



**НАЦИОНАЛЕН ЦЕНТЪР ЗА ТЕРИТОРИАЛНО РАЗВИТИЕ – ЕАД**

София, 1000, ул. "Алабин" 16-20, тел. 02/ 980 0308, факс 02/ 980 0312,  
URL: [www.ncrdhp.bg](http://www.ncrdhp.bg), e-mail: office@ncrdhp.bg

---

Проект: "Изготвяне на Концепция за туристическо  
райониране на България"

# **Програма за реализация на Концепцията за туристическо райониране на България**

София, юли 2014 г.

# СЪДЪРЖАНИЕ

<b>СПИСЪК НА ТАБЛИЦИТЕ.....</b>	<b>4</b>
<b>ВЪВЕДЕНИЕ.....</b>	<b>5</b>
<b>1. ИЗВОДИ ОТ АНАЛИЗА НА ЧУЖДТЕ ПРАКТИКИ.....</b>	<b>7</b>
1.1 Относно необходимостта и начина на създаване на туристическите райони и организациите за управление на туристическите райони.....	7
1.2 Относно правната форма на организациите за управление на туристическите райони и връзката им с туристическата администрация на национално и регионално ниво.....	10
1.3 Относно функциите и дейностите на ОУТР.....	12
1.4 Относно финансирането на ОУТР.....	15
1.5 Относно капацитета на ОУТР.....	17
1.6 Относно приложимостта на чуждия опит.....	18
<b>2. ДИСКУСИОННИ ВЪПРОСИ И ВЪЗМОЖНИ ПРОМЕНИ В ЗАКОНА ЗА ТУРИЗМА.....</b>	<b>19</b>
2.1 Правна форма на ОУТР.....	19
2.2 Състав на членовете на ОУТР.....	20
2.3 Учредяване на ОУТР: Доброволно или задължително (автоматично) членство на общините.....	23
2.4 Промени в броя и териториалния обхват на туристическите райони.....	27
2.5 Специализация на туристическите райони.....	28
2.6 Маркетингови наименования на туристическите райони и на организациите за управление на туристическите райони.....	29
2.7 Подрайони и изнесени офиси на ОУТР.....	30
2.8 Дейности на ОУТР.....	31
2.9 Национална туристическа организация и отношения с Министерството на икономиката и енергетиката.....	36
2.10 Категоричен ангажимент за държавно финансиране.....	39
<b>3. ПРОГРАМА ЗА РЕАЛИЗАЦИЯ НА КОНЦЕПЦИЯТА ЗА ТУРИСТИЧЕСКО РАЙОНИРАНЕ НА БЪЛГАРИЯ.....</b>	<b>41</b>
3.1 Необходими дейности за формиране на ОУТР и график.....	41
3.1.1 При учредяване на ОУТР по реда на действащия закон за туризма.....	42
3.1.2 При въвеждане на автоматично (задължително) членство на общините в ОУТР.....	57
3.2 Разходи за прилагане на концепцията за туристическото райониране (формиране на ОУТР).....	60
3.3 Разходи за функциониране на ОУТР през първите 3 години.....	62
3.3.1 Основни дейности.....	62
3.3.2 Разходи за основните дейности.....	68

3.3.3	Разходи за офис .....	69
3.3.4	Разходи за персонал.....	70
3.3.5	Разходи за мониторинг на прилагането на концепцията за туристическо райониране.....	71
3.3.6	Обобщени разходи за функциониране на ОУТР през първите три години.....	71
3.4	ИЗТОЧНИЦИ НА ФИНАНСИРАНЕ.....	72
3.4.1	Регламентирани и потенциални източници на финансиране .....	72
3.4.2	Предимства и недостатъци на потенциалните източници на финансиране .....	74
3.4.3	Източници на финансиране на ОУТР в началния период на функционирането им (формиране и функциониране през първите три години).....	77
3.4.4	Източници на финансиране след третата година .....	83
3.5	СИСТЕМА ЗА НАБЛЮДЕНИЕ И ОЦЕНКА НА ПРИЛАГАНЕТО НА КОНЦЕПЦИЯТА ЗА ТУРИСТИЧЕСКО РАЙОНИРАНЕ НА БЪЛГАРИЯ .....	85
3.5.1	Същност и принципи .....	85
3.5.2	Индикатори за мониторинг и оценка.....	86
3.5.3	Форма на представяне на резултатите.....	90
3.5.4	Отговорности.....	90
3.5.5	Публичност .....	91
3.5.6	Необходими разходи.....	92
3.5.7	Коригиращи действия.....	92
3.5.8	Срок на действие на системата за наблюдение и оценка на прилагането на Концепцията за туристическо райониране.....	92
3.5.9	Наблюдение и оценка на туристическото развитие и на ефективността на маркетинговата дейност на ОУТР.....	93
<b>4.</b>	<b>ОБОБЩЕНИ ПРЕПОРЪКИ .....</b>	<b>94</b>
4.1	ПРЕДЛОЖЕНИЯ ЗА ПРОМЕНИ В ЗАКОНА ЗА ТУРИЗМА .....	94
4.2	ДРУГИ НЕОБХОДИМИ ДЕЙСТВИЯ .....	97

## СПИСЪК НА ТАБЛИЦИТЕ

Табл. 1 График на процеса на формиране на ОУТР по реда на действащия закон (вариант 1А) .....	52
Табл. 2 График на процеса на формиране на ОУТР по реда на действащия закон (вариант 1Б).....	54
Табл. 3 График на процеса на формиране на ОУТР при въвеждане на автоматично (задължително) членство .....	58
Табл. 4 Разходи за формиране на организациите за управление на туристическите райони, лв. ....	61
Табл. 5 Времеви график на дейностите по функциониране на ОУТР през първите три години .....	67
Табл. 6 Разходи за дейностите на ОУТР през първите три години.....	68
Табл. 7 Разпределение на разходите за дейностите на ОУТР по години .....	69
Табл. 8 Постоянни оперативни разходи на ОУТР .....	70
Табл. 9 Разходи за персонал на година (разходи по трудов договор), лв. годишно .....	71
Табл. 10 Обобщени разходи за функциониране на ОУТР през първите три години, хил. лв. ....	72
Табл. 11 Структура на разходите за формиране на ОУТР и функционирането им през първите три години .....	82
Табл. 12 Сценарий за намаляване на държавната субсидия за ОУТР (хил. лв.) .....	83
Табл. 13 Индикатори за наблюдение и оценка на прилагането на Концепцията за туристическо райониране на България .....	86
Табл. 14 Етапи на прилагане на концепцията и периоди на наблюдение .....	88
Табл. 15 Целеви стойности за критични индикатори за наблюдение и оценка .....	89

## ВЪВЕДЕНИЕ

Настоящият документ представя Програмата за реализация на Концепцията за туристическо райониране на България в съответствие с изискванията на техническата спецификация по дейност 5 на обществената поръчка „Изготвяне на концепция за туристическо райониране на България“.

ЦЕЛТА на програмата е да създаде основа за практическо прилагане на Концепцията за туристическо райониране, респ. на гл. III от Закона за туризма като:

- Очертае необходимите действия и график за прилагане на Концепцията (допълващи съответните разпоредби на Закона за туризма)
- Направи оценка на разходите за прилагане на Концепцията
- Направи оценка на разходите за функциониране на организациите за управление на туристическите дестинации, източниците на финансиране и необходимата подкрепа от страна на държавата в съответствие с разпоредбите на Закона за туризма (чл. 43)
- Предложи система за наблюдение и оценка на прилагането на Концепцията, в т.ч. индикатори за наблюдение и оценка
- Направи препоръки за промени в закона за туризма и други действия на МИЕ, необходими за формирането на организациите за управление на туристическите райони

При разработването на Програмата за реализация на Концепцията за туристическото райониране, екипът се ръководи от следните ПРИНЦИПИ:

- Осигуряване на програмна рамка, която да осигури трайна конкурентноспособност на туристическите райони на вътрешните и външни пазари
- Очертаване на конкретни действия, обезпечаващи устойчивото развитие на туризма в туристическите райони
- Прилагане на най-добрите практики при развитие на маркетингови стратегии и програми при управлението на Организациите за Управление на Дестинациите (ОУД)
- Реализъм в конкретните дейности на програмата, с ясни насоки за финансово обезпечаване на всички препоръчани дейности
- Необходими и достатъчни промени в законодателството – само такива промени, които са от критично значение за прилагане на Концепцията за туристическо райониране

Прилагането на Концепцията за туристическо райониране се интерпретира като процес, който в разумни срокове трябва да доведе до формиране на ОУТР във всички туристически райони, които са ресурсно осигурени и могат да започнат реално да функционират.

Окончателният вариант на Програмата е разработен след осъществяване на консултиране със заинтересованите и отразява неговите резултати и препоръки.

Документът е структуриран в четири части:

- Обобщени изводи от анализа на чуждите практики (които са необходими за разбиране и обосноваване на много от предложенията)
- Дискусионни въпроси и възможни промени в Закона за туризма
- Същинска програма, включваща необходимите действия, техния график, необходимите разходи и система за наблюдение и оценка на прилагането на Концепцията
- Обобщени препоръки към Министерството на икономиката и енергетиката

## 1. ИЗВОДИ ОТ АНАЛИЗА НА ЧУЖДИТЕ ПРАКТИКИ

За да се подпомогне постигането на целта на програмата и да се осигури съответствие с принципите за нейното разработване, по-специално съобразяване с чуждия опит и добри практики при формирането и функционирането на организации за управление на туристическите райони е осъществено проучване, което включва (Приложение 9 към Окончателния доклад за Концепцията за туристическо райониране на България):

- Структуриран сравнителен анализ на 10 страни, заявени в техническата оферта за обществената поръчка, по стандартизиран набор от въпроси - начин на формиране и правен статут на регионалните организации за управление на дестинации, степен на покритие на територията, функции, разходи за дейността им и източници на финансиране, персонал, оценка за приложимостта на съответния модел в България. Страните включени в изследването са: Франция, Великобритания, Испания, Италия, Естония, Австралия, Мексико, Бразилия, САЩ, Канада.
- Анализ на отделни аспекти на формирането, функционирането и финансирането на организациите за управление на дестинациите, които представляват съществен интерес от гледна точка на Програмата за реализация на концепцията за туристическо райониране. Включените в този анализ страни са Гърция, Хърватия и Швейцария.
- Обзорни проучвания, които допълват и синтезират картината на формирането, функционирането и финансирането на организациите за управление на туристическите райони, в т.ч. доклади на Световната организация по туризма и Организацията за икономическо сътрудничество и развитие.

Обобщените изводи от проучването на опита и практиките на други страни са:

### 1.1 Относно необходимостта и начина на създаване на туристическите райони и организациите за управление на туристическите райони

- Глобална тенденция (от 70-те години на XX в. насам) е **засилването на ролята на регионалното ниво в управлението на туризма** (туристическата политика и маркетинг) и съответно създаването на относително обособени регионални организации за управление на дестинациите. Това се свързва с редица предимства и ползи: разделението на компетенциите в сферата на туристическата политика между различните пространствени равнища; по-голямата близост до местните актьори и възможността за по-пряко взаимодействие с тях, възможността за по-ефективно и ефикасно изпълнение на някои функции,
- **Във всички изследвани страни съществуват туристически райони и регионални организации за управление на дестинациите.**

- **Туристическите райони** (районите, в които се създават регионални организации за управление на дестинациите) по принцип **са големи**. Нещо повече, някои страни осъществяват реформи и насърчават по-малките организации да се обединяват в по-големи. Това се свързва с тяхната ефективност и ефикасност.
- В повечето случаи **създаването на туристически райони (когато те не съвпадат с административно-териториални единици) и на организациите за управление на туристически райони става по административен път – със закон**. Когато туристическите райони съвпадат със съществуващи териториални единици, те са създадени от „нетуристическото“ законодателство (Конституция, закон за административно-териториалното устройство и пр.). Сред изследваните страни изключения са Естония и Бразилия; по-специално в Бразилия, където доброволното формиране на туристически райони създава редица проблеми. Има примери дори за организации от типа на асоциациите, за които е въведено задължително членство на местните власти или предприятия (напр. Хърватия). Така се осигурява цялостно покритие на територията на страната и се решават два основни проблема: за съпротивата срещу по-големи райони и за „гратисчийството“ (по-специално от страна на местните власти).
  - Съпротивата срещу формирането на по-големи туристически райони е свързана с несъгласие, че неговите съставни части могат да се разглеждат като един продукт, с местната „затвореност“ и „патриотизъм“, с опасенията за ограничаване на собствената дейност или контрол върху местните финансови ресурси, използвани за подкрепа на туристическото развитие. Последното е особено важно в българската ситуация, по-специално ако се обмисля вариант с „регионализиране“ на част от финансовите ресурси на общините (туристически данък)
  - Гратисчийство – когато районите, респ. регионалните организации се основават на доброволно членство (каквото предвижда действащият Закон на туризма) ползите от тяхната дейност се получават от всички местни общности и предприятия, но разходите се заплащат само от част от тях.
- **Към размера на районите, респ. на съответните регионални организации за управление на дестинациите, се поставят конфликти изисквания**. Те трябва да са достатъчно „местни“ (малки), за да може заинтересованите да се идентифицират с техните цели и да са относително хомогенни, но същевременно трябва да са достатъчно големи, за да бъдат ефективни на пазара и да разполагат с бюджет, достатъчен за постигане на целите.
- В повечето от конкретно изследваните страни **туристическите райони на първото регионално ниво (под държавата като цяло) съвпадат с административно-териториални единици** (изключение е Естония). Това се обяснява с тяхното устройство – това са федерални страни или страни с различна форма на регионално



самоуправление (т.е. имат регионални власти със собствени компетенции и ресурси между централното правителство и местните власти). В повечето страни, по-специално европейските, тези административни единици са и исторически общности с вековни традиции и регионална идентичност, което ги прави приложими и като туристически райони, в т.ч. и от гледна точка на маркетинга на дестинациите. Друго обяснение за съответствието с административните единици е стремежът на организациите от публичния сектор, които осигуряват финансиране за организациите за управление на дестинациите, да имат контрол върху тяхното използване (това е валидно по-специално, когато публичното субсидиране се осъществява изцяло или отчасти от публичния сектор на същото териториално равнище).

Нито едно от тези основания не е приложимо за България. Областите не са автономни власти с изборни органи, собствени компетенции и ресурси (каквито са общините), не финансират подкрепа за туристическото развитие и не на последно място не са традиционни общности. Изследванията върху административно-териториалното устройство на България и по-специално на регионалното ниво, показват, че за 136 години от Освобождението досега са осъществени 11 големи административно-териториални реформи, при които се променя съществено броят, размерът и конфигурацията на регионалните единици (т.е. средно веднъж на 12 години).

- От друга страна, както личи от дефиницията на СОТ, **съответствието с административно-териториалното деление не е задължително.** „Регионалните организации за управление на дестинациите са организации, отговорни за управлението и/или маркетинга на туризма в географски район, определен за тази цел, който понякога, но не винаги е административен район като област, щат или провинция”
- **Подрайони с обособени туристически организации съществуват само в някои от изследваните страни, които са със значителни размери** (САЩ, Австралия). По принцип те не покриват цялата територия на съответния голям туристически район.
- В последните години се наблюдава и създаването на тематични туристически райони, които са обединени около една маркетингова тема или вид туризъм: културен туризъм, еко-туризъм и т.н., и се определят като "дестинации" или "пътища" (Франция, Мексико, Бразилия, Естония). Тези "райони" не покриват цялата територия на страната, често не са териториално цялостни и компактни („пътища" и „маршрути"), нямат правен статут, административни и управленчески функции.

Подобен подход в България може да се използва за маркетинг на макрониво за съседни райони, при това с постигане на териториална компактност – напр. за морска

рекреация – Варна и Бургас, за планински и ски туризъм – Рила-Пирин и Родопи, тракийско наследство – Тракия и Розова долина.

## **1.2 Относно правната форма на организациите за управление на туристическите райони и връзката им с туристическата администрация на национално и регионално ниво**

- Световната туристическа организация и ОИСП подчертават **разнообразието на правните форми, в които могат да съществуват организациите за управление на дестинациите**: департамент (отдел) в отделен публичен орган; партньорство между публични органи, обслужвано от партньорите; партньорство между публични органи, обслужвано от общо звено за управление; оутсорсинг на изпълнението от публичните власти на частни компании; публично-частно партньорство за определени функции – често под формата на компания, която не разпределя печалба; асоциация или компания, финансирана изцяло от партньорство на частния сектор или от приходи от собствена дейност – отново само за някои функции. Това се потвърждава и от резултатите за конкретните изследвани страни, където се установяват следните форми:
  - Административно подчинени на регионалните власти отдели в управлението на административните райони на най-високо ниво (тоест първо ниво след държавата, независимо дали тя е унитарна или федерална). Тези ОУТР са част от държавната администрация. (Испания, Франция, Италия, САЩ, Мексико, Австралия)
  - Организации, в обществена полза, създадени по силата на регионален или национален Закон за туризма (Великобритания, САЩ, Канада, Бразилия)
  - Неправителствени организации в обществена полза, създадени доброволно, в партньорство с местни или държавни власти. (САЩ, Естония)
  - Частни корпорации като акционерни дружества или НПО в частна полза (без партньорство с държавните органи, но понякога в партньорство с общинските власти). (САЩ, Канада).
- Независимо от юридическата форма на организациите, е налице **тенденция на промяна в управлението на дестинациите** – „преход от традиционния модел на публичния сектор, който осъществява правителствената политика, към модел с по-корпоративен характер, който акцентира върху ефикасността, възвращаемостта на инвестициите, ролята на пазара и на партньорството между публичния и частния сектор“. Затова в повечето страни (в т.ч. и в изследваните) организациите за управление на туристическите дестинации са относително обособени и относително автономни (от гледна точка на оперативните решения и действия) от традиционната

публична администрация. В резюме това е тенденция на **„деполитизация на маркетинга на дестинациите“**, която **предполага автономност, гъвкавост и по-лесни възможности за включване на частния сектор в дейностите, както и относителна независимост от „политическата конюнктура“**.

- **Основната цел** на туристическите организации, независимо от пространственото равнище и правната им форма, е **осигуряването на обществени ползи**, в т.ч. и за организации и лица, които не са техни членове, **а не постигането на печалба**. Т.е. те се отнасят към организациите с идеална цел (non-profit organisations).
- Трябва да се прави ясно **разграничение между туристическа администрация и организации за управление на дестинациите**. На субнационално ниво обикновено има **два типа организации за управление на туризма**. Първият тип е министерство (по-специално във федералните и квази-федералните страни) или агенция, които са отговорни за политиката и управлението и осигурява взаимодействието с други министерства (агенции). Вторият тип е организация за управление на дестинацията, която осигурява взаимодействието с частния сектор и носи основната отговорност за маркетинга и промоцията на района. ОУД, обикновено се финансира от и се отчита пред компетентното субнационално министерство или агенция.

Тази констатация е важна, но неприложима за България, в която държавните органи на регионално ниво са „деконцентрирана“ администрация, подчинена пряко на централната изпълнителна власт. Това предполага тяхната роля да се изпълнява на национално ниво (от компетентното министерство, в момента Министерство на икономиката и енергетиката).

- **Във всички изследвани страни съществува национална туристическа организация** – най-често под формата на относително независима агенция, макар и финансирана (изцяло или отчасти) и контролирана от компетентния държавен орган (министерство). На тази национална туристическа организация са възложени функциите по осъществяване на националния маркетинг (за страната като цяло), особено на външните пазари. Например в САЩ Brand USA се ангажира единствено с външната промоция на страната. Националните туристически организации са важни, за да осъществяват цялостния национален маркетинг (което се осъществява по-ефективно извън традиционните бюрократични структури) и да разработят бранд на страната, който да осигури „шапка“ („чадър“), под която да функционират субнационалните (регионални) брандове, както и за да осъществяват необходимата координация на дейността на регионалните организации за управление на дестинациите. Тази констатация е особено важна за България, в която няма обособена национална туристическа организация (на практика нейната роля се осъществява пряко от министерството отговорно за туристическата политика), но

създаването ѝ е обсъждано при разработването на проекта за закон за туризма, приет през 2013 г. (тя присъства в проектите до 2012 г.).

### 1.3 Относно функциите и дейностите на ОУТР

- Разграничават се ясно две групи функции на управлението на дестинацията – **маркетинг (насочен навън)**, който трябва да привлече посетители в района и **предоставяне на услуги на място (насочено навътре)**, което трябва да осигури качеството на всички аспекти от преживяването на туристите след като са пристигнали в дестинацията (координация, разработване на нови продукти, организиране на прояви, разработване и управление на атракции, предоставяне на информация, обучение, консултации за бизнеса, планиране и изследвания).
- От друга страна дейностите на ОУД се разделят на **първични**, свързани изключително с маркетинга (развитие на продукта, пакетирание на дестинацията и продукта, промоция, дистрибуция и продажби, логистика, дейности и услуги на място в дестинацията, последващи грижи за клиента) и **подпомагачи**, с непряко влияние, но с важно значение (инфраструктура, планиране, развитие на човешките ресурси, технологии – с акцент върху информационните и комуникационни технологии, развитие и координиране на свързаните с туризма отрасли и дейности и др.).
- **Дори когато маркетингът не е единствена, той е доминираща функция на националните и регионалните туристически организации.** Организацията за управление на дестинацията могат да осъществяват различни функции. Някои фокусират вниманието си върху една функция, но повечето осъществяват различни дейности, чийто брой и състав варира между различните равнища и между различните случаи. При монофункционалните организации най-често осъществяваните функции са маркетинг (на национално и регионално равнище) и обслужването на посетителите в дестинацията (особено на местно равнище). Фокусирането на националните и регионалните организации върху маркетинговата функция се обяснява с това, че те осъществяват „колективния маркетинг“ чрез съвместни дейности или от името на множество различни оператори (туристически предприятия, местни власти и сдружения), които не могат да осъществяват тези дейности сами достатъчно ефективно и ефикасно.
- Същевременно регионалните организации за управление на дестинацията осъществяват и други функции („управление насочено навътре“). В различни източници се подчертават по-специално стратегическото планиране на развитието на дестинацията, участие в териториално-устройственото и градоустройственото планиране, координиране на дейностите на заинтересованите на регионално и

местно ниво, проучвания, осигуряване на информация, консултации за местните власти и частния сектор, обучение. Не на последно място, в много случаи в европейските страни регионалните организации за управление на дестинациите са ангажирани в изпълнението на проекти, съфинансирани от ЕС, които са свързани с техните основни функции.

