



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
МИНИСТЕРСТВО НА ТУРИЗМА

Приложение 4

**Анализ на актуални разработки и планови
документи с отношение към териториалното
развитие на туризма**

София, 2015 г.

Съдържание

АНАЛИЗ НА АКТУАЛНИ РАЗРАБОТКИ И ПЛАНОВИ ДОКУМЕНТИ С ОТНОШЕНИЕ КЪМ ТЕРИТОРИАЛНОТО РАЗВИТИЕ НА ТУРИЗМА.....	3
<i>СОЦИАЛНО ИКОНОМИЧЕСКИ АНАЛИЗ ЗА НУЖДИТЕ НА ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА „РЕГИОНАЛНО РАЗВИТИЕ”, 2012-2013 г. ..</i>	<i>3</i>
<i>ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА „РЕГИОНАЛНО РАЗВИТИЕ”(ОПРР) 2007-2013г.....</i>	<i>3</i>
<i>ПРОГРАМА ЗА РАЗВИТИЕ НА СЕЛСКИТЕ РАЙОНИ 2007-2013 г. - МЕРКИ ПО ОС 3</i>	<i>5</i>
<i>ПРОГРАМИ ЗА ТЕРИТОРИАЛНО СЪТРУДНИЧЕСТВО 2007-2013.....</i>	<i>5</i>
<i>ОП „РЕГИОНИ В РАСТЕЖ” 2014-2020 и ПРОГРАМА ЗА РАЗВИТИЕ НА СЕЛСКИТЕ РАЙОНИ 2014-2020 г.</i>	<i>5</i>
<i>ТУРИЗМЪТ В ПЛАНОВИТЕ ДОКУМЕНТИ ПО ЗАКОНА ЗА РЕГИОНАЛНО РАЗВИТИЕ ЗА ПЕРИОДА 2014-2020</i>	<i>6</i>
ВЪЗМОЖНОСТИ ЗА ОБВЪРЗВАНЕ НА ТУРИСТИЧЕСКОТО РАЙОНИРАНЕ С ОЧАКВАНИ ПРОМЕНИ В ОБХВАТА НА РАЙОНИТЕ ОТ НИВО 2.....	7
ИЗПОЛЗВАНИ ИЗТОЧНИЦИ:	9

Анализ на актуални разработки и планови документи с отношение към териториалното развитие на туризма

Социално икономически анализ за нуждите на Оперативна програма „Регионално развитие”, 2012-2013 г.

В доклада „Обща характеристика и сравнителен анализ на българските райони¹” към проект „Разработване на социално-икономически анализ за нуждите на Оперативна програма Регионално развитие за периода 2014-2020”, туризмът е разгледан в два аспекта. Първият касае макроикономическия национален контекст и условията за развитие на отрасъла, без да се прави никаква териториална диференциация. Вторият аспект е регионален профил по традиционни показатели за туристическия сектор. Освен междурегионалните, анализът разкрива и вътрешнорегионалните различия в развитието на туризма. Основният извод от този анализ е, че въз основа на праговите критерии на Birkenhauer (над 100 хил. нощувки) и на базата на данни от 2009 г., в България на практика има само 20 общини, които могат да бъдат наречени „туристически”².

В пълния доклад към посочения проект (501 стр.), коментираният 2 аспект са развити в по-голяма подробност при основна тема „междурегионални различия”. Темата „туристическо райониране” не се засяга.

Социално-икономическият анализ не е релевантен към туристическото райониране. По същество, той представлява анализ на междурегионалните различия по статистически показатели.

Оперативна програма „Регионално развитие”(ОПРР) 2007-2013г.

Туризмът присъства като традиционна тема както в аналитичната, така и в плановата част на ОПРР 2007-2013 г. Анализът разкрива актуалните характеристики и тенденции (към 2007 г.) в развитието на сектора, както и стимулиращото му въздействие върху местните икономики. Регистрира се и тогавашното състояние на институционалната рамка на туризма, включително и туристическите организации с техните разновидности. Териториални срезове не се правят. Темата „туристическо райониране” не е коментирана.

