

Số: /TTr-BVHTTDL

Hà Nội, ngày tháng năm 2021

Dự thảo lần 2

TỜ TRÌNH

Dự thảo Nghị định về mô hình quản lý khu du lịch quốc gia

Kính gửi: Chính phủ

Thực hiện quy định của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật và khoản 2 Điều 29 Luật Du lịch ngày 19 tháng 6 năm 2017, Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch kính trình Chính phủ dự thảo Nghị định về mô hình quản lý khu du lịch quốc gia (sau đây gọi tắt là dự thảo Nghị định) như sau:

I. SỰ CẦN THIẾT BAN HÀNH VĂN BẢN

Với những bước phát triển đột phá trong những năm vừa qua, ngành Du lịch Việt Nam đang có một vị trí quan trọng trong nền kinh tế quốc dân. Năm 2019, Việt Nam đón 18 triệu lượt khách quốc tế, phục vụ 85 triệu lượt khách nội địa, tổng thu từ du lịch đạt 755.000 tỷ đồng (tương đương 31,6 tỷ USD) đóng góp khoảng 9,2% vào GDP. Năng lực cạnh tranh liên tục được cải thiện và nhận được nhiều giải thưởng danh giá của Tổ chức Giải thưởng Du lịch thế giới. Kết quả này thể hiện sự nỗ lực của toàn ngành du lịch, trong đó có sự đóng góp tích cực của các khu du lịch quốc gia (KDLQG), các địa điểm tiềm năng phát triển KDLQG.

KDLQG đóng vai trò quan trọng trong quy hoạch phát triển du lịch Việt Nam đặc biệt trong việc khai thác tài nguyên du lịch, hình thành sản phẩm đặc thù có vai trò định hướng, dẫn dắt phát triển du lịch của vùng và cả nước. Theo Quy hoạch tổng thể phát triển du lịch Việt Nam đến năm 2020, tầm nhìn đến năm 2030 đã được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt, hiện tại, cả nước có 49 địa điểm tiềm năng phát triển KDLQG¹. Trong đó, có 28 địa điểm đã được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt quy hoạch phát triển tổng thể KDLQG; 06 địa điểm được công nhận là KDLQG gồm: KDLQG Hồ Tuyên Lâm (tỉnh Lâm Đồng), Sapa (tỉnh Lào Cai), Núi Sam (tỉnh An Giang), Trà Cổ (tỉnh Quảng Ninh), Mũi Né (tỉnh Bình Thuận) và Đền Hùng (tỉnh Phú Thọ) (Phụ lục kèm theo).

Khoản 2, Điều 29 Luật Du lịch giao Chính phủ quy định mô hình quản lý khu du lịch quốc gia nhưng sau gần 04 năm thực hiện Luật Du lịch, Chính phủ vẫn chưa quy định nội dung này. Do đó, tồn tại nhiều cách thức quản lý khác nhau và không thống nhất, gây khó khăn và lúng túng trong việc quản lý và phát triển khu du lịch quốc gia. Thực tế cho thấy, trong 6 KDLQG, 43 địa điểm tiềm năng, có 27 khu du lịch đã thành lập Ban Quản lý (BQL) hoặc giao một cơ quan

¹ Quyết định 201/QĐ-TTg ngày 22/01/2013 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt “Quy hoạch tổng thể phát triển du lịch Việt Nam đến năm 2020, tầm nhìn đến năm 2030”

chức năng quản lý, 20 khu chưa có đơn vị đầu mỗi quản lý, do Ủy ban nhân dân (UBND) cấp huyện, cấp xã quản lý trực tiếp; 02 khu do doanh nghiệp đầu tư, quản lý và khai thác (Phụ lục kèm theo).

