



Published by  
**giz** Deutsche Gesellschaft  
für Internationale  
Zusammenarbeit (GIZ) GmbH



# Tóm tắt chính sách Du lịch sinh thái, nghỉ dưỡng, giải trí trong rừng đặc dụng và phòng hộ giai đoạn 2021- 2030: Kế hoạch tốt quyết định thành công

## **Ấn phẩm**

### **Được xuất bản bởi**

Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

### **Văn phòng đăng kí**

Bonn and Eschborn, Đức

Chương trình Bảo tồn, sử dụng bền vững đa dạng sinh học và các dịch vụ hệ sinh thái rừng tại Việt Nam.

Tháng 12 năm 2021

### **Chỉ đạo nội dung**

Anja Barth, Cố vấn trưởng

### **Tác giả**

Phạm Hồng Long, Trần Lê Trà và Trần Nho Đạt

### **Với sự tham gia góp ý của**

IUCN, WWF, CRD, CCD, VNPPA, KFW, ICRAF, Greenviet, Helvetas

### **Tuyên bố miễn trừ trách nhiệm**

Những nội dung, diễn giải, các kết quả phân tích, và các khuyến nghị trong cuốn sách này dựa trên những thông tin thu thập bởi GIZ, tư vấn, đối tác của GIZ và những người cung cấp tin và dữ liệu, và không nhất thiết phải đại diện cho quan điểm của GIZ hay BMZ.

GIZ và BMZ từ chối chịu trách nhiệm pháp lý đối với việc sử dụng tài liệu này và các thông tin được cung cấp trong tài liệu bởi các cá nhân và tổ chức khác, cũng như bất kỳ tổn thất nào là kết quả của hành động đó.

### **Thay mặt cho**

Bộ Hợp tác và Phát triển Kinh tế Liên bang Đức (BMZ)

## CÁC THÔNG ĐIỆP CHÍNH

### **Định nghĩa du lịch sinh thái trong các văn bản quy phạm pháp luật của Việt Nam**

Mặc dù “du lịch sinh thái” đã được định nghĩa trong Luật Du lịch (2017) và được đề cập đến trong một số văn bản quy phạm pháp luật khác, nhưng nội hàm và các yêu cầu cơ bản của du lịch sinh thái lại chưa được quy định hay hướng dẫn cụ thể.

Do đó, Hướng dẫn “Xây dựng Đề án du lịch sinh thái, nghỉ dưỡng, giải trí trong rừng đặc dụng và rừng phòng hộ” của Tổng cục Lâm nghiệp có ý nghĩa rất quan trọng và thiết thực.

### **THỰC HIỆN**

Phạm Hồng Long, PhD<sup>3</sup>

Trần Lê Trà, MSc<sup>4</sup>

Trần Nho Đạt, MSc<sup>5</sup>

Với sự tham gia góp ý của các tổ chức IUCN<sup>6</sup>, WWF<sup>7</sup>, CRD<sup>8</sup>, CCD<sup>9</sup>, VNPPA<sup>10</sup>, KFW<sup>11</sup>, ICRAF<sup>12</sup>, Greenviet<sup>13</sup>, Helvetas

Tổng cục Lâm nghiệp vừa ban hành Hướng dẫn xây dựng “Đề án du lịch sinh thái, nghỉ dưỡng, giải trí trong rừng đặc dụng/rừng phòng hộ giai đoạn 2021-2030”<sup>1</sup> (sau đây viết tắt là Đề án Du lịch sinh thái). Theo đó, các Ban quản lý các khu rừng đặc dụng (RĐD) và phòng hộ (PH) sẽ sử dụng hướng dẫn này khi xây dựng các Đề án Du lịch sinh thái của mình<sup>2</sup>.

Trong bối cảnh phát triển du lịch sinh thái (DLST) chưa được hướng dẫn rõ ràng trong các văn bản quy phạm pháp luật, tài liệu hướng dẫn của Tổng cục Lâm nghiệp là căn cứ hướng dẫn kỹ thuật rất tốt để Ban quản lý các khu RĐD và PH tham khảo và thực hiện. Bản Tóm tắt chính sách này nhấn mạnh một số vấn đề cần được các Ban quản lý và các bên liên quan lưu ý khi xây dựng Đề án và tổ chức cung cấp các sản phẩm, dịch vụ DLST tại đơn vị mình:

- DLST cần được xem là phương tiện đa mục đích trong công tác bảo vệ và phát triển rừng. Một mặt, DLST giúp nâng cao nhận thức của công chúng về bảo tồn đa dạng sinh học, bảo tồn và phát huy giá trị tài nguyên rừng. Mặt khác, DLST giúp tạo ra nguồn thu bổ sung để tái đầu tư cho các hoạt động quản lý và bảo tồn thiên nhiên. Bên cạnh đó, DLST giúp tạo ra các cơ hội việc làm, tăng thu nhập và hưởng lợi công bằng từ tài nguyên du lịch cho cộng đồng dân cư xung quanh các khu RĐD và PH cũng như các đối tượng khác tham gia khác. Hơn thế nữa, DLST còn góp phần bảo tồn, phát huy các giá trị văn hóa địa phương; giúp các cộng đồng chia sẻ và quảng bá được các giá trị văn hóa, giá trị truyền thống của mình.
- Cung cấp các sản phẩm, dịch vụ DLST trong RĐD và PH là một hoạt động kinh doanh và cần đảm bảo hiệu quả về kinh tế, bên cạnh hiệu quả về môi trường và văn hóa - xã hội. Do đó, các Ban quản lý cần tính toán và cân đối hiệu quả một cách cẩn trọng, có tính đến nhiều yếu tố có ảnh hưởng đến hoạt động kinh doanh. Các Ban quản lý không nên vội vàng trong việc cung cấp dịch vụ DLST nếu dự báo hiệu quả kinh tế, môi trường và văn hóa - xã hội của DLST chưa đảm bảo hài hòa.
- Quản lý tốt điểm đến là yêu cầu then chốt của việc đảm bảo tính bền vững về mặt xã hội, môi trường và đặc biệt là về bảo tồn, sử dụng bền vững các giá trị đa dạng sinh học và hệ sinh thái của hoạt động DLST trong RĐD và PH. Các Ban quản lý cần tính toán và quản lý được sức tải của rừng để từ đó có phương án hợp lý nhằm hạn chế các tác động tiêu cực do hoạt động du lịch gây ra.