Туризмът е един от приоритетите в ОПРР 2007-2013 г.: „Приоритетна ос 3: Устойчиво развитие на туризма”. В мотивацията на приоритетната ос се изтъква наличието на неоползотворен потенциал за алтернативни форми на туризъм и продължаващия териториален дисбаланс в развитието му. В проблемната картина се констатира, че „вътрешните части на страната са слабо популярни като *туристически дестинации*”.

¹ Визират се районите от ниво 2

² Това са: Велинград, Бургас, Чепеларе, Сандански, Поморие, Стара Загора, Хисаря, Смолян, Русе, Велико Търново, Павел баня, Созопол, Приморско, Самоков, Банско, Пловдив, Несебър, Варна, Столична община и Балчик.

Същевременно, развитите туристически локализации изпитват трудности с диверсификацията на продукта, разширяването на пазарните сегменти, осигуряването на по-големи печалби, удължаване на сезона и повишаване степента на заетост на легловата база. Проблемната картина се допълва от раздробената и некоординирана реклама. Споменава се понятието „регионален продукт“ и „регион“, но не става ясен териториалния им обхват (район от ниво 2, област или друг).

Целта на оста е да подпомогне разширяването на териториалния обхват на туризма, както и ползите от него. Акцентът е върху устойчивото развитие на туризма въз основа на продуктово и пазарно разнообразие и равномерно използване на туристическия потенциал. Наред с доизграждане на туристическа инфраструктура и нови туристически атракции, оста подкрепя „разширяване и подобряване маркетинга на туристическите дестинации“, но териториалният им обхват не е коментиран.

Туристическата ос на ОПРР намира мотивация и в Националната стратегия за регионално развитие, т.е. туризмът се припознава като инструмент на регионалната политика, допринасящ за балансирано развитие на районите от ниво 2, областите и общините. Туризмът е не само средство за “опазване и валоризация на природното и културното наследство”, но и средство за “укрепване на връзките между градовете и районите и засилване на социално-икономическото сближаване”.

Стратегическата част на програмата съдържа ясна секторна цел: „Повишаване на регионалния туристически потенциал за развитие и маркетинг на устойчиви и разнообразни, специфични за региона туристически продукти”. Плановата част конкретизира средството за постигане на тази цел - Операция 3.2. „Развитие на регионалния туристически продукт и маркетинг на дестинациите”³. Няколко от целите отново съдържат заявки за териториални измерения на туризма, но без да се дефинира обхвата им:

- Необходимост от повече информация за туристическия потенциал и предлагане на българските туристически райони и зони
- Необходимост от логичен и съгласуван регионален подход
- Необходимост да се използва съществуващият капацитет и да се разширят и укрепят туристическите организации на основата на партньорство (особено регионалните)
- Необходимост да се подобри планирането и научната основа на политиката за регионално и местно туристическо развитие и маркетинг, както и да се създаде стабилна регионална база за ефективно участие на международните пазари;

В ОПРР 2007-2013 са използвани множество понятия за териториални измерения на туризма, но без ясно дефиниран обхват: „регион“, „регионален продукт“ „регионален маркетинг“, „регионална идентичност“, регионални организации“, „туристическа дестинация“ и дори „туристически регион“. ОПРР съдържа заявка за регионален подход в туризма, но не и туристическо райониране. Затова този документ е само допълнителен аргумент за създаването му, но не и фактор за съобразяване с някакви зададени параметри.

³ От прилагането на тази операция са породени 42 териториални общности от групи общини, разгледани в следващия раздел.

Програма за развитие на селските райони 2007-2013 г. - мерки по Ос 3

Една от мерките по Ос 3 („Разнообразяване към неземеделски дейности“) съдържа компонент за „насърчаване на развитието на *интегриран туризъм в селските райони*“. Допустими са 231 общини в селските райони. Осигурява се финансиране за развитие на селски туризъм (вкл. настанителна база, атракции, хоби, занаяти). В териториални проекции, мярката е дисперсна и не претендира за териториална цялост на туристическото предлагане.

ПРСР не третира туристическото райониране. Програмата се намесва пряко в разширяването на териториалния обхват на туристическото предлагане. На практика, ОПРР и ПРСР заедно покриват цялата територия на страната.

Програми за териториално сътрудничество 2007-2013

Европейското териториално сътрудничество, финансирано от Европейския фонд за регионално развитие (ЕФРР), е предназначено да подкрепя хармоничната и балансирана интеграция на територията на ЕС чрез подпомагане на сътрудничеството в области, които са от значение за общността на *трансгранично, транснационално и междурегионално равнище*.

