

THỰC TRẠNG NGHIÊN CỨU CHÍNH SÁCH DU LỊCH VÀ KINH NGHIỆM CHO VIỆT NAM

TRẦN THỊ HỒNG HẠNH

1. Vai trò của du lịch

Về mặt tích cực

Du lịch là hoạt động mang lại lợi ích kinh tế cho dân cư và được dùng như thước đo cần thiết để phản ánh chất lượng cuộc sống và bình đẳng trong một quốc gia. Du lịch đóng góp quan trọng vào sự thịnh vượng và ổn định của nền kinh tế, đến cơ hội việc làm trên thị trường. Hội đồng du lịch và lữ hành thế giới (WTTC) thống kê vào năm 2016, ngành mang lại 7,6 nghìn tỷ đô la Mỹ (tương đương 10,2% GDP thế giới); 292 triệu việc làm bao gồm cả những công việc gián tiếp (tức cứ trong 10 việc làm thì du lịch tạo ra 1). Con số này dự tính lần lượt sẽ đạt 11,4% và 11,1% vào năm 2027. WTTC khẳng định, bất chấp những trở ngại đầy thách thức, du lịch vẫn tiếp tục phát triển mạnh mẽ và dẫn đầu đóng góp vào nền kinh tế của tất cả các quốc gia. Sự ra đời và tăng trưởng của ngành đã cung cấp một khối lượng việc làm mới và giải quyết nhu cầu tìm việc của những người yếm thế hay khó khăn nhất trong xã hội, trong những nghề khó tuyển dụng hay yêu cầu tay nghề thấp. Du lịch phát triển kéo theo chuỗi các ngành công nghiệp và dịch vụ khác phát triển theo, từ đó làm đa dạng hóa sản phẩm hàng hóa dịch vụ cũng như nâng cao thu nhập thông qua lượng tiền/ngoại tệ và

Ý nghĩa của du lịch đối với một quốc gia là không thể phủ nhận trong quá khứ, hiện tại và cả tương lai. Để có thể phát huy được những hiệu quả mà ngành mang lại cũng như khắc phục tác động xấu do ngành gây ra, việc đầu tư cho hoạt động nghiên cứu chính sách du lịch (CSDL) là một yêu cầu cần thiết khách quan. Tuy nhiên, thông qua việc tổng hợp và phân tích các tài liệu trong và ngoài nước, bài viết đánh giá rằng thực trạng nghiên cứu chính sách hiện nay chưa đáp ứng được yêu cầu của ngành, hạn chế xét về số lượng lẫn chất lượng, thậm chí cách tiếp cận khái niệm CSDL còn phân mảnh, chưa thống nhất giữa các tác giả. Trên cơ sở phân tích thực trạng, những định hướng nghiên cứu thời gian tới cũng được gợi mở, đặc biệt cho Việt Nam.

thuế mà du khách chi trả. Điều này đặc biệt có ý nghĩa đối với các nước đang phát triển. Tại Việt Nam, du lịch được xác định là một công cụ quan trọng để tăng trưởng kinh tế và xóa đói giảm nghèo. Theo số liệu của tổng cục thống kê, riêng vào năm 2016, ngành đã đóng góp 6,96% vào GDP và 67,3% vào tổng

kim ngạch xuất khẩu dịch vụ cả nước.

Du lịch được nhận định là phương tiện để các quốc gia chia sẻ những nền văn hóa của mình, tạo ra môi trường tiếp xúc đa dạng để từ đó tăng cường sự hiểu biết lẫn nhau về các mặt. Theo Edgell và cộng sự (2008) khẳng định khi sự hiểu biết lẫn nhau tăng lên, những căng thẳng giảm xuống thì các mối quan hệ hợp tác quốc tế sẽ được đẩy mạnh, nền hòa bình thế giới được củng cố. Ngoài ra, một sự tác động trở lại, nhu cầu tìm hiểu giữa những công dân trên thế giới thông qua hình thức du lịch sẽ thúc đẩy sự phát triển của giáo dục cũng như nâng cao ý thức và tăng cường nguồn lực cho việc bảo vệ sự đa dạng của môi trường thiên nhiên, văn hóa, xã hội...

