



на оценка на Закон за туризма



2012



СЪДЪРЖАНИЕ:

1. АКТУАЛНА РЕГУЛАЦИЯ НА ТУРИСТИЧЕСКИЯ СЕКТОР	4
1.1. Действащи норми на вътрешното законодателство, съответност на реалното състояние и потребности на сектора, перспективи при запазване на статуквото. Очертаване на необходимостта от регулация	4
1.2. Относими устойчиви европейскоправни стандарти	5
2. ЕВРОПЕЙСКИ МОДЕЛИ НА РЕГУЛИРАНЕ	9
2.1. Правна уредба на туризма във Франция	9
2.1.1. Общ модел на държавната политика в областта на туризма	9
2.1.2. Институционална структура	10
2.1.3. Ред на регулиране на услугите в областта на туризма	12
2.1.4. Финансиране на държавната политика в областта на туризма	14
2.1.5. Форми на стопанска дейност, свързани с държавата	14
2.2. Правна уредба на туризма в Италия	15
2.2.1. Общ модел на уредбата в областта на туризма	15
2.2.2. Институционална рамка	15
2.2.3. Регулиране на услугите в областта на туризма	17
2.2.4. Държавно подпомагане в областта на туризма	18
2.3. Правна уредба на туризма в Обединеното кралство	19
2.3.1. Общ модел на регулиране	19
2.3.2. Институционална рамка	19
2.3.3. Регулиране на отделните услуги в областта на туризма	20
2.3.4. Държавно подпомагане на туризма	20
2.4. Правна уредба на туризма в Австрия	21
2.4.1. Общ модел на регулиране	21
2.4.2. Институционална рамка	21
2.4.3. Държавна политика и финансиране	22
2.5. Правна уредба на туризма в Хърватия	22
2.6. Правна уредба на туризма в Литва	25
2.7. Правна уредба на туризма в Естония	27
2.8. Правна уредба на туризма в Ирландия	28
2.9. Правна уредба на туризма в Турция	30
2.10. Правна уредба на туризма в Гърция	32
2.11. Обобщение	33

3. ПРОЕКТОЗАКОН ЗА ТУРИЗМА	35
3.1. Обхват, цели и принципи на проектозакона. Съгласуваност на целите с общата политика на държавата	35
3.2. Метод на регулиране – анализ на вътрешната съгласуваност на нормите, тест за изчерпателност на регулацият, връзки с други закони и международни стандарти, адекватност с целите	36
3.2.1. Институционална структура	36
3.2.2. Ред на регулиране на услугите в областта на туризма	37
3.2.3. Финансиране на националната политика в областта на туризма	38
3.3. Прогноза за ефекта на проектозакона върху сектора	38
4. ИДЕНТИФИКАЦИЯ НА ЗАСЕГНАТИТЕ СТРАНИ ОТ ПРИЛОЖЕНИЕТО НА НОВИЯ ЗАКОН ЗА ТУРИЗМА	39
4.1. Доставчици	39
4.2. Потребители	42
4.3. Регулаторни органи	43
5. АЛТЕРНАТИВИ ЗА ОЦЕНКА НА ОЧАКВАНОТО ВЪЗДЕЙСТВИЕ ОТ ПРИЛОЖЕНИЕТО НА ЗАКОНА	44
6. АНАЛИЗ НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО НА НУЛЕВА АЛТЕРНАТИВА	44
6.1. Анализ на въздействието в социален аспект	45
6.1.1. Въздействие върху доставчиците на туристическите услуги	45
6.1.2. Въздействие върху потребителите	47
6.1.3. Въздействие върху регулаторните органи.	47
6.2. Анализ на въздействието в икономически аспект	48
6.2.1. Въздействие върху доставчиците на туристическите услуги	48
6.2.2. Въздействие върху потребителите	51
6.2.3. Въздействие върху регулаторните органи.	52
6.3. Анализ на въздействието в екологичен аспект.	58
7. АНАЛИЗ НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО НА АЛТЕРНАТИВА, СВЪРЗАНА С ПРИЛОЖЕНИЕ НА РАЗПОРЕДБИТЕ НА НОВ ЗАКОН ЗА ТУРИЗМА:	59
7.1. Анализ на въздействието в социален аспект	59
7.1.1. Въздействие върху доставчиците на туристическите услуги	59
7.1.2. Въздействие върху потребителите	61
7.1.3. Въздействие върху регулаторните органи.	61
7.2. Анализ на въздействието в икономически аспект	62
7.2.1. Въздействие върху доставчиците на туристическите услуги	62

7.2.2. Въздействие върху потребителите	68
7.2.3. Въздействие върху регулаторните органи	70
7.4. Анализ на въздействието в екологичен аспект	72
8. СРАВНЕНИЕ НА АЛТЕРНАТИВИТЕ	73
9. ОЦЕНКА НА ПРИЛОЖИМОСТТА НА ЗАКОНА	76

1. Актуална регулация на туристическия сектор

1.1. Действащи норми на вътрешното законодателство, съответност на реалното състояние и потребности на сектора, перспективи при запазване на статуквото. Очертаване на необходимостта от регулация

Секторът на туризма се регулира от два основни вида регулатори: нормативен и пазарен. Предназначението на нормативния е със средствата на законовото и подзаконовото нормотворчество да осъществи държавната политика в сектора, изразяваща се по същество в намеса в неговите пазарни механизми за саморегулация.

Действащата нормативна рамка включва Закона за туризма от 2002 г. (посл. изм. от 2010 г.) и основани на него многобройни подзаконови нормативни актове.

Националната стратегия за устойчиво развитие на туризма, 2009-2013 г., ясно очертава **дефицити на регулацията** в областта на:

1. международния туризъм (липса на ясно разпознаваем имидж на България като туристическа дестинация, липса на туристически представителства на основни целеви пазари, недостатъчна задълбоченост на рекламните дейности, приток на нископлатежни туристи в традиционни за страната туристически сфери)

2. инфраструктурата (недостатъчно развита транспортна инфраструктура във вътрешността, недостатъчно използване на иновационните технологии)

3. качеството на човешките ресурси (недостатъчно опитен и обучен персонал, включително поради изтичане на квалифицирани кадри, ниско заплащане, сезонност на заетостта, текучество и др.)

4. териториална, валоризационна и сезонна неравномерност (силна зависимост от морския туризъм, регионална диспропорция)

5. информационно-статистически дефицити (липса на ефективна национална система за събиране, съхраняване и разпределение на достоверна статистическа и маркетингова информация, недостатъчен обхват, качество и надеждност на маркетинговите проучвания и туристическата статистика, ограничена информация за българското културно и историческо наследство).

Освен дефицитите, набелязани в Националната стратегия, могат да бъдат изтъкнати допълнителни проблеми, изискващи промяна в законодателството, между които: необходимостта от по-висока защита на потребителя на туристически услуги, непрекъснато нарастващи изисквания за по-високо качество на туристическия продукт и ключовата роля на качеството на предлаганите услуги за нарастване на конкурентноспособността на бранша, както и силната фрагментация на неправителствения туристически сектор.

Тези дефицити очертават **потребност от активна насърчителна регулация**. Констатираните слабости в развитието на публично-частните партньорства, на координацията между ангажираните държавни структури, неяснота на ролята на туристическите организации при формиране на държавни управленски решения, големият дял на сивия сектор ясно показват, необходимостта от промяна и нови механизми на управление с акцент върху повишаване на качеството на туристическия продукт, защита на потребителските интереси и улесняване на достъпа до туристически

услуги и информация по електронен път. Тези изводи не се опровергават, а потвърждават от наличието на относително голям сив сектор, тъй като той е симптоматичен за лош или за свръхрегламент, а не за недостиг на такъв. Аналогично, неясните функции на туристическите организации са резултат на некачествена регламентация и дефицити в контролните механизми, а не в липсата на регулация като цяло.

Анализът на потребностите на сектора водят до извод за необходимост от закон, който да позволява провеждането на подкрепяща държавна политика, основана върху принципите за умерена и разумна държавна намеса и стимулиране на стопанската инициатива и насочена към:

1. изграждане на имидж на България на привлекателна туристическа дестинация с акцент върху международния имидж и на основата на информационно-маркетингови и статистически дейности;

2. изграждане на капацитет (финансов, структурен, инфраструктурен, човешки), свързан с ангажименти на държавата за:

- осигуряване на източници на финансиране на конкурентна основа;

- развиване на съвместни политики с ресорните органи, провеждащи политиката на държавата по регионално развитие и благоустройство, транспорт, култура и образование, защита на потребителите и конкуренцията, защитата на околната среда и др. В тези политики структурите по управление на туризма следва да имат роля, която да гарантира, че политиките съобразяват потребностите на туризма;

- развиване на разнообразни по вид туристически услуги и доставчици на услуги;

- развиване на програми за обучение и професионална квалификация на кадри, насочени към изграждане на стимули за професионално развитие в туризма.

43. изграждане на механизми за динамична саморегулация на сектора, чрез средствата на публично-частното партньорство и outsourcing и методите на делегация на правомощия към вече съществуващи държавни структури с подзаконовни нормативни актове;

4. надзор по спазване на рамката на специализираното законодателство, при добро съгласуване с нормативните режими на защита на конкуренцията и на правата на потребителите, както и за защитените територии.

1.2. Относими устойчиви европейскоправни стандарти

Туризмът е сравнително нова област на действие за Европейския съюз. За съществуването на обща европейска политика или обща европейска уредба в материята на туризма в настоящия етап на развитие на европейската интеграция не може да се говори.

Нарочна компетентност в областта на туризма е предоставена на ЕС едва с измененията, осъществени с Договора от Лисабон¹. Преди 1 декември 2009 г. туризмът беше посочен като сектор, в който могат да бъдат предприемани мерки на европейско ниво за постигане на други цели на европейската интеграция. Макар да не беше налице специална компетентност, в рамките на ЕС са приети определени актове, уреждащи отделни въпроси от значение за туристическия сектор. От особено значение в тази

¹ Виж Христов, Хр., „Договорът от Лисабон – основни промени в първичното право на ЕС“, в Ат. Семов, Хр. Христов, „Договорът от Лисабон – Консолидирани текстове и коментари“, Университетско издателство „Св. Климент Охридски“, София, 2009 г.

връзка са няколко акта, приети в други области на интеграция, които установяват важни общи правила, приложими в материята на туризма:

- относно правата на пътниците при авиационни превози – Регламент 261/2004;
- относно пакетните туристически пътувания, пакетните туристически ваканции и пакетните туристически обиколки – Директива 90/314;
- относно защита на потребителите във връзка с договорите, сключени извън търговския обект – Директива 85/577;
- относно защитата на купувачите с оглед на определени аспекти от договорите, свързани с придобиването на правото на временно ползване на недвижима собственост – Директива 94/97, изменена и допълнена с Директива 2008/122/ЕО;
- относно защитата на потребителя по отношение на договорите от разстояние – Директива 97/7;
- относно облагане с ДДС на услугите в областта на туризма – Директива 77/388, изменена и допълнена с Директива 2006/112;

Новият текст на чл. 195 от Договора за функциониране на Европейския съюз (ДФЕС) позволява действията в материята на туризма, осъществявани на европейско ниво, да имат своя специфична самостоятелна рамка. Компетентността на ЕС в областта на туризма спада според чл. 6 от ДФЕС в категорията на т.нар. **допълваща компетентност**. Това означава, че предприеманите мерки следва да бъдат **действия на подкрепа, координирани или допълване**, а не общи мерки, които поставят единна рамка или подробно уреждат националната политика в тази материя. Разпоредбата на чл. 2(5) от ДФЕС изрично изключва в материята на допълваща компетентност да бъде осъществявана хармонизация. Това положение се потвърждава и в чл. 195(2) от ДФЕС. Новата уредба на туризма изрично указва, че дейността на Съюза в тази проблематика следва да бъде насочена към **стимулиране на създаването на благоприятна среда** за развитието на операторите в сектора, както и към насърчаване на сътрудничеството между държавите-членки в материята, в частност чрез обмен на добри практики. Мерките в туризма ще бъдат приемани по реда на обикновената законодателна процедура.

Какви са **възможните посоки, в които ще се развива европейската политика в областта на туризма**? В светлината на новите разрешения, установени с Договора от Лисабон, през 2010 г. Европейската комисия прие специално съобщение, в което указва основните насоки на европейска политика в областта на туризма, които има намерение да следва². В него тя подчертава, че възнамерява да насърчи координиран подход към инициативите, свързани с туризма, и да определи нова рамка за действие с цел засилване на конкурентоспособността му и способността му да се развива устойчиво. Според съобщението туристическият сектор има определящо икономическо значение за ЕС, доколкото той дава над 10 % от БВП на Съюза и осигурява заетост на над 12 % от работещите лица във всички държави-членки.

Очертани са няколко **основни предизвикателства** пред развитието на туризма в ЕС:

- Европа трябва да предложи устойчиви и качествени туристически услуги, като се опре върху сравнителните си предимства, по-специално разнообразието на своите природни забележителности и изключително богатото си културно наследство;

² Съобщение на Комисията „Европа — водеща световна туристическа дестинация — нова политическа рамка за европейския туризъм“, COM(2010)352.

Пълна предварителна оценка на въздействието на нов Закон за туризма

- Европа трябва да укрепя сътрудничеството с държавите, чието население може да се превърне в източник на посетители за европейските дестинации с постепенното подобряване на своя жизнен стандарт.
- Друго сериозно предизвикателство е свързано с демографските промени в Европа, както и с новите форми на поведение или очаквания на туристите, които произтичат от тях.
- При предлагането на туристически услуги трябва да се вземат предвид изискванията, свързани с изменението на климата, както и с недостига на питейна вода и енергия, натиска върху биоразнообразието или рисковете за културното наследство, породени от масовия туризъм. Предприятията от туристическия сектор трябва да намалят използването на питейна вода, когато съществува риск от суша, да намалят емисиите на парникови газове и да намалят своето въздействие върху околната среда.
- Развитието на информационните и комуникационните технологии и тяхното все по-често използване от потребителите също промениха дълбоко отношенията между туристическата индустрия и нейните клиенти. Оценката на нивото на познаване, достъпност и използване на тези услуги от страна на различните заинтересовани страни показва, че те използват ИКТ по различен начин в зависимост от своите основни познания, размера им и относителното място, което заемат в туристическата верига.

Според Комисията европейската политика в областта на туризма трябва да следва няколко **основни приоритета**:

- насърчаване на конкурентоспособността на туристическия сектор в Европа;
- насърчаване на развитието на устойчив, отговорен и качествен туризъм;
- утвърждаване на репутацията и образа на Европа като съвкупност от устойчиви и качествени дестинации;
- оптимално използване на потенциала на политиките и финансовите инструменти на ЕС за развитието на туризма.

С оглед насърчаване на **конкурентоспособността на туристическия сектор** в Европа, Комисията планира на равнището на Съюза да бъде стимулирано **диверсифицирането на предлаганите туристически услуги**. В тази връзка Комисията предвижда разработване на съгласувана стратегия за насърчаване на разнообразието в предлагането на туристически услуги и по-доброто оползотворяване на общото наследство на Европа, която да се основе именно на „знак за европейско наследство“, както и на други действия, като например европейските дни на наследството и наградата на Европейския съюз за културното наследство. Ще бъдат предприети и мерки за **насърчаване на включването на природното наследство в туристическите стратегии**, което да се възползва също от инициативите за знак за европейско наследство.

Друга ключова мярка за насърчаване на конкурентоспособността е **Развиване на иновациите в туристическата индустрия**. В това направление Комисията ще създаде платформа за „информационни и комуникационни технологии и туризъм“, в която да участват заинтересовани страни, с цел улесняване на адаптирането на туристическия сектор и на предприятията от него към промените на пазара на новите информационни технологии и подобряване на конкурентоспособността им, като се използват максимално възможните полезни взаимодействия между двата сектора. Освен това, при подготовката на бъдещото съобщение относно електронната търговия в рамките на вътрешния пазар, в което ще бъде направена оценка на прилагането на Директивата за електронната търговия, Комисията ще проучи възможностите за подсилване на включването на туристическия сектор в този контекст.

Комисията посочва и мерки за **Подобряване на професионалните квалификации** в областта на туризма В подкрепа на обучението в туристическия сектор Комисията ще положи усилия да насърчи възможностите на различните програми на ЕС, като Леонардо или Рамковата програма за конкурентоспособност и иновации и нейните раздели „Еразъм за млади предприемачи“ и „Електронни умения в полза на иновациите“.

Друга мярка за повишаване на конкурентоспособността на туризма в ЕС е свързана с насърчаване на **удължаването на туристическия сезон**. За тази цел се предвижда развитие на механизъм за туристически обмен на доброволни начала между държавите-членки, който да позволи най-вече на определени ключови групи, като младите хора, възрастните хора, хората с намалена подвижност и семействата с ниски доходи, да пътуват през ниския туристически сезон. Планирано е също разработване на механизъм на доброволни начала за обмен на информация онлайн с цел по-добро координиране на училищните ваканции в държавите-членки, без да се засягат културните им традиции.

Накрая, според Съобщението на Комисията решаващо за повишаването на конкурентоспособността в туризма е **укрепването на социално-икономическите познания в туристическия сектор**. В краткосрочен план Комисията ще разработи пилотен проект за създаване на мрежи от изследователски институти, университети, публични и частни центрове за мониторинг, регионални и национални органи и национални туристически информационни бюра. В средносрочен план въз основа на резултатите от пилотния проект Комисията ще подпомогне създаването на „Европейски център за мониторинг на туризма“ с цел подкрепа и координиране на дейностите по проучване на различните национални научноизследователски институти и предоставяне на социално-икономически данни относно туризма на европейско равнище.

По отношение на **втория основен приоритет** на европейската политика в областта на туризма - **насърчаване на развитието на устойчив, отговорен и качествен туризъм**, в съобщението на Европейската комисия са визирани следните основни стъпки:

- разработване въз основа на NECSTouR и на EDEN на система от показатели за устойчиво управление на дестинациите. Предвид тази система от показатели Комисията ще създаде обозначение за насърчаване на туристическите дестинации.
- провеждане на кампании за повишаване на осведомеността на европейските туристи по отношение на избора на дестинации и на превозните средства, отношенията им с местното население в посещаваните дестинации, борбата с експлоатацията на децата и жените.
- разработване на европейско обозначение за „качество на туризма“ въз основа на съществуващия национален опит с цел повишаване на сигурността и на доверието на потребителите в туристическите продукти и за възнаграждаване на положените сериозни усилия от страна на професионалистите в туристическия сектор за постигане на качествени туристически услуги в полза на клиента;
- по-добро определяне от страна на европейската туристическа индустрия на рисковете, свързани с изменението на климата, за да се избегне инвестирането на загуба и за да се проучат възможностите за развитие на предлагане на алтернативни туристически услуги;
- предложение за харта на устойчивия и отговорен туризъм и създаване на европейска награда за туристическите предприятия и дестинациите, които зачитат ценностите, залегнали в хартата;

- приемане на стратегия за устойчив туризъм в крайбрежните и морски зони.
- установяване или укрепване на сътрудничеството между Европейския съюз и основните нововъзникващи икономики (Китай, Русия, Индия, Бразилия) и държавите от Средиземноморския регион за насърчаване на модели на устойчиво и отговорно развитие на туризма и обмен на най-добри практики.

Относно **третия очертан приоритет** - утвърждаване на реномето и видимостта на Европа като съвкупност от устойчиви и качествени дестинации, са планирани следните разрешения:

- създаване в сътрудничество с държавите-членки на истинска „марка Европа“, която да допълни усилията за популяризиране на национално и регионално равнище и по-добре да разграничи европейските дестинации от другите световни дестинации.
- насърчаване на съвместните действия за рекламиране по време на важни международни мероприятия или на големи панаири и салони, свързани с туризма.
- Засилване на участието на Европейския съюз в международните организации, а именно в контекста на Световната организация по туризма, ОИСР, T20 и Евро-средиземноморското партньорство (Euro-Med).

Накрая, що се отнася до оптимално използване на потенциала на политиките и финансовите инструменти на ЕС за развитието на туризма, Комисията е решена да осигури **по-добро включване на туризма в различните си политики** и да следи правилното прилагане на действащото законодателство да позволява разгръщането на пълния потенциал на конкурентоспособността на сектора. Комисията ще положи повече усилия за координиране между различните политики с цел улесняване на цялостното отчитане на интересите и нуждите на туристическата индустрия при разработването и прилагането на политиките си.

2. Европейски модели на регулиране

2.1. Правна уредба на туризма във Франция

2.1.1. Общ модел на държавната политика в областта на туризма

Франция е дългогодишен световен лидер в областта на туризма. В продължение на десетилетия страната е на първо място по брой на привлечени чуждестранни туристи, като според официалната статистика през последните години броят на посетителите страната с настаняване за повече от една нощ надхвърля 80 млн. души годишно. В рамките на туристическия отрасъл във Франция са развити всички основни форми на туристически услуги, като без съмнение определящо значение за водещите позиции на Френската република на пазара туристически услуги в световен мащаб има културният туризъм.

Развитието на туризма във Франция почива на мащабна публична политика, в която водеща роля има държавата, като същевременно под различна форма в нея участват органите на регионалната и местната власт, както и различни представителни организации на туристическия бранш, както и на работниците и служителите, заети в областта на туризма.

В съответствие с присъщите на френската държава и правна система принципи и традиции, туризмът е силно регулирана материя. Приложимата в разглежданата област правна уредба е консолидирана в Кодекс на туризма, приет в периода 2004-2006 г. В рамките на Кодекса на туризма се съдържат два вида разпоредби – законодателни

(около една трета от нормативното съдържание на Кодекса) и подзаконови (около две-трети от нормативното съдържание на кодекса). Наред с консолидираната уредба в Кодекса на туризма, значими за областта на туризма нормативни разрешения са заложени също в Кодекса за управление на територията, Кодекса на селското стопанство, Кодекса на териториалните общности, Търговския кодекс и др.

В рамките на съдържащата се в Кодекса на туризма уредба се наблюдава отчетлива тенденция със законодателните разпоредби да бъдат извеждани основните принципи и общите правни разрешения в основните направления на уредба, докато подробната нормативна рамка да се установява чрез подзаконови разпоредби.

Основните цели на държавната политика в областта на туризма във Франция са определени както следва:

- утвърждаване на Франция като основна туристическа дестинация с оглед нарастване броя на осъществяваните посещения в страната;
- подпомагане развитието на туристическия сектор с оглед адаптиране на предлагането според нуждите на търсенето;
- утвърждаване на качеството на предлаганите във Франция туристически услуги;
- подпомагане на социалния туризъм и достъпа на всеки до туристически услуги.

Осъществяваната обща политика в областта на туризма включва:

- регулиране на изграждането на туристическа база (съоръжения, инфраструктура), на осъществяваните туристически услуги и на професиите в областта на туризма;
- контрол над изпълнението на приетите в рамките на регулирането на туризма разрешения;
- изготвяне и прилагане на мерки за социален туризъм, занимания в свободното време и подпомагане на асоциативна дейност в областта на туризма
- подпомагане събирането на статистическа информация в областта на туризма, на изследванията на различните видове туристически услуги и на планирането на развитието на туристическия сектор;
- подпомагане развитието на обучението на заетите лица в областта на туризма;
- координация на националните, регионалните и местните органи и структури, натоварени с различни функции и правомощия в областта на туризма;
- координиране работата на съществуващите публични предприятия в областта на туризма;
- подпомагане формирането на местната политика в областта на туризма;
- гарантиране на императивите на устойчивото развитие във формираната национална, регионална и местна политика в областта на туризма;
- координация на предприемане на европейско и международно равнище инициативи в областта на туризма;
- подпомагане промотирането на туристическия сектор.

2.1.2. Институционална структура

Държавата определя и прилага националната политика в областта на туризма. На централно ниво се установяват и правилата относно категоризацията на туристическите обекти. Във взаимодействие с местните власти държавата осъществява и действия за насърчаване на туризма във Франция. Националните органи отговарят и за международното сътрудничество в областта на туризма, както и за формирането на

позициите на Френската република относно приеманите в рамките на ЕС решения от значение за туристическия сектор. Държавата координира частните и публичните инициативи, насочени към развитие на туризма и подпомага политиката за развитие на туризма на регионално и местно ниво .

Важен инструмент на държавната политика в областта на туризма е Генералната инспекция по туризма. Инспекцията е специализирано звено, подчинено на ресорния министър, отговорен за политиката в областта на туризма. Генералната инспекция по туризма е овластена да следи прилагането на правната уредба и приетата политика в областта на туризма. Инспекцията осъществява както административни проверки и одит, така и аналитични проучвания в разглежданата проблематика.

Друго важно звено в националната институционална рамка на туризма във Франция е Националният съвет по туризъм. Съветът е консултативен орган към ресорното министерство, отговорно за осъществяване на държавната политика в областта на туризма. Съветът изготвя становища, доклади и препоръки по всички въпроси от областта на туризма, по искане на ресорния министър или по своя инициатива. Националният съвет по туризъм има широк представителен състав, в които участват членове, излъчени от френския парламент, от регионалните и местните органи на властта, представители на нестопански организации в областта на туризма, отразяващи интересите на различните направления на туристически сектор, представители на синдикалните организации на заетите лица , представители на работодателските организации, представители на образователни институции, осъществяващи обучение за нуждите на туризма и др.

С оглед на специфичната проблематика на селския туризъм френското законодателство предвижда и създаването на Постоянна конференция по селски туризъм. Съставът на конференцията се формира от представители на ресорното министерство, министерството на земеделието, на местните власти, на асоциативни, синдикални и работодателски организации.

