

# THỨC ĐẨY HỢP TÁC CÔNG TƯ TRONG PHÁT TRIỂN VĂN HÓA Ở VIỆT NAM HIỆN NAY

TS. NGUYỄN HUY PHÒNG\*

*Hợp tác công tư là quá trình hợp tác giữa nhà nước và khu vực tư nhân trong chia sẻ nguồn lực đầu tư nhằm hướng tới mục tiêu chung vì lợi ích cộng đồng. Thời gian qua, mô hình hợp tác công tư trong lĩnh vực văn hóa ở Việt Nam đã đạt được nhiều thành tựu, góp phần quan trọng vào công cuộc xây dựng, phát triển nền văn hóa dân tộc, tuy nhiên, quá trình triển khai vẫn gặp không ít khó khăn, thách thức. Bài viết làm rõ vai trò, thực tiễn và đề xuất một số giải pháp nhằm thúc đẩy hợp tác công tư trong lĩnh vực văn hóa ở nước ta hiện nay.*

## 1. Vai trò của hợp tác công tư trong lĩnh vực văn hóa

Hiện có nhiều quan niệm về hợp tác công tư (Public - Private - Partnership, viết tắt là PPP) và nhiều mô hình hợp tác công tư được áp dụng ở các quốc gia tùy thuộc vào đặc tính phát triển xã hội, thể chế chính trị và mô hình kinh tế.

Liên minh châu Âu (EU) quan niệm: Hợp tác công tư là hình thức quan hệ hợp tác giữa nhà nước với tư nhân nhằm mục đích đưa cho phía tư nhân các dịch vụ hoặc dự án công cộng trước kia do nhà nước quản lý cung ứng. Ủy ban quốc gia về hợp tác công tư của Mỹ (National Council for Public - Private - Partnerships, viết tắt là NCPPP) xác định: Hợp tác công tư là phương thức

cung cấp sản phẩm, dịch vụ công cộng với hai đặc điểm kết hợp là: Bao thầu và tư nhân hóa. Mô hình này cho phép huy động nguồn vốn tư nhân để thiết kế, xây dựng, đầu tư, kinh doanh và bảo trì hạ tầng cơ sở công cộng, cung cấp các dịch vụ công cộng đáp ứng nhu cầu chung của xã hội. Ủy ban quốc gia về hợp tác công tư của Canada (The Canadian Council for Public - Private - Partnerships, viết tắt là CCPPP) cho rằng, hợp tác công tư là mối quan hệ hợp tác kinh doanh giữa nhà nước với tư nhân. Mô hình này thiết lập cơ chế hợp tác phân phối nguồn vốn hợp lý, chia sẻ lợi ích và rủi ro dựa trên kinh nghiệm của các bên tham gia nhằm cung cấp các sản phẩm dịch vụ công một cách rõ ràng, minh bạch<sup>1</sup>.

Mặc dù còn tồn tại nhiều cách hiểu và cách thức vận dụng khác nhau, song điểm chung

\* Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh

được thừa nhận là hợp tác công tư được triển khai trên cơ sở hợp đồng giữa cơ quan nhà nước và khu vực tư nhân nhằm thực hiện, quản lý, vận hành dự án phát triển hạ tầng và cung cấp dịch vụ công. Nói một cách khái quát, hợp tác công tư là hình thức hợp tác giữa nhà nước và khu vực tư nhân nhằm thực hiện các dự án hoặc cung cấp dịch vụ công cộng.

Ở Việt Nam, Luật Đầu tư theo phương thức đối tác công tư (năm 2020) quy định: Hợp tác công tư là phương thức đầu tư được thực hiện trên cơ sở hợp tác có thời hạn giữa Nhà nước và nhà đầu tư tư nhân thông qua việc ký kết và thực hiện hợp đồng dự án hợp tác công tư nhằm thu hút nhà đầu tư tư nhân tham gia dự án hợp tác công tư<sup>2</sup>.

Đối với lĩnh vực văn hóa, hợp tác công tư có thể được hiểu là sự kết hợp giữa các cơ quan nhà nước, doanh nghiệp tư nhân và các tổ chức xã hội trong việc bảo tồn, phát triển và quảng bá giá trị văn hóa.

Dự thảo các văn kiện trình Đại hội XIV của Đảng lần đầu đề ra chủ trương: “Thúc đẩy hợp tác công tư để khai thác hiệu quả các cơ sở văn hóa và huy động tài chính cho phát triển văn hóa”<sup>3</sup>. Đây là một quan điểm mới thể hiện bước phát triển trong tư duy lý luận của Đảng về văn hóa. Trong bối cảnh phát triển nền kinh tế thị trường, nguồn lực của Nhà nước có hạn, trong khi nhu cầu tiêu dùng và thị hiếu của công chúng ngày càng tăng, Nhà nước khó có thể “bao cấp” đầy đủ các sản phẩm, dịch vụ văn hóa. Vì thế, để tăng cường nguồn lực, Đảng và Nhà nước ta đã từng bước thực hiện chính sách xã hội hóa hoạt động văn hóa, và nay là cơ chế hợp tác

công tư nhằm huy động tối đa các nguồn lực xã hội trong phát triển, đầu tư cho văn hóa.

