

ЗНАЧЕНИЕ И ВЪЗМОЖНОСТИ ЗА ФИНАНСИРАНЕ НА ОБЩИНСКАТА ТУРИСТИЧЕСКА ИНФРАСТРУКТУРА

Десислава Желева Калчева

Доктор, научна специалност „Финанси, парично обръщение,
кредит и застраховка”
e-mail: d.kalcheva@gmail.com

Анотация: Местната инфраструктура е от изключително значение за развитието на цялостната визия на туризма. Изградените пътни връзки, поддържаните туристически обекти и общата местна публична инфраструктура са важни предпоставки за привличане на туристи и развитие на туризма на дадена местна териториална общност. Интерес в настоящия доклад представляват значението на туристическата инфраструктура в дадена община и възможностите за нейното финансиране. Обект на изследване са различните възможности за финансиране – чрез собствени общински средства, с безвъзмездна помощ, с дълг и др.

Ключови думи: туристическа инфраструктура, общинско финансиране, местни приходи, синя икономика

JEL: H71, H72, H 54, Z32, Z33

Увод

Туризмът се превръща в един от най-значимите икономически сектори, предлагаш заетост на едно от всяко единадесето лице в световен план (Световната банка). Световната организация по туризъм изчислява, че 2016 г. е седмата поредна година на устойчив ръст на международните пътувания, а показателят е нараснал с 46 милиона през предходната година, достигайки 1,235 милиона. Броят на международните туристи, които посещават дестинациите в малки островни държави, развиващи се държави и най-слабо развитите държави, се е увеличил от 28 милиона през 2000 г. на 41 милиона през 2013 г.¹ За успешното развитие на туристическия продукт и на туризма по принцип, е необходима добра достъпност и поддържана туристическа инфраструктура.

Туристическата инфраструктура представлява съвкупност от съоръжения, оборудване, системи, процеси и ресурси, необходими за функционирането на всяка туристическа дестинация. В обхвата на туристическата инфраструктура попадат пътища, железопътни линии, летища и други, които правят туристическа дестинация достъпна за туристите. В допълнение, инфраструктурата включва системи за здравеопазване и обществени услуги. Важен фактор за развитието на туризма е интензивните инвестиции в инфраструктурата и нейното модернизиране.

Инвестициите в туристическата инфраструктура могат да бъдат направени от държавата, общините, частния сектор или чрез публично-частно партньорство. Цел на настоящият доклад е да се оценят и разгледат различните възможности за финан-

¹ World Bank Group, The potential of Blue Economy, Increasing Long-term Benefits of the Sustainable Use of Marine Resources for Small Island Developing States and Coastal Least Developed Countries p. 16.

сиране на туристическа инфраструктура, като отделно са разгледани и опциите за финансиране на община Бургас.

За целта е направен преглед на финансовото състояние на общината и оценка на различните възможности за финансиране на туристическата инфраструктура, както в исторически план, така и по отношение на някои текущи инфраструктурни проекти. Следва да се обърне внимание, че част от туристическата инфраструктура на община Бургас попада в обхвата на т.н. Синя икономика. Според определението на Световната банка, Синята икономика включва устойчиво потребление на ресурсите на океаните и моретата, цели се икономически растеж и повишаване на възможностите за създаване на нови работни места, както и поддържане „здравето“ на екосистемите на моретата и океаните. Елементи от стратегията за Синя икономика са енергийната ефективност и възобновяеми източници, рибарство, климатични промени, събиране на отпадъците и опазване на околната среда, морски транспорт и туризъм. Туризмът включва океански/морски туризъм и туризъм по крайбрежията.

Видове туристическа общинска инфраструктура и възможности за финансиране

В контекста на националната икономика, инфраструктурата е движещ елемент на туризма. Туризмът е отрасъл със специфичен характер, а търсенето на туристическия продукт води до техническо и материално развитие на сектора и непряко стимулиране на производствените отрасли (Lecturer).