Về mặt tiêu cực

Sự tăng trưởng của du lịch có thể dẫn đến những tác động không mong muốn, ảnh hưởng lớn đến nền kinh tế như: sự phụ thuộc của các quốc gia, phân cực giàu nghèo, gia tăng giá cả

và vì tính thời vụ nên thu nhập từ du lịch không được coi là ổn định hay không tạo ra công việc thực sự...

Ngoài ra, những tác động trái chiều đối với văn hóa, xã hội và môi trường cũng rất đáng kể như: sự xói mòn hoặc đồng hóa giá trị bản địa, bất bình đẳng, tàn phá tài nguyên, gây ô nhiễm môi trường. Ngoài ra, theo Kerr (2003) nhấn mạnh một điều rất quan trọng nhưng thường bị bỏ qua, đó là trải nghiệm tiêu cực của du khách gây ảnh hưởng hình ảnh đối với một điểm đến hay một quốc gia.

Ý nghĩa của du lịch đối với các lĩnh vực khác đã, đang và vẫn tiếp tục tăng lên, dù vậy, điều cần lưu ý là không được đánh đồng sự phát triển của ngành với các giá trị mà du lịch tạo ra cho các ngành khác. Do đó, du lịch cần được nghiên cứu chính sách một cách độc lập và đầy đủ.

2. Thực trạng nghiên cứu CSDL

Chưa có định nghĩa cụ thể và thống nhất về CSDL

Đến nay vẫn chưa có định nghĩa rõ ràng dành riêng cho CSDL, hơn thế, mỗi quốc gia lại có một khái niệm khác nhau tùy theo đặc điểm và bối cảnh phát triển của mình. Theo Goeldner và Ritchie (2009), CSDL là bộ quy tắc, điều lệ, hướng dẫn, chỉ thị, các mục tiêu và chiến lược phát triển làm thành khuôn khổ cho các quyết định tập thể và cá nhân trực tiếp ảnh hưởng đến phát triển du lịch dài hạn và các hoạt động hàng ngày. Hall và Jenkins (1995) lại định nghĩa CSDL là những gì chính phủ chọn làm hay không làm đối với du lịch. Với cách tiếp cận riêng của mình, Krutwyscho (2003) cho rằng CSDL là cấu trúc tổng thể những gì dành cho những hành động liên quan đến du lịch của chính phủ. CSDL lại là đối thoại vì theo Stevenson, Airey và Miller (2008), chính sách được xây dựng và thực hiện trong một môi trường năng động, nơi thường xuyên diễn ra các quyết định, hành động, tương tác và phản hồi và bao gồm cả quá trình ban hành theo cách gợi ý mở rộng của Kerr. Một cách hiểu khác, các yếu tố về kinh tế, xã hội và chính trị được đưa vào khái niệm CSDL với vai trò quyết định khi cho rằng CSDL là quá trình

thực hiện kế hoạch hành động nhằm đạt được những mục tiêu cụ thể.

Với cộng đồng chung châu Âu, CSDL lại được Akehurst, Bland và Nevin (1993) định nghĩa là chiến lược ở cấp cộng đồng xây dựng các mục tiêu và hướng dẫn làm cơ sở cho những gì cần phải làm để phát triển ngành du lịch. Tương tự, tại vương quốc Anh, CSDL được ngầm mặc định xuất phát từ hàng loạt các tài liệu chiến lược. Tại Việt Nam, chưa có định nghĩa cụ thể nào là CSDL, vấn đề này được hàm ý trong những quy định về hành động của Nhà nước cần thực hiện cũng như trách nhiệm, quyền lợi của các bên liên quan nhằm mục tiêu phát triển ngành.

Số lượng và chất lượng nghiên cứu CSDL chưa đáp ứng được yêu cầu

Mặc dù việc nghiên cứu CSDL có ý nghĩa đối với sự phát triển, nhận thức đối với hoạt động này đến nay vẫn chưa tương xứng với tầm vóc.