Hợp tác công tư trong lĩnh vực văn hóa nếu được thực hiện đầy đủ theo cơ chế và nguyên tắc rõ ràng, minh bạch sẽ đem lại hiệu quả kinh tế - xã hội lớn. Điều này thể hiện ở những phương diện sau:

*Một là, chia sẻ nguồn lực.*

Mục đích của hợp tác công tư là sự chia sẻ nguồn lực giữa khu vực công và khu vực tư nhân. Trong đó, Nhà nước giữ vai trò kiến tạo, dẫn dắt, tạo dựng thể chế, chính sách, nguồn lực để thu hút, tạo điều kiện thuận lợi cho khu vực tư nhân đầu tư, tham gia phát triển văn hóa. Khu vực tư nhân, với thế mạnh về nguồn vốn, nhân lực, năng lực đầu tư, kỹ năng kinh doanh, khả năng chuyển giao công nghệ, tìm kiếm thị trường... khi đầu tư, hợp tác với đối tác là các cơ quan, tổ chức nhà nước sẽ góp phần chia sẻ nguồn lực, đảm nhiệm và cùng tham gia quản trị, điều hành các dự án văn hóa. Điều này không chỉ giúp Nhà nước giảm gánh nặng ngân sách, mà còn gia tăng nguồn lực và nguồn nhân sự phục vụ sự nghiệp xây dựng và phát triển văn hóa. Tóm lại, hợp tác công tư là sự chia sẻ, hợp tác về mọi mặt nhằm hướng đến những mục tiêu, lợi ích chung, đáp ứng nhu cầu và thị hiếu của Nhân dân.

*Hai là, phát huy giá trị văn hóa, nâng cao đời sống tinh thần của Nhân dân.*

Hợp tác công tư trong lĩnh vực văn hóa nhằm huy động và sử dụng hiệu quả mọi nguồn lực để bảo tồn, phát huy các giá trị văn hóa truyền thống tốt đẹp; đồng thời, chuyển hóa nguồn tài nguyên văn hóa thành các sản

phẩm, dịch vụ đa dạng, đáp ứng nhu cầu, thị hiếu của người dân, du khách trong và ngoài nước. Nếu như trước đây, Nhà nước thường bao cấp từ khâu sản xuất đến phân phối, tiêu dùng sản phẩm văn hóa, thì ngày nay, với sự tham gia của cộng đồng doanh nghiệp, các cá nhân, tổ chức ở trong và ngoài nước, nguồn lực và các giá trị văn hóa đã được khơi dậy, khai thác hiệu quả hơn, góp phần quảng bá vẻ đẹp đất nước, con người Việt Nam ra thế giới.

*Ba là, phát huy hiệu quả nguồn lực văn hóa, gia tăng niềm tin của Nhân dân.*

Hợp tác công tư trong lĩnh vực văn hóa vừa phát huy thế mạnh của cả khu vực công và khu vực tư nhân, vừa góp phần khắc phục những bất cập, hạn chế của cả hai khu vực - khu vực công có nguồn lực hữu hạn, thể chế, chính sách ban hành thường có độ trễ so với sự vận động của thực tiễn..., còn khu vực tư nhân thường đề cao lợi nhuận, lợi ích kinh tế, có thể đánh đổi, hy sinh vấn đề môi trường, lợi ích chung vì lợi ích của tập đoàn, doanh nghiệp, đề cao vấn đề thương mại hóa, cạnh tranh thiếu lành mạnh... Hợp tác công tư, với những hợp đồng, dự án được ký kết chặt chẽ giữa các bên, tuân thủ các quy định, chế tài của luật pháp trong nước và quốc tế với những mối quan hệ ràng buộc, chi phối, giám sát, phản biện lẫn nhau sẽ giúp điều tiết, điều chỉnh hoạt động của cả hai khu vực theo hướng khách quan, công bằng, bình đẳng; đồng thời, khắc phục được những bất cập, hạn chế vốn có của mỗi bên. Việc triển khai thành công các dự án, công trình văn hóa theo cơ chế này không chỉ nâng cao hiệu quả quản lý và khai thác nguồn lực mà còn

củng cố niềm tin của Nhân dân đối với chính sách phát triển văn hóa.

Việc thúc đẩy hợp tác công tư trong lĩnh vực văn hóa mở ra cơ hội, triển vọng mới, phát huy tiềm năng, thế mạnh của các chủ thể, các bên tham gia, đồng thời huy động nguồn lực văn hóa để văn hóa không chỉ là nền tảng tinh thần mà còn là nguồn lực nội sinh, sức mạnh mềm quan trọng, đảm bảo quá trình phát triển nhanh, bền vững của đất nước trong bối cảnh mới.

## **2. Thực tiễn hợp tác công tư trong lĩnh vực văn hóa ở Việt Nam hiện nay**

### ***Những kết quả đạt được***

*Một là, chủ trương, chính sách về hợp tác công tư ngày càng hoàn thiện.*

Từ khi tiến hành công cuộc đổi mới (năm 1986) đến nay, Đảng và Nhà nước đã ban hành nhiều chủ trương, chính sách quan trọng, đồng thời dành sự ưu tiên lớn về nguồn lực cho sự nghiệp xây dựng và phát triển nền văn hóa dân tộc. Từ việc thực thi chính sách “kinh tế trong văn hóa” và “văn hóa trong kinh tế”, đẩy mạnh xã hội hóa hoạt động văn hóa, phát triển công nghiệp văn hóa đi đôi với xây dựng, hoàn thiện thị trường văn hóa, đến nay, dự thảo các văn kiện trình Đại hội XIV của Đảng tiếp tục đề ra chủ trương “thúc đẩy hợp tác công tư” nhằm huy động các nguồn lực xã hội cùng tham gia xây dựng, phát triển văn hóa. Đây là một quan điểm mới thể hiện quá trình đổi mới tư duy lý luận của Đảng, đảm bảo nguyên tắc “Nhà nước và Nhân dân cùng làm”, cùng tham gia và có trách nhiệm trong gìn giữ, vun đắp nền văn hóa dân tộc. Chủ trương về hợp

tác công tư là sự kế thừa, bổ sung và phát triển các quan điểm đi trước trên cơ sở tổng kết các mô hình, dự án hợp tác có hiệu quả trong thực tiễn, phù hợp với xu thế phát triển chung của thế giới, đáp ứng những yêu cầu, đòi hỏi đặt ra từ cuộc sống.