Базисната туристическа инфраструктура, която допринася за разширяване на търсенето на туристическия продукт е съставена от:

- пътна мрежа – тя заема важно място в развитието на туризма. Добре развитата пътна мрежа предполага възможност за посещение на туристически цели, дори и в по-изолирани райони;
- железопътна мрежа;
- въздушни превози – основен фактор за развитие на международния туризъм;
- воден транспорт – освен за осигуряване на достъпност, допринася и развитие на туристическите атракции и привличане на потенциални туристи от различни възрастови групи;
- публичен транспорт – развитието на публичния транспорт позволява улеснено посещение на повече туристически обекти.

Съществено значение за развитието на туризма имат и изграждането на водоснабдяване и канализация, поддържане на пристанища, на туристическите атракции, изграждане на информационни центрове, поддържане на специфичните за природните и национални паркове съоръжения, мрежи и инсталации, които са приложими и необходими за популяризиране, увеличаване посещаемостта и за опазването на защитените територии и др. Разбира се, основни фактори в развитието на туристическия продукт са хотелите, ресторантите, търговските обекти и др. Те обаче, в общият случай, се изграждат и поддържат от бизнеса (частния сектор).

Изграждането, поддържането и модернизацията на туристическата инфраструктура може да се осъществява от държавата, общините, частния сектор или чрез публично-частното партньорство.

В обхвата на местната власт попада следната туристическа инфраструктура: ВиК мрежи и водоснабдяване, публичен градски транспорт, изграждане и поддържане на общинската пътна мрежа, булеварди, градско пространство, поддържане на туристическите обекти на общинско ниво, пристанища и променадни, минерални извори,

енергийна ефективност на сгради, паркове, музеи, съпътстващата туристическа инфраструктура, свързана с атракциите (туристически пътеки, места за пикник, указателни табели, посетителски информационни центрове, детски площадки, спортни съоръжения и съоръжения за отдих, негенериращи печалба, паркинги, тротоари, зелени площи, осветление, малки съоръжения за събиране на отпадъци и др.) и др.

Основните възможности за финансиране на туристическа инфраструктура на местно ниво са: текущи общински приходи, приходи от продажба на нефинансови активи, нетен оперативен остатък, трансфери от държавата, безвъзмездна финансова помощ от европейки програми или други донори, международно финансиране, дългово финансиране (облигационни емисии и дълг, поет с договор за общински заем) и публично-частно партньорство.

Текущи приходи – в обхвата на текущите приходи се включват приходите от местни данъци и такси. Повечето такси имат целеви характер, но приходите от местни данъци се ползват според самостоятелната преценка на местните власти. В България, в обхвата на местните данъци попада и туристическия данък. С туристическия данък се облагат ношувките, а данъчно задължените лица са предлагашите настаняване и ношувки. Приходите от този данък могат да бъдат вложени изцяло в подобрене на туристическата инфраструктура и развитие на туристическия продукт.² Съгласно принципа на ползата, е желателно част от годишните текущи приходи да се ползват за финансиране на общинска инфраструктура (Kitchen). По този начин, гражданите финансират, чрез заплатените данъци и такси, част от публичната местна инфраструктура, като същевременно могат да участват в разпределението на ползите от инвестицията в бъдеще.

Приходи от продажба на нефинансови активи – местните власти могат да продават различни общински инфраструктурни обекти и активи. С цел изпълнение на капиталовия бюджет и повишаване възможностите за финансиране на общинска инфраструктура е желателно и препоръчително приходи от продажба на общинска собственост да се вложат в изграждането или поддръжането на публичната местна инфраструктура.

Нетен оперативен остатък – нетният оперативен остатък представлява разликата между текущите оперативни приходи на общината (приходи от местни данъци и такси) заедно с общата изравнителна субсидия и оперативните (текущи) общински разходи. При добър мениджмънт и консервативен подход спрямо текущите/оперативни разходи, местните власти могат да генерират ежегодно положителен оперативен остатък. Средствата от остатъка могат да се натрупват в резервен фонд и при набирането на достатъчна сума да се вложат в съответните капиталови разходи за туристическата инфраструктура.

