

АНАЛИТИЧЕСКАЯ ЗАПИСКА



№ 2, 2007

Русская версия

Содержание

Введение

1. Формирование спроса на национальные туристские продукты
 - 1.1. Профиль иностранного туриста
 - 1.2. Продвижение Узбекистана как туристического направления
 - 1.3. Снижение барьеров для въезда иностранных посетителей
2. Создание конкурентоспособного турпродукта
 - 2.1. Характеристика туристических продуктов Узбекистана
 - 2.2. Обеспечение качества туристических услуг
 - 2.3. Туристско-экскурсионные и другие услуги
 - 2.4. Стимулирование инвестиций в отрасль туризма
 - 2.5. Потенциал представителей туристического сектора и система образования
3. Законодательство и государственное регулирование сферы туризма
 - 3.1. Законодательство и процедуры регулирования бизнеса
 - 3.2. Система органов государственного регулирования
 - 3.3. Укрепление партнерства

Выводы и рекомендации

Контакты:

policybrief@undp.org

www.undp.uz

Тел.: (998 71) 120 34 50,

(998 71) 120 61 67

Факс: (998 71) 120 34 85

Представительство ПРООН в Узбекистане

100029, Узбекистан,

Ташкент,

ул. Т. Шевченко, 4.

Policy Briefs представляют собой краткие сфокусированные аналитические материалы по приоритетным вопросам социально-экономического развития, включают ряд политических рекомендаций и описаний стратегических и тактических шагов. Данные документы подготовлены для ознакомления представителей правительства и донорского сообщества, экспертов и других заинтересованных сторон.

Все права защищены. Части данного документа не могут быть воспроизведены, сохранены в информационно-поисковой системе или переданы в какой бы то ни было форме и какими бы то ни было средствами без разрешения ПРООН.

Туристическая отрасль Узбекистана: нереализованный потенциал

Туризм считается одной из крупнейших отраслей экономики. Для развивающихся стран он также является важным источником дохода, предметом экспорта, а также одним из крупнейших работодателей, обеспечивая тем самым более 255 млн. рабочих мест, что составляет 10,7% от общей доли рабочей силы в мире¹.

Узбекистан располагает ресурсами для развития многих видов туризма. Богатое культурно-историческое наследие, древние традиции ремесел и искусства смогли бы привлечь в страну поклонников культурно-познавательного, археологического и этнографического туризма. Наличие значимых для последователей трех крупнейших мировых религий (ислама, христианства и буддизма) мест поклонения служит основой для развития паломнического туризма. Узбекистан располагает большим количеством уникальных природных объектов (озер, горных вершин, речных пойменных лесов, степных и пустынных ландшафтов), и это могло бы послужить основой для развития экологического и приключенческого туризма.

Обретение Узбекистаном независимости стало отправной точкой организации самостоятельной туристической отрасли. В результате проведенных организационных и структурных изменений возникла новая система государственного регулирования, были созданы условия для развития инфраструктуры, обеспечен процесс охраны и реставрации культурных и исторических объектов. Практически заново выстраивались институты и отношения на международном туристическом рынке. В результате поток туристов из-за рубежа стал увеличиваться. При этом в отдельные годы прирост составлял до 25% в год. Однако рост этот не был устойчивым и в последние годы сменился существенным сокращением турпотока. По мнению многих специалистов, в настоящее время влияние туризма на национальную экономику весьма ограничено, и его потенциальные возможности используются в малой степени.

Настоящая аналитическая записка ставит целью проанализировать наиболее важные причины, препятствующие более полному и эффективному использованию туристских ресурсов страны, а также изложить рекомендации по решению выявленных проблем средствами государственной политики. В документе намеренно не рассматриваются те вопросы, хотя и важные для данного сектора, которые решаются в рамках самого частного туристического бизнеса посредством рыночных механизмов. В связи с этим в данном

¹ Расчеты Всемирного совета по туризму и путешествиям (WTTC), 2002 г.

документе основное внимание будет уделено проблеме отсутствия единой туристской политики и стратегического планирования развития данной отрасли на уровне правительства республики, что включает недоработки в законодательстве и необходимость в реформировании форм государственного контроля и регулирования туризма.

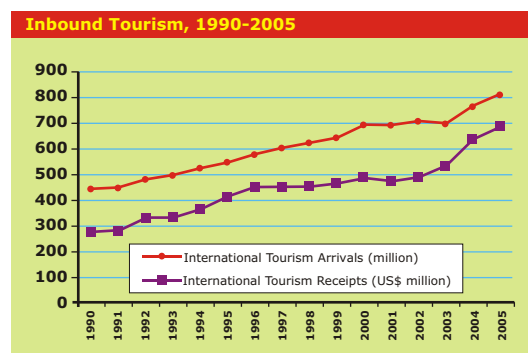
Значительно снижают привлекательность Узбекистана для иностранных туристов такие проблемы, как неразвитость рынка пассажирских авиаперевозок, пограничные и таможенные формальности, жесткий визовый режим и условия пребывания в стране.

Представленные в данной записке рекомендации могут быть учтены правительством, местными органами власти, частным сектором и международными организациями (донорами) при осуществлении конкретных действий по повышению конкурентоспособности туризма Узбекистана в ближайшей перспективе.

1. Формирование спроса на национальные туристские продукты

Международный туризм является быстроразвивающимся сектором мировой экономики. В среднем по миру за последние три года международные туристские прибытия увеличились на 5% в год². В некоторых регионах мира среднегодовой рост туристического потока превышает 10% (см. рисунок 1).

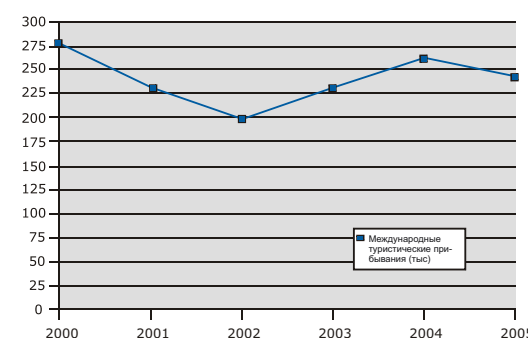
Рисунок 1. Тенденции развития въездного туризма в мире, 1990-2005 гг.



