

ОПАК

Проект

“Разработване и прилагане на Единна методология за функционален анализ на административните структури”.

Проектът се осъществява с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Административен капацитет”, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд

Дейност 4, Поддейност 4.2

Доклад за проведен функционален анализ в

Държавната агенция по туризъм

31 октомври 2008 г.



Съдържание

1	Въведение	1
1.1	Същност на функционалния анализ	1
1.2	Обхват и ограничения на анализа	1
1.3	Използвани методи	3
1.3.1	Преглед и анализ на документи и информация	3
1.3.2	Въпросници	3
1.3.3	Интервюта	3
1.3.4	Фокус група	3
2	Анализ на текущото състояние на администрацията	5
2.1	Анализ на релевантността	5
2.1.1	Цели на анализа на релевантността	5
2.1.2	Анализирани документи	5
2.1.3	Области на политика/видове дейности, за които отговаря административната структура	6
2.1.4	Идентифициране на правомощията на органа на власт, определени в законодателството, и на функциите на административните звена в пилота	8
2.1.5	Анализ на релевантността на функциите на дирекциите към правомощията на органа на власт	15
2.1.6	Анализ на хоризонталното и вертикалното разположение на функциите – анализ на организационната структура	17
2.1.7	Обобщени изводи/констатации и предложения за подобрене	21
2.2	Анализ на ефективността	25
2.2.1	Описание и анализ на процеса на планиране и отчитане	25
2.2.2	Описание и анализ на мисията и визията	26
2.2.3	Описание и анализ на целите	27
2.2.4	Обезпеченост на областите на политика със стратегически и програмни документи	28
2.2.5	Анализ на степента на осигуреност на мисията и целите на ДАТ с функциите на основните звена	29
2.2.6	Обобщени изводи и констатации	33
2.3	Анализ на ефикасността	39
2.3.1	Анализ на основните резултати от дейността на Агенцията и използваните измерими показатели	39
2.3.2	Анализ на разходите	40
2.3.3	Анализ на постигнати резултати и използвани ресурси	43
2.3.4	Анализ на работното натоварване и компетентността на служителите в Агенцията	43
2.3.5	Основни констатации по отношение на ефикасността	44
2.3.6	Предложения за подобряване на ефикасността	45

2.4	Обобщени изводи и оценки	45
2.4.1	Общи силни страни в дейността на ДАТ	45
2.4.2	Общи слаби страни в дейността на ДАТ	47
3	Области и предложения за подобрения	49
3.1	Области за подобрене	49
3.2	Конкретни предложения за подобрене	49
4	Приложения	52
ПРИЛОЖЕНИЕ 1 Списък с анализирани документи и информация по отношение на релевантност, ефективност и ефикасност		53
ПРИЛОЖЕНИЕ 2 Таблици за анализ на релевантността		56
ПРИЛОЖЕНИЕ 3 Таблици за анализ на ефективността		78
ПРИЛОЖЕНИЕ 4 Таблици за анализ на ефективността		84
ПРИЛОЖЕНИЕ 5 План за действие		86
ПРИЛОЖЕНИЕ 6 Анализ на подобие/допълване и дублиране на функции между ДАТ и други административни структури		87
ПРИЛОЖЕНИЕ 7 Други органи, които имат правомощия в областта на туризма		89
Ограничение на отговорността		91

1 Въведение

Функционалният анализ в Държавната агенция по туризъм (ДАТ, Агенцията) бе проведен в изпълнение на проект „Разработване и прилагане на Единна методология за функционален анализ на административните структури“. Проектът се осъществява с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Административен капацитет“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд.

Възложител по проекта е Министерството на държавната администрация и административната реформа (МДААР), а изпълнител е Консорциум, воден от „КПМГ България“ ООД и включващ „Ню Ай“ ООД и „София Консултинг“ ООД (наричани Консултант).

1.1 Същност на функционалния анализ

Функционалният анализ в ДАТ бе проведен в периода м. септември – октомври 2008 г. от екип на Консултанта в сътрудничество с основния екип на ДАТ, определен с писмо с изх.№ РД-18 868/14.08.08 г. до Николай Василев, министър на държавната администрация и административната реформа.

На 9 септември 2008 г. се проведе първоначална среща за стартиране на дейността по провеждане на функционалния анализ с участието на административните структури от първата вълна пилотни структури.

Целта на функционалния анализ е пилотно прилагане на разработената по проекта Единна методология за функционален анализ на административните структури, като бяха анализирани релевантността на функциите, ефективността и ефикасността от дейността на ДАТ. В резултат на анализа са формулирани области и препоръки за подобрения по отношение на структурирането и дейността на ДАТ.

1.2 Обхват и ограничения на анализа

Настоящият функционален анализ обхваща ДАТ, без да се анализират функциите на други органи на власт с правомощия в областта на туризма.

Анализът на ефективността и ефикасността се фокусира върху информация за 2007 г. Там, където е било възможно, е направен сравнителен анализ спрямо 2005 г. и 2006 г.

В периода 2005 – 2008 г. Държавната агенция по туризъм преминава през редица промени. През 2005 г. за орган, отговарящ за изпълнението на държавната политика в туризма, е определен министърът на културата и туризма, като съществуващата тогава Агенция по туризъм се преобразува във второстепенен разпоредител с бюджетни кредити към министъра на културата и туризма. ДАТ се създава в края на 2005 г., когато държавната политика в туризма преминава изцяло в правомощията на Министерския съвет. Държавната агенция по туризъм се трансформира в специализиран орган на Министерския съвет за ръководство, координиране и контрол в областта на туризма. Агенцията по туризъм към министъра на културата и дирекцията „Национална туристическа политика“ на Министерството на културата се преобразуват чрез сливане в

*Министерство на държавната администрация
и административната реформа*

*Доклад за функционален анализ, проведен в
Държавната агенция по туризъм
31 октомври 2008 г.*

Държавна агенция по туризъм. С постановление на Министерския съвет в сила от 1.03.2006 г., председателят на Държавната агенция по туризъм е определен за второстепенен разпоредител с бюджетни кредити към министъра на икономиката и енергетиката. С изменение в Закона за туризма през м. март 2008 г. председателят на Държавната агенция по туризъм е определен за първостепенен разпоредител с бюджетни кредити.

Тези промени в статута на Агенцията правят информацията за дейността трудно сравнима през годините.

При изготвянето на анализа не е взета предвид информация от следните документи на Агенцията, тъй като не бе предоставена на Консултанта в периода, планиран за анализ (9 септември – 24 октомври 2008 г.):

- Годишни планове за дейността за 2005 г., 2006 г. и 2007 г. на:
 - Държавна агенция по туризъм;
 - Дирекциите от общата и специализираната администрация (с изключение на Годишните програми за национална туристическа реклама);
- Годишни отчети за 2005 г., 2006 г на Държавна агенция по туризъм;
- Годишни отчети за 2005 г., 2006 г. и 2007 г. на дирекциите от общата и специализираната администрация;
- Работни планове на директорите на дирекциите за 2005 г., 2006 г. и 2007 г.;
- Извадка от работните планове на служителите, покриваща всички видове длъжности от всички дирекции за 2005 г., 2006 г. и 2007 г.;
- Извадка от длъжностните характеристики на служителите, покриваща всички видове длъжности от всички дирекции и отдели;
- Доклад за изпълнение на бюджета за 2005 г., 2006 г. и 2007 г.;
- Бюджет – първоначален, актуализиран и окончателен за 2005 г.;
- Бюджет – първоначален за 2006 г.;
- Отчет за изпълнението на бюджета по програми и параграфи за 2005 г.;
- Актуално длъжностно разписание.

1.3 Използвани методи

1.3.1 Преглед и анализ на документи и информация

Бяха прегледани и анализирани документи, включително нормативни актове (Устройствен правилник, постановления и решения на Министерския съвет, заповеди), годишни доклади за дейността, цели на администрацията и дирекциите, длъжностни разписания и др. Част от тези документи са публично достъпни, а останалите ни бяха предоставени от основния екип от страна на ДАТ. Пълен списък на анализираните документи е представен в Приложение 1.

1.3.2 Въпросници

Бяха използвани разработените в Единната методология въпросници за ръководители и служители в електронен формат, които бяха изпратени до 41 ръководители и служители в Агенцията, съгласно списъка със служители (93% от общия брой), определени да попълнят въпросника. Този списък ни беше предоставен от основния екип по проекта от страна на ДАТ. Въпросникът беше попълнен от 38 души, от които 8 ръководители и 30 служители.

1.3.3 Интервюта

През периода 16 – 22 октомври 2008 г. бяха проведени интервюта с представители на всички дирекции в Агенцията. Основните теми, обсъждани по време на интервюта, включваха резултати от въпросниците за съответната дирекция, основни предизвикателства, свързани с дейността на съответните дирекции, както и предложения за подобрене.

1.3.4 Фокус група

На 16 октомври 2008 г. беше проведена фокус група с основния екип по проекта, който включва:

- Началник отдел „Нормативна основа на туристическите дейности”, дирекция „Туристическа политика”;
- Началник отдел „Международно сътрудничество”, дирекция „Туристическа политика”;
- Експерт „Статистика и анализи” към отдел „Нормативна основа на туристическите дейности”, дирекция „Туристическа политика”;
- Старши експерт, дирекция „Регистриране и категоризиране”;
- Младши експерт, дирекция „Маркетинг, реклама и информация”.

**Министерство на държавната администрация
и административната реформа**

*Доклад за функционален анализ, проведен в
Държавната агенция по туризъм
31 октомври 2008 г.*

На фокус групата бе обсъдена мисията на ДАТ, процесът на планиране и формулиране на годишните и стратегически цели, както и отчитането на дейността. Също така бяха обсъдени и функциите, които се изпълняват от ДАТ.

2 Анализ на текущото състояние на администрацията

2.1 Анализ на релеванността

2.1.1 Цели на анализа на релеванността

Анализът на релеванността на функциите разглежда връзката между тях и правомощията на органа на власт, организационно обособеното място, на което се изпълняват функциите, наличието на дублиращи се функции или на такива, които трябва да се изпълняват от друга административна структура или от организация извън администрацията. За тази цел, в рамките на анализа се включват следните пет подкомпонента:

- Идентифициране на областите на политиката, за които отговаря органът на власт;
- Идентифициране, групиране и анализ на правомощията на органа на власт;
- Идентифициране и групиране на функциите на дирекциите;
- Анализ на релеванността на функциите на дирекциите, отделите и секторите спрямо областите на политиката, за които отговаря органът на власт и неговите правомощия, установяване на нетипични функции, които могат да бъдат изведени от администрацията;
- Анализ на вертикалното и хоризонталното разположение на функциите на вътрешните звена с оглед спазване изискванията на нормативните актове, наличието на изцяло или частично дублиращи се функции, наличие на вътрешни звена, които могат да бъдат закрити или реструктурирани.

В рамките на настоящия анализ няма да бъдат разглеждани звената, чиито функции и йерархическо подчинение са определени със закон или изключват други организационни решения. Такива звена в рамките на Държавната агенция по туризъм (ДАТ) са политическият кабинет, Инспекторатът, звеното „Вътрешен одит“ и служителят по сигурността на информацията и по управление при кризи и отбранително мобилизационна подготовка. В рамките на анализа не се разглежда и структурата, правомощията и взаимодействието на ДАТ с Националния съвет по туризъм, тъй като предвид специфичните си функции на консултативен орган, създаден със закон, той би следвало да бъде разглеждан на самостоятелно основание и на база изведените характеристики на релеванност, ефективност и ефикасност следва да бъдат направени евентуални препоръки за неговото функциониране и подобряване на работата му.

2.1.2 Анализирани документи

Анализът на релеванността се опира на обстойния преглед на документи и информация, свързани с областите на политика в областта на туризма, правомощията на председателя на Държавната агенция по туризъм и функциите на административните й звена.

Анализираните документи включват законови и подзаконови нормативни актове, вътрешни правила за административно обслужване на гражданите и за организацията на работата на дирекция „Туристическа политика”, както и стратегически документи в сферата на регулираните от Държавната агенция по туризъм политики. Анализът не взема предвид информацията, съдържаща се в длъжностното разписание, длъжностните характеристики и годишните планове на служителите на ДАТ, както и евентуални други вътрешни правила за работа и заповеди на органа. Предвид това, анализът на релевантността не претендира за изчерпателност на изводите и направените препоръки за подобряване на организационната структура и функционалните процеси в рамките на Държавната агенция по туризъм.

2.1.3 Области на политика/видове дейности, за които отговаря административната структура

Съгласно разпоредбите на чл. 5, ал. 1 на Закона за туризма (ЗТ), Държавната агенция по туризъм е „специализиран орган на Министерския съвет за ръководство, координиране и контрол в областта на туризма”. Други държавни органи, изпълняващи функции в областта на туризма, са органите на местно самоуправление и местна администрация (общински съвети и кметове на общини), областните управители, председателят на Комисията за защита на потребителите, Министерството на регионалното развитие и благоустройството, Министерството на околната среда и водите и др. (вж. Приложение 2). Националният съвет по туризъм към председателя на ДАТ е съвещателно консултативен колективен орган, сформирани на основата на широка представителност, чиято основна функция е координацията на осъществяването на националната реклама в областта на туризма и обсъждането на разработени концепции и програми за развитие на туризма в страната.

Държавната политика в областта на туризма може да се разглежда като съвкупност от принципи и действия, насочени към създаване на условия за устойчиво развитие на туризма. Тук освен идеята за постоянно, положително и „прогресивно” развитие на туризма в страната се има предвид и увеличаване на конкурентоспособността на българската икономика, инвестиране в човешкия капитал и използване на природните ресурси по начин, който цели да посрещне човешките потребности, като същевременно запазва естествения баланс в околната среда, така че тези потребности да могат да бъдат посрещани, както в текущия момент, така и в далечното бъдеще. Политиката в областта на туризма се стреми да създаде среда, която задоволява интересите и повишава благосъстоянието на населението, като същевременно съхранява природните и социално-културни ресурси на местната среда.

За постигане на набеязаните цели, държавата чрез своите органи предвижда създаването на подходяща нормативна база за развитие на ваканционния, културно-историческия, екологичния, здравния и на балнеоложкия, спортния, селския, конгресния и друг туризъм, реализиране на национална реклама на туристическия продукт и осъществяване на ефективно управление и контрол върху качеството на туристическия продукт.

С оглед на гореизложеното, държавната политика в областта на туризма включва съвкупност от принципи и конкретни действия в следните четири ключови области:

2.1.3.1 Област на политиката 1

Туристически продукт (стратегическо планиране и програмиране)

Тук се включват следните под-области на действие:

- Стратегическо планиране – разработване и създаване на концепции, програми, стратегии и нормативни документи в областта на туризма;
- Диверсификация на туристическия продукт;
- Сътрудничество: институционално – със съответните държавни структури, които имат отношение към туризма и неговото развитие, и сътрудничество с браншови и други неправителствени организации, които работят в областта на туризма.

2.1.3.2 Област на политиката 2

Качество на туристическия продукт

Тук се включват всички дейности, които имат влияние върху осигуряването, поддържането и повишаването на качеството на туристическия продукт, както и дейности по защита на правата и сигурността на потребителите. В рамките на тази област се включват следните подобласти:

- Регистрация;
- Категоризиране;
- Туристическа инфраструктура (пътища, ВиК мрежа, електроснабдяване, чистота и т.н.);
- Обучение на персонала, работещ в туристическата индустрия;
- Информационни технологии (разработване на единната туристическа информационна система).

2.1.3.3 Област на политиката 3

Маркетинг и реклама

Тук се включват дейности, които са пряко свързани с маркетинговата и рекламна дейност на вътрешния и външните пазари, разделени в следните подкатегории:

- Проучване и разработване на туристическите пазари (изследване на пазарите, сегментиране и избор на целеви пазари, управление на туристическите потоци);

- Рекламни кампании (както за популяризиране на българския туристически продукт в страната, така и кампании за формиране на разпознаваем брандинг на България и българския туризъм);
- Международни участия (в туристически борси и панаири с цел популяризирането на българския туристически продукт).

2.1.3.4 Област на политиката 4

Европейски фондове, програми и международно сътрудничество

В рамките на тази област се включват дейности по идентифициране, привличане, мониторинг и контрол на механизмите и средствата за финансиране по линия на Структурните и Кохезионния фонд, както и дейности, свързани с участието на България в програми за коопериране и осъществяване на международно сътрудничество и взаимодействие.

2.1.4 Идентифициране на правомощията на органа на власт, определени в законодателството, и на функциите на административните звена в пилота

2.1.4.1 Идентифициране и групиране на правомощията на органа на власт

Определянето на правомощията на съответния орган на власт е ключовият начален момент в процеса на организационното, функционално и длъжностно структуриране на отделната администрация, тъй като основната цел на всяка администрация е да подпомага реализирането на тези правомощия.

Всеки орган на власт има две основни категории правомощия:

- Правомощия, произтичащи от позицията на ръководител на отделната администрация (обща правомощия);
- Правомощия, които са свързани с неговата специална компетентност (специални правомощия).

Въз основа на законодателството за управлението на административните структури и персонала, могат да се обособят следните основни области на компетентност на председателя на Държавната агенция по туризъм като ръководител на държавна агенция:

- Управление на човешките ресурси;
- Управление на финансовите ресурси;
- Управление на собствеността;
- Управление при кризи;

- Сигурност на информацията;
- Административно обслужване;
- Информационни системи, деловодство;
- Законосъобразност на дейността;
- Публичност на дейността;
- Протокол.

Въз основа на законодателството, предвиждащо специални правомощия на председателя на Държавната агенция по туризъм като орган на изпълнителната власт, отговорен за провеждането на държавната политика в определена сфера от държавното управление, могат да се обособят следните основни области:

- Туристически продукт;
- Качество на туристическия продукт;
- Маркетинг и реклама;
- Европейски фондове, програми и международно сътрудничество.

Общите и специалните правомощия на председателя на ДАТ, определени в изследваните нормативни актове, са изброени в Приложение 2, Таблица 2.2 и Таблица 2.3.

В процеса на извеждане на функциите на органа на власт, с оглед тяхното единно класифициране е използвана Класификацията на правителствените функции, дадени от Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР).

Изследваните в рамките на анализа на релеванността документи, имащи отношение към функциите и правомощията на председателя на Държавната агенция по туризъм, сочат, че правомощията по секторни политики са 30% ; тези по координация, контрол и надзор са 35%, а по регулиране са 30% (вж. Приложение 2). Това показва сравнително равномерно разпределение на правомощия по трите основни области на политики. Лекият превес на функциите по координация, контрол и надзор показва изместване на фокуса на правомощията на председателя на ДАТ от това, което е характерно за орган, отговорен за провеждането на определена сфера от държавното управление. Едва две от правомощията на председателя на ДАТ са свързани с предоставянето на услуги, което е предопределено от специфичната роля на Агенцията като специализиран орган на Министерския съвет за ръководство, координиране и контрол в областта на туризма.

Фигура 1. Класификация на правомощията по ОИСП



Функции при осъществяването на държавната политика в областта на туризма притежават и други органи, чиито правомощия са сходни с тези на председателя на ДАТ, но се разпростират на областно и местно равнище. Така съгласно разпоредбите на чл. 6 от Закона за туризма (ЗТ), областните управители провеждат държавната политика в туризма на територията на областта, като организират разработването на стратегии и програми за развитието на туризма, координират тяхното изпълнение и същевременно са основното координационно звено между централната и местна власт при реализацията на Националната програма за развитие на туризма.

Раздел III от ЗТ предвижда правомощия на органите на местното самоуправление и местната администрация при осъществяването на политиката в областта на туризма в следните направления:

- Общински съвети: приемат програма за развитие на туризма на територията на съответната община в съответствие с приоритетите на националната стратегия и съобразно местните туристически ресурси и потребности, като програмата се изготвя от Консултативния съвет по туризъм към кмета на общината.
- Кметът на общината изпълнява функции, свързани с: категоризиране, контрол и санкции.

Председателят на ДАТ няма възможност за „намеса“ и оказване на корекции в дейността на областните управители, кметовете и общинските съвети при изготвяне на регионалните и местни програми за развитие на туризма и тяхното прилагане, в случай че те се отклоняват или не съответстват на националната туристическа политика. Чл. 5а, ал. 1, т. 6 от Закона за туризма предвижда единствено възможност за взаимодействие при осъществяване на правомощията им в сферата на туризма и потенциално би довело до

невъзможност за осъществяване на правомощията по чл. 5 (ръководство, координация и контрол в областта на туризма).

Правомощия във втората дефинирана област на политика „Качество на туристическия продукт” притежава и председателят на Комисията за защита на потребителите, който осъществява контролни и санкциониращи функции.

Освен илюстрираното разпределение на функции по вертикалата, нормативната рамка разкрива и широк кръг от други органи – първостепенни разпоредители с бюджетни кредити, които са непосредствено натоварени от специален закон с осъществяване на правомощия в областта на туризма. Съгласно чл. 3, ал. 4 от ЗТ, туризмът бива следните видове: ваканционен; културно-исторически, екологичен, здравен и балнеоложки, спортен, селски, конгресен и друг вид. С оглед на тази класификация, политики за развитие на съответния вид туризъм имат Министерството на културата, Министерството на здравеопазването, Министерството на околната среда и водите, Министерството на регионалното развитие и благоустройството, Министерството на горите и храните и др. (вж. Приложение 7).

