

Bàn về quản lý nhà nước đối với phát triển du lịch cộng đồng

PGS.TS. BÙI XUÂN NHÀN
THS. TRẦN THU PHƯƠNG

Ở VIỆT NAM, DU LỊCH CỘNG ĐỒNG NGÀY CÀNG ĐƯỢC QUAN TÂM, KHUYẾN KHÍCH. SỰ PHÁT TRIỂN DU LỊCH CỘNG ĐỒNG ĐÃ CÓ NHỮNG ĐÓNG GÓP NHẤT ĐỊNH ĐẾN PHÁT TRIỂN KINH TẾ Ở ĐỊA PHƯƠNG, TUY NHIÊN VẪN CÒN NHỮNG HẠN CHẾ TỒN TẠI. BÀI VIẾT TẬP TRUNG PHÂN TÍCH KINH NGHIỆM QUẢN LÝ CỦA CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG CẤP TỈNH (Ở NƯỚC NGOÀI) TRONG PHÁT TRIỂN DU LỊCH CỘNG ĐỒNG, TỪ ĐÓ ĐỀ XUẤT MỘT SỐ BÀI HỌC VỀ QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC ĐỐI VỚI PHÁT TRIỂN DU LỊCH CỘNG ĐỒNG CHO CÁC ĐỊA PHƯƠNG CẤP TỈNH Ở VIỆT NAM.

Kinh nghiệm quản lý nhà nước đối với phát triển du lịch cộng đồng của một số địa phương ở nước ngoài

Tỉnh Himachal Pradesh (Ấn Độ)

Năm 2018, tổng số khách du lịch đến Himachal Pradesh là khoảng 16,5 triệu lượt, trong đó, khách quốc tế khoảng 357 nghìn, tốc độ tăng trưởng trung bình của khách du lịch là 5,24%/năm. Đóng góp của du lịch vào nền kinh tế của bang là khoảng 12% GRDP. Tổng số cơ sở lưu trú của Himachal Pradesh là 3.382 cơ sở với 44.552 buồng, trong đó có 1.604 homestay (chiếm khoảng 47% tổng số cơ sở lưu trú) với 4.481 buồng (chiếm khoảng 10% tổng số buồng). Các loại hình du lịch chủ yếu của Himachal Pradesh là du lịch nghỉ dưỡng, du lịch tâm linh, du lịch nông thôn, du lịch sinh thái, du lịch mạo hiểm và du lịch sức khỏe.

Cơ quan chịu trách nhiệm quản lý nhà nước về du lịch ở Himachal Pradesh là Sở Du lịch và Hàng không. Chức năng chính của cơ quan này là: quảng bá và xúc tiến du lịch; cung cấp thông tin cho khách du lịch và các nhà đầu tư trong lĩnh vực du lịch; cấp phép cho các hoạt động du lịch; phát triển cơ sở lưu trú du lịch, cơ sở hạ tầng du lịch, bảo tồn các di sản thiên nhiên và di sản quan trọng; đào tạo và phát triển kỹ năng nghề nghiệp trong lĩnh vực du lịch; phát triển và bảo trì các sân bay.

Về chính sách, năm 2005 chính quyền Himachal Pradesh đã ban hành Chính sách phát triển du lịch, Chiến lược phát triển du lịch cũng như các kế hoạch ngắn hạn và trung hạn để thực hiện chiến lược. Một trong những định hướng liên quan đến phát triển du lịch cộng đồng được nêu trong Chiến lược phát triển du lịch giai đoạn này của Himachal Pradesh là: ưu tiên phát triển các điểm du lịch nông thôn; củng cố cơ sở hạ tầng, cơ sở vật chất kỹ thuật du lịch và thúc đẩy cộng đồng nông thôn địa phương thực hiện các hoạt động khác nhau để phát triển du lịch nông thôn.

Với việc thực hiện chiến lược và các kế hoạch hành động này, lượng khách du lịch đến Himachal Pradesh tăng từ 6,5 triệu lượt (năm 2004) lên 16 triệu lượt (năm 2012). Sự tăng trưởng mạnh của khách du lịch giai đoạn này đã gây ra tình trạng quá tải đối với hệ thống cơ sở lưu trú hiện

có. Bên cạnh đó, sự phát triển du lịch đã có những tác động tiêu cực nhất định đến môi trường và cộng đồng dân cư do cộng đồng ít được hưởng lợi từ phát triển du lịch.

