BỘ VĂN HÓA, THỂ THAO VÀ DU LỊCH	CỘNG HOÀ XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM
	Độc lập - Tự do - Hạnh phúc
Số: 264 /BVHTTDL-ĐA	
	Hà Nội, ngày 15 tháng 11 năm 2019

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

Kính gửi: Chính phủ

PHẦN A
XÁC ĐỊNH VẤN ĐỀ BẤT 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. Cụ thể là 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.

Cùng với định hướng của Đảng, các chính sách của Nhà nước, Luật Điện ảnh năm 2006 và Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Điện ảnh năm 2009 (sau đây gọi là Luật Điện ảnh) đã thực hiện tốt vai trò tạo dựng hành lang pháp lý và là 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 của đất nước đã có nhiều thay đổi so với thời điểm ban hành Luật Điện ảnh, đặc biệt là những thay đổi và sự phát triển của nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa. Sự thay đổi đó đã tác động và làm thay đổi căn bản cách tiếp cận trong quản lý và định hướng phát triển điện ảnh. Đó là:

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 và tuyên truyền, từ đó hình thành cách tiếp cận coi điện ảnh là một ngành công nghiệp nằm trong ngành công nghiệp văn hóa.

Theo đó, quan niệm điện ảnh không chỉ là một ngành nghệ thuật giúp nâng cao thẩm mỹ, giáo dục, tuyên truyền, quảng bá hình ảnh, bản sắc văn hóa của đất nước, mà còn là một ngành sản xuất công nghiệp đem lại nguồn thu cho quốc gia, thì công nghiệp điện ảnh cần thiết phải đẩy mạnh việc xã hội hóa, mở rộng đầu tư, thu hút nhiều nguồn lực tham gia phát triển điện ảnh dân tộc và tăng cường hội nhập quốc tế.

Sản phẩm điện ảnh cũng chịu sự chi phối, tác động mạnh mẽ của quy luật thị trường và quy định của thương mại quốc tế. Vì vậy, phát triển công nghiệp điện ảnh phải bao hàm cả tính sáng tạo nghệ thuật, tính thương mại và chú trọng vai trò của công nghệ trong chu trình sản xuất, phát hành và phổ biến, lưu chiểu, lưu trữ tác phẩm điện ảnh.

Luật Điện ảnh được ban hành và thực thi 12 năm. Cùng với sự phát triển về kinh tế - xã hội, nhiều văn bản pháp luật được ban hành tác động đến sự phát triển của ngành điện ảnh như Hiến pháp năm 2013, Luật Đất đai năm 2013, Luật Sở hữu trí tuệ năm 2013, Luật Đấu thầu năm 2013, Luật Doanh nghiệp năm 2014, Luật Đầu tư năm 2014, Bộ luật Dân sự năm 2015, Luật Ngân sách nhà nước năm 2015, Luật Quy hoạch năm 2017, Luật An ninh mạng năm 2018, các luật về thuế,… Do vậy, một số quy định của Luật Điện ảnh trở nên lỗi thời, thiếu tính khả thi, không tương thích với các văn bản quy phạm pháp luật mới.

2. Bối cảnh quốc tế

Điện ảnh là một ngành nghệ thuật mang tính quốc tế cao, trong bối cảnh hội nhập quốc tế ngày càng sâu rộng, việc đổi mới toàn diện nền điện ảnh là một đòi hỏi bức thiết. 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. Nhờ sự phát triển công nghệ số, công nghệ thông tin và hệ thống mạng internet, việc tiếp cận tác phẩm điện ảnh ở 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 cũng không nằm ngoài quy luật đó. Sự ảnh hưởng mang tính tất yếu, khách quan này đồng thời đem đến cả những tích cực lẫn 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 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 về nền điện ảnh dân tộc nhưng vẫn bảo đảm hội nhập quốc tế sâu rộng.

Trong thời kỳ cách mạng Công nghiệp lần thứ tư, sự chuyển hướng nhanh và đồng bộ từ công nghệ cơ học điện tử sang công nghệ số với sự phát triển vượt bậc của công nghệ thông tin cùng 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. 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. Tình hình mới đòi hỏi cơ quan quản lý 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 bắt kịp thế giới. Cần có mối quan tâm và định hướng đầu tư không chỉ về trang thiết bị kỹ thuật mà còn phát triển nguồn nhân lực với tư duy nghệ thuật sáng tạo, nắm vững kiến thức và kỹ năng tiên tiến nhằm theo kịp với tiến trình đổi mới, hội nhập quốc tế.

Để phù hợp với sự phát triển kinh tế - xã hội và hệ thống pháp luật của đất nước, cần thiết phải xây dựng Luật Điện ảnh (sửa đổi) để tạo hành lang pháp lý điều chỉnh các hoạt động điện ảnh và tạo điều kiện thúc đẩy sự phát triển điện ảnh dân tộc trong giai đoạn hiện nay và trong tương lai.

3. Những tồn tại, hạn chế của Luật Điện ảnh đòi hỏi phải khắc phục trong Luật Điện ảnh (sửa đổi)

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 với 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, Luật Điện ảnh đã 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. Hoạt động điện ảnh 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 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, 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. 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. Một số tồn tại và hạn chế của Luật Điện ảnh như sau:

3.1. Nhiều quy định của Luật Điện ảnh không còn phù hợp với sự phát triển kinh tế xã hội và hoạt động điện ảnh nên tính khả thi không cao

- Một số chính sách của Nhà nước về phát triển điện ảnh thiếu tính khả thi, chưa được thực hiện đầy đủ. Ví dụ: Chính sách ưu đãi về thuế đối với các hoạt động điện ảnh; chính sách ưu tiên dành quỹ đất để xây dựng rạp chiếu phim; chính sách đào tạo, bồi dưỡng nhân lực về chuyên môn nghiệp vụ và quản lý hoạt động điện ảnh; chính sách đặc thù đối với các Đội chiếu phim lưu động; chính sách tài trợ cho việc phổ biến phim phục vụ miền núi, hải đảo, vùng sâu vùng xa, phục vụ nhiệm vụ chính trị, trên thực tế, chưa được thực hiện triệt để do chưa có nguồn kinh phí hoặc không còn phù hợp với đường lối phát triển kinh tế đất nước.

- 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" là không cần thiết, không còn phù hợp với thực tiễn. Giấy chứng nhận đủ điều kiện kinh doanh sản xuất phim trong điều kiện hiện nay không phù hợp với định hướng quản lý của Nhà nước là tạo cơ chế thông thoáng, khuyến khích mọi thành phần kinh tế tham gia sản xuất, kinh doanh. Cơ quan quản lý nhà nước chú trọng tăng cường kiểm soát đầu ra của sản phẩm.

- 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" cho phép một công ty thực hiện đồng thời hai chức năng vừa phát hành vừa phổ biến phim, dẫn đến các công ty nhập khẩu lớn sở hữu hệ thống bao gồm nhiều cụm rạp 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.

- Quy định một số hành vi vi phạm về sản xuất, phát hành phim, phổ biến phim, lưu trữ phim, nhân bản và tàng trữ phim không còn phù hợp với tình hình thực tiễn.

- Một số quy định của Luật Điện ảnh chưa tương thích hoặc chồng chéo với các luật mới được ban hành. Cụ thể là: Quy định về "*Bảo hộ quyền tác giả, quyền sở hữu tác phẩm"* đã được điều chỉnh tại Bộ luật Dân sự năm 2015 và Luật Sở hữu trí tuệ sửa đổi, bổ sung năm 2009; quy định về *"Khiếu nại, tố cáo trong hoạt động điện ảnh* đã được điều chỉnh tại Luật Khiếu nại năm 2011 và Luật Tố cáo năm 2018; Quy định *"doanh nghiệp sản xuất phim"* và *"doanh nghiệp dịch vụ sản*

xuất phim" chưa tương thích với các quy định của Luật Doanh nghiệp năm 2014 và Luật Đầu tư năm 2014,...

3.2. Một số quy định của Luật Điện ảnh không thể hiện đặc thù của điện ảnh nên không khả thi hoặc chưa được thực hiện

- Quy định về đặt hàng sản xuất phim sử dụng ngân sách nhà nước phải thông qua hình thức đấu thầu không thực hiện được với lý do bản chất sản xuất phim không giống như công đoạn sản xuất hàng hóa tiêu dùng thông thường. Phim là một tác phẩm nghệ thuật gắn với quyền tác giả từ khâu sáng tác kịch bản đến tổ chức sản xuất. 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. 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 lần thứ 8 của Thông tư hướng dẫn đấu thầu sản xuất phim có sử dụng ngân sách nhà nước nhưng vẫn không thể thông qua để ban hành.

- Quy định về thành lập Quỹ hỗ trợ phát triển điện ảnh còn chưa khả thi, do Luật Điện ảnh chưa quy định về mô hình hoạt động và nguồn thu ổn định lâu dài để Quỹ tồn tại, phát triển và hoạt động hiệu quả. Vì thế, từ năm 2010, Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch đã hai lần trình Thủ tướng Chính phủ Đề án thành lập Quỹ, nhưng đến nay Quỹ vẫn chưa được thành lập.

- Quy định cấp phép tổ chức chiếu giới thiệu phim Việt Nam tại nước ngoài; quy định đặt văn phòng đại diện của cơ sở điện ảnh Việt Nam tại nước ngoài đã được Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch xây dựng đầy đủ quy trình để cấp phép thủ tục hành chính. Tuy nhiên từ khi Luật ra đời đến nay chưa có giấy phép nào được cấp do không phù hợp với nhu cầu hoạt động điện ảnh nên không phát sinh hồ sơ.

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

- Một số 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 định dạng số.

- Luật Điện ảnh chưa quy định cơ chế nhằm thu hút đầu tư, khuyến khích sản xuất phim của các doanh nghiệp Việt Nam, ưu đãi đoàn làm phim nước ngoài quay phim tại Việt Nam. Trong khi trên thế giới, đây là công cụ chủ yếu để khuyến khích sản xuất phim trong nước, thu hút đoàn phim nước ngoài vào làm phim tại quốc gia hoặc tại địa phương, nhằm đạt được nguồn lợi từ việc cung cấp dịch vụ, đào tạo nhân lực điện ảnh, quảng bá hình ảnh đất nước, địa phương và thu hút khách du lịch,...

- Một số quy định của Luật Điện ảnh còn chưa cập nhật với tình hình phát triển của nền kinh tế thị trường hoặc hoặc chưa có quy định nhằm bảo vệ và phát triển điện ảnh dân tộc trong quá trình hội nhập quốc tế. Cụ thể: Luật Điện ảnh hiện hành 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 trong những khung thời gian nên không có một hạn chế nào đối với việc chiếu phim nước ngoài tại 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 quy định cụ thể phương thức phát hành phim qua vệ tinh, trên internet đối với các nhà phát hành có máy chủ đặt tại Việt Nam, cũng như chưa đề cập đến phương thức phát hành phim xuyên biên giới. Trên thực tế, đây là phương thức phát hành phổ biến trên thế giới, mới được đưa vào Việt Nam trong những năm gần đây, song hứa hẹn phát triển mạnh mẽ thông qua những nhà phát hành lớn như Netflix, Amazon prime video,... Tuy nhiên, Nhà nước chưa xây dựng và ban hành chính sách đối với những vấn đề nêu trên nên công tác quản lý điện ảnh gặp nhiều khó khăn đồng thời thất thu thuế cho ngân sách.

Luật Điện ảnh (sửa đổi) cần chỉnh sửa, bổ sung những quy định mới tạo hành lang pháp lý 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 điện ảnh Việt Nam mang đậm bản sắc dân tộc, tiến tiến và hiện đại.

II. Mục đích 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, xây dựng và bổ sung các quy định trong Luật Điện ảnh (sửa đổi) phải đạt các mục đích sau:

1. Mục đích chung

Thể chế hóa đầy đủ chủ trương, đường lối của Đảng, Hiến pháp năm 2013 và pháp luật của Nhà nước; tạo điều kiện thuận lợi để phát huy sức sáng tạo và tiềm năng của nghệ sỹ, thu hút nguồn lực xã hội nhằm xây dựng nền công nghiệp điện ảnh Việt Nam chuyên nghiệp, hiện đại, phù hợp với quy luật của kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa trong tổng thể phát triển của văn hóa - xã hội và xu hướng phát triển của điện ảnh thế giới; đảm bảo tính minh bạch và có tính khả thi cao, tương thích với các luật, bộ luật liên quan đang có hiệu lực thi hành tại Việt Nam.

2. Mục đích cụ thể

- Xây dựng hành lang 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.

- Hỗ trợ sản xuất, phát hành, phổ biến phim, trong đó có thành lập Quỹ hỗ trợ phát triển điện ảnh; khuyến khích mọi thành phần kinh tế tham gia vào sự nghiệp phát triển điện ảnh dân tộc; xây dựng cơ chế, chính sách thông thoáng nhằm thu hút mọi nguồn đầu tư và ưu đãi đầu tư trong công nghiệp điện ảnh; tăng cường hợp tác quốc tế và đảm bảo cạnh tranh lành mạnh trong hoạt động kinh doanh điện ảnh.