На регионално ниво политика за развитие на туризма се формира от регионалните съвети³. Регионите са натоварени да планират мерки за развитие на туризма в средносрочен план. За целта те са обвързани да приемат регионална схема за развитие на туризма – чл. 137 от Кодекса на туризма. Регионалните съвети отговарят за събирането на статистическа информация относно туризма, както и за координирането на частните и публични инициативи за развитие на туризма на тяхна територия. Към всеки Регионален съвет се създава регионален комитет по туризма. Регионалният комитет по туризма включва представители на различните видове туризъм, на общините и департаментите⁴, на заетите в областта на туризма. Допустимо е създаването на общи регионални комитети по туризъм към няколко региона. Регионалните комитети по туризъм подпомагат формирането и осъществяването на политиката за развитие на туризма в съответния регион.

Наред с Регионалния съвет, определени функции в провеждане на държавната политика в областта на туризма в рамките на отделните региони на Франция имат Регионалните делегации по туризма – децентрализирана структура на централната държавна администрация, подчинена на ресорното министерство, отговарящо за туризма. Регионалната делегация по туризма има координиращи функции по

³ Регионалните съвети са орган на самоуправление в териториална общност „регион“. Френската република е разделена общо на 27 региона, 22 в континентална Франция и 5 в отвъд морските територии.

⁴ Департаментът е второто ниво на териториално самоуправление във Франция. Френската република е разделена на 101 департамента. Местното самоуправление в департамента се осъществява от пряко избран Генерален съвет.

отношение на прилагането в съответния регион на различни национални мерки за развитие на туризма. Регионалната делегация по туризма представлява държавата по въпросите на прилагането на националната политика в туризма пред департаментите и общините. Регионалните делегации по туризма дават също становища в процеса на категоризация на различните туристически обекти и издаването на лицензи за различните услуги в областта на туризма.

Що се отнася до останалите две нива на териториално самоуправление, предвидени в организацията на публичната власт във Френската република – департаментите и общините, те могат да предприемат политика и да планират развитие на туризма на тяхна територия, доколкото считат това за необходимо и условията на тяхна територия позволяват развитие на туристическия сектор. Департаментите могат да създават комитети по туризъм, които подпомагат формираната и осъществявана от тях политика в областта на туризма.

Важно звено в регулирането на туристическия сектор на местно равнище са департаментните комисии по туризъм⁵. Департаментните комисии по туризма имат определяща роля в прилагането на уредбата за категоризация и лицензиране на доставчиците на услуги в областта на туризма. Департаментните комисии се председателстват от префекта на съответния департамент или от упълномощено от него лице. Те са съставени от представители на регионалната делегация по туризма, на департаментния комитет по туризъм, на търговско-промишлената палата в съответния департамент, на органите за защита на потребителите, на браншовите организации на операторите в областта на туризма.

Основно звено за осъществяване на политика в областта на туризма на равнището на общината е т.нар. център по туризма (Office du tourisme) – чл.133 от Кодекса на туризма. Всяка община решава по собствена преценка дали да създаде център по туризма. Възможно е създаването на общ център по туризма между няколко общини. Центърът по туризма може да бъде административна структура в рамките на самата община, да бъде търговско дружество или да бъде публично предприятие⁶. Центровете по туризъм подпомагат формирането и осъществяването на общинската политика в областта на туризма. Те могат да осъществяват конкретни дейности, свързани с предлагането на туристически услуги в съответната община. Общинските центрове по туризъм подлежат на категоризация по ред, определен в Кодекса на туризма.

Във френското законодателство е уредена също възможността няколко общини да създават общи структури за политика и услуги в областта на туризма – виж чл. 134 от Кодекса на туризма.

Предвидени са и специфични законодателни разрешения за области с особен статут като Корсика, Гвадалупа, Гвиана, Мартиника и Реунион, Сен Пиер и Микелон и др.

2.1.3. Ред на регулиране на услугите в областта на туризма

Кодексът на туризма съдържа подробна уредба на продажбата на пътувания и почивки (туристически престой). Установени са изисквания и ред на лицензиране на субектите, които има право да предлагат такъв вид туристическа услуга, поставени са особени изисквания относно договорите за продажба на туристически пътувания и

⁵ Департаментните комисии са подчинени на Префекта на департамента, които е орган на централната държавна власт, отговарящ за провеждане на политиката на изпълнителната власт в съответния департамент.

⁶ Във френското право съществуват няколко вида публични предприятия. Центровете по туризъм могат да имат формата на т.нар. EPIC, Etablissement public à caractère industriel et commercial.

почивки. В Кодекса на туризма са включени и нарочни разпоредби относно професионалната гражданска отговорност в областта на туризма. Нарочни правила се съдържат също относно time sharing договори за недвижими имоти. Установена е и обща рамка, гарантираща свободата на установяване и свободното предоставяне на услуги в рамките на правото на ЕС.

Френското законодателство предвижда специална уредба относно туристическите услуги, свързани с посещения на музеи и исторически забележителности. Тези услуги могат да се предлагат при използване на квалифициран водач (екскурзовод), които има съответна квалификация, придобита съобразно изискванията на френското законодателство или законодателството на друга държава-членка на ЕС⁷.

В рамките на Кодекса на туризма е уредено също предоставянето на коли под наем за туристически цели. Така френското законодателство поставя изисквания и определя ред за лицензиране на лицата, които осъществяват такава услуга. Особените условия за предоставяне на коли под наем за туристически цели се отнасят до превозните средства, до квалификацията на служителите на доставчика на услугата и до техническата база, с която той разполага, за да предоставя качествено съответната услуга. С оглед свободата на установяване и свободното предоставяне на услуги в рамките на ЕС, коли под наем за туристически цели може да предоставят и доставчици на услуги от друга държава, които имат правото да осъществяват този вид услуга в тази друга държава⁸. Особени изисквания са установени и за осъществяването на автобусни превози с цел туризъм.

Друга съществена част от уредбата, която установява Кодекса на туризма, е посветена на предоставянето на хотелски услуги, на ресторантите, кафенетата и баровете. Френското законодателство предвижда подробни изисквания и разрешителен режим за въвеждане в експлоатация на хотели. С нарочен подзаконов акт се определят условията и реда за категоризацията на хотелите. Специфични разрешения съществуват относно отговорността за открадните от хотела вещи на потребителите на хотелски услуги.

С подзаконов акт се определят условията и редът за категоризация на ресторантите. Специфични законодателни разрешения са установени и относно заведенията, предлагащи напитки – кафетнети и барове. В общ порядък по отношение на този вид услуга не се прилага особен режим на категоризация, но в рамките на уредбата за защита на общественото здраве са установени определени ограничения за предлагане на отделни напитки на специфични места – училища, спортни съоръжения и др.

Наред с хотелите, предмет на уредба във френския кодекс на Туризма са също и други туристически обекти, които предлагат услуги на настаняване и нощувка – семейни хотели, ваканционни селища, пансиони, апартаменти, стаи за настаняване и др. Подробните правила за тяхната категоризация се уреждат в подзаконови актове. Предвидени са и някои общи правила относно къмпингите и караваните.

⁷ Ако едно лице, което желае да се установи или да предлага временно тази услуга във Франция произхожда от държава-членка, в която не съществува особен ред на квалификация и придобиване на правоспособност за предоставяне на екскурзоводски услуги, френското право изисква лицето да е упражнявало такава дейност в държавата по произход не по-малко от две години в рамките на последните 10, за да предоставя съответната услуга и във Франция.

⁸ Ако в другата държава-членка не съществува особена регулация и изисквания за предоставянето на коли под наем, съответния субект следва да е осъществявал тази дейност най-малко две години в рамките на последните десет преди да упражнява свобода на установяване или предоставяне на услуги във Франция.

В кодекса на туризма във връзка с Кодекса за управление на територията, Кодекса за околната среда и Кодекса на пристанищата са предвидени и специфични разрешения, свързани с откриването и използването на различни туристически обекти в природна среда – природни паркове, крайбрежни туристически обекти, плажове, ваканционни пристанища и др. Нарочни правила са предвидени и по отношение на планинските туристически обекти, в частност – относно ски писти, ски влекове, туристически лифтове и др. Планински туристически обекти се откриват по строго определен ред, като основни функции в регулирането на създаването и експлоатацията на този вид туристически обекти имат местните органи на властта.

Във френското законодателство се съдържат и някои общи разрешения относно селския туризъм. Общи правила съществуват и за туристическите пътеки, речния туризъм, туристическите посещения в горска среда.

Специфична особеност на френското законодателство в областта на туризма са мерките за стимулиране на социалния туризъм. Особено значение в тази връзка има уредбата на т.нар. туристически чекове, които при определени условия могат да бъдат предоставяни като социална придобивка на работниците и служителите от техните работодатели и съответно да се използват като разплащателно средство в различни туристически обекти във Франция.

2.1.4. Финансиране на държавната политика в областта на туризма

Основен източник за финансиране на политиката в областта на туризма, провеждана на местно ниво са местните данъци, таксата за настаняване⁹, такса върху ски съоръженията, такса върху сезонните услуги в туризма, също както и отчисления от данъка върху хазартните игри. Следва също да се има предвид, че значим инструмент на държавната политика в областта на туризма са и преференциалните ставки на ДДС върху определени услуги в областта на туризма.

С оглед осъществяване на държавната политика относно рекламирането на Франция като туристическа дестинация и развитие на предлаганите във Франция туристически услуги е създадено специално публично предприятие – Агенция за развитие на туризма (Atout France). Агенцията предлага информация и осъществява реклама на френския туристически сектор в други държави. Към настоящия момент Atout France разполага с клонове в 32 страни и за Агенцията работят над 200 души. Според оценките на френските власти Atout France е ключов инструмент в новата политика за развитие на туризма във Франция. Агенцията е създадена със специален закон през 2009 г. и има статута на публично предприятие.

2.1.5. Форми на стопанска дейност, свързани с държавата

В Кодекса на туризма е предвидена възможността за създаване на публични предприятия, които да бъдат натоварени с осъществяването на различни дейности, свързани с развитието на туризма. Според чл. 141 от Кодекса те следва да имат формата на т.нар. Дружество от обществен интерес¹⁰.

⁹ Специфична такса събирана от общините на основа нощувка в хотел или друга форма на настаняване на територията на съответната община.

¹⁰ Groupement d'intérêt public е особен вид публично предприятие, което се създава с акт на правителството. Дружество от обществен интерес обикновено се създава от няколко държавни институции, както и като форма на публично-частно партньорство между държавни институции и частни субекти. То следва да бъде натоварено с определена конкретна цел от административен, изследователски или стопански характер и да бъде ограничено във времето с оглед осъществяване на възложената функция.

2.2. Правна уредба на туризма в Италия

2.2.1. Общ модел на уредбата в областта на туризма

Правната уредба на туризма в Република Италия е установена с Кодекса на туризма, приет през 2011 г. (*Codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo*, одобрен със законодателен декрет № 79 от 23 май 2011, в сила от 21 юни 2011). Преди приемането на сега действащата правна рамка са съществували няколко нормативни акта, които имат отношение към административноправни, облигационноправни въпроси и въпроси от областта на защита на потребителите. В преследване на целите за опростяване и по-ефективна систематизация на законодателството в областта на туризма, италианският законодател кодифицира уредба на материята в един основен нормативен акт на законодателно ниво – аргумент от чл. 1 от Кодекса на туризма, съгласно който нормативният акт съдържа норми, регулиращи по единен начин административните задължения в областта на туризма, а също и такива правила, които са свързани в материалноправен аспект с туризма, включително и норми, въвеждащи норми от правото на Съюза. Независимо от опита за максимално всеобхватна кодификация, извън приложното поле на този нормативен акт все пак остават въпросите на договора за time-sharing (у нас уреден законодателно в Закона за защита на потребителите) съобразно изискванията на Директива 2008/122/ЕО.

В структурно отношение кодексът се състои от 74 члена и осем глави (*titoli*). За целите на сравнителноправния анализ ще бъдат обсъдени основните законодателни решения, които са намерили място в Кодекса на туризма. Основно нововъведение в приетия кодекс е третирането на лицата с увреждания, които съобразно приетата Конвенция на ООН за правата на лицата с увреждания трябва да получат равни възможности за възползване от туристическите оферти (закрила от неравно третиране при ползване на туристически пакети). Новост е и въвеждането на отговорност за „провалена ваканция”.

Следва да се отбележи, че кодексът не засяга автономията на регионите Тренто и Болцано, която съществува съобразно националните особености на Италия. Това може да се отбележи при осъществяването на държавната политика, която става при съгласуване с представителите им.

Степента на намеса на законодателя в сферата на туризма следва да се изследва през призмата на онези обществени отношения, които са възприети за трайно установени и подлежащи на трайна законодателна уредба. В този смисъл отправен ориентир за степента на законодателна намеса могат да ни служат уредените в Кодекса на туризма отношения.

2.2.2. Институционална рамка

Основните правомощия на държавата в областта на туризма се осъществяват от Министерския съвет и съответния оправомощен министър. Правителството формира националната политика в областта на туризма. Кодексът предвижда и Департамент за развитие и конкурентоспособност на туризма, който има за задача да подпомага изпълнението на политиката на правителството в туристическия сектор.

Орган осъществяващ своеобразен контрол върху постигнатото от държавата в рамките на изградената национална стратегия е Националният съвет по туризма (*Conferenza nazionale del turismo*), чиито правомощия са разгледани по-долу.

Основна роля при определянето на националната политика има Министерският съвет в лицето на министър-председателя или компетентния министър, които имат правомощията:

Пълна предварителна оценка на въздействието на нов Закон за туризма

- за издаване на наредба относно категоризацията на хотелите (които се включват към нея на доброволен принцип) след консултация с асоциации на потребители и представители на бранша;
- за сключване на съглашения с университети и образователни центрове за изпълнение на курсове, ориентирани към подготвяне на кадри в туризма (чл. 7 КТ). Министерски съвет или компетентният министър приема ПНА, с който урежда изискванията спрямо директорите на туристическите агенции (чл. 20 КТ);
- да определят минимални стандарти за услугите, предлагани от различните типове места за настаняване (мотели, хотели, хостели и пр.) ;
- за изискванията спрямо управителите на агенциите за пътуване и туризъм;
- да определят националните обиколки (i circuiti nazionali di eccellenza);
- да определят реда и начина на функциониране на Националния гаранционен фонд при несъстоятелност на туристически агенции;
- да осъществяват контрол върху ACI(Automobile club italiano – публично дружество с цел развитие на италианския автомобилизъм, косвено свързано с туризма) и CAI (Club alpino italiano – публично дружество с цел развитие на планинския туризъм);
- да контролират агенцията по туризма;
- да приемат ПНА относно функциите и устройството на Постоянния комитет за промотиране на туризма в Италия;
- да председателства Постоянния комитет за промотиране на туризма в Италия;
- да приема актове, с които се определят условията за присъждане на почетни награди;
- да урежда производството за рекламация.

Що се отнася до Департаментът за развитие и конкурентоспособност на туризма, Кодексът не конкретизира функциите му. Наред с ролята му на спомагателен орган във формиране и осъществяване на националната политика в областта на туризма, Департаментът има задължението да поддържа call center в помощ на туриста, с който може да се дава информация, а също и да се получават оплаквания, предложения и сигнали от туристи (функция по защита на потребителя). Той е натоварен още да предоставя информация на туриста относно същността на стандартите и действащите държавни органи в сектора. Департаментът е задължен да информира жалбоподателя и засегнатото дружество за откритото производство в 15-дневен срок от получаването на жалбата. Органът може да изиска предоставянето на допълнителна информация и документи от жалбоподателя и туристическата агенция.

Италианското законодателство закрепва и Национален гаранционен фонд при несъстоятелност на туристическите агенции – целта му е да връща пари при несъстоятелност на туристическата агенция и да спомага за репатрирането на потребителя за случаите, в които ваканцията се осъществява в чужбина или в трети страни (извън ЕС), когато обстоятелствата налагат спешно връщане на лицата. Фондът се финансира с вноски от туристическите агенции, който се формира като стойност от 2% спрямо премиите по задължителните застраховки.

По отношение на представителството на интересите на операторите и заетите в туристическия сектор, определящо значение има Националният съвет по туризъм (*Conferenza nazionale del turismo*), в който участват представители на държавни структури на национално ниво (Съвет на министрите и на секторния министър), представители на регионално и общинско ниво, а също и на представителните туристически организации и еко-организации (НПО занимаващи се с права на

животните и запазване на околната среда). В неговите рамки се взимат решения относно провеждането на националната политика в областта на туризма чрез допълнението на националния стратегически план в сектора, отчита се изпълнението на мерките по националния стратегически план и се цели усъвършенстване на взаимодействието между институциите.

Чрез участието си неправителствените организации и асоциациите от туристическия бранш могат да окажат влияние върху бъдещето развитие на националната стратегия в областта на туризма. Резултатите от провеждането на събранията на този орган се оформят като заключителни актове, които се *препращат към компетентните парламентарни комисии*. Последното обстоятелство следва да се оцени положително, доколкото може да се ангажира законодателят за необходима промяна в регулирането на обществените отношения или приемане на изцяло нови разпоредби с оглед липса на ефективност на действащите правила.

Частните интереси задължително се вземат предвид в случаите, посочени в закона (и изброени по-горе).

2.2.3. Регулиране на услугите в областта на туризма

По отношение регулирането на отделните услуги и професии в туризма, Кодексът на туризма предвижда регламентация по следните въпроси:

- определя се обхвата на действие на акта съобразно легалната дефиниция на понятието „туристическо дружество” (*impresa turistica*), като се налага задължение за включване в държавен регистър за извършване на дейност в областта на туризма;

- законодателят урежда условия за вписване на дружество от държава-членка на ЕС, предоставящо услуги в Италия;

- туристическите професии (използва се обща дефиниция, която обхваща в максимална степен лица, които могат да имат отношение към сферата на туризма) и образованието в сферата съгласно заложените стандарти (предоставя се нормативна делегация за определянето им от министерски съвет);

- класификация на видовете приемни туристически структури (хотели, мотели и т.н.) съобразно видовете услуги, които се предоставят и минимални стандарти за услугите, които предоставят;

- насърчаване на туристическите обиколки и създаването на маршрути;

- договори за организиран туризъм – форма, елементи на договора, съдържание на офертата (включително в туристическа брошура). Кодексът определя и условия за прехвърляне на правата на туриста към друго лице преди началото на изпълнение на договора, условия за изменение на цената на договора и на неговите условия.

- права на туриста при неизпълнение на договора;

- отговорност при неточно изпълнение от страна на туристическата агенция включително и в случая на „провалена почивка”;

- задължителни застраховки на операторите предоставящи услуги;

- създаване на национални отличия за качествени услуги (раздаване на награди на „заслужили” ресторанти или личности за италианския туризъм).

Както е видно от посоченото изброяване Кодексът на туризма обхваща разнородни въпроси – от условията за осъществяване на дейност в разглежданата сфера през нормативна делегация по приемането на минимални стандарти за предоставяне на услуги и тяхната класификация (разпоредби установяващи наличието на публичноправни задължения) до договорната уредба при организиран туризъм – туристически пакети (регламентация на частноправни отношения).

Що се отнася до реда на достъп до предоставянето на туристически услуги на италианския пазар, италианското законодателство предвижда, че услуги като туроператор, туристически агент и хотелиер се предоставят след вписване в национален регистър, а процедурата по регистрация и изискуемите документи се уреждат в подзаконов акт. От Кодекса може да се заключи, че хотелиерска дейност се извършва след предоставянето на „лиценз“ (чл. 8, т. 2 от Кодекса). И хотелиерите, и туристическите агенции са задължени преди започване на дейността си да уведомят компетентните национални органи за това.

Минималните стандарти, на които трябва да отговарят приемните туристически дружества, се приемат с декрет (ПНА) на министър-председателя или на секторния министър след консултация с асоциациите на потребители и браншовите асоциации, представителите на общините (чл. 10 КТ).

Кодексът създава задължение за приемането на национална рейтинг система (от типа на система със звезди), като при приемането ѝ се отчитат особеностите на отделните приемни структури. Към тази система могат да се присъединят хотелите на доброволен принцип.

Кодексът на туризма не налага изискване за въвеждане на такава система спрямо заведенията за хранене и питейните заведения – ресторанти, барове и прочие. За заведенията за хранене са създадени награди за най-добро обслужване (*Maestro di cucina italiana*), които се раздават всяка година, но те по никакъв начин не включват категоризацията на всички заведения от класа, т.к. целта на тази мярка е да се отличат най-добрите.

При навлизането на пазара цялата административна тежест е подчинена на принципа на единен административен център (*sportello unico*), който осигурява прием на документи. Въвеждането на подобно законодателно разрешение цели премахването на бюрократичната тежест, като ефектът е преди всичко в комуникацията между институциите и икономическите оператори. Чрез въвеждането на единното звено (*sportello unico*) се гарантира, че заинтересованите лица ще могат да координират действията си с администрацията през един единствен център. Така при започване или преустановяване на извършване на дейността задължените по закон лица могат да се обърнат към един конкретно посочен държавен орган, а не се налага необходимост от установяване на контакт с множество разнообразни административни структури, което в отрасъл с комплексно регулиране би създавало сериозни неудобства.

2.2.4. Държавно подпомагане в областта на туризма

Основна форма на подпомагане на туристическия сектор от страна на държавата е промотирането на Италия като туристическа дестинация. Осъществява се от национална агенция по туризма, която рекламира туризма в чужбина и Постоянен комитет за промотиране на туризма в Италия, в чийто задължения се включва поддържане на актуална информация относно списъка с организациите, които се занимават със защита на интересите на туристите, съгласуване на програмите за развитие на туризма, реклама на Италия за туризъм в Италия, организиране на национални събития, координация между общини, региони и национално ниво, реклама на марката „Италия“ за туристически цели.

Законът налага задължение за превод на брошурите, които се съставят за рекламиране на туристическите дестинации на английски, френски, немски език и по възможност на китайски език.

2.3. Правна уредба на туризма в Обединеното кралство

Туристическата индустрия е от особено значение за Обединеното кралство. Тя съставлява 8.9% от БВП. Наред с това, заети в туристическия сектор към 2010г. са 2.645 милиона души, като едно от всеки 12 работни места в Обединеното кралство е пряко или непряко зависимо от туристическия бранш. Към 2010г., Обединеното кралство е посетено от 29.8 милиона туристи, които са похарчили общо 16.9 милиарда паунда.

2.3.1. Общ модел на регулиране

Великобритания има добре развита туристическа индустрия, като това е пряка последица от проактивната държавна политика в областта и завишените изисквания за качество на услугите предлагани в сектора от частните лица. По особено добър начин са обвързани, от една страна **централизираното създаване на правилата, и от друга страна тяхното прилагане и конкретизиране на регионално ниво**. Посоченият модел съдържа много положителни страни, защото взима предвид нуждата от обща уредба и държавна намеса в сектора, като отчита регионалните потребности и особености, които не са маловажни. **Държавното финансиране** в отрасъла е широко застъпено и трябва за тази конкретна държава да бъде разгледано като добра практика, защото посредством този механизъм държавата налага икономически стимули за частните субекти да оперират в сферата на туризма, по начин полезен за държавата в дългосрочен план.

2.3.2. Институционална рамка

Държавната политика на Великобритания в областта на туризма е уредена в Development of Tourism Act. С този акт се създават няколко компетентни органа, които отговарят за провеждане на държавната политика. Тава са British Tourist Authority (BTA) и Tourist Boards (TB) за Англия, Шотландия и Уелс.

Компетенциите на тези институции се развиват главно в няколко направления – общо развитие на туризма във Великобритания, чрез популяризирането ѝ като туристическа дестинация; осигуряване на финансова помощ за развиващите туристическа дейност частни субекти; създаване правен режим за регистрация на хотели и други места, предоставящи подобни на хотелиерските услуги (напр. къщи за гости и др.); осъществяване надзор над някои от елементите от осъществяваната хотелиерска дейност.

Организационната структура на тези звена, също е уредена в споменатия нормативен акт. British Tourist Authority се състои от председател, не повече от 5 други членове определени от компетентния в областта на туризма министър и председателите на английския, уелския и шотландския Tourist Boards.

Английският ТВ се състои от председател и не повече от шест члена определени от компетентния в областта на туризма министър. Уелския и Шотландския ТВ имат същата организационна структура, със спецификата, че членовете са назначени от министрите, които отговарят за Уелс респ. Шотландия.

Основното поле, в което действат тези институции, зависи от териториалната и материалната им компетентност. British Tourist Authority (респ. Tourist Boards на Англия, Уелс и Шотландия в рамките на териториалната им компетентност) имат като основни функции от една страна да популяризират Великобритания като туристическа дестинация за чуждестранни туристи (вкл. да насърчават живеещите във Великобритания да прекарват почивките си в страната) и от друга страна да насърчават създаването, развитието и подобряването на туристическите обекти във

Великобритания. В изпълнение на тези си функции Tourist Boards имат правомощия да:

- насърчават посещението на атрактивни туристически дестинации във Великобритания, чрез даване на гласност относно съществуването им (реклама);
- предоставят информация в областта (напр. чрез създаване на информационни центрове);
- провеждат изследвания във връзка с функцията, която трябва да изпълняват (напр. относно определени нагласи в обществото, за да могат по най-добър начин да отговорят на неговите потребности);
- създават консултативни органи, които да ги подпомагат в дейността им и самите те да консултират компетентните в областта други държавни органи;
- подпомагат или възстановят направените разходи на лица, които провежда дейност в компетенциите на Board-a. (напр. осъществяване на сътрудничество с частна браншова организация в сектора)
- пряко осъществяват финансирането на частните лица опериращи в сферата на туризма.
- контролира разходването на предоставените средства

Само British Tourist Authority има компетентността да провежда дейност извън рамките на Великобритания, с която да насърчава посещението на страната от чужденци. Това не изключва възможността подобни действия да се извършват от Tourist Boards, но само от името и под ръководството на British Tourist Authority. Друго изключително правомощие на British Tourist Authority е възможността да изготвя реда за предоставянето на финансова подкрепа на частните субекти опериращи в сектора. Целта в случая е направленията, в които ще се осъществява финансовата подкрепа да са определени по централизиран начин, а самата помощ да се предоставя по предварително разработен план за развитието на туристическия бранш във Великобритания.

