

DƯ THẢO

Hà Nội, ngày tháng năm 2016

**BÁO CÁO ĐÁNH GIÁ TÁC ĐỘNG CỦA DỰ ÁN
LUẬT DU LỊCH (SỬA ĐỔI)**

Kính gửi: Chính phủ

I. ĐẶT VẤN ĐỀ

1. Căn cứ xây dựng Luật

Luật Du lịch được Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam khóa XI, kỳ họp thứ 7 thông qua ngày 14 tháng 6 năm 2005(sau đây gọi là Luật Du lịch), có hiệu lực thi hành từ ngày 01 tháng 01 năm 2006.

Luật Du lịch được ban hành đã đánh dấu một bước quan trọng trong hệ thống pháp luật về du lịch, là cơ sở pháp lý cao nhất thể chế hóa quan điểm, định hướng của Đảng và Nhà nước về quản lý hoạt động du lịch. Qua 10 năm thực hiện, Luật Du lịch đã đạt được những mục tiêu đặt ra khi xây dựng như sau:

Một là, Luật Du lịch tạo hành lang pháp lý cho các hoạt động kinh doanh du lịch, trong đó đa dạng hóa các loại hình kinh doanh (lữ hành, lưu trú du lịch, vận chuyển khách du lịch, hàng hóa, dịch vụ trong khu du lịch, điểm du lịch) nhằm bảo đảm cung ứng thường xuyên các dịch vụ cho khách du lịch. Tính đến nay, có hơn 1.500 doanh nghiệp kinh doanh lữ hành quốc tế, hàng chục nghìn doanh nghiệp kinh doanh lữ hành nội địa, doanh nghiệp vận chuyển khách du lịch và gần 19.000 cơ sở lưu trú du lịch với trên 355.000 buồng,...

Hai là, trên cơ sở các chính sách về quản lý, khai thác tài nguyên du lịch quy định tại Luật Du lịch, nhiều khu du lịch, địa bàn du lịch trọng điểm đã được hình thành trên cả nước nhằm phát huy lợi thế về tiềm năng, tài nguyên du lịch, hình thành hệ thống sản phẩm và các trọng điểm phát triển du lịch. Nhiều khách sạn, khu nghỉ dưỡng, khu vui chơi giải trí mang đẳng cấp quốc tế đã góp phần tích cực đổi mới diện mạo tại các địa bàn du lịch trọng điểm, trung tâm đô thị tại nhiều tỉnh/thành phố trên cả nước. Các chủ đầu tư tại khu du lịch đã được hưởng các chính sách khuyến khích, ưu đãi đầu tư. Phần lớn các doanh nghiệp đủ điều kiện hưởng ưu đãi đã được hưởng ưu đãi, chủ yếu là ưu đãi về thuế và hỗ trợ phát triển cơ sở hạ tầng du lịch.

Ba là, trên cơ sở chính sách phát triển du lịch được quy định tại Luật Du lịch, du lịch Việt Nam đã đẩy mạnh hội nhập với các nước trong khối ASEAN và trên thế giới, bảo đảm chất lượng phục vụ cho khách du lịch tốt hơn so với

mức tương đương trong khu vực. Hàng năm, Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch tổ chức trao giải thưởng Du lịch Việt Nam nhằm vinh danh các doanh nghiệp hàng đầu trong các lĩnh vực kinh doanh du lịch và tôn vinh các hãng lữ hành quốc tế gửi khách đến Việt Nam với số lượng lớn.

Sau 10 năm thực hiện, Luật Du lịch đã đáp ứng được yêu cầu thực tiễn, tăng cường hiệu lực, hiệu quả của công tác quản lý nhà nước về du lịch, đảm bảo quyền của người dân được hưởng thụ các giá trị văn hóa, vui chơi, giải trí lành mạnh, an toàn và góp phần phát triển kinh tế. Riêng năm 2015, tổng thu từ khách du lịch đạt 337 nghìn tỷ đồng, đóng góp khoảng 6% GDP quốc gia. Nhiều tỉnh/thành phố đã xác định du lịch là ngành kinh tế mũi nhọn, đóng góp quan trọng vào ngân sách của địa phương. Việc ban hành Luật Du lịch đã tạo điều kiện thuận lợi cho ngành du lịch Việt Nam phát triển và hội nhập với các nước trong khu vực và trên thế giới.

Tuy nhiên, bên cạnh những kết quả đã đạt được, trong quá trình thực hiện Luật Du lịch vẫn còn một số khó khăn, vướng mắc do thực tế nảy sinh, do một số quy định không còn phù hợp với thực tiễn và quá trình hội nhập quốc tế như các quy định liên quan đến chính sách về ưu đãi, đầu tư, điều kiện kinh doanh lữ hành, hướng dẫn du lịch, quyền và nghĩa vụ của khách du lịch,... cần phải được nghiên cứu, sửa đổi, bổ sung cho phù hợp với thực tiễn.

Trên cơ sở Nghị quyết số 89/2015/QH13 ngày 09/6/2015 của Quốc hội điều chỉnh Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh nhiệm kỳ Quốc hội khóa XIII, năm 2015 và Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh năm 2016, Thủ tướng Chính phủ đã giao Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch xây dựng dự án Luật Du lịch (sửa đổi) tại Quyết định số 1273 /QĐ-TTg ngày 07/8/2015 về việc phân công cơ quan chủ trì soạn thảo các dự án luật, pháp lệnh đã được Quốc hội giao cho Chính phủ tại Nghị quyết số 89/2015/QH13.