Источник: WTO «Tourism Highlights» 2006

Узбекистан считается страной, имеющей конкурентные преимущества в сфере туризма, во всяком случае, по сравнению с соседними странами азиатского региона. Однако поток туристов в страну остается нестабильным. В течение последних шести лет заметны колебания в числе международных туристских прибытий, кроме того, с 2000 года количество прибытий сократилось приблизительно на 15% (см. рисунок 2).

Рисунок 2. Международные прибытия в Узбекистан, 2000-2005 гг. (тыс.чел.)

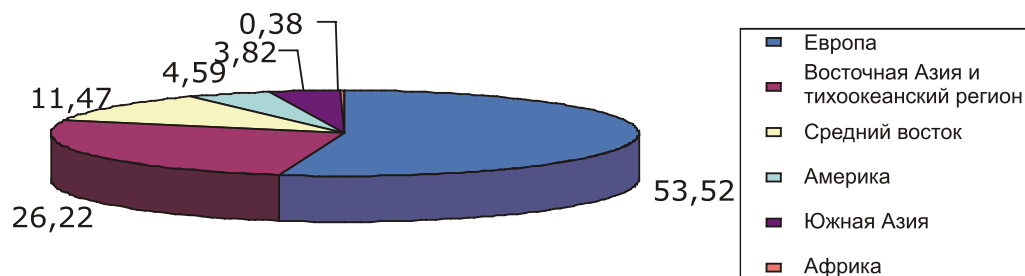


Источник: данные Госкомстата Республики Узбекистан.

² Tourism highlights, 2006 edition p.10 www.unwto.org

Структура потока посетителей Узбекистана по регионам происхождения показана на рисунке 3. Наибольший поток туристов наблюдается из Восточной Азии и Тихоокеанского региона и Европы. При этом следует учитывать, что, в соответствии с классификацией Всемирной организации по туризму, все постсоветские страны входят в европейский регион. Поэтому прибытия в Узбекистан из соседних стран считаются притоком посетителей из Европы.

Рисунок 3. Доля посетителей из регионов мира в общем числе прибытий в Узбекистан.



Источник: данные НК «Узбектуризм», 2004 г.

1.1. Профиль иностранного туриста

Во многих случаях местные участники не имеют ясного представления о характеристиках спроса на услуги туризма и турпродукты и того, какой вид услуг должен быть предоставлен, чтобы удовлетворить потребности туристов. Возможность влиять на спрос в первую очередь зависит от того, насколько хорошо поставщик товара/услуг знает о покупателях и их потребностях и предпочтениях. В Узбекистане нет опубликованных результатов исследований профиля зарубежного туриста. Каждая туристическая фирма определяет такой профиль на основании изучения своих клиентов, что, конечно же, недостаточно для формирования общей картины того, кто, откуда, с какими целями приезжает в Узбекистан и какие услуги сектора туризма могут пользоваться спросом у этих людей.

Поставленную задачу можно решить общими усилиями государства, отраслевых объединений и частного сектора. Информация о прибывающих в страну иностранных туристах должна собираться в единой информационной системе, доступной для всех участников рынка. Необходим постоянный мониторинг туристского потока и систематическое проведение исследований рынка. Такую работу могут организовать только государственные органы, ответственные за развитие туризма.

По информации, предоставленной узбекскими туроператорами, среди иностранных граждан, приехавших в Узбекистан с целью проведения досуга, преобладают посетители среднего и пожилого возраста (почти 90% туристов). Они в основном посещают культурные достопримечательности, то есть совершают туристическую поездку из Ташкента в Самарканд, Бухару и Хиву (стандартный и наиболее популярный туристический пакет, предлагаемый местными турагентствами). Если это так, то можно говорить о низкой степени использования потенциала туризма в Узбекистане и неблагоприятной перспективе его развития. Потому что большинство посещающих Узбекистан иностранцев приезжают сюда не только с целью ознакомления с объектами туризма, а те, кто приезжают с этой целью, ограничиваются единственной поездкой по уже упомянутому стандартному маршруту. Пожилые туристы чувствительны к комфорту, но не так легко тратят деньги, как молодые люди. Стиль жизни современной молодежи, ее привычки, ценности, отношение к досугу и способы познания мира радикально отличаются от тех, которые были присущи старшему поколению в пору их молодости. Во всяком случае, это верно для западной цивилизации. А это значит, нет никакой гарантии, что даже нынешний небольшой туристический поток в Узбекистан со временем не иссякнет.

Подобная ситуация, особенно в условиях жесткой конкуренции на международном рынке между странами туристского назначения, не может улучшиться сама собой. Необходимо предпринимать быстрые, решительные, эффективные и не слишком дорогостоящие меры, направленные на расширение базы спроса на туристические продукты Узбекистана, привлечение в страну молодежи и туристов среднего, наиболее активного возраста. Важно добиться того, чтобы туристы, побывав однажды в Узбекистане, снова захотели посетить его и порекомендовали сделать это другим.

1.2. Продвижение Узбекистана как туристического направления

Несмотря на тот факт, что туристическая отрасль была объявлена одним из приоритетов для экономического развития страны, ее потенциальные возможности недооцениваются. Конкретная политика по развитию туризма все еще отсутствует. В частности, нет никакой стратегии развития туризма, которая оптимизировала бы действия и ресурсы по развитию туристического сектора.

Принимая это во внимание, разработка ясной политики и стратегии туризма становится критически важным моментом, чтобы конкурировать на мировом рынке. Кроме того, одной из особенностей этого сектора является то, что здесь конкуренция между направлениями туризма очень высока, и каждый год на международном рынке появляется новое направление, стремящееся привлечь новых туристов. Таким образом, стратегическое планирование развития туризма – ключевая задача, решение которой поможет в борьбе и с конкурентами, и с новыми проблемами существующей туристической отрасли. Узбекистан нуждается в разработке и реализации детального Мастер-плана развития туризма.

