

# QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ DU LỊCH VỊNH HẠ LONG THEO HƯỚNG BỀN VỮNG

TRƯƠNG THỊ NGỌC LAN\*

Vịnh Hạ Long là kỳ quan thiên nhiên vô giá mà tạo hóa đã ban tặng cho tỉnh Quảng Ninh. Tuy nhiên, việc khai thác vịnh Hạ Long cho hoạt động du lịch đã và đang đặt ra nhiều khó khăn, thách thức trong hoạt động quản lý du lịch di sản. Lượng du khách tham quan ngày càng đông, kéo theo nhu cầu tăng cường dịch vụ ăn uống, lưu trú, vui chơi giải trí... Điều này đã gây ra sức ép lớn đối với môi trường sinh thái, cảnh quan thiên nhiên của vịnh Hạ Long. Do đó, việc quản lý, khai thác những giá trị của vịnh Hạ Long một cách bền vững là một nhiệm vụ quan trọng hiện nay.

## 1. Những chính sách phát triển du lịch vịnh Hạ Long theo hướng bền vững giai đoạn 2010 - 2020

Với lợi thế về du lịch, đồng thời nhận thức rõ giá trị của di sản thiên nhiên thế giới (DSTNTG) được UNESCO công nhận, những năm qua, Quảng Ninh luôn xem bảo tồn, phát huy các giá trị văn hóa và phát triển du lịch bền vững là nhiệm vụ quan trọng hàng đầu.

Trong giai đoạn 2010 - 2020, tỉnh Quảng Ninh đã triển khai hàng loạt các quy hoạch, chiến lược, kế hoạch, các chính sách phát triển du lịch của tỉnh nói chung và du lịch DSTNTG Vịnh Hạ Long nói riêng nhằm tạo điều kiện thuận lợi cho công tác quản lý du lịch cũng như cho hoạt động kinh doanh du lịch tăng trưởng và phát triển bền vững.

Quảng Ninh đã xây dựng và phê duyệt Quy hoạch tổng thể phát triển du lịch tỉnh

Quảng Ninh đến năm 2020 và tầm nhìn đến năm 2030 do Tập đoàn Tư vấn BCG (Hoa Kỳ) tư vấn từ năm 2014. Trong đó, du lịch DST-NTG vịnh Hạ Long được coi là điểm nhấn trong Quy hoạch.

Trong quy hoạch chiến lược về hạ tầng giao thông: Quảng Ninh đã tập trung xác định các chiến lược đột phá về thu hút đầu tư, xây dựng cơ sở hạ tầng du lịch đồng bộ, đào tạo nguồn nhân lực và các chính sách quản lý nhằm giải quyết tốt các vấn đề nảy sinh trong quá trình phát triển du lịch. Tỉnh đã thu hút được hàng loạt dự án đầu tư mới, bắt đầu từ những dự án đầu tư hạ tầng giao thông như tuyến đường nối khu di tích nhà Trần, Đông Triều với khu di tích danh thắng Yên Tử; các dự án đường cao tốc Hải Phòng - Hạ Long; dự án mở rộng nâng cấp Quốc lộ 18 đoạn Uông Bí - Bắc Ninh và đoạn đường Hạ Long - Mông Dương; hoàn thiện sân bay Vân Đồn và các dự án hạ tầng khu kinh tế Vân Đồn. Quy hoạch và hạ tầng giao thông được hoàn thiện đã trở thành tiền đề cho nhiều doanh nghiệp (DN) đầu tư các dự án lớn tại Quảng Ninh nói chung, vịnh Hạ Long nói riêng, góp phần đa dạng hóa các sản phẩm du lịch.

Thu hút các nhà đầu tư chiến lược: các DN đầu tư đã tạo ra sản phẩm kết nối phát triển du lịch lên tầm cao mới. Đối với lĩnh vực du lịch, các DN đóng vai trò quan trọng trong việc đầu tư nâng cấp cơ sở vật chất.

\* ThS, Học viện Hành chính Quốc gia

Nhà nước tạo hành lang pháp lý, còn DN tư nhân đóng vai trò động lực thúc đẩy chính. Tỉnh Quảng Ninh đã tạo được môi trường kinh doanh thuận lợi và điều này sẽ giúp DN phát triển hơn nữa. Số lượng cơ sở lưu trú tăng nhanh, với nhiều công trình khách sạn, resort 5 sao điển hình như FLC Hạ Long Bay Golf Club & Luxury Resort (FLC Hạ Long), Vinpearl Resort & Spa Hạ Long tại Đảo Rều; những tổ hợp vui chơi giải trí đẳng cấp quốc tế như Sun World Halong Complex với cáp treo Nữ hoàng, khu vui chơi trên đỉnh Ba Đèo, công viên chủ đề Dragon, công viên nước Typhoon... Hạ Long đa dạng hạ tầng cơ sở hiện đại, đồng bộ, bởi có sự chung sức của những nhà đầu tư lớn như Vingroup, Sun Group, BIMGroup, FLC, Tuần Châu Group, CEO...