- Важна функция на регионалните организации за управление на дестинациите е информационното осигуряване на туристическия маркетинг и планиране. Практиките на много от изследваните страни показват, че те се ангажират с инвентаризация и дигитализация на туристическите ресурси, пазарни проучвания (особено проучвания на посетителите), набиране на статистическа информация за туризма, в т.ч. за дейността на туристическите предприятия в района (извън традиционната «официална» статистика, оценка на влиянията на туризма (особено икономически) и др., а същевременно предоставят методическа помощ и консултации за организациите на по-ниско ниво, местните власти и туристическите предприятия. Особено добри практики в това отношение се откриват в Австралия и Великобритания.
- Специално внимание заслужава **разделението на ролите при маркетинговата дейност между националните и регионалните организации за управление на дестинацията**. Основни принципи, които в някои страни са изрично регламентирани, са изискването за съгласуваност на маркетинговите действия, избягването на дублиране, фокусиране на националните туристически организации върху външните пазари (особено по-далечните), а на регионалните организации – върху вътрешния пазар (особено в по-големите страни) и близките външни пазари (съседни страни). Обяснението на последното е просто и логично: националните туристически организации са ориентирани към увеличаване на валутните приходи и общия растеж на туризма в страната, докато регионалните и местните организации се интересуват по-малко от общия растеж и валутните приходи, отколкото от увеличаване на броя на посетителите и на приходите в собствения си регион или курорт. Това обяснение се потвърждава категорично от примера на Испания (промените в маркетинга и в териториалната структура на туризма след регионализацията на страната).

По конкретно, за целите на разработването на програма за реализация на Концепцията за туристическо райониране, основните функции, които имат ОУТР, могат да се разделят на следните три групи:

- **Маркетингови дейности**

- Проучвания на пазарите, демографска структура на туристите, мотивация, очаквания, удовлетвореност, особености на поведението и др., статистики на туризма
- Стратегии за създаване на регионални туристически продукти - по видове туризъм или по териториални критерии
- Стратегии, създаване и тестване на собствени (на ОУТР) продукти - продажба или безплатно разпространение на статистики, проучвания в областта на туризма, и т.н., пакетирани по видове туризъм, на териториален принцип по подрайони, по видове пазари и др.
- "Пакетиране" на някои туристически продукти по видове туризъм или на териториален принцип - създаване на маршрути, създаване на тематични програми и т.н. В някои ОУТР това пакетиране стига и до ценово остойносттаване.
- Брандиране на районите и на дестинациите в тях, както и брандиране на конкретни туристически продукти за различни видове туризъм
- Позициониране, информация, комуникация и реклама на продукта на целевите пазари директно, чрез националната туристическа организация или и комбинация от двете.
- Продажба на продукти на ОУТР или на членовете на ОУТР, както и комисионна от продажби на продукти на членовете на ОУТР.

За да осъществяват тези маркетингови функции, ОУТР имат бранд и брандирани интернет страници, интранет страници за достъп на членовете до конфиденциална информация и провеждане на маркетингови проучвания.

- **Административни дейности (регулиране на предлагането)** - по-характерни за страните с федерално устройство или с регионално самоуправление
  - Регистриране и поддържане на информационни бази на доставчиците на туристически услуги: браншови организации и НПО-та в областта на туризма, хотели, ресторанти, туристически агенции и туроператори, екскурзоводи и т.н.
  - Категоризиране, сертифициране и лицензиране на доставчиците на туристически услуги
  - Организационно-административни функции - създаване на ПЧП, асоциации, създаване на под-райони, и т.н.
  - Изтогвяне и администриране на програми за финансово стимулиране

Повечето от тези функции на този етап изглеждат неприложими за България

- **Координация и планиране, консултации, обучение** – представени са в повечето от изследваните страни, макар и в различна степен

- Изготвяне на стратегии, програми и планове за развитието на туризма в района, в т. ч. маркетингови/рекламни/информационни/комуникационни планове, стратегии за брендиране, както и участие (консултиране) в териториално устройственото планиране.
- Изготвяне на позиции по инвестиции, регионално развитие на туристическата и общата инфраструктура в района
- Консултации на заинтересованите страни и членовете на ОУТР по въпросите на туризма, предприемачеството и инвестициите в туризма
- Обучение и усъвършенстване на кадрите в туризма (платено или безплатно)
- Консултации и изготвяне на позиции по отношение на съпътстващите туристическите дейности индустрии - културни, творчески, търговия на дребно и т.н.

#### **1.4 Относно финансирането на ОУТР**

- **Организациите за управление на дестинациите по принцип не са големи от гледна точка на техния бюджет и персонал.** Това е валидно в още по-голяма степен за регионалните и местните туристически организации. Това се потвърждава от наличните данни за техните бюджети в други страни. Все пак те са значително по-големи от съществуващите към момента регионални туристически сдружения в България, които могат да се квалифицират с английския термин "one man show" (ръководени, но и движени от един човек). Примерите от изследваните страни показват, че техните бюджети в някои случаи достигат до десетки милиони евро.
- Същевременно опитът на някои страни (по-специално Испания) показва, че организациите за управление на туристическите райони могат да започнат своето функциониране със сравнително скромни бюджети, които след няколко години нарастват многократно, най-вече благодарение на използването на фондовете на ЕС.
- Организациите за управление на дестинациите в различните страни се различават по степента на финансиране от обществения и от частния сектор, но по принцип **общественият сектор е доминиращият източник на финансиране** (обикновено над 50%, а често над 80% от финансирането). Същественият принос на частния сектор, отчитан в някои страни (напр. САЩ, Великобритания) е свързан с осъществяването на конкретни кампании, в които бизнесът заплаща своето участие.
- Значението на финансирането от публичния сектор е изрично подчертано и обосновано по-специално в наръчника на Световната организация по туризма, който подчертава, че основната част от финансирането на организациите за управление на дестинациите се осигурява от публичния сектор. **Стремежът за значително**

**намаляване на публичното финансиране до степен регионалните организации да се самоиздържат се окачествява като нереалистичен и необоснован.** Когато публичното финансиране е ограничено, тези организации са ангажирани постоянно с търсене на финансови ресурси за тяхното оцеляване, а не с изпълнение на основните им функции в полза на района и на заинтересованите в него (това се потвърждава категорично от опита на България, който показва, че редица регионални и местни организации, създадени по донорски програми, прекратиха или силно ограничиха своята дейност или се превърнаха в консултанти по разработване и управление на проекти след прекратяване на външното финансиране). Наръчникът подчертава, че същевременно тези дейности, които облагодетелстват пряко частния сектор трябва да се заплащат чрез такси за включване в маркетингови дейности (реклама, участие в изложения), комисионни и такси (при резервации) или чрез членски внос. Важно „компромисно“ решение е публичният сектор да финансира най-малко разходите за персонал и режийните разходи на организацията за управление на туристическите райони.

- Обяснението на необходимостта от преобладаващото публично финансиране е свързано с коментираните вече въпроси за третирането на колективния маркетинг като публично благо и за т.нар. гратисчийство. По принцип публичните блага се финансират с публични средства, генерирани чрез данъчната система. Ако се разчита изключително на частни средства е очевиден рискът някои да плащат, а други не. Аналогична е ситуацията, ако се разчита изключително на средства от местните власти – някои общини може да плащат за дейности, които носят обща полза за целия район, а други – не.
- В зависимост от конкретните условия на страната финансирането от публичния сектор може да бъде от централното правителство, от регионалните власти, от местните власти или комбинация от тях. Наличните данни показват, че **в рамките на общественият сектор основният източник на финансиране е централното правителство, а в немалко случаи – и регионалните власти** – приносят на общините, туристическите сдружения и фирмите обикновено малък. Опитът на Гърция показва и доста скромна дял на средства от фондовете на ЕС.

За условията на България възможното финансиране е от централното правителство и/или от местните власти, тъй като регионалното ниво не разполага със собствени финансови ресурси и съответните компетенции. Държавното финансиране може да достига близо 100% в началния етап на функциониране на ОУТР с тенденция на постепенно намаляване, но не и отпадане. Финансирането от страна на местните власти може да бъде на принципа на ползите от туризма за всяка община (обема на туризма).

- В редица страни един от източниците на финансиране на организациите за управление на туристически райони са **туристическите такси и/или или**



**специални данъци и такси за реклама (маркетинг на дестинацията)** (САЩ, Канада, Хърватия, Швейцария). Основно предимство на подобни източници е, че те осигуряват стабилност и предвидимост на (част от) приходите на организациите и по-голяма независимост от политическата конюнктура и конкретни решения по държавния или местните бюджети. Данъкът (таксата) за реклама се налага не само на туристическите фирми, но и на други свързани с туризма дейности и са диференцирани в зависимост от ползите на съответния сектор (дейност) от туризма. Ставките са минимални и не създават значителна финансова тежест за бизнеса.

- В заключение, изводите по отношение на финансирането на ОУТР, показват, че е необходима малка, но същевременно радикална промяна в Закона за туризма – държавната подкрепа за ОУТР трябва да се превърне от потенциална възможност с неясни параметри в задължение и ангажимент. В противен случай цялата идея за туристическо райониране и организации за управление на туристическите райони е изложена на риск от пълно компрометиране.

### **1.5 Относно капацитета на ОУТР**

- Докладът на ОИСР поставя специален акцент върху капацитета на регионалните организации за управление на дестинациите, като предпоставка за успех на тяхната дейност. Той подчертава, че доброто формулиране на политиката не е достатъчно за постигане на желаните резултати; **за успеха на политиките от решаващо значение е прилагането (изпълнението), а това зависи от капацитета и ресурсите на организациите** (финансови, материални, човешки, знания, дори време) и тяхното използване. Същевременно опитът на Гърция показва, че неуспехът на опита за децентрализация на туристическия маркетинг и планиране на регионално ниво (над префектурите) се дължи на това, че той не е било подкрепен с необходимите организационно реструктуриране и подходящо обезпечаване с финансови и човешки ресурси.
- Докладът на ОИСР подчертава също, че **развитието (укрепването) на капацитета е важно за всички равнища, но е от критично значение за регионалното и локалното равнище**. Доколкото финансовите и материални ресурси са адресирани от предходни изводи (а в следващия раздел и препоръки), тук основният акцент трябва да се постави върху човешките ресурси.
- От гледна точка на човешките ресурси според доклада на ОИСР основните ограничители са **голямото текучество на персонала и дефицитът на служители със специално образование и експертиза в областта на туризма**, а според други източници – и **дефицитът на експертиза в областта на туризма сред членовете на управителните органи** на организациите. Към това трябва да

се добави и специфично „българско“ ограничение, а именно крайно ограниченият опит в управлението на дестинации, по-специално на регионално ниво.

- Тези изводи предполагат **програмата за реализация на Концепцията за туристическо райониране на България да включва и компонент за развитие на капацитета, по специално за развитие на човешките ресурси**, която да акцентира върху подбора на персонала (изисквания за специално образование и опит за длъжностите, за които то е критично) и програма за обучение (повишаване на квалификацията).

### **1.6 Относно приложимостта на чуждия опит**

- Наблюдава се голямо разнообразие в институционалната организация на туристическата политика на различните страни. Съществува приблизително един и същ набор от функции на държавата (туристическата администрация) и туристическите организации. **Различията между страните се проявяват предимно в разпределението на тези функции между органите на администрацията и туристическите организации (организациите на дестинациите), както и между различните пространствени равнища.** Това разнообразие е валидно и по-конкретно за регионалните организации за управление на дестинациите (особено от гледна точка на правна форма, функции, финансиране и др.)
- Наред с това **организационните структури не са статични**, те често се променят
- В този смисъл **няма универсален, общоприложим модел**. Когато се изследват моделите на други страни и се извличат поуки от техния опит, **трябва да се обръща внимание на националния контекст** и на неговото влияние. В това отношение са важни два момента: 1) трябва да се отчетат специфичните условия на средата, в която са се развили съответните модели и практики и 2) тези модели и практики трябва да се адаптират към контекста на страната, в която ще се прилагат. Рисковано е да се копират директно модели от други страни, без да се отчитат условията за тяхното формиране и функциониране или те да се трансферират без съобразяване със специфичните местни условия („адаптиране, а не копиране).

## **2. ДИСКУСИОННИ ВЪПРОСИ И ВЪЗМОЖНИ ПРОМЕНИ В ЗАКОНА ЗА ТУРИЗМА**

### **2.1 Правна форма на ОУТР**

Законът за туризма не посочва изрично правната форма на ОУТР (юридическо лице по Търговския закон, юридическо лице по Закона за юридическите лица с нестопанска цел и пр.), което може да поражда неяснота сред заинтересованите. От гледна точка на класификацията на формите на организациите за управление на дестинациите на СОТ ОУТР по Закона за туризма е най-близко до „партньорство между публични органи обслужвано от общо звено за управление“. Макар че се предвижда включването и на други членове, имплицитно е ясно, че основни актьори (заинтересовани) при формирането на ОУТР са местните власти (това е ясно и поради факта, че местните власти са единствените субнационални публични власти със съществени компетенции и ресурси в сферата на туризма според гл. II от Закона за туризма).

Анализът на чуждия опит, показва че такъв е бил подходът в редица страни (създаване на регионалната организация за управление на дестинацията със Закона за туризма, без да се посочва изрична правна форма). Главната разлика с българската ситуация е, че в тези страни в повечето случаи се създават конкретни организации, т.е. те се назовават поименно в самия закон. В българския случай, поради неяснотата за конкретния брой и териториален обхват на туристическите райони, това решение е оставено за по-късен етап (заповед за министъра по чл. 16). Прецеденти за подобна правна форма има и в България – например Българският институт по стандартизация по Закона за националната стандартизация (2006 г.), който определя основната функция на БИС (национален орган по стандартизацията) и посочва че той е юридическо лице, което не разпределя печалба (чл. 6), след което описва по-подробно неговото устройство и управление. Друг пример са общинските предприятия, регламентирани по Закона за общинската собственост (чл. 52-55), който определя основната функция на ОП, начина на създаване, устройството, основните дейности и др., регионалните сдружения за управление на отпадъци по Закона за управление на отпадъците (чл. 23-24).

Важното е, че законът за туризма дефинира изрично ОУТР като „юридически лица, които се учредяват и регистрират по реда на този закон“, описва основните параметри на ОУТР и посочва изрично правото им да осъществяват „стопанска дейност, която подпомага, допълва или съпътства основния им предмет на дейност“ (чл. 19 ал. 1) и ги определя изрично като възможни бенефициенти на фондовете на ЕС и други програми (чл. 19 ал. 2).

В закона за туризма се посочва изрично, че ОУТР работят „в интерес на членовете си и в обществен интерес“, но липсва изричен текст, който да урежда формирането и разпределянето на печалба. Както показва анализът на международния опит организациите за управление на дестинациите, независимо от тяхната форма, са изключително от типа на неразпредящи печалба организации (non-profit organisations), които работят в обществена полза. При нормативното уреждане на подобни организации в България се установяват изрични текстове, които посочват че тя „няма за цел да формира и не разпределя печалба“ (регионални сдружения по Закона за управление на отпадъците) или че „не разпределя печалба“ (Български институт по стандартизация по Закона за националната стандартизация“.

Трябва да се подчертае, че въпреки привидно необичайния ѝ характер правната форма на ОУТР не е предизвикала специални коментари и въпроси при консултирането със заинтересованите, благодарение на ясното ѝ и аргументирано представяне и допълнителните пояснения.

#### **Препоръки за промени в закона за туризма:**

- В чл. 17 на ЗТ да се добави нова алинея 5 с текст «Организациите за управление на туристическите райони не разпределят печалба».
- Не са необходими промени свързани с уточняването на правната форма на ОУТР; достатъчни са само разяснения при разпространението и прилагането на концепцията и програмата

## **2.2 Състав на членовете на ОУТР**

Съставът на членовете на ОУТР описан в чл. 16 ал. от Закона за туризма поражда някои опасения, които се нуждаят от тълкуване.

1) Законът изисква членовете на ОУТР да бъдат институции и организации, **чието седалище или място за извършване на дейността е на територията на туристическия район**. Тъй като районите разделят редица области, възниква въпросът дали областните управители може да членуват в 2 или повече района. Това е важно, доколкото те са отговорни за координацията на различни дейности в територията на областта, по-специално за разработването на планови документи, които засягат и туризма.

От текста на закона става ясно, че **критерият за допустими членове не е само седалището, но и мястото на извършване на дейността (териториалния обхват на дейността)**

Областните управители и съответните администрации са отговорни за цялата територия на областта, респ. мястото на осъществяване на дейността е цялата област. При това тълкуване няма пречка те да членуват в повече от 1 ОУТР. Смятаме, че това е валидно и за други организации, които осъществяват дейността си в повече от един район. Прецедент в българското законодателство се открива например в състава на членовете на общото събрание на регионалните сдружения за управление на отпадъците: „Областният управител, а ако съответният регион попада на територията на две или повече области – техните областни управители, участват в общото събрание на регионалното сдружение без право на глас.

Подобен въпрос може да се постави и по отношение на други организации, които може да имат различен и по-широк обхват на дейността в сравнение с териториалния обхват на туристическите райони (напр. регионалните сдружения с наименование «Тракийски туристически район», «Софийски туристически район» и др.). Законът не създава пречка за това те да членуват в повече от една ОУТР.

2) По същата причина може да възникне опасение, че национални институции (министерства и др.), не биха могли да членуват в ОУТР поради това, че седалището им е в София, макар че дейността им е важна за туристическото развитие. На първо място, не е логично национални институции, особено министерства, да членуват в регионални организации, особено ако това е доброволно. На второ място важните за туризма национални институции са представени в Националния съвет по туризма и именно там е подходящата им позиция. Не на последно място много от министерствата и други ведомства имат деконцентрирани структури в областите, които биха могли да членуват в ОУТР.

3) Текстът на чл. 17 ал. 3 изключва от членство в ОУТР на **отделни фирми**. Този въпрос е бил обект на обсъждане в публичните дискусии, както и в някои интервюта. Изразените мнения са контрастни, но преобладава мнението да не се допуска членство на отделни фирми.

Основен **аргумент за** това да не се допускат фирми като индивидуални членове е улесняване на финансирането (членски внос), който става неактуален при възприетия подход на силна държавна финансова подкрепа за ОУТР.

Аргументите срещу членуване в ОУТР на отделни фирми са много повече:

- Не е целесъобразно да се насърчава участието на голям брой индивидуални фирми в ОУТР (като членове, а не като потребители на неговите дейности и услуги, напр. при съвместни маркетингови кампании) – участието на бизнеса се осигурява чрез неговите сдружения;
- Членството на отделни фирми може да доведе до «изкривяване» на дейността на ОУТР в тяхна «користна» полза;

- Някои от браншовите туристически сдружения се опасяват от «загуба на членска маса», т.е. от това техните членове да станат членове на ОУТР и съответно да се откажат от членство в браншовата организация;
- Туризмът е сектор, доминиран от малките (и микро) предприятия. В някои райони (особено черноморските) броят на туристическите фирми е огромен и ако те пожелаят да станат членове, работата на органите за управление на ОУТР става невъзможна (особено Общото събрание);
- В хода на дискусиите е изяснено, че този въпрос е обсъждан многократно и продължително при разработването на действащия закон за туризма от 2013 г. и тези дискусии са довели до сегашния законов текст.

**Резултатите от осъщественото консултиране със заинтересованите, показват че на този етап е целесъобразно да се прекрати дискусиата по възможността за пряко членство на фирми в ОУТР.** Подновяването на дискусиата по тази тема лесно може да се превърна в «препъни-камък» и да блокира прилагането на Концепцията.

Същевременно не са без основание опасенията от изключване на някои съществени за туристическото развитие на района актьори (напр. летища, авиокомпаниии, оператори на по-значими атракции и др.). Практиката на други страни показва, че в някои случаи те са преки членове на организацията за управление на дестинациите на национално и регионално ниво. Но няма пречка с тях да се осъществява партньорство и без те да са членове на ОУТР.

От анализа на чуждия опит като интересен и подходящ пример може да се посочи Хърватия: всички фирми, които получават ползи от туризма, са задължително членове на местните туристически сдружения, а в областните сдружения членуват местните сдружения.

#### **Препоръки за промени в Закона за туризма:**

- Не са наложителни промени в чл. 17 ал. 3 на Закона за туризма

#### **Препоръки за други действия:**

- На по-късен етап, след наблюдения върху процеса на формиране и реално функциониране на ОУТР е възможно да се обмисли възможността за допускане на големи и важни актьори от бизнеса като членове на ОУТР. Това предполага много конкретно и прецизно дефиниране на тези актьори.

### **2.3 Учредяване на ОУТР: Доброволно или задължително (автоматично) членство на общините**

Подходът към учредяването на ОУТР и по-специално за това дали общините да стават техни членове автоматично и задължително или процесът да бъде добровolen е един от най-активно дискутираните. Същевременно в препоръките от консултирането със заинтересованите се посочва необходимостта в Програмата за реализация на Концепцията за туристическо райониране да се обмисли по-задълбочено автоматичното включване (членство) на общините в ОУТР доколкото то има не само предимства, но и недостатъци и предполага сериозна промяна в Закона за туризма.

Разпоредбите на действащия закон предполагат доброволно включване на общините в ОУТР – съгласно чл. 22 е необходимо поне четири общини (и евентуално туристически сдружения) да учредят организацията, към която впоследствие могат да се присъединяват други общини от района.

Алтернативна възможност е общините, включени в териториалния обхват на туристическия район да стават автоматично и задължително членове на съответната организация за управление.

В хода на публичните обсъждания преобладават мненията в полза на автоматичното (задължително) членство. Същевременно анкетните проучвания показват силно изразени нагласи за доброволно включване на общините (както и на други заинтересовани) в ОУТР.

Като основни **предимства на задължителното (автоматично) членство** в ОУТР се посочват:

- Опасения, че ако се чака доброволно учредяване, то „няма да се случи“.
- Ускоряване на процеса на формиране на ОУТР (икономия на време за организиране на общините, осъществяване на консултации и пр. преди учредяването на ОУТР)
- Елиминиране на проблема с гратисчийството, т.е. ограничен брой общини „да плащат“ за осигуряване на ползи за целия район, респ. за всички местни общности
- Елиминиране на проблема с неравнопоставеността на общините в района – опасението, че ограничен брой общини, които са членове на ОУТР може да насочват нейната дейност само в своя полза

Аргументите **за запазване на съществуващия подход** (доброволно включване на общините като учредители и членове на ОУТР) са:

- Анкетното проучване показва **значителен потенциал за доброволно включване в ОУТР**. Близко половината от участвалите в анкетното проучване заинтересовани заявяват категорично готовност да се включат в ОУТР при доброволно членство – 44% от общините и 47% от другите заинтересовани. Наред с това около половината

от анкетираните заявяват, че е по-вероятно да се включат, но без да поемат категоричен ангажимент (51% от общините и 45% от другите заинтересовани). Въпреки че в реална ситуация не всички намерения се трансформират в реални действия, данните будят оптимизъм за формирането на ОУТР чрез доброволно сдружаване на общините.