Thực thi chủ trương của Đảng, Nhà nước đã thể chế thành cơ chế, chính sách, pháp luật, tạo môi trường, hành lang pháp lý thông thoáng, thuận lợi để huy động sự tham gia của các chủ thể và nguồn lực. Trong gần 40 năm đổi mới, các chính sách về phát triển văn hóa luôn được bổ sung và từng bước hoàn thiện. Chính sách hợp tác công tư trong lĩnh vực văn hóa cũng đã sớm được Chính phủ quy định trong các văn bản quy phạm pháp luật. Cụ thể, Nghị định số 15/2015/NĐ-CP ngày 14-2-2015 của Chính phủ về đầu tư theo hình thức đối tác công tư cho phép triển khai các dự án xây dựng, cải tạo, vận hành, kinh doanh, quản lý công trình kết cấu hạ tầng y tế, giáo dục, đào tạo, dạy nghề, văn hóa, thể thao và các dịch vụ liên quan, cũng như trụ sở làm việc của cơ quan nhà nước<sup>4</sup>. Tuy nhiên, trên thực tế, số lượng dự án và công trình văn hóa áp dụng theo cơ chế này còn rất hạn chế.

Năm 2020, trên cơ sở đánh giá và khảo sát, các cơ quan tham mưu, tư vấn đã quyết định chưa đưa lĩnh vực văn hóa vào danh mục áp dụng cơ chế đầu tư theo phương thức đối tác công tư tại Điều 4 Luật Đầu tư theo phương thức đối tác công tư (năm 2020). Tuy nhiên, trong quá trình triển khai, áp dụng luật, thực tiễn tại các thành phố, đô thị lớn cho thấy có nhiều tiềm năng, lợi thế trong việc thu hút

đầu tư xây dựng các công trình, dự án văn hóa theo cơ chế hợp tác công tư, qua đó góp phần chuyển hóa tài nguyên văn hóa thành nguồn lực, sức mạnh nội sinh trong quá trình phát triển. Nhận thấy những tín hiệu tích cực đó, năm 2023, Quốc hội đã ban hành Nghị quyết số 98/2023/QH15 ngày 24-6-2023 về thí điểm một số cơ chế, chính sách đặc thù phát triển Thành phố Hồ Chí Minh, trong đó quy định Thành phố Hồ Chí Minh được áp dụng đầu tư theo phương thức đối tác công tư đối với các dự án đầu tư trong lĩnh vực thể thao và văn hóa<sup>5</sup>. Tiếp đó, Luật Thủ đô (năm 2024) cũng quy định về việc áp dụng phương thức đối tác công tư đối với các dự án thuộc lĩnh vực văn hóa, thể thao trên địa bàn thành phố Hà Nội<sup>6</sup>.

Sau gần 5 năm thực hiện Luật Đầu tư theo phương thức đối tác công tư (năm 2020), với tinh thần cải cách thể chế, khắc phục “điểm nghẽn của điểm nghẽn”, ngày 29-11-2024, Quốc hội đã ban hành Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Quy hoạch, Luật Đầu tư, Luật Đầu tư theo phương thức đối tác công tư và Luật Đấu thầu (luật số 57/2024/QH15), trong đó Luật sửa đổi không giới hạn 5 lĩnh vực được đầu tư theo phương thức đối tác công tư như luật hiện hành mà đã có sự mở rộng, không giới hạn nhằm thu hút mạnh mẽ các nguồn lực xã hội tham gia đầu tư, phát triển văn hóa. Luật sửa đổi quy định: Dự án đầu tư theo phương thức hợp tác công tư được thực hiện trong các ngành, lĩnh vực đầu tư công nhằm mục đích đầu tư, xây dựng công trình, hệ thống cơ sở hạ tầng, cung cấp sản phẩm, dịch vụ công, trừ dự án thuộc trường

hợp sau đây: 1) Dự án thuộc trường hợp độc quyền nhà nước theo quy định của pháp luật; 2) Dự án thuộc ngành, lĩnh vực quốc phòng, an ninh và trật tự, an toàn xã hội theo quy định của pháp luật về đầu tư công<sup>7</sup>.

Việc bổ sung, hoàn thiện thể chế cho thấy những bước chuyển biến mới trong tư duy lý luận và hoạch định, thực thi chính sách của Đảng, Nhà nước theo hướng phục vụ, kiến tạo, vì mục tiêu phát triển chung của đất nước.

*Hai là, nhiều công trình, dự án hợp tác công tư phát huy hiệu quả tích cực.*

Thực thi chủ trương, chính sách của Đảng, Nhà nước, nhiều công trình, dự án phối hợp giữa Nhà nước và khu vực tư nhân đã được triển khai, áp dụng hiệu quả, nhất là các công trình liên quan đến hạ tầng cơ sở, thiết chế văn hóa; đầu tư tôn tạo các di tích lịch sử; phát triển các ngành công nghiệp và dịch vụ văn hóa (điện ảnh, du lịch văn hóa, nghệ thuật biểu diễn, quảng cáo, phát thanh - truyền hình...).

Trong hoạt động du lịch, nhiều doanh nghiệp, tập đoàn đã chủ động chuyển hướng kinh doanh, ưu tiên dành nguồn vốn lớn để đầu tư vào lĩnh vực văn hóa. Sự tham gia của khối doanh nghiệp ngoài nhà nước trong khai thác và kinh doanh các sản phẩm, dịch vụ du lịch đã hình thành nên một hệ sinh thái với những tổ hợp các công trình vui chơi, giải trí, nghỉ dưỡng, tâm linh đa dạng ở các vùng miền, nhất là tại các không gian di sản, danh lam thắng cảnh. Những công trình này không chỉ mang lại diện mạo, sức sống mới cho các địa phương, mà còn tạo động lực phát triển bền vững cho loại hình du lịch văn hóa.

