

Một số giải pháp tài chính nhằm bảo tồn và khai thác có hiệu quả di sản thế giới Vịnh Hạ Long

NGUYỄN VĂN THANH

Vịnh Hạ Long là một danh lam thắng cảnh tự nhiên đẹp nổi tiếng ở nước ta đã được Nhà nước xếp hạng từ năm 1962. Với những giá trị đặc trưng độc đáo của mình, Vịnh Hạ Long đã được UNESCO công nhận là Di sản tự nhiên thế giới 2 lần: (tháng 12-1994 và tháng 11-2000).

Việc được công nhận là di sản thế giới, một mặt là vinh dự và tự hào lớn của Việt Nam, mặt khác nó cũng mang lại cho nước ta những lợi thế đáng kể về kinh tế, văn hóa và xã hội. Đồng thời điều đó cũng đặt ra cho chúng ta những yêu cầu mới về việc bảo tồn, phát huy giá trị của di sản, và nhất là việc khai thác một cách có hiệu quả nguồn lợi thiên nhiên này phục vụ cho sự nghiệp CNH-HDH đất nước nói chung, cũng như sự phát triển kinh tế xã hội của tỉnh Quảng Ninh nói riêng. Để thực hiện được cam kết của mình với UNESCO và khai thác, phát huy được thế mạnh của Vịnh Hạ Long, đòi hỏi phải có một nguồn tài chính không nhỏ. Đây là một bài toán không dễ giải đáp. Trong phạm vi bài viết này, chúng tôi muốn đề cập tới một số giải pháp tài chính nhằm bảo tồn và khai thác có hiệu quả nhất di sản thế giới Vịnh Hạ Long trong những năm tới.

1. Đặc điểm và giá trị của Vịnh Hạ Long

Vịnh Hạ Long nằm ở trung tâm vùng biển ven bờ tỉnh Quảng Ninh, cách Hà Nội khoảng 170 km về hướng Đông Bắc, có chiều dài hơn 60 km, với nhiều đảo đá, hang động và phong cảnh rất đẹp. Đây là một di sản độc đáo có nhiều giá trị quan trọng về thẩm mỹ, địa chất, đa dạng sinh học và lịch sử văn hóa. Nó chứa đựng những dấu tích quan trọng trong quá trình hình thành và phát

triển lịch sử trái đất, đồng thời là tác phẩm nghệ thuật tạo hình vĩ đại của thiên nhiên. Vịnh Hạ Long còn là nơi chứa đựng những dấu tích của công cuộc chinh phục, cải tạo và khai thác tự nhiên trong quá trình phát triển của dân tộc ta.

Với vị trí địa lý thuận lợi, nằm trong dải hành lang biển Bắc Bộ, có cả mạng lưới đường bộ, đường sắt và cảng biển, có cửa khẩu quốc tế thông thương với Trung Quốc, Thành phố Hạ Long nói riêng và Quảng Ninh nói chung có những khả năng to lớn về phát triển thương mại, du lịch, cảng biển và đóng vai trò quan trọng trong chiến lược phát triển kinh tế xã hội của nước ta. Việc phát triển du lịch ở khu vực Hạ Long - Bãi Cháy kết hợp với tuyến ven biển đến Móng Cái - Trà Cổ, Hải Phòng - Cát Bà - Đồ Sơn sẽ tạo thành một quần thể du lịch - thể thao - giải trí, du lịch sinh thái trên biển và trên bờ biển có tầm cỡ khu vực và quốc tế.

Các giá trị của Vịnh Hạ Long cùng với vị trí địa lý thuận lợi đã làm cho Vịnh Hạ Long trở thành nguồn tài nguyên quan trọng để phát triển du lịch. Vấn đề đặt ra là cần phải huy động được các nguồn lực tài chính trong và ngoài nước nhằm bảo tồn và xây dựng Hạ Long thành một trung tâm du lịch quốc gia và quốc tế.