Du lịch hiện được thống kê chủ yếu bằng những thông tin đơn giản, ví dụ số khách, doanh thu... được thu thập từ các doanh nghiệp trực tiếp như khách sạn, nhà hàng... Nhiều cơ quan thuộc chính phủ không coi du lịch là quan trọng và thiếu nhận thức chung về du lịch đối với các chương trình hành động. Vai trò ngành không được đánh giá đúng nên không được cho là cần xây dựng chính sách riêng. Các công trình nghiên cứu tại Tây Ban Nha và Bồ Đào Nha được Almeida Garcia (2014) nhắc đến cho thấy du lịch chỉ là vấn đề thuộc chính sách kinh tế. Theo nhận xét của Fayos Sola và Alvarez (2014), phát triển du lịch thường được đánh đồng với tăng trưởng GDP và các biến số khác như việc làm hoặc thu nhập mà ngành du lịch mang lại. So sánh với các lĩnh vực khác, có ít ưu tiên của chính phủ trong công tác xây dựng chính sách riêng cho du lịch.

Thay vì đầu tư vào việc nghiên cứu chính sách để phát triển du lịch một cách đầy đủ, chính phủ đa phần hướng quan tâm vào hoạt động tiếp thị, quảng bá hình ảnh quốc gia. Thậm chí, ngay đến những quốc gia phát triển có nền du lịch nổi tiếng từ lâu đời nhưng ngành lại hoạt động một

cách tự phát, không theo một chính sách cụ thể nào. Những nghiên cứu nếu có lại không đáp ứng được yêu cầu mà ngành cần, chất lượng thấp, mơ hồ hoặc thiếu tính thực tiễn.

Hiện nay, trên thế giới có nhiều tác giả quan tâm đến mức độ phổ biến của hoạt động nghiên cứu đối với CSDL bằng phương pháp tổng hợp và phân tích các tài liệu được công bố. Với các từ khóa riêng biệt *tourism* (du lịch), *policy* (chính sách) và *planning* (lập kế hoạch), Dredge và Jamal tìm được hơn 19.000 tài liệu thông qua cơ sở dữ liệu Scopus (1) và hơn 21.000 trên ScienceDirect (2) trong giai đoạn từ 1980 đến 2014. Nhưng khi sử dụng cụm từ *tourism policy* (trên trang Scopus, được đánh giá là trang dự trữ nhiều báo về chuyên ngành du lịch hơn so với trang còn lại) thì con số chỉ khiêm tốn là hơn 1.500 công bố. Một điều nữa được lưu ý, nhiều tác giả cho rằng lập kế hoạch và chính sách là hai khái niệm tương đương hoặc có thể thay thế cho nhau. Ngoài ra, con số thực tế khi tìm kiếm với từ khóa *tourism planning* và *tourism policy* thì từ khóa thứ nhất cho ra nhiều kết quả hơn.

Nghiên cứu ban đầu của tác giả cũng sử dụng phương pháp tìm kiếm thông qua Google Scholar, để tìm được những tài liệu liên quan trực tiếp đến Việt Nam, từ khóa được sử dụng là *CSDL Việt Nam* và *tourism policy in Vietnam* thì cụm từ đầu tiên không cho kết quả nào, cụm từ thứ hai chỉ cho ra con số là 11 trong đó chỉ có hai tài liệu có chứa *tourism policy* trong tiêu đề và thời gian công bố cũng chỉ vừa mới đây. Theo kết luận của V.Dao Truong (2013), chưa có một định nghĩa CSDL nào được tác giả Việt Nam đưa ra cũng như thiếu khung lý thuyết chặt chẽ về các thành phần cụ thể của chính sách du lịch. Ngay đối với các nghiên cứu này, một là nghiên cứu CSDL được coi như công cụ để xóa đói giảm nghèo của V.Dao Truong (2013) và hai là phân tích CSDL Việt Nam qua các giai đoạn, tuy nhiên chính sách ở đây lại được hàm ý trong các tài liệu về chiến lược và các chương trình được chính phủ ban hành của V.Dao Truong và Anh Le (2016).

