

### Российская Федерация

#### Республика Карелия

# ПРАВИТЕЛЬСТВО РЕСПУБЛИКИ КАРЕЛИЯ

## РАСПОРЯЖЕНИЕ

от 9 августа 2011 года № 455р-П

г. Петрозаводск

В соответствии с постановлением Правительства Республики Карелия от 29 апреля 2009 года № 93-П "О долгосрочных целевых программах Республики Карелия":

1. Одобрить прилагаемую концепцию долгосрочной целевой программы "Развитие туризма в Республике Карелия на 2012-2015 годы" (далее - Программа).

2. Определить государственным заказчиком Программы Госу-дарственный комитет Республики Карелия по делам молодежи, физической культуре, спорту и туризму.

3. Государственному комитету Республики Карелия по делам молодежи, физической культуре, спорту и туризму обеспечить в установленном порядке разработку проекта Программы.

Исполняющий обязанности

Главы Республики Карелия Ю.А. Канчер

|  |  |
| --- | --- |
|  | Одобрена распоряжением Правительства Республики Карелия от 9 августа 2011 года № 455р-П |

**КОНЦЕПЦИЯ ДОЛГОСРОЧНОЙ ЦЕЛЕВОЙ ПРОГРАММЫ**

**"РАЗВИТИЕ ТУРИЗМА В РЕСПУБЛИКЕ КАРЕЛИЯ НА 2012-2015 ГОДЫ"**

I. Обоснование содержания проблемы, требующей решения, соответствия целей и задач долгосрочной целевой программы "Развитие туризма в Республике Карелия на 2012-2015 годы" приоритетам социально-экономического развития Республики Карелия и полномочиям, отнесенным к ведению субъекта Российской Федерации, целесообразности решения проблемы программно-целевым методом

1. Характеристика проблемы

В настоящее время основной проблемой в сфере развития туризма в Республике Карелия является удержание и повышение конкурентоспособности республиканского туристского комплекса в условиях резко возросшей межрегиональной конкуренции за перераспределение сократившихся туристских потоков.

Туризм как агрегированная отрасль экономического развития представляет собой социально ориентированный инновационный комплекс направлений, обеспечивающий в режиме максимальной экологической безопасности пополнение национальных, региональных и местных бюджетов, рост занятости и самозанятости населения, создание условий для восстановления работоспособности, поддержания и укрепления здоровья людей.

Карелия, учитывая выгодное геополитическое положение, богатые рекреационные ресурсы и многовековое культурно-историческое наследие, традиционно занимает особое место на туристском рынке. По данным независимых информационных агентств Карелия удерживает третье место по общей туристской привлекательности для отечественных туристов и первое место по привлекательности в области активных видов туризма.

Период с 2007 по 2010 годы, на протяжении которого осуществлялась реализация региональной целевой программы "Развитие туризма в Республике Карелия на период до 2010 года", характеризуется разнонаправленными тенденциями, проявившимися в социально-экономическом развитии Республики Карелия и Российской Федерации в целом.

До 2008 года включительно развитие туризма в республике происходило на поступательной основе с опережением плановых значений основных количественных показателей, используемых при ежегодном мониторинге состояния отрасли.

В условиях финансово-экономического кризиса в 2009 году резко сократились турпотоки в целом по России: расходы на оплату туристских услуг одними из первых были исключены из бюджетов значительного числа домашних хозяйств ввиду того, что данные услуги не относятся к услугам первой необходимости.

Сокращение возможностей финансирования мероприятий региональной целевой программы "Развитие туризма в Республике Карелия на период до 2010 года" привело к выделению в 2009-2010 годах из бюджета Республики Карелия 2,795 млн. рублей, что составило 25 процентов от предусмотренных республиканской целевой программой "Развитие туризма в Республике Карелия на период до 2010 года" 11,15 млн.рублей.

Результатом воздействия кризисных явлений стал существенный спад значений показателей развития туризма (финансовых - в сопоставимых ценах) в 2009 году.

В Республике Карелия с 2005 по 2009 годы доля туристско-экскурсионных и гостиничных услуг в общем объеме платных услуг населению сократилась с 4,4 до 4,1 процента (в среднем по Российской Федерации сохранилась на уровне 4,1 процента). Относительное снижение поступлений от туризма по сравнению с общероссийским уровнем объясняется значительной ролью активного туризма в туристской деятельности в Республике Карелия, что при недостаточной обеспеченности средствами размещения эконом-класса приводит к более существенному перераспределению туристского потока в сторону роста доли неорганизованных посетителей (в частности, самодеятельных туристов) с соответствующим сужением спектра востребованных туристских услуг.