В разгледаните нормативни документи (Приложение 1) бяха открити разпоредби, свързани с други видове туризъм, съответно други органи, компетентни в областта на туризма. Например, съгласно Закона за лова и опазване на дивеча, председателят на Държавната агенция по горите управлява и контролира провеждането на ловния туризъм. Управлението и контролът включват определяне на ред и условия за извършване на ловен туризъм, ежегодно определяне на минимални цени за извършване на този вид туризъм, категоризиране на базите за ловен туризъм, контрол. Същото положение на неучастие на ДАТ в ръководенето, развитието и контролирането по отношение на друг вид туризъм – социалния туризъм – се забелязва и в Закона за физическото възпитание и спорта. Председателят на Държавната агенция за младежта и спорта ръководи, координира и контролира осъществяването на държавната политика в областта на физическото възпитание, спорта и социалния туризъм.

Председателят на ДАТ не е посочен като орган, участващ нито в осъществяването на държавната политика по отношение на организирания ловен туризъм, нито по отношение на социалния туризъм, въпреки че е определен от ЗТ за специализиран орган към Министерския съвет, който осъществява ръководство, координиране и контрол в областта на туризма. Единствената координация между горепосочените държавни органи следва да се осъществява в рамките на Националния съвет по туризъм към председателя на ДАТ и то само по отношение на социалния туризъм, тъй като председателят на Държавната агенция по горите или негов представител не е предвидено да участва в състава на Съвета.

Макар че съгласно чл. 5а, ал. 1 от ЗТ председателят на ДАТ осъществява държавното управление в туризма, в горепосочените случаи той може да се позове само на общата разпоредба на чл. 5а, ал. 1, т. 10 (взаимодействие със съответните ведомства и организиране съвместната дейност по развитието и утвърждаването на отделните видове туризъм), но не може да окаже влияние върху формулирането на политиките в съответните направления, освен ако не постигне съгласие с определения от закона компетентен орган. Този факт поставя под въпрос възможността на ДАТ да осъществява единна държавна политика за развитието на туризма в България и да допринесе най-ефективно за постигане на целите на Закона за туризма в областта на установяване на

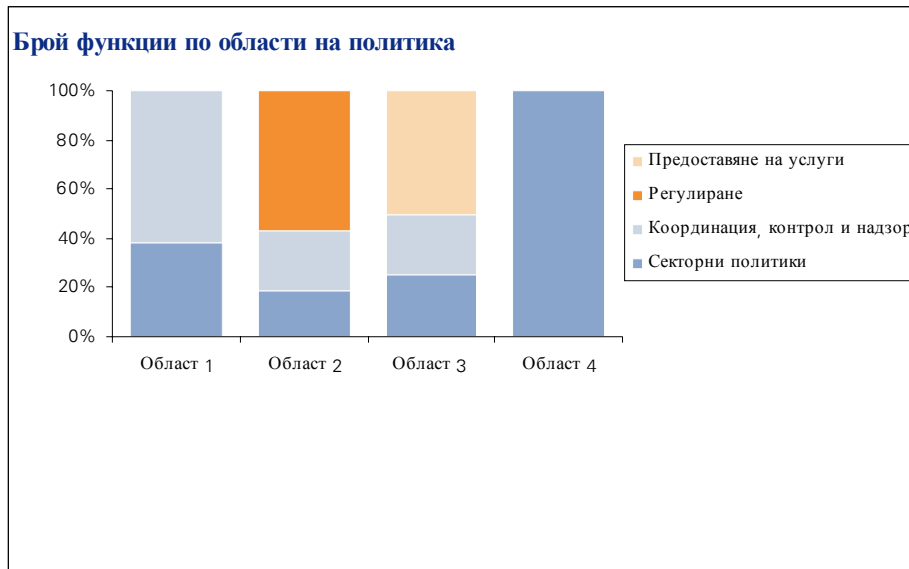
единни критерии за извършване на туристическа дейност; осигуряване защита на потребителите на туристическия продукт; определяне правата и задълженията на лицата, имащи отношение към туризма; регламентиране контрола върху туристическите дейности и качеството на туристическия продукт. Подобна е ситуацията и в случаите, когато се касае за дейности, които не са конкретни туристически услуги, но съставляват туристическия продукт. Така например ДАТ няма възможност да влияе върху решенията, свързани със застрояването на туристическите местности, да задължава изграждането на необходимата туристическа инфраструктура около тях и т.н.

Три нормативни акта – Законът за туризма, Законът за здравето и Законът за устройството на Черноморското крайбрежие – съдържат в себе си изрични текстове, предвиждащи специализирани правомощия на председателя на ДАТ. По-голяма част от правомощията са регламентирани в Закона за туризма и неговите подзаконовни нормативни актове. Законът за здравето и Законът за устройството на Черноморското крайбрежие предвиждат правомощия при осъществяване на секторна политика (стратегическо планиране и регулиране на природни запасите и допустими капацитети чрез участие в изготвянето на подзаконовни нормативни актове). В останалите нормативни актове, регулиращи политики в сферата на туризма и регламентиращи функции на други органи, имащи отношение към туризма, председателят на ДАТ не е посочен изрично като орган на изпълнителната власт с правомощия в съответната област.

Що се касае до областите на политика, правомощията на председателя на ДАТ съобразно класификацията на ОИСР отговарят на целите, заложи при изпълнението на политиките и са разпределени както следва:

- В рамките на област на политиката „Туристически продукт (стратегическо планиране и програмиране)” се наблюдават 5 функции по секторни политики и 8 по координация, контрол и надзор;
- В област 2 „Качество на туристическия продукт” съответно правомощията по регулиране са засилени (12), следвани от координация, контрол и надзор (5) и секторни политики (4);
- В областта на политика „Маркетинг и реклама” се наблюдават 1 функция по секторна политика, 1 по координация и 2 по предоставяне на услуги;
- В област 4 „Европейски фондове, програми и международно сътрудничество” правомощията на органа са свързани с осъществяването само на функции по секторни политики.

Фигура 2. Брой на функции по области на политика



Като нетипично може да се отбележи единствено разпределението в първата област на политика, което показва дефицит на правомощия на председателя на ДАТ при стратегическото планиране и програмиране на политиката по туризма.

2.1.4.2 **Правомощия на председателя на Държавната агенция по туризъм съгласно Устройствения правилник на Държавната агенция по туризъм**

Целта на посочването на правомощията на органа на власт в Устройствения правилник на съответната администрация е да се очертаят основните области, в които той е ангажиран във връзка с реализирането на държавното управление, както и да се очертае периметърът на власт и отговорност на конкретния орган. Систематичната подредба на правомощията също има важно значение, защото тя дава информация за приоритетите, както и за логическата обвързаност на отделните правомощия в рамките на една или друга област на държавната политика.

Правомощията на председателя на ДАТ се съдържат в глава 2 на Устройствения правилник (УП) на Агенцията. Общата водеща разпоредба на чл. 4, ал. 1 от УП дефинира основната функция на председателя на ДАТ (осъществява държавното управление в туризма), като в последващите точки описателно са изброени конкретните му правомощия. В рамките на точки 1 – 34 са записани всички правомощия, фигуриращи в чл. 5а от Закона за туризма, като към тях са добавени общи правомощия на председателя като ръководител на администрацията на Агенцията. Тук следва да се отбележат няколко елемента, които подлежат на корекции:

- Съгласно Закона за туризма, Държавната агенция по туризъм е първостепенен разпоредител с бюджетни кредити (чл. 5а, ал. 2). Разпоредбата, съдържаща се в чл. 2, ал. 1 на УП (Държавната агенция по туризъм е юридическо лице на бюджетна издръжка със седалище София, пл. „Света Неделя” 1 – второстепенен разпоредител с бюджетни кредити към министъра на икономиката и енергетиката) следва да се коригира и да се синхронизира със закона;

- Разпоредбите, касаещи правомощията на председателя на ДАТ като ръководител на държавна агенция и като орган със специална компетентност, са „смесени” и логически разкъсват последователността при изброяването на правомощията (т. 1, 2, 27);
- Липсва последователност при подредбата на разпоредбите – напр. точки 3, 9 и 14, които са в областта на стратегическото планиране и програмиране на туристическия продукт и са логически свързани, са „разпръснати” и „разкъсани” от разпоредби, касаещи качеството на туристическия продукт, маркетинга и рекламата. Същото се отнася и за другите две области на политика (точка 4, 8, 18, 25 и други);
- Наблюдават се няколко разминавания в правомощията на органа на власт, описани в Закона за туризма и УП на ДАТ. Макар и това да не представлява съществен проблем, предвид примата на ЗТ пред УП на ДАТ, би било добре текстовете да се синхронизират и тези разминавания да бъдат изчистени, тъй като биха могли да доведат до неяснота по отношение изпълнението на задълженията и правомощията на органа на власт. Могат да се установят следните неточности:
 - Съгласно чл. 5а, ал. 1, т. 11 от ЗТ „председателят на ДАТ организира създаването и поддържането на единна система за туристическа информация, включително на Националния туристически регистър”. Чл. 57 от ЗТ конкретизира тази разпоредба като предписва, че „председателят на Държавната агенция по туризъм и председателят на Националния статистически институт разработват единна система за туристическа информация, която включва Националния туристически регистър и статистическите данни за туризма в съответствие с изискванията на статистическата служба на Европейския съюз – ЕВРОСТАТ, и на Световната организация по туризъм.” Текстът, записан в чл. 4, ал. 1, т. 15 от УП на ДАТ предвижда, че „председателят разработва съвместно с председателя на Националния статистически институт Единна система за туристическа информация, включително Националния туристически регистър и статистически данни за туризма.” По този начин, на практика поддържането на единната система и иницирирането на нейното създаване са „изпаднали” от текстовете, записани в УП на ДАТ;
 - Съгласно чл. 5а, ал. 1, т. 14 от Закона за туризма, “председателят на ДАТ взаимодейства със службите по търговско-икономическите въпроси към дипломатическите и консулските представителства на Република България за популяризирането на българския туризъм в чужбина и координира дейността на българските културни институти и дружества в чужбина по популяризирането на българското културно-историческо наследство”. Чл. 4, ал. 1, т. 10 от УП на ДАТ предписва задължение за популяризирането на българския туризъм, но не съдържа клауза за координиране на дейността на българските културни институти и популяризиране на българското културно-историческо наследство (чл. 4, ал. 1, т. 10: „Председателят взаимодейства със службите по търговско икономическите въпроси към дипломатическите и консулските представителства на Република България и с българските културни институти и дружества в чужбина за популяризирането на българския туризъм.”);
 - Обратната хипотеза с разширяване на правомощията се наблюдава при прочит на разпоредбите на чл. 5а, ал. 1, т. 7 от Закона за туризма и чл. 4, ал. 1, т. 11 от УП на

ДАТ. Съгласно законовия текст, „председателят на ДАТ представлява Република България пред международните органи и организации в областта на туризма и изпълнява и координира изпълнението на задълженията на Република България, произтичащи от членството ѝ в международните органи и организации”, докато в текста на Устройствения правилник тези правомощия се разпростират и върху сключени междуправителствени договори за сътрудничество в областта на туризма. (чл. 4, ал. 1, т. 11 УП на ДАТ: „Председателят представлява Република България пред международните органи и организации в областта на туризма и изпълнява и координира изпълнението на задълженията на Република България, произтичащи от членството ѝ в международните органи и организации и от сключени междуправителствени договори за сътрудничество в областта на туризма.”)

2.1.5 Анализ на релевантността на функциите на дирекциите към правомощията на органа на власт

Осъществяването на идентифицираните в раздел 2.1 правомощия на председателя на Държавната агенция по туризъм като ръководител на ДАТ и като орган със специална компетентност се подпомага от административните звена в общата и специализирана администрация на Агенцията. Съгласно чл. 11 от Закона за администрацията (ЗА), основният източник на информация относно функциите на административните звена, наименованието им, разпределението и числеността на персонала е Устройственият правилник. Съгласно УП на ДАТ, администрацията на Агенцията е структурирана в 4 дирекции, звено за вътрешен одит, инспекторат, служител по управление при кризи и отбранително-мобилизационна подготовка.

Подробна информация за релевантността на функциите на дирекциите към правомощията на председателя на ДАТ като ръководител на държавна агенция е дадена в Приложение 2, Таблица 2.2.

2.1.5.1 Релевантност на функциите на звената към общите правомощия на председателя на ДАТ като ръководител

Общата администрация на ДАТ е организирана в дирекция „Финансова, административно-правна дейност и човешки ресурси”. Функциите на тази дирекция осигуряват всички основни области от правомощията на председателя на ДАТ като ръководител на държавна агенция, с изключение на публичността на дейността и протокола, за които функционално отговорна е дирекция от специализираната администрация – дирекция „Маркетинг, реклама и информация” и дейността по организиране и провеждане на процедури по обществени поръчки. При изброяването на обхвата на функциите на общата и специализирана администрация в ДАТ липсва разпоредба, възлагаща на конкретно звено в администрацията отговорността по организиране, провеждане и архивиране на процедурите по Закона за обществените поръчки (ЗОП). Липсва и регламентация на отговорността за съхраняване на документация по провеждането процедури за възлагане на обществена поръчка (чл. 58а, ал. 6 ЗОП)

Анализът на функциите на дирекциите в ДАТ сочи, че административното обслужване, информационните системи, деловодството, публичността и протокола, които са типично поддържащи дейности, са застъпени с функции не само на дирекцията от общата администрация, но и на такива от специализираната администрация (вж. Приложение 2, Таблица 2.2.).

Освен дирекция „Финансова, административно-правна дейност и човешки ресурси” в областта на административното обслужване, информационните системи и деловодството функции има и дирекция „Регистриране и категоризация” (чл. 14, т. 1, 2, 6, 9, 10 и 11). Макар че извършването на административно обслужване на лицата, кандидатстващи за регистрация или категоризация по Закона за туризма и поддържането на единна система за туристически информация са пряко свързани с изпълнението на дейността на дирекцията по същество, то индикира наличието на определен брой рутинни операции в специализираната администрация.

2.1.5.2 Релевантност на функциите на звената към специалните правомощия на органа на власт

В специализираната администрация на Държавната агенция по туризъм по Устройствен правилник са обособени три дирекции:

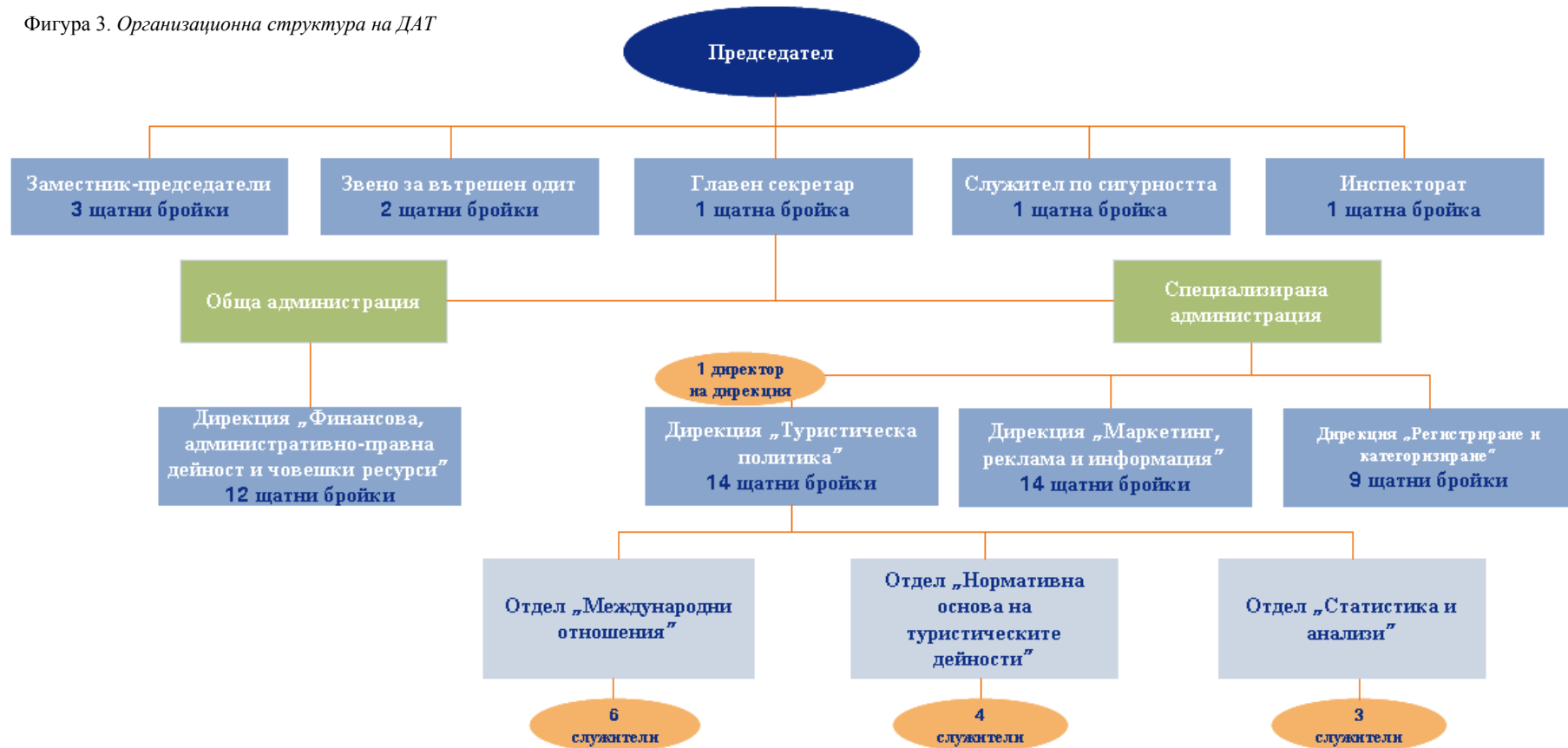
- „Туристическа политика”;
- „Регистриране и категоризиране”;
- „Маркетинг, реклама и информация”.

Функциите на тези дирекции осигуряват всички основни области от специалната компетентност на председателя на Държавната агенция по туризъм (вж. Приложение 2, Таблица 2.3). Дирекцията „Маркетинг, реклама и информация” и дирекцията „Регистриране и категоризация” осъществяват и функции във връзка с правомощия на председателя на ДАТ като ръководител на държавна агенция в областта на публичността на дейността, протокола и административното обслужване, което е допустимо с оглед на чл. 7, ал. 2 от ЗА. Функциите на дирекциите следват осъществяването на правомощията на председателя на ДАТ в трите основни области на политика, като дейността на дирекция „Туристическа политика” е съсредоточена основно към стратегическото планиране и програмиране (област на политика „Туристически продукт”) и подпомагане на председателя при осъществяване на функциите му, свързани с международната дейност и участието на ДАТ по програми и проекти (Област 4 „Европейски фондове, програми и международно сътрудничество”), дирекцията „Регистриране и категоризация” подпомага председателя в сферата на изграждане на качество и осъществяване на контрол върху качеството на туристическия продукт (област на политика „Качество на туристическия продукт”), а дирекцията „Маркетинг, реклама и информация” подпомага председателя при осъществяването на политики в сферата на маркетинга и рекламата.

2.1.6 Анализ на хоризонталното и вертикалното разположение на функциите – анализ на организационната структура

Организационно-управленската структура на ДАТ включва в общата и специализираната администрация 4 дирекции и 3 отдела.

Фигура 3. Организационна структура на ДАТ



Източник:
Вътрешни правила за дейността и организацията
на дирекция „Туристическа политика“

Спазени са изискванията на чл. 12, ал. 1, т. 1 от Наредбата за прилагане на Единния класификатор на длъжностите в администрацията ръководните длъжности в ДАТ да са не повече от 20% от общата численост на служителите на Агенцията.

Хоризонталното вътрешно структуриране обхваща първото най-голямо разделяне на съответната администрация, което е регламентирано в чл. 5 от Закона за администрацията. То цели да обособи две йерархически еднакви части от административната структура, които се различават само по характера на правомощията на органа на власт, които подпомагат. Правомощията като ръководител на административната структура се подпомагат от звена в общата администрация, а специфичните правомощия – от звена в специализираната администрация.

В Държавната агенция по туризъм при хоризонталното структуриране, дирекцията „Финансова, административно-правна дейност и човешки ресурси”, подкрепяща функциите на председателя на ДАТ като ръководител, е включена в рамките на общата администрация. Функциите, свързани с протокола и публичността, се изпълняват от дирекцията „Маркетинг, реклама и информация” в специализираната администрация. Това отклонение от общото правило е допустимо, тъй като чл. 7, ал. 2 от Закона за администрацията предвижда тези две функции да бъдат изпълнявани или от звено в общата, или от звено в специализираната администрация. Резултатите от проведената на 16.10.2008 г. фокус група обаче сочат, че операции, свързани с осъществяването на протоколни дейности, се изпълняват и от други дирекции, макар и това да е извън техните функции (като набиране на оферти, посрещане на гостите, подготвяне на речи, фактуриране и др.).

При хоризонталното вътрешно структуриране са спазени изискванията на чл. 12, ал. 1, т. 3 от Наредбата за прилагане на Единния класификатор на длъжностите в администрацията, като общата администрация обхваща 20,7% (при норматив до 30%) от цялата численост на персонала, а специализираната – 63,8% (при норматив не по-малко от 60%).

В структурата на ДАТ са включени два вида вътрешни звена, които Законът за администрацията предвижда – дирекции и отдели. Съгласно Устройствения правилник на ДАТ на първото ниво на вертикалното структуриране има 4 дирекции. На това ниво структурирането е извършено при спазването на принципа за обособяване на дирекциите по критерия „резултати от дейността”, които кореспондират с основните области от правомощията на председателя на ДАТ. На второ ниво вертикалното структуриране включва 3 отдела, създадени към дирекция „Туристическа политика”, като критерият за обособяване на отделите е функционален¹. Спазено е правилото при необходимост от обособяване на отдели в една дирекция те да бъдат не по-малко от два. Поради непредоставянето на длъжностно разписание не може да се направи извод дали е спазено изискването на чл. 4, ал. 4 от ЗА в рамките на един отдел да има най-малко два сектора.

