|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **BỘ VĂN HÓA, THỂ THAO VÀ DU LỊCH**  **\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_**  Số: /BC-BVHTTDL |  | **CỘNG HÒA XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM**  **Độc lập - Tự do - Hạnh phúc**  **\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_**  *Hà Nội, ngày tháng năm 2016* |

DỰ THẢO (ngày 06/6/2016)

**BÁO CÁO**

**Đánh giá tác động của Dự thảo Nghị định quy định**

**về quản lý và bảo vệ di sản văn hóa và thiên nhiên thế giới ở Việt Nam**

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

Kính gửi: Chính phủ

Căn cứ Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật ngày 03/6/2008 và Nghị định số 24/2009/NĐ-CP ngày 05/3/2009 của Chính phủ quy định chi tiết và biện pháp thi hành ban hành văn bản quy phạm pháp luật; thực hiện chương trình xây dựng pháp luật năm 2016, Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch đã tổ chức xây dựng Dự thảo “Nghị định quy định về quản lý, bảo vệ di sản văn hóa và thiên nhiên thế giới ở Việt Nam”.

Sự cần thiết, mục tiêu, quan điểm chỉ đạo xây dựng Dự thảo Nghị định và nội dung cơ bản của Nghị định này đã được nêu trong Tờ trình. Báo cáo này tập trung đề cập một số tác động chính của “Nghị định quy định về quản lý và bảo vệ di sản văn hóa và thiên nhiên thế giới ở Việt Nam”, như sau:

**1. Thể hiện sự thống nhất, minh bạch của hệ thống pháp luật, tạo thuận lợi cho việc thực thi pháp luật về hoạt động quản lý, bảo vệ di sản văn hóa và thiên nhiên thế giới; góp phần nâng cao nhận thức, ý thức chấp hành pháp luật của công chúng, của các tổ chức, cá nhân có quyền và nghĩa vụ liên quan**

Nội dung Nghị định phù hợp với các chủ trương, chính sách của Nhà nước, không trái với các quy định của Hiến pháp, thống nhất, đồng bộ với các quy định của Công ước UNESCO 1972 về Bảo vệ Di sản Văn hóa và Thiên nhiên Thế giới (sau đây gọi là Công ước Di sản Thế giới), phù hợp với Luật Di sản văn hóa và Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Di sản văn hóa, Luật Bảo vệ và Phát triển rừng, Luật Đa dạng sinh học, Luật Thủy sản, Luật Đầu tư công, Luật Ngân sách nhà nước và các quy định pháp luật khác có liên quan. Vì vậy, Nghị định đảm bảo sự thống nhất, đồng bộ của hệ thống pháp luật, bước đầu tạo thuận lợi cho các tổ chức, cá nhân hoạt động trên lĩnh vực quản lý, bảo vệ di sản thế giới thực hiện đầy đủ quyền và nghĩa vụ của mình.

Nghị định được ban hành sẽ góp phần:

- Nâng cao nhận thức và ý thức chấp hành pháp luật của công chúng, của tổ chức, cá nhân về bảo vệ và phát huy giá trị di sản thế giới - loại hình di sản có giá trị nổi bật toàn cầu cần được bảo vệ bền vững cho các thế hệ hiện tại và tương lai của toàn nhân loại.

- Nâng cao nhận thức của toàn xã hội đối với vai trò, ý nghĩa, giá trị của di sản thế giới, từ đó khích lệ, thu hút được sự quan tâm của các địa phương, các cấp, các ngành và nhân dân trong cả nước cùng chung tay trong công cuộc quản lý, bảo vệ và phát huy giá trị các di sản thế giới.

- Tăng cường công tác đầu tư bảo vệ, bảo tồn, tôn tạo và phát huy giá trị di sản thế giới ở Việt Nam.

- Nâng cao năng lực của các đơn vị trực tiếp quản lý, bảo vệ di sản thế giới, đáp ứng yêu cầu về bảo vệ, bảo tồn, tôn tạo và phát huy giá trị di sản thế giới.

- Thúc đẩy phát triển kinh tế, văn hóa và du lịch bền vững ở các địa phương có di sản thế giới, qua đó, giới thiệu, quảng bá và nâng cao hình ảnh của Việt Nam trên thế giới, góp phần thúc đẩy phát triển kinh tế của các địa phương nơi có di sản thế giới.