Có thể tổng hợp các cách thức quản lý phổ biến:

1. Ban Quản lý là cơ quan trực thuộc Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch hoặc UBND các tỉnh, thành phố có chức năng quản lý nhà nước (03 khu). Với cách thức này, Ban Quản lý có nhiều thuận lợi trong công tác quản lý vì đây là cơ quan hành chính, làm đầu mối quản lý trực tiếp và toàn diện khu du lịch quốc gia với đầy đủ thẩm quyền như cấp giấy phép, quản lý, giám sát hoạt động các nhà đầu tư. Tuy nhiên, bên cạnh những thuận lợi, còn tồn tại nhiều hạn chế như: (1) chưa thuận lợi cho công tác quản lý lĩnh vực chuyên ngành vì các cơ quan chuyên môn của tỉnh không có thẩm quyền kiểm tra, giám sát hoạt động của Ban Quản lý; (2) các Ban Quản lý chưa quan tâm phát triển du lịch vì phải quản lý nhiều lĩnh vực khác nhau; (3) do sự thay đổi quy định của Luật Đất đai và Luật Đầu tư, Ban Quản lý trực thuộc Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch không còn đủ thẩm quyền để thực hiện một số nhiệm vụ đã được giao.

2. Ban Quản lý là đơn vị sự nghiệp công lập (ĐVSNCL) trực thuộc UBND cấp tỉnh (10 khu). Đối với cách thức quản lý này, Ban Quản lý có nhiều thuận lợi như (1) công tác lãnh đạo, chỉ đạo của tỉnh cũng như công tác đề xuất của Ban Quản lý rất nhanh chóng và hiệu quả; (2) công tác phối hợp giữa Ban Quản lý với các cơ quan chuyên môn của tỉnh, Ủy ban nhân dân cấp huyện, cấp xã tương đối thuận lợi; (3) Ban Quản lý được quyền thu phí tham quan và tiếp nhận một số nguồn thu khác theo quy định mà cơ quan hành chính không được phép thực hiện; (4) một số Ban Quản lý có nguồn thu ổn định, có thể tự chủ về tài chính, góp phần giảm gánh nặng cho ngân sách nhà nước.

Tuy nhiên, tồn tại một số hạn chế như: (1) có nhiều chủ thể cùng quản lý (gồm Ban Quản lý, các cơ quan chuyên môn của tỉnh, Ủy ban nhân dân cấp huyện, cấp xã); (2) số lượng biên chế và ngân sách hạn chế, đặc biệt đối với các Ban Quản lý không có nguồn thu; (3) đối với khu du lịch có diện tích rộng, có cộng đồng địa phương cùng sinh sống, Ban Quản lý không có đầy đủ thẩm quyền nên công tác quản lý chưa hiệu quả.

3. Ban Quản lý là ĐVSNCL trực thuộc các Sở Du lịch, Sở Văn hóa, Thể thao và Du lịch, Sở Nông nghiệp và Phát triển nông thôn, Cục Kiểm Lâm và Giáo hội Phật giáo Việt Nam (10 khu). Bên cạnh những thuận lợi như mục (3), (4) ở cách thức quản lý thứ 2, với cách thức quản lý này, Ban Quản lý thường có thuận lợi hơn trong việc tiếp cận những chính sách hay định hướng phát triển ngành.

Tuy nhiên, giống cách thức quản lý thứ 2, Ban Quản lý gặp nhiều khó khăn trong triển khai các nhiệm vụ vì (1) có nhiều chủ thể quản lý khu du lịch quốc gia hơn; (2) công tác lãnh đạo, chỉ đạo của UBND tỉnh cũng như công tác đề xuất của Ban Quản lý chưa kịp thời; (3) số lượng biên chế và ngân sách hạn chế; (4) không có đầy đủ thẩm quyền để quản lý; (5) công tác phối hợp với các cơ quan chuyên môn của tỉnh, Ủy ban nhân dân cấp huyện, cấp xã không thuận lợi như mô hình 2; (6) đối với những Ban Quản lý trực thuộc Sở Văn hóa và Thể

thao, Sở Nông nghiệp và Phát triển nông thôn, Cục Kiểm Lâm, Giáo hội Phật giáo Việt Nam, công tác phát triển du lịch chưa thực sự được quan tâm.

