



Република България
ИКОНОМИЧЕСКИ
И СОЦИАЛЕН СЪВЕТ

СТ А Н О В И Щ Е

по

ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА ПРЕД БЪЛГАРСКИЯ ТУРИЗЪМ В ПРОЦЕСА НА ЕВРОПЕЙСКА ИНТЕГРАЦИЯ

(разработено по собствена инициатива)

София, 21 юли 2005 г.

На 30 март 2005 г. Пленарната сесия на Икономическия и социален съвет взе решение да разработи и приеме по своя инициатива Становище на тема “Предизвикателства пред българския туризъм в процеса на европейска интеграция”.

Комисията по икономическа политика, която бе отговорна за подготовката на становището, прие проект на Становище на Съвета на 13 юли 2005 г. За докладчик бе определена г-жа Донка Соколова.

На своята Тринадесета пленарна сесия, проведена на 21 юли 2005 г., Икономическият и социален съвет одобри настоящото Становище.

I. ВЪВЕДЕНИЕ

Туризмът е най-проспериращият отрасъл на българската икономика, който се характеризира с динамично развитие и устойчиви темпове на растеж, които са най-ясно изразени през последните десет години. Неговият принос в растежа на БВП на страната е безспорен. Днешното състояние на отрасъла се дължи до голяма степен на усилията на частните предприемачи. Почти всички туристически обекти са частна собственост. Привлечени са и значителни чуждестранни инвестиции. Навлизат големи хотелиерски, ресторантьорски и туроператорски вериги и компании, с което страната се включва активно в процеса на глобализация на туристическата индустрия. Налице са и значителни български частни инвестиции, в т.ч. и инвестиции на “зелено”. Приети бяха законовата и подзаконовата нормативна база за дейността и развитието на туризма у нас.

Същевременно, въпреки нарастващите резултати и приноса на туризма в развитието на българската икономика, налице са редица проблеми, които предпоставят за привеждането на отрасъла в съответствие с европейските и световните стандарти за качество и гостоприемство.

Съществува значителен неизползван потенциал за развитието на туризма в страната.

Икономическият и социален съвет, след като отчете:

- приноса на туризма за валутните приходи и платежния баланс на страната;
- приноса за формирането и нарастването на БВП на страната;
- мястото и значението на отрасъла за заетостта;
- значението на туризма за постъпленията в държавния бюджет;
- трудностите пред туризма, произтичащи от икономическото развитие на страната и все още относително ниските равнища на личен разполагаем доход на населението като фактор за ефективно платежоспособно търсене на висококачествени туристически продукти и услуги от българските граждани;
- необходимостта от повишаване конкурентоспособността на отрасъла в условията на глобализация и задълбочаваща се европейска интеграция;
- необходимостта от усъвършенстване на институционализирания социален и граждански диалог между организираното гражданско общество и държавните органи;
- възможностите и рисковете за развитието на туризма и нуждата от целенасочени политики, мерки и програми,

и на основание чл. 5, ал. 4 и 5 от Закона за Икономическия и социален съвет,

Икономическият и социален съвет взе решение да разработи Становище по предизвикателствата пред българския туризъм в процеса на европейска интеграция.

Съветът подчертава, че настоящото Становище е резултат от поредица срещи и дискусии, организирани от Комисията по икономическа политика на Съвета с участието на експерти в областта на законодателството и практиката по проблемите на отрасъл “Туризм”.

При дискусиите по проблемите на туризма са отчетени мненията, становищата и предложенията на браншовите организации на работниците и служителите, както и на браншовите организации на работодателите.¹

Становището на Съвета цели да привлече вниманието на обществото и на държавните органи по проблемите и евентуалните възможности за тяхното разрешаване чрез партньорство и съгласувани действия за развитие на конкурентоспособен туристически отрасъл в Република България.

II. КРАТЪК ПРЕГЛЕД НА СЪСТОЯНИЕТО И ТЕНДЕНЦИИТЕ В ОТРАСЪЛ “ТУРИЗЪМ”²

Преходът към пазарна икономика, процесите на приватизация и реструктуриране, съчетани с общата стагнация на икономиката в близкото минало, имаха относително краткотраен негативен ефект върху състоянието на българския туризъм – един от отраслите на националната икономика, който сравнително бързо преодоля икономическата криза и започна да реализира устойчив растеж. Особено показателен в това отношение е темпът на нарастване на броя на туристите и валутните приходи. През периода 2000 – 2004 г. те бележат ежегоден ръст от над 15 на сто за България, при световен ръст в границите между 3–5 на сто годишно. Световната организация по туризъм прогнозира средногодишен темп на нарастване на международните пътувания с 4,1 на сто в световен мащаб и с 3 на сто в европейски.