Мастер-план должен определять основные направления развития индустрии туризма, включая разработку и предложение «брендового» турпродукта каждой из областей Узбекистана, развитие инфраструктуры и улучшение качества товаров и услуг, наращивание институционального потенциала, образовательные мероприятия и т.д. Данная стратегия должна также учитывать важность сохранения экологии и культурного наследия как предпосылки для долгосрочного развития туризма.

Национальная рекламная кампания продвижения турпродукта не существует, и участники туристического сектора осуществляют деятельность по продвижению своих услуг индивидуально и без координации, таким образом существенно сокращая реальное воздействие мероприятий по продвижению Узбекистана как туристического направления. Страна все еще продолжает оставаться неизвестной на многих рынках туризма, особенно в Европе, где туристы сталкиваются с проблемами в поиске информации о туристических достопримечательностях, гостиницах и других услугах туризма, предоставляемых местными участниками рынка. Подобная ситуация также существует на местном уровне. Отмечается недостаток туристской информации (отсутствуют брошюры, карты для туристов и т.д.), и часто некоторые достопримечательности неизвестны даже местным участникам рынка туризма.

Чтобы сделать маркетинг и продвижение Узбекистана в качестве международного туристического направления эффективным, нужно предпринять скоординированный и структурированный подход как на национальном, так и на региональном уровнях. Должен быть разработан Маркетинговый план развития туризма в Узбекистане, включающий в себя региональные планы. Кроме того, маркетинговый план и планы продвижения Узбекистана в целом должны разрабатываться совместно с органами местного самоуправления и частным сектором. План также должен учитывать роль информационных технологий в продвижении туризма и страны как направления для туризма.

Узбекистан обязательно должен быть представлен на основных рынках, формирующих туристические потоки для страны. Поскольку создание зарубежных представительств самого уполномоченного органа по туризму требует значительных финансовых средств, то в посольствах или торговых представительствах Узбекистана соответствующих стран имеет смысл предусмотреть должности специалистов по туризму, в функции которых будет входить налаживание контактов с заинтересованными организациями в целях распространения информации об Узбекистане и привлечения в страну иностранных туристов. Для этой цели хорошо подойдут и зарубежные представительства Национальной авиакомпании «Узбекистон хаво йуллари», но только при том условии, если политика самой авиакомпании будет в большей мере соответствовать интересам развития туризма.

Частный сектор играет и будет продолжать играть важную роль в дальнейшем развитии и продвижении туризма, но международные кампании по продвижению туристического продукта Узбекистана в целом входят в ответственность государственного сектора из-за их высоких затрат.

1.3. Снижение барьеров для въезда иностранных посетителей

Любые меры по стимулированию спроса и привлечению туристов не дадут эффекта, если на пути туристического потока сохранятся административные барьеры. Существующий **визовый режим** до сих пор остается препятствием для притока туристов в страну. Основными недостатками действующего порядка выдачи виз являются следующие:

1. практическое отсутствие возможности получить визу по прибытии, в аэропорту. Консульское бюро имеется только в аэропорту города Ташкента, но оно открывает визы только «в порядке исключения». От туристов же требуют получения визы в консульском учреждении Узбекистана за границей;

2. в случае, когда в стране нет консульского учреждения Узбекистана необходимость получать визу в ближайшем консульском учреждении в другой стране;

3. необходимость ждать приема у сотрудника консульского учреждения Республики Узбекистан по месту нахождения учреждения;

4. несоблюдение трехдневного срока выдачи туристских виз и даже более длительных сроков, установленных двухсторонними межгосударственными соглашениями;

5. низкое качество консульских услуг и элементы монополистического и рентоориентированного поведения при их оказании;

6. высокая стоимость индивидуальных виз: 40 евро для европейцев, в среднем 60 долл. для граждан других стран, 100 долл. для граждан США;

7. документы на продление визы оформляются только в Ташкенте.

Необходимо провести оптимизацию визовых процедур для туристов из экономически и политически стабильных стран, в том числе по сокращению сроков оформления туристских виз и упрощению таможенных процедур, а также по снижению стоимости туристской визы Республики Узбекистан. Учитывая, что в основном республику посещают лица среднего и старшего возраста, одним из решений может также стать предложение освободить от получения визы лиц старше 60 лет из стран – основных поставщиков туристов.

Другим решением могло бы стать более широкое использование практики приема документов и отправки паспорта с проставленной визой по почте, а также использования сети Интернет для приема документов на получение визы.

Должна быть реально введена в действие система выдачи виз по прибытии в аэропортах и других пограничных пунктах пропуска.

Таможенные и пограничные процедуры тоже можно рассматривать как препятствие для въезда. Процесс прохождения пограничных и



таможенных формальностей по прибытии в аэропорт Ташкента изнурителен и занимает в среднем около двух часов. Другие аэропорты туристических городов Узбекистана также не приспособлены для приема и комфортного прохождения процедур большими группами иностранных туристов. Переоборудование зон паспортного контроля и таможенного досмотра аэропортов требует капиталовложений, но многие организационные вопросы могут быть решены уже сегодня. Например, вполне возможно дифференцировать поток прибывших пассажиров. Пассажиры, у которых нет тяжелого груза, не должны проходить таможенный досмотр вместе с теми, у кого такой груз имеется. Необходимо обеспечить работу всех пунктов паспортного контроля и таможенных терминалов в аэропортах, особенно в период большого скопления прибывших рейсов, улучшить организацию услуг по приему, доставке и обработке багажа.

Еще находясь в своей стране, туристы должны иметь возможность получить всю информацию о таможенных и пограничных правилах Узбекистана. Также необходимо разместить информацию о правах и обязанностях въезжающих в страну при прохождении формальностей, создать информационно-справочную службу в крупнейших пунктах пропуска, куда туристы могли бы обратиться в случае возникновения спорных ситуаций.

2. Создание конкурентоспособного турпродукта

Качество предлагаемых туристам товаров и услуг в основном зависит от частных фирм, их производящих. Однако существует ряд общих условий (инфраструктура, доступ к ресурсам, ограничения на определенные виды деятельности и т.д.), которые влияют на качество услуг, но зависят от органов власти как центральных, так и местных.