2. Cơ sở đánh giá tác động của Luật Du lịch (sửa đổi)

Thực hiện Chương trình công tác của Chính phủ năm 2016, Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch đã được Chính phủ giao nhiệm vụ chủ trì xây dựng dự thảo Luật Du lịch (sửa đổi). Theo quy định của Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật thì nhiệm vụ của cơ quan tổ chức, chủ trì soạn thảo Luật cần phải tổng kết việc thi hành pháp luật, đánh giá các văn bản quy phạm pháp luật hiện hành có liên quan đến dự thảo Luật; khảo sát, đánh giá thực trạng quan hệ xã hội liên quan đến nội dung chính của dự án. Nếu cần, có thể đề nghị cơ quan, tổ chức hữu quan tổng kết, đánh giá việc thực hiện các văn bản quy phạm pháp luật thuộc lĩnh vực do cơ quan, tổ chức đó phụ trách có liên quan đến nội dung của dự thảo Luật. Mặt khác, cơ quan chủ trì xây dựng dự thảo Luật cũng phải tổ chức đánh giá tác động kinh tế - xã hội, thực chất là đánh giá tính khả thi và viết báo cáo đánh giá tác động của dự thảo Luật. Nội dung của báo cáo đánh giá tác động phải nêu rõ các vấn đề cần giải quyết và giải pháp đối với từng vấn đề đó.

Nhằm cung cấp đủ các thông tin làm cơ sở cho việc xây dựng dự án Luật Du lịch (sửa đổi) đáp ứng được với yêu cầu chung thì ngoài các báo cáo tổng kết, đánh giá việc thực thi các văn bản pháp luật có liên quan, việc đánh giá tác

động kinh tế - xã hội của dự án Luật Du lịch (sửa đổi) (Báo cáo RIA) sẽ góp phần nêu rõ các vấn đề cần giải quyết và các giải pháp đối với từng vấn đề là rất cần thiết.

II. MỤC TIÊU CỦA BÁO CÁO ĐÁNH GIÁ

Mục tiêu của báo cáo này nhằm đánh giá tác động kinh tế - xã hội đối với một số nội dung chủ yếu trong dự án Luật Du lịch (sửa đổi) góp phần củng cố cơ sở thực tiễn cho việc xây dựng và hoàn thiện dự án Luật, giúp Chính phủ có đầy đủ cơ sở trong việc quyết định thông qua và trình Quốc hội dự án Luật này.

III. PHƯƠNG PHÁP ĐÁNH GIÁ

Báo cáo này được thực hiện để đánh giá các vấn đề chủ chốt quy định trong Dự thảo số 3 của Luật du lịch (sửa đổi).

Phương pháp đánh giá được sử dụng trong Báo cáo này được thực hiện theo khung phân tích RIA tối thiểu dựa trên tài liệu hướng dẫn thực hiện đánh giá RIA ở Việt Nam do Tổ chức GTZ biên soạn.

Quy trình thực hiện RIA của dự án Luật du lịch (sửa đổi) được tiến hành theo các bước sau:

1. Xác định các vấn đề ưu tiên đánh giá (vấn đề chính sách) dựa trên các tiêu chí rõ ràng:

- Mô tả những nội dung chính của Luật, xác định các vấn đề và nêu rõ tại sao những nội dung quy định trong Luật là cần thiết. Sau đó, dựa trên các tiêu chí để xác định các vấn đề chủ chốt cần được đánh giá.

- Tiêu chí xác định vấn đề bao gồm: (1) Vấn đề thuộc lĩnh vực trọng tâm của Luật du lịch (sửa đổi); (2) Quy định mới có thể tạo thay đổi và ảnh hưởng lớn đến kinh tế xã hội và các đối tượng chịu tác động của các quy định mới; (3) Vấn đề đang có nhiều ý kiến tranh luận.

- Nghiên cứu, đánh giá trực tiếp đối với các vấn đề dự kiến quy định trong dự thảo Luật.

- Dựa trên các tiêu chí này, Ban soạn thảo và Nhóm đánh giá đã thảo luận, phân tích để xác định 04 vấn đề lớn cần được đánh giá gồm:

- (1) Xếp hạng khu du lịch, điểm du lịch.
- (2) Điều kiện kinh doanh lữ hành.
- (3) Thẻ hành nghề hướng dẫn du lịch.
- (4) Điều kiện kinh doanh cơ sở lưu trú du lịch.

2. Xác định các mục tiêu của vấn đề cần được đánh giá

3. Xác định các lựa chọn/phương án thay thế: liệt kê tất cả các lựa chọn thay thế ngoài nội dung của dự thảo Luật và chứng minh những nội dung quy định trong dự thảo Luật sẽ là phương án lựa chọn tốt nhất giúp giải quyết được vấn đề, bảo đảm:

- Khả thi trong điều kiện của Việt Nam.
- Tác động tích cực đến lĩnh vực du lịch.
- Kiểm soát có hiệu quả các hoạt động liên quan đến du lịch.

