

CƠ CHẾ HỢP TÁC CÔNG - TƯ TRONG LĨNH VỰC VĂN HÓA Ở VIỆT NAM

NGUYỄN THỊ THU HÀ*

Hiện nay, các quy định pháp luật Việt Nam về đầu tư theo phương thức đối tác công - tư chưa áp dụng đối với hoạt động văn hóa. Tuy nhiên, thực tế phát triển của ngành văn hóa nói chung, các ngành công nghiệp văn hóa trong cả nước nói riêng cho thấy đã và đang có xu hướng liên kết chặt chẽ và đa dạng giữa khu vực nhà nước và khu vực tư nhân, xu hướng “xã hội hóa” mạnh trong thực hiện các dự án văn hóa, nghệ thuật.

1- Hợp tác đầu tư theo phương thức đối tác công - tư trong lĩnh vực văn hóa

Hợp tác công - tư (tiếng Anh là Public - Private Partnership, viết tắt là PPP) là thỏa thuận hợp tác lâu dài được thiết lập giữa đối tác công và tư nhằm mục đích lập kế hoạch, thiết kế, cấp vốn, xây dựng và quản lý dự án, thường là do khu vực công thực hiện và phân phối. Hiện nay, trong nhiều lĩnh vực đầu tư xây dựng và phát triển kinh tế, hợp tác công - tư là một phương thức thực hiện dự án có tính hiện đại và phù hợp với bối cảnh phát triển trên phạm vi toàn cầu, và vì thế, đang nhanh chóng trở thành một phương thức đầu tư được áp dụng phổ biến ở nhiều lĩnh vực.

Về lĩnh vực áp dụng PPP, ở giai đoạn đầu, PPP chủ yếu dùng cho dự án đầu tư xây dựng kết cấu hạ tầng (giao thông, đường sắt, đường cao tốc và cầu), nhưng sau đó được mở rộng sang kết cấu hạ tầng mềm (y tế, giáo dục và dịch vụ khẩn cấp)

và cung cấp dịch vụ. Văn hóa, vốn luôn là lĩnh vực thuộc khu vực công, cũng dần chịu ảnh hưởng bởi hình thức hợp tác này.

Vai trò của đầu tư tư nhân cho lĩnh vực văn hóa ngày càng quan trọng, bất kể ở quốc gia có cam kết đầu tư công lớn, đầu tư công tối thiểu, hoặc quốc gia có nguồn lực hạn chế. Đầu tư tư nhân cho văn hóa được thực hiện thông thường nhằm vào các nhóm mục đích, bao gồm đạt được lợi nhuận, đạt được sự nhận diện thương hiệu cho doanh nghiệp cũng như lợi ích cho tổ chức văn hóa, cam kết chủ yếu với việc truyền bá giá trị xã hội, giá trị có tính biểu tượng và giá trị phi kinh tế tương tự có thể mang lại lợi ích cho văn hóa dưới mọi hình thức. Hiện nay, trong số cơ chế để thúc đẩy đầu tư tư nhân vào lĩnh vực văn hóa đang được áp dụng phổ biến ở nhiều quốc gia trên thế giới, như ưu đãi về thuế cho nhà tài trợ, người tiêu dùng và nhà tài trợ; kích

* TS, Viện Văn hóa nghệ thuật quốc gia Việt Nam

thích gây quỹ thông qua các khoản tài trợ phù hợp; cơ chế trung gian; phiếu thưởng được tài trợ công và chương trình ngân hàng cho vay,... quan hệ đối tác công - tư là một trong những cơ chế tài chính quan trọng cho ngành văn hóa, đã và đang chứng minh được hiệu quả lớn về kinh tế, văn hóa, xã hội ở nhiều quốc gia.

