

# GIẢI PHÁP TĂNG CƯỜNG QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ THỊ TRƯỜNG DU LỊCH

TRẦN XUÂN ẢONH

*Trường Chính trị Nguyễn Văn Cừ tỉnh Quảng Ninh*

**D**o có sự phát triển của sức sản xuất xã hội, ngày nay, thị trường du lịch đã mở rộng trên phạm vi toàn cầu, trở thành một nhu cầu, một hiện tượng phổ biến trong đời sống kinh tế - xã hội và đang phát triển với tốc độ nhanh. Du lịch còn là ngành kinh tế tổng hợp đã và đang trở thành ngành kinh tế then chốt, chiếm tỉ trọng không nhỏ trong nền kinh tế quốc dân của nhiều quốc gia. Thị trường du lịch là một trong những thị trường phát triển năng động nhất, hội tụ các yếu tố văn minh của nhân loại. Các quốc gia phát triển là các quốc gia có nền công nghiệp du lịch phát triển, thúc đẩy chuyển dịch cơ cấu kinh tế ngành và cơ cấu nền kinh tế quốc dân hợp lý và hiện đại.

Thị trường là phạm trù của nền sản xuất và lưu thông hàng hoá; trong đó, phản ánh toàn bộ quan hệ trao đổi giữa cung - cầu và toàn bộ các mối quan hệ như thông tin kinh tế, kĩ thuật, nảy sinh từ các mối quan hệ đó.

Như vậy, thị trường du lịch là bộ phận cấu thành của thị trường chung, một phạm trù của sản xuất và lưu thông hàng hoá, dịch vụ - du lịch. Các mối quan hệ và cơ chế kinh tế này được hình thành trên cơ sở yêu cầu của các quy luật sản xuất và lưu thông hàng hoá, tồn tại trong các hình thái kinh tế - xã hội nhất định.

Quá trình phát triển của thị trường du lịch chịu tác động của quy luật khách quan trong nền sản xuất xã hội. Song, thị trường này không thể thiếu vắng sự quản lý của nhà nước. Bởi vì, nhà nước là chủ thể đặc

biệt trong các quan hệ xã hội, bảo đảm cho các quan hệ xã hội được thực hiện theo hướng ngày một tự do hơn. Khi nói đến du lịch là nói đến con người đi tìm cái *chân, thiện, mỹ* để hưởng thụ, bảo vệ và tái tạo những sản phẩm, tài nguyên du lịch. Để đảm bảo cho việc tìm kiếm, hưởng thụ, bảo vệ và tái tạo những giá trị văn hoá của nhân loại, nhà nước phải đứng ra điều chỉnh các thành viên, các nhóm xã hội khác nhau thực hiện quyền và nghĩa vụ của mình khi tham gia quan hệ thị trường xã hội với tư cách là một chủ thể (người bán, người mua và người trung gian). Trật tự thị trường du lịch phải là trật tự mẫu mực, văn minh nhất vì nó gồm hầu hết các chủ thể có đủ các điều kiện để thực hiện hành vi văn minh trong sáng tạo, sử dụng, bảo vệ những sản phẩm và dịch vụ cao cấp.

*Luật Du lịch* năm 2005 là căn cứ pháp lý, công cụ điều chỉnh các quan hệ xã hội phát sinh trong lĩnh vực du lịch. Để tăng cường QLNN về thị trường du lịch cần phải làm tốt những nội dung cơ bản sau đây:

*Một là, xây dựng và thực hiện chiến lược, quy hoạch và chính sách phát triển thị trường du lịch.* Việc xây dựng chiến lược, quy hoạch, kế hoạch và chính sách phát triển thị trường du lịch phải phù hợp với chiến lược và quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội của đất nước, chiến lược phát triển của ngành Du lịch; bảo đảm chủ quyền quốc gia, quốc phòng, an ninh, trật tự, an toàn xã hội; bảo vệ, phát triển tài nguyên du lịch và môi trường, giữ gìn và

phát huy bản sắc văn hoá dân tộc. Đồng thời, bảo đảm cân đối hiện thực giữa cung và cầu, phát huy thế mạnh để tạo ra sản phẩm đặc thù của từng vùng, từng địa phương nhằm sử dụng hợp lý, hiệu quả tài nguyên du lịch; bảo đảm công khai, minh bạch trong mọi hoạt động du lịch.

