

Hoạch định du lịch hợp tác: nghiên cứu trường hợp điểm đến Đà Nẵng

NGUYỄN THỊ BÍCH THỦY
ĐẶNG PHÚC SINH

*D*ội nghiên cứu thực nghiệm bằng phương pháp định tính phỏng vấn chuyên sâu các bên liên quan ở điểm đến Đà Nẵng, bài viết phân tích, đánh giá một số vấn đề về hợp tác trong hoạch định du lịch; đồng thời, đưa ra một số gợi ý nhằm thúc đẩy việc gia tăng mức độ hợp tác trong hoạch định du lịch tại Đà Nẵng cũng như các điểm đến khác trong cả nước.

Từ khóa: hợp tác hoạch định du lịch, phát triển bền vững, các bên liên quan, điểm đến, Đà Nẵng.

1. Giới thiệu

Sự phát triển của ngành du lịch là nhanh chóng trên phạm vi toàn cầu và có ý nghĩa quan trọng đối với nền kinh tế của nhiều quốc gia, đặc biệt là các nước đang phát triển. Tuy nhiên, các nhà nghiên cứu, các tổ chức phát triển và chính phủ ngày càng nhận thức về các tác động tiêu cực của nó đối với kinh tế, môi trường và xã hội của một điểm đến. Nhiều nghiên cứu thống nhất cho rằng những tác động tiêu cực như vậy là do sự phát triển du lịch như một hoạt động không có kế hoạch hoặc các cách tiếp cận hoạch định phát triển du lịch còn thiếu cận (Gunn, 1994; Hall, 2000). Phát triển du lịch bền vững được coi là chiến lược phát triển nhằm đảm bảo sự cân bằng liên tục giữa lợi ích hiện tại của du lịch với các cơ hội trong tương lai của cộng đồng điểm đến nên cần có một cách tiếp cận hoạch định toàn diện, cân nhắc đến nhiều yếu tố ảnh hưởng đến phát triển du lịch. Trong số các cách tiếp cận hoạch định hiện đại, hoạch định hợp tác như là cách để vượt qua được sự phân tán trong phát triển du lịch, là một công cụ để giải quyết nhiều vấn đề nảy sinh bởi sự thiếu hiểu biết và ít chia sẻ các mục tiêu chung giữa những bên liên quan trong du lịch. Hợp tác giữa các bên liên quan được xác định là có lợi cho tất cả các bên liên quan du lịch để tạo ra những sáng kiến tiếp thị kinh doanh, chia

sẻ kiến thức, quản lý nguồn lực, phát triển sản phẩm mới, giảm chi phí xúc tiến, quảng bá, cũng như thúc đẩy và góp phần phát triển các điểm du lịch (Tinsley và Lynch, 2001).

Đà Nẵng là điểm đến mới nổi của Việt Nam, có tiềm năng rất lớn cho phát triển du lịch. Tuy nhiên, gần đây sự phát triển mạnh của du lịch Đà Nẵng đã bộc lộ nhiều tác động tiêu cực do những bất cập trong hoạch định du lịch trong thời gian qua. Bài viết bàn đến thế nào là hoạch định du lịch hợp tác ở một điểm đến, mức độ liên kết hợp tác hiện nay giữa các bên liên quan; những cản trở đối với hoạt động phối hợp và hợp tác.

2. Cơ sở lý thuyết

2.1. Hợp tác trong hoạch định du lịch và sự cần thiết cho phát triển du lịch bền vững

Hoạch định hợp tác đã được định nghĩa như là một "quá trình hợp tác để giải quyết các xung đột và thúc đẩy chia sẻ tầm nhìn giữa các bên liên quan khác nhau" (Gray, 1989). Jamal và Getz (1995) mô tả hoạch định hợp tác trong bối cảnh du lịch là "quá trình ra quyết định chung giữa các bên liên

Nguyễn Thị Bích Thủy, TS., Trường đại học Kinh tế, Đại học Đà Nẵng; Đặng Phúc Sinh, ThS., Trường cao đẳng nghề Việt-Úc.

quan chủ chốt, để giải quyết các vấn đề của hoạch định và để quản lý các nội dung liên quan đối với hoạch định và phát triển du lịch". Phối hợp và hợp tác trong hoạch định du lịch đã được ghi nhận là một nhu cầu quan trọng (Hall, 2000; Roberts và Simpson, 1999). Tính chất phân mảnh của ngành này được coi là lý do cơ bản đối với việc hợp tác, vì các bên liên quan có những lợi ích khác nhau từ phát triển du lịch. Nhờ vào quá trình chia sẻ thông tin và ra quyết định với tất cả các bên liên quan tham gia, hoạch định du lịch hợp tác sẽ đưa ra những quyết định với những tác động tiêu cực ít nhất. Trong quá trình hợp tác, sự phối hợp về cơ bản có thể được xem như là bước đầu tiên. Mulford và Rogers (1982) cho rằng sự phối hợp được đặc trưng bởi những trao đổi không chính thức và bởi những cố gắng tạo thuận lợi cho việc trao đổi lẫn nhau trong trường hợp không có quy tắc. Mặc dù lợi ích của sự phối hợp là rất lớn, bao gồm cả việc tích hợp và sử dụng hiệu quả của các nguồn lực kinh tế trong quá trình hoạch định và loại bỏ sự trùng lặp của các dịch vụ, nhưng sự phối hợp chưa đủ để giải quyết vấn đề về bản chất phân mảnh và khả năng tác động tiêu cực của phát triển du lịch. Hợp tác là một mối quan hệ được thể chế hóa chính thức giữa các mạng lưới các tổ chức, nhóm lợi ích hoặc cá nhân. Jamal và Getz (1995) định nghĩa hợp tác là một quá trình đưa ra quyết định chung giữa các bên liên quan chủ chốt và độc lập của một khu vực, địa phương để quản lý các vấn đề liên quan đến quy hoạch và phát triển lãnh thổ đó. Trong bài viết này, hợp tác được hiểu là quá trình ra quyết định chung về một vấn đề của các bên liên quan chủ chốt, nhằm giải quyết các xung đột và thúc đẩy chia sẻ tầm nhìn (Gray, 1996; Hall, 2000). Hoạch định du lịch ở các điểm đến ngày càng thể hiện vai trò quan trọng của việc cần có sự tham gia của nhiều bên liên quan, bao gồm các nhóm môi trường, nhóm tìm kiếm lợi ích kinh doanh, các cơ quan công quyền và các