<sup>1</sup> Tài liệu được Dự án “Chương trình Bảo tồn, sử dụng bền vững đa dạng sinh học và các dịch vụ hệ sinh thái rừng tại Việt Nam” (GIZ-Bio) hỗ trợ xây dựng.

<sup>2</sup> Công văn số 1183/TCNLN-ĐDPH ngày 31/8/2021 của Tổng cục Lâm nghiệp về hướng dẫn xây dựng Đề án du lịch sinh thái, nghỉ dưỡng, giải trí trong rừng đặc dụng, rừng phòng hộ (viết tắt là Đề án Du lịch sinh thái).

<sup>3</sup> Trường khoa Du lịch học, Trường Đại học Khoa học Xã hội và Nhân văn, Đại học Quốc gia Hà Nội

<sup>4</sup> Chuyên gia bảo tồn

<sup>5</sup> Vụ Quản lý rừng đặc dụng, phòng hộ - Tổng cục Lâm nghiệp

<sup>6</sup> Tổ chức Bảo tồn Thiên nhiên Quốc tế

<sup>7</sup> Tổ chức Quốc tế về Bảo tồn Thiên nhiên

<sup>8</sup> Trung tâm Phát triển Nông thôn Miền Trung Việt Nam

<sup>9</sup> Trung tâm Bảo tồn Thiên nhiên và Phát triển

<sup>10</sup> Hiệp hội Vườn Quốc gia và Khu Bảo tồn Thiên nhiên

<sup>11</sup> Ngân hàng Tái thiết và Phát triển Đức

<sup>12</sup> Trung tâm Nghiên cứu Nông Lâm Quốc tế

<sup>13</sup> Trung tâm Bảo tồn Đa dạng Sinh học Nước Việt Xanh

## GIỚI THIỆU

Cùng với chính sách chi trả dịch vụ môi trường rừng (CTDVMTR), chính sách phát triển DLST, nếu được quản lý tốt, được xác định là một hoạt động có tiềm năng trong việc huy động thêm nguồn lực bổ sung cho các Ban quản lý, đồng thời giúp các Ban quản lý nâng cao tính tự chủ trong việc phân bổ nguồn lực, qua đó giảm mức độ phụ thuộc vào ngân sách nhà nước và chủ động hơn trong việc thực hiện các hoạt động quản lý, bảo vệ, phát triển và bảo tồn đa dạng sinh học rừng.

*"Rừng là vàng, nếu mình biết bảo vệ, xây dựng thì rừng rất quý"*

*(Chủ tịch Hồ Chí Minh)*

*"Nếu quản lý tốt, rừng chính là lợi thế của Việt Nam. Du lịch, dịch vụ sẽ trở thành thế mạnh của kinh tế, đây là động lực, tiền đề để hy vọng rừng phát triển tốt hơn, nhiều rừng hơn, đa dạng sinh học hơn"<sup>14</sup>*

*(TS. Nguyễn Xuân Cường - Nguyên Bộ trưởng Bộ NN&PTNT)*

Tuy nhiên, cần lưu ý rằng cung cấp dịch vụ DLST đúng nghĩa sẽ khó khăn và thách thức hơn nhiều so với việc cung cấp dịch vụ du lịch đại trà, truyền thống. DLST đòi hỏi đơn vị cung cấp dịch vụ phải tính đến rất nhiều yếu tố như nhân lực, cơ sở hạ tầng, cơ sở vật chất kỹ thuật, các sản phẩm du lịch, nhu cầu của du khách, hài hòa mối quan hệ phức tạp giữa các đối tượng liên quan trong tổ chức hoạt động DLST. Ngoài ra, với DLST, việc đảm bảo đa dạng sinh học, chia sẻ lợi ích công bằng với cộng đồng địa phương, và đóng góp vào công tác bảo tồn văn hóa là những yêu cầu đặt lên hàng đầu. Các yêu cầu này đã được thể hiện trong Hướng dẫn của Tổng cục Lâm nghiệp và mô tả cụ thể trong các phần của khung đề cương đề án.

## THẢO LUẬN

### DU LỊCH SINH THÁI TRONG RỪNG ĐẶC DỤNG VÀ PHÒNG HỘ LÀ HOẠT ĐỘNG ĐA MỤC ĐÍCH NHẪM BẢO VỆ, BẢO TỒN, PHÁT TRIỂN TÀI NGUYÊN RỪNG VÀ THỨC ĐẨY PHÁT TRIỂN BỀN VỮNG

#### Hiểu đúng khái niệm “du lịch sinh thái”

Tại Việt Nam, thuật ngữ “du lịch sinh thái” bắt đầu được biết đến từ giữa những năm 1990 và chính thức được đưa vào Luật Du lịch 2005, theo đó DLST là “*hình thức du lịch dựa vào thiên nhiên, gắn với bản sắc văn hoá địa phương với sự tham gia của cộng đồng nhằm phát triển bền vững*”. Đến năm 2017, Luật Du lịch điều chỉnh lại định nghĩa, theo đó DLST là “*loại hình du lịch dựa vào thiên nhiên, gắn với bản sắc văn hóa địa phương, có sự tham gia của cộng đồng dân cư, kết hợp giáo dục về bảo vệ môi trường*”.