*Hai là, xây dựng, ban hành và tổ chức thực hiện văn bản quy phạm pháp luật, tiêu chuẩn định mức kinh tế - kĩ thuật trong hoạt động du lịch.* Xuất phát từ đặc trưng của thị trường du lịch: đối tượng mua - bán chủ yếu là dịch vụ vô hình, còn sản phẩm dưới dạng vật chất rất nhỏ; quan hệ mua - bán bắt đầu ngay từ khi khách du lịch quyết định mua hàng đến khi khách trở về nơi thường trú của họ; thị trường du lịch có tính thời vụ... để xây dựng các văn bản quy phạm pháp luật phù hợp với đặc thù của thị trường này. Các tiêu chuẩn kinh tế - kĩ thuật phải được xây dựng khách quan phù hợp với điều kiện tổ chức, kinh tế - xã hội nhất định ở trong nước, khu vực và quốc tế. Các tiêu chuẩn kinh tế - kĩ thuật phải được pháp luật hoá, tức là nó phải trở thành quy phạm kinh tế - kĩ thuật bắt buộc với mọi chủ thể tham gia quan hệ thị trường du lịch (vừa là quy phạm pháp luật vừa là tiêu chuẩn kĩ thuật).

*Ba là, tuyên truyền, phổ biến, giáo dục pháp luật và thông tin về du lịch.* Thị trường không phải là một tập hợp thuần tuý những lợi ích đồng nhất mà chúng mâu thuẫn với nhau thể hiện ở các lớp nhu cầu, lợi ích khác nhau, thậm chí đối lập nhau; trong đó, mâu thuẫn giữa người mua và người bán; giữa người bán và người bán, giữa người mua với người mua làm cho thị trường có lúc bị biến dạng. Hiện tượng tranh mua, tranh bán, ép giá, cạnh tranh thiếu lành mạnh diễn ra làm thị trường bất ổn. Có nhiều nguyên nhân dẫn đến tình trạng trên; trong đó, đáng chú ý là các chủ thể tham gia hoạt động thị trường thiếu kiến thức và thông tin pháp luật, hoặc ý thức pháp luật chưa cao. Vì vậy, việc tuyên truyền, phổ biến, giáo dục pháp luật và thông tin về thị trường nói chung, thị

trường du lịch nói riêng là rất cấp thiết để bình ổn thị trường.

Việc tuyên truyền, phổ biến, giáo dục pháp luật và thông tin về du lịch phải tập trung mạnh vào các chủ thể trực tiếp tham gia quan hệ pháp luật thị trường du lịch như các doanh nghiệp lữ hành, doanh nghiệp lưu trú, các doanh nghiệp dịch vụ - du lịch, các cán bộ, công chức, chính quyền sở tại, nhân dân ở các đô thị du lịch, khu du lịch, điểm du lịch và khách du lịch. Hình thức và phương pháp tuyên truyền, phổ biến, giáo dục pháp luật phải linh hoạt, đa dạng, thích nghi với mọi đối tượng ở mọi lúc, mọi nơi để các chủ thể nắm vững, hiểu sâu và có thói quen thực thi pháp luật làm cho hành vi văn hoá du lịch đồng thời là hành vi văn hoá pháp lý trong mỗi chủ thể.

Thông tin về thị trường du lịch có ý nghĩa kinh tế tác động trực tiếp đến việc xây dựng các chiến lược kinh doanh của các doanh nghiệp. Vì vậy, việc thông tin du lịch phải đặt dưới sự kiểm soát chặt chẽ, thường xuyên của các cơ quan nhà nước có thẩm quyền. Hoạt động tuyên truyền, quảng bá phải đúng thực lực của doanh nghiệp, bảo đảm trách nhiệm pháp lý về thông tin quảng bá và văn hoá quảng bá.

*Bốn là, tổ chức quản lý hoạt động đào tạo, bồi dưỡng nguồn nhân lực; nghiên cứu ứng dụng khoa học - công nghệ du lịch.* Hoạt động du lịch là một lĩnh vực hoạt động xã hội đòi hỏi con người phải có kiến thức nhất định về tự nhiên, xã hội và kiến thức ứng xử văn minh. Một quốc gia phân đông người dân nghèo khổ, kém hiểu biết thì không thể có hoạt động du lịch. Tổ chức quản lý hoạt động đào tạo, bồi dưỡng nguồn nhân lực du lịch hiện nay đặt ra là phải có chiến lược dài hạn, đồng bộ và thiết thực trong điều kiện hội nhập kinh tế khu vực và quốc tế. Hệ thống đào tạo phải được tổ chức lại và quản lý chặt chẽ từ bậc đại học đến các cơ sở đào tạo nguồn nhân lực du lịch; chỉ cho các cơ sở đủ điều kiện mới được tiến hành đào tạo, tránh tình

