh phát hành, phổ biến phim. Doanh thu từ hoạt động phát hành - phổ biến phim được phân chia theo quy mô kinh doanh cho tất cả các doanh nghiệp tham gia.

- Tác động tiêu cực:

Không có tác động tiêu cực.

b) Tác động về xã hội

- Tác động tích cực:

Khuyến khích các doanh nghiệp, đơn vị sự nghiệp cùng tham gia hoạt động. Khi có nhiều doanh nghiệp, đơn vị sự nghiệp cùng tham gia lĩnh vực nhập khẩu phim sẽ tạo môi trường cạnh tranh lành mạnh trong việc xây dựng, tính giá thành cho vé xem phim, khán giả có nhiều cơ hội đến rạp chiếu phim hơn.

- Tác động tiêu cực:

Không có tác động tiêu cực.

c) Tác động về giới

Không có quy định riêng về giới; các quy định văn bản chấp thuận thành lập cơ sở điện ảnh Việt Nam ở nước ngoài không làm ảnh hưởng đến cơ hội, điều kiện năng lực thực hiện và hưởng thụ các quyền, lợi ích của mỗi giới do chính

sách được áp dụng chung, không mang tính phân biệt và không gây ra sự bất bình đẳng hay các vấn đề về giới; phù hợp với quy định của Luật Bình đẳng giới.

d) Tác động về thủ tục hành chính

- Tác động tích cực:

Giảm thủ tục phải chứng minh doanh nghiệp có rạp chiếu phim (bỏ 01 điều kiện kinh doanh) khi thành lập doanh nghiệp nhập khẩu phim. Tạo điều kiện thuận lợi cho doanh nghiệp khi làm thủ tục đăng ký thành lập doanh nghiệp, giảm thời gian cho cơ quan cấp phép đăng ký kinh doanh, cơ quan quản lý nhà nước về điện ảnh trong việc hướng dẫn doanh nghiệp thủ tục xác nhận có rạp chiếu phim.

- Tác động tiêu cực:

Không có tác động tiêu cực.

đ) Tác động đối với hệ thống pháp luật

- Tác động tích cực:

Việc sửa đổi quy định tại Luật Điện ảnh phù hợp với Nghị quyết của Chính phủ về đẩy mạnh cải cách thủ tục hành chính, cắt giảm điều kiện kinh doanh, phù hợp với các quy định của Luật Doanh nghiệp, Luật Đầu tư. Việc sửa đổi quy định tại Luật Điện ảnh cũng phù hợp với xu thế thành lập doanh nghiệp điện ảnh của các nước trên thế giới, ngoài ra tại điều kiện để các đơn vị sự nghiệp được tham gia vào nhập khẩu, phát hành phim.

- Tác động tiêu cực:

Không có tác động tiêu cực.

3.3.5. Kiến nghị giải pháp lựa chọn

Lựa chọn Giải pháp 2: Giải pháp này tạo điều kiện bình đẳng, cạnh tranh lành mạnh giữa các doanh nghiệp tham gia lĩnh vực hoạt động phát hành - phổ biến phim; tránh tình trạng thống lĩnh thị trường của doanh nghiệp lớn dẫn đến sự độc quyền của doanh nghiệp đó; phù hợp với thông lệ quốc tế.

3.4. Về chính sách hỗ trợ, khuyến khích đào tạo nhân lực điện ảnh

3.4.1. Xác định vấn đề bất cập

- Về đội ngũ sáng tác:

Thực tế trong ngành điện ảnh đang tồn tại một khoảng trống rất lớn giữa thế hệ các nghệ sĩ đã trưởng thành và thế hệ nghệ sĩ trẻ; lực lượng sáng tác sản xuất phim theo công nghệ kỹ thuật số chưa đáp ứng được nhu cầu, còn thiếu về số lượng và yếu về trình độ chuyên môn.

Trong quá trình sáng tác, các nghệ sĩ đã gặp phải không ít khó khăn, thậm chí dừng chân và khó định hình “dòng phim”, “thể loại”, “đối tượng khán giả” và hướng phát triển.

- Về công tác đào tạo nguồn nhân lực:

Đào tạo trên giảng đường chưa thật sự sát thực tế, chưa đáp ứng được yêu cầu hoạt động của một nền công nghiệp điện ảnh; còn thiếu nhiều ngành đào tạo: tổ chức sản xuất phim, phát hành phim, lưu trữ phim, công nghệ, các kỹ xảo đặc biệt,...khó đáp ứng được yêu cầu chất lượng cao trong sản xuất phim điện ảnh.

Cơ sở vật chất kỹ thuật thiếu thốn, kinh phí đào tạo không được cấp theo cơ chế đặc thù, vì thế sinh viên ngành nghệ thuật điện ảnh chưa thể làm bài tập bằng thiết bị kỹ thuật phù hợp với thực tế của ngành công nghiệp.

Đội ngũ cán bộ giảng dạy thiếu vắng giảng viên chuyên ngành, phần lớn giảng viên (đặc biệt là khu vực nghệ thuật) tuổi đã cao, kiêm nhiệm, chủ yếu là nghệ sĩ thành danh, nhiều kinh nghiệm, nhưng không thuộc biên chế của trường. Giảng viên có trình độ ngoại ngữ hạn chế, thiếu giảng viên có học hàm học vị hoặc có thực tiễn sáng tác dày dặn. Chưa hoàn thiện được hệ thống giáo trình chuẩn quốc gia, hầu hết mới dừng lại ở khung chương trình đào tạo.

Thực tế, chính sách hỗ trợ, khuyến khích đào tạo nhân lực điện ảnh đã được đề cập trong Luật Điện ảnh, nhưng gắn với Chương trình mục tiêu phát triển điện ảnh, chương trình này đã không được Quốc hội đưa vào Chương trình mục tiêu phát triển văn hóa từ năm 2012.

3.4.2. Mục tiêu giải quyết vấn đề

Xây dựng chính sách hỗ trợ, khuyến khích đào tạo nguồn nhân lực điện ảnh đáp ứng được sự tiến bộ của khoa học và công nghệ sản xuất phim của thế giới trong thời kỳ cách mạng công nghiệp 4.0, cụ thể:

- Phát triển nhân lực điện ảnh đảm bảo chất lượng, số lượng, cân đối về cơ cấu ngành nghề và trình độ đào tạo đáp ứng yêu cầu phát triển điện ảnh dân tộc và hội nhập quốc tế.

- Nâng cấp chất lượng đào tạo chính quy tại các cơ sở đào tạo về điện ảnh theo hướng chuyên nghiệp và hiện đại.

- Đa dạng hóa phương thức đào tạo; khuyến khích thành phần kinh tế tư nhân tham gia đào tạo nguồn nhân lực điện ảnh.

3.4.3. Các giải pháp đề xuất giải quyết vấn đề

Có 2 giải pháp sau:

- *Giải pháp 1:* Giữ nguyên như quy định của Luật Điện ảnh.

- *Giải pháp 2:* “Hỗ trợ từ ngân sách nhà nước và từ nguồn xã hội hóa nhằm đổi mới, nâng cao chất lượng giáo trình và cải tiến phương pháp giảng dạy tại các trường điện ảnh quốc gia; cử sinh viên xuất sắc đi đào tạo ngắn hạn hoặc dài hạn về nghệ thuật, kỹ thuật, quản lý sản xuất, phát hành, phổ biến phim ở các nước có nền điện ảnh phát triển”.

4.3.4. Đánh giá tác động của các giải pháp

4.3.4.1. Giải pháp 1: Giữ nguyên như quy định của Luật Điện ảnh

a) Tác động về kinh tế

- Tác động tích cực:

Không có tác động tích cực về kinh tế.

- Tác động tiêu cực:

Vì Nhà nước đã loại bỏ mục tiêu phát triển điện ảnh trong Chương trình mục tiêu phát triển văn hóa từ năm 2011, nên các trường Đại học Điện ảnh quốc gia không nhận được sự hỗ trợ kinh phí để đổi mới chất lượng giảng dạy cũng như cử sinh viên xuất sắc đi đào tạo ở nước ngoài.

b) Tác động về xã hội

- Tác động tích cực:

Không có tác động tích cực về xã hội.

- Tác động tiêu cực:

Chất lượng đào tạo chưa đáp ứng được nhu cầu phát triển dẫn đến chất lượng nguồn nhân lực vừa thiếu, vừa chưa đủ trình độ, kỹ năng để tham gia vào quá trình sản xuất, phát hành và phổ biến phim.

c) Tác động về giới

Không có tác động về giới.

d) Tác động về thủ tục hành chính

- Tác động tích cực:

Không phát sinh thủ tục hành chính.

- Tác động tiêu cực

Không có tác động tiêu cực về thủ tục hành chính.

đ) Tác động về hệ thống pháp luật

- Tác động tích cực:

Không có tác động tích cực đối với hệ thống pháp luật.

- Tác động tiêu cực:

Quy định của Luật Điện ảnh về chính sách đào tạo nguồn nhân lực không khả thi, do nguồn kinh phí hỗ trợ từ Nhà nước hạn chế.

4.3.4.2. Giải pháp 2: “Hỗ trợ từ ngân sách nhà nước và từ nguồn xã hội hóa đổi mới, nâng cao chất lượng giáo trình và cải tiến phương pháp giảng dạy tại các trường điện ảnh quốc gia; hỗ trợ cử sinh viên xuất sắc đi đào tạo ngắn hạn hoặc dài hạn về nghệ thuật, kỹ thuật, quản lý sản xuất, phát hành, phổ biến phim ở các nước có nền điện ảnh phát triển”

a) Tác động về kinh tế

- Tác động tích cực:

Tạo được nguồn hỗ trợ từ kinh phí của Nhà nước và xã hội hóa để đổi mới và nâng cao chất lượng giảng dạy tại các trường Đại học Điện ảnh quốc gia, cử sinh viên xuất sắc đi đào tạo ngắn hạn hoặc dài hạn về nghệ thuật, kỹ thuật, quản lý sản xuất, phát hành, phổ biến phim ở các nước có nền điện ảnh phát triển.

- Tác động tiêu cực:

Không có tác động tiêu cực về kinh tế.

b) Tác động về xã hội

- Tác động tích cực:

Tạo được nguồn nhân lực chiến lược đủ trình độ, kỹ năng phù hợp với xu thế phát triển của công nghệ sản xuất, phát hành và phổ biến phim tiên tiến trên thế giới, góp phần san lấp khoảng trống giữa thế hệ các nghệ sĩ đã trưởng thành và thế hệ nghệ sĩ trẻ, tạo ra lực lượng nòng cốt trong sự nghiệp phát triển điện ảnh dân tộc.

- Tác động tiêu cực:

Không có tác động tiêu cực về xã hội.

c) Tác động về giới

Việc sửa đổi, bổ sung quy định theo đề xuất tại Giải pháp 2 sẽ có tác động tích cực về giới. Theo đó, các nhà quản lý, các thành phần sáng tác là nữ như biên kịch, đạo diễn, quay phim, họa sĩ, nhạc sĩ, diễn viên, kỹ thuật viên,...sẽ có điều kiện thuận lợi trong nghiên cứu, học tập nhằm phát huy năng lực, tài năng của mình trong quá trình tham gia các hoạt động điện ảnh, sau khi tốt nghiệp.

d) Tác động về thủ tục hành chính

- Tác động tích cực

Không phát sinh thủ tục hành chính mới.

- Tác động tiêu cực:

Không có tác động tiêu cực về thủ tục hành chính.

đ) Tác động về hệ thống pháp luật

- Tác động tích cực:

Quy định về chính sách hỗ trợ, khuyến khích đào tạo nguồn nhân lực điện ảnh trong Luật Điện ảnh (sửa đổi) có tính khả thi cao, phù hợp với đường lối, chính sách của Đảng và hệ thống pháp luật của Nhà nước.

- Tác động tiêu cực:

Không có tác động tiêu cực đối với hệ thống pháp luật.

4.3.5. Kiến nghị giải pháp lựa chọn

Lựa chọn Giải pháp 2.

Vì các lý do sau:

- Công nghệ sản xuất, phát hành và phổ biến phim trên thế giới đã và đang phát triển nhanh chóng và ngày càng hiện đại, đòi hỏi phải đổi mới giáo trình, cải tiến phương pháp giảng dạy mới đáp ứng yêu cầu đào tạo nguồn nhân lực phù hợp với xu thế thay đổi và phát triển công nghệ, để sinh viên sau khi tốt nghiệp có thể vận dụng ngay được kiến thức đã được đào tạo trong các hoạt động điện ảnh.

- Nhằm khuyến khích phát hiện và phát triển tài năng về nghệ thuật, kỹ thuật, quản lý sản xuất, phát hành, phổ biến phim, xây dựng đội ngũ nòng cốt trong sự nghiệp phát triển điện ảnh dân tộc ngang hàng với điện ảnh khu vực và thế giới.

3.5. Về xây dựng chính sách ưu đãi (incentive) cho các đoàn làm phim nước ngoài vào thực hiện các dự án sản xuất phim tại Việt Nam

3.5.1. Xác định vấn đề bất cập

Quy định về ưu đãi tài chính, hoặc thuế đối với các đoàn làm phim nước ngoài vào làm phim tại nước sở tại là chính sách phổ biến áp dụng tại hầu hết các quốc gia trên thế giới. Theo thống kê của Olsberg•SPI một công ty tư vấn quốc tế trong ngành công nghiệp sáng tạo tại Anh, hiện có 97 quốc gia và chính phủ bang đang áp dụng chính sách tự động ưu đãi linh hoạt về tài chính đối với các đoàn làm phim vào quay phim tại nước sở tại và thu được kết quả cao về thu hút đoàn làm phim nước ngoài, số lượng tài chính do các đoàn làm phim chi tiêu và số lượng khách du lịch đến thăm các bối cảnh quay phim do đoàn làm phim sử dụng tại nước sở tại. Thực hiện chính sách ưu đãi, các quốc gia thu lại lợi ích trên nhiều lĩnh vực như tăng cường cơ sở vật chất và trình độ nhân lực cho ngành điện ảnh và truyền hình, tạo công ăn việc làm, thu hút du lịch, quảng bá hình ảnh đất nước,... Những lợi ích trên có thể tính được về mặt kinh tế ví dụ như trong năm 2016-2017, Australia thu lại được 3,98 đô la trên mỗi đô la chi ra, Ireland thu được 2,82/01 euro và Anh là 7,69/01 bảng. Các quốc gia Đông Nam Á và láng giềng của Việt Nam như Campuchia, Thái Lan, Malaysia, Singapore, Trung Quốc,...đều áp dụng chính sách này và đã đạt được được nhiều lợi ích về mặt kinh tế, thu hút khách du lịch cũng như quảng bá hình ảnh. Luật Điện ảnh chưa quy định chính sách khuyến khích nhằm thu hút các tổ chức, cá nhân nước ngoài vào hợp tác sản xuất phim với doanh nghiệp sản xuất phim của Việt Nam hoặc thuê sử dụng các dịch vụ do doanh nghiệp sản xuất phim Việt Nam cung cấp. Do vậy, học tập kinh nghiệm quốc tế và vì lợi ích lâu dài, Luật Điện ảnh (sửa đổi) cần nghiên cứu, áp dụng.

3.5.2. Mục tiêu giải quyết vấn đề

Xây dựng mới chính sách khuyến khích nhằm thu hút các tổ chức, cá nhân nước ngoài vào hợp tác sản xuất phim với doanh nghiệp sản xuất phim của Việt Nam hoặc thuê sử dụng các dịch vụ do doanh nghiệp sản xuất phim Việt Nam cung cấp.

3.5.3. Các giải pháp giải quyết vấn đề

Có 2 giải pháp sau:

- *Giải pháp 1:* Giữ nguyên quy định Luật Điện ảnh, không xây dựng quy định về chính sách này.

- *Giải pháp 2:* Xây dựng chính sách ưu đãi cho cho các đoàn làm phim vào thực hiện các dự án sản xuất phim tại Việt Nam.