2. Thực trạng huy động và sử dụng các nguồn lực tài chính

Từ khi được công nhận là di sản thế giới đến nay, Chính phủ và chính quyền tỉnh Quảng Ninh đã có những mối quan tâm đặc biệt, huy động nhiều nguồn lực tài chính để

Nguyễn Văn Thanh, Trường đại học Thương mại.

quản lý, giữ gìn và khai thác các giá trị của Vịnh Hạ Long. Các nguồn lực tài chính được khai thác có thể chia thành các nguồn chính sau:

2.1 Nguồn từ ngân sách nhà nước (NSNN)

Các khoản thu và chi từ NSNN trực tiếp cho công tác bảo tồn, khai thác Vịnh được thực hiện chủ yếu thông qua Ban quản lý Vịnh. Các khoản thu này gồm:

- Phí tham quan Vịnh Hạ Long: phí này do ban quản lý thu nộp vào NSNN và quản lý theo các quy định về quản lý phí, lệ phí. Mức thu phí tham quan do UBND tỉnh quy định, theo nguyên tắc bù đắp đủ chi phí và phù hợp với điều kiện thực tế của công tác tổ chức tham quan ở địa phương. Cùng với số khách đến du lịch ở Hạ Long tăng lên, số thu NSNN từ phí thăm Vịnh cũng tăng nhanh qua các năm: (năm 1996 là 500 tr.đồng; năm 1997 là 1.500 tr.đồng; đến năm 2001 đã lên tới 22.500 tr.đồng).

Do điều kiện đặc thù của công tác bảo tồn Vịnh Hạ Long, Thủ tướng Chính Phủ đã cho phép tỉnh được quản lý và sử dụng quản lý toàn bộ nguồn thu này cho việc bảo tồn, tôn tạo Di sản Vịnh Hạ Long, không tính vào cân đối kế hoạch ngân sách hàng năm của tỉnh.

- Các khoản thu về phạt vi phạm hành chính đối với các tổ chức, cá nhân vi phạm quy chế bảo vệ cảnh quan, môi trường, xâm hại đến di sản thế giới theo các quy định về Bảo vệ môi trường, bảo vệ nguồn lợi thủy sản do Ban quản lý Vịnh phối hợp với các ngành chức năng thực hiện. Ngoài ra, còn có các khoản thuế của các tổ chức, cá nhân kinh doanh hoạt động ở khu vực Hạ Long nộp.

Các khoản chi bao gồm:

- Chi thường xuyên cho công tác quản lý Vịnh Hạ Long: đây là những khoản chi do ban quản lý Vịnh thực hiện nhằm phục vụ cho công tác quản lý và mua sắm các phương tiện làm việc của BQL và tổ chức các hoạt động tuyên truyền quảng cáo về Vịnh. Do yêu cầu của công tác quản lý, nên các khoản chi này cũng tăng qua các năm (năm 1996 là 400 tr.đồng; năm 1997 là

1.220 tr.đồng; đến năm 2001 tăng lên là 4.000 tr.đồng).

- Chi đầu tư cho công tác bảo tồn, tôn tạo Vịnh Hạ Long:

Đi đôi với các chương trình về quản lý Vịnh Hạ Long, công tác tu bổ, tôn tạo nhằm khai thác các lợi thế, tiềm năng du lịch, tạo ra những điểm tham quan hấp dẫn trên Vịnh Hạ Long cũng được đặc biệt chú trọng. Tình hình chi cho các công trình đầu tư, tu bổ, tôn tạo và xây dựng mới phục vụ cho khách du lịch thăm Vịnh chỉ tính riêng từ năm 1998 đến năm 2001 đã là 39.175 tr. đồng. Trong đó có tới 71,2% số chi này (27.875 tr.đồng) được lấy từ nguồn thu phí thăm quan Vịnh Hạ Long. Phần còn lại do NS tỉnh và NSNN tài trợ. Trong đó có một số khoản chi lớn như: chi cho dự án nghỉ đêm trên Vịnh 7.300 tr.đồng; Chi tu bổ động Thiên Cung 4.500 tr.đồng; chi bảo tồn, tôn tạo hang Sừng Sốt 4.250 tr.đồng và chi đội tàu phục vụ 5.600 tr.đồng.