Ngoài ra, Quảng Ninh cũng ban hành hàng loạt quy hoạch, các quy định liên quan đến quản lý du lịch vịnh Hạ Long như các quy chế quản lý vịnh Hạ Long; Quyết định số 498/2007/QĐ-UBND ngày 07/02/2017 về ban hành quy chế quản lý vịnh Hạ Long gồm 4 chương và 35 điều, quy định cụ thể về điều kiện hoạt động và nội dung dịch vụ du lịch, quyền và nghĩa vụ của các tổ chức, cá nhân có liên quan trong hoạt động này. Mục tiêu chung đề ra nhằm quản lý và bảo tồn, phát huy bền vững hiệu quả các giá trị tiêu biểu của vịnh Hạ Long. Trong đó, bảo tồn nguyên trạng giá trị cảnh quan, địa chất, địa mạo; các giá trị đa dạng sinh học, các giá trị văn hóa, lịch sử; đồng thời quản lý có hiệu quả các hoạt động phát triển kinh tế - xã hội trên vịnh Hạ Long. Quy hoạch chi tiết quản lý, bảo tồn, khai thác và phát huy giá trị vịnh Hạ Long đến năm 2020 (theo Quyết định số 142/2002/QĐ/TTg ngày 21/12/2002 của Thủ tướng Chính phủ); Nghị quyết của Hội đồng nhân dân (HĐND) về tăng cường quản lý, bảo tồn và phát huy giá trị DSTNTG Vịnh Hạ Long giai đoạn 2013 - 2015, tầm nhìn đến năm 2020; xây dựng Quy hoạch bảo vệ môi trường vịnh Hạ Long đến năm 2020, tầm nhìn đến năm 2030.

Nhờ có những quy hoạch, kế hoạch, chính sách mang tính chiến lược nên trong giai đoạn 2010 - 2020, hoạt động quản lý du lịch Vịnh Hạ Long đã thu được những kết quả nhất định như sau:

Số lượng khách du lịch trong nước và nước ngoài đến Hạ Long tăng mạnh, cùng với đó, doanh thu du lịch của vịnh Hạ Long trong những năm gần đây liên tục tăng nhanh, đóng góp một phần không nhỏ trong việc thúc đẩy kinh tế - xã hội, không ngừng mở rộng quan hệ hợp tác, hữu nghị và tăng cường năng lực hội nhập quốc tế của tỉnh Quảng Ninh. Du khách đến với Hạ Long cũng tăng nhanh với những luồng khách mới từ rất nhiều quốc gia, vùng lãnh thổ trên thế giới như Nhật Bản, Hong Kong (Trung Quốc)... cho tới Anh, Pháp, Đức, Mỹ. Cụ thể, năm 2019 vịnh Hạ Long đã đón 4,4 triệu khách, trong đó 2,9 triệu khách quốc tế, 1,5 triệu khách trong nước, doanh thu từ du lịch đạt 1.237 tỷ đồng. Năm 2020, trong bối cảnh diễn ra dịch bệnh Covid-19, số lượng khách tham quan giảm mạnh, khách tham quan vịnh Hạ Long năm 2020 ước đạt 1,5 triệu lượt khách, bằng 34,1% so với năm 2019, trong đó trên 1,1 triệu khách Việt Nam, 402 khách nước ngoài. Thu phí tham quan vịnh Hạ Long ước đạt 232 tỷ đồng, bằng 18,8% so với năm 2019 (*xem bảng cuối bài*)<sup>1</sup>.

## **2. Những tồn tại và nguyên nhân**

Công tác Quy hoạch còn chậm triển khai trong thực tiễn. Mặc dù, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Quyết định số 142/2002/QĐ-TTg về việc phê duyệt quy hoạch bảo tồn và phát huy giá trị DSTNTG vịnh Hạ Long đến năm 2020 nhưng việc xây dựng Quy hoạch chi tiết bảo tồn và phát huy giá trị vịnh Hạ Long đến năm 2020 thực hiện còn chậm. Do nhu cầu phát triển, nên khu vực nằm ở trung tâm thành phố Hạ Long (khu Di sản Thế giới) gồm toàn thể khu vực bảo tồn cảnh quan, sinh thái, địa chất, địa mạo, văn hóa, lịch sử, là khu vực bảo vệ tuyệt đối nhưng quy hoạch chung về xây dựng và quy hoạch phân khu chức năng tại

các khu vực ven bờ thuộc phạm vi di sản chưa ổn định, trong đó, có một số dự án đầu tư xây dựng hạ tầng đô thị vẫn điều chỉnh nhiều lần, tiến độ xây dựng công trình lấp đầy diện tích của dự án còn chậm như dự án Khu đô thị mới Hùng Thắng, dự án Khu du lịch Tuần Châu... dẫn đến bất cập trong công tác quản lý.