Най-много разнородни функции се осъществяват от дирекцията „Финансова, административно-правна дейност и човешки ресурси”. Тази дирекция е функционално

¹ Съгласно информация, подадена от ръководителя на екипа от страна на Държавната агенция по туризъм, към дирекция „Туристическа политика” има изградени 2 отдела и един сектор. Тази информация, обаче, не е подкрепена с необходимите документи и, поради това, в анализа е разглеждано организационното структуриране на административната структура така, както е описано във вътрешните правила на дирекция „Туристическа политика”.

отговорна за шест от десетте области на компетентност на председателя на ДАТ. Като се има предвид, че в две от областите (административно обслужвани и информационни системи и канцелария) оперира и дирекция „Регистриране и категоризиране”, изпълнението на функциите в дирекция „Финансова, административно-правна дейност и човешки ресурси” предполага висока степен на специализация и координация.

В рамките на анализа не бяха представени вътрешни правила за работата на дирекция „Финансова, административно-правна дейност и човешки ресурси” и дирекция „Регистриране и категоризация”. При осъществяване на своите функции по административно обслужване на гражданите, те се ръководят от вътрешните правила за организация на административното обслужване на физическите и юридически лица в ДАТ. Документът не е съобразен с разпоредбите на Закона за електронното управление (ЗЕУ) и следва да бъде актуализиран с цел привеждане на административното обслужване на ДАТ с изискванията ЗЕУ.

Три от четирите дирекции в ДАТ имат функции по разработването и подготовката на нормативни актове. Това са дирекция „Финансова, административно правна дейност и човешки ресурси” (чл. 10, т. 22), дирекция „Туристическа политика” (чл. 12, т. 8) и дирекция „Регистриране и категоризиране” (чл. 14, т. 3 и т. 12). Трите специализирани дирекции осъществяват и функции по подготовка на стратегически документи. Това на практика изисква осъществяване на сложна координация и постоянно взаимодействие между дирекциите, с цел осигуряване на консистентност на политиките. От проведената на 16.10.2008 г. фокус група със служители от ДАТ се налага впечатлението, че дублиране на функциите между звената не се наблюдава, тъй като при изпълнение на задачи, които изискват сложна координация, се формират работни групи, в които участват представители от трите дирекции.

Обособени по функции, дейностите в дирекция „Регистриране и категоризиране” могат да бъдат условно разделени на:

- Дейности, свързани с регистриране, категоризиране;
- Дейности, свързани с разработване на нормативни актове и стандарти, анализ и статистика;
- Контролни функции;

Обособени по функции, дейностите в дирекция „Маркетинг, реклама и информация” могат да бъдат условно разделени на:

- Дейности, свързани с маркетинга и рекламата на туристическия продукт;
- Дейности по информация и публичност.

Начинът на разделение и функциониране на останалите две дирекции не може да бъде коментиран поради непредоставянето на длъжностното разписание, длъжностните характеристики на служителите и липсата на вътрешни правила за работата на дирекциите и Агенцията като цяло. Вътрешни правила за работа са приети единствено по отношение на дейността и организацията на дирекция „Туристическа политика”.

Съществуват и вътрешни правила за административното обслужване на физическите и юридическите лица.

2.1.7 Обобщени изводи/констатации и предложения за подобрене

След анализа на текущото състояние за релевантност се обобщават следните констатации:

- Не са констатирани правомощия на председателя на ДАТ, които са нетипични за характеристиката му като орган на власт;
- Правомощията на председателя на Държавната агенция по туризъм, съобразно класификацията на ОИСП, са сравнително равномерно разпределени по всяка от областите на политика, за които той е отговорен. Преобладаването на правомощия, свързани с координация, създава опасност от невъзможност ефективно да се изпълняват ангажиментите на председателя на ДАТ като орган, отговорен за политиката в сферата на туризма;
- Функции при осъществяването на държавната политика в областта на туризма притежават и други органи (както органи на централна, така и на териториална администрация). Макар това да е следствие от обстоятелството, че политиката в областта на туризма се „пресича” с други секторни политики, се създава опасност председателят на ДАТ да не може да окаже влияние върху формулирането и провеждането на политиките в съответните направления, освен ако не постигне съгласие с определения от закона компетентен орган;
- Правомощия във втората дефинирана област на политика „Качество на туристическия продукт” притежава и председателят на Комисията за защита на потребителите, който осъществява контролни и санкциониращи функции;
- В три нормативни акта (Закон за туризма, Закон за здравето и Закон за устройството на Черноморското крайбрежие) съдържат изрични текстове, предвиждащи специализирани правомощия на председателя на ДАТ. Във всички останали нормативни актове, съдържащи в себе си разпоредби, регулиращи политики в сферата на туризма, председателят на Държавната агенция по туризъм не е посочен изрично като орган на изпълнителната власт с правомощия в съответната област;
- В Устройствения правилник правомощията на председателя на ДАТ не са систематично подредени, като се наблюдават разминавания между законовите текстове и текста на УП;
- Функциите на дирекциите в общата администрация осигуряват всички основни области от правомощията на председателя на ДАТ като ръководител, с изключение на публичността на дейността и протокола, за която функционално основна отговорна е дирекция в специализираната администрация;
- При изброяването на обхвата на функциите на общата и специализирана администрация в ДАТ липсва разпоредба, възлагаща на конкретно звено в администрацията отговорността по организиране, провеждане и архивиране на процедурите по ЗОП;

*Министерство на държавната администрация
и административната реформа*

*Доклад за функционален анализ, проведен в
Държавната агенция по туризъм
31 октомври 2008 г.*

- Три от областите от компетентността на председателя на ДАТ като ръководител – административно обслужване, информационни системи, деловодство, публичност на дейността и протокол, се подпомагат функционално от повече от една дирекция, което усложнява процесите на координация и е възможно практически да доведе до дублиране на функции;
- Функциите на специализираните дирекции осигуряват всички основни области от специалната компетентност на председателя на Държавната агенция по туризъм. Налице е силно изразена обвързаност на функциите в специализираната администрация;
- При осъществяване на административното обслужване на гражданите и бизнеса не се спазват изискванията, въведени от Закона за електронното управление;
- При хоризонталното вътрешно структуриране са спазени изискванията на Закона за администрацията и на Наредбата за прилагане на Единния класификатор на длъжностите в администрацията относно съотношенията на персонала в общата и в специализираната администрация;
- Структурата на ДАТ може да се определи повече като „хоризонтална”, с малко звена на второ ниво – отдели, което е предопределено от малката численост;
- Три от четирите дирекции в ДАТ имат функции по разработването и подготовката на нормативни актове, а трите специализирани дирекции осъществяват и функции по подготовка на стратегически документи, което предполага усложнени връзки по координация и контрол.

Поради непредставянето на длъжностно разписание, длъжностни характеристики, вътрешни правила за работата в ДАТ, както и поради разминаването на структурата на Агенцията, описана в УП, и данните, подадени от ДАТ, не може да бъде установено дали съществува разминаване между нормативно определените функции и фактически изпълняваните, както и не могат да се дадат препоръки за подобряване на работата на ниво вътрешно структуриране на Агенцията.

Слаби страни	Оценка/въздействие върху организацията	Препоръка/предложения за подобрене
<ul style="list-style-type: none"> Председателят на ДАТ не може да оказва влияние при формулирането на политиките и провеждане на такива в областта на туризма от страна на други органи на централна и териториална администрация. 	<ul style="list-style-type: none"> Създава се опасност председателят на ДАТ да не може да окаже влияние върху формулирането и провеждането на политиките в съответните направления. 	<ul style="list-style-type: none"> Да се обмисли възможността за възлагане на реални контролни правомощия на ДАТ, както в сферата на изпълнение на стратегическите документи, така и при осъществяване на контрол върху туристическия продукт.
<ul style="list-style-type: none"> В голяма част от нормативните актове, съдържащи разпоредби, регулиращи политики в сферата на туризма, председателят на Държавната агенция по туризъм не е посочен изрично като орган на изпълнителната власт с правомощия в съответната област. 	<ul style="list-style-type: none"> Може да доведе до невъзможност за ефективно осъществяване на държавното управление в туризма. 	<ul style="list-style-type: none"> Да се обмисли възможността за нормативна уредба на правомощията на председателя на ДАТ и в специалните закони, които предвиждат правомощия на други органи при осъществяването и формирането на политика в областта на туризма.
<ul style="list-style-type: none"> При осъществяване на административното обслужване на гражданите и бизнеса не се спазват изискванията, въведени от Закона за електронното управление. 	<ul style="list-style-type: none"> Незаконосъобразност, липса на прозрачност и увеличаване на корупционния риск. 	<ul style="list-style-type: none"> Правилата за работа на ДАТ при предоставяне на административно обслужване на гражданите и бизнеса следва да бъдат съобразени с изискванията на Закона за електронно управление.
<ul style="list-style-type: none"> Три от областите на компетентността на председателя на ДАТ като ръководител се подпомагат функционално от повече от една дирекция, което усложнява 	<ul style="list-style-type: none"> Потенциална възможност за дублиране на функции и операции. 	<ul style="list-style-type: none"> Да се обмисли възможност за по-ясно разписване на процедурите по координация.

<i>Слаби страни</i>	<i>Оценка/въздействие върху организацията</i>	<i>Препоръка/предложения за подобрене</i>
<p>процесите на координация и е възможно практически да доведе до дублиране на функции.</p>		
<ul style="list-style-type: none"> • Три от четирите дирекции в ДАТ имат функции по разработването и подготовката на нормативни актове, а трите специализирани дирекции осъществяват и функции по подготовка на стратегически документи. 	<ul style="list-style-type: none"> • Потенциална възможност за разнопосоченост на политиките и липса на вътрешна съгласуваност на проектите на нормативни актове и стратегически документи. 	<ul style="list-style-type: none"> • Да бъде направен преглед и ясно да бъдат разработени механизми за вътрешна координация, като се обмисли възможността главният секретар да координира разработване на нормативните актове, които са от компетентността на председателя на ДАТ.

2.2 Анализ на ефективността

Анализът на ефективността цели да определи степента на постигане на предварително поставените цели в Агенцията. Следователно анализът на ефективността на Държавната агенция по туризъм включва следните основни стъпки:

- Идентифициране на мисията и визията на ДАТ;
- Идентифициране и анализ на дългосрочните и годишните цели на ДАТ;
- Идентифициране и анализ на дългосрочните и годишни цели на дирекциите на ДАТ;
- Анализ на обезпечеността и обвързаността на мисията, дългосрочните цели и годишните цели на ДАТ с функциите и целите на дирекциите;
- Анализ на изпълнението на целите на ДАТ и вътрешните звена.

2.2.1 Описание и анализ на процеса на планиране и отчитане

Различният статут през последните години води до промени в начините на планиране и отчитане в Агенцията, което затруднява сравнимостта на наличната информация.

Въз основа на информацията от проведената фокус група с представители на трите специализирани дирекции в Агенцията, както и по време на интервюта с двама от директорите на дирекции в специализираната администрация, са обобщени основните стъпки относно процеса на планиране и отчитане.

Планиране

Планирането на дейностите за следващата година се извършва по дирекции. Всяка дирекция изготвя собствен план за дейността и поставя цели за изпълнение. В зависимост от спецификата на извършваните дейности се вземат предвид различни фактори при планиране на дейността.

- В дирекция „Регистриране и категоризиране” планирането за следващата година се прави въз основа на броя извършени регистрации и категоризации през изминалата;
- В дирекция „Туристическа политика” планирането на дейността е съобразено с няколко фактора. От една страна се вземат предвид дейностите, които годишно се планират в Световната организация по туризъм, Европейската организация по туризъм, както и други организации, на които ДАТ е членка, в това число задължения, произтичащи от членството на България в Европейския съюз. Тези дейности са със задължителен характер и се отразяват директно в плановете за дейността на дирекцията. От друга страна, всяка година в ДАТ се взема решение кой вид туризъм ще бъде приоритетен за развитие през годината и в тази посока се планират съответни дейности – разработване на програми и концепции за развитие, между-институционално съдействие и др. Друг фактор, който се взема предвид са

предстоящи събития, юбилеи и чествания, които също залягат в годишните планове за дейността на дирекцията;

- В дирекция „Маркетинг, реклама и информация” планирането се извършва по сходен начин. Основните направления, по които се залагат дейности през годината, са две промоционални кампании – промотиране на България като туристическа дестинация в чужбина и в страната. Като елемент от тези кампании се залага участие в планираните за годината в международен аспект туристически борси и изложения, както и националните туристически форуми. По отношение на международните участия дейността в дирекцията е разпределена по туристически пазари между служителите. Всеки от тях изготвя план за дейностите, свързани с тези пазари. Тези планове се интегрират от директора на дирекцията в годишната програма за национална туристическа програма. Заложените там цели и дейности са по-общи и обхващат цялостната дейност, свързана с маркетинга и рекламата.

Плановете за дейността на дирекциите се изготвят от директора на съответната дирекция, след което се представят за одобрение на председателя на ДАТ. Изготвените годишни планове по дирекции не се интегрират в общ годишен план за дейността на ДАТ.

Отчитане

Процесът на отчитане в ДАТ включва изготвянето на ежегодни отчети от директорите на дирекции в съответствие с чл. 19, т. 3 от УП, които се интегрират в общ отчет за дейността на агенцията. За 2007 г. ДАТ има изготвен и публикуван на Интернет страницата на Агенцията отчет за дейността. За 2005 г. и 2006 г. Консултантът не разполага със съответните отчети за дейността на Агенцията.

2.2.2 Описание и анализ на мисията и визията

Мисията определя целта, поради която е създадена Агенцията, както и нейната роля и мястото ѝ в държавното управление. Мисията представя пред обществото по достъпен за гражданите начин, ползите от дейността на съответната организация. Мисията служи за обединяване на група от хора, които се стремят към изпълнение на дейността на организацията, като намират своето място, роля и значимост на функциите, които осъществяват.

Според 97% от служителите и 88% от ръководителите на Държавната агенция по туризъм мисията на администрацията е формулирана в Устройствения правилник.

В чл. 2 от УП е дефинирана целта, с която е създадена Агенцията. Тази дефиниция не показва смисъла, поради който Агенцията съществува, а по-скоро дефинира нейната функция – *“Държавната агенция по туризъм е администрация, която подпомага председателя при осъществяване на правомощията му, осигурява технически неговата дейност и извършва административното обслужване на гражданите и на физическите и юридическите лица.”*

Предвид факта, че УП е документ, който по своята същност би могъл често да търпи промени, не е подходящо мисията на административната структура да е дефинирана там.

На Интернет страницата на Държавната агенция по туризъм също няма дефинирана мисия. Това, което е изложено на заглавната страница, са две точки от УП на ДАТ в частта му, която дефинира правомощията на председателя.

Единственият документ, в който има формулирана мисия на ДАТ, е Стратегията за развитие на българския туризъм за периода 2006 – 2009 г., която не е приета от Министерския съвет. Мисията гласи: *“Да улесни сътрудничеството между обществеността и частния сектор с цел развитие и насърчаване на устойчив туризъм в България за българските и европейски граждани и за посетители от други страни”*. Формулирана по този начин мисията показва смисъла, поради който е създадена Агенцията, както и нейното място в държавното управление в областта на туризма. Тя, обаче, не е възприета и не е отразена в нито един съществуващ в момента документ.

В Националната стратегия за устойчиво развитие на туризма в България 2008 – 2013 г., която към момента на изготвяне на анализа не е приета от Министерския съвет, има дефинирана мисия за туризма в България като цяло. Тя гласи: *“България развива последователна и целенасочена туристическа политика, базирана на партньорство между държавните и общинските институции, неправителствените организации, частния сектор и обществото, която генерира работни места, създава добри възможности за развитие на предприемачество, дългосрочни икономически и социални ползи, и увеличава приходите от туризъм.”*

По време на проведената фокус група със служители от специализираната администрация се потвърди разбирането, че мисията на ДАТ (в смисъла, поради който Агенцията съществува) не е дефинирана никъде.

2.2.3 Описание и анализ на целите

Дейността на Държавната агенция по туризъм като орган отговорен за провеждането на държавната политика в областта на туризма е обвързана с постигането на целите, заложи за туристическия отрасъл като цяло. Такива цели са заложи в Програмата „Устойчиво развитие на туризма“ на Министерството на икономиката и енергетиката (МИЕ), по която Агенцията работи през 2007 г. и 2008 г., и отговаря за нейното изпълнение.

Друга програма на МИЕ, по която работи ДАТ през 2008 г., е „Администрация на Министерство на икономиката и енергетиката за изпълнение на държавната политика в областта на икономиката и енергетиката”.

Тук е важно да се отбележи, че от анализа на въпросниците се вижда, че ръководителите имат различно разбиране относно броя програми по програмния бюджет, които се изпълняват от ДАТ. Отговорите варират от „нямаме програмен бюджет” до „повече от 3”, дори в рамките на една и съща дирекция.

Освен цели, общи за отрасъла, които са дефинирани в програмата „Устойчиво развитие на туризма”, Агенцията следва да има и дефинирани стратегически и годишни цели за своята дейност. За 2007 г. Консултантът не разполага с такъв документ.

Двете програми към МИЕ, по които работи Агенцията, не са детайлизирани в специфичен стратегически документ на ДАТ. На база на информацията от проведените фокус група и

интервюта с директорите на дирекции се очертава изводът, че не съществува ясна връзка между тези две програми и годишните планове за дейността на дирекциите.

Ежегодно в ДАТ се изготвя Годишната програма за национална туристическа реклама. Тя е насочена към промотирането на България като привлекателна туристическа дестинация на международните и местни пазари. Тази програма се изпълнява от дирекция „Маркетинг, информация и реклама”.

Съществуват и два стратегически документа в областта на туризма, които към датата на провеждане на функционалния анализ не са приети от Министерския съвет (МС):

- Стратегически и годишни цели за дейността на ДАТ са формулирани в *Стратегията за развитие на българския туризъм за периода 2006 – 2009 г.*, която поради факта, че не е приета от МС, не се изпълнява от Агенцията. Целите са формулирани специфично за ДАТ, като за всяка цел са посочени конкретни резултати, съответните измерими показатели, които следва да се постигнат за всяка година от действието на стратегията;
- Стратегически цели за развитието на туристическия отрасъл са заложили в *Националната стратегия за устойчиво развитие на туризма в България 2008 – 2013 г.*, която към момента на изготвяне на функционалния анализ не е приета от МС. Освен целите са посочени и конкретни дейности, за чието изпълнение отговарят ДАТ и други органи. Ефективността на дейността на ДАТ за периода 2008 – 2013 г. би могла да се оцени на база на анализ на изпълнение на поставените цели в *Националната стратегия за устойчиво развитие на туризма в България 2008 – 2013 г.*

Липсата на единен и цялостен документ, описващ целите на ДАТ, води до неразбиране у служителите по отношение на целите, изпълнявани както от Агенцията като цяло, така и от отделните дирекции. Това се подкрепя и от анализа на въпросниците. Само 25% от ръководителите и 30% от служителите, попълнили въпросниците, споделят, че са напълно запознати с годишните цели на администрацията. Съответно 63% от ръководителите и служителите споделят, че основно познават целите, които са свързани с дейността на звеното, в което работят, докато 13% от ръководителите и 3% от служителите не знаят за съществуването на такива цели.

2.2.4 Обезпеченост на областите на политика със стратегически и програмни документи

В Приложение 3, Таблица 3.1. е представена информация за наличието на стратегически документи по основните области на политиката, за които отговаря пилотната структура.

И четирите области на политика, за които ДАТ отговаря, са подкрепени от стратегическия документ *Национална стратегия за устойчиво развитие на туризма в България 2008 – 2013 г.*, но той не е приет от МС.

Три от областите на политика („Маркетинг и реклама”, „Туристическият продукт”, „Качество на туристическия продукт”) са подкрепени в различна степен и от Годишната програма за национална туристическа реклама.

Единствено областта на политика „Европейски фондове, програми и международно сътрудничество” не се подкрепя от програмен документ на ДАТ.

Липсата на предоставени документи с програмен характер за другите дирекции в специализираната администрация на ДАТ създава затруднения пред анализирането на степента на осигуреност на другите области на политика от функциите на дирекциите.

2.2.5 Анализ на степента на осигуреност на мисията и целите на ДАТ с функциите на основните звена

За постигане на единност и обща визия за развитие на определен сектор на държавното управление е необходимо да има синхрон между политиките, целите, планираните дейности, структурата и функциите на дирекциите, които да я осъществяват.

Поради липсата на дефинирана мисия на ДАТ, както и на документ, описващ стратегическите и годишните цели на Агенцията, се създава затруднение при анализа на осигуреността на мисията и целите на ДАТ с функциите на дирекциите.

Също така не може да се направи анализ на съответствие между целите на Агенцията и целите на дирекциите за 2007 г.

2.2.5.1 Анализ на съответствието на целите с изискванията за конкретност, измеримост, постижимост, съгласуваност и определеност във времето (критерии „SMART”)

- **Програма „Устойчиво развитие на туризма” в рамките на Министерството на икономиката и енергетиката**

Агенцията работи по тази програма от 2007 г. и отговаря за нейното изпълнение. Тази програма е релевантна спрямо правомощията на органа на власт на ДАТ и спрямо функциите, които са описани в УП на Агенцията.