- Анализът на резултатите от консултирането показва, че в основата на опасенията, че доброволното членство няма да се случи стои **скритото допускане, че ОУТР не се различават от съществуващите регионални туристически сдружения**, които разчитат силно на членски внос. При положение, че ОУТР имат значителна финансова подкрепа от държавата, тези опасения стават неоснователни
- Автоматичното (задължително) членство на общините ускорява процеса и пести време **само ако се изключи времето за подготовка на промяна в Закона за туризма, за неговото съгласуване и приемане от Министерския съвет и от Народното събрание**. При сегашната политическа ситуация в България най-оптимистичната оценка за продължителността на този процес е 7-8 месеца, при допускането, че срещу тази промяна няма съществена съпротива. При наличие на съпротива продължителността на процеса е непредвидима, но може да отнеме няколко години или предложението да бъде отхвърлено. Времето за учредяването на ОУТР според разпоредбите на действащия закон е между 6 и 10 месеца.
- Въвеждането на автоматично (задължително) членство на общините е **радикална промяна в подхода** към учредяването на ОУТР и техния членски състав и **предполага цялостна и вероятно съществена ревизия на редица текстове на Закона за туризма**, по-специално в раздел II и раздел III от гл. III (управление, учредяване, устройство, бюджет). Например, ако се приеме задължително членство е целесъобразно размерът на членския внос или най-малкото принципите при неговото определяне да бъдат записани в самия закон.
- Въвеждането на автоматично (задължително) членство на общините е **радикална промяна в подхода към учредяването на ОУТР и може да предизвика съществена съпротива и съответно сериозно забавяне и дори блокиране на процеса на формиране на ОУТР**. То би могло да се интерпретира като груба намеса в местното самоуправление. Наред с това общините трябва да поемат задължително финансови ангажименти (членски внос), което е проблем за по-малките общини със слабо развит туризъм, които не получават съществени ползи от туристическото развитие или дори нямат интерес към него.
- Имайки пред вид възможната съпротива при консултирането (по-специално в становищата и интервютата на експерти) се подчертава **необходимостта от допълнително обсъждане** на този подход с общините (НСОРБ) и други ключови актьори (напр. народни представители, експерти в областта на туризма, публичната



администрация, местното самоуправление и др.) **въз основа на по-пълна информация** в сравнение с публичните обсъждания на Концепцията за туристическо райониране.

- **Възможната силна съпротива не е илюзорна.** В хода на консултирането с експерти е изяснено, че при подготовката проекта за Закона за туризма от 2013 г. е разработен и обсъден вариант със задължително членство на общините. По този вариант е имало сериозни възражения от страна на Националното сдружение на общините в Република България, поради което той е отпаднал.
- Не на последно място, анализът на резултатите от консултирането със заинтересованите показва, че има известна неяснота при интерпретацията на „задължителното включване“ на общините. Необходимо е да се направи ясно разграничение между **принадлежността на общината към съответния туристически район** (която е „автоматична“ и задължителна по смисъла на чл. 16 ал. 1, т.е. заповедта на министъра, определяща териториалния обхват на туристическите райони) и **членството на общината в организацията за управление на туристически район** (което според действащия закон е доброволно)

В допълнение на представената аргументация за и против задължителното членство на общините в ОУТР може да се представят някои контрастни примери за уреждане на въпроса в други сфери.

1) Сдруженията на общините (национално и регионални) по Закона за местното самоуправление и местната администрация са на доброволен принцип. Независимо от това, на Националното сдружение на общините са дадени сериозни права при представяне на интересите на неговите членове пред държавните органи, в т.ч. при разработване на законодателство и при изготвяне на държавния бюджет. Единственото изискване, за да се признае сдружението за национално е в него да членуват поне 2/3 от общините в страната (Закон за местното самоуправление и местната администрация, чл. 9). Финансовото натоварване от участието на общините е значително (1 лв. на жител). НСОРБ е създадено през 1996 г. Само една година след това то постига необходимия според закона праг (2/3), а към момента в него членуват всички български общини.

2) Регионалните сдружения за управление на отпадъците по Закона за управление на отпадъците (2012 г.) се създават в границите на региони, определени от Националния план за управление на отпадъците, приет от Министерския съвет (чл. 49 ал. 9). По такъв начин се създават регионални системи за управление на отпадъците, които включват регионални депа и/или съоръжения за третиране на отпадъци (чл. 23 ал. 1), чиято цел е ефективното събиране, транспортиране и третиране на отпадъците .... чрез участие на

общините (чл. 23 ал. 2). За включването на община в регионалното сдружение се изисква решение на общинския съвет (чл. 24 ал. 2). Допуска се община да се включи в регионално сдружение на друг район, ако това не осуетява създаването или функционирането на регионалното сдружение и регионалната система за управление на отпадъците в собствения ѝ регион и при наличие на положително становище на двете регионални сдружения и на РИОСВ (чл. 24 ал. 3). В закона не е записано изрично, че членството на общината е задължително, но на практика то е такова, като се имат пред вид например разпоредбите, че финансиране на проекти от национални публични източници и от фондовете на ЕС е възможно само след създаването на регионално сдружение (чл. 24 ал. 9) или че община, която откаже да участва, предизвика забавяне, осуети създаването или функционирането на регионално сдружение и/или на регионална система за управление на отпадъците заплаща вредите и пропуснатите ползи на всички останали общини от съответния регион. (чл. 24 ал. 11).

Основният въпрос във връзка с практически задължителното членство в регионалните сдружения за управление на отпадъците е, дали колективният маркетинг на дестинацията е тъждествен и със същата тежест както управлението на отпадъците (което засяга здравето и живота на всички жители на страната).

Един от аргументите в полза на задължителното членство може да отпадне с минимална промяна в текста на закона. Това е минималният брой на общините-учредители, който според чл. 22 т. 2 е четири. Тъй като броят на общините в отделните райони варира в много широки граници, е възможно този минимален праг да се допълни с изисквания за минимален относителен дял от общия брой на общините и от обема на туризма (измерен например чрез реализираните нощувки). Същевременно е препоръчително процесът на учредяване на ОУТР да се стартира без да се изчаква приемане на измененията в Закона за туризма, тъй като това ще доведе до забавянето му.

### **Препоръки за промени в Закона за туризма:**

- Не се препоръчва промяна на Закона за туризма с оглед въвеждането на задължително членство на общините в ОУТР
- Чл. 22 т. 2 от Закона за туризма да се измени както следва: „най-малко една четвърт от общините в съответния туристически район, в които се отчитат най-малко една четвърт от реализираните нощувки в места за настаняване, но не по-малко от четири общини“.
- В чл. 22 да се добави нова т. 3 със следния текст: Реализираните нощувки места за настаняване се отчитат по последните годишни данни на Националния статистически институт.

- Предложената промяна не изисква допълнителни изменения. Според чл. 24 ал. 3 към заявлението за откриване на процедура за учредяване на ОУТР се прилагат документи, удостоверяващи, че членовете на учредителния комитет отговарят на изискванията. Един от тези документи е справка за броя и относителния дял на общините-учредители от всички общини в района и за броя на реализираните нощувки и относителния им дял от всички нощувки в района.

#### **Препоръки за други действия:**

- Процесът на инициране и учредяване на ОУТР да започне без да се изчаква промяна на Закона за туризма по отношение на минималния брой общини-учредители.
- Чрез системата за мониторинг на прилагането на Програмата Министерството на икономиката и енергетиката да следи процеса на учредяване на ОУТР. Ако към края на първото шестмесечие от стартирането на процеса не е постигната целевата стойност за подадени заявления на учредяване и/или ако към края на втората година не е постигната целевата стойност за броя учредени ОУТР и за броя на техните членове може да се пристъпи към обсъждане на възможността за въвеждане на задължително членство на общините в ОУТР и подготовката на съответни законодателни промени.

## **2.4 Промени в броя и териториалния обхват на туристическите райони**

Районите, които се използват за целите на политиката и управлението трябва да бъдат стабилни във времето. От друга страна промените в туристическото развитие, в разбиранията за туристическите райони и дестинации, самото функциониране на организациите за управление на туристическите райони може да налагат промени в териториалния обхват на районите. Така че туристическите райони по Закона за туризма трябва да отговарят на две конфликтни изисквания по отношение на териториалния им обхват: стабилност и гъвкавост

Този въпрос не е третиран в действащия закон за туризма. Практиката показва, че той се решава чрез въвеждането на минимален срок, в който броят и териториалният обхват не могат да бъдат променяни. Например в Регламента за създаването на единна класификация на териториалните единици – NUTS (№ 1059/2003) е записано, че промени в териториалните единици може да се правят не по-често от веднъж на три години, освен ако в страната членка не са осъществени много съществени промени в административно-териториалното устройство.. Подобен подход е прилаган и към броя и обхвата на районите за целенасочено въздействие по Закона за регионално развитие от

1999 г., които са определяни от Министерския съвет. В отделна наредба към ЗРР е регламентирано изискването за стабилност на районирането за целия планов период (7 години), но с допустима възможност за промяна след третата година, като са посочени и изискванията и основанията за промяната (годишен доклад на министъра за изпълнението на националния план за регионално развитие). В по-късните варианти на закона (2004, 2009) това ограничение е отпаднало, тъй като районите за целенасочено въздействие се определят в областните стратегии за развитие (които са със 7 годишен времеви хоризонт).

Конкретният минимален срок за промяна в териториалния обхват на районите е дискуссионен, но е приемливо той да не е твърде продължителен, особено в началния етап на формиране и функциониране на ОУТР.

Критичните елементи, които изискват относителна стабилност са броят и териториалният обхват на районите. Промяна в седалището на ОУТР или в наименованието на районите не поражда сериозни промени и не следва да бъде ограничавана.

#### **Препоръки за промени в Закона за туризма**

- В чл. 16 да се създаде нова алинея (5) със следния текст: Броят и териториалният обхват на туристическите райони се променя по реда на тяхното обявяване, но не по-често от веднъж на три години»

## **2.5 Специализация на туристическите райони**

Законът за туризма не предвижда изрично регламентиране на специализацията на туристическите райони – тя не е включена в елементите, които се определят със заповед на министъра по чл. 16 ал. 3 и 4. Възниква въпросът дали тя трябва да бъде регламентирана и «фиксирана».

Консултирането със заинтересованите показва, че съществуват опасения от «фиксирана» специализация на туристическите райони – интерпретацията на немалко заинтересовани е, че ако определен вид туризъм не е записан в специализацията, той не може да се развива и маркетира.

Определената специализация трябва да се интерпретира като «консултативен документ», ориентир, отправна точка за разработване на регионалните стратегии от ОУТР и други планови документи. Нейният смисъл е да открие спецификата на района, да покаже как се вижда облика на района „отвън” – никой не иска, а и не може да

ограничи общините и други местни актьори да развиват други видове туризъм, освен изрично записаните в специализацията.

Поради това не е целесъобразно специализацията на туристическите райони да бъде регламентирана (фиксирана).

### **Препоръки за промени в Закона за туризма**

- Не са необходими промени в Закона за туризма във връзка със специализацията на туристическите райони

### **Препоръки за други действия:**

- Необходимо е МИЕ да дава ясни и точни разяснения за същността и смисъла на специализацията на туристическите райони
- Въпросът за специализацията да се адресира изрично в предложената разяснителна кампания

## **2.6 Маркетингови наименования на туристическите райони и на организациите за управление на туристическите райони**

Законът за туризма изисква наименованията на туристическите райони да бъдат обявени в заповедта на министъра по чл. 16. Също така той изисква в наименованието на организацията да се включва „туристически район“ (чл. 21 ал. 3).

Възниква въпросът дали предложените наименования на районите и на ОУТР може и трябва да се използват в бъдещата маркетингова дейност. Отговорът е по-скоро не:

- При зададените изисквания за наименование на ОУТР то ще звучи тромаво, бюрократично и неатрактивно. Широко разпространена практика в други страни е организациите за управление на дестинациите да търсят и използват по-атрактивни наименования, което често води и до промяна в официалното наименование на организацията (напр. Английският туристически борд се преименува във VisitEngland).
- По отношение на наименованията в хода на консултирането са търсени предложения за по-атрактивни маркетингови наименования на туристическите райони. Предложенията са малко на брой и разнопосочни, което доказва необходимостта от по-задълбочено разработване на тази материя, както и тестване на различните варианти чрез количествени и качествени методи. Целесъобразно е решаването на този въпрос да се остави за решаване от ОУТР в рамките на техните дейности по разработване на маркетингова стратегия и брандиране на района.

### **Препоръки за промени в Закона за туризма**

- Не са необходими промени в Закона за туризма във връзка с наименованието на туристическите райони

### **Препоръки за други действия:**

- Определянето на маркетинговите наименования на туристическите райони, както и на организациите за управление на туристическите райони да се остави за решаване от ОУТР в рамките на техните дейности по разработване на маркетингова стратегия и брендиране на района

## **2.7 Подрайони и изнесени офиси на ОУТР**

Законът за туризма не третира въпроса за подрайоните и свързания с тях въпрос за изнесени офиси (подразделения) на ОУТР. Този въпрос е коментиран, макар и не много интензивно, при публичните обсъждания, по-специално в районите, които са големи по размер (Дунав, Стара планина) или се смята, че съществува противоборство между различни части на района (Рила и Пирин).

Идеята за изнесени офиси в подрайоните се подкрепя именно с аргумента, че по-този начин се адресира проблема с големия размер на някои райони и се тушират възможните вътрешни конфликти.

Аргументите срещу изнесените офиси в подрайоните са:

- Не е ясно какви дейности ще осъществяват тези офиси (освен „близка“ координация със заинтересованите и смекчаване на евентуални вътрешни напрежения между отделни части на района). В съвременния свят на информационните технологии е малко вероятно координацията със заинтересованите да предполага те често да пътуват до седалището на ОУТР.
- Създаването на изнесени офиси означава неминуемо увеличаване на разходите за функциониране на ОУТР и на неговия персонал. Ако те бъдат изрично предвидени само за някои райони това би означавало неравноправно третиране на ОУТР от гледна точка на разпределението на държавните средства.

Не на последно място, законът за туризма предвижда организационната структура на ОУТР да се определя от нейния управителен съвет (чл. 38 ал. Т. 6). Именно управителните съвети на съответните ОУТР могат да решат въпроса най-ефективно с оглед на конкретните нужди в конкретния район. Това обаче трябва да става в рамките на определената сума на държавното финансиране. Т.е. ОУТР са свободни да вземат

решение за създаване на изнесени офиси, но това ще бъде за сметка на други техни разходи.

### **Препоръки за промени в Закона за туризма**

- Не са необходими промени в Закона за туризма във връзка с туристическите подрайони и формирането на изнесени офиси на ОУТР в тях

### **Препоръки за други действия:**

- Решението за създаване на изнесени офиси да се вземе от управителните съвети на съответните ОУТР, в зависимост от конкретните нужди и възможности на всеки туристически район
- При разпределянето на държавното финансиране между ОУТР Министерството на икономиката и енергетиката да не се съобразява с наличието на изнесени офиси

## **2.8 Дейности на ОУТР**

Оценката на разходите за функциониране на ОУТР, в т.ч. и за необходимия брой на персонала, предполага изясняване на обхвата на тяхната дейност.

Според **Чл. 15.** (1) на Закона за туризма «територията на страната се разделя на обособени територии - туристически райони, с **цел** формиране на регионални туристически продукти и осъществяване на регионален маркетинг и реклама», а според **Чл. 17.** (2) «Организациите за управление на туристическите райони (ОУТР) ... извършват дейности, свързани с формиране на регионални туристически продукти и осъществяване на регионален маркетинг и реклама на определена територия - туристически район». Цитираните извадки показват, че Законът за туризма ясно определя функциите на Организациите за управление на туристическите райони, както и самата цел на създаване на туристическите райони: маркетинг и развитие на регионални туристически продукти. Като се има предвид, че в маркетинга се включва самото създаване на туристически продукти, то целта на ОУТР, както и функциите и дейностите им се свеждат до маркетинга на районите. Същевременно, не трябва да се пропуска важната функция на ОУТР, присъща на организациите на дестинациите организации, по координиране и насочване на дейността на заинтересованите страни в обхвата на дестинациите/районите и инициативата им за създаване на подходяща среда за туристическото развитие на съответните територии.

Дейностите на ОУТР се определят в чл. 18 от Закона за туризма, както следва:

**Чл. 18.** (1) Организацията за управление на туристическите райони се създават за следните дейности:

1. разработване и прилагане на маркетингова стратегия на туристическия район в съответствие с националната маркетингова стратегия;
2. изработване на лого и слоган на туристическия район;
3. организиране провеждането на маркетингови изследвания и проучвания на туристическия поток в туристическия район и на анализи и прогнози за туристическото развитие;
4. осъществяване на дейности по изграждане на бранд, връзки с обществеността и реклама на туристическия район;
5. организиране и подпомагане дейността на туристическите информационни центрове в района;
6. разработване и прилагане на стратегия за развитие на туризма, продуктови стратегии и годишни планове за развитие на туризма на територията на туристическия район в съответствие с Националната стратегия за устойчиво развитие на туризма;
7. подпомагане дейността на областните управители и кметовете на общини при реализацията на стратегии и програми за развитие на туризма чрез становища и предложения;
8. подпомагане кметовете на общини при изпълнението на задълженията им по този закон;
9. реализиране на проекти по програми на Европейския съюз;
10. създаване и поддържане на база данни за туризма в района - част от Единната система за туристическа информация;
11. осъществяване обмен на информация, стандарти и добри практики;
12. провеждане на дейности по обучение и повишаване качеството на туристическите услуги;
13. подпомагане разработването, въвеждането и прилагането на доброволни системи за оценяване качеството на туристическите услуги и устойчивото развитие на туристическия район.

Същевременно в Чл. 19 (1) се дава право на ОУТР „да извършват и друга стопанска дейност, която подпомага, допълва или съпътства основния им предмет на дейност“.



При анализа на дейностите, се забелязват някои **припокривания, неточности и непълноти**, а именно:

- Общата стратегия за развитие на туризма в района (т. 6) трябва да предхожда маркетинговата стратегия (т. 1)
- Маркетинговата стратегия трябва да включва и брандингова, и рекламна стратегия, т.е. т. 1, 2, и 4 до голяма степен се припокриват;
- Изследванията и информацията, необходими както за маркетинговата, така и за общата туристическа стратегия на района, могат да се обединят в една точка, вместо т. 3 и т. 10;
- В т. 5, организацията и подпомагането на дейността на туристическите информационни центрове в района не е специфицирана - дали става въпрос за методическа, информационна или друга помощ. Формално взаимоотношенията на ОУТР с ТИЦ на територията на района не са уредени в закона;
- Не е изрично посочена координацията между заинтересованите страни, както и със сателитните на туризма индустрии (културни институти, търговски камари, и др.) с цел интегриран маркетинг на туристическите райони;

При публичното консултиране със заинтересованите въпросът за функциите на ОУТР не е предизвикал сериозна дискусия, тъй като се приема, че разписаните в закона дейности, заедно с предложени допълнения, са достатъчно пълни и подробно описани. Конкретните въпроси и критичните коментари, изразени от ограничен брой участници в срещите, засягат:

- *Дали ОУТР ще могат сами да реализират на пазара своя регионален продукт, доколкото за разработените продукти по операция 3.2 на ОПРР има ограничен интерес от туроператори? В същото време на някои от срещите, заинтересованите страни изразяват безпокойство, че ОУТР може да конкурира самите туристически фирми – туроператори и туристически агенти. Има обаче и туроператори, които смятат, че местният продукт трябва да се развива от местни туроператори, а външните да го получават от и договарят с тях.*

Законът за туризма в Чл. 61 (2) регламентира, че „Туроператорска и/или туристическа агентска дейност на територията на Република България се извършва от регистрирано по този закон лице, с изключение на случаите по чл. 62, което е търговец по смисъла на Търговския закон или юридическо лице, което има право по силата на друг закон да извършва стопанска дейност“. Това означава, че няма ограничения, ако ОУТР изпълнят изискванията за регистрация, да могат да извършват туроператорска и/или туристическа агентска дейност.

- *ОУТР да могат да влияят върху законодателството*

ОУТР не могат да имат законодателна инициатива, но могат да влияят върху законодателството с предложения, становища и пр. чрез компетентните органи. Може изрично да се запише като тяхно право да участват в обсъждането на проекти за създаване, изменение, допълнение или отмяна на нормативни актове, свързани с развитието на туризма. Подобна промяна обаче не е толкова наложителна, като се имат пред вид разпоредбите на други части на Закона за туризма, по-специално за Националния съвет на туризма. ОУТР са членове на Националния съвет (чл. 7 ал. 2 т. 5). В чл. 8 ал. 1 са предвидени подобни дейности, по-специално в т. 1 (Националният съвет „прави предложения до министъра на икономиката и енергетиката за създаване, изменение, допълнение или отмяна на нормативни актове, свързани с развитието на туризма“).

- *Какъв характер ще имат разработваните документи на ОУТР – задължителни за членовете или не?*

Тъй като стратегическите документи на туристическия район, включително маркетинговата стратегия на района, както и годишните планове за дейността на ОУТР и отчетите за изпълнението им, се приемат от Общото събрание (Чл 34. (1), т. 4 и т. 5), то тези документи са задължителни за всички членове на ОУТР. Не са необходими други промени в закона.

### **Препоръки за промени в Закона за туризма:**

- Процесът по създаване на ОУТР може да започне и без промени в чл. 18 на Закона за туризма. Включените в Чл. 18 (1) дейности, макар и с неточности и непълноти, са достатъчно детайлни и изчерпателни, за да позволят нормалното функциониране на ОУТР при ясен обхват на дейността.
- При бъдещи промени на Закона за туризма да се предвиди редакция и допълване на дейностите на ОУТР, посочени в Чл. 18 (1), както следва:

**Чл. 18.** (1) Организацията за управление на туристическите райони се създават за следните дейности:

1. организиране провеждането на маркетингови изследвания и проучвания на туристическия поток в туристическия район, и на анализи и прогнози за туристическото развитие на района, включително създаване и поддържане на база данни за туризма в района - част от Единната система за туристическа информация;
2. разработване и прилагане на стратегия за развитие на туризма, продуктови стратегии и годишни планове за развитие на туризма на територията на

туристическия район в съответствие с Националната стратегия за устойчиво развитие на туризма и другите стратегически документи на регионално и общинско ниво;

3. разработване и прилагане на маркетингова стратегия на туристическия район в съответствие с националната маркетингова стратегия;
4. осъществяване на дейности по изграждане на бранд, връзки с обществеността и реклама на туристическия район, включително и изработване на лого и слоган на туристическия район;
5. осигуряване на подкрепа и методическа помощ на своите членове при проучването, създаването, оперирането и дистрибуцията на техния туристически продукт/услуга;
6. осъществяване на координация между заинтересованите страни и своите членове с цел маркетинг на туризма и на сателитните на него индустрии в района;
7. организиране и подпомагане дейността на туристическите информационни центрове в района чрез методически насоки, предоставяне на информационни и рекламни материали, обмен на информация и др.;
8. подпомагане на дейността на областните управители и кметовете на общини чрез становища и предложения при разработването и реализацията на стратегии и програми за развитие на туризма, и при изпълнението на задълженията им по този закон;
9. Участие в разработването и изразяване на становища по стратегически планови документи, засягащи развитието на туризма в района;
10. подпомагане на общинските и областните власти в привличането на инвестиции в туризма и свързаните с него сектори и дейности;
11. обсъждане и изразяване на становища по проекти за създаване, изменение, допълнение или отмяна на нормативни актове, свързани с развитието на туризма;
12. реализиране на проекти по програми на Европейския съюз или по национални програми;
13. осъществяване на обмен на информация, стандарти и добри практики;
14. подпомагане разработването, въвеждането и прилагането на доброволни системи за оценяване на качеството на туристическите услуги и устойчивото развитие на туристическия район;
15. провеждане на дейности по обучение с цел повишаване качеството на туристическите услуги и повишаване на капацитета на управление на ОУТР;

#### **Препоръки за други дейности на МИЕ:**

- Да се дискутира с представителите на бизнеса възможността ОУТР да извършва туроператорска и/или туристическа агентска дейност и ако това не е приемливо да се запишат рестриктивни текстове при бъдещи промени в Закона за туризма;
- В Наредбата за единните стандарти и организацията на дейността на националната мрежа от ТИЦ по Чл. 58 (4) да се дефинират взаимоотношенията на ТИЦ с ОУТР, включително евентуално брандиране на районни ТИЦ.