- Xây dựng các quy định phù hợp sự phát triển của công nghệ điện ảnh mới đối với các lĩnh vực sản xuất, phát hành, phổ biến, lưu chiểu và lưu trữ phim xây dựng và quảng bá thương hiệu điện ảnh Việt Nam.

- Nâng cao nhận thức về vai trò của điện ảnh trong đời sống xã hội; tăng cường hiệu lực, hiệu quả công tác quản lý nhà nước về điện ảnh, 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 với các ngành khác và vai trò các Hội chuyên ngành; 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 đồng thời tận dụng thế mạnh của các ngành khác trong quá trình phát triển điện ảnh.

PHẦN B
ĐÁNH GIÁ TÁC ĐỘNG CỦA CHÍNH SÁCH

Để đạt được mục tiêu trên, sau khi rà soát các quy định của Luật Điện ảnh và hệ thống pháp luật hiện hành, căn cứ vào thực tiễn và kinh nghiệm của thế giới, nhóm nghiên cứu lựa chọn 04 vấn đề để đánh giá trong Báo cáo đánh giá tác động của chính sách, bao gồm:

Chính sách 1: Tạo điều kiện thuận lợi và khuyến khích các tổ chức, cá nhân tham gia hoạt động sản xuất phim.

Chính sách 2: Tạo bình đẳng, hỗ trợ, khuyến khích hoạt động phát hành và phổ biến phim Việt Nam.

Chính sách 3: Khuyến khích, thu hút tổ chức, cá nhân tham gia xúc tiến, quảng bá điện ảnh trong nước và nước ngoài.

Chính sách 4: Đổi mới công tác quản lý, áp dụng công nghệ tiên tiến trong bối cảnh phát triển của cách mạng khoa học kỹ thuật.

I. Chính sách 1: Tạo điều kiện thuận lợi và khuyến khích các tổ chức, cá nhân tham gia hoạt động sản xuất phim

1. Xác định vấn đề

Sản xuất là yếu tố trọng tâm, cốt lõi của nền kinh tế, đối với lĩnh vực điện ảnh sản xuất phim cũng đóng vai trò hàng đầu, chi phối mọi hoạt động khác của ngành công nghiệp. Hơn mười hai năm qua, sau khi Luật Điện ảnh ra đời, sản xuất phim Việt Nam đã có những bước phát triển ấn tượng, số lượng phim xuất

xưởng hàng năm tăng nhanh nhờ đóng góp không nhỏ của các quy định và chính sách khuyến khích, hỗ trợ điện ảnh. Tuy nhiên, sự thay đổi môi trường và công nghệ sản xuất, kinh doanh cùng những điều chỉnh chính sách quản lý của Nhà nước đã phát sinh một số vấn đề cản trở hoặc không khuyến khích hoạt động sản xuất phim. Trong đó bao gồm nhiều vấn đề liên quan đến quan niệm về sản xuất phim, về huy động nguồn vốn sản phát triển sản xuất, cụ thể là:

1.1. Về quy định điều kiện thành lập doanh nghiệp sản xuất phim

Luật Điện ảnh quy định điều kiện thành lập doanh nghiệp sản xuất phim dẫn đến thủ tục hành chính 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 của Chính phủ hướng dẫn thi hành và quy định chi tiết một số điều của Luật Điện ảnh được sửa đổi, bổ sung bởi Nghị định số 142/2018/NĐ-CP ngày 09 tháng 10 năm 2018 của Chính phủ sửa đổi, bổ sung một số quy định về điều kiện đầu tư kinh doanh thuộc phạm vi quản lý nhà nước của Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch); 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 đủ khả năng kinh tế và 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 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 đến nay các quy định này không còn phù hợp, trong bối cảnh công nghệ số thì phim nhựa 35mm đến nay hầu như không sản xuất mà thay bằng phim kỹ thuật số được thực hiện bằng nhiều loại thiết bị chuyên và không chuyên, linh hoạt phù hợp cho sự đa dạng phong phú của tác phẩm điện ảnh. Yêu cầu Giám đốc, Tổng giám đốc phải có năng lực chuyên môn, kinh nghiệm trong thực tế hoạt động điện ảnh chưa thể hiện được đặc trưng sáng tạo của ngành nghệ thuật này. Luật quy định chưa rõ ràng nên các văn bản dưới luật cũng không đủ cơ sở pháp lý để hướng dẫn cụ thể thế nào là có kinh nghiệm trong thực tế, thế nào là đủ năng lực chuyên môn, năng lực kinh nghiệm. Quy định về kinh nghiệm trong lĩnh vực điện ảnh cũng hạn chế các doanh nghiệp đầu tư đa ngành mở rộng sản xuất sang lĩnh vực điện ảnh.

Bên cạnh đó, mức vốn không là vấn đề lớn để quyết định thực hiện dự án sản xuất phim trong khi Luật Điện ảnh và văn bản dưới luật vẫn quy định về vốn đối với việc thành lập doanh nghiệp điện ảnh. Hơn nữa, Luật Doanh nghiệp năm 2014 đã bỏ quy định về vốn pháp định.

1.2. Về quy định đặt hàng sản xuất phim sử dụng ngân sách nhà nước

Luật Điện ảnh quy định thể loại, đề tài của phim được tài trợ sản xuất bằng nguồn ngân sách nhà nước bao gồm*: "phim truyện về đề tài thiếu nhi, truyền thống lịch sử, dân tộc thiểu số; phim tài liệu, phim khoa học, phim hoạt hình"*. Trong thực tế, việc giới hạn đề tài, thể loại để 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.

Về lựa chọn dự án sản xuất phim, chủ đầu tư quyết định hình thức đấu thầu theo quy định của pháp luật về đấu thầu. Tác phẩm điện ảnh là sản phẩm đặc thù, đơn chiếc, không có khuôn mẫu chung, gắn liền với lao động sáng tạo, quyền tác giả, quyền sở hữu trí tuệ của cá nhân và quyền sở hữu của cơ sở sản xuất phim. 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. 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.

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, dẫn đến thực trạng từ khi Luật có hiệu lực thi hành, 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 từng năm. Từ năm 2013 việc đặt hàng sản xuất phim bị gián đoạn và chuyển sang thực hiện theo Quyết định của Thủ tướng Chính phủ. Số lượng phim truyện đặt hàng giảm dần. Giai đoạn 2015 đến 2017 chỉ có 03 phim truyện được Nhà nước đặt hàng, 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, không đủ điều kiện thực hiện quy định tăng thời lượng chiếu phim Việt Nam phục vụ nhân dân.

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. "Gói thầu hợp tác, sản xuất phim phục vụ nhiệm vụ chính trị được giao" nằm trong số danh mục gói thầu được lựa chọn nhà thầu. Tuy nhiên, 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 phải thông qua đấu thầu. Ngoài ra, việc bỏ quy định sản xuất phim phải thông qua đấu thầu sẽ tạo thuận lợi cho Nhà nước đặt hàng hỗ trợ cho từng khâu trong một dự án sản xuất phim như xây dựng kịch bản, tiền kỳ, hậu kỳ... hoặc tất cả các khâu bảo đảm linh hoạt, phát huy tính sáng tạo của nghệ sĩ nhằm tăng cường hiệu quả của đặt hàng sản xuất phim từ Ngân sách nhà nước thực hiện nhiệm vụ chính trị.

1.3. Về quy định thành lập Quỹ hỗ trợ phát triển điện ảnh

Để hỗ trợ phát triển và bảo vệ điện ảnh dân tộc, khuyến khích nghệ sĩ sáng tác, 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, Algerie,… 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 điện ảnh hoặc tổ chức tài chính của chính phủ và phi chính phủ, hàng năm 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, khuyến khích sự sáng tạo của nghệ sĩ, 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 cao, việc huy động vốn để phát triển sản xuất, phát hành, phổ biến phim trên thực tế rất khó khăn nên Luật Điện ảnh đã quy định việc thành lập Quỹ hỗ trợ phát triển điển ảnh, giao Chính phủ quy định cụ thể việc thành lập và hoạt động của Quỹ. Việc thành lập Quỹ hỗ trợ phát triển điện ảnh nhằm hỗ trợ đối với nghệ sỹ và doanh nghiệp điện ảnh, hạn chế 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. Trong nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, Quỹ hỗ trợ phát triển điện ảnh là công cụ đắc lực, hiệu quả nhằm tập trung huy động mọi nguồn lực, hỗ trợ phát triển 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 vì các lý do sau:

Thứ nhất: Việc quy định đối tượng được nhận hỗ trợ từ Quỹ còn chung chung, dàn trải nên trong quá trình xây dựng Đề án, nhiều ý kiến cho rằng sẽ khó trong quá trình đầu tư, thu hồi vốn.

Thứ hai: Luật Điện ảnh chưa quy định cụ thể nguồn vốn ổn định, lâu dài để Quỹ có thể phát triển và hoạt động hiệu quả. Luật Điện ảnh nêu "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 này, 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 ổn định, lâu dài đáp ứng mục tiêu hỗ trợ phát triển điện ảnh.

Để có thể thành lập và tạo điều kiện cho Quỹ hỗ trợ phát triển điện ảnh hoạt động có hiệu quả, từ nghiên cứu thực tiễn của Việt Nam và kinh nghiệm của các

nước, cần bổ sung quy định nguồn thu ổn định cho Quỹ, bao gồm: 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 sự ủng hộ của các tổ chức, cá nhân trong và ngoài nước. Ngoài ra cần nghiên cứu đưa vào Luật Điện ảnh cơ chế để có thể thu từ việc kinh doanh phát hành phim từ các nguồn phát hành khác cho Quỹ để hỗ trợ phát triển nền điện ảnh nước nhà.

1.4. Về hỗ trợ, khuyến khích về tài chính (incentive) đối với tổ chức, cá nhân nước ngoài thực hiện các dự án sản xuất phim tại Việt Nam

Quy định ưu đãi tài chính, giảm thuế hoặc hoàn tiền đối với các dự án sản xuất phim, chương trình video trong nước và đoàn làm phim nước ngoài vào làm phim tại nước sở tại hoặc từng địa phương cụ thể, là chính sách phổ biến được các chính phủ hoặc chính quyền bang, vùng, 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 quyền bang, tỉnh đang áp dụng chính sách tự động ưu đãi linh hoạt về tài chính đối với các dự án sản xuất phim, sản xuất video trong nước và đoàn làm phim vào quay phim tại nước, địa phương 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, 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 01 đô la chi ra, Ireland thu được 2,82 trên 01 euro và Anh là 7,69 trên 01 bảng. Các quốc gia Đông Nam Á và láng giềng của Việt Nam như Thái Lan, Malaysia, Singapore, Trung Quốc,... đều áp dụng chính sách này và đã đạt được được nhiều lợi ích về kinh tế, thu hút khách du lịch cũng như quảng bá hình ảnh. Chính sách ưu đãi tài chính hỗ trợ sản xuất phim, chương trình video trong nước và dự án làm phim từ nước ngoài đã và đang thay thế các quỹ hỗ trợ chính phủ dành cho phát triển điện ảnh.

Chính sách ưu đãi trên đây là vấn đề mới đối với các nhà quản lý Việt Nam. Tuy nhiên, điện ảnh là một trong những lĩnh vực mang tính quốc tế cao. Do đó, để đáp ứng yêu cầu của hội nhập, giao lưu quốc tế, đồng thời học tập kinh nghiệm đã được áp dụng thành công tại các quốc gia trên thế giới và trong khu vực, Luật Điện ảnh (sửa đổi) cần nghiên cứu, áp dụng chính sách hỗ trợ, khuyến khích về tài chính đối với tổ chức, cá nhân nước ngoài thực hiện các dự án sản xuất phim tại Việt Nam.

Trong hoạt động điện ảnh, việc hợp tác sản xuất phim giữa các quốc gia, giữa các hãng sản xuất, hoặc quốc gia này cung cấp dịch vụ sản xuất phim cho quốc gia kia, hãng sản xuất phim này cung cấp dịch vụ sản xuất phim cho hãng kia, ngày nay đã trở thành phổ biến. Đa số sản phẩm điện ảnh xuất sắc, mang lại hiệu quả kinh tế - xã hội đều có sự tham gia của rất nhiều các nhà làm phim quốc tịch khác nhau và nhận được sự chấp nhận của khán giả trên khắp thế giới, chứ không chỉ ở một quốc gia riêng biệt. Vì thế, hợp tác và cung cấp dịch vụ cho các dự án sản xuất phim nước ngoài trở thành một phần tất yếu trong hoạt động điện ảnh tại mỗi quốc gia. Nhằm thu hút các dự án hợp tác sản xuất phim quốc tế và cung cấp

dịch vụ cho đoàn làm phim nước ngoài, chính quyền nhà nước hoặc địa phương có thể áp dụng một số phương thức như hỗ trợ trực tiếp về tài chính, hoàn lại tiền cho đoàn phim, giảm thuế hoặc miễn các loại thuế, miễn phí, lệ phí dịch vụ hành chính, bối cảnh,... Một số nước Đông Nam Á và châu Á đang áp dụng chính sách hoàn lại tiền cho dự án phim như: Thái Lan hoàn 15% - 20%, Singapore hoàn 40%, Malaysia hoàn 30%, Hàn Quốc hoàn 20% - 30%, Nhật Bản thực hiện nhiều chính sách hỗ trợ khác nhau theo từng địa phương nhưng mức hoàn trả trung bình là 20%. Việt Nam có thể nghiên cứu áp dụng phương thức hoàn trả theo tỷ lệ phần trăm tiền từ căn cứ quyết toán chi phí hợp lệ tại Việt Nam cho từng loại dự án làm phim cụ thể.