So với các tiêu chuẩn được thừa nhận rộng rãi trên thế giới, định nghĩa về DLST trong văn bản Luật Du lịch 2017 của Việt Nam bỏ đi yêu cầu về “*phát triển bền vững*” mà thay bằng “*giáo dục bảo vệ môi trường*”. Ở một chừng mực nhất định, định nghĩa này phản ánh năng lực thực tế của việc cung cấp dịch vụ du lịch tại Việt Nam, vốn thiên về yếu tố “*dựa vào thiên nhiên*” nhưng chưa có nhận thức đầy đủ về việc thực hiện trách nhiệm đối với việc bảo vệ, bảo tồn thiên nhiên vì mục tiêu phát triển kinh tế, văn hóa - xã hội và môi trường một cách lâu dài.

#### Hướng dẫn xây dựng Đề án DLST trong RDD và PH đưa ra những nguyên tắc gắn với các tiêu chuẩn quốc tế và định hướng phát triển bền vững

So với định nghĩa về DLST của Luật Du lịch 2017, Đề cương của Đề án DLST đặt yêu cầu cao hơn và định hướng phát triển bền vững rất rõ ràng, phù hợp thông lệ quốc tế, theo đó, khi phát triển DLST trong RDD và PH, ngoài các quy định pháp luật hiện hành có liên quan, đảm bảo phù hợp với các chính sách, định hướng, chiến lược phát triển của quốc gia, ngành và địa phương, các Ban quản lý còn cần tuân thủ các nguyên tắc sau:

- Góp phần bảo tồn tài nguyên thiên nhiên và đa dạng sinh học của RDD và PH.
- Góp phần nâng cao nhận thức và trách nhiệm của các bên liên quan và khuyến khích các bên liên quan tham gia vào các hoạt động bảo tồn thiên nhiên, bảo vệ cảnh quan và các loài động, thực vật hoang dã.

<sup>14</sup> TCLN. (2019). Bộ trưởng Nguyễn Xuân Cường: Rừng đặc dụng, phòng hộ là lõi của phát triển bền vững. <http://tongcuclamnghiệp.gov.vn/LamNghiep/Index/bo-truong-nguyen-xuan-cuong-rung-dac-dung-phong-ho-la-loi-cua-phat-trien-ben-vung-4107>

- Góp phần vào việc phát huy bản sắc văn hóa cộng đồng và giúp phát triển kinh tế, tạo việc làm cho cộng đồng sống trong rừng và ở vùng đệm từ các hoạt động DLST để khuyến khích người dân tham gia vào hoạt động bảo tồn thiên nhiên, phát triển rừng.
- Mang lại nguồn tài chính phục vụ cho công tác bảo tồn và phát triển các điểm đến du lịch.

Tại Việt Nam số mô hình DLST đáp ứng được các tiêu chuẩn trên còn hạn chế, phần lớn các mô hình DLST đều chỉ dừng lại ở mức du lịch đại trà được quản lý tốt hơn đến những nơi có cảnh quan thiên nhiên đẹp.

### **Tạo điều kiện để cộng đồng và người dân tham gia cung cấp và hưởng lợi từ dịch vụ DLST giúp hạn chế xung đột lợi ích và nâng cao hiệu quả bảo vệ, phát triển rừng**

DLST cần phải hỗ trợ công tác quản lý, bảo vệ, bảo tồn đa dạng sinh học và phát triển rừng thông qua việc đa dạng hóa và tăng nguồn tài chính; lan tỏa và nâng cao ý thức bảo vệ môi trường; hạn chế xung đột về lợi ích với các cộng đồng vùng đệm, đồng thời nâng cao trách nhiệm của người dân địa phương đối với việc bảo vệ rừng - cũng là bảo vệ nguồn thu nhập của chính họ.

Kết quả của nhiều nghiên cứu đã liệt kê một số rào cản phổ biến khiến cộng đồng không thể tham gia có hiệu quả vào hoạt động DLST: 1) dân trí thấp và nhận thức chưa đầy đủ về DLST; 2) thiếu kiến thức, kỹ năng về du lịch; 3) thiếu hỗ trợ về tài chính; 4) cộng đồng xem DLST là công việc và nguồn thu có tính thời vụ, do đó thiếu ý thức về tính bền vững cần có của DLST; 5) chênh lệch về quyền lực đối với tài nguyên du lịch và cơ chế phân chia lợi ích không đủ hấp dẫn để tạo động lực tham gia.

Việc Ban quản lý cùng với cộng đồng vùng đệm tham gia cung cấp dịch vụ DLST diễn ra khá phổ biến tại Việt Nam, đặc biệt là ở những điểm đến đẹp và dễ tiếp cận. Tuy nhiên, mức độ hợp tác công - tư giữa Ban quản lý và các đối tượng cung cấp dịch vụ tư nhân còn thấp, dẫn đến tình trạng đôi khi hai bên xem nhau như các đối thủ cạnh tranh nhiều hơn là đối tác, làm giảm khả năng tận dụng thế mạnh của nhau để cùng nâng cao thu nhập và bảo vệ tài nguyên.

Ban quản lý các khu RĐD và PH, tất nhiên, không thể xử lý được tất cả các rào cản nêu trên. Chẳng hạn như việc hỗ trợ về tài chính để phát triển sản phẩm và dịch vụ du lịch trong cộng đồng không thể đến từ các Ban quản lý. Tuy nhiên, các Ban quản lý vẫn có thể hỗ trợ được cộng đồng người dân thông qua việc đầu tư vào cơ sở hạ tầng và sản phẩm du lịch dùng chung (như đường vào các điểm đến, quảng bá điểm đến,...); đào tạo, nâng cao nhận thức, trang bị kiến thức và kỹ năng cung cấp dịch vụ DLST. Quan trọng hơn, việc tạo điều kiện để người dân cùng tham gia lập kế hoạch, ra quyết định, xác định cơ chế chia sẻ lợi ích, đồng thời phân định trách nhiệm trong việc bảo vệ tài nguyên du lịch, tài nguyên rừng sẽ giúp trao quyền, cải thiện đáng kể mức độ tham gia chủ động và tích cực của cộng đồng vùng đệm.