4. Ban Quản lý là ĐVSNCL trực thuộc UBND cấp huyện (05 khu). Trong cách thức quản lý này, bên cạnh những thuận lợi như mục (3), (4) ở cách thức quản lý thứ 2, công tác phối hợp giữa Ban Quản lý và các phòng chuyên môn của Ủy ban nhân dân cấp huyện tương đối thuận lợi. Tuy nhiên, so với cách thức quản lý thứ 2 và 3, công tác quản lý khu du lịch quốc gia gặp nhiều khó khăn hơn như: (1) không có đầy đủ thẩm quyền để quản lý; (2) số lượng biên chế và ngân sách nhà nước hạn chế; (3) có quá nhiều chủ thể cùng quản lý; (4) công tác lãnh đạo, chỉ đạo của tỉnh cũng như công tác đề xuất của Ban Quản lý qua nhiều cấp, mất nhiều thời gian nên chưa kịp thời, khó đạt hiệu quả; (5) Ban Quản lý chịu sự chỉ đạo, kiểm tra, giám sát của nhiều cấp, nhiều ngành khác nhau; (6) trình độ chuyên môn, nghiệp vụ của cán bộ làm công tác quản lý còn hạn chế.

5. Chưa có đầu mối quản lý, do UBND cấp huyện, cấp xã quản lý trực tiếp (20 khu). Cách thức này được áp dụng đối với nhiều địa điểm tiềm năng chưa được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt quy hoạch phát triển khu du lịch quốc gia. Với cách thức này, chưa có cơ quan đầu mối để quản lý và kết nối với các cơ quan liên quan. UBND cấp huyện, cấp xã thực hiện đảm bảo an ninh trật tự, an toàn xã hội, vệ sinh môi trường và quản lý hoạt động kinh doanh dịch vụ. Các cơ quan thực hiện các nhiệm vụ một cách độc lập, chưa có sự phân cấp, phân quyền hay quy chế phối hợp rõ ràng. Do đó, công tác đầu tư phát triển khu du lịch gần như chưa được thực hiện.

6. Do doanh nghiệp quản lý và điều hành (02 khu). Cách thức này được áp dụng cho những khu du lịch do doanh nghiệp đầu tư sáng tạo. Với cách thức quản lý này, các cơ quan chuyên môn của tỉnh thực hiện công tác quản lý nhà nước đối với khu du lịch. Doanh nghiệp đảm bảo tuân thủ mọi quy định của pháp luật có liên quan tới công tác quản lý khu du lịch. Những khu du lịch này do 1 doanh nghiệp đầu tư nên tính tập trung cao, tự chủ về tài chính nên các quyết định quản lý và phát triển khu du lịch rất nhanh chóng, hiệu quả. Hơn nữa, doanh nghiệp thường tuyển chọn được những nhân sự có chuyên môn, nghiệp vụ phù hợp với vị trí công tác. Tuy nhiên, việc đầu tư xây dựng khu du lịch phụ thuộc vào chủ đầu tư, do đó, trong trường hợp chủ đầu tư không có đủ tiềm lực tài chính hoặc không có đủ khả năng huy động vốn sẽ dẫn tới chậm tiến độ, thậm chí dừng triển khai thực hiện dự án, ảnh hưởng không nhỏ tới quy hoạch và kế hoạch phát triển du lịch của địa phương. Mặt khác, đôi khi vì tối đa hóa lợi nhuận, các doanh nghiệp chưa thực hiện đúng những quy định của pháp luật. Chính vì vậy, cần có sự quản lý của nhà nước trong quá trình đầu tư xây dựng và khai thác.

