

ДОКЛАД

за стратегическите инициативи и партньорства в туристическия сектор в България, които осигуряват значителни социални, икономически и екологични ползи

**Докладът се изготвя във връзка с изпълнението на проект
„Стимулиране прехода на ММСП в туризма към зелена и дигитална
трансформация“ (TOURBO),
Програма ИНТЕРРЕГ ЕВРОПА 2021 – 2027**

Съдържание

Увод.....	3
1. Идентифициране на ключови заинтересовани страни	5
2. Оценка на обществените ползи	6
3. Определяне на устойчивото публично партньорство (GGPP).....	8
4. Изграждане на модел на GGPP	11
5. Преглед и мониторинг на резултатите	13
6. Европейски и български добри практики в GGPPs в туризма.....	15
6.1. Европейски примери на добри практики	16
6.2. Български примери на добри практики	17
7. Предизвикателства и възможности пред България в тази сфера.....	20
7.1. Предизвикателства пред България.....	20
7.2. Възможности пред България	22
8. Препоръки за публичния и частния сектор за ефективно изграждане на GGPPs	25
Заклучение	31

Увод

Концепцията за големи ползи за обществото и устойчиво публично партньорство (GGPPs) в туризма се отнася до инициативи, при които публичният и частният сектор си сътрудничат с цел постигане на значим обществен принос и дългосрочна устойчивост в туристическия сектор. Туризмът е признат за двигател на икономически растеж, социално развитие и опазване на културно-природното наследство. Добре структурираното публично-частно партньорство в туризма позволява да се обединят ресурси, експертиза и усилия на държавата, местната власт, бизнеса и дори местните общности за постигане на общи цели. Според Световната организация по туризъм, поради междусекторния си характер туризмът има способността да укрепва публично-частните партньорства и да ангажира множество заинтересовани страни – международни, национални, регионални и местни – за съвместна работа в полза на устойчивото развитие. Когато публичният и частният сектор работят координирано, социалното благосъстояние е по-високо, тъй като се предотвратяват значителни разходи и пропуснати ползи от несътрудничеството. С други думи, съвместната работа между публичните власти и бизнеса създава условия за по-ефективно използване на ресурсите и за реализиране на проекти, които носят голяма обществена полза.

Ползите от сътрудничеството между публичния и частния сектор

Когато публичните и частните участници си сътрудничат, социалното благосъстояние е по-високо, при условие че са налични правилните условия и стимули. Ползите са:

Външни ефекти и пазарни стимули: Обикновено частният сектор няма стимул да взема предвид социалната цена и полза от своите действия. Те трябва да бъдат задължени да го правят, например чрез задължения за екологични, социални и управленски (ESG) стандарти. Действията им ще бъдат по-преобразяващи, ако са в синхрон с публичния сектор.

Развитие на нововъзникващи технологии: Разработването на нови и иновативни технологии е рисково. Научно-изследователската и развойната дейност изисква значително финансиране. Чрез внедряване на стабилни програми за финансиране, които да подкрепят изследванията в ранните етапи, публичният сектор може да намали несигурността и да ускори развитието на технологии, които могат значително да помогнат за решаване на по-големи обществени проблеми, като предотвратяване на климатични събития.

Разполагане и мащабиране на решения: Много технологии, които могат да решат климатичната криза, вече са налични, но те нямат нужната финансова, техническа, регулаторна и политическа подкрепа за мащабиране. Оценките сочат, че вече зрели климатични технологии могат да премахнат 60% от въглеродните емисии, които са необходими за стабилизиране на климата до 2050 година. Сътрудничеството между публичния и частния сектор може да ускори процеса на внедряване, като максимизира финансовите, техническите и оперативните ресурси.

Обединяване на знания и ресурси: Частните компании разполагат с технически ресурси и източници на експертиза и знания, които не са достъпни за публичния сектор. Сътрудничеството позволява на публичния сектор да разработва и реализира проекти с по-голямо въздействие, особено в областта на зелените технологии, и да обменя информация и добри практики.

TOURBO

В контекста на туристическия сектор, устойчивите публично-частни партньорства могат да обхванат разнообразни инициативи – от развитие на инфраструктура (летища, пристанища, туристически обекти) през опазване и експониране на културно - историческото наследство, до маркетинг на дестинации и обучение на кадри.

Основната идея е частният сектор да допринесе с финансиране, иновации и управленски опит, докато публичният сектор гарантира, че проектът служи на обществените интереси, регулаторната рамка и устойчивостта.

Така например в туризма добре структурираното публично-частно партньорство може да запълни инфраструктурните пропуски и да създаде възможности за растеж на местното население и бизнес. От една страна, туризмът генерира значими икономически ползи – заетост, приходи в местните икономики и данъци. От друга страна, чрез партньорства тези ползи могат да се насочат и към обществено значими цели като подобряване на жизнения стандарт, опазване на околната среда и съхраняване на местната култура.

Пандемията от COVID-19 доведе до колабиране на туризма. Докато правителствата възстановяват туристическите си сектори, темата за концесиите и моделите на партньорства ще стане още по-важна, тъй като страните търсят възможности за разнообразяване на своите източници на приходи чрез туризъм и други сектори.

Туризмът, който е основен източник на заетост, валутни приходи и данъчни постъпления за развиващите се страни, генерира икономическа активност за малки и средни предприятия, които осигуряват стоки и услуги както по време на строителството, така и по време на експлоатацията на обектите. Поради силното си влияние върху развитието, особено в страните с ниски доходи и в уязвими и засегнати от конфликти региони, МФК (Международната финансова корпорация) работи за насърчаване на развитието на критична инфраструктура в места, където често има недостиг на бизнес клас хотели за потенциални инвеститори. Качествените хотели, включително търговски и жилищни имоти, насърчават растежа на частния сектор и развитието на основни инфраструктурни обекти като пътища, електрическа енергия и телекомуникации.

В туризма добре структурирани публично-частни партньорства могат да играят ключова роля в преодоляването на инфраструктурния дефицит и създаването на възможности за растеж за местните общности и бизнеси.

Важно е да се подчертае, че местното население следва да участва в туристическите дейности и справедливо да споделя икономическите, социалните и културните ползи от тях, особено чрез създаването на работни места. Това е залегнало в Глобалния етичен кодекс на туризма и е ключов принцип при планирането на всяка Концепция за големи ползи за обществото и устойчиво публично партньорство – максимално увеличаване на позитивния ефект за обществото. Партньорствата трябва да бъдат насочени към *общото благо*: не само генериране на печалба, но и дългосрочен принос,

TOURBO

като например **развитие на региона, повишаване благосъстоянието на хората, намаляване на неравенствата и грижа за околната среда**. Именно затова Концепциите за **големи ползи за обществото и устойчиво публично партньорство** в туризма се разглеждат като инструмент за постигане на Целите за устойчиво развитие на ООН, които са насочени към просперитет на общностите.

В настоящият доклад ще разгледаме поетапно процеса на реализиране на едно такова партньорство – от идентифицирането на заинтересованите страни и обществените ползи, през изграждането на модела за сътрудничество, до наблюдението на резултатите. В доклада ще бъдат представени и добри практики от Европа и България, ще се анализират предизвикателствата и възможностите пред страната ни, както и ще се формулират препоръки към публичния и частния сектор. Общата цел е да се подчертае значението на съвместната работа между публичния и частния сектор за устойчиво развитие на туризма в България и Европа и да се дадат практически насоки как да се реализират успешно инициативи на устойчиви публични партньорства.

1. Идентифициране на ключови заинтересовани страни

Първият етап при инициране на Концепцията за **големи ползи за обществото и устойчиво публично партньорство** в туризма е идентифицирането на всички ключови заинтересовани страни. Това включва картографиране на участниците, които имат роля или интерес в даден проект – публични органи (национални институции, областна администрация, общини), частни компании (инвеститори, туроператори, хотелиери, транспортни фирми), местни общности (населението от туристическата дестинация, местни НПО, професионални сдружения), както и евентуални външни партньори (международни организации, донори, експертни организации). Целта на този етап е да се изгради „**еко-система**“ от партньори, които от самото начало да бъдат ангажирани с разработването на идеята и да подкрепят проекта. Широкото участие създава чувство за съпричастност и споделена отговорност, като намалява риска от конфликти по-късно и увеличава шансовете за успех.