Tourist Boards могат да събират такси за предоставяните от тях услуги, но нямат правомощие да вземат заеми, освен със съгласието на релевантния министър и фиска (финансовият министър).

2.3.3. Регулиране на отделните услуги в областта на туризма

Функциите по регистрацията на хотели и подобни на тях места, се осъществява от Tourist Boards. Последващият контрол относно категоризацията, също е в техните прерогативи.

2.3.4. Държавно подпомагане на туризма

Основните методи за финансиране на частните субекти са уредени в следващия раздел на закона. British Tourist Authority, след консултации с Tourist Boards, изготвя реда за финансиране на проекти в областта, които по мнение на British Tourist Authority ще подобрят общото състояние на туристическия бранш във Великобритания. Прякото финансиране се осъществява на ниво Tourist Boards, но по ред изготвен от централното звено. Изготвеният от централното звено ред за финансиране се изпраща на отговорния в областта на туризма министър, който може да го одобри или да внесе промени в него. Министърът от своя страна не може да одобри проект без съгласието на финансовия министър и без проектът да е предоставен за обсъждане в двете камари на Парламента и да е одобрен и от тях. Едва след преминаването на тази сложна процедура, така приетият ред ще има юридическа сила и съответно финансова помощ ще може да се предоставя (Прил. №2).

Общите начини за финансиране на частните субекти са два – предоставяне на безвъзмездни средства или заем, както и комбинация между двете. При предоставяне на тези средства, Tourist Board може да въвежда допълнителни изисквания към частните субекти, наред с- и при пълно зачитане на предвидения ред за предоставяне на средствата, както и на останалите законови разпоредби. Вкл. може да бъде предвидена хипотеза, при която безвъзмездната помощ трябва да бъде върната.

Изпълнението на конкретни туристически проекти се извършва от Tourist Boards при зачитане на териториалната и материалната им компетентност. След одобрението на финансовия министър, регионалните звена (Tourist Boards) могат да подпомагат финансово определени проекти или сами да инициират такива. Финансовите механизми в случая са: безвъзмездна помощ, заем, а тогава когато дружеството е регистрирано във Великобритания е възможно помощта да бъде дадена и чрез придобиване на акции или дялове. Комбинация от горепосочените методи също е възможна. Веднъж придобити, Tourist Board-а не може да се разпорежда с акциите и дяловете, освен след консултация с юридическото лице и след одобрението на финансовия министър. Възможността Tourist Boards да залагат допълнителни изисквания, вкл. за връщане на безвъзмездната помощ при определени условия, е налице и в този случай. Контролът над изпълнението на финансираните проекти и контролът при разходването на средствата е в компетенциите на борда.

Освен изброените вече функции, ВТА респ. ТВ (в Англия, Шотландия и Уелс) осъществяват и консултативна дейност към правителството относно въпросите на туризма.

2.4. Правна уредба на туризма в Австрия

2.4.1. Общ модел на регулиране

Австрия е особено успешна туристическа дестинация, която би могла да послужи като пример за държава с особено развита туристическа индустрия. В подкрепа на тези факти могат да бъдат представени статистически данни. Приходите от туризъм представляват 8.6% от БВП, а добавената стойност – 16.4% от БВП (към 2006г). Интересно за австрийския модел е фактът, че 99% от предприятията опериращи в сферата на туризма са малки и средни, а 90% от тях имат до 10 наети работника. Това осигурява силна конкуренция, липса на монополи и като резултат висока конкурентоспособност на сектора.

Друга специфична особеност за Австрия е включването на частноправни субекти, които са натоварени с публични функции („Австрийският туристически офис“; Австрийска банка за развитие на туризма). Този модел има своите положителни черти, на които трябва да се обърне особено внимание.

Подробната правна рамка, регулираща туристическия бранш е развита на ниво съставни части на федерацията (напр. реда за осъществяване на хотелиерска дейност и др.).

2.4.2. Институционална рамка

Като цяло институционалната рамка в Австрия е относително своеобразна, предвид федералната форма на държавно устройство на страната. По принцип **правната рамка, която регулира свързаните с туризма дейности е развита на регионално ниво (Bundesländer)**. На федерално ниво са уредени въпроси свързани с общата икономическа политика на страната, транспортната политика и държавното финансиране (субсидии) – все свързани с туризма дейности.

На национално ниво безспорно един от компетентните органи е **Парламентът**. Особеното в случая е, че предвид важността на туризма като отрасъл, в Парламента е създадена специална **Комисия** по туризма.

В рамките на изпълнителната власт, министерството, което има отношение към разглежданата проблематика е Министерство на икономиката, семейството и младежта. По-специално значим е Департаментът по туристическата индустрия. Този департамент е структуриран в три отдела, както следва: отдел за националната политика в туристическия сектор; отдел за националното финансиране на туристическия сектор; отдел за международни връзки в областта на туризма.

Интересите на заетите в туристическия бранш са представени посредством тяхното представителство сред социалните партньори на правителството – Федералната икономическа камара и Федералната камара на работниците. Съществуват и немалко частни, значими организации в сферата (напр. Асоциация на хотелиерите, Асоциация на туристическите агенции и др.). Друга важна организация в сектора е „Австрийският туристически офис“. Тази организация е организирана като частноправен субект (ЮЛ). Федералното правителство и Федералната икономическа камара участват в този субект, като за 2009 г. са допринесли с 52 милиона евро за бюджета му. Целта на организацията е да рекламира Австрия като туристическа дестинация във и извън границите на Федералната република. За целта поддържа офиси в голям брой страни, от които пристигат по-голямата част от туристите в Австрия.

2.4.3. Държавна политика и финансиране

Държавната политика на Федералната република се провежда на две основни нива – Федерално и Регионално, а във финансирането на туристическия бранш участва и частноправен субект – Австрийска банка за развитие на туризма. Взаимодействието може да бъде представено по следния начин: Федералното правителство изготвя цялостната концепция за развитието на туристическия сектор като определя общата държавна политика. Австрийският борд по туризма осъществява популяризирането на Австрия като туристическа дестинация. Австрийската банка за развитие на туризма изготвя реда за- и осъществява финансирането на туристическия сектор в страната (вкл. управлява субсидирането), като, наред с тези си функции, упражнява контрол над разходването на предоставените средства. Банката е субект на частното право, но осъществява публични функции.

Функциите на Австрийската банка за развитие на туризма могат да бъдат разгледани в няколко направления. Първо, банката предоставя дългосрочни кредити на опериращите в сферата на туризма частни субекти при изгодни лихвени проценти. На следващо място, банката управлява държавното финансиране, (което може да е под формата на заем, безвъзмездно държавно финансиране и държавно гарантиране на вземанията на кредиторите на лицето). Функциите на банката не спират до тук, като тя изпълнява и относително несвойствени за една банка дейности – напр. подпомага бенефициерите, посредством предоставяне на консултантски услуги в областта на туризма.

2.5. Правна уредба на туризма в Хърватия

Регулацията на сектора не е кодифицирана и е представена от недобре съгласуваните Закон за предоставяне на туристически услуги, 2007 г., и Закон за хотелиерството и ресторантьорството, 2006 г.

Особеност на уредбата е опитът да бъдат очертани различни видове туризъм, за които да бъдат създадени специални правила. Законите определят следните **видове туристически услуги**: услуги, предоставяни от туристически агенции, туристически гид, туристически придружител, организатор на развлечения, преставител на агенция, туристически услуги във водния туризъм, в селски ферми или фамилни земеделски ферми и други форми на туризъм и туристически услуги, предоставяни на туристи във връзка с техния престой или пътуване. Такива други форми са: селски, здравен, културен, уелнес, конгресен, младежки, приключенски, ловен, голф, спортно-възстановителен, ловно-рибарски, плувен, спортен ловно-рибарски (като допълваща дейност към разработването на морски и сладководни басейни и брегове).

Законът определя като **доставчици на туристически услуги** следните категории лица: търговски дружества, кооперации, еднолични търговци и индивидуални доставчици, които отговарят на условията за предоставяне на туристически услуги, както и от публични институции, които управляват защитени територии в рамките на тези територии (чл. 3). При специални условия туристически услуги могат да бъдат предоставени и от лечебни заведения (санаториуми и здравни курорти) в рамките на здравния туризъм; културни институции и организации, училища и други образователни учреждения; нерегистрирани като индивидуални доставчици физически лица. Синдикати, професионални и други подобни организации могат да организират пътнически пакет или екскурзия в рамките на дейността за постигане на целите си, като уведомяват за това местния Държавен инспекторат най-късно три дни преди събитието.

Законът определя още **понятията** за туристическа агенция (дружество, едноличен търговец, индивидуален доставчик или тяхно подразделение, което предоставя услугите „организиране на пътувания“ и свързаните с нея услуги по превоз и престой на туриста); пътник (турист); пътнически пакет; екскурзия; туристическа забележителност.

За дейността на доставчиците на туристически услуги са създадени **разрешително-регистрационни режими**, които в много голяма степен се дублират. Положителна особеност е широкото използване на метода на делегация към ресорния министър, който самостоятелно или съвместно с други министри управлява режимите с подзаконовни актове според пазарната динамика на сектора. Това, например, е равнището на изискванията за качество и вид на услугите от минималния пакет.

Туристическите агенции подлежат на вписване в Регистър на туристическите агенции след получаване на лицензия от административната власт в местната община или столицата, която се предоставя за всеки клон на агенцията. Лицензията е ограничителна и определя изчерпателно услугите, които агенцията може да предоставя. Агенцията дължи такса за покриване на разходите по вписването. Условията, редът и формата на лицензионното разрешение се определят с наредба на ресорния министър. Законът определя съдържанието на заявлението за получаване на лицензия, т.е. условията за кандидатстване, и съдържанието на решението за вписване.

Туристическата агенция преустановява дейността си, когато:

- се отпише от Регистъра;
- при пропускане на срок, даден за отстраняване на установени нередности;
- обявяване на нищожност на лицензионното решение, ако се установи, че е основано на невярна информация;
- при бездействие на агенцията за период над 1 година или изтичане на 1 година от влизане в сила на лицензията, през която агенцията не е започнала дейност
- при забрана за извършване на туристическа дейност

Туристическите гидове са сертифицирани лица (дружества, еднолични търговци или граждани на ЕС, които отговарят на законовите условия), които предоставят на туристи устно туристическа информация за природни и селищни забележителности, културно-исторически паметници, произведения на изкуството, етнографски и други места, исторически събития, известни личности, легенди за различни събития и хора, икономически и политически събития. Тези лица предоставят услугата на туристически забележителности или извън тях в зависимост от съдържанието на сертификата. Сертификатът се издава на основата на успешно положен изпит пред комисия, назначена към съответен университет по реда на Наредба на ресорния министър. Той е условие лицето да получи разрешение да предоставя услугата от компетентната администрация, което се вписва в Регистъра на туристическите гидове.

Туристическият гид преустановява дейността си при отписване от Регистъра или обявяване на решението за вписване за нищожно поради невярна информация.

Туристически придружител е сертифицирано физическо лице, което извършва техническа и оперативна дейност по придружаване и даване на насоки на туристи и предоставя основна туристическа информация.

Управлението на сектора е олекотено и включва основно надзорни правомощия на ресорния министър. Инспекциите се извършват от оправомощени икономически и други специализирани инспектори в рамките на тяхната компетентност по ред, установен в подзаконовни актове. Икономическите инспектори имат правомощия да забраняват на доставчици на туристически услуги да извършват дейността си за срок най-малко 30 дни с протоколирано устно решение, в което се указва нарушението и срокът за неговото отстраняване. Мярката се прилага, когато доставчикът извършва дейност извън лицензията или без да е вписан или без да разполага с документи, удостоверяващи, че съответните сгради и съоръжения съответстват на специалните изисквания. Забраната влиза в сила незабавно чрез запечатване на съответните сгради, съоръжения и помещения и при съответни мерки за запазване на активите, като обжалването ѝ не спира изпълнението.

Категоризация на доставчиците на хотелиерство и ресторантьорство

Доставчиците на тези туристически услуги се делят на хотели, лагери, ресторанти, барове, доставчици на кетъринг и доставчици на обикновени услуги, като към тях могат да бъдат приравнени и клубовете, които предоставят услуги изключително на членовете си. Те подлежат на категоризация според начина на предоставяне на услугите, които преобладават в предмета им на дейност. Услугите, които тези доставчици могат да предлагат, се определят от ресорния министър с наредба, като минималните изисквания се определят със съвместна наредба с министъра на здравеопазването.

Хотелите и лагерите се категоризират според своята организация, обзавеждане, услуги, поддръжка, начин на резервиране и други елементи на дейността. Ресорният министър определя с наредба кои доставчици подлежат на категоризация, категориите, критериите за тяхното определяне и реда, по който се предоставят. Липсата на категория представлява забрана за доставчика да предлага услугите, включени в нея, а непредлагането на услугите, включени в предоставена категория, представлява забрана доставчика да се обозначава с тази категория.

Държавата следи некатегоризираните доставчици да удовлетворяват минималните изисквания. Компетентните органи издават решения, с които установяват спазването на минималните изисквания или изискванията за съответната категория. Решенията подлежат на вписване съответно в регистър на некатегоризираните и на

категоризираните доставчиците на хотелиерство и ресторанъорство. Редът на водене на регистрите се определя с наредба на ресорния министър

2.6. Правна уредба на туризма в Литва

В Литва действа **рамков кодификационен Закон за туризма**, 1998 г., който по юридическа техника се доближава до хърватското законодателство Той установява общи принципи и приоритети на туристическата индустрия, обща рамка на изискванията за предоставяне на туристически услуги, правомощия на държавните и общинските органи по надзор и условията за експлоатация на туристическите ресурси.

Законът отдава приоритет на местния туризъм и туристическите посещения на чужденци в Литва.

Законът определя следните понятия:

- **туризъм** означава човешка дейност във връзка с пътуване и временен престой за по-малко от година извън постоянното местожителство, ако тази дейност не включва обучение или платена работа на посетения място.
- **турист** е лице, което с цел опознаване, професионални, търговски, етнически, културни, възстановителни, религиозни или други специални интереси пътува в страната или извън нея за поне едно денонощие извън границите на постоянното си местоживееене.
- **туристическа услуга** е дейност, свързана с удовлетворяване на туристически потребности чрез предоставяне на услуги във връзка с организиране на туристическо пътуване, превоз, настаняване, хранене, информиране или специални услуги

Законът определя още понятията: пакет туристически услуги, организиране на пътуване, настаняване, туристическо пътуване, туристически договор, екскурзия, гид, водач, туроператор, туристически агент, туристически ресурси, зона за възстановяване и др.

Туристическите ресурси са класифицирани като природни и културни места, снабдени със социална, търговска и управленска инфраструктура. Сред тях самостоятелни групи са:

- водни басейни и брегова линия, включително растителност, горски фонд, защитени и възстановителни зони и защитени територии, които позволяват експлоатация за професионален, опознавателен, възстановителен или друг вид туризъм.
- културни паметници на археологията, историята, изкуството, образованието и технологиите, градското развитие, народното творчество, традициите, съвременното изкуство и научни постижения, колекции и други културни обекти и защитени територии, които позволяват експлоатация за професионален, образователен културен или друг вид туризъм.
- Инфраструктурните обекти са обекти със социално, стопанско и управленско предназначение, които включват културни, научни, технически, изложбени, развлекателни, търговски, конферентни и организационни центрове, чието функциониране е пряко свързано с удовлетворяване на професионално-търговски или специални туристически потребности.

Туристическите ресурси се стопанисват и защитават от държавата, органите на местно самоуправление, физически и юридически лица при условия и по ред, установен в подзаконовни актове на правителството. Режимът е специален за туристически обекти в защитени територии. Всички ресурси се регистрират в Регистър на турсическите ресурси, който се води от правителството и обобщава локални бази

данни на общините и други държавни органи. Видове туристически услуги включват: транспортни; информационни; настаняване; хранене; развлечение и други услуги.

Туристически услуги могат да предоставят **патентовани физически лица и регистрирани и лицензирани дружества и публични институции.**

Местата за настаняване са:

1) хотели и мотели, към които е приложима 5-звездна система за оценка според тяхната пространствена организация, обзавеждане на помещенията, условия за прием, разнообразие и качество на услугите, квалификация на персонала и съотношението на броя служители към броя помещения;

2) бунгала, към които е приложима 4-звездна система за оценка според тяхното местоположение, условия за настаняване и обзавеждане, условия за прием, придружаващи услуги и тяхното качество.

Категоризацията се извършва от Държавната агенция по туризма чрез комисии, които извършват наблюдение на спазването на стандартите. Законът подробно описва минималния стандарт за получаване на най-ниската категория, която позволява съответното предприятие да функционира като доставчик на туристически услуги.

Управлението на туризма е предоставено на система от органи, която включва:

- Правителството – изготвя и предлага на Парламента за одобрение на Национална програма за развитие на туризма, създава държавната политика за развитие и инвестиции в туризма и одобрява и ръководи проекти с национално значение; изпълнява бюджета на туризма; приема актовете по създаване и управление на Държавната агенция по туризма и на Съвета по туризъм

- Държавна агенция по туризма (ДАТ) – изготвя предложения до правителството за политики в областта на туризма и проекти за нормативни актове, провежда относими изследвания на пазара на туристически услуги, събира и разпространява информация, координира дейността на другите органи, които имат отношение към управлението на сектора, представява Литва на национални и международни събития, одобрява стандарти за туристически услуги и контролира изпълнението на законодателството в сектора, изследва потребностите от повишаване на квалификацията на човешките ресурси, установява туристически информационни центрове в чужбина, управлява регистър на туристически обекти и ресурси и на туристически услуги

- областните управители – участват заедно с общините в планирането на развитието на местния туризъм в рамките на Националната програма за развитие на туризма, включително дейности, включващи деца, поддържат локална база данни за местните туристически ресурси и услуги

- кметствата и общините – следят за развиване на заетостта в сектора и изпълняват местните планове за развитие на туризма, изпълняват мерки по опазване на туристическите обекти, анализират местния пазар на туристически услуги, сключват договори за предоставянето им, одобряват бюджети и процедури за заплащането им, установяват стандарти за санитарно-хигиенно поддържане на обектите, паркинги, пътища, хранене и пр., издават сертификати и следят за спазване на стандартите.

- постоянен 15-членен Съвет по туризъм към Държавната агенция по туризма, който включва 6 представители на министерства и 8 представители на туристически организации – осъществява международното сътрудничество по въпросите на туризма и изготвя проекти за международни договори и стандарти в изпълнение на Националната програма за развитие на туризма. Съвместно с ДАТ изготвя и внася в правителството годишни доклади за състоянието на сектора.

Към управлението на туризма има отношение още Министерството на науката и образованието, което регулира условията за предоставяне на обучения на заетите в

сектора и създава условия за образователен туризъм в рамките на училищното образование.

Съгласно Стратегията за развитие на туризма на Литва секторът се подпомага финансово от националния бюджет чрез целево **финансиране** на изграждане на инфраструктура, на национални и местни информационни туристически центрове, дейности по маркетинг и реклама, повишаване на професионалната квалификация на заетите в туризма лица и чрез проектно финансиране на туристически дейности.

Освен националния бюджет, към финансирането на сектора отношения имат и националните програми за насърчаване на износа, за развитие на спа и медицински услуги и за регионалното развитие.

Ненационални приходоизточници за структурните фондове и оперативните програми на ЕС и двустранни спогодби, като достъп до тях имат както търговски дружества, така и нестопански организации (например, професионални сдружения на туроператори и доставчици на туристически услуги, синдикати и др.)"

2.7. Правна уредба на туризма в Естония

Законът за туризма (15.11.2000 г., посл. изм. 2002 г.) не регулира туристическото райониране и определя само общата рамка на категоризацията, като урежда делегацията на тези дейности към частни субекти с подзаконови актове на Министъра на икономиката и съобщенията.

Надзорът върху туризма е децентрализиран между различни агенции на изпълнителната власт и местното самоуправление. Той не разполага със собствена институционална система и се осъществява чрез система от подзаконови нормативни актове, с които Министърът на икономиката и съобщенията разпределя отделни правомощия към вече съществуващи структури.

Законът е **рамкова кодификация**, която дава обща регулация на сектора в областта на понятията за туристически услуги и субекти, рамка на лицензионните режими, рамка на делегациите, които Министърът на икономиката и съобщенията може да извърши към определени органи, и административно-наказателни разпоредби за охрана на изпълнението на закона.

Туристически услуги са предоставянето на:

- пътнически превоз с транспортно предприятие, изразяващ се в директен превоз (освен с такси), осигуряване и посредничество при осигуряване на виза, посредничество при вадене на свързани с пътуването застраховки, настаняване, хранене, медицински рехабилитационни услуги, конферентни услуги, ползване на туристически водач, преводач и туристически придружител, развлекателна програма, наемане на транспортни средства;

- подслон и хранене

- само подслон (нощувки и свързани с тях услуги)

- конферентни услуги

- подслон и медицински рехабилитационни услуги

- туристически водач, преводач и туристически придружител

Субекти на туристическа дейност са:

- **Транспортно предприятие** – предприятие, което предлага или продава пакети, организирани от него, от други транспортно предприятие или от индивидуален доставчик на услуги. Транспортното предприятие се регистрира като стопански субект по Закона за регистрация на стопанска дейност пред административни органи и внася банкова гаранция

- **Туроператор** е транспортно предприятие, което организира, предлага или продава пакети пряко или чрез друго транспортно предприятие

- **Пътна агенция** е транспортно предприятие, което предлага или продава пакети, организирани от туроператор.

- **Туристически водач (гид)** – сертифицирано физическо лице, което представя места от туристически интерес на основата на предварително подготвена програма, маршрут и времеви график.

- **Преводач** – сертифицирано физическо лице, което представя места от туристически интерес на основата на предварително подготвена програма, маршрут и времеви график и предава кратки представяния на местата и разговори чрез последващ (консекутивен) или симултанен превод.

- **Туристически придружител** – физическо лице, което придружава клиент по маршрут, организиран от туроператор, и организира съвременното и качествено предоставяне на услугите, предвидени в пакета.

- **Място за подслон** е търговско дружество, чрез което дадено предприятие предоставя настаняване в рамките на своята стопанска или професионална дейност.

Категоризация на местата за подслон. Категорията характеризира стандарта на мястото за подслон и услугите, предоставяни от него. Тя се дава от място за подслон, учредено от частно юридическо лице, което обединява места за подслон или развива качеството на свързаните с тях услуги и следи за спазването на изискванията, които са основание за предоставяне или отнемане на категория, и за процедурата по предоставяне и отнемане. Министърът на икономиката и съобщенията оправомощава специален субект (само един), който да предоставя и отнема категории, като установява и процедурата и условията, при които той действа. Това лице може да изисква такса за извършването на оценката за даване или отнемане на категория, за да покрие разносните си по тази дейност, но не може да формира печалба. Категоризирането се извършва по желание на предприятието.

Държавният надзор върху изпълнението на Закона за туризма се осъществява от децентрализирана система от органи:

- общините и кметствата – следят за достоверността на регистрационните данни относно местата за подслон

- Съвета за гражданска защита;

- Съвета за защита на потребителите – сертифицира достоверността на регистрационните данни относно транспортните предприятия

- Инспектората по здравеопазването

Служителите в тези ведомства имат правомощия, без да нарушават туристическата дейност и след като се легитимират, да наблюдават спазването на законодателството, да проверяват вида и качеството на услугите, като влизат в помещения и места, да получават информация от задължените субекти, да проверяват документи, да дават официални заключения за съответствие със законовите изисквания на основата на установените от тях факти, да издават препоръки и предписания.

2.8. Правна уредба на туризма в Ирландия

В Ирландия действат едновременно Законът за органа за развитие на националния туризъм, 2003 г. (ЗОРНТ), и Законът за регистрацията и подновяването на регистрацията на хотели, 2003 г. (предишно име Закон за туристическия поток, 1939 г.) (ЗРПХ)

Управление на туристическия сектор

Държавната намеса в туристическия сектор е формулирана като насърчителна. Тя е предназначена да го подкрепя и да му съдейства както на територията на Ирландия, така и извън нея (чл. 8). По-конкретно тя е насочена към подпомагане на развитието на международния и националния туристически поток, развитието и маркетинга на туристически субекти и услуги, повишаване на професионалната подготовка на заетите в сектора лица, като се ангажира с общи управленски дейности, сред които стратегическо планиране на развитието, регистрационен надзор над операторите, финансово и рекламно подпомагане, проектно консултиране, съдействие при провеждане на обучения и осигуряване на публичност на туристическата дейност. Държавната политика се съсредоточава в три направления:

- Развиване на качеството и разнообразието на предлаганите услуги
- Развиване на туристическата инфраструктура
- Развиване на човешките ресурси в сектора

Държавната политика се осъществява от Агенция за развитие на националния туризъм към Министъра на изкуството, спорта и туризма, който осигурява нейното финансиране и може да ѝ възлага да се съобразява с политики и цели. Тя е създадена със Закона за Агенцията за развитие на националния туризъм от 2003 г., чието влизане в сила разтуря действалото до момента държавно предприятие за управление на туризма.