Có thể hiểu rằng, hợp tác công - tư trong các ngành văn hóa là dạng thức được xác lập dưới dạng hợp đồng, thỏa thuận bảo đảm sự tương tác cùng có lợi giữa khu vực công và tư nhân về phương diện kinh tế và văn hóa. Việc cân nhắc áp dụng quan hệ đối tác như vậy trong các ngành văn hóa trước hết xuất phát từ hiệu quả của một cơ chế cùng đầu tư nguồn lực để thực hiện dự án văn hóa, chia sẻ rủi ro, chi phí và trách nhiệm trong quá trình thực hiện dự án trên cơ sở hợp đồng. Với hiệu quả cụ thể, hợp tác công - tư đang trở thành xu hướng quan trọng trong phát triển các lĩnh vực văn hóa ở mọi cấp độ, từ phạm vi quốc gia, vùng, tỉnh/thành phố và cộng đồng dân cư ở nhiều nơi trên thế giới, như phân phối hiệu quả nguồn lực hạn chế trong lĩnh vực văn hóa; hình thành phân khúc mới của thị trường dịch vụ văn hóa; phát triển kết cấu hạ tầng; có tính đến nhu cầu cụ thể của các khu vực khác nhau trên thế giới; giảm thiểu rủi ro của nhà đầu tư tư nhân; hỗ trợ dự án văn hóa, xã hội ở giai đoạn phát triển và thực hiện; hỗ trợ hình thức kinh doanh văn hóa vừa và nhỏ; sự hội nhập của tổ chức văn hóa, xã hội và doanh nghiệp.

Có thể thấy, hiện nay mô hình hợp tác công - tư trong lĩnh vực văn hóa được áp dụng phổ biến ở nhiều quốc gia trên thế

giới, như Trung Quốc, Anh, Mỹ, Pháp, I-ta-li-a... là các mô hình xây dựng - vận hành - chuyển giao (Build - Operate - Transfer, gọi tắt là BOT), thiết kế - xây dựng - đầu tư tài chính - bảo trì (Design - Build - Finance - Maintenance, gọi tắt là DBFM) hay còn gọi là hợp đồng vòng đời (Life - Cycle Contract, gọi tắt là LCC)... và tập trung nhiều vào phát triển kết cấu hạ tầng và khoa học, công nghệ về văn hóa và di sản. Mô hình PPP được áp dụng phổ biến này trong các ngành văn hóa, công nghiệp văn hóa được dựa trên cơ sở phân phối rủi ro một cách hiệu quả giữa khách hàng là đơn vị công và nhà thầu là đơn vị tư nhân trong toàn bộ vòng đời của một dự án văn hóa: từ thiết kế, xây dựng và vận hành, từ đó cho phép tối ưu hóa chi phí tạo ra và vận hành đối tượng văn hóa.

Việc phát triển dự án PPP trong lĩnh vực văn hóa thực sự là điều kiện tiên quyết để đa dạng hóa nguồn lực qua tăng đầu tư tư nhân, từ đó tạo ra kết cấu hạ tầng, sản phẩm và dịch vụ văn hóa đa dạng, có chất lượng, góp phần tăng khả năng cạnh tranh của nền kinh tế quốc gia.

Vì vậy, không nên giới hạn ở đầu tư phát triển kết cấu hạ tầng về văn hóa, dự án áp dụng PPP trong lĩnh vực văn hóa có thể mở rộng cho hoạt động khác, như bảo tồn di sản văn hóa, trùng tu di tích lịch sử, bảo tàng, dự án giáo dục văn hóa, nghệ thuật, sự kiện nghệ thuật gắn với đổi mới sáng tạo, đặc biệt là về công nghệ. Hợp tác công - tư trong ngành công nghiệp văn hóa đòi hỏi sự kích thích đổi mới sáng tạo và đây chính là một nguyên tắc quan trọng trong dự án PPP về văn hóa. Đầu tư tư

nhân về khoa học - kỹ thuật, công nghệ tài chính, công nghệ thông tin, công nghệ số có thể thúc đẩy đột phá đổi mới, cải tiến về chất lượng và hiệu quả của dự án văn hóa. Bên cạnh đó, đóng góp về quy trình kinh doanh tốt, quản lý xuất sắc dịch vụ văn hóa, kinh nghiệm kiểm soát hiệu quả dòng nguyên vật liệu và sự luân chuyển vốn cũng như năng lực bảo đảm chất lượng và sự đa dạng của dịch vụ văn hóa phù hợp với nhu cầu thị trường toàn cầu là cơ sở thúc đẩy cho sự phổ biến của nhiều dự án PPP trong lĩnh vực văn hóa hiện nay.

