

АНАЛИЗ НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО НА НАРЕДБАТА ЗА  
ЛИЦЕНЗИРАНЕ НА ТУРОПЕРАТОРИТЕ И ТУРИСТИЧЕСКИТЕ  
АГЕНТИ<sup>1</sup>

Автори: Георги Стоев и Мартин Димитров

---

<sup>1</sup> Този анализ беше изготвен през 2003 г. и предизвика обществена дискусия, която беше в основата на последвалите промени на въпросната Наредба.

## **Предистория**

Според Закона за туризма от 2002 г., за да се извършват туроператорска или туристическа агентска дейност на територията на България, е необходим лиценз, издаден от министъра на икономиката. Законът от 2002 г. е продължение на традицията на държавно лицензиране на туристическия бизнес. Изискванията за получаване на лиценз са определени в наредба (подзаконов нормативен акт, издаден от правителството), приета през октомври 2002 г., която значително измени предишните правила на лицензиране на тези видове бизнес. Наредбата е пренаписване на старата Наредба за лицензиране на туристическите дейности от 1998 г., като основните разлики са в установяването на повече и още по-скъпи за формално изпълнение изисквания. Изискванията за лицензиране на туроператори и туристически агенции са обект на този анализ на законодателното въздействие.

## **Аргументация на законодателството**

Формалната аргументация за приемане на наредбата е изпълнение на целите на Закона за туризма. Следователно ние приемаме, че мотивът зад всяка норма в наредбата – и по-конкретно изискванията за издаване на лиценз, които са обект на този анализ – е изпълнение на целите на закона. Целите на закона са изброени експлицитно в чл. 2, като същински сред тях са следните:

развитие на туризма като отрасъл с приоритетно значение;  
защита на потребителите на туристическия продукт.

Общо погледнато, администрацията използва два формални аргумента за иницирането на това законодателство. Първо (и по-често), беше използван аргументът за приемане на нормите на [Директива 90/314](#) на ЕС.<sup>2</sup> Директива 90/314 съдържа норма (чл. 7), която задължава приемането на конкретен регламент: според него туроператорът или агентът е задължен да докаже, че може да възстанови парите на клиентите в случай на банкрут. Има и норми, според които договорът за продажба на туристически пакет трябва да съдържа определени реквизити, за да се счита за изряден. Но директивата не съдържа изисквания за численост на персонала, квалификация, стаж и пр. по отношение на правилата, които важат за туристическия бизнес.

Второ (не толкова често, но пък съществено за приемането на конкретните изисквания за лицензиране), беше използван аргументът за предотвратяване на измами. Това е класически аргумент за публично регулиране на пазара, като допълнение на правилата на общото частно право, които освен всичко останало целят и предотвратяване на измами.<sup>3</sup> При анализа на въздействието на наредбата, особено при опита за отличаване на ползите от нея, приемаме, че това е крайната цел на това законодателство.

---

<sup>2</sup> В нормите на директивата няма такива, които да задължават страните-членки да въведат специални разрешителни режими, да превръщат туристическите предприемачи в специален източник за бюджета или да дават власт на гилдиите да спират влизането на нови участници в бизнеса. Точно обратното: директивата съдържа текст, който е експлицитно насочен срещу законодателства в страните, които “създават пречки пред свободата на предоставяне на услуги под формата на [туристически] пакети, както и нарушаване на конкуренцията между отделните оператори...”

<sup>3</sup> За теоретична аргументация на това положение вж. например Posner, R., 1998, *Economic Analysis of Law*, New York: Aspen Publishers, p 402.

### **База за сравнение при анализа на ползите и разходите**

Този анализ е опит да се оценят ползите и разходите, които създава наредбата, следователно база за сравнение е състояние, в което не се прилагат единствено изискванията на тази наредба. Тъй като наредбата замества действието на стара наредба за лицензирането на туристическите дейности от 1998 г., базата за сравнение е среда, в която старата наредба би останала в сила. Не правим анализ на въздействието от регулирането на туристическия бизнес по принцип, а на въздействието от конкретен нормативен акт.

Законът за туризма постановява, че е необходимо да има наредба за правилата на лицензиране. Тази наредба може да бъде и различна по дух и съдържание от приетата. Но ние не приемаме за база за сравнение някакво възможно съдържание на наредбата. Изследваме промяната, която постига наредбата, следователно правим сравнение със средата, в която действа старата наредба. В този анализ следователно не се оценяват ефектите от събирането на лицензионни такси (въведени с чисто фискална цел) или от други разпоредби, които са фигурирали и в старата наредба (например разходите за установяване на регистър на лицензите).