Целите са формулирани общо и не отговарят на критериите за конкретност, измеримост, съгласуваност, постижимост и определеност във времето, но следва да се вземе предвид, че за отчитането им са заложили показатели за изпълнение с конкретни целеви стойности за съответните години. В Приложение 3, Таблица 3.3. и 3.4 е даден анализ на целите в съответствие с критериите „SMART”.

- **Годишна програма за национална туристическа реклама**

Предвид цялостния фокус на функционалния анализ, който е насочен към 2007 г., основно внимание е отделено на Годишната програма за национална туристическа реклама за 2007 г.

Заложените цели и съответните дейности, описани в Програмата, обхващат различни аспекти, свързани с маркетинга и рекламата. Предвидените за изпълнение цели са основно в три области: Маркетингови цели, Комуникационни цели, свързани с Националната комуникационна кампания за представяне и позициониране на България на

целеве пазари, Комуникационни цели, свързани с Комуникационната кампания за налагане на България като предпочитана дестинация за български туристи.

В Приложение 3, Таблица 3.3 е представен анализ на целите в съответствие с критериите „SMART”. Целите в трите области, заложи в Годишната програма за национална туристическа реклама за 2007 г., са дефинирани общо и не отговарят изцяло на критериите за конкретност, измеримост, съгласуваност, постижимост и определеност във времето. Поради това не може да бъде анализирано изпълнението на тези цели за 2007 г.

- *Маркетингови цели*

В програмата са заложи 5 маркетингови цели. Всички те отговарят на критерия за съгласуваност, но се забелязва че само три от тях са дефинирани конкретно. За всички цели, обаче, липсват конкретни измерими показатели, което създава затруднение при оценяване степента на изпълнение. По този начин се затруднява и определянето на постижимостта на тези цели. По отношение на определеността във времето не са зададени конкретни срокове. Може да се предположи, че сроковете за изпълнение са в рамките на действието на програмата – цялата 2007 г. Това също така би могло да затрудни и служителите от гледна точка на разбирането им за очакваните резултати от тяхната работа през годината.

- *Комуникационни цели, свързани с Националната комуникационна кампания за представяне и позициониране на България на целеви пазари*

Комуникационните цели, свързани с Националната комуникационна кампания за представяне и позициониране на България на целеви пазари, са 4. Единственият „SMART” критерий, на който тези цели отговарят, е съгласуваността. Липсва конкретика при тяхното формулиране, конкретни стойности, както и определеност във времето.

За изпълнението на тези цели се посочват дейности и средства, които предполагат тяхното постигане. Анализът на техните формулировки спрямо критериите „SMART” показва, че голяма част от тях са формулирани конкретно и че отговарят на критерия за съгласуваност. Това, което отново се забелязва е, че не са посочени конкретни измерими показатели и определеност във времето.

- *Комуникационни цели, свързани с Комуникационната кампания за налагане на България като предпочитана дестинация за български туристи*

По отношение на комуникационните цели, свързани с Комуникационната кампания за налагане на България като предпочитана дестинация за български туристи, е поставена една обща цел с четири подцели. Основната цел е формулирана конкретно и отговаря на критерия за съгласуваност, но отново липсват конкретни измерими стойности, които да подпомогнат измерването на степента на тяхното постигане.

Подцелите също са дефинирани общо, без да се поставят срокове за изпълнението им, както и конкретни измерими показатели.

Следва да се отбележи, че на базата на анализа на въпросниците, само 13% от ръководителите и 23% от служителите споделят, че имат измерими показатели за всички

цели. Почти в еднаква степен (50% от ръководителите и 47% от служителите) считат, че имат измерими показатели за преобладаващата част от целите.

Интересно е да се отбележи, че 13% от ръководителите, попълнили въпросника споделят, че нямат годишни цели, а 3% от служителите, че нямат работни планове.

2.2.5.2 Анализ на изпълнението на целите и планираните дейности на Агенцията и дирекциите за 2007 г.)

- Програма „Устойчиво развитие на туризма” в рамките на Министерството на икономиката и енергетиката

За целите, заложи в Програмата, са дефинирани конкретни показатели за изпълнение с целеви стойности. Анализът на изпълнението за 2007 г. е представен в таблицата по-долу:

Таблица 1. Изпълнение на заложените по програма „Устойчиво развитие на туризма” цели за 2007 г.

Показатели за изпълнение	Мерна единица	2007		
		Целеви стойности	Отчетени стойности	Ръст в %
Повишаване на приходите от международен туризъм	В млн. лв.	2,226.3	2,284.8	3
Устойчив ръст на броя на чуждестранните туристи	В млн. туристи	5.31	4.22	-21

Показатели за изпълнение	Мерна единица	2007		
		Целеви стойности	Отчетени стойности	Ръст в %
Увеличаване на броя на туристите от пазари, на които е организирано национално участие в туристически борси и панаири	В хил. туристи			
ЕС		3,115,977	3,732,344	20
Норвегия		73,459	77,826	6
Швейцария		22,048	21,491	-3
Турция		233,619	268,468	15
Русия		228,778	245,845	7
Украйна		98,924	101,677	3
Израел		91,196	109,219	20
Япония		11,768	11,882	1

Източници:

Програма „Устойчиво развитие на туризма”

Национален статистически институт

От посочените данни може да се види, че целевите стойности, свързани с приходите от международен туризъм, са постигнати. Въпреки това, стойностите², свързани с устойчив

² Посочените в таблицата стойности за броя на чуждестранните туристи (общо и по страни) са взети от Националния статистически институт и се отнасят единствено за посещения на чужденци в България с цел **екскурзия и почивка** за 2007 г. Те не включват стойностите, свързани с цел на пътуване: гостуване, служебни, други и транзит. Ако се включат и тези стойности, общият брой ще бъде 7.7 млн., което не е коректно, тъй като от тях 2.5 млн. са минали транзит през страната. Според класификацията на Световната организация по туризъм и Европейската туристическа комисия, броят

ръст на чуждестранните туристи, не са постигнати. Там има неизпълнение с 21%. Това е сигнал за сериозен отлив на чуждестранни туристи от страната. Причините следва да се изследват допълнително. По-ниски стойности са отбелязани и по отношение на посещенията на чужди туристи от Швейцария.

- **Годишна програма за национална туристическа реклама за 2007 г.**

Анализът на изпълнението на Годишната програма за национална туристическа реклама се затруднява поради няколко причини. От една страна, целите, дейностите и средствата за изпълнение на програмата са заложили така, че тяхното изпълнение да не може да бъде отчетено. Липсата на конкретни стойности при залагането на целите, както и неопределеността във времето прави тяхното отчитане невъзможно.

От друга страна, има сериозни разминавания между заложените в програмата цели и дейности и посочените резултати в отчета за изпълнение на дейността на ДАТ за 2007 г. Форматът на отчета в частта му, свързана с маркетинга и рекламата, не позволява проследяването на изпълнението на предварително заложените цели. Несъответствията са в две посоки: в програмата са заложили дейности, които не са описани в отчета, а в отчета са описани дейности, които не са заложили в програмата.

В Приложение 3, Таблица 3.5. е направен анализ на изпълнението на дейности, за които има информация и в програмата за туристическа реклама и в отчета за 2007 г. От направения анализ може да се каже, че 90% (9) от посочените дейности са изпълнени отчасти, а 10% (1) са изпълнени изцяло. Следва да се има пред вид, че в повечето случаи частичното изпълнение на дейностите и задачите се дължи на независещи от агенцията външни фактори.

В интервю с представител на дирекция „Маркетинг, реклама и информация“ бе установено, че от 2008 г. се прилагат 5 конкретни индикатора, съобразени с индикаторите, прилагани от Световната организация по туризъм, за които са заложили конкретни целеви стойности. Индикаторите са:

- Увеличение на нетните приходи от международен туризъм;
- Ръст на туристопотока и увеличение на туристопотока в неактивния сезон;
- Промени в търсенето на целеви пазари;
- Ръст на вътрешния пазар;
- Предлагане на т.нар. щадящи продукти – представяне на програма на специализирани туроператори.

чуждестранни туристи се изчислява като от общия брой се извадят транзитните посетители. Така изчислени, международните туристи за 2007 г. са 5.15 млн., което се равнява на неизпълнение с 4%.

2.2.6 Обобщени изводи и констатации

2.2.6.1 Силни страни:

Планиране и отчитане

- Разработена е Национална стратегия за развитие на туризма за периода 2008 – 2013 г.;
- Изготвен е отчет за дейността на ДАТ за 2007 г., обхващащ всички дейности извършвани в Агенцията;
- Дирекциите в специализираната администрация разработват годишни планове за дейността си.

Цели

- В Националната стратегия за развитие на туризма за периода 2008 – 2013 г. има заложен стратегически цели за развитие на туристическия отрасъл;
- В средносрочната бюджетна прогноза за периода 2008 – 2010 г. на Министерството на икономиката и енергетиката в програмен формат са посочени две програми със заложен конкретни цели. По една от програмите ДАТ е посочена като отговорен орган за изпълнение;
- Ежегодно се разработва програма за национална туристическа реклама, която подкрепя дейността на ДАТ в областта на политика „Маркетинг и реклама” и отчасти областите на политика „Туристическият продукт” и „Качество на туристическия продукт”;
- От 2008 г. се прилагат 5 конкретни индикатора, съобразени с индикаторите, прилагани от Световната организация по туризъм за измерване ефективността на дейностите по маркетинг и реклама;
- Разработен е проект за изготвяне за методика за оценка на ефективността на дейността свързана с маркетинга и рекламата.

2.2.6.2 Слаби страни:

- Трудно е да се проследи ясно структуриран процес на планиране;
- Не съществува стратегически документ за дейността на ДАТ, както и мисия на агенцията;
- Не съществуват годишни програмни документи за дейността на ДАТ;
- Не съществува ясна връзка между програмите, описани в бюджетната прогноза на МИЕ в програмен формат за 2008 – 2013 г., и анализирания годишна програма за национална туристическа реклама;

**Министерство на държавната администрация
и административната реформа**

*Доклад за функционален анализ, проведен в
Държавната агенция по туризъм
31 октомври 2008 г.*

- Не съществува ясно съответствие между заложените цели в Годишната програма за национална туристическа реклама за 2007 г. и отчета за дейността на ДАТ за 2007 г.;
- Голяма част от целите, заложи в годишните програми за национална туристическа реклама (освен тези свързани с участие в международни и национални туристически изложения и борси), не отговарят на изискванията за конкретност, измеримост, съгласуваност, постижимост и определеност във времето;
- Значителна част от ръководителите и служителите не смятат, че имат измерими показатели за всички цели.

<i>Слаби страни</i>	<i>Оценка/въздействие върху организацията</i>	<i>Препоръка/предложения за подобрене</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Процес на планиране 	<ul style="list-style-type: none"> • Неяснота у служителите на Агенцията по отношение на обвързаността на целите на звеното, в което работят, с целите на Агенцията. 	<p>Да се разработи и прилага процес на планиране съдържащ следните основни стъпки:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Определяне на стратегическите цели на Агенцията за определен период – 3 или 5 години; • Дефиниране на конкретни годишни цели на Агенцията, подкрепящи постигането на стратегическите цели; • „Прежеждане” на годишните цели на Агенцията в конкретни цели на дирекциите; • Разработване на индивидуални цели и задачи за служителите в дирекциите въз основа на дефинираните годишни цели за дирекциите; • Поставяне на ясни критерии за измерване постигането на целите на всички нива.
<ul style="list-style-type: none"> • Стратегически документ и мисия на ДАТ. 	<ul style="list-style-type: none"> • Липса на ясна посока за развитие на Агенцията в дългосрочен план (3 – 5 години), както и за участието ѝ в политиката за развитие на туризма в 	<ul style="list-style-type: none"> • Разработване на стратегически документ на ДАТ, който да съдържа мисията на Агенцията и нейните стратегически цели, обвързани с целите

<i>Слаби страни</i>	<i>Оценка/въздействие върху организацията</i>	<i>Препоръка/предложения за подобрене</i>
	<p>страната, които да се споделят от всички служители и заинтересовани страни.</p>	<p>в Стратегията за развитие на туризма 2008 – 2013 г.;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Запознаване на служителите с мисията и стратегическите цели на ДАТ.
<ul style="list-style-type: none"> • Годишни програмни документи за дейността на ДАТ. 	<ul style="list-style-type: none"> • Неяснота по отношение на годишните цели и дейности на ДАТ; • Слаба информираност на другите участници в туристическия отрасъл и липса на прозрачност за предстоящите дейности в областта на развитието на българския туризъм в международен и национален план. 	<ul style="list-style-type: none"> • „Прежеждане” на стратегическите цели на ДАТ в годишни цели на Агенцията и тяхното по-нататъшно разписване в цели на дирекциите; • Интегриране на съществуващите годишни планове за дейността на дирекциите в общ годишен програмен документ за дейността на ДАТ и неговото публикуване на страницата на Агенцията. • Разработване на формат годишна програма за дейността на Агенцията, който да отразява целите на дирекциите и тяхната обвързаност с целите на Агенцията. Форматът може да включва и следната информация: целите на Агенцията, целите на дирекцията, действия, които ще бъдат предприети по дирекции, резултатите, които се предвижда да бъдат постигнати по дирекции и на ниво „агенция”, ефекта, който ще бъде

<i>Слаби страни</i>	<i>Оценка/въздействие върху организацията</i>	<i>Препоръка/предложения за подобрене</i>
		постигнат по отношение на развитието на туризма като отрасъл.
<ul style="list-style-type: none"> • Годишен отчет за дейността на ДАТ 	<ul style="list-style-type: none"> • Затруднения при анализа на постигане на целите на агенцията и сравняване на заложеното спрямо постигнатото. 	<ul style="list-style-type: none"> • Разработване на формат на годишните отчети на ДАТ, който да е обвързан с формата на годишните програми за дейността на агенцията и да отразява изцяло заложените там цели и информация.
<ul style="list-style-type: none"> • Връзка между програмите, описани в бюджетната прогноза на МИЕ в програмен формат за 2008 – 2013 г., и анализиранияте годишни програми за национална туристическа реклама 	<ul style="list-style-type: none"> • Липса на ясна връзка между извършваните дейности в дирекцията и съответните приоритети на МИЕ 	<ul style="list-style-type: none"> • Отразяване на програмите в стратегическите/годишните програмни документи на ДАТ, и по дирекции.
<ul style="list-style-type: none"> • Съответствие между заложените цели в Годишната програма за национална туристическа реклама за 2007 г. и отчета за дейността на ДАТ за 2007 г. 	<ul style="list-style-type: none"> • Невъзможност да се определи ефективността на различните елементи от годишните програми за национална туристическа реклама; • Трудност при дефинирането на корективни действия с цел повишаване ефективността на годишните програми за национална туристическа реклама. 	<ul style="list-style-type: none"> • Изготвяне на отчетите за изпълнение на годишните програми за национална туристическа програма, интегрирани в годишните отчети на ДАТ, така че да отразяват точно целите и дейностите, заложените в тях.
<ul style="list-style-type: none"> • Голяма част от целите, заложените в годишните програми за национална туристическа реклама (освен тези свързани с 	<ul style="list-style-type: none"> • Трудност по отношение на оценяването на релевантността на заложените цели и степента на тяхното постигане. 	<ul style="list-style-type: none"> • Промяна на начина на поставяне и дефиниране на целите в съответствие с изискванията за конкретност,

*Министерство на държавната администрация
и административната реформа
Доклад за функционален анализ, проведен в
Държавната агенция по туризъм
31 октомври 2008 г.*

<i>Слаби страни</i>	<i>Оценка/въздействие върху организацията</i>	<i>Препоръка/предложения за подобрене</i>
участие в международни и национални изложения), не отговарят на изискванията за конкретност, измеримост, съгласуваност, постижимост, определеност във времето.		измеримост, съгласуваност, постижимост, определеност във времето.

2.3 Анализ на ефикасността

Анализът на ефикасността на функциите разглежда ресурсите, използвани за постигане на резултатите, като се опитва да оцени дали същите резултати могат да се постигнат с по-малко ресурси или дали същите ресурси могат да се използват за постигане на по-високи резултати.

Част от анализа на ефикасността е свързан с анализ и оценка на работното натоварване на служителите в контекста на използваните за дейността човешки ресурси на база на информация от попълнените въпросници.

2.3.1 Анализ на основните резултати от дейността на Агенцията и използваните измерими показатели

Основните видове резултати от дейността на Държавната агенция по туризъм могат да бъдат обособени по следния начин:

2.3.1.1 *Междинни резултати:*

- Разработени нормативни актове, свързани с нормативната уредба в областта на туризма;
- Извършени регистрации;
- Извършени категоризации;
- Изготвени анализи и проучвания в областта на туризма;
- Сключени междуправителствени споразумения и договори;
- Участие в международни конгреси, конференции и симпозиуми;
- Реализирани европейски програми и проекти;
- Участие на международни туристически изложения;
- Реализирана реклама в чуждестранни медии;
- Реализирани промоционални кампании и реклама в страната.

2.3.1.2 *Крайни резултати:*

- Приходи от международен туризъм;

- Реализирани нощувки;
- Чуждестранни туристи.

В Приложение 4, Таблица 4.1 са представени резултатите със съответните конкретни измерители и постигнати стойности за 2007 г. Информацията и данните, посочени в таблицата, се базират на отчета за дейността на ДАТ за 2007 г. Резултатите от дейността на Агенцията и конкретните измерители бяха изведени на база анализирания документи и обсъдени на среща с ръководителя на екипа от страна на ДАТ.

За целите на анализа на ефикасността и от гледна точка на необходимите ресурси за тяхното постигане, резултатите от дейността могат да бъдат групирани в две основни категории:

- Резултати, чието постигане е свързано и зависи предимно от наличието и използването на финансови ресурси (напр. реклама, туристически изложения);
- Резултати, чието постигане е свързано и зависи предимно от наличието и използването на човешки ресурси (напр. нормативни актове, категоризиране, регистриране, европейски програми и проекти).

Първата категория дейности е свързана предимно с дейността на дирекцията „Маркетинг, реклама и информация”. Втората категория е свързана предимно с дейността на дирекциите „Туристическа политика” и „Регистриране и категоризиране”.

2.3.2 Анализ на разходите

Основните източници на информация, които се разглеждат на този етап, са:

- Отчети за касовото изпълнение на бюджета за 2006 г. и 2007 г.;
- Разшифровка по параграф 10-98 към отчетите за касовото изпълнение на бюджета за 2006 г. и 2007 г.

2.3.2.1 Анализ на разходите по бюджета

Анализът на разходите на Агенцията за 2006 г. и 2007 г. е представен в Таблица 2. За 2006 г. не е налична информация за разпределението на разходите по Закона за бюджета.

Таблица 2. Анализ на бюджетите на ДАТ за 2006 г. и 2007 г.

Показатели	2006		2007			
	Отчет		Закон за бюджета		Отчет	
	в хил. лв.	%	в хил. лв.	%	в хил. лв.	%
Общо ведомствени разходи	8,672	100%	6,457	100%	12,470	100%
Разходи за персонал	642	7%	672	10%	690	6%
Издържка	7,863	91%	5,648	87%	11,384	91%
Други разходи за лихви	7	0.1%	0	0%	5	0.04%
Членски внос	89	1%	123	2%	306	2%
Капиталови разходи	71	1%	14	0%	86	1%

Направеният анализ показва, че отчетените разходи за 2006 г. са по-високи с 39% от тези, заложи в Закона за бюджета, като съответната стойност за 2007 г. е 93%.

Анализът на разходите по отчет спрямо тези, заложи в Закона за бюджета за 2007 г., показва, че разходите за издръжка се увеличават от 5,648 хил. лв. на 11,384 хил. лв. което представлява 102% ръст, като основно увеличението е по отношение на рекламата в чужбина. Реално отчетените разходи за членски внос също са увеличени от 123 хил. лв. на 306 хил. лв.

Увеличението на средствата за реклама в чужбина може да се определи като положителна констатация, но следва да се обърне внимание на факта, че отпускането на допълнителни средства се случва през годината и не може да бъде предварително планирано.

В интервю със служители на ДАТ бяха обсъдени затрудненията, които са следствие на начина на отпускане на средствата по бюджет. Неяснотата в началото на годината относно евентуални възможности за корекции в бюджета през годината влияе негативно върху ефикасността на дейността на цялата Агенция и особено на дирекцията „Маркетинг, реклама и информация”, тъй като планирането на международни участия и сключването на договори за реклама се извършва в началото на годината. В резултат на това, Агенцията не може да се възползва от всички възможни отстъпки, произтичащи от навременното потвърждаване на участие в съответните изложения.

2.3.2.2 Анализ на разходите за персонал

За 2007 г. отчетените разходи за персонал имат минимален ръст, възлизащ на 3% спрямо планираните в Закона за бюджета. Ръстът на отчетените разходи за заплати за 2007 г. спрямо 2006 г. е 7%. Сравнително по-ниският ръст на разходите за заплати в сравнение с тези за издръжка би могъл да се дължи на политиката за разходите в бюджетната сфера.

Числеността на служителите през анализиранияте години е променлива – от 63 през 2006 г. на 55 през 2007 г. В Приложение 4, Таблица 4.2 е показана разбивка на разходите, свързани с персонала за 2006 г. и 2007 г. Въпреки по-малката численост на персонала през 2007 г., се отчита ръст в направените разходи на работодателя за 2007 г. спрямо 2006 г.

Средният разход на работодателя за едно лице се променя от 9,576 лв. през 2006 г. на 11,867 лв., което представлява увеличение от 24%.

2.3.2.3 *Анализ на разходите за издръжка*

Разходите за издръжка представляват около 90% от общо отчетените разходи за двете години. Те включват разходите за материали, външни услуги, командировки, както и разходи по параграф 10-98, както е представено в Таблица 3.