2.1. Характеристика туристических продуктов Узбекистана

В настоящее время можно выделить три главных турпродукта, предоставляемых в Узбекистане. Эти турпродукты сосредоточены на главных культурных объектах (Узбекистан, несомненно, нужно рассматривать как окно в историю этого региона) и включают следующие: туризм по объектам наследия (культурно-познавательный); тематический туризм; паломнический туризм и экологический туризм.

Туризм по объектам культурного наследия - это самый важный турпродукт, предлагаемый отечественными участниками рынка в настоящее время. Имеется большое разнообразие турпакетов, организованных местными туроператорами, однако большинство из них включают, как правило, одни и те же направления (Ташкент, Самарканд, Бухара и Хива). Можно легко добиться диверсификации продукта, особенно принимая во внимание, что есть много других туристических направлений, используемых не в полной мере (например: археологические участки в Термезе или древней Хорезмской области и т.д.).

Тематический туризм. Все большее число туроператоров пытается разнообразить свой турпродукт, включая пакеты приключенческого и спортивного туризма (треки и туры на верблюдах в пустыне, в горах и т.д.). К тематическому относится и событийный туризм. В последние годы возрастает популярность культурных фестивалей и других мероприятий, проводимых в древних городах Узбекистана. Однако необходимо добиваться, чтобы была обеспечена глобальная активная и широкая реклама данных мероприятий. Здесь важно взаимодействие ведомств, ответственных за развитие туризма, с местными властями и частным сектором для обеспечения проведения этих мероприятий на уровне, поддерживающем интерес к ним за рубежом.



Паломнический туризм обусловлен тем, что в Узбекистане много уникальных мест, святых для людей, исповедующих ислам, христианство и буддизм. Вопрос о развитии паломнического туризма всегда был актуальным. Правительство с недавнего времени пытается стимулировать развитие этого продукта.

Паломнический туризм – положительный пример диверсификации туристических продуктов страны. В то же время существует много неиспользуемых на сегодняшний день возможностей. Например, крупнейшие гостиницы столицы хорошо приспособлены для проведения международных семинаров и конференций, но число таких мероприятий в городе незначительно. И это несмотря на то, что Ташкент обладает выгодным географическим положением и хорошей инфраструктурой, а в мире существуют тысячи научных, культурных и других организаций, собирающих международные форумы, и не один десяток фирм, специализирующихся на их организации. Правительство может содействовать тому, чтобы отечественные предприятия и организации чаще выступали в качестве принимающей стороны различных международных форумов.

Страна имеет значительный потенциал для развития **экологического туризма**. Однако имеющиеся заповедники, общее число которых достигает примерно двадцати, слабо используются как для научной работы, так и для экологического туризма. Более того, туры, которые организуются на территории охраняемых природных объектов в настоящее время, часто наносят ущерб природным и культурным объектам. В качестве защитной реакции местные органы власти и органы охраны природы вводят запреты на посещение заповедников. Но, как показывает опыт зарубежных стран, – это нерациональная позиция. Национальные парки могут приносить пользу науке, доход предпринимателям и государственному бюджету, оставаясь при этом институтами по охране природного и культурного наследия. Для этого должны быть четко определены права и обязанности центральных и местных органов власти, участников рынка туристических услуг и других заинтересованных сторон.

Никто не ставит под сомнение выгодное с точки зрения транзита пассажиров и грузов географическое положение Узбекистана. В свое время Сингапур превратился из просто транзитного порта в финансовый и туристический центр Юго-Восточной Азии, не имея практически никаких ресурсов для развития туризма. Для того, чтобы добиться такого результата, необходимы хорошая аэропортовая инфраструктура и таможенное законодательство, поощряющее транзит пассажиров и грузов через территорию Узбекистана между Европой и Азией. Решение этого вопроса также невозможно без правительственной поддержки.

2.2. Обеспечение качества туристических услуг

Туристы покупают множество товаров и материальных услуг (например, места в самолетах у авиакомпаний, гостиничные номера, пищу и т.д.), но они также покупают нематериальные ценности, как часть своих впечатлений (например, пейзажи, климат, дружелюбие населения, впечатления от достопримечательностей и т.д.). По этой причине принято считать, что любой турпродукт состоит из трех различных элементов (O'Follon, 1994): опыт и впечатления, полученные от туризма; место назначения и услуги/товары, связанные с туризмом. Кроме того, турпродукт рассматривают как главную потребность, побуждающую туриста к совершению поездки/проведению отдыха. Турист имеет возможность удовлетворить определенную потребность, благодаря заранее продуманному предложению, которое отвечает его требованиям. Поэтому все компоненты турпродукта должны быть качественными и соответствовать запросам туристов.



Услуги по размещению. Большинство крупных гостиничных комплексов находятся в подчинении государственных учреждений и организаций (НК «Узбектуризм», министерства и ведомства, хокимияты).

Несмотря на то, что некоторые гостиницы заключили договора с международными частными предприятиями по управлению гостиничным хозяйством, в большинстве своем уровень менеджмента характеризуется крайне низкой эффективностью из-за чрезмерной централизации и вмешательства государства в управление отелями, отсутствия гибкости и, самое главное, из-за отсутствия стимулов к эффективному использованию этого имущества и ответственности за принимаемые решения, которые обычно наблюдаются у собственников имущества.

Процесс приватизации крупных гостиниц, который должен завершиться до 2010 года, сталкивается с рядом препятствий. Во-первых, большинство крупных отелей имеют долги, которые не готовы взять на себя инвесторы. Во-вторых, это очень крупные объекты, требующие серьезных инвестиций и специальных навыков менеджмента, поэтому круг их покупателей ограничен. В-третьих, организации, управляющие крупными гостиницами, получают от их деятельности текущие доходы, хотя доходы эти и сокращаются из-за низкого качества услуг и растущих объемов задолженности и убытков большинства крупных отелей. Это означает отсутствие интереса к приватизации как со стороны потенциальных покупателей, так и со стороны управляющих гостиницами в настоящее время организаций. Решить эту проблему можно путем вывода гостиниц из-под управления различных ведомств и объединения их в компанию или ассоциацию, целью деятельности которой станет улучшение финансового состояния отелей и подготовка их к приватизации. В качестве стимула государство может оставлять в распоряжение такой структуры оговоренную долю средств как от хозяйственной деятельности гостиниц, так и от их приватизации.