## **CUNG CẤP DỊCH VỤ DU LỊCH SINH THÁI TRONG RỪNG ĐẶC DỤNG VÀ PHÒNG HỘ LÀ MỘT HOẠT ĐỘNG KINH DOANH VÀ CẦN ĐẢM BẢO HIỆU QUẢ KINH TẾ**

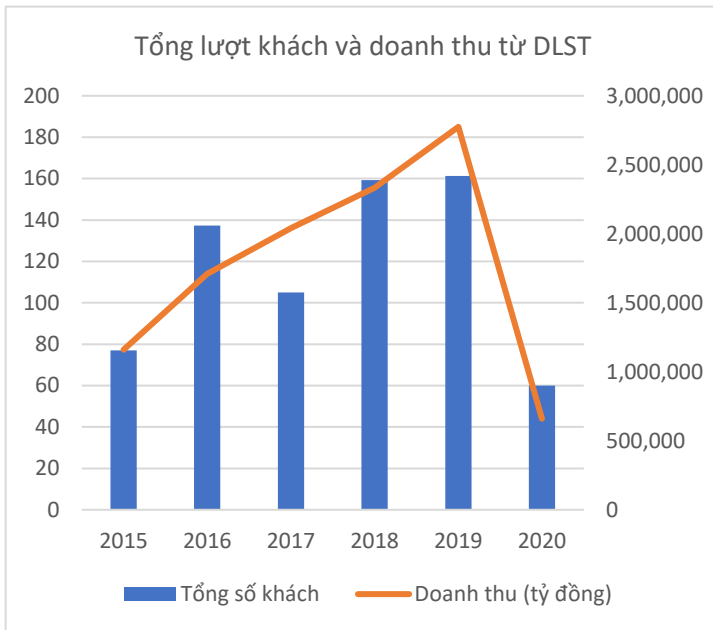
“Mang lại nguồn tài chính phục vụ cho công tác bảo tồn và phát triển các điểm đến du lịch” là một trong các nguyên tắc được nêu trong Hướng dẫn. Hoạt động DLST của các Ban quản lý không thể chỉ hướng đến mục tiêu tạo nguồn thu đủ để vận hành bộ máy và giáo dục môi trường thông qua hoạt động du lịch mà còn phải đảm bảo tạo ra nguồn thu có ý nghĩa để tái đầu tư cho việc nâng cao chất lượng dịch vụ DLST và cho công tác bảo vệ, bảo tồn đa dạng sinh học và phát triển rừng. Với nhiều Ban quản lý, đây là một thách thức rất lớn, cần có thời gian đủ dài để có thể thực hiện được.

### **Dù nguồn thu từ DLST của một số Ban quản lý là khả quan, nhưng rất ít Ban quản lý có đủ điều kiện để cung cấp dịch vụ DLST**

Theo báo cáo của các BQL RĐD và PH, hiện chỉ có 61 trong tổng số 167 khu RĐD có tổ chức hoạt động kinh doanh dịch vụ DLST, nghỉ dưỡng, giải trí. Nói cách khác, không đến 37% các khu RĐD có cung cấp dịch vụ này, chưa nói đến dịch vụ được cung cấp có đạt tiêu chuẩn về DLST hay không.

Tính đến năm 2020, cả nước có 216 Ban quản lý rừng phòng hộ được giao quản lý 5.905.870 ha diện tích tự nhiên, chiếm 34% diện tích đất quy hoạch cho lâm nghiệp. Có rất ít BQL RPH tổ chức các hoạt động DLST.





### Kinh doanh du lịch tại các VQG

Nguồn: VNForest (2019; 2020); Phạm Hồng Long (2021)

3,43%<sup>17</sup>. Hơn nữa, năm 2020, do tác động của dịch bệnh Covid-19, tổng số khách du lịch đến các VQG, KBTTN giảm đến 66% (còn khoảng 900.000 lượt khách) và tổng doanh thu nhập từ du lịch cũng giảm đến 69% (còn khoảng 44 tỷ đồng) so với năm 2019.

Điều này cho thấy: i) không phải Ban quản lý nào cũng có đủ năng lực cung cấp dịch vụ DLST; và ii) có nhiều yếu tố rủi ro có thể ảnh hưởng đến hiệu quả kinh doanh DLST, ví dụ như dịch bệnh kéo dài. Các BQL khó có thể huy động được nguồn thu đủ lớn và ổn định từ việc cung cấp dịch vụ DLST để tái đầu tư cho công tác bảo tồn trong một thời gian ngắn. Do đó, các Ban quản lý cần xây dựng kế hoạch thực hiện và kế hoạch tài chính một cách cân trọng, có chiến lược dài hạn, có đặt rõ mục tiêu cho từng giai đoạn cụ thể để có thể đảm bảo việc cung cấp dịch vụ DLST không ảnh hưởng đến nguồn lực của các hoạt động khác. Nói cách khác, bên cạnh việc bảo tồn tài nguyên thì yêu cầu tối thiểu trong kinh doanh dịch vụ du lịch ở khu vực này là không lỗ.

