

Chính sách về phát triển du lịch sinh thái cộng đồng ở vùng ven biển Việt Nam

10/12/2015



1. Tổng quan các vấn đề chính sách phát triển DLSTCĐ ở Việt Nam

1.1 Tổng quan về du lịch sinh thái và du lịch sinh thái dựa vào cộng đồng ở Việt Nam

Ở Việt Nam, du lịch sinh thái (DLST) đã được quan tâm nghiên cứu phát triển cùng với hoạt động quy hoạch phát triển du lịch Việt Nam từ những năm 1990, theo đó khái niệm đã được đa số các nhà nghiên cứu và hoạch định chính sách thống nhất: *“Du lịch sinh thái là loại hình du lịch dựa vào thiên nhiên và văn hoá bản địa gắn với giáo dục môi trường, có đóng góp cho nỗ lực bảo tồn và phát triển bền vững với sự tham gia tích cực của cộng đồng địa phương”*.

Như vậy vai trò của cộng đồng đã được khẳng định trong phát triển loại hình du lịch dựa vào tự nhiên này. Tuy nhiên vai trò của cộng đồng trong trường hợp này chỉ mang tính “tham gia” một cách tích cực.

Điểm khác biệt giữa DLST và du lịch sinh thái cộng đồng (DLSTCĐ) là ở chính vai trò của cộng đồng theo đó ở DLSTCĐ, *cộng đồng sẽ là chủ thể tổ chức xây dựng và cung cấp các sản phẩm DLST* với sự hỗ trợ của các đối tác tham gia, đặc biệt là từ các cơ quan quản lý nhà nước (QLNN), các doanh nghiệp du lịch và các tổ chức phi chính phủ (NGO)

Với các nguyên tắc phát triển của mình DLSTCĐ là loại hình du lịch có ý nghĩa đặc biệt quan trọng đối với phát triển bền vững nói chung và du lịch bền vững nói riêng đứng từ góc độ hỗ trợ cho công tác bảo tồn tự nhiên và phát triển cộng đồng.

Ở Việt Nam, mặc dù có được sự quan tâm, tuy nhiên hiện nay hoạt động phát triển DLST nói chung và DLSTCĐ nói riêng theo đúng các nguyên tắc phát triển của loại hình du lịch này còn rất hạn chế và mới dừng lại ở mức độ mô hình hơn là các sản phẩm đích thực.



1.2 Các văn bản/khung pháp lý liên quan phát triển DLSTCĐ ở Việt Nam

DLSTCĐ là loại hình du lịch đặc thù, hấp dẫn song đòi hỏi những nguyên tắc phát triển “khắt khe” và thị trường khách của DLSTCĐ khá “khó tính”. Chính vì vậy để phát triển loại hình du lịch này đòi hỏi những chính sách hỗ trợ tích cực. Một số văn bản/khung pháp lý hiện hành có liên quan đến phát triển DLSTCĐ bao gồm :

Chiến lược phát triển du lịch Việt Nam giai đoạn 2001 - 2010 được Thủ tướng chính phủ phê duyệt tại quyết định số 97/2002/QĐ-TTg ngày 22/7/2002 đã xác định phát triển DLST là một trong hai định hướng ưu tiên phát triển của du lịch Việt Nam, theo đó “*Phát triển du lịch bền vững, theo định hướng du lịch sinh thái và du lịch văn hoá - lịch sử, ... góp phần tích cực trong việc giữ gìn, bảo vệ môi trường tự nhiên và xã hội, bản sắc văn hoá dân tộc, xây dựng các sản phẩm du lịch đặc thù, chất lượng cao, có khả năng cạnh tranh trong khu vực và thế giới.*” Đây là yếu tố thuận lợi cho phát triển DLST nói chung và DLSTCĐ nói riêng.