nhóm cộng đồng do sản phẩm du lịch tại một điểm đến được hình thành bởi các nhà cung ứng khác nhau và tác động của phát triển du lịch không chỉ tích cực mà cả tiêu cực (Bramwell và Lane, 2000).

2.2. Lợi ích của hoạch định hợp tác

Mặc dù thường khó khăn và mất nhiều thời gian để các bên liên quan tham gia vào quá trình hoạch định, nhưng sự tham gia này đưa lại lợi ích đáng kể cho sự phát triển bền vững. Khi có sự tham gia của nhiều bên liên quan với lợi ích và quan điểm khác nhau sẽ khuyến khích việc xem xét đa dạng các khía cạnh về xã hội, văn hóa, môi trường, kinh tế và chính trị ảnh hưởng đến phát triển bền vững hơn (Bramwell và Lane, 2000). Timothy (1998) lập luận rằng sự tham gia vào quá trình lập kế hoạch du lịch của nhiều bên liên quan có thể giúp thúc đẩy phát triển bền vững bởi yêu cầu của việc gia tăng tính hiệu quả, công bằng và sự hài hòa. Sự tham gia rộng rãi của các bên có liên quan sẽ gia tăng tính tự chủ và nhận thức của họ về các vấn đề phải đối diện, thúc đẩy cân bằng quyền lợi hơn giữa các bên thông qua cạnh tranh và đảm bảo các quyết định có mức độ nhất trí cao hơn trong tổng thể và chia sẻ quyền sở hữu nguồn lực. Bramwell và Lane (2000) tổng hợp các nghiên cứu và thấy rằng khi các bên liên quan cùng hợp tác, đạt được thỏa thuận về các chính sách và lên kế hoạch đối với tiến trình hoạt động chung thì dẫn đến ít tác động xấu từ du lịch hơn, tăng hiệu năng hoạt động và tăng tính công bằng. Việc cung cấp các giải pháp hiệu quả về chi phí nhờ vào việc sử dụng chung các nguồn lực và tránh được các chi phí dài hạn xuất hiện do các cuộc xung đột tiềm ẩn cũng được các nhà nghiên cứu đưa ra. Về mặt chính trị, quá trình hợp tác mang tính hợp pháp và công bằng vì nó khuyến khích sự chia sẻ và tham gia, theo đó các ý kiến và khuyến nghị của các bên liên quan ngoài ngành được chấp nhận như là những ý kiến chuyên gia (Bramwell

và Sharman, 1999; Hall, 2000). Hơn nữa, hợp tác làm tăng giá trị đối với chính sách được thực hiện do những người bị ảnh hưởng của sự phát triển du lịch đã tham gia đóng góp kiến thức và kinh nghiệm của họ trong quá trình hoạch định (Bramwell và Lane, 2000). Vì thế sẽ giúp giải quyết một số khó khăn chính trong việc triển khai thực hiện, chẳng hạn như xung đột giữa các chính sách và lợi ích khi thực hiện (Hall, 2000).

2.3. Những khó khăn của hợp tác

Mặc dầu hợp tác có nhiều lợi ích, nhưng trên thực tế khi hoạch định du lịch ở các điểm đến lại thấy ít có sự hợp tác vì có nhiều vấn đề nảy sinh cản trở việc hợp tác, hạn chế việc tạo lập mối quan hệ đối tác, hoặc ngăn không cho các mối quan hệ hợp tác đạt được hết tiềm năng của chúng. Có một số tác giả đã nghiên cứu về những hạn chế của sự phát triển hợp tác trong hoạch định du lịch như Butler (1999), Milne (1998)... Một trong các vấn đề đầu tiên đó là sự thiếu hiểu biết và tin tưởng lẫn nhau. Vượt qua được sự không tin tưởng là khó khăn, đặc biệt là trong môi trường phức tạp của ngành du lịch. Tiếp theo là mối quan tâm, lợi ích tìm kiếm của các tổ chức kinh doanh, chính phủ và tổ chức xã hội liên quan đến phát triển du lịch có sự khác nhau rất lớn và mối quan hệ đối tác thường bị thách thức bởi lợi ích và quyền lực của bên mạnh hơn. Một số rào cản quan trọng khác như sự thiếu chuyên môn, trình độ nhận thức của các cơ quan hoạch định du lịch, thiếu vốn, yếu tố chính trị, thiếu sự quan tâm hoặc thiếu cam kết của các bên liên quan, cạnh tranh về các nguồn lực, thiếu hoạch định mang tính chiến lược và dài hạn, thiếu sự nhất trí về quy trình thực hiện sự hợp tác.