4. Xác định các dữ liệu và thông tin cần phân tích

5. Xác định phương pháp thu thập dữ liệu: Sử dụng phương pháp nghiên cứu định tính và định lượng.

5.1. Phương pháp nghiên cứu định tính qua thảo luận tại hội thảo, hội nghị và nghiên cứu tài liệu sẵn có

5.1.1. Tổng quan tài liệu

- Tham khảo các mô hình tham chiếu, kinh nghiệm và văn bản tương tự ở các nước khác (Pháp, Úc, Trung Quốc, Thái Lan, Malayxia, Campuchia).
- Thông tin từ tổng hợp, phân tích các tài liệu thứ cấp có liên quan đến các nội dung đánh giá ở trong và ngoài nước.

5.1.2. Tọa đàm, thảo luận xin ý kiến của các chuyên gia

Tổ chức xin ý kiến chuyên gia về du lịch, chuyên gia pháp luật, nhà hoạch định chính sách về du lịch, các cơ quan xây dựng pháp luật, các doanh nghiệp và một số tổ chức xã hội ở tuyến trung ương và địa phương.

5.1.3. Khảo sát, tham vấn nhanh thực tế tại một số Bộ và địa phương

Đã tổ chức tham vấn Bộ Tài chính, Bộ Kế hoạch và Đầu tư; các tỉnh/thành phố: Hà Nội, thành phố Hồ Chí Minh, Đà Nẵng, Quảng Ninh, Thừa thiên – Huế... và các trường đại học, cao đẳng, trung cấp có đào tạo nghiệp vụ hướng dẫn du lịch .

Nội dung thảo luận tập trung tìm hiểu: quan điểm đối với các nội dung đề xuất trong dự thảo Luật, các lựa chọn thay thế, tác động kinh tế, xã hội và tính khả thi của các lựa chọn; khó khăn thuận lợi nếu các lựa chọn được áp dụng.

5.2. Phương pháp nghiên cứu định lượng

- Trưng cầu ý kiến và tiến hành thu thập ý kiến của các chuyên gia trong các lĩnh vực: du lịch, quản lý, nghiên cứu, hoạch định chính sách, pháp luật, kinh tế, xã hội ...
- Xây dựng Khung báo cáo thu thập thông tin về kinh doanh du lịch.

Thời điểm thực hiện thu thập số liệu, đánh giá và viết báo cáo này được tiến hành các vấn đề chủ chốt quy định trong Dự thảo số 1 Luật và được cập nhật trong suốt quá trình soạn thảo và hoàn thiện dự án Luật cho đến thời điểm gửi Bộ Tư pháp để thẩm định.

6. Tiến hành thu thập số liệu

Nhóm đánh giá sẽ trực tiếp tiến hành việc thu thập số liệu thông qua hình thức phỏng vấn bằng bảng hỏi và phỏng vấn sâu.

7. Đánh giá và phân tích các dữ liệu thu thập được:

a) Đánh giá tác động kinh tế - xã hội của các lựa chọn thay thế (nêu rõ một phần lợi ích trực tiếp, gián tiếp và chi phí cần thiết cũng như những tác động về kinh tế - xã hội, quyền con người, công bằng, giới, người nghèo ...); tác động tới hệ thống quản lý nhà nước, đến các đối tượng chịu tác động trực tiếp của Luật doanh nghiệp, khách du lịch.

b) Đánh giá tác động về sự phát triển du lịch bền vững, tính khả thi trong triển khai thực hiện.

8. Viết báo cáo

IV. KẾT QUẢ ĐÁNH GIÁ

1. Xếp hạng khu du lịch, điểm du lịch

1.1. Xác định vấn đề:

Luật Du lịch 2005 quy định xếp hạng, công nhận khu du lịch, điểm du lịch ở cấp quốc gia, cấp địa phương và quy định điều kiện để công nhận các khu du lịch và điểm du lịch. Đồng thời chia thành hai cấp cơ quan có thẩm quyền công nhận là Thủ tướng Chính phủ và Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh. Các điều kiện đặt ra về điều kiện tự nhiên, diện tích, chất lượng dịch vụ, khả năng cung cấp các dịch vụ...Việc quy định như vậy đang đặt ra một số tồn tại, vướng mắc trên thực tế:

a) Không xác định khu du lịch, điểm du lịch cấp quốc gia, cấp địa phương được định danh trước hay đến khi được công nhận mới được gọi là khu du lịch, điểm du lịch theo từng cấp độ được quy định tại Luật.

b) Khu du lịch được hưởng các ưu đãi về đầu tư như thuế đất, hỗ trợ xây dựng cơ sở hạ tầng, thuế doanh nghiệp...nhưng trên thực tế theo quy định mới tại Luật Đầu tư thì du lịch không còn được coi là ngành, nghề được hưởng ưu đãi nữa.

c) Quy định công nhận theo hai cấp quốc gia và địa phương nhưng không có tiêu chuẩn quốc gia để thẩm định đánh giá.

1.2. Mục tiêu của chính sách

Bảo đảm các khu du lịch, điểm du lịch được thẩm định, xếp hạng công khai, công bằng theo đúng tiêu chuẩn quốc gia. Tăng cường quản lý nhà nước, nâng cao hình ảnh điểm đến, nâng cao nhận thức của cộng đồng dân cư tại khu du lịch, điểm du lịch. Bảo đảm an toàn hơn đối với khách du lịch khi đi du lịch tại những khu du lịch, điểm du lịch đã được xếp hạng.