2. Mục tiêu giải quyết vấn đề

- Tạo điều kiện thuận lợi cho các tổ chức, cá nhân tham gia hoạt động điện ảnh thông qua cơ chế thông thoáng, đảm bảo tính đặc thù của hoạt động nghệ thuật, từ đó nâng dần số lượng và chất lượng phim Việt Nam phục vụ nhân dân, bảo vệ nền điện ảnh dân tộc.

- Sửa đổi quy định về thành lập cơ sở sản xuất phim, đặt hàng sản xuất phim sử dụng ngân sách nhà nước.

- Hoàn thiện hơn nữa việc quy định thành lập Quỹ hỗ trợ phát triển điện ảnh để hỗ trợ sản xuất phim Việt Nam và thưởng cho những phim Việt Nam có giá trị nội dung, nghệ thuật và tính nhân văn.

- Áp dụng chính sách hỗ trợ, khuyến khích về tài chính đối với tổ chức, cá nhân nước ngoài thực hiện dự án sản xuất phim tại Việt Nam.

3. Các giải pháp giải quyết vấn đề

Có hai giải pháp sau:

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

- Giải pháp 2: Sửa đổi, bổ sung các quy định tại Luật Điện ảnh về thành lập doanh nghiệp sản xuất phim, đầu tư của Nhà nước đối với hoạt động sản xuất phim, thành lập Quỹ hỗ trợ phát triển điện ảnh, hỗ trợ, khuyến khích về tài chính đối với việc thực hiện dự án phim nước ngoài tại Việt Nam.

4. Đánh giá tác động của các giải pháp

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

4.1.1. Giữ nguyên quy định về điều kiện thành lập doanh nghiệp sản xuất phim

4.1.1.1. Tác động tích cực:

- Tác động về kinh tế: Không phát sinh chi phí về xây dựng văn bản quản lý nhà nước.

- Tác động về xã hội: Trước khi Luật Điện ảnh có hiệu lực, toàn quốc có 45 cơ sở sản xuất phim, đến nay đã có hơn 500 doanh nghiệp được phép sản xuất phim, góp phần tăng sản lượng phim Việt Nam phát hành trên thị trường.

- Tác động về hệ thống pháp luật: Không phải thay đổi hệ thống pháp luật hiện hành, không trái với các cam kết quốc tế mà Việt Nam đã tham gia hoặc là thành viên.

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

- Tác động về giới: Không có tác động về giới.

4.1.1.2. Tác động tiêu cực:

- Tác động về kinh tế: 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.

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.

- Tác động về xã hội: 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.

- Tác động về hệ thống pháp luật: Luật Doanh nghiệp năm 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 theo 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. Do đó gây khó khăn cho doanh nghiệp và cơ quan nhà nước khi thực thi pháp luật.

- Tác động về thủ tục hành chính: 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 như 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.

- Tác động về giới: Không có tác động về giới.

4.1.2. Giữ nguyên quy định về đặt hàng sản xuất phim sử dụng ngân sách nhà nước

4.1.2.1. Tác động tích cực:

- Tác động về kinh tế: Việc áp dụng hình thức lựa chọn nhà thầu trong trường hợp đặc biệt theo quy định của Luật Đấu thầu đã giúp các cơ sở có kinh phí làm phim, tăng doanh thu cho các cơ sở sản xuất phim.

- Tác động về xã hội: Có phim sản xuất, người lao động có việc làm, thu nhập, khán giả có điều kiện thưởng thức phim nhiều hơn, 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 về hệ thống pháp luật: Hệ thống pháp luật ổn định, không phải thay đổi.

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

- Tác động về giới: Không có tác động về giới.

4.1.2.2. Tác động tiêu cực:

- Tác động về kinh tế: 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 (theo giai đoạn) 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 giữa các cơ quan nhà nước 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 nhà nước.

- Tác động về xã hội: 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 khó 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, nên chất lượng nội dung và nghệ thuật của phim Việt Nam chưa được nâng cao, 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.

- Tác động về thủ tục hành chính: 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, 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.

- Tác động về hệ thống pháp luật:

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 tháng 4 năm 2019 của Chính phủ và Quyết định số 17/2019/QĐ-TTg ngày 08 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 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, chưa khuyến khích nghệ sĩ sáng tạo những chủ đề đa dạng phù hợp với nhu cầu văn hóa, giáo dục, và không phù hợp với thông lệ quốc tế

- Tác động về giới: Không có tác động về giới.

4.1.3. Giữ nguyên quy định về thành lập Quỹ hỗ trợ phát triển điện ảnh

4.1.3.1. Tác động tích cực:

Quỹ hỗ trợ phát triển điện ảnh chưa được thành lập, nên chưa đánh giá được tác động về các mặt kinh tế, xã hội, hệ thống pháp luật, thủ tục hành chính và giới.

Việc chưa thành lập được Quỹ hỗ trợ phát triển điện ảnh do quy định còn thiếu nhiều điều kiện để thành lập có thể tính đến phương án bỏ việc thành lập Quỹ là phù hợp với xu thế bỏ một số Quỹ hiện nay.

4.1.3.2. Tác động tiêu cực:

- Tác động về kinh tế: Không huy động được nguồn vốn từ 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; 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.

- Tác động về xã hội: Giảm nguồn kinh phí để động viên, khuyến khích các nghệ sĩ và cơ sở điện ảnh tham gia sản xuất phim nghệ thuật, phim thử nghiệm nhằm phục vụ nhiệm vụ chính trị của Đảng và Nhà nước, đáp ứng nhu cầu thưởng thức nghệ thuật điện ảnh của công chúng trong nước và quảng bá văn hóa Việt Nam.

Mặt khác, sản xuất phim 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 không 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.

- Tác động về hệ thống pháp luật: Việc giữ nguyên như quy định Luật Điện ảnh không gây tác động tiêu cực đến hệ thống pháp luật. Tuy nhiên cho thấy quy định Luật Điện ảnh là không phù hợp với thực tiễn và thiếu tính khả thi.

- Tác động về thủ tục hành chính: Không phát sinh quy định về thủ tục hành chính.

- Tác động về giới: Không có tác động về giới.

4.1.4. Giữ nguyên Luật Điện ảnh, không quy định về hỗ trợ, khuyến khích về tài chính (incentive) cho tổ chức, cá nhân nước ngoài vào thực hiện các dự án sản xuất phim tại Việt Nam

a) Tác động tích cực:

- Không có tác động tích cực về kinh tế, xã hội, hệ thống pháp luật, thủ tục hành chính và giới.

b) Tác động tiêu cực:

- Tác động về kinh tế:

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.

- Tác động về xã hội: 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

- Tác động về hệ thống pháp luật: 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.

- Không có tác động tiêu cực thủ tục hành chính và giới.

4.2. Giải pháp 2: Sửa đổi, bổ sung các quy định tại Luật Điện ảnh về thành lập doanh nghiệp sản xuất phim; đầu tư của Nhà nước đối với hoạt động sản xuất phim; thành lập Quỹ hỗ trợ phát triển điện ảnh; hỗ trợ, khuyến khích về tài chính cho tổ chức, cá nhân nước ngoài vào thực hiện các dự án sản xuất phim tại Việt Nam

4.2.1. Bỏ quy định về điều kiện thành lập doanh nghiệp sản xuất phim

4.2.1.1. Tác động tích cực:

- Tác động về kinh tế: Việc thành lập doanh nghiệp sản xuất phim cũng như thành lập doanh nghiệp khác, không phải là ngành nghề kinh doanh có điều kiện tiết kiệm nhiều loại chi phí cho doanh nghiệp, doanh nghiệp không cần ký quỹ mà trực tiếp đưa vào sản xuất phim. Doanh nghiệp hoạt động nhiều lĩnh vực có khả năng mở rộng đầu tư sản xuất, đem lại các tác động trực tiếp như: tăng thu nhập người lao động; đóng góp các khoản thuế, phí cho Nhà nước, tăng doanh thu.

- Tác động về xã hội: 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 về hệ thống pháp luật:

Việc bỏ Giấy chứng nhận đủ điều kiện kinh doanh sản xuất phim không trái với Luật Doanh nghiệp năm 2014 và 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 không trái 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 về thủ tục hành chính: 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%.

- Về giới: Không ảnh hưởng đến quyền và nghĩa vụ của các giới khi tham gia thành lập doanh nghiệp sản xuất phim.

4.2.1.2. Tác động tiêu cực:

- Không có tác động tiêu cực về kinh tế, xã hội, thủ tục hành chính và giới.

- Tác động về hệ thống pháp luật: Hiện nay điều kiện kinh doanh sản xuất phim được quy định tại số 206 của Danh mục ngành nghề kinh doanh có điều kiện Phụ lục 4 Luật Đầu tư. Tuy nhiên hiện nay Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch đang kiến nghị Bộ Kế hoạch và Đầu tư bỏ điều kiện này ra khỏi Phụ lục 4 khi sửa đổi, bổ sung Luật Đầu tư trong giai đoạn tới.

4.2.2. Sửa đổi chính sách của Nhà nước tài trợ, đặt hàng sản xuất phim sử dụng ngân sách nhà nước thông qua việc bổ sung đề tài và thể loại phim được Nhà nước tài trợ, đặt hàng, thay đổi phương thức lựa chọn dự án sản xuất phim không theo hình thức đấu thầu

4.2.2.1. Tác động tích cực:

- Tác động về kinh tế:

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 về xã hội:

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.

- Tác động về hệ thống pháp luật: Không nhất thiết phải xây dựng văn bản dưới luật hướng dẫn thi hành 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. Do áp dụng các văn bản hiện hành khi triển khai thực hiện nên hầu như không phát sinh mới thủ tục hành chính.

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. Mặt khác, đặt hàng sản xuất phim sử dụng ngân sách nhà nước không qua đấu thầu cũng phù hợp thông lệ quốc tế.

- Không có tác động tích cực về thủ tục hành chính và giới.

4.2.2.2. Tác động tiêu cực:

- Tác động về kinh tế: 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.

- Tác động về xã hội: 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.

- Tác động về hệ thống pháp luật: Cần tiến hành rà soát kỹ các quy định của pháp luật để tránh việc không phù hợp với quy định của pháp luật về đấu thầu.

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

4.2.3. Sửa đổi, bổ sung quy định cụ thể đối tượng được nhận hỗ trợ từ Quỹ; xác định cơ chế hoạt động của Quỹ; cụ thể nguồn thu từ phát hành và phổ biến những phim được sản xuất có sử dụng ngân sách nhà nước, thu từ trích tỉ lệ trên doanh thu chiếu phim tại các rạp, nguồn thu từ sự ủng hộ của các tổ chức, cá nhân trong và ngoài nước

4.2.3.1. Tác động tích cực:

- Tác động về kinh tế: Việc sửa đổi, bổ sung quy định về cơ chế tổ chức và hoạt động của Quỹ theo mô hình tổ chức tài chính như các quỹ hiện hành, bổ sung nguồn thu ổn định, hợp lý như đã nêu trên 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. Việc cụ thể hơn phương thức hỗ trợ của Quỹ sẽ tạo điều kiện thuận lợi cho các tổ chức, cá nhân tham gia sản xuất phim nghệ thuật, phim về đề tài truyền thống, phim thể nghiệm (phim kén khán giả và khó kinh doanh), phát hành, phổ biến phim có cơ hội tiếp cận, nhận hỗ trợ kinh phí trong hoạt động của mình.

- Tác động về xã hội: Việc Quỹ phát triển điện ảnh được thành lập và hoạt động sẽ là công cụ hỗ trợ sản xuất tác phẩm điện ảnh, đáp ứng nhu cầu hưởng thụ văn hóa. Đối với những phim đã hoàn thành, việc hỗ trợ kinh phí để tuyên truyền, quảng cáo thu hút được sự quan tâm, ủng hộ của đông đảo các tầng lớp khán giả trong và ngoài nước là rất cần thiết và hiệu quả; 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.

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 về hệ thống pháp luật: Không chồng chéo với các luật, bộ luật khác có liên quan trong hệ thống pháp luật hiện hành. Đảm bảo tính khả thi.

- Tác động về thủ tục hành chính:

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 đơn giản, linh hoạt, đảm bảo thuận tiện cho đối tượng được thụ hưởng nhưng cũng đảm bảo kiểm soát chặt chẽ việc sử dụng ngân sách Nhà nước.