Như vậy, có thể thấy cách thức quản lý KDLQG hiện nay rất đa dạng. Nhiều khu đã thành lập Ban Quản lý, trong đó, một số BQL là các cơ quan thực hiện chức năng quản lý nhà nước trực thuộc Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch hoặc UBND cấp tỉnh, một số khác là ĐVSNCL trực thuộc UBND cấp tỉnh, các Sở chuyên ngành hay UBND cấp huyện. Nhiều khu lại chưa thành lập Ban Quản lý,

do UBND cấp huyện và cấp xã quản lý trực tiếp. Mỗi cách thức quản lý đều có những thuận lợi và khó khăn riêng. Có cách thức mang lại hiệu quả trong công tác quản lý hoạt động du lịch như cách thức quản lý thứ 2, 3 và 6 nhưng có cách thức chưa xác định được chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn hoặc bị chồng chéo trong quá trình quản lý gây ra những khó khăn nhất định như mô hình 4 và 5.

Chính vì vậy, để nâng cao hiệu quả công tác quản lý nhà nước về khu, điểm du lịch nói chung và các khu du lịch quốc gia nói riêng, việc xây dựng, ban hành Nghị định về mô hình quản lý khu du lịch quốc gia là cần thiết. Tuy nhiên, việc xây dựng Nghị định cũng gặp một số khó khăn như:

- Sự đa dạng về tài nguyên du lịch cũng như chủ thể quản lý của các KDLQG, các địa điểm tiềm năng phát triển KDLQG, khó có thể quy định một mô hình quản lý chung, thống nhất cả nước.

- Những quy định về tinh gọn bộ máy, biên chế và giảm đầu mối.

Do đó, Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch đề xuất xây dựng nghị định khung về mô hình quản lý khu du lịch quốc gia. Trong đó, cần chỉ rõ nội dung, trách nhiệm quản lý khu du lịch quốc gia, chức năng, nhiệm vụ của Ban Quản lý, việc thành lập và quan hệ phối hợp công tác. Theo đó, các địa phương căn cứ tình hình thực tế lựa chọn mô hình quản lý khu du lịch quốc gia, đảm bảo hiệu quả và phù hợp với chủ trương của Đảng, chính sách, pháp luật của nhà nước.

II. MỤC ĐÍCH, QUAN ĐIỂM CHỈ ĐẠO VIỆC XÂY DỰNG NGHỊ ĐỊNH

1. Mục đích

- Hoàn thiện hành lang pháp lý; thống nhất và nâng cao hiệu quả công tác quản lý nhà nước đối với khu du lịch quốc gia; định hướng quản lý và phát triển khu du lịch quốc gia trên phạm vi toàn quốc.

- Phát huy vai trò của hệ thống khu du lịch quốc gia trở thành động lực đầu tàu phát triển kinh tế du lịch ở các địa phương, qua đó đóng góp tích cực vào phát triển du lịch Việt Nam thực sự trở thành ngành kinh tế mũi nhọn.

2. Quan điểm chỉ đạo

- Bám sát quan điểm, nguyên tắc trong quá trình xây dựng Luật Du lịch để soạn thảo quy định chi tiết các nội dung được Luật giao, đồng thời đảm bảo nâng cao hiệu lực, hiệu quả công tác quản lý nhà nước và tạo điều kiện thuận lợi cho doanh nghiệp và công dân;

- Bảo đảm sự thống nhất, đồng bộ của dự thảo Nghị định với hệ thống pháp luật hiện hành; kế thừa các quy định của pháp luật hiện hành và kinh nghiệm thực tiễn phù hợp với Luật Du lịch;

- Các quy định phải cụ thể, khả thi, phù hợp với tình hình thực tiễn của các địa phương

III. QUÁ TRÌNH XÂY DỰNG DỰ THẢO VĂN BẢN

Triển khai thực hiện nhiệm vụ, Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch đã tiến hành soạn thảo trình tự, thủ tục theo đúng quy định tại Luật ban hành văn bản quy

phạm pháp luật năm 2015, Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2020 và Nghị định số 34/2016/NĐ-CP ngày 14/5/2016 của Chính phủ quy định chi tiết một số điều và biện pháp thi hành Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật, cụ thể:

1. Thành lập Ban Soạn thảo, Tổ Biên tập: Quyết định số 182/QĐ-BVHTTDL ngày 18/01/2021 của Bộ trưởng Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch về việc thành lập Ban Soạn thảo Tổ Biên tập xây dựng dự thảo Nghị định gồm đại diện các cơ quan có liên quan;
2. Ban hành Quyết định số 821/QĐ-BVHTTDL ngày 09/3/2021 của Bộ trưởng Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch về Kế hoạch xây dựng Nghị định về mô hình quản lý khu du lịch quốc gia;
3. Tiến hành nghiên cứu, đánh giá thực trạng công tác quản lý khu du lịch quốc gia tại Việt Nam hiện nay;
4. Tiến hành rà soát các văn bản quy phạm pháp luật có liên quan;
5. Tiến hành xây dựng dự thảo Nghị định và báo cáo đánh giá tác động của dự thảo Nghị định;
6. Tổ chức các cuộc họp Ban Soạn thảo, Tổ Biên tập;
7. Trên cơ sở ý kiến của các Bộ, ngành Trung ương, địa phương, các Ban Quản lý khu du lịch quốc gia, các địa điểm tiềm năng phát triển khu du lịch quốc gia, các tổ chức, cá nhân liên quan khác và ý kiến thẩm định của Bộ Tư pháp, Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch đã tiếp thu, chỉnh sửa và hoàn thiện dự thảo Nghị định để trình Chính phủ theo quy định tại Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015, Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2020.

IV. BỐ CỤC VÀ NỘI DUNG CƠ BẢN CỦA DỰ THẢO VĂN BẢN

1. Bố cục

Dự thảo Nghị định được kết cấu gồm 03 chương và 14 điều, cụ thể như sau:

Chương I: Những quy định chung, gồm 03 điều (từ Điều 1 đến Điều 3);

Chương II: Quản lý khu du lịch quốc gia, gồm 08 điều (từ Điều 4 đến Điều 11);

Chương III: Điều khoản thi hành, gồm 03 điều (từ Điều 12 đến Điều 14).

2. Nội dung cơ bản

Chương I. Những quy định chung

Quy định về phạm vi điều chỉnh, đối tượng áp dụng và giải thích từ ngữ.

Chương II. Quản lý khu du lịch quốc gia

+ Quy định chi tiết về nội dung quản lý khu du lịch quốc gia.

+ Quy định về trách nhiệm quản lý khu du lịch quốc gia.

+ Quy định về mô hình quản lý khu du lịch quốc gia.

- + Quy định về chức năng của Ban Quản lý khu du lịch quốc gia.
- + Quy định về nhiệm vụ, quyền hạn của Ban Quản lý khu du lịch quốc gia.
- + Quy định cơ cấu tổ chức của Ban Quản lý khu du lịch quốc gia.
- + Quy định cơ chế hoạt động của Ban Quản lý khu du lịch quốc gia.
- + Quy định cơ chế tài chính của Ban Quản lý khu du lịch quốc gia.

Chương III. Điều khoản thi hành

Quy định hiệu lực của văn bản, điều khoản chuyển tiếp và trách nhiệm thi hành của các cơ quan, tổ chức có liên quan.

V. NHỮNG VẤN ĐỀ XIN Ý KIẾN (NẾU CÓ)

Trên đây là Tờ trình về dự thảo Nghị định về mô hình quản lý khu du lịch quốc gia. Xin gửi kèm theo: (1) Dự thảo Nghị định; (2) Báo cáo đánh giá tác động của chính sách; (3) Báo cáo rà soát các văn bản quy phạm pháp luật có liên quan đến dự thảo Nghị định; (4) Bản Tổng hợp, giải trình tiếp thu ý kiến của các cơ quan, tổ chức, cá nhân và đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của Nghị định; (5) Báo cáo thẩm định của Bộ Tư pháp; (6) Báo cáo giải trình, tiếp thu ý kiến thẩm định.

Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch kính trình Chính phủ xem xét, quyết định./.

Nơi nhận:

- Như trên;
- Các Thứ trưởng;
- Lưu: VP, TCĐL, LTH (25).

BỘ TRƯỞNG

Nguyễn Văn Hùng