Само трансграничните програми имат потенциал да се намесят в туристическото райониране на страната:

- Програми за трансгранично сътрудничество по вътрешните граници на Европейския съюз: България - Гърция и България - Румъния;
- Програми за трансгранично сътрудничество по външните граници на Европейския съюз: България - Турция, България - Република Македония, България - Сърбия.

Сред областите на сътрудничество е и туризмът, наред с културен обмен и трансгранична търговия. Избраните проекти по тези програми са насочени към интегрирано териториално развитие чрез широко партньорство. Териториалните единици „транс-гранична зона“ обикновено са групи области (NUTS 3), тангиращи от двете страни на съответна граница. Този териториален критерий не е заложен нито в нормативната рамка, нито в досегашните практически опити за туристическо райониране в България.

Програмите за транс-гранично сътрудничество нямат пряко отношение към туристическото райониране, но могат да бъдат вторичен източник на аргументи при необходимост от прецизиране на колебливи граници на туристическите райони.

ОП „Региони в растеж“ 2014-2020 и Програма за развитие на селските райони 2014-2020 г.

Подобно на аналозите им от предходния планов период, тези 2 програми съдържат и мерки в подкрепа на туристическото развитие⁴, като предвижданите интервенции са

⁴ За разлика от предходната програма, сега туризмът не е в самостоятелна ос на ПРСР, а е включен към финансируемите дейности в Ос „Лидер“.

сходни с тези от предходния период. Както старите програми, така и новите реализират пространственото си разграничаване чрез общността на селските общини (231 бр.) и останалите. Тези пространствени общности не формират компактни територии, а дисперсна мрежа, отразяваща йерархията и структурата на селищната мрежа.

Подобно на предходните, ОПРР и ПРСР за новия планов период не третират туристическото райониране. Териториалните измерения на тези програми се изразяват в делимитиране на националната територия на „общини от първо до трето ниво“ (градски общини) и „общини от четвърто и пето ниво“ (селски общини). Тези общности са мозаечно разположени територии и не носят никакви аргументи за дефиниране на граници на туристически райони.

Туризмът в плановите документи по Закона за регионално развитие за периода 2014-2020

За изчерпателност на темата, представяме и кратък секторен преглед на плановите документи по ЗРР – регионални планове, областни стратегии и общински планове за развитие за периода 2014-2020 г. Водещият документ в регионалния закон - „Национална концепция за пространствено развитие 2013-2025“ не е коментиран тук, заради отделното му третиране като потенциален фактор за туристическо райониране в следващия раздел „естествено формирали се пространствени туристически образувания“.

Туризмът присъства във всички аналитични и стратегически части на шестте регионални плана за развитие на районите от ниво 2 през периода 2014 – 2020 г. Пледира се за „регионални туристически продукти“ и „регионален маркетинг“ с разбирането, че териториалният обхват е този на статистическите териториални единици NUTS 2. Препотвърждава се тезата от всички предходни анализи, че районите от ниво 2 не са устойчиви териториални общности, а конюнктурни групи от съседни области – статистически единици, подчинени на единствен критерий за минимална демографска маса.

Туризмът е структурна част и в областните стратегии за развитие (ОСР). Подобно на горните планове, и ОСР пледират за «регионални» туристически продукти и маркетинг. Тук понятието «регионален» се свързва с друг обхват – този на съответната област. Тази териториална общност е по-стабилна в сравнение с NUTS 2, но е също толкова изпразнена от съдържание - както по отношение на развитието и управлението на туризма, така и на другите функции и дейности. Областта не разполага с управляеми от нея ресурси и затова не влияе пряко на желаното развитие. Ползата от областните стратегии може да се търси само в насочващи функции за планирането в съставните общини. Посочените характеристики изключват областта като териториална единица, с чиято цялост трябва да се съобразява туристическото райониране.

