
VAI TRÒ CÁC BÊN LIÊN QUAN TRONG QUY HOẠCH PHÁT TRIỂN DU LỊCH BỀN VỮNG: NGHIÊN CỨU TRƯỜNG HỢP TẠI TÀ XÙA, HUYỆN BẮC YÊN, TỈNH SƠN LA

Lã Thị Bích Quang

Trường Đại học Kinh tế Quốc dân

Email: bichquangsdh@neu.edu.vn

Ngày nhận: 28/7/2020

Ngày nhận bản sửa: 25/9/2020

Ngày duyệt đăng: 05/11/2020

Tóm tắt:

Du lịch là một trong những ngành kinh tế có tốc độ phát triển nhanh nhất trên thế giới, có vai trò quan trọng trong chiến lược phát triển kinh tế của nhiều quốc gia, đặc biệt là các quốc gia đang phát triển. Phát triển du lịch bền vững là định hướng mà ngành du lịch thế giới hướng tới trong những thập kỷ gần đây. Để phát triển du lịch bền vững cần phải xây dựng chiến lược và quy hoạch trên tiêu chí đảm bảo được lợi ích của các bên liên quan. Ở Việt Nam, vấn đề này chưa thực sự được chú trọng, do vậy, tác giả đã tiến hành nghiên cứu về vai trò của các bên liên quan trong quá trình quy hoạch phát triển du lịch bền vững. Dữ liệu nghiên cứu được thu thập tại xã Tà Xùa, huyện Bắc Yên, tỉnh Sơn La. Bài viết áp dụng lý thuyết các bên liên quan, đánh giá mức độ tham gia của các bên liên quan và từ đó chỉ ra vai trò của các bên liên quan trong quy hoạch phát triển du lịch bền vững tại Tà Xùa, đặc biệt nhấn mạnh tới vai trò quan trọng của chính quyền và cộng đồng địa phương trong việc quyết định sự phát triển du lịch tại một địa phương.

Từ khoá: Các bên liên quan, du lịch, du lịch bền vững, quy hoạch.

Mã JEL: L52, L83.

The role of stakeholders in planning the sustainable tourism development: The case of Ta Xua, Bac Yen district, Son La province

Abstract:

Tourism is one of the fastest growing industries in the world. It plays an important role in the economic development strategies of many developing countries. Sustainable tourism development is the direction that the world tourism industry has been aiming for in recent decades. In order to develop sustainable tourism, it is indispensable to have a corresponding development strategy that ensures the common benefits of the stakeholders. The involvement of stakeholders in this process in Vietnam has not really been paid attention, so that the author conducted a study on the role of stakeholders in the tourism development planning process, using the case study of Ta Xua tourism, Bac Yen district, Son La province. The paper applies the stakeholder theory to evaluate the extent of stakeholders' involvement and to point out the roles of relevant stakeholders in developing a sustainable tourism development plan, simultaneously indicates the importance of local authorities and communities' involvement in promoting tourism.

Keywords: Planning, sustainable tourism, stakeholders, tourism.

JEL Codes: L52, L83.

1. Giới thiệu

Phát triển du lịch bền vững đang là định hướng phát triển quan trọng trên toàn thế giới. Tại Việt Nam, chiến lược phát triển du lịch tới năm 2030 đã chỉ rõ phát triển du lịch bền vững là một trong những định hướng quan trọng trong phát triển du lịch (Tổng Cục Du lịch, 2016).

Phát triển du lịch luôn đi kèm với nhóm các bên liên quan phức tạp, có mối quan tâm và suy nghĩ khác nhau. Năm 1987, báo cáo Brutdland (Ủy ban Thế giới về Môi trường và Phát triển - WCED, 1987) cũng đồng ý với vấn đề sự tham gia của các bên liên quan trong phát triển bền vững. Đây là quá một quá trình phát triển khó khăn, nhất là trong việc thỏa mãn được lợi ích giữa các nhóm khác nhau. Do vậy, sự tham gia của các bên liên quan và sự cân bằng lợi ích của các bên trong quá trình phát triển là một trong những yêu cầu cần thiết để đạt được sự bền vững trong du lịch (WCED, 1987; Briassoulis, 2002; Manning & Dougherty, 2000; Robson & Jobson, 1996; Stein & cộng sự, 1999).

Nghiên cứu vai trò của các bên liên quan trong xây dựng quy hoạch du lịch sẽ chỉ ra thực trạng và mức độ tham gia của các bên liên quan, đồng thời chỉ ra những hạn chế còn tồn tại, giúp các bên liên quan chính nhận thấy các hạn chế đó để thay đổi và cải thiện hướng quản lý của mình. Nghiên cứu với trường hợp Tà Xùa, một điểm đến vùng Tây Bắc giàu tiềm năng phát triển nhờ những lợi thế về cảnh quan thiên nhiên và văn hóa đặc sắc nhưng mới được khai phá, chưa phát triển du lịch tương xứng sẽ có ý nghĩa đóng góp một phần cho sự phát triển du lịch tại đây.

2. Tổng quan nghiên cứu

2.1. Phát triển du lịch bền vững

Phát triển bền vững từ lâu đã được xác định là vấn đề toàn cầu. WCED (1987) đã chỉ ra rằng, các ngành muốn đạt được sự phát triển thì cần phải áp dụng các nguyên tắc của phát triển bền vững. Du lịch cũng là một ngành không nằm ngoài nguyên tắc đó vì du lịch là ngành công nghiệp lớn nhất thế giới, là ngành không thể thiếu để quá trình phát triển đạt được bền vững thành công (Murphy, 1998).

