**М О Т И В И**

**към проект на Закон за изменение и допълнение на закона за туризма**

С предложения проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за туризма (ЗИД на ЗТ) се предлагат промени в националното законодателство, които са свързани с транспонираната в него хармонизирана обезпечителната схема за защита на потребителите за случаите на несъстоятелност на организатори на пакетни туристически услуги (туроператори) по ***Директива (ЕС) 2015/2302 на Европейския парламент и на Съвета от 25 ноември 2015 година относно пакетните туристически пътувания и свързаните пътнически услуги (****Директивата****)***.

Предлаганите промени произтичат от проведените проучвания и анализи във връзка с прилагането на хармонизираната защита по директивата - както на Съюзно ниво, по отношение на държавите-членки, така и на национално ниво в Република България.

По силата на в т.нар. *New Consumer Agenda*[[1]](#footnote-1) на Европейската комисия от 2020г., на Съюзно ниво беше проведен задълбочно изследване дали и доколко настоящата хармонизирана регулаторна рамка относно пакетните туристически пътувания е напълно в състояние да гарантира стабилна и всеобхватна защита на потребителите - в т.ч. по отношение на защитата при несъстоятелност на туристически оператори/организатори, регламентирана в посочената директива.

Въз основа на проведения от ЕК анализ на степента, в която *Директивата* е и остава адекватна на заложените относно нея цели и задачи, беше изготвен и съответно публикуван *Доклад на ЕК,* **[[2]](#footnote-2)** който показа, че макар и в различна степен, в държавите-членки общо взето съществуват проблеми във връзка липсата на съответствие с хармонизиращите разпоредби на Директивата, в това число и най-вече за обезпечаване на потребителска защита при несъстоятелност на туристически организатори.

През последните години и на основата на натрупания опит в периода на прилагането на националните разпоредби, чрез които е транспонирана Директивата в българското законодателство, такъв анализ беше проведен и на национално ниво в Република България - под егидата на Министерството на туризма и с участието на заинтересовани лица и организации от различните икономически сектори, имащи отношение към различни аспекти на прилагането на националната защита на потребителите срещу несъстоятелност на туроператори, гарантирана от разпоредбите на директивата и установена на национално ниво чрез промените в Закона за туризма от 2018г.

В хода на така проведеният анализ бяха идентифицирани редица проблеми в актуалната национална схема на защита на потребителите на туристически услуги за случаите на несъстоятелност на български туристически организатори, като същата основателно беше оценена като недостатъчно подходяща, непропорционална и недостатъчно ефективна, по смисъла на Съюзните хармонизиращи разпоредби.

В тази връзка и с оглед адресирането на идентифицираните в хода на посочения анализ проблеми, Министерството на туризма инициира и осъществи разработването на идейна концепция - обобщен идеен дизайн на нова национална обезпечителна схема срещу несъстоятелност на туроператори, включваща задължителен Гаранционен фонд, в комбинация с други възможни и подходящи обезпечения в системата на хармонизирани национални гаранции по *Директива (ЕС) 2015/2302 относно пакетните туристически пътувания и свързаните пътнически услуги*. Същата беше подложена на дискусии и в края на предходната година беше принципно приета от заинтересованите браншови организации на туроператорите, макар и с някои уговорки.

Настоящият проект за изменение и допълнение на Закона за туризма е съобразен с посочената идейна концепция и предвижда надграждане на съществуващия досега режим на обезпечения за потребителите на туроператорски услуги, чрез изграждането на нова цялостна обезпечителна система, включваща задължителен Туристически гаранционен фонд (ТГФ), чрез който да се допълни и да се обезпечи допълнително националната защита за потребителите на пакетни туроператорски услуги срещу несъстоятелност на туристически организатори/туроператори.

Със законопроекта се предлага тази нова националната обезпечителната схема да бъде изградена под дискрецията на МТ като водещ административен орган в сферата на туризма и да се основава на системната концепция за тристълбова защита – превантивна (І ви стълб), външни обезпечения (ІІ стълб) и вътрешносистемно обезпечение чрез гаранционен фонд (ІІІ стълб) - с оглед диверсификация на обезпечителните механизми и с цел преодоляването както на идентифицираните на национално ниво проблеми, така и на някои усложнения, произтичащи от хармонизиращите разпоредби на самата Директивата, които създават немалко затруднения за гарантирането на тяхното изпълнение чрез национални нормативни механизми, при тяхното транспониране.