2.4. Đánh giá sự hợp tác

Việc đo lường hoặc đánh giá các giai đoạn của quá trình hợp tác đã được một số tác giả đưa ra thành công. Bramwell và Sharman (1999) đã đưa ra một khung phân

tích để xem xét việc hợp tác cụ thể có làm giảm sự mất cân bằng quyền lực giữa các bên liên quan và họ phát triển khái niệm về sự đồng thuận. Họ đề xuất một loạt các yếu tố có thể được nhóm thành ba loại để đo lường mức độ của quá trình hợp tác: phạm vi hợp tác, cường độ của sự hợp tác, và mức độ của sự đồng thuận. Timothy (1998) sử dụng một khung chuẩn để đánh giá mức độ hợp tác khác nhau và một mô hình quy chuẩn về các nguyên tắc tham gia hoạch định. Gray (1996) phác thảo một khuôn khổ ba giai đoạn mà qua đó các bên liên quan phát triển mối quan hệ đối tác. Trong giai đoạn đầu phải xác định vấn đề chung đủ quan trọng để các bên liên quan thấy rằng cần hợp tác để từ đó giải quyết được vấn đề riêng của họ, làm rõ những bên liên quan nào sẽ phải tham gia, không được thiếu trong liên kết hợp tác, ý kiến của họ phải được tôn trọng, ai sẽ là người lãnh đạo sẽ có trách nhiệm tổ chức tập hợp các bên khác nhau. Ở giai đoạn thứ 2 phải thiết lập được hướng đi của việc liên kết hợp tác như thế nào để cùng nhau làm việc hướng vào tầm nhìn chung, giải quyết các vấn đề chung đã xác định. Đối với giai đoạn 3, cần làm việc cùng nhau, thực hiện các hành động cụ thể như thế nào để triển khai các thỏa thuận đã đạt được.

Đo lường sự phát triển của các nỗ lực hợp tác, Mandell (1999) đã đưa ra một cách thức đánh giá về mức độ các mối quan hệ đối tác, phối hợp và hợp tác. Ông xác định mức độ nỗ lực liên kết từ ban đầu đến mối quan hệ hợp tác mạng lưới bao gồm: (1) liên kết hoặc quan hệ tương tác giữa hai hoặc nhiều bên; (2) phối hợp không liên tục hoặc điều chỉnh các chính sách và thủ tục của hai hoặc nhiều bên để đạt được một số mục tiêu; (3) hoạt động lực lượng chuyên trách hoặc tạm thời được tạo lập bởi các bên để đạt được một mục đích hoặc nhiều mục đích; (4) phối hợp thường xuyên giữa hai hoặc nhiều bên thông qua một sự sắp xếp chính thức (ví dụ như hợp tác với hội đồng thành phố) để tham gia vào các hoạt

động giới hạn nhằm đạt được một hoặc nhiều mục đích; (5) một liên minh mà các hành động phụ thuộc và mang tính chiến lược được thực hiện, nhưng các mục đích có phạm vi hẹp và tất cả các hành động xảy ra giữa các bên tham gia hoặc liên quan đến hoạt động liên tục hoặc đồng thời của các bên tham gia; (6) một cấu trúc mạng lưới toàn thể, nơi có một sứ mệnh lớn và các hành động liên kết và phụ thuộc mang tính chiến lược. Như vậy theo cách này, các mối quan hệ này bắt đầu bằng các liên kết không chính thức và đi qua nhiều giai đoạn khác nhau cho đến khi trở thành một cấu trúc chung hay liên kết mạng lưới, khi đó tất cả các tác nhân liên kết có một sứ mệnh chung và các hành động phụ thuộc chiến lược chung đã được thiết lập.

3. Phương pháp nghiên cứu

Đà Nẵng đang trong giai đoạn đầu của hoạch định hợp tác phát triển. Trong nghiên cứu này, nỗ lực liên tục hợp tác theo Mandell (1999) đã được chọn để phân tích mức độ hợp tác của các bên liên quan. Cách tiếp cận phối hợp này được lựa chọn như là phương pháp để minh họa toàn bộ kết quả mối quan hệ hợp tác đang có được giữa các bên liên quan trong hoạch định du lịch tại Đà Nẵng. 15 cuộc phỏng vấn chuyên sâu đã được thực hiện với các nhà quản trị của 4 bên liên quan chính đối với phát triển du lịch tại Đà Nẵng, vào tháng 7 và tháng 8 năm 2017, bao gồm: khu vực công quản lý ngành du lịch; ngành công nghiệp du lịch; tổ chức phi chính phủ và các nhà tư vấn; cộng đồng dân cư địa phương. Các cá nhân được chọn phỏng vấn trên cơ sở nỗ lực để đảm bảo khả năng đại diện cao cho mỗi nhóm về thông tin cung cấp. 15 người trong mẫu nghiên cứu gồm: khu vực công là 2 người thuộc lãnh đạo của thành phố; ngành công nghiệp du lịch gồm: 1 lãnh đạo Hiệp hội Du lịch, 1 phó tổng quản lý khách sạn 5 sao, 2 quản lý khách sạn 4 sao, 1 giám đốc hãng lữ hành, 1 giám đốc điểm tham quan du lịch và 1 giám đốc công ty

vận chuyển khách; tổ chức phi chính phủ gồm: 1 người đang tham gia dự án EU-ESRT về phát triển du lịch có trách nhiệm và bền vững, 1 chuyên gia tư vấn trong ngành khách sạn-nhà hàng; nhóm cộng đồng địa phương gồm 2 người là chủ cửa hàng đặc sản địa phương và 2 cư dân.

