

# Một số vấn đề về phối hợp trong quản lý, khai thác tài nguyên du lịch tại một số khu du lịch chính của tỉnh Ninh Bình

Nguyễn Mạnh Cường\*, Đào Thị Phương Liên\*\*

*Bài viết khái quát thực trạng công tác quản lý, khai thác tài nguyên du lịch tại năm khu du lịch nổi tiếng của tỉnh Ninh Bình; đưa ra bốn nhóm khuyến nghị về tăng cường phối hợp giữa các đơn vị kinh doanh lữ hành và dịch vụ du lịch, giữa các cơ quan quản lý nhà nước, giữa các cơ quan quản lý nhà nước với các hiệp hội du lịch và hợp tác liên kết vùng trong phát triển du lịch trên địa bàn tỉnh Ninh Bình.*

**Từ khóa:** Phối hợp quản lý khai thác tài nguyên du lịch, Ninh Bình

## 1. Đặt vấn đề

Ninh Bình là địa phương hội đủ tiềm năng để phát triển du lịch trở thành ngành kinh tế mũi nhọn. Những năm qua, Đảng bộ, chính quyền và nhân dân Ninh Bình đã nỗ lực tìm hướng phát triển cho du lịch Ninh Bình nhằm tạo động lực thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội. Tuy nhiên, sự phát triển du lịch của Ninh Bình hiện nay chưa xứng với tầm về tài nguyên du lịch của tỉnh. Có nhiều nguyên nhân dẫn đến tình trạng này, trong đó có việc phối hợp trong quản lý, khai thác tài nguyên du lịch trên địa bàn.

Bài viết này phân tích một cách khái quát tình hình phối hợp trong quản lý, khai thác tài nguyên của năm khu du lịch nổi tiếng của tỉnh là Khu du lịch Tam Cốc - Bích Động, Khu du lịch sinh thái Vân Long, Khu di tích Cố đô Hoa Lư, Vườn quốc gia Cúc Phương, Khu du lịch Tràng An, chỉ ra những điểm được và chưa được và nguyên nhân của những điểm chưa được trong phối hợp quản lý khai thác tiềm năng du lịch hiện nay. Trên cơ sở đó đã khuyến nghị một số giải pháp về tăng cường phối hợp trong quản lý, khai thác tài nguyên du lịch của tỉnh những năm tới

## 2. Thực trạng công tác phối hợp quản lý, khai thác tài nguyên du lịch tại một số khu du lịch chính của tỉnh Ninh Bình

Thực hiện công tác tổ chức quản lý tài nguyên du lịch, năm 1995, UBND tỉnh Ninh Bình đã thành lập Sở Du lịch tại quyết định số 87/QĐ-UB ngày 25/01/1995 (nay là Sở Văn hóa, Thể thao và Du lịch) với vai trò là cơ quan chuyên môn thuộc UBND tỉnh,

tham mưu và giúp UBND tỉnh thực hiện chức năng quản lý Nhà nước về du lịch trên địa bàn tỉnh và quản lý Nhà nước về các dịch vụ công thuộc lĩnh vực du lịch. UBND tỉnh đã thành lập Ban chỉ đạo Chương trình phát triển du lịch của tỉnh do một Phó chủ tịch UBND tỉnh làm Trưởng ban, có sự tham gia phối hợp của một số cơ quan, ban, ngành trong tỉnh. Ở các huyện, thành phố, thị xã có các phòng thực hiện các nhiệm vụ quản lý việc khai thác tài nguyên du lịch trên địa bàn dưới sự chỉ đạo trực tiếp của UBND huyện, thành phố, thị xã và sự chỉ đạo về chuyên môn của Sở Văn hóa, Thể thao và Du lịch.

Từ năm 2000 đến nay, công tác tổ chức, quản lý và khai thác các nguồn tài nguyên du lịch trên địa bàn tỉnh có nhiều chuyển biến tích cực. Tỉnh ủy Ninh Bình đã có Nghị quyết chuyên đề riêng về phát triển du lịch. Nghị quyết đã góp phần tạo ra sự chuyển biến tích cực nhiều mặt của ngành du lịch như: phát triển sản phẩm du lịch; xúc tiến tuyên truyền quảng bá; nâng cao nhận thức về du lịch; tăng cường công tác quản lý nhà nước về du lịch; đào tạo phát triển nguồn nhân lực du lịch; xã hội hoá hoạt động du lịch, xây dựng hạ tầng du lịch... làm cho hoạt động du lịch thêm sôi nổi, hình ảnh du lịch Ninh Bình dần được xác lập trên thị trường du lịch trong nước và quốc tế.