Концепцията за въвеждането, респективно за едновременното нормативно съществуване на три гаранционни инструмента – гаранционен фонд, застраховки и банкови гаранции, с възможности за комбинации между тях - е продиктувана от идентифицираната необходимост и безспорна полезност на диверсификацията на риска в системата, което ще създаде възможност същият да бъде допълнително разпределен, вместо с него да бъде натоварен изцяло нововъвеждания Гаранционен фонд. Това допълнително разпределение на риска в системата между различни обезпечителни инструменти и осигуряващи ги институции ще осигури плавен и относително спокоен преход към новата национална обезпечителна схема, без неоправдано да създава прекомерен риск за Гаранционния фонд, което ще е нежелателно и може да застраши стабилността му, особено през първите години на неговото съществуване, докато се натрупа необходимият гаранционен капитал.

С оглед гарантираното натрупване на капитал, в законодателното предложение е предвидено, че в съответствие с преценка за рисковете, нуждите и икономическата обстановка и на базата на актюерски анализ на текуща база ще се определят допустимите съотношения на обезпечаването на релевантния оборот чрез различните инструменти, като винаги някаква конкретно определена част от релевантния оборот ще следва да се обезпечава с вноски във фонда – съобразно нуждите и при преценка по методика, развита в подзаконов нормативен акт.

С оглед различните видове гаранции, както по функционални характеристики, така и по вид, законопроектът предвижда новата гаранционна схема да включва три стълба на защита – първи превантивен и втори и трети обезпечителни, включващи различните видове гаранционни правни институти и инструменти.

**Първият стълб на защитата** е предназначен, според законодателното предложение, да обезпечи гаранциите срещу несъстоятелност на туристически организатори (туроператори или ТО) на предварително и профилактично ниво, каквато понастоящем почти няма.

В тази връзка се предвижда нормативното въвеждане на текущи изисквания за добро управление на туроператорите, както и на някои капиталови и други изисквания към дейността, свързани с осигуряването на платежоспособност и финансова стабилност на предварително и текущо ниво, с оглед правилното и законосъобразно развитие на правоотношенията с потребителите на финансови услуги в нормалната среда на финансово стабилно и действащо предприятие, без да се налага да се достига до гаранциите по обезпечителната схема, създадени за обезпечаване на неблагоприятно развитие на тези правоотношения, в т.ч. ликвидни проблеми, неплатежоспособност и други.

Предвижда се и разширяване на възможностите за адекватен последващ и текущ интензивен административен контрол за ефективното изпълнението на изискванията за добро управление, капиталова адекватност, платежоспособност и др. - чрез въвеждането на подходящи изисквания и адекватно работещи целеви механизми за обмен на справки и данни, свързани с текущия контрол върху изпълнението на тези изисквания, който ще бъде осъществяван чрез ГФ, като трети стълб на обезпечителната схема и под административната дискреция на МТ, в т.ч. по отношение на контрола и гаранциите за достоверност на данните и тяхното представяне в срок.

Предвижда се въвеждане на изисквания за отчетност и механизми за обмен на релевантна информация и данни между туроператорите и фонда (респ. фонда и другите гаранти в схемата) относно базата на дължимата защита, в т.ч. чрез текущо подаване на подходящи данни и справки – с оглед както превантивния контрол, така и с оглед определяне и административен контрол на базата на защитата, както и за актуализацията на нивата на защита, в съответствие с хармонизиращите изисквания на директивата относно „достатъчността“.

С оглед таргетирането на защитата и на произтичащите и/или свързани с нея изисквания спрямо съответната целева група стопански субекти, се предвижда нормативното отделяне в самостоятелен сегмент на туроператорите, респективно на регистрационните и превантивни начални и текущи изисквания спрямо тях.

Като сегментирани изисквания към туроператорите се предвиждат някои нови ограничения в правно-организационната форма на стопанския субект, изискване за минимален капитал, както и ограничения в предмета му на дейност само до туроператорска дейност и/или дейност като туристически агент.