4.2.3.2. Tác động tiêu cực:

- Tác động về kinh tế: Các doanh nghiệp phổ biến phim tại rạp có thể tăng giá vé xem phim 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. Các doanh nghiệp phổ biến phim có thể bị giảm lợi nhuận do ít thu hút khán giả vì tăng giá vé đồng thời khả năng cạnh tranh so với phương thức phát hành khác kém đi.

- Tác động về xã hội: 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. Các doanh nghiệp phổ biến phim tại rạp tăng giá vé xem phim, để duy trì lợi nhuận trong khi vẫn phải đảm bảo hoàn thành các nghĩa vụ thuế.

- Tác động về hệ thống pháp luật:

Việc quy định nguồn thu của Quỹ sẽ ảnh hưởng đến một số quy định liên quan đến thuế đối với các doanh nghiệp trong lĩnh vực điện ảnh. Khi Luật Điện ảnh (sửa đổi) được ban hành, Nhà nước sẽ phải xây dựng hệ thống văn bản quy phạm pháp luật hướng dẫn việc thi hành Luật, quy định về tổ chức và hoạt động của Quỹ để phù hợp với hệ thống pháp luật hiện hành.

- Tác động về thủ tục hành chính: Làm phát sinh thủ tục hành chính.

- Tác động về giới: Không có, không ảnh hưởng đến quyền, nghĩa vụ và cơ hội của các giới khi tham gia Quỹ hỗ trợ phát triển điện ảnh.

4.2.4. Xây dựng quy định về hỗ trợ, khuyến khích về tài chính cho tổ chức, cá nhân nước ngoài vào thực hiện các dự án sản xuất phim tại Việt Nam

4.2.4.1. Tác động tích cực:

- Tác động về kinh tế: 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 về xã hội: Việc gia tăng các dự án làm phim nước ngoài vào Việt Nam sẽ tạo thêm việc làm, tăng cường đào tạo 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, thu hút khách du lịch thông qua việc thực hiện các dự án làm phim nước ngoài tại Việt Nam.

- Tác động về hệ thống pháp luật: Tạo hành lang pháp lý 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 về thủ tục hành chính: Thủ tục ưu đãi tín dụng, hoàn tiền đối với các dự án sản xuất phim nước ngoài tại Việt Nam sẽ được quy định tại các văn bản hướng dẫn thi hành Luật Điện ảnh (sửa đổi) phù hợp với các hệ thống pháp luật về tài chính, thuế, không làm phát sinh thủ tục hành chính.

- Tác động về giới: Không có tác động về giới.

4.2.4.2. Tác động tiêu cực:

- Tác động về kinh tế: 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.

- Tác động về xã hội: 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.

- Tác động về hệ thống pháp luật: Việc quy định chính sách ưu đãi, hoàn tiền đối với các dự án sản xuất phim nước ngoài tại Việt Nam sẽ cần sửa đổi, bổ sung một số quy định trong các luật có liên quan, để đảm bảo tính thống nhất của pháp luật, đồng thời phải xây dựng hệ thống văn bản hướng dẫn thi hành.

- Tác động về thủ tục hành chính: Đây là lần đầu tiên, các doanh nghiệp điện ảnh tiến hành các thủ tục ưu đãi, chiết khấu tài chính đối với các dự án sản xuất phim nước ngoài tại Việt Nam nên không tránh khỏi lúng túng trong quá trình thực hiện.

- Tác động về giới: Không có tác động về giới.

5. Kiến nghị giải pháp lựa chọn

Lựa chọn Giải pháp 2: Sửa đổi, bổ sung các quy định tại Luật Điện ảnh về thành lập doanh nghiệp sản xuất phim; đầu tư của Nhà nước đối với hoạt động sản xuất phim; thành lập Quỹ hỗ trợ phát triển điện ảnh; hỗ trợ, khuyến khích về tài chính cho tổ chức, cá nhân nước ngoài vào thực hiện các dự án sản xuất phim tại Việt Nam.

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: Tạo bình đẳng, hỗ trợ, khuyến khích hoạt động phát hành và phổ biến phim Việt Nam

1. Xác định vấn đề

Trong công nghiệp điện ảnh, phát hành và phổ biến phim là hoạt động trên thị trường để bán và tiêu thụ sản phẩm điện ảnh. Doanh thu trong phát hành, phổ biến phim cũng là một trong những tiêu chí để đánh giá sự phát triển của điện ảnh mỗi quốc gia. Tuy nhiên, kinh doanh trong phát hành, phổ biến phim không chỉ nhằm mục đích hướng tới doanh thu đơn thuần mà còn hướng tới hỗ trợ sáng tạo nghệ thuật, giáo dục thẩm mỹ, xây dựng nhân cách, quảng bá hình ảnh đất nước, con người, bản sắc văn hóa quốc gia.

Theo đó, yêu cầu xây dựng một thị trường công bằng, tạo thuận lợi trong đầu tư phát hành, phổ biến phim cho các doanh nghiệp là vô cùng cần thiết và là một biện pháp hữu hiệu để vừa thỏa mãn nhu cầu thưởng thức nghệ thuật điện ảnh phong phú, đa dạng của khán giả, vừa bảo vệ và phát triển được điện ảnh dân tộc.

Trong quá trình hội nhập, Việt Nam đã mở cửa cho việc phát hành và phổ biến phim nước ngoài tại Việt Nam thông qua việc ký kết các Hiệp định thương mại song phương và đa phương 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, không có một hạn chế nào đối với việc nhập khẩu và chiếu phim nước ngoài tại 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 hệ thống rạp chiếu phim chấp nhận chiếu ở những giờ xem không thuận lợi, số lượng xuất chiếu hạn chế, gây khó khăn cho việc phát hành phim Việt Nam, đặc biệt là dòng phim nghệ thuật, có giá trị tuyên truyền, giáo dục, giữ gìn văn hóa truyền thống. Khán giả không có cơ hội thưởng thức tác phẩm điện ảnh giàu tính nghệ thuật, nhân văn. Cùng với vướng mắc đó, sự phát triển của công nghệ, kỹ thuật điện ảnh cũng tạo ra ảnh hưởng trong việc phổ biến tác phẩm điện ảnh Việt Nam đến đông đảo công chúng. Do vậy, tạo cơ hội cho phát hành, phổ biến phim Việt Nam một cách có hiệu quả, phù hợp với nhu cầu khán giả trong điều kiện thay đổi của công nghệ số cũng là một vấn đề cấp thiết chưa được quy định trong Luật Điện ảnh.

Do đó, phải xây dựng các quy định tạo điều kiện cho việc thành lập doanh nghiệp phát hành, phổ biến phim, đảm bảo cho việc kinh doanh phát hành, phổ biến phim được tiến hành bình đẳng, công bằng, đồng thời khuyến khích, hỗ trợ phát hành, phổ biến phim có giá trị nghệ thuật của Việt Nam đến đông đảo tầng lớp khán giả trong và ngoài nước.

Để điều chỉnh những nội dung trên, Luật Điện ảnh hiện hành bộc lộ những vấn đề bất cập sau:

1.1. Quy định điều kiện thành lập doanh nghiệp nhập khẩu phim

Luật Điện ảnh 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".

Thực tế, 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. Năm 2006 cả

nước có khoảng gần 100 rạp chiếu phim (mỗi rạp có 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 khẩu và 10 phim Việt Nam, thị trường điện ảnh gần như chưa phát triển. Với quy định nhằm khuyến khích phát triển hệ thống rạp như trên, trong những năm qua, các doanh nghiệp nhập khẩu phim đã tập trung đầu tư xây dựng rạp để đủ điều kiện phát hành phim. Đến năm 2018 cả nước đã có 180 rạp, cụm rạp với 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: số lượng phòng chiếu và số lượng phim nhập khẩu đa phần do các doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài sở hữu, điều này dẫn đến việc các nhà đầu tư nước ngoài chiếm doanh thu lớn trên thị trường. Các doanh nghiệp Việt Nam và Hiệp hội Phát hành và Phổ biến phim Việt Nam đã nhiều lần kiến nghị về việc một số doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài thống lĩnh thị trường, cạnh tranh không lành mạnh trong phát hành, phổ biến phim, lấn át, gây khó khăn cho phim Việt Nam đưa vào phổ biến tại hệ thống rạp do nước ngoài đầu tư, ảnh hưởng lớn đến sự phát triển điện ảnh dân tộc.

Để khắc phục bất cập trên, Luật Điện ảnh (sửa đổi) cần xem xét sửa đổi quy định điều kiện thành lập doanh nghiệp nhập khẩu phim, mở rộng đối tượng được nhập khẩu phim đến các đơn vị sự nghiệp nhằm tạo sự công bằng, cạnh tranh lành mạnh trong kinh doanh phát hành, phổ biến phim giữa các doanh nghiệp.

1.2. Hỗ trợ, khuyến khích phát hành, phổ biến phim Việt Nam

Về chính sách hỗ trợ phát hành, phổ biến phim Việt Nam, đặc biệt dòng phim nghệ thuật, Luật Điện ảnh mới chỉ quy định Nhà nước đầu tư thiết bị chiếu phim, phương tiện vận chuyển, cấp kinh phí hoạt động cho đội chiếu phim lưu động do Uỷ ban nhân dân cấp tỉnh, Uỷ ban nhân dân cấp huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh, đơn vị lực lượng vũ trang thành lập để phục vụ chiếu phim ở nông thôn, miền núi, hải đảo, vùng sâu, vùng xa, vùng dân tộc thiểu số, phục vụ lực lượng vũ trang nhân dân. Ngân sách nhà nước bảo đảm 100% chi phí buổi chiếu phim ở miền núi, hải đảo, vùng sâu, vùng xa, vùng dân tộc thiểu số, phục vụ lực lượng vũ trang nhân dân; bảo đảm từ 50% đến 80% chi phí buổi chiếu phim ở các vùng nông thôn cho đội chiếu phim lưu động.

Theo đó, hiện chỉ mới có đội chiếu phim lưu động được Nhà nước tài trợ, cấp kinh phí bảo đảm hoạt động nhằm phục vụ khán giả là chiến sĩ thuộc các đơn vị lực lượng vũ trang, nhân dân tại vùng nông thôn, miền núi, hải đảo, vùng sâu, vùng xa, vùng dân tộc thiểu số. Từ trước khi Luật Điện ảnh ra đời và cho đến nay,

Nhà nước đã ban hành và chỉ đạo thực hiện những chương trình đầu tư trọng điểm, đề án trang thiết bị kỹ thuật cho đội chiếu bóng lưu động, sản xuất phim, sản xuất chương trình băng hình nhằm phổ biến trong hệ thống các đội chiếu phim lưu động, hỗ trợ nhân bản phim chiếu phục vụ lực lượng vũ trang nhân dân. Nhờ vậy, đông đảo khán giả đã được tiếp cận với những chương trình băng hình, tác phẩm điện ảnh Việt Nam phù hợp với nhu cầu giải trí và mang tính nghệ thuật, nhân văn sâu sắc. Tuy nhiên, trong những năm gần đây, do sự thay đổi cơ cấu tổ chức, sắp xếp lại bộ máy chính quyền địa phương nên nhiều đội chiếu phim lưu động đã bị giải thể hoặc sáp nhập với những đơn vị văn hóa khác không chuyên về điện ảnh. Số lượng đội chiếu phim lưu động sụt giảm đáng kể. Cùng với đó, sự thay đổi về công nghệ từ định dạng phim nhựa 35mm, băng từ sang phim kỹ thuật số cũng gây khó khăn cho hoạt động chiếu phim lưu động vì ngân sách địa phương không có khả năng đầu tư trang bị thiết bị chiếu phim số, bản phim chiếu cũng khan hiếm vì cần có kinh phí nhân bản phim, chi phí về bản quyền, cùng nhiều chi phí khác,... Do vậy chính sách của Nhà nước vẫn giữ nguyên nhưng không phát huy hiệu quả, người dân không có cơ hội tiếp cận với tác phẩm mới của điện ảnh Việt Nam.

Ngoài chiếu bóng lưu động, hiện tại, Nhà nước chưa có chính sách cụ thể, hiệu quả, hỗ trợ phát hành và phổ biến phim Việt Nam trong nước cũng như ở nước ngoài. Việc đặt hàng sản xuất phim sử dụng ngân sách nhà nước chủ yếu chú trọng vào khâu sản xuất tác phẩm điện ảnh mà chưa chú ý tới khâu phát hành, phổ biến phim. Nhà nước mới chỉ đặt ra quy định quản lý nhưng chưa có chính sách nào về việc đặt hàng hoặc tài trợ phát hành phim Việt Nam. Những yêu cầu về tỷ lệ chiếu phim Việt Nam trong các văn bản dưới luật chưa chặt chẽ, đầy đủ để hỗ trợ hiệu quả phát hành phim Việt Nam, đặc biệt đối với với dòng phim nghệ thuật. Những cam kết thương mại quốc tế cũng bó buộc việc ưu tiên phát hành phim Việt Nam. Cùng với việc phát triển công nghiệp văn hóa trong đó công nghiệp điện ảnh, vấn đề bản quyền là một yếu tố không thể tách rời trong hoạt động phổ biến phim. Tại nhiều quốc gia trên thế giới, Nhà nước đã áp dụng những chính sách hỗ trợ phát hành phim của quốc gia mình tại thị trường trong nước và ra quốc tế, mua bản phim và bản quyền để chiếu phục vụ nhiệm vụ chính trị, ngoại giao, văn hóa, thưởng hoặc ưu đãi về tài chính, hoặc về thuế đối với doanh nghiệp phát hành phim có tỷ lệ phát hành phim của quốc gia cao hơn mức quy định hoặc xuất khẩu được nhiều phim ra nước ngoài.