Tài nguyên du lịch được phân cấp quản lý theo ngành, theo cấp như Vườn quốc gia Cúc Phương thuộc quyền quản lý của Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn; khu di tích cố đô Hoa Lư do Ban Quản lý quần thể danh thắng Tràng An quản lý; Khu du lịch sinh thái Tràng An do doanh nghiệp Xuân

Trường quản lý và khai thác; Quần thể nhà thờ đá Phát Diệm do Ban công giáo Nhà thờ quản lý; Khu Vân Long do UBND xã Gia Vân Quản lý... Sau đây là tình hình quản lý, khai thác tài nguyên du lịch tại một số khu du lịch chính của Ninh Bình:

*Thứ nhất, tại Khu du lịch Tam Cốc - Bích Động.* Trong thời gian qua, hoạt động quản lý khai thác tài nguyên du lịch đã đạt được một số kết quả nhất định, thu hút được nhiều tổ chức cá nhân tham gia vào đầu tư kinh doanh dịch vụ du lịch. Tuy nhiên, do đặc điểm tài nguyên du lịch nằm xen kẽ và gắn bó chặt chẽ với cộng đồng dân cư nên hoạt động quản lý khai thác tài nguyên và kinh doanh du lịch có nhiều hạn chế, việc phối hợp giữa ngành du lịch với chính quyền địa phương, giữa chính quyền địa phương với các đơn vị kinh doanh du lịch trong việc đảm bảo an ninh trật tự, vệ sinh môi trường, văn minh du lịch chưa tốt, công tác quản lý khai thác tài nguyên và kinh doanh du lịch chưa đáp ứng được yêu cầu thực tiễn phát triển của khu du lịch. Hình ảnh của khu du lịch Tam Cốc – Bích Động chưa thực sự là điểm đến an toàn và thân thiện trong mắt du khách và các công ty lữ hành.

Hiện nay, khu du lịch Tam Cốc - Bích Động đang được tổ chức khai thác theo các điểm du lịch chính: Tam Cốc - Đền Thái Vi - chùa Bích Động; Linh Cốc - Hải Nham; Thạch Bích - Thung Nắng; thung Chim. Các điểm du lịch này nằm trong cùng một khu du lịch nhưng mỗi điểm du lịch lại thuộc quyền quản lý khai thác của một đơn vị, doanh nghiệp. Điểm Tam Cốc – Bích Động do Doanh nghiệp xây dựng Xuân Trường quản lý và khai thác; điểm Linh Cốc – Thung Nắng do Công ty dịch vụ du lịch Bích Động quản lý và khai thác; điểm Hải Nham do Doanh nghiệp Doanh Sinh quản lý và khai thác. Mỗi đơn vị có cách quản lý khai thác tài nguyên du lịch khác nhau, đôi khi do mâu thuẫn về lợi ích, khác biệt về quan điểm kinh doanh, sử dụng khai thác tài nguyên, nên có nhiều bất đồng trong công tác quản lý và khai thác của toàn khu du lịch. Bên cạnh đó, công tác quản lý khai thác tài nguyên chung, công tác an ninh trật tự, vệ sinh môi trường, văn minh du lịch của cả khu du lịch chưa được thống nhất và phân rõ trách nhiệm quản lý cho từng khu vực. Hoạt động quản lý du lịch, kinh doanh dịch vụ du lịch trong khu du lịch còn nhiều bất cập và chưa phù hợp với thực tiễn quản lý và khai thác tài nguyên du lịch trên địa bàn.

*Thứ hai, tại Khu du lịch sinh thái Vân Long.* Đây là khu bảo tồn thiên nhiên đất ngập nước nội đồng lớn nhất đồng bằng Bắc bộ nằm trên địa bàn 7 xã thuộc huyện Gia Viễn, tỉnh Ninh Bình. Hiện khu du

lịch sinh thái Vân Long đang được UBND tỉnh giao cho UBND xã Gia Vân quản lý khai thác và phối hợp với Hạt kiểm Lâm thuộc Chi cục kiểm Lâm Ninh Bình bảo vệ tài nguyên, môi trường và đa dạng sinh học khu vực. UBND xã Gia Vân đã thành lập Ban quản lý khu du lịch trực thuộc UBND xã với chức năng nhiệm vụ quản lý khai thác tài nguyên du lịch, đảm bảo an ninh trật tự, vệ sinh môi trường khu du lịch.