4. Kết quả nghiên cứu

4.1. Xác định các bên liên quan đối với sự phát triển du lịch ở Đà Nẵng

Một phần then chốt và phức tạp của việc thực hiện phương pháp tiếp cận hoạch định hợp tác là xác định và hợp pháp hóa các bên liên quan tiềm năng. Trong quy hoạch du lịch, khả năng hợp tác là phức tạp do sự tồn tại của nhiều tổ chức khác nhau với những quan điểm và lợi ích khác nhau. Trong nghiên cứu này, các bên liên quan trong ngành công nghiệp du lịch thành phố Đà Nẵng là bất cứ ai bị ảnh hưởng bởi sự phát triển du lịch cả về mặt tích cực lẫn tiêu cực.

• Khu vực công

Các cơ quan chính quyền địa phương có các chức năng liên quan đến du lịch bao gồm: Thành ủy thành phố Đà Nẵng, Ủy ban Nhân dân thành phố Đà Nẵng, Sở Văn hóa, thể thao và du lịch thành phố Đà Nẵng, Trung tâm Xúc tiến du lịch, Ban quản lý điểm đến, Ban chỉ đạo du lịch, Tổ phản ứng nhanh, Tổ thực hiện dự án..., cùng các sở, ban, ngành liên quan khác như: Sở Xây dựng, Viện Quy hoạch kiến trúc, Viện Nghiên cứu và phát triển kinh tế xã hội, Sở Tài nguyên và môi trường, Công an Phòng cháy chữa cháy, Sở Y tế, Ban quản lý di tích thành phố Đà Nẵng.

• Ngành công nghiệp du lịch và tổ chức phi chính phủ, các nhà tư vấn

- Các doanh nghiệp kinh doanh du lịch

Ngành công nghiệp du lịch trong thời gian qua đã tăng trưởng khá nhanh theo sự phát triển của du lịch Đà Nẵng. Khu vực này bao gồm: Hiệp hội Du lịch thành phố Đà Nẵng, Hội Khách sạn, Hội Lữ

hành, Câu lạc bộ buồng, Câu lạc bộ bếp, Câu lạc bộ VTOS (chuyên đào tạo nghiệp vụ du lịch), Câu lạc bộ hướng dẫn viên du lịch, Câu lạc bộ bartender, Hiệp hội Vận tải du lịch, các khu nghỉ mát, khách sạn, nhà hàng, bar-bub, các đơn vị lữ hành, các khu vui chơi giải trí và các đơn vị vận chuyển khách du lịch... Đây là những đơn vị chính cung cấp dịch vụ, tạo nên diện mạo cho du lịch Đà Nẵng.

- Các tổ chức phi chính phủ và các nhà tư vấn phát triển du lịch

Gần đây, một số tổ chức phi chính phủ cũng đã có mặt tại Đà Nẵng tham gia hỗ trợ những phương diện khác nhau có liên quan đến du lịch như: tư vấn về khách sạn - nhà hàng (tổ chức PUM của Hà Lan), chia sẻ kinh nghiệm hoạch định chiến lược (tổ chức WUSC của Canada), bảo vệ môi trường, quản lý và bảo tồn động vật hoang dã (Wow). Đặc biệt là tổ chức quản lý dự án ESRT của Châu Âu, hỗ trợ việc nghiên cứu đánh giá thị trường khách du lịch trong và ngoài nước, xác định các loại hình sản phẩm tiềm năng có thể phát triển tại Đà Nẵng, khảo sát lực lượng lao động...; đồng thời, tư vấn cho Đà Nẵng -Thừa Thiên Huế và Quảng Nam thành lập Ban quản lý điểm đến 3 tỉnh thành.

• Cộng đồng cư dân địa phương

Ở Đà Nẵng, cư dân địa phương có vai trò quan trọng trong ngành du lịch, thông qua việc sản xuất hàng hóa (đặc biệt là hàng thủ công mỹ nghệ và đặc sản), cung cấp dịch vụ du lịch. Cư dân địa phương có ý nghĩa rất lớn trong việc tạo dựng hình ảnh điểm đến Đà Nẵng nhờ vào sự thân thiện, trung thực của họ.

