

PROJEKT ZAŁOŻEŃ

PROJEKTU USTAWY O TURYSTYCZNYM FUNDUSZU GWARANCYJNYM

I. Opis tematyki:

1. System zabezpieczeń finansowych

Działalność biur podróży, poza przepisami ogólnymi (horyzontalnymi) dotyczącymi podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej, jest regulowana przepisami szczególnymi (sektorowymi), w tym przepisami rozdziału 2 i 3 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach turystycznych (Dz. U. z 2004 r. Nr 223, poz. 2268, z późn. zm.¹⁾, zwanej dalej „ustawą o usługach turystycznych” oraz przepisami wykonawczymi wydanymi na jej podstawie.

Ustawa o usługach turystycznych nie posługuje się pojęciem biura podróży, lecz przewiduje trzy formy działalności prowadzonej pod tą potocznie używaną nazwą. Jest to działalność:

- 1) organizatorów turystyki – zgodnie z przepisami art. 3 pkt 4 i 5 ustawy o usługach turystycznych, organizator turystyki to przedsiębiorca, którego działalność polega na organizowaniu imprez turystycznych, czyli przygotowywaniu lub oferowaniu, a także realizacji imprez turystycznych;
- 2) pośredników turystycznych – zgodnie z przepisami art. 3 pkt 6 ustawy o usługach turystycznych, pośrednik turystyczny to przedsiębiorca, którego działalność polega na wykonywaniu, na zlecenie klienta, czynności faktycznych i prawnych związanych z zawieraniem umów o świadczenie usług turystycznych;
- 3) agentów turystycznych – zgodnie z przepisami art. 3 pkt 7 ustawy o usługach turystycznych, agent turystyczny to przedsiębiorca, którego działalność polega na stałym pośredniczeniu w zawieraniu umów o świadczenie usług turystycznych na rzecz organizatorów turystyki posiadających zezwolenia w kraju lub na rzecz innych usługodawców posiadających siedzibę w kraju.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy o usługach turystycznych, działalność gospodarcza w zakresie organizowania imprez turystycznych oraz pośredniczenia na zlecenie klientów w zawieraniu umów o świadczenie usług turystycznych jest działalnością regulowaną w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2010 r. Nr 220, poz. 1447, z późn. zm.²⁾) i wymaga uzyskania wpisu w rejestrze organizatorów turystyki i pośredników turystycznych³⁾. Wpis do rejestru organizatorów turystyki i pośredników turystycznych może uzyskać tylko taki przedsiębiorca, który spełnia warunki określone w ustawie o usługach turystycznych.

¹⁾ Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2004 r. Nr 273, poz. 2703, z 2005 r. Nr 175, poz. 1462, z 2006 r. Nr 220, poz. 1600, z 2008 r. Nr 180, poz. 1112, z 2010 r. Nr 106, poz. 672 oraz z 2011 r. Nr 80, poz. 432 i Nr 171, poz. 1016.

²⁾ Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2010 r. Nr 239, poz. 1593, z 2011 r. Nr 85, poz. 459, Nr 106, poz. 622, Nr 112, poz. 654, Nr 120, poz. 690, Nr 131, poz. 764, Nr 132, poz. 766, Nr 153, poz. 902, Nr 163, poz. 981, Nr 171, poz. 1016, Nr 199, poz. 1175, Nr 204, poz. 1195 i Nr 232, poz. 1378 oraz z 2012 r. poz. 855, 1166, 1407, 1445 i 1529.

³⁾ Organem właściwym do prowadzenia rejestru jest marszałek województwa właściwy ze względu na siedzibę przedsiębiorcy (art. 7 ust. 1 ustawy o usługach turystycznych), a minister właściwy do spraw turystyki prowadzi Centralną Ewidencję Organizatorów Turystyki i Pośredników Turystycznych (art. 8 ust. 2 ustawy o usługach turystycznych).

Natomiast zgodnie z art. 4 ust. 2 ustawy o usługach turystycznych działalność gospodarcza agentów turystycznych nie jest działalnością regulowaną w rozumieniu ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej i w związku z tym nie podlega wpisowi do rejestru organizatorów turystyki i pośredników turystycznych.