Таблица 3. *Анализ на разходите за издръжка за 2006 г. и 2007 г.*

Издръжка	Отчет 2006		Отчет 2007		Изменение
	* в хил. лв.	%	* в хил. лв.	%	2007/2006
Общо разходи	7,863	100%	11,384	100%	45%
Материали	1,406	18%	1,339	12%	-5%
Външни услуги	364	5%	735	6%	102%
Командировки	374	5%	438	4%	17%
Параграф 10-98	5,578	71%	8,775	77%	57%
Други	141	2%	97	1%	-31%

Разходите по параграф 10-98, където се отчитат участията в туристически борси и изложения, журналистически обиколки и реклама в страната и чужбина, съставляват около 70% от разходите за издръжка. Другият по-значим разход е свързан с отпечатването на рекламни материали и брошури.

Анализът на разходите по параграф 10-98 е представен в Таблица 4.

Таблица 4. *Анализ на разходите по параграф 10-98 за 2006 г. и 2007 г.*

Параграф 10-98 "Други разходи, неклассифицирани в другите параграфи и подпараграфи"	Отчет 2006		Отчет 2007		Изменение
	* в хил. лв.	%	* в хил. лв.	%	2007/2006
Общо разходи	5,578	100%	8,775	100%	57%
Участие в туристически борси и изложения в страната и чужбина	3,822	69%	3,747	43%	-2%
Журналистически обиколки	148	3%	71	1%	-52%
Реклама в чужбина	976	18%	4,379	50%	349%
Реклама в страната	631	11%	577	7%	-9%

Като цяло, отпуснатите средства (съответно направените разходи) за 2007 г. са с 57% повече от тези през 2006 г. Основното увеличение се дължи на увеличение на разходите за реклама в чужбина с 349%. За сметка на това, разходите за журналистически обиколки са намалели с 52%, както и разходите за реклама в страната с 9%. Този анализ показва, че основният фокус на ДАТ през 2007 г. е бил увеличаване на чуждестранния туристопоток посредством реклама в чужбина.

Участието в туристическите борси и изложения е основният разход в параграф 10-98 през 2006 г. и съставлява 69% от общите разходи. През 2007 г. тези разходи възлизат на 43%, като рекламата в чужбина представлява 50% от общите разходи по параграф 10-98.

Тази разлика показва, че през 2006 г. международна реклама почти не е имало. Това беше потвърдено и в интервю с главния счетоводител на ДАТ. При всички други дейности се наблюдават по-ниски стойности в сравнение с тези от 2006 г.

2.3.3 Анализ на постигнати резултати и използвани ресурси

Важен момент, на който следва да се обърне внимание тук, е фактът, че общият брой чуждестранни туристи в страната е намалял от 4.36 млн. през 2006 г. на 4.22 млн. през 2007 г., което представлява спад с 3%³.

От друга страна, при проследяване на промените в броя на туристите от пазари, на които е провеждана активна международна реклама на България през 2007 г., туристите от тези пазари бележат ръст, както е представено в Таблица 5.

Международната реклама за 2007 г., насочена към Русия, Украйна и Румъния, съставлява повече от половината бюджет за международна реклама за годината (вж. бел. 3).

Таблица 5. Анализ на ръста на броя на туристи от избрани целеви пазари

Брой туристи от:	2006	2007	Ръст
Русия	182,374	205,773	13%
Украйна	48,812	55,160	13%
Румъния	323,106	699,632	117%

Приходите от международен туризъм за двете разглеждани години също бележат ръст. През 2006 г. те възлизат на 2.02 млрд. лв., докато през 2007 г. техният размер е 2.28 млрд. лв., което се равнява на 11% ръст.

При анализ на постигнатите крайни резултати (приходи от международен туризъм и брой туристи от целеви пазар) и съответно използваните ресурси е важно да се вземе предвид, че за да се направи оценка на ефикасността на разходите за маркетинг и реклама, е необходимо да се използва специално разработена методика за изчисление. Положителен момент в тази насока е, че ДАТ е разработила проект, който да бъде финансиран по Оперативната програма „Регионално развитие”, чиято цел е именно разработването на такава методика.

2.3.4 Анализ на работното натоварване и компетентността на служителите в Агенцията

Работното натоварване на служителите в ДАТ е нормално. Тази констатация е направена въз основа на анализ на въпросниците, според който 96% от служителите, попълнили въпросниците, споделят, че работното им време е напълно ангажирано. За 20% от тях често се налага да работят и след края на работния ден. Подобно е и мнението на ръководителите, като според 38% от тях работното време на служителите е напълно ангажирано при много високо работно натоварване и често им се налага да работят след края на работното време. Според 25% от ръководителите, попълнили въпросниците, обаче, това натоварване не е разпределено равномерно – работното натоварване на част от служителите е много високо, а на други – значително по-малко. От друга страна, обаче, 64% от служителите оценяват служебните си задължения по длъжностна характеристика

³ Посочените данни са взети от НСИ и включват посещения на чужденци в България единствено с цел екскурзия и почивка. Тук не са включени стойностите за другите видове пътувания: гостувания, служебни, други и транзит.

като оптимални, позволяващи нормалното им изпълнение. Това несъответствие поражда съмнения относно изключително високо работно натоварване на служителите.

Ефективния фонд работно време за едногодишен период е 198 дни за 2006 г. и 215 дни за 2007 г. Предвид това, че средния ефективен фонд работно време в годината е около 210-220 дни, може да се направи извода, че за 2006 г. работното натоварване в агенцията е било по-ниско от нормалното, а за 2007 г. е било в рамките на нормалното.

Резултатите, свързани с работното натоварване, биха могли да са сигнал за неравномерно разпределение на задълженията между служителите или липса на обективен инструмент или начин за отчитане на обема на извършена работа.

Подобно е мнението и по отношение на компетентността на служителите. Според 63% от ръководителите и 57% от служителите, попълнили въпросниците, компетентностите на всички служители са на нивото на изискванията. Няма служители, които смятат, че компетентностите им са под нивото на изискванията. В същото време, според ръководителите компетентностите на част от служителите са под нивото на изискванията.

Разликата в мненията на ръководителите и служителите по тези въпроси може да се дължи на липса на еднакво разбиране между ръководители и служители за необходимото ниво на компетентност за изпълняваните длъжности. Изискванията за длъжностите следва да са ясно дефинирани в длъжностните характеристики. Една възможност да се изясни това разминаване е да се прегледат и, където е необходимо, да се актуализират длъжностните характеристики в Агенцията.

2.3.5 Основни констатации по отношение на ефикасността

Най-важните изводи, които могат да бъдат направени в резултат на анализа на ефикасността, са:

- Увеличените финансови ресурси, които ДАТ използва през 2007 г., са в пряка пропорционална зависимост с ръста в приходите от международни туристи през 2007 г.;
- Описаните основни резултати от дейността на ДАТ, както и показателите за измеримост, могат да бъдат използвани за анализ на дейността на Агенцията като цяло и по дирекции;
- Разходите по отчет за 2007 г. са с 93% по-високи от тези, първоначално заложи в закона за бюджета;
- Процесът на утвърждаване и актуализиране на годишния бюджет на ДАТ създава сериозни затруднения за постигане на по-висока ефикасност на дейността на дирекция „Маркетинг, реклама и информация“;
- Съществуват несъответствия между предходния и настоящия счетоводен софтуер в начина, по който се въвежда счетоводната информация, което създава затруднения за сравняване на информация по различни справки за различни периоди;

- Усложнен документооборот и забавен процес на вземане на решения;
- Необходима е специална методика за изчисляване на ефикасността на разходите за маркетинг и реклама.

2.3.6 Предложения за подобряване на ефикасността

- Да се въведе процес на регулярно отчитане и анализ на показателите за постигнатите резултати;
- Да се осигури успешното реализиране на проекта за разработване на методика за изчисление на ефикасността на разходите за маркетинг и реклама и да се прилага регулярно;
- Разглеждане на възможността за въвеждане на електронна система за документооборот.

2.4 Обобщени изводи и оценки

Обобщените изводи и оценки са изведени на база на проведения функционален анализ на релевантността на функциите, ефективността и ефикасността на дейността.

2.4.1 Общи силни страни в дейността на ДАТ

- **По отношение на релевантността могат да се изведат следните силни на ДАТ:**
 - Не са констатирани правомощия на председателя на ДАТ, които са нетипични за характеристиката му като орган на власт. Те са разпределени равномерно;
 - Функциите на дирекциите в общата администрация осигуряват всички основни области от правомощията на председателя на ДАТ като ръководител, с изключение на връзки с обществеността и протокола, за която функционално основна отговорна е дирекция в специализираната администрация;
 - Функциите на специализираните дирекции осигуряват всички основни области от специалната компетентност на председателя на Държавната агенция по туризъм, като се наблюдава силно изразена обвързаност на функциите им;
 - При хоризонталното вътрешно структуриране са спазени изискванията на Единния класификатор на длъжностите в администрацията относно съотношенията на персонала в общата и в специализираната администрация;
 - Спазено е правилото при необходимост от обособяване на отдели в една дирекция те да бъдат не по-малко от два;

- Всички вътрешни звена в ДАТ са с численост съобразно изискванията на чл. 12, ал. 1, т. 6 от Наредбата за прилагане на Единния класификатор на длъжностите в администрацията;
- **По отношение на ефективността могат да се изведат следните силни страни в дейността на ДАТ:**
 - Разработена е Национална стратегия за развитие на туризма за периода 2008 – 2013 г.;
 - Дирекциите в специализираната администрация разработват годишни планове за дейността си;
 - Изготвен е отчет за дейността на ДАТ за 2007 г., обхващащ всички дейности извършвани в Агенцията;
 - В Националната стратегия за развитие на туризма за периода 2008 – 2013 г. има заложен стратегически цели за развитие на туристическия отрасъл, по които ДАТ работи;
 - В средносрочната бюджетна прогноза за периода 2008 – 2010 г. на Министерството на икономиката и енергетиката в програмен формат са посочени две програми със заложен конкретни цели. По една от програмите ДАТ е посочена като отговорен орган за изпълнение;
 - Ежегодно се разработва програма за национална туристическа реклама, която подкрепя дейността на ДАТ в областта на политика „Маркетинг и реклама” и отчасти областите на политика „Туристическият продукт” и „Качество на туристическия продукт”;
 - От 2008 г. се прилагат 5 конкретни индикатора, съобразени с индикаторите, прилагани от Световната организация по туризъм за измерване ефективността на дейностите по маркетинг и реклама;
 - Разработен е проект за изготвяне на методика за оценка на ефективността на дейността свързана с маркетинга и рекламата;
- **По отношение на ефикасността могат да се изведат следните силни страни в дейността на ДАТ:**
 - Увеличените финансови ресурси, които ДАТ използва през 2007 г., са в пряка пропорционална зависимост с ръста в приходите от международни туристи през 2007 г.;
 - Описаните основни резултати от дейността на ДАТ, както и показателите за измеримост, могат да бъдат използвани за анализ на дейността на Агенцията като цяло и по дирекции.

2.4.2 Общи слаби страни в дейността на ДАТ

- **По отношение на релевантността могат да се изведат следните слаби на ДАТ:**
 - Председателят на ДАТ не може да оказва влияние при формулирането на политиките и провеждане на такива в областта на туризма от страна на други органи на централна и териториална администрация;
 - В голяма част от нормативните актове, съдържащи разпоредби, регулиращи политики, в сферата на туризма, председателят на Държавната агенция по туризъм не е посочен изрично като орган на изпълнителната власт с правомощия в съответната област;
 - Устройственият правилник на ДАТ не е системно изследван, разглеждан и анализиран от страна на Агенцията. Правомощията на председателя на ДАТ не са систематично подредени, като се наблюдават разминавания между законовите текстове и текста на УП;
 - При осъществяване на административното обслужване на гражданите и бизнеса не се спазват изискванията, въведени от Закона за електронното управление;
 - Три от областите на компетентността на председателя на ДАТ като ръководител се подпомагат функционално от повече от една дирекция, което усложнява процесите на координация и е възможно практически да доведе до дублиране на функции;
 - Три от четирите дирекции в ДАТ нямат ясно изградено йерархична структура;
 - Три от четирите дирекции в ДАТ имат функции по разработването и подготовката на нормативни актове, а трите специализирани дирекции осъществяват и функции по подготовка на стратегически документи;
- **По отношение на ефективността могат да се изведат следните слаби страни в дейността на ДАТ:**
 - Трудно е да се проследи ясно структуриран процес на планиране;
 - Не съществува стратегически документ за дейността на ДАТ, както и мисия на агенцията;
 - Не съществуват годишни програмни документи за дейността на ДАТ;
 - Не съществува ясна връзка между програмите, описани в бюджетната прогноза на МИЕ в програмен формат за 2008 – 2013 г., и анализирания годишна програма за национална туристическа реклама;
 - Не съществува ясно съответствие между заложените цели в Годишната програма за национална туристическа реклама за 2007 г. и отчета за дейността на ДАТ за 2007 г.;
 - Голяма част от целите, заложи в годишните програми за национална туристическа реклама (освен тези свързани с участие в международни и национални туристически

изложения и борси), не отговарят на изискванията за конкретност, измеримост, съгласуваност, постижимост и определеност във времето;

- **По отношение на ефикасността могат да се изведат следните слаби страни в дейността на ДАТ:**
 - Процесът на утвърждаване и актуализиране на годишния бюджет на ДАТ създава сериозни затруднения за постигане на по-висока ефикасност на дейността на дирекция „Маркетинг, реклама и информация”.

3 Области и предложения за подобрения

3.1 Области за подобрение

Въз основа на направените констатации и изводи за текущото състояние на административната структура по отношение релевантността на функциите, ефективността и ефикасността, могат да се очертаят следните основни области за подобрение:

- По отношение релевантността на функциите;
- По отношение ефективността от дейността на административната структура;
- По отношение ефикасността и икономичността от дейността на административната структура.

3.2 Конкретни предложения за подобрение

По отношение на релевантността на функциите могат да бъдат дефинирани следните конкретни предложения за подобрение:

Области на политиката, за които отговаря органът на власт, и неговите правомощия:

- Да се обмисли възможността за възлагане на реални контролни правомощия на ДАТ, както в сферата на изпълнение на стратегическите документи, така и при осъществяване на контрол върху туристическия продукт;
- Да се обмисли възможността за нормативна уредба на правомощията на председателя на ДАТ и в специалните закони, които предвиждат правомощия на други органи при осъществяването и формирането на политика в областта на туризма;
- Правилата за работа на ДАТ при предоставяне на административно обслужване на гражданите и бизнеса следва да бъдат съобразени с изискванията на Закона за електронното управление;
- Да се обмисли възможност за по-ясно разписване на процедурите по координация между дирекциите в специализираната администрация.

Организационна структура и функции на вътрешните звена:

- Да се дефинира ясно йерархичната структурата на всички звена и, ако е необходимо, промените да се отразят във вътрешните правила за дейността на дирекциите;
- Да бъде направен преглед и ясно да бъдат разработени механизми за вътрешна координация, като се обмисли възможността главният секретар да координира разработване на нормативните актове, които са от компетентността на председателя на ДАТ.

По отношение на ефективността на функциите могат да бъдат дефинирани следните конкретни предложения за подобрение:

Стратегическо планиране:

- Да се въведе регулярен процес на планиране, който съдържа следните основни стъпки и съответни документи:
 - Дефиниране на мисията, определяне на стратегическите цели на Агенцията за определен период – 3 или 5 години – и разработване на стратегически документ, обвързани с целите в Стратегията за развитие на туризма 2008 – 2013 г.;
 - Въвеждане на механизъм за запознаване на служителите с мисията и стратегическите цели на ДАТ;
 - „Прежеждане” на стратегическите цели на ДАТ в годишни цели на Агенцията и тяхното по-нататъшно разписване в конкретни цели на дирекциите и отразяване на програмите на различните министерства (в това число на МИЕ) в тях;
 - Интегриране на съществуващите годишни планове за дейността на дирекциите в общ годишен програмен документ за дейността на ДАТ и неговото публикуване на страницата на Агенцията;
 - Разработване на индивидуални цели и задачи за служителите в дирекциите въз основа на дефинираните годишни цели за дирекциите и залагането им в годишните планове за дейността на дирекциите, съответните области на политика;
 - Разработване и поставяне на ясни критерии за измерване на постигането на целите за всички нива в Агенцията;
- Разработване на стратегия за развитие на ДАТ, съдържаща мисия и стратегически цели на агенцията в съответствие със тези заложи в стратегията за развитие на туризма 2008 – 2013 и план за нейното изпълнение.
 - Целите за дейността на Агенцията следва да отговарят на критериите „SMART” (конкретност, измеримост, постижимост, съгласуваност и определеност във времето). Те например могат да адресират следните области: промотиране на България като атрактивна туристическа дестинация в чужбина и страната; сътрудничество със заинтересованите ведомствени и браншови организации с цел хармонично развитие на различните видове туризъм; сътрудничество със заинтересованите ведомствени и браншови организации с цел подобряване качеството на туристическия продукт;
 - За измерване на целите следва да се дефинират конкретни показатели с целеви стойности. Такива могат да бъдат: увеличаване на приходите от международен туризъм (с X% спрямо предходната година); увеличаване на приходите от национален туризъм (с Y% спрямо предходната година); увеличаване броя на чуждестранните туристи от разработени пазари и нови пазари (с X броя спрямо предходната година); увеличаване броя на българските туристи (с X броя спрямо предходната година);

Управление на изпълнението

- Разработване на формат на годишните отчети на ДАТ, който да е обвързан с формата на годишните програми за дейността на агенцията и да отразява изцяло заложените там цели и информация, свързана с целите на Агенцията, целите на дирекцията, предприетите действия по дирекции, постигнатите резултати по дирекции, постигнатите резултати на ниво „агенция”, постигнатия ефект върху развитието на туристическия отрасъл;
- Интегриране на годишните отчети за дейността на дирекциите в годишни отчети за дейността на Агенцията и тяхното редовно представяне пред Министерския съвет и обществеността;
- Изготвяне на отчетите за изпълнение на годишните програми за национална туристическа програма, интегрирани в годишните отчети на ДАТ, по начин, отчитащ точно целите и дейностите, заложи в тях;
- Промяна на начина на поставяне и дефиниране на целите в съответствие с изискванията за конкретност, измеримост, съгласуваност, постижимост, определеност във времето.

По отношение на ефикасността на функциите могат да бъдат дефинирани следните конкретни предложения за подобрене:

- Разработване на методика за оценяване ефикасността на дейността на ДАТ за дирекция „Маркетинг, реклама и информация”;
- На база на съществуващите вътрешни правила за документооборота да се анализират ползите и разходите от внедряване на електронна система за документооборота.

4 Приложения

ПРИЛОЖЕНИЕ 1 Списък с анализирани документи и информация по отношение на релевантност, ефективност и ефикасност

ПРИЛОЖЕНИЕ 2 Таблици за анализ на релевантността

ПРИЛОЖЕНИЕ 3 Таблици за анализ на ефективността

ПРИЛОЖЕНИЕ 4 Таблици за анализ на ефикасността

ПРИЛОЖЕНИЕ 5 План за действие

ПРИЛОЖЕНИЕ 6 Анализ на подобие/допълване и дублиране на функции между ДАТ и други административни структури

ПРИЛОЖЕНИЕ 7 Други органи, които имат правомощия в областта на туризма

ПРИЛОЖЕНИЕ 1 Списък с анализирани документи и информация по отношение на релевантност, ефективност и ефикасност

Анализирани документи

По време на извършения анализ на ефективността на Държавната агенция по туризъм бяха анализирани следните документи:

- Вътрешни правила за организация на административното обслужване на физическите и юридически лица в Държавна агенция по туризъм;
- Вътрешни правила за дейността и организацията на дирекция „Туристическа политика“;
- Национален план за развитие на Република България за периода 2007 – 2013 г.;
- Правилник за организацията на работа, състава и дейността на Експертната комисия по категоризация на туристически обекти;
- Статут на Звеното за вътрешен одит в Държавна агенция по туризъм;
- Стратегия за развитие на Българския туризъм 2006 – 2009 г.;
- Устройствен правилник на Държавната агенция по туризъм;
- Закон за туризма;
- Правилник за организацията на работа, състава и дейността на Експертната комисия по регистрация на туроператори и туристически агенти;
- Национална стратегия за устойчиво развитие на туризма в България 2008 – 2013 г.;
- Закон за водите;
- Закон за горите;
- Закон за закрила и развитие на културата;
- Закон за защита на потребителите;
- Закон за защитените територии;
- Закон за здравето;
- Закон за концесиите;

*Министерство на държавната администрация
и административната реформа*

*Доклад за функционален анализ, проведен в
Държавната агенция по туризъм
31 октомври 2008 г.*

- Закон за лова и опазване на дивеча;
- Закон за опазване на околната среда;
- Закон за паметниците на културата и музеите;
- Закон за професионалното образование и обучение;
- Закон за регионалното развитие;
- Закон за устройство на територията;
- Закон за устройството на Черноморското крайбрежие;
- Закон за храните;
- Постановление №44 от 2 март 2006 г. за преобразуването на Агенцията по туризъм към министъра на културата и дирекция „Национална туристическа политика” на Министерство на културата в Държавна агенция по туризъм и приемане на Устройствен правилник на Държавната агенция по туризъм;
- Постановление №203 от 5 август 2004 г. за преобразуване на Изпълнителната агенция за национална туристическа реклама и информация към министъра на икономиката в Агенция по туризъм към министъра на икономиката и за приемане на Устройствен правилник на Държавната агенция по туризъм;
- Постановление №117 от 22 май 2007 г. за изменение и допълнение на Наредбата за категоризиране на средствата за подслон, местата за настаняване и заведенията за хранене и развлечения, приета с Постановление №357 на МС от 2004 г. (ДВ, бр. 2 от 2005 г.);
- Устройствен правилник на Държавната агенция по туризъм, приет с Постановление №44 на МС от 2006 г. (ДВ, бр. 22 от 2006 г.);
- Устройствен правилник на Комисията за защита на потребителите към министъра на икономиката и енергетиката и на нейната администрация;
- Наредба №1 от 5 юни 2007 г. за категоризиране на туристическите хижи и прилежащите към тях заведения за хранене;
- Наредба за категоризиране на плажовете;
- Наредба за изискванията към персонала на туроператори или туристически агенти, към лицето, осъществяващо функции по управление на туроператорска или туристическа агентска дейност, и към помещенията за извършване на туроператорска или туристическа дейност;
- Наредба за категоризиране на ски пистите;

- Наредба за организацията на единната система за туристическа информация;
- Наредба за условията и реда за сключване на задължителна застраховка, покриваща отговорността на туроператора;
- Годишна програма за национална туристическа реклама за 2006 г.;
- Годишна програма за национална туристическа реклама за 2007 г.;
- Годишна програма за национална туристическа реклама за 2008 г.;
- Средносрочна бюджетна прогноза за периода 2008 – 2010 г. на Министерството на икономиката и енергетиката в програмен формат;
- Отчет за касовото изпълнение на бюджета и извънбюджетните сметки и фондове за 2006 г.;
- Отчет за касовото изпълнение на бюджета и извънбюджетните сметки и фондове за 2007 г.;
- Социални статистики от НСИ в областта на туризма за 2006 г. и 2007 г.