Туризмът е един от основните отрасли с голям принос за **валутните постъпления** на страната. През 2001 г. са реализирани 1,2 млрд. щатски долара преки брутни приходи от туризма, а през 2004 г. те надхвърлят 1,7 – 1,8 млрд. щатски долара и формират около 11 на сто от БВП на страната. През 2005 г. се очаква да достигнат около 11,5 на сто от БВП.

В туризма работят пряко над 70 хил. души. Около 180 хил. души участват косвено в продажбите на стоки и услуги на туристите. Следователно отрасълът има съществен принос за **заемостта** и ангажира повече от 250 000 души. Над 6 хил. семейства работят в собствени хотели, ресторанти или като туристически оператори и агенти.

¹ Използвани са мнения, препоръки и становища на Българската асоциация на туристическите агенции, Българската туристическа камара, Българската хотелиерска и ресторантьорска асоциация, Българската асоциация за алтернативен туризъм, Варненската туристическа камара, Съюза на хотелиерите на курортен комплекс “Златни пясъци”, Съюза на собствениците на курортен комплекс “Златни пясъци”.

² По официални данни на Националния статистически институт и Министерството на културата и туризма.

Повече от 98 на сто от туристическите обекти са **частна и акционерна собственост**. През последните няколко години в България са построени туристически обекти с над 50 000 легла в нови и реконструирани хотели. Приблизително 70 на сто от старата база е реконструирана и обновена. Хотелите 3, 4 и 5 “звезди” са над 80 на сто от легловата база. Като цяло над 180 000 са леглата в елитни хотели и около 150 000 са леглата в семейни хотели, пансионати и др.

Ежегодно България се посещава от 7 милиона **чуждестранни граждани**, от които 4 милиона пристигат в страната с цел почивка и ваканция. През 2004 г. техният брой е с 14,4 на сто по-висок в сравнение с 2003 г. Основният туристопоток е предимно от страните – членки на ЕС, които формират 60 на сто от броя на чуждестранните туристи в страната. Европейският съюз е най-важният пазар за международния туризъм на България. Преобладават туристите от Гърция, Германия, Обединеното кралство, Македония, Русия, Чехия, Швеция, Финландия и др. Отрицателна е динамиката на чуждестранните туристи от Русия, Македония, Сърбия и Черна гора, Белгия, Украйна и др.

Развитието на туризма с високи темпове през последните години оказва положително въздействие за развитието на строителството, земеделието, хранително-вкусовата промишленост, транспорта и др.

Основните фактори, които ще оказват влияние върху развитието на отрасъла в средносрочен период, са:

- завършилото реструктуриране на собствеността върху активите в отрасъла и прилагането на добрите практики в страните – членки на Европейския съюз;
- децентрализацията на управлението;
- ефективното и рационалното използване на природните, социалните, културните и икономическите ресурси на страната;
- хармонизирането на българското законодателство с европейското по отношение на регламентите за регулиране на туристическата дейност;
- социалните и екологичните аспекти за устойчивото развитие на отрасъла;
- ефективният диалог с организираното гражданско общество;
- членството на страната в световни, европейски и регионални туристически структури и сдружения;³
- разширяването на Европейския съюз и членството на България в ЕС;
- възможностите за използване на средства от предприсъединителните, структурните и кохезионния фондове на ЕС за инвестиции, пряко свързани с туристическия отрасъл и с развитието на общата инфраструктура.

Отчитането на основните фактори разкрива деликатната ситуация в туризма, независимо от положителните икономически резултати, която може да предизвика негативно въздействие върху стопанските субекти и като цяло да намали конкурен-

³ СOT – Световна организация по туризъм, УФТАА – Световна федерация на асоциациите на туристическите агенции, БАФТАА – Балканска федерация на асоциациите на туристическите агенции и др.

тоспособността на отрасъла. За избягване на негативните въздействия е необходимо предприемането на целенасочени мерки, инициативи и програми, в т.ч. и от държавните органи. Допълнителни основания за подобни предложения ни дават мерките и програмите, предприети от множество страни в региона като Гърция, Турция, Хърватска и други популярни туристически дестинации като Испания и Италия, а също така и някои от по-съществените проблеми на отрасъл “Туризм” в България.

III. ОСНОВНИ АКТУАЛНИ ПРОБЛЕМИ В ОТРАСЪЛ “ТУРИЗЪМ”

Въпреки нарастващите резултати и приноса на туризма в развитието на българската икономика, се породиха и са налице **редица проблеми**, които задържат свободното, ускореното и устойчивото разширяване на позициите на отрасъла у нас и в чужбина.