## **2.9 Национална туристическа организация и отношения с**

### **Министерството на икономиката и енергетиката**

Анализът на чуждия опит показва, че България е до голяма степен уникална с това, че няма национална туристическа организация, която да е относително обособена от туристическата администрация (компетентното за туризма министерство), и която да осъществява функциите по националния туристически маркетинг. Съществуващите в другите страни национални туристически организации работят тясно с регионалните организации, координират тяхната дейност по управление и маркетинг на дестинациите и разработват бранд на страната, който осигурява „шапка“ („чадър“), под която да функционират субнационалните (регионални) брандове.

**Липсата на обособена Национална туристическа организация е посочена като основен дефицит** в редица мнения, особено в писмените становища и интервюта с експерти. Същевременно по искане на Министерството на икономиката и енергетиката в анкетното проучване със заинтересованите е включен изричен въпрос за създаването на НТО, резултатите по който са категорични – 79% от общините и 81% от другите заинтересовани подкрепят идеята за създаване на НТО. Всичко това показва, че формирането на ефективна система от организации за управление на дестинациите на много равнища изисква създаването на национална туристическа организация.

От друга страна, такава организация присъства в проектите на Закона за туризма до 2012 г. (държавно предприятие «Българска туристическа организация», което не разпределя печалба), на която се възлагат дейностите по националния маркетинг и реклама, в т.ч. и «координиране и взаимодействие с организациите за управление на туристическите райони при реализацията на националната маркетингова стратегия и разработването на маркетингови стратегии на туристическите райони». В неговия управителен съвет се предвижда да участват представител на министерството, на браншовите организации на хотелиерите и ресторантьорите и на туроператорите, както и един представител на ОУТР. Приходите се формират от субсидия от държавния бюджет, 10% от туристическия данък, 50% от глобите и санкциите по Закона за туризма, налагани от МИЕ, такси от туристическите фирми за участие в националните

щандове на международни и национални борси и изложения, собствена дейност и др. В последните варианти на проекта за закон и в окончателния проект тази организация е отпаднала, за което вероятно има основателни причини. Това и индикация че създаването на НТО с промяна в Закона за туризма едва ли ще бъде лесна задача, която може да се осъществи бързо.

При липсата на обособена национална туристическа организация, нейната роля естествено се изпълнява от Министерството, отговорно за туризма. **Макар че отношенията на МИЕ с ОУТР не са описани в компактен текст, те са достатъчно ясни.** Особено важно, че става въпрос не за субординация (ОУТР да са подчинени на МИЕ), а за регулиране, координация, подкрепа и контрол:

- Министърът е компетентен за ключови решения и действия по учредяването на ОУТР – откриване на процедурата за учредяване (чл. 23) след преценка на заявлението на учредителния комитет (чл. 24 ал. 5), съгласува със заявителите когато са повече от един възможността да подадат общо заявление (чл. 25 ал. 1). Намерението на тези разпоредби е да създадат единен подход към учредяването на ОУТР и да предотвратят хаос и неясноти при създаването му.
- С изрична заповед на министъра учредените ОУТР се вписват в Националния туристически регистър (Чл. 29 (2));
- Министърът одобрява промени в устава на ОУТР, приети от Общото събрание, и ги вписва в регистъра (Чл. 30 (1), (2));
- ОУТР се подпомагат от държавата (чл. 20 ал. 1). Министерството чрез своя бюджет предоставя държавните средства за подкрепа на ОУТР (чл. 43 ал. 2)
- Министерството на икономиката и енергетиката осъществява контрол върху дейността на ОУТР. Функцията на контролен орган е отредена на Министъра (чл. 2-ал. 2). Чрез представителя на министерството в контролния съвет на ОУТР се осъществява по-специално контрол върху законосъобразността и целесъобразността на разходите им чрез свой представител в контролния съвет (чл. 42). Подобен контрол е напълно оправдан - когато публични власти предоставят значителни финансови ресурси, те трябва да имат ефективен механизъм за контрол върху тяхното използване. Такава е практиката и в други страни.
- Министърът осъществява координацията и взаимодействия с ОУТР при реализацията на националната маркетингова стратегия и разработването на маркетинговите стратегии на туристическите райони (чл. 6 т.6) и осъществява надзор върху изпълнение на тяхната дейност (чл. 6 т. 16)
- ОУТР осъществяват своята дейност в съответствие с националната туристическа политика, провеждана от МИЕ (чл. 18 ал. 2)

- Всички ОУТР са представени в Националния съвет по туризъм, който е консултативен орган към Министъра, осигуряващ сътрудничеството и координацията в областта на туризма на национално ниво.

Друга идея, която е изразявана в процеса на консултиране, по-специално от експерти, е **сдружаването на ОУТР**. В екстремните си форми сдружаването има два ефекта: 1) в Националния съвет по туризъм да има само един представител на ОУТР (на неговото сдружение) и 2) сдружението на ОУТР да бъде основата за образуване на националната туристическа организация.

Сдружаването на организациите за управление на дестинациите е честа практика в други страни (често това са асоциации, включващи и местните организации), но в редки случаи подобни сдружения са ядрото на националната туристическа организация (както е например в Хърватия). Законът за туризма не поставя изисквания за сдружаване на общините, но дава изрична възможност за това чрез разпоредбите за компетенциите на Управителния съвет на ОУТР, който взема решения за участие и за прекратяване на участие в други организации (чл. 38 ал. 1 т. 11). Не е целесъобразно сдружаването да е задължително (аргументацията е подобна на тази за задължителното членство на общините в ОУТР), както и редуциране на представителството на ОУТР в Националния съвет до 1 член (последното е най-малкото преждевременно).

#### **Препоръки за промени в Закона за туризма:**

- Не са наложителни промени в Закона за туризма по отношение на отношенията и взаимодействието между Министерството на икономиката и енергетиката и ОУТР
- Не се препоръчва предлагане на създаването на обособена национална туристическа организация на този етап, тъй като това създава риск от забавяне или блокиране на процеса на учредяване. До формирането на НТО нейната роля се изпълнява от Министерството на икономиката и енергетиката, по-специално от дирекцията отговорна за маркетинговата дейност.
- Не са наложителни промени в Закона за туризма от гледна точка на сдружаването на ОУТР

#### **Препоръки за други действия на МИЕ:**

- Министерството и икономиката и енергетиката да обмисли възможността за създаване на Национална туристическа организация.

- Във връзка с това Министерството на направи анализ на причините за отпадане на текстовете за създаване на такава организация в действащия Закон за туризма и по-специално на тяхната валидност към настоящия момент.
- Във връзка с това Министерството да осъществи консултиране с ключови заинтересовани страни по необходимостта от и ограниченията за създаване на Национална туристическа организация, в т.ч. чрез Националния съвет по туризма.
- При подходящ повод МИЕ може да коментира възможността за сдружаване на ОУТР.

## **2.10 Категоричен ангажимент за държавно финансиране**

Законът за туризма предвижда възможността за държавна финансова подкрепа на ОУТР от бюджета на Министерството на икономиката и енергетиката при условия и по ред определени от министъра (43 ал. 2). Чуждият опит показва категорично, че публичният сектор е доминиращият източник на финансиране на организациите за управление на дестинациите, а в рамките на публичния сектор основен източник на финансиране на регионалните организации е държавата (централното правителство), в по-редки случаи – регионалните власти.

Предварителният вариант на Програмата, представен в процеса на консултиране, предвижда съществена държавна подкрепа (до 100% в първите години от функционирането на ОУТР) с постепенно намаляване през следващите години, но без пълно оттегляне на държавата. Преобладаващите мнения от консултирането са:

- Изразява се категорична подкрепа за значително държавно финансиране на дейността на ОУТР, без което тя няма да е ефективна, а и процесът на формирането им ще се забави или ще блокира
- Ангажиментът на държавата (МИЕ) трябва да бъде по-категоричен и това да се отрази в Закона
- Държавната подкрепа трябва да е доминираща (значителна), но не и 100%, тъй като това намалява отговорността и ангажимента на ОУТР и техните членове
- Държавната подкрепа може да се намалява с течение на времето и укрепване на организациите, но трябва да се запази на достатъчно високо ниво, за да могат ОУТР да се концентрират върху основната си дейност.
- Да не се допуска привилегироване чрез държавната подкрепа на районите, които са със силно развит туризъм.

Основните принципи на оформяне на държавната подкрепа за ОУТР са разгледани в раздел «Източници на финансиране». От гледна точка на евентуални законови промени е наложително **възможността за държавно финансиране да се трансформира в**

**ангажимент**, както и максимално бързо да се изготви **наредба (или друг документ) на Министъра на икономиката и енергетиката за условията и реда** на предоставяне на финансови средства от бюджета на Министерството на икономиката и енергетиката на ОУТР. Подходящо е този документ да бъде изготвен в кратки срокове за да се насърчи учредяването на ОУТР и да има готовност за предоставяне на финансови средства от следващата година.

#### **Препоръки за промени в Закона за туризма:**

- В чл. 43 ал. 2 от Закона за туризма да отпаднат думите «може да». С това ангажиментът за финансиране на ОУТР от бюджета на МИЕ става категоричен, без да се определят конкретните му параметри
- Да се изготви документ (като се прецени от правна гледна точка какъв е най-подходящият вид на документа) по Чл. 43 (2), с който се определят условията и реда за предоставяне на финансови средства от бюджета на Министерството на икономиката и енергетиката на ОУТР.

#### **Препоръки за други дейности на МИЕ:**

- В кратки срокове (не по-късно от 6 месеца) Министерството на икономиката и енергетиката да изготви документ, определящ условията и реда за предоставяне на финансови средства от бюджета на Министерството на икономиката и енергетиката на ОУТР
- С оглед насърчаване на процеса на учредяване на ОУТР и включването на по-голям брой членове при подходящи повод Министерството на икономиката и енергетиката да обявява публично намеренията си за по-твърд ангажимент за финансиране в закона и за работата по конкретните условия и ред за неговото предоставяне.



### **3. ПРОГРАМА ЗА РЕАЛИЗАЦИЯ НА КОНЦЕПЦИЯТА ЗА ТУРИСТИЧЕСКО РАЙОНИРАНЕ НА БЪЛГАРИЯ**

#### **3.1 Необходими дейности за формиране на ОУТР и график**

Необходимите действия за учредяване и стартиране на функционирането на ОУТР се разделят на две групи:

- 1) изрично изисквани от разпоредбите на закона за туризма – тяхната продължителност е оценена въз основа на конкретните срокове, заложи в законовите текстове
- 2) други дейности, които се препоръчват от експертния екип, в т.ч. при отчитане на предвижданите дейности на ОУТР по чл. 18 ал. 1 и на резултатите и препоръките от консултирането със заинтересованите – тяхната продължителност е оценена експертно, като са отчитани и изискванията за минимални срокове за възлагане на обществени поръчки по Закона за обществените поръчки.

Дейностите и графикът са разработени в два варианта:

- 1) При учредяване на ОУТР по реда на действащия закон за туризма
- 2) При автоматично учредяване на ОУТР чрез въвеждане на задължително членство на общините, попадащи в териториалния обхват на района

При разработване на времевия график са отчитани връзките между различните дейности, по-специално идентифициране на дейностите, чието завършване или съществен напредък е предпоставка за стартиране на други дейности. По този критерий дейностите може да се разделят също на две групи:

- 1) Дейности, които са зависими от приключването и напредъка на други дейности – това са предимно задължително изискваните от Закона за туризма действия по учредяването на ОУТР
- 2) Дейности, чието разполагане във времето не е зависимо от други дейности

При изготвянето на времевия график е отчетен също и актуалният политически контекст в България, по-специално очакваната оставка на правителството, управление от служебен кабинет и предстоящи парламентарни избори в началото на месец октомври (съответно липсата на ефективно функциониращо Народно събрание, най-малко до края на месец октомври).

Начален момент в графика е моментът на одобряване на Концепцията за туристическо райониране на България и Програмата за реализация на Концепцията от Министерството

на икономиката и енергетиката и публикуването на документите за официално обсъждане. Същевременно не е подходящо официалното обсъждане на концепцията да бъде през август, тъй като е вероятно то да бъде формално с вероятни негативни последици впоследствие. Поради това се препоръчва графикът да започне да се прилага от септември.

### **3.1.1 При учредяване на ОУТР по реда на действащия закон за туризма**

#### **1. Официално обсъждане на Концепцията (14 дни)**

Съгласно Чл. 16 (2) „Преди утвърждаването на концепцията по ал. 1 проектът се публикува на интернет страницата на Министерството на икономиката и енергетиката за обсъждане, като на заинтересованите лица се предоставя най-малко 14-дневен срок за предложения и становища по него“.

#### **2. Окончателно оформяне и публикуване на заповедта на Министъра по чл. 16 ал. 3 и 4 (5 седмици)**

- **Анализ на препоръките**, отразяване на приемливи и аргументирани препоръки – 7 дни;
- **Разговори със спорните общини**, които не приемат крайното решение за постигане на компромис и окончателно решение по териториалния обхват – 14 дни;
- **Окончателно оформяне на заповедта на Министъра** със съдържанието по чл. 16 ал. 3 и 4 - 7 дни;
- **Публикуване на заповедта на Министъра в Държавен вестник** – 7 дни.

#### **3. Инициране на процеса на учредяване на ОУТР (5 седмици)**

Законът за туризма не предвижда подобна стъпка, но тя е целесъобразна от гледна точка на мотивирането на заинтересованите и ускоряването на процеса. Тази стъпка включва няколко дейности, които може да се осъществяват паралелно:

- **Писмо на Министъра** на икономиката и енергетиката до ключовите заинтересовани предвидени като учредители на ОУТР (общини, туристически сдружения) – 7 дни;

Писмото на министъра трябва да включва информация за публикуването на заповедта и да прикани заинтересованите към активно участие в процеса на учредяване на ОУТР.

Писмото на министъра трябва също така да информира заинтересованите за възможните спешни промени в Закона за туризма (ако те са приемливи за МИЕ), които могат да

окажат пряко влияние върху учредяването на ОУТР (напр. промени в минималния брой общини за учредяване на ОУТР).

- **Разговори със съществуващи регионални туристически сдружения** (в т.ч. «туристически райони») по възможността да се пререгистрират и да поемат ролята на ОУТР, респ. да осъществяват необходимите консултации и координация с техните членове за осъществяване на необходимите дейности по учредяването на ОУТР – 14 дни;
- **Разговори с кметовете на общини, определени като седалища на туристически райони** по възможността те да поемат ролята на инициатори и координатори на заинтересованите за района – 14 дни.

Това е изрично и обосновано предложение от процеса на консултиране, което при съгласие и ангажимент на съответните кметове може значително да улесни и ускори процеса в отделните райони.

Разговорите с регионалните туристически сдружения и кметовете е подходящо да се организират под формата на съвместна среща.

#### **4. Процедура по учредяването според изискванията на Закона за туризма (общо минимум 6,5 месеца, максимум 11 месеца)**

Тази стъпка включва редица дейности, изрично изисквани по Закон, преобладаващата част от които се осъществяват последователно, а не паралелно.

- **създаване на учредителен комитет** - включва задължително представители на туристически сдружения, вписани в Националния туристически регистър, чието седалище е на територията на туристическия район и поне четири общини от територията на туристическия район (Чл. 22) – 14 дни (това е оптимистична оценка в случаите когато има нагласа за бързо учредяване на ОУТР сред достатъчен брой общини в района);
- **подготвяне на заявление с предмета на дейност и целите на ОУТР**, подписано от учредителите – 7 дни;
- **подготовка и прилагане на документи, доказващи съответствието с изискванията за учредителите** – 7 дни, паралелно с изготвянето на заявление;
- По искане на министъра на икономиката и енергетиката и в определен от него срок учредителният комитет може да бъде задължен да представи **допълнителни данни и документи** – 7 дни;
- Министърът на икономиката и енергетиката се произнася по заявлението на учредителния комитет в **30-дневен срок** от получаването му (в случай на нередности сокът започва да тече след отстраняването им);

- Съгласно Чл. 23 Министерът на икономиката и енергетиката със **заповед открива процедура** за учредяване на ОУТР: 1. въз основа на заявление от учредителен комитет по чл. 24, ал. 2; 2. чрез публично обявяване по реда на чл. 25, ал. 1. Заповедта за откриване на процедурата се обнародва в "Държавен вестник", в един централен всекидневник и в един местен вестник – **7 дни**;
- При отказ за откриване на процедура за учредяване на ОУТР **обжалването** по реда на Административнопроцесуалния кодекс пред Върховния административен съд е в **14-дневен срок** от уведомяването на учредителния комитет;
- **При постъпване на ново (второ) заявление** за откриване на процедура за един и същ туристически район министърът съгласува със заявителите възможността да подадат общо заявление, като ги уведомява, че в случай на непостигане на съгласие процедурата ще бъде открита по заявлението с по-голям брой учредители, а в случай че техният брой е равен - по заявлението с по-голям брой общини от територията на туристическия район. Министерът на икономиката и енергетиката изисква **съгласувателни становища** от заявителите по ал. 1 в **14-дневен срок** от постъпване на новото заявление. Срокът на съгласувателната процедура не може да бъде по-дълъг от 30 дни. В тези случаи 30-дневният срок за произнасяне от министъра по заявлението на учредителния комитет започва да тече след приключване на съгласувателната процедура. – 30 дни за съгласувателна процедура и 30 дни за окончателно произнасяне на министъра и издаване на заповед за откриване на процедура, както и 7 дни за публикуване на заповедта в Държавен вестник;
- изготвяне на проект на устав на ОУТР и други документи за учредителното събрание – **14 дни** (може да се осъществява паралелно с предходните дейности);
- публикуване на покана за учредяване на ОУТР (учредително събрание). **Учредителното събрание** се насрочва не по-рано от изтичането на **45 дни след публикуването на обявата**;
- При **липса на кворум** се насрочва ново заседание на събранието, което да се проведе не по-рано **от 20 дни и не по-късно от 30 дни** след датата на първото;
- Организацията за управление на туристически район се смята за възникнала от деня на вписването ѝ в предназначения за това регистър. Вписването на ОУТР в регистъра по ал. 1 се извършва със заповед на министъра на икономиката и енергетиката въз основа на писмено заявление, към което се прилагат документите по учредяването – **14 дни за одобряване и 14 дни за вписване**.

## **5. Подготовка и приемане на минимални промени в Закона за туризма във връзка с ОУТР (минимум 5 месеца)**

Предложените промени са минимални и е възможно процесът на формиране на ОУТР да започне преди тяхното приемане. С други думи промените в закона трябва да се разглеждат като паралелна дейност, която не ограничава осъществяването на другите необходими дейности по учредяването на ОУТР. Действията по приемането могат да започнат след изборите и формиране на ново правителство. Трябва да се подчертае, че оценката за продължителността на тази стъпка е силно оптимистична и се основава на минималните „технологични“ срокове на процедурата по приемане на закон.

Основните дейности са:

- Изготвяне на проект за изменение и допълнение на Закона за туризма – 1 месец
- Съгласуване с министерства и ведомства – 14 дни
- Решение на Министерски съвет – 14 дни
- Внасяне от Министерски съвет в НС – 14 дни
- Разглеждане на проекта в комисии на народното събрание – 1 месец
- Разглеждане на проекта на първо четене – 14 дни
- Отразяване на предложенията за промени – 14 дни
- Разглеждане на проекта за второ четене – 14 дни

## **6. Подготовка за осъществяване на държавното финансиране на ОУТР (4 месеца)**

Тази стъпка включва две дейности, които могат да се осъществяват паралелно с (независимо от) останалите.

- Изготвяне на предложение за включване на субсидия за ОУТР в държавния бюджет за 2015 г. – 1 месец, препоръчително приключване през септември;
- Разработване и консултиране със заинтересованите на документ, определящ условията и реда за предоставяне на финансови средства от бюджета на Министерството и енергетиката на ОУТР – 3 месеца, в т.ч. 1 месец за разработване и 2 месеца за консултиране и отразяване на препоръките.

## **7. Подготовка и провеждане на разяснителна кампания (5,5 месеца)**

Имайки предвид съвременния интерес към туристическото райониране и степента на познаване на проблемите, свързани със създаването на районите и организациите за тяхното управление, в т.ч. и на изричните разпоредби на Закона за туризма, за успешното прилагане на Концепцията за туристическо райониране и създаването на организации за управление на туристическите райони се препоръчва осъществяването на мащабна разяснителна кампания.

Целта на тази кампания не трябва да се свежда само до разпространяване на информация (знания). Тя трябва да се фокусира върху формирането на разбиране за значението и ролята на туристическите райони и на позитивни нагласи за участие в организациите за управление на туристическите райони. До известна степен подобна роля изигра проведеното от изпълнителя консултиране на заинтересованите страни, но мащабът на такава кампания трябва да бъде по-голям.

Кампанията трябва да адресира по-специално необоснованите критики и недоволство от Концепцията и програмата, установени при консултирането със заинтересованите, както и поставените конкретни въпроси.

Основни дейности в кампанията може да бъдат:

- Анализ на основните критики и недоволства от Концепцията и програмата
- Разработване на информационни материали
- Разпространение на информационните материали (препоръчително чрез публикуване на специален сайт с линк към сайта на МИЕ и информиране на потенциалните заинтересовани за тяхното публикуване)
- Създаване и поддържане на сайт за въпроси и отговори
- Полудневни срещи (семинари) в областните центрове или в подходящи места в подрайоните на туристическите райони

Препоръчително е кампанията да се осъществява от външен изпълнител, тъй като тя би довела до съществен натиск върху служителите на Министерството на икономиката и енергетиката. Ако се възприема този подход основните дейности са:

- Изготвяне на документация за обществената поръчка – 14 дни
- Публикуване на покана и събиране на оферти (по чл. 1016 от ЗОП) – 7 дни
- Оценка и избор на изпълнител – 14 дни
- Сключване на договор – 14 дни
- Подготовка на кампанията – програма, материали и пр. – 1 месец
- Осъществяване на кампанията – 2 месеца
- Сайт за въпроси и отговори – 3 месеца от публикуване на информационните материали

Ориентировъчната стойност на кампанията е от порядъка на 50 хил. лв., като тя, както и дейностите по осъществяването ѝ, трябва да се конкретизират и прецизират в документацията за възлагане на обществена поръчка.

Като алтернативен вариант кампанията може да се ограничи само до разработване и разпространение на информационни материали и поддържането на сайт за въпроси и отговори. В този случай продължителността на тази дейност е 3,5-4 месеца при ориентировъчна стойност до 20 хил. лв. В този случай се препоръчва да се обмисли възлагането ѝ чрез директно договаряне на изпълнителя на настоящата обществена

поръчка. Основен недостатък на този подход е, че няма да има преки срещи, които при добра организация могат да бъдат по-ефективни от информационните материали.