ПРИЛОЖЕНИЕ 2 Таблицы за анализ на релеванността

Таблица 2.1.: Анализ на областите на политиката, за които отговаря органът на власт, неговите правомощия и техния тип по класификацията на ОИСП, други органи на власт с правомощия в същата област на политиката и възможности за корекции

Област на политиката	Нормативен акт	Правомощие на органа на власт	Тип на правомощието по класификацията на ОИСП	Други органи на власт с правомощия в същата област на политиката
Област 1 Туристическият продукт (Стратегическо планиране и програмиране)	Закон за туризма; Устройствен правилник на ДАТ	Чл.5а , ал.1,т.1 ЗТ „Разработва краткосрочни концепции и програми за развитие на туризма и предлага на Министерския съвет за приемане стратегия за развитие на туризма“	Функция по секторна политика	Национален съвет по туризъм обсъжда разработените концепции и програми
	Закон за туризма; Устройствен правилник на ДАТ	Чл.5а, ал.1,т.3 ЗТ „Разработва и контролира изпълнението на годишната програма за разходване на средствата за държавното финансово подпомагане на развитието на туризма, в т. ч. на годишната програма за национална туристическа реклама“;	Функция по координация, контрол и надзор	Национален съвет по туризъм я утвърждава
	Закон за туризма; Устройствен правилник на ДАТ	Чл.5а, ал.1, т.16 ЗТ „Разработва и участва в обсъждането на проекти на нормативни актове в областта на туризма“	Функция по секторна политика	Национален съвет по туризъм дава становища и прави предложения за изменения, допълнения или отмяна
	Закон за туризма	Чл.5а, ал.1, т.12 ЗТ „Ръководи Националния съвет по туризъм“	Функция по координация, контрол и надзор	
	Закон за туризма; Устройствен правилник	Чл.5а, ал.1,т6 ЗТ „Взаимодейства с органите на местното самоуправление и местната администрация и с областните управители при осъществяване на правомощията им в сферата на туризма“	Функция по координация, контрол и надзор	Органи на местното самоуправление; Областни управители
	Закон за туризма; Устройствен правилник	Чл.5а, ал.1,т9 ЗТ „Осъществява методическото ръководство на дейността на регионалните и местните туристически информационни центрове“	Функция по координация, контрол и надзор	
	Закон за туризма; Устройствен правилник на Държавната агенция по туризъм	Чл.5а, ал.1,т.10 ЗТ „Взаимодейства със съответните ведомства и организира съвместната дейност по развитието и утвърждаването на отделните видове туризъм“	Функция по координация, контрол и надзор	Министерство на регионалното развитие и благоустройството, Министерство на културата, Министерство на здравеопазването

**Министерство на държавната администрация
и административната реформа**
Доклад за функционален анализ, проведен в
Държавната агенция по туризъм
31 октомври 2008 г.

Област на политиката	Нормативен акт	Правомощие на органа на власт	Тип на правомощието по класификацията на ОИСР	Други органи на власт с правомощия в същата област на политиката
	Закон за туризма	Чл. 24 (1) ЗТ „ При извършване на туроператорска или туристическа агентска дейност на територията на страната туроператорът или туристическият агент сключва договори с регистрирани туроператори или туристически агенти, с лицензирани застрахователи и превозвачи, с екскурзоводи, аниматори, планински водачи, ски-учители, лица, предлагащи водни, летателни и други туристически услуги с повишен риск за потребителя, с професионална квалификация и опит, както и с лица, извършващи туристическа дейност в категоризирани туристически обекти. (2) Изискванията към лицата по ал. 1 за професионална квалификация и опит се определят с наредба на Министерския съвет по предложение на председателя на Държавната агенция по туризъм.”	Функция по секторна политика	
	Закон за туризма	Чл.7, ал.3 ЗТ „Председателят на Държавната агенция по туризъм определя представителите на държавата в Националния съвет по туризъм съгласувано с ръководителите на съответните държавни ведомства”	Функция по координация, контрол и надзор	
	Закон за туризма Устройствен правилник; Правилник за организацията на работа, състава и дейността на Експертната комисия по регистрация на туроператори и туристически агенти;	Чл. 9а, ал.1 ЗТ „Към председателя на Държавната агенция по туризъм се създават Експертна комисия по регистрация на туроператори и туристически агенти (ЕКРТГА) и Експертна комисия по категоризация на туристически обекти (ЕККТО). (2) Председател на комисиите по ал. 1 е председателят на Държавната агенция по туризъм или оправомощено от него длъжностно лице. (6) Членовете на комисиите по ал. 1 се определят със заповед на председателя на Държавната агенция по туризъм по предложение на съответното ведомство и сдружение”	Функция по координация, контрол и надзор	

**Министерство на държавната администрация
и административната реформа**
Доклад за функционален анализ, проведен в
Държавната агенция по туризъм
31 октомври 2008 г.

Област на политиката	Нормативен акт	Правомощие на органа на власт	Тип на правомощието по класификацията на ОИСР	Други органи на власт с правомощия в същата област на политиката
	Закон за туризма	Чл. 57. Председателят на Държавната агенция по туризъм и председателят на Националния статистически институт разработват единна система за туристическа информация, която включва Националния туристически регистър и статистическите данни за туризма в съответствие с изискванията на статистическата служба на Европейския съюз - ЕВРОСТАТ, и на Световната организация по туризъм.	Функция по секторна политика	
	Закон за туризма	Чл. 5а, ал.1, т.11.3Т „Организира създаването и поддържането на единната система за туристическа информация, включително на Националния туристически регистър;	Функция по координиране, контрол и надзор	Национален статистически институт
	Закон за туризма	Чл. 5а, ал.1,т.4. 3Т „Провежда съвместно с компетентните ведомства държавната политика по отношение на обучението и повишаване квалификацията на кадрите в туризма“;	Функция по секторна политика	Министерство на образованието
Област 2 Качество на туристическия продукт	Закон за устройство на черноморското крайбрежие	Чл. 21. (1) С общите устройствени планове за териториите на общините по чл. 3, т. 1, както и с правилата и нормативите за тяхното прилагане се определят: 1. пределно допустимите рекреационни капацитети на курортните населени места и селищни образувания, курортите, курортните комплекси, ваканционните селища и вилните зони по критерии, определени с наредба на министъра на здравеопазването, министъра на регионалното развитие и благоустройството, министъра на околната среда и водите и председателя на Държавната агенция по туризъм;	Функция по секторна политика	Общини, Министерство на регионалното развитие и благоустройството

**Министерство на държавната администрация
и административната реформа**
Доклад за функционален анализ, проведен в
Държавната агенция по туризъм
31 октомври 2008 г.

Област на политиката	Нормативен акт	Правомощие на органа на власт	Тип на правомощието по класификацията на ОИСР	Други органи на власт с правомощия в същата област на политиката
	Закон за здравето	<p>Чл. 77. Министърът на здравеопазването съвместно с министъра на регионалното развитие и благоустройството, министъра на околната среда и водите и председателя на Държавната агенция по туризъм определят с наредби условията и реда за:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. използването и опазването на минералните води, лечебните пелоиди, крайбрежната плажна ивица и местностите с благоприятни и подходящи за профилактика, лечение и рехабилитация биоклиматични условия, както и за определяне капацитета на крайбрежната плажна ивица и на местностите с благоприятни и подходящи за профилактика, лечение и рехабилитация биоклиматични условия; 2. утвърждаването на охранителни зони и охранителен режим за опазване на находищата на лечебните пелоиди, крайбрежната плажна ивица и местностите с благоприятни и подходящи за профилактика, лечение и рехабилитация биоклиматични условия; 3. утвърждаването на експлоатационни запаси и използването на лечебните калонаходища; 4. експлоатацията на плажовете по Черноморското крайбрежие. 	Функция по секторна политика	Министерство здравеопазването; Министерство на регионалното развитие и благоустройството, Министерство на околната среда и водите
	Закон за туризма Правилник за организацията на работата, състава и дейността на Експертната комисия по регистрация на туроператори и туристически агенти;	Чл. 5а, ал.1, т.13 ЗТ „13. издава правилниците за дейността на Експертната комисия по регистрация на туроператори и туристически агенти (ЕКРТТА) и на Експертната комисия по категоризация на туристически обекти (ЕККТО) и организира и ръководи дейността им в качеството си на техен председател”	Функция координация, контрол и надзор	
	Закон за туризма; Устройствен правилник	Чл. 5а, ал.1, т.5 ЗТ “Подпомага дейността по привличане на инвестиции и за реализиране на проекти за развитие на туризма на национално, регионално и местно равнище; съдейства за изграждането и поддържането на инфраструктурата, свързана с туризма”;	Функции по координация, контрол и надзор	Национален съвет по туризъм обсъжда въпроси свързани с привличането на чуждестранни инвестиции в туризма

**Министерство на държавната администрация
и административната реформа**
Доклад за функционален анализ, проведен в
Държавната агенция по туризъм
31 октомври 2008 г.

Област на политиката	Нормативен акт	Правомощие на органа на власт	Тип на правомощието по класификацията на ОИСП	Други органи на власт с правомощия в същата област на политиката
	Закон за туризма; Устройствен правилник на ДАТ	Чл. 5а, ал.1, т.2 ЗТ „Организира и координира контрола върху качеството на туристическия продукт; извършва регистрация за туроператорска или туристическа агентска дейност и категоризация на туристически обекти в предвидените от закона случаи”	Функция по регулиране	Комисия за защита на потребителите
	Устройствен правилник на ДАТ	Чл.4, ал.1, т.21 УП „ утвърждава образци на категорийната символика и на удостоверенията за регистрация	Функция по секторна политика	
	Закон за туризма; Правилник за организацията на работа, състава и дейността на Експертната комисия по регистрация на туроператори и туристически агенти	Чл. 9а (7) Организацията на работа, съставите и дейността на комисииите по ал. 1 (от същия член) се уреждат със съответни правилници, издадени от председателя на Държавната агенция по туризъм	Функция по координация, контрол и надзор	
	Закон за туризма	Чл.5а, ал.1, т.17 “Съвместно с председателя на Комисията по търговия и защита на потребителите представя ежегодно в Министерския съвет доклад за резултатите от контролната дейност по закона”	Функция по координация, контрол и надзор	Национален съвет по туризъм обсъжда резултатите от дейността на органите, които се занимават с контрола, дава препоръки за подобряване на работата; обсъжда въпроси и дава препоръки за подобряване защитата на потребителите на туристически услуги
	Устройствен правилник на ДАТ Закон за туризма	Чл. 59. (1) ЗТ “Вписванията в регистъра се правят от председателя на Държавната агенция по туризъм или от оправомощено от него длъжностно лице служебно или след постъпило заявление за отразяване на промени във вписаните обстоятелства.”	Функция по регулиране	

**Министерство на държавната администрация
и административната реформа**
Доклад за функционален анализ, проведен в
Държавната агенция по туризъм
31 октомври 2008 г.

Област на политиката	Нормативен акт	Правомощие на органа на власт	Тип на правомощието по класификацията на ОИСР	Други органи на власт с правомощия в същата област на политиката
	Устройствен правилник на ДАТ Закон за туризма	Чл. 17, ал.1. ЗТ "Туроператорска или туристическа агентска дейност на територията на Република България се извършва само от регистрирани по този закон лица." (2) Регистрацията се извършва от председателя на Държавната агенция по туризъм в Регистъра на туроператорите и туристическите агенти. Регистърът е публичен.	Функция по регулиране	
	Устройствен правилник на ДАТ Закон за туризма	Чл. 18, ал.5 ЗТ "Председателят на Държавната агенция по туризъм въз основа на предложението на ЕКРТТА в срок до два месеца от постъпването на заявлението в агенцията извършва регистрацията и издава удостоверение за регистрация или мотивирано отказва извършването на регистрация"	Функция по регулиране	
	Устройствен правилник на ДАТ Закон за туризма	Чл. 20, ал.1 ЗТ „Регистрацията се заличава със заповед на председателя на Държавната агенция по туризъм"	Функция по регулиране	
	Устройствен правилник на ДАТ Закон за туризма	Чл. 20, ал.4 ЗТ "При заличаване на регистрацията председателят на Държавната агенция по туризъм предприема съответни действия за публично оповестяване на заличаването чрез средствата за масово осведомяване."	Функция по регулиране	
	Закон за туризма	Чл. 51, ал.5 "Категоризирането на плажовете се урежда с наредба, приета от Министерския съвет по предложение на председателя на Държавната агенция по туризъм съвместно с министъра на регионалното развитие и благоустройството, председателя на Държавната агенция за младежта и спорта, министъра на околната среда и водите и министъра на здравеопазването."	Функция по регулиране	Министерство на регионалното развитие и благоустройството, Държавната агенция за младежта и спорта, Министерство на околната среда и водите, Министерство на здравеопазването.
	Закон за туризма	Чл.51,ал.7 "Категоризирането на ски-пистите се урежда с наредба, приета от Министерския съвет по предложение на председателя на Държавната агенция по туризъм съвместно с министъра на регионалното развитие и благоустройството, председателя на Държавната агенция за младежта и спорта, министъра на околната среда и водите и министъра на земеделието и продоволствието.	Функция по регулиране	Министерство на регионалното развитие и благоустройството, Държавната агенция за младежта и спорта, Министерство на околната среда и водите и Министерство на земеделието и храните.

**Министерство на държавната администрация
и административната реформа**
Доклад за функционален анализ, проведен в
Държавната агенция по туризъм
31 октомври 2008 г.

Област на политиката	Нормативен акт	Правомощие на органа на власт	Тип на правомощието по класификацията на ОИСП	Други органи на власт с правомощия в същата област на политиката
	Закон за туризма	Чл.51, ал.9 "Категоризирането на туристическите хижи и заведенията за хранене, прилежащи към туристическите хижи, се урежда с наредба, приета от управителния съвет на Българския туристически съюз и утвърдена от председателя на Държавната агенция по туризъм."	Функция по регулиране	Български туристически съюз
	Закон за туризма	Чл. 52, ал. 2 "Председателят на Държавната агенция по туризъм по предложение на ЕККТО определя категория на: 1. средствата за подслон - категория "две звезди", "три звезди", "четири звезди" и "пет звезди", и прилежащите към тях заведения за хранене и развлечения; 2. местата за настаняване, с изключение на семейни хотели, пансионни, къщи и самостоятелни стаи - категория "три звезди", "четири звезди" и "пет звезди", и прилежащите към тях заведения за хранене и развлечения; 3. самостоятелните заведения за хранене и развлечения - категория "три звезди", "четири звезди" и "пет звезди"; 4. плажовете - категория "А", "В" и "С"; 5. ски-пистите - категория "Зелена", "Синя", "Червена" и "Черна"; 6. туристическите хижи и заведенията за хранене, прилежащи към туристически хижи - "един еделвайс", "два еделвайса" и "три еделвайса".	Функция по регулиране	
	Закон за туризма	Чл.52, ал.4 "При прекратяване категорията на туристически обект председателят на Държавната агенция по туризъм предприема съответни действия за публично оповестяване на прекратяването чрез средствата за масово осведомяване."	Функция по регулиране	
	Закон за туризма	Чл. 63 Министерският съвет приема наредба за организацията на	Функция по секторна	
	Закон за туризма	Чл. 64, ал.1 "Контролът по спазването на закона и по издадените въз основа на него нормативни актове се осъществява от: 1. председателя на Държавната агенция по туризъм;	Функция по координация, контрол и надзор	

**Министерство на държавната администрация
и административната реформа**
Доклад за функционален анализ, проведен в
Държавната агенция по туризъм
31 октомври 2008 г.

Област на политиката	Нормативен акт	Правомощие на органа на власт	Тип на правомощието по класификацията на ОИСП	Други органи на власт с правомощия в същата област на политиката
	Закон за туризма	Чл. 65. (1) Председателят на Държавната агенция по туризъм: 1. заличава регистрацията на лицето, което извършва туроператорска или туристическа агентска дейност в случаите по чл. 20, ал. 1 ; 2. прекратява категорията на категоризираните от него туристически обекти по чл. 3, ал. 3, т. 1, 2 и 3 в случаите по чл. 53, ал. 1 ; 3. прекратява категорията на категоризираните обекти по чл. 3, ал. 3, т. 5 и 6 в случаите по чл. 53, ал. 3 ; 4. прекратява категорията на категоризираните туристически обекти по чл. 3, ал. 3, т. 10 в случаите по чл. 53, ал. 1 ; 5. понижава категорията на категоризираните от него туристически обекти по чл. 3, ал. 3, т. 1, 2 и 3 в случаите на неизпълнение на изискванията на чл. 46, т. 1 ; 6. понижава категорията на туристическите обекти по чл. 3, ал. 3, т. 10 в случаите на неизпълнение на изискванията на чл. 46, т. 1; 7. уведомява председателя на Комисията по търговия и защита на потребителите за регистрираните туроператори и туристически агенти и за категоризираните туристически обекти по чл. 3, ал. 3, т. 1, 2, 3, 5, 6 и 10.	Функция по регулиране	
Област 3 Маркетинг и реклама	Закон за туризма; Устройствен правилник на ДАТ	Чл. 5а, ал.1,14 ЗТ „Взаимодействия със службите по търговско-икономическите въпроси към дипломатическите и консулските представителства на Република България и с българските културни институти и дружества в чужбина за популяризирането на българския туризъм“	Функция по координация, контрол и надзор	
	Закон за туризма; Устройствен правилник на ДАТ	Чл. 5а, ал.1, т.15 ЗТ. “Осигурява информационното обслужване и подпомага участието на български фирми в панаири и прояви, свързани с туризъм“	Предоставяне на услуги	

**Министерство на държавната администрация
и административната реформа**
Доклад за функционален анализ, проведен в
Държавната агенция по туризъм
31 октомври 2008 г.