Các dự án trên được triển khai thực hiện cùng với việc hoàn thành cải tạo nâng cấp quốc lộ 18A nối Hà Nội với Hạ Long, đường Hạ Long - Móng Cái, bãi biển Bãi Cháy được cải tạo, hệ thống khách sạn, nhà hàng được đầu tư xây dựng, hoạt động kinh doanh du lịch được chấn chỉnh cùng với việc tăng cường quảng cáo, tiếp thị, khai thác các thị trường du lịch trong và ngoài nước, nên số khách du lịch đến Vịnh Hạ Long cũng tăng lên đáng kể: Từ 350 ngàn người năm 1996 (trong đó có 157 ngàn khách quốc tế) tăng lên 1.100 ngàn người năm 2001 (trong đó có 605 ngàn khách quốc tế).

Chi cho công tác nghiên cứu khoa học, lập quy hoạch bảo tồn và phát huy giá trị Di sản thế giới Vịnh Hạ Long cũng đã được quan tâm. Ban quản lý Vịnh Hạ Long cùng các nhà khoa học trong và ngoài nước đã tiến hành khảo sát, lập các hồ sơ khoa học và nghiên cứu đánh giá tác động môi trường nước Vịnh Hạ Long, phối hợp với Viện Khảo cổ nghiên cứu các di chỉ khảo cổ thuộc nền văn hóa Hạ Long.

2.2 Huy động và sử dụng các nguồn lực bằng hiện vật

Nguồn lực tài chính dưới dạng hiện vật có thể huy động và sử dụng để phục vụ cho khai thác, phát huy giá trị Vịnh Hạ Long ở Quảng Ninh chủ yếu là nguồn đất đai nằm ở địa phận thành phố Hạ Long. Bằng phương thức dùng quỹ đất của Nhà nước để tạo vốn xây dựng cơ sở hạ tầng, trong một thời gian ngắn đã tạo ra được một nguồn vốn hàng trăm tỷ đồng để xây dựng các cơ sở vật chất kỹ thuật, làm thay đổi diện mạo, bộ mặt của thành phố, tạo ra các khu dân cư, khu đô thị, khu du lịch mới, hiện đại, góp phần bảo vệ cảnh quan, môi trường Vịnh và phục vụ cho yêu cầu phát triển kinh tế xã hội của tỉnh.

2.3 Huy động và sử dụng nguồn tài chính từ các DN, tổ chức, cá nhân

Với phương châm "xã hội hóa du lịch", tỉnh Quảng Ninh đã tạo những điều kiện thuận lợi nhất để khuyến khích các thành phần kinh tế cùng tham gia vào phục vụ khách như cấp đất xây dựng, cấp phép kinh doanh. Bằng quỹ đất Nhà nước trả cho các chủ đầu tư đã thu hút được hàng trăm tỷ đồng từ các nhà đầu tư thứ phát để xây dựng các khu vui chơi giải trí, các khách sạn nhà hàng hiện đại. Trong 2 năm 2000 và 2001, các tổ chức này đã đầu tư cho vận chuyển, dịch vụ và khách sạn ở Hạ Long là 434.879 tr. đồng. Trong đó chủ yếu là đầu tư vào khách sạn: 270.591 tr.đồng (chiếm 62,2%).

Nhờ số vốn đầu tư trên, năng lực phục vụ khách đã tăng lên đáng kể. Đến hết năm 2001, Hạ Long đã có 250 cơ sở lưu trú với hơn 3.500 phòng, trong đó có hơn 2.000 phòng đạt tiêu chuẩn quốc tế. Đội tàu phục vụ khách tham quan Vịnh Hạ Long có 257 chiếc, có thể phục vụ cùng lúc được 7.500 khách. Cơ cấu vốn đầu tư cũng thay đổi, tỷ lệ vốn đầu tư cho lĩnh vực kinh doanh dịch vụ phục vụ khách được chú trọng (chiếm 29,36% tổng số vốn đầu tư).

2.4 Huy động và sử dụng các nguồn lực tài chính ngoài nước

Các nguồn lực ngoài nước dùng cho công tác bảo tồn, khai thác, phát huy giá trị Di sản thế giới của Vịnh Hạ Long bao gồm hai loại: vốn viện trợ quốc tế cho các hoạt động nghiên cứu, bảo tồn, nâng cao năng lực quản

lý Di sản và nguồn vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài vào lĩnh vực du lịch dịch vụ.