В частном секторе, несмотря на недавние инвестиции, сделанные многими местными организациями для совершенствования инфраструктуры и услуг, общий уровень качества гостиничных услуг, за редким исключением, остается весьма низким. Кроме того, из-за недостаточного образования менеджеров и персонала туристических предприятий существующее предложение туруслуг не способно удовлетворить разнообразные и зачастую сложные потребности туристов.

2.3. Туристско-экскурсионные и другие услуги

На основе проведенных исследований, в том числе интервью с представителями частного сектора, ситуацию в области оказания туристических услуг можно описать следующим образом.

- В стране много гидов с приемлемым уровнем навыков, сосредоточенных главным образом на проведении экскурсий по культурным объектам. В то же время только немногие гиды специализируются на других направлениях, отличающихся от основных туристических маршрутов.

- Услуги, предлагаемые музейными фондами, пока не организованы на должном уровне. Основные музеи расположены в Ташкенте и других важных туристических городах Узбекистана. Некоторые из них были основаны в сотрудничестве с международными донорами (например, ЮНЕСКО и т.д.). Однако большинство музеев имеют бедную экспозицию со скудным предложением информации (очень часто только на узбекском и русском языках), устаревшей технической базой и почти отсутствующей работой по привлечению туристов.

Улучшить положение дел может разработка государственной программы развития музейного дела в Узбекистане, включающей меры по улучшению услуг, развитию материальной базы, предоставлению информации и поиску источников финансирования. Для снятия нагрузки с государства возможны также передача части музеев негосударственным некоммерческим



организациям или частному сектору и совместное управление некоторыми музеями органами власти на местах, научными и учебными учреждениями.

- Несмотря на тот факт, что главные туристические направления в стране изобилуют достопримечательностями, в них, за исключением Ташкента, существует общий недостаток развлечений, и многие туроператоры жалуются на то, что они не знают, как разнообразить досуг туристов после традиционного посещения достопримечательностей.

- Сфера финансовых услуг вызывает самые серьезные нарекания. Это связано и с отсутствием банкоматов, и с трудностями при использовании кредитных карт из-за отсутствия терминалов на предприятиях торговли и сферы услуг. Обслуживание при помощи банкоматов доступно только в некоторых крупных гостиницах (пятизвездочные отели). Возможность платежей с использованием кредитных карточек за пределами Ташкента почти отсутствует, и цены в тех немногих торговых предприятиях, которые принимают карточки, значительно выше, чем при оплате тех же товаров и услуг наличными у других продавцов.

Недостаточно развитая сфера услуг означает потерю доходов, которые могли бы быть легко получены. В среднем международный культурно-досуговый турист тратит приблизительно 130-160 долл. в день, в то время как в Узбекистане участники туристической деятельности оценивают средний показатель расходов одного туриста в 90 долл. в день. Это означает, что местные представители туристического бизнеса не получают минимум 40 долл. США в день на каждого туриста из-за ограниченной организации туристических услуг.

2.4. Стимулирование инвестиций в отрасль туризма

Сектор туризма Узбекистана характеризуется весьма быстрым развитием микро- и малых инвестиций, осуществляемых местным частным бизнесом, но в то же время данная отрасль теряет крупные международные предприятия (авиакомпании, например, Lufthansa, Air France и British Airways или гостиничные сети, такие как Sheraton, Le Méridienne и т.д.). Из бесед с участниками рынка стало ясно, что это происходит из-за отсутствия ясной политики и стратегии инвестирования в туризм. И как следствие этого, существующие финансовые стимулы, принятые национальным правительством, являются недостаточными для того, чтобы эффективно развивать инфраструктуру и услуги туризма.

Правительство все еще использует традиционные инструменты для стимулирования международных инвестиций в туризм, например соглашения с гостиничными сетями (к примеру, с гостиницей Intercontinental) для того, чтобы управлять гостиницами, остающимися в собственности государства, в то же время упуская возможности для новых видов партнерств на основе соглашений между государственным сектором, местными властями и разнообразными частными субъектами (банками, владельцами гостиниц, турагентствами и т.д.).

Правительство могло бы взять на себя новую роль, заключающуюся в том, чтобы привлекать крупные и мелкие инвестиции в туристический сектор страны, особенно в сельских районах, где туристическая отрасль все еще отсутствует.

2.5 Потенциал представителей туристического сектора и система образования

Несмотря на усилия, предпринимаемые национальным правительством, местными участниками рынка и международными донорами, низкая компетентность многих предпринимателей и работающих в секторе туризма остается важной проблемой. Во многих случаях местные участники не имеют ясной идеи о характеристиках спроса на услуги туризма и турпродукты и того,



какой вид услуг должен быть предоставлен, чтобы угодить туристам. Кроме того, за последние несколько лет многие мелкие предприниматели начали собственный туристический бизнес, но он не поддерживается в их предпринимательской деятельности никаким определенным ноу-хау.

В настоящее время в республике действуют несколько учебных заведений, где готовят, в основном, технический персонал для предприятий туристической индустрии, таких как секретари, уборщицы, повара, официанты и т.д. (за исключением существующего факультета туризма в Ташкентском государственном экономическом университете). Качество курсов и преподавания достаточно низкое. В связи с этим, в стране ощущается недостаток в квалифицированных менеджерах и управленцах, знающих и понимающих специфику туристической отрасли. Таким образом, в отрасли отмечена постоянная нехватка в квалифицированных кадрах, способных управлять как предприятиями туризма, так и стратегически планировать направления развития туристического сектора на национальном и региональном уровнях, а также в квалифицированном техническом персонале. Как следствие этого, качество существующих услуг в сфере туризма, а следовательно, и конкурентоспособность самой отрасли и туристических предприятий внутри страны остаются довольно низкими. Сотрудники гостиниц и ресторанов (включая менеджеров), туристские гиды, продавцы изделий кустарного промысла и туроператоры в первую очередь нуждаются в тренингах по повышению квалификации.