3.5.4. Đánh giá tác động của các giải pháp

3.5.4.1. Giải pháp 1: Giữ nguyên quy định Luật Điện ảnh, không xây dựng quy định về chính sách này

a) Tác động về kinh tế

- Tác động tích cực:

Không có tác động tích cực nào về kinh tế.

- Tác động tiêu cực:

Làm thất thu một số lượng lớn về tài chính do các đoàn làm phim nước ngoài mang đến chi tiêu trong quá trình sản xuất phim tại Việt Nam.

Làm giảm nguồn thu từ dịch vụ du lịch do không tận dụng được cơ hội quảng bá hình ảnh, đất nước, con người, bản sắc văn hóa của Việt Nam cũng như cơ hội quảng bá du lịch của Việt Nam ra thế giới thông qua dự án sản xuất phim của nước ngoài thực hiện tại Việt Nam.

b) Tác động về xã hội

- Tác động tích cực:

Không có tác động tích cực nào về xã hội.

- Tác động tiêu cực:

Làm giảm thiểu cơ hội đào tạo tại chỗ cho các nhà làm phim Việt Nam, giảm thiểu cơ hội tạo việc làm cho người lao động trong ngành; hạn chế mở rộng hợp tác quốc tế trong sản xuất phim và giảm cơ hội quảng bá, đất nước con người Việt Nam.

c) Tác động về giới

Không có tác động về giới.

d) Tác động về thủ tục hành chính

- Tác động tích cực:

Không phát sinh thủ tục hành chính mới.

- Tác động tiêu cực:

Không có tác động tiêu cực về thủ tục hành chính.

đ) Tác động về hệ thống pháp luật

- Tác động tích cực:

Không có tác động tích cực đối với hệ thống pháp luật

- Tác động tiêu cực:

Việc giữ nguyên như quy định như Luật Điện ảnh không gây tác động tiêu cực đến hệ thống pháp luật. Tuy nhiên, việc không quy định chính sách ưu đãi cho các đoàn làm phim vào thực hiện các dự án sản xuất phim tại Việt Nam là chưa phù hợp với thực tiễn và phát triển thương mại quốc tế, vì vậy chưa huy động được nguồn lực bên ngoài cho sự phát triển của điện ảnh dân tộc.

2.5.4.2. Giải pháp 2: Xây dựng chính sách ưu đãi cho các đoàn làm phim vào thực hiện các dự án sản xuất phim tại Việt Nam

a) Tác động về kinh tế

- Tác động tích cực:

Khuyến khích, thu hút được nguồn tài chính lớn mà các cá nhân, tổ chức nước ngoài mang vào Việt Nam sản xuất phim; góp phần quảng bá điểm đến và gia tăng số lượng khách du lịch đến Việt Nam.

- Tác động tiêu cực:

Có thể ảnh hưởng ít nhiều đến nguồn thu ngân sách nhà nước do việc thực hiện ưu đãi, chiết khấu tài chính theo tỷ lệ nhất định đối với các dự án sản xuất phim nước ngoài tại Việt Nam.

b) Tác động về xã hội

- Tác động tích cực:

Việc gia tăng các dự án làm phim nước ngoài vào Việt Nam sẽ tạo thêm việc làm, tăng nguồn lao động chất lượng cao cho ngành điện ảnh, tăng cường quảng bá hình ảnh đất nước, con người và văn hóa Việt Nam thông qua việc thực hiện các dự án làm phim nước ngoài tại Việt Nam.

- Tác động tiêu cực:

Cần tăng cường các biện pháp quản lý nhà nước đối với các dự án sản xuất phim nước ngoài vào Việt Nam để tránh việc trốn thuế, cạnh tranh không lành mạnh và sản xuất những bộ phim có nội dung vi phạm những điều cấm trong hoạt động điện ảnh.

c) Tác động về giới

Các thành phần sáng tác là nữ như: biên kịch, đạo diễn, quay phim, họa sĩ, nhạc sĩ, diễn viên, kỹ thuật viên,...sẽ có điều kiện thuận lợi để trong quá trình làm việc với các nhà làm phim nước ngoài để học hỏi kinh nghiệm, công nghệ sản xuất phim, trau dồi trình độ ngoại ngữ nhằm phát huy năng lực, tài năng của mình trong quá trình tham gia các hoạt động điện ảnh.

d) Tác động về thủ tục hành chính

- Tác động tích cực:

Thủ tục ưu đãi tín dụng, cắt giảm các loại thuế, phí, chiết khấu tài chính (hoàn thuế, phí) đối với các dự án sản xuất phim nước ngoài tại Việt Nam sẽ quy định tại các văn bản hướng dẫn thi hành Luật Điện ảnh (sửa đổi) phù hợp với các hệ thống luật về tài chính, thuế sẽ không làm phát sinh thủ tục hành chính.

- Tác động tiêu cực:

Đây là lần đầu tiên, các doanh nghiệp điện ảnh tiến hành các thủ tục ưu đãi, chiết khấu tài chính (hoàn thuế) đối với các dự án sản xuất phim nước ngoài tại Việt Nam nên không tránh khỏi ngỡ ngàng và lúng túng trong quá trình thực hiện.

đ) Tác động đối với hệ thống pháp luật

- Tác động tích cực:

Việc quy định chính sách ưu đãi, chiết khấu tài chính (hoàn thuế) đối với các dự án sản xuất phim nước ngoài tại Việt Nam tạo hành lang pháp lý, điều kiện thuận lợi cho các hoạt động đầu tư và kinh doanh trong ngành điện ảnh, đồng thời đảm bảo tính khả thi của các quy định trong Luật Điện ảnh (sửa đổi).

- Tác động tiêu cực:

Việc quy định chính sách ưu đãi, chiết khấu tài chính (hoàn thuế) đối với các dự án sản xuất phim nước ngoài tại Việt Nam có liên quan mật thiết đến các quy định của Luật Thuế. Vì vậy, trong quá trình soạn thảo văn bản hướng dẫn thi hành Luật để trình Chính phủ phê duyệt cần có sự phối hợp chặt chẽ giữa Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch và Bộ Tài chính.

3.5.5. Kiến nghị giải pháp lựa chọn

Lựa chọn Giải pháp 2: Vì đây là giải pháp có tính khả thi cao, phù hợp với thực tiễn Việt Nam và thông lệ quốc tế, việc thực hiện có hiệu quả chính sách này sẽ góp phần bảo vệ và hỗ trợ phát triển điện ảnh Việt Nam trước sự cạnh tranh mạnh mẽ trong công nghiệp điện ảnh của thế giới, đồng thời tăng cường hội nhập và hỗ trợ xúc tiến du lịch, một trong những ngành kinh tế mũi nhọn hiện nay.

II. CHÍNH SÁCH 2: ĐẶT HÀNG SẢN XUẤT PHIM SỬ DỤNG NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC

1. Xác định vấn đề bất cập

Việc đặt hàng sản xuất phim sử dụng ngân sách nhà nước được quy định tại Luật Điện ảnh. Cụ thể:

- Luật Điện ảnh quy định thể loại, đề tài của phim được Nhà nước tài trợ sản xuất bằng nguồn ngân sách nhà nước: *“Tài trợ cho việc sản xuất phim truyện về đề tài thiếu nhi, truyền thống lịch sử, dân tộc thiểu số; phim tài liệu, phim khoa học, phim hoạt hình”*.

Vấn đề bất cập: Việc giới hạn đề tài, thể loại đề tài trợ, đặt hàng sản xuất phim gây khó khăn trong việc chọn kịch bản hay, hạn chế sáng tạo và giảm hiệu quả xã hội của tác phẩm điện ảnh.

- Luật Điện ảnh quy định phương thức Nhà nước đặt hàng sản xuất phim: *“Đối với phim đặt hàng sử dụng ngân sách nhà nước, chủ đầu tư dự án sản xuất phim phải tuyển chọn kịch bản văn học trên cơ sở ý kiến của hội đồng thẩm định kịch bản văn học và chọn doanh nghiệp sản xuất phim theo quy định của Luật Đấu thầu. Hội đồng thẩm định kịch bản văn học do chủ đầu tư dự án sản xuất phim thành lập có trách nhiệm thẩm định kịch bản văn học để tư vấn cho chủ đầu tư”*.

Những quy định này xuất phát từ quan niệm chủ quan cho rằng, trong nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, mọi hoạt động sản xuất hàng hóa có sử dụng ngân sách nhà nước đều phải thực hiện thông qua đấu thầu nhằm đảm bảo tính minh bạch, công bằng, tránh việc cơ quan nhà nước đặt hàng sản xuất phim theo cách “vừa đá bóng, vừa thổi còi”, cơ chế “xin - cho” hoặc “thiên vị” trong quá trình đặt hàng. Và việc đặt hàng sản xuất phim bị chia làm hai giai đoạn “chọn kịch bản” và “chọn doanh nghiệp sản xuất phim”.

Tuy nhiên, trong thực tiễn thi hành Luật Điện ảnh, quy định này có 02 điểm bất cập sau đây:

- **Thứ nhất:** Quy định chưa phản ánh được tính đặc thù của sản xuất một tác phẩm nghệ thuật điện ảnh. Đó là:

+ Sản xuất một tác phẩm nghệ thuật gắn liền với lao động sáng tạo, quyền tác giả, quyền sở hữu trí tuệ của cá nhân và cơ sở sản xuất phim. Vì vậy, khi áp dụng các hình thức đấu thầu nói trên sẽ xảy ra trường hợp nhà sản xuất trúng thầu không nhận được sự đồng ý của tác giả kịch bản để đưa vào sản xuất.

+ Sản phẩm điện ảnh (bộ phim) là sản phẩm đơn chiếc, không lặp lại, mỗi bộ phim có một yêu cầu khác nhau về nội dung, phương pháp thực hiện, thủ pháp nghệ thuật, đạo diễn, diễn viên và các thành phần làm phim khác. Trên thực tế, tùy theo thành phần sáng tạo và nội dung kịch bản, mỗi bộ phim luôn có yêu cầu khác nhau về bối cảnh, thiết bị kỹ thuật, công nghệ, đạo cụ,... không có khuôn mẫu chung. Nếu chỉ căn cứ vào giá dự thầu thấp để lựa chọn đơn vị sản xuất phim thì có thể sẽ cho ra một sản phẩm điện ảnh có chất lượng không đảm bảo về nội dung, nghệ thuật và công nghệ sản xuất, bộ phim có thể không được công chúng đón nhận, không đạt được hiệu quả xã hội, gây lãng phí ngân sách nhà nước.

- **Thứ hai:** Quy định chưa nghiên cứu kinh nghiệm của quốc tế về vấn đề Nhà nước đặt hàng sản xuất phim, bảo hộ điện ảnh dân tộc, theo đó các quốc gia khác trên thế giới đều tiến hành tài trợ, đặt hàng sản xuất phim, thông qua các quỹ hỗ trợ phát triển điện ảnh, không quốc gia nào thực hiện đấu thầu sản xuất phim.

Vì vậy, sau 12 năm thi hành Luật Điện ảnh, Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch không thể xây dựng được Thông tư Hướng dẫn việc đặt hàng sản xuất phim có sử dụng ngân sách nhà nước vì thiếu tính khả thi. Việc này dẫn đến thực trạng

là từ khi Luật có hiệu lực thi hành đến nay, chưa có dự án sản xuất phim nào sử dụng ngân sách nhà nước được thực hiện theo phương thức đấu thầu. Việc đặt hàng sản xuất phim trong suốt thời gian qua tạm thời thực hiện theo kế hoạch hàng năm. Từ năm 2013 việc đặt hàng sản xuất phim bị gián đoạn và chuyển sang thực hiện theo Quyết định cá biệt của Thủ tướng Chính phủ. Số lượng phim truyện Nhà nước đặt hàng bị giảm dần. Giai đoạn 2015 đến 2017 chỉ có 03 phim truyện được Nhà nước đặt hàng. Việc chỉ có ít phim truyện đặt hàng bằng nguồn ngân sách nhà nước, gây ảnh hưởng đến việc định hướng sáng tác, tuyên truyền, giáo dục chính sách của Đảng và Nhà nước, tổ chức sự kiện chính trị, ngoại giao, văn hóa trong các dịp kỷ niệm.

Để giải quyết bất cập nói trên, ngày 08 tháng 4 năm 2019, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Quyết định số 17/2019/QĐ-TTg về một số gói thầu, nội dung mua sắm nhằm duy trì hoạt động thường xuyên được áp dụng hình thức lựa chọn nhà thầu trong trường hợp đặc biệt theo quy định tại Điều 26 của Luật Đấu thầu. Theo đó, tại khoản 16 Điều 3 Quyết định quy định gói thầu hợp tác, sản xuất phim phục vụ nhiệm vụ chính trị được giao nằm trong “Danh mục các gói thầu, nội dung mua sắm nhằm duy trì hoạt động thường xuyên được áp dụng hình thức lựa chọn nhà thầu trong trường hợp đặc biệt” và tại khoản 4 Điều 4 Quyết định cũng quy định quy trình chọn nhà thầu đối với gói thầu nêu tại khoản 16 Điều 3 Quyết định.

Tuy nhiên, đối với lĩnh vực đặt hàng sản xuất phim sử dụng ngân sách nhà nước, Quyết định số 17/2019/QĐ-TTg chỉ là giải pháp tình thế để giải quyết vấn đề cơ sở pháp lý cho việc sản xuất phim đặt hàng sử dụng ngân sách nhà nước trong thời gian chưa sửa đổi Luật Điện ảnh.

2. Mục tiêu giải quyết vấn đề

2.1. Thay đổi quy định về đề tài, thể loại phim được Nhà nước đặt hàng sản xuất.

Luật Điện ảnh (sửa đổi) cần có những quy định nhằm tạo điều kiện mở rộng nhóm đề tài sang đề tài chiến tranh cách mạng, lãnh tụ; giữ gìn văn hóa truyền thống nhằm đáp ứng yêu cầu giáo dục, xây dựng nhân cách con người mới theo tinh thần Nghị quyết số 33/NQ-TU ngày 09 tháng 6 năm 2014 của Hội nghị Ban chấp hành Trung ương lần thứ IX về xây dựng và phát triển văn hóa, con người Việt Nam đáp ứng yêu cầu phát triển bền vững của đất nước.

2.2. Thay đổi quy định về phương thức Nhà nước đặt hàng sản xuất phim

Luật Điện ảnh (sửa đổi) cần có những quy định về phương thức Nhà nước đặt hàng sản xuất phim đảm bảo các yêu cầu: vừa thông thoáng vừa chặt chẽ, công khai minh bạch vừa tạo sự công bằng đối với mọi doanh nghiệp sản xuất phim và có tính khả thi cao, nhằm tháo gỡ khó khăn, tạo điều thuận lợi trong việc Nhà nước bố trí ngân sách và ban hành văn bản hướng dẫn quy định giải ngân cho đặt hàng sản xuất phim, đồng thời tạo điều kiện thuận lợi và khuyến khích các doanh nghiệp và nghệ sĩ sản xuất những bộ phim phục vụ nhiệm vụ chính trị, có tính

nhân văn, tính sáng tạo; mang đậm tính dân tộc, chứa đựng tính hiện đại, vừa khuyến khích sự say mê sáng tạo của các nghệ sĩ điện ảnh, đáp ứng được nhu cầu thưởng thức ngày càng cao của nhân dân.

3. Các giải pháp đề xuất giải quyết vấn đề

Có 2 giải pháp sau:

Giải pháp 1: Giữ nguyên như quy định tại Luật Điện ảnh.

Giải pháp 2: Xây dựng quy định mới tại Luật Điện ảnh (sửa đổi) về phương thức của Nhà nước đặt hàng sản xuất phim sử dụng ngân sách nhà nước không qua đấu thầu, theo hướng:

- Mở rộng nhóm đề tài phim được Nhà nước đặt hàng sản xuất về lãnh tụ, chiến tranh cách mạng, giữ gìn văn hóa truyền thống, phát triển văn hóa, con người Việt Nam đáp ứng yêu cầu phát triển bền vững của đất nước.