За да осигури ефективно изпълнение на правомощията си и със съгласие на Министъра на изкуството, спорта и туризма и Министъра на финансите, Агенцията може да създава търговски дружества или да участва в такива, както и, със съгласието само на Министъра на изкуството, спорта и туризма, да делегира свои правомощия към търговски дружества, които споделят целите и политиките ѝ. Агенцията е длъжна да делегира свои правомощия към такива дружества, към свои клонове или комитети и по указания на Министъра на изкуството, спорта и туризма, дадени в писмена форма.

Законът специално урежда хипотезата, в която Агенцията може да делегира правомощия към предприятието „Tourism Ireland Limited”, когато има специално разрешение или указание от Министъра на изкуството, спорта и туризма.

Всички делегирани правомощия се предоставят като ограничени по функции, лица и срок и са снабдени с контролен механизъм (указано е в акта за делегация кое лице / орган следи за изпълнението). Делегацията може да се оттегли във всеки момент по реда и при условията, при които се дава.

Агенцията може да договаря изпълнението на свои правомощия с трета страна, с която сключва договор, условията по който се определят със съгласието на Министъра на изкуството, спорта и туризма (outsourcing) (чл. 12). Агенцията може едностранно да прекрати договора при неизпълнение на насрещната страна.

Агенцията се състои от тринадесет членове, назначени за мандат от пет години от Министъра на изкуството, спорта и туризма, които по негова преценка разполагат с опита и професионалната квалификация да решават въпросите от компетентността на органа, като следи за равното представителство на двата пола. Министърът може по всяко време да освободи член на Агенцията. Мандатът в Агенцията е несъвместим с повдигане на обвинение за банкрут, влизане в преговори или сключване на сделка с кредитори, осъждане за престъпление от общ характер, свързано с дейността на търговско дружество или включващо измама, забрана за търговска дейност по Търговския закон или осъждане на лишаване от свобода.

Категоризация

Категоризацията на хотелите се извършва от субект, на който това е възложено с договор от Агенцията за развитие на националния туризъм, като самите категории се определят независимо от Агенцията на основата на ЗРПРХ.

Законът съдържа подробни изисквания към хотелите, които засягат:

- Качество на строежа
- Организация, размери и функционалност на пространството, вкл. спални, мокри, сервизни и тоалетни помещения, лоби зона и пр.
- Изисквания за осветеност, вентилация, температура, мебелиране, хигиенизация, шум и пр.
- Придружаващи настаняването на услуги
- Организация на входове и изходи
- Организация на пространство за хранене, кухненски и складови помещения
- Организация на мерки за сигурност
- Визуализация и ценоразписи
- Изисквания към квалификацията и задълженията на персонала

Хотелите подлежат на регистрация в Агенцията, необходимо условие за която са предходни регистрации в Съвета по здравето, по Закона за хранителна хигиена, Закона за пожарна безопасност и сертификат за съответствие с изискванията на съответната община. Регистрацията се дава за всяко помещение в хотела отделно и на тази основа се изчислява регистрационната такса.

Категоризацията се извършва на всяка година.

Категоризацията включва пет нива (от една до пет звезди), от които първата подлежи на задължителна регистрация.

Хотелите, категоризирани с две, три или четири звезди, подлежат на допълнителна оценка по точкова система, която описва качество на услугите в рамките на категорията и позволява хотели с еднакъв брой звезди да бъдат сравнявани. За количествен измерител се ползва протентната скала.

Категоризацията е условие хотелът:

- да бъде рекламиран на официални сайтове, поддържани на 19 езика от Агенцията, с посещаемост между 3 и 7 милиона потребители;
- да участва в национални и международни търговски и потребителски изложения;
- да участва в обучения, организирани от Агенцията;
- да получава консултации, предоставяни от Агенцията;
- да ползва обозначенията за категорията при представянето на услугите си.

Законодателството на Ирландия не съдържа географско райониране на туризма.

2.9. Правна уредба на туризма в Турция

Законодателната уредба на туризма в Република Турция се съдържа в Закона за насърчаване на туризма. Целта му е в рамките на един нормативен акт да се уредят основните въпроси в туристическия бранш чрез фокус върху различните видове туризъм и туристическите сгради, областите на насърчаване на развитието на туризма и контрол върху дейността – аргумент от чл. 1 във връзка с чл. 2 от Закона за насърчаване на туризма. Законът се състои от пет части, в които са обхванати целта и дефинициите в закона, общи разпоредби, които се отнасят към всички видове туризъм, разпоредби относно стимулите, които се създават за развитие на областта, административно-наказателните разпоредби и заключителни разпоредби. Специално

внимание е отделено върху яхтинг туризма, на който е посветен отделен раздел в закона.

Сред основните изисквания в закона е притежаването на сертификат за инвестиции или сертификат за туристическо дружество, които предоставят сериозни облекчения и възможността на техните притежатели да се възползват от различните мерки за стимулиране на бизнеса, които държавата предоставя. Наличието на сертификат е задължително, за да може даден субект да попадне в обхвата на действие на закона за туризма.

Сгради и съоръжения в обществен интерес, които могат да послужат за опазване и използване на територии държавна собственост, могат да се строят в туристически и културни центрове за развитие и опазване на регионите в съответствие с плановете за устройство на територията и правилата за използване на недвижими имоти за туристически цели. В същите обекти могат да се строят и други сгради и съоръжения в обществен интерес след предварително разрешение от министерството на културата и туризма. Целта е да се предоставят преференциални условия за строителство в области, които са определени за стратегически за туризма.

Компетентни държавни органи

При изработването на устройствените планове за туристически и културни центрове сериозно значение е отдадено на Министерството на културата и туризма, което има ръководеща роля за съгласуване на работата на администрацията и може да изиска извършването на определени действия от останалите държавни органи при осъществяването на държавната политика по туризма. Например министерството може да изисква изготвянето на необходимите устройствени планове от компетентното министерство. При осъществяването на националната стратегия в областта на туризма законът дава определящ роля на Министерството на културата и туризма. То е отговорно за предоставянето на сертификати по смисъла на закона, осъществяване на мерките за стимулиране на туризма и едновременно с това то е министерството, което осъществява контрол върху дружествата в сектора чрез налагане на глоби и отнемане на сертификати.

Мерки за подпомагане на туризма

Законът за насърчаване на туризма отдава различно значение на туристическите центрове, като ги степенува по значимост. Това дава отражение върху обема на стимулите, които предоставя държавата за развитие на туризма. Облекченията при инвестициите са най-многобройни в туристическите региони, а след това в намаляваща градация се отделят средства за стимулиране на туристическите центрове, на туристическите и културните центрове за развитие и опазване на регионите. По този начин се разпределят и средствата за инфраструктурните проекти, които се изпълняват след одобряване от министерството.

Законът за насърчаване на туризма предвижда туристически заеми, които са с преференциални условия. Такива са условията при заплащане на комунални услуги (ток, вода, газ), като икономическите оператори имат правото да получават тези услуги на възможно най-ниските цени.

Създаден е Фонд за развитие на туризма, чийто източник на финансиране е основно националният бюджет, също както и средствата, събрани от глоби на дружествата, занимаващи се с туризъм. Средствата на фонда се управляват от „Туристическа банка – Турция“, а правото да се извършват плащания от фонда принадлежи на министъра на културата и туризма.

Получените средства от мерките за стимулиране на туризма подлежат на връщане в случай на преустановяване на дейността на икономическия оператор и липсата на възобновяване на тази дейност в период от една година от преустановяването. Единствено в случаите на *vis maior* министерството може да опрости тези задължения на икономическия оператор.

2.10. Правна уредба на туризма в Гърция

Гръцкият институционален модел в сферата на туризма се характеризира с относителна опростеност, като това е една от вероятните причини, които предпоставят успешното развитие на туристическия бранш в южната ни съседка. Като доказателство на това твърдение ще бъдат представени статистически данни, които са най-малкото впечатляващи. По данни на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие, към 2008г. туристите посещаващи страната допринасят за формирането на 18,2% от нейния брутен вътрешен продукт, а 19% от работната сила е заета в сектори, пряко или косвено свързани с туризма, и съответно зависими от него и неговото развитие.

Когато изследваме институционалния модел в Република Гърция, трябва да очертаем елементите на неговата система и евентуалните връзки между тях. Трябва да се има предвид една специфика на гръцкия модел на учението за държавните органи изобщо. Имайки предвид разпоредбите на изследваните нормативни актове става ясно една концептуална разлика с българското разбиране по въпроса. Докато българската правна доктрина възприема, че държавен орган е Министърът (и съответно само той може да притежава правомощия. Министерството се явява администрация към Министъра, която подпомага работата му и като такава не може да бъде сама по себе си носител на властови правомощия), то в Гърция е възприето разбирането, че правомощия притежава министерството, а органите на министерството осъществяват функции по упражняването на тези правомощия. Това уточнение следва да бъде направено с цел да стане ясно, че когато се говори за правомощия на министерството, то не се изпада в терминологична грешка, а става въпрос за коренно различна правна концепция.

Първият елемент от институционалната система е министерството на културата и туризма. Преди да бъдат изброени по важните правомощия на министерството трябва да се отбележи, че те са насочени най-вече към провеждане на общата държавна политика в сектора.

На първо място министерството отговаря за планирането на политиката в сектора, в рамките на общата политика на правителството, вкл. съдейства за приемането на необходимата правна рамка. Наред с това ресорното министерство осъществява координационни функции с останалите компетентни държавни органи. Министерството на културата и туризма отговаря за проучването, чрез събирането на данни, за ефектът, който има туристическият бранш над общото икономическо състояние в страната. Министерството изготвя програми за подобряването на туристическите обекти, а съвместно с Министерството на икономиката и финансите изготвя план за привличането на частни инвестиции в сектора. Освен изброените функции, ресорното министерство осъществява представителството на страната в междудържавните отношения (вкл. пред международни организации), по въпроси касаещи туристическия сектор. Във връзка с членството на Гърция в ЕС, министерството създава необходимите предпоставки за получаването на общностни средства, осъществява координацията с компетентните органи на Съюза и осигурява хармонизацията на националното законодателство. Министерството на туризма има,

наред с изброените, важни контролни правомощия над другите организации опериращи в сектора.

С оглед вземането предвид на въпросите от местно значение, при определянето на държавната политика, е създадена специална комисия. Тази комисия се състои от Председател (Министърът на културата и туризма) и членове – двама представители на ресорното министерство и по един представител на гръцките общини и на гръцките областни управи.

Освен ресорното министерство, друга важна организация е Гръцката туристическа организация (ГТО). ГТО насърчава държавната политика в сферата на туризма и е ведомството, намиращо се в пряк контакт с частните субекти опериращи в сектора, като издава разрешителни, наблюдава ги и ги контролира. В изпълнение на функциите си ГТО си сътрудничи с организациите на частните субекти в сектора и проучва, изпълнява и контролира туристически проекти, финансирани с национални или общностни средства. Основна дейност на организацията е рекламирането на Гърция като туристическа дестинация. Органите на управление на ГТО са Управителния съвет, Председателя на ГТО и Главния секретар (административни правомощия). Тогава, когато ГТО поема финансови ангажименти в размер над 500 000 евро е необходимо одобрението на ресорният министър. С цел да бъдат взети под внимание, въпросите с местно значение се създават Регионални служби по туризъм към ГТО.

Освен ГТО съществува и т.нар. „Дружество за туристическо развитие“ АД, чиято основна цел е да управлява и да се разпорежда с имуществото предоставено на ГТО. Това имущество включва казина, хотелии други туристически обекти, като това позволява на държавата да влезе в пряка конкуренция с бизнеса. Може да се каже, че докато ресорното министерство определя държавната политика в сферата на туризма (след консултации с комисията, относно въпросите с местно значение), то тази политика бива изпълнявана от ГТО, със съдействието на „Дружеството за туристическо развитие“ АД и вземайки предвид местните специфики предоставени от регионалните служби по туризъм. Цялата тази дейност се контролира от ресорното министерство.

2.11. Обобщение

Описаните модели на управление на туристическия сектор са строго обвързани с националните особености на държавата и нейната правна система. Липсват основания за извод, че определени практики или подходи преобладават, както и основания за категорична препоръчителност на който и да е модел.

Липсват условия за сравнение по отношение на регламентирането на туристическите услуги. В това отношение подходът на всяка държава е строго индивидуален и тясно свързан както с културно-историческите традиции, така и с конкретните икономически, природни и други условия.

Секторните закони в повечето държави изобщо не засягат въпросите на специализирано **финансиране на туризма**. Като приложими практики могат да се открият:

- Безвъзмездно проектно финансиране както от националния бюджет, така и от оперативни програми на ЕС и други видове международно финансиране (съвместни правителствени инициативи);
- Кредитиране на сектора чрез специално създадени банкови институции и въз основа на правителствена стратегия под прекия контрол на ресорния орган;
- Данъчни облекчения

Като относително положителни могат да се открият следните подходи при **нормативно регулиране** на туризма:

- централизирано управление, чрез специализиран орган на изпълнителната власт с правомощия да делегира или възлага (outsourcing) функции към свои подразделения, други органи, включително търговски дружества и нестопански организации или децентрализирано управление, при което ресорен орган на изпълнителната власт (министър) управлява, чрез серия подзаконовни актове и координира дейността на различни местни и национални органи с частично отношение към туризма. Самостоятелно ниво на управление в тази система могат да бъдат и общините или създадени местни специализирани органи.

- възприемане на практики на консултиране на различни представителни и експертни структури в помощ на процеса на вземане на решения, без консултациите или консултативните органи да изземват решаващи правомощия на органа по управление на туризма

- диференцирано регулиране според местните условия и особености. За целта държавите разнообразяват видовете туризъм и акцентират върху информационни, рекламно-маркетингови и инфраструктурни дейности. В повечето държави липсват специални правила за управление на **национално и местно ниво**, тъй като разпределението на правомощия между тези две равнища идва или от общото разпределение на функции между национална и местна власт, или от подзаконовата нормативна регулация. Следва специално да се обърне внимание, че ролята на местната власт зависи решаващо от административно-териториалното деление на държавата и конституционно определената роля на местната власт, особено в държави с федерална и конфедерална структура (Австрия и Обединеното Кралство), автономни региони (Италия), развита деконцентрация и децентрализация (Франция). В държави с по-слабо развита местна власт (Хърватия) значението на общинските и регионалните нива се проявява на равнището на прилагане на закона, а не на равнището на различия в правомощията, тъй като същите са съсредоточени основно в централния ресорен орган. В тези държави местната власт често упражнява правомощия въз основа на нормативна делегация.

Всяка от описаните практики може да бъде развита както в рамките на сложна, така и на опростена институционална структура, както и в рамките на сложна или проста процедура по упражняване на правомощия. За държавите с интензивна секторна регулация (Франция) е създадена сложна, но вътрешно съгласувана система, която е добре вписана в общата държавна структура, характерна с развита и обемна администрация. Обратно, в по-малки държави, с по-слаба деконцентрирана местна власт и традиции на обществено недоверие в институциите, законодателят се ориентира към система с по-малко органи и по-интензивно прилагане на политики на outsourcing, делегация и консултиране.

Непременно трябва да се наблегне, че ефектите на регулацията върху сектора зависят решаващо от правната среда, в която функционира законът (включително административните й традиции), и в по-малка степен от икономически показатели и състояние на туристическия сектор. Поради това всеки от моделите проявява специфики в оригиналната си правна рамка и не може да се обоснове прогноза за идентичност на ефекта в друга правна система.

3. Проектозакон за туризма

3.1. Обхват, цели и принципи на проектозакона.

Съгласуваност на целите с общата политика на държавата

Проектът за Закон за туризма (ПЗТ) има широк **обхват**, при видима законодателна амбиция за изчерпателно екстензивно регулиране на обществените отношения, които според законодателя формират туристическия сектор. Това са отношенията по управлението на туризма; регулирането и контрола върху туристическите дейности и услуги; туристическото райониране на страната, туристическите райони, създаването, устройството, организацията и дейността на организациите за тяхното управление; условията и реда за упражняване на професиите „екскурзовод“, „планински водач“ и „ски инструктор“; правомощията на държавните органи, органите на местното самоуправление и местната администрация, организациите за управление на туристическите райони и туристическите сдружения по формиране и провеждане на политика за устойчиво развитие на туризма.

Проектът представлява опит за цялостна кодификация на регулацията на обществените отношения, развиващи се в областта на туризма. Явен е стремежът да уредят подробно различните видове туристически услуги и да се отстранят някои пропуски в сега действащата нормативна рамка. Подходът на кодифициране следва да се одобри, доколкото по принцип той позволява относимата нормативна уредба да бъде предоставена на адресатите в изчистен и систематизиран вид и улеснява вътрешното ѝ съгласуване. Силните страни на законопроекта се разкриват тъкмо в този опит, който е възприет и в други страни от Европейския съюз като Италия и Франция и очертава тенденцията в Балтийските републики.

:

От юридическото **съдържание** на предлаганата регулация следва извод:

1. за изчерпателност **на равнището на закон**. Туристическият сектор, както поради принадлежността си към икономическия сектор, така и поради собствени особености, се характеризира с високопроменливи обществени отношения, които налагат необходимостта от този закон, който добре ще се приложи, съпътстван с подзаконовни нормативни актове.
2. за равномерна изчерпателност на регулацията при съобразяване с регулативните потребности на сектора. Законопроектът поставя силен акцент върху администрирането на сектора, върху това да има по-голям контрол, което е съобразено с изискванията на бранша. Явно е намерението за приобщаване на добри и препоръчителни управленски практики.

Поради описаните методи на юридическа регулация законопроектът може да удовлетвори поставените в чл. 2 **цели**:

1. осигуряване на условия за устойчиво развитие на туризма и конкурентоспособен национален туристически продукт;
2. създаване на условия за развитие на специализираните видове туризъм - културен, медицински СПА, уелнес-СПА и уелнес, селски, еко, конгресен, младежки, приключенски, ловен, голф и друг туризъм;
3. въвеждане на единни критерии за извършване на туристически дейности и предоставяне на туристически услуги;
4. защита на потребителите на туристическите услуги;
5. определяне на правата и задълженията на органите и лицата, които провеждат държавната политика в туризма и имат отношение към неговото развитие;
6. регламентиране на контрола върху туристическите дейности и услуги;

7. въвеждане на механизми за финансиране на развитието и маркетинга на туристическия продукт.

3.2. Метод на регулиране – анализ на вътрешната съгласуваност на нормите, тест за изчерпателност на регулацията, връзки с други закони и международни стандарти, адекватност с целите

3.2.1. Институционална структура

Съществени нововъведения се наблюдават в очертаната в проекта за нов Закон за туризма институционална рамка на регулиране на туристическия отрасъл.

Наред със запазването на определящата роля на държавата във формирането и осъществяването на националната политика за развитие на туризма (ясно и изчерпателно са закрепени функциите и правомощията на ресорния министър, областните управи и общините), се възприема **нов подход на широко участие на заинтересуваните частни субекти** в провеждането на политиката в областта на туризма. Тази концепция се проектира както във формиране на различните консултативни и експертни звена, които трябва да подпомагат определянето и провеждането на националната политика (Националният съвет по туризъм, Експертната комисия по регистрация на туроператори и туристически агенции, Експертната комисия по категоризация и сертификация на туристически обекти), така и в заложения механизъм на управление на туристическите райони, чрез организации за управление на туристическите райони (ОУТР), обединяващи на доброволен принцип заинтересованите частни лица.

Следва да бъде оценена положително и новата **формула на туристическо райониране**, която разкрива сериозен потенциал за разгръщането на нови туристически услуги, за повишаване на качеството и конкурентноспособността на предлаганите туристически продукти, за валоризиране за целите на туризма на съществуващите природни и социално-културни дадености в различните части на страната. Налице са ясно разписани функции на ОУТР, изчерпателна уредба относно създаването и функционирането на ОУТР, в това число ефективен ред на надзор от страна на ресорния министър. Като удачно разрешение може да се разглежда и предвидения ред за финансово осигуряване дейността на ОУТР.

Същевременно, законопроектът ще спечели, **ако бъде решен по-ясно въпросът за правосубектността на ОУТР**. Поставеният проект по същество очертава ОУТР като нов вид юридическо лице на частното право, на което се възлагат особени функции по реда на Закона за туризма. Някои от тях имат естеството на стопанските дейности, докато други са по-скоро свързани с подпомагане на упражняването на правомощията на органите на публична власт, натоварени да провеждат националната политика в областта на туризма. Заслужава да се обмисли евентуалното приближаване на режима на ОУТР до уредбата на юридическите лица с нестопанска цел. Това няма да ограничи функционирането или финансирането им, тъй като неправителственият сектор има самостоятелни източници на финансиране, включително бюджетни грантови схеми и проектно финансиране по оперативните програми на ЕК. Такова сближаване не изключва възможността за тази категория юридически лица да бъде предвидено самостоятелно специализирано финансиране.

В светлината на заложения модел на широко участие на представители на заинтересованите частни субекти във формирането и осъществяването на националната и местна политика в областта на туризма, следва да бъде **положително оценена и по-подробната уредба на туристическите сдружения.**

Положително трябва да се разглежда и заложената **уредба на туристическите информационни центрове.**

Единната система за туристическа информация е добро законодателно решение. С него се цели добра информираност на потребителите, а това е от ключово значение за всеки свободен пазар.

Заслужава да се обмисли дали не е възможно да се уредят **по-ясно, а не по-подробно** контролните функции в областта на туризма, насочени към това да се гарантира спазването на съществуващата правна уредба и предоставянето на качествени туристически услуги. От особено значение е да се прецизира контролът, осъществяван от специализираната централна държавна администрация. Удачно решение е създаването на **специализирано контролно звено към ресорния министър**, натоварено с осъществяването на контролната дейност в областта на туризма (по подобие на Генералната инспекция по туризма във Франция например).

Накрая, що се отнася до институционалната рамка в областта на туризма, удачно решение би било в уредбата на различните институционални структури, натоварени с формиране и провеждане на националната и местната политика за развитие на туризма, да бъдат поставени **нарочни изисквания за ангажирането на лица, които имат съответна образователна подготовка и професионален опит в разглежданата материя.** Така например, може да се постави изискване що се отнася до членовете на Националния съвет по туризъм, ръководните органи на ОУТР, в тях да участват лица които имат съответно специализирано образование и опит в областта на туризма.

3.2.2. Ред на регулиране на услугите в областта на туризма

Положително следва да бъде разглеждан **стремежът за изчерпателна уредба на различните видове туристически услуги**, в това число и за регулирането на дейности, които досега попадаха извън обсега на законовата уредба като ескурзоводните услуги, специфични услуги, свързани със ски туризма, планинския туризъм, СПА туризма и др. В общ порядък заслужава да бъдат подкрепени и заложените разрешения относно реда на категоризация и лицензиране на икономическите оператори в областта на туризма и на обектите, в рамките на които се предлагат туристически услуги. Положително решение е и времената категоризация и наличието на ел.търговия при продажба на туристическите услуги. Удачно е все пак да се обмисли каква част от уредбата следва да фигурира на законово равнище и съответно какво може да е предмет на подзаконова уредба. Добър пример в това отношение е френското законодателство.

Осбен акцент трябва да се постави върху това, че предлаганата уредба на регулиране на отделните услуги в туризма, в частност туроператорската дейност, дейност, дейността на туристическа агент, също както и правилата относно отделни професии в туризма са съобразени с уредбата на свободата на установяване и свободното предоставяне на услуги в правото на ЕС. Добър пример това отношение дава законодателството на Френската република, но то също не предлага решение. .

От съществено значение е в реда на регулиране на отделните услуги и професии в областта на туризма да се вземат предвид проблемите на обучението и професионалната квалификация на заетите в туристическия сектор и да се предвидят

мерки в тази връзка. Затова, съвместно с компетентните министерства, са предвидени отделни наредби.

3.2.3. Финансиране на националната политика в областта на туризма

Като съответстващи на уредбата в редица други държави с утвърдени позиции на туристическия пазар могат да се определят предвидените форми на финансово поощряване развитието на туризма. В случаите, когато от мерките на поощряване биха се възползвали отделни частни лица, които оперират на туристическия пазар обаче, трябва да бъде съобразена европейската уредба по въпросите на държавните-помощи, като се избягват хипотезите, попадащи под забрана на държавните помощи и се използват предвидените в правната рамка на Съюза изключения. Уредбата на такива забрани е динамична и предполага законът да разполага с механизми за съобразяването им.

3.3. Прогноза за ефекта на проектозакона върху сектора

В сравнение с действащата нормативна рамка предлаганият законопроект има редица **достойнства** (вж. по-горе), които биха имали положителен структурен ефект върху сектора. Те улесняват сравнимостта му с туристическия сектор в държавите-конкуренти и провеждането на политики за неговото развитие.

В същото време законопроектът може да доведе до риск на преадминистриране спрямо действащия закон в следните направления (обобщено):

- обхватът на регулацията е разширен, с акцент върху администрирането;
- системата за управление включва повече управленски и административни единици, като в зависимост от приложеното това може да бъде риск или положителна страна на новия закон. В държавите, в които функционира усложнена административна рамка, тя или страда от съществени регулаторни недостатъци, или е уредена като гъвкава, дори и да е сложна. Следва да се има предвид, че различните държави имат различни традиции на административно управление и не винаги сложната система е нефункционална, но това зависи от конкретните условия в националната правна система. Поради това е необходимо да не се преувеличава възможността такива управленски практики да се въвеждат у нас, дори в оригиналната си правна среда да са ефективни. Настоящото изследване не установи в никоя държава модел на управление, който да е безспорно положителен и да не страда от недостатъци и необходимост от усъвършенстване.