Với tầm nhìn chiến lược, đón đầu xu hướng phát triển du lịch, nhiều doanh nghiệp, tập đoàn như: Vingroup, Sun Group, Doanh nghiệp xây dựng Xuân Trường, Công ty Cổ phần phát triển Tùng Lâm... đã triển khai các công trình, dự án hợp tác với chính quyền địa phương trong quy hoạch, phát triển hạ tầng; đào tạo và cung ứng nguồn nhân lực phục vụ các hoạt động du lịch, dịch vụ, vui chơi, giải trí, đáp ứng nhu cầu đa dạng của du khách trong và ngoài nước.

Sự tham gia của khu vực tư nhân đã góp phần hình thành mạng lưới các cơ sở phục vụ du lịch ngày càng đồng bộ, hiện đại, mang đậm bản sắc và văn hóa đặc trưng của các cộng đồng, tộc người. Theo thống kê của ngành du lịch, hiện nay cả nước có 280 cơ sở lưu trú du lịch hạng 5 sao với 60.190 buồng và 356 cơ sở lưu trú du lịch hạng 4 sao với 49.466 buồng<sup>8</sup>.

Nhiều doanh nghiệp đã tích cực đăng ký tham gia khai thác, vận hành du lịch, góp phần hình thành thị trường du lịch sôi động, với lượng du khách trong và ngoài nước không ngừng gia tăng. Năm 2024, Cục Du lịch quốc gia Việt Nam đã thẩm định 1.125 hồ sơ cấp mới, cấp đổi và rút giấy phép kinh doanh lữ hành quốc tế cho các doanh nghiệp, trong đó cấp mới 422 giấy phép, cấp đổi 387 giấy phép, cấp lại 3 giấy phép và thu hồi 313 giấy phép. Tính đến cuối năm 2024, cả nước có 4.170 doanh nghiệp lữ hành quốc tế, trong đó có 1.307 doanh nghiệp cổ phần, 2.857 công ty trách nhiệm hữu hạn và 6 doanh nghiệp tư nhân<sup>9</sup>.

Với những chính sách “thông thoáng”, linh hoạt của Chính phủ về kích cầu, phục hồi

đà tăng trưởng của du lịch sau đại dịch Covid-19, cùng với sự vào cuộc tích cực của khu vực tư nhân, lượng khách du lịch trong và ngoài nước đã liên tục gia tăng. Năm 2024, khách quốc tế đến Việt Nam đạt hơn 17,5 triệu lượt người, tăng 39,5% so với năm trước<sup>10</sup>. Về đóng góp của du lịch đối với sự phát triển kinh tế - xã hội, theo Tổng cục Thống kê, năm 2024, các hoạt động thương mại, du lịch duy trì đà tăng trưởng cao, đóng góp tích cực vào tăng trưởng của khu vực dịch vụ. Giá trị tăng thêm khu vực dịch vụ năm 2024 tăng 7,38%, cao hơn tốc độ tăng 6,91% của năm 2023, đóng góp 49,46% trong tăng trưởng chung. Lĩnh vực du lịch, dịch vụ là điểm sáng trong năm 2024, có sự bứt phá tích cực, đóng góp quan trọng trong tăng trưởng kinh tế - xã hội của đất nước<sup>11</sup>.

Trong lĩnh vực điện ảnh, nếu như trước đây các bộ phim điện ảnh chủ yếu do các hãng phim nhà nước sản xuất, phát hành và phổ biến thì hiện nay, trong cơ chế thị trường và hội nhập quốc tế, bên cạnh những thước phim về đề tài lịch sử, chiến tranh cách mạng đã xuất hiện dòng phim thị trường do các hãng phim tư nhân đầu tư, sản xuất. Nhiều bộ phim do tư nhân sản xuất đã tạo được hiệu ứng tích cực, được công chúng đón nhận, hình thành những trào lưu, xu hướng mới trong đời sống xã hội, đồng thời mang lại doanh thu lớn cho nhà đầu tư thông qua hiện tượng “cơn sốt phòng vé”.

Trong vòng 10 năm (1990-2000), số lượng phim tư nhân ở Việt Nam còn hạn chế, nhưng kể từ năm 2003 trở đi, con số này đã tăng lên đáng kể, đạt hàng chục

phim/năm. Đặc biệt, do những khó khăn về thủ tục tài chính trong việc đặt hàng sản xuất phim, trong 3 năm (từ năm 2016 đến năm 2018), 100% các phim Việt Nam ra rạp (khoảng hơn 100 phim) đều là phim tư nhân. Đại đa số các phim tư nhân được thực hiện bởi các hãng phim và nhà sản xuất tại Thành phố Hồ Chí Minh, và trên 70% thị phần phát hành phim cũng từ thành phố này và khu vực phía Nam<sup>12</sup>.

Một số bộ phim do các hãng phim tư nhân sản xuất có sức hút lớn với chất lượng phim được đánh giá cao, chinh phục được thị hiếu của công chúng, chẳng hạn như: *Em chưa 18*, *Hai Phượng*, *Cua lại vợ bầu*, *Mắt biếc*, *Gái già lắm chiêu 3*, *Tiệc trăng máu...* Năm 2021, Trần Thành xuất hiện như một “hiện tượng” với ba bộ phim lập kỷ lục doanh thu phòng vé trong lịch sử điện ảnh Việt Nam là *Bố già* (năm 2021), *Nhà bà Nữ* (năm 2023) và *Mai* (năm 2024); Lý Hải với loạt phim *Lật mặt*, trong đó thành công nổi bật với *Lật mặt 7: Một điều ước*.