1.3. Các phương án để lựa chọn

Có 03 phương án để lựa chọn cho vấn đề này:

a) Phương án 1A: Giữ nguyên các quy định của Luật du lịch 2005.

b) Phương án 1B: Giữ nguyên các quy định của Luật du lịch 2005 và chỉ quy định các tiêu chuẩn để đánh giá, phân loại và công nhận.

c) Phương án 1C: Thay đổi toàn bộ quy định về thẩm quyền công nhận, cách thức công nhận, và xây dựng bộ tiêu chuẩn quốc gia để làm cơ sở đánh giá, thẩm định và xếp hạng.

1.4. Đánh giá tác động của các phương án

1.4.1 Tác động của Phương án 1A:

1.4.1.1. Lợi ích:

- Không gây xáo trộn hệ thống quy phạm pháp luật hiện hành;
- Không phát sinh thêm chi phí cho việc công nhận khu du lịch, điểm du lịch.

1.4.1.2. Thách thức, quan ngại:

Nếu giữ nguyên như các quy định của Luật Du lịch 2005 thì sẽ không khắc phục được các tồn tại, bất cập như đã phân tích tại phần cơ sở đề xuất chính sách và dẫn tới việc không đạt được mục tiêu của chính sách.

1.4.2 Tác động của Phương án 1B:

1.4.2.1. Lợi ích:

- Khắc phục được một số tồn tại, bất cập như đã phân tích tại phần cơ sở đề xuất chính sách, có cơ sở để đánh giá thẩm định, phân loại và công nhận;
- Không gây xáo trộn hệ thống cơ quan công nhận;
- Không phát sinh thêm chi phí.

1.4.2.2. Thách thức, quan ngại:

- Không khắc phục được các tồn tại, bất cập như đã phân tích tại phần cơ sở đề xuất chính sách và dẫn tới việc không đạt được mục tiêu của chính sách.

1.4.3 Tác động của Phương án 1C:

1.4.3.1. Lợi ích:

- Khắc phục được các tồn tại, bất cập như đã phân tích tại phần cơ sở đề xuất chính sách và đạt được mục tiêu của chính sách mà cụ thể là:
 - Phân cấp mạnh về thẩm quyền công nhận cho cơ quan quản lý nhà nước về du lịch tuyến dưới.
 - Căn cứ dựa trên tiêu chuẩn rõ ràng để đánh giá, thẩm định và công nhận.
 - Mức độ bảo đảm an toàn cao hơn cho khách du lịch khi lựa chọn đi du lịch ở những điểm đến an toàn.
 - Đồng bộ giữa các quy định của pháp luật về du lịch.

1.4.3.2. Thách thức, quan ngại:

Tăng chi phí và gánh nặng cho các tổ chức, cá nhân có liên quan cũng như cơ quan quản lý Nhà nước trong việc đánh giá, thẩm định và công nhận khu du

lịch, điểm du lịch. Đồng thời, cần phải có một lộ trình thực hiện phù hợp để tránh các xác trộn hoạt động của các cá nhân, tổ chức có liên quan.

1.5. Kết luận và kiến nghị

So sánh giữa các phương án cho thấy, hiệu quả nhất để đảm bảo các quy định pháp luật được áp dụng đồng bộ, đáp ứng yêu cầu phát triển của xã hội là lựa chọn phương án 1C với quy định thay đổi cách thức công nhận, điều kiện và xây dựng tiêu chuẩn quốc gia để công nhận.

2. Về điều kiện kinh doanh lữ hành

2.1 Xác định vấn đề

Luật Du lịch 2005 quy định khá chi tiết điều kiện kinh doanh lữ hành quốc tế nhưng quy định đơn giản điều kiện kinh doanh lữ hành nội địa. Việc quy định điều kiện kinh doanh lữ hành đang tồn tại các vấn đề sau đây:

a) Quy định doanh nghiệp kinh doanh lữ hành quốc tế phải có giấy phép kinh doanh lữ hành quốc tế. Trên thực tế, giấy phép kinh doanh lữ hành quốc tế là một hình thức để cơ quan có thẩm quyền công nhận việc doanh nghiệp kinh doanh lữ hành quốc tế đã bảo đảm đủ các điều kiện kinh doanh (bao gồm cả việc ký quỹ đặt cọc để bảo đảm việc đền bù cho khách du lịch nếu doanh nghiệp vi phạm các quy định pháp luật).

Đối với doanh nghiệp kinh doanh lữ hành nội địa không yêu cầu phải có giấy phép và không phải ký quỹ đặt cọc.

Như vậy:

- Tạo ra sự không đồng bộ với hệ thống pháp luật và ngay chính bản thân các quy định của Luật Du lịch 2005.