Действащият закон съдържа нормативни празноти в регистрационно-лицензионните режими, които накърняват защитата на конкуренцията и създават търпимост към сивия сектор, в разгледания проектозакон това е променено.

Горното обуславя извод, че ефектът на законопроекта върху сектора като цяло ще бъде положителен, съобразен с настоящата нужда :

- от по-добра регулация,
- от ясни правила за конкурентноспособност,
- от високо качество на туристическия продукт
- от по-високо ниво на защита на потребителите в сектора на туризма
- от стимули за повече прозрачност

Това означава по-конкретно, че законът ще осигури добри възможности за развитие и разрастване на бранша. Той създава предпоставки за активна и ефективна държавна политика, която ще окуражава стопанската инициатива и ще води до развитие на сектора. Това го прави съответен на основните цели на Националната стратегия.

В сравнение с действащия модел може да се направи заключението, че предлаганата нова уредба на туризма е сериозна стъпка по посока усъвършенстване на приложимия модел и в частта относно отделните услуги и професии в туристическия отрасъл. Промяната отразява основните достижения на някои от държавите с трайно утвърдени позиции на туристическия пазар, като например Франция. .

4. Идентификация на засегнатите страни от приложението на новия закон за туризма

4.1. Доставчици

Новият Закон за туризма въвежда допълнителни дефиниции и разграничения по отношение на доставчиците на туристически услуги. От една страна, това ще спомогне за въвеждането и дефинирането на нови туристически продукти на пазара; от друга – ще въведе по-адекватна регулация и разпределение на отговорностите между доставчиците.

Новият закон работи по отношение на диференциране на доставчиците в две основни насоки: подробно дефиниране на туристическите дейности и на туристическите обекти.

Според новия закон за туризма туристически дейности са:

Съгласно сега действащия закон	По новия закон
<ol style="list-style-type: none">1. туроператорската дейност и туристическата агентска дейност;2. хотелиерството и ресторантьорството;3. предоставянето на допълнителни туристически услуги.	<ol style="list-style-type: none">1. туроператорската и туристическата агентска дейност;2. хотелиерството и кетъринга;3. ресторантьорството;4. предоставянето на тематично ориентирани допълнителни туристически услуги в областта на културния, балнео СПА-и уелнес, селския, еко, конгресния, младежкия, приключенския, ловния, голф и други видове туризъм;5. предоставянето на услуги за спорт, спортна анимация, развлечение и приключение, когато са включени в туристическо предлагане на зимни и летни планински спортове, водни спортове и аква практики, гимнастически спортове и танци - каране на ски, гмуркане, ветроходство, езда, пешеходен туризъм, планинско ориентиране, рафтинг/гребане с лодки, каране на кану, джетове, водни колела и др. подобни съдове, парапланеризъм, бърнджи скокове и др.;6. предоставянето на екскурзоводски

Пълна предварителна оценка на въздействието на нов Закон за туризма

	услуги и воденето на туристи в планинска и природна среда.
--	--

Детайлното описание на дейностите в новия закон за туризма постига ефекта на по-добро приложение на регулациите. По този начин се избягват спорове, дали една дейност е туристическа или не. Това има пряк ефект към задълженията на сектора за спазване разпоредбите на закона и понасяне на отговорността от евентуалното им нарушение, както и точното разпределение на тази отговорност. Освен това, финансовите задължения, задълженията по разкриване и оповестяване на определени факти от работата на т.н. доставчици на туристически услуги и добросъвестно сътрудничество с местната и централна администрация ще се повлияят позитивно, тъй като с този закон се въвежда и единна система за туристическа информация. Логичният ефект от допълнителното косвено разграничение на доставчиците на туристически услуги чрез детайлизиране на дейностите по доставка на туристически услуги ще доведе до повишение на постъпленията от такси, категории и др. Това ще бъде предпоставка за създаването на по-широка и достоверна база от данни за процесите, тенденциите и динамиката на туристическата дейност и по-добро управление на политиките и програмите в туризма от МИЕТ.

Друг важен аспект и аргумент за детайлизирана класификация на туристическите дейности, както и видовете туристически обекти (по-долу) е възприемането и разпознаването от закона на вече съществуващи дейности като такива. С това ще се избегне приблизителното и неточно класифициране и категоризиране на туристически обекти. Дефакто новите класификации в закона както за туристическите дейности така и за туристическите обекти дефинират вече реално съществуващи обществени отношения, които не са оформени и обхванати от сега действащия Закон за туризма.

Туристически обекти са:

Съгласно сега действащия закон	По новия закон
<p>1. средствата за подслон - хотели, мотели, вилни и туристически селища;</p> <p>2. местата за настаняване - пансиони, почивни станции, семейни хотели, самостоятелни стаи, вили, къщи, бунгала и къмпинги;</p> <p>3. заведенията за хранене и развлечения - ресторанти, заведения за бързо обслужване, питейни заведения, кафе-сладкарници и барове;</p> <p>4. местата за упражняване на туроператорска и туристическа агентска и информационна дейност;</p> <p>5. плажовете - плажове към естествени водни обекти (морски, речни и езерни) и плажове към изкуствени водни обекти (язовирни и към плувни басейни);</p>	<p>Туристически обекти са:</p> <p>1. местата за настаняване:</p> <p>а) клас А - хотели, мотели, апартаментни туристически комплекси, вилни селища, туристически комплекси и вили;</p> <p>б) клас Б - семейни хотели, хостели, пансиони, почивни станции, къщи за гости, стаи за гости, апартаменти за гости, бунгала и къмпинги.</p> <p>2. заведенията за хранене и развлечения (самостоятелни и прилежащи към места за настаняване) - ресторанти, заведения за бързо обслужване, питейни заведения, кафе-сладкарници и барове;</p> <p>3. туристическите хижи, туристическите учебни центрове и туристическите спални и прилежащите към тях заведения за хранене - туристически столови, туристически бюфети и туристически столови със сервитьорско обслужване.</p>

Пълна предварителна оценка на въздействието на нов Закон за туризма

Съгласно сега действащия закон	По новия закон
<p>6. ски-пистите - ски-писти за алпийски ски и сноуборд и ски-писти за ски-бягане;</p> <p>7. центровете и местата за предлагане и потребление на допълнителни туристически услуги: балнеоложки, спортни, развлекателни и др.;</p> <p>8. музеите, резерватите, културните ценности по Закона за културното наследство, както и културните институти по Закона за закрила и развитие на културата;</p> <p>9. националните паркове, природните паркове, резерватите, поддържаните резервати, защитените местности и природните забележителности по Закона за защитените територии;</p> <p>10. туристическите хижи - туристически хижи, туристически учебни центрове и туристически спални и заведения за хранене, прилежащи към туристическите хижи - туристически столови, туристически бюфети и туристически столови със сервитьорско обслужване.</p>	<p>4. ски-пистите - ски-писти за алпийски ски, сноуборд и ски-бягане;</p> <p>5. самостоятелните и прилежащите към места за настаняване медицински СПА центрове, СПА центрове, уелнес центрове и таласотерапевтични центрове, изградени в градска или курортна среда;</p> <p>6. плажовете - плажове към естествени и изкуствени водни обекти;</p> <p>7. офисите за упражняване на туроператорска и туристическа агентска дейност;</p> <p>8. туристическите информационни центрове;</p> <p>9. посетителските центрове за представяне на природно и културно наследство;</p> <p>10. центровете за изкуство и занаяти, и центрове за временни изложения с туристическа цел;</p> <p>11. еко-пътеките, маршрутите за пешеходен туризъм и веломаршрутите;</p> <p>12. обектите за катерене, парапланеризъм и маршрутите тип «виа ферата»;</p> <p>13. конните бази за любителска езда;</p> <p>14. аквапарковете, водните атракционни и приключенските паркове;</p> <p>15. атракционните и тематични паркове;</p> <p>16. голф игрищата;</p> <p>17. местата за наблюдение на диви животни и птици;</p> <p>18. ловните стопанства по Закона за лова и опазване на дивеча;</p> <p>19. недвижимите културни ценности по Закона за културното наследство, културните институти по Закона за закрила и развитие на културата, защитените територии по Закона за защитените територии, в случай, че са социализирани и предлагат условия за приемане и обслужване на туристически посещения.</p>

Туристическите обекти са на практика местата където се предлагат туристическите услуги. В този смисъл подробното описание на услугите дефинира до голяма степен новото предлагане като форма и съдържание на туристическите услуги.

В момента в България по данни на НСИ има 3540 „средства за подслон и места за настаняване”, а легловата база е изчислена на 283 641 легла. Методологията на НСИ обхваща само обектите с над 12 легла, което оставя извън регулация много обекти, предимно малки и неточно дефинирани (къщи за гости, апартаменти за гости, стаи за гости, хостели и др.). По експертно мнение на МИЕТ извън регулация остават близо 100 хил легла, разпределени в много малки и разнообразно дефинирани обекти.

Пълна предварителна оценка на въздействието на нов Закон за туризма

Категоризирани от кметовете на общините средства за подслон и места за настаняване	Категория	Общ брой	Брой стаи	Брой Легла		
Средства за подслон	Хотели	1 *	291	10919	23149	
	Мотели	1 *	48	652	1276	
	вилни селища	1 *	5	115	231	
	туристически селища	1 *	2	28	48	
Местата за настаняване	семейни хотели	1 *	106	1122	2370	
		2 *	406	5113	10401	
		3 *	334	7633	10090	
	Пансиони	1 *	38	352	793	
		2 *	19	301	574	
		3 *	10	117	232	
	Къщи	1 *	227	1294	2822	
		2 *	546	3282	6902	
		3 *	266	1817	3741	
	самостоятелни стаи	1 *	838	2484	5269	
		2 *	1853	5627	11624	
		3 *	598	1759	3526	
	почивни станции	1 *	86	2971	6563	
		2 *	48	1286	2942	
	Бунгала	1 *	807	3215	7449	
		2 *	101	1053	2437	
	Къмпинги	1 *	10	227	514	
		2 *	3	517	1395	
	Общо			6642	51 884	104 348

Новият проектозакон дава възможност тази неточност да бъде преодоляна. В заключение може да се каже, че новият закон за туризма ще упражни значително въздействие върху групата на доставчиците поради:

- По-изчерпателното дефиниране на туристическите дейности;
- По-изчерпателното дефиниране на туристическите обекти (това ще улесни общините да разработват и реализират по-адекватни и обхватни програми за развитие на туризма);
- Новите туристически дейности и нови обекти дават възможност да се регламентират съществуващи обществени отношения в туристическия сектор, което ще се отрази върху доставчиците чрез непрекъснат натиск за по-качествена и конкурентоспособна дейност;
- Новите дефиниции на практика водят към диференцирането и създаването на нови туристически продукти и тяхното по-точно сегментиране и насочване към определени потребителски групи.
- Индиректно, новият закон за туризма спомага за обособяването на нови групи доставчици на туристически услуги на пазара, опериращи в нови пазарни ниши, което благоприятно ще влияе в дългосрочен аспект на развитието на туристическата индустрия у нас.
- Групата на доставчиците ще бъде директно повлияна от новата регулативна рамка, заложена в новия закон.

4.2. Потребители

Потребителите на туристически услуги не са описани детайлно нито в стария нито в новия закон. Съгласно поддържаната статистика туристите се делят на **български и чужди**, а целите на пребиваването (пътуването) са дефинирани като **ТУРИЗЪМ (Почивка и ваканция, Гостуване, Бизнес, Други)** или **ТРАНЗИТ**.

В съответствие с действащия ЗТ, “Турист е всяко лице, потребяващо основна и/или допълнителна услуга”. Това е кратко и точно определение от гледна точка на потребителите (туристите) и потреблението на стоки и услуги. Към него обаче следва да се имат предвид утвърдената от съответната туристическа методология структура на туристическите пътувания в света (1978 г.) и определенията, дадени за понятието “турист” от Римската конференция по въпросите на международния туризъм (организирана от ООН през 1960 г.) и Хагската декларация по туризма (10-14 април 1989 г.). А това определение е “Международен турист е всяко лице, което в продължение на 24 и повече часа се намира временно в друга страна и живее извън постоянното си местожителство”. Това понятие се приема и от департамент “Туризм” към Съвета на Европейската общност (създаден като самостоятелен департамент през 1993 г.).

Потребителската група ще бъде пряко повлияна от промените, въведени с новия закон за туризма в положителна насока. По-подробната дефиниция на туристическите дейности и тяхното по-добро сегментиране ще доведе до по-висока степен на удовлетворение на потребителите ползващи туристически услуги в България. Така, индиректно, ще бъде увеличен туристопотока и прихода от дейности в сектора. От друга страна, подробното разделяне на обхвата на туристическите дейности и видовете туристически обекти и по-високата степен на регулация ще доведе до по-висока сигурност у потребителите. Аргументите, свързани с обособяването на потребителската група и изследване на въздействието на новия закон върху нея могат да бъдат систематизирани по следния начин:

- Потребителите ще бъдат пряко повлияни от въвеждането на нови видове туристически дейности и по-детайлно категоризиране на туристическите обекти;
- Урегулирането на туроператорската и агентска дейност само по електронен път.
- Новите нива на регулация въведени чрез този закон ще имат благоприятен и дълготраен ефект по отношение на потребителите. Те ще направят качеството на българските туристически услуги константно и предсказуемо, като от друга страна ще усилят чувството на сигурност и защитеност у потребителите;
- Като индиректно въздействие върху потребителите и резултат от предходните въздействия настоящата оценка ще отчете и евентуална потребителска нагласа за по-високо заплащане и по-често използване на услуги в сектора.

4.3. Регулаторни органи

Регулаторните органи са детайлно дефинирани в закона, като е разширен обхвата на институциите участващи в координацията на хоризонтално и вертикално ниво.

МИЕТ е основния носител и изпълнител на държавната политика в областта на туризма, макар че отговорността за това се носи от целия Министерски съвет.

Допълнително с новия закон се предвижда въвеждането на допълнителни регулаторни органи и институции, пряко свързани с качеството на предлаганите услуги или промотирането на българския туризъм в страната и зад граница. Законът регулира дейностите в туристическия сектор на няколко нива, както следва:

Пълна предварителна оценка на въздействието на нов Закон за туризма

- На национално ниво – чрез запазване на Национален Съвет по туризма (НСТ) за осъществяване на координация и сътрудничество при провеждане на политиката в областта на туризма, Експертна комисия по регистрация на туроператори и туристически агенти (ЕКРТТА) и Експертна комисия по категоризация и сертификация на туристически обекти (ЕККСТО);
- На ниво Туристически район – Организации за управление на Туристическите райони (ОУТР).
- На областно ниво – Областните управи ще имат задължението да провеждат политиката на национално ниво на ниво “Област”;
- На общинско ниво чрез запазване на Консултативните съвети за развитие на туризма и Общинските експертни комисии по категоризация на туристическите обекти (ОККТО).

Допълнително основание за включването на регулаторните органи като група, пряко засегната от прилагането на новия закон за туризма е включването на браншовите и съсловните организации в процесите на взимането на решения и практическото приложение на тези решения.

Накратко, следните аргументи бяха взети предвид при обособяването на групата на регулаторните органи като група, върху която новия закон за туризма ще упражни пряко въздействие:

- Създаването на нови регулаторни органи и структури с цел запълване празнотите в досега действащата управленска схема;
- По-ясното дефиниране на отговорностите на централно и местно ниво;
- Туристическо райониране на страната и добавяне на ново пазарно-ориентирано управленско ниво в отговорностите и задълженията, свързани с промотирането и доставянето на качествени туристически услуги;
- Въвличане на браншовите и съсловните организации в процесите на взимане на решения свързани с управлението и развитието на сектора и с приложението на тези решения.

5. Алернативи за оценка на очакваното въздействие от приложението на закона

В настоящата точка ще разгледаме в детайли очакваното въздействие на приложението на закона като разграничим две алтернативи. В нулевата алтернатива приемаме, че закона не влиза в сила и отношенията в туристическия отрасъл се регулират на база на последните изменения на закона от 2010 г. В следващата стъпка ще да дефинираме промените, които ще доведе новия закон в сферата, която той регламентира.

Нулева алтернатива – без промени, предизвикани от новия закон за туризма;

Алернатива “Нов закон за туризма”

6. Анализ на въздействието на Нулева алтернатива

6.1. Анализ на въздействието в социален аспект

6.1.1. Въздействие върху доставчиците на туристическите услуги

Доставчиците на туристически услуги са фирми, еднолични търговци, юридически лица с нестопанска цел и отделни физически лица, извършващи туристически дейности като туроператорската и туристическата агентска дейност, хотелиерството, ресторантьорството и предоставянето на допълнителни туристически услуги. В сега действащия закон допълнителните туристически услуги не са посочени конкретно.

Под социален аспект разбираме способността на отрасъла, регламентиран от закона, да генерира **работни места и доходи** на заетите. В регионален план това е способността на туризма да генерира стабилна местна икономика и устойчиви социални отношения.

Важен социален аспект на закона е и факта, че туризмът е с потенциал за основен или много съществен отрасъл в региони с ограничени възможности за алтернативна заетост. В този смисъл заетостта осигурявана от туристическите дейности има ключово значение за региони с малки сравнителни предимства в икономическо отношение.

За разлика от други отрасли, туризмът се характеризира с относително бърза възвращаемост и сравнително неголям първоначален обем на капиталовложенията. Значителни инвестиции са необходими преди всичко за изграждане и поддръжка на материално-техническата база и инфраструктурата на туризма, която в много дестинации е сезонна или значително олекотена, и следователно не много скъпа (от по-ниска категория). Тази особеност на туризма е причина редица райони със сравнително скромни инвестиционни и финансови възможности, но разполагащи с качествени рекреационно-туристически ресурси, да се насочат към него като основна стопанска дейност. Това се доказва с относително стабилната тенденция по отношение на броя на предприятията в сектора и тенденцията на нарастване на броя на заетите, както и обема на изплатените възнаграждения в сектора:

ОСНОВНИ ИКОНОМИЧЕСКИ ПОКАЗАТЕЛИ ЗА СЕКТОР "ХОТЕЛИ И РЕСТОРАНТИ"								
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Брой предприятия - бр.	22 833	23 258	23 135	22 655	22 625	22 046	22624	26079
Разходи за възнаграждения - хил. лв.	103 893	139 699	158 911	197 478	241 167	313 379	427136	497782
Заети лица - бр.	83 151	101 104	105 865	110 716	114 842	121 869	130329	141527
средно месечна раб. Заплата. Лв.	104	115	125	149	175	214	273	293

¹ За сектора има промяна в съдържанието по НКИД-2003 и КИД-2008

Източник НСИ

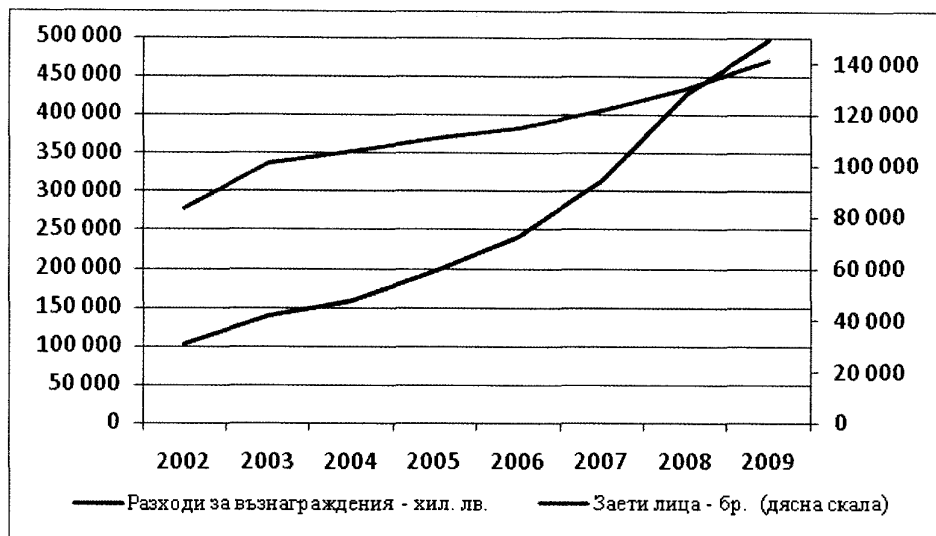
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Разходи за възнаграждения % г.	34.5%	13.8%	24.3%	22.1%	29.9%	36.3%	16.5%
Заети лица % г.	21.6%	4.7%	4.6%	3.7%	6.1%	6.9%	8.6%
средно месечна раб. Заплата. % г.	10.6%	8.6%	18.8%	17.7%	22.5%	27.5%	7.3%

Собствени изчисления на базата на НСИ

От организационна гледна точка предприятията в сектора като абсолютна бройка варират за периода 2003-2008г. около 22 620 за периода. Поради изменение в съдържанието на класификатора от 2009 г. бройката по статистически данни нараства

Пълна предварителна оценка на въздействието на нов Закон за туризма

на над 26 хиляди предприятия. Това не се дължи на активизирана предприемаческа активност в сферата на туризма за една година, а на смяна на класификациите и методите на преброяване на НСИ. Т.е. тук нямаме социално икономически позитивен шок свързан с туризма.



Нарастването на заетите в отрасъла варира в границите от 4-6 % средно годишно за периода 2003-2008 г. Повишението през 2009 г. (8.6% г/г) е еднократен скок и също се дължи на подмяна на класификаторите в НСИ.

Нарастването на разходите за възнаграждения се образува от два компонента – нарастване на заетите и на заплатите. Във втория компонент влияние има и инфлацията, която в този период бе подчертано висока.

Средните заплати в сектора обаче (получени като разделим разходите за възнаграждения на заетите и броя на заетите) са относително ниски и гравитират близо до минималната работна заплата. Това предполага значителен дял на сивия сектор в туризма поне в частта му взаимоотношения с персонала.

Официалните данни за НСИ за средните работни заплати на наетите по трудово правоотношение в сектора на туризма са средно 25% по-високи от изчислените в горната таблица.

Официалните данни за НСИ са както следва:

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
СРЕДНА МЕСЕЧНА ЗАПЛАТА НА НАЕТИТЕ ЛИЦА ПО ТРУДОВО ПРАВООТНОШЕНИЕ	165	178	180	203	220	281	327	382

Прогноза Нулева Хипотеза

С доза консерватизъм правим реалистично допускане, че нарастването на показателите заети и брутни разходи за възнаграждения ще се запазят през следващите няколко години. Нарастването на пряко заетите лица в сектора вероятно ще се задържи на около 6% годишно, а разходите за възнаграждения на около 15% годишно. Това означава, че средно месечната заплата в сектора ще нараства с около 8-8.5% годишно. Подобен ръст би трябвало да отдели нарастването на средното месечно

възнаграждение от зоната на минималната работна заплата и да действа в посока на изсветляване на сектора.

Тази прогноза се различава от прогнозата залегнала в „Националната стратегия за устойчиво развитие на туризма в България“. Стратегията е изготвена през 2008-2009г. с допускането за отминаване на глобалната криза и връщане към растеж на световната икономика. Стратегията предвижда заетите в туризма да възлизат на 150 хил. през 2010 г. , 170 хил. през 2011 г., 200 хил. през 2012 и 230 хил. през 2013г. Към настоящия момент и предвид последните развития в глобалната икономика вероятно тези цифри ще бъдат постигнати, но в по-отдалечен хоризонт.

Синтезирано, очакваните въздействия при приложението на алтернатива “Нулева хипотеза” за групата на доставчиците ще са както следва:

- Тенденция на запазване или леко покачване на броя на регистрираните обекти в сектора;
- Темп на растеж на заетите в сектора: 6% на годишна база;
- Темп на растеж на разходите за възнаграждения и на възнагражденията – с до 15% на годишна база
- Процес на “изсветляване” в сектора на туризма в резултат на отделянето на средномесечното възнаграждение от зоната на минималната работна заплата.

6.1.2. Въздействие върху потребителите

Въздействието на текущия закон за туризма върху потребителите е косвено и трудно измеримо. По своята същност туризма е социален феномен, който действа благотворно на рекреацията на работната сила, заета в други сектори на икономиката. В допълнение въздействието би могло да бъде оценено и чрез частичната защита чрез категоризацията на туристическите обекти и при организираните пътувания с обща цена. Въздействие, често в неблагоприятен аспект, оказва и неясното качество при ползването на допълнителни услуги, както и отсъствието на рамка, която да стимулира нови продукти и услуги, т.е. да осигури повече разнообразни възможности за потребителите

6.1.3. Въздействие върху регулаторните органи.

Влиянието при регулаторните органи минава през стабилността на социалния микроклимат в отделните населени места и особено тези, в които туризма е важен отрасъл. За да функционира отрасъла адекватно и да има позитивно влияние върху местни общности е необходима сериозна ангажираност на централните и особено местните власти в гарантиране на добра социална среда липсата на напрежения в местните общности, физическа и материална сигурност на туристите.

Настоящият Закон за туризма предвижда следните регулаторни органи, изпълняващи дейностите по администриране, координиране, ръководене и контролиране на предоставянето на туристически услуги и тяхното качество:

- МИЕТ;
- Национален съвет по туризъм;
- Експертна комисия по регистрация на туроператори и туристически агенти;
- Експертни комисии по категоризация на туристически обекти към министъра и към кметовете;
- Общини;

- Консултативен съвет по въпросите на туризма в общините, развиващи туризъм;
- Комисия за защита на потребителите.