**2. Góp phần từng bước hoàn thiện pháp luật về quản lý, bảo vệ và phát huy giá trị di sản thế giới**

Trong những năm qua, các di sản thế giới ở nước ta luôn nhận được sự quan tâm của Đảng và Nhà nước, sự ủng hộ, giúp đỡ có hiệu quả của cộng đồng quốc tế, sự nỗ lực của các ngành, các cấp ở Trung ương và địa phương, nhờ đó, công tác quản lý, bảo tồn và phát huy giá trị di sản đã đạt được nhiều kết quả quan trọng, đó là:

- Hệ thống văn bản pháp lý từ Trung ương tới địa phương về quản lý, bảo vệ và phát huy giá trị di tích lịch sử - văn hóa, danh lam thắng cảnh nói chung, di sản thế giới nói riêng được ban hành và ngày càng hoàn thiện.

- Hầu hết các Di sản Thế giới đã có Quy hoạch tổng thể bảo quản, tu bổ, phục hồi và phát huy giá trị, như: Quần thể di tích Cố đô Huế, Khu Di tích Mỹ Sơn, Khu Phố cổ Hội An, Khu Trung tâm Hoàng thành Thăng Long - Hà Nội, Thành Nhà Hồ, Vịnh Hạ Long. Đồng thời, những năm trước đây, thông qua Chương trình mục tiêu quốc gia về văn hóa, trong đó có chương trình chống xuống cấp, tu bổ, tôn tạo di tích, hầu hết các khu di sản thế giới đều đã được bảo quản, tu bổ, phục hồi, chống xuống cấp bằng nhiều biện pháp khác nhau như chống dột, chống sập, chống mối mọt, chống cây cỏ xâm thực, gia cố và thay thế các bộ phận bị hư hỏng. Nhiều di tích trong các di sản thế giới bị hư hỏng nghiêm trọng do chiến tranh và thiên tai đã được phục hồi, cảnh quan thiên nhiên ngày càng được quan tâm giữ gìn, tạo sự bền vững lâu dài cho các di sản thế giới.

- Nhận thức của toàn xã hội đối với vai trò, ý nghĩa, giá trị của di sản thế giới đã được nâng lên rõ rệt. Thực tế cho thấy, di sản ngày càng thể hiện vai trò quan trọng góp phần thúc đẩy phát triển kinh tế, văn hóa và du lịch bền vững ở các địa phương có di sản thế giới. Điều đó đã khích lệ, thu hút được sự quan tâm của các địa phương, các cấp, các ngành và nhân dân trong cả nước đối với việc bảo tồn và phát huy giá trị các di sản thế giới.

- Số lượng du khách trong và ngoài nước đến tham quan các di sản thế giới ngày một tăng. Tại Vịnh Hạ Long, Quần thể di tích Cố đô Huế, khi mới được công nhận là di sản thế giới chỉ có vài chục nghìn khách du lịch, đến nay đã thu hút tới trên 2 triệu khách tới tham quan, nghiên cứu, nhờ đó, riêng nguồn thu hằng năm từ tiền bán vé của những di sản này đã lên tới hàng trăm tỷ đồng (chưa kể nguồn thu từ các dịch vụ nhà hàng, khách sạn,.....). Số lượng khách tới tham quan, du lịch tại các khu di sản thế giới năm 2015 như sau: Vịnh Hạ Long đón trên 2,5 triệu lượt khách, thu từ vé đạt khoảng 540 tỷ đồng; Quần thể danh thắng Tràng An đón trên 5 triệu lượt khách, thu từ phí danh lam, phí chở đò và các dịch vụ khác (ăn uống, bán hàng lưu niệm) khoảng 675 tỷ đồng, trong đó khoản thu từ vé tham quan khoảng 230 tỷ đồng; Quần thể di tích Cố đô Huế đón khoảng 2 triệu lượt khách, thu từ vé khoảng 200 tỷ đồng; Khu phố cổ Hội An đón khoảng 1,1 triệu lượt khách, thu từ vé đạt khoảng 125 tỷ đồng; Vườn quốc gia Phong Nha - Kẻ Bàng đón khoảng 740 nghìn lượt khách, doanh thu từ phí tham quan và dịch vụ đạt khoảng 140 tỷ đồng; Khu Trung tâm Hoàng thành Thăng Long - Hà Nội đón gần 150 nghìn lượt khách, thu từ vé trên 3 tỷ; Khu Di tích Mỹ Sơn đón trên 270 nghìn lượt khách, thu từ vé khoảng 25 tỷ đồng; Thành Nhà Hồ đón khoảng 110.000 lượt khách, thu từ vé khoảng 440 triệu đồng. Điều này đã góp phần đáng kể thúc đẩy sự phát triển ngành du lịch, dịch vụ và sự tăng trưởng kinh tế của các địa phương, tạo thu nhập và thúc đẩy khu vực kinh tế cộng đồng phát triển, giải quyết việc làm thường xuyên cho hàng chục ngàn lao động.