“Hoạt động phát triển du lịch bền vững là hoạt động phát triển ở một khu vực cụ thể sao cho nội dung, hình thức và quy mô là thích hợp và bền vững theo thời gian, không làm suy thoái môi trường, làm ảnh hưởng đến khả năng hỗ trợ trong tương lai” (WCED, 1987).

“Du lịch bền vững là có tính đến các tác động kinh tế, xã hội và môi trường hiện tại và tương lai, giải quyết các nhu cầu của du khách, ngành công nghiệp, môi trường và cộng đồng địa phương” (Tổ chức Du lịch Thế giới - UNWTO, 1996).

Như vậy, du lịch bền vững là nhằm thỏa mãn các nhu cầu về kinh tế, xã hội, thẩm mỹ của con người trong khi đó vẫn duy trì được sự toàn vẹn về văn hoá, đa dạng sinh học, sự phát triển của các hệ sinh thái và các hệ thống hỗ trợ cho cuộc sống con người.

Chương trình Môi trường Liên Hiệp Quốc & Tổ chức Du lịch Thế giới (UNEP & UNWTO, 2005) đã đề ra 5 nguyên tắc để tập trung phát triển du lịch bền vững bao gồm:

(1) Sử dụng tối ưu nguồn tài nguyên, môi trường để tạo thành yếu tố chính trong phát triển du lịch, duy trì các quá trình sinh thái thiết yếu, giúp bảo tồn tài nguyên thiên nhiên và đa dạng sinh học.

(2) Tôn trọng tính chân thực của văn hoá xã hội cộng đồng địa phương, bảo tồn di sản văn hoá và các giá trị truyền thống của họ để đóng góp vào sự hiểu biết liên văn hoá.

(3) Đảm bảo các hoạt động kinh tế dài hạn, khả thi, cung cấp lợi ích kinh tế, xã hội cho tất cả các bên liên quan được phân phối công bằng.

(4) Phải có sự tham gia có hiểu biết của tất cả các bên liên quan, cũng như sự lãnh đạo chính trị mạnh mẽ để đảm bảo sự đồng thuận trong việc tham gia và xây dựng chính sách của các bên.

(5) Cần duy trì mức độ hài lòng cao của khách du lịch, đảm bảo trải nghiệm có ý nghĩa cho du khách, nâng cao nhận thức của họ về các vấn đề bền vững và thúc đẩy đạt được hoạt động bền vững.

2.2. Lý thuyết các bên liên quan (stakeholder theory)

Lý thuyết các bên liên quan bắt đầu được sử dụng vào thế kỷ 19 và được biết đến rộng rãi vào năm 1984 qua cuốn sách “Quản trị chiến lược: cách tiếp cận các bên liên quan” của Freeman. Khái niệm “bên liên quan” chính thức được xác định từ đó và được sử dụng cho đến ngày nay: “một bên liên quan là bất kỳ

nhóm hoặc cá nhân nào có thể ảnh hưởng hoặc bị ảnh hưởng bởi thành quả của các mục tiêu của tổ chức” (Freeman, 1984).

Donaldson & Preston (1995) cho rằng lý thuyết các bên liên quan bao gồm ba khía cạnh: (1) Khía cạnh mô tả/thực nghiệm nhằm mô tả sự hình thành và mối quan hệ của bên liên quan với tổ chức hoặc cơ quan bên ngoài; (2) Khía cạnh công cụ nhằm đề dự đoán kết quả đạt được nếu xây dựng được các nhiệm vụ cụ thể; (3) Khía cạnh quy phạm, đây là yếu tố nền tảng, cốt lõi của lý thuyết các bên liên quan. Khía cạnh quy phạm cho rằng các bên liên quan được xem như có giá trị nội tại trong quá trình hoạt động và cần phải được tham gia vào quá trình xây dựng chiến lược.

Do vậy, xác định các bên liên quan và lợi ích của họ là bước đầu tiên trong quy trình dẫn đến đạt sự phát triển bền vững. Việc xác định này không thể tự giải quyết xung đột, mà chỉ đơn giản là hỗ trợ các nhà hoạch định trong việc xác định các xung đột cần giải quyết.

Các bên liên quan trong phát triển du lịch

Các bên liên quan được các tác giả xác định khác nhau. Theo Coltman (1989) có 4 bên liên quan chính, gồm khách du lịch, nhà cung ứng sản phẩm du lịch, dân cư tại điểm du lịch và các cơ quan quản lý nhà nước về du lịch. UNWTO (2007) xác định có 3 bên liên quan chính là khách du lịch, các tổ chức tham gia du lịch và cộng đồng địa phương. Kim (2013) xác định có 7 nhóm liên quan chính: chính quyền, người dân địa phương, các công ty du lịch, các tổ chức phi chính phủ (Non-governmental organisation - NGOs), cơ quan truyền thông, các hộ kinh doanh địa phương và các chuyên gia,... Các bên liên quan có vai trò khác nhau nhưng có mối quan hệ chặt chẽ trong quá trình phát triển du lịch bền vững tại điểm đến. Trong phạm vi nghiên cứu của bài báo này, tác giả chỉ nghiên cứu các bên liên quan chính có khả năng tham gia vào quá trình xây dựng quy hoạch phát triển du lịch, đó là chính quyền địa phương, doanh nghiệp, cộng đồng địa phương và NGOs.