Итогом предпринятых усилий по преодолению кризисных явлений в сфере туризма стали недопущение в 2010 году продолжения произошедшего в 2009 году спада значений количественных критериев развития отрасли, итоговое превышение базового уровня по всем показателям.

Таблица 1

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Наименование показателя | 2006 год  (базо-вый) | 2007 год  (рост) | 2008 год  (макси-мальный уровень) | 2009 год  (спад) | 2010 год  (стаби-лиза-ция) | 2007-2010 годы (нараста-ющим итогом) |
| Общий поток организованных туристов и экскурсантов, тыс. человек | 440 | 505 | 560 | 455 | 460 | 1 980 |
| Объем внебюджетных инвестиций в сфере туризма, млн. рублей | 470 | 500 | 600 | 450 | 480 | 2 030 |
| Совокупный доход от туризма, млрд. рублей | 3,2 | 3,6 | 4,25 | 3,87 | 4,18 | 15,9 |
| Количество занятых в туризме, человек | 2150 | 2400 | 2700 | 2500 | 2 600 | - |

Решение обозначенной проблемы требует внедрение в сложившуюся систему государственного регулирования развития туризма новых подходов и методик, более эффективно консолидирующих деятельность органов государственной власти и местного самоуправления, организаций туриндустрии.

Задачей на будущий (плановый) период ставится возвращение устойчивых поступательных темпов развития отрасли, достижение ежегодного роста значений показателей (финансовых - с учетом дефляторов) на 5-7 процентов (с 2013 года - до 10 процентов).

2. Цели и задачи долгосрочной целевой программы "Развития туризма в Республике Карелия на 2012-2015 годы"

Целью долгосрочной целевой программы "Развитие туризма в Республике Карелия на 2012-2015 годы" (далее - Программа) является создание условий для устойчивого роста организованного туристского потока в Республику Карелия, расширение спектра туристских услуг для удовлетворения потребностей жителей Карелии, российских и иностранных граждан.

Задачи Программы:

1) содействие в привлечении отечественных и иностранных инвестиций в инфраструктуру туризма и гостиничного бизнеса.

Решение задачи планируется путем отработки и реализации механизмов сотрудничества в поиске и привлечении инвесторов, в том числе - совместно с открытым акционерным обществом "Корпорация развития Республики Карелия", администрациями муниципальных образований, привлечения на условиях софинансирования средств федерального бюджета;

2) повышение степени использования туристского потенциала, сглаживание неравномерности в распределении туристской активности на территории республики.

Решение задачи планируется путем совершенствования информационного обеспечения туристов, разработки и продвижения системы туристских брендов республики, создания новых туристских дестинаций в рамках научно-методического сопровождения государственного регулирования развития туризма;

3) повышение роли организованного туризма в структуре туристской активности на территории республики.

Решение задачи планируется путем совершенствования рекламно-информационного продвижения туристского предложения республики на российский и международный туристские рынки;

4) вовлечение населения республики в туристскую деятельность.

Решение задачи планируется путем развития механизмов стимулирования расширения ассортимента и повышения качества туристских услуг, практики организации в муниципальных образованиях республики обучающих мероприятий по вопросам вхождения в туристский бизнес.

3. Соответствие целей и задач Программы приоритетам социально-экономического развития Республики Карелия

Роль туристской отрасли в социально-экономическом развитии Республики Карелия, соответствие целей и задач Программы общереспубликанским приоритетам зафиксированы в ключевых документах стратегического планирования Республики Карелия.

В Стратегии социально-экономического развития Республики Карелия до 2020 года, утвержденной постановлением Законодательного Собрания Республики Карелия от 24 июня 2010 года № 1755-IV ЗС (далее - Стратегия), отмечено, что для интенсивного развития республики требуется диверсификация ее экономики. За счет развития новых видов экономической деятельности предусматривается постепенный переход от моноэкономики, основанной на добывающей промышленности, к полиэкономической системе. При этом туризм отнесен к приоритетным отраслям развития республики. До 2020 года туристская индустрия должна стать одной из составляющих экономической базы региона наряду с лесопромышленным и горнопромышленным комплексами. Согласно Стратегии, основной акцент региональной экономической политики в области туризма будет сделан на создание конкурентоспособного туристского кластера. В рамках системы мероприятий, определенных в рамках традиционных направлений деятельности экономического блока, предусмотрена реализация проекта "Гостеприимная Карелия". В качестве основного инструмента среднесрочного планирования региональной экономической политики республики Стратегией определяются формирование и реализация региональных целевых программ.