- Quan hệ hợp tác song phương, đa phương được đẩy mạnh, nhiều di sản thế giới của Việt Nam đã nhận được sự hỗ trợ của UNESCO và các tổ chức, cá nhân nước ngoài trên nhiều lĩnh vực. Từ hỗ trợ đào tạo ở trong và ngoài nước, cung cấp trang thiết bị kỹ thuật bảo quản, bảo tồn di tích đến kinh phí, chuyên gia cho công tác bảo tồn và phát huy giá trị các di sản thế giới.

Tuy nhiên, trên thực tế, việc quản lý, bảo vệ các di sản thế giới ở Việt Nam còn bộc lộ nhiều bất cập, hạn chế, do:

- Các quy định, quy chế quản lý, bảo tồn, phát huy giá trị di sản thế giới ở nước ta còn thiếu, chưa đồng bộ. Cơ chế chính sách quản lý khai thác di sản chưa thực sự hoàn thiện. Hằng năm chưa được nghiên cứu, điều chỉnh kịp thời để phù hợp với thực tiễn phát sinh. Một số di sản như Khu Phố cổ Hội An, Khu Di tích Mỹ Sơn chưa có kế hoạch quản lý theo quy định tại Hướng dẫn thực hiện Công ước Di sản Thế giới. Một số nơi như Khu Trung tâm Hoàng thành Thăng Long - Hà Nội, Quần thể di tích Cố đô Huế, Khu Di tích Mỹ Sơn chưa có quy chế quản lý, bảo vệ di sản, hoặc đã có quy chế, nhưng chưa cập nhật, điều chỉnh cho phù hợp với những thay đổi diễn ra trong thực tế (Vịnh Hạ Long, Thành Nhà Hồ).

- Một số di sản thế giới chưa có quy hoạch tổng thể bảo quản, tu bổ, phục hồi và phát huy giá trị di sản theo quy định tại Nghị định số 70/2012/NĐ-CP ngày 18/9/2012 của Chính phủ quy định thẩm quyền, trình tự, thủ tục lập, phê duyệt quy hoạch, dự án bảo quản, tu bổ, phục hồi di tích lịch sử - văn hóa, danh lam thắng cảnh (Vườn quốc gia Phong Nha - Kẻ Bàng, Quần thể danh thắng Tràng An), vì vậy, việc tu bổ, tôn tạo, phát huy giá trị di sản còn thiếu đồng bộ. Một số nơi như Khu Phố cổ Hội An, Khu Di tích Mỹ Sơn đã có quy hoạch tổng thể bảo quản, tu bổ, phục hồi và phát huy giá trị di sản, nhưng việc triển khai công tác tu bổ, tôn tạo di tích theo lộ trình đặt ra trong quy hoạch tổng thể còn chậm.