4.2. Tâm nhìn, chiến lược phát triển du lịch

Một trong những yếu tố quan trọng nhất trong việc phát triển cách tiếp cận hợp tác về hoạch định du lịch là sự tồn tại của một tâm nhìn chung về phát triển du lịch, hoặc

các bên liên quan đang cảm nhận rằng họ được chia sẻ một vấn đề chung cần cùng nhau giải quyết, cho phép các bên liên quan hành động theo cách phối hợp và theo định hướng nỗ lực của họ vào một mục tiêu chung (Bramwell và Sharman, 1999). Đề án Phát triển du lịch TP Đà Nẵng giai đoạn 2016-2020 xác định “Phát triển du lịch trở thành ngành kinh tế mũi nhọn, nhất là du lịch biển cao cấp, mang tầm cỡ quốc gia và quốc tế; xây dựng thương hiệu du lịch Đà Nẵng là thiên đường nghỉ dưỡng, điểm đến an toàn và thân thiện”. Tâm nhìn này cũng đã thể hiện bằng văn bản đến các cơ quan thuộc khu vực công. Để đạt được tâm nhìn đó, các cơ quan quản lý điểm đến đã xác định: “Sản phẩm du lịch cần xây dựng khác biệt, độc đáo, có sự cạnh tranh cao đồng thời phát triển du lịch luôn gắn với bảo tồn tài nguyên thiên nhiên, phát huy các giá trị văn hóa và giữ gìn bảo vệ môi trường”. Tuy nhiên một chiến lược cụ thể và trách nhiệm của các bên liên quan là như thế nào để thực hiện được tâm nhìn này thì chưa có.

4.3. Mức độ liên kết giữa các bên liên quan du lịch

• Hợp tác liên kết giữa khu vực công với ngành công nghiệp du lịch và các bên liên quan khác

Kết quả phỏng vấn cho thấy tổ chức có vai trò định hướng phát triển và lãnh đạo quản lý du lịch là Sở Du lịch thành phố Đà Nẵng. Đơn vị này hàng năm có nhiệm vụ xây dựng kế hoạch, triển khai, đánh giá và hoàn thành các mục tiêu đã đề ra trong kế hoạch. Để thực hiện nhiệm vụ, Sở cùng với Hiệp hội Du lịch Đà Nẵng, các hội và câu lạc bộ, các doanh nghiệp kinh doanh du lịch đã có những hợp tác nhất định để điều hành ngành kinh tế mũi nhọn du lịch phát triển. Sử dụng cách đánh giá nỗ lực hợp tác liên tục của Mandell (1999), kết quả hợp tác công và tư ở Đà Nẵng hiện nay còn ở mức độ thấp.

Hoạch định du lịch hợp tác ...

BẢNG 1: Hợp tác liên kết giữa khu vực công và khu vực tư

Mức độ nỗ lực hợp tác theo Mandell (1999)	Nội dung hợp tác công – tư	Thành phần tham gia
Liên kết tương tác giữa hai hoặc nhiều bên	Sự phối hợp được thực hiện không chính thức để giải quyết các vấn đề phát sinh mang tính tình huống.	Toàn bộ các bên liên quan ở thành phố.
Phối hợp không liên tục hay điều chỉnh các chính sách và thủ tục của hai hoặc nhiều bên	<ul style="list-style-type: none"> - Tổ chức các hoạt động xúc tiến, quảng bá, tham gia hội chợ, hội nghị, hội thảo du lịch quốc tế (lãnh đạo, doanh nghiệp, Hiệp hội du lịch và các hộ cá nhân tham gia các hoạt động du lịch hoặc liên quan). - Vận động các cơ quan, đơn vị, các tầng lớp nhân dân và du khách tuân thủ và thực hiện tốt Bộ quy tắc ứng xử trong hoạt động du lịch gắn với việc triển khai xây dựng nếp sống văn minh đô thị, thành phố môi trường, thành phố an lành. 	<p>Các tổ chức khu vực công và các doanh nghiệp, hộ cá thể trong ngành công nghiệp du lịch.</p> <p>Các đơn vị kinh doanh du lịch, khách du lịch và cộng đồng dân cư địa phương.</p>
Hoạt động lực lượng chuyên trách hoặc tạm thời giữa các bên để đạt một hay nhiều mục đích	<p>Ban quản lý điểm đến 3 tỉnh (Đà Nẵng - Huế - Quảng Nam) nhằm khai thác hợp lý tiềm năng du lịch của địa phương và thúc đẩy sự tăng trưởng du lịch một cách bền vững thông qua các thoả thuận hợp tác liên kết bao gồm:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Xây dựng cơ chế chính sách quản lý và phát triển du lịch - Hợp tác phát triển sản phẩm du lịch - Hợp tác quảng bá xúc tiến du lịch - Hợp tác phát triển nhân lực du lịch 	<p>Chủ yếu là giữa khu vực công với ngành công nghiệp du lịch và các tổ chức phi chính phủ, các nhà tư vấn ở ba điểm đến Đà Nẵng, Huế và Quảng Nam. Cư dân địa phương tham gia còn hạn chế.</p>
Phối hợp thường xuyên giữa hai hay nhiều bên thông qua sự sắp xếp chính thức tham gia vào hoạt động giới hạn để đạt được một hay nhiều mục đích	<p>Ban chuyên trách tổ chức sự kiện trình diễn pháo hoa quốc tế hằng năm: hoạt động thu hút sự đóng góp ý tưởng, tài chính từ lãnh đạo thành phố, doanh nghiệp, cộng đồng cũng như góp phần xây dựng hình ảnh, phát triển sản phẩm du lịch Đà Nẵng.</p>	<p>Phối hợp giữa ngành công nghiệp du lịch Ủy ban Nhân dân thành phố, Sở Du lịch và các đơn vị chuyên trách liên quan (công an thành phố, công an phòng cháy chữa cháy, đài phát thanh truyền hình...). Trong đó khu vực công chỉ định hướng phát triển hình ảnh điểm đến Đà Nẵng, thực hiện hỗ trợ. Ngành công nghiệp du lịch hoạch định chương trình và triển khai thực hiện.</p>
Một liên minh mà các hành động phụ thuộc và chiến lược được thực hiện, nhưng có phạm vi mục đích hẹp	Chưa đạt được	
Một cấu trúc đoàn thể hoặc mạng lưới nơi có sứ mệnh rộng lớn và cùng hành động phụ thuộc mang tính chiến lược.	Chưa đạt được	