(1) Chính quyền địa phương

Chính quyền địa phương có vai trò mấu chốt trong quá trình phát triển du lịch bền vững, được thể hiện tại các điểm sau đây: (1) Tạo ra bối cảnh và kích thích hành động để đảm bảo du lịch được phát triển bền vững hơn trong tương lai; (2) Điều phối chương trình nghị sự phát triển bền vững điểm đến; (3) Xây dựng và cung cấp một môi trường cho phép và khuyến khích khu vực tư nhân, cộng đồng địa phương, khách du lịch và các bên liên quan khác hoạt động đáp ứng các vấn đề bền vững; (4) Có vai trò tiên phong trong phát triển du lịch bền vững (Bramwell & Lane, 2011).

Tại Việt Nam, chính quyền địa phương không chỉ đóng vai trò chỉ đạo mà còn là người bấm nút để khởi động, triển khai xây dựng quy hoạch phát triển du lịch tại địa phương. Vai trò tiên phong của chính quyền địa phương thể hiện ở việc: (1) Xác định nguồn tài nguyên và xây dựng quy hoạch, (2) Tạo điều kiện phát và (3) Giám sát, hỗ trợ thực hiện.

(2) Doanh nghiệp

Doanh nghiệp là một bên tham gia rất quan trọng trong phát triển du lịch bền vững vì những đóng góp kinh tế và số lượng việc làm lớn được tạo ra. Doanh nghiệp đóng vai trò cầu nối các bên liên quan trong hoạt động du lịch, có tác động đến việc quản lý, sử dụng tài nguyên tại điểm đến và ảnh hưởng tới việc ra quyết định lựa chọn điểm đến của du khách.

Doanh nghiệp du lịch được đánh giá là doanh nghiệp phát triển bền vững nếu có được những sản phẩm và dịch vụ bền vững.

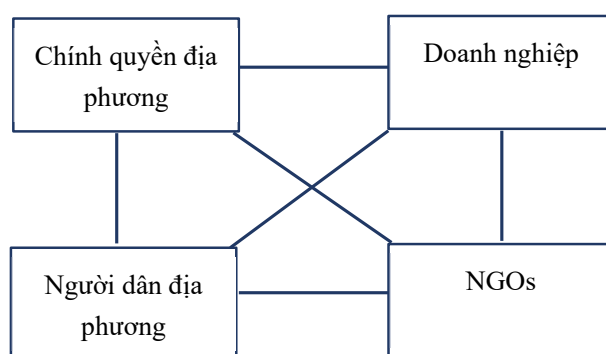
(3) Cộng đồng địa phương

Cộng đồng địa phương giữ vai trò quyết định sự thành công của các hoạt động du lịch, bởi vì du lịch mang đến cả các yếu tố tích cực lẫn tiêu cực tới các thành viên trong cộng đồng. Do vậy, cộng đồng địa phương được coi là bên liên quan đặc biệt quan trọng, không thể thiếu để phát triển du lịch đạt bền vững. Mặt khác, theo quan điểm của Macbeth & cộng sự (2002), cộng đồng địa phương và các nhóm dân cư bản địa cần phải được công nhận là một bên liên quan theo quyền riêng của họ, như vậy sẽ làm giảm xung đột tiềm ẩn giữa khách du lịch và cộng đồng địa phương.

(4) NGOs

Trong phát triển du lịch, các hiệp hội và tổ chức du lịch thường là đơn vị tài trợ và điều hành nhiều hoạt

Hình 1: Các bên liên quan tham gia vào hoạt động du lịch tại Tà Xùa



Nguồn: Tổng hợp của tác giả.

động. Các đơn vị này khác nhau về quy mô hoạt động, mức độ phát triển, quyền sở hữu và quyền kiểm soát, tuy nhiên, đang dần bị thay thế bởi NGOs. NGOs tham gia ngày càng sâu vào các hoạt động du lịch bền vững, đặc biệt là quá trình tạo ra giá trị và trao đổi lợi ích cho cả khách du lịch và cộng đồng địa phương. Theo Fisher (1993), sự lan rộng của NGOs là một bước ngoặt trong du lịch bởi vì họ có thể lấp đầy hoặc giảm khoảng cách giữa đỉnh và đáy của xã hội bằng cách gia tăng cách tiếp cận và thực hành du lịch bền vững trong khu vực.

2.3. Sự tham gia của các bên liên quan trong xây dựng quy hoạch phát triển du lịch

Công tác xây dựng quy hoạch phát triển du lịch là một trong những công tác quan trọng nhất trong phát triển du lịch bền vững. Từ những năm 1980, nhiều nhà nghiên cứu cho rằng người dân và các nhóm liên quan tại địa phương nên tham gia vào việc hoạch định chính sách du lịch vì họ là những người trực tiếp chịu ảnh hưởng bởi những hoạt động du lịch. Ioannides (1995) đã chứng minh được rằng vấn đề sẽ phát sinh nếu cộng đồng địa phương không được tham gia vào quá trình lập quy hoạch. Và du lịch không thể đạt được sự bền vững nếu phát triển có sự áp đặt mà không liên quan đến lợi ích của cộng đồng địa phương.

Như đã phân tích ở trên, trong phát triển quy hoạch du lịch tại Tà Xùa, tác giả đã xác định có 4 bên liên quan chính, bao gồm chính quyền địa phương, doanh nghiệp, người dân, và NGOs.