## NGHIÊN CỨU - TRAO ĐỔI

trạng đào tạo tràn lan, kém chất lượng. Mở rộng hình thức liên kết đào tạo trong nước và liên kết với các cơ sở đào tạo nước ngoài, đặc biệt mở rộng liên kết với các nước có nền công nghiệp du lịch hiện đại. Đào tạo nguồn nhân lực du lịch phải đồng bộ và cân đối giữa cán bộ quản lý, cán bộ chuyên môn nghiệp vụ, nhân viên hành chính, quản trị và người lao động; trong đó, đặc biệt chú ý đào tạo đội ngũ giám đốc giỏi, hướng dẫn viên, thuyết minh viên thành thạo, có tâm huyết và trách nhiệm cao với nghề nghiệp. Con người là nhân tố quyết định nhất đến toàn bộ quá trình phát triển của phương thức sản xuất; trong đó, con người - kĩ thuật là một tập hợp nhân tố cực kì quan trọng quyết định đến tăng năng suất lao động, quyết định đến toàn bộ quá trình phát triển sản xuất xã hội. Ngành kinh tế du lịch - ngành kinh tế có tính tổng hợp đòi hỏi nghiên cứu, ứng dụng khoa học tiên tiến cả bề rộng và chiều sâu, phải có sự quản lý thường xuyên của các cơ quan QLNN có thẩm quyền để một mặt, định hướng và tạo hành lang pháp lý thuận lợi cho các chủ thể kinh doanh du lịch phát triển; mặt khác, ngăn chặn sự lãng phí do ứng dụng khoa học - công nghệ chưa phù hợp, hoặc chậm đổi mới ứng dụng khoa học - công nghệ.

*Năm là, tổ chức điều tra, đánh giá tài nguyên du lịch làm căn cứ xây dựng quy hoạch phát triển du lịch, xác định và công bố các khu du lịch, điểm du lịch, tuyến du lịch, đô thị du lịch.* Để công tác điều tra, đánh giá, phân loại tài nguyên du lịch chính xác, đầy đủ, phải có các chế định, các tiêu chuẩn cụ thể, rõ ràng về các loại tài nguyên du lịch; xác định trách nhiệm, quyền hạn, nghĩa vụ của các cơ quan QLNN về du lịch từ trung ương đến địa phương và các cơ quan QLNN có liên quan trong việc điều tra, đánh giá, phân loại tài nguyên du lịch. Dưới sự điều hành của cơ quan nhà nước thẩm quyền chung, các cơ quan QLNN có thẩm quyền chuyên môn như Tổng cục Du lịch, Bộ Tài nguyên và Môi trường, Bộ Văn hoá - Thông tin, Bộ

Kế hoạch và Đầu tư (ở địa phương là các cơ quan: Sở Du lịch, Sở Tài nguyên và Môi trường, Sở Văn hóa - Thông tin, Sở Kế hoạch và Đầu tư) phối hợp thực hiện công tác điều tra, đánh giá, phân loại tài nguyên du lịch. Đồng thời, có hệ thống chính sách đồng bộ để quản lý và phát triển các nguồn tài nguyên du lịch bền vững.

*Sáu là, tổ chức hợp tác quốc tế về du lịch, hoạt động xúc tiến du lịch ở trong nước và nước ngoài.* Ngày nay, xu hướng toàn cầu hoá về kinh tế là một tất yếu khách quan, việc mở rộng hợp tác quốc tế về du lịch không nằm ngoài xu hướng chung đó. Mọi hoạt động của hợp tác quốc tế về du lịch và hoạt động xúc tiến du lịch phải đặt dưới sự điều chỉnh của pháp luật và được đảm bảo chung bằng pháp luật trong mỗi quốc gia và phù hợp với thông lệ quốc tế.

*Bảy là, quy định tổ chức bộ máy QLNN về du lịch, sự phối hợp của các cơ quan nhà nước trong QLNN về du lịch.* Du lịch là một ngành kinh tế tổng hợp có vị trí quan trọng trong nền kinh tế quốc dân, nó đòi hỏi phải được tổ chức quản lý chặt chẽ, có hệ thống từ trung ương đến cơ sở; phân định rõ chức năng quản lý hành chính kinh tế với quản lý kinh doanh của các đơn vị sản xuất - kinh doanh dịch vụ - du lịch; bảo đảm tính công bằng, bình đẳng trước pháp luật của các chủ thể thuộc mọi thành phần kinh tế tham gia hoạt động trong lĩnh vực du lịch. Dưới sự chỉ đạo của cơ quan có thẩm quyền chung, các cơ quan QLNN phối hợp với nhau xây dựng quy chế, nguyên tắc, phương thức tác động, phân công và hợp tác phát triển du lịch. Sự phát triển du lịch cũng chính là sự phát triển của các ngành trong nền kinh tế quốc dân, thúc đẩy chuyển dịch cơ cấu kinh tế theo hướng công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước.