### Xem xét đầy đủ các yếu tố ảnh hưởng đến hiệu quả kinh doanh DLST, đặc biệt là nguồn vốn đầu tư, sẽ giúp các Ban quản lý hạn chế rủi ro về đầu tư không hiệu quả

Có nhiều yếu tố ảnh hưởng đến hiệu quả kinh doanh DLST trong RĐĐ và PH. Các yếu tố này đã được liệt kê trong Hướng dẫn và cần được các Ban quản lý phân tích đầy đủ khi xây dựng phương án kinh doanh cho Đề án DLST của mình: đa dạng sinh học; cảnh quan thiên nhiên tiêu biểu làm cơ sở cho việc phát triển DLST, nghỉ dưỡng và giải trí; tiềm năng du lịch văn hóa; hệ thống giao thông đến điểm đến; tổ chức quản lý và nguồn nhân lực; cơ sở hạ tầng phục vụ du lịch; các loại hình, sản phẩm du lịch hiện có và có thể phát triển; mức độ đầu tư hiện tại và khả năng huy động vốn đầu tư trong tương lai; hiện trạng xúc tiến, quảng bá du lịch; hiện trạng tham gia của cộng đồng,...

Thu nhập từ DLST, nghỉ dưỡng, giải trí phụ thuộc khá nhiều vào mức đầu tư ban đầu về cơ sở hạ tầng và các sản phẩm du lịch có chất lượng cao. Các khu RĐĐ và PH có ưu thế đặc biệt về tài nguyên du lịch tự nhiên và văn hóa, nhưng phần lớn đều có nhiều hạn chế đối với các yếu tố khác, trong đó mức đầu tư thấp, dẫn đến cơ sở hạ tầng du lịch yếu kém là hạn chế quan trọng của các Ban quản lý, đặc biệt là Ban quản lý các khu bảo tồn thiên nhiên và RPH.

Hoạt động du lịch trong các khu RĐĐ tăng trưởng đáng kể trong những năm gần đây cả về tổng lượt khách lẫn doanh thu<sup>15</sup>. Đỉnh điểm là năm 2019, các VQG và KBTTN đón 2,42 triệu lượt khách, doanh thu đạt 185 tỷ đồng. Tuy nhiên, các VQG có cung cấp dịch vụ du lịch thu hút đến 97,5% tổng số du khách và chiếm đến 99% tổng doanh thu từ DLST, phần lớn trong số đó thuộc về khoảng hơn 10 Vườn quốc gia có thu nhập cao nhất từ dịch vụ du lịch. Trong khi đó, các khu dự trữ thiên nhiên, dù có số lượng lớn hơn, chỉ đón tiếp được 2,5% tổng số lượt khách tham quan và thu được khoảng 1% trong tổng doanh thu từ du lịch của toàn ngành lâm nghiệp<sup>16</sup>.

Nguồn thu từ DLST hiện nay vẫn chiếm tỷ trọng tương đối thấp và không ổn định trong tổng kinh phí của các Ban quản lý. Một khảo sát của Bộ NN&PTNT cho thấy thu nhập từ vé vào cửa và từ dịch vụ DLST của cả ba hình thức tự tổ chức, cho thuê môi trường rừng và hợp tác, liên kết chỉ chiếm khoảng

<sup>15</sup> Theo Báo cáo “Current State of Ecotourism Development in Special-Use and Protected Forests in Vietnam. Hanoi: Ministry of Agriculture and Rural Development - Department of Forestry” (Bộ NN&PTNT, 2020), năm 2015, tất cả các khu rừng đặc dụng trên phạm vi cả nước đón trên 1,15 triệu lượt khách, doanh thu đạt 77,3 tỷ đồng. Trong các năm tiếp theo, doanh thu tăng dần lên 114 tỷ đồng vào năm 2016 và 136 tỷ đồng vào năm 2017. Số lượt khách tiếp tục tăng lên đến 2,39 triệu vào năm 2018 và 2,420 triệu vào năm 2019; doanh thu tương ứng đạt 155,5 tỷ và 185 tỷ đồng. .

<sup>16</sup> Bộ NN&PTNT. (2019). Hiện trạng rừng đặc dụng và phòng hộ Việt Nam năm 2017-2018. Tài liệu nội bộ.

<sup>17</sup> Phạm Thu Thủy và cộng sự (2018). Opportunities and challenges in mobilizing finance to implement Vietnam’s Forestry Development Strategy for 2006–2020. Occasional Paper. CIFOR. Hanoi.

Tính bình quân, đầu tư cho cơ sở hạ tầng từ ngân sách nhà nước chiếm khoảng 52,48% tổng kinh phí hàng của các Ban quản lý trong giai đoạn 2000-2010<sup>18</sup>, nhưng đang có xu hướng giảm dần và chỉ còn khoảng 11%/năm trong giai đoạn 2014-2020<sup>19</sup> do phần lớn các Ban quản lý đã hoàn thành đầu tư cơ sở hạ tầng về trụ sở và các công trình phục vụ quản lý, bảo vệ rừng. Trên thực tế, đầu tư cho các Vườn quốc gia thường vượt trội: ngân sách trung bình của các VQG cao hơn các Khu BTTN từ 4,5 đến 6,75 lần trong giai đoạn 2011-2015<sup>20</sup>. Trong giai đoạn 2014-2020, đầu tư cho các VQG bình quân cao hơn các Khu BTNN khoảng 30% trên mỗi đơn vị diện tích<sup>21</sup>. Ngân sách bình quân của các VQG do Bộ NN&PTNT quản lý<sup>22</sup> cao gấp 7 ngân sách của các VQG do địa phương quản lý trong giai đoạn 1997-2001 và gấp 3 lần trong giai đoạn 2001-2006<sup>23</sup>. Đây là một trong các lý do tại sao thu nhập từ DLST của các VQG chiếm tỷ lệ áp đảo so với các Khu BTTN, trong đó các VQG do Trung ương quản lý luôn nằm trong nhóm các VQG có thu nhập từ DLST cao nhất trong hệ thống RĐD và PH Việt Nam.