Макар да не е панацея, изискването за минимален капитал е общоприето като предварителна гаранция за сериозност и ангажимент, а ограниченията в предмета на дейност (и дейността, фактически) биха редуцирали риска от смесването на дейности, при което евентуални неблагоприятни развития по отношение на друга извършвана от туроператора дейност биха могли да се отразят негативно на туроператорската му такава и да допринесат за неликвидността му (неплатежоспособност или свръхзадълженост и оттам несъстоятелност). Логично, това би се отразило и на потребителите, доколкото по причини, произтичащи от друга търговска дейност, съответният търговец-туроператор би могъл да не бъде в състояние да изпълни задълженията си спрямо тях. по отношение на дейността му като туристически организатор и спрямо потребителите на туристически пакети.

Предвижда се въвеждането на пропорционални допълнителни изисквания за добро управление и платежоспособност, с регламентирана възможност (законова делегация) за доуреждането им на подзаконово ниво с наредба на министъра на туризма.

Прецизират се и се доуреждат правилата относно дейността на туристически организатори от други държави-членки в страната, при условията на правото на установяване или на свободата на предоставяне на услуги.

Предвижда се промяна по отношение на някои остарели механизми и удостоверявания, като идеята е да се изведе именно регистърът като **водещ, публично достъпен и винаги актуален в реално време** източник на данни и информация за регистрираните в регистъра лица. Прецизират се и някои други изисквания и процедури, в съответствие с идентифицираната при анализа необходимост за това.

Като задължителни условия за започване и извършване на дейността по организиране продажба и осъществяване на туристически пакети се извеждат изпълнението на задълженията за начално и текущо подаване на справките и документите, изискуеми по този закон и актовете по неговото прилагане, с оглед определяне на дължимите вноски и обезпечения на дължимата към потребителите защита срещу несъстоятелност на туроператори, както и началното и текущо изпълнение на изискванията за внасяне на дължимите вноски в туристическия гаранционен фонд и за осигуряване без прекъсване на изискуемите и допустими външни обезпечения към потребителите на туристически услуги - в съответствие със закона и с актовете по неговото прилагане.

Фактическата начална и текуща липса на неплатежоспособност или свръхзадълженост се въвеждат като условие за регистрация и впоследствие за извършване на дейността, като се въвеждат и небходимите механизми за установяване на такива състояния, чрез съответните правомощия за контрол и извършване на проверки от страна на съответно регламентирани органи и структури, в това число Министъра на туризма и въвеждания в системата от гаранции Туристически гаранционен фонд.

Предвижда се задължения за текуща разполагаемост с имущество, което да е достатъчно, за да покрие задълженията на туроператора, както и за поддържане на платежоспособност и постоянна ликвидност – съответно, задължение да не се спират плащанията и туроператорите текущо да са в състояние текущо да изпълняват своите изискуеми парични задължения.

Тази уредба свързва критериите за неплатежоспособност и свръхзадълженост с уредбата по тези теми на търговския закон, като въвежда като изискване спазването на същите критерии, за да не се получава ненужно терминологично или друго фрагментиране на уредбата, което би могло да стане източник на неясноти и/или спорове.

Предвижда се да се допусне регламентирането с наредба на допълнителни изисквания за ликвидност и за ограничаване на задължеността на туроператори, за да може да се реагира адекватно на икономическите условия в системата и евентуалните промени в тях. В тази връзка се предвижда и въвеждането на методика и критерии за определяне на съответствието с тези изискванията, ако и когато такива са били уредени с наредба – с оглед осигуряването на прозрачност и гаранции по отношение пропорционалността на допълнително въвежданите изисквания, както и на единното им и безпротиворечиво прилагане съобразно Методиката, при еднакви критерии.

По изключение и в съответствие с директивата се допуска в наредба да бъдат регламентирани особени и/или специални условия за определянето на вноските на относително на по-малки или извършващи специфична туроператорска дейност търговци – под условия на нормативно уредени ясни, пропорционални и прозрачни критерии за това и при гарантиране на същото ниво на защита по отношение на потребителите.

Доразвиват се и други конкретни изисквания към дейността, в това число, но не само относно поддъжането на „гореща линия“ за връзка с туроператора, което да позволи на пътуващия турист да осъществи и поддържа бърза и ефикасна спешна, удобна, незабавна и постоянно достъпна комуникация с туроператора, за да потърси и получи съдействие при затруднение и/или при проблем по изпълнение на договора за пакетни туристически услуги.