Có nhiều nguyên nhân khách quan và chủ quan khiến những hạn chế trong quản lý du lịch DSTNTG vịnh Hạ Long nêu trên nhiều năm qua vẫn còn tồn tại như:

*- Về nguyên nhân khách quan:*

Vịnh Hạ Long cũng giống như các DSTNTG khác của Việt Nam đều thuộc đối tượng điều chỉnh của Luật Di sản văn hóa năm 2001 nhưng phạm vi, nội dung của Luật chủ yếu điều chỉnh hoạt động quản lý di sản văn hóa, chưa có nội dung quy định cụ thể cho quản lý di sản thiên nhiên, rất khó khăn khi áp dụng vào thực tế quản lý.

Việc chấp hành các nghị quyết, chỉ thị, quy chế, quy định cũng như văn bản chỉ đạo của tỉnh về quản lý, bảo tồn và phát huy giá trị vịnh Hạ Long của các tổ chức, cá nhân có hoạt động kinh tế - xã hội trên vịnh cũng như của du khách còn chưa nghiêm túc, triệt để.

Sự đầu tư của Nhà nước và huy động từ các nguồn vốn tư nhân, nước ngoài phục vụ hoạt động du lịch chưa tương xứng với yêu cầu phát triển bền vững. Các cơ sở hạ tầng, giao thông, bến cảng, bến đỗ, nhà hàng, khách sạn, bãi tắm,... chưa được đầu tư một cách đồng bộ, chưa đáp ứng được nhu cầu của du khách dẫn tới tình trạng quá tải, xuống cấp nghiêm trọng gây khó khăn cho công tác quản lý du lịch.

*- Về nguyên nhân chủ quan:*

Nhận thức của một bộ phận cán bộ lãnh đạo, chính quyền địa phương và đội ngũ cán bộ quản lý về phát triển, bảo tồn giá trị DSTNTG vịnh Hạ Long còn hạn chế. Nhận thức của một bộ phận khách du lịch, người dân địa phương về bảo vệ cảnh quan môi trường thiên nhiên còn kém.

Sự liên kết hợp tác, hỗ trợ lẫn nhau giữa các DN kinh doanh du lịch, các cơ quan quản lý liên ngành trong quản lý và sử dụng tài nguyên thiên nhiên của vịnh Hạ Long còn thiếu và yếu.

Bộ máy quản lý còn chưa tương xứng với nhu cầu phát triển du lịch như: thiếu điều tra cơ bản, thiếu quy hoạch, kế hoạch, chế tài lỏng lẻo, chưa nghiêm, thiếu biện pháp hữu hiệu quản lý các dự án. Công tác lập quy hoạch chi tiết phát triển du lịch còn chậm. Công tác kiểm tra, kiểm soát sau quy hoạch còn chưa được tiến hành thường xuyên, liên tục dẫn đến hiện tượng phá vỡ quy hoạch được duyệt và phá vỡ cảnh quan chung.

Lực lượng thanh tra, kiểm tra các hoạt động trên vịnh của các sở, ban, ngành còn thiếu, hoạt động hiệu quả chưa cao, phương tiện phục vụ công tác thanh tra, kiểm tra còn hạn chế, nhất là xử lý tình hình an ninh, trật tự và các vi phạm.

Các khóa đào tạo, nâng cao nghiệp vụ cho cán bộ quản lý du lịch còn ít, chưa thường xuyên và chưa tập trung chuyên sâu vào việc nâng cao trình độ ngoại ngữ, các nghiệp vụ quản lý du lịch về DSTNTG...

#### **4. Một số giải pháp tăng cường hiệu quả quản lý nhà nước về du vịnh Hạ Long theo hướng bền vững**

*Một là*, tiến hành rà soát để bổ sung, hoàn thiện hệ thống các quy hoạch quản lý, phát triển du lịch DSTNTG vịnh Hạ Long để định hướng cho hoạt động du lịch hiệu quả. Việc định hướng quy hoạch phát triển du lịch di sản, đi đôi với công tác bảo tồn, phát huy những giá trị của di sản cần được coi là một công cụ can thiệp chủ yếu của các cơ quan quản lý du lịch trên địa bàn hiện nay. Theo đó, tỉnh Quảng Ninh cần tăng cường mức độ chi tiết, cụ thể cho những kế hoạch trong giai đoạn trước mắt (2020 - 2022) và tăng tính định hướng cho giai đoạn sau (2020 - 2030).