### **Анализ на разходите, наложени от наредбата**

Новата Наредба за лицензиране на туроператорите и туристическите агенти (публикувана на 1 октомври 2002 г.) постави нови ограничения пред навлизането в туристическия бизнес. Тя създаде повече възможност за произволни действия на администрацията. Освен това, частни лица придобиха власт да ограничават конкуренцията в сектора. Разходите, които произтичат от наредбата, могат да бъдат подредени в три групи:

- (1) разходи на бизнеса по съобразяване с новите правила;
- (2) разходи на администрацията по прилагане на правилата;
- (3) пропуснати ползи в резултат на регулирането.

#### Разходи по съобразяването

Изискванията за лицензиране, които налагат преки разходи (освен лицензионната такса) на туроператорите и туристическите агенции, са следните:

Минималната численост на специализирания персонал на туроператора трябва да е 5 души.

Минималната численост на специализирания персонал на туроператора, упражняващ дейност и като туристически агент, е 6 души.

Минималната численост на специализирания персонал на туристическия агент е двама души.

Минималната численост на специализирания персонал на туристическия агент, който извършва резервации и продажби на самолетни билети, е трима души, в т. ч. двама агенти по продажбата на самолетни билети.

Туроператорът и туристическият агент може да упражнява своята дейност само в помещение, което е оборудвано с компютър, телефон и факс.

Туристическият агент упражнява своята дейност в помещение, което: (а) е разположено на партерния или на първия етаж в жилищна сграда или до третия етаж в офис сграда; (б) разполага с витрина и/или с указателни и информационни табели и табла; (в) разполага с най-малко 16 кв. м търговска площ.

Приемаме, че (почти) всички туроператори и агенти разполагат с компютър, телефон и факс. Затова фокусираме вниманието си върху изискванията за количество персонал, както и изискванията за помещения на туристическата агенция.

Пределният разход от назначаването на един допълнителен служител може да изчислим по следния начин: Тъй като това наемане е задължително по закон, приемаме, че работодателите ще искат единствено да минимизират разходите по съобразяване с това изискване. (Ако не беше задължително, а резултат от доброволна сделка на пазара на труда, оптимизацията на работодателя щеше да включва не само минимизиране на разходите за труд, но и максимизиране на производителността.) Следователно, работодателят решава този проблем, като назначава хора на минималната работна заплата (МРЗ). Неговият общ разход за пределния работник е брутната МРЗ плюс задължителните осигурителни вноски за сметка на работодателя.

МРЗ = 110 лв.

Задължителни осигурителни плащания от работодателя (32.025%) = 35.23 лв.

Общ разход за пределния работник = 145.23 лв.

Какво ще е общото количество новоназначени служители в резултат от наредбата? Към края на 2002 г. лицензираните туроператори бяха 625, а туристическите агенти – 429.<sup>4</sup> Допускаме, че средното ниво на заетост в тези фирми е двама души.<sup>5</sup> С някои пренебрежими изключения, няма такива, които да надвишават броя служители, който изисква наредбата. Това означава, че всеки туроператор трябва да назначи по още трима служители. А всяка агенция, която продава самолетни билети по още един. Нека допуснем, че поне половината агенции продават самолетни билети.<sup>6</sup> Това означава общо 2 090 човека. Разходът за тях е над 300 000 лв.

Тези 300 000 лв. са еднократен разход в резултат от изискванията на наредбата, който би възникнал през първата година от прилагането и. Към него обаче би следвало да се прибавят и разходите, които правят нововъзникващите туроператори и агенции всяка година. Според очакванията на експерти от МИ ежегодно ще бъдат подавани около 100 приложения за лиценз, т.е. около 1/10 от съществуващите. Затова приемаме, че поне още 30 000 лв. (1/10 от 300 000 лв.) трябва да се прибавят всяка следваща година към разходите по съобразяване с наредбата.

Разходите по съобразяване с изискванията за помещения на туристическите агенции изглежда са още по трудни за предварителна оценка. От всичките 429 агенции вероятно повечето са разположени на партерен или приземен етаж. Но колко точно е трудно да се определи. ???

### Разходи по прилагането

---

<sup>4</sup> Източник: Интернет страницата на министерство на икономиката (<http://www.mi.government.bg/tourism/firms.html>)

<sup>5</sup> Официалната статистика не разполага с цифра за заетите в този сектор. Все пак неофициална информация от две асоциации на туроператори и агенти показва, че това допускане е реалистично.