Недавний мировой опыт показывает, что традиционные методы обучения и образования для участников туристической деятельности должны измениться, парадигма должна переместиться, поскольку сектор туризма сталкивается с новыми задачами, отражающими процесс глобализации, новыми потребностями туристов и растущим числом новых туристических направлений каждый год. В этом отношении ключевым аспектом для повышения конкурентоспособности сектора туризма Узбекистана должна стать способность его участников удовлетворять требования рынка туризма. Учитывая, что в настоящее время большинство туристов в Узбекистан прибывает из западноевропейских стран, чтобы быть успешными, обучение методам удовлетворения потребностей должно соответствовать международным стандартам. Если Узбекистан хочет привлечь новых туристов, нужно создать квалифицированный штат на всех уровнях отрасли туризма – с момента встречи туриста до старшего руководства. В этом случае, потребители возвратятся в Узбекистан, чтобы купить продукт, который дает им высокое качество и интересный опыт, а также это привлечет новых потребителей.

Таким образом, существующая образовательная система Узбекистана в сфере туризма должна быть преобразована. Необходимо разработать конкретные программы обучения для всех типов школ, создать новые факультеты и/или университеты, специализированные на предмете «управление туризмом», а также должны быть разработаны доступные методические пособия и информационные материалы. Данные мероприятия приведут к позитивным результатам в воспитании молодого поколения, обладающего навыками и знаниями в данной отрасли, способного управлять туристическими предприятиями, а не являться только техническим персоналом.

Также имеет смысл на постоянной основе проводить тренинги для местных участников туристического рынка, чтобы повысить их навыки и, соответственно, повысить конкурентоспособность производимых ими товаров и услуг.

Но изначально необходимо провести оценку потребностей на качество и количество персонала в индустрии туризма Узбекистана. Для этого предлагается организовать рабочую группу с участием частных туроператоров, национальных и местных органов власти и учебных заведений, чтобы определить рыночный спрос на квалифицированный персонал профессионалов в области управления туризмом, новые учебные

планы для учебных заведений, специальные программы обучения для педагогов и т.д. Также должны быть выделены специальные финансовые ресурсы для того, чтобы стимулировать учебные заведения к модернизации технической базы и организации партнерства с предприятиями туристического сектора.

3. Законодательство и государственное регулирование сферы туризма

Необходимым условием быстрого и устойчивого развития отрасли туризма, повышения ее конкурентоспособности является гибкая система государственного регулирования, обеспечивающая защиту законных интересов всех заинтересованных сторон и в то же время предоставляющая простор для самостоятельных действий частного бизнеса. Для того, чтобы быть успешными, реформы системы государственного регулирования туризма должны исходить именно из этой цели.

3.1. Законодательство и процедуры регулирования бизнеса

Несмотря на большое количество нормативно-правовых актов, регулирующих данную сферу, отсутствует детальное законодательство о классификации гостиниц, определение минимальных стандартов качества которых входит в компетенцию Узгосстандарта. Другие законодательные акты в сфере туризма, которые обычно принимаются, чтобы способствовать конкурентоспособности туристических МСП (развитие туристических районов, туристических комплексов и т.д.), также не разработаны. Не разработаны такие вопросы взаимоотношения участников туристического рынка, как ответственность за исполнение договоров, страхование, роль ассоциаций турфирм, стандартизация услуг и многие другие.

Ряд проблем также связан с: очень высокими пошлинами и налогами, применяемыми правительством к некоторым видам импорта, например, к автобусам, пошлины на которые составляют около 120% от реальной стоимости, системой налогообложения туристической деятельности и лицензированием и сертификацией туристических услуг. Эти факторы, несмотря на все усилия, предпринимаемые правительством, все еще остаются барьерами на пути развития отрасли.

Система лицензирования туристических организаций противоречива. С одной стороны, в соответствии со статьей 3 Закона Республики Узбекистан «О туризме», обязательному лицензированию подлежит деятельность по организации путешествий и связанных с ними услуг (формирование, продажа и перепродажа комплексов туристских услуг (туров)). Другие виды услуг, оказываемых туристам, не нуждаются в получении лицензии на вид деятельности «туризм». Однако действующий порядок лицензирования предусматривает выдачу лицензий туристским агентствам, туроператорам, экскурсионным организациям, гостиницам, кемпингам и прочим средствам размещения, другим организациям, специализирующимся на туризме.

Туристские услуги, в соответствии с законами Республики Узбекистан «О сертификации продукции и услуг» и «О туризме», подлежат обязательной сертификации. Оказание вышеуказанных услуг без сертификации влечет за собой ответственность в порядке, установленном действующим законодательством. А в результате получается, что государство заинтересовано в сертификации больше самих производителей и принуждает их к получению сертификатов. В такой ситуации заинтересованы органы сертификации, потому что за услуги по сертификации туристические фирмы должны платить и ежегодно получать новый сертификат. Как показывает практика, качество обслуживания это не улучшает.

Совершенствование законодательства о туризме должно включать следующие элементы:

- определение конкретной роли государственного Агентства в продвижении и развитии туризма;
- разработка подробного законодательства, стимулирующего развитие МСП в отрасли и укрепление сотрудничества между субъектами рынка;
- устранение налогов и платежей во внебюджетные фонды, которые приносят незначительный доход государству, но сложны и дороги в администрировании;
- устранение или снижение некоторых таможенных пошлин и акцизов для того, чтобы облегчить импорт и экспорт товаров и услуг, связанных с деятельностью туризма;
- преобразование существующих для частного сектора финансовых стимулов с целью стимулирования больше инвестиций в инфраструктуру и услуги туризма;
- сокращение числа организаций, которым требуется получение лицензии, и отказ от обязательной сертификации в пользу добровольной.

3.2. Система органов государственного регулирования

Реформы в сфере государственного регулирования туристской индустрии нужны для того, чтобы частный сектор стал больше доверять политике, проводимой в этой отрасли, воспринимать государственные органы как своих партнеров в деле развития туризма, а значит активнее инвестировать, и был более прозрачным.