6.2. Анализ на въздействието в икономически аспект

6.2.1. Въздействие върху доставчиците на туристическите услуги

Въздействието на сега действащия закон върху доставчиците на туристически услуги има няколко аспекта, които могат да бъдат измерени и анализирани.

Пряко следствие от действието на закона е необходимостта и задължението на туроператори и туристически агенти, хотелиери и ресторантьори да бъдат регистрирани, съответно категоризирани като такива, заплащайки такси. Освен това наредбите, регламентиращи дейността им предвиждат разпоредби за работата им, чието изпълнение води до допълнителни разходи за доставчиците. Икономическият ефект от това е, че фирмите и едноличните търговци извършващи туристически дейности са задължени да генерират **изходящи парични потоци**, а това се отразява пряко на резултатите от дейността им.

Необхватаните и съответно нерегламентирани сегменти от туристическия пазар не са задължени да плащат подобни суми. Това изкривява конкуренцията и не способства за справедливо и честно черпене на ползи от общата държавна политика в областта например на туристическата реклама, която има за цел да промотира българския туристически продукт в неговата цялост.

Таксите за регистрации и категоризации на туроператорите и агентите, хотелиерите и ресторантьорите като обем са сравнително малки за да влияят съществено на крайните цени на услугите предоставяни от тях. По тази причина може да се направи обосновано предположение, че не влияят съществено на крайните цени на услугите, предлагани в туристическите обекти. Още повече, че характера на конкуренцията между отделните туристически обекти доближава сектора до т.н. "съвършена конкуренция". Отделните доставчици на туристически услуги са твърде малки, за да могат да влияят на цените в сектора с индивидуалните си действия.

От съществено значение за крайните потребители на туристически услуги са сигурността и предвидимостта в заявените намерения, рекламирани предложения и актуално състояние на средата и съпътстващите услуги всеки един туристически пакет. Текущите нива на регламентация на сектора водят до нарастване на туристопотока в България от 4-5% годишно при т.н. **нерезиденти**. От гл.т. на националните приходи от туризъм взети от статията „пътувания (кредит)”¹¹ в платежния баланс това означава увеличение от средно 7-8% средно за периода 2005-2010 г.

В млн. Лв.	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Приходи	1118.6	1241.5	1500	1789	1955.7	2063.8	2593.8	2873.8	2681.2	2747.1
% г/г		11.0%	20.8%	19.3%	9.3%	5.5%	25.7%	10.8%	-6.7%	2.5%
Разходи	627.5	812	911	1099	1053.4	1174.4	1303	1566.6	1258.7	931.2
% г/г		29.4%	12.2%	20.6%	-4.1%	11.5%	11.0%	20.2%	-	-26.0%

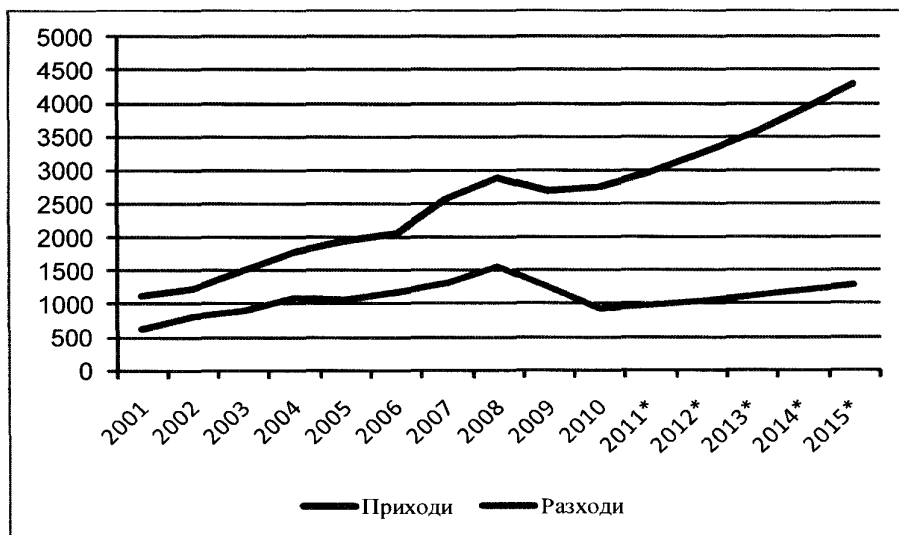
¹¹ В тази статия „приходи” на платежния баланс, се отразяват покупките на туристически пакети от чужденци в България. Това са приходите на туроператорите и агентите от продадени на чужденци почивки в България. В статията „разходи” са записани пътуванията на *българи в чужбина* като туристи купили пакети от агенции и туроператори.

Прогноза Нулева Хипотеза – приходи от туризъм

вмлн. Л	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011*	2012*	2013*	2014*	2015*
Приходи	1241.5	1500	1789	1955.7	2063.8	2593.8	2873.8	2681.2	2747.1	2966.9	3233.9	3557.3	3913.0	4304.3
%г/г	11.0%	20.8%	19.3%	9.3%	5.5%	25.7%	10.8%	-6.7%	2.5%	8.0%	9.0%	10.0%	10.0%	10.0%
Разходи	812	911	1099	1053.4	1174.4	1303	1566.6	1258.7	931.2	987.1	1046.3	1119.5	1197.9	1281.8
%г/г	29.4%	12.2%	20.6%	-4.1%	11.5%	11.0%	20.2%	-19.7%	-26.0%	6.0%	6.0%	7.0%	7.0%	7.0%

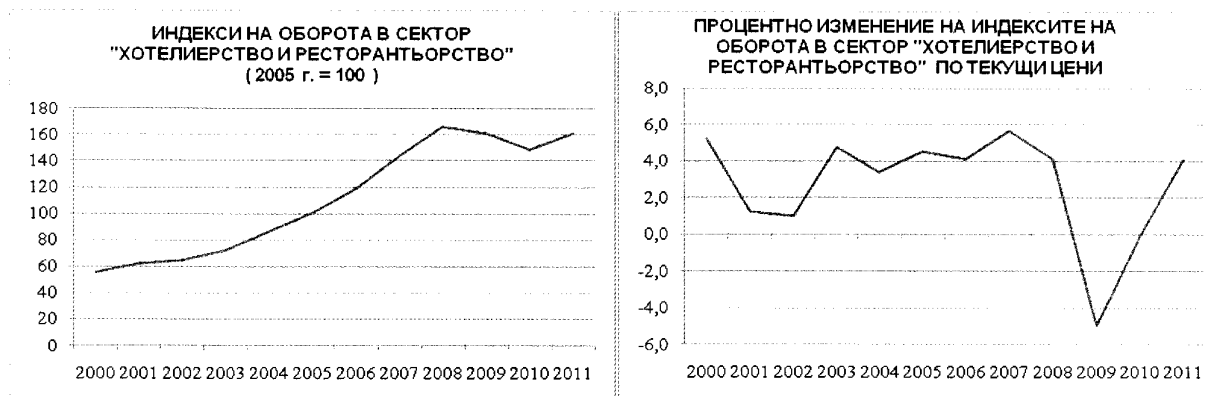
*прогноза

Приходите от чужденци заемат устойчив относителен дял от общото потребление в стойност на туристически услуги в България от порядъка на 70-71%. Поради липсата на данни за приходи от местни туристи и наличието на данни за приходи, събрани от чуждестранни туристи, ще базираме прогнозата си за тенденциите в приходите от туризъм на базата на данните за приходи, събрани от чуждестранните туристи.



Значението на туризма за икономиката на страната през периода 2001-2010 г. непрекъснато нараства. Относителният дял на приходите от туризъм след 2001 г. се повишава както в приходите от износ на стоки и услуги за страната, така и в брутният вътрешен продукт. Спадът през 2009 и стагнацията от 2010 вероятно ще бъдат преодолени при нулевата хипотеза в следващите 3-4 години.

Пълна предварителна оценка на въздействието на нов Закон за туризма



Източник НСИ

Прогноза Нулева Хипотеза – посещения на чужденци в България

С текущото ниво на регулиране на сектора, т.е. при непромяна на сега действащия закон очакваме туристопотока да нараства прогресивно от 3% до 5% на годишна база. Това е в унисон с последните тенденции на растеж преди и по време на кризата. Практически не е реалистично да се направят по-оптимистични допускания при хипотезата за непромяна. Ръстовете на туристопотока над 6% годишно, които спорадично са наблюдавани през 2003г., 2004 г., и 2008 г. са изключения, които в следкризисна обстановка е много малко вероятно да се повторят без значително повишение на конкурентноспособността на местния туристически продукт. Освен това несигурността остава определящ фактор както за предпочитанията на туристите, така и пред прогнозата.

Посещения на чужденци в България по цел на посещенията

млн. посещения	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011*	2012*	2013*	2014*	2015*	2016*
ОБЩО	5.104	5.563	6.241	6.982	7.282	7.499	7.726	8.533	7.873	8.374	8.793	9.057	9.373	9.748	10.187	10.696
ТУРИЗЪМ	1.918	2.130	2.193	2.352	2.445	2.341	2.574	2.753	2.134	2.327	2.443	2.517	2.605	2.709	2.831	2.972
ТРАНЗИТ	3.186	3.433	4.048	4.630	4.837	5.158	5.151	5.780	5.739	6.047	6.349	6.540	6.769	7.039	7.356	7.724

Приноси

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011*	2012*	2013*	2014*	2015*	2016*
ОБЩО	3.7%	9.0%	12.2%	11.9%	4.3%	3.0%	3.0%	10.4%	-7.7%	6.4%	5.0%	3.0%	3.5%	4.0%	4.5%	5.0%
ТУРИЗЪМ	8.1%	4.9%	11.0%	9.3%	3.0%	4.4%	-0.1%	8.1%	-0.5%	3.9%	3.6%	2.2%	2.5%	2.9%	3.2%	3.6%
ТРАНЗИТ	-4.4%	4.1%	1.1%	2.5%	1.3%	-1.4%	3.1%	2.3%	-7.3%	2.5%	1.4%	0.8%	1.0%	1.1%	1.3%	1.4%

* прогноза



Географската близост на България до силно конкурентни туристически пазари, като Гърция, Турция, Хърватска и др. Създава **несигурност** (волатилност) на прилива и отлива на посетители от гл. точка на политиката на тези държави по отношение подпомагането, промотирането и регулирането на туристическите им сектори. Освен това глобалния растеж не се е върнал на нивата от преди кризата (2009 г.) и последните развития в Европа все още не предвещават близък и еднозначен край на несигурността.

6.2.2. Въздействие върху потребителите

Въздействието на сега действащия закон върху потребителите регламентира т.н. туристически данък, която бива заплащана директно от потребителите на туристическа услуга като настаняване. Общините имат по закон дискрецията да определят туристическата такса, като мнозинството от случаите тя варира между 0,5 и 3,0 лв. на човекоден. Мнозинството от общините се придържат към диапазона 0.5-1.0 лв., а малка част не събират такива такси от потребителите на туристически услуги.

За потребителите от най-съществено значение е гарантирането на качество и защитата на техните интереси в случай на спор с доставчик.

Контрол по спазване на изискванията на Закона за туризма					
	2007	2008	2009	2010	до 01.12. 2011
проверки на КЗП	8371	6176	7042	8775	6908
Съставени акта	1654	1047	1056	1179	855
в т.ч. по жалби и сигнали					
проверки на КЗП	681	745	750	813	932
Съставени акта	185	157	127	160	206

Източник КЗП

КЗП е контролиращ орган по Закона за туризма и е институцията отговаряща за това, да контролира, чрез проверки, качеството на предлаганите услуги и разрешаването на спорове между доставчици и потребители.

Това, което показва статистиката на комисията е, че проверките по сигнали на туристи са нараснали от 681 през 2007 на 932 за 11 месеца на 2011г. Т.е. „оплакванията“ за некачествени туристически услуги се увеличават за този период с 37%. в същия момент данните за туристопотока показват увеличение на туристите със 17%. **Изводът е, че повече от половината от нарастването на оплакванията на туристите се дължи на влошаване на качеството на туристическия продукт.** Актовете съставени на базата на сигналите нарастват с по-бавен темп, но в случая с туристическите услуги, е по-важно субективното усещане на нарушение спрямо потребителите, а не точно законово основание. Това ясно подсказва необходимостта от изменения в закона, които да увеличат отговорността на доставчиците на туристически услуги, да увеличат защитата на потребителите и да „въоръжат“ КЗП с повече правомощия за контрол върху спазването на закона. Препоръчително е в разработването на ЕСТИ, МИЕТ да предвиди модул или технологично приложение, което да събира, съхранява и обработва данни подходящи за последващ анализ на базата на жалбите и сигналите към КЗП по закона за туризма.

6.2.3. Въздействие върху регулаторните органи.

Икономическия аспект върху регулаторните органи – администрация, централна и местна, както и браншовите сдружения се изразява основно в нивото на разходите за провеждане на държавната политика в областта на туризма по сега действащия закон и приходите, които реализират от туристически данък, такси за категоризации, регистрации и др.

Разходи по сега действащия закон

Съгласно действащия закон **държавата** в лицето на Министерството на икономиката, енергетиката и туризма от своя собствен бюджет финансира провеждането на политика в областта на туризма чрез следните източници:

- субсидия от централния бюджет;
- приходи от такси за регистрация на туристически дейности и за категоризиране на туристически обекти;
- приходи от наложените от председателя на Комисията по търговия и защита на потребителите глоби и имуществени санкции;
- лихви;
- средства, определени с нормативен акт;
- дарения и помощи, както и по международни програми и споразумения.

Целта ни в тази част е да сглобим приблизителна картина за държавните разходи и приходи в областта на туризма както и тези на общините.

Според финансовия отчет на ДАТ за 2008 г. агенцията е реализирала приходи в размер на 1,366 млн. лв и разходи в размер на 20,242 млн. лв. (вкл. Работа по проекти финансирани от ЕС) за провеждане на държавната политика в областта на туризма.

Пълна предварителна оценка на въздействието на нов Закон за туризма

Отчет на приходите по бюджета на Държавна агенция по туризъм	(в лева)
Наименование на прихода	2008 г.
<i>Данъчни приходи</i>	157
<i>Неданъчни приходи</i>	1366039
Общо	1366196
Отчет на разходите по бюджета на Държавна агенция по туризъм	2008
Разходи по политиките и програмите	2008
Политика в областта на Макроикономическа стабилност и конкурентоспособност	20242667
Програма «Устойчиво развитие на туризма»	18717141
Програма «Администрация на министерство на икономиката и енергетиката за изпълнение на държавната политика в областта на икономиката и енергетиката»	1525526
Общо разходи:	20242667

Източник: Финансови отчети ДАТ www.tourism.government.bg

Агенцията вече е закрыта, но данните от бюджета ѝ са показателни за разходите на централната администрация по провеждане на държавната политика и управление на туристическите дейности.

Разходи финансирани от участие в проекти

Съгласно средносрочната рамкова инвестиционна програма на МИЕТ има качеството си на конкретен бенефициент по Оперативна програма „Регионално развитие” (2007-2013).

Пълна предварителна оценка на въздействието на нов Закон за туризма

Наименование на проекта	Прогнозна стойност в лв. без ДДС	Усвоена стойност в лв. без ДДС
Към 30 ноември 2011г. са приключили дейностите по три проекта от първи програмен период на споразумението, както следва		
Маркетингови проучвания и оценка на ефективността на националния маркетинг	3 552 400	2 774 331
Комуникационна кампания за насърчаване на вътрешния туризъм в Република България	4 461 000	2 262 182.42
Провеждане на целогодишна рекламна кампания на България по водещи паневропейски телевизионни канали	7 363 800	6 708 982
Общо	15 377 200	9 483 313
В процес на изпълнение са следните три проекта от втори програмен период		
„Интегрирани рекламни кампании на българския туристически продукт в Германия, Великобритания и Русия“ по договор BG161PO001/3.3-01/2008/001-2	7 960 800	5 670 175
„Изработка и разпространение на рекламно-информационни материали за промоция на България, като туристическа дестинация“ по договор BG161PO001/3.3-01/2008/001-4	7 897 580	2 862 244
„Мултимедиен каталог на туристически обекти и електронен маркетинг на дестинация България“ по договор BG161PO001/3.3-01/2008/001-5	6 411 440	1 643 737
Общо	22 269 820	10 176 156
В процес на одобрение от страна на УО на ОПРР са планирани проекти с период на изпълнение февруари 2012-2014 (24 месеца)		
Маркетингови проучвания, анализи, методики и оценки на ефективността на националния маркетинг, изготвяне и актуализиране на стратегии		2 199 866
Комуникационна кампания за насърчаване на вътрешния туризъм в Република България		3 150 000
Провеждане на целогодишна рекламна кампания за България по водещи паневропейски телевизионни канали		6 300 000
Интегрирани комуникационни кампании за България на целеви пазари		7 282 374
Участие на България на специализирани борси и изложения и организиране на опознавателни турове за туроператори и туристически агенции		1 577 524
Общо		20 509 763
Други проекти		5 826 325
Обща стойност на споразумението		63 983 108

Източник: МИЕТ



Пълна предварителна оценка на въздействието на нов Закон за туризма

Според данни на МИЕТ за изпълнението на Оперативна програма „Регионално развитие” (2007-2013), приоритетна ос 3 „Устойчиво развитие на туризма”, операция 3.3 „Национален туристически маркетинг” и на база на подписано Рамково споразумение за „Подкрепа за ефективен национален маркетинг на туристическия продукт и подобряване на информационното обслужване” с конкретен бенефициент Министерство на икономиката, енергетиката и туризма, общата стойност на планираните (14 бр.) проекти е **63 983 108** лв. за периода 2007-2013г. Това означава, че средно годишно средствата от проекти в туризма на МИЕТ предвидени за провеждане на държавна политика са приблизително 10 – 11 млн. лв. До момента усвояемостта на средствата по програми и проекти на МИЕТ е около 60% с устойчива тенденция за нарастване.

Разходи финансирани от държавни такси съгласно Закона за туризма

Средства от таксите, които се събират съгласно Закона за туризма					
В лв.	2007	2008	2009	2010	2011
приходи от държавни такси	1 903 423	1 771 041	1 191 711	1 083 884	1 087 790

Източник: МИЕТ, МФ

В таблицата са показани таксите, които се събират по Тарифата за таксите към Закона за туризма. Те включват в агрегиран вид всички дължими такси от регистрации, категоризации и др. на обекти регламентирани по закона за туризма. Както се вижда от таблицата, през 2009 г. общата финансова тежест на таксите се понижава двойно. Това се дължи на отпадането на срочността на определени регистрации и категоризации.

Разходи финансирани от държавния бюджет (за национална туристическа реклама)

Разходите за национална реклама се определят от Министерството на икономиката, енергетиката и туризма дискреционно, но с одобрението на МФ и са записани в закона за държавния бюджет. Те възлизат средно годишно на 8 млн. лв. и са непроменени през последните 3 години. За 2012 също са планирани 8 млн. лв. за национална туристическа реклама.

От наличните данни може да се изведе следното резюме на приходите и разходите от провеждането на държавната политика в сектора на туризма

Пълна предварителна оценка на въздействието на нов Закон за туризма

Приходи на централно ниво	2007	2008	2009	2010	2011
Приходи от държавни такси	1 903 423	1 771 041	1 191 711	1 083 884	1 087 790
Данъци платени от туристическите фирми на	10 601 916	11 132 012	11 688 613	12 273 043	12 886 695
Приходи от програми и проекти финансиран	2 000 000	3 000 000	4 000 000	5 000 000	6 000 000
Общо	14 505 339	15 903 053	16 880 324	18 356 927	19 974 485

Разходи на централно ниво	2007	2008	2009	2010	2011
Разходи за туристическа реклама	6 000 000	8 000 000	8 000 000	8 000 000	8 000 000
Разходи по програми и проекти финансиран	2 000 000	3 000 000	4 000 000	5 000 000	6 000 000
Административни разходи и здръжка на БТО, ОУТР и др.					
Общо	8 000 000	11 000 000	12 000 000	13 000 000	14 000 000

Нетен ефект	6 505 339	4 903 053	4 880 324	5 356 927	5 974 485
-------------	-----------	-----------	-----------	-----------	-----------

Прогноза

Използваме реалистично допускане тип прогноза за вероятните цифри там където нямаме точни данни.

На **местно ниво** източниците за набиране на средства с които общините могат да реализират местни политики в туризма са следните:

- туристическия данък, определен по реда на Закона за местните данъци и такси;
- наложените от кмета на общината глоби и имуществени санкции по ЗТ;
- таксите за категоризиране на туристически обекти
- средства, предоставени за изпълнение на целеви програми и проекти;
- дарения и помощи, средства по международни програми и споразумения, когато не е предвидено те да постъпят в държавния бюджет;
- лихви;
- други източници.

Постъпления от патентен данък и туристическа такса в общинските бюджети		
В лв.	2009	2010
патентен данък	21 312 034	n.a.
туристически данък	13 407 784	14 790 708

Източник: МИЕТ, МФ

Устойчивото развитие на туризма в една местна единица следва да допринася за разнообразяване и стабилизиране на местната икономика. Предприемането на адекватни и ефективни мерки за постигане на такава икономическа устойчивост изисква най-напред да се изследва икономическото влияние на туризма върху местното население и местната икономика. Необходимо е да се определи икономическата ефективност на туристическата дейност в дестинацията. Икономическата ефективност на туризма изразява степента на оползотворяване на производствените фактори (труд, туристическите ресурси, капитал) през определен период от време за създаване и реализация на определен обем висококачествени услуги и стоки, съответстващи на търсенето на местни и чуждестранни туристи. Освен това недобрата координация



Пълна предварителна оценка на въздействието на нов Закон за туризма

между новите частни собственици, държавна и местна власт, финансовата нестабилност, малките икономически стимули от страна на държавата допълнително забавиха развитието в туристическата сфера. За да се повиши чувствително качеството на българския туристически продукт, следва да се предприемат необходимите стратегически мерки от държавния и местния управленчески апарат, да се интегрират усилията на всички български туристически предприятия, за да успеят последните да се наложат на международния туристически пазар.

Институционалното взаимодействие на местно ниво е под формата на консултативен съвет по туризъм към кметовете на съответната община. Тези консултативни съвети съставени от местни туристически „деятели” се оказват ниско ефективни за да допринасят, там където ги има, за координация и интеграция на местните политики в областта на туризма.

По досегашния закон общините са нормативно задължени да разходват средства получени от туристически данък само за туристически дейности. Това обаче не се спазва и създава определени дисбаланси в регионалното развитие като забавя дейности и инициативи, които биха могли да допринесат за развитието на туризма в регионите.

Общините разполагат със законови правомощия по отношение на развитието на местната техническа и туристическа инфраструктура, планирането на туризма (и свързаното планиране на градските територии). Общинските разходи в подкрепа на туризма и отдиха, обаче, са изключително ограничени (около 0.1-0.2% от общите)¹².

Ако приемем предположението направено в Националната стратегия за устойчиво развитие на туризма, това означава, че общините разходват за туристически дейности между 7 и 8 млн. лв. на година.

	2007	2008	2009	2010
Общински бюджети-разходи в млн. лв.	4148.4	5053.7	5044.8	4693.6
В т.ч. общински разходи за туристически дейности	6.2	7.6	7.6	7.0
Отн. дял на разходите за турист. дейности	0.15%	0.15%	0.15%	0.15%

Изчисление направено на база данни на МФ.

Видно е, че на практика общините влагат **два пъти по-малко** от приходите, събрани от реализирани от туристически дейности.

Към момента има законодателно изискване приходите от туристически данък да се разходват само и единствено за развиване на туристическа инфраструктура и дейности. Фактически общините го ползват дискреционно и по други пера.

Тъй като общините не разходват приходите от туристически данък само за туристически дейности, те вероятно ги използват за попълване на други „дупки” в бюджетите си. Най-важния аргумент, който общините използват в своя защита са капиталовите разходи за инфраструктура, която обслужва и туристопотока и населението.

В проекта за изменение на ЗТ е предвидено по-детайлно разписване на дейностите от програмата за развитие на туризма, за които могат да бъдат харчени

¹² Информация от „Национална стратегия за устойчиво развитие на туризма в Р България 2009-2013 г.”, <http://www.mi.government.bg/library/index/download/lang/bg/fileId/294>

събраните приходи. Това създава стимули за общините да планират повече средства за туристически дейности финансирани с приходите от получения туристически данък.

Разходи за инфраструктура

Туристическото развитие е много силно зависимо от общата **инфраструктура** и равнището на икономиката в дестинацията. Туристическото развитие е невъзможно без наличието на добра обща инфраструктура, особено що се отнася до транспорта и комуникациите. От значение са също и други комунални съоръжения като електроснабдяване, водоснабдяване, канализация и пр. Изключително силна е зависимостта на туризма и неговото развитие от транспорта, и по-специално от пътническия транспорт.

При продължаване на сега действащия закон вероятно този дял ще се запази или в най-добрия случай ще се увеличи незначително. Важно е да се отбележи, че разходите на общините са функция на общинските им бюджети, които по време на криза имат сериозни проблеми в приходната част.

6.3. Анализ на въздействието в екологичен аспект.