## **8. Разработване и изпълнение на програма за развитие на капацитета на ОУТР (12 месеца)**

Анализът на чуждия опит показва, че за успеха на организациите за управление на дестинациите от решаващо значение е техният капацитет и ресурси (финансови, материални, човешки, знания, дори време), както и че **развитието (укрепването) на капацитета е важно за всички равнища, но е от критично значение за регионалното и локалното равнище**. Доколкото финансовите и материални ресурси са адресирани от други раздели, тук основният акцент трябва да се постави върху човешките ресурси. Проблемът за капацитета е коментиран като ограничител и в процеса на консултиране със заинтересованите. Програмата за развитие на капацитета адресира следните по-важни проблеми и рискове:

- Дефицитът на служители със специално образование и експертиза в областта на туризма, по-специално в някои райони;
- Дефицитът на експертиза в областта на туризма сред членовете на управителните органи на организациите;
- Ограниченият опит в управление на дестинации на регионално ниво в България.

Програмата за развитие на капацитета на ОУТР трябва да включва най-малко:

- Изготвяне на оперативен наръчник (наръчник за дейността) на ОУТР:
  - Наръчникът трябва да даде подробни насоки, изисквания и процедури за организационното структуриране и за осъществяване на дейностите на ОУТР, предвидени от Закона за туризма, както и на други подпомагащи и обслужващи дейности (счетоводство, информационна система и др.);
- Разработване на длъжностни характеристики и изисквания към персонала на ОУТР:
  - Длъжностните характеристики и изискванията към персонала трябва да са съобразени с основните насоки и изисквания на Наръчника;
- Разработване на процедури и критерии за подбор на персонала:
  - В съответствие с длъжностните характеристики и насоките и изискванията, формулирани в Наръчника;
- Анализ на нуждите от обучение за две целеви групи, които имат различни роли, опит и експертиза:
  - Оперативен персонал на ОУТР – изпълнителен директор и служители – въз основа на длъжностните характеристики с последващо актуализиране при назначаване на

персонала (въз основа на образование, опит и допълнителни методи като анкетно проучване, интервюта);

- Членове на органите за управление – Управителен съвет, Контролен съвет, Общо събрание – въз основа на анкетно проучване, интервюта или комбинация от двете;
- Разработване на програма и материали за обучението за двете целеви групи;
- Провеждане на обучението, организирано например по следния начин (съобразен с това, че обучаваните са работещи):
  - 5 модула по 2 дни – за оперативния персонал, при едновременно включване на всички представители на целевата група;
  - 1 модул по 2 дни – за членовете на органите за управление, организирани в 4 групи на различни места (поради по-големия им брой, по-специално на членовете на Общото събрание);
  - Оценка на обучението от обучаваните след всеки модул (въпросник).

Оценените разходи за програмата при горните параметри са между 105 и 120 хил. лв. в зависимост от това дали се заплаща настаняване на обучаваните.

Поради характера на дейността е целесъобразно програмата за развитие на капацитет да се възложи по реда на Закона за обществените поръчки.

Основните дейности за осъществяване на програмата за развитие на капацитета на ОУТР са:

- Изготвяне на документация за обществената поръчка – 30 дни;
- Публикуване на обявление и събиране на оферти (при допускане за открита процедура и прилагане на всички възможности за съкращаване на сроковете) – 1 месец;
- Оценка и избор на изпълнител – 1 месец;
- Сключване на договор – 15 дни;
- Изпълнение на програмата за развитие на капацитет – общо 240 дни:
  - Изготвяне на оперативен наръчник – 2 месеца;
  - Разработване на длъжностни характеристики и изисквания към персонала на ОУТР – 15 дни;
  - Разработване на процедури и критерии за подбор на персонала – 15 дни;
  - Анализ на нуждите от обучение – 1 месец;
  - Разработване на програма и материали за обучението – 1 месец;
  - Провеждане на обучението – 3 месеца.



Процедурата по възлагане на обществената поръчка е подходящо да стартира от началото на 2015 г. (за да бъде финансово осигурена пред вид на по-високата ѝ стойност), но подготовката на документацията може да започне и по-рано (ноември-декември 2014 г.).

Основните параметри на програмата за развитие на капацитет, тяхната тематична насоченост и продължителност, изисквания към изпълнителя и експертите, както и стойността следва да бъдат конкретизирани и прецизирани в документацията за обществената поръчка. Техническата спецификация трябва да се оформи гъвкаво по отношение на количествените параметри, тъй като броят на учредените към момента на стартирането на програмата ОУТР и на техните членове при доброволно учредяване не може да се предвиди.

В зависимост от резултатите от обучението и от мониторинга на прилагането на Концепцията, на по-късен етап Министерството на икономиката и енергетиката може да предложи проект за по-интензивно обучение, включително и чрез учебни посещения в други страни с опит и добри практики в дейността на регионални организации за управление на дестинациите.

## **9. Подбор на персонал (2 месеца)**

Подборът на персонала за всяка организация за управление на туристически район се ръководи от следните принципи:

- Набирането на експертен, висококвалифициран персонал, който да може да изпълнява ефикасно и качествено предвидените в закона дейности;
- Набиране на оптимален брой на персонала;
- Разпределяне на персонала за обслужване на основните дейности: административни (управление, координация с общините, членовете и партньорите) и управление на маркетинговите дейности (развитие на туристически продукт, комуникационни дейности).
- Консултантските дейности, ИТ дейностите, типичните дейности, свързани с осъществяване на маркетинговата функция, както и „Финанси и счетоводство“ и други помощни дейности, е препоръчително да се осъществяват от външни изпълнители.

Преди да се направи подбор на персонал, УС на ОУТР трябва да утвърди организационната структура на организацията (Закон за туризма, чл. 38, (1), т. 6). Освен това подборът трябва да се осъществява въз основа на единни документи, изготвени в резултат на Програмата за развитие на капацитет (длъжностни

характеристики, процедури и критерии за подбор). В Закона за туризма (Чл. 40) са определени функциите единствено на изпълнителния директор.

Подборът на персонал се осъществява след изготвянето на длъжностните характеристики, процедурите и критериите за подбор (в рамките на Програмата за развитие на капацитет) и се осъществява в 2 стъпки:

- Избор и назначаване на изпълнителния директор (от Управителния съвет) – 1 месец;
- Подбор и назначаване на служители (от изпълнителния директор) – 1 месеца.

## **10. Разкриване на офис (5 месеца)**

Осигуряването на офис и неговото оборудване са важна предпоставка за стартиране на работата на една организация за управление на туристически район.

Помещението, в което ще осъществява дейността си ОУТР, може да бъде наето, предоставено за ползване от член или партньор на организацията (принос в натура), или осигурено от държавата чрез МИЕ и областните управители на областта, в която се установява седалището на туристическия район.

Помещението трябва да е просторно (250 – 300 кв. м) и на комуникативно място в града, избран за център на района. Постоянните разходи за офиса на ОУТР включват не само обичайните режимни разходи, но също такива, които са необходими за ефективната комуникация с членовете, общините, партньорите и другите заинтересовани. Средните постоянни оперативни разходи на един офис се изчисляват на около 60 000 лв. за година, а сумарно за всички ОУТР те възлизат на 536 400 на година.

Придобиването на обзавеждане, както и придобиването на технологически активи - компютри, телефони, таблети и др. възлиза общо на 80 000 лв. на ОУТР и 720 000 лв. за всички ОУТР. Закупуването на мебели и техника може да се организира централно от МИЕ, само ако всички ОУТР са на един и същ етап на създаване. В противен случай всяка ОУТР трябва да проведе собствена процедура съгласно ЗОП.

Разходите за първите месеци на функциониране през 2015 г. са отнесени към разходите за формиране на ОУТР, доколкото обичайната практика е те да бъдат предплатени. Всички разходи по оборудването на офиса са отнесени към разходите за формиране на ОУТР.

Необходимото време за разкриване на офис и неговото оборудване е оценено както следва:

- за намиране и наемане на подходящо помещение – 1 месец;
- за оборудване (при допускане за открита процедура по ЗОП) – 4 месеца (вкл. Техническа спецификация и документация за обществена поръчка, провеждане на процедура за обществена поръчка);

**Общата продължителност на процеса на формиране на ОУТР** е оценена в два варианта, които са представени графично на Табл. 1 и Табл. 2:

- **Вариант 1А** – при необходимост от осъществяване на всички стъпки, предвидени по Закона за туризма при наличието на проблеми (искане на допълнителна информация, обжалване, второ заявление за учредяване на ОУТР, липса на кворум на учредителното събрание и др.) – общата продължителност на процеса е **18,5 месеца**, а само за учредяването – **14 месеца**;
- Вариант 1Б – при безпроблемно протичане на процеса общата му продължителност е **14 месеца**, а само за учредяването - **8 месеца**.





Табл. 2 График на процеса на формиране на ОУТР по реда на действащия закон (вариант 1Б)

Дейност	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
<b>Официално обсъждане на Концепцията (чл. 16 ал. 2)</b>	■													
<b>Окончателно оформяне и публикуване на заповедта на Министъра по чл. 16 ал. 3 и 4</b>	■	■												
Анализ на препоръките	■													
Разговори със спорни общини		■												
Окончателно оформяне на заповедта на Министъра (чл.16 ал. 3 и 4)		■												
Публикуване на заповедта в Държавен вестник			■	■										
<b>Инициране на процеса на учредяване на ОУТР</b>			■	■										
Писмо на министъра за инициране на процеса			■	■										
Разговори със съществуващи регионални сдружения за пререгистрирането им като ОУТР			■	■										
Разговори с кметове на общините - седалища на ТР за поемане на ролята на местни инициатори и координатори			■	■										
<b>Процедура по учредяване според изискванията на ЗТ</b>				■	■	■	■	■	■	■				
Създаване на учредителен комитет				■	■									
Подготовка на заявление за учредяване				■	■									
Подготовка на придружаващи документи към заявлението				■	■									
Произнасяне на Министъра по заявлението и заповед за откриване на процедура по учредяването				■	■									
Публикуване на заповедта в Държавен вестник				■	■									
Изготвяне на проект за устав и други документи за учредителното събрание				■	■									
Публикуване на покана за учредително събрание в ДВ				■	■									
Провеждане на учредително събрание				■	■									
Одобряване на устава приет от учредителното събрание от Министъра				■	■									
Заповед на Министъра за вписване на ОУТР в Националния туристически регистър				■	■									
<b>Подготовка и приемане на минимални промени в Закона за туризма</b>			■	■	■	■	■	■						
Разработване на проект за изменение и допълнение на ЗТ			■	■	■	■	■	■						
Приемане на промените от МС и НС			■	■	■	■	■	■						
<b>Подготовка за осъществяване на държавното финансиране на ОУТР</b>			■	■	■	■	■	■						
Предложение за включване на субсидия за ОУТР в държавния бюджет за 2015 г.			■	■	■	■	■	■						
Разработване и консултиране на документ регламентиращ реда и условия за предоставяне на финансиране от МИЕ			■	■	■	■	■	■						
<b>Подготовка и провеждане на разяснителна кампания</b>			■	■	■	■	■	■						
Разработване на документация за обществена поръчка			■	■	■	■	■	■						
Публикуване на покана и събиране на оферти			■	■	■	■	■	■						
Покана, оферти, оценка и избор на изпълнител, сключване на договор			■	■	■	■	■	■						
Подготовка и провеждане на кампанията			■	■	■	■	■	■						



За изпълнение на гореизложените дейности препоръките за действията на МИЕ може да се обобщят в две групи:

#### **Препоръки за промени в закона за туризма:**

- Министерството на икономиката и енергетиката да подготви коментираните минимални промени в Закона за туризма и да ги внесе в Министерски съвет непосредствено след формиране на Народното събрание и на ново правителство.

#### **Препоръки за други действия:**

- Министерството на икономиката и енергетиката да стане инициатор и фасилитатор на процеса по учредяване на ОУТР, независимо че Законът за туризма изрично не му отрежда подобна роля;
- Министерството на икономиката и енергетиката да предвиди необходимото време и финансови ресурси за подготовката и осъществяването на разяснителна кампания за същността и ползите на туристическото райониране и ОУТР, в която по-специално да се отдели внимание на:
  - правната форма на организациите за управление на туристическите райони;
  - същността и смисъла на специализацията на туристическите райони;
  - определянето на маркетинговите наименования на туристическите райони, както и на организациите за управление на туристическите райони (трябва да бъдат решение на ОУТР в рамките на техните дейности по разработване на маркетингова стратегия и брандиране на района);
  - създаването на изнесени офиси (трябва да се вземе като решение от управителните съвети на съответните ОУТР, в зависимост от конкретните нужди и възможности на всеки туристически район).
- Министерството на икономиката и енергетиката да предвиди необходимото време и финансови ресурси за подготовката и осъществяването Програма за развитие на капацита на ОУТР.
- МИЕ да проведе допълнителна дискусия как съществуващите териториални организации да се трансформират в ОУТР и/или бъдат приобщени към работата на ОУТР.
- МИЕ да изготви предложение за включване на субсидия за ОУТР в държавния бюджет за 2015 г. в размер на 1/3 до ¼ от сумата за функциониране на ОУТР за една година
- В кратки срокове МИЕ да изготви документ по Чл. 43 (2) (като се прецени от правна гледна точка какъв е най-подходящият вид), с който да се определят условията и реда за предоставяне на финансови средства от бюджета на Министерството на икономиката и енергетиката на ОУТР.



### **3.1.2 При въвеждане на автоматично (задължително) членство на общините в ОУТР**

Ако се възприеме подобна радикална промяна в закона, основните етапи и дейности не се променят съществено, с някои изключения:

- Отпада необходимостта от инициране на учредяването на ОУТР, както и от формиране на учредителен комитет и подаване на заявление за учредяване, решения на министъра по заявлението, възможността за второ заявление в същия район);
- Необходими са много по-съществени промени в Закона за туризма, например в разпоредбите за учредяването (отговорности за изготвяне на учредителните документи, покана за учредително събрание, включване на други членове освен общините и др.), регламентиране на членския внос и др. – оцененото време е 3 месеца;
- Необходимо е значително време за обсъждането и приемането на законопроекта, минимум 6 месеца от внасянето му в Министерски съвет, ако няма съпротива срещу подхода на задължителното членство.

Променя се съществено последователността на дейностите. Приемането на измененията в закона трябва да предшества процеса на учредяване на ОУТР.

При тези условия общата продължителност на процеса е 19 месеца (при допускането, че промените в закона бъдат приети и то в сравнително краткия зададен шестмесечен срок (Табл. 3).



Дейност	Месец																		
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19
<b>Подготовка и провеждане на разяснителна кампания</b>																			
Разработване на документация за обществена поръчка	■																		
Публикуване на покана и събиране на оферти																			
Покана, оферти, оценка и избор на изпълнител, сключване на договор	■	■																	
Подготовка и провеждане на кампанията		■	■	■	■	■	■												
<b>Разработване и изпълнение на програма за развитие на капацитета</b>																			
Изготвяне на документация за обществена поръчка				■	■														
Публикуване на обявление и събиране на оферти					■	■													
Оценка и избор на изпълнител						■	■												
Сключване на договор							■												
Изпълнение на програмата								■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
в т.ч. готови длъжностни характеристики, процедури и критерии за подбор на персонала										■									
<b>Подбор на персонала</b>																			
Избор и назначаване на изпълнителен директор															■				
Подбор и назначаване на служители															■	■	■	■	■
<b>Разкриване на офис</b>																			
Намиране и наемане на подходящо помещение															■				
Оборудване																■	■	■	■

### **3.2 Разходи за прилагане на концепцията за туристическото райониране (формиране на ОУТР)**

Разходите за формиране на туристическите организации са оценени въз основа на необходимите действия и са представени в трите разглеждани варианта, диференцирано за основните участници в процеса. При оценката на разходите е направено допускане, че във всички райони ще бъдат учредени ОУТР в рамките на 1,5-2 години от стартирането на процеса. Оценката на разходите е индикативна и не е обвързваща за ОУТР – нейният смисъл е да даде представа за необходимите разходи за формирането и функционирането на ОУТР, както и за необходимата държавна подкрепа.

Между трите варианта няма съществени разлики – общата стойност е малко над 1,6 млн. лв. за всички ОУТР и около 180 хил. лв. средно за 1 ОУТР.

Вариантът 2 (задължително членство) икономисва минимални разходи за инициране на процеса и формиране на учредителен комитет, но за сметка на това има по-високи разходи за провеждане на учредително събрание (по-голям брой общини). Този компонент дори е подценен. Ако се запази процедурата с учредително събрание, няма гаранция, че необходимият кворум ще бъде осигурен още при първото събрание.

По своя характер разходите може да се разделят на три групи:

- Разходи за учредяване на ОУТР;
- Разходи за подкрепящи дейности (разяснителна кампания и Програма за развитие на капацитет);
- Разходи за стартиране на функционирането на ОУТР (персонал, помещение, оборудване)

Разходите за учредяване имат най-малка тежест – те варират между 35 хил. при вариант 2 (задължително членство) и вариант 1А (по действащия закон, с проблеми). Основната част от тези разходи се поемат от общините, а разходите за МИЕ са пренебрежими, ако се изключи административното натоварване (между 1500 и 4500 общо за всички ОУТР).

Сравнително малки са и разходите за подкрепящи дейности – 176 хил., които се поемат изцяло от МИЕ.

Най-голяма тежест се пада на разходите за стартиране на функционирането – 1,4 млн. (85-87% от всички разходи по различните варианти). Те са средно по 155 хил. лв. на 1 ОУТР и включват разходи за персонал (заплати за 4 месеца), разходи за поддръжка на офиса (за 4 месеца) и разходите за обзавеждане и оборудване.

Подробна информация за разходите по двата основни варианта е представена в табл. 4.

**Табл. 4 Разходи за формиране на организациите за управление на туристическите райони, лв.**

	Вариант 1А - по действащия закон с проблеми					Вариант 2 - при задължително членство на общините				
	МИЕ	Общини	Други членове	ОУТР	Всичко	МИЕ	Общини	Други членове	ОУТР	Всичко
<b>Инициране на процеса на учредяване на ОУТР</b>										
Разговори със съществуващи регионални сдружения за пререгистрирането им като ОУТР	200		1 000		1 200					
Разговори с кметове на общините - седалища на ТР за поемане на ролята на местни инициатори и координатори	200		1 800		2 000					
<b>Процедура по учредяване</b>										
Създаване на учредителен комитет и подготовка на заявление		9 000	4 500		13 500					
Изготвяне на проект за устав и други документи за учредителното събрание		6 000	3 000		9 000		6 000	3 000		9 000
Провеждане на учредително събрание	1 500	9 000	4 500		15 000	1 500	20 000	5 000		26 500
Повторно учредително събрание при липса на кворум	1 500	9 000	4 500		15 000					
Трето учредително събрание при липса на кворум	1 500	9 000	4 500		15 000					
<b>Подготовка и провеждане на разяснителна кампания</b>	52 000				52 000	52 000				52 000
<b>Разработване и изпълнение на програма за развитие на капацитета</b>	124 000				124 000	124 000				124 000
<b>Персонал</b>										
Подбор на персонала				9 000	9 000				9 000	9 000
Заплати				490 257	490 257				490 257	490 257
<b>Разкриване на офис</b>										
Намиране и наемане на подходящо помещение				178 800	178 800				178 800	178 800
Оборудване				720 000	720 000				720 000	720 000
<b>ВСИЧКО</b>	180 900	42 000	23 800	1 398 057	<b>1 644 757</b>	<b>177 500</b>	<b>26 000</b>	<b>8 000</b>	<b>1 398 057</b>	<b>1 609 557</b>
в т.ч.										
Учредяване	4 900	42 000	23 800	0	<b>70 700</b>	1 500	26 000	8 000	0	<b>35 500</b>
Разяснителна кампания и програма за капацитет	176 000	0	0	0	<b>176 000</b>	176 000	0	0	0	<b>176 000</b>
Разходи за стартиране на функционирането	0	0	0	1 398 057	<b>1 398 057</b>	0	0	0	1 398 057	<b>1 398 057</b>
Отн. дял										
Учредяване	2,7%	100,0%	100,0%	0,0%	<b>4,3%</b>	0,8%	100,0%	100,0%	0,0%	<b>2,2%</b>
Разяснителна кампания и програма за капацитет	97,3%	0,0%	0,0%	0,0%	<b>10,7%</b>	99,2%	0,0%	0,0%	0,0%	<b>10,9%</b>
Разходи за стартиране на функционирането	0,0%	0,0%	0,0%	100,0%	<b>85,0%</b>	0,0%	0,0%	0,0%	100,0%	<b>86,9%</b>
<b>СРЕДНО НА 1 ТУРИСТИЧЕСКИ РАЙОН</b>	20 100	4 667	2 644	155 340	<b>182 751</b>	19 722	2 889	889	155 340	<b>178 840</b>
в т.ч.										
Учредяване	544	4 667	2 644	0	<b>7 856</b>	167	2 889	889	0	<b>3 944</b>
Разяснителна кампания и програма за капацитет	19 556	0	0	0	<b>19 556</b>	19 556	0	0	0	<b>19 556</b>
Разходи за стартиране на функционирането	0	0	0	155 340	<b>155 340</b>	0	0	0	155 340	<b>155 340</b>

### **3.3 Разходи за функциониране на ОУТР през първите 3 години**

Оценката на разходите за функциониране на ОУТР през първите три години и необходимия във връзка с това анализ на дейностите и изготвяне на времеви график са **индикативни**. Те са необходими, за да се прецени размера на разходите и да се планира тяхното финансиране. За самите ОУТР те не са обвързващи, но могат да служат като ориентир.

#### **3.3.1 Основни дейности**

Дейностите на ОУТР са детайлно разписани в Чл. 18 (1) на Закона за туризма. Една част от тях са свързани с разработването на стратегическите документи за развитие на туризма в обхвата на туристическия район и неговия маркетинг, и в този аспект предствалвяват еднократни дейности в разглеждания 3-годишен период. Друга част се отнасят до разработването на оперативни краткосрочни планове и се повтарят ежегодно. Трета част от дейностите са свързани с изпълнение на посочените планове и стратегии и с конкретното използване на маркетинговите и комуникационните инструменти за въздействие върху потенциалните пазари.

#### **1. Разработване на стратегически документи за развитие на туризма в района**

##### **Стратегия за развитие на туризма**

Разработването на стратегия за развитието на туризма в туристическия район е една от предвидените дейности на ОУТР по Чл.18 (1), т. 6. Препоръчва се разработване и приемане на средносрочна Стратегия за устойчивото развитие на туризма, която да съвпада с програмните периоди на ЕС и да е съгласувана с Националната стратегия за устойчиво развитие на туризма на България, с областните стратегии на областите, териториите на които попадат изцяло или частично в туристическия район, както и с общинските планове за развитие на общините, които са включени в обхвата на района. Тази стратегия трябва да очертае насоките на развитие на туристическия район и неговата специализация, и да постави измерими и реалистични цели за развитието на туризма, като по този начин послужи за основа при изготвянето на маркетинговата стратегия на района. Разработването на такава стратегия отнема от 4 до 6 месеца, което е отразено във времеви график за първите три години от функциониране на ОУТР, представен в табл. 5.