Трансфери от държавата – местните власти получават ежегодно трансфери от централната власт. Един от трансферите е субсидията за финансиране на капиталови разходи. Средствата от тази субсидия са целеви и могат да бъдат вложени в туристическата инфраструктура. При необходимост, централната власт отпуска и т.н. извънредни трансфери. Те служат за покриване на извънредни разходи, които могат да имат и капиталов характер. Местните власти в България получават трансфери и по линия на различни ведомства и министерства. Тези субсидии също се определят като

² Следва да се отчете, че до 2011г. в местните бюджети постъпват приходи от туристическа такса.

извънредни, защото се определят в хода на бюджетната година. Следва да се отчете, обаче че със средствата от тях, най-често се финансират капиталови разходи.

Безвъзмездна финансова помощ от европейски програми или други донори – поради своето естество и значимост туристическата инфраструктура попада в обхвата на различни европейски и донорски програми. През последните години, ключов елемент на финансиране се превръщат европейските фондове. С тяхна помощ, местните власти реставрират редица културни обекти, модернизират градски пространства, изграждат ВиК мрежи и водоснабдяване. Необходимо е да се подчертае, че част от европейските и донорски програми имплементират основните елементи на Синята икономика. Тяхна цел е борба със замърсяването, поддържане на чиста околна среда, увеличаване на заетостта и стимулиране на икономическия растеж.

Дългово финансиране – туристическата инфраструктура може да бъде финансирана с облигационни емисии и общински заеми. Като по-атрактивни за инвеститорите (кредиторите) се определят приходогенериращите обекти. Част от туристическите атракции, поддържани от общините могат да генерират приходи, с които да се изплащат предоставените заеми. През последните години, особена популярност придобиват зелените облигации (Saha). Основната разлика между обикновенните облигации и зелените облигации е, че с последните се финансират само проекти, които носят ползи за околната среда. Допустими проекти са инвестиции, свързани с енергийна ефективност, устойчиво управление на ВиК системите, публичен транспорт, ориентиран към опазване на околната среда и др. Част от туристическата инфраструктура попада в обхвата и на Синята икономика.

Международно финансиране – общините с по-високи собствени приходи и по-висока фискална самостоятелност могат да кандидатстват за финансиране пред Европейската инвестиционна банка, Европейската банка за възстановяване и развитие и Световната банка. Финансирането от тези международни институции често се състои от дългов ресурс с цена, в много случаи, под пазарната и грантова помощ, предоставена от донори. Цел на финансирането от тези институции е борба с климатичните промени, поддържане на чисти морета и океани, намаляване на замърсяванията и др. Те подкрепят целите на Синята и Зелената икономика. Международните финансови институции могат да финансират определен тип туристическа инфраструктура (отговаряща на мисията и целите на банките).

Публично-частно партньорство – публично-частното партньорство (ПЧП) е един от методите за финансиране на публични инвестиции. ПЧП представлява дългосрочни договорни отношения между бизнеса и местната власт. Публично-частно партньорство е дългосрочно договорно сътрудничество между един или повече публични партньори, от една страна, и един или повече частни партньори, от друга страна, за извършването на дейност от обществен интерес при постигане на по-добра стойност на вложените публични средства и при разпределение на рисковете между партньорите.³ ПЧП позволява на местната власт да делегира правата по доставянето на услуги и блага на частния сектор, но в същото време осъществява контрол върху предоставянето на услугата.

Концесията е форма на ПЧП. В някои общини в България се отчитат високи приходи от концесии. Пример за това са общините Чавдар и Челопеч. Благодарение на приходите от концесии, общините влагат значително повече ресурси в изграждането на местна инфраструктура, включително и в туристическа инфраструктура.

³ чл. 3 от Закон за публично-частното партньорство (отменен 2017 г.)

Финансиране на туристическата инфраструктура на община Бургас

Община Бургас се намира в Югоизточна България и е една от съставните общини на област Бургас. Населението на общината е 209 266.5 жители (НСИ)⁴.