Област на политиката	Нормативен акт	Правомощие на органа на власт	Тип на правомощието по класификацията на ОИСР	Други органи на власт с правомощия в същата област на политиката
	Закон за туризма	Чл. 62, ал.1 Председателят на Държавната агенция по туризъм или оправомощено от него длъжностно лице изисква оперативна статистическа информация за аналитични и прогнозни цели в туризма от лицата, регистрирани за извършване на туристически дейности, от лицата, упражняващи дейност в категоризирани туристически обекти, от държавните и общинските органи и туристическите сдружения, която те са длъжни да предоставят	Функция по секторна политика	
	Закон за туризма	Чл. 62. (2) При поискване от страна на лицата по ал. 1 председателят на Държавната агенция по туризъм или оправомощено от него длъжностно лице е длъжно да им предостави аналитична туристическа информация	Предоставяне на услуги	
Област 4 Европейски фондове, програми и международно	Закон за туризма; Устройствен правилник на ДАТ	Чл.5а, ал.1, т.8.“Участва в разработването, оценяването и контрола върху изпълнението на програми и проекти, финансирани от Европейския съюз и от международни организации”;	Функция по секторна политика	
	Закон за туризма; Устройствен правилник на ДАТ	Чл.5а (1) 7 представлява Република България пред международните органи и организации в областта на туризма и изпълнява и координира изпълнението на задълженията на Република България, произтичащи от членството ѝ в международните органи и организации	Функция по секторна политика	

Таблица 2.2.: Анализ на области от компетентността на председателя на Държавната агенция по туризъм като ръководител на държавна агенция и поддържащи функции

Област на компетентност	Дирекции						Служителят по сигурността на информацията и по управление при кризи и отбранително-мобилизационна подготовка
	Дирекция "Финансова, административно-правна дейност и човешки ресурси"	Дирекция "Туристическа политика"	Дирекция "Регистриране и категоризиране"	Дирекция "Маркетинг, реклама и информация"	Инспекторат	Звено за вътрешен одит	
I. Управление на човешките ресурси							
Правомощия на председателя на ДАТ по УП: 27. утвърждава длъжностното и поименното разписание на длъжностите в агенцията; 28. утвърждава правила за вътрешния ред, за работната заплата и наградите в агенцията, както и други вътрешни правила, предвидени с нормативен акт; 29. назначава държавните служители в агенцията, изменя и прекратява служебните правоотношения с тях; 30. сключва, изменя и прекратява трудовите договори с лицата, работещи по трудово правоотношение в агенцията; 31. разрешава и прекратява отпуските и командирова служителите;	Чл. 10. Дирекция "Финансова, административно-правна дейност и човешки ресурси": 15. координира и подпомага дейността по разработването, актуализирането и утвърждаването на длъжностните характеристики и прилагането на процедурите за оценяване изпълнението на служителите в агенцията; 16. разработва проекти на длъжностните разписания, поддържа в актуален вид поименните разписания на длъжностите в агенцията и изготвя съответните проекти на актове по назначаване, дългосрочно командироване, преназначаване, налагане на наказания и освобождаване на служителите съгласно действащото законодателство; образува, води и съхранява служебните и трудовите досиета на служителите при спазване на Закона за защита на личните данни и дисциплинарните дела, образувани от дисциплинарния съвет; 17. изготвя проект на годишния план за обучение на служителите в агенцията и анализира дейностите по обучението; 18. прилага системата за заплащане и придобивки на служителите в агенцията; 19. организира провеждането на конкурси за държавни служители, набирането и подбора на служителите по трудово правоотношение; 20. консултира ръководителите и служителите по прилагането на процедурите и по проблемите, свързани с управлението на човешките ресурси; 21. извършва проучвания сред служителите за издигане нивото на организационната култура и подобряване условията на труд; 22. подготвя становища по проекти на актове във връзка с управлението на човешките ресурси в държавната администрация;				Чл.7, ал.2,т.3. разглежда постъпили сигнали за конфликт на интереси и други нарушения на служебните задължения и дава писмени предложения и становища за отстраняването им; 4. извършва проверки за наличие на корупционни прояви в администрацията, като изисква документи и събира сведения;		
II. Управление на финансовите ресурси							
5. разработва и контролира изпълнението на годишната програма за разходване на средствата за държавното финансово подпомагане на развитието на туризма, в т. ч. на годишната програма за национална туристическа реклама;	Чл.10. Дирекция "Финансова, административно-правна дейност и човешки ресурси": 1. отговаря за правилната организация на счетоводството и отчетността на агенцията; 2. съставя проекта на бюджет на агенцията за съответната година; 3. осъществява финансово-счетоводното обслужване на административните звена на агенцията; 4. съставя месечни, тримесечни и годишни отчети за касовото изпълнение на бюджета на агенцията; 5. изготвя месечни и годишни оборотни ведомости; 6. изготвя годишни финансов отчет на агенцията; 7. подпомага ръководството на агенцията за правилното и законосъобразното използване на финансовите ресурси и за предотвратяване разхищения на стоково-материални ценности; 13. организира съхраняването и ползването на счетоводния архив;					Чл. 6а(2) Звеното по ал. 1 осъществява дейността по вътрешен одит на всички структури, програми, дейности и процеси в агенцията, включително на разпоредителите със средства на Европейския съюз в съответствие с чл. 13 от Закона за вътрешния одит в публичния сектор.	

**Министерство на държавната администрация
и административната реформа**
Доклад за функционален анализ, проведен в
Държавната агенция по туризъм
31 октомври 2008 г.

Област на компетентност	Дирекции						Служителят по сигурността на информацията и по управление при кризи и отбранително-мобилизационна подготовка
	Дирекция "Финансова, административно-правна дейност и човешки ресурси"	Дирекция "Туристическа политика"	Дирекция "Регистриране и категоризиране"	Дирекция "Маркетинг, реклама и информация"	Инспекторат	Звено за вътрешен одит	
III. Управление на собствеността	<p>Чл. 10. Дирекция "Финансова, административно-правна дейност и човешки ресурси":</p> <p>8. отговаря за стопанисването и управлението на собствеността на агенцията;</p> <p>9. упражнява контрол по опазване на движимото и недвижимото имущество, като извършва инвентаризации съгласно Закона за счетоводството;</p> <p>10. планира, осъществява и контролира извършването на текущи и основни ремонти и поправка на дълготрайни материални активи;</p> <p>11. организира и осъществява цялостното материално-техническо снабдяване на агенцията с техника, консумативи и инвентар;</p> <p>12. извършва транспортното обслужване на агенцията, поддръжката и ремонта на транспортните средства, контролира разходите и отчетите за гориво и горивни материали;</p> <p>14. контролира ведомствената охрана и спазването на пропускателния режим в сградата на агенцията;</p>						
IV. Управление при кризи							<p>Чл. 8. Служителят по сигурността на информацията и по управление при кризи и отбранително-мобилизационна подготовка е на пряко подчинение на председателя, като:</p> <p>9. подпомага ръководството при въвеждане на военновременния план и управлението на агенцията при кризи;</p> <p>10. следи за произтичащите от нормативни актове задължения за агенцията, свързани с отбранително-мобилизационната подготовка в страната, и организира тяхното изпълнение;</p> <p>11. организира оповестяването на агенцията при привеждането ѝ от мирно на военно положение и за работа при кризи и в други извънредни ситуации;</p> <p>12. осъществява взаимодействието на агенцията с други държавни органи по въпросите на готовността за работа при кризи и при положение на война;</p> <p>13. организира дейността по противопожарната и аварийната безопасност в агенцията.</p>

**Министерство на държавната администрация
и административната реформа**
Доклад за функционален анализ, проведен в
Държавната агенция по туризъм
31 октомври 2008 г.

Област на компетентност	Дирекции						Служителят по сигурността на информацията и по управление при кризи и отбранително-мобилизационна подготовка
	Дирекция "Финансова, административно-правна дейност и човешки ресурси"	Дирекция "Туристическа политика"	Дирекция "Регистриране и категоризиране"	Дирекция "Маркетинг, реклама и информация"	Инспекторат	Звено за вътрешен одит	
V. Сигурност на информацията 33. изпълнява възложените му със Закона за защита на класифицираната информация задачи и отговаря за надлежното създаване, обработване, съхраняване и предаване на класифицираната информация;							Чл. 8. Служителят по сигурността на информацията и по управление при кризи и отбранително-мобилизационна подготовка е на пряко подчинение на председателя, като: 1. следи за спазване изискванията на Закона за защита на класифицираната информация; 2. прилага правилата относно видовете защита на класифицираната информация; 3. разработва план за охрана чрез физически и технически средства и следи за неговото изпълнение; 4. извършва периодични проверки на отчетността и движението на материалите и документите; 5. осъществява процедурата по обикновеното проучване в рамките на агенцията; 6. следи за правилното определяне на нивото на класификация на информацията; 7. организира и провежда обучението на служителите в агенцията в областта на защитата на класифицираната информация; 8. изпълнява и други задачи.
VI. Административно обслужване	Чл.10. Дирекция "Финансова, административно-правна дейност и човешки ресурси": 25. участва в организирането на движението на документите и кореспонденцията в агенцията; 26. извършва справки и изготвя заверени копия на документи, съхранявани в деловодния и учредения архив; 27. организира и осигурява дейностите по работа с предложенията, сигналите, жалбите и молбите на граждани и по административното обслужване на физически и юридически лица.		Чл. 14. Дирекция "Регистриране и категоризиране": 1. извършва административното обслужване на лицата, кандидатстващи за регистрация за извършване на туроператорска или туристическа агентска дейност; 2. извършва административното обслужване на лицата, кандидатстващи за определяне категорията на туристически обекти, в предвидените от Закона за туризма случаи; 6. извършва административното обслужване на лицата, за които е настъпила промяна в обстоятелствата, вписващи се в Националния туристически регистър;				

**Министерство на държавната администрация
и административната реформа**
Доклад за функционален анализ, проведен в
Държавната агенция по туризъм
31 октомври 2008 г.

Област на компетентност	Дирекции						Служителят по сигурността на информацията и по управление при кризи и отбранително-мобилизационна подготовка
	Дирекция "Финансова, административно-правна дейност и човешки ресурси"	Дирекция "Туристическа политика"	Дирекция "Регистриране и категоризиране"	Дирекция "Маркетинг, реклама и информация"	Инспекторат	Звено за вътрешен одит	
VII. Информационни системи, канцелария	Чл. 10. Дирекция "Финансова, административно-правна дейност и човешки ресурси": 24. поддържа и актуализира съществуващите бази данни, свързани с управление на човешките ресурси, организира и осъществява деловодната обработка и цялостното обслужване на документооборота посредством автоматизирана информационна система, включително система за архивиране и съхраняване на кореспонденцията и документацията на агенцията;		Чл. 14. Дирекция "Регистриране и категоризиране": 9. събира и обработва данни за нуждите на агенцията; 10. поддържа единната система за туристическа информация като единна електронна база данни; 11. събира, обработва, съхранява и актуализира данни за единната система за туристическа информация;				
VIII. Законосъобразност на дейността	Чл. 10. Дирекция "Финансова, административно-правна дейност и човешки ресурси": 23. осъществява в рамките на своята компетентност дейности по привеждане в изпълнение на влезлите в сила съдебни решения за възстановяване на работа на служителите, на които прекратяването на трудовото или служебното правоотношение с агенцията е било признато за незаконно;				Инспекторат Чл. 7, ал. 2б) постъпили в администрацията сигнали, молби и жалби срещу незаконни или неправилни действия или бездействия на служители на агенцията, които имат системен характер, и съдейства за избягване на административни и съдебни процедури по обжалване;	Звено за вътрешен одит Чл. 6а, ал. 4, т. 6. проверява и оценява: съответствието на дейностите със законодателството, вътрешните актове и договори; надеждността и всеобхватността на финансовата и оперативната информация; създадената организация по опазване на активите и информацията; ефективността, ефикасността и икономичността на дейностите; изпълнението на задачите, договорите, постите ангажименти и постигането на целите;	

**Министерство на държавната администрация
и административната реформа**
Доклад за функционален анализ, проведен в
Държавната агенция по туризъм
31 октомври 2008 г.

Област на компетентност	Дирекции						
	Дирекция "Финансова, административно-правна дейност и човешки ресурси"	Дирекция "Туристическа политика"	Дирекция "Регистриране и категоризиране"	Дирекция "Маркетинг, реклама и информация"	Инспекторат	Звено за вътрешен одит	Служителит по сигурността на информацията и по управление при кризи и отбранително-мобилизационна подготовка
<p>IX. Публичност на дейността 2. ръководи, координира и контролира осъществяването на цялостната дейност на агенцията, както и връзките ѝ с други органи и организации; 23. определя и организира провеждането на информационната политика на агенцията, като осигурява публичност и прозрачност на дейността ѝ;</p>				<p>Чл. 15. Дирекция "Маркетинг, реклама и информация": 6. организира работата с рекламни агенции, медии и специализирани институции за връзките с обществеността; 12. участва в изготвянето и следи за актуализацията на официалната страница на българския туризъм в интернет, рекламира и популяризира интернет страницата; 13. осъществява връзка със средствата за масово осведомяване и организира срещи и интервюта на представителите на медиите с ръководството на агенцията; 14. разработва информационни материали за дейността на агенцията и на отделни нейни структури (булетини, медиен мониторинг, информации, съобщения); 15. организира и провежда периодични и специализирани срещи и пресконференции за запознаване с резултатите от дейността на агенцията, координира дейността по подготовка на изданията на агенцията; 16. извършва мониторинг и анализ на медийни публикации, свързани с туризма; 17. организира и поддържа архив на медийни публикации и аудио-визуални материали, свързани с дейността на агенцията, и теми, касаещи туризма;</p>			
<p>X. Протокол 1. представя агенцията в страната и в чужбина;</p>		<p>Дирекция "Туристическа политика" 10. осигурява функциите на председателя по осъществяването на междудържавното сътрудничество и изпълнението на двустранните спогодби в областта на туризма; 13. организира и съдейства за провеждането на международни мероприятия в областта на туризма в Република България;</p>		<p>Чл. 15. Дирекция "Маркетинг, реклама и информация": 18. осъществява протоколната дейност на председателя, заместник-председателя и на служителите в администрацията.</p>			

Таблица 2.3.: Анализ на области на държавната политика от специалната компетентност на председателя на Държавната агенция по туризъм

Област на компетентност	Дирекции		
	Дирекция "Туристическа политика"	Дирекция "Регистриране и категоризиране"	Дирекция "Маркетинг, реклама и информация"
1. Туристически продукт (Стратегическо планиране и програмиране)			
Правомощия на председателя на агенцията по УП:	Чл. 12. Дирекция "Туристическа политика":	Чл. 14. Дирекция "Регистриране и категоризиране":	
3. разработва краткосрочни концепции и програми за развитие на туризма и предлага на Министерския съвет за приемане стратегия за развитие на туризма;	1. разработва краткосрочни концепции, програми и стратегия за развитие на туризма;	3. изготвя становища, анализира практиката по прилагането на нормативните актове и участва в разработването на нормативната уредба относно извършването на туристически дейности;	
7. подпомага дейността по привличане на инвестиции и за реализиране на проекти за развитие на туризма на национално, регионално и местно равнище;	2. осигурява организирането и административно-техническото обслужване на Националния съвет по туризъм;	12. разработва и предлага за актуализиране нормативните актове, включващи изискванията към туроператорите и туристическите агенти;	
8. съдейства за изграждането и поддържането на инфраструктурата, свързана с туризма;	3. разработва политиката в областта на туризма, координира с други ведомства утвърждаването на нормативи за изграждането на специализирана		
9. взаимодейства с органите на местното самоуправление и местната администрация и с областните управители при осъществяване на правомощията им в сферата на туризма;	4. подпомага председателя във функциите му, свързани с дейността по привличане на инвестиции и за реализиране на проекти за развитие на туризма на национално, регионално и местно равнище;		
13. осъществява методическото ръководство на дейността на регионалните и местните туристически информационни центрове;	5. координира дейността по интеграцията на туризма с други отрасли на националната икономика;		
14. взаимодейства със съответните ведомства и организира съвместната дейност по развитието и утвърждаването на отделните видове туризъм;	6. осигурява координацията с националните браншови, продуктови, регионални и местни туристически сдружения;		

**Министерство на държавната администрация
и административната реформа**
Доклад за функционален анализ, проведен в
Държавната агенция по туризъм
31 октомври 2008 г.

Област на компетентност	Дирекции		
	Дирекция "Туристическа политика"	Дирекция "Регистриране и категоризиране"	Дирекция "Маркетинг, реклама и информация"
17. ръководи Националния съвет по туризъм;	7. взаимодейства с органите на местното самоуправление и местната администрация и с		
24. разработва и участва в обсъждането на проекти на нормативни актове в областта на туризма;	8. участва в разработването на нормативната уредба в областта на туризма и изготвя становища по проекти на нормативни актове, предложени от други		
	9. организира изпълнението на задълженията на Република България и на агенцията в международните туристически организации;		
	10. осигурява функциите на председателя по осъществяването на международното сътрудничество и изпълнението на двустранните спогодби в областта на туризма;		
	11. взаимодейства със службите по търговско-икономическите въпроси към дипломатическите и консулските представителства на Република България и с българските културни институти и дружества в чужбина;		
	12. координира дейността с други ведомства по разработването на мерки за облекчаване на формалностите по пристигането и пребиваването на чуждестранни туристи в Република България и по гарантирането на тяхната сигурност;		
	27. координира дейностите с правителствени и неправителствени организации и институции, свързани с провеждането на туристическата политика в Република България;		
	29. осъществява методическото ръководство на дейността на регионалните и местните туристически информационни центрове		

**Министерство на държавната администрация
и административната реформа**
Доклад за функционален анализ, проведен в
Държавната агенция по туризъм
31 октомври 2008 г.

Област на компетентност	Дирекции		
	Дирекция "Туристическа политика"	Дирекция "Регистриране и категоризиране"	Дирекция "Маркетинг, реклама и информация"
II. Качество на туристическия продукт			
Правомощия на председателя на агенцията по УП:	Чл. 12. Дирекция "Туристическа политика":	Чл.14. Дирекция "Регистриране и категоризиране":	
4. организира и координира контрола върху качеството на туристическия продукт; извършва регистрация за туроператорска или туристическа агентска дейност и категоризация на туристически обекти в предвидените от закона случаи;	28. провежда съвместно с компетентните ведомства държавната политика по отношение на обучението и повишаване квалификацията на кадрите в туризма;	1. извършва административното обслужване на лицата, кандидатстващи за регистрация за извършване на туроператорска или туристическа агентска дейност;	
6. провежда съвместно с компетентните ведомства държавната политика по отношение на обучението и повишаване квалификацията на кадрите в туризма;		2. извършва административното обслужване на лицата, кандидатстващи за определяне категорията на туристически обекти, в предвидените от Закона за туризма случаи;	
15. разработва съвместно с председателя на Националния статистически институт Единна система за туристическа информация, включително Националния туристически регистър и статистически данни за туризма;		4. води, поддържа, съхранява и актуализира регистър на туроператорите и туристическите агенти - част от Националния туристически регистър;	
16. разпорежда вписвания в Националния туристически регистър;		5. води, поддържа, съхранява и актуализира регистрите на категоризираните туристически обекти - средства за подслон, места за настаняване, заведения за хранене и развлечения, туристически хижи и заведения за хранене, прилежащи към тях, плажове и ски писти - части от Националния туристически регистър;	
18. по предложение на съответните ведомства и сдружения определя със заповед съставите на Експертната комисия по регистрация на туроператори и туристически агенти (ЕКРТТА) и на Експертната комисия по категоризация на туристически обекти (ЕККТО);		6. извършва административното обслужване на лицата, за които е настъпила промяна в обстоятелствата, вписващи се в Националния туристически регистър;	
19. организира и ръководи дейността на ЕКРТТА и ЕККТО, като ги председателства лично или чрез оправомощено длъжностно лице;		7. изготвя анализи и справки относно подадените заявления, издадените временни удостоверения за открита процедура по категоризиране, регистрираните лица за извършване на туристически дейности и	
20. издава правилниците за дейността на ЕКРТТА и на ЕККТО;		8. подпомага и участва в дейността на ЕКРТТА;	
21. утвърждава образци на категорийната символика и на удостоверенията за регистрация;		9. подпомага и участва в дейността на ЕККТО;	

**Министерство на държавната администрация
и административната реформа**
Доклад за функционален анализ, проведен в
Държавната агенция по туризъм
31 октомври 2008 г.

Област на компетентност	Дирекции		
	Дирекция "Туристическа политика"	Дирекция "Регистриране и категоризиране"	Дирекция "Маркетинг, реклама и информация"
25. съвместно с председателя на Комисията за защита на потребителите представя ежегодно в Министерския съвет доклад за резултатите от контролната дейност по закона;		10. участва в разработването, определянето и прилагането на изисквания за качество в туризма;	
		11. разработва и предлага за актуализиране нормативните актове, включващи минималните задължителни изисквания за определяне категория на туристическите обекти;	
		13. извършва предварителен контрол при регистриране на лицата, кандидатстващи за регистрация за извършване на туроператорска или туристическа агентска дейност, както и при категоризирането на туристически обекти;	
		14. изготвя предложения и планове до ЕККТО за извършване проверки на място за категоризация на туристически обекти;	
		15. участва в експертни работни групи за проверки на място на туристически обекти за съответствието им със заявения вид и категория на съответния обект;	
		16. разглежда уведомленията, направени от председателя на Комисията за защита на потребителите в резултат на контролните му правомощия по Закона за туризма, и предлага на председателя на агенцията прекратяване или понижаване на категория, съответно заличаване на регистрация;	
		17. подпомага председателя в дейностите по организиране и координиране на контрола върху качеството на туристическия продукт;	
		18. взаимодейства с туристическите сдружения при осъществяването на предварителния контрол върху туристическите дейности;	
		19. разработва и предлага за утвърждаване от председателя вътрешни правила за категоризацията на туристическите обекти, както и за регистрация на лица за извършване на туроператорска и/или туристическа агентска дейност;	
		20. разработва и предлага за утвърждаване от председателя образци на категорийната символика и на удостоверенията за регистрация.	

**Министерство на държавната администрация
и административната реформа**
Доклад за функционален анализ, проведен в
Държавната агенция по туризъм
31 октомври 2008 г.

Област на компетентност	Дирекции		
	Дирекция "Туристическа политика"	Дирекция "Регистриране и категоризиране"	Дирекция "Маркетинг, реклама и информация"
III. Маркетинг и реклама			
Правомощия на председателя на агенцията по УП:	Чл. 12. Дирекция "Туристическа политика":		Чл. 15. Дирекция "Маркетинг, реклама и информация":
10. взаимодейства със службите по търговско-икономическите въпроси към дипломатическите и консулските представителства на Република България и с българските културни институти и дружества в чужбина за популяризирането на българския туризъм;	13. организира и съдейства за провеждането на международни мероприятия в областта на туризма в Република България;		1. организира извършването на маркетингови проучвания на основни и перспективни пазари за българския туристически продукт, които да служат за основа при разработването на рекламните и комуникационните кампании;
22. осигурява информационното обслужване и подпомага участието на български фирми в панаири и прояви, свързани с туризма;	15. набира, обработва и анализира статистически данни за развитието на туризма в страната;		2. възлага проучвания в сферата на туристическата реклама и анализи на ефективността;
32. изисква оперативна статистическа информация за аналитични и прогнозни цели в туризма от лицата по чл. 62 от Закона за туризма;	16. набира, обработва и анализира статистически данни и друга информация за развитието на търсенето и предлагането в страни - основни пазари за националния туристически продукт, в регионален, европейски и световен мащаб;		3. разработва и изпълнява годишната програма за национална реклама в страната и в чужбина;
	17. организира и анализира проучвания в туризма и изготвя прогнози за развитието на бранша като цяло и на отделни видове туризъм;		4. изготвя и представя на председателя отчет за разходите и ефективността им, извършени по изпълнението на програмата за национална реклама за предходната година;
	18. координира дейността по анализиране и прогнозиране с други ведомства и институции;		5. организира участието на Република България в международни туристически изложения, панаири и прояви, свързани с туризма;
	19. изготвя справки, анализи и прогнози в сферата на туризма за нуждите на агенцията, Министерския съвет, двустранното и многостранното сътрудничество;		6. организира работата с рекламни агенции, медии и специализирани институции за връзките с обществеността;
			7. организира опознавателни пътувания на чуждестранни журналисти и посещения на чужди туроператори и туристически агенти в страната съвместно със службите по търговско-икономическите въпроси към дипломатическите и консулските представителства на Република България;

**Министерство на държавната администрация
и административната реформа**
Доклад за функционален анализ, проведен в
Държавната агенция по туризъм
31 октомври 2008 г.