Необходимо е да се определят интересите, очакванията и потенциалният принос на всяка заинтересована страна. Например местната община може да предостави терен или инфраструктура, частният инвеститор – капитал и мениджмънт, местното население – знание за региона и работна сила, а неправителственият сектор – експертиза по опазване на околната среда или

TOURBO

култура. Още на този етап трябва да се осигури участие на местната общност – чрез обществени обсъждания, срещи с граждани и местен бизнес.

Туризмът може да бъде мощен инструмент за развитие на общностите, ако ангажира местното население и всички ключови заинтересовани страни в своето развитие. Ето защо, доброто партньорство започва „от долу нагоре“ – като бъдат чути нуждите на общността и проектът се ориентира към решаване на реални проблеми (напр. безработица, сезонност, недостиг на инфраструктура), наред с националните и бизнес приоритети.

Ключова задача в този етап е да се формира работна група или комитет, включващ представителите на основните заинтересовани страни. Този орган ще координира следващите стъпки – оценка на ползите, планиране и т.н. – затова съставът му трябва да бъде балансиран и легитимен. Важно е всички страни да имат ясно разбиране за визията на проекта и потенциалните му ползи, за да се постигне консенсус още преди старта. В много случаи още в началния етап се подписва *Меморандум за разбирателство* между партньорите, който очертава намеренията и ролите им в подготвителната фаза.

2. Оценка на обществените ползи

След като са идентифицирани участниците и общата визия, следва **оценка на обществените ползи** от предлаганото публично-частно партньорство. Това означава детайлен анализ какви положителни ефекти за обществото се очаква да донесе проектът в сферата на туризма. Тази оценка обхваща няколко измерения:

- **Икономически ползи:** директни и индиректни работни места, които ще бъдат разкрити; приходи за местния бизнес (доставчици, фермери, занаятчии и др. свързани отрасли); увеличени постъпления от данъци и такси в бюджета; привлечени външни инвестиции.

Например, развитието на един туристически обект чрез публично-частно партньорство може да стимулира множество малки и средни предприятия – от строителни фирми по време на изграждането, до семейни хотели и ресторанти по време на експлоатацията. Туризмът е **значим източник на заетост, валутни приходи и данъчни постъпления**, като генерира икономическа активност за множество малки бизнеси, доставящи стоки и услуги. Оценката трябва да е количествена доколкото е възможно (напр. прогноза за брой туристи годишно, среден разход на турист и т.н.).

Качествените хотели, включително търговската и комерсиална недвижима собственост, насърчават растежа на частния сектор и развитието на основна инфраструктура като пътища, електрическо захранване и телекомуникации. В туризма добре структурирани публично-частни партньорства могат да играят ключова роля в запълването на инфраструктурния дефицит и създаването на възможности за растеж за местните популации и бизнеси.

TOURBO

- **Социални ползи:** повишаване на жизнения стандарт и доходите на местните жители; намаляване на безработицата (особено сред младежи и уязвими групи); ограничаване изтичането на млади хора към големите градове чрез създаване на поминък на място; подобряване имиджа на региона; стимулиране на гордост и идентичност у местната общност чрез утвърждаване на уникалните местни ценности.

Например, един културно-туристически комплекс може да вдъхне нов живот на малък град, да стабилизира малкия бизнес и да съхрани местните традиции – както се случва в Златоград, където комбинираните усилия на общината и бизнеса оживяват търговията и туризма, стабилизират икономиката и водят до посещения от цял свят (bta.bg).

- **Културни и образователни ползи:** опазване и популяризиране на културното наследство (исторически паметници, музеи, традиционни занаяти, фестивали); възможности за образователни програми и изследвания; възпитаване на чувство за принадлежност у младите поколения. Туристическите ресурси са част от общото наследство на човечеството и **туристическите политики трябва да се провеждат с уважение към художественото, археологическото и културното наследство, което следва да се защитава и предава на бъдещите поколения.** Затова оценката на ползите включва и това доколко проектът ще допринесе за реставрация на паметници, съхраняване на местните обичаи и обичаи, създаване на музеи на открито и пр.

Например, ако публично-частното партньорство предвижда реновиране на стара крепост и превръщането ѝ в туристическа атракция, обществената полза се изразява и в спасяването на този паметник от разруха и превръщането му в източник на познание и гордост.

- **Екологични ползи:** подобро управление на природните ресурси и околната среда в туристическата дестинация. Това може да включва възстановяване на природни забележителности, поддържане на паркове и градини, мерки за биоразнообразие, изграждане на еко-пътеки, контрол на замърсяването.

Например, ако проектът е в областта на еко-туризма, обществените ползи може да са свързани с опазването на защитена територия, създаването на посетителски център с образователна цел и пр. Тук е ключово частният партньор да бъде задължен да спазва екологичните стандарти. **Туристическите инвеститори следва да извършват обективни проучвания за въздействието на проектите си върху околната среда и да предоставят**

TOURBO

информацията прозрачно, водейки диалог с местното население. Още на фаза планиране трябва да се идентифицират потенциалните отрицателни ефекти (напр. върху трафика, шума, отпадъците) и да се предвидят мерки за тяхното смекчаване, така че нетният ефект за общността да остане положителен.

Оценката на обществените ползи обикновено се оформя в *социално-икономически анализ* или *бизнес план* на инициативата. В него се сравняват разходите с очакваните ползи (вкл. трудно измерими ползи като социална сплотеност или екологичен ефект). Резултатът от този анализ дава аргументи за обосновка на проекта пред по-висши органи или пред обществеността. Ако ползите надхвърлят разходите и рисковете, проектът има *стойност за обществото*. При положителна оценка, проектът може да продължи към формализиране на партньорството. В противен случай – ако се установи, че обществените разходи биха били твърде големи или ползите – несигурни – проектът трябва да се преработи или откаже. На този етап **прозрачността** е много важна: публичният сектор трябва ясно да комуникира защо дадено публично-частно партньорство е нужно и какви ползи ще донесе, за да спечели обществена подкрепа.

3. Определяне на устойчивото публично партньорство

След като има яснота за очакваните ползи и подкрепа от заинтересованите страни, преминава се към определяне на самото **устойчиво публично партньорство** – т.е. избор на подходяща форма и параметри на сътрудничество между публичния и частния сектор, така че да се реализират набелязаните цели. Това е стратегически етап, в който се оформя *рамката на партньорството*.

Включва няколко основни решения:

-  **Избор на модел на партньорство:** Публично-частните партньорства могат да приемат различни правни форми – концесия за строителство или услуга, договор за управление, лизинг, съвместно предприятие (joint venture), договор за услуга с елементи на споделяне на риска и др. Изборът зависи от спецификата на проекта. Например, ако става дума за изграждане и управление на туристическа атракция върху държавна собственост, възможен модел е *концесия*, при която частният оператор получава право да експлоатира обекта за определен период срещу инвестиции и споделяне на приходите. В други случаи – например провеждане на маркетингова кампания за дестинация – по-подходящо е *споразумение за сътрудничество* без изграждане на нова

TOURBO

инфраструктура. Ключовото е моделът да бъде **устойчив** – т.е. да осигури дългосрочна ангажираност на партньорите и финансова жизнеспособност след началния етап. Публичният партньор (държавата или общината) трябва да прецени кой модел би дал **най-добра стойност срещу вложените публични средства при справедливо разпределение на рисковете**. В българското законодателство публично-частните партньорства традиционно се реализират чрез договори за концесия, които са дългосрочни и разпределят рисковете между партньорите, но има и други форми на договаряне според случая.

 **Определяне на роли и отговорности:** На този етап се очертава кой за какво ще отговаря в партньорството. Публичният сектор обикновено поема ролята на регулатор и гарант за обществен интерес – предоставя необходимите разрешителни, може да участва с финансиране (напр. предоставяне на терен или съфинансиране по европейски програми), определя изискванията към услугите, които ще се предоставят. Частният сектор обикновено се ангажира с проектирането, финансирането, строителството и/или ежедневното управление на туристическия обект или услуга.

Важен принцип е **справедливото споделяне на рисковете** – всяка страна поема тези рискове, които може да управлява по-добре. Например строителният риск (да се изгради обектът в срок и бюджет) често е за частния партньор, а нормативният риск (промени в законите) – за публичния. Разпределят се и отговорностите по поддръжката: кой ще поддържа инфраструктурата, кой ще осигурява охрана, почистване, и т.н. Това разделение трябва да се договори принципно на този етап, за да се заложи по-късно в официалния договор.