Туризмът, търговията и услугите имат традиционно важно място и значение за цялостния икономически облик на общината. Община Бургас развива както традиционния за града морски рекреативен туризъм, така и конферентен и бизнес, спа туризъм, културно-историческия туризъм, еко туризъм, алтернативен и хоби туризъм. Предпоставки за привличане на туристи в град Бургас са местоположението, природните ресурси, благоприятния климат, минералните бани в кв. Ветрен и природозащитените зони. Туризмът е водещ сектор – двигател за местния икономически потенциал, тъй като стимулира развитието на сродни отрасли като търговия, съобщения и други услуги.⁵

Във финансово отношение, общината отчита високо съотношение собствени приходи към общо бюджетни постъпления (46.80%, при средни стойности за страна 38.35%)⁶. Фискалната дисциплина също е висока, общината не допуска просрочени задължения. Общината ползва активно дългово финансиране за публична инфраструктура, като годишните плащания по дълга са съобразени с генерираните от общината местни приходи. Дългът на общината съставлява 39.03% от планираните приходи и изравнителна субсидия.

Във връзка с развития и разширяващ се туристическия сектор, община Бургас има отговорности по изграждане, поддържане, модернизация и рехабилитация на значителна по мащаб туристическа инфраструктура. Освен традиционните елементи на местната туристическа инфраструктура, като общински пътища, ВиК системи и публичен транспорт, общината отговаря и за поддръжка на значителна куртулна инфраструктура, рибарски пристанища, вело алеи, разнообрази туристически атракции, включително поддържане и организиране на туристическа дейност на остров Св. Анастасия.

Значителният размер на туристическата инфраструктура предполага широк набор от източници за нейното финансиране. Освен на собствени общински приходи, общината разчита и на европейско и дългово финансиране. Отделните възможности за финансиране на туристическата инфраструктура са разгледани, като е направен финансов преглед за периода 2014-2017 г.

Текущи приходи

Както вече се отчете, община Бургас разполага със стабилна приходна база. През периода 2014-2017г. данъчните приходи съставляват между 40-47% от собствените приходи и общата изравнителна субсидия. Благодарение на значителния размер на данъчната база и високия брой на местното население, данъчната автономност на община Бургас е значителна. Общата стойност на собствените приходи и общата изравнителна субсидия за 2014 г. варира в диапазона 69 136 хил. лв. (през 2015г.) до 86 017 хил. лв. (през 2017 г.). Устойчив ръст се наблюдава при данъчните приходи, които ежегодно нарастват, благодарение на подобрената събираемост и разширяването на данъчната основа (новото строителство на територията на общината и съответ-

⁴ НСИ 2018 [Online] https://infostat.nsi.bg/infostat/pages/reports/result.jsf?x_2=300 [Accessed: 14/5/2018]

⁵ Община Бургас, Общинският план за развитие 2014- 2020 г. на Община Бургас. Анализ на социално икономическото развитие на Община Бургас стр. 32

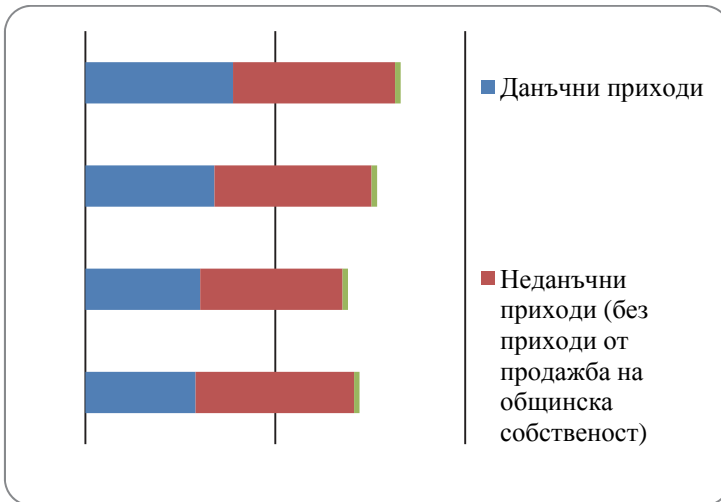
⁶ Министерство на финансите, 2018 [Online] <http://www.minfin.bg/bg/810> [Accessed: 14/5/2018]

но сделките свързани с него). Следва да се отбележи, че приходите от туристическия данък са едва около 0.5% от данъчните приходи. През периода 2014-2017 г. приходите от туристически данък варират в диапазона от 305 483 лв. (2016 г.) до 388 034 лв. (2014 г.). През 2017 г. отчетената стойност на приходите от туристически данък е 338 353 лв.