С оглед предоставянето на необходимите и изискуеми справки и данни и най-вече с оглед осигуряването на възможност за проверки и контрол за достоверността на предоставените релевантни данни, се предвижда задължение за туроператорите да водят разделно счетоводство за договорите за продажба и изпълнение на туристически пакети, като ги осчетоводяват и отчитат отделно от всяка друга своя стопанска дейност.

Всъщност, чрез описания първи стълб се цели осигуряването на минимално необходимите превантивни гаранции в системата, както и пропорционално да се да гарантира чрез тях едно минимално ниво на доброто управление – с оглед както годността на туроператора да осъществява дейността и финансовата му стабилност, така и с оглед гарантирането на възможностите му да изпълнява в цялост задълженията си към потребителите, в това число изискванията за осигуряване и поддържане на дължимите към тях обезпечения, в съответния размер и в изискуемите срокове.

**Вторият стълб на защитата** се предвижда да включва допустими външни обезпечения срещу несъстоятелност на туристически организатори, в това число застраховки и/или банкови гаранции.

По отношение на банковите гаранции се предвижда регламентирането им като ново и допълнително обезпечение - при съответните условия, произтичащи от техните особености като правен и обезпечителен институт.

Предвижда се също досега съществуващите като единствено обезпечение застраховки да останат като допустим вариант, но уредбата им да бъде съществено променена - с оглед доказаната необходимост от преодоляването намножество идентифицирани проблеми в тяхната досегашна регламентация, за което застрахователите и туроператорите отдавна и аргументирано настояват. Предвижда се и промяна в наименованието на тези застраховки, доколкото в актуалната досегашна уредба те неправилно са наречени „*отговорности*“, независимо, че съдържанието им реално е съвсем друго.

Настоящите наименования на застраховките противостоят на тяхното съдържание и въвеждат в заблуждение потребителите на туроператорски услуги, като създават у тях впечатление, че застраховките покриват всички хипотези на отговорност на туроператорите във връзка с осъществяваната от тях дейност, което не е така. В тази връзка е важно наименованието да се промени така, че да има яснота, че се касае за специфичен вид **застраховки за финансови рискове**. Този въпрос се решава с въведеното в проектозакона наименование „***Гаранция за потребителите на туроператорски услуги при несъстоятелност на туроператор***", което семантично прецизира вида на защитата и няма потенциал да генерира неоправдани очаквания, доколкото от самото наименование става ясно какво е основното условие на тази защита.

В тази връзка се предвижда ясното, прецизно и правилно нормативно дефиниране на покритието по застраховките, както и на предпоставките за задействане на това покритие, при възникването на съответни обстоятелства; нормативното осигуряване на възможности за достоверно определяне на релевантната база (*обороти от пакетни/ свързани услуги*), с оглед началното определяне на застрахователните суми, сключването на застрахователните договори и актуализацията на защитата при повишен риск, в т.ч. при текущо увеличение на продажбите; отпадането на редицата несвойствени задължения на застрахователите, включени в актуалната уредба на застраховката, в т.ч. за осъществяване на редица неприсъщи действия и/или дейности (*поемат се от ТГФ, а разходите подлежат на възстановяване от застраховките или от ТО, при съответните условия и предпоставки*); въвеждането на регламентирана възможност за суброгация на ТГФ в правата на потребителя спрямо застрахователите, ако и когато туристическият организатор се е оказал неплатежоспособен и спрямо него е било открито производство по несъстоятелност; изключването от покритието (*в т.ч. това на ТГФ като гарантиращ орган*) на „*изключително далечните рискове*“, по смисъла на съображение 40 от Директивата (*мащабни бедствия, войни, пандемии и подобни*) доколкото те непропорционално увеличават риска и неговата оценка, респективно прекомерно биха увеличили цената на защитата, при това **независимо от вида на ползваните обезпечителни инструменти**, ако бъдат поставени под покритието на гаранционната схема.