Khắc phục những điểm yếu trên đây, Luật Điện ảnh (sửa đổi) cần nghiên cứu, bổ sung những quy định nhằm khuyến khích, hỗ trợ phát hành phổ biến phim Việt Nam.

2. Mục tiêu giải quyết vấn đề

Tạo sự bình đẳng, cạnh tranh lành mạnh giữa các doanh nghiệp điện ảnh trong nước và doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài trong phát hành, phổ biến phim, tạo hành lang pháp lý tăng cường hỗ trợ phát hành, chiếu phim Việt Nam đặc biệt đối với phim nghệ thuật trong hệ thống rạp chiếu phim nhằm bảo vệ và phát triển điện ảnh dân tộc.

3. Giải pháp đề xuất để giải quyết vấn đề

Có hai giải pháp sau:

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

- Giải pháp 2: Loại bỏ quy định điều kiện thành lập doanh nghiệp nhập khẩu phim, mở rộng đối tượng được nhập khẩu phim; hỗ trợ, khuyến khích phát hành phim Việt Nam.

4. Đánh giá tác động của các giải pháp

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

4.1.1. Giữ nguyên quy định về điều kiện thành lập doanh nghiệp nhập khẩu phim

4.1.1.1. Tác động tích cực:

- Tác động về kinh tế: Không phát sinh chi phí về xây dựng văn bản cho Nhà nước.

- Tác động về xã hội: Số lượng rạp chiếu phim hiện đại và số lượng phim nhập khẩu tăng.

- Tác động về hệ thống pháp luật: 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 về thủ tục hành chính: Không phát sinh thủ tục hành chính.

- Tác động về giới: Không có tác động về giới.

4.1.1.2. Tác động tiêu cực:

- Tác động về kinh tế: 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 thâu 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.

- Tác động về xã hội: Gây tâm lý không bình đẳng cho các doanh nghiệp vừa và 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 vừa và nhỏ đang hoạt động có nguy cơ phá sản.

- Tác động về hệ thống pháp luật: 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.

- Tác động về thủ tục hành chính: 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.

- Tác động về giới: Không có tác động về giới.

4.1.2. Về quy định hỗ trợ, khuyến khích phát hành, phổ biến phim Việt Nam

4.1.2.1. Tác động tích cực:

- Tác động về kinh tế: Không phát sinh chi phí về xây dựng văn bản cho Nhà nước.

- Tác động về xã hội: Mỗi năm các đội chiếu bóng lưu động thực hiện khoảng 45 nghìn buổi chiếu phục vụ cho 10 triệu lượt khán giả tại các vùng nông thôn, miền núi, hải đảo, vùng sâu, vùng xa. Nhiều tác phẩm điện ảnh Việt Nam mới được phục vụ khán giả khắp cả nước đặc biệt trong những dịp lễ truyền thống hoặc kỷ niệm lịch sử đất nước.

- Tác động về hệ thống pháp luật:

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 về thủ tục hành chính: Không phát sinh thủ tục hành chính.

- Tác động về giới: Không có tác động về giới.

4.1.2.2. Tác động tiêu cực:

- Tác động về kinh tế: Quy định hỗ trợ chiếu bóng lưu động không đem lại hiệu quả về kinh tế do đối tượng được đầu tư là các đội chiếu bóng lưu động ngày một suy giảm về số lượng. Đầu tư điện ảnh yêu cầu phải đồng bộ, do vậy Nhà nước khó thực hiện được chính sách đề ra. Bên cạnh đó, công nghệ điện ảnh thường xuyên thay đổi và phát triển nên việc đầu tư thiết bị, đặc biệt thiết bị số là vấn đề không khả thi đối với nhiều địa phương. Việc hỗ trợ, khuyến khích phát hành, phổ biến phim Việt Nam chưa thực hiện nên chưa có được những đánh giá.

- Tác động về xã hội: Số lượng phim chiếu ngày càng giảm ít đi do không đủ kinh phí tổ chức hoạt động và mua phim cũng như bản quyền chiếu. Một số địa phương không ủng hộ chiếu phim lưu động do lo ngại việc bảo đảm trật tự an ninh khi tổ chức chiếu phim lưu động.

- Tác động đối với hệ thống pháp luật: Một số quy định đã không còn phù hợp, khó khả thi.

- Tác động về thủ tục hành chính: Không có tác động tiêu cực

- Tác động về giới: Không có tác động về giới.

4.2. Giải pháp 2: Loại bỏ quy định điều kiện thành lập doanh nghiệp nhập khẩu phim, mở rộng đối tượng được nhập khẩu phim; mở rộng chính sách hỗ trợ, khuyến khích phát hành, phổ biến phim Việt Nam.

4.2.1. Loại bỏ quy định điều kiện thành lập doanh nghiệp nhập khẩu phim

4.2.1.1. Tác động tích cực:

- Tác động về kinh tế: 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 về xã hội: 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 đối với hệ thống pháp luật: 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. 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 tạo điều kiện để các đơn vị sự nghiệp được tham gia vào nhập khẩu, phát hành phim.

- Tác động về thủ tục hành chính: 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 về giới: Không có tác động về giới.

4.2.1.2. Tác động tiêu cực:

- Tác động về kinh tế: Không có tác động tiêu cực.

- Tác động về xã hội: Không có tác động tiêu cực.

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

- Tác động đối với hệ thống pháp luật: Việc bỏ quy định nhập khẩu phim phải có rạp phải tiến hành đề xuất bỏ danh mục ngành nghề kinh doanh có điều kiện tại Phụ lục 4 Luật Đầu tư.

- 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.

4.2.2. Quy định hỗ trợ, khuyến khích phát hành, phổ biến phim Việt Nam

4.2.2.1. Tác động tích cực

- Tác động về kinh tế: Tăng cường phát hành phim Việt Nam đặc biệt dòng phim nghệ thuật giúp cho tăng cường nhu cầu hưởng thụ văn hóa, giải trí từ đó gián tiếp tăng cường các nhu cầu tiêu dùng trong xã hội như nhu cầu về thông tin,

giáo dục, đi lại, du lịch,... Việc tăng cường phát hành, phổ biến phim Việt Nam cũng giúp cho khâu sản xuất trong công nghiệp điện ảnh phát triển, nhu cầu về nhân lực và đào tạo tăng lên.

- Tác động về xã hội: Đông đảo tầng lớp khán giả, đặc biệt khán giả thu nhập thấp hoặc khán giả vùng sâu, vùng xa, khán giả nước ngoài được tiếp cận và thưởng thức phim Việt Nam. Tuyên truyền, giáo dục văn hóa truyền thống thông qua các tác phẩm giàu tính nghệ thuật và nhân văn. Quảng bá hình ảnh đất nước, con người Việt Nam, nâng cao uy tín quốc tế và khu vực trong lĩnh vực điện ảnh.

- Tác động về hệ thống pháp luật: Việc sửa đổi quy định tại Luật Điện ảnh cũng phù hợp với xu thế chung của thế giới và khu vực trong việc hỗ trợ phát hành phim, bảo vệ nền điện ảnh dân tộc, phát huy bản sắc văn hóa thể hiện trong tác phẩm điện ảnh.

- Tác động về thủ tục hành chính: Không có tác động tích cực.

- Tác động về giới: Không có quy định riêng về giới, 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.

4.2.2.2. Tác động tiêu cực:

- Tác động về kinh tế: Làm sụt giảm ngân sách nhà nước để đầu tư hỗ trợ việc phát hành nhưng việc đầu tư là cần thiết để tạo ra những giá trị tích cực khác.

- Tác động về xã hội: Không có tác động tiêu cực.

- Tác động về thủ tục hành chính: Phát sinh thêm thủ tục hành chính khi xét duyệt những hồ sơ tài trợ, đặt hàng, khuyến khích phát hành phổ biến phim Việt Nam.

- Tác động về hệ thống pháp luật: Cần bổ sung, sửa đổi một số luật có liên quan nhằm thực hiện việc hỗ trợ tài chính, đặt hàng cho việc phát hành, phổ biến phim.

- Tác động về giới: Không có quy định riêng về giới, 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.

5. Kiến nghị giải pháp lựa chọn

Lựa chọn Giải pháp 2: Loại bỏ quy định điều kiện thành lập doanh nghiệp nhập khẩu phim, mở rộng đối tượng được nhập khẩu phim; hỗ trợ, khuyến khích phát hành, phổ biến phim Việt Nam.

Việc loại bỏ quy định về điều kiện thành lập doanh nghiệp nhập khẩu phim, mở rộng đối tượng được nhập khẩu phim nhằm tạo sự công bằng, môi trường cạnh

tranh lành mạnh trong kinh doanh phát hành, phổ biến phim giữa doanh nghiệp trong nước và doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài.

Hỗ trợ, khuyến khích phát hành phim Việt Nam cũng là giải pháp phù hợp nhằm đưa phim có tính nghệ thuật, nhân văn sâu sắc tới đông đảo khán giả đồng thời tạo được bước cạnh tranh bình đẳng cân bằng với dòng phim thương mại, giải trí khác.

III. Chính sách 3: Khuyến khích, thu hút tổ chức, cá nhân tham gia xúc tiến, quảng bá điện ảnh trong và ngoài nước

1. Xác định vấn đề

Điện ảnh là một lĩnh vực thu hút được sự quan tâm của nhiều tầng lớp xã hội. Do vậy, việc đẩy mạnh xã hội hóa và tạo điều kiện để các thành phần kinh tế, xã hội có thể tham gia quảng bá điện ảnh là một trong những nhiệm vụ quan trọng của chính sách phát triển điện ảnh. Luật điện ảnh hiện hành chưa chú ý đúng mức vấn đề trên và còn một số quy định hạn chế quảng bá điện ảnh. Những nội dung cần được điều chỉnh và bổ sung trong chính sách phát triển điện ảnh nhằm tiến tới xây dựng Luật Điện ảnh (sửa đổi) bao gồm:

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

Văn phòng đại diện cơ sở điện ảnh Việt Nam ở nước ngoài có mục tiêu chung là hỗ trợ quảng bá, xúc tiến điện ảnh, thúc đẩy trao đổi, hợp tác, dịch vụ, đào tạo về điện ảnh. 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, theo quy định 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 phải thực hiện các 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.

1.2. Về hoạt động xúc tiến, quảng bá điện ảnh

Hoạt động xúc tiến, quảng bá điện ảnh được thực hiện thông qua việc tổ chức Liên hoan Phim quốc gia, Liên hoan Phim quốc tế tại Việt Nam, Liên hoan Phim Việt Nam và Tuần phim Việt Nam ở nước ngoài.

Cùng với sức lan tỏa rộng rãi và hiệu ứng tác động mạnh mẽ đến tư tưởng, cảm xúc người xem của mỗi tác phẩm điện ảnh, việc quảng bá điện ảnh trong nước và ở nước ngoài luôn mang thông điệp và góp phần tích cực trong quảng bá hình ảnh quốc gia thông qua việc phản ánh hình ảnh đất nước, con người, truyền thống lịch sử, bản sắc văn hóa, xã hội của quốc gia đó.

Bên cạnh đó, việc xúc tiến quảng bá điện ảnh trong nước và ở nước ngoài thông qua việc tổ chức các sự kiện điện ảnh còn giữ vai trò quan trọng trong việc nâng cao vị thế, giá trị của điện ảnh Việt Nam trên trường quốc tế, đồng thời khuyến khích tài năng, sức sáng tạo của của các nghệ sỹ điện ảnh và sự đồng hành của doanh nghiệp điện ảnh trong sự nghiệp phát triển điện ảnh dân tộc.

Sau 12 năm thi hành, Luật Điện ảnh đang tồn tại hai bất cập sau:

Thứ nhất, về quy định tổ chức Liên hoan Phim quốc gia, 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 từ khi 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, cùng với 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. Dó 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 Quốc gia và Liên hoan Phim Quốc tế là một đòi hỏi thiết yếu trong đời sống nghệ thuật hiện nay.