W Polsce, podobnie jak w innych państwach członkowskich Unii Europejskiej, obowiązuje system zabezpieczeń finansowych wymaganych w związku z działalnością wykonywaną przez organizatorów turystyki i pośredników turystycznych na wypadek ich niewypłacalności. Wymóg posiadania przez organizatora turystyki i pośrednika turystycznego zabezpieczenia finansowego na rzecz klientów wynika z artykułu 7 dyrektywy 90/314/EWG z dnia 13 czerwca 1990 r. w sprawie zorganizowanych podróży, wakacji i wycieczek (Dz. Urz. WE L 158 z 23.06.1990 r., str. 59; Dz. Urz. Polskie Wydanie Specjalne, rozdz. 13, t. 10, str. 132). Przepis ten został wdrożony do polskiego systemu prawa poprzez wprowadzenie, jako jednego z warunków wpisu do rejestru organizatorów turystyki i pośredników turystycznych, obowiązku posiadania zabezpieczenia finansowego na wypadek niewypłacalności w formie określonej ustawą o usługach turystycznych.

Zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o usługach turystycznych organizator turystyki lub pośrednik turystyczny musi posiadać na wypadek swojej niewypłacalności zabezpieczenie finansowe w formie umowy gwarancji bankowej lub ubezpieczeniowej lub umowy ubezpieczenia na rzecz klientów lub przyjmować wpłaty klientów wyłącznie na rachunek powierniczy⁴⁾ (tylko, jeżeli wykonuje usługi turystyczne wyłącznie na terenie kraju). Powyższe zabezpieczenie obejmuje:

- 1) pokrycie kosztów powrotu klientów z imprezy turystycznej do miejsca wyjazdu lub planowanego powrotu z imprezy turystycznej w wypadku, gdy organizator turystyki lub pośrednik turystyczny wbrew obowiązkowi nie zapewnia tego powrotu;
- 2) zwrot wpłat wniesionych tytułem zapłaty za imprezę turystyczną w wypadku, gdy z przyczyn dotyczących organizatora turystyki lub pośrednika turystycznego oraz osób, które działają w ich imieniu impreza turystyczna nie zostanie zrealizowana;
- 3) zwrot części wpłat wniesionych tytułem zapłaty za imprezę turystyczną, odpowiadającą części imprezy turystycznej, która nie zostanie zrealizowana z przyczyn dotyczących organizatora turystyki lub pośrednika turystycznego oraz osób, które działają w ich imieniu.

Zgodnie z art. 5 ust. 4 i 5 ustawy o usługach turystycznych organem właściwym do uruchomienia środków z ww. gwarancji lub umowy ubezpieczenia oraz występowania na rzecz klientów w sprawach wypłaty środków z tytułu tych umów jest marszałek województwa. W praktyce marszałkowie województw w porozumieniu z ubezpieczycielami lub gwarantami zapewniają powrót do kraju klientów organizatorów turystyki i pośredników turystycznych, którzy złożyli marszałkowi województwa oświadczenie o niewypłacalności.

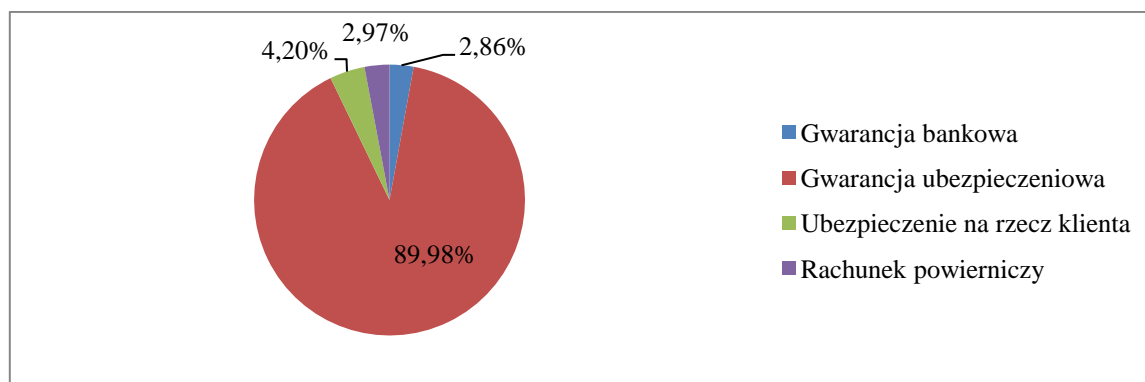
Na system zabezpieczeń finansowych składają się także przepisy wykonawcze wydane na podstawie art. 10 ust. 1 oraz ust. 2 ustawy o usługach turystycznych. Są to rozporządzenia Ministra Finansów z dnia:

⁴⁾ W roku 2010 dla ułatwienia prowadzenia działalności rozszerzono możliwe formy zabezpieczeń finansowych wymaganych od organizatorów turystyki i pośredników turystycznych o dodatkową formę tj. przyjmowanie wpłat klientów wyłącznie na rachunek powierniczy. Organizator turystyki i pośrednik turystyczny może zastosować tę formę zabezpieczenia, jeżeli wykonuje usługi turystyczne wyłącznie na terenie kraju i złoży marszałkowi województwa oświadczenie o przyjmowaniu wpłat wyłącznie na rachunek powierniczy.