**Третият стълб на защита** включва въвеждането и нормативното регламентиране на задължителен Гаранционен фонд, чрез който защитата за потребителите ще се допълни до пълният и обем и чрез който при съответно регламентираните условия ще се осигурява оперативният контрол върху дейността на туроператорите, под административния надзор на Министъра на туризма.

Предвижда се ТГФ да се създаде като юридическо лице по силата на Закона за туризма, със седалище, начин на управление, функции, задачи и правомощия и други съществени реквизити, регламентирани каскадно в ЗТ, в наредби на Министъра на туризма и в нарочен правилник за устройството и дейността на фонда (Правилника), въз основа на съответна законова делегация. Предвижда се върху дейността на фонда надзор и контрол да упражнява както Министъра на туризма, като основен орган, провеждащ държавната политика в областта на туризма, така и Сметната палата, доколкото той ще оперира с публични средства.

Доколкото ТГФ ще представлява структура със специализиран характер, потенциално разполагаща със съответен експертен капацитет в сферата на пакетните туристически услуги, предвижда се да му бъдат вменени функции, задачи и правомощия, чрез които той експертно и технически да подпомага държавното управление в тази специализирана стопанска сфера - респ. да подпомага Министъра на туризма при провеждането на държавната политика спрямо туристическите организатори и потребителите на пакетни и свързани туристически услуги, в т.ч. по отношение на регистрацията на туроператорите, предварителния, последващ/текущ надзор и контрола върху тях, респ. върху законосъобразното осъществяване на дейността по организиране на пакетни или свързани туристически пътувания, особено и най-вече в аспектите, свързани със защитата на потребителите срещу несъстоятелност на ТО.

Предвижда се функциите и задачите на ТГФ да бъдат регламентирани основно в ЗТ, като с оглед осигуряването на адекватна оперативност по отношение на необходими аспекти, регламентацията следва да бъде допълнена с подходяща подзаконова нормативна уредба – наредби и Правилник за устройството и дейността на ТГФ, които се предвижда да бъдат приети от Министъра на туризма, въз основа на изрична законова делегация.

С предлаганата нормативна уредба се предвижда на ТГФ да бъде възложено:

* осъществяването на експертно-аналитични, технически и оценъчни функции и задачи в процедурата по регистрация на туристическите организатори (туроператори) която ще продължи да се извършва от Министъра на туризма и чрез негов административен акт, но на предварителен и на текущ етап ще може да се анализира от ТГФ, при подходящо регламентирана процедура на подзаконово равнище;
* Осъществяването на действия/задачи, свързани с последващия контрол за съответствие с изискванията - в т.ч. за добро управление и платежоспособност, въведени в националната регулаторна рамка, в т.ч. закона за туризма и актовете по неговото прилагане, в това число задължението да осъществява проверки и контрол, както и с правомощията да предлага на Министъра, като надзорен орган, налагането на съответно допълнително регламентирани принудителни административни мерки и/или санкции спрямо съответните туристически организатори, при установени несъответствия;
* Осъществяването на действия/ задачи, свързани с отчетността на туроператорите, насочени към правилното и текущо определяне на дължимото от тях обезпечение (под формата на застраховки и/или вноски в ГФ), в съответствие с нормативно определената база, ниво и размер от всяко от задължените лица – в съответствие с регламентирането на задължения за своевременно подаване от страна на задължените туристически организатори на справки, отчетни данни и информация относно релевантните елементи на оборота и финансовото им състояние, спрямо избрания начин за определяне на базата и на нивото на защита. В тази връзка се предвиждат и съответните правомощия и задължения на ТГФ за контрол, с оглед достоверното определяне на базата за защитата и на дължимите от съответните задължени лица вноски, както и за оперативно осигуряване на налагането на съответна отговорност и санкции за ТО, при констатиране на нарушения или неверни данни – в т.ч. чрез съставяне на актове, в съответствие с предоставени правомощия.
* Функции по администрирането на регистъра на туристическите организатори, с ангажимент за съответно за съответното му доразвиване, в съответствие с идентифицираната необходимост от това, както и изграждането и администрирането на адекватна информационна система за обмен на релевантни и значими за управлението на сектора данни и информация, в това число за осигуряване на условия за определяне на необходимите и допустими външни обезпечения (застраховки, банкови гаранции), както и за отчетни, статистически и други цели и задачи.