Согласно Указа Президента Республики Узбекистан № УП-447 от 27 июля 1992 года, Национальная компания «Узбектуризм» определена головным координирующим органом, обеспечивающим разработку и реализацию единой политики в области туризма на территории Узбекистана. В 1994 году НК «Узбектуризм» стала полноправным членом Всемирной туристической организации. Компания является уполномоченным государственным органом в сфере туризма и в своей деятельности подотчетна Кабинету Министров Республики Узбекистан.

Сегодня в дополнение к функциям управления и контроля за деятельностью туристских организаций Узбекистана, возложенных на НК «Узбектуризм», данный государственный орган одновременно ведет и хозяйственную деятельность в сфере туризма. В организационную структуру НК «Узбектуризм» входят крупные гостиничные комплексы (такие как ГП «Афросиаб Палас», ГП «Бухара Палас», ГП «Хива», ГП «Джайхун», ГП «Хорезм» и СП «Узолмонхотелз»), семь территориальных бюро путешествий и экскурсий, являющихся государственными предприятиями, а также такие обслуживающие структуры, как ГП «Центральное управление диспетчеризации и обслуживания», ГП «Республиканский научно-консалтинговый центр» и ГП «Дирекция строящихся объектов».

Таким образом, НК «Узбектуризм» является в одном лице предприятием, ведущим хозяйственную деятельность в сфере туризма, и государственным органом, осуществляющим контроль за не входящими в структуру НК «Узбектуризм» частными предприятиями, составляющими ей конкуренцию. Это не соответствует принятой в зарубежных странах практике государственного регулирования сферы туризма. Кроме того, НК «Узбектуризм» является рабочим органом комиссии Кабинета Министров Республики Узбекистан по лицензированию туристских организаций и аккредитованным органом Узгосстандарта по сертификации туристских услуг, что дает ей дополнительные рычаги нерыночного воздействия на частные туристские организации.

Для ликвидации конфликта интересов и повышения эффективности государственной политики в сфере туризма следует провести структурную реформу Национальной компании «Узбектуризм» и преобразовать ее только в



уполномоченный государственный орган без каких-либо возможностей оказывать услуги туристам и конкурировать с частным сектором.

Аргумент о том, что в мире знают именно НК «Узбектуризм», имеет значение именно для коммерческой деятельности. В этой связи вполне возможно объединить до приватизации все коммерческие активы компании именно под этим брендом. А регулирование туристской деятельности должна осуществлять Национальная туристская администрация со статусом государственного агентства. Более высокий статус может помочь уполномоченному государственному органу в объединении усилий других ведомств для выработки единой политики в сфере туризма.

Национальная туристская администрация Узбекистана, как и аналогичные ведомства за рубежом, должна выполнять функции по проведению государственной политики, нормативно-правовому регулированию, оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере туризма. Еще одна важная сфера деятельности для нового уполномоченного государственного органа – продвижение туристского продукта на внутреннем и мировом рынках, что является важнейшей задачей национальных туристских администраций во всем мире.

Важное значение имеет вопрос об источниках финансирования деятельности уполномоченного государственного органа в сфере туризма. Опыт стран с развитой туристской сферой показывает, что государство выделяет средства на поддержку туристической деятельности, выполнение мероприятий в области туризма, рекламу и продвижение национального туристского продукта, уплату взносов в международные организации, а также на проведение прикладных научных исследований и разработок. Например, в Иордании правительство обязалось до 2010 года выделять 4% поступлений от туризма на развитие отрасли. Таким образом, речь не обязательно идет о выделении средств из бюджета, а о том, чтобы оставлять в отрасли часть приносимых ею доходов.

В настоящее время осуществляется приватизация государственных объектов и пакетов акций в сфере туризма. Было бы целесообразно использовать часть полученных от приватизации средств и на цели развития отрасли, в том числе на деятельность уполномоченного государственного органа.

Оказание услуг тоже может остаться в числе источников финансирования деятельности органа государственного управления в сфере туризма, но это, по большей части, могли бы быть не услуги туристам (вытесняющие, кстати, частный сектор), а услуги самим туристическим фирмам. Если они будут знать, что государственный орган не конкурирует с ними за туристов, частные предприниматели воспользуются информацией и опытом его специалистов для освоения национального и международных рынков. Новый государственный орган мог бы стать учредителем структур, оказывающих информационные, консультационные, маркетинговые и другие услуги частному бизнесу. И это также может стать источником финансирования деятельности нового государственного органа управления.

Растущая сложность отрасли туризма нуждается в адекватном регулировании, особенно в части конкретных ролей каждого участника рынка туризма, включая реорганизацию системы государственного регулирования туризма.

3.3. Укрепление партнерства

Планирование, развитие, управление и продвижение туризма должны осуществляться при активном участии всех заинтересованных сторон. Национальное правительство может стать ключевым звеном в стимулировании партнерства между местными органами власти, частными предприятиями, предоставляющими напрямую или косвенно туристические

продукты и услуги, местными сообществами, международными организациями и донорами и другими участниками, которые могли бы быть вовлечены или имеют косвенное отношение к процессу развития сектора туризма. Это включает выработку политики и стратегии страны по развитию туризма, стимулирование инвестиций, а также качественное совершенствование предложения товаров и услуг в сфере туризма.

Потребуется также мобилизовать финансовые ресурсы, чтобы стимулировать всех участников рынка (гостиницы, рестораны, музеи, гиды, развлекательные заведения, местные сообщества и т.д.) создавать межотраслевые связи и/или другие виды агломерации (например, клубы турпродуктов, географические туристские клубы, тематические сети по туризму и т.д.). В частности, существует много возможностей для взаимодействия между местными органами власти и участниками туристического бизнеса. Первые несут основную нагрузку по развитию дорожного и коммунального хозяйства и других элементов инфраструктуры. При разработке и осуществлении инфраструктурных проектов должны учитываться потребности самих туристов и туристического бизнеса.