- Bộ máy quản lý của các di sản thế giới ở nước ta hiện nay rất khác nhau, cụ thể là: Các đơn vị trực thuộc Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, gồm: Trung tâm Bảo tồn Di tích cố đô Huế (750 người, trực thuộc Ủy ban nhân dân tỉnh Thừa Thiên - Huế), Trung tâm Bảo tồn Di sản Thăng Long - Hà Nội (222 người, trực thuộc Ủy ban nhân dân thành phố Hà Nội), Ban quản lý Vườn quốc gia Phong Nha - Kẻ Bàng (315 người, trực thuộc Ủy ban nhân dân tỉnh Quảng Bình), Ban quản lý Quần thể danh thắng Tràng An (80 người, trực thuộc Ủy ban nhân dân tỉnh Ninh Bình); Các đơn vị trực thuộc cấp huyện và Sở, gồm: Trung tâm quản lý bảo tồn Di sản văn hóa Hội An (75 người) và Ban Quản lý Di tích và Du lịch Mỹ Sơn (73 người) chỉ là các cơ quan trực thuộc Ủy ban nhân dân thành phố Hội An và huyện Duy Xuyên (tỉnh Quảng Nam), Ban Quản lý Vịnh Hạ Long (366 người) trực thuộc Ủy ban nhân dân thành phố Hạ Long (nhưng lại quản lý toàn bộ Vịnh Hạ Long nằm trên ranh giới của thành phố Hạ Long, thành phố Cẩm Phả và huyện Vân Đồn của tỉnh Quảng Ninh), Trung tâm bảo tồn di sản Thành Nhà Hồ (51 người) là cơ quan trực thuộc Sở Văn hóa, Thể thao và Du lịch tỉnh Thanh Hóa (di sản nằm trên địa bàn của huyện Vĩnh Lộc, tỉnh Thanh Hóa). Việc phân công, phân cấp, giao trách nhiệm cụ thể cho các Ban/Trung tâm quản lý di sản thế giới ở một số địa phương chưa tương xứng với tầm vóc quản lý di sản thế giới đã dẫn tới một số trở ngại nhất định trong quá trình vận hành, xử lý công việc, đồng thời chưa phát huy được năng lực của đội ngũ cán bộ làm công tác quản lý, bảo vệ di sản thế giới. Công tác nghiên cứu khoa học phục vụ cho hoạt động quản lý di sản còn yếu và không đồng đều giữa các khu di sản thế giới, do đó, thiếu những chuyên gia tầm cỡ quốc tế theo tiêu chuẩn của UNESCO trong lĩnh vực quản lý, bảo vệ các di sản thế giới.

- Vai trò, trách nhiệm, cơ chế phối hợp quản lý, bảo vệ di sản thế giới của các Ban/Trung tâm quản lý di sản thế giới và các cơ quan liên quan ở Trung ương, địa phương có di sản thế giới còn chưa rõ ràng, cụ thể, làm nảy sinh sự chồng chéo, ảnh hưởng tới quá trình xử lý những vấn đề nảy sinh từ hoạt động thực tiễn.

- Việc phát triển du lịch một cách mạnh mẽ trong khi chưa có đủ cơ sở hạ tầng, chưa có những công cụ pháp lý hữu hiệu để điều chỉnh các hành vi liên quan làm cho di sản có nguy cơ bị ô nhiễm do quá tải, nhất là trong mùa lễ hội, du lịch.

- Quy định quản lý và sử dụng nguồn thu, cơ cấu chi tại mỗi địa phương có di sản thế giới còn rất khác nhau. Nguồn ngân sách nhà nước dành cho hoạt động chống xuống cấp, tu bổ, tôn tạo và phát huy giá trị di sản thế giới chưa được bố trí đầy đủ so với mục tiêu đặt ra. Đặc biệt từ năm 2016, nguồn tài chính từ ngân sách nhà nước phục vụ cho hoạt động bảo vệ, tu bổ, tôn tạo và phát huy giá trị di sản thế giới được thực hiện theo quy định của Luật Đầu tư công năm 2014 và Luật Ngân sách nhà nước năm 2015, đòi hỏi cần có những quy định cụ thể hơn về việc sử dụng nguồn thu để bảo vệ, bảo tồn, tôn tạo và phát huy giá trị di sản thế giới, phù hợp với quy định của pháp luật ngân sách nhà nước.

