Vai trò của du lịch và sự quản lý của Nhà nước đối với phát triển du lịch

*Nguyễn Minh Tuấn**
Đại học Hùng Vương
Ngày nhận bài: 10/09/2018, ngày gửi phản biện: 16/11/2018, ngày duyệt đăng: 19/12/2018

Mục đích của bài viết này là phân tích vai trò của du lịch và sự quản lý của Nhà nước đối với phát triển du lịch. Trong bài viết, tác giả sẽ chỉ rõ, du lịch có vai trò quan trọng trong việc phát triển kinh tế của mỗi quốc gia và thế giới, thu hút đầu tư, sử dụng nhiều lao động, giúp bảo vệ môi trường, bảo vệ các di sản văn hóa... Bên cạnh đó, tác giả còn tập trung phân tích sâu bản chất và vai trò của Nhà nước trong việc tham gia, quản lý và phát triển du lịch.

Từ khóa: Phát triển, du lịch, Nhà nước, quản lý

1. Vai trò của du lịch

Thực tiễn cho thấy du lịch là một trong ngành phát triển nhanh và năng động trong nền kinh tế thế giới. Chúng ta có thể dễ dàng nhận thấy du lịch có vai trò thúc đẩy sự phát triển nền kinh tế thông qua việc trao đổi ngoại tệ, giúp cân bằng cán cân thanh toán. Đặc biệt du lịch là ngành ít bị ảnh hưởng bởi các rào cản thương mại. Du lịch được coi là một ngành có tính đàn hồi về nhu cầu so với các sản phẩm chủ yếu, sử dụng nhiều lao động, du lịch giúp giảm chênh lệch thu nhập và việc làm giữa các vùng. Bên cạnh đó, du lịch có hiệu ứng lan tỏa cao, đóng góp nhiều vào ngân sách quốc gia thông qua thuế. Bằng các hoạt động của mình du lịch giới thiệu và nâng tầm hình ảnh quốc gia, từ đó thu hút đầu tư nước ngoài. Bên cạnh đó, du lịch còn có những ảnh hưởng tiêu cực đến kinh tế xã hội và ảnh hưởng đến môi trường nếu không có chính sách quản lý thích hợp để quản lý du lịch theo hướng bền vững và toàn diện (Walton, 1993: 215-6).

Tổ chức du lịch thế giới năm 2012 đã gửi một thông điệp đến các nhà nước và quốc gia và chỉ rõ 3 vai trò quan trọng của du lịch. *Thứ nhất,* du lịch góp phần phát triển bền vững doanh nghiệp, tạo nhiều việc làm tốt hơn, du lịch cung cấp sự ổn định và an toàn cho hàng triệu người trên thế giới có cuộc sống tốt đẹp hơn. *Thứ hai,* ngành du lịch đóng vai trò quan trọng và được coi như là một ngành xuất khẩu của các quốc gia đang phát triển, giúp quốc gia đó thu về nhiều ngoại tệ, du lịch tạo ra nhiều việc làm và cơ hội phát triển. Đồng thời, du lịch có vai trò quan trọng trong việc bảo vệ môi trường cũng như tạo ra nhiều giá trị hơn nữa cho các di sản văn hóa thông qua hoạt động thu hút du khách quốc tế. Du lịch còn giúp con người trên thế giới gần nhau hơn, học hỏi và hiểu lẫn nhau, giúp con người tôn trọng và có lòng khoan dung hơn. *Thứ ba,* khi hoạt động du lịch ngày càng phát triển, du lịch sẽ tăng sự gắn kết với sự phát triển môi trường bền vững. Du lịch gắn với bảo vệ môi trường là một trong những trụ cột phát triển mới của "kinh tế xanh", nó sẽ cung cấp các điều kiện tốt về cơ sở hạ tầng, tạo ra nhiều cơ hội kinh

* nguyentuan682009@gmail.com

doanh, thu nhập và việc làm (Tổ chức du lịch thế giới, 2012).