2- Hợp tác đầu tư theo phương thức đối tác công - tư trong lĩnh vực văn hóa ở Việt Nam

Ở Việt Nam, đầu tư theo phương thức PPP được xác định 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 PPP nhằm thu hút nhà đầu tư tư nhân tham gia dự án PPP.

Hiện nay, phạm vi của dự án PPP tại Việt Nam giới hạn ở đầu tư tư nhân để cung cấp sản phẩm, dịch vụ công thông qua việc thực hiện một hoặc các hoạt động: 1- Xây dựng, vận hành, kinh doanh công trình, hệ thống kết cấu hạ tầng; 2- Cải tạo, nâng cấp, mở rộng, hiện đại hóa, vận hành, kinh doanh công trình, hệ thống kết cấu hạ tầng sẵn có; 3- Vận hành, kinh doanh công trình, hệ thống hạ tầng sẵn có (Theo khoản 9, Điều 3, Luật Đầu tư theo phương thức đối tác công tư năm 2020).

Trước đó, theo quy định tại Nghị định số 108/2009/NĐ-CP, ngày 27-11-2009, của Chính phủ về đầu tư theo hình thức

Hợp đồng - Kinh doanh - Chuyển giao, Hợp đồng Xây dựng - Chuyển giao - Kinh doanh, Hợp đồng Xây dựng - Chuyển giao và sau đó là Quyết định số 71/2010/QĐ-TTg, ngày 9-11-2010, của Thủ tướng Chính phủ, “về việc ban hành Quy chế thí điểm đầu tư theo hình thức đối tác công - tư”⁽¹⁾... văn hóa chưa là lĩnh vực được quy định áp dụng cơ chế đầu tư theo phương thức đối tác công - tư. Tuy nhiên, tại Nghị định số 15/2015/NĐ-CP, ngày 14-2-2015, về đầu tư theo hình thức đối tác công - tư, Chính phủ đã cho phép 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; trụ sở làm việc của cơ quan nhà nước (Điều 4. Lĩnh vực đầu tư và phân loại dự án). Như vậy, ở văn bản pháp lý này, lĩnh vực văn hóa là một trong những lĩnh vực được phép đầu tư theo hình thức đối tác công - tư.

Chính sách và quy định pháp lý trên đã tạo khung pháp lý để khuyến khích tư nhân tham gia tích cực hơn vào hoạt động xây dựng, cải tạo hay vận hành, quản lý công trình và cải tạo kết cấu hạ tầng ở quy mô quốc gia và địa phương, nhưng vì nhiều nguyên nhân, việc triển khai dự án PPP ở Việt Nam vẫn rất hạn chế.

Năm 2020, Luật Đầu tư theo phương thức đối tác công tư được ban hành, tạo

(1) Điều 4. Lĩnh vực đầu tư bao gồm: 1- Đường bộ, cầu đường bộ, hầm đường bộ, bến phà đường bộ; 2- Đường sắt, cầu đường sắt, hầm đường sắt; 3- Giao thông đô thị; 4- Cảng hàng không, cảng biển, cảng sông; 5- Hệ thống cung cấp nước sạch; 6- Nhà máy điện; 7- Y tế (bệnh viện); 8- Môi trường (nhà máy xử lý chất thải); 9- Các dự án phát triển kết cấu hạ tầng, cung cấp dịch vụ công khác theo quyết định của Thủ tướng Chính phủ

cơ sở triển khai hiệu quả mô hình hợp tác công - tư ở nhiều lĩnh vực. Tuy nhiên, tại khoản 1, Điều 4 quy định các nhóm lĩnh vực được áp dụng đầu tư theo phương thức công tư, bao gồm: a- Giao thông vận tải; b- Lưới điện, nhà máy điện, trừ nhà máy thủy điện và các trường hợp Nhà nước độc quyền theo quy định của Luật Điện lực; c- Thủy lợi; cung cấp nước sạch; thoát nước và xử lý nước thải; xử lý chất thải; d- Y tế; giáo dục - đào tạo; đ- Hạ tầng công nghệ thông tin. Trong Luật này, lĩnh vực văn hóa không được quy định áp dụng quy định về đầu tư theo phương thức đối tác công tư⁽²⁾.