Анализът на резултатите от туризма показва, че в България все още се забавя реализирането на достатъчно мащабна за неговия потенциал национална, регионална и местна политика за организация, развитие и управление на ефективен туризъм, която да утвърди страната сред редиците на високоразвитите туристически държави с подобаващо място на международния туристически пазар.

1. Икономическият и социален съвет обръща внимание на факта, че България участва с под 1 на сто в европейския туристически пазар. Влошени са позициите на страната на руския и украинския пазар, а действащият визов режим с тези страни се явява допълнително препятствие. Все още не могат да се възстановят позициите на пазарите на Полша, Чехия, Словакия, Унгария и др. страни от Централна и Източна Европа и броят на туристите от тези страни е незадоволителен.

2. Прекалено дълго се забавят действията на държавата относно **диверсификацията на туристическия продукт**. Засега се разчита главно на морския туризъм, който формира около 70 – 75 на сто от приходите, и в значително по-малка степен – на зимния планински туризъм. В начален етап на развитие са другите видове туризъм като културно-историческият, религиозният, екологичният, селският, приключенският, балнеоложният и конгресният, за които страната разполага с огромен потенциал.

3. Все още ключов проблем за отрасъла са **качеството и разнообразието на туристическите услуги**, което е следствие на редица неблагоприятно действащи фактори – качеството на човешкия ресурс, инфраструктурните проблеми, комуникациите, качеството и обработката на хранителните продукти, недостатъчната хигиена и високите равнища на шум от атракционните заведения.

4. Високо остава равнището на **рисковете за чуждестранните и българските граждани**, свързани с тяхната безопасност и сигурност по нашите туристически дестинации и комплекси.

5. Сериозен повод за загриженост е все по-задълбочаващият се проблем с **обучението и квалификацията на кадрите**, ангажирани в туризма, които не могат да посрещнат непрекъснатото изменение на съществуващите и появата на нови потребности и изисквания в резултат на динамичните промени в европейски и световен мащаб. Все по-голяма е пропастта между придобитите в образователната система умения на работната сила и нуждите на икономиката, особено в областта на високите и информационните технологии в туризма.

6. Съветът счита, че решаващи за туризма са проблемите, свързани с изключително **ниското качество (или дори пълната липса) на инфраструктурата в цялата страна**. Това е една от основните причини за спъване развитието не само на морския и на зимния, но и на другите видове туризъм. Националната, регионалната и местната инфраструктура – особено пътищата, не отговарят на съвременните изисквания на туристите.

7. Липсата на целенасочена държавна политика за привличане на **български и чуждестранни инвестиции** създаде хаос в **концесионирането и застрояването** на туристическите зони. Незаконното и незавършеното в срок строителство са допълнителна пречка за развитието на отрасъла. Държавата няма политика за ориентиране и насочване на инвестициите към важните за страната региони, селища и курорти.

8. Икономическият и социален съвет с неудовлетворение отбелязва, че в страната все още **липсва национална атмосфера** за гостоприемно посрещане на чуждестранните и българските туристи на граничните пунктове, както и на национални и местни инфраструктурни обекти – аерогари, жп гари, автогари и др. **Качеството и разнообразието на предлаганите услуги** и стоки в повечето случаи е **под нивото** на изискванията и стандартите на европейските страни. **Занижен е контролът** в системата.

9. Независимо че със Закона за туризма държавата определя туризма като отрасъл с приоритетно значение за икономиката на страната, Икономическият и социален съвет подчертава, че няма ясно определени приоритети в туризма. Нещо повече, **липсва комплексна и взаимобвързана нормативна база** относно държавните икономически стимули в областта на туристическите услуги – ясна и дългосрочна данъчна политика, лицензионна политика, политика в областта на таксите, застраховането и т.н.

10. Съветът изразява загрижеността си от наличието на **сив сектор в туризма**, който се отразява негативно на конкурентоспособността и качеството на услугите и се оказва сериозен задържащ фактор за дългосрочното развитие на по-големите туристически обекти и услуги. Особено тревожен е проблемът с високия брой на работещите без трудов договор в отрасъла, които според експертни данни надвишават 50 000 души, както и използването на детски труд в семейния туристически бизнес.

Според експертни оценки загубите за републиканския и местните бюджети от укрити и непостъпили данъци от отрасъла се изчисляват на около 120 млн. лв. годишно. Сивата икономика има допълнителен негативен ефект, свързан с оформянето у туристите на представи за страната като дестинация с ниски цени, обусловени от ниското качество.