2. Vai trò của Nhà nước trong phát triển du lịch

Ngày càng có nhiều nghiên cứu và thảo luận về vai trò của Nhà nước liên quan đến phát triển du lịch (Buhrs, 2000, Hall, 2000, Tosun & Timothy, 2003). Có nhiều bất đồng, tranh cãi về bản chất và quyền hạn của Nhà nước, và sự liên quan của các chính sách đã được thông qua (Jenkins, 2001). Nghiên cứu của Hall (2000:10-15) lập luận rằng, hoạch định chính sách du lịch trước hết là hoạt động chính trị, chịu ảnh hưởng bởi đặc điểm kinh tế, xã hội và văn hoá của một xã hội cụ thể và bởi các cấu trúc chính thức của Chính phủ và các đặc điểm khác của hệ thống chính trị địa phương. Quá trình hoạch định chính sách có thể được xem như một hành động và phản ứng theo thời gian trong bối cảnh xã hội của nhà nước như là "cơ chế thể chế" theo đó các lựa chọn tập thể được thực hiện, và thực thi trong xã hội và cho một xã hội (Buhrs, 2000). Cụ thể hơn, ở nhiều quốc gia, ngành công nghiệp du lịch tiếp tục được mở rộng và đã thu hút sự quan tâm của Nhà nước thông qua việc đưa ra các chính sách phát triển du lịch. Các chính sách phát triển này được thực hiện trong ngành và trong khuôn khổ thể chế của Nhà nước và quốc tế (Dredge, 2001; Hall, 2000; Tosun & Timothy, 2001; Treuren & Lane, 2003). Nhìn chung, sự tham gia của Nhà nước vào phát triển du lịch được thực hiện dưới các hình thức như đầu tư trực tiếp vào dự án, liên doanh với tư nhân, các chính sách về thuế, hoặc cung cấp cơ sở hạ tầng, nhưng thường là giới hạn pháp luật về các quyền của cộng đồng địa phương về bảo vệ môi trường và kiểm soát sử dụng đất. Vai trò chính của sự tham gia của Nhà nước là xây dựng các khung pháp lý cho hoạt động và phát triển du lịch (các tiêu chuẩn và quy trình kiểm soát phát triển), lập kế hoạch phát triển, hỗ trợ hoạt động nghiên cứu của ngành, Nhà nước khuyến khích và trợ cấp cho phát triển mạng lưới các nhà cung cấp thông tin cho khách du lịch như các cục du lịch địa phương và khu vực (Cooper & Abubakar, 2004).

3. Bản chất của việc tham gia quản lý của Nhà nước trong hoạt động du lịch

Nhà nước có vai trò quan trọng trong nền kinh tế mỗi quốc gia. Thông qua các chính sách, công cụ kinh tế vĩ mô như: ổn định tiền tệ, kiềm chế lạm phát, cân bằng cán cân thanh toán trong nước và quốc tế, Nhà nước điều tiết và bảo đảm kinh tế tăng trưởng bền vững, ổn định. Kết cấu hạ tầng như hệ thống giao thông, thông tin liên lạc, đào tạo nguồn nhân lực cho phát triển kinh tế chủ yếu do Nhà nước đầu tư hoặc tạo cơ chế, chính sách thông thoáng để các thành phần kinh tế khác tham gia đầu tư, xây dựng.

Sự tham gia của Nhà nước trong lĩnh vực du lịch là sự quản lý của Nhà nước đối với toàn bộ hoạt động thương mại, du lịch trong nền kinh tế quốc dân bằng pháp luật, chính sách, công cụ, môi trường, lực lượng vật chất và tài chính, tín dụng đối với tất cả các thành phần kinh tế. Thực chất của chức năng quản lý nhà nước về hoạt động thương mại, du lịch là tạo ra và thực hiện một cơ chế hay phương thức quản lý cho tất cả các thành phần kinh tế nhằm bảo đảm sự phát triển du lịch theo định hướng xã hội chủ nghĩa. Theo Jenkins & Henry (1982) khi thực hiện nghiên cứu về sự tham gia của Nhà nước

trong lĩnh vực du lịch tại các quốc gia đang phát triển đã chỉ ra rằng, sự tham gia của Nhà nước trong hoạt động du lịch là cần thiết để bổ khuyết sự thiếu hụt về kinh nghiệm và yếu kém của tư nhân trong hoạt động du lịch. Nghiên cứu này chỉ ra, có hai hình thức tham gia của Nhà nước trong hoạt động du lịch, đó là: Tham gia thụ động và tham gia chủ động.