Nhận thấy những bất cập trong phát triển du lịch, năm 2008 Himachal Pradesh đã xây dựng và đưa vào thực hiện đề án phát triển homestay nhằm giải quyết vấn đề quá tải đối với hệ thống cơ sở lưu trú, tăng cường sự tham gia của cộng đồng vào hoạt động du lịch và bảo vệ tài nguyên, môi trường du lịch, đồng thời hưởng ứng chương trình của Bộ Du lịch Ấn Độ: “Giường ngủ và bữa sáng/nhà nghỉ tuyệt vời ở Ấn Độ” (Incredible Bed and Breakfast/Homestay in India). Đề án, ngoài việc cung cấp dịch vụ lưu trú với giá phải chăng cho khách du lịch trong và ngoài nước, còn tạo cơ hội cho khách du lịch nước ngoài ở lại với các gia đình để trải nghiệm phong tục, truyền thống của người Himachali và thưởng thức món ăn địa phương.

Việc phát triển homestay được thực hiện trên tất cả 12 huyện của Himachal Pradesh, tuy nhiên, để đảm bảo có hiệu quả, mỗi huyện chỉ chọn 1 làng để thí điểm. Theo đó, bất cứ ngôi nhà nào trong làng được chọn thí điểm mà đạt được các tiêu chí theo quy định sẽ được đưa vào đề án. Các hộ gia đình đăng ký tham gia đề án sẽ được nhận các chính sách ưu tiên như: sử dụng đất (được tính thuế như đất ở, không tính thuế như đất kinh doanh); được miễn thuế hàng xa xỉ, thuế giá trị gia tăng và thuế tiêu thụ đặc biệt (tối đa 3 phòng cho thuê); điện, nước sạch được tính như điện, nước sinh hoạt bình thường; được đưa vào trang web của Sở Du lịch và Hàng không để quảng bá miễn phí; được tham gia miễn phí vào hệ thống đặt chỗ trực tuyến và được thanh toán hoa hồng.

Song song với việc đưa các homestay vào khai thác, Sở Du lịch và Hàng không yêu cầu tất cả các làng, các hộ gia đình được chọn sưu tầm các câu chuyện về làng, về ngôi nhà của họ để thu hút khách du lịch. Theo đó, đến nay, hầu như tất cả các làng, các homestay đều có các câu chuyện liên quan, mặc dù có thể chỉ là truyền thuyết.

Các hộ tham gia đề án homestay, một khi được Sở Du lịch và Hàng không thẩm định và phê duyệt, sẽ được đưa vào danh mục tất cả các cơ sở homestay của Himachal Pradesh và được phép đón khách du lịch trong nước cũng như nước ngoài. Bên cạnh đó, Sở Du lịch và Hàng không tổ chức đào tạo ngắn hạn cho các chủ homestay và người làm việc trong đó. Trong quá trình vận hành, Sở Du lịch và Hàng không sẽ kiểm tra, nếu các hộ không còn đủ điều kiện sẽ bị đưa ra khỏi đề án.

Năm 2013, Himachal Pradesh đã ban hành chính sách phát triển du lịch bền vững, trong đó mục tiêu thứ 3 là phát triển du lịch bền vững (đảm bảo lợi ích của cộng đồng và bảo vệ tài nguyên là chính). Theo đó, các chính sách về thuế và các hỗ trợ khác đối với homestay vẫn được tiếp tục kéo dài.

Tại thời điểm bắt đầu thực hiện đề án, chỉ có khoảng 30 hộ gia đình tham gia và đón khách du lịch. Sau 10 năm thực hiện (thời điểm 2018), có tổng cộng 1.604 homestay (chiếm khoảng 47% tổng số cơ sở lưu trú) đăng ký thực hiện theo đề án và đã đón khách du lịch. Đến nay, đề án này đã nhận

được 25 giải thưởng cấp quốc gia về phát triển du lịch cộng đồng ở nông thôn.