- 1) 16 grudnia 2010 r. w sprawie minimalnej wysokości sumy gwarancji bankowej lub ubezpieczeniowej wymaganej w związku z działalnością wykonywaną przez organizatorów turystyki i pośredników turystycznych (Dz. U. Nr 238, poz. 1584);
- 2) 21 grudnia 2010 r. w sprawie obowiązkowego ubezpieczenia na rzecz klientów w związku z działalnością wykonywaną przez organizatorów turystyki i pośredników turystycznych (Dz. U. Nr 252, poz. 1690).

Na początku 2013 r. dominującym typem zabezpieczenia była gwarancja ubezpieczeniowa, którą posiada prawie 90% przedsiębiorców (3088 przedsiębiorców na 3432 znajdujących się w Ewidencji w dniu 31.01.2013 r.). Gwarancja bankowa stanowiła zabezpieczenie jedynie dla około 2,9% przedsiębiorstw, a ubezpieczenie na rzecz klientów to zabezpieczenie dla 4,2% przedsiębiorstw. Rachunek powierniczy stanowił zabezpieczenie finansowe dla prawie 3% przedsiębiorstw (102 przedsiębiorstwa).

Wykres 1. Udział poszczególnych form zabezpieczeń finansowych (w %) w zabezpieczeniach finansowych organizatorów turystyki i pośredników turystycznych



Źródło: Centralna Ewidencja Organizatorów Turystyki i Pośredników Turystycznych (stan na 31.01.2013 r.).

Minister właściwy do spraw turystyki prowadzi Centralną Ewidencję Organizatorów Turystyki i Pośredników Turystycznych (art. 8 ust. 2 ustawy o usługach turystycznych), udostępnianą na stronie podmiotowej Ministerstwa Sportu i Turystyki pod adresem www.turystyka.gov.pl.

2. Sektor turystyki w Polsce

Turystyka jest dynamiczną gałęzią gospodarki o dużym wpływie na wzrost gospodarczy oraz zatrudnienie w państwach członkowskich Unii Europejskiej i w Polsce.

W skali całego świata, przemysł turystyczny stanowił w 2011 r. około 3% światowego PKB oraz 3,3% światowego zatrudnienia generowanego przez sam tylko przemysł turystyczny. Udział gospodarki turystycznej w światowym PKB szacuje się na 9,1%⁵⁾, zaś udział gospodarki turystycznej w światowym zatrudnieniu to około 8,7% (ok. 260 mln miejsc pracy)⁶⁾. Ponadto, szacuje się, że 1 miejsce pracy w sektorze turystyki generuje dodatkowo do 3-4 miejsc pracy w infrastrukturze okołoturystycznej.

⁵⁾ Udział przemysłu motoryzacyjnego w globalnym PKB szacuje się na 8,5%, sektora bankowego – 11%. *Travel & Tourism Economic Impact 2012. World*, World Travel & Tourism Council WTTC 2012, http://www.wttc.org/site_media/uploads/downloads/world2012.pdf, s. 3.

⁶⁾ *Ibidem*, s. 11.

W Polsce udział gospodarki turystycznej w PKB ulegał w latach 2007-2011 nieznacznym wahaniom, jednak utrzymywał się na wysokim poziomie wnosząc wkład do PKB na poziomie ok. 5-6%. Istotne znaczenie odgrywa turystyka także w wymianie handlowej Polski. W 2011 r. eksport turystyczny⁷⁾ wyniósł 31,5 mld zł, co stanowiło 4,7% eksportu ogółem.

Tabela 1. Udział gospodarki turystycznej w tworzeniu PKB w latach 2007-2011

Wyszczególnienie	2007	2008	2009	2010	2011
Produkt krajowy brutto (w mld zł)	1176,7	1275,4	1343,4	1415,4	1476,4
Wpływy z gospodarki turystycznej wg Instytutu Turystyki (w mld zł)	70	75	70,7	74,2	72,7
Udział gospodarki turystycznej w PKB (w %)	6,0	5,9	5,3	5,3	4,9

Zródło: GUS (PKB), Instytut Turystyki.