11. Съветът отбелязва с безпокойство, че са налице сериозни проблеми, свързани с **координацията на усилията за развитието на отрасъла и на инфраструктурата** – на национално, регионално и местно ниво. Сътрудничеството между държавните институции, органите на местна власт и туристическите сдружения е незадоволително и е с ниска ефективност.

Всеки от посочените проблеми, самостоятелно и в комплекс, оказва сериозно задържащо влияние върху стремежа за по-бързо развитие и разширяване на туристическия отрасъл в България. Тяхното негативно въздействие е непреодолимо само с усилията на туристическите компании, дружествата и браншовите организации, без участието на държавните институции, които следва да бъдат пряко заинтересовани от резултатите от тяхната дейност във връзка с решаването на определени икономически и социални проблеми в национален, браншови, регионален и локален мащаб.

IV. ОСНОВНИ ИЗВОДИ И ПРЕПОРЪКИ

Икономическият и социален съвет,

след като извърши задълбочен анализ на възникналите проблеми в туризма,

след като разгледа и обсъди становищата и съдържащите се в тях предложения на представителите на организациите на работодателите и на организациите на работниците и служителите и експерти от туристическия отрасъл,

като отчете мнението на експертите и представителите на групите, представени в Съвета,

вземайки предвид посочените достижения, а също и натрупаните през последните няколко години сериозни проблеми, които спъват развитието и диверсификацията на туризма в области, за които страната ни разполага с изключително богат потенциал,

в изпълнение на своята функция и роля да изразява интересите и волята на организираното гражданско общество и да консултира държавните органи по основни проблеми на икономическото и социалното развитие на страната,

се обръща към държавните органи на национално, регионално и местно ниво, към обществените и специализираните неправителствени организации в областта на туризма със следните **предложения** за преодоляване на натрупаните проблеми:

1. Съветът обръща внимание, че България разполага с потенциал за развитието на всички видове туризъм и е убеден, че за целенасочено разрешаване на проблемите и очертаване на приоритетните направления за развитието, разширяването и просперитета на туристическия отрасъл е необходимо в съкратени срокове, съвместно с браншовите организации на работодателите и на работниците и служителите да се разработи **Стратегия за устойчиво развитие на българския туризъм**. С нея следва да се определят средносрочните и дългосрочните **цели и приоритети** пред отрасъла, като се акцентира и върху следните въпроси:

- насоките на **продуктовата политика** чрез провеждане на национална политика за “гостоприемство” на всички нива и развитие на допълнителни туристически услуги;
- направленията за **диверсификация** на туристическия продукт и създаване на благоприятни условия и среда за развитието на всички форми на специализиран туризъм – културно-исторически, балнеоложки, екологичен, селски и конгресен туризъм. Икономическият и социален съвет счита за необходимо в средносрочен период делът на различните форми на специализиран туризъм в общите приходи на отрасъла да се увеличи и да достигне 40 на сто;
- свеждането до минимум на дела на сивата икономика в отрасъла;
- предприемането на мерки за постоянен и ефективен контрол върху изплащането на дължимите данъци, такси, социални осигуровки и др. плащания към републиканския и местните бюджети;
- **данъчните и други икономически стимули** за развитието на отрасъла и инфраструктурата и за привличането на чуждестранни и местни инвестиции;
- **концесионирането** на плажовете, минералните извори и другите исторически и природни забележителности;
- **маркетингова политика** и позициониране на България на целеви пазари;
- изграждането на модерна и ефективна система за **обучение и квалификация** на необходимите кадри в туризма;
- ангажиментите по изграждането и поддържането на националната, регионалната и местната инфраструктура;
- мястото, ролята и **ангажиментите** на държавата, органите на местна власт, местните и регионалните организации и бизнеса в областта на туризма.

2. Съветът счита за целесъобразно въз основа на **Стратегията** да се актуализират и прецизират **законите и другите нормативни актове**, които имат отношение към дейностите в туристическия отрасъл и неговото свободно и ефективно развитие. С тези закони следва да се утвърдят ясни икономически правила и ангажименти, организационните структури и техните взаимоотношения, имащи отношение към бързото решаване на възникващите проблеми от нормативен и практически характер. Спе-

циално внимание следва да се обърне на изготвянето и приемането на нормативни актове за териториалното и архитектурното изграждане на туристическите селища и курорти.

3. Съветът е убеден, че особено внимание следва да се отдели на **националната реклама в чужбина** относно предимствата на нашата страна в областта на туризма. За финансирането на тази дейност да се обособи Фонд за национална реклама, който да се попълва със средства от държавния бюджет, такси за регистрация и категоризация на туристическите обекти, други местни такси и да се управлява от Националния съвет по туризъм.