Công tác quản lý khai thác tài nguyên của khu du lịch sinh thái Vân Long đã được ngành du lịch quan tâm phối hợp, chỉ đạo và triển khai kịp thời ngay từ buổi ban đầu nên hiệu quả hoạt động tốt. Hiện nay, khu du lịch này đang được đánh giá là mô hình điểm về tổ chức quản lý khai thác tài nguyên của các địa phương trong tỉnh. Nhưng hiện tại khu du lịch sinh thái Vân Long mới chỉ khai thác được một số loại hình du lịch cơ bản như vận chuyển khách bằng đò đưa khách tham quan 2 tuyến chính (hang Bồng-Kẽm Chấm; núi Mèo Cào - hang Cá) với thời gian từ 2- 5 giờ đồng hồ, nên thời gian tham quan của khách du lịch tại Vân Long còn ngắn chỉ khoảng 1/2 ngày. Các loại hình dịch vụ bổ trợ như nhà hàng, khách sạn, vui chơi giải trí, hàng lưu niệm còn hạn chế. Hiện mới chỉ có 03 cơ sở đang hoạt động đó là khu dịch vụ du lịch sinh thái Vân Long - Thảo Sơn; khu nhà hàng Ngôi Sao và khu nghỉ dưỡng Emerald resort & spa.

*Thứ ba, Khu di tích Cố đô Hoa Lư.* Cố đô Hoa Lư, là di tích cấp quốc gia đặc biệt, nằm trong Quần thể danh thắng Tràng An đang trong quá trình xây dựng hồ sơ đề được công nhận là di sản thế giới. Trải qua một số lần thay đổi về mô hình quản lý, ban đầu do Ban quản lý di tích cố đô Hoa Lư trực thuộc Sở Văn hóa Thông tin quản lý, sau đó trực thuộc UBND huyện Hoa Lư. Để thống nhất trong công tác quản lý di sản theo yêu cầu của UNESCO, từ đầu tháng 5 năm 2012 khu di tích cố đô Hoa Lư do Trung tâm Bảo tồn di tích lịch sử văn hóa Cố đô Hoa Lư trực thuộc Ban Quản lý Quần thể danh thắng Tràng An quản lý. Hiện Cố đô Hoa Lư mới khai thác được hai loại hình du lịch cơ bản là du lịch văn hoá - lịch sử và tham quan nghiên cứu. Mức độ và hiệu quả khai thác mỗi loại hình chưa cao.

Công tác quản lý và khai thác tài nguyên, đảm bảo an ninh trật tự, văn minh du lịch và vệ sinh môi trường tại khu di tích cố đô Hoa Lư đã có nhiều đổi mới và cải tiến, các quầy bán hàng lưu niệm của người dân địa phương đã được bố trí, sắp xếp quy củ, ngăn nắp ở khu vực bến xe. Toàn bộ hoạt động bán hàng được đưa ra ngoài sân lễ hội.

*Thứ tư, Vườn quốc gia Cúc Phương* là vườn quốc

gia đầu tiên của Việt Nam trực thuộc Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn với chức năng bảo tồn thiên nhiên. Chủ yếu thực hiện hai nhiệm vụ chính là bảo vệ động thực vật, đa dạng sinh học và di sản văn hoá lịch sử trong khu vực vườn; nghiên cứu khoa học trong phạm vi vườn và hợp tác với các tổ chức khác; đón tiếp và phục vụ khách du lịch đến tham quan, nghiên cứu tại vườn.

Trung tâm Du lịch sinh thái và Giáo dục môi trường là đơn vị được giao nhiệm vụ đón tiếp, phục vụ khách đến tham quan, nghiên cứu tại vườn. Do được tổ chức quản lý tốt và có bộ phận chuyên trách quản lý khai thác tài nguyên phát triển du lịch, nên công tác quản lý khai thác các loại hình du lịch, đón tiếp, phục vụ khách đến tham quan của vườn được thực hiện rất tốt, đã kết hợp hài hoà công tác bảo tồn và khai thác tài nguyên kinh doanh du lịch.