В сега действащия Закон за туризма, почти напълно отсъстват текстове касаещи влиянието на туризма върху околната среда. Изключение представлява Чл. 50в., в който от лицето, което ще предоставя туристически услуги на територията на ски-писта и което е собственик на прилежащото към туристическия обект съоръжение или са му предоставени права за ползване върху прилежащото съоръжение, се изисква представяне на решение по оценка на въздействието върху околната среда (ОВОС) за одобряване на инвестиционното предложение или решение да не се извършва ОВОС, издадени в случаите и по реда на Закона за опазване на околната среда (ЗООС), или писмено съгласие по реда на Закона за защитените територии. Преценката за влиянието на туристическите дейности върху околната среда се извършва по общия ред регламентиран в ЗООС и останалите приложими актове. Голяма част от инвестиционните предложения в областта на туризма (по ред, определян в други закони) се разглеждат и одобряват на местно ниво, често без отчитане на кумулативното въздействие върху околната среда или без достатъчно подробна такава оценка. В резултат на тези практики бяха изградени множество туристически обекти без необходимите мерки за опазване на околната среда, близо едни до други, без общо планиране и цялостна визия за развитие на района, в който те се изграждат. Този хаотичен начин на изграждане и развитие на туристически обекти нерядко е свързан с неблагоприятно въздействие върху околната среда, включително и върху защитени видове и територии. Наред с негативното влияние върху природните дадености на страната, този начин на развитие на туристическия бизнес у нас влияе отрицателно и върху туристите.

Икономическата криза в последните години доведе до значителен спад в темпа на изграждане на туристически обекти, но възстановяването на околната среда увредена от вече изградените обекти без необходимата екологосъобразност, ще отнеме години, а в някои случаи дори няма да бъде възможно. За подобряване на ситуацията е необходим комплекс от законодателни и контролни мерки, които да допринесат за устойчиво развитие на туризма в хармония с околната среда. При реализиране на нулевата алтернатива може да се очаква бавно подобряване на влиянието на туризма върху околната среда, но главно под влияние на законодателството по околна среда, което се очаква да става все по-строго и да се прилага все по-ефективно.

7. Анализ на въздействието на алтернатива, свързана с приложение на разпоредбите на нов закон за туризма:

7.1. Анализ на въздействието в социален аспект

7.1.1. Въздействие върху доставчиците на туристическите услуги

Социалния аспект засяга главно доходите на заетите и общия брой на ангажираните с туристически дейности, пряко или косвено.

ОСНОВНИ ИКОНОМИЧЕСКИ ПОКАЗАТЕЛИ ЗА СЕКТОР "ХОТЕЛИ И РЕСТОРАНТИ"

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Брой предприятия - бр.	22 833	23 258	23 135	22 655	22 625	22 046	22624	26079
Разходи за възнаграждения - хил. лв.	103 893	139 699	158 911	197 478	241 167	313 379	427136	497782
Заети лица - бр.	83 151	101 104	105 865	110 716	114 842	121 869	130329	141527
средно месечна раб. Заплата. Лв.	104	115	125	149	175	214	273	293

¹ За сектора има промяна в съдържанието по НКИД-2003 и КИД-2008

Източник НСИ

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Разходи за възнаграждения % г.г.	34.5%	13.8%	24.3%	22.1%	29.9%	36.3%	16.5%
Заети лица % г.г.	21.6%	4.7%	4.6%	3.7%	6.1%	6.9%	8.6%
средно месечна раб. Заплата. % г.г.	10.6%	8.6%	18.8%	17.7%	22.5%	27.5%	7.3%

Източник: собствени изчисления на база данните на НСИ

Новите разпоредби на закона създават предпоставки, макар това да не е основна цел на закона, за изсветляване на сектора. Взаимоотношенията работодател-служител се регулират по друг закон, но новия закон за туризма съдържа стимули за повече прозрачност. При категоризацията на обекти, сертификацията на СПА услугите и обектите, в които се предоставят и регистрацията на туроператори и туристически агенти ясно заявено изискване е ползването на обучен и квалифициран персонал. Това важи и за екскурзоводите, планистите водачи и ски-инструкторите. Освен това в бъдещата ЕСТИ ще се събира в структуриран вид подобна информация за заетите в много от туристическите дейности. Това предполага по-малка склонност към "посивяване" на взаимоотношенията работодател – служител и прилагане в повече детайли на трудовото законодателство.

Прогноза на алтернатива "Нов закон"

Пълна предварителна оценка на въздействието на нов Закон за туризма

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Разходи за възнаграждения - хил. лв.	597 338	686 939	824 327	989 192	1 187 031	1 424 437	1 709 324
Заети лица - бр.	150 019	159 020	169 356	181 211	194 802	210 386	227 217
средно месечна раб. Заплата. Лв.	332	360	406	455	508	564	627
%Промяна г/г							
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Разходи за възнаграждения % г/г.	20.0%	15.0%	20.0%	20.0%	20.0%	20.0%	20.0%
Заети лица % г/г.	6.0%	6.0%	6.5%	7.0%	7.5%	8.0%	8.0%
средно месечна раб. Заплата. % г/г.	13.2%	8.5%	12.7%	12.1%	11.6%	11.1%	11.1%

Осъществяването на мерките в новия закон така както са предвидени ще имат ефект на усилване и ускоряване на тенденциите на нарастване на разходите за възнаграждения и в двата им компонента – **заети лица** и размер на **средното възнаграждение**. Можем да направим реалистично допускане, че ръстът на заетите ще се движи прогресивно от 6% на годишна база до 8% през 2016 г. Нарастването на средното възнаграждение по настоящата методика на НСИ очакваме бъде 11-12% годишно в номинално изражение.

Основните аргументи за повишението на прогнозата спрямо нулевата хипотеза са свързани с повишаването на конкурентоспособността и на качеството на туристическия продукт както и на по-високото ниво на защита на потребителските права на туристите.

Районирането на страната и създаването на ОУТР са ключови елементи за концентриране и интергиране на регионалните туристически инициативи, които не само да повишат качеството, но и да удължат серията атрактивни преживявания, които да удължат престоя на туристите и да донесат повече приходи в местните икономики и регионите.

Разширяването на обхвата на туристическите дейности в дефиницията за туристически дейност на закона предполага по-концентрирана и разширена форма на контрол и съответно качество на туристическия продукт. Освен това информацията събирана с цел управление на туризма ще представя една значително по-пълна картина на доставчиците¹³.

По-бързият темп на нарастване на възнагражденията и повишената регулация в сектора на централно и местно ниво, предвидени от новия закон ще повлияят положително в няколко насоки:

- Намаление на дела на сивия сектор;
- Увеличаване на възможностите за контрол върху доставчиците от страна на институциите чрез разширените дефиниции на туристическите дейности;
- Засилена конкурентоспособност на предприятията / компаниите в туристическия бранш;
- По-добри възможности за детайлизиране на българския туристически продукт чрез туристическото райониране на страната;
- По-благоприятния бизнес климат ще доведе до навлизането на нови продукти и услуги на пазара и ще доведе до по-добри резултати на доставчиците на услуги;

¹³ Включително опериращите само онлайн

- Като косвен резултат ще бъде увеличен туристопотока, в резултат на по-качествените услуги, предвидимото и постоянно качество на услугите и усещането за защитеност у потребителите.

Всичко изброено по-горе ще резултира в по-високо търсене на туристически услуги и по-бързо развитие на туристическия бранш у нас спрямо тенденцията наблюдавана при нулевата хипотеза.

7.1.2. Въздействие върху потребителите

Разширяването на обхвата на туристическите дейности в дефиницията за туристически дейност и разширяването на обхвата на туристическите обекти на закона предпоставят по-концентрирана и разширена форма на контрол и съответно качество на туристическия продукт.

Районирането на страната от своя страна и създаването на ОУТР са ключови елементи за концентриране и интегриране на регионалните туристически инициативи, които не само да повишат качеството, но и да удължат серията атрактивни преживявания, които са от съществено значение за престоя на туристите и за повичените приходи в местните икономики и регионите. Очаква се това специфично райониране на страната да доведе до по-диференцирана рекламна политика, като точните послания достигнат до точните потребители. Така всеки потенциален туристически клиент на България ще е много по-информиран и върху него ще се въздейства по-пълноценно от гледна точка на ефективност на рекламното послание.

По-засилената политика на регистрация и контрол на доставчиците ще направи качеството на услугите по-предвидимо за туристите, като засили усещането им за сигурност. Въведена е и срочната категоризация като инструмент за гаранция на потребителя. Това от своя страна ще повиши търсенето на българския туристически продукт и ще резултира в по-добри постижения на сектора. Специално внимание е отделено на покупките по електронен път.

В заключение може да се обобщи, че въздействието на новия закон за туризма върху потребителите ще е по-благоприятно от това на нулевата алтернатива поради:

- По-всеобхватното дефиниране на туристическите услуги и туристическите обекти, което ще доведе до нови продукти и услуги и по-голяма сегментация на пазара;
- По-ефективна рекламна политика породена от факта на туристическото райониране на страната и възможността всеки район да изгради собствена маркетингова стратегия;
- По-предсказуемо качество на продуктите и услугите, по-високото ниво на физическа и потребителска защита на клиентите породена от по-високата регулация в сектора.

7.1.3. Въздействие върху регулаторните органи.

За да се осигури законово тази **ангажираност**, разпоредбите на закона са разширени като са включени областните администрации, общините, местните туристически сдружения и др. в т.н. ОУТР, които имат за цел да подобрят междуинституционалното взаимодействие и да способстват за формирането на по-конкурентноспособен туристически продукт. Законът предпоставя по-добро

институционално взаимодействие между органите, които се очаква да способстват развиването и подържането на значително по-добра социална среда в регионите и местните общности. Стабилната, позитивна и сигурна социална среда е от ключово значение за предлагането и търсенето на качествен, автентичен и конкурентен туристически продукт.

Новият закон предвижда регулацията в сектора да се извършва на три нива: централно, областно и общинско. Органите, които ще осигуряват регулацията на всяко едно от нивата са както следва:

- На национално ниво – Министерство на икономиката, Експертна комисия по регистрация на туроператори и туристически агенти, Експертна комисия по категоризация и сертификация на туристически обекти и Националния регистър при министъра.
-
- На общинско ниво – Кмета на съответната община, Общинска експертна комисия по категоризация на туристическите обекти и Общински регистър на категоризираните туристически обекти на територията на общината;
- На ниво Туристически район – Организации за управление на туристическите райони.

Новият проектозакон предвижда по-активно включване на съсловните туристически организации в процесите на взимане на решение и в тяхното последващо приложение. Законът урежда и възможността за подаване на документи за регистрация, категоризация и сертифициране по електронен път.

Проектът за нов закон за туризма ще окаже по-благоприятно въздействие върху регулаторните органи в сравнение с Нулевата алтернатива поради:

- По-ясното дефиниране на отговорностите на централно, местно ниво и ниво “туристически район”;
- Въвеждането на съсловните и браншовите организации като част от регулаторната система в сектора;
- Разделянето на страната на туристически райони;
- По-високото ниво на междуинституционалното взаимодействие.

7.2. Анализ на въздействието в икономически аспект

7.2.1 Въздействие върху доставчиците на туристическите услуги

Анализът на въздействието на новия закон за туризма върху доставчиците ще акцентира върху количеството и качеството на търсенето на туристически услуги. От гледна точка на разходите, ще бъдат разгледани евентуални ефекти свързани със съобразяването на доставчиците с новите разпоредби, с допълнителното административно време, което ще им е необходимо за да отговорят на административните изисквания.

Алтернатива Нов Закон – приходи от туризъм

С приемането на новия закон за туризма очакваме приходите от нерезиденти да се увечатат прогресивно от 10% през 2011 г. до 20% на годишна база през 2015 и 2016 г.

Пълна предварителна оценка на въздействието на нов Закон за туризма

в млн. 2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011*	2012*	2013*	2014*	2015*	
Прихо	1242	1500	1789	1955.7	2063.8	2593.8	2873.8	2681.2	2747.1	3021.8	3384.4	3858.2	4475.6	5370.7
%г/г	11.0%	20.8%	19.3%	9.3%	5.5%	25.7%	10.8%	-6.7%	2.5%	10.0%	12.0%	14.0%	16.0%	20.0%
Разход	812	911	1099	1053.4	1174.4	1303	1566.6	1258.7	931.2	1005.7	1096.2	1216.8	1375.0	1608.7
%г/г	29.4%	12.2%	20.6%	-4.1%	11.5%	11.0%	20.2%	-19.7%	-26.0%	8.0%	9.0%	11.0%	13.0%	17.0%

Източник БНБ, в млн. Евро, *прогноза

Промените в Закона за туризма ще резултират в повишена отговорност на доставчиците на туристически услуги, повишена конкурентноспособност на туристическия продукт и увеличена защита на потребителите. При осъществяването на така заложените параметри тенденциите наблюдавани при нулевата хипотеза ще се ускорят поради по-високо търсене на туристически услуги както от чужденци така и от местни резиденти.

Спадът през 2009 и стагнацията от 2010 вероятно ще бъдат преодолені при хипотезата **Нов закон** в следващите 2-3 години. Според изследване на МИЕТ “Проучвания на чуждестранните посетители в България и пътуванията на българите в страната” “.....Разходите на българи и чужденци за ваканцията са **пропорционални на доходите** на домакинствата. Средствата, отделяни за лятна почивка от туристите са приблизително 26-28% от средния месечен доход на домакинството, а тези през останалите сезони – около 13-18 на сто. Среднодневният разход на един български турист е сходен през всички сезони и варира между 19 и 24 евро на ден, а този на един чуждестранен посетител е между 71 и 88 евро..”. Това означава, че повишението на сумарните приходи може да бъде провокирано от три фактора: нарастване на броя на туристите, по-дълъг престой (т.е. повече консумирани услуги) или изместване типа на туристите към такива с по-високи доходи.

Проявлението на всеки един от трите фактора зависи от способността за формиране, организиране и предлагане на такъв туристически продукт, който да привлече търсене от съответната група. Новият закон за туризма предлага повишение на качеството чрез увеличение на контрола, защита на оптребителите и институционално сътрудничество, улесняващо формирането и предлагането на адекватни и търсени туристически продукти.

Прогноза алтернатива “Нов Закон” – посещения на чужденци в България

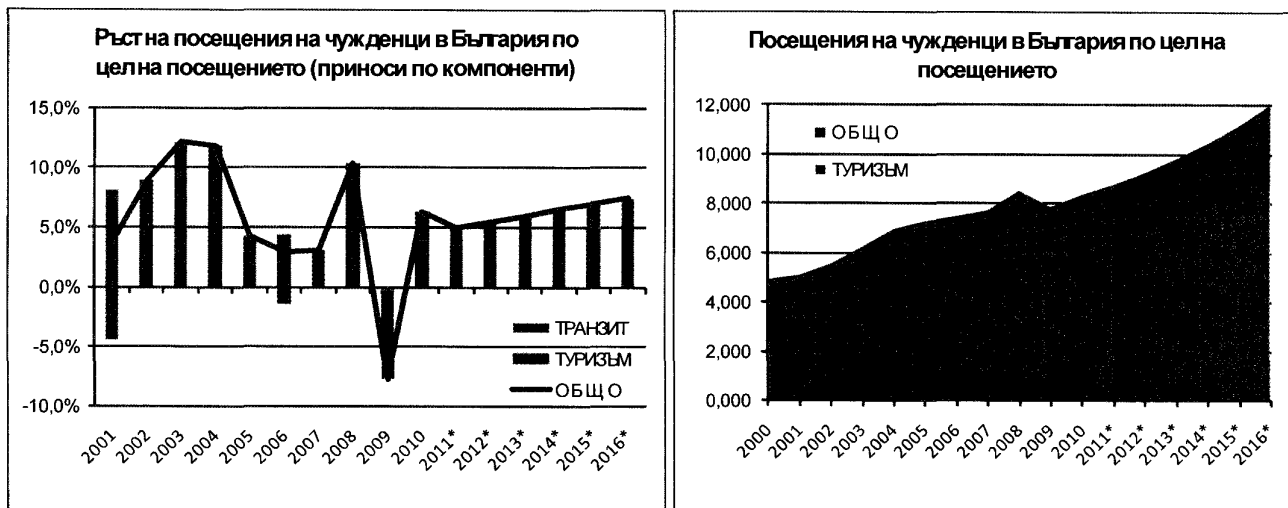
С новото ниво на регулиране на сектора, т.е. при приемане на новия закон за туризма очакваме туристопотока да нараства прогресивно от 5% до 7% на годишна база (3%-5% при нулевата хипотеза) от 2012 до 2016 г.

Нарастване на туристопотока в относителни и абсолютни стойности

Приноси		2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011*	2012*	2013*	2014*	2015*	2016*
ОБЩО		3.7%	9.0%	12.2%	11.9%	4.3%	3.0%	3.0%	10.4%	-7.7%	6.4%	5.0%	5.5%	6.0%	6.5%	7.0%	7.5%
ТУРИЗЪМ		8.1%	4.9%	11.0%	9.3%	3.0%	4.4%	-0.1%	8.1%	-0.5%	3.9%	3.6%	4.0%	4.3%	4.7%	5.1%	5.4%
ТРАНЗИТ		-4.4%	4.1%	1.1%	2.5%	1.3%	-1.4%	3.1%	2.3%	-7.3%	2.5%	1.4%	1.5%	1.7%	1.8%	1.9%	2.1%
Посещения на чужденци в България по цел на посещениято		2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011*	2012*	2013*	2014*	2015*	2016*
млн. посещения		5.104	5.563	6.241	6.982	7.282	7.499	7.726	8.533	7.873	8.374	8.793	9.276	9.833	10.472	11.205	12.045
ОБЩО		1.918	2.130	2.193	2.352	2.445	2.341	2.574	2.753	2.134	2.327	2.443	2.578	2.732	2.910	3.114	3.347
ТУРИЗЪМ		3.186	3.433	4.048	4.630	4.837	5.158	5.151	5.780	5.739	6.047	6.349	6.699	7.100	7.562	8.091	8.698
ТРАНЗИТ																	

Източник: МИЕТ

Това означава България да увеличи средногодишните посетители нерезиденти до 10 млн. през 2014 г., а не през 2016 г. както е в нулевия сценарий.



Считаме прогнозите при действието на новия закон за реалистични поради следните причини: Според данни на Евростат заетостта на леглата в хотелите и местата за настаняване в България гравитира около 25% средногодишно. Това е значително по-малко от близо 40% заетост в Гърция и Хърватска. Наличната леглова база има силно изразена сезонност в заемането ѝ, а концентрацията ѝ е около 60% по черноморските ни курорти. От тук, заетостта на леглата средно годишно е значително под тази на преките ни конкуренти и съседи. Релативно, недоизползването капацитета на легловата база в България крие значителни възможности, без влагането на допълнителни инвестиции, да се увеличат приходите от туризъм. Изводът е, че България като туристическа дестинация има потенциала да **привлече близо два пъти повече туристи средно годишно**. Това означава, че с по-добра организация, по-качествен туристически продукт и по-добра защита на клиента е постижимо годишно в България туристите да нараснат до 20 млн.

За да се получи това обаче, е необходимо да се усъвършенства нормативната база, като обхват и прецизност като регламентация. В "Проучвания на чуждестранните посетители в България и пътуванията на българите в страната" се посочва следното:

- Прогнозите за двукратен ръст в международните туристически посещения през 2020 г. поставят нови дългосрочни предизвикателства пред България като туристическа дестинация, на които тя трябва да бъде подготвена да отговори.
- Ограниченото предлагане на специфични и/ или интересни продукти на българския туристически пазар свива възможностите за привличане на различни от традиционните целеви групи, а липсата на такива продукти е продиктувана от ограничените финансови ресурси, недостига на данни за целевите аудитории и нежеланието за поемане на риск от страна на бранша в нестабилна икономическа ситуация. Тази спирала обаче представлява бариера на развитието, която трябва да

Пълна предварителна оценка на въздействието на нов Закон за туризма

бъде преодоляна, за да може България да отговори на новите изисквания на потребителите.

Това, което забавя в най-голяма степен нарастването на туристопотока е слабата организация на институциите, общините и сдруженията в провеждане на туристическия маркетинг и липсата на достатъчно институционално взаимодействие с цел формиране на конкурентен туристически продукт в привлекателни дестинации. Именно тези слабости са адресирани в новия закон.

Силно завишените инвестиции в туризма в годините преди кризата доведоха до нарастване на легловата база до нива, при които текущата ѝ заетост да е една от най-ниските в региона. Това означава, че инвестиционните усилия би трябвало да бъдат насочени повече към организиране и формиране на туристически продукт в разнообразна форма за хетерогенни пазари с цел увеличение на заетостта на наличните хотели и места за настаняване.

Заетост на легловата база средно годишно

Заетост на легловата база ср. годишно в %	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Bulgaria	26.5	28.1	31.3	28.5	26.9	26.6	23.7	22.8	25.3
Greece	53.0	47.4	49.6	50.8	46.7	46.1	41.6	38.7	41.2
Croatia	35.8	35.3	35.8	43.3	40.7	39.8	40.4	40.3	40.6

Източник Евростат

Наличието на достатъчна техническа инфраструктура също е вече налично условие за нарастването на туристопотока, въпреки необходимостта от по-добра поддръжка.

Хотели и места за настаняване в единици

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	% Δ 2001/2010г.
Bulgaria	133	144	159	190	221	247	267	272	281	277	108%
Greece	701	698	738	761	778	787	791	804	820	850	21%
Romania	277	273	274	276	283	287	284	294	303	312	13%
Croatia	474	470	483	497	499	482	482	485	494	440	-7%

Източник Евростат

Местата за настаняване в България за последните две години практически са се удвоили.

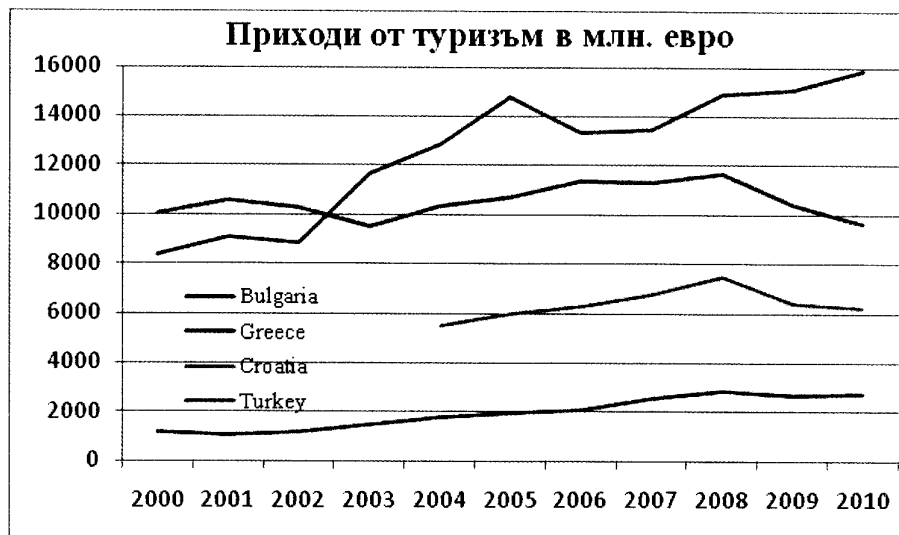
Приходи от туризъм (нерезиденти) в млн. евро (от статията „пътвания“ на платежния баланс)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Bulgaria	1089	1208	1466	1791	1955	2064	2595	2875	2680	2747
Greece	10583	10284	9497	10348	10730	11356	11319	11636	10400	9611
Croatia				5492	5984	6277	6748	7468	6374	6222
Turkey	9102	8853	11637	12855	14747	13329	13439	14905	15059	15847

Etobuk

Източник Евростат

Приходите от туризъм са ключови за националната икономика, тъй като отчитани като экспорт подобряват текущата сметка на платежния баланс, поддържат и подобряват стабилността на валутния борд чрез приток на резервна валута (евро).



Източник на данните: Евростат

Графиката на приходите ясно показва необходимостта от ускоряване темповете на растеж на приходите от туризъм на фона на динамиката при съседите и конкурентите ни.

Разходи свързани с алтернатива “Нов закон за туризма” за доставчиците

На ниво туристически сектор проектът за нов закон за туризма не предлага изменение на **общата тежест** на таксите и данъците. Важно е да се отбележи, че ще настъпят промени в **разпределението и относителната тежест** на таксите по отделни видове туристически обекти. Проектът предполага от една страна, нови такси (сертифициране, срочно категоризиране, регистриране на професии), но от друга ще намали съществуващите в съответствие с намерението на МИЕТ за разходо-ориентиране на държавните такси. Трябва да се направи уточнение, че Тарифата определяща таксите заплащани към МИЕТ ще бъде приета от Министерски съвет в последствие. Новият закон предвижда повече процедури, на които трябва да се отдели време за справяне с административните изисквания като предоставяне на информация, документи, копия от документи удостоверяващи факти и обстоятелства от дейността на фирмата, състав и образование на служителите, имуществени и договорни отношения с персонал и др. Макар и косвено това означава пренасочване на ресурси и време от поне един работен ден за справяне на фирмите с изискванията на закона, там където се изисква само информация за ЕСТИ. При категоризацията на обекти този срок вероятно ще бъде по-дълъг, както и при регистрацията на туроператори и агенти. По експертни оценки това би отнело 3 до 5 работни дни. Най-осезателни разходи и като време и като дейности по съобразяване със закона ще имат доставчиците на СПА,

уелнес и медикал услуги. Това произтича от предвидената процедура по сертификация, която повишава както изискванията за извършване на тези услуги, така и контрола по спазването им. Разходите за тези дейности специално включват – таксата към МИЕТ, инвестиции¹⁴ за спазване на изискванията за предоставяне на тези услуги, наемането на персонал квалифициран съобразно изискванията и общо справяне с изискуемите документи. Към момента не могат да се направят реалистични допускания, колко точно ще струва на тези доставчици съобразяването с новия закон поради липсващите все още съпътстващи наредби за таксите и изискванията за този вид дейности.