- Nhà nước đặt hàng sản xuất phim sử dụng ngân sách nhà nước theo quy trình do Chính phủ quy định. Theo đó, chủ đầu tư thực hiện việc đặt hàng sản xuất phim sử dụng ngân sách nhà nước theo quy trình được xây dựng tại Nghị định hướng dẫn thi hành Luật Điện ảnh (sửa đổi) và các văn bản pháp luật có liên quan.

4. Đánh giá tác động của các giải pháp

4.1. Tác động của Giải pháp 1: Giữ nguyên như quy định tại Luật Điện ảnh

a) Tác động về kinh tế

- Tác động tích cực:

Mặc dù việc sản xuất phim đặt hàng sử dụng ngân sách nhà nước theo phương thức đấu thầu chưa được thực hiện theo quy định của Luật Điện ảnh nhưng để tháo gỡ những khó khăn cho ngành điện ảnh trong việc đặt hàng sản xuất phim bằng nguồn ngân sách nhà nước, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành một số Quyết định cá biệt giao nhiệm vụ và bố trí ngân sách nhà nước đặt hàng sản xuất phim không thông qua phương thức đấu thầu theo từng giai đoạn (giai đoạn 2015 - 2017 và 2018 - 2021).

- Tác động tiêu cực:

Sau nhiều năm thực hiện Luật Điện ảnh, văn bản hướng dẫn việc đấu thầu sản xuất phim theo quy định của Luật không thể xây dựng được, nên chưa có phim Việt Nam nào được sản xuất bằng nguồn ngân sách nhà nước thông qua đấu thầu, dẫn đến không giải ngân được nguồn ngân sách dành cho phát triển điện ảnh, cơ quan quản lý nhà nước không hoàn thành nhiệm vụ đặt hàng sản xuất phim, nghệ sĩ điện ảnh mất đi cơ hội sáng tác. Quyết định cá biệt của Thủ tướng Chính phủ giao nhiệm vụ và bố trí ngân sách đặt hàng sản xuất phim không thông qua phương thức đấu thầu chỉ có thời hạn nhất định (trong 03 năm) khiến cho các cơ quan quản lý nhà nước và doanh nghiệp sản xuất phim luôn trong tình trạng bị động và gặp nhiều khó khăn khi phải thực hiện các thủ tục hành chính dẫn đến chậm giải ngân. Khi được cấp tiền thời gian còn lại quá ngắn, không đủ để hoàn thành phim.

Hết năm ngân sách kinh phí sản xuất phim bị hủy không được chuyển sang năm sau theo quy định của Luật Ngân sách.

b) Tác động về xã hội

- Tác động tích cực:

Việc thực hiện các Quyết định cá biệt của Thủ tướng Chính phủ giao nhiệm vụ và bố trí ngân sách nhà nước đặt hàng sản xuất phim đối với đề tài và thể loại phim theo quy định của Luật Điện ảnh không thông qua phương thức đấu thầu đã phần nào đáp ứng yêu cầu thực hiện nhiệm vụ chính trị của Đảng và Nhà nước trong quảng bá truyền thống, hình ảnh đất nước, con người và bản sắc văn hóa Việt Nam thông qua các tác phẩm điện ảnh.

- Tác động tiêu cực:

Trong thời gian chưa có văn bản hướng dẫn đặt hàng sản xuất phim thông qua đấu thầu theo quy định của Luật Điện ảnh, Nhà nước không bố trí kinh phí để đặt hàng sản xuất phim, dẫn đến không có tác phẩm điện ảnh mang tính định hướng sáng tác, tính giáo dục và nghệ thuật, phim mang thông điệp tích cực đến người xem, góp phần xây dựng nhân cách con người văn minh, hiện đại, làm chủ đất nước.

Không có phim được đặt hàng sản xuất bằng nguồn ngân sách nhà nước, dẫn đến chất lượng nội dung và nghệ thuật của phim Việt Nam còn nhiều hạn chế, trong khi phim do tư nhân sản xuất bằng nguồn vốn xã hội hóa, thường chỉ quan tâm đến lợi nhuận, ít làm phim lịch sử truyền thống, phim thiếu nhi.

Không có phim được đặt hàng sản xuất bằng nguồn ngân sách nhà nước làm thiếu đi nguồn phim tham gia các liên hoan phim trong nước và quốc tế, sự kiện chính trị, ngoại giao nhằm quảng bá hình ảnh đất nước, con người và bản sắc văn hóa Việt Nam thông qua các tác phẩm điện ảnh với bè bạn quốc tế.

c) Tác động về giới

Không có tác động về giới.

d) Tác động về thủ tục hành chính

- Tác động tích cực:

Việc giữ nguyên như quy định của Luật Điện ảnh sẽ không làm phát sinh các thủ tục hành chính.

- Tác động tiêu cực:

Việc không xây dựng văn bản hướng dẫn đặt hàng sản xuất phim thông qua đấu thầu theo quy định của Luật Điện ảnh, dẫn đến việc, trước mắt, Thủ tướng Chính phủ phải tạm thay thế bằng các Quyết định giao kế hoạch và bố trí ngân sách để đặt hàng sản xuất phim hàng năm. Tuy nhiên, đây là phương thức không ổn định và phải tuân thủ nhiều quy định không phù hợp với đặc thù sản phẩm điện ảnh, phát sinh ra nhiều thủ tục hành chính, nhiều khâu xét duyệt gây lãng phí về thời gian, công sức và tiền vốn cho cả doanh nghiệp và cơ quan quản lý nhà nước.

d) Tác động về hệ thống pháp luật

- Tác động tích cực:

Nếu giữ nguyên như quy định tại Luật Điện ảnh thì việc đặt hàng sản xuất phim sử dụng ngân sách nhà nước thực hiện theo Nghị định số 32/2019/NĐ-CP ngày 10 tháng 4 năm 2019 của Chính phủ quy định giao nhiệm vụ, đặt hàng hoặc đấu thầu cung cấp sản phẩm sử dụng ngân sách nhà nước từ nguồn kinh phí thường xuyên và Quyết định số 17/2019/QĐ-TTg ngày 18 tháng 4 năm 2019 về một số gói thầu, nội dung mua sắm nhằm duy trì hoạt động thường xuyên được áp dụng hình thức lựa chọn nhà thầu trong trường hợp đặc biệt theo quy định tại Điều 26 của Luật Đấu thầu.

- Tác động tiêu cực:

Việc đặt hàng sản xuất phim sử dụng ngân sách nhà nước thực hiện theo theo Nghị định số 32/2019/NĐ-CP ngày 10/4/2019 của Chính phủ và Quyết định số 17/2019/QĐ-TTg về một số gói thầu, nội dung mua sắm nhằm duy trì hoạt động thường xuyên được áp dụng hình thức lựa chọn nhà thầu trong trường hợp đặc biệt theo quy định tại Điều 26 của Luật Đấu thầu đều thực hiện theo các văn bản dưới luật và mang tính giải quyết tình thế, vẫn duy trì thực hiện đặt hàng sản xuất phim sử dụng ngân sách nhà nước theo quy định của Luật Đấu thầu, chưa thể hiện tính đặc thù của sản xuất một tác phẩm điện ảnh và không phù hợp với thông lệ quốc tế.

4.2. Tác động của Giải pháp 2: Xây dựng quy định mới tại Luật Điện ảnh (sửa đổi) về chính sách của Nhà nước tài trợ, đặt hàng sản xuất phim sử dụng ngân sách nhà nước không qua đấu thầu

a) Tác động về kinh tế

- Tác động tích cực:

Đây là giải pháp phù hợp với tính đặc thù của sản xuất tác phẩm nghệ thuật điện ảnh và phù hợp với thông lệ quốc tế. Với việc quy định mở rộng đề tài và thể loại phim và quy định thực hiện việc đặt hàng sản xuất phim sử dụng ngân sách nhà nước sẽ phát huy tiềm năng sáng tạo của nghệ sĩ để sản xuất nhiều bộ phim có giá trị về nội dung, nghệ thuật, kỹ thuật; tạo thêm việc làm và thu nhập cho nghệ sĩ, nhân viên kỹ thuật và người lao động trong lĩnh vực sản xuất phim. Đặc biệt, việc quy định mở rộng đề tài và thể loại phim và quy định thực hiện việc đặt hàng sản xuất phim sử dụng ngân sách nhà nước sẽ góp phần tích cực làm tăng số lượng phim Việt Nam phổ biến tại rạp.

- Tác động tiêu cực:

Tuy nhiên, khi thực hiện việc đặt hàng sản xuất phim sử dụng ngân sách nhà nước theo quy định của giải pháp này, nếu không thực hiện việc lựa chọn kịch bản, thẩm định chặt chẽ, khách quan, với trình độ nghề nghiệp cao, cùng các phương án sản xuất và phương án phát hành phổ biến phim, thì có thể dẫn đến

tình trạng phim do nhà nước đặt hàng sản xuất không thu hút được khán giả, doanh thu chiếu phim hạn chế, không đảm bảo thu lợi nhuận để tái đầu tư vào sản xuất.

b) Tác động về xã hội

- Tác động tích cực:

Việc quy định mở rộng đề tài, thể loại phim và thực hiện việc đặt hàng sản xuất phim sử dụng ngân sách nhà nước (không qua đấu thầu) tạo thuận lợi cho việc sáng tạo tác phẩm điện ảnh đáp ứng yêu cầu thực hiện nhiệm vụ chính trị của Đảng và Nhà nước, quảng bá truyền thống dân tộc, hình ảnh đất nước, con người và bản sắc văn hóa Việt Nam; khơi dậy tiềm năng sáng tạo của nghệ sĩ và doanh nghiệp sản xuất phim để sản xuất ra những bộ phim Việt Nam mang tính nhân văn, sáng tạo, tiên tiến, đậm đà bản sắc dân tộc; góp phần xây dựng nhân cách con người văn minh, hiện đại, làm chủ đất nước; góp phần đáp ứng nhu cầu hưởng thụ tác phẩm nghệ thuật điện ảnh ngày càng cao của nhân dân. Đồng thời góp phần tạo ra sự bình đẳng, công bằng giữa các doanh nghiệp sản xuất phim, đảm bảo bản quyền tác giả của các thành phần sáng tạo trong sản xuất phim; tạo điều kiện thuận lợi để ngành điện ảnh thực hiện nhiệm vụ quảng bá truyền thống lịch sử, hình ảnh đất nước, con người và bản sắc văn hóa Việt Nam ra thế giới, tăng cường hội nhập quốc tế trong lĩnh vực điện ảnh. Mặt khác, đặt hàng sản xuất phim sử dụng ngân sách nhà nước không qua đấu thầu cũng phù hợp thông lệ quốc tế.

- Tác động tiêu cực:

Việc quy định mở rộng đề tài đặt hàng sản xuất phim sử dụng ngân sách nhà nước, nếu không làm tốt bước lập kế hoạch đề tài có thể dẫn đến sự mất cân đối giữa các đề tài về truyền thống lịch sử, cách mạng, lãnh tụ với các đề tài về xây dựng con người mới trong thời đại công nghiệp hóa, hiện đại hóa và hội nhập quốc tế, theo đó sẽ làm ảnh hưởng đến định hướng sáng tác nghệ thuật điện ảnh.

c) Tác động về giới

Tạo việc làm cho các thành phần đoàn làm phim là nữ tham gia trực tiếp vào quá trình sáng tác và sản xuất phim nhờ việc tăng số lượng phim sản xuất sử dụng ngân sách nhà nước.

d) Tác động về thủ tục hành chính

- Tác động tích cực:

Việc quy định quy trình thực hiện đặt hàng sản xuất phim sử dụng ngân sách nhà nước theo giải pháp 2 sẽ làm giảm thiểu và đơn giản hóa thủ tục hành chính, chủ động trong việc bố trí ngân sách nhà nước và đẩy nhanh quá trình giải ngân, qua đó nâng cao hiệu quả hoạt động của các cơ quan quản lý nhà nước có liên quan đến lĩnh vực đặt hàng sản xuất phim sử dụng ngân sách nhà nước.

- Tác động tiêu cực:

Không có tác động tiêu cực.

đ) Tác động về hệ thống pháp luật

- Tác động tích cực:

Việc quy định mở rộng đề tài và thể loại phim và quy định quy trình thực hiện việc đặt hàng sản xuất phim sử dụng ngân sách nhà nước theo giải pháp 2 có thể thực hiện được ngay khi Luật Điện ảnh (sửa đổi) có hiệu lực mà không nhất thiết phải xây dựng văn bản hướng dẫn dưới luật. Vì đã có các văn bản quy phạm pháp luật có liên quan quy định quy trình thực hiện đặt hàng sản xuất phim với tư cách một dịch vụ công sử dụng ngân sách nhà nước.

Cụ thể là: Đặt hàng sản xuất phim dịch vụ công sử dụng ngân sách nhà nước từ nguồn kinh phí chi thường xuyên sẽ được thực hiện theo Nghị định số 32/2019/NĐ-CP ngày 10 tháng 4 năm 2019 của Chính phủ quy định giao nhiệm vụ, đặt hàng hoặc đấu thầu cung cấp sản phẩm sử dụng ngân sách nhà nước từ nguồn kinh phí thường xuyên. Về định mức kinh tế kỹ thuật để xét chọn nhà sản xuất phim cho từng dự án sẽ được thực hiện theo Quyết định số 1992/QĐ-TTg ngày 11 tháng 12 năm 2017 ban hành Danh mục dịch vụ sự nghiệp công sử dụng ngân sách nhà nước trong lĩnh vực văn hóa, gia đình, thể thao và du lịch. Đặt hàng sản xuất phim sẽ không còn phải căn cứ trên Điều 26 của Luật Đấu thầu và Quyết định số 17/2019/QĐ-TTg ngày 08 tháng 4 năm 2019 của Thủ tướng Chính phủ.

- Tác động tiêu cực:

Không có tác động tiêu cực.

5. Kiến nghị giải pháp lựa chọn

Lựa chọn Giải pháp 2:

Xây dựng quy định mới tại Luật Điện ảnh (sửa đổi) về chính sách của Nhà nước tài trợ, đặt hàng sản xuất phim sử dụng ngân sách nhà nước không qua đấu thầu, theo hướng:

- Mở rộng nhóm đề tài phim được Nhà nước đặt hàng sản xuất.

- Nhà nước đặt hàng sản xuất phim sử dụng ngân sách nhà nước không qua đấu thầu, mà được thực hiện theo một quy trình do Chính phủ quy định. Theo đó, chủ đầu tư thực hiện việc đặt hàng sản xuất phim sử dụng ngân sách nhà nước theo quy trình được xây dựng dưới hình thức văn bản dưới luật.

III. CHÍNH SÁCH 3: QUẢN LÝ PHÁT HÀNH VÀ PHỔ BIẾN PHIM

1. Quy định số buổi chiếu phim Việt Nam đối với mỗi phòng chiếu

Luật Điện ảnh quy định: “Bảo đảm tỷ lệ chiếu phim Việt Nam so với phim nước ngoài, giờ chiếu phim Việt Nam, thời lượng và giờ chiếu phim cho trẻ em theo quy định của Chính phủ”. Nghị định số 54/2010/NĐ-CP của Chính phủ quy định chi tiết một số điều của Luật Điện ảnh đã quy định tỷ lệ phim truyện Việt Nam phải đạt ít nhất 20% tổng số buổi chiếu.

1.1. Xác định vấn đề bất cập

Hiện nay việc quy định tỷ lệ chiếu phim Việt Nam theo quy định của Luật Điện ảnh và Nghị định 54/2010/NĐ-CP ngày 21 tháng 5 năm 2010 của Chính phủ

đã được các doanh nghiệp phổ biến phim thực hiện, tỷ lệ số buổi chiếu phim Việt Nam đã vượt qua 20% trên tổng số buổi chiếu phim tại rạp.