Tỉnh Mae Hong Son (Thái Lan)

Sở Du lịch và Thể thao tỉnh Mae Hong Son là cơ quan chủ quản chịu trách nhiệm hoạch định chiến lược phát triển du lịch của tỉnh và giám sát việc thực hiện phát triển du lịch của tỉnh; điều phối quan hệ giữa khu vực công và tư nhân trong phát triển du lịch của tỉnh. Bên cạnh Sở Du lịch và Thể thao, còn có Văn phòng đại diện của Tổng cục Du lịch Thái Lan tại Mae Hong Son chịu trách nhiệm trực tiếp việc quảng bá và xúc tiến du lịch cho tỉnh Mae Hong Son. Ngoài 2 tổ chức trên, còn có các tổ chức khác chịu trách nhiệm gián tiếp trong phát triển du lịch của Mae Hong Son như Sở Phát triển Cộng đồng, Sở Nội vụ và Thương mại, Sở Văn hóa, Sở Khuyến nông...

Du lịch luôn là một trong những lĩnh vực được ưu tiên hàng đầu trong chính sách phát triển của tỉnh Mae Hong Son, thể hiện qua tầm nhìn trong kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội của tỉnh: Mae Hong Son là một thành phố du lịch - Phát triển bền vững - Phát triển để nâng cao chất lượng cuộc sống - Phát triển dựa trên khái niệm nền

kinh tế tự cung tự cấp. Mae Hong Son xây dựng các kế hoạch phát triển du lịch 3 năm hoặc 5 năm trên cơ sở Kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội quốc gia và của tỉnh. Kế hoạch này thay đổi theo từng giai đoạn, tuy nhiên, một số nội dung là xuyên suốt trong 10 năm trở lại đây, bao gồm: tập trung phát triển du lịch cộng đồng để góp phần bảo tồn tài nguyên tự nhiên, văn hóa, truyền thống và lối sống của cộng đồng địa phương; nâng cấp các điểm du lịch hiện có và phát triển các điểm du lịch mới; phát triển nguồn nhân lực.

Mặc dù mang tên Kế hoạch phát triển du lịch của tỉnh, song về nội dung, các kế hoạch này chủ yếu tập trung cho phát triển du lịch cộng đồng. Điều này cũng là phù hợp bởi người dân ở Mae Hong Son chủ yếu sống ở nông thôn.

Tổng ngân sách phân bổ cho phát triển du lịch hàng năm của Mae Hong Son là khoảng 1 tỷ baht (tương đương 730 tỷ đồng), chiếm khoảng 10% ngân sách của tỉnh, trong đó, phát triển các điểm du lịch nói chung và du lịch cộng đồng chiếm khoảng 60%, phát triển nhân lực 10%, phát triển hạ tầng 5%, bảo vệ môi trường 2,5%... Tuy nhiên, số kinh phí này phân bổ cho cả cơ quan trực tiếp quản lý về du lịch và các cơ quan có liên quan phát triển du lịch của tỉnh. Theo đó, Sở Du lịch và Thể thao chỉ nhận khoảng 95,4 triệu baht (tương đương khoảng 70 tỷ đồng).

Du lịch cộng đồng ở Mae Hong Son được bắt đầu hình thành tự phát vào những năm 1970 khi một số công ty tư nhân tổ chức các tour dọc theo sông Pai (cưỡi voi, đi bè trên sông, leo núi) và ở lại qua đêm tại các làng của người Shan, Lisu, Karen hoặc làng Hmong. Dân làng cũng cung cấp một loạt các dịch vụ khác cho khách du lịch, mặc dù trên một quy mô nhỏ, ví dụ như hướng dẫn địa phương, khuôn vác. Mae Hong Son chính thức được đưa vào chương trình quảng bá và phát triển du lịch của Thái Lan vào năm 1987 với việc thực hiện Kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội quốc gia lần thứ 6 (1987 - 1991). Giai đoạn này, Mae Hong Son đã được quảng bá rầm rộ như một điểm đến du lịch mới, nhiều tiềm năng. Chính vì vậy, lượng khách du lịch Thái Lan và nước ngoài đến Mae Hong Son ngày càng tăng.