Từ năm 1997 đến năm 2001, đã có 7 dự án lớn được tài trợ từ nguồn vốn của UNESCO, UNDP, JICA và sứ quán Hà lan với số tiền lên tới 3.721.200 USD (tương đương 60 tỷ đồng). Trong đó có các dự án lớn như: quy hoạch quản lý môi trường Vịnh Hạ Long 3.500.000 USD; lập dự án bảo tàng sinh thái Vịnh 120.000 USD.

Các dự án FDI vào Hạ Long chủ yếu đầu tư cho việc khai thác thế mạnh du lịch của Vịnh. Từ năm 1993 đến năm 2000 đã có hàng chục dự án được thực hiện ở Hạ Long với tổng số vốn đầu tư là 162.257.800 USD (tương đương 2.190 tỷ đồng). Trong đó có một số dự án lớn như: khách sạn Intourdeco 68 tr USD; Liên doanh quốc tế Hoàng Gia 39.tr.USD; Công ty TNHH Ngôi sao 22 tr. USD và khách sạn Hạ Long-Plaza 11 tr. USD. Các dự án đầu tư này đã phát huy tác dụng tích cực, tạo ra sự đa dạng và sinh động cho du lịch Quảng Ninh với những khách sạn, nhà hàng đạt tiêu chuẩn quốc tế như khách sạn Plaza, khách sạn Heritage Hạ Long, hay khu Công viên quốc tế Hoàng Gia.

Tóm lại

Từ khi được công nhận là DSTG đến nay, Chính phủ và tỉnh Quảng Ninh đã cố gắng để huy động mọi nguồn lực tài chính nhằm bảo tồn, khai thác, phát huy giá trị của Vịnh Hạ Long, phục vụ cho yêu cầu phát triển kinh tế xã hội của tỉnh cũng như cả nước. Số lượng khách du lịch đến Hạ Long những năm gần đây đều tăng lên và đời sống nhân dân quanh khu vực Hạ Long cũng được nâng lên đáng kể. Doanh thu từ ngành du lịch và các ngành khác cũng không ngừng tăng lên. Tuy nhiên, công tác bảo tồn và khai thác Vịnh Hạ Long vẫn còn nhiều bất cập. Nhiều mâu thuẫn giữa bảo tồn di sản, bảo vệ môi trường biển với nhu cầu phát triển của các ngành kinh tế xã hội chưa được giải quyết thỏa đáng. Nhận thức của cộng đồng dân cư về các giá trị của Di sản còn hạn chế. ý thức của người dân trong việc bảo vệ cảnh quan thiên nhiên, môi trường chưa cao. Kết cấu hạ tầng và cơ sở vật chất

kỹ thuật tuy đã được đầu tư cải thiện nhưng chưa đáp ứng được các yêu cầu phát triển du lịch và chưa tương xứng với một khu du lịch như Vịnh Hạ Long.

Một trong những nguyên nhân dẫn tới tình trạng trên là việc thiếu hệ thống chính sách đồng bộ nhằm huy động các nguồn tài chính đáp ứng các yêu cầu của sự phát triển. Lượng vốn đầu tư từ NSNN và các thành phần kinh tế còn quá nhỏ và cơ cấu vốn đầu tư chưa hợp lý. Các nguồn vốn đầu tư chủ yếu dành cho xây dựng khách sạn, nhà nghỉ, ít được đầu tư vào các lĩnh vực dịch vụ, vui chơi giải trí, nên sản phẩm du lịch còn đơn điệu, nghèo nàn.

Nguồn vốn trong dân cư, trong các doanh nghiệp còn rất lớn, nhưng chưa được khai thác và huy động triệt để. Trong thời gian qua, vốn của các doanh nghiệp và dân cư đầu tư vào khai thác và kinh doanh du lịch vẫn còn nhỏ lẻ và mang tính chất tự phát. Vốn trong dân cư phần lớn đầu tư vào mua đất đai, bất động sản mà chưa được đầu tư thoả đáng vào các lĩnh vực kinh doanh dịch vụ, phục vụ khách tham quan.

Nhu cầu vốn cho bảo tồn giảm bớt sự tác động của tự nhiên và con người đến di sản Hạ Long là rất lớn và có xu hướng tăng lên, nhưng khả năng thu hút còn rất hạn chế. Mặt khác trong những năm qua việc phát huy hiệu quả của vốn đầu tư còn thấp do sự chưa đồng bộ giữa việc đầu tư cho bảo tồn với đầu tư nhằm khai thác các tiềm năng du lịch của Vịnh và các vùng phụ cận.