- Tạo nên sự không công bằng giữa các doanh nghiệp kinh doanh lữ hành quốc tế và nội địa.

b) Hiện nay, pháp luật về du lịch mới chỉ có quy định cấp giấy phép cho doanh nghiệp kinh doanh lữ hành quốc tế mà chưa quy định cấp giấy phép kinh doanh lữ hành nội địa. Vì không quy định về điều kiện cấp phép kinh doanh lữ hành nội địa nên thiếu các hình thức quản lý đối với đối tượng này và cũng không quy định các điều kiện kinh doanh như phải ký quỹ, hướng dẫn viên du lịch và những quy định tại Luật du lịch 2005 chỉ mang tính hậu kiểm. Trên thực tế không thể quản lý được các doanh nghiệp này, thậm chí kinh doanh lữ hành mà không thành lập doanh nghiệp. Tuy nhiên, quy định này không phù hợp với thực tiễn mà cụ thể là không đem lại sự công bằng giữa các doanh nghiệp. Bên cạnh đó, pháp luật về du lịch chưa có quy định cụ thể về việc đăng ký hoạt động kinh doanh lữ hành như kinh doanh khách du lịch nghề đối với các hoạt động kinh doanh lữ hành nên dẫn tới tình trạng khó kiểm soát được hoạt động của các đối tượng này.

c) Không quy định việc bắt các doanh nghiệp lữ hành nội địa phải báo cáo về hoạt động.

d) Không thống nhất với pháp luật về đầu tư và doanh nghiệp.

2.2. Mục tiêu của chính sách

- Bảo đảm sự công bằng giữa các doanh nghiệp kinh doanh lữ hành. Xác định được số lượng và đưa ra những biện pháp quản lý hữu hiệu trong hoạt động lữ hành. Tăng cường quản lý nhà nước để tránh những hậu quả pháp lý do chỉ thực hiện công tác hậu kiểm.

- Bảo đảm an toàn hơn đối với khách du lịch.

2.3. Các phương án để lựa chọn

Có 03 phương án để lựa chọn cho vấn đề này:

Phương án 2A: Giữ nguyên các quy định của Luật du lịch 2005.

Phương án 2B: Giữ nguyên đối tượng phải cấp giấy phép kinh doanh lữ hành và chỉ quy định các điều kiện bảo đảm phù hợp với quy định của Luật Đầu tư.

Phương án 2C: Bổ sung đối tượng phải cấp giấy phép kinh doanh lữ hành cũng như các điều kiện bảo đảm phù hợp với quy định của Luật Đầu tư.

2.4. Đánh giá tác động của các phương án

2.4.1 Tác động của Phương án 2A:

2.4.1.1. Lợi ích:

- Không gây xáo trộn hệ thống cấp, quản lý giấy phép kinh doanh lữ hành quốc tế;

- Không phát sinh thêm chi phí cho việc cấp giấy phép kinh doanh lữ hành quốc tế.

2.4.1.2. Thách thức, quan ngại:

Nếu giữ nguyên như các quy định của Luật Du lịch 2005 thì sẽ không khắc phục được các tồn tại, bất cập như đã phân tích tại phần cơ sở đề xuất chính sách và dẫn tới việc không đạt được mục tiêu của chính sách.

2.4.2 Tác động của Phương án 2B:

2.4.2.1. Lợi ích:

- Khắc phục được một số tồn tại, bất cập như đã phân tích tại phần cơ sở đề xuất chính sách, phù hợp với quy định của Luật Đầu tư.

- Không gây xáo trộn hệ thống cấp, quản lý giấy phép kinh doanh lữ hành quốc tế;

- Không phát sinh thêm chi phí cho việc cấp giấy phép kinh doanh lữ hành quốc tế.

2.4.2.2. Thách thức, quan ngại:

- Không khắc phục được các tồn tại, bất cập như đã phân tích tại phần cơ sở đề xuất chính sách và dẫn tới việc không đạt được mục tiêu của chính sách.

- Không phát sinh thêm chi phí cho việc cấp giấy phép kinh doanh lữ hành quốc tế.

2.4.3 Tác động của Phương án 2C:

2.4.3.1. Lợi ích:

Khắc phục được các tồn tại, bất cập như đã phân tích tại phần cơ sở đề xuất chính sách và đạt được mục tiêu của chính sách mà cụ thể là:

- Bảo đảm sự công bằng giữa các doanh nghiệp kinh doanh lữ hành. Xác định được số lượng và đưa ra những biện pháp quản lý hữu hiệu trong hoạt động lữ hành. Tăng cường quản lý nhà nước để tránh những hậu quả pháp lý do chỉ thực hiện công tác hậu kiểm.

- Bảo đảm an toàn hơn đối với khách du lịch do có tiền ký quỹ của doanh nghiệp để giải quyết những rủi ro ban đầu.

- Đồng bộ giữa quy định của pháp luật về du lịch và pháp luật về đầu tư, doanh nghiệp.

2.4.3.2. Thách thức, quan ngại:

Tăng chi phí và gánh nặng cho các tổ chức, cá nhân có liên quan cũng như cơ quan quản lý Nhà nước trong việc quản lý giấy phép kinh doanh lữ hành do phải nộp phí thẩm định đối với việc cấp giấy phép của doanh nghiệp kinh doanh lữ hành nội địa, tăng số lượng giấy phép kinh doanh phải quản lý. Đồng thời phải có một lộ trình thực hiện phù hợp để tránh các xáo trộn hoạt động của các cá nhân, tổ chức có liên quan. Quy định chuyển tiếp các doanh nghiệp kinh doanh lữ hành nội địa không phải thành lập lại nhưng phải làm thủ tục cấp giấy phép kinh doanh lữ hành.

2.5. Kết luận và kiến nghị

So sánh giữa các phương án cho thấy, hiệu quả nhất là lựa chọn phương án 2C là bổ sung đối tượng phải cấp giấy phép kinh doanh lữ hành cũng như các quy định cụ thể liên quan đến việc cấp, sử dụng giấy phép kinh doanh lữ hành.