Tuy nhiên, thực tế hiện nay, số buổi chiếu phim Việt Nam chỉ tập trung vào một số thời điểm nhất định trong năm đó là vào các dịp lễ, tết, thời gian chiếu phim hàng ngày được bố trí vào những khung giờ bất lợi cho khán giả, điều này gây khó khăn cho các doanh nghiệp sản xuất phim Việt Nam trong quá trình phát hành phim và thu hồi vốn sản xuất, làm ảnh hưởng đến sự phát triển của ngành công nghiệp điện ảnh Việt Nam.

1.2. Mục tiêu giải quyết vấn đề

Việc quy định số buổi chiếu phim Việt Nam đến phòng chiếu phim buộc các doanh nghiệp phổ biến phim phải cân đối lại tỷ lệ chiếu phim Việt Nam và phim nhập khẩu, qua đó tỷ lệ số buổi chiếu phim Việt Nam sẽ được rải đều cho các tháng trong năm và đúng theo quy định vào bất kỳ thời điểm nào, hạn chế việc chiếu phim nhập khẩu, khuyến khích sản xuất phim Việt Nam.

1.3. Các giải pháp đề xuất để giải quyết vấn đề

Có 2 giải pháp sau:

- *Giải pháp 1:* Giữ nguyên như quy định của Luật Điện ảnh.

- *Giải pháp 2:* Đề xuất quy định số buổi chiếu phim Việt Nam đến với mỗi phòng chiếu và tỷ lệ quy định chiếu phim Việt Nam hàng tháng, hàng quý, hàng năm.

1.4. Đánh giá tác động của giải pháp

1.4.1. Giải pháp 1: Giữ nguyên như quy định của Luật Điện ảnh

a) Tác động về kinh tế

- Tác động tích cực:

Không có tác động tích cực về kinh tế.

- Tác động tiêu cực:

Việc các phim Việt Nam cùng được phát hành trong một thời điểm dẫn đến tình trạng cạnh tranh khốc liệt để phim được ra rạp, những phim lớn sẽ áp đảo các phim vừa và nhỏ, gây nên tình trạng thất thu, không phục hồi được vốn sản xuất để tái đầu tư. Mặt khác, ngoài việc cạnh tranh lẫn nhau phim Việt Nam lại phải cạnh tranh với những phim nhập khẩu vì thông thường vào các dịp lễ, tết đều có nhiều phim “bom tấn” được nhập khẩu để chiếu tại Việt Nam.

b) Tác động về xã hội

- Tác động tích cực:

Không có tác động tích cực về xã hội.

- Tác động tiêu cực:

Không khuyến khích các doanh nghiệp điện ảnh khác tham gia vào lĩnh vực này, một số doanh nghiệp nhỏ đang hoạt động có nguy cơ phá sản. Khán giả yêu thích phim Việt Nam không có điều kiện để thưởng thức thường xuyên vì phim Việt chủ yếu chỉ được sản xuất và phát hành vào một số thời điểm trong năm.

c) Tác động về giới

Không có tác động về giới.

d) Tác động về thủ tục hành chính

- Tác động tích cực.

Không phát sinh thủ tục hành chính mới.

- Tác động tiêu cực:

Không có tác động tiêu cực về thủ tục hành chính.

đ) Tác động về hệ thống pháp luật

- Tác động tích cực

Không có tác động tích cực đối với hệ thống pháp luật

- Tác động tiêu cực:

Quy định của Luật Điện ảnh liên quan đến số buổi chiếu phim Việt Nam thiếu tính khả thi.

1.4.2. Giải pháp 2: Đề xuất quy định số buổi chiếu phim Việt Nam đối với mỗi phòng chiếu và tỉ lệ quy định chiếu phim Việt Nam hàng tháng, hàng quý, hàng năm.

a) Tác động về kinh tế

- Tác động tích cực:

Việc quy định số buổi chiếu phim Việt Nam đối với mỗi phòng chiếu tạo điều kiện cho các doanh nghiệp sản xuất phim Việt không phải chịu nhiều áp lực cạnh tranh giữa phim Việt với nhau và với phim “bom tấn” nhập khẩu khi đưa phim ra rạp. Khả năng thu hồi vốn cao khi có những suất chiếu phù hợp; khi đã thu hồi được vốn thì tiếp tục tái sản xuất.

- Tác động tiêu cực:

Không có tác động tiêu cực về kinh tế.

b) Tác động về xã hội

- Tác động tích cực:

Bảo hộ sự phát triển điện ảnh dân tộc. Khuyến khích các doanh nghiệp điện ảnh cùng tham gia hoạt động sản xuất phim; tạo điều kiện cho khán giả trong việc lựa chọn xem phim Việt hay phim nước ngoài; thúc đẩy sự phát triển cân bằng giữa thị trường phim nội và phim ngoại.

- Tác động tiêu cực:

Không có tác động tiêu cực về xã hội.

c) Tác động về giới

Tạo việc làm và tăng thêm thu nhập cho các thành phần đoàn làm phim là nữ tham gia trực tiếp vào quá trình sáng tác và sản xuất phim nhờ việc tăng doanh thu chiếu phim trong hệ thống rạp chiếu phim trên toàn quốc.

d) Tác động về thủ tục hành chính

- Tác động tích cực:

Thủ tục hành chính đơn giản.

- Tác động tiêu cực:

Phát sinh thủ tục hành chính, kiểm tra và chế độ báo cáo định kỳ.

đ) Tác động về hệ thống pháp luật

- Tác động tích cực:

Phù hợp với hệ thống pháp luật của Việt Nam cũng như những cam kết quốc tế mà Việt Nam đã ký kết như WTO, CPTPP, các Hiệp định thương mại tự do (FTA).

- Tác động tiêu cực:

Sửa đổi một số khoản trong lĩnh vực hoạt động phổ biến phim trong Nghị định số 54/2010/NĐ-CP ngày 21 tháng 5 năm 2010 quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Điện ảnh và Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Điện ảnh.

1.5. Kiến nghị giải pháp lựa chọn

Lựa chọn Giải pháp 2: Vì đây là giải pháp tạo điều kiện bảo hộ sản xuất phim Việt Nam trong điều kiện nhập phim không có hạn ngạch phù hợp với thông lệ quốc tế.

2. Quy định về phổ biến phim trên internet, khai thác phim từ vệ tinh

2.1. Xác định vấn đề bất cập

Luật Điện ảnh quy định: “Việc phổ biến phim trên internet, khai thác phim từ vệ tinh để phổ biến phải thực hiện theo quy định của Luật này và các quy định khác của pháp luật liên quan”.

Từ năm 2006 khi việc phổ biến phim trên internet, khai thác phim từ vệ tinh chưa phát triển, các doanh nghiệp chỉ hầu như chỉ khai thác những phim sau khi đã được phát hành phổ biến tại rạp lên internet. Đến thời điểm hiện nay, khi phát hành phổ biến phim trên internet là một kênh kinh doanh của doanh nghiệp, thì việc có nhiều cơ quan cùng tham gia quản lý nhà nước về lĩnh vực này cần được quy định chi tiết hơn nhằm tăng cường quản lý nhà nước và hạn chế tác động tiêu cực của những sản phẩm văn hóa độc hại.

2.2. Mục tiêu giải quyết vấn đề

Việc quy định chi tiết về thẩm quyền quản lý của từng cơ quan góp phần ổn định việc kinh doanh phát hành phim trên internet, khai thác phim từ vệ tinh.

2.3 Các giải pháp đề xuất để giải quyết vấn đề

- *Giải pháp 1:* Giữ nguyên như quy định tại Luật Điện ảnh .

- *Giải pháp 2:* Đề xuất quy định chi tiết thẩm quyền quản lý của các cơ quan quản lý nhà nước, trong đó quy định theo hướng phân cấp quản lý cho Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương nhằm quản lý nội dung các phim phát trên internet, phim khai thác từ vệ tinh, do các doanh nghiệp có máy chủ đặt tại Việt Nam và đăng ký kinh doanh tại địa phương phát hành. Quy định Bộ Thông tin và Truyền thông quy định áp dụng các biện pháp kỹ thuật đồng thời bổ sung chế tài trong các văn bản quy phạm pháp luật để kiểm soát việc tuân thủ các quy định về kiểm soát nội dung phim theo hệ thống pháp luật Việt Nam đối với các nhà phát hành có hệ thống máy chủ đặt tại nước ngoài.

2.4. Đánh giá tác động của giải pháp

2.4.1. Giải pháp 1: Giữ nguyên như quy định tại Luật Điện ảnh

a) Tác động về kinh tế

- Tác động tích cực:

Không có tác động tích cực về kinh tế.

- Tác động tiêu cực:

Không có quy định cụ thể đơn vị chịu trách nhiệm kiểm soát hoạt động phổ biến phim trên internet, khai thác từ vệ tinh có thể dẫn đến thất thu thuế từ hoạt động phổ biến phim gắn liền với quảng cáo thương mại.

b) Tác động về xã hội

- Tác động tích cực:

Không có tác động tích cực về xã hội.

- Tác động tiêu cực:

Nhiều bộ phim được phát sóng tràn lan trên internet, khó kiểm soát nội dung, làm ảnh hưởng đến giáo dục, thị hiếu, thẩm mỹ của khán giả, gây bức xúc trong dư luận; gây nhiều khó khăn trong công tác quản lý xã hội, giáo dục, tuyên truyền tầng lớp thanh thiếu niên.

c) Tác động về giới

- Tác động tích cực:

Không có tác động tích cực về giới.

- Tác động tiêu cực:

Nếu không quản lý tốt những bộ phim được phát trên internet, khai thác từ vệ tinh, có nội dung phản cảm, không phù hợp với đạo đức, văn hóa, có thể gây

bất lợi cho nữ giới, những người dễ bị ảnh hưởng tác động đến tâm tư, tình cảm, thậm chí phá hoại đời sống nữ giới.

d) Tác động về thủ tục hành chính

- Tác động tích cực:

Không phát sinh thủ tục hành chính mới.

- Tác động tiêu cực:

Không có tác động tiêu cực.

đ) Tác động về hệ thống pháp luật

- Tác động tích cực:

Không phát sinh các văn bản quy phạm pháp luật mới.

- Tác động tiêu cực:

Nhiều bộ phim được phát hành trên internet hoặc khai thác từ vệ tinh vi phạm Luật Điện ảnh và các Luật khác có liên quan như Luật Giáo dục, Luật Trẻ em, các luật về thuế... nhưng không quy được trách nhiệm quản lý, không có chế tài xử lý do vậy không chấn chỉnh được hoạt động phát hành phim trên internet.

2.4.2. Giải pháp 2: Quy định chi tiết thẩm quyền của cơ quan quản lý nhà nước

a) Tác động về kinh tế

- Tác động tích cực:

Phân cấp, chia sẻ trách nhiệm kiểm soát phim phát hành trên internet và phim khai thác từ vệ tinh, lĩnh vực kinh doanh hứa hẹn phát triển mạnh trong tương lai, sẽ giúp kiểm soát doanh thu từ việc phát hành phim trên internet, tăng nguồn thu thuế. Đây sẽ là nguồn thu nhập đáng kể trong ngành công nghiệp điện ảnh.

- Tác động tiêu cực:

Cần phải tăng thêm chi phí xây dựng bộ máy quản lý, đào tạo đội ngũ cán bộ, kỹ thuật, trang bị thiết bị, phần mềm tương thích để kiểm duyệt, sàng lọc sản phẩm điện ảnh bằng công nghệ số và công nghệ trí tuệ nhân tạo.

b) Tác động về xã hội

- Tác động tích cực:

Cơ quan quản lý nhà nước (Bộ, Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương) chịu trách nhiệm kiểm soát nội dung phim cũng như hoạt động kinh doanh của doanh nghiệp kinh doanh phim trên internet, khai thác phim từ vệ tinh, phim do các nhà phát hành phim nước ngoài phổ biến trên internet sẽ tạo điều kiện cho khán giả được thưởng thức các tác phẩm điện ảnh phong phú, nâng cao thẩm mỹ trong nhân dân, kế thừa, bảo tồn, phát huy văn hóa truyền thống.

- Tác động tiêu cực:

Không có tác động tiêu cực về xã hội.

c) Tác động về giới

- Tác động tích cực:

Kiểm soát, hạn chế việc phổ biến những phim có nội dung phản cảm, không phù hợp với đạo đức, văn hóa, gây ảnh hưởng không tốt đến tâm tư, tình cảm, lối sống và quyền bình đẳng của phụ nữ.

- Tác động tiêu cực:

Không có tác động tiêu cực về giới.

d) Tác động về thủ tục hành chính

- Tác động tích cực:

Thực hiện phân cấp quản lý, đơn giản hóa các thủ tục đăng ký kinh doanh, đăng ký thẩm định phim, áp dụng công nghệ kỹ thuật giúp giải quyết nhanh, gọn các thủ tục hành chính, giảm ùn tắc trong xử lý cấp phép.

- Tác động tiêu cực:

Không có tác động tiêu cực về thủ tục hành chính.

đ) Tác động đối với hệ thống pháp luật

- Tác động tích cực:

Tăng cường quản lý nhà nước bằng pháp luật.

- Tác động tiêu cực:

Cần sửa đổi, bổ sung Luật Điện ảnh và một số luật, văn bản dưới luật khác có liên quan.

2.5. Kiến nghị giải pháp lựa chọn:

Lựa chọn Giải pháp 2: Vì giải pháp này đã phân định vai trò và trách nhiệm phù hợp với chức năng và nhiệm vụ của các cơ quan nhà nước trong việc quản lý phim phổ biến phim trên internet, khai thác phim từ vệ tinh, hoạt động kinh doanh, phát hành, phổ biến phim xuyên biên giới.

IV. CHÍNH SÁCH 4: XÚC TIẾN, QUẢNG BÁ ĐIỆN ẢNH

1. Thành lập Quỹ hỗ trợ phát triển điện ảnh

1.1. Xác định vấn đề

Trên thế giới để hỗ trợ phát triển và bảo vệ điện ảnh dân tộc, hầu hết các quốc gia có nền điện ảnh phát triển như Hoa Kỳ, Canada, Mexico, Brazil, Cuba, Pháp, Anh, Đức, Hà Lan, Trung Quốc, Ấn Độ, Hàn Quốc, Nhật Bản, Thái Lan, Philippines, Malaysia, Indonesia, Nam Phi, Chile, Algérie... đều thành lập các quỹ hỗ trợ phát triển điện ảnh hoặc tổ chức tài chính nhằm thu hút nguồn vốn thực hiện các dự án trong lĩnh vực điện ảnh. Theo số liệu thống kê của Trung tâm Điện ảnh Pháp (CNC), hiện nay trên toàn thế giới có khoảng hơn 200 quỹ hỗ trợ phát

triển điện ảnh hoặc tổ chức tài chính, hàng năm hỗ trợ và tài trợ cho hàng nghìn dự án sản xuất phim với mục đích chủ yếu là duy trì, bảo vệ và phát triển công nghiệp điện ảnh, quảng bá hình ảnh đất nước, con người, bản sắc văn hóa dân tộc của mỗi quốc gia.

Tại Việt Nam, nhận thức đầu tư vào công nghiệp điện ảnh có nguy cơ rủi ro rất cao, việc huy động vốn để phát triển sản xuất, phát hành, phổ biến phim thực tế rất khó khăn, nên Luật Điện ảnh đã giao Chính phủ quy định cụ thể việc thành lập và hoạt động của Quỹ hỗ trợ phát triển điện ảnh. Trong nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa hiện nay, việc thành lập Quỹ hỗ trợ phát triển điện ảnh sẽ tạo điều kiện chủ động về tài chính trong sáng tạo, phổ biến tác phẩm điện ảnh đối với các nghệ sỹ và doanh nghiệp điện ảnh, hạn chế những rủi ro và cùng chia sẻ rủi ro trong sáng tác và đầu tư, qua đó góp phần duy trì, bảo vệ và phát triển điện ảnh dân tộc, tăng cường quảng bá hình ảnh đất nước, con người, truyền thống lịch sử, bản sắc văn hóa Việt Nam ra thế giới thông qua điện ảnh.

Tuy nhiên, sau nhiều lần chỉnh sửa, bổ sung Đề án, đến nay Quỹ hỗ trợ phát triển điện ảnh vẫn chưa được thành lập.