Tuy nhiên, Luật Điện ảnh quy định Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch là cơ quan duy nhất chịu trách nhiệm tổ chức Liên hoan Phim quốc gia và Liên hoan Phim quốc tế tại Việt Nam; những Liên hoan Phim quy mô nhỏ hơn, mang tính chất chuyên ngành, chuyên đề sẽ do các Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, Hội Điện ảnh Việt Nam tổ chức. Luật Điện

ảnh chưa cho phép tổ chức, cá nhân đăng cai tổ chức các Liên hoan Phim mang tính quốc gia và quốc tế tại Việt Nam.

Vấn đề bất cập là các quy định nói trên chưa phù hợp với chủ trương xã hội hóa các hoạt động văn hóa của Đảng và Nhà nước, làm hạn chế việc thu hút nguồn lực, năng lực và mong muốn của tổ chức, cá nhân trong việc tổ chức Liên hoan Phim quốc gia và Liên hoan Phim quốc tế tại Việt Nam.

Thứ hai, về quy định tổ chức Liên hoan Phim Việt Nam, Tuần phim Việt Nam ở nước ngoài:

Việc tổ chức các sự kiện xúc tiến quảng bá điện ảnh Việt Nam ở nước ngoài luôn thu hút sự quan tâm của bè bạn quốc tế, đặc biệt được các cơ quan đại diện ngoại giao của Việt Nam ở nước ngoài đánh giá rất cao hiệu quả tuyên truyền và quảng bá của điện ảnh. Thành công của 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 phimViệt 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.

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.

- Sửa đổi quy định tại Luật Điện ảnh về tổ chức Liên hoan Phim quốc gia và quốc tế, Tuần phim nhằm tăng cường xã hội hóa theo hướng tạo hành lang pháp lý và khuyến khích các tổ chức có chuyên môn, có đủ nhân lực và tài chính được phép phối hợp và đăng cai tổ chức các sự kiện xúc tiến quảng bá điện ảnh trong nước và ở nước ngoài.

3. Giải pháp đề xuất để giải quyết vấn đề

Có hai giải pháp sau:

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

- ***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; Xây dựng quy định nhằm đẩy mạnh xã hội hóa, khuyến khích các tổ chức có chuyên môn, có đủ nhân lực và tài chính được phép đăng cai tổ chức các sự kiện xúc tiến quảng bá điện ảnh trong nước và ở nước ngoài.

Theo đó, quy định Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch là cơ quan có thẩm quyền cấp phép đăng cai tổ chức hoặc hợp tác tổ chức Liên hoan Phim quốc gia,

Liên hoan Phim quốc tế tại Việt Nam; cho phép cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh là các cơ quan có thẩm quyền cấp phép đăng cai tổ chức các Liên hoan Phim chuyên ngành, chuyên đề trình chiếu các tác phẩm điện ảnh trong nước và quốc tế 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; 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 nhà nước để tổ chức các sự kiện nhằm quảng bá điện ảnh Việt Nam, quảng bá đất nước, con người Việt Nam qua các Liên hoan Phim quốc tế, sự kiện điện ảnh Việt Nam tại nước ngoài.

4. Đánh giá tác động của các giải pháp

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

4.1.1. Giữ nguyên quy định về thành lập văn phòng đại diện của cơ sở điện ảnh Việt Nam tại nước ngoài

4.1.1.1. Tác động tích cực:

- Tác động về kinh tế: Không phát sinh chi phí về xây dựng văn bản cho nhà nước.

- Tác động về xã hội: Không có tác động tích cực.

- Tác động về hệ thống pháp luật: Không có tác động tích cực.

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

- Tác động về giới: Không có tác động về giới.

4.1.1.2 Tác động tiêu cực:

- Tác động về kinh tế: 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 và định hướng đến năm 2021.

- Tác động về xã hội: 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 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.

- Tác động về hệ thống pháp luật: 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.

- Tác động về thủ tục hành chính: 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.

- Tác động về giới: Không có tác động về giới.

4.1.2. Giữ nguyên quy định về hoạt động xúc tiến, quảng bá điện ảnh

4.1.2.1. Tác động tích cực:

- Tác động về kinh tế: Không có tác động tích cực về kinh tế.

- Tác động về xã hội: Không có tác động tích cực về xã hội.

- Tác động về hệ thống pháp luật: Không làm thay đổi hệ thống pháp luật.

- Tác động về thủ tục hành chính: Không làm phát sinh thủ tục hành chính.

- Tác động về giới: Không có tác động về giới.

4.1.2.2. Tác động tiêu cực:

- Tác động về kinh tế: 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 sẽ tiết kiệm được kinh phí của Nhà nước.

Hơn nữa, giữ nguyên quy định trong Luật Điện ảnh sẽ hạn chế huy động nguồn lực xã hội hóa để tổ chức các hoạt động Liên hoan Phim, Tuần phim Việt Nam ở nước ngoài.

- Tác động về xã hội: 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, tổ chức hoạt động tổ chức Liên hoan Phim Việt Nam, 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. Hạn chế hoạt động sáng tạo nghệ thuật.

- Tác động về hệ thống pháp luật: Chưa thích hợp với chủ trương xã hội hóa các hoạt động văn hóa, văn nghệ của Đảng và Nhà nước và xu hướng phát triển của xã hội.

- Tác động về thủ tục hành chính: Không làm phát sinh thủ tục hành chính.

- Tác động về giới: Không có tác động về giới.

4.2. Giải pháp 2: Bãi bỏ các quy định về việc thành lập văn phòng đại diện của cơ sở điện ảnh Việt Nam tại nước ngoài; Xây dựng quy định nhằm đẩy mạnh xã hội hóa, khuyến khích các tổ chức có chuyên môn, có đủ nhân lực và tài chính được phép đăng cai tổ chức các sự kiện xúc tiến quảng bá điện ảnh trong nước và ở nước ngoài.

4.2.1. Bãi bỏ quy định về thành lập văn phòng đại diện của cơ sở điện ảnh Việt Nam tại nước ngoài

4.2.1.1. Tác động tích cực:

- Tác động về kinh tế: 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 về xã hội : Tạo điều kiện để 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 về hệ thống pháp luật:

Bãi bỏ 01 quy định tại Luật Điện ảnh mà vẫn đảm bảo tính thống nhất của pháp luật. Việc thành lập văn phòng đại diện thực hiện 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 về thủ tục hành chính: Giảm một thủ tục hành chính, phù hợp với chủ trương cải cách thủ tục hành chính của nhà nước. Tổ chức, cá nhân chỉ mất 03 ngày làm việc để có đăng ký thành lập văn phòng đại diện, 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 về giới: Không có tác động về giới.

4.2.1.2. Tác động tiêu cực:

- Không có tác động tiêu cực về kinh tế, xã hội, hệ thống pháp luật, thủ tục hành chính và về giới.

4.2.2. Quy định đẩy mạnh hoạt động xúc tiến, quảng bá điện ảnh

4.2.2.1. Tác động tích cực:

- Tác động về kinh tế: 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.

Thu hút các nguồn lực vào tổ chức Liên hoan Phim Việt Nam, 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 về xã hội: Phát huy tối đa sự tham gia của tổ chức, cá nhân vào việc 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 là khán giả điện ảnh.

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.

- Tác động về hệ thống pháp luật: Phù hợp với các quy định của Luật Điện ảnh và Luật Doanh nghiệp.

- Tác động về thủ tục hành chính:

Thủ tục hành chính đơn giản, dễ thực hiện. 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 về giới: Không có tác động về giới.

4.2.2.2. Tác động tiêu cực:

- Tác động về kinh tế: Không có tác động tiêu cực về kinh tế.

- Tác động về xã hội: Không có tác động tiêu cực về xã hội.

- Tác động về hệ thống pháp luật: Không có tác động tiêu cực đối với hệ thống pháp luật.

- Tác động về thủ tục hành chính: 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 quốc gia, Liên hoan Phim quốc tế tại Việt Nam.

- Tác động về giới: Không có tác động về giới.

5. Kiến nghị giải pháp lựa chọn

Lựa chọn 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; Xây dựng quy định nhằm đẩy mạnh xã hội hóa, khuyến khích các tổ chức có chuyên môn, có đủ nhân lực và tài chính được phép đăng cai tổ chức các sự kiện xúc tiến quảng bá điện ảnh trong nước và ở nước ngoài.

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).

Quy định Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch là cơ quan có thẩm quyền cấp phép đăng cai tổ chức hoặc hợp tác tổ chức Liên hoan Phim quốc gia, Liên hoan Phim quốc tế tại Việt Nam; cho phép Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh là các cơ quan có thẩm quyền cấp phép đăng cai tổ chức các Liên hoan Phim chuyên ngành, chuyên đề trình chiếu các tác phẩm điện ảnh trong nước và quốc tế 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; 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 nhà nước để tổ chức các sự kiện nhằm quảng bá điện ảnh Việt Nam, quảng bá đất nước, con người Việt Nam qua các Liên hoan Phim quốc tế, sự kiện điện ảnh Việt Nam tại nước ngoài.

IV. Chính sách 4: Đổi mới công tác quản lý, áp dụng công nghệ tiên tiến trong bối cảnh phát triển của cách mạng khoa học kỹ thuật

1. Xác định vấn đề

1.1. Tác động của khoa học công nghệ trong lĩnh vực điện ảnh

Điện ảnh là một ngành công nghiệp luôn gắn bó mật thiết với sự phát triển của công nghệ. Từ công nghệ analog, điện ảnh đã chuyển đổi thành công sang công nghệ số và đang đứng trước ngưỡng cửa của cuộc Cách mạng công nghiệp lần thứ tư. Sự phản ánh về hiện thực ảo và hiện thực thật xen lẫn, hòa trộn với nhau trong một bộ phim; việc phát hành và phổ biến phim vượt ra ngoài khuôn khổ truyền thống là tại các rạp chiếu phim hoặc trên truyền hình; cách thức tiếp cận, hưởng thụ nghệ thuật điện ảnh của khán giả cũng thay đổi, xuất hiện nhiều khả năng lựa chọn phù hợp hơn để thỏa mãn nhu cầu cá nhân ở bất cứ thời gian, địa điểm nào. Sự thay đổi đó được thể hiện qua những giải pháp công nghệ mới trong công nghiệp điện ảnh.

Về sản xuất phim: Cách mạng công nghiệp lần thứ tư làm thay đổi xu hướng, quy trình sản xuất phim từ việc sắp xếp các hình ảnh đã lựa chọn trong một thiết bị sang việc sắp xếp các hình mẫu đã được số hóa của chủ thể trên cơ sở kịch bản đã được số hóa. Đó là sự tương tác lẫn nhau giữa chủ thể với chủ thể và với người xem, được kết nối bằng ý tưởng nghệ thuật, ý tưởng sáng tạo của tác giả. Lúc này, một tác phẩm điện ảnh sẽ là sự kết nối, hội tụ của những hình mẫu được số hóa với kịch bản của tác giả. Việc áp dụng hình mẫu số hóa còn được áp dụng trong phục trang, trong đạo cụ, trong kỹ xảo, trong tạo dựng hiệu ứng khói lửa, âm thanh...thậm chí cả trong tạo dựng bối cảnh. Ngày nay, việc ứng dụng công nghệ mới cho phép đạo diễn thực hiện các cảnh quay rộng, hoành tráng mà không cần phải ra hiện trường. Cách mạng công nghiệp lần thứ tư còn làm thay đổi cả thiết bị quay phim. Người ta có thể sử dụng máy quay phim đa chức năng để có thể chuyển những cảnh quay với sự tham gia của diễn viên thật, cảnh quay thật sang những cảnh quay số hóa.

Về phát hành, phổ biến phim: Cách mạng công nghiệp lần thứ tư tạo nên thay đổi trong cách thức phát hành và phổ biến phim. Sự phong phú của các phương tiện truyền tải thông tin hiện đại đối với sản phẩm nghe nhìn đưa đến sự cần thiết phải thích ứng của các phương tiện truyền tải nội dung của sản phẩm. Phương tiện truyền tải đó là những thiết bị đầu cuối bao gồm các loại màn hình. Với công nghệ điện ảnh mới, người xem có thể vừa là quan sát viên, vừa là người tham gia trực tiếp vào các sự kiện bên trong phim. Vì vậy, rạp chiếu phim không những phải thay đổi về công nghệ mà còn phải thay đổi về kiến trúc cho phù hợp. Việc phát hành, phổ biến phim cũng áp dụng công nghệ thông tin hiện đại như việc phát trực tiếp phim từ nhà sản xuất đến cơ sở chiếu phim thông qua đường truyền tốc độ cao, vệ tinh. Trong thời đại Cách mạng công nghiệp lần thứ tư, nhu cầu và cách thức tiếp cận, thưởng thức tác phẩm điện ảnh của khán giả thay đổi xu theo ba xu hướng sau:

Thứ nhất, khán giả được tự do lựa chọn nội dung giải trí theo nhu cầu thưởng thức cá nhân, mà không bị gò bó trong danh sách các nội dung đã được định sẵn.