 **Финансови параметри и стимули:** Партньорството трябва да е така структурирано, че да е финансово изгодно и за двете страни в дългосрочен план, иначе няма да бъде устойчиво. Затова се определят източниците на приходи – например приходи от билети, от наеми на търговски площи, субсидии, реклама и др. – и как те ще се разпределят. Публичният сектор може да договори **концесионна такса или дял от приходите**, които да се връщат към общността (напр. процент от билетите за поддръжка на културен обект). Частният партньор пък трябва да има разумна възвръщаемост на инвестицията, за да участва – това може да наложи предоставяне на стимули (напр. данъчни облекчения за определен период, гарантиран минимален поток от посетители чрез организирани събития от общината и т.н.). Също така се договарят механизмите при по-добри от очакваните резултати – например споделяне на свръх-печалби,

TOURBO

както и при по-лоши – удължаване на срок на договора или друга компенсация, ако условията се променят (например при форсмажорни обстоятелства като пандемия).

На този етап се залагат и **показателите за успех** – ключови индикатори (KPI), по които по-късно ще се измерва изпълнението: брой туристи, ниво на удовлетвореност, приходи, брой създадени работни места, качество на околната среда и др.

 **Принципи на устойчивост:** За да бъде партньорството „устойчиво“ не само финансово, но и социално и екологично, трябва изрично да се интегрират **принципите на устойчиво развитие**. Това означава, че при определяне на партньорството публичната страна трябва да постави изисквания за опазване на околната среда (напр. ограничаване на броя посетители при екотуризъм, мерки за енергийна ефективност на обектите, управление на отпадъците и др.), както и за ангажиране на местната общност (напр. процент местни служители, използване на местни доставчици). Частният партньор от своя страна трябва да възприеме тези изисквания не като тежест, а като част от бизнес плана – все повече туристи търсят *устойчиви туристически преживявания*, така че зелените и отговорни практики са в негов интерес. Партньорството следва да отчете т.нар. *троен ефект* – икономически, социален и екологичен – още в дизайна си.

Крайната цел на този етап е да се постигне принципна договореност как ще изглежда партньорството. Резултатът обикновено е подготвен **проект на споразумение** или поне терминологична рамка, която после ще се оформи в юридически документ. Например, ако се избере концесия, се изготвя концесионна процедура и проект на концесионен договор с всички горепосочени параметри. Ако е съвместно дружество – описва се структурата на капитала и управлението му. В някои случаи може да се пристъпи към конкурс или търг за избор на частен партньор, ако не е предварително известен – тогава определеният модел служи за база на конкурсните изисквания. Решаващо е партньорството да бъде оформено така, че **да устои във времето** – тоест да има гъвкавост при променящи се условия и ясни механизми за разрешаване на спорове и промени.

4. Изграждане модел на устойчиво публично партньорство

След определяне на параметрите на партньорството, следващият етап е фактическото **изграждане на модела на устойчивото публично партньорство** – превръщането на договореностите в работеща структура и сключването на необходимите договори. Това е оперативната фаза, където се полагат юридическите и организационни основи на сътрудничеството:

- ✓ **Юридическо оформяне:** Подготовка и подписване на официален договор между публичния и частния партньор. Този договор (концесионен, за съвместна дейност или друг вид) подробно описва всички условия – обхват на партньорството, срок на действие, права на ползване на активи, разпределение на инвестиции и печалби, задължения за поддръжка, показатели за изпълнение, санкции при неизпълнение, условия за предсрочно прекратяване или удължаване и пр. **Ясно разписаното споразумение е ключово за успеха на партньорството.**

Например, в Германия администрацията на Национален парк Ейфел и местните общини подписват договор за сътрудничество, който ясно дефинира задачите на всяка страна – общините осигуряват персонал за посетителските центрове, а парковата администрация отговаря за поддръжката на експозициите и техническото оборудване (ceeto-network.eu). Резултатът е, че всички пет туристически центъра в парка функционират успешно като съвместни „входни точки“ за посетители, с повишено качество на услугите и взаимна изгода – паркът спестява ресурси, а местните власти привличат туристи. Този пример показва колко е важно договарянето да разпределя ясно отговорностите и разходите по поддръжката, за да няма дублиране или пропуски.

- ✓ **Организационна структура:** Създаване на необходимите организационни звена за управление на проекта. В някои случаи се основава *специална проектна компания* (Special Purpose Vehicle – SPV), която да управлява актива. Например, при големи инфраструктурни публично-частни партньорства често частният консорциум регистрира дружество, което сключва договора и оперира обекта. В управлението му

може да участва и публичната страна с миноритарен дял или с представители в борда, за да следи отблизо дейността. В други случаи, когато няма нужда от ново дружество, се определя **комитет за управление** на партньорството, включващ представители на всички страни. Този комитет

TOURBO

периодично заседава и взема решения по оперативни въпроси, следи ключовите индикатори и пр. Важен организационен въпрос е и кой ще ръководи ежедневната дейност – обикновено частният партньор (или нает от него оператор) поема управлението, но с отчетност към комитета или публичния орган.

- ✓ **Финансиране и разплащания:** На този етап се финализират финансовите споразумения – осигуряване на необходимите инвестиции (собствен капитал от частния партньор, банкови кредити, евентуално публично съфинансиране или европейски средства) и механизми за разплащане между страните. Ако има публична финансова подкрепа (напр. държавна субсидия или плащания за наличност при недостиг на търсения), тя се залага в договора и се планира в бюджета. Частният партньор от своя страна оформя финансова структура, която да обезпечи проекта – например обезпечение по кредити чрез активите или приходите от обекта. На ниво детайл се уточняват графикът на инвестициите, източниците на финансиране и как ще се фактурират и разпределят приходи през годините.
- ✓ **Институционална подкрепа и одобрения:** Партньорството често изисква допълнителни одобрения – например разрешения от общински съвет, от ресорен министър, вписване в регистри (на концесиите), екологични оценки, разрешения за строеж и др. В етапа на изграждане на модела всички тези правни формалности трябва да бъдат уредени. Това може да включва публично обсъждане (ако се изисква по закон), нотификация до Европейската комисия (ако има държавна помощ), или конкурсен процес, ако още не е проведен. Ефективното партньорство изисква **политическа воля и административен капацитет** – затова отговорните публични институции трябва да придвижат бързо и прозрачно нужните решения. Забавяния на този етап могат да рискуват интереса на частния партньор.

Пример за изграждане на модел: Концесията на Летище София може да се даде като пример – след международен търг през 2020 г. българското правителство сключва договор с консорциум „СОФ Кънект“ АД за управление и развитие на летището за срок от 35 години. Договорът предвижда частният оператор да инвестира значително в инфраструктура (вкл. нов терминал) и да подобри обслужването на пътниците, като поеме оперативното управление и финансова отговорност, а след изтичане на срока да предаде летището обратно на държавата. Това структуриране гарантира дългосрочен

TOURBO

ангажимент и прехвърляне на риска към частния сектор срещу правото да извлича приход от експлоатацията.

Международни експерти (IFC, ЕБВР) подпомагат правителството при изготвяне на модела и търга, за да се спазят най-добрите практики. В резултат партньорството е устойчиво – въпреки временните затруднения (като пандемията), се очаква в годините то да стимулира растежа на туризма и търговията, да подобри качеството на услугите и да има положителен ефект върху цялата икономика.

С финализирането на договора и организационната структура, публично-частното партньорство официално стартира. Оттук нататък фокусът се измества към неговата реализация и управление, както и към постоянния контрол на изпълнението и резултатите.

5. Преглед и мониторинг на резултатите

Последният, но непрекъснат етап от процеса на устойчивото публично партньорство е **прегледът и мониторингът на резултатите**. След като партньорството заработи и туристическият проект започне да функционира, изключително важно е да се проследява дали се постигат поставените цели и договорените обществени ползи. Мониторингът позволява навременна корекция на действията и гарантира отчетност пред обществото.