Sở dĩ có tình trạng trên là do trong quá trình xây dựng Đề án thành lập Quỹ hỗ trợ phát triển điện ảnh, có 2 vấn đề bất cập sau đây:

- **Thứ nhất**, việc quy định đối tượng được Quỹ hỗ trợ tại Luật Điện ảnh còn chưa đầy đủ, chưa bao quát hết các mảng đề tài về cuộc sống, con người và bản sắc văn hóa Việt Nam, từ đó không khuyến khích được tiềm năng sáng tạo của nghệ sỹ, không khơi dậy và phát huy được tính đa dạng văn hóa trong sáng tác điện ảnh.

- **Thứ hai**, Luật Điện ảnh chưa quy định nguồn vốn ổn định, lâu dài để Quỹ có thể phát triển và hoạt động hiệu quả (Khoản 2 Điều 6 quy định “Quỹ hỗ trợ phát triển điện ảnh bao gồm nguồn hỗ trợ từ ngân sách nhà nước, tài trợ của tổ chức, cá nhân trong nước, tổ chức, cá nhân nước ngoài”).

Với quy định trên, Chính phủ sẽ cấp cho Quỹ hỗ trợ phát triển điện ảnh một khoản tài chính ban đầu từ nguồn ngân sách nhà nước ngay sau khi Quỹ được thành lập, nhưng Quỹ phải đảm bảo thực hiện theo nguyên tắc bảo toàn vốn. Đây là nhiệm vụ bất khả thi vì Quỹ là một tổ chức hoạt động phi lợi nhuận.

Các nguồn thu khác của Quỹ như tài trợ của tổ chức, cá nhân trong nước, tổ chức, cá nhân nước ngoài là những nguồn thu khó xác định, không ổn định và không thường xuyên. Các nguồn thu này không thể đảm bảo cho Quỹ hoạt động thường xuyên, lâu dài và có hiệu quả.

Để nâng cao tính khả thi của việc thành lập và tạo điều kiện cho Quỹ hỗ trợ phát triển điện ảnh phát triển bền vững và hoạt động có hiệu quả, từ nghiên cứu thực tiễn của Việt Nam và kinh nghiệm của các nước trong quá trình xây dựng Đề án thành lập Quỹ hỗ trợ phát triển điện ảnh, Luật Điện ảnh (sửa đổi) cần bổ sung quy định 03 nguồn thu sau đây cho Quỹ hỗ trợ phát triển điện ảnh: nguồn thu từ trích tỷ lệ trên doanh thu chiếu phim tại các rạp và nguồn thu từ phát hành và phổ

biến những phim được sản xuất có sử dụng ngân sách nhà nước, nguồn thu từ việc thu phí thẩm định và phân loại phim, phí thẩm định cấp giấy phép hợp tác, liên doanh sản xuất phim, cung cấp dịch vụ sản xuất phim cho tổ chức, cá nhân nước ngoài. Ngoài ra cần nghiên cứu đưa vào Luật Điện ảnh cơ chế để có thể thu từ việc kinh doanh phát hành phim trên mạng của các nhà phát hành phim đặt máy chủ tại Việt Nam và tại nước ngoài. Đây chính là nguồn thu tiềm năng cho Quỹ để hỗ trợ phát triển nền điện ảnh nước nhà.

1.2. Mục tiêu giải quyết vấn đề

- Bổ sung đối tượng được nhận hỗ trợ từ Quỹ hỗ trợ phát triển điện ảnh

Đó là các dự án sản xuất phim nghệ thuật, phim giải trí có giá trị nhân văn, có nhiều tìm tòi sáng tạo trong phong cách thể hiện nghệ thuật, thu hút được sự quan tâm và đồng tình của đông đảo các tầng lớp khán giả trong và ngoài nước, quảng bá điện ảnh Việt Nam phục vụ công tác ngoại giao văn hóa.

Việc bổ sung quy định về đối tượng được Quỹ hỗ trợ như trên phù hợp với mục đích cơ bản của Quỹ, khuyến khích được tiềm năng sáng tạo của nghệ sĩ, đáp ứng nhu cầu thưởng thức nghệ thuật điện ảnh của mọi tầng lớp khán giả, đồng thời vừa phát huy được tính đa dạng văn hóa vừa bảo vệ, gìn giữ những đặc trưng văn hóa riêng của mỗi dân tộc và quốc gia.

- Bổ sung quy định về nguồn thu cho Quỹ hỗ trợ phát triển điện ảnh

Đó là nguồn thu từ trích tỷ lệ trên doanh thu chiếu phim tại các rạp và nguồn thu từ phát hành và phổ biến những phim được sản xuất có sử dụng ngân sách nhà nước, nguồn thu từ việc thu phí thẩm định và phân loại phim, phí thẩm định cấp giấy phép hợp tác, liên doanh sản xuất phim, cung cấp dịch vụ sản xuất phim cho tổ chức, cá nhân nước ngoài, nguồn thu từ việc kinh doanh phát hành phim trên mạng của các nhà phát hành và phổ biến phim có máy chủ đặt tại Việt Nam và tại nước ngoài.

Đây là những nguồn thu chủ yếu, hợp lý, có nhiều tiềm năng và ổn định để Quỹ hỗ trợ phát triển điện ảnh hoạt động có hiệu quả và phát triển bền vững, lâu dài, góp phần quan trọng cho sự phát triển của điện ảnh dân tộc, đồng thời giảm bớt gánh nặng chi ngân sách nhà nước cho phát triển sự nghiệp điện ảnh.

1.3. Các giải pháp đề xuất để giải quyết vấn đề

1.3.1. Giải pháp 1: Giữ nguyên như quy định của Luật Điện ảnh về thành lập Quỹ hỗ trợ phát triển điện ảnh.

1.3.2. Giải pháp 2: Sửa đổi, bổ sung quy định về đối tượng được nhận hỗ trợ từ Quỹ; sửa đổi, bổ sung quy định về nguồn vốn hoạt động của Quỹ, theo hướng: Bổ sung nguồn thu từ trích tỷ lệ nhất định trên doanh thu chiếu phim tại các rạp và nguồn thu từ phát hành, phổ biến những có sử dụng ngân sách nhà nước để sản xuất, nguồn thu trích từ việc thu phí thẩm định và phân loại phim, phí thẩm định cấp giấy phép hợp tác, liên doanh sản xuất phim, cung cấp dịch vụ sản xuất phim cho tổ chức, cá nhân nước ngoài, nguồn thu từ việc kinh doanh phát hành

phổ biến phim trên mạng của các nhà phát hành phim có máy chủ đặt tại Việt Nam và tại nước ngoài.

1.4. Đánh giá tác động của các giải pháp

1.4.1. Tác động của Giải pháp 1: Giữ nguyên như quy định tại Luật Điện ảnh

a) Tác động về kinh tế

- Tác động tích cực:

Vì Quỹ hỗ trợ phát triển điện ảnh chưa được thành lập, nên không có tác động tích cực nào về kinh tế.

- Tác động tiêu cực:

Nếu giữ nguyên như quy định tại Luật Điện ảnh số thì không thể thành lập được Quỹ hỗ trợ phát triển điện ảnh. Việc không thành lập được Quỹ hỗ trợ phát triển điện ảnh dẫn đến tác động tiêu cực về kinh tế trên các mặt: Không huy động được nguồn vốn xã hội vào các hoạt động sản xuất, phát hành và phổ biến phim và các hoạt động phát triển sự nghiệp khác của ngành điện ảnh; Làm giảm tổng doanh thu chiếu phim và khả năng tích tụ tài chính để tái đầu tư cho sản xuất, phát hành và phổ biến phim.

b) Tác động về xã hội

- Tác động tích cực

Vì Quỹ hỗ trợ phát triển điện ảnh chưa được thành lập, nên không có tác động tích cực nào về xã hội.

- Tác động tiêu cực

Việc chưa thành lập được Quỹ hỗ trợ phát triển điện ảnh làm giảm thiểu điều kiện thuận lợi về tài chính để động viên, khuyến khích các nghệ sĩ và doanh nghiệp điện ảnh gia tăng số lượng phim có nội dung và chất lượng nghệ thuật tốt được sản xuất. Nhằm phục vụ nhiệm vụ chính trị của Đảng và Nhà nước, cũng như đáp ứng nhu cầu thưởng thức nghệ thuật điện ảnh của đông đảo công chúng trong nước và quảng bá văn hóa Việt Nam ra nước ngoài thông qua các tác phẩm điện ảnh xuất sắc.

Mặt khác, sản xuất phim là một lĩnh vực yêu cầu đầu tư kinh phí lớn, nhưng việc thu hồi vốn để tái đầu tư gặp rất nhiều khó khăn, thậm chí rủi ro, đặc biệt là các phim nghệ thuật. Vì vậy, việc chưa thành lập được Quỹ hỗ trợ phát triển điện ảnh đồng nghĩa với việc chưa có tổ chức nào làm nhiệm vụ hỗ trợ, khuyến khích và chia sẻ khó khăn với các nhà sản xuất.

c) Tác động về giới

- Tác động tích cực

Vì Quỹ hỗ trợ phát triển điện ảnh chưa được thành lập, nên không có tác động tích cực nào về giới.

- Tác động tiêu cực

Việc không thành lập được Quỹ hỗ trợ phát triển điện ảnh dẫn đến tình trạng những phim nghệ thuật, phim giải trí gặp nhiều khó khăn trong việc huy động vốn sản xuất. Theo đó, các tài năng điện ảnh như biên kịch, đạo diễn, quay phim, họa sĩ, nhạc sĩ, diễn viên, kỹ thuật viên... đặc biệt là các nhà điện ảnh nữ bị mất đi cơ hội và điều kiện thuận lợi để phát huy tài năng của mình trong quá trình sáng tác và sản xuất phim.

d) Tác động về thủ tục hành chính

- Tác động tích cực

Vì Quỹ hỗ trợ phát triển điện ảnh chưa được thành lập, nên không phát sinh thủ tục hành chính.

- Tác động tiêu cực

Vì Quỹ hỗ trợ phát triển điện ảnh chưa được thành lập, nên không có tác động tiêu cực nào về thủ tục hành chính.

đ) Tác động về hệ thống pháp luật

- Tác động tích cực

Vì Quỹ hỗ trợ phát triển điện ảnh chưa được thành lập, nên không có tác động tích cực nào đối với hệ thống pháp luật.

- Tác động tiêu cực

Việc giữ nguyên như quy định Luật Điện ảnh không gây tác động tiêu cực đến hệ thống pháp luật. Tuy nhiên, việc không thành lập được Quỹ hỗ trợ phát triển điện ảnh theo quy định của Luật, cho thấy những quy định tại Điều 6 của Luật Điện ảnh là không phù hợp với thực tiễn và thiếu tính khả thi.

1.4.2. Tác động của Giải pháp 2: Sửa đổi, bổ sung quy định về đối tượng được nhận hỗ trợ từ Quỹ và bổ sung quy định về nguồn thu từ phát hành và phổ biến những phim được sản xuất có sử dụng ngân sách nhà nước, nguồn thu từ trích tỉ lệ trên doanh thu chiếu phim tại các rạp, nguồn thu trích từ việc thu phí thẩm định và phân loại phim, phí thẩm định cấp giấy phép hợp tác, liên doanh sản xuất phim, cung cấp dịch vụ sản xuất phim cho tổ chức, cá nhân nước ngoài, nguồn thu từ việc kinh doanh phát hành phổ biến phim trên mạng của các nhà phát hành phim có máy chủ đặt tại Việt Nam và tại nước ngoài.

a) Tác động về kinh tế

- Tác động tích cực:

Nếu Luật Điện ảnh (sửa đổi) cho phép trích tỷ lệ phần trăm nhất định từ doanh thu chiếu phim tại rạp và nguồn thu từ phát hành và phổ biến những phim được sản xuất có sử dụng ngân sách nhà nước nguồn thu trích từ việc thu phí thẩm định và phân loại phim, phí thẩm định cấp giấy phép hợp tác, liên doanh sản xuất phim, cung cấp dịch vụ sản xuất phim cho tổ chức, cá nhân nước ngoài, nguồn thu

từ việc kinh doanh phát hành phổ biến phim trên mạng của các nhà phát hành phim có máy chủ đặt tại Việt Nam và tại nước ngoài làm nguồn thu cho Quỹ hỗ trợ phát triển điện ảnh, thì đây là hai nguồn thu tiềm năng lớn, ổn định hợp, phù hợp với thực tiễn Việt Nam và thông lệ quốc tế, đảm bảo cho Quỹ hỗ trợ phát triển điện ảnh hoạt động có hiệu quả và phát triển lâu dài, bền vững, góp phần quan trọng cho sự phát triển của điện ảnh dân tộc, đồng thời giảm bớt gánh nặng chi ngân sách nhà nước cho phát triển sự nghiệp điện ảnh.

- Tác động tiêu cực:

Các doanh nghiệp phổ biến phim tại rạp và trên mạng có thể tăng giá vé xem phim và phí thuê bao để giữ lại cho doanh nghiệp mức lợi nhuận không đổi, trong khi mục tiêu của việc trích tỷ lệ này lại nhằm yêu cầu các doanh nghiệp thực hiện nghĩa vụ đóng góp tài chính để tái đầu tư cho sự nghiệp phát triển điện ảnh Việt Nam, nhưng không sử dụng công cụ tăng giá vé xem phim, phí thuê bao đánh vào người tiêu dùng.

b) Tác động về mặt xã hội

- Tác động tích cực:

Trên cơ sở nhận thức điện ảnh là một ngành có sức truyền tải văn hóa nhanh chóng, rộng rãi và hiệu quả, việc bổ sung mở rộng đối tượng được Quỹ hỗ trợ là các dự án sản xuất phim nghệ thuật, giải trí có nội dung nhân văn, nghệ thuật thể hiện có tìm tòi, sáng tạo, kết hợp với sự hỗ trợ tài chính của Quỹ trong sản xuất, phát hành và phổ biến phim, thì quy định này sẽ tạo điều kiện thuận lợi cho ngành điện ảnh sản xuất thêm nhiều tác phẩm điện ảnh, đáp ứng nhu cầu hưởng thụ văn hóa, thu hút được sự quan tâm, ủng hộ của đông đảo các tầng lớp khán giả trong và ngoài nước; góp phần giảm thiểu những bộ phim có nội dung và chất lượng nghệ thuật chưa cao, tác động phần nào đến thị hiếu, thẩm mỹ, cảm xúc của người xem, đồng thời góp phần quảng bá hình ảnh đất nước, con người, bản sắc văn hóa dân tộc của quốc gia ra thế giới, đồng thời

Mặt khác, quy định này cũng sẽ góp phần giải quyết khó khăn của doanh nghiệp điện ảnh về sản xuất phim, từ đó có thể mở rộng sản xuất, thu hút nguồn nhân lực tham gia sản xuất phim, khuyến khích các tài năng và tăng sáng tạo nghệ thuật của nghệ sĩ.

- Tác động tiêu cực:

Việc trích tỷ lệ phần trăm nhất định của doanh thu chiếu phim tại rạp, phí thuê bao trên mạng, có thể làm ảnh hưởng đến nhu cầu xem phim của khán giả nếu các doanh nghiệp phổ biến phim tại rạp tăng giá vé xem phim, phí thuê bao để duy trì lợi nhuận trong khi vẫn phải đảm bảo hoàn thành các nghĩa vụ thuế.

c) Tác động về giới

- Tác động tích cực:

Việc sửa đổi, bổ sung quy định về đối tượng được nhận hỗ trợ và quy định về nguồn thu của Quỹ hỗ trợ phát triển điện ảnh theo giải pháp này sẽ có tác động

tích cực về giới. Theo đó, nhờ tăng số lượng phim được sản xuất, các thành phần sáng tác là nữ như biên kịch, đạo diễn, quay phim, họa sĩ, nhạc sĩ, diễn viên, kỹ thuật viên... sẽ có điều kiện thuận lợi để phát huy năng lực, tài năng của mình trong quá trình tham gia sáng tác và sản xuất phim.

