

ШВЕЙЦАРСКИЙ ОПЫТ ПОСТРОЕНИЯ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЙ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ ТУРИСТИЧЕСКОЙ ОТРАСЛЮ

В.А. Ганский

УО «БГЭУ», г. Минск, Беларусь

Современное рыночное хозяйство обязательно предполагает наличие регулирующих и координирующих структур. Институциональные основы управления туристическим сектором рассмотрим на примере Швейцарской Конфедерации. К настоящему времени в Швейцарии сложилась разветвленная многоуровневая система регулирования туристического рынка. Координация развития туризма осуществляется на федеральном, региональном, кантональном и местном уровнях. В зависимости от хозяйственно-правовой формы организации субъектов этой системы следует выделить государственные институты, а также институты публичного и частного права. Многообразие и сложная структура системы регулирования туризма в Швейцарии являются, с одной стороны, ее положительными чертами. Децентрализация регулирования туристического рынка и известная независимость всех субъектов системы обеспечивают учет интересов и потребностей практически каждого производителя туристических услуг или товаров. С другой стороны, многообразие институтов регулирования туризма является негативным фактором, так как существует потенциальная опасность дублирования функций и распыления финансовых средств. Устранение подобных недостатков заключается, прежде всего, в координации действий всех субъектов системы регулирования туризма. Проблема координации и разделения функций в деятельности институтов регулирования туризма приобретает растущее значение на современном этапе – в условиях насыщения и стагнации объемов спроса, усиления конкуренции на рынке туризма. Ухудшение экологии среды обитания человека и распространение в общественной психологии системного концептуального мышления также являются факторами, стимулирующими тенденцию к координации общественных и частных интересов в туристическом производстве.

Рассмотрим структуру современной системы регулирования туризма в Швейцарии. По горизонтали существуют 3 равноправные, относительно независимые ветви (субсистемы) институтов, регулирующих туристическое производство: органы государственной власти и местного самоуправления; институты публичного права; частноправовые объединения, союзы.

Вертикальная иерархия системы регулирования туризма имеет 3 основные ступени: федеральный, кантональный и локальный уровни. В некоторых кантонах существуют также региональные объединения по туризму. Вертикальные связи институтов системы регулирования туризма построены по так называемому «принципу воронки». Его сущность заключается в следующем: весь информационный поток идет по вертикали от верхних уровней к базовому (уровню предприятия). На федеральном уровне разрабатывается национальная концепция развития туризма (или его отдельного аспекта), которая представляет собой комплексное рассмотрение проблем отрасли во взаимосвязи с конституирующими системами общественного бытия: экономикой, окружающей средой, социальной жизнью общества. Деятельность институтов туристической политики на кантональном уровне (федерации) базируется на кантональном законодательстве по туризму, которое, в свою очередь, является основой для уставов локальных и региональных федераций по туризму. Последние являются проводниками общегосударственной политики в области туризма на местах и в тоже время учитывают интересы непосредственных производителей.

«Принцип воронки», на первый взгляд, аналогичен широко известному в нашей стране принципу «демократического централизма», предполагающего подчинение

нижестоящих органов решениям вышестоящих и обязательность выполнения данных решений. В действительности, «принцип воронки» отличается от принципа «демократического централизма» именно характер вертикальных связей: иерархия носит не подчиненный, а логический характер. Каждый из субъектов вертикали обладает свободой оперативной экономической деятельности. Чем выше уровень, тем, соответственно, шире информационный поток, тем более общий характер приобретают частные проблемы, тем более важен концептуальный подход к решению последних.

Сравним функции отдельных институтов различных subsystemов системы регулирования рынка туризма. На национальном уровне каждый из федеральных департаментов Швейцарской Конфедерации рассматривает в пределах своей компетенции отдельные аспекты туристического производства. Важную роль в системе государственного регулирования отрасли выполняет Служба по туризму при Федеральном ведомстве по промышленности, ремеслу и труду. Функциональная децентрализация неизбежно обуславливает необходимость существования органа, координирующего усилия такого множества структур. Подобным органом в Швейцарии является Совещательная комиссия по туризму, которая объединяет представителей 5 федеральных министерств, так или иначе связанных с туристическим производством, а также Центральное ведомство по туризму Швейцарии, Общество по кредитованию гостиничного хозяйства и 12 крупнейших туристических объединений и предприятий страны. Разработка общей концепции политики Федерального правительства в области туризма является прерогативой Федеральной службы по туризму. В круг задач последней входят также сотрудничество и поддержка в области планирования туристического производства, рекламы туризма, участие в деятельности международных туристических организаций. Вышеуказанные задачи относятся к исполнительским функциям Службы по туризму. Наряду с ними, данный государственный институт координирует деятельность федеральных ведомств, а также федеральных органов, туристических предприятий и организаций.