Предвижда се ТГФ да гарантира оперативно осигуряването на пълната защита по Директивата, респ. по ЗТ при нейното адекватно транспониране на национално ниво - така че пътуващите, закупили туристически пакети или свързани услуги от туристически организатори, да са напълно защитени, респ. обезпечени и обезщетени за случаите на несъстоятелност на съответните организатори, било чрез застраховка, било чрез банкова гаранция или чрез вноски в гаранционния фонд.

Заедно с това чрез ТГФ ще се осигурят възможности и оперативни процедури и за бърза и адекватна реакция по дефинирания в директивата начин - така, че *„защитата да е налична веднага щом, в резултат на проблеми на организатора по отношение на ликвидността, пътническите услуги не се извършват, няма да бъдат извършени или ще бъдат извършени само частично или когато доставчиците на услуги изискват от пътуващите да заплатят за тях*.“

Предвижда се ТГФ да осигурява оперативна реакция по защитата, в случаите/хипотезите по-горе, като: допълва защитата при нужда, когато външните обезпечения се окажат недостатъчни; покрива плащания в случай на временна неликвидност на ТО и/или при спешни случаи и при негово бездействие, въпреки липсата на ликвидни проблеми и неплатежоспособност. Извършените от ТГФ такива разходи следва ще подлежат на възстановяване от страна на ТО в оперативно кратки срокове и при съответно регламентирани условия.

За осигуряване на изпълнението на тези задачи се предвижда туристическите организатори да правят задължителни парични вноски в ТГФ, за да се формира отделен и самостоятелно управляван паричен фонд, чрез които да се допълва защитата от втори стълб до пълния необходим обем.

Предвижда се ТГФ да има активна роля при определянето на нивата и размерите на вноските на ТО, да събира и да управлява вноските на задължените да ги внасят туристически организатори и като допълващ защитата стълб ще изплаща гарантираните вземания на правоимащите потребители на пакетни и туристически услуги, при съответно регламентираните нормативно условия и предпоставки.

Предвижда се ТГФ да разполага с нормативни правомощия и механизми за възстановяване в максимално възможна степен на плащанията и разходите, направени от него по произтичащи от Директивата гаранции към потребителите, в т.ч. да се суброгира в такива случаи в правата на потребителите и да предявява субрагоционните си (регресни) претенции спрямо застрахователите (*ако има открито производство по несъстоятелност*) или към туристическите организатори, чиито задължения е покрил като обезпечителна схема и/или във връзка с които е направил разходи (*ако не е налице несъстоятелност и те нямат ликвидни проблеми или ако проблемите им са временни, по смисъла на чл. 631 от ТЗ*)

Предлага се като източници на средствата на фонда да бъдат дефинирани, различни възможности, в това число бюджетно финансиране, с оглед извършването от фонда дейности по подпомагане на държавното управление и контрола в сферата на туризма, както и заеми и/или друго финансиране с публични и/или частни средства, ако и доколкото е допустимо. Другите източници на средства във фонда естествено ще са вноските от туроператорите, определени, дължими и внесени при условията на закон и актовете по неговото прилагане; получените от фонда суми от застрахователи, в случаите на суброгация на фонда в права на потребители спрямо тях; дължимите и получени от ТГФ суми от туроператори в случаите на суброгация в права (регреси) във връзка с изплатени вземания/обезщетения или разходи спрямо потребители на туроператорски услуги, гарантирани съгласно закона, както и от банки по издадени в тази връзка и в полза на фонда банкови гаранции, в т.ч. за обезпечаване на дължими вноски и вземания. Като допълнителни доходи са дефинирани доходите от инвестиране на набрани във фонда средства, както и доходи от други източници, незабранени със закон, в това число такси за услуги, чието предоставяне от фонда е било допуснато и/или регламентирано в подзаконови актове.

Доколкото на ТГФ се възлагат задачи и функции, свързани с осъществяването или подпомагането на държавната политика и управлението в сферата на туризма, предвижда се възможност административната дейност на ТГФ и административната му структура да бъдат изцяло или частично финансирани със средства от бюджета, което освен другите ползи от това, ще позволи същият да бъде изграден без сътресения и ще намали финансовият натиск върху него, свързан с осигуряването и поддържането на административни и организационни функционалности и на съответните изпълнителни звена за тях, който предвид специфичните му експертни задачи може да се окаже голям.