Dựa trên kết quả nghiên cứu của Twomey & O'Mahony (2019) về quy trình tham gia của các bên liên quan trong quá trình lập quy hoạch không gian biển, tác giả phân tích, đánh giá vai trò và mức độ tham gia của các bên liên quan trong xây dựng quy hoạch phát triển du lịch bền vững tại Tà Xùa dựa trên 4 mức độ tham gia, đó là:

Mức độ 1: Thông báo

Chính quyền truyền đạt thông tin tới các bên liên quan khác về quy hoạch phát triển du lịch và không cần xem xét đến phản hồi của các bên liên quan này.

Mức độ 2: Tham vấn cộng đồng

Doanh nghiệp, NGOs và người dân phản hồi và đóng góp ý kiến cho chính quyền địa phương về các quyết định và phương án thực hiện.

Mức độ 3: Tham gia

Các bên liên quan cùng làm việc trực tiếp với chính quyền trong xuyên suốt quá trình xây dựng quy hoạch, đặc biệt là trước giai đoạn tham vấn để đảm bảo rằng quan điểm của các bên được hiểu rõ và được cân nhắc trong quá trình đưa ra quyết định.

Mức độ 4: Hợp tác

Các bên liên quan trở thành đối tác của chính quyền địa phương trong các khía cạnh của quá trình đưa ra quyết định.

3. Phương pháp nghiên cứu

Trong nghiên cứu này, tác giả sử dụng hai phương pháp nghiên cứu chính là phương pháp nghiên cứu tại bàn (desk research) và phương pháp phỏng vấn sâu. Trong phương pháp nghiên cứu tại bàn, tác giả tiến hành

nghiên cứu tài liệu, phân tích và tổng hợp số liệu kế thừa từ các báo cáo, chính sách của các đơn vị trong huyện, xã; từ kế hoạch phát triển du lịch của huyện và nghiên cứu các tài liệu khác có liên quan (tạp chí, kỷ yếu hội thảo, đề tài nghiên cứu khoa học,...). Trong phương pháp phỏng vấn sâu, vào cuối năm 2019, tác giả đã tiến hành phỏng vấn phi cấu trúc với một số người thuộc các bên liên quan khác nhau từ chính quyền, doanh nghiệp, cho đến người dân tại Tà Xùa. Quá trình phỏng vấn được thực hiện với những câu hỏi mở nhằm tìm hiểu thông tin về thực trạng du lịch tại Tà Xùa đi kèm với những tác động của nó tới kinh tế, văn hóa và xã hội; ý kiến đánh giá, quan điểm về phát triển du lịch tại Tà Xùa,... Bên cạnh đó, tác giả cũng áp dụng thêm một số phương pháp nghiên cứu khác như phương pháp quan sát, điều tra thực địa nhằm hỗ trợ thu thập thông tin cho nghiên cứu.

Tác giả tiến hành phân tích thông tin để đánh giá sự phối hợp giữa các bên liên quan trong quá trình xây dựng quy hoạch phát triển du lịch. Tác giả áp dụng mô hình đánh giá mức độ tham gia của các bên liên quan gồm 4 bậc (thông báo, tham gia cộng đồng, tham gia, hợp tác), từ đó chỉ ra được mức độ tham gia của các bên liên quan trong phát triển du lịch tại Tà Xùa.

4. Kết quả nghiên cứu

4.1. Thực trạng phát triển du lịch ở Tà Xùa

Xã Tà Xùa nằm ở trung tâm các xã vùng cao của huyện Bắc Yên, có diện tích tự nhiên 4.138,61 ha, với thành phần dân tộc chủ yếu là dân tộc Mông. Tà Xùa có địa hình rừng núi đa dạng với độ cao khoảng 1500-1700 mét so với mặt nước biển, cảnh quan thiên nhiên hùng vĩ, khí hậu mát mẻ. Thiên nhiên tại đây vẫn còn rất hoang sơ, người dân sống dựa vào nông nghiệp là chủ yếu. Từ năm 2015, cùng với trào lưu du lịch khám phá, trải nghiệm trên cả nước, Tà Xùa nổi lên như một điểm đến mới lạ, được yêu thích với danh xưng thiên đường mây số một Việt Nam với các điểm check-in nổi danh như sông lung khủng long Tà Xùa, cây táo mèo cô đơn,... Nhờ vậy mà nhiều khách du lịch tự do, khách phượt biết và tới tham quan, sau đó cũng quảng bá trên các kênh cá nhân, các hội nhóm về du lịch trên mạng xã hội; từ đó, ngày càng đông khách du lịch trên cả nước tìm đến tham quan và trải nghiệm cảnh đẹp tự nhiên và con người ở xã Tà Xùa. Theo “Báo cáo tình hình du lịch Tà Xùa tháng 10 năm 2017”, 81% khách du lịch đến Tà Xùa chủ yếu là khách du lịch tự do, mà chủ yếu là khách phượt bằng xe máy (Ủy ban Nhân dân huyện Bắc Yên, 2017), do vậy dẫn đến tình trạng khách du lịch gây ồn ào và xả rác bừa bãi, cùng với đó là nhiều ảnh hưởng tiêu cực đến cuộc sống của người dân địa phương, và cộng đồng địa phương cũng chưa được hưởng lợi nhiều từ hoạt động du lịch tại chính nơi mà họ sinh sống.

“Lượng khách tăng nhanh nhưng không ổn định, du khách chủ yếu là giới trẻ, đi du lịch bụi, lưu trú ngắn ngày. Hạ tầng còn yếu kém, sản phẩm du lịch sơ sài nên chưa thu hút được khách du lịch tiềm năng” – Chia sẻ của Lãnh đạo huyện.