Luật Du lịch có hiệu lực từ 1/1/2006 là văn bản pháp lý cao nhất điều chỉnh các hoạt động du lịch hiện nay ở Việt Nam có những điều khoản hỗ trợ để phát triển DLSTCĐ, theo đó khẳng định hướng ưu tiên phát triển DLST để phát triển du lịch bền vững như một nguyên tắc phát triển của du lịch Việt Nam (Khoản 1, Điều 5);

Một số điều khoản của Luật Du lịch có hỗ trợ pháp lý tích cực đối với phát triển DLSTCĐ bao gồm :

- Điều 6 về Chính sách phát triển du lịch theo đó, “*Nhà nước có chính sách khuyến khích, ưu đãi về đất đai, tài chính, tín dụng đối với các tổ chức, cá nhân trong nước và tổ chức, cá nhân nước ngoài đầu tư vào lĩnh vực ...phát triển du lịch tại những nơi có tiềm năng*

du lịch ở vùng sâu, vùng xa, vùng có điều kiện kinh tế - xã hội khó khăn nhằm sử dụng lao động, hàng hóa và dịch vụ tại chỗ, góp phần nâng cao dân trí, xóa đói, giảm nghèo” (Mục e), Khoản 2) và “Nhà nước bố trí ngân sách..... hỗ trợ công tác tuyên truyền, quảng bá du lịch, bảo vệ, tôn tạo tài nguyên du lịch và môi trường du lịch, nghiên cứu, ứng dụng khoa học và công nghệ, đào tạo và phát triển nguồn nhân lực du lịch” (Khoản 3)

- Điều 7 về Sự tham gia của cộng đồng dân cư trong phát triển du lịch, theo đó *“Cộng đồng dân cư có quyền tham gia và hưởng lợi ích hợp pháp từ hoạt động du lịch...” (Khoản 1) và “Cộng đồng dân cư được tạo điều kiện để đầu tư phát triển du lịch, khôi phục và phát huy các loại hình văn hóa, nghệ thuật dân gian, ngành, nghề thủ công truyền thống; sản xuất hàng hóa của địa phương phục vụ khách du lịch...” (Khoản 2)*

Nghị định số 109/2003/NĐ-CP ngày 23/9/2003 của Chính phủ về bảo tồn và khai thác bền vững các vùng đất ngập nước đã xác định vai trò của cộng đồng và ưu tiên phát triển du lịch, đặc biệt là DLST như một cách tiếp cận bảo tồn có hiệu quả, bao gồm :

- Nguyên tắc bảo tồn và phát triển bền vững vùng đất ngập nước dựa trên một trong những nguyên tắc quan trọng là *“Tăng cường sự tham gia bảo tồn các vùng đất ngập nước của cộng đồng dân cư sinh sống trên địa bàn và các khu vực lân cận” (Khoản 3, Điều 4)*

- Một trong những nội dung quan trọng của QLNN về bảo tồn và phát triển bền vững vùng đất ngập nước là *“Khuyến khích và tạo điều kiện để cộng đồng, đặc biệt là những người dân sinh sống trên các vùng đất ngập nước tham gia vào việc bảo vệ các hệ sinh thái, đa dạng sinh học và bảo vệ môi trường các vùng đất ngập nước” (Mục g., Khoản 1, Điều 4)*

- DLST là một hoạt động khai thác bền vững, theo đó *“Nhà nước khuyến khích phát triển du lịch sinh thái,trên các vùng đất ngập nước nhằm nâng cao ý thức bảo vệ thiên nhiên, môi trường trong nhân dân” (Khoản 1, Điều 21)*

Luật Bảo vệ và Phát triển rừng, 2004; Nghị định số 23/2006/NĐ-CP hướng dẫn chi tiết thực hiện một số điều của Luật Bảo vệ và Phát triển rừng; **Quyết định số 186/2006/QĐ-TTg** ngày 14/8/2006 của Thủ tướng chính phủ về việc ban hành quy chế quản lý rừng đã đề cập đến hoạt động phát triển DLST (Điều 53, Luật BV và PTR; Điều 55-56, Nghị định 23 và Điều 22, Quyết định 186), theo đó DLST là một hoạt động kinh doanh được phép phát triển trong rừng đặc dụng (VQG, Khu bảo tồn thiên nhiên, rừng bảo vệ cảnh quan) như một hoạt động hỗ trợ bảo tồn, tạo thêm việc làm và cải thiện đời sống cho cộng đồng dân cư sống ở khu vực rừng đặc dụng.