Với khuôn khổ pháp lý hiện hành (Luật Đầu tư theo phương thức đối tác công tư và văn bản hướng dẫn thi hành), có thể thấy rằng, trong thời gian trung hạn tới, lĩnh vực văn hóa vẫn sẽ nằm ngoài danh mục lĩnh vực được áp dụng cơ chế đầu tư PPP do quy trình điều chỉnh và sửa đổi Luật sẽ cần nhiều thời gian. Trong khi đó, thực tiễn phát triển của các ngành công nghiệp văn hóa ở Việt Nam đang rất cần và đang trở thành lĩnh vực hấp dẫn doanh nghiệp khu vực tư nhân tham gia đầu tư, kinh doanh. Số liệu của Tổng cục Thống kê Việt Nam cung cấp năm 2023 cho thấy, năm 2022 số lượng cơ sở kinh doanh trong các ngành công nghiệp văn hóa đạt khoảng 70.321 cơ sở, thu hút lực lượng lao động trung bình khoảng 1,7 triệu đến 2,3 triệu người trong giai đoạn 2018 - 2022⁽³⁾. Số lượng lớn doanh nghiệp khu vực tư nhân tham gia vào lĩnh vực văn hóa đồng nghĩa với việc tạo ra nhiều việc làm và nhiều cơ hội thực hành cho thế hệ sáng tạo trẻ của quốc gia.

Bên cạnh đó, sự tham gia đóng góp của khu vực tư nhân vào nhiều dự án, sự kiện, công trình ở quy mô quốc gia, quy mô địa phương và quy mô ngành/lĩnh vực đã mang lại giá trị kinh tế - xã hội, đặc biệt là ở thành phố Hà Nội, Thành phố Hồ Chí Minh, thành phố Đà Nẵng, thành phố Huế, tỉnh Lâm Đồng,...

Hiện nay, vẫn chưa có khuôn khổ pháp lý, cơ chế cụ thể đối với việc hợp tác đầu tư theo phương thức đối tác công - tư trong lĩnh vực văn hóa. Sự tham gia, đóng góp của khu vực tư nhân cho hoạt động, dự án chủ trì bởi khu vực công chủ yếu được thể hiện qua hoạt động có tính liên kết công - tư, trong đó đơn vị tư nhân đóng góp, tài trợ hoặc cộng tác cùng thực hiện một hợp phần hoặc một giai đoạn của một dự án văn hóa của Nhà nước, mà chưa áp dụng hoàn toàn mô hình hợp tác công tư hiện có (trừ trường hợp Thành phố Hồ Chí Minh có cơ chế, chính sách đặc thù được áp dụng đầu tư theo phương thức đối

(2) Ngày 24-6-2023, Quốc hội đã ban hành Nghị quyết số 98/2023/QH15, “về thí điểm một số cơ chế, chính sách đặc thù phát triển Thành phố Hồ Chí Minh”, trong đó quy định dự án đầu tư theo phương thức đối tác công tư tại Điều 4. Trên cơ sở đó, Hội đồng nhân dân Thành phố Hồ Chí Minh đã ban hành các nghị quyết liên quan: Nghị quyết số 181/NQ-HĐND, ngày 8-12-2023, ban hành danh mục dự án đề kêu gọi đầu tư theo phương thức đối tác công tư trong lĩnh vực y tế, giáo dục - đào tạo và văn hóa; Nghị quyết số 16/2023/NQ-HĐND, ngày 19-9-2023, quy định quy mô tổng mức đầu tư tối thiểu của dự án đầu tư theo phương thức đối tác công tư trong lĩnh vực y tế, giáo dục - đào tạo, thể thao và văn hóa