Hiện tại, Vườn quốc gia Cúc Phương đang khai thác phục vụ 3 loại hình chính là: du lịch tham quan kết hợp với học tập nghiên cứu, du lịch mạo hiểm và du lịch văn hoá - lịch sử. Với một cơ sở vật chất kỹ thuật phục vụ du lịch tương đối tốt, vườn quốc gia Cúc Phương có thể tiếp đón và phục vụ lượng lớn khách đến tham quan hàng ngày. Hiện đã có khu du lịch nghỉ dưỡng Cucphuong resort & spa đạt tiêu chuẩn 4 sao đã đi vào động từ năm 2011 với nhiều dịch vụ tiện nghi, đáp ứng được nhu cầu nghỉ dưỡng, hội họp của bộ phận khách du lịch có khả năng thanh toán cao. Bên cạnh đó tại vườn các dịch vụ ăn uống lưu trú cho các khách du lịch bình dân

đã cơ bản đáp ứng tốt.

Thứ năm, Khu du lịch Tràng An được UBND tỉnh giao cho Doanh nghiệp tư nhân Xuân Trường quản lý khai thác. Công tác quản lý khai thác tài nguyên du lịch tại khu du lịch Tràng An đã và đang thực hiện khá tốt góp phần chuyển dịch cơ cấu kinh tế, thay đổi phương thức sản xuất và khai thác các nguồn tài nguyên du lịch tạo ra nhiều việc làm cho người dân địa phương. Công tác an ninh trật tự, vệ sinh môi trường đã được thực hiện khá tốt, tuy nhiên vẫn chưa có hình thức đảm bảo an toàn cho khách du lịch khi đi thăm quan các hang động, đặc biệt vào ngày đông khách. Các loại hình dịch vụ hỗ trợ như khách sạn, vui chơi giải trí, hàng lưu niệm còn nghèo nàn. Các cơ sở dịch vụ ăn uống tuy tập trung tương đối nhiều trên dọc tuyến đường vào Tràng An, nhưng chất lượng chưa đảm bảo.

Nhìn chung, công tác quản lý, khai thác tại các khu, điểm du lịch chưa được thông nhất: Mỗi khu du lịch quản lý theo một mô hình khác nhau do đó gây khó khăn cho công tác quản lý nhà nước về du lịch. Việc quản lý phí thăm quan, phí chèo đò, phí trông coi xe và giá cả dịch vụ ở một số khu, điểm du lịch còn buông lỏng, để cho một số doanh nghiệp quản lý, khai thác du lịch in ấn, phát hành vé không theo quy định của Nhà nước, gây bức xúc cho du khách, các doanh nghiệp lữ hành và khó khăn cho công tác quản lý của Nhà nước trong lĩnh vực du lịch và thuế, phí (UBND tỉnh Ninh Bình, 2013).

Một số khu có hiện tượng bê tông hóa nhiều hạng

**Bảng 1: Thống kê số lượng khách du lịch đến Ninh Bình**

Đơn vị tính: Lượt khách

Năm	Tổng số khách du lịch		Khách quốc tế		Khách nội địa	
	Số lượng	% tăng so với năm trước	Số lượng	% tăng so với năm trước	Số lượng	% tăng so với năm trước
2008	1.741.602	14,68%	548.138	19,70%	1.193.464	12,52%
2009	2.199.975	26,31%	591.403	7,89%	1.608.572	34,78%
2010	3.096.589	40,75%	663.284	12,15%	2.433.305	51,27%
2011	3.252.234	5,02%	667.441	0,63%	2.584.793	6,22%
2012	3.750.000	15,3%	675.570	1,21%	3.074.430	18,9%
<b>Tăng TB 2008-2012</b>		<b>20,41%</b>	<b>8,31%</b>		<b>24,74%</b>	

Nguồn: Ban Tuyên giáo tỉnh ủy Ninh Bình, 2013

mục công trình làm ảnh hưởng đến cảnh quan như khu Tam Cốc- Bích Động; một số khu bị ô nhiễm khói bụi do ảnh hưởng của các nhà máy xi măng như khu Tam Cốc- Bích Động, Vân Long,...

Điều này là một trong những lý do hạn chế tính hấp dẫn đối với du khách nước ngoài, hình ảnh du lịch Ninh Bình trên thị trường du lịch quốc tế còn mờ nhạt, lượng khách du lịch quốc tế tăng chậm. Kết quả là hiệu quả kinh doanh du lịch chưa cao, chưa tương xứng với tài nguyên du lịch của tỉnh Ninh Bình.