Quyết định số 104/2007/QĐ-BNN ngày 27/12/2007 của Bộ trưởng Bộ NN&PTNT, ngoài các hướng dẫn cụ thể đối với hoạt động phát triển DLST tại các VQG, Khu bảo tồn thiên nhiên đã khẳng định nguyên tắc, theo đó *“Cộng đồng dân cư ở địa phương được tham gia và hưởng lợi từ các hoạt động du lịch sinh thái để nâng cao thu nhập cũng như nhận thức, trách nhiệm về bảo tồn thiên nhiên, đa dạng sinh học” (Khoản 3, Điều 4)*

Luật Bảo vệ môi trường, 2005, ngoài quy định đối với bảo vệ môi trường trong hoạt động du lịch đã xác định chính sách *“khuyến khích phát triển các mô hình sinh thái đối vớikhu du lịch và các loại hình cảnh quan thiên nhiên khác để tạo ra sự hài hoà giữa con người và thiên nhiên” (Khoản 1, Điều 31).*

Luật Đa dạng sinh học, 2008 đã khẳng định giá trị DLST là một trong những tiêu chí để thành lập một số loại khu bảo tồn : VQG (Khoản 4, Điều 17), Khu dự trữ thiên nhiên (Mục b, Khoản 2, Điều 18), Khu bảo vệ cảnh quan (Mục c, Khoản 2, Điều 20) và khẳng định các hộ gia đình, cá nhân sinh sống hợp pháp trong các khu bảo tồn có quyền “*tham gia, hưởng lợi từ từ hoạt động kinh doanh, dịch vụ trong khu bảo tồn*” (Mục b, Khoản 1, Điều 30)

1.3 Phân tích thể chế và các bên liên quan phát triển DLSTCĐ ở Việt Nam

Qua tổng quan về hệ thống các chính sách liên quan đến DLST nói chung và DLSTCĐ nói riêng có thể thấy một số đặc điểm cơ bản sau :

- Khái niệm về DLST bước đầu đã được luật hóa và thể hiện trong các văn bản quy định pháp lý có liên quan đến chính sách phát triển du lịch nói chung và DLST nói riêng. Tuy nhiên khái niệm về DLSTCĐ chưa được đề cập trong bất kỳ văn bản quy định pháp lý nào cho đến thời điểm này ở Việt Nam. Điều này ảnh hưởng đến việc đề ra các chính sách cụ thể phát triển DLSTCĐ ở Việt Nam nói chung và ở các khu rừng đặc dụng, khu bảo tồn biển nói riêng.

- Tại các văn bản quy định pháp lý hiện hành liên quan đến DLST, mặc dù đã nêu được những quan điểm và một số chính sách có tính nguyên tắc, song các chính sách cụ thể khuyến khích phát triển DLST, DLSTCĐ vẫn chưa rõ ràng. Chính vì vậy vai trò, quyền lợi và nghĩa vụ của các bên liên quan tham gia hoạt động DLSTCĐ chưa được xác định rõ ràng và vì vậy chưa khuyến khích DLSTCĐ phát triển như mong muốn.

- Vai trò ban hành các chính sách liên quan đến phát triển du lịch nói chung, phát triển DLST và DLSTCĐ nói riêng là thuộc cơ quan QLNN về du lịch các cấp (Bộ VHTT&DL, Tổng cục Du lịch, các Sở VHTT&DL). Tuy nhiên nhân thức về DLSTCĐ và năng lực của tổ chức này hiện nay còn hạn chế, đặc biệt sau năm 2007 khi TCDL sát nhập vào Bộ VHTT&DL. Đây là một trong những yếu tố ảnh hưởng đến việc phát triển hệ thống chính sách phù hợp, khuyến khích và tạo điều kiện cho DLSTCĐ phát triển; đến sự hỗ trợ của nhà nước trong hoạt động đầu tư hạ tầng, đào tạo nguồn nhân lực, xúc tiến quảng bá DLSTCĐ.