Nguồn: Kết quả từ phân tích dữ liệu nghiên cứu định tính.

• *Hợp tác liên kết giữa các bên liên quan trong khu vực công*

Trên cơ sở các dữ liệu phỏng vấn được, tiếp tục sử dụng cách đánh giá của Mandell (1999),

Hoạch định du lịch hợp tác ...

kết quả nỗ lực hợp tác của các bên liên quan trong khu vực công hiện nay ở Đà Nẵng (bảng 2).

BẢNG 2: Hợp tác liên kết giữa các bên liên quan trong khu vực công

Mức độ nỗ lực hợp tác theo Mandell	Nội dung hợp tác giữa khu vực công	Thành phần tham gia
Liên kết hoặc liên hệ tương tác giữa hai hoặc nhiều bên	Sự phối hợp được thực hiện theo từng giai đoạn hoặc từng nội dung nghiên cứu liên quan đến lập kế hoạch ngắn hạn/công tác quy hoạch.	Sở Du lịch, Sở Xây dựng, Sở Tài chính, Sở Tài nguyên và môi trường, Sở Y tế.
Phối hợp không liên tục hay điều chỉnh các chính sách và thủ tục của hai hoặc nhiều bên	Không tồn tại	
Hoạt động lực lượng chuyên trách hoặc tạm thời giữa các bên để đạt một hay nhiều mục đích	<ul style="list-style-type: none"> - Trung tâm hỗ trợ du khách (trực thuộc Sở Du lịch thành phố) được hình thành để hỗ trợ và tư vấn cho du khách tất cả các thông tin liên quan trong các hoạt động du lịch tại thành phố. - Văn phòng đại diện thành phố Đà Nẵng tại Nhật Bản nhằm thực hiện công tác quảng bá hình ảnh du lịch Đà Nẵng đến đất nước Nhật Bản. - Ban chỉ đạo du lịch gồm các thành viên đại diện từ lãnh đạo thành phố (Thành ủy và Ủy ban Nhân dân), Sở Du lịch, các sở, ban, ngành... 	Thành ủy, Ủy ban nhân dân thành phố, sở, ban ngành trực thuộc Ủy ban Nhân dân thành phố Đà Nẵng
Phối hợp thường xuyên giữa hai hay nhiều bên thông qua sự sắp xếp chính thức tham gia vào hoạt động giới hạn để đạt được một hay nhiều mục đích	<p>Đoàn kiểm tra liên ngành, gồm chuỗi các hoạt động được phối hợp, kiểm tra thường xuyên doanh nghiệp nhằm bảo vệ quyền lợi du khách:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Kiểm soát giá dịch vụ và lưu trú - An toàn vệ sinh thực phẩm - Chèo kéo khách du lịch, gây ô nhiễm môi trường tại các khu vực, điểm, bãi tắm du lịch - Đảm bảo an ninh, an toàn cho du khách. 	Các sở, ban, ngành trực thuộc Ủy ban Nhân dân thành phố Đà Nẵng
Một liên minh mà các hành động phụ thuộc và chiến lược được thực hiện, nhưng có phạm vi mục đích hẹp	Chưa đạt được	
Một cấu trúc đoàn thể hoặc mạng lưới nơi có sự mệnh rộng lớn và cùng hành động phụ thuộc mang tính chiến lược.	Chưa đạt được	

Nguồn: Kết quả từ phân tích dữ liệu nghiên cứu định tính.

Tương tự như mối quan hệ giữa khu vực công và khu vực tư nhân, các mối liên kết trong khu vực công chủ yếu là không chính thức và đang chỉ dừng lại ở mục đích giải quyết các vấn đề du lịch cụ thể, riêng biệt.

4.4. Những cản trở đối với sự phối hợp và hợp tác

4.4.1. Trong khu vực công

- Văn hóa nhiệm kỳ: khu vực công xác nhận rằng phát triển du lịch Đà Nẵng cũng bị tác động bởi văn hóa tư duy nhiệm kỳ và đặc tính văn hóa này làm cho sự phối hợp và hợp tác giữa các bên liên quan trở nên khó khăn. Những người ở nhiệm kỳ sau thường không kế thừa và tiếp tục phát triển tiếp những

ý tưởng của người tiền nhiệm.

-Thiếu tầm nhìn chung được đồng thuận và chia sẻ giữa các khu vực khác nhau. Một viễn cảnh của du lịch Đà Nẵng là chưa thống nhất, còn mơ hồ đối với nhiều tác nhân của các bên liên quan.