Số lượng khách tăng, đi cùng với sự tăng nhanh về nhu cầu lưu trú, ăn uống, và các dịch vụ du lịch khác đã kéo theo làn sóng đầu tư xây dựng homestay, nhà hàng, kinh doanh dịch vụ tăng theo. Tuy nhiên, những hoạt động du lịch này hoàn toàn tự phát, từ những hộ kinh doanh lưu trú nhỏ lẻ, mà chủ yếu là những người từ dưới xuôi lên đầu tư mà chưa có một quy hoạch cụ thể nào của chính quyền địa phương. Chính vì vậy, đi đôi với sự gia tăng của các hoạt động du lịch là nhiều tác động tiêu cực như: người dân bán đất rừng để xây dựng cơ sở lưu trú; rừng phòng hộ bị chặt phá dẫn tới việc thiếu trầm trọng nước sinh hoạt; các hạng mục xây dựng tự phát phá vỡ cảnh quan; không có hệ thống xử lý chất thải rắn và nước thải; khách du lịch đông đúc, ồn ào, gây ảnh hưởng tới cuộc sống của người dân; đặc biệt, người dân địa phương không được hưởng lợi kinh tế từ du lịch, lợi ích được thu về cho các chủ kinh doanh homestay và nhà hàng,...

“Giờ mới chỉ có mấy hộ làm du lịch mà đến mùa khô đã thiếu nước, chứ nếu xây dựng nhà nghỉ khách sạn tràn lan cả trăm phòng thì phát triển khủng khiếp, không có nước mà dùng” – chia sẻ của doanh nghiệp.

Như vậy, sức chịu tải của Tà Xùa đang ở mức thấp, một phần cũng bởi sự phát triển thiếu quy hoạch. Với tình trạng và tốc độ phát triển như hiện tại thì trong tương lai không xa, cảnh quan tự nhiên ở Tà Xùa sẽ bị phá vỡ bằng sự bê tông hóa chóng mặt, điều kiện sống của người dân địa phương cũng bị xáo trộn.

Về phương hướng giải quyết, chính quyền địa phương các cấp đã bắt đầu quan tâm tới phát triển du lịch tại Tà Xùa, đã có chiến lược phát triển, làm quy hoạch một số điểm du lịch tại đây, đã tổ chức hội thảo về du lịch, đã tham vấn các chuyên gia về các lĩnh vực, trong đó tập trung ở lĩnh vực du lịch,... với mục tiêu phát triển du lịch bền vững và đưa du lịch trở thành ngành kinh tế đem lại lợi ích nhiều hơn cho địa phương.

Tuy nhiên, thực tế đã cho thấy những hành động của chính quyền địa phương chưa thực sự hiệu quả, chưa tìm được tiếng nói chung giữa các bên liên quan, vì vậy mà tình trạng phát triển du lịch ở Tà Xùa vẫn chưa ghi nhận được sự khởi sắc.

4.2. Sự phối hợp giữa các bên liên quan trong xây dựng quy hoạch phát triển du lịch Tà Xùa

Tại Tà Xùa, hiện nay có 3 bên liên quan chính tham gia vào việc xây dựng quy hoạch phát triển du lịch, đó là chính quyền địa phương, doanh nghiệp và người dân. Tổ chức phi chính phủ dù được xác định là một bên liên quan quan trọng trong quá trình hoạch định du lịch, nhưng hiện chưa có dự án phát triển du lịch của tổ chức nào thực hiện tại Tà Xùa. Trong quá trình xây dựng quy hoạch phát triển, sự phối hợp giữa các bên liên quan được thể hiện trong quan hệ giữa chính quyền địa phương – doanh nghiệp, chính quyền địa phương – người dân địa phương, doanh nghiệp – người dân.

4.2.1. Sự phối hợp giữa chính quyền địa phương – doanh nghiệp

Trong quá trình xây dựng quy hoạch, đặc biệt là trong giai đoạn xây dựng đề án phát triển và làm quy hoạch, chính quyền địa phương cũng đã tiến hành tham vấn một số doanh nghiệp trên địa bàn, tổ chức 1 hội thảo du lịch để tham vấn của các chuyên gia. Tuy nhiên, chính quyền địa phương đang xác định làm quy hoạch đồng thời cho các hoạt động sản xuất, kinh tế khác để tận dụng ngân sách, còn về phát triển du lịch thì hiện tại chưa có quy hoạch tổng thể cho các điểm, tuyến, khu du lịch tại địa bàn, mới chỉ có quy hoạch chi tiết cho các điểm cụ thể.

“Quy hoạch chưa được huyện xác định chi tiết, huyện đang hướng vào phát triển du lịch cộng đồng, mặt đường sẽ là khu thương mại, giao thương. Phải làm quy hoạch song song, không thể làm riêng cho du lịch được vì phải tận dụng ngân sách cho nhiều mục tiêu phát triển của xã và xu hướng là ‘khai thác các dịch vụ từ đất’” – Chia sẻ của Lãnh đạo xã.

Ngoài ra, trong quá trình lập quy hoạch, chính quyền địa phương và doanh nghiệp cũng chưa có được sự đồng thuận. Chính vì vậy mà cũng chưa có nhiều doanh nghiệp lớn “dám” chấp nhận rủi ro mà đầu tư lâu dài vào du lịch ở Tà Xùa. Thay vào đó là hiện tượng đầu tư vào bất động sản, tạo ra tình trạng sốt đất tại Tà Xùa, gây khó khăn cho cộng đồng địa phương.