Thứ hai, thời gian, địa điểm để khán giả tiếp cận, thưởng thức nội dung giải trí không còn bị giới hạn. Bởi vì, nội dung giải trí được phát hành vượt qua biên giới của mỗi quốc gia và trên mọi phương tiện truyền thông. Khán giả được tự do

lựa chọn chương trình giải trí phù hợp với nhu cầu, sở thích, công việc, nơi cư trú của mình, mà không gặp bất cứ trở ngại nào.

Thứ ba, chi phí của khán giả để tiếp cận, thưởng thức nội dung giải trí cũng thay đổi đáng kể. Ngoại trừ việc đến rạp xem phim, thì nhiều chương trình nội dung giải trí có thể được tải miễn phí về các phương tiện cá nhân của khán giả. Bởi vì các nhà phân phối sẽ thu lại lợi nhuận từ quảng cáo sản phẩm hoặc thu nhận thông tin từ người tiêu dùng.

Sự phát triển của khoa học kỹ thuật nói chung và công nghệ điện ảnh nói riêng đã tác động đến cấu trúc ngành công nghiệp điện ảnh, làm thay đổi các khái niệm truyền thống về sản xuất, phát hành, phổ biến phim do vậy cần thay đổi cách nhận thức và quản lý trong lĩnh vực điện ảnh.

1.2. Lưu chiểu, lưu trữ phim trong thời đại công nghệ kỹ thuật số

Công nghệ điện ảnh trong điều kiện phát triển mạnh mẽ của cuộc Cách mạng công nghiệp lần thứ tư không chỉ làm thay đổi phương thức sản xuất, phát hành, phổ biến phim mà còn tác động đến phương thức lưu trữ phim và đặt ra nhu cầu tạo lập kho dữ liệu lớn để có thể dễ dàng truy cập sử dụng trong tương lai.

Đối với lưu chiểu phim, trước đây, khi phim được sản xuất đa phần với chất liệu là phim nhựa, băng VHS, đĩa DVD, … thì các phim trong quy định phải nộp lưu chiểu được gửi, nhận và sử dụng 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: Phim của Hãng phim có phim sử dụng ngân sách nhà nước nhận được đầy đủ, tuy nhiên phim của Hãng phim tư nhân đa phần không lưu chiểu. 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 chiểu 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 chiểu 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 chiểu khi bàn giao cho cơ sở lưu trữ sẽ chỉ là các ổ cứng chứa phim nhưng không thể mở để kiểm tra nội dung.

Về 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 Một thành viên 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. Các phim do hãng phim tư nhân sản xuất không được lưu trữ dẫn đến nguy cơ làm mất đi cơ

hội bảo quản, khai thác những tác phẩm điện ảnh có giá trị, được coi như tài sản văn hóa của quốc gia, nhân loại.

1.3. Bản quyền, quyền liên quan trong việc phát hành, phổ biến, khai thác sử dụng phim, tư liệu phim kỹ thuật số

Việc phát hành, phổ biến phim, khai thác, sử dụng phim, tư liệu phim kỹ thuật số cũng kéo theo những yêu cầu về bản quyền, bảo vệ bản quyền và quyền liên quan đối với phim ảnh và tư liệu nghe nhìn dạng số. Một tác phẩm điện ảnh khi đã được số hóa có thể sao chép một cách dễ dàng, nhanh chóng, chi phí thấp mà chất lượng vẫn giữ nguyên. Đồng thời, mạng truyền tải thông tin thế hệ 4G, 5G cho phép phổ biến tác phẩm dưới dạng kỹ thuật số một cách nhanh chóng trên toàn thế giới. Từ một trung tâm, một điểm, có thể truyền phát tới hàng triệu cá nhân khiến cho số lượng phân phối tăng theo theo cấp số nhân. Trong khi đó, tác phẩm điện ảnh đòi hỏi có sự đầu tư lớn về tài chính và sáng tạo. Việc xâm phạm bản quyền, quyền liên quan gây tổn hại lớn đến các nhà làm phim và doanh nghiệp. Thực tế cho thấy, xâm phạm bản quyền, quyền liên quan trong lĩnh vực điện ảnh trong thời đại phát triển công nghệ thông tin và công nghệ số diễn ra khá phổ biến, đa dạng và phức tạp liên quan đến nhiều cá nhân, đơn vị.

Rõ ràng, cách mạng khoa học kỹ thuật đang tạo nên những thay đổi to lớn trong công nghiệp điện ảnh. Tuy nhiên, Luật Điện ảnh chưa đáp ứng được những thay đổi căn bản đó, đặc biệt trong lĩnh vực phát hành và phổ biến phim, lưu trữ, lưu chiểu phim và bảo vệ bản quyền, quyền liên quan. Những ứng dụng của công nghệ số và sự phát triển vượt bậc của công nghệ thông tin đang diễn ra hàng ngày đòi hỏi Luật Điện ảnh (sửa đổi) phải xây dựng các quy định quản lý phù hợp với sự thay đổi của công nghệ và xu hướng phát triển của cách mạng khoa học kỹ thuật.

2. Mục tiêu giải quyết vấn đề

- Xây dựng những quy định mới trong Luật Điện ảnh (sửa đổi) phù hợp với xu hướng phát triển của công nghệ điện ảnh và Cách mạng công nghiệp lần thứ tư nhằm tạo hành lang pháp lý trong việc quản lý phát hành, phổ biến phim trên không gian mạng.

- Bổ sung các quy định trong Luật Điện ảnh (sửa đổi) làm cơ sở pháp lý cho các đơn vị lưu trữ khi thực hiện chức năng, nhiệm vụ lưu chiểu, lưu trữ đầy đủ và đúng thời hạn phim điện ảnh Việt Nam dưới dạng kỹ thuật số, đảm bảo việc thực hiện nghiêm chỉnh các quy định giữa các bên có liên quan.

- Bổ sung quy định bảo vệ bản quyền, quyền liên quan phim phát hành trên mạng và trong lĩnh vực lưu chiểu, lưu trữ phim kỹ thuật số.

3. Giải pháp đề xuất để giải quyết vấn đề

Có hai giải pháp sau:

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

- ***Giải pháp 2:*** Xây dựng, bổ sung những chính sách bao gồm:

+ Xây dựng những quy định mới trong Luật Điện ảnh (sửa đổi) phù hợp với xu hướng phát triển của công nghệ điện ảnh kỹ thuật số tạo hành lang pháp lý trong việc quản lý phát hành, phổ biến phim trên mạng.

+ Việc quản lý nội dung phim được phát hành, phổ biến trên không gian mạng cần được phân định ở hai khu vực: Quản lý nội dung phim được phát hành, phổ biến trong lãnh thổ Việt Nam trên không gian mạng từ các nhà phân phối (servers hoặc là nhà mạng) đặt máy chủ tại Việt Nam; Quản lý nội dung phim được phát hành, phổ biến xuyên biên giới đến lãnh thổ Việt Nam qua không gian mạng từ các nhà phân phối đặt máy chủ nằm ngoài lãnh thổ Việt Nam.

Khu vực thứ nhất, Luật Điện ảnh (sửa đổi) cần quy định rõ trách nhiệm, cơ chế phối hợp quản lý nội dung phim, quản lý việc phát hành, phổ biến phim giữa cơ quan quản lý nhà nước về văn hóa và cơ quan quản lý các nhà phân phối phim đặt máy chủ tại Việt Nam; quy định trách nhiệm của người chịu trách nhiệm trước pháp luật của các nhà phân phối khi thực hiện việc phát hành, phổ biến phim; quy định chế tài xử phạt nghiêm minh đối với các nhà phân phối phim khi họ có hành vi vi phạm pháp luật.

Khu vực thứ hai, Luật Điện ảnh (sửa đổi) cần quy định cơ chế phối hợp giữa cơ quan quản lý về văn hóa, cơ quan quản lý mạng viễn thông và cơ quan an ninh mạng tạo dựng hàng rào kỹ thuật để chặn các phim có nội dung không phù hợp vượt biên giới vào Việt Nam trên không gian mạng; quy định trách nhiệm của nhà trường và gia đình trong việc giáo dục đạo đức, thẩm mỹ, tính tự giác của học sinh, sinh viên, các thành viên trong gia đình không cập nhật, phát tán các phim có nội dung không phù hợp.

+ Bổ sung các quy định trong Luật Điện ảnh (sửa đổi) làm cơ sở pháp lý lưu chiểu, lưu trữ đầy đủ và đúng thời hạn phim điện ảnh Việt Nam dưới dạng kỹ thuật số, đảm bảo việc thực hiện nghiêm chỉnh các quy định giữa các bên có liên quan, thay đổi hình thức lưu chiểu phim tại cơ quan cấp giấy phép phổ biến phim; không lưu trữ đối với phim nhập khẩu.

+ Bổ sung chính sách bảo vệ bản quyền, quyền liên quan đối với phim phát hành, phổ biến trên mạng và trong lĩnh vực lưu chiểu, lưu trữ phim kỹ thuật số.

4. Đánh giá tác động của các giải pháp

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

4.1.1. Giữ nguyên quy định việc quản lý phát hành, phổ biến phim trên không gian mạng

4.1.1.1. Tác động tích cực:

- Không có tác động tích cực về kinh tế, xã hội, giới.

- Tác động về hệ thống pháp luật: Không phát sinh các văn bản quy phạm pháp luật mới.

- Tác động về thủ tục hành chính: Không phát sinh thủ tục hành chính mới.

4.1.1.2. Tác động tiêu cực:

- Tác động về kinh tế: 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.

- Tác động về xã hội: 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.

- Tác động về hệ thống pháp luật: Nhiều bộ phim được phát hành, phổ biến 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 định được trách nhiệm quản lý, không có chế tài xử lý do vậy không chấn chỉnh được hoạt động phát hành phim trên internet.

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

- Tác động về giới: 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.

4.1.2. Giữ nguyên quy định về lưu chiểu, lưu trữ phim

4.1.2.1. Tác động tích cực:

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

- Tác động về xã hội: 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 về hệ thống pháp luật: Không có tác động tích cực.

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

- Tác động về giới: Không có tác động về giới.

4.1.2.2. Tác động tiêu cực:

- Tác động về kinh tế: Phương thức sản xuất phim công nghệ kỹ thuật số thay thế phương thức sản xuất công nghệ analog 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 thì phim nộp về cơ sở lưu trữ sẽ 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.

- Tác động về xã hội: 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 phông lưu trữ phim quốc gia.

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

- Tác động về hệ thống pháp luật: Quy định của Luật Điện ảnh đã không còn thực sự phù hợp, không triển khai được, ảnh hưởng đến việc hoàn thành công tác của các đơn vị lưu trữ phim.

- Tác động về giới: Không có tác động về giới.

4.1.3. Giữ nguyên quy định về bản quyền đối với tác phẩm điện ảnh

4.1.3.1. Tác động tích cực:

- Tác động về kinh tế: Không phát sinh chi phí về xây dựng văn bản cho Nhà nước.

- Tác động về xã hội: Cho đến nay quy định của Luật Điện ảnh vẫn bảo vệ quyền tác giả, quyền liên quan cho các tác phẩm điện ảnh do đã dẫn chiếu các quy định của Bộ luật Dân sự và Luật Sở hữu trí tuệ.

- Tác động về hệ thống pháp luật: Không có tác động tích cực.

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

- Tác động về giới: Không có tác động về giới..

b) Tác động tiêu cực:

- Tác động về kinh tế: Quy định hiện hành trong Luật Điện ảnh không tác động tiêu cực đến kinh tế.

- Tác động về xã hội: Quy định theo Bộ luật Dân sự, Luật Sở hữu trí tuệ chưa thể hiện những đặc thù trong lĩnh vực điện ảnh, không đề cập tới nội dung mới của hoạt động phát hành phim trên không gian mạng. Luật chuyên ngành còn chung chung dễ gây nên hiểu lầm, khó xử lý kịp thời những vi phạm về bản quyền, quyền liên quan.

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

- Tác động về hệ thống pháp luật: Luật Điện ảnh duy trì các quy định gần giống nhau giữa các văn bản pháp luật trong quản lý nhà nước là không cần thiết. Tuy nhiên căn cứ thực tế phát triển nhanh chóng của các phương thức phát hành, phổ biến phim trên không gian mạng, quy định dẫn chiếu chưa đầy đủ, cụ thể, bao quát những vấn đề chuyên ngành điện ảnh. Viêc dẫn chiếu luật khác cũng dễ dẫn đến chuyển tải không chuẩn xác thông điệp, hoặc cần dành nhiều thời gian để tìm hiểu và thực hiện.

- Tác động về giới: Không có tác động về giới.

4.2. Giải pháp 2:

4.2.1. Xây dựng quy định mới trong Luật Điện ảnh (sửa đổi) phù hợp với xu hướng phát triển của công nghệ điện ảnh kỹ thuật số tạo hành lang pháp lý trong việc quản lý phát hành, phổ biến phim trên không gian mạng

4.2.1.1. Tác động tích cực:

- Tác động về kinh tế: Ứng dụng thành tựu của Cách mạng công nghiệp lần thứ tư sẽ làm giảm chi phí sản xuất phim, tăng cường hiệu quả kinh tế của việc phát hành, phổ biến phim, tận dụng triệt các phương thức phát hành mới trên cơ

sở đáp ứng nhu cầu và phương thức cập nhật nội dung phim của cá nhân thông qua các thiết bị kỹ thuật số thông minh.