##### **Маркетингова и брандингова стратегия**

Маркетинговата стратегия на района трябва да произтича от общата стратегия за развитие и да включва всички аспекти на маркетинга - от подхода към маркетинговите проучвания и туристическата статистика, до създаването, оперирането и рекламата на регионалния туристически продукт. В нея трябва да се включи и брандингова стратегия,

като се има предвид, че брандингът е неразделна и много важна част от маркетинга на дестинацията. Брандинговата стратегия може да се създаде почти паралелно с маркетинговата, като се отчетат основният фокус, приоритетните пазари и главната специализация на туристическия район, очертани в общата стратегия за развитие на туризма в района. Маркетинговата и брандинговата стратегия могат да се разработят със застъпване общо за 8 месеца (без времето за възлагане на обществена поръчка), започвайки от 5-я месец и паралелно с разработването на общата стратегия за развитие на туризма във втората половина на предвидения за създаването ѝ период.

Създаването на стратегиите се извършва от външен изпълнител/и, като екипът на ОУТР определя параметрите на заданието и създава съответната документация.

Всички посочени стратегически документи се одобряват от Общото събрание на ОУТР (Чл. 34 (1), т. 4). Затова трябва да се предвиди срок за изпълнение на тези дейности около 12 месеца.

### **Продуктови стратегии**

Създаването на стратегия/стратегии за развитието на водещия/водещите видове туризъм по избраната от ОУТР специализация и маркетингов фокус на туристическия район е тясно свързано със задълженията на ОУТР по чл. 18, (1), т. 6 за създаване на продуктови стратегии за развитието на определени видове туризъм в района. Изпълнението трябва да бъде възложено на външен изпълнител, като ОУТР създава документацията за възлагане на обществена поръчка и оценява кандидатите, прави избора и сключва договор с външния изпълнител. Сроковете за създаване на такива стратегии са 6 месеца за всяка без времето за процедура по ЗОП (те могат да бъдат създавани паралелно), като в първите 3 години се предвижда създаването поне на 2 такива стратегии, свързани с развитието на два приоритетни за района видове туризъм. Те също подлежат на разглеждане и приемане от Общото събрание на ОУТР.

### **Разработване на краткосрочни планове на ОУТР**

Разработването на годишните планове за развитие на туризма в района, както и бизнес план, план за стопанската дейност и бюджет на ОУТР се основава на създадените стратегии, както и на базата на реалистична преценка на възможностите за финансиране. Тези планове може да бъдат разработени от служителите на ОУТР за един месец.

### **Маркетингови проучвания**

Осигуряването на достатъчно подробна, надеждна и актуална информация за туристическото развитие на дестинацията, пазарите, конкурентите и общите тенденции във външната среда е от критично значение за разработването на стратегиите и плановете на ОУТР, както и за осъществяване на мониторинг на туристическото

развитие. Много оценки показват че информационното осигуряване на туристическата политика и маркетинга на дестинациите в България не е задоволително и това е особено валидно на субнационално ниво. Осъществяването на „маркетингови изследвания и проучвания на туристическия поток в района и на анализи и прогнози за туристическото развитие“ е заложено като една от основните дейности на ОУТР в закона за туризма (чл. 18 ал. 1 т. 3). Част от тези дейности може да се осъществява от персонала на ОУТР (напр. анализ на налична статистическа информация, анализ на национални проучвания от гледна точка на района и др.), но са необходими и периодични специални проучвания (напр. анкетни проучвания на посетителите, проучвания на доставчиците на туристически услуги и др.), които да се осъществяват от външен изпълнител.

За първите 3 години програмата предвижда осъществяване на 2 проучвания с продължителност 3 месеца (без времето за възлагане на обществена поръчка) на стойност 50 хил. лв. всяко. Първото проучване трябва да се осъществи преди разработването на стратегия за развитие на туризма и на маркетингова стратегия, за да осигури необходимата информация за тяхното разработване.

## **2. Маркетингови дейности**

### **Брандова архитектура**

Като функция на брандинговата стратегия, вече определила брандовата архитектура и фокуса на бранда, се създават всички брандови елементи, като логото и слоганът се одобряват с решение на УС на ОУТР (Чл. 38, (1), т. 4). Много важен и жизненонеобходим елемент на тази дейност е създаването на Наръчник за приложението на брандовите елементи или т.н. Brand Manual. Този Наръчник указва с най-голяма точност позволените и непозволени употреби на елементите (лого, слоган, цветовете и т.н.) във всеки визуален материал на туристическия район - от вътрешни комуникации (бланки, фактури и т.н.) до рекламни кампании и материали. Тази дейност изисква поне 8 месеца (без времето за възлагане на обществена поръчка) и трябва да се изпълни от специализирана фирма по брандиране на дестинациите.

### **Инвентаризация и база данни за ресурсите**

За да може туристическият район да създава туристически продукт и да насочи правилно маркетинговата си дейност е необходимо извършването на пълна инвентаризация и създаването на база данни на съдържание (текстово, визуално, маркетингово) за ресурсите и активите за развитието на туризма в туристическия район. Тази база от данни се изисква от чл. 18, (1), т. 3, 5 и 10 от Закона за туризма. Създаването на база данни по видове ресурси, атракции и други активи е сложен и дълъг процес и няма да приключи в разглеждания период, но трябва да бъде започнат и



следван според Наръчника за информационната система на ОУТР (съставна част от Оперативния наръчник, разработен в рамките на Програмата за развитие на капацитета на ОУТР). Затова в Програмата се предвиждат 36 месеца (без времето за процедура по ЗОП). Тази дейност се осъществява от външен изпълнител. ОУТР подготвя документацията за обществената поръчка и избира външния изпълнител. Поради комплексността на заданието и дългия период на дейността е много важно ОУТР да отчете следните параметри:

- Пълна собственост на ОУТР върху авторските права и всички други интелектуални активи при създаването на базата от данни и материалите по съдържанието (текстово, визуално, маркетингово);
- Пълен достъп на ОУТР на административно ниво до базата от данни, изходния код при създаване на софтуера, който администрира базата от данни.

Част от съдържанието, създадено по тази дейност, особено маркетинговите материали (маркетингово представяне в текст, видео, фотография), ще послужат като основа за създаването на традиционни рекламни материали, както и за запълване на съдържанието на информационно-маркетинговия Интернет портал на ОУТР.

Тази дейност се финансира от перата за маркетингови изследвания и създаване на регионален туристически продукт, както и от разходите, предвидени за реклама. (Виж раздел Разходи).

### **Създаване на вътрешна информационна и комуникационна система на ОУТР**

На базата на Наръчника за информационната система на ОУТР се създават и вътрешни протоколи за информация - вътрешни отчети, вътрешни бази от данни за членската маса, членския внос и приходите от други източници на финансиране, както и комуникационни протоколи за вътрешно и външно ползване. Тази дейност се осъществява от екипа на ОУТР. Времева рамка за осъществяване на тази дейност е 2 месеца.

### **Информационно-маркетингов портал**

В чл. 36, ал. 6 от Закона за туризма се споменава за интернет страница на ОУТР, където да се публикуват съобщенията за свикване на ОС на ОУТР. Имайки предвид добрите практики за управление на дестинациите и за осъществяване на дейностите по маркетинг на ОУТР, създаването на такъв портал е абсолютно необходимо. За това се предвижда, след създаването на маркетинговата и брандинговите стратегии, както и брандинговите елементи, да се обяви обществена поръчка за създаване на такъв портал. При създаването на този портал се използват масивите от данни, създадени в предходните дейности. Създаването на такъв портал изисква най-малко 12 месеца, в което е включено и времето за избор и договаряне с външен изпълнител. Както и при

инвентаризираната и базите данни, е много важно външният изпълнител да осигури пълен административен достъп на ОУТР, изходен код (source code) и гаранция за пълно владение на интелектуалната собственост и произтичащите от нея права върху съдържанието от страна на ОУТР.

### **Регионални продукти**

Една от основните функции на ОУТР е създаване на регионални туристически продукти. В съответствие с общата стратегия на туристическия район, както и с маркетинговата и брандовите стратегии, ОУТР ще създава и помага на своите членове да създават и комерсиализират регионални туристически продукти. Тази дейност не предвижда отделен бюджет, тъй като това е едно от основните задължения на екипа на ОУТР. Срокът за изпълнение на тази дейност е постоянен.

### **Рекламна дейност**

След създаването на всички стратегии и планове, както и на собствени регионални туристически продукти, ОУТР започва тяхното интензивно рекламиране. Както за изработката на съдържанието на рекламните материали, така и за разпространението им ще бъдат отговорни външни изпълнители. За целта е необходимо да се сключат рамкови договори за всеки вид реклама с даден изпълнител за първите 3 години, които да осигурят постоянството и единството в стила и съдържанието на рекламата.

Наред с посочените дейности ОУТР е предвидено да осъществяват и други дейности, като координация със заинтересованите, методическа подкрепа за ТИЦ, участие в разработването на други стратегически планови документи, подпомагане на кметовете и областните управители и др., които не изискват отделно финансиране, доколкото са част от нормалните операции на ОУТР и фактически са отчетени в разходите за персонал.



### 3.3.2 Разходи за основните дейности

Необходимите разходи за осъществяване на описаните дейности са представени в табл. 6. Те възлизат на 923 000 лв. за една ОУТР и съответно на 8 307 000 лв. за дейността на всички ОУТР. Дейностите, свързани със създаването на стратегически документи, съсредоточени през първата година, както и създаването на информационно-маркетингов портал на района (през втората година), са еднократни за периода, поради което годишното разпределение на разходите е неравномерно. Средногодишно разходите за основните дейности са 2 769 000 за всички ОУТР и около 307 хил. за една ОУТР.

**Табл. 6 Разходи за дейностите на ОУТР през първите три години**

№	Описание на дейностите	Разходи на една ОУТР	Брой райони	Общо за всички ОУТР
1	Бизнес план на ОУТР, вкл. план за стопанската дейност и годишен бюджет	0	9	0
2	Маркетингови проучвания и анализи на туристическото развитие	100 000	9	900 000
3	Стратегия за развитие на туризма	70 000	9	630 000
4	Маркетингова стратегия на туристическия район	60 000	9	540 000
5	Брандингова стратегия на туристическия район	40 000	9	360 000
6	Годишни планове за развитие на туризма в района	0	9	0
7	Брандова архитектура с всички брандови елементи на туристическия район	20 000	9	180 000
8	Инвентаризация и създаване на база от данни за ресурсите и активите за развитието на туризма в туристическия район	5000	9	45 000
9	Вътрешна информационна и комуникационна система на ОУТР	0	9	0
10	Информационно-маркетингов портал на ОУТР	60 000	9	540 000
11	2 стратегии за развитието на 2 водещи видове туризъм по избраната от ОУТР специализация и маркетингов фокус на туристическия район.	60 000	9	540 000
12	Създаване на регионални туристически продукти	0	9	0
13	ПР, реклама и др. на туристическия район.	508 000	9	457 2000
	<b>Общо:</b>	<b>923 000</b>		<b>8 307 000</b>

Най-големи са разходите през втората година, а единствените дейности, които са постоянни във времето са свързани с изготвянето и поддържането на базите данни, създаването на регионални продукти и тяхната реклама (табл. 7).

**Табл. 7 Разпределение на разходите за дейностите на ОУТР по години**

№	Описание на дейностите	I-ва година	II-ра година	III-та година
1	Бизнес план на ОУТР, вкл. план за стопанската дейност и годишен бюджет	0	0	0
2	Маркетингови проучвания и анализи на туристическото развитие	50 000		50 000
3	Стратегия за развитие на туризма	50 000	20 000	0
4	Маркетингова стратегия на туристическия район	20 000	40 000	0
5	Брандингова стратегия на туристическия район		40 000	0
6	Годишни планове за развитие на туризма в района	0	0	0
7	Брандова архитектура с всички брандови елементи на туристическия район	0	20 000	0
8	Инвентаризация и създаване на база данни за ресурсите и активите за развитието на туризма в туристическия район	1000	2000	2000
9	Вътрешна информационна и комуникационна система на ОУТР	0	0	0
10	Информационно-маркетингов портал на ОУТР	0	60 000	0
11	Създаване на 2 стратегии за развитието на 2 водещи видове туризъм по избраната от ОУТР специализация и маркетингов фокус на туристическия район.		30 000	30 000
12	Създаване на регионални туристически продукти	0	0	0
13	ПР, реклама и др. на туристическия район.	0	230 000	278 000
	<b>Общо за една ОУТР:</b>	<b>121 000</b>	<b>442 000</b>	<b>360 000</b>
	<b>Общо за всички 9 ОУТР:</b>	<b>1 089 000</b>	<b>3 978 000</b>	<b>3 240 000</b>

### 3.3.3 Разходи за офис

Средните постоянни оперативни разходи на един офис се изчисляват на около 93 хил. лв. годишно, а сумарно за всички ОУТР те възлизат на 840 хил. лв. годишно (табл. 8). Трябва да се има пред вид, че разходите за обзавеждане и оборудване са отнесени към разходите за формиране на ОУТР.

**Табл. 8 Постоянни оперативни разходи на ОУТР**

Постоянни оперативни разходи на ОУТР	Брой	Цена за единица (лв.)	Периодичност	Общо разходи за една ОУТР (лв.)	Брой ОУТР	Общо за всички ОУТР (лв.)
Наем и поддръжка на сграда (300 кв.м)	1	3000	12	36000	9	324 000
Ток, вода, отопление, смет	1	300	12	3600	9	32 400
Канцеларски разходи и материали	1	100	12	1200	9	10 800
Телефонни и интернет комуникации	1	200	12	2400	9	21 600
Пощенски и куриерски разходи	1	100	12	1200	9	10 800
Командировки и срещи	10	60	12	7200	9	64 800
Хостинг уебсайтове (1 вътрешен VPN и един външен портал)	2	300	12	7200	9	64 800
Застраховка сграда и имущество	1	2000	1	2000	9	18 000
Абонаменти за софтуер за офиса	10	50	12	6000	9	54 000
Амортизация оборудване (40%)	1	23200	1	23200	9	208 800
Амортизация обзавеждане (15%)	1	3300	1	3300	9	29 700
<b>Общо разходи:</b>				<b>93 300</b>		<b>839 700</b>

### 3.3.4 Разходи за персонал

Предлаганата организационна структура от 10 служители на ОУТР включва следните длъжности, които трябва да бъдат заети след провеждане на конкурс:

- изпълнителен директор – 1 бр.;
- заместник-изпълнителен директор/секретар – 1 бр.,
- служител «Европейски проекти» – 1 бр.
- служители «Взаимодействие с общините, членовете и партньорите» - 2 бр.;
- служители «Маркетингови изследвания и туристически продукт» - 2 бр.;
- служители «ПР, реклама и продажби» - 3 бр.

Общата сума на разходите за собствен персонал на една ОУТР възлиза на около 163 хил. лв. (табл. 9) или около 1,470 млн. лв. за всички ОУТР. В стойността на заплатата са включени и разходите за социално и здравно осигуряване.

**Табл. 9 Разходи за персонал на година (разходи по трудов договор), лв. годишно**

<b>Персонал</b>	<b>Брой служители</b>	<b>Брутна месечна заплата в лв.</b>	<b>Брой месеци</b>	<b>Общо на година в лв.</b>
Изпълнителен директор на ОУТР	1	2000	12	24 000
Заместник-изпълнителен директор/секретар	1	1620	12	19 440
Служител "Европейски проекти"	1	1350	12	16 200
Служители "Ваимодействие с общините, членовете и партньорите"	2	945	12	22 680
Служители "Маркетингови изследвания и туристически продукт"	2	1350	12	32 400
Служители "ПР, реклама и продажби"	3	1350	12	48 600
<b>Общо за една ОУТР:</b>	<b>10</b>			<b>163 320</b>
<b>Общо за всички 9 ОУТР:</b>	<b>90</b>			<b>1 469 880</b>

Забележка: Разходите за командировки са включени в оценката на разходите за основни дейности.

### **3.3.5 Разходи за мониторинг на прилагането на концепцията за туристическо райониране**

По принцип мониторингът не изисква специални действия. В раздела за системата за мониторингова система се предлага анкетно проучване на мнението на заинтересованите за дейността на ОУТР, което да се осъществи към средата на третата година. Стойността на проучването се оценява на 20000 лв., вкл. изготвяне на документация за обществена поръчка.

### **3.3.6 Обобщени разходи за функциониране на ОУТР през първите три години**

Обобщените разходи за функциониране на ОУТР през първите три години са представени в табл. 10. Средногодишните разходи на всички ОУТР възлизат на около 5,1 млн. лв., а средно на 1 ОУТР те са около 565 хил. лв. Размерът на разходите обаче се различава по години, което трябва да се отчита по-специално при планиране на финансовата подкрепа от Министерството на икономиката и енергетиката – най-високи са разходите през втората година (2 пъти по-големи от тези през първата година). В структурата на разходите преобладават разходите за основните дейности – 55%, следвани от разходите за персонал – 29% и разходите за поддръжка на офиса – 17%.

**Табл. 10 Обобщени разходи за функциониране на ОУТР през първите три години, хил.****лв.**

	Всичко за първите три години	Отн. дял	Средно за една година	По години			Средно на една ОУТР за 3 години	Средно на една ОУТР годишно
				1	2	3		
Основни дейности	<b>8 307</b>	54,5%	<b>2 769</b>	1 089	3 978	3 240	<b>923</b>	<b>308</b>
Офис	<b>2 519</b>	16,5%	<b>840</b>	840	840	840	<b>280</b>	<b>94</b>
Персонал	<b>4 409</b>	28,9%	<b>1 470</b>	1 470	1 470	1 470	<b>490</b>	<b>163</b>
Мониторинг на прилагането	<b>20</b>	0,1%	<b>6 667</b>			20 000	<b>2</b>	<b>0,7</b>
<b>ВСИЧКО</b>	<b>15 256</b>	100,0%	<b>5 085</b>	3 399	6 288	5 570	<b>1 695</b>	<b>565</b>

### **3.4 Източници на финансиране**

#### **3.4.1 Регламентирани и потенциални източници на финансиране**

Законът за туризма дава възможност за използване на разнообразни източници на финансиране на дейността на ОУТР Според Чл. 43. (1) на закона приходите по бюджета на ОУТР се формират от:

1. членски внос;
2. приходи от стопанска дейност и предоставяне на платени услуги;
3. средства от участие в европейски, международни и други донорски програми;
4. дарения от физически и юридически лица;
5. други източници.

Независимо, че държавна субсидия не е изрично предвидена, в ал. 2 на същия член от закона се посочва, че Организацията за управление на туристически райони може да се подпомагат финансово от бюджета на Министерството на икономиката и енергетиката при условия и по ред, определени от министъра на икономиката и енергетиката. В предходен раздел на Програмата е предложена промяна в законовия текст, с която тази възможност се трансформира в твърд ангажимент.

Основният въпрос е **в какво съотношение да бъдат тези източници**, така че да гарантират:

- Ефективно и устойчиво функциониране на ОУТР;
- Оптимално разширяване на членовете на ОУТР (привличане на нови членове);
- Отговорно отношение на членовете и служителите на ОУТР към използване на финансовите ресурси.



Друг съществен въпрос е размерът на средствата, които могат да се генерират по отделните видове приходи (без държавната субсидия) и фактът, че с изключение на членския внос останалите регламентирани източници са непостоянни и несигурни, за да се гарантира стабилност в дейността на ОУТР. Отделно, минималният изискван брой учредители за формиране на ОУТР (според закона 4 общини са достатъчни) предопределя малкия размер на генерирани средства от членски внос (поне в началото), който няма да е достатъчен за самоиздръжката и дейността на ОУТР.

Наред с това съществуват и други потенциални източници на финансиране, които не са изрично упоменати в Закона за туризма. Някои от тях са коментирани при изготвянето на настоящия Закон за туризма, други са дискутирани при публичното консултиране на Концепцията за туристическо райониране и Програмата за нейната реализация. Не бива да се пропускат и други идентифицирани възможности, които се използват и в момента в маркетинга и рекламата на туризма на национално и регионално ниво. Тези източници включват:

- Отчисление от туристическия данък, събиран в общините

Туристическият данък се събира за всяка реализирана нощувка, като размерът на данъка в зависимост от категорията на обектите се определя с решение на Общинския съвет и варира в различните общини. Размерът на събрания данък през 2013 г. е малко над 15 млн., с 1,8 млн. по-малко спрямо 2012 г.

- Въвеждане на данък „Реклама“;

Използването на данък „Реклама“ е широко разпространена практика в чужбина за набиране на средства за национален и регионален туристически маркетинг и реклама. Основните принципи при въвеждането му са следните:

- Всеки, който получава ползи от присъствието на туристите в дестинацията, трябва да съдейства за привличането им към дестинацията – облагат се както туристически фирми, така и компании от други сектори, които са свързани с туризма или печелят от обслужването на туристи в дестинацията.
- Данъкът е малък по размер, но се събира от много фирми, което означава, че за бизнеса новият данък би представлявал малка допълнителна тежест;
- Прилагат се диференцирани ставки, в зависимост от секторите и от различията в туристическото развитие на територията.
- Данъкът се начислява върху декларирани данни за икономическата дейност на стопанските субекти, които реализират приходи от туризма – процент върху оборота или върху приходите от дейността, или върху вноските за пенсионно осигуряване и др.

- Публично-частни партньорства

Подобни партньорства са установена практика при рекламирането на туризма в чужбина и в България чрез реализирането на колективна и/или групова реклама. Отделните икономически субекти участват при издаването на различни информационни и рекламни материали като ги съфинансират срещу възможност за фирмена реклама. Възможен е и принос в натура от страна на бизнеса, например при организирането на журналистически и експедиентски турове и други прояви, кампании по стимулиране на продажбите (карта за отстъпки и др.) и др.