Третото ниво на планиране е това на общините. Тук планирането и ресурсното осигуряване се срещат в една плоскост и водят до реализация. Тази схема работи и за туризма. В повечето общински планове за развитие (ОПР), заложените мерки и проекти не излизат от границите на общината, но в някои се среща и понятието «регионален» туристически продукт и маркетинг. И в тези случаи териториалният обхват на «регионален» е различен – този на няколко съседни общини. По повод

схемата на ОПРР 2007-2013 г. „Развитие на регионалния туристически продукт и маркетинг на дестинациите“, са формирани проектни сдружения от общини, олицетворяващи специфичното понятие за «регионален». Оценката за потенциалната роля на тези общности в туристическото райониране е дадена в следващия раздел. Що се отнася до териториалната цялост на общините при районирането, тя е защитена не само от Закона, но и от здравата логика на съществуването на самоуправляващата се административно-териториална единица.

Териториалните единици „общини“ са със защитена и доказана цялост при туристическото райониране. Обектите на горните 2 нива в стратегическото планиране по ЗРР – областите и особено районите от ниво 2, не са основателен фактор на туристическото райониране и то не следва на всяка цена да се съобразява с тяхната цялост.

Възможности за обвързване на туристическото райониране с очаквани промени в обхвата на районите от ниво 2

Тази възможност следва да се проучи, като се има предвид, че бъдещи промени в обхвата и границите на районите от ниво 2 са напълно възможни и очаквани, с оглед критериите на Евростат за районите NUTS2. Във връзка с тази предстояща необходимост МРРБ дори възложи задача за “Извършване на анализ за състоянието и тенденциите за промени в обхвата на районите от ниво 1, 2 и 3 в България, в контекста на общата класификация на териториалните единици за статистически цели в ЕС”. Изпълнителят на тази задача посочи възможни варианти за обхват и граници на районите от ниво 2. С тези варианти се предлагат 4 или 5 бъдещи района от ниво 2 за разлика от действащите сега 6 района.

В контекста на тези възможни промени в броя и обхвата районите от ниво 2 е подходящо да разгледаме и туристическото райониране. Не става въпрос за превръщането на районите от ниво 2 в туристически райони, а за включване, за вписване на туристическите райони в рамките на районите от ниво 2, макар че това не е включено като изрично изискване за определяне на туристическите райони.

Определените 7 или 8 туристически района в районирането за целите на брандинга (МИЕТ, 2013), както и предложените по нататък в тази разработка райони, могат да се впишат с малки промени по техните спорни периферни части в една от схемите на възможните бъдещи райони от ниво 2 по следния начин (Табл. 1):

Табл. 1 Съответствие между потенциални райони от ниво 2 и туристическите райони

Район от ниво 2	Области	Туристически райони
Северен район	Видин, Монтана, Враца, Плевен, Ловеч, Габрово, Велико Търново, Русе, Силистра, Търговище	Дунавски и Старопланински
Източен район	Добрич, Варна, Шумен, Бургас, Ямбол, Сливен	Северен и Южен Черноморски
Южен район	Стара Загора, Хасково, Кържали, Смолян, Пловдив, Пазарджик	Тракийски и Родопски
Западен район	Гр. София, Софийска, Перник, Кюстендил, Благоевград	Софийски и Рило-Пирински

При тази схема границите на туристическите райони са съобразени на повече места и с областните граници – цели области попадат в туристически райони. В четири от туристическите райони попадат цели области: в Северен Черноморски район попадат три цели области Добрич, Варна, Шумен; в Южен Черноморски район попадат три цели области Бургас, Ямбол, Сливен; в Софийски (Витошко-Осоговски)

район попадат четири цели области гр. София, Софийски, Перник, Кюстендил; в Рило-Пирински район попада една цяла област - Благоевград. В другите четири туристически райони не попадат цели области. Районите Дунавски и Старопланински си разделят общини от областите в Северна България; районите Тракийски и Родопски си разделят общини от областите на Южна България.

При тази схема Регионалните туристически организации попадат по-цялостни в границите на туристическите райони и на районите от ниво 2. Регионално сдружение за развитие на туризма "Северозападен Балкан" попада изцяло в Старопланинския район. "Регионално туристическа асоциация "Стара планина" попада с 8 от 10-те си общини в Старопланинския район, като общините Казанлък и Павел баня се отделят към Тракийския район. Асоциацията на дунавските общини "Дунав" попада изцяло в Дунавския район. Сдружение "Култура и туризъм на Българския Североизток" се разделя като по-голямата част от общините са в Северен Черноморски район, а по-малката част – в Дунавския район. Бургаска регионална туристическа асоциация както и Алианс на туризма в Югоизточния район и Ямболска регионална туристическа асоциация попадат изцяло в Южен Черноморски район. Регионална асоциация за туризъм – Стара Загора попада изцяло в Тракийския район. Регионална туристическа асоциация "Родопи" попада изцяло в Родопския район. Пирински туристически форум попада изцяло в Рило-Пиринския район.