Tabela 2. Udział turystyki międzynarodowej w eksporcie i imporcie w latach 2007-2011

Wyszczególnienie	2007	2008	2009	2010	2011
Eksport turystyczny (wydatki cudzoziemców w Polsce) wg IT (w zł)	29,1 mld	28,1 mld	27,8 mld	28,9 mld	31,5 mld
Udział turystyki w eksporcie	6,1%	5,6%	5,2%	4,8%	4,7%
Import turystyczny (wydatki mieszkańców Polski w czasie podróży zagranicznych) wg IT (w zł)	19,0 mld	18,5 mld	13,5 mld	18,3 mld	11,7 mld
Udział turystyki w imporcie	3,7%	3,3%	2,6%	2,9%	1,7%
Bilans wymiany handlowej z turystyki (eksport turystyczny – import turystyczny)	9,5 mld	5,7 mld	9,8 mld	10,6 mld	19,8 mld

Zródło: Rachunki narodowe 2005 - 2009 GUS, Bilans płatniczy 2010-2011 NBP, Instytut Turystyki (oszacowania wydatków w latach 2005-2011).

3. Organizatorzy turystyki i pośrednicy turystyczni

Istotnym źródłem danych dla Ministerstwa Sportu i Turystyki, dostarczającym informacji na temat organizatorów turystyki i pośredników turystycznych jest Centralna Ewidencja Organizatorów Turystyki i Pośredników Turystycznych. W latach 2007-2010 liczba organizatorów turystyki i pośredników turystycznych ulegała nieznacznym wahaniom. W 2011 r. i 2012 r. utrzymała się tendencja wzrostowa i w styczniu 2013 r. na polskim rynku turystycznym funkcjonowało 3432 organizatorów turystyki i pośredników turystycznych. Średni wzrost w liczbie wyniósł 3,92% w stosunku do roku poprzedniego.

Najwięcej organizatorów turystyki i pośredników turystycznych jest zarejestrowanych w województwie mazowieckim (ok. 20% wszystkich podmiotów), w województwie śląskim – 13%, małopolskim – 12%. Najmniej organizatorów turystyki i pośredników turystycznych zarejestrowanych było w województwie lubuskim (1,5% wszystkich podmiotów).

⁷⁾ Turystyka przyjazdowa wraz z przychodami płynącymi z jej tytułu (a więc wydatki klientów zagranicznych i odwiedzających jednodniowych) jest zdefiniowana jako eksport usług.

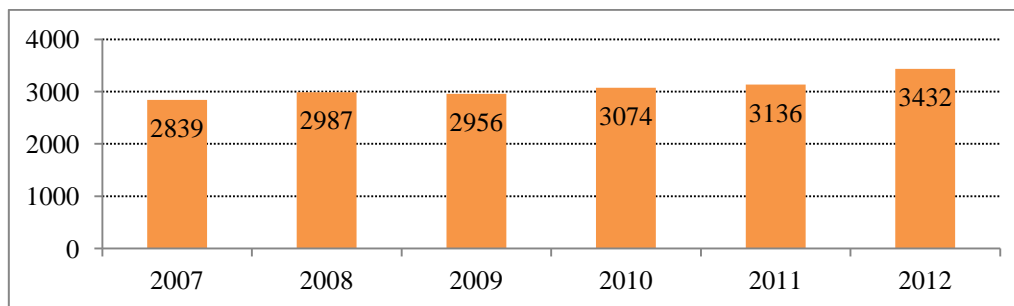
Od chwili przekazania zadań związanych z rejestracją organizatorów turystyki i pośredników turystycznych, będących w kompetencji Prezesa byłego Urzędu Kultury Fizycznej i Turystyki, na wojewodów właściwych ze względu na siedzibę przedsiębiorców, tj. w okresie od 1999 r., do Centralnej Ewidencji uzyskało wpis prawie 8 tysięcy podmiotów, z których ponad 4,5 tys. zakończyło działalność (stan na 2012 r.) Główną przyczyną wykreślenia z ewidencji było wykreślenie na wniosek własny podmiotu (średnio 70% wykreśleń) i zakaz działalności (średnio 30% wykreśleń).

Dominującą formą prawną wśród organizatorów turystyki i pośredników turystycznych jest wykonywanie działalności gospodarczej przez osobę fizyczną. Drugą w kolejności formą prawną jest spółka z ograniczoną odpowiedzialnością.