В структурно отношение най-голяма част от общинските приходи заемат неданъчните приходи (между 51 и 58%), следвани от данъчните приходи (между 40-47%). При неданъчните приходи основен дял заемат таксите от битови отпадъци. Елементи от неданъчните приходи, освен общинските такси, са приходите от наеми на имущество, приходи и доходи от собственост и концесии.

Най-незначителен дял в структурата на собствените приходи има общата изравнителна субсидия. Тъй като общината е на челно място в страната по фискална дисциплина и по данъчна автономност този резултат е обясним.

Графика 1. Структура на собствените приходи на община Бургас за периода 2014-2017г. (в хил. лв.)



Източник: интернет сайта на община Бургас, изчисления на автора

Устойчивата приходна база и плавното нарастване на собствените приходи са знак за висока фискална самостоятелност. Общината може да генерира значителни собствени приходи, като част от тях могат да бъдат вложени в изграждането и поддържането на туристическата инфраструктура.

Приходи от продажба на нефинансови активи

Приходите от продажба на нефинансови активи са част от капиталовия бюджет на общината. Тяхно основно предназначение е осъществяване на капиталови разходи в общинска инфраструктура или погасяване на дълг. По данни от касовото изпълнение на бюджета, община Бургас реализира ежегодно приходи от продажба. За 2014 г. приходите са в размер 5 484 хил. лв., за 2015-3 884 хил. лв., за 2016 г. 4 499 хил. лв. и за 2017г. - 7 788 хил. лв. Допуска се, че значителна част от тези приходи са вложени и в туристическата инфраструктура.

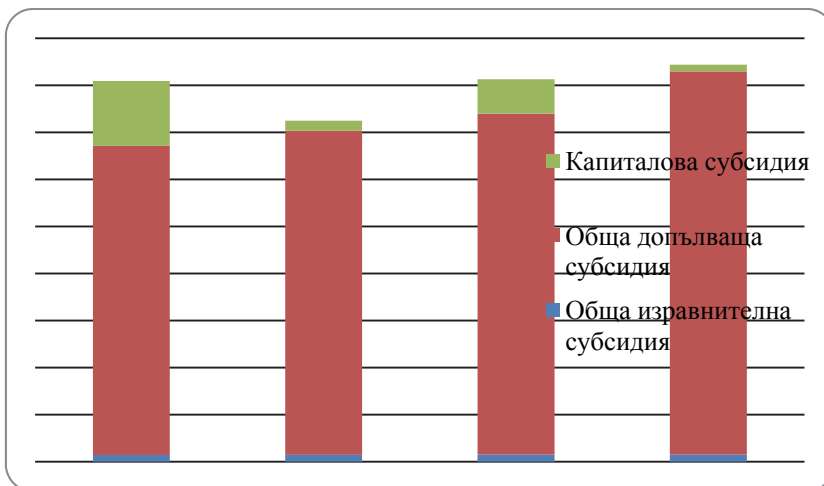
Нетен оперативен остатък

Както вече се отбеляза, положителния нетен оперативен остатък е сигнал за добро управление на публичните финанси и за добър финансов мениджмънт. Община Бургас е от малкото общини в страната, които ежегодно реализират положителен оперативен остатък. Нетният оперативен остатък варира през периода 2014-2017 г. в диапазона 4 млн. и 14 млн. лв. Част от генерираните ресурси се използват за разплащане на дългово финансиране, а част за инвестиции в общинската инфраструктура.