“Khó lắm, vì muốn làm du lịch thì cần phải có trình độ, trong khi trình độ người dân thì có hạn, kinh phí thì không có nên họ cứ bán đất đi thôi, xong rồi lại đi làm ruộng, làm nương. Chính quyền cần phải có các buổi tuyên truyền cho bà con ‘không bán nữa đâu, đất nó ko biết đòi ăn cơm đâu’” – Chia sẻ của người dân (cán bộ xã Tà Xùa đã nghỉ hưu).

Thêm vào đó, công tác quy hoạch về kinh tế, môi trường cũng chưa được xem xét cẩn trọng càng làm cho doanh nghiệp do dự khi đầu tư vào du lịch tại đây. Do vậy, sự phối hợp giữa chính quyền địa phương và doanh nghiệp càng trở nên lỏng lẻo, không tìm được tiếng nói chung.

4.2.2. Sự phối hợp giữa chính quyền địa phương – người dân địa phương

Mối quan hệ giữa chính quyền – người dân địa phương đang là mối quan hệ một chiều từ chính quyền địa phương tới người dân. Khi xây dựng quy hoạch phát triển du lịch, chính quyền đã có phương án để nâng cao nhận thức, nâng cao năng lực du lịch cho người dân. Tuy nhiên, chính quyền địa phương mới chỉ có một số lớp tập huấn cơ bản cho những hộ làm homestay về nghiệp vụ du lịch mà chưa chú trọng đến công tác nâng cao nhận thức cho người dân. Đây là một vấn đề quan trọng mà chính quyền địa phương cần phải đặc biệt quan tâm.

Trong việc nâng cao ý thức của người dân, đại diện chính quyền xã cho rằng *“Ý thức của người dân bản còn rất thấp lắm; chắc phải lựa chọn 1-2 hộ trong 10 hộ để tổ chức đào tạo, chứ không tổ chức đại trà được. Xã đã làm tờ trình để xin ý kiến mở thêm các lớp đào tạo về du lịch cho người dân rồi nhưng đang chờ phản hồi, chưa được duyệt”*.

Như vậy, chính quyền địa phương cũng đã xác định được vấn đề thay đổi ý thức và nâng cao trình độ cho người dân địa phương là việc cần làm trước tiên, từ đó hoạt động đào tạo, tập huấn về nghiệp vụ du lịch mới có hiệu quả. Tuy nhiên, để thực hiện được việc này thật không đơn giản mà cần thời gian lâu dài mới có thể thay đổi được. Chính vì vậy, phương án của chính quyền địa phương trước mắt là *“rà soát lại các hộ làm du lịch”* để lựa chọn ra những hộ làm du lịch tiêu biểu để tập trung đào tạo du lịch.

4.2.3. Sự phối hợp giữa doanh nghiệp – người dân

Doanh nghiệp làm việc trực tiếp với người dân địa phương. Doanh nghiệp đóng vai trò là nhân lực du lịch chủ chốt trong cung ứng sản phẩm, dịch vụ du lịch tại địa phương nên hiểu rất rõ người dân địa phương. Tuy nhiên, sự hợp tác giữa doanh nghiệp và cộng đồng địa phương hiện nay mới chỉ dừng lại ở hành động của một số doanh nghiệp làm du lịch tại Tà Xùa trong việc vận động người dân thay đổi tư duy, tác động tới chính quyền địa phương với mong muốn tạo công ăn việc làm cho đồng bào, giúp họ tự cải thiện chất lượng cuộc sống của mình.

“Người Mông được cho tiền thì sẽ ko lao động nữa, họ đợi mọi người đến từ thiện. Mùa đông họ thường không đi làm. Em phải nói để các bạn ấy hiểu rằng ‘tiền cần cho dự trữ trong tương lai, không phải lúc nào cần tiền thì bán lợn, bán gà bằng mọi giá; đi làm mọi việc để kiếm tiền, xong rồi lại thôi, không làm nữa, không nuôi lợn, gà để bán nữa’. Em từ từ tuyên truyền cho các bạn ấy, lần này 4 bạn, lần sau 4 bạn, cứ như vậy hy vọng sẽ thay đổi phần nào các bạn ấy” – Chia sẻ của chủ homestay.

Đã có một bộ phận doanh nghiệp mong muốn hỗ trợ nâng cao năng lực cho người dân và phối hợp với cộng đồng địa phương trong hoạt động du lịch; tuy nhiên, họ còn gặp nhiều vướng mắc cần sự giúp sức từ chính quyền địa phương với vai trò điều hành, đặc biệt trong vấn đề thay đổi tư duy của người dân.

“Không phải doanh nghiệp nào cũng làm kinh doanh vì bà con, nên nếu không thay đổi được tư duy cho người dân thì họ sẽ không được hưởng lợi từ du lịch, họ sẽ sinh ra tiêu cực và tạo ra khoảng cách xã hội lớn” – Chia sẻ của doanh nghiệp.

Dựa trên những phân tích trên, có thể thấy rằng, sự tham gia của các bên liên quan trong quá trình xây dựng quy hoạch phát triển du lịch ở Tà Xùa đang dừng ở mức độ 2 – tham vấn cộng đồng. Tuy nhiên, sự tham vấn chưa thực sự sâu và hiệu quả mà mới chỉ dừng lại ở hình thức. Chính quyền địa phương đang là bên liên quan đóng vai trò chủ đạo trong công tác xây dựng quy hoạch phát triển du lịch tại Tà Xùa.