Основни аспекти на мониторинга и оценката включват:

- **Проследяване на ключовите показатели (KPI):** Още при договарянето са определени измерими индикатори за успех – например брой посетители на атракцията на годишна база, ниво на удовлетвореност на туристите (чрез анкети), генерирани приходи, брой местни жители наети на работа, размер на инвестициите в поддръжка, емисии CO₂ или количество отпадъци (за еко-проекти) и др. Партньорите трябва редовно да събират данни за тези показатели. Частният оператор по силата на договора обикновено е задължен да предоставя периодични отчети – например месечни или тримесечни – за оперативните резултати. Публичният партньор пък може да осъществява периодични инспекции или одити, за да верифицира данните и да следи спазването на стандартите за качество.
- **Система за отчетност и комуникация:** Трябва да има установен механизъм, по който информацията от мониторинга се обсъжда и използва. Обикновено комитетът за управление на партньорството (съставен от представители на всички страни) провежда регулярни срещи

TOURBO

– например всяко тримесечие – на които се разглеждат резултатите спрямо целевите стойности. Ако има отклонения, се анализират

причините. Важно е този процес да е прозрачен: местната общност и медиите също да бъдат информирани за прогреса на проекта, тъй като той се реализира в обществен интерес. Може да се публикуват годишни отчети или да се правят обществени отчети на общинско ниво за това как се развива инициативата.

- **Оценка на въздействието:** На определени интервали (например на 3 или 5 години от старта, или в средата на концесионния период) е полезно да се прави по-цялостна оценка на въздействието на партньорството. Тя обхваща до каква степен са реализирани първоначално заложените обществени ползи – дали са разкрити планираните работни места, как се е отразил проектът на местната икономика (може би чрез сравнителни данни преди и след), каква е екологичната ситуация, има ли промени в социалния облик на общността (напр. намаляло ли е обезлюдяването, повишил ли се е престижът на региона като туристическа дестинация). Тази по-широка оценка позволява да се измери **действителното въздействие върху устойчивото развитие** и да се направят изводи за корекции в партньорството или за бъдещи проекти. Понякога независими експерти или академични институции се включват в оценката за обективност.
- **Механизми за корекция:** Мониторингът има смисъл, само ако на базата на събраната информация могат да се предприемат действия. Добрите договори за устойчиво публично партньорство предвиждат механизми за коригиране на курса при нужда. Ако, например, туристическият поток изостава значително от прогнозите, партньорите може да решат да засилят маркетинга или да подобрят някои атракции. Ако пък се появят непредвидени негативни ефекти (например прекомерно натоварване на инфраструктурата или оплаквания от жители), трябва да се вземат мерки – инвестиране в допълнителна инфраструктура, промяна на правилата за посещение и др. В рамките на договора може да има клаузи за неустойки или бонуси: например, ако частният оператор не постигне минимално ниво на обслужване или инвестиции – следва санкция; ако надмине целите – може да получи удължаване на договора или друг стимул. Тези инструменти се задействат при отчетените резултати. Гъвкавостта е ключова: партньорството трябва да може да се **адаптира** към променени условия (нови пазарни тенденции, кризи като COVID-19, промени в законодателството и т.н.) без да се разпада. Това често означава

TOURBO

допълнителни договорености или анекси към основния договор след взаимно съгласие.

- **Преглед и уроци от практиката:** Наред с текущия мониторинг, на определени етапи партньорите може да провеждат **стратегически преглед** – да оценят цялостно модела на партньорство: работи ли ефективно комуникацията, разпределението на рисковете справедливо ли е, има ли нужда от промяна в управленската структура. Този преглед позволява извличане на *лоуки*. Например, в случая с Комплекса в Златоград, партньорството между общината и частния инвеститор се е доказало успешно повече от 10 години, но прегледите биха могли да покажат нуждата от допълнителни инвестиции или разширяване на дейността с нови обекти. В международен план също има примери: в туристическата дестинация **Форест ъф Боуланд (Англия)** първоначално е създадена мрежа за устойчив туризъм, която впоследствие – след преглед на резултатите – е прераснала в самостоятелно сдружение/компания (**Bowland Experience Ltd**) за **устойчиво управление** (ceeto-network.eu). Този пример показва, че ако първоначалният модел не гарантира финансова самостоятелност, партньорите могат да адаптират структурата (в случая – учредявайки социално предприятие с участието на 57 местни туристически бизнеса), за да постигнат дългосрочните цели.

В заключение на процеса, добрият мониторинг и контрол създават условия за **прозрачност и отчетност**. Обществеността трябва да бъде убедена с реални резултати, че партньорството носи обещаните ползи. Ако това е така, доверието в модела на публично-частно сътрудничество расте, което улеснява реализирането на бъдещи проекти в устойчиво публично партньорство. Ако се открият слабости, те служат като уроци – както за текущия проект, така и на национално ниво, за да се подобрят политиките и рамката за публично-частно партньорство в бъдеще.

6. Европейски и български добри практики за устойчиво публично партньорство в туризма

За онагледяване на концепцията за **големи ползи за обществото и устойчиво публично партньорство** и нейната реализация, по-долу са представени няколко примера за успешни публично-частни партньорства в туризма от Европа

и България. Те показват разнообразието от мащаби и подходи, както и ползите, постигнати чрез съвместни усилия на публичния и частния сектор.

6.1. Европейски примери на добри практики

🚦 **Подкрепа за устойчив туризъм в защитена територия, Англия:** В района на изключителна природна красота Форест ъф Боуланд (Северозападна Англия) през 2007 г. е създадено партньорство между администрацията на парка и местния туристически бизнес с цел взаимна изгода за природата, посетителите и общността (ceeto-network.eu). Учредена е организация с търговска цел Bowland Experience Ltd., в която членуват 57 местни туристически предприятия и чийто управителен съвет включва представители на бизнеса. **Частният сектор (местните туроператори и хотелиери) се обединява, за да предложи общ маркетинг и туристически пакети**, а публичният сектор (парковата администрация) подпомага с експертиза и координация. Резултатът е ефективно **сдружение тип „People-Private-Public“**, което финансира малки местни проекти, насърчава зелените практики в туризма и предоставя единна платформа за промоция. Този модел доказва как **работещото партньорство може да осигури лесно достъпни средства за устойчиви местни инициативи, от които да печелят едновременно посетителите и околната среда**. Боуланд е удостоен с Европейския сертификат за устойчив туризъм в защитени територии, като партньорството е ключово за този успех.

🚦 **„Национални парк-входове“, Германия:** В Национален парк Ейфел (Германия) е реализиран иновативен модел на сътрудничество между федералното управление на парка, местните общини и федералните министерства на икономиката и околната среда. **Изградени са пет съвместни посетителски центъра („gateways“)**, които едновременно служат като туристически информационни центрове на общините и като интерактивни изложбени зали на парка (ceeto-network.eu). Финансирането на инфраструктурата е споделено – Министерството на икономиката финансира сградите и обзавеждането, а парковата администрация – изложбеното съдържание. **Управлението също е споделено:** местните власти осигуряват персонал и оперират информационните бюра, а парковата служба се грижи за поддръжката на изложбите, организира обиколки и използва центровете като начални точки за маршрути. Това публично-частно партньорство (общините и държавата привличат и

TOURBO

местния бизнес косвено чрез посетителския поток) води до значителни подобрения: **качество и ефективност на обслужването на туристите са повишени**, разходите се оптимизират чрез споделяне на ресурси, а центровете привличат повече посетители, тъй като са разположени в популярни туристически точки извън парка. Ключов фактор за успех е ясно определеният в договор ангажимент на всяка страна и интегрирането на услугите – под един покрив посетителят получава както туристическа информация за региона, така и вдъхновяваща презентация за националния парк. Случаят от Ейфел демонстрира, че **партньорството между различни нива на управление, подкрепено от частна инициатива (местен туристически поток), може да подобри значително туристическата инфраструктура и преживяването на посетителите.**

В допълнение към горните примери могат да се посочат и други успешни европейски инициативи на устойчиво публично партньорство – като съвместното управление на ски инфраструктурата в Харц (Германия) между парковата администрация, местните общности и клубове на скиори, или публично-частните модели за развитие на културни маршрути в Италия и Франция – които потвърждават тенденцията на партньорство като ключ към устойчив туризъм.

6.2. Български примери на добри практики

 **Етнографски ареален комплекс Златоград:** Един от най-често цитираните успешни примери за публично-частно партньорство в българския туризъм е развитието на стария град Златоград. В началото на 2000-те години местният предприемач Александър Митушев в партньорство с Община Златоград създава етнографски комплекс – музей на открито с реставрирани възрожденски къщи, занаятчийски работилници, гостилници и хотелска част. **Частната инициатива инвестира значителни средства в реставрация и инфраструктура**, докато общината подпомага с административна подкрепа и благоустрояване на публичните пространства. Резултатът е впечатляващ: **вече повече от 10 години етнографският комплекс – най-големият архитектурен резерват от възрожденския период в Родопите – е притегателен център за множество туристи.** Златоград се утвърждава като пример за успешно публично-частно партньорство в туризма, като през 2013 г. общината получава европейска награда за предприемачество именно заради проекта, реализиран чрез публично-частно партньорство. **В резултат на партньорството градът възражда културно-историческия си облик, разкрива десетки работни места,**

TOURBO

удължава туристическия сезон и привлича посетители от страната и чужбина, което допринася за местното развитие. Случаят „Златоград“ подчертава значението на общата визия между общинска власт и бизнес – и доказва, че когато частният инвеститор и местната управа работят ръка за ръка, **обществените ползи не закъсняват** (доходи за местната икономика, оживени улици, съхранени традиции).