Không chỉ đầu tư trong sản xuất phim, các nhà đầu tư, doanh nghiệp nước ngoài, doanh nghiệp tư nhân còn đầu tư hệ thống trường quay (phim trường), rạp chiếu phim; đào tạo và bồi dưỡng diễn viên; đẩy mạnh ứng dụng khoa học công nghệ nhằm thích ứng với bối cảnh mới, đáp ứng tốt hơn nhu cầu và thị hiếu của công chúng. Theo số liệu thống kê của Công ty CJ CGV, năm 2009, ở Việt Nam có 87 phòng chiếu phim với tổng doanh thu khoảng 302 tỷ đồng (13 triệu USD); năm 2015 có 460 phòng chiếu phim với tổng doanh thu 2.285 tỷ đồng (hơn 99 triệu USD); năm 2016 có 588 phòng chiếu phim

với tổng doanh thu 2.839 tỷ đồng (hơn 123 triệu USD); năm 2017 có 757 phòng chiếu phim với tổng doanh thu 3.247 tỷ đồng (141 triệu USD); năm 2018 có 922 phòng chiếu phim với tổng doanh thu khoảng 3.556 tỷ đồng (gần 155 triệu USD); năm 2019 có 1.063 phòng chiếu phim tại 204 cụm rạp, đạt doanh thu khoảng 4.064 tỷ đồng (hơn 176 triệu USD). Như vậy, số lượng phòng chiếu phim đã tăng gấp hơn 12 lần sau 10 năm; doanh thu chiếu phim tăng 13,5 lần sau 10 năm, và hơn 86 lần sau 19 năm<sup>13</sup>.

Hiện nay, các doanh nghiệp nước ngoài ở Việt Nam chiếm hơn 70% tỷ lệ rạp chiếu phim và thị phần. Cụ thể: CJ CGV chiếm tỷ lệ khoảng hơn 40%, Lotte Cinema hơn 20%. Doanh nghiệp Việt Nam chỉ chiếm chưa đến 35%, trong đó hai công ty lớn nhất là Galaxy (Galaxy Cinema) và BHD (BHD Star Cineplex). Mặc dù thị trường điện ảnh phát triển mạnh nhưng thị phần chủ yếu nằm trong tay các doanh nghiệp nước ngoài và phần lớn doanh thu đến từ phim nhập khẩu (chiếm khoảng hơn 70% tổng doanh số)<sup>14</sup>.

Những năm gần đây, việc sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Điện ảnh (năm 2022) với nhiều quy định mới, thông thoáng hơn về cơ chế, chính sách, thủ tục cấp phép, phát hành và quỹ đầu tư điện ảnh đã tạo môi trường thuận lợi nhằm thu hút sự tham gia đầu tư của khu vực tư nhân. Đây là cơ sở pháp lý quan trọng tạo điều kiện thúc đẩy hợp tác công tư trong sản xuất và phát hành phim ở Việt Nam. Năm 2015, bộ phim *Tôi thấy hoa vàng trên cỏ xanh* là phim đầu tiên Nhà nước đặt hàng, hãng phim tư nhân góp

vốn sản xuất đã lập kỷ lục doanh thu tại thời điểm phát hành với 80 tỷ trong một tháng công chiếu<sup>15</sup>. Tiếp đó, phim *Bà già đi bụi* là dự án đầu tiên sử dụng ngân sách nhà nước thông qua đấu thầu, còn *Địa đạo: Mặt trời trong bóng tối* được sản xuất trên cơ sở kết hợp giữa nguồn vốn đầu tư tư nhân và sự hỗ trợ, quan tâm từ phía Nhà nước, đặc biệt là Ủy ban nhân dân Thành phố Hồ Chí Minh...

Sự kết hợp giữa hãng phim nhà nước và hãng phim tư nhân đã mở ra cơ hội, triển vọng mới trong hợp tác, sản xuất phim, phát huy thế mạnh của mỗi khu vực. Mô hình hợp tác này không chỉ tạo ra những bộ phim mới, thu hút sự quan tâm của đông đảo công chúng, nhất là giới trẻ, mà còn góp phần thúc đẩy phát triển ngành công nghiệp văn hóa ở Việt Nam hiện nay.

Không chỉ có những điểm sáng về hợp tác công tư trong lĩnh vực du lịch, điện ảnh mà trong các lĩnh vực khác như *nghệ thuật biểu diễn, quảng cáo, phát thanh - truyền hình, xuất bản* cũng đã và đang có sự kết hợp chặt chẽ giữa khu vực công và khu vực tư nhằm chia sẻ nguồn lực, kinh nghiệm và kỹ năng để bảo tồn, gìn giữ những giá trị văn hóa truyền thống, đồng thời quảng bá vẻ đẹp đất nước, con người Việt Nam ra thế giới. Hợp tác công tư trong phát triển văn hóa đã phát huy thế mạnh của cả hai khu vực, góp phần khai thác, phát huy và chuyển hóa tiềm năng văn hóa thành nguồn lực, sức mạnh nội sinh, thúc đẩy quá trình phát triển nhanh và bền vững đất nước.

### ***Những khó khăn, thách thức***

Mặc dù đã đạt được nhiều kết quả tích cực, song hợp tác công tư trong lĩnh vực văn hóa

vẫn đang đối mặt với không ít thách thức bắt nguồn từ tác động của bối cảnh, tình hình khách quan và những khó khăn, rào cản từ chính những yếu tố đặc thù của văn hóa.