Област на компетентност	Дирекции		
	Дирекция "Туристическа политика"	Дирекция "Регистриране и категоризиране"	Дирекция "Маркетинг, реклама и информация"
			8. организира изработването на рекламни материали (печатна реклама, аудио-визуална реклама, предметна и пространствена реклама), представящи България като атрактивна туристическа дестинация;
			10. поддържа единната система за туристическа информация като единна електронна база данни;
			11. събира, обработва, съхранява и актуализира данни за единната система за туристическа информация;
IV. Област 4 Европейски фондове, програми и международно сътрудничество			
Правомощия на председателя на агенцията по УП:	Чл. 12. Дирекция "Туристическа политика":		
11. представява Република България пред международните органи и организации в областта на туризма и изпълнява и координира изпълнението на задълженията на Република България, произтичащи от членството ѝ в международните органи и организации и от сключени междуправителствени договори за сътрудничество в областта на туризма	9. организира изпълнението на задълженията на Република България и на агенцията в международните туристически организации;		
12. участва в разработването, оценяването и контрола върху изпълнението на програми и проекти, финансирани от Европейския съюз и от международни организации;	10. осигурява функциите на председателя по осъществяването на междудържавното сътрудничество и изпълнението на двустранните спогодби в областта на туризма;		
	20. координира участието на агенцията в програми на Европейския съюз, включително в хоризонталните многогодишни програми на Европейската комисия;		
	21. организира, координира и ръководи изпълнението на програми и проекти, финансирани от Европейския съюз, съобразно функциите на агенцията, произтичащи от съответния програмен документ или споразумение;		
	22. организира и координира дейностите по изпълнение на ангажиментите на агенцията, предвидени в Стратегията за участие на Република България в структурните фондове на Европейския съюз;		
	23. разработва и актуализира система от критерии и индикатори за мониторинг и осъществява мониторинг и оценка на изпълняваните от агенцията предприемчивостни програми и проекти;		
	24. осъществява дейностите на агенцията по управление на донорски програми, финансирани от други държави, държавни институции или международни донори;		
	25. осъществява взаимодействие с административните структури на съответния донор, както и с определените органи за управление на конкретната донорска програма;		

Таблица 2.4.: Анализ на функции на дирекции по области от компетентността на председателя на Държавната агенция по туризъм като ръководител на Агенцията

Област	Наименование на дирекция от общата администрация				Наименование на дирекция от специализираната администрация		
	Дирекция „Финансова, административно - правна дейност и човешки ресурси“	Звено „Вътрешен одит“	Служител по сигурността на информацията и по управление при кризи и отбранително мобилизационна	Инспекторат	Дирекция „Туристическа политика“	Дирекция „Маркетинг, реклама и информация“	Дирекция „Регистриране и категоризиране“
I. Управление на човешките ресурси							
II. Управление на финансовите ресурси							
III. Управление на собствеността							
IV. Управление при кризи							
V. Сигурност на информацията							
VI. Административно обслужване							
VII. Информационни системи, деловодство							
VIII. Законосъобразност на дейността							
IX. Публичност на дейността							
X. Протокол							

	Основна функция
	Спомагателна функция

Таблица 2.5.: Анализ на функции на дирекции от специализираната администрация на Държавната агенция по туризъм по области на политика

Област на политика	Наименование на дирекция от специализираната администрация		
	Дирекция "Туристическа политика"	Дирекция "Регистриране и категоризиране"	Дирекция "Маркетинг, реклама и информация"
I. Туристически продукт (Стратегическо планиране и програмиране)			
II. Качество на туристическия продукт			
III. Маркетинг и реклама			
IV. Европейски фондове, програми и международно сътрудничество			

	Основна функция
	Спомагателна функция

ПРИЛОЖЕНИЕ 3 Таблици за анализ на ефективността

Таблица 3.1.: Анализ на обезпечеността на областите на политиката със стратегически (програмни) документи

Области на политиката	Стратегически документи
Туристическият продукт	Национална стратегия за устойчиво развитие на туризма в България 2008 – 2013
	Годишна програма за национална туристическа реклама
Качество на туристическия продукт	Национална стратегия за устойчиво развитие на туризма в България 2008 – 2013
	Годишна програма за национална туристическа реклама
Маркетинг и реклама	Национална стратегия за устойчиво развитие на туризма в България 2008 – 2013
	Годишна програма за национална туристическа реклама
Европейски фондове, програми и международно сътрудничество	Национална стратегия за устойчиво развитие на туризма в България 2008 – 2013

Таблица 3.2.: Таблица за оценка на съответствието между стратегически и програмни документи и функциите на дирекциите

Стратегически и програмни документи	Дирекции/главни дирекции		
	Дирекция "Туристическа политика"	Дирекция "Регистриране и категоризиране"	Дирекция "Маркетинг, реклама и информация"
Годишна програма за национална туристическа реклама			
Национална стратегия за устойчиво развитие на туризма в България 2008 –2013			
	Основна функция		
	Спомагателна функция		

Таблица 3.3.: Таблица за оценка на съответствието на целите на административната структура и на дирекциите с изискванията за конкретност, измеримост, съгласуваност, постижимост и определеност във времето

Цели - 2007	Оценка на съответствието на целите с изискванията за:				
	Конкретност	Измеримост	Съгласуваност	Постижимост	Определеност във времето
Маркетингови цели					
Нарастване на нетните приходи от международен туризъм в България;	Да	Не	Да	Не	Не
Привличане на повече и по-платежоспособни туристи в България в съответствие с променената категорийна структура на хотелската база и разнообразяване на туристическото предлагане;	Да	Не	Да	Не	Не
Нарастване на посещенията в България с цел туризъм в неактивния сезон	Да	Не	Да	Не	Не
Разширяване позициите на България на целевите пазари чрез диверсификация на предлагания продукт /комбинирани пътувания и специализиран туризъм/	Не	Не	Да	Не	Не
Разнообразяване на предлаганите продукти с цел целогодишно използване на туристическия потенциал на страната;	Не	Не	Да	Не	Не
Разширяване на вътрешния пазар	Не	Не	Да	Не	Не
Комуникационни цели, свързани с Национална комуникационна кампания за представяне и позициониране на България на целеви пазари					
Изграждане на позитивно отношение към страната сред целевите групи;	Не	Не	Да	Не	Не
Повишаване степента на информираност за България като страна с богати възможности за лятна и зимна почивка, с древна култура, богата на исторически и архитектурни паметници, с минерални източници и красива и съхранена природа, като дестинация, предлагаща сигурност и спокойствие на своите гости;	Не	Не	Да	Не	Не
Стимулиране и мотивиране на решения за избор на България;	Не	Не	Да	Не	Не
Разширяване на групата от "постоянни" посетители	Не	Не	Да	Не	Не
Комуникационни цели, свързани с Комуникационна кампания за налагане на България като предпочитана дестинация за български туристи					
Преодоляване на дисбаланса в туристическото предлагане и структурата на туристопотока на вътрешния пазар.	Да	Не	Да	Не	Не

Таблица 3.4.: Таблица за оценка на съответствието на целите на административната структура и на дирекциите с изискванията за конкретност, измеримост, съгласуваност, постижимост и определеност във времето

Цели - Програма "Устойчиво развитие на туризма"	Оценка на съответствието на целите с изискванията за:				
	Конкретност	Измеримост	Съгласуваност	Постижимост	Определеност във времето
Утвърждаване на България като качествена и конкурентноспособна туристическа дестинация и въвеждане на нови туристически продукти.	Да	Не	Да	Не	Не
Изготвяне и изпълнение на успешна маркетингова стратегия за реклама на българския туризъм на международния туристически пазар и популяризиране на туристическите продукти.	Да	Не	Да	Не	Не

Таблица 3.5.: Таблица за оценка на изпълнението на целите на административната структура и на дирекциите

Дейности заложи за изпълнение в Годишната програма за национална туристическа реклама - 2007	Изпълнение на целите/дейностите		
	да	не	отчасти
Участие в 59 международни туристически изложения и борси			x
Провеждане на журналистически турове			x
Медийна реклама в чужбина			x
Производство на нов имиджов филм и нови продуктови филми			x
Провеждане на семинари и конференции			x
Реклама в паневропейски телевизии			x
Печатна реклама в специализирани издания и в по-масови списания в чужбина			x
Интернет реклама			x
Изработване на различни рекламни материали			x
Участие в 9 национални туристически форума	x		

Таблица 3.6.: Таблица за оценка на осигуреността на функциите на дирекциите с ресурси

Дирекции	Ресурси	Осигуреност с ресурси		
		да	не	отчасти
Туристическа политика	Материални			х
	Финансови			х
	Човешки		х	
	Информационни			х
	Други специфични ресурси			х
Маркетинг, реклама и информация	Материални			х
	Финансови			х
	Човешки		х	
	Информационни			х
	Други специфични ресурси			х
Регистриране и категоризиране	Материални			х
	Финансови			х
	Човешки		х	
	Информационни	х		
	Други специфични ресурси			х

ПРИЛОЖЕНИЕ 4 Таблицы за анализ на ефективността

Таблица 4.1.: Основни резултати от дейността на ДАТ с конкретни измерители и стойности за 2007 г.

Резултати	Измерители	2007	Коментар (няма информация)
<i>Разработени нормативни актове, свързани с нормативната уредба в областта на туризма</i>	Брой изготвени нормативни документи в областта на туризма	3	
	Брой приети нормативни документи в областта на туризма	3	
<i>Извършени регистрации</i>	Брой изработени удостоверения за туроператори и туристически агенти	269	
	Брой заповеди за заличаване на регистрации	223	
<i>Извършени категоризации</i>	Брой издадени временни удостоверения за открита процедура по категоризиране	1169	
	Брой издадени удостоверения за категория	1274	
	Брой издадени заповеди с отказ за определяне на категория	245	
	Брой изготвени уведомителни писма за във връзка с процедурата по категоризацията	1420	
<i>Изготвени анализи и проучвания в областта на туризма</i>	Брой изготвени анализи в областта на туризма	2	
	Брой изготвени проучвания в областта на туризма	2	
<i>Сключени междуправителствени споразумения и договори</i>	Брой страни, с които са сключени договори и споразумения	3	
	Брой сключени споразумения и протоколи за сътрудничество	3	
<i>Участие в международни конгреси, конференции и симпозиуми</i>	Брой участия в международни конгреси, конференции и симпозиуми	9	
<i>Реализирани европейски програми и проекти</i>	Брой разработени проектопредложения до УО	3	
	Брой одобрени предложения от УО	1	
<i>Участие на международни туристически изложения</i>	Брой международни туристически изложения	51	
<i>Реализирана реклама в чуждестранни медии</i>	Брой международни медии, в които е реализирана туристическа реклама		Няма информация
	Общо време на излъчване на реклама		Няма информация
	Общ брой публикации		Няма информация
<i>Реализирани промоционални кампании и реклама в страната</i>	Брой национални туристически изложения	9	
	Брой национални медии, в които е реализирана туристическа реклама		Няма информация
	Общо време на излъчване на реклама		Няма информация
	Общ брой публикации		Няма информация

Таблица 4.2.: Таблица за работното време, числеността и разходите за персонала

Година	Средносписъчен брой персонал	Отработени дни - общо	Отработени човекочасове - общо	Човекочасове за 1 отработен ден	Ефективен фонд работно време на 1 лице - дни	Ефективен фонд работно време на 1 лице - часове	Работна заплата в левове	Обезщетения в левове	Социални и здравни осигуровки	Други социални разходи	Данък върху социалните разходи	Общ разход на работодателя в левове	Среден разход на работодателя на 1 лице	Среден разход на работодателя на 1 отработен ден	Среден разход на работодателя на 1 отработен час
2006	63	12,512	100,096	8	198.60	1588.83	408,064	58,893	136,343	0	0	603,300	9576.19	48.22	6.03
2007	55	11,874	94,992	8	215.89	1727.13	448,113	60,418	144,166	0	0	652,697	11867.22	54.97	6.87

ПРИЛОЖЕНИЕ 5 План за действие

ПЛАН ЗА ДЕЙСТВИЕ

на Държавната агенция по туризъм за 2009 г.

Описание на мярката	Очакван резултат (цел)	Деятности	Срок за изпълнение	Отговорник	Необходими ресурси
Актуализиране на Устройствения правилник	Ясни и конкретни функции регулиращи процесите на	Изготвяне на документ	Постоянен		Човешки ресурс
Разработване и предлагане на промени в съществуващи нормативни документи посочващи ДАТ, като орган на изпълнителната власт в съответната област	Ясни правомощия на ДАТ за ефективно осъществяване на държавното управление в туризма	Изготвяне на документи	Постоянен		Човешки ресурс
Разработване на стратегия за развитие на ДАТ, съдържаща мисия и стратегически цели на агенцията в съответствие със тези заложен в стратегията за развитие на туризма 2008 – 2013 и план за нейното изпълнение	Визия за бъдещо развитие дългосрочни цели, приоритети и мерки	Изготвяне на стратегически документ	31 март 2009		Човешки ресурс
Разработване на формат на годишните програми за дейността на агенцията, отразяващи годишните цели на агенцията и тези на дирекциите, съдържащи конкретни, измерими показатели за целите и дейностите, както и информация за действия, които ще бъдат предприети по дирекции, резултатите, които се предвижда да бъдат постигнати по дирекции и на ниво "агенция", ефекта, който ще бъде постигнат по отношение на развитието на туризма като отрасъл	Дефинирани цели на дирекциите и агенцията в съответствие със стратегическите цели, измерими показатели за цели и резултати от дейността, яснота по отношение на предвидените задачи, дейности и очаквани резултати	Изготвяне на документ	31 март 2009		Човешки ресурс
Разработване на формат на годишните отчети за дейността на агенцията, който да е обвързан с формата на годишните програми за дейността на агенцията и да отразява изцяло заложените там цели и информация, свързана с целите на агенцията, целите на дирекцията, предприетите действия по дирекции, постигнатите резултати по дирекции, постигнатите резултати на ниво "агенция", постигнатия ефект върху развитието на туристическия отрасъл	Улеснено проследяване изпълнението на целите на агенцията, ясна връзка между поставените цели и тяхното изпълнение, яснота по отношение на постигнатите резултати	Изготвяне на документ	31 март 2009		Човешки ресурс
Разработване и прилагане на методика за измерване ефикасността от дейностите, свързани с маркетинг и реклама	Ясни и прозрачни процедури за оценяване ефикасността на разходваните средства за постигане резултатите от дейността на Дирекция "Маркетинг,	Изготвяне на методика	Зависи от срока за одобрение на проекта от Управляващия Орган по оперативна програма "Регионално		Човешки и финансов ресурс
Преглед и актуализиране на работните планове и длъжностните характеристики на служителите с оглед прецизирането на преките им задължения и конкретните задачи по отношение на поставяните цели	По-добра релевантност на функциите на служителите спрямо функциите на дирекциите	Изготвяне на документи	Постоянен		Човешки ресурс
На база на съществуващите вътрешни правила за документооборот да се анализират ползите и разходите от внедряване на електронна система за документооборот	По-ефективен процес на документооборот	Изготвяне на анализ	30 април 2009		Човешки ресурс

ПРИЛОЖЕНИЕ 6 Анализ на подобие/допълване и дублиране на функции между ДАТ и други административни структури

Анализ за подобие/допълване на функциите

- **Областни управители**

Провеждат държавната политика в туризма на територията на областта, като разработват областни стратегии и програми за развитие на туризма на основата на националните приоритети за развитие на туризма.

- **Органи на местното самоуправление и местната администрация**

- **Общинския съвет**

Приема програма за развитие на туризма на територията на съответната община в съответствие с приоритетите на националната стратегия и съобразно местните туристически ресурси и потребности, като програмата се изготвя от Консултативния съвет по туризъм към кмета на общината.

- **Кметът на общината изпълнява:**

- функции по категоризиране;
- регистрационни функции;
- контролни и санкциониращи функции.

Председателят на Комисията за защита на потребителите осъществява контролни и санкциониращи функции.

Анализ на политики в областта на туризма, осъществявани от други държавни органи.

Съгласно чл. 3, ал. 4 от ЗТ туризмът е ваканционен; културно-исторически, екологичен, здравен и балнеоложки, спортен, селски, конгресен и др. вид. В националната нормативна база могат да се открият разпоредби, регулиращи отношения, свързани с други видове туризъм, съответно други органи, компетентни в областта на туризма. Например, съгласно Закона за лова и опазване на дивеча председателят на Държавната агенция по горите управлява и контролира провеждането на ловния туризъм. Управлението и контролът включват определяне на ред и условия за извършване на ловен туризъм, ежегодно определяне на минимални цени за извършване на този вид туризъм, категоризиране на базите за ловен туризъм, контрол. По своята същност, организираният ловен туризъм легално е дефиниран и разграничен от лова на дивеч, тъй като включва дейности, типични за организацията и предлагането на туристически продукти и услуги. При този вид туризъм обикновено се сключват договори между ловни станции и

посредници за извършване на услуги във връзка с организиране на лов в България за български и чуждестранни лица. Услугите могат да бъдат: посрещане, придружаване, изпращане от българското летище до ловните хижи и обратно, осигуряване на преводач, екскурзовод и др.

Председателят на ДАТ не участва в осъществяването на държавната политика по отношение на организирания ловен туризъм, въпреки че е определен от ЗТ за специализиран орган към Министерския съвет, който осъществява ръководство, координиране и контрол в областта на туризма. Лицата, осъществяващи дейност по организиране на ловен туризъм, са тези, които стопанисват дивеча и ловните бази – станциите или ловните стопанства.

Същото положение на неучастие на ДАТ в ръководенето, развитието и контролирането по отношение на друг вид туризъм, социалния туризъм, се забелязва и в Закона за физическото възпитание и спорта. Председателят на Държавната агенция за младежта и спорта ръководи, координира и контролира осъществяването на държавната политика в областта на физическото възпитание, спорта и социалния туризъм.

Единствената координация между горепосочените държавни органи следва да се осъществява в рамките на Консултативния съвет по туризъм към председателя на ДАТ и то само по отношение на социалния туризъм, тъй като председателят на Държавната агенция по горите или негов представител не е предвидено да участва в състава на съвета.

Съгласно текста на чл. 5, ал. 1 от закона, специализиран орган на Министерския съвет (МС) за ръководство, координиране и контрол в областта на туризма е ДАТ, а нормата на чл. 5а предписва, че председателят на Агенцията осъществява държавното управление в туризма.

ПРИЛОЖЕНИЕ 7 Други органи, които имат правомощия в областта на туризма

Органи, в рамките на централна администрация, които имат правомощия в областта на туризма:

- Комисията за защита на потребителите;
- Държавната агенция за младежта и спорта;
- Българската агенция за инвестиции;
- Изпълнителна агенция „Социални дейности на Министерството на отбраната”;
- Министерство на икономиката и енергетиката;
- Министерство на външните работи;
- Министерство на вътрешните работи;
- Министерство на труда и социалната политика;
- Министерство на околната среда и водите;
- Министерство на земеделието и горите;
- Министерство на образованието и науката;
- Министерство на регионалното развитие и благоустройството;
- Министерство на транспорта;
- Министерство на финансите;
- Министерство на културата;
- Министерство на здравеопазването;
- Министерство на извънредните ситуации;
- Министерство на държавната администрация и административната реформа.

Органи, в рамките на териториална администрация, които имат правомощия в областта на туризма:

- Областни управители;
- Кметове и общински съвети.

Ограничение на отговорността

Настоящият доклад за функционалния анализ, проведен в Държавната агенция по туризъм, е изготвен по Дейност 4, от Консорциума, воден от „КПМГ България” ООД и включващ „Ню Ай” ООД и „София Консултинг” ООД по проекта „Разработване и прилагане на Единна методология за функционален анализ на административните структури”, осъществяван с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Административен капацитет”, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд.

Настоящият доклад е изготвен в съответствие с Договора, подписан между МДААР и Консорциума на 17 май 2008 г. Докладът е изготвен единствено във връзка с и за използване от МДААР в съответствие с условията по Договора.

Валидността на съвета ни в този доклад е ограничена до специално направените изводи в него и се основава на пълнотата и точността на горепосочените факти, предположения и заявления. Ако някой от посочените факти, предположения или заявления не е напълно изчерпателен или точен, е необходимо да бъдем незабавно информирани, тъй като непълнотата или неточността могат да имат значителен ефект върху нашите заключения.

Предоставяйки информацията, ние се основаваме на разпоредбите на действащото в България законодателство, подзаконова уредба, както и съдебна и административна практика. Тези източници подлежат на промени, със задна дата или занапред, като такива промени могат да повлияят на валидността на заключенията ни. Ние не сме задължени да актуализираме нашите съвети в случай на последващи промени в нормативната уредба или в съдебната и административна практика.

Всички управленски решения остават отговорност единствено на ръководството на МДААР.