3. Một số giải pháp tài chính

3.1. Các quan điểm định hướng phát triển

Di sản thế giới Vịnh Hạ Long là một nguồn tài nguyên vô giá cần được bảo vệ vững chắc và phát huy giá trị lâu dài. Để thực hiện được cam kết của nước ta với UNESCO và các tổ chức quốc tế khác, để giảm thiểu được những tác động của tự nhiên và con người đến di sản thế giới Vịnh Hạ Long nhằm góp phần nâng cao vị thế của du lịch Việt Nam trong những năm tới, nhu cầu vốn cho bảo tồn, tôn tạo và khai thác Vịnh là rất lớn.

Để đạt được mục tiêu đón 3,5 đến 4 triệu lượt khách du lịch (trong đó có 1,5 triệu khách quốc tế) vào năm 2005, đón từ 5,5 đến 6 triệu lượt khách (trong đó có 2,5 triệu khách quốc tế) vào năm 2010, mà vẫn phát triển bền vững, vấn đề thu hút và sử dụng vốn đầu tư cho Vịnh là rất quan trọng. Theo dự báo của Sở du lịch Quảng Ninh, tổng nhu cầu vốn đầu tư cho phát triển du lịch ở Hạ Long giai đoạn 2001-2010 là 7.506 tỷ đồng (trong đó giai đoạn 2001-2005 là 3.123 tỷ đồng). Để có thể huy động và sử dụng có hiệu quả số vốn trên, cần có nhiều giải pháp đồng bộ, trong đó cần quán triệt một số quan điểm và giải pháp tài chính cơ bản dưới đây.

3.2 Quan điểm về huy động và sử dụng các nguồn tài chính

Thứ nhất, sử dụng các nguồn tài chính phải đảm bảo vừa tôn tạo, bảo tồn được di sản, vừa khai thác, phát huy được giá trị di sản phục vụ phát triển kinh tế xã hội của đất nước.

Thứ hai, phải đa dạng hóa các nguồn tài chính, khai thác, huy động mọi nguồn lực, cả bằng giá trị và hiện vật; cả từ khu vực nhà nước và các doanh nghiệp, hộ gia đình; cả trong nước và ngoài nước cho bảo tồn và khai thác Vịnh Hạ Long.

Thứ ba, phối hợp đồng bộ các công cụ tài chính và các công cụ khác trong việc huy động và sử dụng các nguồn tài chính cho bảo tồn và khai thác Vịnh.

Thứ tư, quán triệt quan điểm tiết kiệm và hiệu quả trong việc sử dụng các nguồn tài chính cho bảo tồn, khai thác, phát triển du lịch ở Vịnh Hạ Long:

Thứ năm, cần phân bổ hợp lý các nguồn tài chính cho hoạt động bảo tồn, khai thác, phát huy giá trị của Vịnh Hạ Long;

Thứ sáu, hiệu quả của đầu tư cho bảo tồn Vịnh Hạ Long chủ yếu phải được đánh giá một cách gián tiếp thông qua sự phát triển của du lịch, dịch vụ và các hiệu quả lan toả khác trong khu vực.

3.3 Một số giải pháp về huy động và sử dụng nguồn lực tài chính

- Về huy động vốn

Đối với thu từ phí tham quan Vịnh: đây là một nguồn thu quan trọng cần tiếp tục duy trì và đẩy mạnh, đảm bảo công tác quản lý thu chặt chẽ và đúng quy trình, nhằm tạo nguồn thu cho công tác quản lý Vịnh và đáp ứng các nhu cầu về tôn tạo và tu bổ các công trình trong Vịnh. Ngoài ra cần tiếp tục ổn định và tăng cường các nguồn đầu tư từ NS tỉnh và NSNN.

Trong những năm tới và trước mắt là “Năm du lịch Hạ Long 2003”, nhu cầu vốn cho bảo tồn di sản và đầu tư cho các công trình trọng điểm nhằm phát triển du lịch ở Hạ Long là rất lớn, trong khi đó khả năng đáp ứng từ NS là rất hạn chế, vì vậy vấn đề huy động vốn là rất cấp bách. Kinh nghiệm nhiều nước trong việc bảo tồn và khai thác các di sản thế giới cho thấy việc huy động vốn bằng cách phát hành trái phiếu địa phương là rất hiệu quả. Hạ Long có tiềm năng du lịch rất lớn do vậy việc phát hành dạng trái phiếu này ở đây chắc chắn sẽ được dân chúng và các tổ chức trong nước cũng như nước ngoài hưởng ứng.