Mặt khác, đối với các biến động như khủng hoảng kinh tế, thiên tai, chiến tranh, dịch bệnh,

khủng bố... mặc dù không liên quan trực tiếp, nhưng những hậu quả mà nó gây ra đã can thiệp đến quyết định của du khách hoặc làm trở ngại không nhỏ đến hoạt động của hệ thống du lịch, phần lớn các quốc gia đều không có chính sách đối phó hoặc lường trước nên ngành du lịch trở nên bị động và việc khắc phục hậu quả khó khăn.

CSDL là xu hướng nghiên cứu đang phát triển

Những dẫn chứng mà Kerr (2003) hay gần đây hơn Airey (2015) đã minh chứng rằng ngày càng có nhiều hơn các công bố dưới dạng bài báo khoa học định kỳ hay sách xuất bản về chủ đề CSDL. Trong đó, có thể kể đến sự ra đời của hai ấn phẩm là *Tạp chí quốc tế về CSDL* và *Nghiên cứu chính sách về du lịch, giải trí và sự kiện*.

Từ việc nghiên cứu CSDL dưới góc độ là công cụ cho sự phát triển kinh tế, phạm vi nghiên cứu và nhìn nhận được mở rộng ra các lĩnh vực khác như xã hội, môi trường và cả chính trị điều mà Kerr (2003) đã từng nhấn mạnh là mảng nghiên cứu chưa được coi trọng mặc dù mối quan hệ mật thiết giữa hai vấn đề này là không thể phủ nhận. Trong bối cảnh đó, CSDL đã thu hút ngày càng mạnh mẽ sự quan tâm của các nhà hoạch định chính sách cũng như nhiều học giả, chuyên gia, số lượng nghiên cứu cũng từ đó gia tăng đáng kể.

Hướng nghiên cứu có số lượng chiếm ưu thế hiện nay là xác định bản chất và đưa ra khái niệm CSDL thông qua phân tích quá trình phát triển của vấn đề.

Nghiên cứu CSDL phần lớn được thực hiện cụ thể cho từng điểm đến du lịch. Đó có thể là phân tích CSDL của một quốc gia như Úc (Airey và Ruhanen, 2014), Nhật (Alduais, 2009), Ấn Độ (Baken và Bhagavatula, 2010), Tây Ban Nha (Datzira-Masip, 1998), Anh (Kerr, 2003), Thái Lan (Krutwayscho, 2003), Singapore (Meng, Siriwardana, và Pham, 2013), Trung Quốc (Tang, 2017), Việt Nam (V.Dao Truong và Anh Le, 2016), hay khu vực như cộng đồng chung châu Âu (Estol và Font, 2015), của các nước khối OECD (Tổ chức Hợp tác và Phát triển Kinh tế) hoặc báo cáo *CSDL và du lịch quốc tế*

tại các nước thành viên OECD hàng năm. Ngoài ra, còn có hàng loạt các ấn phẩm do các tổ chức quốc tế như WTTC, UNWTO (Tổ chức Du lịch Thế giới) biên soạn và phát hành định kỳ. Như vậy, CSDL đã được các tác giả nghiên cứu tại các nước phát triển cũng như đang phát triển.

Phạm vi nội dung các nghiên cứu liệt kê ở trên rất rộng. Ngoài việc phải kể đến đầu tiên là phân tích mối quan hệ qua lại giữa du lịch và các lĩnh vực khác (kinh tế, văn hóa, xã hội, môi trường) cũng như các yếu tố bên ngoài ảnh hưởng đến CSDL, được cho là ra đời sớm nhất với ý nghĩa nghiên cứu chính sách, Airey (2015) còn tổng hợp thêm bốn nhóm lớn: khắc phục những tác động tiêu cực mà du lịch mang lại và sự tham gia của các chủ thể liên quan; vai trò của nhà hoạch định chính sách; đầu ra và kết quả của chính sách; các khía cạnh chính trị. Bên cạnh đó, nhóm chủ đề còn có thể là việc đánh giá mối quan hệ và sự hợp tác giữa các bên liên quan. Hay thời gian gần đây, nghiên cứu CSDL còn được mở rộng với một nội dung cụ thể như biến đổi khí hậu, ẩm thực...