### **3.4.2 Предимства и недостатъци на потенциалните източници на финансиране**

Предимствата и недостатъците на потенциалните източници на финансиране може да се обобщят както следва:

#### **Членски внос**

Предимства:

- Ангажираност, съпричастност и отговорност на членовете
- Независимост на ОУТР от други институции

Недостатъци:

- Финансов натиск върху членовете на ОУТР
- Особено при малък брой на членовете не може да осигури необходимия финансов ресурс за ефективно функциониране на ОУТР
- Ограничава мотивацията за членство в ОУТР, особено на по-малки или финансово слаби „актьори“

#### **Приходи от стопанска дейност и предоставяне на платени услуги**

Предимства:

- Насърчава ефективността и отговорността
- Независимост на ОУТР от други институции

Недостатъци:

- Риск за подценяване на основните функции и дейности
- Не могат да осигурят съществена част от необходимите приходи, особено в първите години от функционирането

#### **Средства от участие в европейски и национални програми**

Предимства:

- Възможност за съществено увеличаване на приходите

Недостатъци:

- Несигурност – особено ако ОУТР не са записани изрично като конкретен бенефициент
- Невъзможност за бързо финансиране – малко е вероятен достъп до финансиране през следващите две, по-вероятно три години
- Значителни усилия за разработването и управлението на проектите
- Необходимост от съфинансиране
- Подчиняване на дейността на ОУТР на „външни“ изисквания

## **Дарения**

Предимства:

- Увеличават приходите без съществени усилия или допълнителни разходи на ОУТР

Недостатъци:

- Несигурност и непредвидимост
- Вероятно малък размер, не могат да осигурят съществена част от необходимите приходи
- Възможност за дарения под условие – подчиняване на дейността на ОУТР на външни изисквания

## **Държавна субсидия чрез бюджета на Министерството на икономиката и енергетиката**

Предимства:

- Може да осигури значителни средства, създава сигурност
- Дава на Министерството реално основание да изисква съобразяване с националната политика и за контрол
- Повишава мотивацията за присъединяване, особено ако е в значителен размер
- Позволява по-бързо стартиране на дейността на ОУТР

Недостатъци:

- Зависимост от политическата конюнктура – източник за несигурност по отношение на размера на субсидията за всяка година (освен ако самият размер не е фиксиран в нормативен акт)
- Риск от възприемане на туризма като „привилегирован сектор“ и произтичащата от това съпротива, в т.ч. от държавни институции
- Допълнително натоварване на бюджета

## **Пряка държавна субсидия (отделен ред в републиканския бюджет)**

Предимства:

- Както за субсидия чрез бюджета на министерството на икономиката и енергетиката

Недостатъци:

- Както за субсидия чрез бюджета на министерството на икономиката и енергетиката
- Поставя под съмнение основанията за пряк контрол на дейността на ОУТР от МИЕ (контролът е по-вероятно да се осъществява от министъра на финансите)

## **Отчисление от туристическия данък**

Предимства:

- Има наложена практика и установен механизъм за събирането му;
- Прилагане на принципа на солидарност – по-развитите общини подпомагат по-слабо развитите в туристическо отношение

Недостатъци:

- Ще отнеме средства от общините, които по Закона за туризма трябва да извършват редица дейности, свързани с развитието на туризма, вкл. и за собствени маркетингови цели. Има изразено несъгласие с отнемането от акумулираните от данъка средства както от отделни общини, така и от НСОРБ;
- Неравностойност на отделните общини във финансирането - в много общини не се развива сериозна туристическа дейност и съответно туристическият данък, който събират, е почти нулев. Нещо повече, през 2013 г. 58 общини не са отчетели никакъв събран туристически данък. Така общините със силно развит туризъм, които внасят много по-голям туристически данък, ще се чувстват оцетени;
- Много от местата за настаняване или не внасят туристически данък, защото получават парите си от нощувки извън страната (фирмите са регистрирани в офшорни зони или са непроследими до чужди туроператори), или укриват реализираните нощувки и съответно дължимия данък, при което оцетени са изрядните;

## **Данък „Реклама“**

Предимства:

- Много широка база на облагане – целият туристически бизнес и всички други сектори, които получават ползи от развитието му;

- Ниска данъчна тежест – минимални ставки;
- Ангажираност и съпричастност на бизнеса към колективния маркетинг на дестинациите

Недостатъци:

- Трудност при определяне на преките и косвените приходи от туризма и съответно при изработването на справедлива скала за облагане съобразно реалните ползи;
- Изисква продължителна подготовка и съгласуване преди въвеждане;
- Има риск средствата от данъка да не се използват по предназначение;
- По-трудно и ресурсоемко администриране

### **Публично-частни партньорства**

Няма пречка публично-частните партньорства да се интрепретират като част от „другите“ източници по Закона за туризма.

Предимства:

- Възможност за привличане на финансов ресурс за маркетинг и реклама от туристическите фирми и от други, свързани с туризма сектори;
- Съпричастност на бизнеса и координиране на маркетинговите усилия на местно и регионално ниво

Недостатъци:

- Риск от неуспех при убеждаването на бизнеса да се включи
- Несигурност и неопределеност, затруднено планиране

### **3.4.3 Източници на финансиране на ОУТР в началния период на функционирането им (формиране и функциониране през първите три години)**

**През първите години се разчита само на източниците, определени в Закона за туризма и на други, които не изискват промяна в нормативната база.**

Въвеждането на някои алтернативни източници на финансиране (по-специално отчисления от туристическия данък или въвеждане на данък „реклама“) изисква значителна подготовка и съществена промяна в законодателството, които ще отнемат продължителен период от време. В предходния раздел се препоръчва в разумно кратки срокове Министерството на икономиката и енергетиката да започне работата по по-задълбочения анализ и консултиране на алтернативни форми на финансиране, за да може тези източници евентуално да влязат в действие след 3-4 години.

## Държавно финансиране

Българската практика в областта на финансирането на националния маркетинг се характеризира с проблеми при осигуряването на достатъчно средства и силна зависимост от икономическата и политическа конюнктура, и състоянието на държавния бюджет. В годините държавната субсидия се осигурява чрез бюджета на ресорното министерство и варира от 6 до 12 млн. лв., като до 2-3 пъти повече средства за национален маркетинг годишно след 2009 г. се осигуряват чрез ОП Регионално развитие.

Световната практика показва, че организациите за управление на дестинациите в различните страни се различават по степента на финансиране от обществения и от частния сектор, но по принцип **общественият сектор е доминиращият източник на финансиране** (обикновено над 50%, а често над 80% от финансирането), а в рамките на публичния сектор основен източник на финансиране на регионалните организации е държавата.

В България държавното финансиране също трябва да бъде доминиращо, поне в периода на създаване и укрепване на ОУТР. Основанията за това предложение са:

- На другите източници на приходи на ОУТР не може да се разчита да генерират приходи в необходимия размер за ефективното функциониране на ОУТР:
  - При малък брой учредители членският внос ще бъде в минимален размер; приобщаването на общините ще е продължителен процес;
  - ОУТР трябва да изпълнят редица подготвителни дейности (проучвания, планиране и т.н.), за да могат да развият собствена стопанска дейност, от която частично да се самоиздържат;
  - Едва след създаването си ОУТР ще могат да претендират да бъдат добавени като бенефициенти по оперативните програми; дори и ако се прецени те да се подпомагат по проект на МИЕ, реално това може да се случи най-рано след 2 години;
- Опитът да се създадат доброволни регионални организации с маркетингови функции от края на 90-те години на XX в. бе неуспешен именно поради липса на финансова подкрепа от страна на държавата. Повторен неуспех би компрометирал идеята за регионалния маркетинг в страната и би лишил малките и по-слабо развити общини от единствения им шанс да излязат на пазара. При прегледа на чуждия опит вече беше коментирано обобщението на COT, че стремежът за значително намаляване на публичното финансиране до степен регионалните организации да се самоиздържат е нереалистичен и необоснован и води до промяна в основния акцент на дейността им;

- Като публично благо колективният маркетинг трябва да се финансира с публични средства, генерирани чрез данъчната система. Ако се разчита изключително на частни средства е очевиден рискът някои да плащат, а други не. Аналогична е ситуацията, ако се разчита изключително на средства от местните власти – някои общини може да плащат за дейности, които носят обща полза за целия район, а други – не. Именно такава ситуация се очаква в периода на учредяване и първите 1-2 години на функциониране.

### **Членски внос**

При сегашния ред на учредяване, зададен от Закона за туризма, въпросът за членския внос трябва да се реши от управителните органи на самите организации. Основните проблеми с членския внос са:

- Размер на генерираните приходи – при подхода на доброволно формиране на ОУТР, което е възможно с ограничен брой членове, членският внос в никакъв случай не може да осигури съществена част от предвижданите разходи за функциониране.
- Принципи на определянето на членския внос. Проблем е разнородността на членовете на ОУТР от гледна точка на техните възможности и от гледна точка на ползите от туристическото развитие. Те включват местни власти, неправителствени организации (туристически сдружения, но и други НПО), държавни институции. Съществуват опасения, че членският внос няма да е пропорционален на възможностите и на ползите. По-специално малки общини се притесняват, че членският внос може да е много голям и непосилен за тях. Големи общини изразяват мнение, че не биха плащали за „малките“. Туристическите сдружения са с относително малка членска маса и малък по размер членски внос, който е недостатъчен за собствената им издръжка и дейност, а и много често не се събира. Специална трактовка изисква въпросът за членския внос на националните и природните паркове, музеите и др.

При тази ситуация може да се приеме, че основната тежест при генериране на приходи от членски внос ще пада върху общините. От останалите членове не може и не трябва да се изискват високи вноски, но е важно е да се спазва принципа на справедливост при определяне на приноса на членовете в съответствие с ползите, получавани от туристическото развитие.

При определяне на **членския внос на общините** на ОУТР може да се препоръча (но не и да се налага) да се приложи принципа за пропорционалност спрямо обема на туризма (измерен чрез леглата, нощувките, приходите от настаняване или друг подходящ показател).

## **Приходи от стопанска дейност**

**Чл. 19.** (1) на Закона за туризма допуска организациите за управление на туристическите райони да могат да извършват и друга стопанска дейност, „която подпомага, допълва или съпътства основния им предмет на дейност“. Тъй като липсва конкретика и рамка на допустимите стопански дейности, може да се допусне, че в обхвата им може да влизат обичайните за организациите за управление на дестинациите, а именно;

- Изготвяне и продажба на собствени информационни и рекламни материали
- Продажба на сувенири и други местни продукти
- Продажба на собствени услуги
- Информационна система и система за резервации
- Изготвяне и продажба на собствени пакети
- Организиране на събития
- Оперирание на собствени атракции и др.

Характерът на изброените дейности предполага, че за да се стигне до момента на активното им предлагане на пазара, трябва да има създаден продукт/услуги, установени канали за реализация и активна комуникационна политика. Най-бърза реализация може да получи чистото агентство на местни услуги и продукти. Като цяло стартирането на собствена стопанска дейност се очаква да се случи в най-добрия случай в края на първите три години като на настоящия етап всякакви прогнози за размера на приходите от собствена стопанска дейност са невъзможни.

Препоръчително е да се създаде регламент за допустимите стопански дейности, особено ако се прояви конфликт на интереси с легално работещите на пазара посредници.

## **Участие в проекти**

Осигуряването на средства за дейността на ОУТР чрез участие в европейски, международни и други донорски програми може да се разглежда като добър, но непостоянен и несигурен източник на финансиране. Наред с това не е реалистично да се очаква финансиране по съфинансирани от фондовете на ЕС програми през следващите 2-3 години.

Развитието на регионален туристически продукт и маркетинга на дестинациите са подпомагани в програмния период 2007-2013 г. чрез ОПРР, като финансиране за същите цели най-вероятно ще бъде осигурено и в периода 2014-2020 г. В тази връзка е много важно в изпълнение на Закона за туризма (Чл. Чл. 19 (2), т. 9) МИЕ да поиска от управляващите органи на релевантните за туризма и туристическия маркетинг програми



да включат ОУТР като бенефициенти на оперативните програми. Ако това не е възможно, насочените към ОУТР интервенции да се оформят като общ проект (проекти), по който бенефициент да бъде Министерството на икономиката и енергетиката.

Във връзка с участието в проекти съществен проблем е правната форма на ОУТР - създадени със Закона за туризма юридически лица, която е пречка за участието им в каквито и да било проекти, ако не са изрично посочени като бенефициенти по съответни програми.

В очертаня контекст **се предлага държавно финансиране** чрез категоричен ангажимент да държавата да подпомага финансово ОУТР (след промяна в Чл. 43 (2) на Закона за туризма) в размер на 95% от необходимите средства за стартиране на функционирането, както и през първите две години на реално функциониране и 90% през третата година. Основанията за това са:

- За началото на функционирането са необходими значителни разходи за обзавеждане и оборудване, както и за поддръжка на офиса и персонал.
- През първите две години от функционирането се осъществява значителен обем „подготвителни“ дейности, а рекламната дейност, при която са възможни публично-частни партньорства е ограничена.
- Допуска се, че ОУТР ще бъдат учредени и ще започнат да функционират със сравнително малко членове, като техният брой постепенно ще нараства.

Разпределението на източниците на финансиране и дяловото им съотношение е представено на табл. 11.

Както става ясно от таблицата, приоритетите на държавното финансиране през началния период се свеждат до:

1. Иницирането и процеса на учредяване, вкл. разяснителна кампания;
2. Подкрепа за началното формиране на ОУТР чрез развитие на капацитета и начални разходи за наемане и оборудване на офис и наемане на персонал;
3. Началната фаза на функциониране чрез покриване на оперативните разходи, както и разходите за разработването на основните стратегически документи и други базови дейности за бъдещия маркетинг.

**Табл. 11 Структура на разходите за формиране на ОУТР и функционирането им през първите три години**

			Учредяване	Начало на функционирането	Функциониране	Отн. дял, %		
Година	Формиране и начало на функционирането	1	Всичко	246 700		100,0%		
			МИЕ	180 900		73,3%		
			Членове	65 800		26,7%		
			ПЧП					
		2	Всичко		1 398 057		100,0%	
			МИЕ		1 328 154		<b>95,0%</b>	
			Членски внос		69 903		5,0%	
			ПЧП					
	Функциониране	1	Всичко		3 398 580		100,0%	
			МИЕ		3 228 651		<b>95,0%</b>	
			Членски внос		169 929		5,0%	
			ПЧП					
		2	Всичко			6 287 580		100,0%
			МИЕ			5 973 201		<b>95,0%</b>
			Членски внос			170 735		2,7%
			ПЧП			143 644		2,3%
3		Всичко			5 569 580		100,0%	
		МИЕ			5 012 622		<b>90,0%</b>	
		Членски внос			283 065		5,1%	
		ПЧП			273 893		4,9%	

Забележки:

- 1) Разделението между година 1 и 2 на етапа на формиране е условно - зависи от продължителността на процеса на учредяване.
- 2) ПЧП – публично-частни партньорства при съфинансиране на рекламни материали и ПР дейности, съответно 38% през втората година и 50% през третата;
- 3) Предвиждан брой на общини-членове на ОУТР през първата година - 40, през втората - 66, през третата - 92;
- 4) Средногодишен членски внос (при допускането, че членове на ОУТР са само общини) – около 3300 лв.

При разпределението на средствата следва да се спазват следните принципи:

- Контрол от страна на МИЕ за законосъобразно, целесъобразно, ефективно и ефикасно изразходване на средствата;
- Публичност при изразходването на средствата;
- Равно третиране – държавната субсидия да е еднаква за всички ОУТР, независимо от техния размер (площ, население) или туристическо развитие, тъй като разходите на ОУТР са сходни независимо от размера на района. Така се избягва и проблема за «привилегированите» (силно развитите в туристическо отношение райони). Същевременно, не е възможно разпределението на средствата между ОУТР в

началния етап да е равностойно, тъй като районите са на различен етап в туристическото си развитие и с различен капацитет за управлението им.

В изпълнение на последния принцип се предлага следния подход:

1. Предоставяне на начална субсидия в еднакъв размер за всички ОУТР без условия, която да покрива всички начални разходи – за наемане на офис, за обзавеждане и оборудване и за наемане на персонал;
2. Субсидия за функциониране на ОУТР, която да се предоставя въз основа на план за дейността през следващата година и сключване на договор с МИЕ.

В своя бизнес план всяка ОУТР показва какви са дейностите, за които се изисква финансиране, както и предвижданото финансиране от други източници, по-специално от членски внос и стопанска дейност. Плановете трябва да включват основните дейности по чл. 18 на Закона за туризма и да са в съответствие с националната туристическа политика. Държавната субсидия не може да надвишава определен процент от общите планирани разходи на ОУТР (Този процент отразява дела на държавното финансиране и предложеното му намаляване в течение на времето). На основата на договора държавата предоставя средствата и следи за използването им и за постигането на резултатите.

#### **3.4.4 Източници на финансиране след третата година**

Изчисляването на потенциалните разходи показват, че средно на година за издръжката и функционирането на ОУТР ще са необходими между 5,6 и 6,3 млн. лв.

След изтичане на началния тригодишен период се препоръчва постепенно намаляване на държавната субсидия с по 5% годишно – до 70%-75% в края на тория тригодишен период. В зависимост от функционирането на ОУТР и тяхната ефективност след 7-8 години трябва да се направи преценка каква да е посоката по-нататък – продължаване на намаляването на държавната подкрепа или задържане на ниво от 70% (табл. 12).

**Табл. 12 Сценарий за намаляване на държавната субсидия за ОУТР (хил. лв.)**

	Начало на функционирането	Година на реално функциониране						
		1	2	3	4	5	6	7
Общи разходи, хил. лв.	1 398	3 398	6 287	5 569	5 569	5 266	5 266	5 266
Държавна субсидия, %	95%	95%	95%	90%	85%	80%	75%	70%
Държавна субсидия, хил. лв.	1 328	3 228	5 973	5 012	4 734	4 213	3 949	3 686

Забележка: Направено е допускане за запазване на разходите на едно ниво след първите години

Другата важна препоръка се отнася до разнообразяване на източниците на финансиране и включване със сериозен дял на коментираните алтернативни източници, въвеждането на които трябва да се подготви през първите три години.

Същевременно, трябва да се отчита международната практика, обобщена от СOT - публичният сектор да финансира най-малко разходите за персонал и режимните разходи на организацията за управление на туристическите райони. Препоръчва се с държавната субсидия да се покриват и разходите за маркетингови проучвания, планиране и координация.

Препоръчва се задълбочено проучване на опита на отделни страни с успешно въведена система за генериране на приходи (извън държавната субсидия) за финансиране на националния и регионалния маркетинг и реклама, по-специално Хърватия и Швейцария.

Възможни са много варианти с използване на различни по брой и вид източници, но най-подходящите се свеждат до:

### **1. Държавна субсидия + собствена стопанска дейност + публично-частни партньорства + отчисление от туристическия данък на общините**

Отчисляването от туристическия данък на общините на практика замества техния членски внос, особено ако се възприеме членският внос да е пропорционален на реализираните на територията на общината нощувки.

По данни от 2013 г. размерът на събрания туристически данък е малко над 15 млн. лв. При 10% отчисление и насочване към бюджета на ОУТР сумата от 1,5 млн. лв. ще представлява 27% от общите разходи на ОУТР.

### **2. Държавна субсидия + данък "Реклама" върху туристическите дейности и други сектори, свързани с туризма + членски внос**

При този вариант туристическият данък остава за ползване от страна на общините. Препоръчва се да се той да се трансформира в туристическа такса, което ще позволи целевото използване на събраните средства за подпомагане единствено на туристическото развитие в общините.

Допълнително се облагат фирмите от туристическия сектор и от други сектори, които реализират приходи пряко или косвено от туризма. При облагане на оборота на фирмите само от сектор „Хотелиерство и ресторантьорство“ (3,349 млрд лв. за 2012 г.) дори с минимална ставка 0,10% биха се събрали около 3,35 млн. лв., които следва да се разпределят в оптимална пропорция между националното ниво (МИЕ) и регионалното ниво (ОУТР). Това разкрива потенциала на този източник за превръщането му в основен източник на финансиране на националния и регионалния маркетинг още в края на втория тригодишен период.

При запазване на членския внос и при среден размер на членския внос 3000 лв. и при 50% включване на общините, приходите от членски внос биха били около 400 хил. лв. (около 7% от необходимите общи разходи на ОУТР).

### **3.5 Система за наблюдение и оценка на прилагането на Концепцията за туристическо райониране на България**

#### **3.5.1 Същност и принципи**

Наблюдението (мониторингът) и оценката на програми, планове и стратегии са тясно свързани дейности, но с различно съдържание. Мониторингът преди всичко дава информация, докато оценката „преценява“ тази информация. Мониторингът е периодичен редовен преглед на осъществени дейности, използвани ресурси и постигнати резултати. Оценката се фокусира върху постиженията, ефектите и ефективността. Докато мониторингът е постоянна дейност, оценката е епизодична дейност (в отделни моменти).

Най-простото представяне на процеса на наблюдение и оценка е:

- Въз основа на предварително определени индикатори (а често и на целеви стойности) се регистрира напредъка в изпълнението – не само, и не толкова това, което е направено, колкото това, което действително е постигнато през определен период;
- Постигнатото се сравнява с планираното;
- В зависимост от сравнението се взема решение за необходимостта от промяна в програмата.

**Обект** на системата за мониторинг и оценка е прилагането на Концепцията за туристическо райониране на България. То се интерпретира като процес, който в разумни срокове трябва да доведе до формиране на ОУТР във всички райони, които да обхващат като свои членове значителна част от ключовите заинтересовани (особено общините), да са ресурсно осигурени и да могат да започнат да функционират ефективно. Системата за мониторинг и оценка на прилагането на Концепцията не се ангажира с мониторинга на туристическото развитие или с оценката на ефективността на маркетинговите и други дейности, осъществявани от ОУТР.

**Основни елементи** на всяка система за наблюдение и оценка са:

- Индикаторите за мониторинг и оценка и източниците на информация
- Периодичността на мониторинга и оценката
- Формата на представяне на резултатите (справки, доклади за напредъка и пр.)
- Отговорностите за осъществяване на мониторинга и оценката

- Разпространение и достъп до информацията и резултатите (колко широк ще е достъпа до тях, дали ще се разпростравят публично)
- Отговорностите за вземане на решение за промяна (актуализация) на програмата в зависимост от резултатите
- Разходите за осъществяване на мониторинг и оценка

**Възприетите принципи** при разработване на системата за мониторинг и оценка на прилагането на Концепцията са:

- Системата трябва да е максимално проста и практична, да не генерира съществен натиск върху отговорните за нейното прилагане и да не изисква съществени финансови ресурси; прилагане на принципите на икономичност и пропорционалност (съобразяване с мащаба на действията, които се наблюдават);
- Системата трябва да е полезна и да оправдава съществуването си; това означава тя да подпомага вземането на решения;
- Индикаторите трябва да отразяват пряко и недвусмислено напрекъвка в прилагането;
- Индикаторите трябва да се фокусират върху резултатите, а не върху дейностите;
- Индикаторите трябва да бъдат обективно проверими;
- Индикаторите трябва да са малко на брой – необходими и достатъчни за проследяване и оценка на напредъка;
- Индикаторите трябва да са прости, лесни за измерване и информационно обезпечени (т.е. да се основават на информация събирана по друг повод или на информация, чието набиране не предполага съществен разход на време и средства)

### 3.5.2 Индикатори за мониторинг и оценка

Индикаторите за наблюдение и оценка на Концепцията за туристическо райониране на България са представени в табл. 13.