Có nhiều nguyên nhân dẫn đến tình trạng trên, như xuất phát điểm của du lịch Ninh Bình còn thấp; nhận thức của các cấp, các ngành về vị trí, vai trò của du lịch có mặt còn hạn chế, chưa đồng bộ; tổ chức bộ máy và đội ngũ cán bộ cả về quản lý và kinh doanh du lịch còn nhiều bất cập. Đặc biệt là công tác phối kết hợp hoạt động cụ thể vẫn chưa đạt hiệu quả như mong muốn; chưa có sự phối hợp chặt chẽ, thường xuyên giữa Nhà nước và doanh nghiệp trong việc phát triển những địa điểm du lịch mới cho ngành du lịch của tỉnh.

### **3. Một số khuyến nghị về phối hợp hoạt động của các chủ thể trong mô hình phát triển du lịch bền vững**

*Thứ nhất, tăng cường phối hợp giữa các đơn vị kinh doanh lữ hành và dịch vụ du lịch trên địa bàn tỉnh Ninh Bình.* Liên kết các công ty, doanh nghiệp hoạt động trong chuỗi giá trị du lịch lại với nhau như công ty lữ hành, khách sạn nhà hàng, trung tâm vui chơi giải trí... Trước hết, thông qua Hiệp hội du

lịch Ninh Bình để các công ty thường xuyên trao đổi, thảo luận để đưa ra các biện pháp kích cầu du lịch, tạo môi trường cạnh tranh lành mạnh trong điều kiện kinh tế khủng hoảng và suy thoái kinh tế hiện nay.

*Thứ hai, tổ chức phối hợp giữa các cơ quan quản lý nhà nước trên địa bàn tỉnh Ninh Bình trong phát triển du lịch.* Việc tổ chức phối hợp giữa các cơ quan quản lý nhà nước còn thể hiện trong các lĩnh vực như: Cơ sở hạ tầng phục vụ phát triển du lịch bền vững hay công tác xúc tiến, quảng bá, xây dựng sản phẩm du lịch và môi trường du lịch

*Thứ ba, tổ chức phối hợp giữa cơ quan quản lý nhà nước và hiệp hội trên địa bàn tỉnh trong phát triển du lịch để nâng cao vai trò của hiệp hội cũng như tăng sự phối hợp với các cơ quan quản lý nhà nước.* Trong thời gian tới, tỉnh cần có những chính sách hỗ trợ hiệp hội du lịch như: hỗ trợ kinh phí thuê văn phòng giao dịch; Giao quyền cho hiệp hội quản lý, điều hành trong một số hoạt động cụ thể có liên quan đến doanh nghiệp du lịch. Ngoài ra, để tận dụng vai trò làm cầu nối thông tin của hiệp hội, cần xúc tiến tạo lập website riêng của hiệp hội.

*Thứ tư, tăng cường hợp tác liên kết vùng trong phát triển du lịch.* Hợp tác giữa các địa phương trong khu vực và trên cả nước thông qua các hình thức như: Hợp tác phát triển sản phẩm du lịch; Hợp tác quảng bá, xúc tiến du lịch; Hợp tác trong đào tạo nguồn nhân lực phục vụ phát triển du lịch bền vững; Hợp tác, kết nghĩa với các địa phương có nhiều đặc điểm tương đồng về du lịch; Hợp tác giữa các hiệp hội du lịch... □

#### **Tài liệu tham khảo:**

Ban Tuyên giáo tỉnh ủy Ninh Bình (2013), *Phát triển bền vững du lịch Ninh Bình*.

UBND tỉnh Ninh Bình (2013), *Báo cáo Sơ kết 3 năm thực hiện Nghị quyết số 15-NQ/TU của Ban Chấp hành Đảng bộ tỉnh về phát triển du lịch Ninh Bình đến năm 2020, định hướng đến năm 2030*.

### **Some issues on coordination in management and exploitation of tourism resources in some key tourist areas of Ninh Binh province**

*Abstract:*

*This paper gives an overview of management and exploitation of tourism resources in the famous tourist areas in Ninh Binh province, giving 4 groups of recommendation to strengthen the coordination among travel agencies, among government agencies, between state management agencies with tourism associations as well as promoting regional cooperation in tourism development in the province.*

---

#### **Thông tin tác giả:**

*\*Nguyễn Mạnh Cường, Ths. NCS.*

*- Cơ quan công tác: Văn phòng UBND Tỉnh Ninh Bình.*

*\*\*Đào Thị Phương Liên, PGS.TS.*

*- Nơi công tác: Khoa Lý luận chính trị, Trường Đại học Kinh tế quốc dân*