В Концепции социально-экономического развития Республики Карелия на период до 2015 года, утвержденной постановлением Законодательного Собрания Республики Карелия от 24 февраля 2011 года № 1995-IV ЗС (далее - Концепция), формирование эффективного и конкурентоспособного туристского комплекса отнесено к основным задачам социально-экономического развития Республики Карелия на среднесрочный период. Повышение эффективности туристской индустрии в числе прочих базовых секторов экономики отнесено к приоритетным направлениям деятельности Правительства Республики Карелия на 2011-2015 годы. Концепцией предусмотрена разработка и реализация региональной целевой программы развития туризма в Республике Карелия, начиная с 2012 года.

4. Соответствие целей и задач Программы полномочиям, отнесенным к ведению субъекта Российской Федерации

Федеральным законом от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" создание благоприятных условий для развития туризма в субъекте Российской Федерации отнесено к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации и по предметам совместного ведения.

Статьей 4 Федерального закона от 24 ноября 1996 года № 132-ФЗ "Об основах туристской деятельности в Российской Федерации" определено, что одним из механизмов государственного регулирования туристской деятельности является разработка и реализация федеральных, отраслевых целевых и региональных программ развития туризма. При этом основной целью государственного регулирования туристской деятельности Федеральный закон относит, в том числе, развитие туристской индустрии, обеспечивающей потребности граждан при совершении путешествий, создание новых рабочих мест, увеличение доходов государства и граждан Российской Федерации, что соответствует целям и задачам Программы.

Согласно концепции федеральной целевой программы "Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2011-2016 годы)" целью указанной программы является повышение конкуренто-способности отечественного туристского рынка, удовлетворяющего потребности российских и иностранных граждан в качественных туристских услугах, что соответствует предполагаемой цели Программы.

5. Целесообразность решения проблемы программно-целевым методом

В Республике Карелия накоплен положительный опыт использования программно-целевого метода в государственном регулировании развития туризма. В ходе последовательной реализации трех региональных программ развития отрасли "Развитие туризма в Республике Карелия на 2000-2002 годы", "Развитие туризма в Республике Карелия на 2003-2006 годы", "Развитие туризма в Республике Карелия на период до 2010 года" удалось обеспечить устойчиво высокие темпы развития отрасли в докризисный период.

Таблица 2

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Показатель | 2000 год | 2008 год | Рост |
| Объем внебюджетных инвестиций, млн. рублей | 105 | 600 | в 5,7 раза |
| Поток организованных туристов и экскурсантов, тыс. человек | 240 | 560 | в 2,3 раза |

Базой для недопущения продолжения в 2010 году спада, вызванного кризисными явлениями 2009 года, стали скоординированные опытом реализации программных документов по развитию туризма в республике усилия органов государственной власти и местного самоуправления, организаций туриндустрии.

Признанная на уровне Российской Федерации и большинства регионов России необходимость использования в государственном регулировании развития отрасли программно-целевого подхода обусловлена рядом факторов:

1) туризм, в силу своей специфики, является одной из наиболее высокоагрегированных отраслей экономики, что предъявляет повышенные требования к координации межотраслевой и межведомственной деятельности по его регулированию, организации эффективного взаимодействия по принятию и контролю согласованных решений;

2) изначально конкурентный характер бизнеса по привлечению объективно ограниченного потока туристов на территорию Республики Карелия требует активного координирующего участия со стороны государства в формировании приоритетов государственно-частного партнерства при согласовании продвижения турпродукта на внешние рынки, определении территориальных, ресурсных и событийных приоритетов развития отрасли;

3) вертикаль программно-целевого подхода является основой для выработки согласованной политики по решению ключевых вопросов развития туризма в Российской Федерации. В частности, наличие региональной целевой программы развития туризма является необходимым условием включения инвестиционных проектов в перечень мероприятий, поддерживаемых из федерального бюджета в рамках реализации разрабатываемой федеральной целевой программы "Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2011-2016 годы)". Таким образом, подключение средств бюджета Российской Федерации для софинансирования создания инженерной структуры важнейших перспективных объектов инфраструктуры туризма в Республике Карелия является возможным только при сохранении программно-целевого подхода к развитию отрасли.

По состоянию на 2010 год региональные целевые программы либо региональные концепции развития туризма действовали в 55 субъектах Российской Федерации, в стадии разработки находилось 17 документов регионального планирования развития туризма.