Трансфери от държавата

Общината получава обща изравнителна субсидия, субсидия за финансиране на делегирани от държавата дейности, субсидия за финансиране на капиталови разходи и други извънредни трансфери. Общата изравнителна субсидия представлява малък дял от структурата на собствените приходи на община Бургас. В графика 2. е представено изменението на сумите на трите основни трансфера, постъпили в бюджета на община Бургас. Целта е да се проследи динамиката на приходите от субсидията за финансиране на капиталови разходи и съотношението и спрямо останалите трансфери.

Графика 2. Изменение на субсидиите на община Бургас за периода 2014-2017г. (в млн. лв.)



Източник: интернет сайта на община Бургас, изчисления на автора

Видно от данните в графиката, субсидията за финансиране на капиталовите разходи е най-висока през 2014 г. Това се дължи на извънредната капиталова субсидия, отпусната на общината от Министерство на финансите, във връзка с изпълнение на Публична инвестиционна програма Растеж и устойчиво развитие на регионите.⁷ Част от одобрените средства са за финансиране на Многофункционален спортен, конгресен и бизнесцентър „Арена Бургас“. Този проект е част от туристическата инфраструктура на община Бургас. През изследвания период капиталовата субсидия варира в диапазона 1.4 млн. лв. - 13.7 млн. лв.

⁷ Министерство на финансите [Online] <http://www.minfin.bg/bg/892>[Accessed: 13/5/2018]

Безвъзмездна финансова помощ от европейски програми или други донори

Община Бургас е сред най-активните общини, изпълняващи европейски проекти. Голяма част от туристическата инфраструктура е изпълнена с грантова помощ. Общината изпълнява много проекти по Оперативна програма Регионално развитие (с настоящо име Оперативна програма Региони в растеж – ОПРР), Програма за между-регионално сътрудничество Интеррег Европа и по Програма за морско дело и рибарство.

Част от проектите, свързани с туристическата инфраструктура са: „Културно-историческо наследство на о. Света Анастасия“, „Изграждане на експозиционен център Флора“, „Подобряване на културната инфраструктура в община Бургас“, проект „Зелени коридори“, проекти за модернизация и рехабилитация на градската среда, проект за лодкостоянка и др.

Дългово финансиране

За да разшири възможностите за финансиране на общинска инфраструктура, община Бургас ползва активно дългово финансиране. Общината провежда консервативна дългова политика и съобразява плащаните по дълга със законовите изисквания. Дългът на общината към края на 2017г. е в размер на 39.03% от планираните приходи и общата изравнителна субсидия. Общият размер на остатъчния дълг е 34 321 134 лв. (Министерство на финансите). Част от дълга осигурява собственото участие на общината в редица европейски и международни проекти.

Международно финансиране

Община Бургас ползва дългосрочно финансиране от Европейската банка за възстановяване и развитие. Проектът е част от туристическата инфраструктура в общината. Проектът „Интегриран градски транспорт на Бургас“ предвижда изграждане на 15 км. бързи автобусни ленти, 2 нови автогари, въвеждане на електронно таксуване, видеонаблюдение, внедряване на интелигентна система за управление на трафика, изграждане на 20 км. велоалеи, закупуване на 39 нископодови и 28 съчленени дизелови автобуси, реконструкция на депото на градския транспорт и станциите за дизел и метан и изграждане на 4 надлеза за пешеходците по най-натоварените артерии на града. Размерът на полученото финансиране от Европейската банка за възстановяване и развитие е в размер на 10 млн. евро. Сумата е част от общо финансиране в размер на 67 млн. евро по ОПРР. Отделно от тези средства, банката осигурява 650 000 евро безвъзмездна финансова помощ за осигуряване на техническа и консултантска помощ по проекта.

Публично-частно партньорство

Община Бургас е изготвила и изпълнява програма за публично-частно партньорство за реализация на малки благоустройствени проекти на община Бургас. Общината има открит портал за публично-частно партньорство и заявява интерес за развитие на тази дейност. В портала на община има представена карта на потенциални проекти, които могат да бъдат реализирани чрез ПЧП.