3. Về thẻ hành nghề hướng dẫn du lịch

3.1 Xác định vấn đề

Hướng dẫn du lịch là một nghề tự do, người muốn hành nghề hướng dẫn du lịch phải đáp ứng các điều kiện và được cấp thẻ mới được hành nghề.

Điều 73 Luật Du lịch 2005 quy định “*hướng dẫn viên được hành nghề khi có thể hướng dẫn viên và có hợp đồng với doanh nghiệp lữ hành*”. Tuy nhiên, trên thực tế thì một hướng dẫn viên có thể cùng một lúc ký hợp đồng với nhiều doanh nghiệp lữ hành miễn là họ không vi phạm các điều khoản quy định trong nội dung của hợp đồng. Vì vậy, nội dung này còn có ý nghĩa gì khi họ là người hành nghề tự do chỉ nhận công việc theo từng đoàn khách cụ thể.

Trường hợp cấp thẻ hướng dẫn viên du lịch nội địa, tại Điều 73 Luật Du lịch 2005 quy định: a) Có quốc tịch Việt Nam, thường trú tại Việt Nam, có năng lực

hành vi dân sự đầy đủ; b) Không mắc bệnh truyền nhiễm, không sử dụng các chất gây nghiện; c) Có trình độ trung cấp chuyên nghiệp chuyên ngành hướng dẫn du lịch trở lên; nếu tốt nghiệp chuyên ngành khác thì phải có chứng chỉ nghiệp vụ hướng dẫn du lịch do cơ sở đào tạo có thẩm quyền cấp thì được cấp thẻ hướng dẫn viên du lịch nội địa.

Trường hợp hướng dẫn viên du lịch quốc tế quy định: a) Có quốc tịch Việt Nam, thường trú tại Việt Nam, có năng lực hành vi dân sự đầy đủ; b) Không mắc bệnh truyền nhiễm, không sử dụng các chất gây nghiện; c) Có trình độ cử nhân chuyên ngành hướng dẫn du lịch trở lên hoặc có bằng tốt nghiệp đại và chứng chỉ chuyên môn nghiệp vụ hướng dẫn du lịch; d) Sử dụng thành thạo ngoại ngữ thì được cấp thẻ hướng dẫn viên du lịch quốc tế.

Trên thực tế, đang tồn tại trường hợp người có thẻ hướng dẫn viên du lịch quốc tế thì không hướng dẫn được khách quốc tế (do không xin được việc tại các doanh nghiệp lữ hành quốc tế), còn người có thẻ hướng dẫn viên du lịch nội địa tại một số doanh nghiệp lữ hành quốc tế do thiếu hướng dẫn viên vào mùa cao điểm thì có thể hướng dẫn khách quốc tế; hoặc đối với những người sử dụng thành thạo ngoại ngữ ít thông dụng nhưng không có trình độ cử nhân nên không cấp thẻ được để họ có thể hành nghề hướng dẫn hợp pháp, nhưng khi doanh nghiệp không tìm được hướng dẫn viên phù hợp vẫn phải sử dụng họ dẫn đến đên trường hợp hành nghề hướng dẫn trái quy định. Hoặc những trường hợp người tốt nghiệp cao đẳng không phải chuyên ngành hướng dẫn nhưng học tại các trường đào tạo về du lịch, mặc dù đã đáp ứng đầy đủ các điều kiện khác về cấp thẻ mà không thể xin cấp thẻ hướng dẫn viên du lịch quốc tế do trái quy định pháp luật hiện hành.

Về chứng chỉ nghiệp vụ du lịch, trên thực tế đang tồn tại hai phương thức học tại các trường được ủy nhiệm đào tạo hoặc tham gia kỳ thi do Tổng cục Du lịch ủy quyền tổ chức.

Nguyên nhân của thực trạng trên là do:

- Luật Du lịch 2005 quy định điều kiện cấp thẻ hướng dẫn viên du lịch quốc tế cao hơn so với tiêu chuẩn nghề lao động, mà thực tế nếu là nghề thì chỉ cần đáp ứng kỹ năng nghề là đạt yêu cầu.

- Luật Du lịch 2005 không quy định cụ thể hình thức đào tạo hay cách thức có chứng chỉ hướng dẫn nghiệp vụ du lịch (được xem là chứng chỉ nghề).

Hậu quả của việc này là:

- Đối với cơ quan quản lý nhà nước về du lịch: Không có biện pháp quản lý để tháo gỡ những khó khăn, vướng mắc khi muốn cấp thí điểm thẻ hướng dẫn viên đặc cách cho đối tượng đã làm nghề hướng dẫn lâu năm (đã hoạt động trước khi Luật Du lịch 2005 ban hành), sử dụng thành thạo ngoại ngữ ít thông dụng trong khi nhu cầu xã hội rất cao.

- Đối với doanh nghiệp: Không có đủ lượng hướng dẫn viên chuyên nghiệp để phục vụ đáp ứng yêu cầu hướng dẫn khách.

- Đối với công dân: Không tạo điều kiện thuận lợi cho việc đáp ứng các điều kiện để được cấp thẻ hành nghề.