Ясно е, че повечето задачи, които се предлага да бъдат възложени на фонда, така или иначе следва да бъдат осъществявани от страна на Министерството на туризма, като превантивно и текущо контролиращ орган. В тази връзка и вместо това да става чрез изграждане на нови или допълнителни звена и административни структури в самото министерство, които да поемат и осъществяват съответните необходими задачи и функции, в законопроекта се предвижда те да бъдат въведени/вменени като функции и задачи на фонда - при съответното бюджетно финансиране, доколкото се явяват функции по държавно управление и контрол.

С оглед осигуряване на средствата за обезпечаване на осигуряваните от обезпечителната схема гаранции, за ТГФ е уредена възможност и задължение чрез своя УС да прави мотивирано предложение до Министъра относно своя бюджет и относно определянето на нивата (размерите) на вноските във фонда, дължими от туристическите организатори - ежегодно, въз основа на изготвения от неговия УС бюджет, при съответно регламентирани условия и процедури за оценка на риска и за определяне на нивата вноските.

Нивата на застрахователните и/или гаранционни суми по втори стълб и на вноските във ТГФ общо ще следва да съответстват на размера (оценката) на носения и обезпечаван от схемата риск, като се предвиждат и предлагат механизми, според които те ще бъдат определяни оперативно и текущо, съобразно ясно регламентирани правила и в съответни пропорции - в зависимост от рисковете за системата и нейните нужди, както и от преценката за финансова стабилност и обезпеченост на фонда.

Предвиждат се някои общи механизми и критерии за определяне на вноските, като се предвижда и законова делегация за доуреждането им в подзаконови актове - оглед осигуряване на необходимата оперативност и на достатъчно адекватни възможности за бърза реактивност при промяна на икономическите или други релевантни условия и/или обстоятелства.

С оглед гарантирането на достатъчността им, предвижда се нивата на вноските и допустимата пропорция „вноски спрямо външни обезпечения“ да се определят оперативно, както предварително, така и текущо - при прозрачни процедури, на базата на подходящи статистически данни и чрез актюерски допускания и анализи, проведени при вземане предвид на всички релевантни фактори – при това така, че финансовите параметри на обезпечителната схема да могат да осигурят с достатъчна степен на надеждност изпълнението на обезпечителните задачи на гаранционната схема през съответния обезпечаван период, в това число чрез съответно осигурени резерви.

Предвижда се създаването на изрично правомощие, според което ако фондът установи, че туроператор е неплатежоспособен или свръхзадължен, ще има правото и ще следва да поиска от компетентния за това съд откриването на производство по несъстоятелност по отношение на него - при това независимо дали туроператорът има задължения към него или не. Съответно, предвижда се по отношение на предявяването на молбата и в производството по несъстоятелност фондът да се счита приравнен на лицата по чл. 625 от търговския закон, доколкото обезпечава вземанията на потребители на туроператорски услуги в тези хипотези.

Предвижда се също, че в производството по несъстоятелност на туроператор вземанията на фонда се приравняват на вземания по чл. 722, ал.1, т. 6 от Търговския закон, като при извършване на разпределение на осребреното имущество от масата на несъстоятелността вземанията се изплащат по същия ред. Съответно, извлечението от счетоводството на фонда се приравнява на документ по чл. 417, ал. 1, т.2 от Гражданския процесуален кодекс, като въз основа на него фондът може да поиска издаването на заповед за изпълнение по реда на чл. 417-422 от посочения кодекс.

Предвижда се и приравняването на дължимите вноски или плащания към фонда, просрочени с повече от 2 месеца, към задълженията по чл. 608, ал.1, т.2 от Търговския закон - със съответните последици от това по отношение на търговеца.

Предвижда се също, че ТГФ изгражда, администрира и поддържа електронна информационна система за целите на дейността си, в това число за оценка, управление и контрол на риска и за статистически и други цели, като изграждането и поддържането на информационната система, събирането и съхраняването на информацията и достъпът на лица с правен интерес до нея се регламентират при спазване на определени в закона принципи, с наредба или с правилника на фонда. С оглед организационното и техническо обезпечаване на изпълнението на задълженията както на фонда, така и на самите туроператори, това ще бъде абсолютно необходимо, доколкото без такава система изпълнението на задълженията и осигуряването на гаранциите не биха били изобщо изпълними или осъществими – нито по отношение на необходимостта от обмен на информация и данни, нито по отношение на контрола върху данните, обмена, проверката, ползването им за различни свързани и произтичащи от уредбата цели и т.н..