Текущи проекти

Община Бургас продължава изграждането на различни проекти, свързани с туристическата инфраструктура. Общината е активен участник и изпълнител по ОПРР и другите европейски и международни програми. Очакват се допълнителни субсидии през тази и следваща година за финансиране на пътищата на територията на общината.

В процес на изпълнение са проекти, свързани с енергийна ефективност, осигуряване на балансирана градска среда, изпълнение на проекти, свързани със спортната и културната инфраструктура и др. В инвестиционната програма 2015-2020г. на общината са залегнали и проекти като енергийна ефективност на обществени сгради, обновяване на градска, жизнена среда, реконструкция, ремонт и обновяване, внедряване на мерки за енергийна ефективност в Културен дом на Лукойл Нефтохим, изграждане на библиотека и музей на съвременното изкуство, изграждане на музей на открито Аква Калиде Термополис и др.

С цел подобряване туристическия продукт и модернизирани на своя облик, общината продължава да е активен бенефициент по най-разнообразни програми.

Заключение

Туристическата инфраструктура е ключов елемент от изграждане както на туристическия продукт, така и за местното и регионално икономическо развитие. От изключително значение е дейността на централната власт и на местните власти в чиито обхват са възможностите да се разнообрази туристическия продукт и да се насърчи развитието и на културно-историческия туризъм.

Подобряването на туристическата инфраструктура, разнообразяването на атракциите и конкурентното представяне на туристическата дестинация могат да привлекат значителни посетители и да стимулират предприемаческата дейност в съответния регион. Успешното развитие на туризма гарантира икономическо развитие и осигуряване на работни места за местното население.

Значителна част от обхвата на поддръжането, модернизиранието и изграждането на туристическата инфраструктура е в правомощията на местната власт. Съществуват разнообразни източници за финансиране на туристическата инфраструктура, като собствени приходи, дългово финансиране, международни и европейски фондове, трансфери и др.

Традиционно, общините с развит туризъм се радват на значителни собствени приходи и добър достъп до дълговия пазар. Пример за това е и община Бургас. Общината разполага с широк спектър от възможности за финансиране на туристическата инфраструктура. Благодарение на това, туристическият сектор продължава успешното си развитие, а общината се радва на значителен интерес на посетители от страната и чужбина.

Библиография

На английски език

1. Global infrastructure fund, Procuring Infrastructure Public-Private Partnerships, World Bank Group, 2018.
2. Javanovic S., Javanovic I., Infrastructure as important determinant of tourism development in the countries of Southeast Europe, Ecoforum, Volume 5, Issue 1 (8) 2016.
3. Kamiya M., Zhang L. Saha D. et al, Finance for city leaders handbooks, United Nations Human Settlements Programme, 2017.
4. Kitchen H., Municipal Infrastructure Financing: A prescriptions for the future, TrentUniversity Ottawa, Ontario, February 2006.

5. Panasiuk A., Tourism infrastructure as a determinant of regional development, *Ekonomika ir vadyba aktualijos ir perspektyvos*, 2007 1 (8).
6. Pascu E. Tourism Infrastructure – a Factor which Influences the Quality of Tourism Services, *Revista Română de Statistică – Supliment Trim IV/2012*.
7. Tourism and transport forum, Tourism infrastructure policy and priorities, Sidney, 2000
8. World Bank Group, The potential of Blue Economy, Increasing Long-term Benefits of the Sustainable Use of Marine Resources for Small Island Developing States and Coastal Least Developed Countries, 2017.

На български език

1. Закон за публично-частното партньорство (отменен 2017 г.)
2. Министерство на финансите, 2018 [Online] www.minfin.bg [Accessed: 14/5/2018]
3. Община Бургас, Инвестиционна програма на община Бургас 2015-2020 г. <https://www.burgas.bg/>
4. Община Бургас 2018 [Online] <https://www.burgas.bg/> [Accessed: 14/5/2018]
5. Община Аврен, Маркетингова стратегия за развитие на туризма на община Аврен (2015-2020)