Хокимияты могут помогать туристическим фирмам в продвижении их продукта на рынок, организации подготовки кадров или налаживании обмена информацией о потребностях сектора в кадрах и их наличии. Это одна из форм работы по развитию регионального рынка труда.

Для туристических центров (старых частей городов) следует разработать планы оптимизации строительства и реконструкции, которые должны базироваться на опыте сохранения средневековых городов в других странах мира, не допускать сноса исторической застройки и хаотического строительства гостиниц в исторических частях городов. От местных органов власти часто зависит возможность передачи частному сектору исторических зданий и других объектов, которые государство не в состоянии реставрировать и поддерживать. При этом новые владельцы должны обеспечивать сохранение исторического стиля здания, его реставрацию и поддержку в состоянии, пригодном для туристского показа.

Одним из решений может стать размещение туристско-экскурсионных и культурных центров в зданиях, имеющих историческую ценность. Такие центры могли бы как обеспечивать туристов необходимой информацией, так и улучшать качество управления туристскими потоками. В их задачу входит разработка новых маршрутов и создание новых туров, а также методических рекомендаций для турфирм. Разработка и продвижение новых маршрутов не могут осуществляться без содействия местных органов власти.

Актуальной задачей для местных органов государственной власти является принятие необходимых мер по обеспечению комплексного сервисного обслуживания в местах въезда и выезда иностранных туристов, а также на маршрутах их передвижения. Для этого у частного бизнеса должны быть стимулы к развитию сети автозаправочных станций, кемпингов и других объектов сферы обслуживания вдоль основных автомобильных дорог, а также доступ к соответствующим ресурсам: земле, денежным средствам.



Выводы и рекомендации

Проведенные исследования туристического сектора и анализ имеющихся материалов позволяют сделать главный вывод – значительный скрытый потенциал индустрии туризма может быть реализован, а ее конкурентоспособность и экспортные поступления увеличены только при условии совершенствования системы государственного регулирования, полноценного развития рыночных отношений, а также диверсификации и качественного развития туристического продукта, поставляемого на международный рынок. Всем заинтересованным в развитии туризма субъектам хозяйственной деятельности следует прийти к согласованному мнению о тех усилиях, которые будут предприниматься для придания большей динамики туристскому сектору страны. Важно, чтобы в этом диалоге активное участие принимали все участники туристского сектора, а также зарубежные специалисты и международные организации, имеющие значительный опыт и знания в области туризма.

В целях ускорения развития туристического сектора, оказания государственной поддержки малому бизнесу и частному предпринимательству, заинтересованным государственным органам и представителям отрасли, а также донорам и международным организациям можно предложить следующие рекомендации.

1. В сфере стратегического планирования развития индустрии туризма Узбекистана

Необходимо разработать ясную политику и детальную стратегию развития индустрии туризма (Мастер-план развития туризма Узбекистана), определяющие краткосрочные и долгосрочные планы правительства, активно привлекая к данному процессу всех участников туристического рынка. Стратегия должна определять следующие направления:

- качественное развитие и диверсификация туристического продукта (сделать его более привлекательным и доступным для потребителя, таким образом повышая конкурентоспособность Узбекистана как туристического направления);
 - развитие инфраструктуры;
 - наращивание институционального потенциала;
 - формирование маркетинговой политики на национальном уровне (Маркетинговый план развития туризма) для продвижения нового образа Узбекистана, портфеля турпродуктов на международной арене и другие конкретные маркетинговые мероприятия;
 - создание современной системы сбора, анализа и распространения статистической информации по туризму, то есть внедрение системы Вспомогательного счета туризма (ВСТ) в национальную систему счетов.

2. Отделение функций государственного управления от непосредственного хозяйствования

- Национальная туристская администрация Узбекистана должна получить функции, полномочия и статус, имеющиеся у таких учреждений в развитых туристских странах мира;
- лучшим способом решения проблемы отделения управленческих функций НК «Узбектуризм» от хозяйственной деятельности является приватизация гостиничных комплексов на основе инвестиционного конкурса, условия которого будут учитывать и имеющуюся у гостиниц задолженность перед кредиторами;

- часть средств от приватизации государственного имущества в сфере туризма должна идти на развитие данной сферы, включая деятельность уполномоченного государственного органа по туризму.

3. В сфере визового режима и пограничного контроля

Необходимо добиться, чтобы Узбекистан был легкодоступен для иностранных посетителей, желающих ознакомиться с его историей, культурой, вести здесь бизнес или отдыхать. Для этого нужно:

- сократить сроки получения въездных виз и предоставить соискателям выбор места для их получения (консульские учреждения или по прибытии);
- использовать практику приема документов и отправки заявителям паспорта с проставленной визой по почте за счет средств соискателя, не вызывая его в посольство (консульство);
- улучшить качество услуг и сократить время прохождения пограничных и таможенных процедур.

4. По лицензированию и сертификации

• Необходимо установить, что обязательному лицензированию подлежит только деятельность по организации путешествий и связанных с ними услуг (формирование, продажа и перепродажа комплексов туристских услуг (туров));

• лицензирование осуществляется территориальным подразделением уполномоченного государственного органа по туризму, а в случае его отсутствия, вплоть до образования соответствующего территориального подразделения, - центральным аппаратом уполномоченного государственного органа по туризму в Ташкенте;

• отказаться от обязательной сертификации туристических объектов, но разработать систему их категорий и классов обслуживания, которые будут присваиваться только путем сертификации;

• не следует допускать дублирования лицензирования и сертификации, особенно учитывая тот факт, что в сфере услуг сертификация не является эффективным методом контроля качества.

5. На региональном уровне

• Принять необходимые меры по обеспечению комплексного сервисного обслуживания в местах въезда и выезда иностранных туристов, а также на маршрутах их передвижения. Для этого у частного бизнеса должны быть стимулы к развитию не только автозаправочных станций, но и других объектов сферы обслуживания вдоль основных автомобильных дорог;

• местные органы власти могут содействовать развитию малого туристического бизнеса путем передачи помещений для их использования в целях оказания услуг туристам и содействия в развитии коммунальной инфраструктуры.