Итак, основы политики Федерального правительства в области туризма носят рекомендательно-консультационный характер. На федеральном и кантональном уровнях создается правовая база деятельности предприятий туристического бизнеса. Важнейшим инструментом влияния государства на развитие туризма является, наряду с правовым регулированием, кредитная политика и бюджетное финансирование. Важнейшими каналами финансовой политики государства в области регулирования экспансии туристического производства являются национальные туристические институты публичного и частного права, которые частично субсидируются федеральным правительством. Речь идет, прежде всего, о Центральном ведомстве по туризму в Швейцарию, Швейцарском обществе по гостиничному кредиту и Швейцарской федерации по туризму.

Рассмотрим иерархическое разделение функций и процесс координации в деятельности публично-правовых институтов регулирования туризма на примере Центрального ведомства по туризму в Швейцарию (ЦВТ). Это крупнейшее национальное рекламное агентство, основной целью которого является привлечение в страну иностранных туристов и оживление туристического спроса внутри страны. Подобные национальные рекламные агентства имеются во многих странах мира. Например, в Германии – это «Германское центральное ведомство по туризму». Важнейшими функциями данного ведомства в Швейцарии являются: стимулирование за рубежом и внутри страны спроса на туристические услуги; координация маркетинговой деятельности региональных и кантональных Союзов по туризму; рыночные исследования и информационные услуги. ЦВТ разрабатывает национальную программу маркетинга на текущий период в зависимости от конъюнктуры на мировом

и внутреннем туристическом рынке. Данная программа является рекомендацией для деятельности региональных и локальных союзов по туризму, с которыми ЦВТ поддерживает тесные контакты. Региональные институты, в свою очередь, также выполняют координационные функции в области маркетинга туристического рынка: по горизонтали – между входящими в туристический регион кантонами; по вертикали: «вверх» – контакты с ЦВТ, «вниз» – с кантональными туристическими организациями. Региональные союзы по туризму осуществляют также исследования рынка в малых масштабах, дополняя информацию о рынке, поступающую «сверху», местной спецификой.

Кантональные союзы по туризму преломляют поступающую «сверху» информацию на потребности непосредственных производителей на местах: знакомят последних с результатами национальных и региональных исследований рынка, конкретизируют общие рекомендации национальных и региональных туристических организаций применительно к местным условиям и с учетом интересов локальных производителей туристических услуг.

Анализ институциональной системы управления туристической отраслью Швейцарии необходимо дополнить рассмотрением функционального назначения частноправовых объединений, представляющих интересы отдельных групп производителей однородных туристических услуг. Институты частного права также имеют четко выраженную функциональную специализацию. Так, к примеру, Союз швейцарских владельцев гостиниц делает акцент на финансировании системы подготовки и переподготовки кадров для гостиничного хозяйства, интересы владельцев средних, семейных гостиниц представляет Швейцарский союз владельцев семейных гостиничных предприятий. Наиболее значительное национальное объединение производителей туристических услуг – Швейцарская федерация по туризму. Президент Швейцарской федерации по туризму, национальный и правительственный советник Б. Мюллер, отмечает, что институты, подобные этому, являются промежуточным звеном между "частным предпринимательством, интересы, которого они представляют, и государством, вместе с которым они стремятся к благосостоянию всего общества".

Институт регулирования туристического производства, подобный Швейцарской федерации по туризму осуществляет, таким образом, свою деятельность по двум основным направлениям: исполнительская функция – сугубо профессиональная, а именно: исследования, информация по проблемам отрасли, состоянию ее развития, подготовка кадров, издательская деятельность; координационная функция – представительство интересов отрасли на национальном, региональном, местном уровнях, организация парламентского лобби, участие в работе экспертных комиссий по подготовке законов по проблемам отрасли; поиск компромиссных решений в случае конфронтации отраслевых и национальных интересов.

Вертикальная иерархия во всех трех подсистемах предполагает национальный, региональный и/или кантональный, местный уровни. Горизонтальные и вертикальные связи между элементами национальной системы регулирования туризма носят не подчинительный, а логический характер. Вышестоящие институты закономерно являются источником информации и консультационных услуг для нижестоящих, но все элементы структуры на всех уровнях имеют право на самостоятельность в оперативной экономической деятельности. Существующая трехзвенная структура системы регулирования туризма в Швейцарии соотносит частные интересы предпринимателей туристической индустрии с интересами общества в целом и обеспечивает гармоничное сбалансированное развитие отрасли, минимизируя негативное влияние экспансии туризма на общественное развитие в целом.