Съветът препоръчва да се изработят и приемат национално лого и мото, които да отличават страната от конкурентите ѝ в съответния пазарен сегмент. Необходимо е да се създаде ефективен механизъм за сътрудничество между държавните органи и неправителствените организации на национално, регионално и местно ниво за популяризирането на национални и балкански фестивали, традиционни празници и фестивали на селищата и др., в т.ч. и за удължаването на туристическия сезон.

Съветът счита, че е целесъобразно да се възстанови дейността на туристическите представителства на България в чужбина, по-конкретно в страните, които в миналото са генерирали основния туристически поток, и в страните с възможности за растеж, по-конкретно в градовете Берлин, Франкфурт, Лондон, Москва, Киев, Стокхолм и др.

4. Съветът намира за наложително изграждането на адекватна и ефективно функционираща **институционална структура** за управление на туризма, в съответствие със съвременните тенденции в световен и европейски мащаб, почиваща на принципите на публично-частното партньорство. Във връзка с това препоръчва:

- да се създаде специализирана постоянна Комисия по туризма на Народното събрание, която да усъвършенства нормативната уредба за регулиране на туризма;
- да се създаде Министерство на туризма с ясно дефинирани функции и ангажменти, което да провежда и координира държавната политика и дейността на държавните институции с компетенции в областта на туризма;
- да се създаде Национален съвет по туризъм към Министерския съвет като държавно-обществен орган, в който да се включат на паритетен принцип представители на правителството и на браншовите туристически организации на работодателите и синдикатите.

5. Съветът изразява категоричната си позиция, че следва да се осигурят законови гаранции за равнопоставено участие на представителните организации на работодателите, на представителните организации на работниците и служителите и на други социално-икономически партньори в дейностите по консултиране, идентифициране на проблемите и разработване на политики, инструменти и мерки за тяхното решаване. Съветът е убеден, че следва да се възложат на браншовите организации функции

по регистрацията на туристическите дейности и категоризация на туристическите обекти. Целесъобразно е да се делегират и правомощия по контрола за спазването на нормативните разпоредби и нормалната етика в отрасъла.

6. Съветът настоява да се използват всички форми на социален и граждански диалог, вкл. и Икономическия и социален съвет, за информирание на работодателите, работниците и служителите и други представители на гражданското общество за по-етите ангажименти при преговорите за присъединяване към ЕС и произтичащите от това права и задължения за страната.

7. Съветът подчертава необходимостта от изграждането на съвременна система за професионално образование и обучение на работната сила. Във връзка с това препоръчва да се предприемат следните дейности:

- изработване на държавни образователни изисквания за придобиване на квалификация по професии от отрасъл “Туризм” в съответствие с потребностите на пазара и при спазване на европейските изисквания и регламенти, с активното участие на организираното гражданско общество;
- създаване на регламенти за стимулирането на производствената и учебната практика в реална среда;
- формиране на нов тип взаимоотношения между образователната система и предприятията от отрасъла за повишаване качеството на образованието и обучението;
- създаване на специализирани центрове за професионално обучение към браншовите работодателски и синдикални организации от туризма за придобиване на нова или усъвършенстване на придобитата квалификация по професия или по част от професия, като гаранция за въвеждането на нови стандарти в образованието, обучението, обслужването и качеството на туристическия продукт;
- създаване на инструментариум за валидизиране на професионалните знания и умения, придобити чрез обучение на работното място.

8. Съветът настоява да се предприемат дейности за повишаване капацитета на браншовите организации на работодателите и на работниците и служителите за участие в програми и проекти по предприсъединителните, структурните и кохезионния фондове на ЕС за развитие на отделните видове туризъм. Във връзка с това счита за целесъобразно изграждането на система за непрекъснато обучение на организациите на работодателите, на работниците и служителите и на други организации на гражданското общество за разработване, управление, изпълнение и мониторинг на проекти, финансирани със средства от структурните и кохезионния фондове на ЕС.

9. Съветът счита за целесъобразно гражданското общество да бъде включено в управлението на структурните фондове, което ще допринесе за по-добра обвързаност между плановете и нуждите на българските граждани и следователно ще осигури **по-доброто им усвояване.**

Икономическият и социален съвет, отчитайки решаващото и все по-нарастващо значение на туризма за икономиката на България, настоява Народното събрание и Министерският съвет да предприемат спешни действия за привеждането на законодателството и практиката в тази област в съответствие със съвременните изисквания и препоръки на Европейския съюз, с природните, историческите и културните дадености на нашата страна и при отчитането на програми и политики, прилагани от страни – популярни туристически дестинации и конкуренти на България.