-Sự tập trung quyền hành ra quyết định: việc phân quyền cho các cơ quan chức năng chuyên môn cũng như vai trò tư vấn của các cơ quan chuyên môn còn yếu kém, dẫn đến nhiều sai lầm trong khi ra quyết định. Việc tập trung hóa hành chính thực sự đã là một rào cản đối với nỗ lực hợp tác. Việc hợp tác ở cấp độ cộng đồng thấp sẽ hạn chế ảnh hưởng của các nhóm vào quá trình hoạch định và

thực hiện kế hoạch, điều này đã được khẳng định bởi (Tosun, 2000).

- Thiếu người được đào tạo chuyên nghiệp trong khu vực công, làm cản trở khả năng thực hiện các quá trình ra quyết định chung. Mức lương thấp trong khu vực công và môi trường làm việc còn nhiều hạn chế phần nào đã không phát huy năng lực các cán bộ cao cấp đã được đào tạo rất chuyên nghiệp từ nước ngoài.

- Ngân sách hạn chế cho thực hiện quản lý du lịch của khu vực công: tổng kinh phí được cấp cho chương trình phát triển du lịch cho giai đoạn từ 2011- 2016 là 18,86 tỷ đồng. Chi phí hoạt động marketing của một doanh nghiệp là khoảng 2%/doanh thu (khoảng 3 tỷ đồng/năm) cho thấy khoản kinh phí khu vực công có được là quá thấp, chỉ đáp ứng một phần rất nhỏ cho quản lý và phát triển du lịch của một thành phố mà du lịch được xác định là ngành kinh tế mũi nhọn.

-Thiếu khoa học trong quản lý ở khu vực công để thực hiện chức năng phát triển ngành du lịch: nhiều tổ chức công tham gia thực hiện quản lý nhà nước trong lĩnh vực du lịch, nhưng việc phân chia nhiệm vụ và trách nhiệm quản lý nhà nước cho các tổ chức công chưa hợp lý.

4.4.2. Trong khu vực tư nhân

- Có quá nhiều tổ chức công được phân quyền hành trong quản lý nhà nước đối với các tác nhân trong ngành du lịch của khu vực tư nhân: nhiều cuộc kiểm tra chéo của các tổ chức công đối với các doanh nghiệp hoạt động trong lĩnh vực du lịch.

-Việc hợp tác chỉ quan tâm đến các mục tiêu ngắn hạn, thực hiện những phối hợp hoạt động đơn lẻ, không mang tính chiến lược do những trở ngại chính trị và lãnh đạo các đơn vị ở khu vực công thường có tính chất nhiệm kỳ.

- Thông tin nghèo nàn về chính sách du lịch của chính quyền. Người dân không được cung cấp thông tin đầy đủ về phát triển du lịch của thành phố, dẫn đến họ ít tham gia ý kiến trong hoạch định du lịch. Việc không công bố thông tin về quy hoạch không gian

đầu tư du lịch đến cộng đồng đã làm cho cộng đồng không có cơ hội phản ánh những dự đoán tác động tiêu cực có thể xảy đến khi đi vào vận hành.

- Việc triển khai những chủ trương đầu tư của Nhà nước đối với phát triển du lịch thường chậm chạp.

- Thiếu những tổ chức chủ chốt chịu trách nhiệm lãnh đạo và lên kế hoạch hợp tác đảm bảo tính khách quan, tránh lợi ích nhóm.

5. Kết luận và kiến nghị

Các kết quả nghiên cứu cho thấy sự cần thiết của hợp tác trong hoạch định du lịch đã được các bên liên quan ở Đà Nẵng thừa nhận, tuy nhiên mức độ hợp tác còn rất thấp, chỉ mới ở giai đoạn đầu của quá trình hợp tác, tạo lập liên kết mạng lưới. Những hoạt động phối hợp hiện tại của các bên liên quan đang được thực hiện theo cách thức đơn lẻ, sự phối hợp diễn ra theo dạng không chính thức, chưa có quan điểm hợp tác hoạch định có tính chiến lược. Sự độc lập và phân tán trong khai thác du lịch, lợi ích nhóm, sự mất cân bằng về quyền lực và thiếu sự tham gia đầy đủ của các bên liên quan chủ chốt trong hoạch định du lịch, làm gia tăng sức mạnh tranh giành tài nguyên

Mặc dù các chính sách về phát triển du lịch ở Đà Nẵng được thể hiện ở nhiều văn bản pháp lý và các tài liệu về phát triển du lịch thành phố Đà Nẵng được khu vực công ban hành, trong đó có tầm nhìn về du lịch Đà Nẵng, nhưng chiến lược để thực hiện được tầm nhìn đó vẫn chưa được xây dựng. Các kế hoạch chỉ dừng lại ở những chỉ tiêu định lượng và ngắn hạn theo năm. Tầm nhìn đó cũng chưa được thấu hiểu đầy đủ ở tất cả các bên thuộc khu vực công, chưa được truyền thông đến các tác nhân trong ngành kinh doanh du lịch và công chúng địa phương. Chưa có được sự lãnh hội và đồng lòng thực hiện của các bên liên quan này. Hơn nữa, có những bên liên quan khác nhau ở địa phương đang bị loại khỏi quá trình hoạch định, hoạt động kiểm soát chưa được thực hiện đầy đủ bởi bên có liên quan khác nhau.