*Tám là, kiểm tra, thanh tra, giải quyết khiếu nại, tố cáo và xử lý vi phạm pháp luật về du lịch.* Trong điều kiện kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, các

(Xem tiếp trang 36).

## KINH NGHIỆM THỰC TIỄN

được mục tiêu: đúng quy định, đơn giản, dễ thực hiện, góp phần triển khai nhanh các dự án trong thời gian qua.

*Thứ năm, xây dựng kế hoạch kinh phí phù hợp từ nguồn tập trung và nguồn sự nghiệp.* Kế hoạch kinh phí cho từng quận, huyện được Sở xác lập trên cơ sở kết hợp kinh phí của cả 2 nguồn (ngân sách nhà nước và kinh phí sự nghiệp) sau khi được UBND thành phố chấp thuận. Kinh phí từ nguồn ngân sách tập trung được dùng cho xây dựng hạ tầng, mua sắm phần cứng. Kinh phí sự nghiệp chủ yếu được dùng cho mua sắm, triển khai phần mềm, xây dựng cơ sở dữ liệu, đào tạo. Việc không dùng kinh phí sự nghiệp để xây dựng dự án vừa đảm bảo đúng quy định vừa góp phần làm cho kế hoạch đầu tư mềm dẻo, phù hợp hơn, đồng thời đẩy nhanh được tiến độ đầu tư CNTT.

Từ những kết quả đạt được, năm 2006, Sở tiếp tục mở rộng ứng dụng CNTT đã triển khai thành công năm 2005 tại 24 quận, huyện toàn thành phố; từng bước hoàn thiện mô hình ứng dụng CNTT cấp quận, huyện, phường, xã.

Với những nỗ lực lớn, Sở Bưu chính - Viễn thông tiếp tục tham mưu cho thành

phố tập trung hoàn thành các mục tiêu đề ra. Đến hết năm 2007, phần đầu hoàn thiện thiết kế kiến trúc CNTT (dự án vốn WB) trên cơ sở hệ thống thông tin được xây dựng năm 2005-2006. Triển khai giai đoạn 2 của hệ thống "Một cửa điện tử" với 100 dịch vụ công trực tuyến; nâng cấp hệ thống thông tin tại các quận, huyện; phần đầu đạt chỉ tiêu 100% sở, ngành xây dựng hệ thống thông tin tham gia hệ thống "Một cửa điện tử". Đồng thời, tiếp tục xây dựng các hệ thống thông tin: kinh tế, văn hoá - xã hội, quản lý đô thị và khoa học - công nghệ.

Từ năm 2008-2010, tiếp tục hoàn thiện hệ thống "Một cửa điện tử" của thành phố; trong đó, bao gồm việc hoàn thiện các hệ thống thông tin, điều hành kinh tế, văn hoá - xã hội, quản lý đô thị và khoa học - công nghệ; tạo luồng thông tin tự động, đẩy mạnh liên kết, liên thông giữa các hệ thống thông tin (vốn WB); hoàn thiện "Một cửa điện tử"; mua sắm, đấu thầu qua mạng (dự án vốn WB). Mặt khác, tiếp tục xây dựng để trở thành trung tâm thông tin của vùng. Hoàn thiện hạ tầng truyền thông với công suất lớn, tốc độ và chất lượng cao, phục vụ ngày càng tốt hơn công tác lãnh đạo, chỉ đạo, điều hành của các cấp chính quyền thành phố và nhu cầu của người dân □

\* \* \* \* \*

## GIẢI PHÁP TĂNG CƯỜNG QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC...

(Tiếp theo trang 30)

chủ thể được tự do di chuyển các nguồn lực vào kinh doanh du lịch với quy mô thích hợp theo quy định của pháp luật. Các cơ quan QLNN có thẩm quyền tăng cường kiểm tra, thanh tra các hoạt động của các đơn vị sản xuất - kinh doanh du lịch nhằm kịp thời điều chỉnh những hành vi vi phạm pháp luật du lịch trong kinh doanh, bảo đảm môi trường kinh doanh lành mạnh, bảo đảm quyền và lợi ích hợp pháp của người tiêu dùng. Giải quyết khiếu nại, tố cáo và những vi phạm pháp luật trong kinh doanh

du lịch phải chính xác, nhanh chóng, khách quan và cương quyết...

Du lịch là ngành kinh tế đem lại thu nhập cao cho nền kinh tế quốc dân, là tác nhân thúc đẩy chuyển dịch cơ cấu kinh tế theo hướng công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước. Nó đòi hỏi phải được vận động trong môi trường pháp lý thông thoáng và có hiệu lực. Tăng cường QLNN về du lịch và sự kết hợp giữa cơ chế thị trường với việc điều chỉnh của Nhà nước là điều kiện cần và đủ cho du lịch phát triển bền vững □