**Табл. 13 Индикатори за наблюдение и оценка на прилагането на Концепцията за туристическо райониране на България**

Индикатор	Източник на информация	Периодичност	Отговорност
Брой райони с подадени заявления за учредяване	МИЕ	6 месеца	МИЕ, Дир-ия „Тур. политика“
Брой учредители според според заявленията	МИЕ	6 месеца	МИЕ, Дир-ия „Тур. политика“
Брой общини-учредители на ОУТР според заявленията – общо и по райони	МИЕ	6 месеца	МИЕ, Дир-ия „Тур. политика“
Отн. дял на общините-учредители от всички общини – общо и по райони	МИЕ	6 месеца	МИЕ, Дир-ия „Тур. политика“

<b>Индикатор</b>	<b>Източник на информация</b>	<b>Периодичност</b>	<b>Отговорност</b>
Брой учредени ОУТР	МИЕ – нац. туристически регистър	6 месеца, считано от края на първата година	МИЕ, Дир-ия „Тур. политика“
Брой членове на ОУТР – общо и по райони	ОУТР	6 месеца, считано от края на първата година	МИЕ, Дир-ия „Тур. политика“
Брой общини – членове на ОУТР – общо и по райони	ОУТР	6 месеца, считано от края на първата година	МИЕ, Дир-ия „Тур. политика“
Относителен дял на реализираните нощувки в общини-членове на ОУТР – общо и по райони	НСИ, ОУТР	6 месеца, считано от края на първата година	МИЕ, Дир-ия „Тур. политика“
Относителен дял на служителите на ОУТР, преминали обучение в програмата за развитие на капацитет и други форми	Изпълнител на общ. Поръчка и ОУТР	6 месеца, след 18-ти месец	МИЕ, Дир-ия „Тур. политика“
Относителен дял на членовете на органи за управление, преминали обучение в програмата за развитие на капацитет и други форми	Изпълнител на общ. Поръчка и ОУТР	6 месеца, след 18-ти месец	МИЕ, Дир-ия „Тур. политика“
Брой ефективно функциониращи ОУТР (окомплектован персонал и приключено в основни линии оборудване)	ОУТР	6 месеца, след 18-ти месец	МИЕ, Дир-ия „Тур. политика“
Структура на служителите по образование	ОУТР	6 месеца, след 18-ти месец	МИЕ, Дир-ия „Тур. политика“
Дял на служителите със специално образование	ОУТР	6 месеца, след 18-ти месец	МИЕ, Дир-ия „Тур. политика“
Държавна субсидия, лв.	МИЕ	Годишно, от края на втората година	МИЕ, Дир-ия „Тур. политика“
Държавна субсидия, % спрямо предложението на Програмата	МИЕ	Годишно, от края на втората година	МИЕ, Дир-ия „Тур. политика“
Държавна субсидия, % от приходите на ОУТР – общо и по райони	ОУТР	Годишно, от края на втората година	МИЕ, Дир-ия „Тур. политика“
Членски внос, размер и дял от бюджета – общо и по райони	ОУТР	Годишно, от края на втората година	МИЕ, Дир-ия „Тур. политика“
Приходи от стопанска дейност, размер и дял от бюджета – общо и по райони	ОУТР	Годишно, от края на втората година	МИЕ, Дир-ия „Тур. политика“
Разходи за основни дейности, % от всички разходи – общо и по райони	ОУТР	Годишно, от края на втората година	МИЕ, Дир-ия „Тур. политика“
Привлечени приходи от ПЧП, % от разходите за реклама	ОУТР	Годишно, от края на втората година	МИЕ, Дир-ия „Маркетинг, реклама и информация в туризма“
Брой и отн. дял на ОУТР с разработени стратегии за туризма	ОУТР	Годишно, от второ полугодие на третата година	МИЕ, Дир-ия „Тур. политика“





За критичните за прилагане на концепцията индикатори са определени целеви стойности по години както следва (табл. 15)

**Табл. 15 Целеви стойности за критични индикатори за наблюдение и оценка**

Индикатор	Год. 1		Год. 2		Год. 3	Год. 4	Год. 5
	I шест-месеchie	II шест-месеchie	I шест-месеchie	II шест-месеchie			
Брой райони с подадени заявления за учредяване	4	7	9				
Отн. дял на общините-учредители от всички общини – общо и по райони	25%	25%	25%				
Брой учредени ОУТР				4	9		
Отн. дял на общините-членове на ОУТР от всички общини – общо и по райони				15%	25%	35%	40%
Относителен дял на реализираните нощувки в общини-членове на ОУТР – общо и по райони				25%	40%	65%	90%
Брой ефективно функциониращи ОУТР (окомплектован персонал и прикључено оборудване)				4	9		
Държавна субсидия, % спрямо предложението за общите разходи на Програмата				90%	90%	90%	90%
Държавна субсидия, % от приходите на ОУТР – общо и по райони				95%	95%	95%	90%
Разходи на ОУТР за основни дейности, % от всички разходи – общо и по райони				25%	30%	55%	55%
Привлечени приходи от ПЧП, % от разходите за реклама						35%	45%

Интерпретация на резултатите:

- При преобладаващата част от индикаторите за положителен резултат се смята, ако реално постигнатото е над целевата стойност.
- Единственото изключение е индикаторът „държавна субсидия като дял от приходите на ОУТР“, при който за положителен резултат се смята, ако реално постигнатото е под целевата стойност.

### 3.5.3 Форма на представяне на резултатите

За да се улесни работата по наблюдение и оценка е важно да се представят не само „сурови“ данни, а прости и лесни за ползване **доклади за напредъка** по прилагането на Концепцията за туристическо райониране на България, които акцентират върху това, което е направено, сравнението му с това, което е било планирано, кратък анализ на несъответствията и техните причини и предложения за корективни действия, ако са необходими.

Докладите се изготвят на всеки шест месеца през първите две години на наблюдение и веднъж годишно през следващите три години.

Докладите не трябва да се ограничават само до представения набор от индикатори, а да включват и друга важна за разбиране на състоянието и проблемите информация (напр. осъществени действия от Министерството и други актьори, мнения и оценки по прилагането на концепцията, промени в политическия, нормативния, финансовия контекст и др.).

**Към края на третата година** от стартирането на процеса на формиране на ОУТР е целесъобразно Министерството на икономиката и енергетиката да възложи изготвянето на **независима Оценка на прилагането на концепцията за туристическо райониране на България**, която да оцени ефективността на действията към момента и да предложи корективни действия. За да бъде независима оценката трябва да бъде възложена на външен изпълнител. Разходите за тази оценка не са отчетени в предходния раздел за разходите за функциониране на ОУТР, тъй като тя трябва да бъде финансирана от Министерството на икономиката и енергетиката. Предварителната оценка е, че разходите са в размер на не повече от 40-50 хил. лв., а срокът за изпълнение е 3-4 месеца (при отчитане на процедурите по възлагане – 5-6 месеца).

Наред с това е повече от вероятно да възникне необходимостта от изготвяне на **текущи справки** по напредъка на прилагането на концепцията. Затова е необходимо МИЕ да събира и поддържа актуална информация по основните индикатори, която да се обновява ежемесечно или при поискване.

### 3.5.4 Отговорности

Както личи от табл. 13 (Индикатори за наблюдение и оценка) предлага се **основната отговорност за наблюдението и оценката** на прилагането на Концепцията да бъде възложена на Дирекция „Туристическа политика“ в МИЕ. Основанията за това са:

- Дирекцията е отговорна за туристическата политика, в т.ч. и за формирането на ОУТР;

- Дирекцията разполага с най-пряк достъп до информация, засягаща процеса на формиране на туристическите райони (по-специално тя е отговорна за поддържането на Националния туристически регистър);
- Дирекцията е отговорна за нормативната уредба, а вероятни проблеми в прилагането на Концепцията може да наложат такива;
- Не на последно място, дирекцията разполага с необходимата експертиза и капацитет.

Наред с това се предлага отговорността за наблюдение на специфичните маркетингови дейности да бъде възложена на дирекция „Маркетинг, реклама и информация в туризма“.

**Отговорностите по набирането на информация** се споделят между МИЕ (дирекция „Туристическа политика) и самите организации за управление на туристическите райони (от момента на създаването им).

Обичайна практика при осъществяването на наблюдение и оценка на програми, планове и стратегии е да се създава **група (комитет) за мониторинг и оценка**, която да осигури по-широко представяне на заинтересованите в процеса. За да се осигури максимална простота на системата, не се препоръчва създаването на специална група. Нейната роля може да се изпълнява достатъчно ефективно от **Националния съвет по туризъм**, в който са представени ключовите заинтересовани страни, в т.ч. и ОУТР (след тяхното формиране). На членовете на Националния съвет по туризъм следва да се представят докладите за напредъка, а при необходимост и допълнителни епизодични справки, когато са установени проблеми и е необходимо да се предприемат коригиращи действия.

### **3.5.5 Публичност**

Предлага се достатъчно широка публичност на резултатите. Периодичните доклади за напредъка, както и докладът за оценка, следва да бъдат публикувани на сайта на Министерството на икономиката и енергетиката, както и чрез разпространение на информация чрез медиите при подходящ повод. Това е вероятно да доведе до предложения за решаване на установените проблеми от по-широк кръг от заинтересовани и експерти. Анализите, осъществени във връзка с разработването на Концепцията и Програмата показваха, че въпросите на туристическото райониране и на формирането и функционирането на ОУТР са деликатни, често конфликтни, но по-доброто решение е информацията за текущия процес на формиране на ОУТР да е публична, отколкото да се основава на „слухове“.

### **3.5.6 Необходими разходи**

Предложената система за наблюдение и оценка е максимално опростена и не предполага съществени разходи за прилагането ѝ, които са в съответствие с принципите за икономичност и пропорционалност. Преобладаващата част от дейностите могат да се осъществяват от персонала на МИЕ и ОУТР в рамките на ежедневните им дейности. Необходимите допълнителни разходи са:

- Проучване на удовлетвореността на заинтересованите от функционирането на ОУТР (към средата на третата година от функционирането им) – 20 000 лв.;
- Изготвяне на Оценка на прилагането на концепцията за туристическо райониране на България – до 50 хил. лв.

### **3.5.7 Коригиращи действия**

**Основната отговорност** за предприемането на коригиращи действия при наличието на съществени проблеми при прилагане на Концепцията **е на Министерството на икономиката и енергетиката**. Във връзка с това е необходимо:

- Чрез системата за мониторинг на прилагането на Програмата Министерството на икономиката и енергетиката да следи редовно процеса на учредяване на ОУТР.
- Ако към края на първото шестмесечие от стартирането на процеса не е постигната целевата стойност за подадени заявления на учредяване и/или ако към края на втората година не е постигната целевата стойност за броя учредени ОУТР и за броя на техните членове може да се пристъпи към обсъждане на възможността за въвеждане на задължително членство на общините в ОУТР и подготовката на съответни законодателни промени.
- Да анализира изводите и препоръките от Доклада за оценка на прилагането на Концепцията (в края на третата година) и да предприеме необходимите действия за промени в законодателството или други действия.
- При необходимост от съществени промени в Програмата и особено ако са необходими промени в законодателството, се препоръчва своевременно и достатъчно широко консултиране със заинтересованите (и особено с тези, които са основен генератор на проблеми, източник на съпротива и пр.)

### **3.5.8 Срок на действие на системата за наблюдение и оценка на прилагането на Концепцията за туристическо райониране**

Препоръчва се наблюдението за прилагането на Концепцията да приключи в края на петата година от стартирането на процеса по тяхното формиране, освен ако

предходните доклади за напредъка и за оценка на процеса не показват наличието на съществени проблеми.

В следващия период е необходимо да се постави силен акцент върху наблюдението и оценката на туристическото развитие в туристическите райони и ефективността на дейността на ОУТР, особено на техния маркетинг.

### **3.5.9 Наблюдение и оценка на туристическото развитие и на ефективността на маркетинговата дейност на ОУТР**

След втората година от функционирането на ОУТР (респ. 3-4-та година на процеса на наблюдение) е необходимо да се осъществява наблюдение и оценка на туристическото развитие в района, както и на ефективността на маркетинговата дейност (до втората година от функционирането на практика няма значителни рекламни дейности, поради което е излишно да се прави оценка на тяхната ефективност или да се търси въздействието им върху показателите за туристическото развитие на района). Методиката за мониторинг на туристическото развитие и оценка на маркетинговата дейност е подходящо да се разработи в предлагания Оперативен наръчник, като се отчита опита от методиката, разработена за Министерство на икономиката и енергетиката.

## 4. ОБОБЩЕНИ ПРЕПОРЪКИ

Обобщените препоръки към Министерството на икономиката и енергетиката за прилагане на Концепцията за туристическо районирана България са обособени в две групи. Първата група включва конкретни предложения за промени в Закона за туризма, които да подпомогнат процеса по създаване и функциониране на Организацията за управление на туристическите райони. Втората група обхваща други необходими действия от страна на Министерството на икономиката и енергетиката.

### 4.1 Предложения за промени в Закона за туризма

Анализът на чуждия опит и на Закона за туризма, както и резултатите от консултирането със заинтересованите показват, че процесът по обявяване на туристическите райони и създаване на организацията за тяхното управление може да започне при разпоредбите на действащия закон. Заключениеята от анализа са:

- Независимо от привидно необичайния ѝ характер, правната форма на ОУТР не е предизвикала специални коментари и въпроси при консултирането със заинтересованите, благодарение на ясното ѝ и аргументирано представяне и допълнителните пояснения.
- Не са наложителни промени в чл. 17 ал. 3 на Закона за туризма във връзка със състава на членовете на ОУТР. Не се препоръчва и промяна на закона с оглед въвеждането на задължително членство на общините в ОУТР.
- Процесът на инициране и учредяване на ОУТР може да започне без да се изчаква промяна на Закона за туризма по отношение на минималния брой общини-учредители.
- Процесът по създаване на ОУТР може да започне и без промени в чл. 18 на Закона за туризма. Включените в Чл. 18 (1) дейности, макар и с неточности и непълноти, са достатъчно детайлни и изчерпателни, за да позволят нормалното функциониране на ОУТР при ясен обхват на дейността.

Същеременно се констатира необходимостта от допълнително регламентиране на важни за дейността на ОУТР въпроси, като:

- Дали ОУТР ще има право да разпределя печалба от стопанската си дейност;
- Детайлизиране на количествените изисквания към учредителите на ОУТР;
- Въвеждане на минимален срок за промяна в броя и териториалния обхват на районите;
- Остраняване на припокриване и непълноти, и допълване на дейностите на ОУТР;

- Категоричен ангажимент за държавно финансиране на дейността на ОУТР;

Във връзка с това се предлагат минимални промени в Закона за туризма, които е подходящо да се внесат възможно най-бързо след формиране на ново правителство и Народно събрание:

➤ *За разпределянето на печалба от стопанската дейност на ОУТР*

- В чл. 17 на Закона за туризма да се добави нова алинея (5) с текст «Организациите за управление на туристическите райони не разпределят печалба».

➤ *За въвеждане на допълнителни количествени изисквания към учредителите на ОУТР*

- Чл. 22 т. 2 от Закона за туризма да се измени както следва: „най-малко една четвърт от общините в съответния туристически район, в които се отчитат най-малко една четвърт от реализираните нощувки в места за настаняване, но не по-малко от четири общини”.
- В чл. 22 да се добави нова т. 3 със следния текст: „Реализираните нощувки в места за настаняване се отчитат по последните годишни данни на Националния статистически институт.” (Предложената промяна не изисква допълнителни изменения. Според чл. 24 ал. 3 към заявлението за откриване на процедура за учредяване на ОУТР се прилагат документи, удостоверяващи, че членовете на учредителния комитет отговарят на изискванията. Един от тези документи е справка за броя и относителния дял на общините-учредители от всички общини в района и за броя на реализираните нощувки и относителния им дял от всички нощувки в района.)

➤ *За въвеждане на минимален срок за промяна в броя и териториалния обхват на районите*

- В чл. 16 да се създаде нова алинея (5) със следния текст: „Броят и териториалният обхват на туристическите райони се променя по реда на тяхното обявяване, но не по-често от веднъж на три години.”

➤ *За дейностите на ОУТР*

- Да се предвиди редакция и допълване на дейностите на ОУТР, посочени в Чл. 18 (1), както следва:

**Чл. 18.** (1) Организациите за управление на туристическите райони се създават за следните дейности:

1. организиране провеждането на маркетингови изследвания и проучвания на туристическия поток в туристическия район, и на анализи и прогнози за туристическото развитие на района, включително създаване и поддържане на база данни за туризма в района - част от Единната система за туристическа информация;
2. разработване и прилагане на стратегия за развитие на туризма, продуктови стратегии и годишни планове за развитие на туризма на територията на туристическия район в съответствие с Националната стратегия за устойчиво развитие на туризма и другите стратегически документи на регионално и общинско ниво;
3. разработване и прилагане на маркетингова стратегия на туристическия район в съответствие с националната маркетингова стратегия;
4. осъществяване на дейности по изграждане на бранд, връзки с обществеността и реклама на туристическия район, включително и изработване на лого и слоган на туристическия район;
5. осигуряване на подкрепа и методическа помощ на своите членове при проучването, създаването, оперирането и дистрибуцията на техния туристически продукт/услуга;
6. осъществяване на координация между заинтересованите страни и своите членове с цел маркетинг на туризма и на сателитните на него индустрии в района;
7. организиране и подпомагане дейността на туристическите информационни центрове в района чрез методически насоки, предоставяне на информационни и рекламни материали, обмен на информация и др.;
8. подпомагане на дейността на областните управители и кметовете на общини чрез становища и предложения при разработването и реализацията на стратегии и програми за развитие на туризма, и при изпълнението на задълженията им по този закон;
9. Участие в разработването и изразяване на становища по стратегически планови документи, засягащи развитието на туризма в района;
10. подпомагане на общинските и областните власти в привличането на инвестиции в туризма и свързаните с него сектори и дейности;
11. обсъждане и изразяване на становища по проекти за създаване, изменение, допълнение или отмяна на нормативни актове, свързани с развитието на туризма;
12. реализиране на проекти по програми на Европейския съюз или по национални програми;



13. осъществяване на обмен на информация, стандарти и добри практики;
14. подпомагане разработването, въвеждането и прилагането на доброволни системи за оценяване на качеството на туристическите услуги и устойчивото развитие на туристическия район;
15. провеждане на дейности по обучение с цел повишаване качеството на туристическите услуги и повишаване на капацитета на управление на ОУТР

➤ *За държавното финансиране на дейността на ОУТР*

- В чл. 43 ал. 2 от Закона за туризма да отпаднат думите «може да». С това ангажиментът за финансиране на ОУТР от бюджета на МИЕ става категоричен, без да се определят конкретните му параметри.

#### **4.2 Други необходими действия**

Публичното консултиране разкри поредица от дискуссионни въпроси, по които често са изказани противоположни мнения. Някои от тях налагат необходимостта от допълнително разясняване сред заинтересованите, а други се нуждаят от обсъждане с конкретни групи заинтересовани преди превръщането им в правни норми. По-важните от тях включват:

- Правна форма на ОУТР, която поражда неяснота сред заинтересованите;
- Състав на членовете на ОУТР и преразглеждане на членство в ОУТР на отделни фирми;
- Доброволно или задължително (автоматично) членство на общините в ОУТР;
- Правото на ОУТР да извършват туропарторска и/или туристическа агентска дейност като част от стопанската им дейност;
- Необходимост от дефиниране на взаимоотношения на ОУТР с ТИЦ в обхвата на туристическия район;
- Отчитане на специализацията на туристическите райони само като отправна точка за разработване на регионалните стратегии от ОУТР и други планови документи, а не като фиксирана и ограничаваща развитието и маркетингането на други видове туризъм;
- Определяне на маркетинговите наименования на туристическите райони и на организациите за управление на туристическите райони;
- Създаване на подрайони и изнесени офиси на ОУТР;
- Създаване на Национална туристическа организация и регламентиране на отношенията на ОУТР с нея, а до създаването ѝ - с Министерството на икономиката и енергетиката;
- Ефективно управление ОУТР и повишаване на капацитета на служителите в ОУТР;

По тази причина е препоръчително Министерството на икономиката и енергетиката да планира и осъществи следните дейности:

- Министерството на икономиката и енергетиката да стане инициатор и фасилитатор на процеса по учредяване на ОУТР, независимо че Законът за туризма изрично не му отрежда подобна роля;
- Министерството на икономиката и енергетиката да предвиди необходимото време и финансови ресурси за подготовката и осъществяването на разяснителна кампания за същността и ползите на туристическото райониране и ОУТР, в която по-специално да се отдели внимание на:
  - правната форма на организациите за управление на туристическите райони;
  - същността и смисъла на специализацията на туристическите райони;
  - определянето на маркетинговите наименования на туристическите райони, както и на организациите за управление на туристическите райони (трябва да бъдат решение на ОУТР в рамките на техните дейности по разработване на маркетингова стратегия и брендиране на района);
  - създаването на изнесени офиси (трябва да се вземе като решение от управителните съвети на съответните ОУТР, в зависимост от конкретните нужди и възможности на всеки туристически район).
- Министерството на икономиката и енергетиката да предвиди необходимото време и финансови ресурси за подготовката и осъществяването Програма за развитие на капацитета на ОУТР.
- МИЕ да проведе допълнителна дискусия как съществуващите териториални организации да се трансформират в ОУТР и/или бъдат приобщени към работата на ОУТР.
- МИЕ да изготви предложение за включване на субсидия за ОУТР в държавния бюджет за 2015 г. в размер на не по-малко от 50 % от предложената начална субсидия на ОУТР – около 700 хил.лв.
- След наблюдения върху процеса на формиране и реално функциониране на ОУТР, МИЕ да обмисли възможността за допускане на големи и важни актьори от бизнеса като членове на ОУТР. Това предполага много конкретно и прецизно дефиниране на тези актьори.
- МИЕ да следи процеса на учредяване на ОУТР чрез системата за мониторинг на прилагането на Програмата. Ако към края на първото шестмесечие не е постигната целевата стойност за подадени заявления на учредяване и/или ако към края на първата година не е постигната целевата стойност за броя учредени ОУТР и за броя на техните членове може да се пристъпи към обсъждане на

възможността за въвеждане на задължително членство на общините в ОУТР и подготовката на съответни законодателни промени.

- МИЕ да дискутира с представителите на бизнеса възможността ОУТР да извършват туроператорска и/или турстическа агентска дейност и ако това не е приемливо да се запишат рестриктивни текстове при бъдещи промени в Закона за туризма;
- В Наредбата за единните стандарти и организацията на дейността на националната мрежа от ТИЦ по Чл. 58 (4) да се дефинират взаимоотношенията на ТИЦ с ОУТР, включително евентуално брандиране на районни ТИЦ;
- Министерството на икономиката и енергетиката да обмисли възможността за създаване на Национална туристическа организация. Във връзка с това Министерството:
  - да направи анализ на причините за отпадане на текстовете за създаване на такава организация в действащия Закон за туризма и по-специално на тяхната валидност към настоящия момент;
  - да осъществи консултиране с ключови заинтересовани страни по необходимостта от и ограниченията за създаване на Национална туристическа организация, в т.ч. чрез Националния съвет по туризма.
- При подходящ повод МИЕ да коментира възможността за сдружаване на ОУТР.
- В кратки срокове Министерството на икономиката и енергетиката да изготви документ по Чл. 43 (2) (като се прецени от правна гледна точка какъв е най-подходящият вид), с който да се определят условията и реда за предоставяне на финансови средства от бюджета на Министерството на икономиката и енергетиката на ОУТР.
- При разпределянето на държавното финансиране между ОУТР по предходната точка Министерството на икономиката и енергетиката да не се съобразява с наличието на изнесени офиси.
- С оглед насърчаване на процеса на учредяване на ОУТР и включването на по-голям брой членове, при подходящи поводи Министерството на икономиката и енергетиката да обявява публично намеренията си за по-твърд ангажимент за финансиране в закона и за работата по конкретните условия и ред за неговото предоставяне.
- МИЕ да договори предварително с Управляващите органи на релевантните оперативни програми включването на ОУТР като бенефициенти и да се предприемат конкретни действия за тази промяна след регистрирането на

първата ОУТР в изпълнение на Чл. 19 (2) от Закона за туризма; като алтернатива, ако на настоящия етап това не е възможно, МИЕ да разработи общ проект (проекти) за ОУТР, по които бенефициент да е самото министерство.

- В разумно кратки срокове Министерството на икономиката и енергетиката да започне работата по по-задълбочения анализ и консултиране на алтернативни форми на финансиране - отчисления от туристическия данък, въвеждане на данък «реклама», в т.ч. и определянето му като процент от оборота на туристическите фирми и др.