🇪🇺 **Маркетингови партньорства за Черноморския туризъм:** През 2023 г. Министерството на туризма предприе иновативен подход за привличане на повече чуждестранни туристи, като **инициира схема за съвместно финансиране на маркетингови кампании между публичния и частния сектор на местно ниво**. В рамките на новата програма бяха създадени **19 публично-частни партньорства** между черноморски общини (Балчик, Варна, Бургас, Несебър, Поморие, Царево и др.), летищния оператор на летищата Варна и Бургас („Фрапорт Туин Стар“) и 16 от най-големите чуждестранни туроператори, работещи на ключови за България пазари (fraport-bulgaria.com). Всеки партньорски консорциум подаде съвместен проект за маркетинг до Министерството на туризма, като общо се покриват 14 целеви държави – Германия, Полша, Чехия, Великобритания, скандинавските страни, Франция и др. **Частните туроператори и публичните власти обединяват ресурси, за да финансират реклами по телевизия, радио, билборд кампании, дигитален маркетинг и промоционални събития**, които да представят българските Черноморски курорти пред повече потенциални туристи. Този рекорден брой партньорства (19 на брой) демонстрира взаимния интерес – общините и държавата искат да увеличат чуждестранните гости, а туроператорите – да продадат повече пакети за България. **Моделът на публично-частното партньорство тук споделя разходите и риска на маркетинга и постига по-голям мащаб и обхват, отколкото всяка от страните би могла самостоятелно**. Инициативата стартира в края на 2023 г. и се очаква да допринесе значително за разширяване на пазарите през следващите сезони. Това е добър пример как публичният сектор може да стимулира частните компании към партньорство чрез **съфинансиране на дейности от общ интерес (реклама на дестинацията)** – подход, от който всички печелят, включително местният туристически бизнес и икономика.

TOURBO

✚ **Концесиониране на туристическа инфраструктура, Летище София:** Както бе споменато, концесиите са класическа форма на публично-частно партньорство, а у нас впечатляващ пример с пряко значение за туризма е концесията на Летище „Васил Левски“, София. През 2020 г. след международен конкурс държавата подписа 35-годишен договор с частен консорциум, който пое управлението на най-голямото летище в България (ifc.org/ifc.org). **Частният оператор (включващ опитния мениджър на летище Мюнхен) се ангажира да инвестира над 600 млн. евро в модернизация – нов терминал, подобрена инфраструктура, дигитализация – както и ежегодна концесионна такса към държавата.** Очаква се чрез това партньорство качеството на обслужване да се повиши, капацитетът на летището да нарасне, а **туристическият поток към България да се стимулира, тъй като летище с по-добра свързаност и услуги привлича повече авиолинии и пътници.** Договорът е структуриран така, че **частният партньор поема търговския риск** – ако трафикът е по-малък от прогнозираното (както се случи временно при COVID-19), инвеститорът понася загубите, но и има мотивация активно да привлича бизнес, за да реализира печалба. Публичният интерес е защитен чрез подробни изисквания за ниво на услуги, инвестиции и запазване на летището като стратегически обект, а след 35 години активът ще бъде върнат в подобро състояние на държавата. Макар тази концесия да е инфраструктурна, а не конкретно туристическа атракция, тя е пряко свързана с развитието на туризма в национален мащаб – подобрената входна точка на страната е предпоставка за ръст на посетителите. **Софийската концесия, първият голям проект с публично-частно партньорство в България от десетилетие насам, показва тенденция към по-широко приложение на партньорствата и очертава възможност за реализиране и на други големи проекти (летища, пристанища, ски зони) по модела на устойчиво публичното партньорство.**

Горните примери илюстрират различни аспекти на устойчиво публично партньорство в туризма – от малък културен комплекс през маркетингови инициативи до крупна инфраструктура.

Общото между тях е, че **публичният и частният сектор са намерили баланс на интересите си и са работили заедно за постигане на резултати, които отделно не биха могли да постигнат.** В Златоград една историческа част на града е съживена и превърната в атракция; на Черноморието се прилага нов модел за привличане на пазари; в Европа защитени територии се управляват

устойчиво с участие на бизнеса и общините. Тези добри практики могат да послужат като ориентир и вдъхновение за други региони в България, където все още потенциалът на публично-частното партньорство в туризма не е разгърнат.

7. Предизвикателства и възможности пред България в тази сфера

Реализирането на големи обществени ползи чрез устойчиви публично-частни партньорства в туризма не е безпроблемно. В български условия съществуват редица **предизвикателства**, които могат да затруднят или забавят развитието на устойчивите публични партньорства, но също така се отварят и значителни **възможности**, които страната ни би могла да използва, за да стимулира такива партньорства. По-долу са разгледани най-съществените предизвикателства и възможности.

7.1. Предизвикателства пред България

- **Ограничена информираност и опит с публично-частни партньорства:** Въпреки отделни успешни примери, публично-частните партньорства все още не са широко разпространена практика у нас, особено в туризма. *“Факт е, че и в България, и в Източна Европа, има какво да се направи за популяризирането на публично-частното партньорство. Малко и колебливи са стъпките засега”*, отбелязва през 2019 г. тогавашния председател на парламентарната Комисия по регионална политика Искрен Веселинов по време на Международната конференция *“Публично – частното партньорство: инструмент за постигане на целите за устойчиво развитие на ООН”*. Това означава, че много общини и държавни структури нямат достатъчно знания и капацитет да инициират и управляват такива проекти. Липсата на експертиза води до предпазливост или дори недоверие към модела „публично-частно партньорство“. Администрациите се опасяват от сложността на договорите, а бизнесът – от бюрокрацията и риска при работа с държавата. Накратко, **културната бариера** пред партньорството е реално предизвикателство, което трябва да се преодолее чрез обучения, обмен на опит и демонстрация на ползите.
- **Сложна нормативна и процедурна рамка:** Правната среда за публично-частно партньорство в България претърпя промени – специалният Закон за публично-частното партньорство (2012) бе отменен, а материята до голяма степен премина в новия Закон за концесиите (2017) в съответствие

TOURBO

с директивите на ЕС. Въпреки това, процедурите за концесиониране и партньорство остават сложни, продължителни и понякога неясни за приложимостта им при различни проекти. За по-малките общини е сериозно предизвикателство дори да стартират процедура на публично-частно партньорство – изискват се икономически обосновки, съгласувания, конкурси, които те трудно могат да организират без външна помощ. Освен това, съществуващата нормативна уредба е по-насочена към класически инфраструктурни обекти (пътища, летища, водоснабдяване) и по-трудно се прилага за “меки” проекти в туризма като маркетинг, фестивали, събития или управление на културни обекти. В резултат, много потенциални партньорства изобщо не достигат до фаза реализация заради процедурни пречки. Това е предизвикателство, което **изисква опростяване и адаптиране на правилата или създаване на специализирани процедури за туризма.**

- **Недостатъчно доверие между публичен и частен сектор:** Исторически в България е съществувало подозрение между бизнеса и властите, особено когато става дума за съвместни проекти. Частните инвеститори често се опасяват от непредвидимост – промяна в политическата конюнктура може да отмени договор или да промени условията. Публичните органи пък се притесняват от обществена реакция – например критики, че се “приватизира” публично достояние или че частният партньор ще спечели прекомерно. Без доверие и споделена визия, партньорството трудно върви. Това недоверие е подхранвано и от някои лоши практики в миналото (непрозрачни сделки, проекти, приключили с неуспех). Предизвикателството тук е **как да се изгради прозрачност и взаимно уважение**, така че двете страни да се виждат като съюзници, а не като опоненти.
- **Финансови ограничения и споделяне на рисковете:** Въпреки че идеята на публично-частното партньорство е частният сектор да донесе финансиране, в туризма много проекти не са традиционно високодоходни (особено тези с голяма обществена полза, като музеи, екопътеки, фестивали). Частните инвеститори може да не се ангажират, ако не виждат достатъчна възвръщаемост. От своя страна публичният сектор (особено общините) често няма свободен финансов ресурс да субсидира или да гарантира приходи. Получава се *финансова пропаст*: проектът е полезен за общността, но нито една от страните не може да поеме изцяло разходите и риска. В България допълнително предизвикателство е, че достъпът до дългосрочно финансиране

TOURBO

за частни фирми (напр. проектно финансиране от банки) е ограничен извън няколко сектора. Това затруднява затварянето на финансовата схема на едно публично-частно партньорство. Споделянето на риска също е деликатно – ако при първа трудност (напр. спад на туристите една година) частният партньор се оттегли, проектът може да пропадне. Затова **структурирането на устойчив финансов модел е трудна задача**, а слабият финансов капацитет на някои бенефициенти (общини с малък бюджет, местни фирми) е реална пречка.