Nếu không đảm bảo được, hoặc không thể xác định được nguồn vốn đầu tư phát triển hạ tầng du lịch, các Ban quản lý, đặc biệt là các Ban quản lý khu bảo tồn thiên nhiên và RPH cần hết sức cẩn trọng và chỉ nên quyết định xây dựng và thực hiện Đề án DLST của mình khi có đủ điều kiện về nguồn vốn. Trong bối cảnh nguồn vốn đầu tư từ ngân sách nhà nước bị hạn chế, việc xem xét huy động nguồn lực từ khu vực tư nhân thông qua các hình thức cho thuê môi trường rừng và hợp tác, liên kết rất cần được các Ban quản lý cân nhắc. Tuy nhiên, cần lưu ý rằng các hình thức thu hút đầu tư này đòi hỏi các Ban quản lý phải có năng lực tốt trong việc quản lý điểm đến. Vấn đề này sẽ được thảo luận ở phần sau của tài liệu này.

### **Nguồn nhân lực được đào tạo về DLST có vai trò quan trọng đối với thành công của các hoạt động DLST**

Diễn đàn Kinh tế Thế giới xếp Việt Nam ở vị trí 67 trong tổng số 136 quốc gia và vùng lãnh thổ theo 14 tiêu chí cạnh tranh du lịch, trong đó, các tiêu chí được xếp thứ hạng cao, là cơ sở cho du lịch Việt Nam phát triển bao gồm: tài nguyên văn hóa (xếp hạng 30/136), tài nguyên thiên nhiên (34/136), giá cả cạnh tranh (35/136) và nhân lực, thị trường của ngành du lịch (37/136). Trong khi đó, tại nhiều khu RĐD và PH, người trực tiếp cung cấp dịch vụ DLST lại thường là cán bộ kiểm lâm chưa qua đào tạo về DLST hoặc chỉ một số ít được đào tạo ngắn hạn được giao nhiệm vụ làm DLST.

Điều này dẫn đến tính chuyên nghiệp trong cung cấp dịch vụ thấp và khả năng thu hút khách du lịch rất hạn chế. Nếu xây dựng Đề án DLST theo phương án “tự tổ chức”, các BQL cần có lộ trình cụ thể để đào tạo nguồn nhân lực hiện có và tận dụng nguồn nhân lực đã được đào tạo chuyên nghiệp từ thị trường bên ngoài.

## **QUẢN LÝ TỐT ĐIỂM ĐẾN LÀ YÊU CẦU THEN CHỐT CỦA VIỆC ĐẢM BẢO TÍNH BỀN VỮNG VỀ MẶT VĂN HÓA - XÃ HỘI, MÔI TRƯỜNG CỦA HOẠT ĐỘNG DU LỊCH SINH THÁI TRONG RỪNG ĐẶC DỤNG VÀ PHÒNG HỘ**

Phát triển DLST trong RĐD và PH ở Việt Nam hiện vẫn thiếu những chính sách và hướng dẫn cụ thể để làm cơ sở triển khai hoạt động. Trong các văn bản pháp luật có liên quan đã có một số điều quy định về hoạt động DLST. Tuy nhiên, vẫn còn thiếu các quy định và hướng dẫn chi tiết để triển khai thực hiện các cơ chế kết hợp kinh doanh du lịch, các hướng dẫn về thu hút cộng đồng tham gia và các tiêu chí đánh giá loại hình DLST. Việc thiếu các quy định và hướng dẫn chi tiết không những làm cho các RĐD và PH lúng túng trong công tác triển khai mà còn là lỗ hổng để các công ty du lịch phát triển loại hình du lịch đại trà tại các RĐD và PH lấy danh nghĩa là DLST.

### **Hoạt động DLST cần được quy hoạch và có kế hoạch cụ thể để giảm thiểu tác động tiêu cực đến môi trường, tài nguyên rừng và không gian văn hóa quanh các khu RĐD và PH**

Theo báo cáo kiểm tra hoạt động kinh doanh DLST tại VQG/KBT của Tổng cục Lâm nghiệp năm 2017 có 56/61 VQG/KBT tổ chức hoạt động DLST khi chưa có đề án phát triển DLST, 60/61 VQG/KBT chưa có dự án đầu tư được cấp có thẩm quyền phê duyệt theo quy định của pháp luật. Sự phát triển DLST thiếu quy hoạch

<sup>18</sup> Phạm Thu Thủy và cộng sự (2018). Opportunities and challenges in mobilizing finance to implement Vietnam's Forestry Development Strategy for 2006–2020. Occasional Paper. CIFOR. Hanoi.

<sup>19</sup> Emerton, L et al. (2021). Review of PA financial status in Viet Nam: 'self-financing' needs, options & ways forward. Report to Conservation, Sustainable Use of Forest Biodiversity & Ecosystem Services in Viet Nam. Hanoi.

<sup>20</sup> Tran Thi Thu Ha (2018) Biodiversity Finance Initiative (BIOFIN) Viet Nam – Biodiversity Expenditure Review. United Nations Development Programme (UNDP), Hanoi.

<sup>21</sup> Emerton, L et al. (2021). Review of PA financial status in Viet Nam: 'self-financing' needs, options & ways forward. Report to Conservation, Sustainable Use of Forest Biodiversity & Ecosystem Services in Viet Nam. Hanoi.

<sup>22</sup> Các VQG do Bộ NN&PTNT quản lý bao gồm: Vườn quốc gia Tam Đảo; Vườn quốc gia Ba Vì; Vườn quốc gia Cúc Phương; Vườn quốc gia Bạch Mã; Vườn quốc gia Cát Tiên; Vườn quốc gia YokDon.