Bên cạnh cơ quan QLNN về du lịch, việc nghiên cứu xây dựng và ban hành các chính sách liên quan đến phát triển DLST và DLSTCĐ còn có các bộ ngành liên quan, đặc biệt là Bộ Tài nguyên Môi trường, Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn. Điều này đòi hỏi sự hợp tác chặt chẽ, tuy nhiên quan hệ hợp tác trong xây dựng và ban hành các chính sách về phát triển du lịch nói chung và phát triển DLST, DLSTCĐ nói riêng hiện nay giữa các bộ ngành còn hết sức hạn chế và đây được xem là một trong những nguyên nhân quan trọng của tình trạng thiếu các chính sách cụ thể để phát triển DLST, DLSTCĐ ở các khu vực có tiềm năng, đặc biệt ở các rừng đặc dụng, khu bảo tồn biển mặc dù hệ thống các luật có liên quan đều đã đề cập như đã phân tích ở trên.

- Vai trò của cộng đồng - chủ thể của DLSTCĐ trong phát triển loại hình du lịch này hiện còn rất mờ nhạt do chưa được công nhận và khuyến khích cụ thể về mặt thể chế. Tình trạng này còn trở nên rõ ràng hơn khi năng lực tổ chức triển khai hoạt động DLSTCĐ của cộng đồng ở những nơi được một số tổ chức NGO hỗ trợ và chính quyền địa phương ủng hộ còn rất hạn chế. Sự hạn chế về năng lực tổ chức hoạt động DLSTCĐ của cộng đồng bao gồm : (i) hạn chế về hiểu biết đối với DLST; (ii) hạn chế về năng lực tổ chức phát triển các sản phẩm

nói chung và DLST; (iii) hạn chế về khả năng tiếp cận thị trường, xúc tiến quảng bá các sản phẩm DLST; (iv) hạn chế về khả năng cung cấp các dịch vụ du lịch (kỹ năng giao tiếp, ngôn ngữ, kỹ năng nghiệp vụ); (v) hạn chế về nguồn vốn đầu tư phát triển sản phẩm DLST.

- Vai trò của các doanh nghiệp du lịch, đặc biệt là các doanh nghiệp lữ hành chưa được thể hiện tích cực đối với phát triển DLSTCD. Nói một cách khác là hiện nay nhiều doanh nghiệp du lịch chưa “mặn mà” với phát triển DLSTCD. Tình trạng này xuất phát từ mục tiêu, lợi ích của doanh nghiệp sẽ là rất hạn chế khi quyết định hợp tác với cộng đồng để phát triển DLSTCD. Do nguyên tắc chủ đạo của DLSTCD là hỗ trợ cho bảo tồn và phát triển cộng đồng vì vậy lợi nhuận của doanh nghiệp sẽ bị ảnh hưởng trong khi phân khúc thị trường đối với loại sản phẩm DLSTCD còn khá hạn chế trong các thị trường du lịch chính của Việt Nam hiện nay.

- Vai trò của chính quyền địa phương cho đến nay cũng chưa thể hiện một cách tích cực đối với phát triển DLSTCD. Ở một số địa phương như Lào Cai, Nam Định, Ninh Bình, Thừa Thiên - Huế, Khánh Hòa, v.v. nơi có được sự hỗ trợ của một số tổ chức NGO phát triển mô hình du lịch cộng đồng, DLSTCD, chính quyền mới hỗ trợ về mặt chủ trương chung trong khi vẫn thiếu những hỗ trợ cụ thể về thể chế, chính sách mang tính đặc thù của địa phương. Điều này sẽ có ảnh hưởng đến việc duy trì hoạt động của những mô hình du lịch cộng đồng hoặc DLSTCD khi sự hỗ trợ của các tổ chức NGO không còn.

2. Các yếu tố liên quan chính sách phát triển DLSTCD vùng ven biển Việt Nam

Vùng ven biển là không gian địa lý tập trung nhiều tiềm năng du lịch, đặc biệt là DLST. Tuy nhiên cộng đồng sống ở vùng ven biển còn nghèo, cuộc sống phụ thuộc nhiều vào điều kiện tự nhiên và bị ảnh hưởng nhiều bởi thiên tai, bão lũ. Tình trạng nghèo đói của cộng đồng đã và đang tạo sức ép không nhỏ đến nỗ lực bảo tồn các giá trị sinh thái, đa dạng sinh học ở khu vực này. Chính vì vậy, rất cần phát triển các mô hình kinh tế - sinh thái bền vững với sự tham gia tích cực của cộng đồng. Một trong những mô hình như vậy là DLSTCD.