<sup>6</sup> Всъщност бърз преглед на най-популярния Интернет сайт за български туристически агенции показва, че около 2/3 от агенциите продават самолетни билети.

Органът, който формално издава лицензите, е министърът на икономиката. Административните разходи по издаване на лицензите са част от бюджета на министерството на икономиката. В този анализ на разходите не включваме разходите по изграждане на регистър на лицензите, защото такъв вече има в момента на приемане на наредбата (а променливи разходите за поддръжка приемаме за нула).

Според наредбата заявленията за лиценз се разглеждат от Централна експертна комисия по лицензиране и категоризация (ЦЕКЛЦ), която изпраща мотивирано предложение до министъра на икономиката. Разглеждаме разходите по функциониране на тази комисия като разходите по прилагане на това законодателство. Доколкото ни е известно, ДЕКЛК не е постоянен орган. Тя функционира на ad hoc принцип, като нейните членове се събират средно веднъж седмично. От държавната администрация (по-точно МИ) има средно по десет представители в комисията. Считаме, че десет човекодена на седмица е разходът за административно прилагане на наредбата. С други думи, може да приемем, че средно двама служители на МИ се занимават с прилагане на наредбата. Според бюджетното законодателство за 2003 г. в България средната заплата на един старши експерт в министерство на икономиката е средно 445 лв., което означава, че средният разход за труда на един зает е 600 лв. месечно.

Това определя разходите по прилагането на наредбата на около 15 000 лв. годишно.

#### Пропуснати ползи

Основните канали, по които това законодателство възпрепятства (увеличението на) добавената стойност, са два. Първо, това са пречките пред конкуренцията, по-специално увеличените пречки пред влизането в бизнеса. Това увеличение на бариерите за влизане е резултат от повечето възможности за административен произвол от една страна.<sup>7</sup> От друга, по-трудното влизане в бизнеса произтича от това, че в комисията по лицензиране ще участват представители на “национално представените туристически сдружения”. Това вероятно са поне Българска асоциация на туристическите агенции, Българска туристическа камара, Българска хотелиерска и ресторантьорска асоциация, Българска асоциация за алтернативен туризъм и Българска асоциация за селски и екологичен туризъм. Едва ли има много причини, поради които членовете на сдруженията – вече установени играчи в бранша – да са съгласни с влизането на нови участници на пазара.

Вторият канал на възпрепятстване на добавянето на стойност е задължението за наемане на допълнителен персонал. Считаме, че по този начин част от човешките усилия се пренасочват от производствени дейности – такива, които добавят стойност – към дейности, които служат предимно за формално изпълнение на административни изисквания. Трябва да се има предвид, че трудовото законодателство в България и особено последните изменения в него в сила от началото на 2003 г. не дават възможности за заетост без договор между работодател и работник. Следователно официално заетост в производителна дейност на вече зает някъде другаде труд (в този случай в туроператор или агенция) би трябвало да се изключи от анализа.

---

<sup>7</sup> Администрацията има повече власт да откаже лиценз (и съответно власт за изнудване), тъй като някои от изискванията могат да бъдат тълкувани произволно; например концепцията за “5 години стаж в туризма” може да означава всичко.

(а) Пропуснатите ползи в резултат на ограничената конкуренция са трудни за количествена оценка, особено преди да имаме информация за първите реакции на бизнеса спрямо новото законодателство. На теория те се отнасят до ограниченото предлагане на дадения продукт, както и до ограничения ръст на производителността в сектора в резултат на по-слабия конкурентен натиск. Негативните ефекти върху предлагането се “разливат” и върху други сектори, които са свързани с този пазар, например хотелите. Не на последно място, по-слабата конкуренция означава по-малък избор за потребителите и по-високи цени при други равни условия. Всичко това означава, че голямата част от тези ефекти се отнасят до преразпределение на доход, т.е. едни играчи получават привилегирована позиция за сметка на други и на потребителите. Въпреки че вероятно има ефект на *dead-weight loss*, той е труден да се измери. Отлагаме това за момента, когато са известни първите реакции на бизнеса спрямо новите изисквания за лицензиране.