W latach 2007-2012 sytuacja na rynku organizatorów turystyki i pośredników turystycznych dynamicznie się zmieniała. Interdyscyplinarny charakter turystyki sprawia, że jest ona sektorem wrażliwym na wahania gospodarcze, a także zjawiska społeczno-polityczne, czy też przyrodnicze. Po stosunkowo dobrych latach 2007-2010 sektor turystyczny ucierpiał z powodu kryzysu gospodarczego, paraliżu ruchu lotniczego wywołanego pyłem wulkanicznym po wybuchu wulkanu na Islandii, istotnych wahań walut, wzrostu cen paliw. Początek 2011 r. upłynął z kolei pod znakiem rewolucji w krajach Afryki Północnej oraz spowolnienia gospodarczego w Europie. Z drugiej strony, liderzy branży oraz podmioty posiadające zdywersyfikowaną ofertę odnotowali znaczące wzrosty w 2011 r.

Ponadto, pomimo zawirowań społeczno-politycznych czy klęsk żywiołowych, których nie brakowało w latach 2009-2011, liczba organizatorów turystyki i pośredników turystycznych wcale się nie zmniejszyła.

Wykres 2. Liczba organizatorów turystyki i pośredników turystycznych w latach 2007-2012



Źródło: za lata 2007-2010 Instytut Turystyki na podstawie danych z Centralnej Ewidencji Organizatorów Turystyki i Pośredników Turystycznych; 2010 r. – stan na 9.12.2010 r.; 2011 r. – stan na 11.01.2012; 2012 – stan na 31.01.2013 r.

Na podstawie badań Instytutu Turystyki szacuje się, iż w 2012 r. Polacy w wieku 15 i więcej lat uczestniczyli w 9,3 mln turystycznych podróży za granicę oraz w 40,5 mln turystycznych podróży krajowych. W ramach pierwszej grupy ok. 16% osób podróżowało z organizatorami turystyki i pośrednikami turystycznymi, czyli 1 488 000 podróży zagranicznych było realizowanych za ich pośrednictwem. W ramach krajowych wyjazdów było to 2% osób – około 810 tys. osób.

Należy jednak zwrócić uwagę, że z informacji przekazanych przez 10 największych organizatorów turystyki i pośredników turystycznych i zaprezentowanych w raporcie

„Touroperatorzy. Raport 2012” wynika, że tylko z tymi podmiotami w 2011 r. podróżowało – w głównej mierze za granicę – około 1 514 650 osób⁸⁾.

Badania Instytutu Turystyki pokazują, że spadł znacząco odsetek osób podróżujących za granicę za pośrednictwem organizatorów turystyki i pośredników turystycznych w ramach całkowitej liczby klientów podróżujących za granicę. W 2010 r. było to 23%, zaś w roku 2011 r. – 24%. Jak wspomniano powyżej, w 2012 r. było to ok. 16%. Jednocześnie liczba bezwzględna turystów wyjeżdżających za granicę utrzymuje się na podobnym poziomie: 2010 r. – 1,518 mln, 2011 r. – 1,32 mln oraz wspomniany wyżej 2012 r. – 1,488 mln.

Wzrastają przychody największych organizatorów turystyki i pośredników turystycznych. Łączne przychody wszystkich przedsiębiorców szacowane są na ok. 7 mld zł, z czego w 2011 r. 3,4 mld zł stanowiły przychody 10 największych podmiotów. W 2009 r. 10 największych organizatorów turystyki i pośredników turystycznych uzyskało przychody w łącznej wysokości 3,1 mld zł, w 2010 r. – 3,3 mld zł⁹⁾. Na podstawie tych danych można wnioskować, że choć z jednej strony wzrasta liczba organizatorów turystyki i pośredników turystycznych, następuje koncentracja rynku wokół kilku czołowych przedsiębiorstw oraz zmniejszenie liczby klientów wyjeżdżających z mikro i małymi przedsiębiorstwami.

Średnia cena imprezy turystycznej w 2011 r. wyniosła od 1110 zł dla imprezy z dojazdem własnym i 1460 zł dla imprezy turystycznej z transportem autokarowym, do 2464 zł dla imprezy turystycznej z transportem lotniczym. W 2012 r. ceny te praktycznie nie uległy zmianie i wyniosły odpowiednio: 1140 zł, 1505 zł oraz 2443 zł. W 2012 r. około 86,4% zakupionych imprez turystycznych stanowiły imprezy z transportem lotniczym, 4,9% – z transportem autokarowym, zaś 8,6 % to imprezy turystyczne z dojazdem własnym¹⁰⁾.