По отношение на разходите за бизнеса най-значимото намерение на проектозакона е възможността за подаване на документи по електронен път, което минимизира разходите за време и административно съобразяване. Отпадат и допълнителни разходи свързани с различни регистрационни режими (като този за плажовете), което също ще бъде съществено облекчение за бизнеса.

В заключение, следните икономически въздействия, свързани с прилагането на алтернативата “Нов закон за туризма” могат да бъдат посочени:

Очакванията за положителни въздействия от новия закон за туризма са свързани с:

- Нарастване на туристопотока от 4-5% на годишна база при нулевата хипотеза до 7-8% при хипотеза “Нов закон за туризма” при т.нар. “нерезиденти”;
- Повишаване на отговорността на доставчиците поради повишаване на регулаторните изисквания в сектора;
- Облекчаване на туроператорската и агентска дейност чрез извършване на операции по електронен път;
- Повишената отговорност на доставчиците, повишената конкурентноспособност на туристическия продукт и повишената защита на потребителите ще повишат приходите на доставчиците, идващи от резидентите;
- Стимулиране на добросъвестните търговци чрез засилен контрол на пазара на базата на разширените дефиниции и конкретизираните правила
- Наличие на неизползван леглови ресурс, който ще бъде попълнен до достигане на нивата на страните – преки конкурентки.

От друга страна следните негативни въздействия върху доставчиците могат да бъдат отчетени:

- По-голям брой административни процедури и изисквания към доставчиците;
- Относителна загуба на време и ресурси (човешки и финансови) за справяне с по-високите административни изисквания. От друга страна, новият закон дава възможност тази загуба да се минимализира чрез използване на новите он-лайн възможности;
- Засилена конкуренция в следствие на отварянето на българския туристически пазар за доставчици от ЕС.

¹⁴ Инвестициите са за достигане/поддържане на ниво на качество, като форма на национална политика за поддържане на конкурентоспособен сектор.

Увеличаването на възможностите за електронна комуникация и електронно администриране на документи значително ще намали разходите на време и ресурси за съобразяване с новите административни процедури.

7.2.2. Въздействие върху потребителите

Регулациите по новия закон не предполагат по същество никакво прехвърляне на нови разходи към потребителите. Въпреки по-обхватната регулация, детайлизирани дефиниции на туристическите дейности и структуриране на институционалното взаимодействие това няма да се превърне в по-високи цени за потребителите. Общата регулаторна тежест от гледна точка на изходящите парични потоци от доставчиците към местните и национални администрации не са увеличени, а дори са понижени.

Най-важният икономически ефект за потребителите в новия закон е повишеното ниво на защита от недобросъвестни доставчици. Към момента е трудно да се остойности повишената сигурност в качеството на туристическите услуги и как ще се отрази на потребителите, но може да се очаква това да не се отрази на цените на услугите.

В новия закон са заложили регламенти дефиниращи отговорността на доставчиците на туристически услуги и нивото на защита на правата и интересите на ползвателите. Съществена роля е отредена и на КЗП, която има контролни функции и по този закон (наред с други). Увеличени са и контролните правомощия на кметовете на общини, създадени са такива за областните управители и за председателя на Държавната агенция за метрологичен и технически надзор.

Контрол по спазване на изискванията на Закона за туризма	Прогноза*									
	2007	2008	2009	2010	до 01.12. 2011	2012*	2013*	2014*	2015*	2016*
Проверки на КЗП	8371	6176	7042	8775	6908	8290	9119	9666	10246	10860
Съставени Акта	1654	1047	1056	1179	855	829	912	967	1025	1086

Целта на нормативните промени в да забавят хода на нарастване на сигналите подадени от потребители на некачествени услуги. В този смисъл закона детайлно разписва процедурите в случай на недобросъвестен туроператор или такъв изпаднал в несъстоятелност¹⁵. **Засилването на мерките за защита на потребителите е мотивирано от факта, че недобросъвестно поведение на един туроператор съдържа силен репутационен риск и действа пагубно на доверието в дестинацията като цяло.** Наличието на системен риск от страна на един доставчик на туристически услуги (най-често туроператор, но не само) означава, че провалът на един действа заразяващо на търсенето на услугите на останалите¹⁶. А от това страда дестинацията като цяло – в случая, България.

Административните мерки, които са заложили в проекта на закона с цел осигуряване на тази отговорност на доставчиците и защита на клиентите са:

¹⁵ Случаят с „Алматур“ от 2011 г. е не само детайлно анализиран прецедент, но и взет под внимание в алинеите дефиниращи отговорността на туроператорите и процедурите за предявяване на права от пострадалите клиенти.

¹⁶ Това е идентично със системния риск при банковия сектор – допускането на фалит на една банка, действа заразно и през паниката на потребителите предизвиква фалит и на здрави банки.

- Срочна категоризация на туристическите обекти
- Регламентиране на осъществяването на туроператорска и агентска дейност по електронен път

Регламентиране на СПА и уелнес услуги

Новия закон предвижда промяна в регулативния режим на този специфичен вид услуги. Предвидено е те да минат на режим сертификация от МИЕТ.

Аргументите в полза на регламентацията са изцяло на основата на грижата за общественото здраве и появилото се многообразие от услуги и дейности в тази сфера на туристическите, и не само, услуги. Характерът на услугите, които се предоставят в тази област са в голяма близост по същество до определени медицински дейности и в този смисъл могат да повлияят пряко и непосредствено на живота и здравето на потребителите.

Целта на закона е да се гарантира отговорен подход към формирането и предоставянето на услуги от този спектър, да увеличи защитата на потребителите от недобросъвестни доставчици и да ограничи възможните злоупотреби и подвеждане на потребителите в техните очаквания за вида и качеството на предлаганите услуги.

Понастоящем практиката на обществените отношения показва, че съществуват множество доставчици, дефиниращи себе като предоставящи медикал, спа и уелнес услуги, като салони за красота, фризьорски салони, масажни студия и др. Дефинирането и съответно разграничаването на тази пъстра група от реалните места извършващи тези дейности е ключово намерение на закона.

Сертификационния режим ще има лека форма на ограничаване на конкуренцията чрез достъпа до пазара, но увеличава защитата на потребителя. Освен това дава по-голяма сигурност за инвестициите в инфраструктура и персонал. В този смисъл баланса на полезност и ефикасност е намерен като защитата на здравето на потребителите е доминиращ мотив. Така заявените намерения на МИЕТ не предпоставят увеличение на цените на услугите, които да включват в себе си съобразяване с новите правила. Основен аргумент за това твърдение е високото ниво на конкуренция в тези ниши и съответно по-малките възможности на отделните доставчици да прехвърлят разходи в крайните цени.

Регламентиране на професиите екскурзовод, планински водач и ски учител

Друга нова сфера на регулация в закона (чл. 180 до чл. 184) е детайлното описание и включване в режим регистрация на професиите екскурзовод, планински водач и ски инструктор. Общото между тях е изискването за висока отговорност в изпълнение на задълженията им поради работа с хора изцяло зависими от тях поради новата (вероятно необичайна) среда за пребиваване. Регистрацията означава издаване от МИЕТ на идентификационна карта с номер. Това по същество би улеснило значително подаването на жалби и оплаквания от евентуални недоволни потребители. В този смисъл основният мотив на закона е повишаването на отговорността и гаранция, че хората заети с тази дейност имат нужното обучение и професионализъм при изпълнение на задълженията си. Регистрационният режим не ограничава конкуренцията в предлагането на тези дейности и не се очакват последствия като увеличаване на цени или осезателно нарастване на времето за справяне с администрирането на тези дейности от съответните доставчици.

Регламентиране на плажовете

Плажовете не подлежат на регистрация или категоризация по този закон поради регулирането им от закона концесиите. В новия Закон за туризма е направена препратка към наредба на МС, която ще дефинира мерките за безопасност. По закона за туризма е регламентиран контрола върху спазването на тази наредба и институциите на местно ниво които отговарят за това.

От направеният анализ на новите изисквания в проектозакона за туризма, могат да бъдат направени следните заключения за въздействието на Закона върху потребителите:

- Новият закон гарантира по-висока сигурост за потребителите посредством механизми за защита от недобросъвестни доставчици, като по този начин намалява и системния риск за Българския туристически продукт като цяло;
- Отваряне на пазара за ЕС и по-засилена конкуренция, в отговор на спазване на Директивата за услугите на ЕК.
- Проявява засилена грижа към общественото здраве и потребителите на туристически услуги чрез регламентиране на SPA и уелнес секторите;
- Проектът на закон оказва и допълнителен ефект върху качеството и услугите регламентирайки професиите “Екскурзовод”, “Ски учител” и “Планински водач”.

7.2.3. Въздействие върху регулаторните органи

Повишеното ниво на регулация залегнало в новия закон има за цел да реши определени структурни недостатъци и нововъзникнали институционални дисбаланси през последните 5-6 години от гл. т. на управлението на туризма.

Нови институции

Организация за управление на туристически район (ОУТР)

Съгласно сега действащото законодателство липсва свързващо ниво между общините и МИЕТ като изразител на националната политика в областта на туризма. Липсата на създадени и функциониращи туристически райони препятства локализирането на регионалния туристически маркетинг и формирането на туристически продукти. За туристите, възприятието на дестинациите за пътуване и туризъм надхвърлят границите на отделните общини. В техните възприятия, туристическите дестинации са оформени като по-широки райони например Черноморие, централен балкан, Родопи и др. Това налага оформянето на туристически райони, които имат и формална организационна структура с цел формиране и провеждане на туристическия маркетинг на дестинацията.

Този маркетинг означава да се таргетират две целеви групи.

-Международни туристи - чрез участие на националните щандове за туристическа реклама с цел привличане на туристи от чужбина. Целта е региона да се рекламира като туристическа дестинация.

- Клиенти от местния вътрешен пазар – чрез провеждане на маркетингови действия с цел привличане на туристи от местния вътрешен пазар.

Туристическите райони не са дефинирани в закона, а ще бъдат формирани допълнително от министъра в отделна наредба. Най-вероятно районите ще бъдат 6-8 като този въпрос е с повишена чувствителност от страна на общините и местните туристически сдружения, които активно лобират за увеличение на броя на районите.

Туристическото райониране ще позволи и стимулира предлагането на брандиран туристически продукт като провокира интереса към дестинации извън познатите на повечето туристи Черноморие и части от южна България. Липсата на райониране се явява пречка пред нарастването на туристопотока в средносрочен план. Твърде големите регионални диспропорции в посещенията на туристи рефлектират в ниска средна за България заетост на местата за настаняване. По този показател ние сме на последно място сред преките ни конкуренти в региона. Практически, достигането на заложените в прогнозата ръстове на посещенията могат да се реализират само ако се увеличи активността във формирането и предлагането на обекти и локации, които имат по-малка туристическа наситеност.

Туристическото райониране е обичайна практика на страните с развит туризъм като това е въпрос и на организация, но и на административно регионално делене на съответната страна. Най-ясно изразено е при федерално структурираните държави, където провинциите са и туристически райони. При по-малки унитарни държави наличните практики са разнообразни и разнопосочни. Практически няма модел, който да се ползва с еднозначно одобрение. **Това предполага и налага въпросът с районите да се решава изцяло по целесъобразност и на базата на здравия разум в противовес на обичайния общински лобизъм.**

Туристически информационни центрове.

Сега действащите туристически информационни центрове са собственост на общините както и на туристически сдружения, на защитени територии, самостоятелни юридически лица. Без значение как се финансират, обичайната практика е те да предоставят указателна информация на туристите (потребителите) за местните туристически ресурси.

С новия закон са планирани изменения, които целят да увеличат ефекта на тези центрове за туризма като цяло. Намеренията на МИЕТ (които предстои да бъдат описани в отделна наредба) са свързани с това те да станат съществен източник на информация, която да постъпва в ЕСТИ. Това означава те да бъдат обвързани технологично чрез подходящ софтуер, който да събира, агрегира и презентира информация за местните туристически ресурси по видове, туристически дейности, туристически обекти, природни и др. видове обекти от интерес за туристите.

Единна система за туристическа информация (ЕСТИ)

Системата за туристическа информация, която съществува в момента е базирана на регистъра подържан от МИЕТ. С измененията в закона се предвижда тя да бъде значително разширена с компоненти, които до сега не са били обект на внимание на регулациите. До момента то действаше изкривяващо на определени данни като например легловата база. За статистически цели НСИ не включва в класификациите места за настаняване под 12 легла. Според експертни оценки това „изключва” от статистиката около 100 хил. легла или 25% от всички в момента. Новите дефиниции в закона премахват тази „дупка”.

Освен силно разширен регистър на доставчиците на туристически услуги съществен дял в нея се предвижда и за статистическите данни за активите в туризма и за ресурсите с които разполагат общините и регионите.

7.4. Анализ на въздействието в екологичен аспект

В новия Закон за туризма се обръща повече внимание на влиянието на туризма върху околната среда като стремежът е за постигане на „устойчив туризъм”, който съхранява и опазва дългосрочно природните, културните и социалните ресурси и допринася по положителен и балансиран начин за икономическото развитие и благоденствието на хората. Регламентира се изготвяне на държавна политика в областта на туризма, която да бъде отразена в Национална стратегия за устойчиво развитие на туризма и стратегии за развитие на отделни видове туризъм. Изготвянето и прилагането на тези стратегии и политика се очаква да внесе ред в досегашното предимно хаотично развитие на туризма, характеризиращо се с липса на цялостна визия и реализиране на инвестиционни предложения сами за себе си, водещи до негативни последици за околната среда и за самия туристически отрасъл. Предвижда се държавната политика за устойчиво развитие на туризма да се интегрира в секторните политики с участието на органите на изпълнителната власт в сферата на техните компетенции. Въвежда се изискването стратегиите за развитие туризма да бъдат одобрени само след изготвяне на екологична оценка за тях или след получаване на решение, че не е необходимо извършването на екологична оценка. По този начин се гарантира, че документите определящи политиката и стратегиите за развитие на туризма ще бъдат съобразени с изискванията за опазване на околната среда и по-нататъшното развитие на сектора ще бъде по-екологосъобразно. Следователно въздействието върху околната среда от този текст в новия Закон за туризма ще бъде положително.

За подобряване на въздействието върху околната среда ще допринесе и предвидения в новия закон Национален съвет по туризъм (НСТ), в който ще има представители на множество институции, включително и заместник-министър на околната среда и водите. Предвижда се НСТ да бъде висшият орган, който ще формира и провежда държавната политика в областта на туризма. Присъствието на заместник-министър на околната среда и водите в НСТ ще гарантира съблюдаване на законодателството и държавната политика в областта на околната среда при вземането на стратегическите решения за развитие на туризма. Тъй като НСТ ще анализира и резултатите от дейността на органите, на които е възложено упражняването на контрол в туризма и свързаните с него дейности, екологичния аспект ще бъде взет под внимание и при тези дейности.

Другият орган, чрез който в новия закон се гарантира съобразяване с изискванията за опазване на околната среда е Експертната комисия по категоризация и сертификация на туристически обекти (ЕККСТО). В състава на ЕККСТО при категоризиране на ски-пистите се включват с равен брой гласове представители на Министерството на икономиката, енергетиката и туризма, на Министерството на околната среда и водите, на Министерството на земеделието и храните и на Министерството на физическото възпитание и спорта, от една страна, и представители на туристически сдружения и други юридически лица с нестопанска цел, имащи отношение към развитието на летния и зимния планински туризъм, от друга страна. Присъствието на представител на Министерството на околната среда и водите в ЕККСТО се очаква да допринесе за по-хармонично вписване на ски-пистите и

Пълна предварителна оценка на въздействието на нов Закон за туризма

свързаните с тях обекти в околната среда. Това е стъпка напред в сравнение с Чл. 50в от сега действащия закон, с който се изисква решение по ОВОС при подаване на заявление за категоризация. В новия закон текстът на чл.50в е запазен напълно, но е преместен в Чл. 166. По този начин се затвърдява ангажираността на законодателя към смекчаване на въздействието върху околната среда свързани с изграждането и експлоатацията на ски-пистите и свързаните с тях съоръжения, инфраструктура и обекти.

Като още един положителен елемент по отношение на околната среда може да бъде посочен текста в Чл. 77, ал. 1, т.9, в който Държавата се ангажира да поощрява финансово устойчивото развитие на туризма чрез осигуряване на средства за повишаване енергийната ефективност и въвеждане на екологосъобразни технологии в областта на туризма. Считаме че този текст ще стимулира инвеститорите да обръщат повече внимание на екологичните аспекти на разработваните от тях проекти.

В заключение следва бъде отбелязано, че въздействието върху околната среда на новия закон за туризма ще бъде положително. Важно е обаче да се обърне внимание, че до голяма степен какво ще бъде реалното въздействие на туризма върху околната среда зависи от текстовете в други нормативни актове и най-вече от тяхното практическо прилагане.

8. Сравнение на алтернативите

ВЪЗДЕЙСТВИЕ	СУБЕКТ НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО	ВИД И СТЕПЕН НА ВЪЗДЕЙСТВИЕ	ИНСТРУМЕНТИ НА ВЪЗДЕЙСТВИЕ
СОЦИАЛНИ ВЪЗДЕЙСТВИЯ			
Генериране на работни места	<ul style="list-style-type: none">• Доставчици• Регулаторни органи	++	<ul style="list-style-type: none">• Детайлно дефиниране на туристическите дейности и обекти;• Увеличение на пазарния дял на България чрез по-точно сегментиране на пазара и увеличение на туристопотока
Повишение на доходите на заетите в сектора	<ul style="list-style-type: none">• Доставчици	++	<ul style="list-style-type: none">• По-висока степенна регулация в сектора• Засилено търсене на български туристически продукти в резултат на повишение на качеството на услугите и конкурентноспособността
Изсветляване на сектора	<ul style="list-style-type: none">• Доставчици	+	<ul style="list-style-type: none">• Висока степен на

Пълна предварителна оценка на въздействието на нов Закон за туризма

ВЪЗДЕЙСТВИЕ	СУБЕКТ НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО	ВИД И СТЕПЕН НА ВЪЗДЕЙСТВИЕ	ИНСТРУМЕНТИ НА ВЪЗДЕЙСТВИЕ
	<ul style="list-style-type: none"> • Регулаторни органи 		регулация в сектора; <ul style="list-style-type: none"> • Висока степен на контрол и въвеждане на нови институции и механизми за контрол; • Повишаване на доходите
Ниво на защита на потребителите	<ul style="list-style-type: none"> • Потребители • Доставчици • Регулаторни органи 	++	<ul style="list-style-type: none"> • Висока степен на регулация; • Висока степен на административен контрол
Развитие на регионите с ограничени възможности за заетост	<ul style="list-style-type: none"> • Доставчици • Потребители 	+	<ul style="list-style-type: none"> • Райониране на страната; • По-интензивен и ефективен маркетинг • По-висок принос на туризма в местната икономика
ИКОНОМИЧЕСКИ ВЪЗДЕЙСТВИЯ			
Генериране на изходящи парични потоци	<ul style="list-style-type: none"> • Доставчици 	-	<ul style="list-style-type: none"> • Повече процедури изискващи отделянето на финансов и човешки ресурс
Административни усложнения	<ul style="list-style-type: none"> • Доставчици 	-	<ul style="list-style-type: none"> • Нови процедури с повишени изисквания
Намаление на необхванати/нерегламентирани сегменти на пазара	<ul style="list-style-type: none"> • Доставчици 	+	<ul style="list-style-type: none"> • По-висока степен на регулация и контрол в сектора
Сигурност и предвидимост на качеството на продукта	<ul style="list-style-type: none"> • Потребители 	++	<ul style="list-style-type: none"> • По-висока степен на регулация и контрол в сектора
Увеличение на туристопотока	<ul style="list-style-type: none"> • Доставчици 	++	<ul style="list-style-type: none"> • Детайлна диференциация на туристическите обекти и туристическите дейности; • Оформяне на нови туристически продукти; • Възможност за диференциация на рекламните послания и достигане до правилните клиенти на всеки един продукт
Контрол на качеството на туристическия продукт	<ul style="list-style-type: none"> • Доставчици • Потребители 	++	<ul style="list-style-type: none"> • Висока степен на регулация в сектора

Пълна предварителна оценка на въздействието на нов Закон за туризма

ВЪЗДЕЙСТВИЕ	СУБЕКТ НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО	ВИД И СТЕПЕН НА ВЪЗДЕЙСТВИЕ	ИНСТРУМЕНТИ НА ВЪЗДЕЙСТВИЕ
Намаление на системния риск	<ul style="list-style-type: none"> • Доставчици 	++	<ul style="list-style-type: none"> • Висока степен на регулация в сектора
Подобряване на условията за маркетинг на туристическия продукт	<ul style="list-style-type: none"> • Доставчици • Регулаторни органи 	++	<ul style="list-style-type: none"> • Детайлна диференциация на туристическите обекти и туристическите дейности; • Оформяне на нови туристически продукти; • Възможност за диференциация на рекламните послания и достигане до правилните клиенти на всеки един продукт
Организация на институциите в подпомагането на туристическите дейности	<ul style="list-style-type: none"> • Регулаторни органи 	++	<ul style="list-style-type: none"> • По-засилено взаимодействие между институциите • Включването на браншовите и съсловните организации в процесите на взимане на решения и тяхното прилагане
ЕКОЛОГИЧНИ ВЪЗДЕЙСТВИЯ			
Намаление на негативните последици върху околната среда от хаотичното развитие на сектора	<ul style="list-style-type: none"> • Доставчици • Потребители • Регулаторни органи 	+	<ul style="list-style-type: none"> • Въвеждане на регулативна рамка за развитие на "устойчив туризъм"; • Интегриране на държавната политика за устойчиво развитие на туризма в секторната политика по околна среда
Развитие на институционалната рамка на туризма в съответствие със законодателството в областта на опазването на околната среда	<ul style="list-style-type: none"> • Доставчици • Регулаторни органи 	+	<ul style="list-style-type: none"> • Изискване на решение по ОВОС при категоризация на обекти
Подобряване на текущото състояние на околната среда чрез мерки за енергийна ефективност	<ul style="list-style-type: none"> • Доставчици • Регулаторни органи 	+	<ul style="list-style-type: none"> • Поощряване на устойчивото развитие на туризма чрез средства за енергийна

ВЪЗДЕЙСТВИЕ	СУБЕКТ НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО	ВИД И СТЕПЕН НА ВЪЗДЕЙСТВИЕ	ИНСТРУМЕНТИ НА ВЪЗДЕЙСТВИЕ
			ефективност и екологосъобразни технологии

Легенда:

- “+” – положително въздействие
- “++” – силно положително въздействие
- “0” – неутрално въздействие
- “-“ – негативно въздействие
- “- -“ – силно негативно въздействие

9. Оценка на приложимостта на закона

В тази част ще направим оценка на приложимостта на закона като ще отговорим са два основни въпроса:

- Консултиран ли е проекто закона с потенциалните засегнати лица? И съответно взети ли са под внимание техните бележки?
- Възможни и реални ли са негативни реакции, нежелание за спазване на закона или избягване на финансови задължения?

В периода от февруари 2011 до декември 2011 проекто-закона е предоставен за обсъждане и консултиран с широк кръг от лица и организации пряко или косвено засегнати от регламентациите залегнали в него.

Законът е публикуван за обществен достъп на електронната страница на МИЕТ през м. Април 2011, като по този начин на всяко заинтересовано физическо или юридическо лице е била предоставена възможността да изрази своето становище относно предлаганите промени. В допълнение, през 2011 година са били организирани и проведени следните обществени обсъждания:

- По време на тристическа борса ВАКАНЦИЯ и СПА в София (м. Февруари 2011);
- По време на международната туристическа борса “Културен туризъм 2011” в гр. Велико Търново (13-16.04.2011);
- По време на туристическа борса “Ваша ваканция 2011) в гр. Бургас (28-29.04.2011).

Законът е изготвен и съгласуван с множество представители на браншови и професионални организации, сред които: Българската хотелиерска и ресторантьорска асоциация, Асоциацията на българските туроператори и туристически агенти (АБТТА), комисия Туризм към АБТТА, Българската асоциация на туристическите агенции, Бургаска регионална туристическа асоциация, Софийски туристически район, Съвет по туризъм – София, Съюз на инвеститорите в туризма, РТА «Стара планина», Българската асоциация за алтернативен туризъм (БААТ), Съюз на собствениците на Слънчев бряг, РТА "Родопи", Съюз на хотелиерите на Златни пясъци, Българската туристическа камара, Съвет по туризъм- Пловдив, Национален борд по туризъм,

председател на УС на Асоциация на специализираните експерти в туристическата индустрия, Национален хотелиерски мениджмънт клуб, Асоциацията на екскурзоводите в България, катедра „Туризм“ към ИУ „Варна“, Европейския институт по туризм, Съюз на българската туристическа индустрия, Сдружение „Българско ски училище“, Национална асоциация по СПА и уелнес туризм, Български съюз по балнеология и СПА туризм, Национална асоциация за детски и младежки туризм, Хоспиталити Сълюшънс, Националното сдружение на общините в Република България

Взети са под внимание повечето от бележките и коментарите, като са включени или прецизирани повечето от текстовете, а предложенията за внимателно анализирани. В този смисъл законът не предполага възникване на някаква форма на съпротива от различните групи лица, фирми и организации, които да предяват претенции или да оспорват приложимостта му спрямо тях. Финансовите тежести на новия закон остават близки до нивото на сега действащия закон. Това, което може да породи безпокойство е необходимостта, доставчиците на туристически услуги да отделят повече време и средства за изпълнение на определени административни задължения и да интензифицират комуникацията си с централната и местна администрация компетентна по разпоредбите на закона.