При тази схема групите общини с одобрени общи проекти по операция 3.2 на ОПРР се запазват без разкъсване в отделни райони със следните много малки изключения: община Годеч се отделя от Вършец и Берковица; община Тетевен се отделя от Етрополе и Правец; община Нова Загора се отделя от Стара Загора и Раднево; община Любимец се отделя от Маджарово и Ивайловград; община Велинград се отделя от Белово и Якоруда.

При тази схема се разширява обхватът на Черноморските туристически райони с включване на по-обширен хинтерланд, което съответства на тежненята на общините от този хинтерланд да принадлежат към крайбрежието, напр. Шумен, Котел и др.

Различията на тази схема с районирането за «брандинг» са в периферните части на районите като: Област Шумен преминава от Дунавски туристически район към Северен Черноморски район, а Областите Ямбол и Сливен преминават от Тракийски туристически район към Южен Черноморски район. Заедно с това общините Шумен, Велики Преслав, Върбица и Смядово от Старопланински туристически район преминават в северен черноморски район; общините Котел, Сливен и Твърдица от старопланински туристически район преминават в Южен Черноморски район; общините Николаево, Мъглиж, Карлово и Сопот от Старопланински туристически район преминават в Тракийски район; община Етрополе от Старопланински туристически район преминава в Софийски (Витошко-Осоговски) район.

Вписването на туристическите райони в районите от ниво 2 при едно по-радикално разсъждение може да ни насочи към определяне на географско-етнографски имена на районите от ниво 2, например:

Северен район от ниво 2 = "Дунавско-Старопланински район" ("Дунавска България")

Източен район от ниво 2 = "Черноморски район" ("Черноморска България")

Южен район от ниво 2 = "Тракийско-Родопски район" ("Тракийска България")

Западен район от ниво 2 = "Рило-Пирински район" ("Рило-Пиринска България")

Използвани източници:

1. Анализ на състоянието и тенденциите за промени в обхвата на районите от ниво 1, 2 и 3 в България, в контекста на общата класификация на териториалните единици за статистически цели в ЕС.
2. Закон за туризма. Обн., ДВ, бр. 30 от 26.03.2013 г.
3. Закон за регионалното развитие. Обн. ДВ бр. 50 от 30. 05. 2008 г.
4. Национална концепция за пространствено развитие 2013-2025.
5. Обща характеристика и сравнителен анализ на българските райони - доклад към проект „Разработване на социално-икономически анализ за нуждите на Оперативна програма Регионално развитие за периода 2014-2020“.
6. Обща характеристика и сравнителен анализ на българските райони. Доклад към проект „Разработване на социално-икономически анализ за нуждите на Оперативна програма Регионално развитие за периода 2014-2020“
7. Оперативна програма „Региони в растеж“ 2014-2020.
8. Оперативна програма «Регионално развитие» 2007-2013.
9. Програма за развитие на селските райони 2007-2013.
10. Програма за развитие на селските райони 2014-2020.
11. Програми за териториално сътрудничество 2007-2013
12. Национална стратегия за устойчиво развитие на туризма в България 2009-2013. С., 2009.
13. Национална стратегия за устойчиво развитие на туризма в Република България 2014-2030.
14. Стратегия за бранд „България“. Разработване на стратегия за бранд „България“, продуктови и регионални брандове и интегриран бранд мениджмънт, „Обединение за бранд „България“. ОПРР, Схема за безвъзмездна финансова помощ BG 161PO001/3.3-01/2008 „Подкрепа за ефективен национален маркетинг на туристическия продукт и подобряване на информационното обслужване“ по договор № BG161PO001/3.3-01/2008/001-08 за проект „Разработване на стратегия за бранд България и въвеждане на практика на интегриран и последователен бранд мениджмънт“, МИЕТ, 2013.