Sự tham gia thụ động của Nhà nước trong quản lý du lịch

Đặc trưng của sự tham gia thụ động của Nhà nước trong lĩnh vực du lịch thường được phân làm hai hành động là bắt buộc và hỗ trợ. Bắt buộc trong sự tham gia thụ động của Nhà nước có liên quan đến việc cung cấp hệ thống pháp luật. Ví dụ Nhà nước ban hành luật pháp quy định lao động nước ngoài hoạt động tại nước sở tại. Hoặc Nhà nước giới thiệu, công bố, phổ biến pháp luật để khuyến khích hoạt động đầu tư. Nhà nước có thể tham gia đàm phán với các hãng hàng không. Ba ví dụ trên thể hiện Nhà nước bắt buộc tham gia trong thể thụ động để phổ biến hệ thống luật pháp chung liên quan đến quốc gia và không chủ hướng đến lĩnh vực du lịch cũng như không phải dành riêng cho lĩnh vực du lịch.

Hình thức hỗ trợ: Tình huống này xảy ra khi Nhà nước không cố tình kìm hãm sự phát triển của du lịch nhưng Nhà nước không chủ động hỗ trợ và khuyến khích. Ví dụ như các hiệp hội về du lịch, khách sạn thiết lập chiến dịch phát triển ngành và được phê duyệt bởi Nhà nước nhưng thiếu vốn, cơ chế chính sách. Trong trường đó, Nhà nước có thể hỗ trợ bằng các chính sách ưu đãi và hỗ trợ tài chính. Hoặc Nhà nước có thể hỗ trợ bằng việc cung các khóa đào tạo nghề, thứ cần thiết cho hoạt động du lịch.

Sự tham gia chủ động của Nhà nước trong lĩnh vực du lịch

Sự tham gia chủ động của chính phủ được thực hiện không chỉ là thực hiện các điều kiện cần thiết cho lĩnh vực du lịch mà còn các hoạt động của Nhà nước tham gia vào hoạt động du lịch để đạt được các mục tiêu Quốc gia. Sự tham gia và quản lý của Nhà nước trong hoạt động du lịch thể hiện như sau:

a, Quản lý du lịch: Nhà nước không chỉ xác định du lịch là mục tiêu phát triển mà còn xác định tầm quan trọng của việc tổ chức và thiết lập hệ thống luật pháp để hỗ trợ phát triển du lịch. Đối với các quốc gia đang phát triển, mức độ tham gia chủ động của Nhà nước trong hoạt động du lịch sẽ phản ánh tầm quan trọng của du lịch trong nền kinh tế. Tầm quan trọng được đánh giá qua 4 cách như sau: Đóng góp của lĩnh vực đó vào GDP, nguồn thu từ ngoại tệ, tạo ra lao động và thu nhập, đóng góp vào ngân sách của quốc gia. Để du lịch thật sự trở thành một ngành kinh tế mũi nhọn, một yêu cầu không thể thiếu đó là vai trò quản lý nhà nước về du lịch. Bởi lẽ thông qua quản lý, Nhà nước sẽ định hướng cho du lịch phát triển về mọi mặt với mục tiêu khai thác lợi thế tối đa nhằm đem lại lợi nhuận đóng góp ngày càng nhiều cho nền kinh tế trên cơ sở phát triển bền vững. Đối với Việt Nam, cùng với công cuộc cải cách thủ tục hành chính, việc nâng cao năng lực và hiệu quả hoạt động của bộ máy quản lý Nhà nước trên mọi lĩnh vực là một trong những nhiệm vụ chính trị quan trọng được Đảng và Nhà nước quan tâm hiện nay. Hoạt động quản lý Nhà nước chỉ thực sự đạt kết quả khi cơ quan chủ quản hành chính phát huy hết vai trò và khả năng của mình từ việc hoạch định, tổ chức, quyết định

tới việc kiểm tra, giám sát của mình đối với các khách thể. Trong đó, việc đạt được các mục tiêu trong ngành du lịch cần thiết sự theo dõi, quản lý và giám sát chặt chẽ toàn bộ các vấn đề của ngành từ phía Nhà nước.