Mặc dù cơ chế, chính sách hợp tác công tư trong lĩnh vực văn hóa ngày càng được bổ sung, hoàn thiện, nhưng đầu năm 2025, Luật Đầu tư theo phương thức đối tác công tư (năm 2020) mới được sửa đổi, bổ sung theo hướng không giới hạn các lĩnh vực được áp dụng đầu tư theo cơ chế này, trong đó có văn hóa. Tuy nhiên, việc triển khai cần có thời gian và lộ trình phù hợp. Hiện nay, các dự án kêu gọi đầu tư theo phương thức đối tác công tư mới tập trung vào 3 lĩnh vực chính là giao thông vận tải, xử lý rác thải và cung cấp nước sạch. Theo báo cáo của Bộ Kế hoạch và Đầu tư (nay là Bộ Tài chính), trong hơn 3 năm thực hiện Luật Đầu tư theo phương thức đối tác công tư, có 31 dự án mới đang được triển khai thực hiện và 11 dự án đang chuẩn bị đầu tư theo phương thức đối tác công tư<sup>16</sup>. Mặc dù Luật Đầu tư theo phương thức đối tác công tư (năm 2020) đã quy định rõ các lĩnh vực được thực hiện theo phương thức này (gồm: Giao thông vận tải, lưới điện, nhà máy điện, thủy lợi, cung cấp nước sạch, thoát nước và xử lý nước thải, xử lý chất thải, y tế, giáo dục - đào tạo và hạ tầng công nghệ thông tin)<sup>17</sup>, song đến nay, các dự án hợp tác công tư mới chỉ tập trung vào 3 lĩnh vực, đó là: Giao thông vận tải (22 dự án đường bộ cao tốc, 3 dự án cảng hàng không, chiếm khoảng 80% tổng số dự án hợp tác công tư mới); xử lý rác thải (3 dự án, chiếm khoảng 10%); và cung cấp nước sạch (3 dự án, chiếm

khoảng 10%). Trong lĩnh vực y tế, có 2 dự án bắt đầu được Ủy ban nhân dân thành phố Đà Nẵng và Ủy ban nhân dân tỉnh Yên Bái (nay là Lào Cai) nghiên cứu, đề xuất triển khai theo phương thức hợp tác công tư<sup>18</sup>.

Đối với mô hình hợp tác công tư trong lĩnh vực văn hóa, qua việc thực hiện cơ chế thí điểm tại Thành phố Hồ Chí Minh và Thủ đô Hà Nội cho thấy, các dự án mới tập trung đầu tư xây dựng hạ tầng cơ sở, thiết chế văn hóa, thể thao; trùng tu, tôn tạo di tích với quy mô vừa và nhỏ. Tuy nhiên, theo ý kiến của nhiều nhà quản lý, “mặc dù danh mục dự án đã có nhưng việc kêu gọi, thu hút đầu tư còn gặp khó khăn, vướng mắc là mất quá nhiều thời gian, quy trình, thủ tục hành chính”<sup>19</sup>.

Một số nhà doanh nghiệp, tập đoàn kinh tế vẫn còn băn khoăn khi quyết định đầu tư vào lĩnh vực văn hóa, bởi đây là lĩnh vực đặc thù, chủ yếu gắn với những giá trị tinh thần, đòi hỏi quá trình đầu tư lâu dài. Một số dự án có lợi nhuận thấp, khả năng thu hồi vốn chậm, tiềm ẩn rủi ro cao và thiếu tính ổn định đã khiến không ít doanh nghiệp, nhà đầu tư cảm thấy e ngại.

Do tính đặc thù đó, lĩnh vực văn hóa cần được áp dụng cơ chế, chính sách ưu đãi, nhất là về thuế và lệ phí. Tuy nhiên, thời gian gần đây, Quốc hội đã thông qua Luật Thuế giá trị gia tăng (sửa đổi), có hiệu lực thi hành từ ngày 1-7-2025. Theo đó, các hoạt động văn hóa, triển lãm, thể dục, thể thao, biểu diễn nghệ thuật, sản xuất phim, nhập khẩu, phát hành và chiếu phim thuộc đối tượng áp dụng mức thuế suất 10% thay vì 5% như trước đây<sup>20</sup>. Điều này sẽ tạo thêm áp lực và khó khăn cho

các doanh nghiệp, nhà đầu tư trong việc khai thác, kinh doanh trong lĩnh vực văn hóa.

Mặc dù hợp tác công tư trong lĩnh vực văn hóa mang lại nhiều lợi ích và hiệu quả rõ rệt, tuy nhiên, thực tế cho thấy, không ít doanh nghiệp, tập đoàn khi tham gia đầu tư phát triển văn hóa thường đề cao lợi nhuận, chạy theo mục tiêu kinh tế, sẵn sàng hy sinh lợi ích cộng đồng, xâm phạm cảnh quan, không gian văn hóa, thậm chí bất chấp những quy định của công ước quốc tế về bảo tồn, phát huy giá trị di sản. Đây chính là biểu hiện của tình trạng thương mại hóa, thao túng thị trường, biến không gian, tài nguyên văn hóa thành các dự án để khai thác, đầu tư bất động sản, trong khi chưa thực sự chú trọng đến vai trò, vị trí trung tâm của người dân, thậm chí đẩy cộng đồng ra khỏi không gian di sản của chính họ.