<sup>23</sup> Emerton, L et al. (2021). Review of PA financial status in Viet Nam: 'self-financing' needs, options & ways forward. Report to Conservation, Sustainable Use of Forest Biodiversity & Ecosystem Services in Viet Nam. Hanoi.

là một trong các nguyên nhân dẫn đến hệ quả tiêu cực như gây áp lực lên tài nguyên và môi trường, chất lượng dịch vụ du lịch chưa cao, còn thiếu sản phẩm DLST đích thực<sup>24</sup>.

Hướng dẫn xây dựng Đề án DLST của Tổng cục Lâm nghiệp, bằng cách yêu cầu các Ban quản lý phải đưa ra phương án cụ thể và khả thi để giải quyết từng tình huống rủi ro khi cung cấp dịch vụ DLST, nghỉ dưỡng, giải trí, giúp hạn chế và giảm thiểu các tác động tiêu cực.

**Huy động nguồn lực từ khu vực tư nhân thông qua cho thuê môi trường rừng và hợp tác, liên kết là rất cần thiết, nhưng cần có những hướng dẫn chi tiết để các Ban quản lý đảm bảo giám sát và quản lý tốt các hoạt động của doanh nghiệp đối tác**

Hiện nay, hoạt động DLST trong RĐD và PH được tổ chức theo 3 hình thức: (1) Tự tổ chức (56 khu); (2) Hợp tác, liên kết (11 khu); và (3) Cho thuê môi trường rừng (13 khu). Như vậy, phần lớn các RĐD, RPH tự tổ chức kinh doanh du lịch (gần 92%), trong đó một số khu có kết hợp với việc hợp tác, liên kết hoặc cho thuê môi trường rừng để phát triển du lịch sinh thái<sup>25</sup>.

Đối với phương thức tự tổ chức, Ban quản lý khu RĐD gặp nhiều khó khăn khi nguồn lực đầu tư cho hoạt động kinh doanh DLST còn hạn chế, không đáp ứng được yêu cầu về tổ chức, quản lý, các khu RĐD thường ở những vị trí địa lý, điều kiện kinh tế còn khó khăn, hạ tầng giao thông chưa được đầu tư phát triển; nguồn nhân lực chưa được đào tạo cơ bản để tham gia hoạt động kinh doanh DLST<sup>26</sup>.

Hình thức hợp tác, liên kết được tiến hành tương đối thành công ở một số VQG và KBTTN như: Ba Bè, Ba Vì, Cát Tiên, Phong Nha Kẻ Bàng, Hoàng Liên ... Tuy nhiên, do thiếu các hướng dẫn chi tiết nên thực tế các Ban quản lý và các doanh nghiệp còn gặp nhiều khó khăn trong việc thiết lập liên doanh, thống nhất các thỏa thuận và phương thức góp vốn xác định quyền hạn và trách nhiệm của mỗi bên trong quản lý và hoạt động.

Hình thức cho thuê môi trường rừng có những mặt tích cực như: thu hút đầu tư cho các RĐD, RPH, từ đó đóng góp doanh thu cho công tác bảo tồn; các khu vực rừng đang ký hợp đồng với các doanh nghiệp thường được bảo vệ tốt hơn, Nhà nước không phải bỏ kinh phí khoán bảo vệ,... Tuy nhiên, hình thức cho thuê môi trường rừng năm đòi hỏi các Ban quản lý phải có năng lực quản lý và giám sát tốt, đảm bảo các dự án DLST được xây dựng và vận hành theo đúng các quy định của pháp luật.

## KẾT LUẬN VÀ KHUYẾN NGHỊ

### KẾT LUẬN

*“Các khu rừng đặc dụng, phòng hộ sẽ phải từng bước tự chủ được về tài chính, thông qua tăng nguồn thu từ dịch vụ môi trường rừng và phát triển DLST. Đến năm 2025, 50% các khu rừng đặc dụng và phòng hộ có hoạt động DLST, nghỉ dưỡng, giải trí đạt hiệu quả; hàng năm thu hút 15-20% lượng khách du lịch tại Việt Nam”<sup>27</sup>*

**Ông Nguyễn Quốc Trị, Tổng cục trưởng Tổng cục Lâm nghiệp**

trọng cho công tác quản lý, bảo vệ và phát triển rừng bền vững. Tuy nhiên, chức năng quan trọng nhất của các khu RĐD, RPH lại là bảo tồn sự đa dạng sinh học tài nguyên rừng, với Hướng dẫn vừa ban hành, ngành Lâm nghiệp đã đưa ra các yêu cầu rõ ràng, tiệm cận với các nguyên tiêu chuẩn quốc tế về DLST, qua đó nhấn mạnh yêu cầu đảm bảo cân bằng giữa mục tiêu huy động nguồn lực bổ sung cho công tác quản lý, bảo vệ, phát triển rừng và bảo tồn đa dạng sinh học với các mục tiêu phát triển bền vững khác.

Cung cấp dịch vụ DLST đúng nghĩa là một yêu cầu rất thách thức và cần được lên kế hoạch một cách cẩn trọng. Việc cung cấp, phân tích đầy đủ các thông tin được yêu cầu trong Hướng dẫn sẽ giúp các Ban quản lý xác định đúng vị trí, định hướng của mình để có quyết định chuẩn xác.

Trong *Chiến lược phát triển du lịch Việt Nam đến năm 2020, tầm nhìn 2030*, DLST được xếp ưu tiên thứ ba, chỉ sau Du lịch biển và Du lịch văn hóa. Tuy nhiên, việc thiếu các hướng dẫn cụ thể về DLST phần nào khiến loại hình du lịch này phát triển thiếu quy hoạch và không đáp ứng đầy đủ các yêu cầu của DLST.

Ngành Lâm nghiệp định hướng phát triển DLST thành một trong các dịch vụ đem lại nguồn thu quan

<sup>24</sup> Bùi Thị Minh Nguyệt. 2018. Phát triển du lịch sinh thái: cơ hội huy động nguồn tài chính cho bảo tồn đa dạng sinh học tại các vườn quốc gia của Việt Nam.