- Tác động tiêu cực:

Có thể có sự mất cân đối về giới khi lựa chọn tham gia các dự án sản xuất phim, đặc biệt là các thành phần sáng tác quan trọng như nữ đạo diễn, nữ quay phim. Vì vậy, trong quá trình lựa chọn đề tài, lựa chọn dự án sản xuất phim, Quỹ hỗ trợ phát triển điện ảnh phải đưa vấn đề bình đẳng giới làm một trong những tiêu chí để lựa chọn.

d) Tác động về thủ tục hành chính

- Tác động tích cực:

Thủ tục lựa chọn đề tài và lựa chọn dự án sản xuất phim để Quỹ hỗ trợ, thủ tục bố trí kinh phí, thủ tục giải ngân sẽ đơn giản và dễ thực hiện.

- Tác động tiêu cực:

Cần quy định thêm cơ chế, thủ tục, cách thức trích nộp tiền trích tỷ lệ phần trăm nhất định từ doanh thu chiếu phim tại rạp và nguồn thu từ phát hành và phổ biến những phim được sản xuất có sử dụng ngân sách nhà nước, nguồn thu trích từ việc thu phí thẩm định và phân loại phim, phí thẩm định cấp giấy phép hợp tác, liên doanh sản xuất phim, cung cấp dịch vụ sản xuất phim cho tổ chức, cá nhân nước ngoài, nguồn thu từ việc kinh doanh phát hành phổ biến phim trên mạng của các nhà phát hành phim có máy chủ đặt tại Việt Nam và tại nước ngoài làm nguồn thu cho Quỹ hỗ trợ phát triển điện ảnh bằng các văn bản dưới luật để hướng dẫn thực hiện.

đ) Tác động về hệ thống pháp luật

- Tác động tích cực:

Không chồng, chéo với các luật khác có liên quan trong hệ thống pháp luật hiện hành.

Tạo cơ sở pháp lý đảm bảo cho việc thu từ phát hành và phổ biến những phim được sản xuất có sử dụng ngân sách nhà nước và thu từ trích tỉ lệ trên doanh thu chiếu phim tại các rạp, nguồn thu trích từ việc thu phí thẩm định và phân loại phim, phí thẩm định cấp giấy phép hợp tác, liên doanh sản xuất phim, cung cấp dịch vụ sản xuất phim cho tổ chức, cá nhân nước ngoài, nguồn thu từ việc kinh doanh phát hành phổ biến phim trên mạng của các nhà phát hành phim có máy chủ đặt tại Việt Nam và tại nước ngoài làm nguồn thu của Quỹ hỗ trợ phát triển điện ảnh.

Đảm bảo tính khả thi đối với các quy định của Luật Điện ảnh (sửa đổi).

- Tác động tiêu cực:

Việc quy định phân bổ ngân sách hàng năm của Nhà nước và thu phí thẩm định và phân loại phim, phí thẩm định cấp giấy phép hợp tác, liên doanh sản xuất phim, cung cấp dịch vụ sản xuất phim cho tổ chức, cá nhân nước ngoài, thu từ việc kinh doanh phát hành phổ biến phim trên mạng của các nhà phát hành phim có máy chủ đặt tại Việt Nam và tại nước ngoài cho Quỹ liên quan đến việc phải sửa đổi một số luật có liên quan như Luật Ngân sách, Luật Thuế thu nhập doanh nghiệp, Luật Phí và Lệ phí... Đây là những vấn đề phức tạp và phải kéo dài trong nhiều năm, nhưng vẫn không đảm bảo được Quốc hội thông qua.

1.5. Kiến nghị giải pháp lựa chọn

Lựa chọn giải pháp 2: “Sửa đổi, bổ sung quy định về đối tượng được nhận hỗ trợ từ Quỹ; sửa đổi, bổ sung quy định về nguồn vốn hoạt động của Quỹ, theo hướng: bổ sung nguồn thu từ trích tỉ lệ nhất định trên doanh thu chiếu phim tại các rạp và nguồn thu từ phát hành, phổ biến những phim được sản xuất có sử dụng ngân sách nhà nước, thu phí thẩm định và phân loại phim, phí thẩm định cấp giấy phép hợp tác, liên doanh sản xuất phim, cung cấp dịch vụ sản xuất phim cho tổ chức, cá nhân nước ngoài, thu từ việc kinh doanh phát hành phổ biến phim trên mạng của các nhà phát hành phim có máy chủ đặt tại Việt Nam và tại nước ngoài” thay cho những quy định tại Luật Điện ảnh.

2. Xã hội hóa việc tổ chức các sự kiện điện ảnh trong nước và ở nước ngoài

2.1. Tổ chức Liên hoan Phim quốc gia, Liên hoan Phim quốc tế tại Việt Nam

2.1.1. Xác định vấn đề bất cập

Theo quy định của Luật Điện ảnh, Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch chịu trách nhiệm tổ chức Liên hoan Phim quốc gia và Liên hoan Phim quốc tế tại Việt Nam. Hiện nay, Liên hoan Phim Việt Nam và Liên hoan Phim quốc tế Hà Nội do Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch chủ trì tổ chức là hai liên hoan phim lớn nhất của Việt Nam. Liên hoan Phim Việt Nam đã trải qua chặng đường lịch sử 48 năm ra đời và phát triển với 20 kỳ tổ chức tại nhiều tỉnh, thành phố lớn trên cả nước. Liên hoan Phim quốc tế Hà Nội sau 5 kỳ tổ chức thành công cũng đã đạt được nhiều tiếng vang trong nước và quốc tế. Bên cạnh Liên hoan Phim Việt Nam, Liên hoan Phim quốc tế Hà Nội, các liên hoan phim chuyên ngành, chuyên đề và các tuần phim nước ngoài tại Việt Nam đã góp phần mở rộng quan hệ giao lưu trong nước và quốc tế, tạo điều kiện cho các nghệ sĩ và các nhà điện ảnh tiếp xúc học hỏi kinh nghiệm, tiếp thu và vận dụng tiến bộ khoa học, công nghệ trong sản xuất, phát hành, phổ biến phim.

Trên thực tế, việc hội nhập quốc tế sâu rộng, công nghệ thông tin phát triển tạo điều kiện cho sự ra đời của nhiều phương thức, công nghệ làm phim, nhiều tác phẩm điện ảnh đã được thực hiện với những sáng tạo, tìm tòi và khám phá. Đó, nhu cầu phổ biến tác phẩm điện ảnh, giao lưu học hỏi kinh nghiệm tăng mạnh. Các liên hoan phim, tuần phim, chương trình chiếu phim là những kênh quảng bá điện ảnh phổ biến và có uy tín đối với các nhà làm phim. Tổ chức liên hoan phim

là một đòi hỏi thiết yếu trong đời sống nghệ thuật hiện nay. Tuy nhiên, Luật Điện ảnh mới chỉ cho phép Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch tổ chức những liên hoan phim quy mô lớn là Liên hoan Phim quốc gia và Liên hoan Phim quốc tế; những liên hoan phim nhỏ hơn, mang tính chất chuyên ngành, chuyên đề sẽ do các cơ quan Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, Hội Điện ảnh Việt Nam tổ chức. Các cá nhân, tổ chức, đoàn thể muốn tổ chức liên hoan phim cần liên kết với một đơn vị có thẩm quyền để tổ chức liên hoan phim. Quy định này hạn chế việc tổ chức những sự kiện điện ảnh.

2.1.2. Mục tiêu giải quyết vấn đề bất cập

Tạo điều kiện cho các tổ chức có chuyên môn, có đủ nhân lực và tài chính được tổ chức các sự kiện điện ảnh làm phong phú các hoạt động quảng bá điện ảnh thông qua liên hoan phim quốc gia và liên hoan phim quốc tế tại Việt Nam theo những quy định cụ thể và phù hợp trong Luật Điện ảnh (sửa đổi).

2.1.3. Giải pháp đề xuất để giải quyết vấn đề

- *Giải pháp 1:* Giữ nguyên như quy định tại Luật điện ảnh.
- *Giải pháp 2:* Xã hội hóa việc tổ chức các Liên hoan Phim quốc gia và Liên hoan Phim quốc tế tại Việt Nam.

Theo đó, Luật Điện ảnh (sửa đổi) quy định cho Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch cấp phép cho các tổ chức có chuyên môn, có năng lực được phép tổ chức và hợp tác tổ chức Liên hoan Phim quốc gia, Liên hoan Phim quốc tế; các liên hoan phim chuyên ngành, chuyên đề trình chiếu các tác phẩm điện ảnh trong nước và quốc tế được cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh cho phép tổ chức và chịu trách nhiệm giám sát việc tổ chức các sự kiện điện ảnh đó tuân thủ quy định của Luật Điện ảnh và các luật có liên quan.

2.1.4. Tác động của giải pháp

2.1.4.1. Giải pháp 1: Giữ nguyên quy định trong Luật Điện ảnh

a) Tác động về kinh tế

- Tác động tích cực:

Không có tác động tích cực về kinh tế.

- Tác động tiêu cực:

Hàng năm, Nhà nước phải chi một phần ngân sách để tổ chức các hoạt động này, trong khi đó nếu xã hội hóa việc tổ chức hai liên hoan phim này thì sẽ tiết kiệm được kinh phí của Nhà nước.

b) Tác động về xã hội

- Tác động tích cực:

Không có tác động tích cực về xã hội.

- Tác động tiêu cực:

Hạn chế sự tham gia của tổ chức, cá nhân vào việc tổ chức hoạt động Liên hoan Phim quốc gia, Liên hoan Phim quốc tế tại Việt Nam. Qua đó hạn chế quảng bá điện ảnh, giao lưu, trao đổi kinh nghiệm, giao lưu học hỏi giữa đội ngũ làm phim, hạn chế tiếp cận điện ảnh của các tầng lớp khán giả. Hạn chế hoạt động sáng tạo nghệ thuật.

c) Tác động về giới

Không có tác động về giới.

d) Tác động về thủ tục hành chính

- Tác động tích cực:

Không làm phát sinh thủ tục hành chính.

- Tác động tiêu cực:

Không có tác động tiêu cực về thủ tục hành chính.

đ) Tác động đối với hệ thống pháp luật

- Tác động tích cực:

Không có tác động tích cực đối với hệ thống pháp luật.

- Tác động tiêu cực:

Không phù hợp với các quy định của Luật Doanh nghiệp và chủ trương xã hội hóa các hoạt động văn hóa, văn nghệ của Đảng và Nhà nước.

2.1.4.2. Giải pháp 2: Xã hội hóa việc tổ chức các Liên hoan Phim quốc gia và quốc tế tại Việt Nam

a) Tác động về kinh tế

- Tác động tích cực:

Hàng năm Nhà nước tiết kiệm được một phần chi phí ngân sách để tổ chức Liên hoan Phim quốc gia và Liên hoan Phim quốc tế tại Việt Nam; Huy động được nguồn lực xã hội hóa để tổ chức các hoạt động điện ảnh này.

- Tác động tiêu cực:

Không có tác động tiêu cực về kinh tế.

b) Tác động về xã hội

- Tác động tích cực:

Phát huy tối đa sự tham gia của tổ chức, cá nhân vào việc tổ chức hoạt động tổ chức Liên hoan Phim quốc gia, Liên hoan Phim quốc tế tại Việt Nam. Qua đó hạn chế quảng bá điện ảnh, giao lưu, trao đổi kinh nghiệm, giao lưu học hỏi giữa đội ngũ làm phim, hạn chế tiếp cận điện ảnh của các tầng lớp khán giả; tăng cường hoạt động quảng bá điện ảnh, thúc đẩy hoạt động sản xuất, phim, sáng tạo nghệ thuật, làm phong phú đời sống tinh thần của người dân đặc biệt khán giả điện ảnh.

- Tác động tiêu cực:

Không có tác động tiêu cực về xã hội.

c) Tác động về giới

Không có tác động về giới.

d) Tác động về thủ tục hành chính

- Tác động tích cực:

Thủ tục hành chính đơn giản, dễ thực hiện.

- Tác động tiêu cực:

Có thể làm phát sinh thêm một số quy định thủ tục hành chính về điều kiện để tiến hành tổ chức liên hoan phim, trách nhiệm của nhà quản lý. Tuy nhiên, nhưng thủ tục hành chính là cần thiết để tổ chức các hoạt động Liên hoan Phim quốc gia, Liên hoan Phim quốc tế tại Việt Nam.

đ) Tác động về hệ thống pháp luật

- Tác động tích cực:

Phù hợp với các quy định của Luật Điện ảnh và Luật Doanh nghiệp.

- Tác động tiêu cực:

Không có tác động tiêu cực đối với hệ thống pháp luật.

2.1.5. Kiến nghị giải pháp lựa chọn

Lựa chọn Giải pháp 2: Xã hội hóa việc tổ chức các Liên hoan Phim quốc gia và Liên hoan Phim quốc tế tại Việt Nam nhằm phát huy được nguồn lực, năng lực tổ chức của tổ chức, cá nhân tham gia hoạt động điện ảnh, giảm tải việc tổ chức các Liên hoan Phim quốc gia và Liên hoan Phim quốc tế của cơ quan quản lý nhà nước, tạo điều kiện để cơ quan quản lý nhà nước tập trung vào nhiệm vụ chuyên môn là quản lý nhà nước đối với các hoạt động điện ảnh.

3.2. Tổ chức Liên hoan phim, Tuần phim Việt Nam tại nước ngoài

3.2.1. Xác định vấn đề bất cập

Liên hoan Phim Việt Nam, Tuần phim Việt Nam tại nước ngoài luôn thu hút sự quan tâm của bè bạn quốc tế, đặc biệt được các cơ quan ngoại giao của Việt Nam ở nước ngoài đánh giá rất cao hiệu quả tuyên truyền và quảng bá của điện ảnh. Việc tổ chức thành công Liên hoan Phim Việt Nam, Tuần phim Việt Nam ở nước ngoài đã góp phần quan trọng trong quảng bá hình ảnh đất nước, con người, bản sắc văn hóa và tiềm năng du lịch của Việt Nam; đồng thời nâng cao vị thế, thương hiệu của Điện ảnh Việt Nam. Tuy nhiên, Luật Điện ảnh quy định, việc tổ chức các Liên hoan Phim, tuần phim Việt Nam ở nước ngoài phải được sự đồng ý của Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch. Quy định này đã hạn chế sự tham gia của tổ chức, cá nhân vào hoạt động tổ chức sự kiện điện ảnh Việt Nam tại nước ngoài. Trên thực tế, hoạt động Liên hoan Phim, Tuần phim Việt Nam tại nước ngoài phần lớn được tổ chức dựa vào nguồn kinh phí xã hội hóa và huy động tài trợ của các đối tác trong và ngoài nước.

3.2.2. Mục tiêu giải quyết vấn đề

Hỗ trợ và tăng cường các hoạt động quảng bá điện ảnh Việt Nam tại nước ngoài, tích cực kêu gọi nguồn vốn xã hội hóa bằng việc giảm thiểu những quy định hạn chế việc tổ chức Liên hoan Phim, Tuần phim Việt Nam tại nước ngoài.

3.2.3. Giải pháp đề xuất giải quyết vấn đề

- *Giải pháp 1:* Giữ nguyên quy định của Luật Điện ảnh.

- *Giải pháp 2:* Bãi bỏ quy định Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch cấp phép cho các hoạt động tổ chức Liên hoan Phim, Tuần phim Việt Nam tại nước ngoài. Cho phép tổ chức chiếu phim Việt Nam tại nước ngoài với những tác phẩm điện ảnh đã được cấp Giấy phép phổ biến và phân loại phim. Luật hóa việc gắn kết điện ảnh và du lịch nhằm tăng cường sự phối hợp giữa hai ngành kinh tế tạo điều kiện hỗ trợ lẫn nhau cùng phát triển. Luật hóa việc bố trí ngân sách quảng bá điện ảnh Việt Nam, đất nước, con người Việt Nam qua các liên hoan phim quốc tế, sự kiện điện ảnh Việt Nam tại nước ngoài.