Предвижда се, че спрямо търговците, улесняващи предоставянето на свързани услуги, правилата и разпоредбите на относно обезпечителната схема ще се прилагат съответно, като изискванията спрямо тях при осъществяването на дейността, в това число за отчетност, за определянето и за внасянето на вноски в туристическия гаранционен фонд и за предоставянето на други обезпечения за потребителите на предоставяните от тях свързани туристически услуги за случаите на тяхна несъстоятелност, ще се регламентират с наредба на министъра на туризма.

В допълнение, но не на последно място, предвижда се възможността Министърът на туризма да възлага на туристическия гаранционен фонд функции по управлението, администрирането и поддържането на регистъра на туроператорите, в това число въвеждането и актуализирането на данни в регистъра.

В обхвата на длъжностите лица с права по чл. 172 се предвижда изрично да се включат лицата, определени за целта от председателя на туристическия гаранционен фонд, но само по отношение на туроператорите.

Създава се възможност за оправомощаване от страна на министъра на туризма на членове на управителни органи или служители на Туристическия гаранционен фонд с правомощия за съставяне на актове за административни нарушения, в съответствие с чл. 175.

Въвежда се възможност за налагане на допълнително определени в закона принудителни административни мерки спрямо туроператори, за да може адекватно и при отчитане на съответните специфики да се гарантира законосъобразното осъществяване на дейността им, както и за да се осигури необходимото преустановяване на нарушения на изискванията и ограничаването на вредите от тях, в т.ч. спрямо потребителите на пакетни туристически услуги или фонда.

Предвиждат се и съответните преходни и заключителни разпоредби, които да осигурят плавен и без трусове преход към новата обезпечителна схема.

В тази връзка се предвижда отложено влизане на закона в сила - с изключение на новите разпоредби, касаещи статута и устройството на ТГФ, които следва да влязат в сила веднага, за да може фондът да бъде създаден и организиран спрямо тях.

Предвиждат се текущи задължения, които да осигурят правилността и икономическата и актюерска обоснованост на този преход, респективно на обосноваността на бюджета на фонда и вноските в ТГФ в началния период. В тази връзка се предвижда в преходния период туроператорите да водят отделно счетоводство за сключваните от тях договори за туристически пакети, както и да предоставят начални справки и данни за предходен период и текущи справки и данни относно обороти от продажба на туристически пакети и съответни свързани с тях кредитни и дебитни експозиции.

Новите разпоредби, касаещи статута и устройството на ТГФ, влизат в сила веднага, за да може той да бъде създаден и организиран спрямо тях. В тази връзка се предвижда срок, в който Министърът на туризма да приеме правилник за устройството и дейността на туристическия гаранционен фонд, да създаде и организира фонда и да извърши всички необходими за това действия, като приеме и необходимите в тази връзка актове, съобразно разпоредбите и изискванията на този закон.

Предвижда се също в съответен срок от влизането на закона в сила министърът на туризма да приеме подзаконовите актове по прилагането на закона, с оглед възможността те да бъдат готови своевременно и туроператорите да могат да се съобразят с тях при привеждането на дейността си в съответствие с новите изисквания.

Съответно, предвижда се отделен срок след влизането на закона в сила, в който заварените туроператори да приведат дейността си в съответствие с изискванията на този закон и актовете по неговото прилагане, като се заявят за нова регистрация за извършване на туроператорска дейност по реда и при условията на този закон – със съответните последици при неизпълнение.

1. *13.11.2020, Communication from the Commission to the European parliament and the Council “New Consumer Agenda strengthening consumer resilience for sustainable recovery”* [↑](#footnote-ref-1)
2. *26.02.2021, Report from the Commission to the European parliament and the Council on the application of Directive (EU) 2015/2302 of the European Parliament and of the Council on package travel and linked travel arrangements* [↑](#footnote-ref-2)