Tiềm năng vốn trong các tổ chức và dân cư hiện còn khá lớn, vì vậy Nhà nước và chính quyền tỉnh cần có những chính sách ưu đãi cụ thể về thuế và các thủ tục nhằm khuyến khích các DN, các tổ chức kinh tế, các tầng lớp dân cư bỏ vốn đầu tư xây dựng các khách sạn, nhà hàng, khu vui chơi giải trí, thể thao và mở rộng các dịch vụ nhằm thu hút khách du lịch trong nước cũng như quốc tế.

Tăng cường các quan hệ đối ngoại, mở rộng tuyên truyền quảng cáo về Vịnh, nhằm tranh thủ các nguồn tài trợ từ các tổ chức quốc tế và chính phủ các nước, phục vụ cho các hoạt động nghiên cứu khoa học, bảo tồn Vịnh và nâng cao năng lực của bộ máy quản lý Vịnh.

Cần tiếp tục cải thiện môi trường, cải cách các thủ tục hành chính và đưa ra các khuyến khích thích hợp nhằm tăng cường thu hút FDI vào các lĩnh vực xây dựng cơ sở hạ tầng và khai thác các lợi thế về du lịch của di sản thế giới Vịnh Hạ Long.

- Về sử dụng vốn

Để nâng cao hơn nữa hiệu quả của việc đầu tư cho bảo tồn và khai thác Vịnh Hạ Long, trong việc sử dụng vốn, cần phân biệt rõ nhu cầu vốn dùng cho bảo tồn, tôn tạo di sản với nhu cầu vốn dùng vào việc khai thác các giá trị tự nhiên, lịch sử và văn hóa của di sản thế giới. Cụ thể:

- Đối với các yêu cầu về bảo tồn di sản, bảo vệ và cải tạo môi trường biển cũng như cảnh quan của Vịnh, do đòi hỏi vốn lớn nhưng khó có khả năng thu hồi trực tiếp mà chủ yếu các khoản chi này tạo ra những điều kiện thuận lợi để phát triển du lịch và dịch vụ. Vì đặc điểm đó, khó có thể thu hút vốn từ các cá nhân và doanh nghiệp cho các yêu cầu này. Nguồn vốn chính đáp ứng cho các hoạt động này phải lấy từ nguồn thu phí thăm quan Vịnh, từ NS tỉnh, NSNN và từ các nguồn tài trợ quốc tế.

- Đối với các yêu cầu về khai thác các tiềm năng của Vịnh: do các khoản chi này có khả năng thu hồi vốn trực tiếp từ quá trình đầu tư mang lại, nên cần tạo điều kiện và khuyến khích các tổ chức và các cá nhân trong và ngoài nước đầu tư vốn.

Ngoài ra để nâng cao hiệu quả của công tác bảo tồn và khai thác di sản thế giới Vịnh Hạ Long, cần có các khoản chi cần thiết cho công tác tuyên truyền giáo dục, nâng cao nhận thức của cộng đồng về các giá trị của di sản, cũng như những nghĩa vụ mà nước ta phải thực thi với các tổ chức quốc tế nhằm bảo tồn di sản Vịnh Hạ Long với tư cách không chỉ là tài sản quý giá của Việt Nam, mà còn là một tài sản quý báu của toàn nhân loại./.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

- 1- Báo cáo tổng kết 5 năm Ban quản lý Vịnh Hạ Long năm 2001.
- 2- Ban quản lý Vịnh Hạ Long báo cáo Hội thảo Vịnh Hạ Long 5 năm di sản thế giới năm 2000 từ 1995 đến 2001
- 4- Nghị quyết đại hội Đảng bộ Quảng Ninh khoá 11 năm 2001
- 5- Quy hoạch bảo tồn và khai thác Vịnh Hạ Long đến năm 2020. năm 1999 của Viện quy hoạch đô thị và nông thôn.