(б) Пропуснатите ползи от пренасочването на човешки ресурс от производствени дейности може да се представи чрез алтернативната цена на използване на единица човешки труд. Според официалната статистика<sup>8</sup> в частния сектор през 2002 г. са били заети 1 713 души; по предварителни данни там е произведена брутна добавена стойност в размер на малко над 21 млрд. лв. Това означава средна производителност в частния сектор от 12 259 лв. на един зает. Ако се върнем на цифрите, които получихме в анализа на разходите по съобразяването, намираме, че пропуснатите ползи по тази линия са над 25 млн. лв. (12 259 лв. x 2 090 човека). Това е най-значителният разход от наредбата, който подлежи на предварителна количествена оценка. В този анализ оценяваме само еднократния разход от въвеждането на законодателството. Допускаме, че ефектът на “отвлечане” на труд от производствени дейности няма да се повтаря: след като веднъж са привлечени в тази непроизводствена роля, приемаме, че броя на работниците там ще остане относително непроменен.

### **Анализ на ползите от наредбата**

Най-същественният въпрос, когато се разглеждат ползите от дадено законодателство, е на първо място дали въобще те могат да бъдат дефинирани; на второ място, дали могат да бъдат измерени и, ако да, до каква степен. Често срещан случай в България, а и по света е законодателни актове с ясно идентифицирани и измерими разходи, но в същото време с твърде общи и неизмерими ползи, да бъдат представяни като целесъобразни. Колкото по-неясни са ползите от даден законопроект на ниво формулиране, толкова по-очевидна е необходимостта от търсене на алтернативни решения.

Съществуват ситуации, когато оценката на ползите от даден законопроект не може да бъде направена преди въвеждането му, а са необходими исторически данни. Възможно решение в този случай е разглеждането на опит от други страни, които са въвели подобно законодателство преди време и вече може да се направи оценка на ефектите.

Когато законопроектът има за цел случаи като промяна в работата на държавна институция, по-добра защита на правата на собственост, или по-добра защита на договорите, директното измерване и околичествяване на ползите е особено трудно. В тези случаи основната ни препоръка е да се разглежда опита на други страни, където това вече се е случило и има възможност за оценка на ефектите (има исторически ред).

---

<sup>8</sup> Източник: Национален статистически институт (<http://www.nsi.bg/Labour/SalaryList.htm>)

По-лесни за измерване са ефекти, които могат да бъдат изразени чрез цените на стоки или услуги, които имат пазарна цена (свободно се търгуват на пазара). Когато обаче става въпрос за стоки или услуги, които са административно регулирани, монетизирането (превърщането в пари) става чрез оценка на алтернативните разходи, допускания, примери от миналото за такива актове.

В конкретния случай, ползите от приемането на въпросната наредба следва да бъдат обвързани с постигането на поставената цел – по малко измами с договори. Ползите са в посока на намаляване на измамите с договори за туристически услуги.

В тази връзка ние приемаме, че става въпрос за защита на крайните потребители от недобросъвестни фирми – туристически агенции, което означава, че се ограничаваме до този сегмент на пазара. Когато решихме, че няма да изследваме пазара на туроператорски продукти в тази връзка, имаше и допълнителен аргумент. От 10 октомври 2003 г. е в сила Наредба за условията и реда за сключване на задължителна застраховка, покриваща отговорност на туроператора. Съгласно тази наредба се въвежда задължително изискване за застраховане на добросъвестното изпълнение на договорите на туроператорите. Считаме, че с това наредбата за лицензиране едва ли се добавя допълнителна полза към положителните ефекти от наредбата за задължително застраховане.

Ползата от даден законопроект не може да бъде по-голяма от пазарния сегмент, за който се отнася. С въпросната наредба се прави опит за намаляване на транзакционните разходи по сделките, включващи – търсене, изпълнение на договорите, несигурност. Ако приемем, че сегмента – сделки между физически лица и туристически агенции, възлиза приблизително на 150 млн. лева (тази сума е взета с примерна цел) общата полза от регулацията не може да бъде по-голяма от тази сума.

Тръгвайки от тавана към по-близко приближение на ползите, може да се използва застрахователната премия при застраховка за добро изпълнение на договор между физическо лице и туристическа агенция.<sup>9</sup> В случая застрахователят определя пазарната оценка на вероятната щета при недобросъвестно изпълнение на договора. Приемайки средна ставка на застрахователната премия от 7%, получаваме общ размер на ползите от наредбата да възлизат на 10,5 млн. лева.

### **Алтернативни решения**

Съставянето на алтернативи и изборът между тях е необходимо, за да се приеме решение/регулация, при най-благоприятно съотношение между разходи и ползи. Много важно е да има *ясно формулирана цел*, за чието постигане се създава и приема дадена законодателство. Колкото по-ясно е формулирана целта толкова по-конкретен и точен анализ на разходите и ползите може да бъде направен. Когато дадено държавно регулиране се аргументира единствено с общи цели като “обществен интерес” или пък “държавна сигурност”, анализът ползи-разходи става много по-труден и неясен. В повечето случаи на законодателната практика в България дебатът се върти около предложената регулация или в някои от нейните сегменти и не се разглеждат други (нови) алтернативи.