3.2.4. Đánh giá tác động của giải pháp

3.2.4.1. Giải pháp 1: Giữ nguyên như quy định tại Luật Điện ảnh.

a) Tác động về kinh tế

- Tác động tích cực:

Không có tác động tích cực về kinh tế.

- Tác động tiêu cực:

Không huy động được nguồn lực xã hội hóa để tổ chức các hoạt động Liên hoan Phim, Tuần phim Việt Nam ở nước ngoài.

b) Tác động về xã hội

- Tác động tích cực:

Không có tác động tích cực về xã hội.

- Tác động tiêu cực:

Hạn chế sự tham gia của tổ chức, cá nhân vào việc tổ chức hoạt động tổ chức Liên hoan Phim, Tuần phim Việt Nam ở nước ngoài. Qua đó hạn chế quảng bá điện ảnh, giao lưu, trao đổi kinh nghiệm, giao lưu học hỏi giữa đội ngũ làm phim, hạn chế tiếp cận điện ảnh của các tầng lớp khán giả.

c) Tác động về giới

Không có tác động về giới.

d) Tác động về thủ tục hành chính

- Tác động tích cực:

Không làm phát sinh thủ tục hành chính.

- Tác động tiêu cực:

Không có tác động tiêu cực về thủ tục hành chính.

đ) Tác động về hệ thống pháp luật

- Tác động tích cực:

Không có tác động tích cực đối với hệ thống pháp luật.

- Tác động tiêu cực:

Không phù hợp với các quy định của Luật Doanh nghiệp và chủ trương xã hội hóa các hoạt động văn hóa, văn nghệ của Đảng và Nhà nước.

3.2.4.2. Giải pháp 2: Xã hội hóa việc tổ chức các Liên hoan phim, Tuần phim Việt Nam ở nước ngoài

a) Tác động về kinh tế

- Tác động tích cực:

Thu hút các nguồn lực vào tổ chức Liên hoan Phim, Tuần phim Việt Nam ở nước ngoài; Nhà nước chỉ hỗ trợ kinh phí để tổ chức, vì vậy giảm thiểu nguồn chi ngân sách để tổ chức các hoạt động này.

- Tác động tiêu cực:

Không có tác động tiêu cực về kinh tế.

b) Tác động về xã hội

- Tác động tích cực:

Huy động được các tổ chức, cá nhân tham gia việc tổ chức Liên hoan Phim, Tuần phim Việt Nam ở nước ngoài, giúp tăng cường hoạt động quảng bá điện ảnh Việt Nam tại nước ngoài, thúc đẩy quảng bá hình ảnh đất nước, con người Việt Nam, góp phần quảng bá du lịch; tăng cường vai trò và sự quan tâm đầu tư của Nhà nước đối với hoạt động quảng bá điện ảnh nói riêng và văn hóa nói chung trên trường quốc tế.

c) Tác động về giới

- Tác động tích cực:

Tạo điều kiện để các nghệ sĩ điện ảnh, đặc biệt là các nữ nghệ sĩ, ngôi sao điện ảnh được tham gia quảng bá hình ảnh đất nước, con người, bản sắc văn hóa Việt Nam ra thế giới thông qua các hoạt động điện ảnh, từ đó nâng cao giá trị và tầm ảnh hưởng của phụ nữ trong nghệ thuật điện ảnh.

- Tác động tiêu cực:

Không có tác động tiêu cực về giới.

c) Tác động về thủ tục hành chính

- Tác động tích cực:

Giảm thiểu thủ tục hành chính, theo hướng đơn giản, dễ thực hiện. Cụ thể:

- Chi phí tuân thủ thủ tục hành chính trước khi đơn giản hóa: 113.025 đồng/năm.
- Chi phí tuân thủ thủ tục hành chính sau khi đơn giản hóa: 0 đồng/năm.
- Chi phí tiết kiệm: 113.025 đồng/năm.
- Tỷ lệ cắt giảm chi phí: 100%.
- Tác động tiêu cực:

Có thể làm phát sinh thêm một số quy định thủ tục hành chính về điều kiện để tiến hành tổ chức Liên hoan Phim, trách nhiệm của nhà quản lý. Tuy nhiên, những thủ tục hành chính này là cần thiết để tổ chức các hoạt động liên hoan phim, tuần phim Việt Nam ở nước ngoài.

d) Tác động về hệ thống pháp lý

- Tác động tích cực:

Phù hợp với các quy định của Luật Điện ảnh và Luật Doanh nghiệp.

- Tác động tiêu cực:

Không có tác động tiêu cực đối với hệ thống pháp luật.

3.2.5. Kiến nghị giải pháp lựa chọn

Lựa chọn Giải pháp 2: Tăng cường xã hội hóa việc tổ chức các Liên hoan Phim, tuần phim Việt Nam ở nước ngoài nhằm phát huy được nguồn lực, năng lực tổ chức của tổ chức, cá nhân tham gia hoạt động điện ảnh, giảm thiểu việc chi ngân sách nhà nước tổ chức các sự kiện này. Luật hóa việc gắn kết điện ảnh và du lịch nhằm tăng cường sự phối hợp giữa hai ngành kinh tế tạo điều kiện hỗ trợ lẫn nhau cùng phát triển. Luật hóa việc bố trí ngân sách quảng bá điện ảnh Việt Nam, đất nước, con người Việt Nam qua các Liên hoan Phim quốc tế, sự kiện điện ảnh Việt Nam tại nước ngoài.

V. CHÍNH SÁCH 5: LƯU CHIẾU, LƯU TRỮ PHIM

1. Xác định vấn đề bất cập

a. Lưu trữ phim:

Trong những năm gần đây với chính sách cổ phần hóa doanh nghiệp nhà nước, các đơn vị sản xuất phim của nhà nước đều trở thành công ty cổ phần, phim sử dụng ngân sách nhà nước không nhiều, chính vì vậy phim ở diện nộp lưu trữ về cơ sở lưu trữ phim thuộc Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch chỉ còn một số phim của Công ty Cổ phần Hãng phim Hoạt hình Việt Nam và Công ty trách nhiệm hữu hạn MTV Hãng phim Tài liệu và Khoa học Trung ương, phim của các Hãng phim khác chỉ chiếm khoảng 1% (không ổn định) trong tổng số phim nộp lưu trữ theo quy định của Luật Điện ảnh.

Nhìn chung, các đơn vị trong diện quy định nộp lưu trữ đã thực hiện nghiêm túc nghĩa vụ nộp lưu trữ theo quy định của Luật Điện ảnh, nộp đủ số phim sản xuất hàng năm và đúng thời gian theo quy định.

Theo quy định các đơn vị này cần nộp vật liệu gốc cho cơ sở lưu trữ, tuy nhiên do vấn đề kinh phí, trong những năm gần đây khi phim kỹ thuật số dần thay thế cho phim nhựa, cơ sở lưu trữ không còn nhận được phim trên vật liệu gốc (băng Betacam hoặc ổ cứng ngoài), đôi khi cơ sở lưu trữ phải tự lo vật liệu chứa phim như ổ cứng ngoài, băng LTO,... để nhận và lưu trữ những phim này.

Bên cạnh các Hãng phim có sử dụng nguồn kinh phí của Nhà nước (thường xuyên), còn có một số phim nhà nước đặt hàng, tài trợ, các phim này được phân bổ không ổn định cho một số Hãng phim tư nhân. Công tác nhận các phim này (bản gốc) về cơ sở lưu trữ còn gặp khó khăn, có tình trạng dây ì, khó thu hồi.

Còn có tình trạng một số phim thuộc diện Nhà nước tài trợ, đặt hàng nhưng đến nay đã quá thời hạn nộp lưu trữ nhiều năm nhưng cơ sở lưu trữ vẫn chưa nhận được phim gốc (*theo quy định của Luật Điện ảnh, phim lưu trữ phải nộp bản gốc, đối với phim nhựa nộp Negative hình và Negative tiếng*). Trong Tổng số phim truyện sử dụng ngân sách Nhà nước sản xuất từ năm 2006 đến năm 2017 khoảng 28 phim (nhựa, kỹ thuật số), đã thu được 26 phim về lưu trữ còn thiếu 02 phim.

b. Lưu chiếu phim:

Trước đây, khi phim được sản xuất đa phần với chất liệu là phim nhựa, băng VHS, đĩa DVD, ... thì các phim trong diện nộp lưu chiếu được nhận tương đối thuận lợi. Trong vài năm trở lại đây, khi phim kỹ thuật số dần thay thế phim nhựa đã phát sinh ra một số vấn đề đối với cơ sở lưu trữ thuộc Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch:

- Đối với phim Việt Nam: Phim của Hãng phim có phim sử dụng ngân sách nhà nước: nhận tương đối đầy đủ. Phim của Hãng phim tư nhân: đa phần không nhận được. Chỉ tính phim truyện, trong tổng số phim truyện tư nhân sản xuất từ 2006 - 2017 là 190 phim (phim nhựa, kỹ thuật số), cơ sở lưu trữ chỉ nhận được 3 phim. Để bổ sung phim vào hệ thống lưu trữ, Viện Phim Việt Nam đã liên hệ với các Hãng phim tư nhân và mua bổ sung 39 phim truyện Việt Nam.

- Đối với phim nước ngoài: Trước đây, khi phim nhựa, băng VHS, đĩa DVD vẫn là chất liệu làm phim chủ yếu, cơ sở lưu trữ phim thuộc Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch vẫn nhận lưu chiếu một số phim nước ngoài. Vài năm trở lại đây, khi phim kỹ thuật số dần thay thế cho phim nhựa, việc nhận phim nước ngoài trong diện nộp lưu chiếu gặp rất nhiều khó khăn. Do yêu cầu của bên cung cấp phim về vấn đề bản quyền, các phim kỹ thuật số của nước ngoài đưa đến để duyệt nội dung sẽ có mã khóa, mã này dùng để mở phim trong quá trình duyệt và không cung cấp cho đơn vị duyệt. Vì vậy, đối với phim nước ngoài trong diện phải nộp lưu chiếu được bàn giao cho cơ sở lưu trữ sẽ chỉ là các ổ cứng chứa phim nhưng không thể mở để kiểm tra nội dung. Chính vì vậy trong một vài năm trở lại đây, cơ sở lưu trữ đã đề nghị không nhận những phim trên.

2. Mục tiêu giải quyết vấn đề:

Đối với các cơ sở lưu trữ điện ảnh nói chung và cơ sở lưu trữ thuộc Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch nói riêng, mục tiêu quan trọng nhất đó là hoàn thiện bộ

su tập phim điện ảnh Việt Nam, làm sao đưa được về lưu trữ đầy đủ và đúng thời hạn các phim đã được cấp phép phổ biến hàng năm.

Để hoàn thành được mục tiêu trên cần phải có các căn cứ pháp lý đó là Luật, các Thông tư hướng dẫn dưới luật để làm cơ sở pháp lý cho các đơn vị lưu trữ khi thực hiện chức năng, nhiệm vụ của mình. Cần có những ràng buộc về trách nhiệm cụ thể giữa đơn vị sản xuất phim và các cơ sở lưu trữ; cần sự quản lý, giám sát chặt chẽ của cơ quan quản lý Nhà nước về lĩnh vực Điện ảnh để đảm bảo việc thực hiện nghiêm chỉnh các quy định giữa các bên có liên quan.

Các cơ sở pháp lý này càng rõ ràng, chi tiết thì đơn vị thực hiện càng có điều kiện hoàn thành tốt nhiệm vụ được giao.

3. Giải pháp đề xuất giải quyết vấn đề:

- *Giải pháp 1:* Giữ nguyên như quy định tại Luật Điện ảnh

- *Giải pháp 2:* Quy định theo hướng:

Do phương thức sản xuất phim kỹ thuật số đã dần thay thế phim nhựa, nên một số quy định về vấn đề lưu chiếu, lưu trữ phim trong Luật Điện ảnh ban hành năm 2006 đến nay không còn phù hợp, vì vậy kiến nghị bổ sung và sửa đổi như sau:

+ Về lưu chiếu phim:

• Các cơ sở sản xuất phim, cơ sở nhập khẩu phim phải nộp một bản lưu chiếu phim tại cơ quan cấp giấy phép phổ biến phim, yêu cầu mở khóa trước khi nộp lưu chiếu các phim Việt Nam. (Đây là việc làm cần thiết để khi đưa phim về lưu trữ, cơ sở lưu trữ kiểm tra định kỳ về kỹ thuật).

• Về quy định nộp bản phim lưu chiếu cho cơ sở lưu trữ phim: bỏ quy định này đối với phim nhập khẩu, chỉ đưa về cơ sở lưu trữ phim của Việt Nam.

+ Bổ sung quy định đối với lưu chiếu, lưu trữ phim: Đối với các cơ sở sản xuất phim không tuân thủ các quy định về nộp lưu chiếu, lưu trữ sẽ không được cấp Giấy phép phổ biến cho phim tiếp theo.

- *Giải pháp 3:* Bỏ quy định nộp lưu chiếu, lưu trữ đối với phim nước ngoài nhập khẩu, chỉ lưu chiếu, lưu trữ phim Việt Nam

4. Đánh giá tác động của giải pháp

4.1. Giải pháp 1: Giữ nguyên như Luật Điện ảnh.

a) Tác động về kinh tế

- Tác động tích cực: Không có tác động tích cực. Nhà nước vẫn duy trì ngân sách cho việc lưu chiếu, lưu trữ phim.

- Tác động tiêu cực: phương thức sản xuất phim kỹ thuật số dần thay thế và là xu hướng phát triển tất yếu, vật liệu sản xuất phim thay đổi, vì vậy nếu tiếp tục duy trì những quy định như trong Luật Điện ảnh năm 2006 ban hành mà không bổ sung quy định về việc mở mã khóa, phim đưa về cơ sở lưu trữ sẽ chỉ là chỉ là

các ổ cứng, không có giá trị sử dụng. Trong khi đó hàng năm, cơ sở lưu trữ phải bỏ tiền để duy trì công tác bảo quản (hệ thống máy lạnh, máy hút ẩm), bố trí kho tàng, nhân công lao động dẫn đến lãng phí.

b) Tác động về xã hội:

- Tác động tích cực: Phim là sản phẩm văn hóa phi vật thể của quốc gia, thông qua các thước phim điện ảnh sẽ phản ánh về con người, đất nước trong từng giai đoạn lịch sử. Việc lưu trữ phim không thể thiếu trong đời sống xã hội.

- Tác động tiêu cực: Các phim trong diện nộp lưu chiểu, lưu trữ, đặc biệt là phim Việt Nam không được đưa về các cơ sở lưu trữ đầy đủ sẽ dẫn đến sự không đồng bộ, thiếu hụt phong lưu trữ phim quốc gia.

c) Tác động về giới

Không có tác động về giới

d) Tác động về thủ tục hành chính

- Tác động tích cực: Không phát sinh thủ tục hành chính mới

- Tác động tiêu cực: Không có tác động tiêu cực

đ) Tác động về hệ thống pháp lý

- Tác động tích cực: Không có tác động tích cực

- Tác động tiêu cực: Thực trạng hiện nay của điện ảnh đã có nhiều thay đổi so với thời điểm ban hành Luật Điện ảnh (2006), phim kỹ thuật số đã thay thế cho phim nhựa, chính vì vậy các quy định của Luật Điện ảnh đã không còn thực sự phù hợp, ảnh hưởng đến việc hoàn thành công tác của các đơn vị lưu trữ phim.

4.2. Giải pháp 2: Các cơ sở sản xuất phim, cơ sở nhập khẩu phim phải nộp một bản lưu chiểu phim tại cơ quan cấp giấy phép phổ biến phim, yêu cầu mở khóa trước khi nộp lưu chiểu các phim Việt Nam.

a) Tác động về kinh tế

- Tác động tích cực: việc nộp phim lưu chiểu, lưu trữ về cơ sở lưu trữ phim sẽ góp phần hoàn thiện phong lưu trữ phim quốc gia. Các cơ sở lưu trữ nhà nước đã được đầu tư rất tốt về cơ sở vật chất, kho tàng, trang thiết bị, chi phí dành cho con người để duy trì bảo quản phim vì vậy giúp cho các đơn vị sản xuất phim tiết kiệm chi phí trong công tác bảo quản lâu dài.