5. Kết luận và khuyến nghị

Có thể thấy du lịch Tà Xùa hiện nay còn rất nhiều vấn đề nổi cộm mà đầu tiên có thể nhìn thấy ngay, đó chính là sự phối hợp giữa các bên liên quan chưa chặt chẽ, và đặc biệt là thiếu vắng sự điều phối quan trọng của chính quyền địa phương. Để giải quyết những vấn đề này, công tác xây dựng quy hoạch cũng cần phải có sự tham gia sâu hơn của các bên liên quan, phải xác định cụ thể lợi ích của mỗi bên, các bên phải phối hợp với nhau và cam kết tham gia vào quá trình xây dựng quy hoạch cũng như triển khai thực hiện sau này.

Đối với chính quyền địa phương

Chính quyền địa phương thường được coi là bên liên quan phù hợp nhất để điều phối phát triển du lịch cấp địa phương và thúc đẩy chương trình phát triển du lịch bền vững ở một điểm đến. Chính quyền địa phương có vai trò tiên phong trong phát triển du lịch bền vững, là điểm mấu chốt trong việc tạo điều kiện hay kìm hãm sự phát triển du lịch bền vững. Nhưng ở Tà Xùa, chính quyền địa phương chưa thể hiện được vai trò người đi đầu đó. Vai trò của chính quyền địa phương nên được thể hiện rõ hơn ở các công tác:

- Xây dựng quy hoạch tổng thể để có thể thu hút các doanh nghiệp đầu tư lâu dài tại đây trên cơ sở chú ý đặc biệt đến sức chịu tải và vấn đề quản lý xây dựng, thu gom, xử lý chất thải;
- Xây dựng bộ tiêu chí phát triển du lịch bền vững phù hợp và triển khai phát triển du lịch theo bộ tiêu chí đã được xây dựng;
- Tái tạo rừng thông để giữ nước;
- Đề xuất hoặc ban hành các chính sách ưu đãi đầu tư ổn định nhằm tạo hành lang pháp lý thông thoáng cho doanh nghiệp đầu tư vào Tà Xùa, tuyên truyền quảng bá giới thiệu sản phẩm du lịch, xây dựng thương hiệu du lịch...
- Giám sát hoạt động của các bên liên quan nhằm đảm bảo sự công bằng về lợi ích của các bên;
- Vận động người dân tham gia học tập, nâng cao trình độ văn hóa, tích cực thay đổi những tập quán lạc hậu, mất vệ sinh, cũng như thay đổi tư tưởng và tâm lý tự ti. Tổ chức nâng cao kiến thức và kỹ năng du lịch cho cán bộ địa phương và người dân tham gia hoạt động du lịch.

“Du lịch sẽ vẫn phát triển tốt nếu được Đảng và nhà nước quan tâm đúng đắn” – chia sẻ của người dân (cán bộ xã Tà Xùa đã nghỉ hưu).

Đối với doanh nghiệp

Doanh nghiệp là đơn vị chủ lực trong việc xây dựng sản phẩm du lịch, tạo việc làm cũng như đóng góp kinh tế cho địa phương. Hiện nay, các doanh nghiệp và các hộ dân ở Tà Xùa đang phát triển tự phát, không theo quy tắc nào, và không có sự liên kết với nhau. Để doanh nghiệp phát triển bền vững, các doanh nghiệp cần kết nối với nhau cùng hành động để tránh xung đột trong tương lai giữa các bên, và góp phần quản lý, phát triển du lịch bền vững thành công. Một khái niệm được đưa ra, đó là trách nhiệm xã hội của doanh nghiệp (Corporate social responsibility - CSR). Đây là một trong những nội hàm quan trọng giúp xác định và hướng doanh nghiệp tới con đường đạt được sự bền vững, đó là cam kết của doanh nghiệp đối với đạo đức kinh doanh và đóng góp vào sự phát triển kinh tế bền vững, nâng cao chất lượng cuộc sống cho người lao động và gia đình họ, cho cộng đồng địa phương và xã hội nói chung với mục tiêu vừa kinh doanh tốt, vừa phát triển tốt.

“Chính quyền ở cấp cao không trực tiếp thực hiện được mà các doanh nghiệp phải tự duy hướng về cộng đồng, tự duy này phải được xác định luôn trong tiếp cận ban đầu với du khách. Phải có quy định, định hướng về phát triển du lịch trên địa bàn thì các doanh nghiệp mới biết mình phải làm như thế nào để đạt được bền vững lâu dài” – Chia sẻ của doanh nghiệp.

Đối với người dân địa phương

Sự tham gia tích cực của người dân địa phương trong việc xây dựng quy hoạch và thực hiện phát triển du lịch cộng đồng là điều kiện tiên quyết để thực hiện thành công du lịch cộng đồng tại địa phương. Vì vậy, vai trò của người dân rất cần được đánh giá cao trong quá trình tham vấn, xây dựng quy hoạch du lịch.

Điều quan trọng là phải xây dựng được một cộng đồng mạnh mẽ và gắn kết, nếu không, sự chia rẽ trong nội bộ hoặc sự khác biệt về quan điểm sẽ khó dẫn đến phát triển thành công. Trong trường hợp của Tà Xùa, ngay trong giai đoạn lập quy hoạch, toàn bộ thông tin về mục tiêu, ý nghĩa, lợi ích, trách nhiệm của người dân phải được truyền tải rõ ràng tới mọi thành viên trong cộng đồng từ ban đầu, để có được sự đồng thuận và cam kết tham gia của người dân. Đồng thời, người dân cũng phải được khuyến khích tham gia ở tất cả các khâu trong lập quy hoạch, từ đánh giá tài nguyên, xác định vấn đề, mục tiêu phát triển đến cách thức thực hiện.