Để DLSTCD thực sự phát triển với việc phát huy vai trò tích cực của mình đối với nỗ lực bảo tồn và phát triển cộng đồng vùng ven biển, căn cứ vào nguyên tắc, yêu cầu đối với phát triển DLSTCD và hiện trạng phát triển, đặc biệt là hệ thống chính sách liên quan đến phát triển DLSTCD, một số nội dung cần quan tâm bao gồm:

2.1 Các chính sách cụ thể cần được xây dựng để hỗ trợ phát triển DLSTCD ở vùng ven biển Việt Nam

- Chính sách hỗ trợ từ ngân sách nhà nước để phát triển hạ tầng du lịch, đặc biệt là hệ thống giao thông nhằm nâng cao khả năng tiếp cận các khu vực có tiềm năng DLST ở vùng ven biển và trên các đảo.

- Chính sách hỗ trợ từ ngân sách nhà nước để đào tạo nâng cao trình độ quản lý và kỹ năng nghiệp vụ du lịch cho cộng đồng trong phát triển DLSTCD. Các hỗ trợ này để tổ chức các khóa tập huấn, đào tạo các đối tượng “hạt nhân” để những đối tượng này sẽ đào tạo rộng rãi cộng đồng tham gia DLSTCD cũng như tổ chức các chuyến khảo sát học tập trao đổi kinh nghiệm trong nước và quốc tế trong phát triển DLSTCD.

- Chính sách hỗ trợ từ ngân sách nhà nước đối với hoạt động nghiên cứu thị trường và xúc tiến quảng bá các sản phẩm DLSTCĐ đến các thị trường nguồn, đặc biệt là các phân khúc thị trường tiềm năng.

- Chính sách hỗ trợ kinh phí và tăng khả năng tiếp cận các nguồn tín dụng cho cộng đồng có mong muốn và tình nguyện tham gia hoạt động DLSTCĐ.

- Chính sách miễn giảm thuế cho các doanh nghiệp du lịch cộng tác với cộng đồng ở những nơi có tiềm năng và điều kiện để phát triển DLSTCĐ

- Chính sách miễn giảm hoặc không thu thuế đối với môi trường tại các rừng đặc dụng ven biển, trên các đảo và các khu bảo tồn biển để phát triển DLSTCĐ.

- Chính sách hỗ trợ hoạt động bảo tồn và phát triển cộng đồng từ nguồn thu du lịch nói chung và DLSTCĐ nói riêng.

2.2 Các yếu tố và điều kiện cần thiết đảm bảo chính sách phát triển DLSTCĐ ở vùng ven biển được thực hiện thành công ở Việt Nam

Để các chính sách trên được xây dựng và đi vào cuộc sống, một số yếu tố cần thiết bao gồm :

- Nâng cao nhận thức xã hội, đặc biệt là nhận thức của các cấp quản lý về ý nghĩa và tầm quan trọng của phát triển DLSTCĐ đối với phát triển du lịch bền vững đứng từ góc độ bảo tồn và phát triển cộng đồng. Chỉ khi nhận thức của nhóm đối tượng này được nâng lên thì các chính sách đề xuất trên mới có thể được xem xét nghiên cứu xây dựng và ban hành thực thi trong cuộc sống. Trong trường hợp nhận thức của đối tượng này chưa được nâng lên đến mức cần thiết thì mọi chính sách sẽ chỉ dừng lại ở nguyên tắc đã được thể hiện trong Luật Du lịch và các luật có liên quan như đã phân tích ở trên.

Ngoài ra, việc nâng cao nhận thức của các đối tác có liên quan sẽ giúp cho việc thực thi các chính sách có hiệu quả trong cuộc sống khi ý thức và trách nhiệm của từng đối tác được nhìn nhận rõ ràng.