Tuy nhiên, sự phát triển du lịch vào những năm 1990 ở Mae Hong Son đã gây ra những tác động tiêu cực. Rừng phòng hộ, khu bảo tồn cũng đã bắt đầu bị xâm lấn, cây cối bị chặt để xây dựng bè và nhà ở cho khách du lịch. Sự phát triển nhanh chóng của ngành Du lịch cũng đã gây những tác động đến kinh tế - văn hóa - xã hội và môi trường. Ô nhiễm nguồn nước, rác thải và tệ nạn ma túy, mại dâm gia tăng, đặc biệt là ở các khu vực có biên giới với Myanmar.

Trước thực tế đó, trên cơ sở Kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội quốc gia lần thứ 8 (1997 - 2001) với việc xác định Mae Hong Son là một địa bàn trọng điểm để phát triển du lịch sinh thái và du lịch cộng đồng, Mae Hong Son đã triển khai

Luật Du lịch 2017 của Việt Nam đã đưa ra khái niệm: “Du lịch cộng đồng là loại hình du lịch được phát triển trên cơ sở các giá trị văn hóa của cộng đồng, do cộng đồng dân cư quản lý, tổ chức khai thác và hưởng lợi”.



Du lịch cộng đồng tại homestay Lý Mán Mấy ở Tả Phìn - Sapa. Ảnh: LT



Homestay Xuân Diện - một địa chỉ du lịch cộng đồng mới tại Cam Đường, Lào Cai. Ảnh: LT

→ kế hoạch phát triển du lịch của tỉnh, trong đó tập trung phát triển sinh thái và du lịch cộng đồng.

Để tạo thuận lợi cho phát triển du lịch cộng đồng, Mae Hong Son đã đề nghị Chính phủ hỗ trợ phát triển hạ tầng đến trung tâm của tỉnh, huyện và tỉnh Mae Hong Son chủ động phát triển hạ tầng đến các làng trong phạm vi toàn tỉnh. Đến nay, đã có 5 tuyến đường giao thông bộ được mở, chủ yếu từ Chiang Mai, 1 tuyến đường hàng không từ Chiang Mai đến Mae Hong Son. Bên cạnh đó, Mae Hong Son chủ động tăng cường mối liên hệ với tỉnh Tak để mở ra một con đường khác (ngoài các con đường từ Chiang Mai) đến Mae Hong Son qua Tak để phát triển du lịch cộng đồng tại khu vực phía Nam Mae Hong Son.

Để phát triển các điểm du lịch cộng đồng, Sở Du lịch và Thể thao đã tổ chức nhiều cuộc hội thảo, đào tạo nâng cao nhận thức, phát triển thể chế, thành lập các quy tắc cho các thành viên cộng đồng và du khách, các quy định về chia sẻ lợi ích. Việc triển khai phát triển du lịch cộng đồng của tỉnh đã được thực hiện bởi cả khu vực nhà nước và tư nhân, trong đó, vai trò điều phối là Sở Du lịch và Thể thao.

Với sự tham gia của cả hai khối công và tư, với sự điều phối của Sở Du lịch và Thể thao, du lịch cộng đồng ở Mae Hong Son đã phát triển khá tốt, đặc biệt là ở huyện Pai, nơi mình chứng cho sự thành công của du lịch cộng đồng. Mặc dù không phải dự án nào cũng thành công, nhưng nhìn chung, sự phát triển du lịch cộng đồng ở Mae Hong

Son đã có những đóng góp lớn vào thay đổi sinh kế người dân, giúp bảo vệ tài nguyên và môi trường.

Đến nay, hàng năm Mae Hong Son đón được khoảng 800 ngàn lượt khách du lịch với tổng thu khoảng 3.500 triệu baht (khoảng 2.540 tỷ đồng), trong đó du lịch cộng đồng đóng vai trò quan trọng.