Đối với NGOs

Trong phát triển du lịch, chính quyền địa phương các cấp thường là đơn vị tài trợ và điều hành hoạt động của các hiệp hội và tổ chức du lịch. Các đơn vị đơn vị này thường khác nhau về quy mô hoạt động, mức độ phát triển, quyền sở hữu và quyền kiểm soát. Tuy nhiên, các đơn vị đang dần bị thay thế bởi NGOs, các tổ chức này đang ngày càng chứng minh được vai trò của mình trong các hoạt động phát triển bền vững, đặc biệt là trong quá trình tạo ra giá trị và trao đổi lợi ích cho cả khách du lịch và cộng đồng địa phương (ví dụ tại Mai Châu – Hoà bình, Sin Suối Hồ – Lai Châu, Quản Bạ – Hà Giang). Tuy nhiên, Tà Xùa hiện nay chưa nhận được sự hỗ trợ từ dự án phát triển nào từ NGOs.

Đối với trường hợp của Tà Xùa, NGOs cần được chủ động kết nối, mời về tư vấn xây dựng quy hoạch và triển khai, hỗ trợ cộng đồng làm du lịch. Chính quyền địa phương và doanh nghiệp là hai bên liên quan có khả năng và nên là người kết nối với NGOs để sớm có dự án phát triển tại đây.

Như vậy, để du lịch Tà Xùa phát triển rất cần sự đồng lòng của các bên liên quan, cùng chia sẻ mục tiêu phát triển du lịch Tà Xùa bền vững. Để làm được điều đó, các bên liên quan đều cần thay đổi để phù hợp cho sự phát triển chung; mà đặc biệt, chính quyền địa phương với vai trò là bên điều phối các hoạt động phát triển cần nhìn nhận rõ lại thực trạng phát triển tại địa phương và có những thay đổi tích cực hơn.

“Một điểm du lịch nếu không nhìn trước được hậu quả sẽ xảy ra như thế nào thì sau này phải đi giải quyết hậu quả ấy rất lớn, cực kỳ khó. Và có những cái không thể giải quyết được...” – Chia sẻ của doanh nghiệp.

Tài liệu tham khảo

- Bramwell, B. & Lane, B. (2011), 'Critical research on the governance of tourism and sustainability', *Journal of sustainable tourism*, 19(4-5), 411-421.
- Briassoulis, H. (2002), 'Sustainable tourism and the question of the commons', *Annals of Tourism research*, 29(4), 1065-1085.
- Coltman, M.M. (1989), *Tourism marketing*, Van Nostrand Reinhold, New York.
- Donaldson, T. & Preston, L.E. (1995), 'The stakeholder theory of the corporation: Concepts, evidence, and implications', *Academy of management Review*, 20(1), 65-91.
- Fisher, J. (1993), *The road from Rio: sustainable development and the nongovernmental movement in the Third World*, Praeger, New York.
- Freeman, R.E. (1984), *Strategic management: A stakeholder approach*, Pitman, Boston.
- Ioannides, D. (1995), 'A flawed implementation of sustainable tourism: the experience of Akamas, Cyprus', *Tourism management*, 16(8), 583-592.
- Kim, K.B. (2013), 'The perceived role of key stakeholders' involvement in sustainable tourism development', PhD dissertation, University of Nottingham.
- Macbeth, J., Burns, G.L., Chandler, L., Revitt, M. & Veitch, S. (2002), 'Community as tourism object: Associated disciplinary understandings', presentation at *12th International Research Conference of the Council for Australian University Tourism and Hospitality Education*, Fremantle, Western Australia, February 6th - 9th.
- Manning, E.T. & Dougherty, D. (2000), 'Planning sustainable tourism destinations', *Tourism Recreation Research*, 25(2), 3-14.
- Murphy, P.E. (1998), 'Tourism and sustainable development', in *Global tourism*, Theobald, W.F. (Ed.) Butterworth-Heinemann, Oxford, 173-190.
- Robson, J. & Jobson, I. (1996), 'From stakeholders to stakeholders: Critical issues for tourism marketers', *Tourism management*, 17(7), 533-540.
- Stein, T.V., Anderson, D.H. & Kelly, T. (1999), 'Using stakeholders' values to apply ecosystem management in an upper Midwest landscape', *Environmental Management*, 24(3), 399-413.
- Tổng cục Du lịch, (2016), *Chiến lược phát triển sản phẩm du lịch Việt Nam đến năm 2025, định hướng đến năm 2030*, Hà Nội.
- Twomey, S. & O'Mahony, C. (2019), 'Stakeholder processes in marine spatial planning: ambitions and realities from the European atlantic experience', in *Maritime Spatial Planning*, Zaucha, J. & Gee, K. (Eds.), 295-325.
- UNEP & UNWTO (2005), *Making tourism more sustainable: a guide for policy makers*, World Tourism Organization, Paris.
- UNWTO (1996), *What tourism managers need to know: a practical guide to the development and use of indicators of sustainable tourism*, UNWTO, Madrid, Spain.
- UNWTO (2007), *A practical guide to tourism destination management*, UNWTO, Spain.
- Ủy ban Nhân dân huyện Bắc Yên (2017), *Kế hoạch phát triển du lịch huyện Bắc Yên đến 2020, tầm nhìn đến năm 2030*, Sơn La.
- World Commission on Environment and Development (1987), *Our Common Future – The Brundtland Report*, Oxford, New York.