3.2. Mục tiêu của chính sách

Điều chỉnh các quy định của pháp luật, tạo cơ chế thông thoáng, thuận tiện hơn và thay đổi nhận thức về nghề hướng dẫn du lịch. Đáp ứng yêu cầu khắc phục hạn chế, nâng cao năng lực cạnh tranh của lao động Việt Nam trong bối cảnh hội nhập ASEAN và thực thi Thỏa thuận thừa nhận nghề lẫn nhau giữa các nước ASEAN đã ký kết. Tạo điều kiện để phát triển nguồn nhân lực du lịch.

3.3. Các phương án để lựa chọn

Có 3 phương án để lựa chọn cho vấn đề này:

Phương án 3A: Giữ nguyên như quy định của Luật du lịch 2005.

Phương án 3B: Giữ nguyên như quy định của Luật du lịch 2005 và chỉ điều chỉnh hạ thấp tiêu chuẩn cấp thẻ hướng dẫn viên du lịch quốc tế.

Phương án 3C: Điều chỉnh cách thức để có chứng chỉ nghiệp vụ hướng dẫn du lịch và hạ thấp tiêu chuẩn cấp thẻ hướng dẫn viên du lịch quốc tế.

3.4. Đánh giá tác động của các phương án

3.4.1 Tác động của Phương án 3A:

3.4.1.1. Lợi ích:

Không gây xáo trộn hệ thống pháp luật quy định về bằng cấp, chứng chỉ và cơ quan cấp thẻ.

3.4.1.2. Thách thức, quan ngại:

Không khắc phục được các tồn tại, bất cập được phân tích tại phần cơ sở đề xuất chính sách và không đạt được mục tiêu của chính sách.

3.4.2 Tác động của Phương án 3B:

3.4.2.1. Lợi ích:

Về cơ bản không gây xáo trộn hệ thống pháp luật quy định về chứng chỉ và cơ quan cấp thẻ nhưng bằng cấp với đối tượng cấp thẻ hướng dẫn viên du lịch quốc tế có hạ thấp do đó sẽ có khả năng tăng được số lượng hướng dẫn viên du lịch quốc tế những chưa giải quyết được mục tiêu của chính sách

3.4.2.2. Thách thức, quan ngại:

Chưa khắc phục một cách triệt để các tồn tại, bất cập đã được phân tích tại phần cơ sở đề xuất chính sách do nếu không thay đổi về cả hình thức và tiêu chuẩn hướng dẫn viên.

3.4.3 Tác động của Phương án 3C:

3.4.3.1. Lợi ích:

Bảo đảm tính minh bạch, rõ ràng; đơn giản hóa một số thủ tục hành chính, đặc biệt là trong việc học và nhận chứng chỉ nghề hướng dẫn du lịch, không gây

mất thời gian và tốn kém về vật chất đối với công dân, đồng thời khắc phục được các tồn tại, bất cập được phân tích tại phần cơ sở đề xuất chính sách và đạt được mục tiêu của chính sách.

3.4.3.2. Thách thức, quan ngại:

Phải điều chỉnh hoặc ban hành mới một số quy định nhằm cụ thể hóa việc thực hiện thủ tục cấp chứng chỉ hướng dẫn nghiệp vụ du lịch.

3.5. Kết luận và kiến nghị

So sánh giữa các phương án cho thấy, hiệu quả nhất là lựa chọn phương án 3C là điều chỉnh cơ bản về hoạt động hướng dẫn, đồng thời bổ sung thêm các quy định về quy trình thuộc về thủ tục hành chính minh bạch, rõ ràng bảo đảm quyền công dân và tự do việc làm.

4. Về thẩm định, xếp hạng cơ sở lưu trú du lịch

4.1 Xác định vấn đề

Mục tiêu của thẩm định, xếp hạng cơ sở lưu trú du lịch là bảo đảm khách du lịch được sử dụng dịch vụ lưu trú du lịch có chất lượng và đúng giá trị của loại, hạng dịch vụ. Tại các cơ sở dịch vụ lưu trú du lịch phải được thẩm định xếp hạng đúng với thực trạng của cơ sở vật chất và dịch vụ được bán đúng giá.

Thực tế đang tồn tại một số bất cập:

- Xác định chính sách ưu tiên đối với cơ sở lưu trú du lịch được kinh doanh các ngành, nghề có điều kiện chỉ phải tuân thủ điều kiện mà không cần có một loại giấy phép hay văn bản nào từ phía cơ quan nhà nước có thẩm quyền quản lý ngành, nghề kinh doanh có điều kiện. Nhưng chưa xác định được cụ thể cơ quan có thẩm quyền dẫn đến các tổ chức, cá nhân kinh doanh còn lúng túng trong việc thực thi.

- Hồ sơ, trình tự thủ tục chưa thể hiện tinh thần cải cách mạnh về thủ tục hành chính.

Nguyên nhân của tình trạng trên:

- Do các quy định của Luật du lịch 2005 mới chỉ có các quy định chung chung mà chưa quy định cụ thể, chưa bảo vệ quyền lợi của doanh nghiệp trong thực thi chính sách dẫn đến tình trạng kinh doanh bột phát, không duy trì sự phát triển ổn định bền vững.

- Một số loại cơ sở lưu trú du lịch không được triển khai thẩm định, xếp hạng trên thực tế vì chưa được quy định trong Luật Du lịch 2005 (tàu thủy lưu trú du lịch...).

- Số lượng cơ sở lưu trú du lịch đưa vào hoạt động mà không thực hiện thủ tục thẩm định, xếp hạng theo quy định.