- Tác động về xã hội: Tăng hiệu quả đối với quảng bá phim, đáp ứng nhu cầu của người xem phim và phát huy tác dụng lan tỏa của phim; hạn chế tác động tiêu cực mà nội dung phim có thể gây ra cho xã hội và người xem.

- Tác động đối với hệ thống pháp luật: Quy định này phù hợp với hệ thống pháp luật của Việt Nam, đặc biệt là Luật Công nghệ Thông tin, Luật Sở hữu trí tuệ và Luật An ninh mạng.

- Tác động về thủ tục hành chính: Không làm phát sinh thủ tục hành chính.

- Tác động về giới: Không có tác động về giới.

4.2.1.2 Tác động tiêu cực:

- Không có tác động tiêu cực về kinh tế, xã hội, hệ thống pháp luật và về giới.

- Tác động về thủ tục hành chính: Phát sinh quy định về thủ tục hành chính liên quan đến cấp phép.

4.2.2. Bổ sung các quy định làm cơ sở pháp lý để lưu chiểu, lưu trữ đầy đủ và đúng thời hạn phim điện ảnh Việt Nam dưới dạng kỹ thuật số, đảm bảo việc thực hiện nghiêm chỉnh các quy định giữa các bên có liên quan, thay đổi hình thức lưu chiểu phim tại cơ quan cấp giấy phép phổ biến phim; không lưu trữ đối với phim nhập khẩu

4.2.2.1. Tác động tích cực:

- Tác động về kinh tế: Sau thời gian lưu chiểu, phim được nộp về cơ sở lưu trữ phim sẽ góp phần hoàn thiện phông lưu trữ phim quốc gia. Các cơ sở lưu trữ nhà nước 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 về xã hội: 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 về hệ thống pháp luật: 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 chiểu, lưu trữ phim được thực hiện nghiêm túc, hoàn thiện phông lưu trữ điện ảnh quốc gia, tránh tình trạng có quy định nhưng trên thực tế không thực hiện được.

- Tác động về thủ tục hành chính: Thủ tục nộp phim không phải là thủ tục hành chính, có thể thực hiện trên hệ thống điện tử. Thiết bị kỹ thuật sẽ giúp tiết kiệm thời gian, nhân lực, vật chất thực hiện thủ tục.

- Tác động về giới: Không có tác động về giới.

4.2.2.2. Tác động tiêu cực:

- Tác động về kinh tế: 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 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.

- Tác động về xã hội: Không có tác động tiêu cực.

- Tác động về hệ thống pháp luật: 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 chiểu 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.

- Tác động về thủ tục hành chính: 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 cần phải làm những thủ tục xin phép chủ sở hữu phim. Do vậy sẽ mất nhiều thời gian, công sức về thủ tục hành chính đối với lưu chiểu, lưu trữ phim kỹ thuật số.

- Tác động về giới: Không có tác động về giới.

4.2.3. Bổ sung các quy định để bảo vệ quyền tác giả, quyền liên quan đối với tác phẩm điện ảnh được phát hành, phổ biến trên không gian mạng và phim lưu trữ tại cơ sở lưu trữ

4.2.3.1. Tác động tích cực:

- Tác động về kinh tế: Mang lại lợi ích thiết thực cho cải thiện môi trường kinh doanh bằng quy định cụ thể, hiệu quả trong vấn đề bản quyền, quyền liên quan đặc biệt trong việc phát hành phim trên không gian mạng, lĩnh vực phát hành dễ nảy sinh những vi phạm gây thiệt hại lớn đến kinh tế của nhà sản xuất, nhà phát hành và nghệ sĩ.

- Tác động về xã hội: Quy định về bản quyền, quyền liên quan chuyên biệt trong trong lĩnh vực điện ảnh sẽ hỗ trợ giải quyết nhanh chóng kịp thời các vụ việc vi phạm, tranh chấp bản quyền, quyền liên quan, tạo lòng tin cho nghệ sĩ, các nhà sản xuất, phát hành, giữ nghiêm trật tự xã hội, giáo dục, rèn luyện ý thức cho đông đảo người dân. Vì quyền tác giả, quyền liên quan là nền tảng bảo đảm thành công cho hoạt động điện ảnh, một lĩnh vực nghệ thuật liên quan chặt chẽ đến sáng tạo và công nghệ.

- Tác động về hệ thống pháp luật: Quy định chuyên ngành về bản quyền và quyền liên quan sẽ hạn chế đáng kể việc vi phạm, cung cấp nội dung bất hợp pháp trên mạng internet. Các quy định chuyên ngành cho phép tạo sự linh hoạt, chủ động ứng phó với các loại vi phạm cũng như xử lý vi phạm một cách hiệu quả. Quy định cũng giúp ổn định môi trường pháp lý tạo điều kiện thuận lợi để các nghệ sĩ, các nhà làm phim, nhà phát hành thực hiện các hoạt động phổ biến phim, giao dịch sản phẩm, tăng cường phạm vi phát hành, quảng bá tác phẩm. Đồng thời

người xem cũng được tiếp cận với những tác phẩm hoàn chỉnh, chất lượng nghệ thuật, kỹ thuật đảm bảo.

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

- Tác động về giới: Không có tác động về giới.

4.2.2.2. Tác động tiêu cực:

- Không có tác động tiêu cực về kinh tế, xã hội, hệ thống pháp luật, thủ tục hành chính và về giới.

5. Kiến nghị giải pháp lựa chọn

Lựa chọn Giải pháp 2 bao gồm:

- Xây dựng những quy định mới trong Luật Điện ảnh (sửa đổi) phù hợp với xu hướng phát triển của công nghệ điện ảnh số và Cách mạng công nghiệp lần thứ tư nhằm tạo hành lang pháp lý trong việc quản lý phát hành, phổ biến phim trên không gian mạng.

- Xây dựng các quy định trong Luật Điện ảnh (sửa đổi) làm cơ sở pháp lý để lưu chiểu, lưu trữ đầy đủ và đúng thời hạn phim điện ảnh Việt Nam dưới dạng kỹ thuật số, đảm bảo việc thực hiện nghiêm chỉnh các quy định giữa các bên có liên quan.

- Bảo vệ bản quyền, quyền liên quan phim phát hành trên không gian mạng và trong lĩnh vực lưu chiểu, lưu trữ phim kỹ thuật số.

Giải pháp có ý nghĩa định hướng sự phát triển của công nghiệp điện ảnh Việt Nam trong tương lai và phù hợp với xu thế phát triển của điện ảnh trong thời đại Cách mạng Công nghiệp lần thứ tư.

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), cụ thể như sau:

- Ngày 05 tháng 7 năm 2019, Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch đã đăng tải toàn văn các dự thảo Hồ sơ đề nghị xây dựng Luật Điện ảnh (sửa đổi) trên Cổng thông tin điện tử Chính phủ (Công văn số 2591/BVHTTDL-ĐA), Cổng thông tin điện tử Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch (Công văn số 446/ĐA-VP) và đồng thời đăng lên Trang thông tin điện tử của Cục Điện ảnh để lấy ý kiến rộng rãi đối với mọi đối tượng.

- Ngày 08 tháng 7 năm 2019, Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch đã có văn bản số 2597/BVHTTDL-ĐA 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, các Đài Truyền hình, Đài Phát thanh và Truyền hình các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương và các đơn vị sản xuất, phát hành, phổ biến, lưu chiểu, 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).

- Ngày 19 tháng 8 năm 2019 và ngày 23 tháng 8 năm 2019, Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch đã tổ chức Hội nghị - Hội thảo lấy ý kiến góp ý đề nghị xây dựng Luật Điện ảnh (sửa đổi) tại khu vực phía Nam (Thành phố Hồ Chí Minh) và khu vực phía Bắc (Thành phố Hà Nội) để xin ý kiến góp ý của các đối tượng chịu sự tác động của chính sách, các nhà chuyên môn, nhà quản lý, các nghệ sỹ và các tổ chức, cá nhân nước ngoài tham gia hoạt động điện ảnh tại Việt Nam; tổ chức điều tra khảo sát xã hội học các vấn đề liên quan đến hoạt động điện ảnh và các nội dung chính sách đang được đánh giá tác động.

- 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 Hồ sơ.

- Ngày 02 tháng 10 năm 2019, Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch đã có Công văn số 3955/BVHTTDL-ĐA 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 216/BC-BTP ngày 28 tháng 10 năm 2019 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

I. 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, cơ quan thuộc chính phủ 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 tại địa phương.

II. 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 04 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./.

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*(để báo cáo);*
- Vụ Pháp chế, Văn phòng Bộ;
- Lưu: VT, ĐA, (20)

BỘ TRƯỞNG

BỘ VĂN HÓA THỂ THAO VÀ DU LỊCH

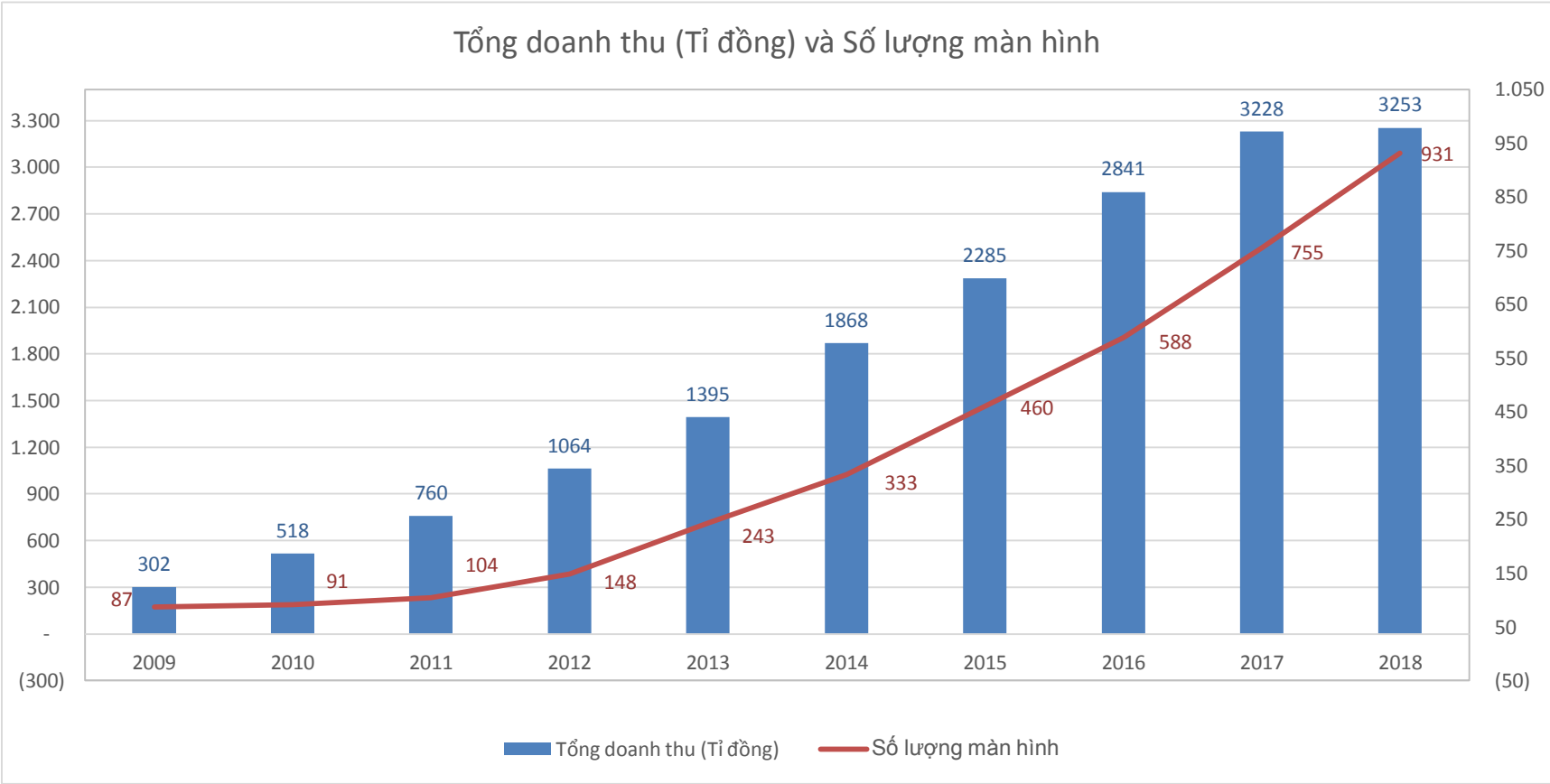
Ký bởi: Bộ Văn hóa - Thể thao và Du lịch
Email: bovanhoathethaodulich@chinhphu.vn
Cơ quan: Bộ Văn hóa - Thể thao và Du lịch
Ngày ký: 15-11-2019 16:22:02 +07:00

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.