Một trong những rào cản khó khăn nhất để phát triển tiếp cận hoạch định du lịch hợp tác ở Đà Nẵng là sự tập trung quyền lực ở khu vực công và văn hóa nhiệm kỳ. Các quan điểm, những ý tưởng của các bên liên quan khác sẽ không được tính đến hoặc không được tiếp nhận hoàn toàn.

Với thực trạng hợp tác của các bên liên quan trong hoạch định du lịch tại Đà Nẵng như hiện nay, một số vấn đề cần được tập trung giải quyết là:

- Đảm bảo sự đồng thuận về tầm nhìn phát triển du lịch và khi được đồng thuận thì phải đảm bảo truyền thông cho tất cả các bên liên quan nhận thức đầy đủ, nhất là cộng đồng dân cư địa phương.

- Thiết lập chiến lược để thực hiện được tầm nhìn đã xác định và triển khai hiệu quả đối với toàn bộ các bên liên quan thực thi.

- Xác định tổ chức lãnh đạo chủ chốt và trao quyền quản lý tổng thể cho sự phát triển của ngành nhằm thực hiện chính nhiệm vụ chia sẻ và đồng thuận tầm nhìn, thiết lập và triển khai chiến lược. Đơn vị này phải chịu trách nhiệm khuyến khích các bên liên quan tham gia hơn trong việc ra quyết định.

- Phân quyền rõ ràng cho các tổ chức công trong quản lý du lịch và sự phối hợp đối với tổ chức lãnh đạo trong quản lý ngành.

- Tạo lập ngân sách để phát triển du lịch bằng cách: huy động sự đóng góp của khu vực tư nhân thông qua các hiệp hội du lịch, hội, câu lạc bộ...; huy động sự đóng góp ban đầu của nhà đầu tư trong và ngoài nước khi có dự án triển khai tại Đà Nẵng.

- Thu hút nguồn nhân lực có chất lượng cao, giải quyết nguồn nhân lực yếu kém về năng lực trong các tổ chức công. Thiết lập cơ chế, chính sách phù hợp để động viên các cán bộ hạn chế về năng lực (hoặc đào tạo trái ngành) có thể sắp xếp về hưu sớm, nhằm tạo điều kiện cho cán bộ trẻ có môi trường thuận lợi để đóng góp, phát huy năng lực mình./.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Bramwell B. and Lane B. (2000) (eds), *Tourism Collaboration and Partnerships: Politics, Practice and Sustainability*, Clevedon: Channel View.
2. Bramwell B. and Sharman A. (1999), Collaboration in local tourism policy-making, *Annals of Tourism Research*, 26 (2), 392-415.
3. Brown (1994), *The State and Ethnic Politics in Southeast Asia*, London: Routledge
4. Butler R.W. (1999), *Problems and issues of integrating tourism development*, In D.
5. Gray (1996), *Cross-Sectoral Partners: Collaborative Alliances Among Business, Government and Communities*, In *Creating Collaborative Advantage*, C. Huxham, ed., pp. 57-79.
6. Gray (1989), *Collaborating: Finding Common Ground For Multiparty Problems*, Francisco: Jossey-Bass.
7. Gunn C. (1994), *Tourism Planning*, New Jersey: Taylor and Francis.
8. Hall C.M. (2000), *Tourism Planning Processes and Relationships*, Harlow: Prentice Hall.
9. Jamal T. and Getz D. (1995), Collaboration theory and community tourism planning, *Annals of Tourism Research*, 22 (1), 186-204.
10. Ladkin and Bertramini (2010), Collaborative Tourism Planning: A Case Study of Cusco, Peru, *Current Issues in Tourism*, Vol. 5, No. 2, pp 71-93
11. Mandell M.P. (1999), The impact of collaborative efforts: Changing the face of public policy through networks and network structures, *Policy Studies Review*, 16 (1), 4-17.
12. Milne S. (1998), *Tourism and sustainable development: Exploring the global-local nexus*. In M. Hall and A.A. Lew (eds) *Sustainable Tourism: A Geographical Perspective*. Essex: Longman.
13. Mulford C.L. and Rogers D.L. (1982), *Definitions and models*. In D.L. Rogers and D.A., Whetten (eds) *Interorganisational Coordination*, Iowa: University Press.
14. Roberts L. and Simpson F. (1999), Developing partnership approaches to tourism in Central and Eastern Europe, *Journal of Sustainable Tourism*, 7 (3&4), 314-30.
15. Selin S. (1999), Developing a typology of sustainable tourism partnerships, *Journal of Sustainable Tourism*, 7 (3&4), 260-73.
16. Selin S. And Beason K. (1991), Interorganisational relations in tourism, *Annals of Tourism Research*, 18, 639-52.
17. Timothy D.J. (1998), Co-operative tourism planning in a developing destination, *Journal of Sustainable Tourism*, 6(1), pp.52-68.
18. Tinsley và Lynch (2001), *Small tourism business networks and destination development*.
19. Tosun C. (2000), Limits to community participation in the tourism development process in developing countries, *Tourism Management*, 21, 613-33.
20. Tosun C. and Jenkins C.L. (1998), The evolution of tourism planning in third-world countries: A critique, *Progress in Tourism and Hospitality Research* 4, 101-4.