Kinh nghiệm cho Việt Nam

Các nghiên cứu về du lịch cộng đồng trên thế giới và Việt Nam đã chỉ ra phát triển cộng đồng là một quá trình phức tạp và để phát triển thành công cần có sự tham gia của nhiều bên có liên quan, trong đó Nhà nước phải đóng vai trò chủ đạo. Trên cơ sở nghiên cứu kinh nghiệm quản lý nhà nước đối với phát triển du lịch cộng đồng ở một số địa phương cấp tỉnh ngoài nước, một số bài học rút ra về quản lý nhà nước đối với phát triển du lịch cộng đồng trên địa bàn cấp tỉnh như sau:

Về chính sách

Cần có chính sách khuyến khích cụ thể và hợp lý để cộng đồng tham gia các hoạt động du lịch. Các chính sách khuyến khích này không nhất thiết là hỗ trợ tài chính ở giai đoạn ban đầu mà có thể là các chính sách liên quan đến cho vay tài chính, thuế, quảng bá... Chính sách này cần được điều chỉnh tùy theo thực tế và tùy theo từng thời kỳ. Bên cạnh đó, cần giám sát chặt chẽ các đối tượng hưởng lợi từ chính sách và xử lý trong trường hợp không còn đáp ứng được yêu cầu.

Về xây dựng chiến lược và kế hoạch phát triển du lịch cộng đồng

Cần có kế hoạch/đề án riêng về du lịch cộng đồng hoặc lồng ghép vào kế hoạch phát triển du lịch chung, tuy nhiên, dù bất kể hình thức nào, nội dung phát triển du lịch cộng đồng cần phải cụ thể để có thể triển khai được trong thực tiễn.

Về triển khai chiến lược/kế hoạch:

Để thực hiện kế hoạch/chiến lược phát triển du lịch cộng đồng, cần thiết huy động sự tham gia của nhiều cơ quan và các tổ chức tư vấn có liên quan. Tổ chức chính quyền địa phương ở Việt Nam khác với Thái Lan và nhiều nước khác, tuy nhiên, các cơ quan nhà nước có liên quan như Sở Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn, Sở Văn hóa, Sở Khoa học Công nghệ... nên được tham gia trong phát triển du lịch cộng đồng. Bên cạnh đó, cần chọn các tổ chức tư vấn có kinh nghiệm và kiến thức về phát triển du lịch cộng đồng để cùng tham gia trong hoạch định và triển khai chiến lược phát triển du lịch cộng đồng của địa phương. Tuy nhiên, cơ quan quản lý nhà nước về du lịch cấp tỉnh phải là cơ quan điều phối mọi hoạt động liên quan đến triển khai kế hoạch phát triển du lịch cộng đồng, điều phối các bên tham gia trong phát triển du lịch cộng đồng và phân rõ trách nhiệm của mỗi bên tham gia.

Để du lịch cộng đồng có thể phát triển, nhà nước cần hỗ trợ cơ sở hạ tầng, đặc biệt là giao thông kết nối giữa các điểm du lịch cộng đồng với các trục giao thông chính. Bên cạnh đó, các chính sách hỗ trợ trong việc đào tạo kỹ năng nghề du lịch cho cộng đồng cần có kế hoạch dài hạn và phù hợp với thực tế của địa phương. Thiếu những sự hỗ trợ này, du lịch cộng đồng khó có thể phát triển.

Cơ quan quản lý nhà nước về du lịch cần ban hành hoặc cụ thể hóa các tiêu chuẩn liên quan đến du lịch cộng đồng để làm công cụ trong quá trình quản lý. Bên cạnh đó, cần kịp thời điều chỉnh, hướng dẫn, tập huấn người dân tham gia hoạt động du lịch đúng hướng, hạn chế lãng phí nguồn lực đầu tư tự phát của người dân.

Về hợp tác quốc tế

Cần chủ động tăng cường hợp tác quốc tế với các tổ chức có liên quan để nhận được hỗ trợ kỹ thuật, kể cả tăng cường năng lực, thể chế cho cơ quan quản lý nhà nước về du lịch cấp tỉnh trong phát triển du lịch cộng đồng. ■

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Võ Quế (2006), Du lịch Cộng đồng - Lý Thuyết và Vận Dụng (Tập 1), NXB Khoa học và Kỹ thuật.
2. Viện Nghiên cứu và Phát triển ngành nghề Nông thôn Việt Nam (2012), Tài liệu hướng dẫn phát triển du lịch cộng đồng.
3. José Álvarez-García, Amador Durán-Sánchez và Mario de la Cruz del Río-Rama (2018), Scientific coverage in community-based tourism: Sustainable tourism and strategy for social development, Sustainability (Switzerland), Vol. 10...