- **Бюрократични пречки и продължителност на процеса:** От идеята до реализацията на едно публично-частно партньорство често минават години. Това може да обезкуражи участниците. Например, стартирането на една концесия изисква редица стъпки: подготовка на анализи, съгласуване от Министерство на финансите, одобрение от Министерски съвет (за държавни обекти) или общински съвет (за общински), провеждане на процедура за избор – всичко това може да отнеме 1-2 години или повече. В динамичния туристически сектор това е твърде дълго – пазарните условия може да се променят междувременно. Частните инвеститори често работят с по-кратки хоризонти и подобно забавяне ги отказва. Бюрокрацията се проявява и след сключване на договора – например тромави отчети, проверки, политическа намеса – които могат да затруднят оперативната дейност. Накратко, административната тежест е предизвикателство, особено за по-иновативни или нестандартни партньорства в туризма (които не са рутинни за администрацията).
- **Външни рискове (нестабилност на туристическия пазар):** Туризмът е чувствителен сектор – фактори като глобални кризи (пандемии), геополитически събития, икономически спадове, климатични изменения могат внезапно да повлияят. При едно публично-частно партньорство този риск е споделен, но в България често липсват механизми за справяне с него. Пресен пример – COVID-19 на практика спря туризма за период, което би разстроило всеки бизнес план. Ако партньорството не е било подготвено (напр. чрез клаузи за форсмажор), това води до загуби или дори фалит. Не всички фирми могат да издържат дълго без приходи, нито пък общините могат да компенсират. Този вид несигурност кара много потенциални партньори да са предпазливи и да изискват допълнителни гаранции, което усложнява преговорите.

7.2. Възможности пред България

Въпреки горните предизвикателства, текущият момент предлага и редица възможности, които България може да използва, за да стимулира устойчивото публично партньорство в туризма:

TOURBO

- ❖ **Стратегическа необходимост и политическа подкрепа:** След пандемията от COVID-19 стана ясно, че **реформите и инвестициите в туризма са приоритет**, за да се постигне по-устойчив и висококачествен туристически продукт. Публично-частните партньорства са посочени в стратегически документи като един от инструментите за постигане на тази цел. Държавата демонстрира готовност да работи с бизнеса – например новата Стратегия за устойчив туризъм включва мерки за насърчаване на публично-частното партньорство, а Министерството на туризма вече сключи серия от споразумения за партньорство с туристически асоциации и крупни инвеститори. Политическата воля, изразена на високо ниво, може да снижи бариерите – когато министрите и кметовете са проактивни, процесите се случват по-бързо.

- ❖ **Достъп до европейско финансиране и програми:** Европейският съюз подкрепя публично-частните модели, особено когато става дума за иновации и устойчивост. Новите програми (2021–2027) позволяват т.нар. „**блендиране**“ (смесване) на **безвъзмездни средства с частни инвестиции**. Това означава, че българските региони могат да кандидатстват по проекти, където част от финансирането идва от ЕС фондове, а част – от частен партньор. Например по линия на Оперативна програма „Иновации и конкурентоспособност“ или новите интегрирани териториални инвестиции (ИТИ) може да се заложи модел на публично-частно партньорство за туристически атракции. Interreg програмите за трансгранично сътрудничество също често изискват участие на местен бизнес. **Има и успешни пилотни проекти**, от които да се почерпи опит – например по проекта RAMSAT (Interreg Europe) български общини търсят добри практики за алтернативен туризъм с участие на частния сектор(projects2014-2020.interregeurope.eu). Всичко това създава финансова възможност – чрез комбиниране на европейски средства с частни, да се реализират проекти, които иначе биха били недостъпни. Допълнително, Планът за възстановяване и устойчивост на България предвижда инвестиции в дигитализация на туризма, където партньорството с ИТ компаниите например е шанс за публичния сектор.

- ❖ **Неоползотворен потенциал на туристически ресурси:** България разполага с богато културно и природно наследство, значителна част от което е слабо разработено или в недобро състояние (например множество крепости, минерални бани, екопътеки, етнографски обекти). Тук се крие **огромен ресурс, който може да преобрази страната и да даде мощен тласък за развитието на регионите** чрез правилно използване. Публично-частните партньорства са начин този потенциал да се разгърне, защото комбинират *публичните активи*

TOURBO

(земя, паметници, природни паркове) с *частните капитали и знания* за тяхното стопанисване.

Например, България има възможност да развие балнео и СПА туризъм чрез концесии на минерални извори и бани – нещо, което съседни страни успешно правят. Има редица изоставени исторически сгради, които биха могли да станат атракции или хотели с културна стойност, ако се намерят инвеститори при подходящи условия. Създаването на **регионални туристически клъстери** (сдружения) с участие на общини и бизнес също е поле, в което има възможност – някои региони (пловдивски, великотърновски) вече обсъждат такива идеи. Ако тези ресурси се управляват в партньорство, ефектът ще е не само икономически, но и социален – цели малки населени места могат да се съживят (пример – с. Чифлик с термалния комплекс, развил се с частни инвестиции).

❖ **Нарастващ интерес на частния сектор към устойчивост и социална отговорност:** Все повече български компании, включително в туризма, приемат принципите на корпоративната социална отговорност (CSR) и търсят да инвестират в проекти с положителен имидж и дългосрочен ефект. Това е възможност държавата и общините да привлекат сериозни партньори за устойчиво публично партньорство.

Например големи хотелски вериги може да инвестират в опазване на околната среда наоколо (разчистване на плаж, поддържане на парк) срещу определени права; винопроизводители може да партнират с общини за развитието на винени маршрути; ИТ компании биха съдействали за дигитални платформи за културно наследство. Тази **готовност на бизнеса да допринесе за “общото благо”** е ресурс, който досега не е системно насочван. Ако публичният сектор създаде подходящи условия (напр. съфинансиране, опростени споразумения), може да канализира тази енергия в конкретни проекти с устойчиво публично партньорство. Възможност има и в привличането на чуждестранни инвеститори – например международни оператори на атракции (аквапаркове, увеселителни паркове, голф комплекси) проявяват интерес към България, но търсят сигурност чрез партньорство с държавата или общината.

❖ **Технологичен прогрес и иновации в туризма:** Новите технологии (дигитализация, умни системи, виртуална реалност) откриват поле за сътрудничество между публичния и частния сектор. България има силен ИТ сектор, който може да партнира на туристически обекти – например да изгради смарт-управление на посетителски потоци в натоварени обекти, виртуални музеи, онлайн платформи за билети и информация. Държавата от своя страна може да предостави данни (open data) или да осигури първоначално

TOURBO

финансиране за пилотни технологии в туризма. Тези **дигитални публично-частни партньорства** биха повишили конкурентоспособността на българския туризъм. Вече има първи стъпки – интерактивни посетителски приложения, дигитални карти на туристически маршрути чрез партньорства с мобилни оператори и др. Това направление е възможност, защото включва висок растеж и интерес от страна на частни технологични фирми, за които туризмът е нов пазар.