b, Phát triển: Phát triển du lịch được coi là việc chính phủ hoặc các cơ quan Nhà nước thực hiện vai trò hoạt động trong lĩnh vực du lịch. Vai trò này được thực hiện bởi định hướng phát triển của quốc gia, ví dụ như định hướng trong nền kinh tế tập trung. Tuy nhiên, tại các quốc gia đang phát triển, Nhà nước thực hiện vai trò này khi mà lĩnh vực tư nhân không đủ khả năng hoặc không sẵn lòng tham gia vào việc phát triển du lịch (JenKins & Henry). Tại các quốc gia như Ấn Độ và Ghana, Chính phủ trực tiếp đầu tư vốn và quản lý đối với hoạt động khách sạn. Hoặc tại Kenya, Chính phủ thực hiện các khóa đào tạo đặc biệt cho ngành du lịch. Bản chất việc tham gia của Chính phủ trong phát triển du lịch là các chương trình hành động - đây là các chương trình có sự phân biệt và tạo mọi điều kiện thuận lợi dành riêng cho ngành du lịch. Nó không chỉ thể hiện sự tham gia trong ngành du lịch để phát triển quốc gia mà còn là định hướng và phát triển của Chính phủ, quốc gia đó.

Tại một số quốc gia trong nền kinh tế bao cấp xã hội chủ nghĩa trước kia, lĩnh vực tư nhân không phát triển hoặc có vai trò yếu thì Chính phủ thường đóng vai trò chính trong việc kinh doanh và phát triển du lịch. Đối với các quốc gia phát triển thì các khoản đầu tư cho phát triển du lịch được thực hiện chủ yếu bởi lĩnh vực tư nhân trong đó Nhà nước và Chính phủ cung cấp các cơ sở hạ tầng và các hỗ trợ khác để hoạt động và phát triển hiệu quả.

Các quốc gia đang phát triển đặc trưng bởi sự khan hiếm các nguồn lực cho phát triển như vốn, nguồn lực con người, cơ sở hạ tầng... đặc biệt trong đó lĩnh vực tư nhân thường không có kinh nghiệm trong ngành du lịch. Không phải toàn bộ các quốc gia đang phát triển ở tình trạng này mà nhiều quốc gia do sự yếu kém của lĩnh vực tư nhân nên Nhà nước trở thành trụ cột chính của nền kinh tế và thực hiện vai trò là nhà kinh doanh. Tại nhiều quốc gia đang phát triển thì Nhà nước và Chính phủ là đối tượng sử dụng nhiều lao động, là nguồn lực duy nhất để đầu tư cũng như là người bảo lãnh cho các khoản vay nước ngoài (Jenkins, 1981). Tuy nhiên, ngày nay khi khu vực kinh tế tư nhân ngày càng phát triển và đóng vai trò quan trọng trong nền kinh tế mỗi quốc gia thì xu hướng trên đã thay đổi. Khu vực kinh tế tư nhân ngày càng đóng vai trò không thể thiếu trong phát triển du lịch. Nghiên cứu của Wong (2003) đã chỉ ra rằng, Nhà nước đóng vai trò quan trọng và ảnh hưởng đến việc quản lý môi trường và hình ảnh của du lịch quốc gia, trong khi đó khu vực kinh tế tư nhân là khu vực năng động sẽ phát huy hết mọi lợi thế, cơ hội để phát triển dịch vụ và các sản phẩm du lịch.

Đối với các quốc gia Đông Nam Á trong đó có Việt Nam, Nhà nước đóng vai trò quan trọng trong việc xúc tiến, thúc đẩy sự phát triển của du lịch. Nhà nước là người lập kế hoạch du lịch. Bên cạnh đó, Nhà nước thiết lập các chính sách, quy định, môi trường để ngành du lịch có thể hoạt động và phát triển, song song với việc phát triển du lịch là bảo vệ môi trường, phát triển bền vững, biến đổi khí hậu...Đồng thời, xác định du lịch và vai trò của du lịch đối với phát triển kinh tế sẽ là công cụ để các Nhà nước đạt được các

mục tiêu về kinh tế, chính trị hoặc chiến lược phát triển dài hạn (Hall, 2001).

Sự tham gia của các thành phần kinh tế khác vào phát triển du lịch

Hợp tác công tư (Public-private partnership) ngày càng đóng vai trò quan trọng trong việc phát triển kinh tế mỗi quốc gia và có vai trò không thể thiếu trong việc phát triển du lịch. Kinh tế tư nhân hợp tác với Nhà nước trong việc thúc đẩy sự phát triển của du lịch thông qua hoạt động marketing, đầu tư để cung cấp các sản phẩm và dịch vụ du lịch. Ví dụ như trường hợp của Thái Lan, Chính phủ tiếp tục chủ trương đóng vai trò quan trọng trong việc hoàn thiện các chính sách phát triển du lịch và đồng thời hỗ trợ kinh tế tư nhân phát triển (Cohen, 2008). Trong trường hợp của Việt Nam, kinh tế tư nhân hợp tác gần gũi với các cơ quan, tổ chức nhà nước để thiết lập và thực hiện các quy định, luật lệ, chính sách và được định hướng phát triển bởi chính quyền trung ương để quản lý hoạt động kinh doanh du lịch của lĩnh vực tư nhân (Bennett, 2009).