---

<sup>9</sup> Според разговори със застрахователи, в този случай премията е някъде под 10% от сумата по договора. За целта на анализа използваме ставка от 7%.

Доколкото ни е известно не са разглеждани алтернативни варианти на въпросната наредба, определяща условията за лицензиране на туроператорите и туристическите агенти. Считаме следните три възможни решения за важна част от предварителната оценка на тази наредба. При ясно формулирана цел на законодателството, дори когато очакваните ползи са неизмерими при всяка от алтернативите, оценка на различните подходи е възможна поне в рамките на оценка на *разходната ефективност*.

Първата алтернатива на каквото и да било държавно регулиране е да не се приема такова регулиране. В конкретния случай това би означавало лицензирането на туроператорите и туристическите агенти да се извършва по предишната наредба. В общия случай това означава, че пазарите действат според правилата на частното право, което е призвано да намали разходите по сделките, както и да намали поне някои от външните въздействия (externalities).

Втората възможност е да се приеме въпросната наредба, като част от изискванията отпадат или се добавят нови. Смисълът от това е решенията да се взимат според пределните приходи и разходи, които те налагат. Такава възможност например е да отпадат изискванията за образование, стаж и чужд език на персонала, а да остане единствено изискванията за офис на първия етаж и за оборудване:

- Чл. 20. (1) Туристическият агент упражнява своята дейност в помещение, което:
1. е разположено на партерния или на първия етаж в жилищна сграда или до третия етаж в офис сграда;
  2. разполага с витрина и/или с указателни и информационни табели и табла;
  3. разполага с най-малко 16 кв. м търговска площ;
  4. разполага с най-малко 2 работни места;
  5. е оборудвано с компютър, телефон и факс.

Логиката на тази възможност е, че след като целта на правителството е с тази наредба да се намалят измамите от туроператорите и туристическите агенти спрямо крайни потребители, наличието на добре обозначен офис, на партерен или първи етаж с оборудване, е по-добра гаранция за постигане на тази цел от изисквания за стаж, образование или владене на чужд език. Приемаме, че когато има изискване за ясно физическо разположение на фирмата, се създават повече предпоставки за добросъвестно изпълнение на договорите в сравнение с въвеждането на образователен ценз, изискване за стаж или чужд език.

Третата възможност е експлицитно изброяване на санкциите при измами от страна на туроператори и туристически агенции. Целта остава същата: защита на потребителите на туристическия продукт (намаляване на измамите). Средството за постигането и обаче остават общите правила на частното право (виж алтернатива 1 по-горе). Тъй като законодателната традиция в България изисква тези правила, както и част от санкциите, да присъстват в писан закон, тази възможност предполага увеличаване и експлицитно изброяване на санкциите в Наказателния кодекс. Например въвежда се *измама с туроператорски договор* и в зависимост от размера и се предвижда прогресивно нарастваща глоба и/или лишаване от свобода например.

## **Заклучение**

В този анализ успяхме да открием разходи, наложени от наредбата, които оценихме на около 26 млн. лв. (нетна осъвременена стойност) за следващите пет години. В същото време изглежда ползите от тази наредба са трудни за измерване с наличната статистическа информация. Това разбира се прави трудна оценката на нетния ефект от тази наредба и следователно на нейната целесъобразност. Но именно оценката на нетния ефект е това, което би следвало да е водещо при аргументацията на предлагано законодателство. Това следва от принципа, че тежестта на доказателството пада върху този, който предлага ново законодателство. Това в този случай не беше направено нито от министерството на икономиката – агенцията, която разработи наредбата, нито от министерски съвет, който я прие със свое постановление.

С този анализ свършихме част от работата на администрацията, а именно анализ на (част от) въздействието на тази наредба. С това не се отказваме от принципа, че този, който трябва да инициира оценка на въздействието, е този, който инициира самото законодателство. С този анализ напомняме как тази оценка може да се прави. Дори когато ползите изглеждат невъзможни за (количествена) оценка, вероятно някаква оценка все пак е възможна. Липсата на оценка на ползите при сравнително ясна оценка на разходите не може да е аргумент в подкрепа на законодателството – защото аргументацията срещу законодателството, която се основава на целесъобразност, също е невъзможна. Точно обратното: докато не се направи оценка на нетния ефект от дадено регулиране, то не може да се счита за оправдано от гледна точка на целесъобразността.