❖ **Подобрена координация и модели за управление:** През последните години се наблюдава тенденция към по-добра координация между институциите в туризма – например създаването на Организации за управление на туристическите райони (ОУТР), които обединяват общини и бизнес в маркетинга на регионално ниво. Макар още в начален етап, тези организации представляват **платформа за партньорство** и могат да бъдат използвани за генериране на проекти с устойчиви публични партньорства. Например една ОУТР (каквато има за Родопите, за Дунав, за Старопланинския район и др.) може да иницира проект за цялостен туристически продукт, включващ общините, и да потърси частни изпълнители/спонсори. Това е възможност да се мисли над-общинско – на по-голяма територия, където икономистите от мащаба правят проекта по-атрактивен. В допълнение, наличието на успешни примери (Златоград, София, инициативите по Черноморието) създава база за изготвяне на „шаблони“ – типови модели на договори, методики, които да улеснят бъдещи партньорства. Държавата би могла да разработи такива на основа на опита, което е чудесна възможност да мултиплицира успеха.

В резюме, България се намира в точка, в която има нужда и полза от повече публично-частни проекти в туризма. Предизвикателствата – законови, институционални, финансови – са значими, но преодолими с правилни политики. От друга страна, наличните ресурси и тенденции са в полза на партньорствата: **има достъп до финансиране, има неразвит туристически потенциал, има желание за инвестиции и иновации.** Ако се предприемат целенасочени стъпки за използване на тези възможности, страната ни може да реализира много проекти от типа „устойчиво публично партньорство“, които да дадат тласък на цели региони и сегменти в туризма.

8. Препоръки за публичния и частния сектор за ефективно изграждане на устойчиви публични партньорства

За да се реализират успешно инициативи от типа „устойчиви публични партньорства“ в туризма, и публичният, и частният сектор трябва проактивно да

TOURBO

предприемат определени действия. По-долу са представени препоръки, разделени по целеви групи – към публичната власт (държава и общини) и към частните компании – които биха спомогнали за по-ефективно изграждане и функциониране на публично-частни партньорства с големи обществени ползи.

Препоръки за публичния сектор (държава и общини)

1. **Създаване на благоприятна политика и законова рамка:** Необходимо е на национално ниво да се утвърди ясна политическа подкрепа за

публично-частното партньорство в туризма – чрез стратегии, програми и конкретни мерки. Министерството на туризма, в координация с Министерството на икономиката и Министерството на финансите, следва да разработи насоки или пътна карта за привличане на частни инвестиции в туристическата инфраструктура и маркетинга. Законодателната рамка трябва да се адаптира, така че процедурите да са по-опростени, особено за малки проекти. Например може да се обмисли въвеждане на *опростена процедура за местни публично-частни партньорства* под определена стойност или за определени категории обекти (културни и природни атракции). Всяка инициатива за намаляване на административната тежест – типови договори, съкратени срокове за съгласуване – ще е от полза. Държавата може да разработи и специални **стандарты за устойчивост** в тези партньорства (например изисквания за екологично управление, участие на местна общност), които да са част от рамката и да гарантират, че обществените цели се спазват.

2. **Повишаване на административния капацитет и координация:** Препоръчително е създаване на звено или звена за подкрепа на публично-частното партньорство – например звено за концесии и партньорства към Министерството на туризма или консултативен офис в помощ на общините. Тези структури биха предоставяли експертна помощ – правна, финансова, при подготовката на анализи и тръжна документация. Много общини нямат ресурса самостоятелно да преминат през процеса, затова **централизирана експертиза** е от ключово значение. Също така, нужна е по-добра координация между ведомствата – туризъм, култура, околна среда – за проекти, които по природата си са междусекторни. Една междуправителствена работна група за публично-частно партньорство в туризма би могла да решава бързо възникващи казуси. Обучението на кадри също е приоритет – организиране на семинари за кметове и общински служители относно възможностите на устойчивото публично партньорство, споделяне на успешен опит от България и чужбина. Колкото по-

информирана и уверена е администрацията, толкова по-лесно ще пристъпва към партньорства.

3. **Идентифициране и проактивно предлагане на проекти:** Публичният сектор не бива да чака единствено частни инициативи, а **активно да инициира проекти**, подходящи за устойчиво публично партньорство. Министерството на туризма заедно с общините могат да съставят списък на перспективни обекти и идеи – например: „културно-исторически парк в едн-кой си град“, „екотуристически център в планински район“, „развитие на минерални бани“ и т.н. – и да ги промотират пред потенциални инвеститори. Това може да стане чрез инвестиционни форуми, каталози, платформата на Българската агенция за инвестиции. Ако държавата „опакова“ един проект със предварителни проучвания и го представи като възможност, вероятността да привлече качествен частен партньор се увеличава. Също така е добре публичната страна да е гъвкава в подхода – напр. ако има интерес от страна на частни организации за определен обект, да се търси модел това да стане партньорство, вместо да се отхвърля идеята.

Проактивността включва и кандидатстване по международни програми за финансиране с компоненти на публично-частното партньорство.

4. **Финансови стимули и гаранции:** За да се мотивира частния сектор да участва, държавата и общините могат да предложат различни стимули. Това могат да са **данъчни облекчения** за инвеститори, ангажирани в проекти с обществена полза (напр. по-нисък данък недвижим имот за периода на инвестицията, освобождаване от такса смет за обекта и др.). Могат да се предвидят и **държавни гаранционни механизми** – например Фондът на фондовете или Българската банка за развитие да издават гаранции или да съфинансират проекти на публично-частно партньорство, намалявайки риска за частните кредити. Пряк инструмент е и **съфинансиране с публични средства**: ако един проект не излиза икономически без помощ, общината/държавата може да вложи капиталова субсидия (напр. да построи инженерната инфраструктура – път, електроснабдяване – за сметка на бюджета, докато участникът строи обекта). По този начин партньорството става по-привлекателно и разпределението на тежестта – по-справедливо. От решаващо значение е публичната страна да покаже готовност *да споделя риска* – това дава сигнал на бизнеса, че държавата стои зад проекта. Разбира се, стимулите трябва да са премерени и обвързани с изпълнение – например данъчно облекчение да се ползва, само ако частният партньор изпълни инвестиционната си програма.

TOURBO

5. **Прозрачност и обществено участие:** Публичният сектор трябва да гарантира максимална прозрачност на целия процес – от избора на партньор до изпълнението. Това включва конкурентни и открити процедури (където е приложимо), публично оповестяване на условията на договора и на отчетите за напредъка. Препоръчително е местната общност да се въвлича при ключови решения – чрез обществени обсъждания и допитвания, особено когато проектът засяга културно наследство или околна среда. **Прозрачността повишава общественото доверие** в публично-частното партньорство и намалява риска от протести или политизиране.

Освен това, публичният сектор трябва да комуникира успехите: когато едно партньорство работи и носи ползи, гражданите трябва да знаят. Това ще създаде положителен имидж и ще улесни следващи инициативи. Важно е и да се спазва принципът за равнопоставеност – да не се създава впечатление, че партньорствата се правят „по привилегия“ с определени фирми. Затова процедурите по избор (конкурси, търгове) трябва да са честни, а критериите – свързани с качеството и капацитета на кандидатите.

6. **Мониторинг и подкрепа в процеса на изпълнение:** Работата на публичния партньор не приключва с подписване на договора. Той трябва активно да следи изпълнението, да бъде в постоянен диалог с частния партньор и при нужда да оказва съдействие. Например, ако възникне непредвиден проблем – регулаторен или обществен – публичният партньор трябва да помогне за разрешаването му (като улесни административна процедура, посредничи пред обществеността и др.).

Гъвкавостта и готовността за сътрудничество и след старта са от решаващо значение. Държавата/общината трябва да изпълнява своите ангажменти (например своевременно предоставяне на обещаната инфраструктура или субсидия) и да реагира, ако частният партньор среща затруднения извън контрола му. Накратко, **публичният сектор трябва да действа като активен модератор и гарант през целия жизнен цикъл на партньорството**, а не само като наблюдател.

Препоръки за частния сектор (бизнес и инвеститори в туризма)

1. **Стратегическо мислене и дългосрочна визия:** Частните компании следва да разглеждат проектите на устойчивото публично партньорство не просто като бърз източник на печалба, а като **дългосрочна инвестиция с мултиплицирани ползи**.

TOURBO

Това изисква стратегическо планиране – да се оцени не само прякото финансово възнаграждение, но и косвените ефекти: подобрен имидж на бранда, лоялност на местната общност, нови бизнес възможности вследствие на развитието на дестинацията. В туризма **репутацията е ключова** – партнирането с публичния сектор за общественополезна инициатива повишава корпоративната репутация. Затова бизнесът трябва да е готов да приеме *разумна* норма на печалба, особено в първите години, инвестирайки в качеството и устойчивостта, които впоследствие ще се изплатят чрез повече клиенти и доверие.