В этой ситуации представляется целесообразным дальнейшее внедрение программно-целевого метода государственного регулирования приоритетной отрасли экономики Республики Карелия, региона, названного Президентом Российской Федерации Д.А. Медведевым "одним из крупнейших центров туризма в стране"и определенного Министерством регионального развития Российской Федерации в качестве территории опережающего развития туризма.

II. Оценка ожидаемой эффективности предлагаемого решения проблемы с приведением целевых показателей и сроки решения проблемы

Экономический эффект Программы заключается в росте въездного туристского потока в республику и формируемой им доли туризма в валовом региональном продукте Республики Карелия на основе привлечения инвестиций в сферу туризма, оптимизации использования туристского потенциала республики, создания экономически привлекательных условий для ведения турбизнеса на территории Республики Карелия, новых рабочих мест.

Наряду с экономическим эффектом в ходе Программы будут решаться важнейшие социальные задачи по повышению занятости населения республики, удовлетворению потребностей российских граждан (в том числе - жителей Республики Карелия) в активном и полноценном отдыхе.

Экологическая эффективность Программы определяется самой ее направленностью на развитие туризма - одной из наиболее ориентированных на сохранение природных и культурных ценностей разновидностей бизнеса.

В качестве показателей эффективности предлагаются:

количество занятых в туризме в Республике Карелия;

совокупный доход от всех видов въездного туризма в Республику Карелия.

В результате реализации Программы планируется доведение значений показателей эффективности до уровня, свидетельствующего о достижении значительных улучшений в проблемной сфере.

Таблица 3

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| Показатель | 2010 год (факт) | 2011 год (оценка) | 2015 год (план) | рост 2015 года к 2011 году |
| Количество занятых в туризме в Республике Карелия, человек | 2 600 | 2700 | 3800 | в 1,41 раза |
| Совокупный доход от всех видов въездного туризма в Республику Карелия, млрд. рублей | 4,18 | 4,65 | 7,80 | в 1,68 раза |

III. Оценка ожидаемой результативности предлагаемого решения проблемы с приведением для целей и задач показателей конечных и непосредственных результатов

При реализации Программы предлагается использовать показатели, характеризующие степень достижения ее целей и задач, а также эффективность реализации.

Целевой показатель:

объем въездного потока организованных туристов и экскурсантов в Республику Карелия.

Показатели решения задач:

объем внебюджетных инвестиций в сфере туризма Республики Карелия;

количество муниципальных образований в Республике Карелия, на территории которых реализуются проекты в сфере туризма;

доля организованных туристов и экскурсантов в общем потоке посетителей Республики Карелия;

объем туристско-экскурсионных и гостиничных услуг в Республике Карелия;

количество новых рабочих мест в сфере туризма и гостеприимства в Республике Карелия.

Таблица 4

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| Показатель | 2010 год (факт) | 2011 год (оценка) | 2015 год (план) | рост к  2011 году |
| Цель: создание условий для устойчивого роста организованного туристского потока в Республику Карелия, расширение спектра туристских услуг для удовлетворения потребностей жителей Карелии, российских и иностранных граждан | | | | |
| Въездной поток организованных туристов и экскурсантов, тыс. человек | 460 | 490 | 720 | в 1,47 раза |
| Задача 1. Содействие в привлечении отечественных и иностранных инвестиций в инфраструктуру туризма и гостиничного бизнеса | | | | |
| Объем внебюджетных инвестиций в сфере туризма Республики Карелия, млн. рублей | 480 | 510 | 780 | в 1,53 раза |
| Задача 2. Повышение степени использования туристского потенциала, сглаживание неравномерности в распределении туристской активности на территории республики | | | | |
| Количество муниципальных образований в Республике Карелия, на территории которых реализуются проекты в сфере туризма | 13 | 14 | 18 | в 1,29 раза |
| Задача 3. Повышение роли организованного туризма в структуре туристской активности на территории республики | | | | |
| Доля организованных туристов и экскурсантов в общем потоке посетителей Республики Карелия, % | 28,7 | 29,0 | 35,0 | в 1,21 раза |
| Объем туристско-экскурсионных и гостиничных услуг в Республике Карелия, млн. рублей | 650 | 740 | 1280 | в 1,73 раза |
| Задача 4. Вовлечение населения республики в туристскую деятельность | | | | |
| Количество новых рабочих мест в сфере туризма и гостеприимства | 110 | 120 | 200 | в 1,67 раза |

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_