Hợp tác công tư trong lĩnh vực văn hóa góp phần tạo ra các sản phẩm, dịch vụ phong phú, đa dạng, thúc đẩy sự hình thành và phát triển của ngành công nghiệp văn hóa. Tuy nhiên, sự phát triển này còn thiếu đồng đều, chủ yếu tập trung ở một số lĩnh vực nhất định và ở một số đô thị, thành phố lớn. Sự phối hợp giữa các cơ quan, bộ, ngành vẫn chưa thực sự chặt chẽ, đồng bộ; hệ thống chỉ số đo lường, đánh giá hiệu quả và sự đóng góp của công nghiệp văn hóa đối với nền kinh tế quốc gia chưa được xây dựng. Bên cạnh đó, một số ngành công nghiệp văn hóa chưa có luật, nghị định hướng dẫn thi hành đã tạo ra những rào cản nhất định trong quá trình phát triển ngành công nghiệp văn hóa ở Việt Nam. Thực trạng này khiến số lượng và chất lượng các sản phẩm công nghiệp văn

hóa còn hạn chế, khả năng xuất khẩu ra thị trường nước ngoài chưa cao, sức cạnh tranh yếu; thậm chí, ở một số ngành, sản phẩm trong nước còn bị lấn át bởi các sản phẩm văn hóa ngoại nhập.

Trong bối cảnh hội nhập toàn cầu, cùng với việc tiếp thu tinh hoa văn hóa nhân loại với những sản phẩm có giá trị và chất lượng tốt cũng xuất hiện tình trạng “xâm lăng” văn hóa bằng những xuất bản phẩm kém giá trị, chứa đựng những nội dung xâm phạm chủ quyền lãnh thổ quốc gia, xuyên tạc lịch sử, phủ nhận con đường đi lên chủ nghĩa xã hội ở Việt Nam, nhất là những xuất bản phẩm công chiếu và phát tán trên môi trường số, đang trực tiếp đe dọa đến an ninh quốc gia và sự an toàn, phát triển toàn diện của con người Việt Nam. Đây là những thách thức lớn, đồng thời đặt ra rào cản đối với quá trình hợp tác công tư trong lĩnh vực văn hóa, cần được nhận diện để có giải pháp khắc phục, thúc đẩy mạnh mẽ hợp tác công tư, giải phóng và khơi thông nguồn lực văn hóa, tạo sức mạnh nội sinh đảm bảo sự phát triển bền vững đất nước.

### **3. Một số giải pháp thúc đẩy hợp tác công tư trong lĩnh vực văn hóa**

Để hợp tác công tư trong lĩnh vực văn hóa đạt hiệu quả, cần triển khai đồng bộ nhiều giải pháp, trong đó chú trọng một số giải pháp cơ bản sau:

*Thứ nhất*, tiếp tục hoàn thiện thể chế, chính sách hợp tác công tư trong phát triển văn hóa. Mặc dù cơ chế, chính sách hợp tác công tư trong lĩnh vực văn hóa luôn được cập nhật, bổ sung, điều chỉnh, song thực tiễn luôn vận động, đặt ra nhiều vấn đề mới, phức tạp, đòi

hỏi các cơ quan lập pháp phải không ngừng hoàn thiện thể chế, khắc phục những điểm nghẽn về chính sách và cơ chế thực hiện; đồng thời, cắt giảm các thủ tục hành chính và các khâu trung gian, tạo điều kiện thuận lợi nhất cho khu vực tư nhân tham gia xây dựng, phát triển văn hóa.

Công nghiệp văn hóa là ngành có thể đẩy mạnh áp dụng cơ chế hợp tác công tư, tuy nhiên hiện vẫn chưa có luật về phát triển công nghiệp văn hóa. Vì thế, cần sớm nghiên cứu, xây dựng và ban hành Luật Phát triển công nghiệp văn hóa theo hướng một bộ luật có thể áp dụng, điều chỉnh cho nhiều ngành nghề, tránh sự chồng chéo, mâu thuẫn giữa các văn bản luật thuộc thẩm quyền quản lý của các bộ, ngành, lĩnh vực khác nhau.

*Thứ hai*, hình thành các mô hình hợp tác công tư đặc trưng trong phát triển văn hóa. Từ thực tiễn áp dụng mô hình hợp tác công tư tại Thành phố Hồ Chí Minh, Thủ đô Hà Nội và một số địa phương khác cho thấy, các cơ quan chức năng cần tổng kết rút kinh nghiệm, xây dựng các mô hình đầu tư đặc trưng, đặc thù để nhân rộng ra các địa bàn, tỉnh, thành khác trên phạm vi cả nước.

Văn hóa là lĩnh vực đặc thù, nhạy cảm, liên quan đến giá trị truyền thống, bản sắc dân tộc. Vì thế, trong khai thác, đầu tư, vận hành các dự án, công trình hợp tác công tư về văn hóa, bên cạnh việc tuân thủ những nguyên tắc, quy định chung mang tính pháp lý cần hình thành quy chuẩn ứng xử hài hòa, hợp lý với vốn văn hóa truyền thống trên tinh thần nhân văn, tôn trọng lợi ích của cộng đồng, vì sự phát triển bền vững.

Từ ngày 1-7-2025, Việt Nam thực hiện mô hình chính quyền địa phương hai cấp (cấp tỉnh và cấp xã) với những chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn mới. Theo đó, Quốc hội, Chính phủ cần nghiên cứu, đánh giá theo hướng trao thẩm quyền quyết định đầu tư dự án hợp tác công tư cho chính quyền địa phương cấp xã đối với các dự án có quy mô phù hợp, gắn với điều kiện, tình hình địa phương, đáp ứng nhu cầu chính đáng của người dân.