2. **Опознаване и зачитане на местната общност:** Преди да започнат проект, инвеститорите в туризма трябва добре да изучат местния контекст – култура, ценности, нужди на местното население. Успешното устойчиво публично партньорство изисква **“социален лиценз” от общността**, т.е.

местните хора да приемат и подкрепят проекта. Частният партньор следва проактивно да търси диалог с гражданите и местния бизнес – например чрез срещи, публични презентации, включване на местни доставчици и експерти. Това не само намалява риска от протести или недоволство, но и обогатява проекта с ценна местна перспектива.

Инвеститорът трябва да демонстрира уважение към местната идентичност – например при архитектурния дизайн да се впише в местния стил, при подбора на услуги да акцентира върху автентични преживявания, които ангажират местните (фолклор, кухня, занаяти). **Частният сектор трябва да помни, че е гост в общността**, и че успехът на начинанието му е пряко свързан с благосъстоянието и отношението на местните хора.

3. **Ангажимент към устойчиво развитие и качество:** Ключова препоръка към бизнеса е да възприеме принципите на устойчивия туризъм като неотделима част от своята дейност. Това означава инвестиции в екологосъобразни технологии (енергийна ефективност, управление на отпадъците), опазване на природните ресурси и активна грижа за културното наследство, свързано с проекта. Частните партньори следва да поемат конкретни ангажименти в тези сфери и да ги изпълняват прозрачно. Например, **провеждането на оценки на въздействието върху околната среда и предоставянето на резултатите открито на обществеността** трябва да стане стандартна практика. Също така, качеството на туристическата услуга трябва да е на първо място. Спазването на тези етични и професионални стандарти не само изпълнява договорните изисквания, но и създава доверие у потребителите и партньорите. Частният сектор трябва да инвестира и в обучение на персонала за тези стандарти, включително в чувствителни аспекти като културна осъзнатост и обслужване на

хора със специални потребности, така че партньорството да носи включващи ползи.

4. **Прозрачност, добро управление и спазване на договора:** За частния партньор е от решаващо значение **да изгради доверие** у публичния си контрагент и обществото, като бъде максимално прозрачен в действията си. Това включва навременно представяне на всички изисквани отчети и информация, откритост за финансовите резултати (особено когато приходите се споделят) и признаване на евентуални затруднения или грешки. Всяко съмнение за укриване на информация или неспазване на поетите ангажименти може да разруши партньорството. Следва да се прилага принципът "без изненади" – ако прогнозите се променят или възникват проблеми, публичният партньор да научава директно от инвеститора и навреме. Частните фирми трябва стриктно да спазват договорните клаузи – например графика на инвестиции, стандартите за обслужване, приоритетното наемане на местни жители, поддръжката на обекта – както и да се придържат към всички релевантни закони (трудови, екологични, данъчни).

Добре е да се въведат *вътрешни механизми за контрол и етика* при изпълнението на проекта – например вътрешен одитор или етичен кодекс за проекта, който надхвърля минималните изисквания. В контекста на България, където корупционните опасения съществуват, частният сектор трябва да бъде особено внимателен да не предлага и да не се въвлича в нерегламентирани практики – прозрачността и почтеността ще предпазят и двете страни и ще доведат до по-устойчив резултат.

5. **Инициативност и гъвкавост в партньорството:** Частните компании могат да добавят огромна стойност в едно устойчиво публично партньорство, ако бъдат инициативни – т.е. не пасивно да изпълняват договора, а постоянно да търсят начини за оптимизация и развитие на проекта. Те трябва да се чувстват свободни да предлагат нови идеи на публичния партньор (например разширяване на атракцията, нови събития, допълнителни услуги), когато видят възможност за увеличаване на ползите. Тъй като бизнесът е по-близо до пазара, неговите предложения може да са ключови за иновациите. Ако рамката на договора пречи на нещо полезно, частният партньор не бива да се колебае да инициира разговор за адаптиране – публичната страна също има интерес проектът да върви добре и често би откликнала на разумни промени, стига те да не вредят на обществения интерес.

Гъвкавостта и готовността за диалог от страна на частния сектор – вместо стриктно придържане към буквата на договора – често водят до взаимноизгодни

TOURBO

решения и надграждане на партньорството. Също така, ако проектът изисква допълнителни партньори или експертиза, частният инвеститор може да иницира включване на трети страни (напр. технологичен партньор, допълнителен спонсор) с одобрението на публичния партньор, за да се гарантира успеха.

6. Обединяване на ресурси и споделяне на успеха с други бизнеси: Особено в туризма, често единична фирма няма капацитет да реализира мащабен проект сама. Препоръката е частните субекти да търсят **коопериране помежду си** – създаване на консорциуми, клъстери или асоциации – когато кандидатстват за партньорство. Така ноу-хаут и инвестиционното бреме се споделят.

Например няколко по-малки туроператори заедно с местни хотели могат колективно да сключат партньорство с дадена община за развитие на туристически район, като всеки допринася със специфичната си сила. Споделянето на успеха също е важно: частният партньор трябва да признава заслугите на публичната страна и общността при постигнати успехи (напр. награди, рекорден брой посетители) – това подобрява отношенията и укрепва дългосрочния съюз.

Следвайки тези препоръки, частният сектор ще може по-добре да управлява рисковете и отговорностите в партньорството, като същевременно максимизира ползите – както за себе си, така и за обществото. **Публично-частното партньорство трябва да се възприема от бизнеса като взаимен процес, а не като игра с нулев резултат** – когато дестинацията просперира, просперира и бизнесът, и обратното.

Заклучение

Публично-частните партньорства, насочени към големи обществени ползи, представляват един от най-ефективните подходи за постигане на устойчиво развитие в туристическия сектор. В този доклад бяха разгледани основните етапи на реализиране на устойчиво публично партньорство – от планирането и включването на заинтересованите страни, през оценката на въздействието и оформянето на самото партньорство, до неговото управление и мониторинг. Практическите примери от Европа и България демонстрират, че когато публичният и частният сектор обединят усилия, **резултатите надминават значително това, което всяка страна би постигнала поотделно**. От

TOURBO

възродения дух и икономика на Златоград, през подобреното обслужване на туристите в германските национални паркове, до иновативните маркетингови кампании за България в чужбина – навсякъде виждаме конкретни ползи за обществото, реализирани чрез устойчивия партньорски модел.

За България развитието на устойчивото публично партньорство в туризма е не просто желателно, а необходимо. Секторът на туризма е от ключово значение за икономиката и имиджа на страната, а традиционният модел на отделни действия на държавата и бизнеса вече не е достатъчен, за да се посрещнат предизвикателствата на 21-ви век. **Климатичните промени, цифровизацията, променящите се изисквания на туристите и конкуренцията от други дестинации изискват координиран, иновативен и устойчив подход**, какъвто публично-частните партньорства могат да осигурят. В същото време, България има уникална възможност да използва наличните европейски средства и натрупания международен опит, за да избегне грешки и да ускори внедряването на работещи модели.

От анализа стана ясно, че за успешното реализиране на GGPP трябва да се преодолеят някои бариери – институционални, финансови, комуникационни. Това е напълно постижимо при наличието на политическа воля, бизнес инициативност и активна гражданска подкрепа. **Препоръките** към публичния сектор включват подобряване на политиките, капацитета и прозрачността, а към частния – поемане на своята социална отговорност, иновативност и дългосрочен ангажимент. Ако тези препоръки се приложат, вероятността за успех значително нараства.

В заключение, **съвместната работа между публичния и частния сектор е решаваща за устойчивото развитие на туризма в България и Европа**. Това не е просто теоретичен постулат, а извод, подкрепен от реални истории на успех.

Публично-частните партньорства, насочени към големи обществени ползи, съчетават най-доброто от два свята – обществената отговорност и частната инициативност – и по този начин създават синергия, която движи напред и икономиката, и обществото като цяло. Отговорността е в ръцете на ръководителите в държавната администрация, местната власт и бизнеса да приложат наученото, да поемат пресметнати рискове и да изградят мостове на сътрудничество.

TOURBO

Потенциалните дивиденди са значителни: един по-конкурентоспособен, разнообразен и устойчив туристически сектор, който едновременно генерира просперитет и запазва богатството на България за бъдещите поколения. С общи усилия и визия, **моделът „устойчиво публично партньорство“ може да се превърне от добра практика в стандартен подход** за развитие на туризма, носещ ползи както за гостите на страната, така и за нейното общество.