*Hai là*, để quy hoạch được triển khai theo đúng tiến độ và hiệu quả, cần tăng cường

hoạt động kiểm tra giám sát của cơ quan quản lý. Do đó, việc phân định rõ chức năng của các sở, ban, ngành và lập lịch biểu kiểm tra, đánh giá thường xuyên theo định kỳ 3 tháng, 6 tháng, 9 tháng và hằng năm. Sau kiểm tra, đánh giá cần có sự đôn đốc và điều chỉnh phù hợp với những biến động thực tế. Ngoài ra, cần thường xuyên rà soát các điều kiện của quy hoạch để có sự điều tiết theo 2 hướng: giữ nguyên các mục tiêu quy hoạch và các mô hình đã được triển khai, tạo các điều kiện phù hợp với các yêu cầu quy hoạch nếu các điều kiện này có sự thay đổi.

*Ba là*, các chính sách ban hành để quản lý du lịch vịnh Hạ Long cần được ban hành đồng bộ như: chính sách khuyến khích đầu tư, chính sách hỗ trợ vốn, các chính sách hỗ trợ khác để tạo điều kiện thuận lợi cho việc thực hiện đúng các mục tiêu quy hoạch, kế hoạch đã đề ra. Đồng thời, thường xuyên tiến hành điều tra các nhà quản lý, các chuyên gia, người dân và du khách để tham mưu với chính quyền nhằm xây dựng chính sách, các quy định quản lý du lịch di sản một cách rõ ràng, theo một lộ trình phát triển để có thể vừa khai thác tiềm năng du lịch một cách hiệu quả, vừa bảo tồn và phát huy được giá trị vịnh Hạ Long.

*Bốn là*, đổi mới và kiện toàn cơ quan quản lý nhà nước về du lịch. Ban Quản lý vịnh Hạ Long hiện nay là cơ quan quản lý trực tiếp đối với các hoạt động trên vịnh Hạ Long. Trong chiến lược và kế hoạch về lâu dài, Ban Quản

lý cần quan tâm đổi mới phương pháp quản lý, bắt kịp sự phát triển chung của đất nước và thế giới. Hiện nay, Ban Quản lý đã có kế hoạch cụ thể đưa cán bộ sang học tập tại một số nước có ngành Du lịch phát triển, nhằm nâng cao trình độ năng lực quản lý, và từ đó tăng cường hiệu lực quản lý vịnh Hạ Long trong tương lai. Chương trình này cần được thực hiện một cách nhất quán, có kế hoạch và khoa học. Đồng thời, cần chỉ rõ nghĩa vụ, trách nhiệm của các cá nhân sau khi được cử đi học tập □

**Chú thích:**

1. Báo cáo kết quả kinh doanh du lịch di sản thiên nhiên thế giới vịnh Hạ Long tháng 12/2020.

**Tài liệu tham khảo:**

1. Nguyễn Phú Bình. *Đường lối, chính sách đối ngoại của Đảng và Nhà nước tạo thuận lợi cho du lịch Việt Nam phát triển*. Tạp chí Du lịch Việt Nam, 2004.

2. Nguyễn Đình Hòa. *Môi trường và phát triển bền vững*. H. NXB Đại học Quốc gia Hà Nội, 2006.

3. *Luật du lịch Việt Nam* năm 2005.

4. Ban quản lý Vịnh Hạ Long. *Báo cáo tổng kết hoạt động du lịch năm 2020*.

5. Tổng cục Du lịch Việt Nam. *Di sản thiên nhiên thế giới ở Việt Nam*. H. NXB Văn hóa thông tin, 2004.

6. Trung tâm Dự báo khí tượng thủy văn Quảng Ninh. *Đặc điểm khí tượng thủy văn Vịnh Hạ Long*, 2014.

7. Ủy ban nhân dân tỉnh Quảng Ninh. *Quy hoạch phát triển du lịch Quảng Ninh giai đoạn 2011 - 2020 và tầm nhìn 2030*, 2011.

**Bảng: Kết quả kinh doanh du lịch vịnh Hạ Long**

	2016	2017	2018	2019	2020
Tổng số lượng khách tham quan vịnh Hạ Long (triệu lượt)	3,14	4,93	4,15	4,4	1,5
Tổng thu từ du lịch tham quan vịnh Hạ Long (tỷ VNĐ)	849	1.273	1.134	1.237	232

*Nguồn:* Ban Quản lý vịnh Hạ Long, tháng 12/2020.