- Có được sự tự nguyện của cộng đồng đối với phát triển DLSTCĐ và sự ủng hộ của chính quyền địa phương, của các Ban quản lý các VQG, Khu bảo tồn thiên nhiên, khu bảo tồn biển. Đây là yếu tố quan trọng để hoạt động DLSTCĐ đi tới thành công.

- Có sự phối hợp chặt chẽ giữa các đối tác tham gia hoạt động phát triển DLSTCĐ, đặc biệt sự phối hợp giữa các doanh nghiệp và cộng đồng. Sự phối hợp giữa các đối tác sẽ tạo điều kiện thuận lợi cho cộng đồng thực hiện tốt vai trò tổ chức hoạt động DLST tại các địa điểm tiềm năng được lựa chọn.

- Có sự giúp đỡ, hỗ trợ của các tổ chức NGO đối với cộng đồng về kinh nghiệm và phát triển mô hình DLSTCĐ.

- Vùng ven biển là nơi tập trung nhiều nguồn tài nguyên vì vậy là địa bàn có nhiều ngành kinh tế cùng phát triển tạo nên nhiều sức ép đến tài nguyên, môi trường và kết quả là ảnh hưởng đến hoạt động phát triển du lịch, đặc biệt là DLST. Chính vì vậy để hoạt động phát triển DLSTCĐ được thực hiện có kết quả, cần thiết phải có được một chiến lược quản lý

tổng hợp kèm theo một quy hoạch tổng thể vùng ven biển để đảm bảo địa điểm được lựa chọn cho phát triển du lịch sẽ ổn định trong một giai đoạn lâu dài.



2.3 Đề xuất liên quan đến chính sách và các hành động ưu tiên để phát triển DLSTCĐ ven biển Việt Nam

Căn cứ yêu cầu và hiện trạng phát triển DLSTCĐ cũng như đặc điểm tự nhiên vùng ven biển, một số chính sách và hành động ưu tiên để phát triển DLSTCĐ ở vùng ven biển Việt Nam bao gồm :

- Về chính sách :

- Chính sách hỗ trợ của nhà nước về nâng cấp hạ tầng du lịch, đặc biệt là hạ tầng giao thông nhằm tăng khả năng tiếp cận của du khách đến các điểm DLSTCĐ ở vùng ven biển
- Chính sách hỗ trợ, nâng cao năng lực của cộng đồng với vai trò là người tổ chức phát triển DLST ở các điểm tiềm năng
- Chính sách khuyến khích các doanh nghiệp du lịch liên kết với cộng đồng để phát triển DLST ở các điểm tiềm năng.

- Về các hành động ưu tiên :

- Cụ thể hóa các điều khoản quy định trong Luật Du lịch và các luật có liên về DLST bằng các văn bản pháp lý hướng dẫn thực hiện.
- Nâng cao nhận thức xã hội về vai trò và ý nghĩa của DLSTCĐ ở các cấp quản lý và ở các địa phương ven biển. Tăng cường phổ biến các quy định pháp luật hiện hành về quyền và nghĩa vụ của người dân khi tham gia các hoạt động dịch vụ du lịch tại các VQG, khu bảo tồn thiên nhiên, khu bảo vệ cảnh quan và khu bảo tồn biển.
- Xây dựng chính sách phát triển DLSTCĐ phù hợp với đặc điểm vùng ven biển trên các đảo

- Quy hoạch phát triển các điểm DLSTCĐ phù hợp với quy hoạch phát triển du lịch Việt Nam và hệ thống các VQG, khu bảo tồn thiên, khu bảo tồn biển ở vùng ven biển và trên các đảo có tính đến (lồng ghép) với các giải pháp ứng phó với tác động của biến đổi khí hậu ở địa bàn này.
- Xây dựng cơ chế tín dụng để tăng cường khả năng tiếp cận của cộng đồng đối với nguồn vốn này nhằm hỗ trợ hoạt động phát triển DLSTCĐ.
- Tăng cường hoạt động hợp tác, tranh thủ sự hỗ trợ của các tổ chức quốc tế, các tổ chức NGO đối với phát triển mô hình DLSTCĐ ở vùng ven biển./.

ThS. Trần Thị Lan - Viện Nghiên cứu Phát triển Du lịch