- Tác động tiêu cực: Các cơ sở sản xuất và nhập khẩu phim chủ yếu sử dụng phim có định dạng kỹ thuật số, có mã hóa. Cơ sở lưu trữ phim không được cung cấp mã mở khóa sẽ gặp khó khăn trong việc kiểm tra để xử lý kỹ thuật khi cần thiết. Hơn thế nữa việc lưu trữ không còn ý nghĩa. Giá trị phim lưu trữ chỉ lúc này chỉ còn là giá trị của ổ cứng di động. Việc lưu trữ sản phẩm như vậy gây lãng phí tài nguyên và nhân lực.

b) Tác động về xã hội:

- Tác động tích cực: Bên cạnh việc phục vụ nhu cầu giải trí của nhân dân tại thời điểm phim được phát hành. Khi đưa phim về cơ sở lưu trữ quốc gia, các tác phẩm điện ảnh sẽ được đảm bảo lưu trữ lâu dài, đây là nguồn tư liệu quý phục vụ các nhiệm vụ chính trị đồng thời người dân có điều kiện hưởng thụ tác phẩm điện ảnh qua nhiều giai đoạn lịch sử, qua đó hiểu được rõ hơn về đất nước, con người.

- Tác động tiêu cực: không có tác động tiêu cực

c) Tác động về giới:

Không có tác động về giới

d) Tác động về thủ tục hành chính

- Tác động tích cực: Thủ tục hành chính đối với lưu chiếu, lưu trữ phim số có thể được thực hiện hoàn toàn trên hệ thống điện tử, kể cả việc giao, nhận sản phẩm lưu chiếu lưu trữ. Thiết bị kỹ thuật sẽ giúp tiết kiệm thời gian, nhân lực, vật chất thực hiện thủ tục hành chính.

- Tác động tiêu cực: Phim kỹ thuật số liên quan nhiều đến bảo đảm gìn giữ bản quyền, do vậy cần phải thực hiện nhiều hơn thủ tục hành chính thỏa thuận về bản quyền. Mỗi khi cần khai thác, kiểm tra phim cũng cần phải làm những thủ tục hành chính xin cấp phép từ chủ phim. Do vậy sẽ mất nhiều thời gian, công sức về thủ tục hành chính đối với lưu chiếu, lưu trữ phim số.

đ) Tác động về hệ thống pháp luật

- Tác động tích cực: Việc sửa đổi, bổ sung các điều khoản trên tạo cơ sở pháp lý để cơ quan lưu trữ phim thuộc Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch thực hiện tốt công tác lưu trữ phim và bảo quản đúng tiêu chuẩn kỹ thuật, đảm bảo công tác nhận lưu chiếu, lưu trữ phim được thực hiện nghiêm túc, hoàn thiện phong lưu trữ điện ảnh quốc gia. Việc sửa đổi, bổ sung Luật Điện ảnh (sửa đổi) liên quan đến việc sử dụng bản quyền phim lưu trữ sẽ tạo cơ sở pháp lý để cơ quan lưu trữ phim thuộc Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch thực hiện tốt công tác lưu trữ phim và bảo quản đúng tiêu chuẩn kỹ thuật, đảm bảo công tác nhận lưu chiếu, lưu trữ phim được thực hiện nghiêm túc, tránh tình trạng luật quy định nhưng trên thực tế không thực hiện được.

- Tác động tiêu cực: Vì yêu cầu bản quyền, các cơ sở điện ảnh không thể cung cấp mã mở khóa của phim nước ngoài trong diện nộp lưu chiếu về cơ sở lưu trữ. Nếu tiếp tục duy trì, đưa vào Luật mà không thực hiện được sẽ ảnh hưởng đến công tác thực hiện nhiệm vụ của các đơn vị liên quan.

4.3. Giải pháp 3: Bỏ quy định nộp lưu chiếu, lưu trữ đối với phim nước ngoài nhập khẩu, chỉ lưu chiếu, lưu trữ phim Việt Nam

a) Tác động về kinh tế

- Tác động tích cực: Phù hợp với xu hướng trong những năm trở lại đây và trong tương lai. Cơ sở lưu trữ không phải lưu trữ phim nhập khẩu mà thực chất không dùng được. Các cơ sở lưu trữ không phải mất kinh phí và sức lao động trong việc bảo quản các vật liệu (phim kỹ thuật số) mà không thể tra cứu hoặc

kiểm tra kỹ thuật. Thay vào đó, tập trung trí lực vào công tác bảo quản, lưu trữ tốt phim Việt Nam.

- Tác động tiêu cực: Không có điều kiện khai thác, nghiên cứu các tác phẩm điện ảnh nước ngoài, giảm đi cơ hội học tập, nghiên cứu cho khán giả và các học giả Việt Nam, tốn thêm kinh phí để mua tư liệu từ cơ sở lưu trữ nước ngoài khi cần.

b) Tác động về xã hội

- Tác động tích cực: Không có tác động tích cực

- Tác động tiêu cực: Khán giả không có cơ hội được xem lại những tác phẩm điện ảnh nước ngoài

c) Tác động về giới

Không có tác động về giới

d) Tác động về thủ tục hành chính

- Tác động tích cực: Không phát sinh thủ tục hành chính.

- Tác động tiêu cực: Không có tác động tiêu cực

đ) Tác động về hệ thống pháp lý

- Tác động tích cực: Không phát sinh thêm văn bản quy phạm pháp luật. Không nảy sinh rắc rối về bản quyền khi đặt ra yêu cầu lưu trữ phim số.

- Tác động tiêu cực: Trên thực tế các phim nhập khẩu nước ngoài đều có quy định rất chặt chẽ về bản quyền nên việc đưa vào cơ sở lưu trữ quốc gia để lưu trữ lâu dài thực sự còn nhiều bất cập, các phim này chỉ được đưa ra phục vụ khán giả trong thời gian nhất định (thỏa thuận trong hợp đồng). Và khi đưa ra khai thác phải trải qua nhiều khó khăn để xin cấp phép. Đặc biệt trong trường hợp bản quyền phim được mua bán qua nhiều chủ sở hữu.

5. Kiến nghị giải pháp lựa chọn : lựa chọn Giải pháp 2

Việc bổ sung thêm các quy định cho phù hợp với những thay đổi của tình hình hiện nay là việc vô cùng cần thiết và cấp bách. Qua đó các cơ quan quản lý nhà nước về điện ảnh và cơ sở lưu trữ phim sẽ có căn cứ pháp lý phù hợp, mang lại lợi ích và hiệu quả trong quản lý nhà nước, làm giàu cho phong lưu trữ phim quốc gia, bảo quản tốt di sản văn hóa phi vật thể của nhân loại.

PHẦN C

LẤY Ý KIẾN TRONG QUÁ TRÌNH ĐÁNH GIÁ TÁC ĐỘNG

Trong quá trình xây dựng Báo cáo đánh giá tác động của chính sách trong Hồ sơ đề nghị xây dựng Luật Điện ảnh (sửa đổi), cơ quan đề xuất đã thành lập tổ công tác gồm đại diện một số Bộ, ngành có liên quan để triển khai

xây dựng và tổ chức lấy ý kiến về Hồ sơ lập đề nghị xây dựng Luật Điện ảnh (sửa đổi) như sau:

- Ngày (.....), Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch đã có văn bản số (.....) đề nghị các bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, Ủy ban Trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam, Ủy ban nhân dân các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương và các đơn vị sản xuất, phát hành, phổ biến, lưu chiếu, lưu trữ phim tham gia ý kiến vào dự thảo Báo cáo đánh giá tác động chính sách và các tài liệu kèm theo Hồ sơ đề nghị xây dựng Luật Điện ảnh (sửa đổi).

- Từ ngày (.....), Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch đã đăng tải toàn văn các dự thảo trong Hồ sơ đề nghị xây dựng Luật Điện ảnh (sửa đổi) trên Cổng thông tin điện tử Chính phủ và Cổng thông tin điện tử Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch để lấy ý kiến rộng rãi đối với mọi đối tượng.

- Sau khi nhận được ý kiến góp ý, cơ quan chủ trì soạn thảo đã tổng hợp, giải trình tiếp thu ý kiến góp ý của các Bộ, ban, ngành có liên quan (có bản tổng hợp kèm theo) và hoàn thiện Dự thảo.

- Ngày (.....) Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch đã có Công văn gửi Bộ Tư pháp đề nghị thẩm định đề nghị xây dựng Luật Điện ảnh (sửa đổi). Tiếp thu nội dung, ý kiến góp ý của Hội đồng thẩm định của Bộ Tư pháp, hồ sơ đã được chỉnh lý hoàn thiện trước khi có ý kiến chính thức.

- Căn cứ báo cáo thẩm định hồ sơ đề nghị xây dựng Luật Điện ảnh (sửa đổi) số (.....) ngày (.....) của Bộ Tư Pháp, Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch đã tiếp thu chỉnh lý hồ sơ gửi Chính phủ cho ý kiến theo quy định của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật.

PHẦN D

GIÁM SÁT VÀ ĐÁNH GIÁ

1. Cơ quan chịu trách nhiệm tổ chức thi hành

- Chính phủ thống nhất quản lý nhà nước về điện ảnh.
- Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch chịu trách nhiệm trước Chính phủ thực hiện quản lý nhà nước về điện ảnh.
- Các Bộ, cơ quan ngang Bộ trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình có trách nhiệm phối hợp với Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch thực hiện quản lý nhà nước về điện ảnh.
- Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình thực hiện quản lý nhà nước về điện ảnh.

2. Cơ quan giám sát, đánh giá việc thực hiện chính sách

- Quốc hội, các Ủy ban của Quốc hội, Mặt trận Tổ quốc các cấp có thẩm quyền có trách nhiệm giám sát việc thực hiện chính sách.

- Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch có trách nhiệm chủ trì, phối hợp với các Bộ, cơ quan liên quan và Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương tổ chức đánh giá, theo dõi tình hình thực thi chính sách.

Các tổ chức xã hội có quyền đánh giá thực thi chính sách làm căn cứ kiến nghị cơ quan có thẩm quyền xem xét điều chỉnh, bổ sung.

PHẦN Đ KẾT LUẬN

Căn cứ vào đánh giá tác động của 05 nhóm chính sách nêu trên, việc ban hành Luật Điện ảnh (sửa đổi) có lợi ích đối với việc phát triển điện ảnh, khắc phục được những bất cập hiện nay của Luật Điện ảnh; làm cơ sở cho các cơ quan quản lý nhà nước ban hành chính sách, pháp luật liên quan đến điện ảnh, tăng cường hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước về điện ảnh; mặt khác, tăng cường hiệu lực, hiệu quả thi hành các quy định của pháp luật.

Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch đề xuất ban hành Luật Điện ảnh (sửa đổi) thay thế cho Luật Điện ảnh./.

BỘ TRƯỞNG

Nơi nhận:

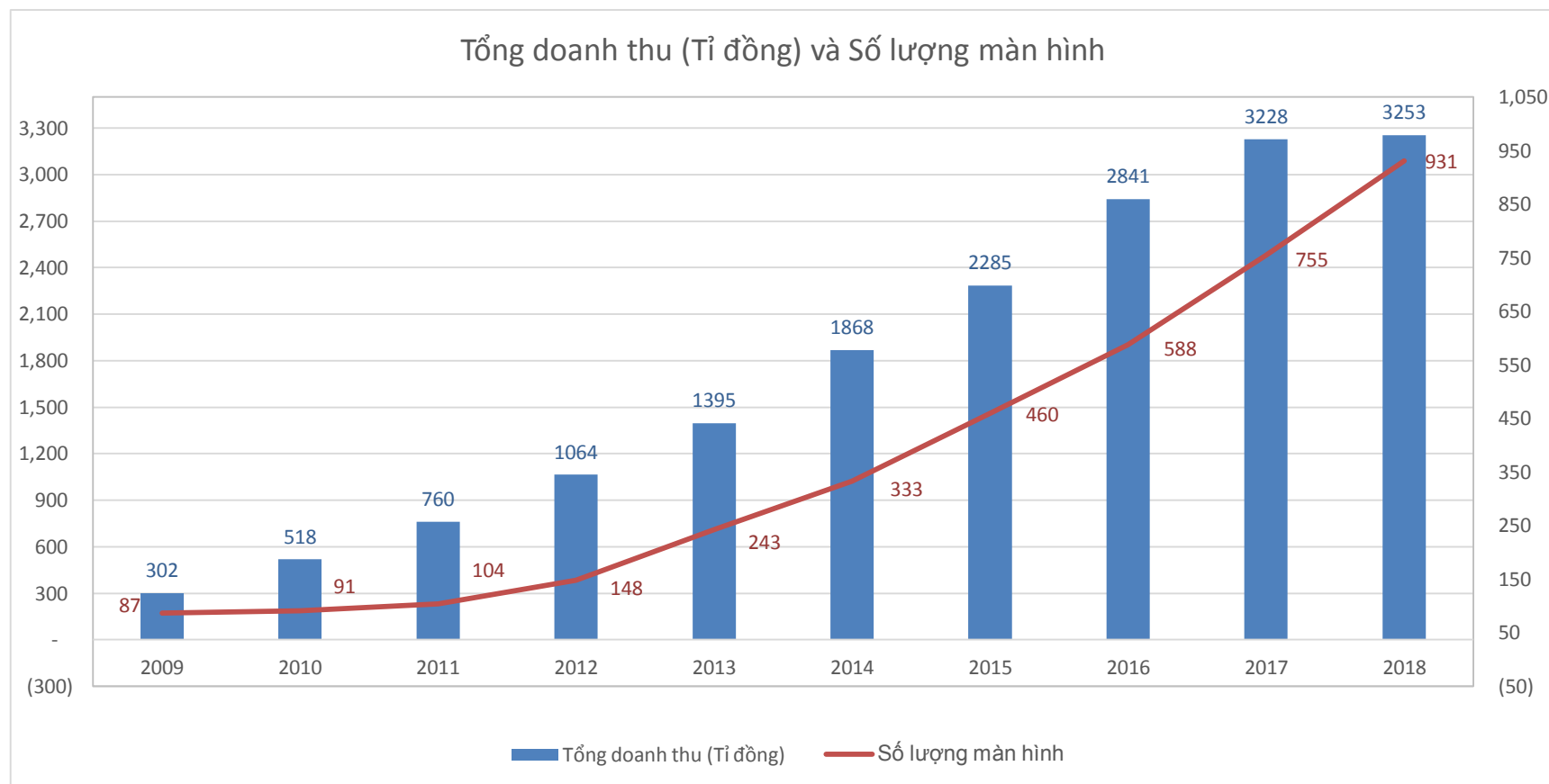
- Như trên;
- Văn phòng Chính phủ (*để phối hợp*);
- Bộ Tư pháp (*để phối hợp*);
- Bộ trưởng Nguyễn Ngọc Thiện;
- Thứ trưởng Tạ Quang Đông;
- Vụ Pháp chế, Văn phòng Bộ;
- Lưu: VT, ĐA, (20)

Nguyễn Ngọc Thiện

Phụ lục 01. Thống kê Tổng doanh thu và số lượng rạp từ năm 2009 đến năm 2018 tại Việt Nam

Nội dung	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Tổng doanh thu (Tỉ đồng)	302	518	760	1,064	1,395	1,868	2,285	2,841	3,228	3,253
Doanh thu phim Việt (tỉ đồng)	54	113	147	196	267	443	718	726	765	750
Doanh thu phim nước ngoài (tỉ đồng)	248	405	613	868	1,129	1,425	1,567	2,115	2,463	2,503
Số lượng rạp	14	18	26	35	48	71	99	111	143	180
Số lượng màn ảnh	87	91	104	148	243	333	460	588	755	931

Số liệu được CGV thống kê.



Số liệu được CGV thống kê.