*Thứ ba*, đẩy mạnh học tập, tiếp thu kinh nghiệm quốc tế về hợp tác công tư trong lĩnh vực văn hóa. Hiện nay, nhiều quốc gia trong khu vực và trên thế giới đã và đang áp dụng, triển khai thành công các mô hình, dự án hợp tác công tư trong bảo tồn, phát huy giá trị di sản, phát triển du lịch và thúc đẩy ngành công nghiệp văn hóa, mang lại hiệu quả kinh tế và những giá trị lớn cho xã hội. Trong đó, đáng chú ý là các mô hình “đầu tư công - quản trị tư”, nhà nước kiến tạo, dẫn dắt. Ở các mô hình này, nhà nước đóng vai trò kiến tạo, dẫn dắt, sử dụng một phần ngân sách để kêu gọi đầu tư, sau đó chuyển giao toàn phần hoặc từng phần cho khu vực tư nhân khai thác, vận hành dưới sự giám sát, quản lý chặt chẽ của nhà nước và cộng đồng xã hội. Ngoài ra, còn có hình thức nhà nước và tư nhân cùng đầu tư, khai thác, quản lý trên tinh thần “lợi ích hài hòa, rủi ro cùng chia sẻ”; hoặc nhà nước ủy quyền, ủy thác cho khu vực tư nhân thực hiện việc đầu tư, khai thác, vận hành, trong khi vẫn giữ vai trò quản lý, giám sát và điều tiết thị trường thông qua hệ thống cơ chế, chính sách, pháp luật chặt chẽ, khách quan.

Để phát huy hiệu quả mô hình hợp tác công tư, cần phân định rõ vai trò, trách nhiệm, quyền và nghĩa vụ của các bên liên quan, trong đó nhà nước cần tạo môi trường thông thoáng, minh bạch; đơn giản hóa thủ tục hành chính; tin tưởng và trao quyền cho khu vực tư nhân gắn liền với trách nhiệm xã hội của doanh nghiệp, tập đoàn.

Trong bối cảnh nguồn lực và ngân sách nhà nước hạn chế, việc đẩy mạnh cơ chế hợp tác công tư là giải pháp quan trọng nhằm huy động tối đa các nguồn lực xã hội, từ cá nhân, doanh nghiệp đến các tập đoàn ở trong và ngoài nước. Hợp tác công tư không chỉ là xu

thế phát triển tất yếu trong bối cảnh nền kinh tế thị trường và quá trình hội nhập quốc tế sâu rộng, mà còn mở ra nhiều cơ hội, triển vọng mới. Tuy nhiên, đi kèm với nó là những khó khăn, thách thức đòi hỏi sự chung sức, đồng lòng, tinh thần đoàn kết, chia sẻ, phối hợp chặt chẽ giữa khu vực công và khu vực tư nhân.

Sự vào cuộc với tinh thần trách nhiệm cao của toàn xã hội sẽ tạo ra những ý tưởng đột phá góp phần chuyển hóa tài nguyên văn hóa thành nguồn lực phát triển, sức mạnh nội sinh, và quyền lực mềm, qua đó thúc đẩy quá trình phát triển nhanh và bền vững của đất nước trong bối cảnh mới ■

- <sup>1</sup> Xem: Nguyễn Minh Đức, *Mô hình hợp tác công tư với phát triển văn hóa*, in trong Kỷ yếu Hội thảo “Hợp tác công tư trong lĩnh vực văn hóa”, Thành phố Hồ Chí Minh, tháng 12-2024, tr.52-53.
- <sup>2,17</sup> Xem: Quốc hội, *Luật Đầu tư theo phương thức đối tác công tư*, luật số 64/2020/QH14, ngày 18-6-2020, khoản 10, Điều 3; khoản 1, Điều 4.
- <sup>3</sup> Đảng Cộng sản Việt Nam, *Dự thảo các văn kiện trình Đại hội XIV của Đảng* (Tài liệu sử dụng tại Đại hội Đảng bộ cấp xã, cấp tỉnh và tương đương), Nxb. Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội, 2025, tr.335.
- <sup>4</sup> Xem: Chính phủ, *Nghị định số 15/2015/NĐ-CP ngày 14-2-2015 về đầu tư theo hình thức đối tác công tư*, Điều 4.
- <sup>5</sup> Xem: Quốc hội, *Nghị quyết số 98/2023/QH15 ngày 24-6-2023 về thí điểm một số cơ chế, chính sách đặc thù phát triển Thành phố Hồ Chí Minh*, khoản 5, Điều 4.
- <sup>6</sup> Xem: Quốc hội, *Luật Thủ đô*, luật số 39/2024/QH15, ngày 28-6-2024, Điều 39.
- <sup>7</sup> Xem: Quốc hội, *Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Quy hoạch, Luật Đầu tư, Luật Đầu tư theo phương thức đối tác công tư và Luật Đầu thầu*, luật số 57/2024/QH15, ngày 29-11-2024.
- <sup>8,9,10,11</sup> Xem: Cục Du lịch quốc gia Việt Nam, *Thông tin du lịch tháng 12-2024*, tr.18, 18, 9, 12.
- <sup>12,13,14,15</sup> Xem: TS. Ngô Phương Lan, *Xây dựng công nghiệp điện ảnh Việt Nam và giải pháp phát triển*, <http://cov.gov.vn>, tr.5, 8, 8, 4.
- <sup>16</sup> Xem: Minh Trang, *Nghiên cứu, điều chỉnh Luật PPP, tạo điều kiện thuận lợi cho các nhà đầu tư*, <https://nhandan.vn>, ngày 30-10-2024.
- <sup>18</sup> Xem: Minh Thư, *Mở rộng không gian thu hút đầu tư PPP*, <https://baodauthau.vn>, ngày 22-8-2024.
- <sup>19</sup> Thành phố Hồ Chí Minh kêu gọi đầu tư PPP vào 23 dự án văn hóa, thể thao, <https://bvhttdl.gov.vn>, ngày 25-9-2024.
- <sup>20</sup> Xem: Quốc hội, *Luật Thuế giá trị gia tăng*, luật số 48/2024/QH15, ngày 26-11-2024, Điều 9.