<sup>25</sup> Lê Văn Lan, Bùi Xuân Trường (2018). Du lịch sinh thái tại các Vườn quốc gia và Khu bảo tồn thiên nhiên Việt Nam: Tiềm năng, thách thức và giải pháp. <http://vnppa.org/du-lich-sinh-thai-tai-cac-vuon-quoc-gia-va-khu-bao-ton-thien-nhien-viet-nam-tiem-nang-thach-thuc-va-giai-phap.html>. Published on 25/10/2018. Last access on 22/10/2021.

<sup>26</sup> Tổng cục Lâm Nghiệp, 2020. Báo cáo thực trạng và giải pháp phát triển du lịch sinh thái các khu rừng đặc dụng, phòng hộ ở Việt Nam.

<sup>27</sup> TCLN. (2021). Rừng đặc dụng, phòng hộ là lõi của phát triển bền vững. <http://tongcucclamnghep.gov.vn/LamNghiep/Index/bo-truong-nguyen-xuan-cuong-rung-dac-dung-phong-ho-la-loi-cua-phat-trien-ben-vung-4107>. Published on 19/12/2019. Last access on 22/10/2021.



## CÁC KHUYẾN NGHỊ

### Khuyến nghị cho các Ban quản lý RĐĐ và PH

- Cần lưu ý rằng DLST không chỉ là phương tiện để tăng nguồn thu cho đơn vị. DLST còn phải là cơ hội để giáo dục môi trường, huy động sự tham gia của cộng đồng và các bên liên quan khác và chia sẻ lợi ích công bằng với các đối tượng này. Trong nhiều trường hợp, các Ban quản lý có thể chấp nhận giảm một phần nguồn thu để tạo điều kiện cho cộng đồng tham gia vào hoạt động DLST, qua đó nâng cao trách nhiệm của cộng đồng trong việc tham gia bảo vệ tài nguyên rừng – cũng là tài nguyên du lịch.
- Mặc dù mong muốn và kỳ vọng phát triển DLST của ngành Lâm nghiệp là rất lớn, việc đầu tư cho DLST cần được tính toán cẩn trọng trên cơ sở xem xét tất cả các yếu tố có thể ảnh hưởng đến hiệu quả kinh doanh, tránh tình trạng đầu tư lãng phí và không hiệu quả. Việc cung cấp đủ các thông tin theo Đề cương của Đề án do Tổng cục Lâm nghiệp giới thiệu, các Ban quản lý sẽ có đủ cơ sở để quyết định có nên cung cấp dịch vụ DLST hay không, và nếu có thì theo hình thức nào. Trong số các yếu tố nêu trên, các Ban quản lý cần đặc biệt lưu ý khả năng huy động vốn đầu tư và lộ trình nâng cao năng lực của đội ngũ cán bộ cung cấp dịch vụ DLST.
- Các Ban quản lý không được đánh đổi lợi ích môi trường để đổi lấy lợi ích kinh tế. Cả trong trường hợp tự tổ chức hay cho thuê môi trường rừng và hợp tác, liên kết, các Ban quản lý phải đóng vai trò giám sát để đảm bảo các dịch vụ DLST, sản phẩm DLST là lượng khách không vượt quá sức tải của khu RĐĐ, PH và không làm ảnh hưởng tiêu cực đến các khu vực có giá trị bảo tồn cao.

### Khuyến nghị cho Tổng cục Lâm nghiệp

- Trong khuôn khổ “*Đề án tăng cường năng lực quản lý hệ thống khu bảo tồn đến năm 2025, tầm nhìn 2030*”<sup>28</sup>, Tổng cục Lâm nghiệp, thông qua Vụ Quản lý RĐĐ và PH, đã tổ chức một số lớp tập huấn cho các Ban quản lý RĐĐ và PH về phát triển DLST. Tổng cục cần tiếp tục đầu tư hoàn thiện nội dung, giáo trình và tổ chức các chương trình tập huấn tương tự trong thời gian tới.
- Hướng dẫn xây dựng Đề án DLST, nghi dưỡng, giải trí này cần được chia sẻ rộng rãi tới các cơ quan có trách nhiệm thẩm định, phê duyệt Đề án nhất là ở địa phương, bao gồm UBND cấp tỉnh và các Sở, ngành có liên quan.
- Trong ba hình thức tổ chức DLST trong RĐĐ và PH, hình thức hợp tác, liên kết vẫn còn một số vướng mắc về mặt quy định, chẳng hạn như về phương thức góp vốn bằng ngân sách, cơ sở vật chất do nhà nước đầu tư và chia sẻ lợi ích giữa Ban quản lý với các nhà đầu tư. Tổng cục Lâm nghiệp cần phối hợp với các cơ quan liên quan ở Trung ương và địa phương để đưa ra hướng dẫn pháp lý cụ thể trong thời gian tới.

<sup>28</sup> Quyết định 626/QĐ-TTg ngày 10/5/2017 về việc Phê duyệt “*Đề án tăng cường năng lực quản lý hệ thống khu bảo tồn đến năm 2025, tầm nhìn 2030*”

Programme on Conservation, Sustainable Use of  
Forest Biodiversity and Ecosystem Services in Viet Nam

Unit 021, 2<sup>nd</sup> Floor, Coco Building

14 Thuy Khue Str., Tay Ho District, Hanoi, Viet Nam

T: +84 24 39 32 95 72

E: [office.biodiversity@giz.de](mailto:office.biodiversity@giz.de)

I: [www.giz.de/viet-nam](http://www.giz.de/viet-nam)

<https://snrd-asia.org/conservation-and-sustainable-use-of-biodiversity-and-ecosystem-services-of-forests-in-vietnam/>