4.2. Mục tiêu của chính sách

Tạo nên một hệ thống pháp luật về lưu trú du lịch đầy đủ, trình tự, thủ tục và hồ sơ đơn giản, minh bạch tạo điều kiện thuận lợi cho tổ chức, cá nhân kinh

doanh ổn định bền vững. Đồng thời loại bỏ những cơ sở kinh doanh không lành mạnh, không bỏ lọt đối tượng không được điều chỉnh (nhà nghỉ) nhằm làm trong sạch môi trường kinh doanh du lịch.

4.3. Các phương án để lựa chọn

Có 2 phương án để lựa chọn cho vấn đề này:

Phương án 4A: Giữ nguyên quy định hiện tại, không quy định trình tự, thủ tục thẩm định, xếp hạng trong Luật mà chỉ quy định tại văn bản hướng dẫn thực hiện Luật.

Phương án 4B: Bổ sung quy định về các loại cơ sở lưu trú du lịch, trình tự, thủ tục thẩm định, xếp hạng cơ sở lưu trú du lịch.

4.4. Đánh giá tác động của các phương án

4.4.1 Tác động của Phương án 4A:

4.4.1.1. Lợi ích: Không có lợi ích.

4.4.1.2. Thách thức, quan ngại:

Nếu giữ nguyên như quy định hiện hành thì vẫn tồn tại các bất cập nêu trên. Do chưa được luật hóa nên các cơ quan có thẩm quyền không thực hiện được hết chức năng quản lý của mình, đồng nghĩa với việc bỏ lọt đối tượng điều chỉnh, không bảo đảm tính công bằng, minh bạch trong quản lý và kinh doanh của các tổ chức và cá nhân.

4.4.2 Tác động của Phương án 4B:

4.4.2.1. Lợi ích:

Nếu thực hiện theo phương án này, sẽ nâng cao được vai trò cơ quan quản lý nhà nước, giữ gìn được môi trường kinh doanh lưu trú du lịch lành mạnh, đồng thời phạm vi điều chỉnh bao trùm được toàn bộ đối tượng kinh doanh lưu trú du lịch, bảo đảm được chất lượng dịch vụ cho khách du lịch.

3.4.2.2. Thách thức, quan ngại:

- Đối với Nhà nước, để thẩm định, xếp hạng được cơ sở lưu trú du lịch phải ban hành các tiêu chuẩn quốc gia về xếp hạng theo đúng yêu cầu, thống nhất và đồng bộ trên cả nước sẽ có khả năng tăng nguồn nhân lực cho thẩm định, xếp hạng và công tác hậu kiểm.

- Đối với cơ sở lưu trú du lịch phải thực hiện đúng quy trình, thủ tục nghiêm ngặt hơn.

4.5. Kết luận và kiến nghị

So sánh giữa các phương án cho thấy, hiệu quả nhất là lựa chọn phương án 4B là bổ sung quy định về loại cơ sở lưu trú du lịch và việc tổ chức triển khai hoạt động thẩm định, xếp hạng cũng như quyền, nghĩa vụ của tổ chức cá nhân kinh doanh lưu trú du lịch và tổ chức xã hội nghề nghiệp trong lĩnh vực du lịch.

V. KẾT LUẬN CHUNG

Sau khi so sánh tác động ảnh hưởng về mặt lợi ích - thách thức, quan ngại của các giải pháp khác nhau, Nhóm nghiên cứu thấy rằng nếu chọn lựa các giải pháp có lợi nhất để tăng cường quản lý và thúc đẩy Du lịch Việt Nam phát triển thì cần lựa chọn các phương án sau đây:

1. Phương án 1C là thay đổi toàn bộ quy định về thẩm quyền công nhận, cách thức công nhận, và xây dựng bộ tiêu chuẩn quốc gia để làm cơ sở đánh giá, thẩm định và xếp hạng khu du lịch, điểm du lịch.

2. Phương án 2C là bổ sung đối tượng phải cấp giấy phép kinh doanh lữ hành cũng như các điều kiện bảo đảm phù hợp với quy định của Luật Đầu tư.

3. Phương án 3B là điều chỉnh cách thức để có chứng chỉ nghiệp vụ hướng dẫn du lịch và hạ thấp tiêu chuẩn cấp thẻ hướng dẫn viên du lịch quốc tế.

4. Phương án 4B là bổ sung quy định về các loại cơ sở lưu trú du lịch, trình tự, thủ tục thẩm định, xếp hạng cơ sở lưu trú du lịch..

Trên cơ sở những đánh giá đưa ra, phương án khuyến nghị là giải pháp hiệu quả và hữu hiệu nhất. Kết quả của việc đánh giá tác động quy phạm được phân tích và trình bày theo từng phương án, nhưng điều này không có nghĩa là các vấn đề được đánh giá trên không có mối liên hệ với nhau. Trên thực tế, lợi ích của các phương án đều dựa trên giả thiết rằng đã lựa chọn các phương án tốt nhất cho các vấn đề khác nhau. Sự cải cách của mỗi vấn đề đều có tác dụng làm tăng cường lợi ích của các vấn đề khác. Việc lựa chọn các phương án có mối quan hệ logic và tương hỗ này sẽ đem lại những kết quả khả quan nhất cho cả nhà nước, doanh nghiệp và người dân nói chung./.