Để từng bước khắc phục những hạn chế nêu trên, việc xây dựng Dự thảo Nghị định quy định về quản lý và bảo vệ di sản văn hóa và thiên nhiên thế giới, trong đó quy định: những hoạt động cụ thể cần phải thực hiện trong quá trình quản lý, bảo vệ di sản thế giới; nhiệm vụ của đơn vị trực tiếp quản lý, bảo vệ di sản thế giới và những yêu cầu cụ thể đối với các bộ phận chức năng của đơn vị; trách nhiệm của các cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan là cần thiết, góp phần quan trọng vào việc hoàn thiện những quy định của pháp luật về di sản văn hóa trong lĩnh vực mang tính đặc thù là quản lý, bảo vệ các di sản thế giới được UNESCO ghi danh; tăng cường công tác thanh tra, kiểm tra, giám sát nhằm bảo vệ bền vững các giá trị nổi bật toàn cầu, tính toàn vẹn và xác thực của di sản thế giới cho các thế hệ hiện tại và tương lai của toàn nhân loại thông qua việc cụ thể hóa các quy định pháp luật hiện hành, phù hợp với thực tiễn phát triển kinh tế - xã hội của đất nước.

**3. Góp phần hội nhập sâu rộng với quốc tế và UNESCO trong lĩnh vực quản lý, bảo vệ di sản thế giới**

Bên cạnh việc quản lý, bảo vệ di sản thế giới theo các quy định của pháp luật Việt Nam hiện hành, chúng ta cần đẩy mạnh việc thực hiện đầy đủ các cam kết với quốc tế trong việc tuân thủ Công ước Di sản Thế giới và Hướng dẫn thực hiện Công ước Di sản Thế giới (bản sửa đổi, bổ sung tháng 7/2016). Tuy nhiên, nội dung quy định tại pháp luật về di sản văn hóa của Việt Nam còn chưa đề cập tới một số quy định tại Hướng dẫn thực hiện Công ước Di sản Thế giới. Cụ thể như trường hợp lập kế hoạch quản lý di sản thế giới tại Dự thảo Nghị định là nhằm thực hiện quy định tại Đoạn 108 - 118 Hướng dẫn thực hiện Công ước Di sản Thế giới, trong đó, UNESCO đề nghị các di sản thế giới phải có kế hoạch quản lý di sản (trong những năm gần đây, UNESCO đã nhiều lần ra quyết định đề nghị Quần thể di tích Cố đô Huế phải lập kế hoạch quản lý di sản và năm 2015 tỉnh Thừa Thiên - Huế đã lập và phê duyệt Kế hoạch quản lý Quần thể di tích Cố đô Huế giai đoạn 2015 - 2020, định hướng đến 2030; các di sản khác của Việt Nam như: Khu trung tâm Hoàng thành Thăng Long - Hà Nội, Thành Nhà Hồ, Quần thể danh thắng Tràng An đều phải có kế hoạch quản lý trước khi đệ trình UNESCO công nhận là di sản thế giới).

Nghị định được ban hành sẽ là ví dụ điển hình trong hoạt động quản lý, bảo vệ các di sản thế giới của Việt Nam được UNESCO ghi danh thông qua một văn bản quy phạm pháp luật cụ thể, trở thành bài học kinh nghiệm cho nhiều quốc gia trên thế giới tham khảo, áp dụng. Bên cạnh đó, Nghị định này sẽ trực tiếp góp phần tạo ra môi trường pháp lý thuận lợi hơn nữa để hoạt động của các tổ chức, cá nhân được điều chỉnh bởi một hệ thống pháp luật ngày càng hoàn chỉnh, hiện đại, phù hợp thực tiễn; tăng cường năng lực của cơ quan nhà nước có thẩm quyền quản lý, bảo vệ di sản thế giới.

Trên đây là đánh giá một số nội dung chủ yếu về tác động của Dự thảo Nghị định quy định về quản lý và bảo vệ di sản văn hóa và thiên nhiên thế giới ở Việt Nam.

Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch trân trọng báo cáo Chính phủ xem xét, quyết định./.

|  |  |
| --- | --- |
| ***Nơi nhận:***  - Như trên;  - PTTg CP Vũ Đức Đam (*để báo cáo*);  - Văn phòng Chính phủ;  - Bộ Tư pháp*;*  - Bộ trưởng (*để báo cáo*);  - Lưu: VT, DSVH, PC, NVC.15. | **BỘ TRƯỞNG**  **Nguyễn Ngọc Thiện** |