(3) Kết quả phân tích của Trung tâm Tư vấn và Dịch vụ thống kê, Cục Thu thập dữ liệu và Ứng dụng công nghệ thông tin, Tổng cục Thống kê phối hợp Cục Bản quyền tác giả (Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch) thực hiện năm 2023

tác công tư đối với các dự án đầu tư trong lĩnh vực thể thao và văn hóa tại khoản 5, Điều 4 của Nghị quyết số 98/2023/QH15, ngày 24-6-2023, của Quốc hội, “về thí điểm một số cơ chế chính sách đặc thù phát triển Thành phố Hồ Chí Minh”; và đã có 23 dự án văn hóa và thể thao được phê duyệt áp dụng cơ chế này tại Nghị quyết số 181/NQ-HĐND, ngày 8-12-2023, của Hội đồng nhân dân Thành phố Hồ Chí Minh, “ban hành danh mục dự án để kêu gọi đầu tư theo phương thức đối tác công tư trong lĩnh vực y tế, giáo dục - đào tạo và văn hóa”). Hoạt động liên kết công - tư này thường tập trung vào đầu tư xây dựng, tái tạo kết cấu hạ tầng về văn hóa (như nhà văn hóa, trung tâm văn hóa - thể thao...) và di sản (như công trình kiến trúc, di tích lịch sử...), đầu tư trang thiết bị khoa học, công nghệ (như hệ thống trang thiết bị công nghệ số cho bảo tàng, trung tâm, tổ chức văn hóa...), tài trợ cho sự kiện văn hóa (lễ hội...)...

Để tạo cơ sở triển khai việc xây dựng cơ chế, chính sách đặc thù về hợp tác công - tư đối với phát triển văn hóa, từ góc độ chủ trương, Quyết định số 515/QĐ-TTg, ngày 15-5-2023, của Thủ tướng Chính phủ, “phê duyệt Chương trình tổng thể về phát triển văn hóa Việt Nam giai đoạn 2023 - 2025”, xác định nhiệm vụ “xây dựng các cơ chế, chính sách đặc thù về đầu tư, tài chính, hợp tác công tư cho phát triển văn hóa, các ngành công nghiệp văn hóa”. Xu hướng phát triển và nhu cầu ngày càng tăng từ cả hai phía công, tư đối với dự án văn hóa; hiệu quả bước đầu của thí điểm cơ chế đầu tư theo phương thức đối tác công - tư đặc thù, đột phá cho Thành phố Hồ Chí Minh

theo Nghị quyết số 98/2023/QH15 và việc Luật Thủ đô năm 2024 quy định 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 cho thấy, đã đến lúc cần sớm nghiên cứu, rà soát, có cơ chế phù hợp để huy động đa dạng, hiệu quả nguồn lực và thúc đẩy việc sửa đổi, bổ sung, hoàn thiện cơ chế, chính sách, pháp luật về đầu tư theo hình thức đối tác công - tư đối với lĩnh vực văn hóa ở Việt Nam.

Quá trình này có thể được xem xét ở một số điểm sau:

Một là, thúc đẩy việc thực hiện cơ chế đối tác công - tư ở các địa phương lớn (có các quy định pháp lý cụ thể làm cơ sở hướng dẫn thực thi, như xác định rõ loại dịch vụ công cần sử dụng mô hình đầu tư PPP, mẫu hợp đồng hay loại hợp đồng PPP phù hợp cho lĩnh vực văn hóa,...) và tiến hành việc đánh giá hiệu quả thực thi cơ chế này, tạo cơ sở thực tiễn trình cơ quan có thẩm quyền xem xét mở rộng áp dụng cơ chế PPP cho lĩnh vực văn hóa.

Hai là, có chương trình nghiên cứu, đánh giá tổng thể về hiện trạng, nhu cầu, xu hướng và tính khả thi áp dụng cơ chế đối tác công - tư trong lĩnh vực văn hóa ở nước ta, làm cơ sở lý luận để xem xét, bổ sung lĩnh vực văn hóa vào phạm vi lĩnh vực áp dụng cơ chế này trong khuôn khổ pháp lý hiện hành.

Ba là, sửa đổi, bổ sung quy định chuyên ngành (trong lĩnh vực văn hóa) để làm cơ sở cho việc đề xuất cơ chế, chính sách, pháp luật về đầu tư theo hình thức đối tác công - tư đối với lĩnh vực văn hóa, như quy định loại hình, phạm vi dịch vụ công về văn hóa phù hợp để huy động đầu tư tư nhân....□