Thực trạng phân tích đặt ra những vấn đề cần được lưu ý và thực hiện trong thời gian tới đối với hoạt động nghiên cứu CSDL, đặc biệt tại Việt Nam.

Các thành phần về khuôn khổ căn cơ của chính sách vẫn chưa mang tính hệ thống nếu không nói là phân mảnh. Hoặc, theo cách mà Almeida Garcia (2014) diễn đạt, không có sự đồng thuận rõ ràng về cách thức tiếp cận nghiên cứu về CSDL hoặc các lĩnh vực quan tâm mà nó phải bao gồm. Vì vậy, cần tiếp tục và đẩy mạnh đầu tư cho vấn đề học thuật, có chính sách hỗ trợ và thu hút các chuyên gia, học giả, nhà hoạch định... tham gia để bổ sung, xây dựng và hoàn thiện khung lý thuyết cụ thể và thống nhất.

CSDL phải được nghiên cứu với tư cách hoàn chỉnh, độc lập chứ không phải là một nhánh, bộ phận của chính sách khác mà khởi đầu là nhận thức của các chủ thể tham gia, đặc biệt nhấn mạnh chính phủ phải nhìn nhận đúng tầm quan trọng của du lịch. Mặt khác, du lịch rất nhạy cảm với các cuộc khủng hoảng, do đó trong bối cảnh biến động ngày nay, việc xây

dựng chính sách cụ thể cho ngành để ứng phó với những sự kiện đang hoặc có thể diễn ra là cần thiết.

Trong khi Dodds và Butler (2009) nhận định nghiên cứu CSDL chủ yếu được thực hiện cho các điểm đến du lịch mới nổi hoặc đang phát triển hơn là những nơi du lịch đã chín muồi, thì Krutwayscho (2003) lại cho rằng rất ít nghiên cứu dành cho các nước đang phát triển. Xét cả hai thì không có xu hướng nào là tích cực. Trong thời gian qua bên cạnh những thành quả mà du lịch mang lại cho những ngành khác, thì nó còn gây ra nhiều tác động xấu, đặc biệt là đối với vùng du lịch phát triển lâu đời. Vì vậy, những nơi này rất cần chính sách để hạn chế hoặc khắc phục những hậu quả đó. Còn đối với những địa điểm mới thì nghiên cứu và xây dựng chính sách sẽ định hướng được ngành du lịch phát triển hiệu quả ngay từ đầu. Ngoài ra theo Baum (1994), nghiên cứu CSDL được thực hiện sớm nhất từ các nước có nền du lịch phát triển lâu đời, thông thường là các quốc gia phát triển kinh tế, do đó các nước đang phát triển hay cụ thể hơn là Việt Nam, muốn xây dựng CSDL hiệu quả nên ưu tiên cho việc phân tích và rút ra những bài học kinh nghiệm từ các nước này. Và không chỉ riêng Việt Nam, mỗi nước cần xây dựng cho mình CSDL riêng phù hợp với đặc thù của quốc gia cũng như bối cảnh quốc tế.

Những yếu tố bên ngoài nhưng có mối liên hệ chặt chẽ với ngành du lịch được coi là xuất phát điểm của chính sách, tuy nhiên, để đầy đủ và cấp thiết hơn, cần nhiều nghiên cứu CSDL cùng với khía cạnh chính trị.

Tóm lại, chủ đề cần được tiếp tục, bổ sung và làm mới trong nghiên cứu đối với CSDL còn rất rộng. Đó có thể là vai trò của các bên liên quan, phát triển bền vững, phương pháp và công cụ thực hiện, phân tích hoặc đánh giá, thành phần cấu thành, phân biệt các khái niệm trong nội hàm CSDL ■

T.T.H.H

1. elsevier.com.
2. sciencedirect.com.