Sẽ là rất cần thiết cho lĩnh vực tư nhân khi các chính quyền địa phương và cộng đồng cùng nhau hợp tác trong việc lập kế hoạch và phát triển các điểm du lịch liên quan đến các nguồn lực về tự nhiên và văn hóa mang tính nhạy cảm, xác định và sẵn sàng cung cấp nguồn lực tài chính cho các dự án du lịch đặc biệt các dự án liên quan đến cộng đồng. Đồng thời, phối hợp thực hiện đào tạo, nâng cao trình độ, kỹ năng cho nhân viên, quản lý, người làm du lịch; thiết lập các chiến dịch tuyên truyền quảng bá và các chương trình hành động để phát triển du lịch bền vững cả ở cấp địa phương và cấp quốc gia. Bên cạnh đó, là việc thiết lập một hệ thống đánh giá đáng tin cậy để theo dõi, các tổ chức du lịch, các dịch vụ và điểm du lịch (Alampay, 2005).

Kết luận

Qua các phân tích trên, chúng ta có thể thấy sự tham gia của Nhà nước và Chính phủ vào việc quản lý và phát triển du lịch là cần thiết và quan trọng cho sự phát triển du lịch của quốc gia đó. Tùy vào định hướng phát triển kinh tế của quốc gia mà Nhà nước nên chọn lựa hình thức tham gia và quản lý cho phù hợp để phát huy hết các nguồn lực và lợi thế của quốc gia đó.

Tài liệu tham khảo

1. Bennett, Jonathan (2009), *"The development of private tourism business activity in the transition Vietnamese economy"*, in Michael Hitchcock, Victor T. King and Michael Parnnell (ed., pp.146-164). Tourism in Southeast Asia: Challenges and new direction. Denmark: NIAS Press

2. Buhrs, T. (2000), *The environment and the role of the state inNewZealand*. In P.A. Memon and H. Perkins (eds) Environmental Planning and Management in New Zealand (pp. 27–35). Palmerston North: Dunmore Press.

3. Cohen, Ercheangcamik. (2008). *Explorations in Thai tourism*. United Kingdom: Emerald.

4. Cooper, M. and Abubakar, B. (2004), The role of tourism bureaux in the development of tourist attractions in Australia: A case study of Hervey Bay, Queensland. *Journal of Hospitality and Tourism* 1 (2), 1–10.

5. Hall, C.M. (2000), *Tourism Planning: Policies, Processes and Relationships*, Harlow: Prentice Hall.

6. JenKins & Henry (1982), Government involvement in tourism in Developing countries, *Annals of Tourism Research*, Vol. 9. pp. 499.52 I. 1982.

7. Jenkins, Gwynn and King, Victor T. (2003), Hertitage development in Malaysia city: George town under threat, *Indonesia and Malay World*, 31(89): 44-57.

8. Tosun, C. and Timothy, D.J. (2003) Arguments for community participation in the tourism development process, *Journal of Tourism Studies*, vol.14 (2), 2-15.

9. Treuren, G. and Lane, D. (2003), The tourism planning process in the context of organised interests, industry structure, state capacity, accumulation and sustainability. *Current Issues in Tourism*, vol.6 (1), 1–22.

10. Wong, Poh. (2003). "*Tourism development and the coastal environment on Bintan Island*", in Stefan Gossling (ed., pp. 263-282). Tourism and development in tropical islands. Cheltenham, UK: Edward Elgar.

11. World Tourirsm Organization, *Open Letter to Heads of the government*, http://www2.unwto.org/sites/all/files/pdf/final_golden_book_open_letter_text_0.pdf.

12. Walton, John (1993), "*Tourism and economic development in Asean*", In Michael Hitch, Victor T. King, and Michael J.G. Parnwell (eds., pp.214-233). Tourism in Southeast Asia. London: Routledge.