4. Przyczyny upadłości organizatorów turystyki i pośredników turystycznych

W „Stanowisku Konwentu Marszałków Województw RP z dnia 5 lipca 2012 r. w sprawie zmiany systemu zabezpieczeń finansowych organizatorów turystyki i pośredników turystycznych regulowanych ustawą o usługach turystycznych oraz aktami wykonawczymi do ww. ustawy” zwrócono uwagę, że na podstawie przeprowadzonych kontroli zostało stwierdzone naruszanie przez organizatorów turystyki i pośredników turystycznych warunków posiadanych zabezpieczeń finansowych poprzez:

- 1) zaniżanie przez przedsiębiorców przychodów przedkładanych ubezpieczycielom do wyliczenia wysokości sumy gwarancji;
- 2) pobieranie przez organizatorów turystyki przedpłat od klientów na poczet imprez turystycznych, niezgodnie z przepisami umów gwarancji, co jest istotne ze względu na fakt wyliczania sumy gwarancji nie tylko, jako określony procent rocznych przychodów z tytułu wykonywanej działalności, ale również w zależności od wysokości i terminów przedpłat przyjmowanych od klientów;
- 3) pobieranie przez agentów turystycznych wyższych przedpłat od klientów niż przewidują przepisy umów gwarancji oraz ich umowy agencyjne zawarte z organizatorami turystyki;

⁸⁾ „Touroperatorzy. Raport 2012” *Wiadomości Turystyczne. Wydanie specjalne*, 16 czerwca 2012, s. 4.

⁹⁾ Szacunki na podstawie: Instytut Turystyki, GUS, S. Piśko „Działalność gospodarcza organizatorów turystyki i pośredników turystycznych w świetle ustawy o usługach turystycznych wraz z właściwymi aktami wykonawczymi – materiały szkoleniowe,” „Wiadomości Turystyczne Raport Touroperatorzy 2012.”

¹⁰⁾ „Turystyka w 2012 z perspektywy MerlinX,” Polski Związek Organizatorów Turystyki, 17.01.2012 r. Źródłem danych jest system rezerwacyjny MerlinX. Dane zawarte w raporcie bazują na rezerwacjach dokonanych przez 3841 agentów. Liczba agentów wzrosła o 3,6% w ciągu ostatniego roku.

- 4) wykreślanie przez organizatorów turystyki swoich przedsiębiorstw z rejestru organizatorów turystyki i pośredników turystycznych i wpisywanie ich, jako nowe przedsiębiorstwa, w ten sposób, aby obowiązywała je minimalna wysokość gwarancji dla przedsiębiorców rozpoczynających działalność.

Należy jednak wyraźnie podkreślić, iż w gospodarkach wolnorynkowych fluktuacja na rynku, przejścia i upadłości przedsiębiorstw nie są niczym wyjątkowym i dotyczą wielu dziedzin gospodarki. Z raportu Korporacji Ubezpieczeń Kredytów Eksportowych S.A. (KUKE) na temat upadłości przedsiębiorstw w Polsce¹¹⁾, przygotowanego na podstawie danych pochodzących z sądów gospodarczych wynika, że tylko w 2012 r. (do końca lipca), sądy ogłosiły upadłość 495 polskich przedsiębiorstw. W tym samym okresie mieliśmy do czynienia jedynie z 8 przypadkami niewypłacalności organizatorów turystyki. W okresie 12 miesięcy do lipca 2012 r. największe natężenie upadłości odnotowano w branży poligraficznej (3,70%), w budownictwie (2,78%), w branży wytwarzającej i przetwarzającej koks oraz rafinującej ropę naftową (2,45%), w branży chemicznej (2,22%) oraz w działalności związanej z kulturą, rozrywką i rekreacją (2,18%).

Niezależnie od naruszeń organizatorów turystyki i pośredników turystycznych w zakresie zabezpieczeń finansowych główną przyczyną upadłości są opóźnienia w płatnościach, spowodowane m.in. spowolnieniem gospodarczym i skutkujące problemami z zachowaniem płynności. Ponadto, charakterystyczną cechą polskiego rynku organizatorów turystyki i pośredników turystycznych jest niekorzystna relacja wielkości kapitałów własnych organizatorów turystyki i pośredników turystycznych do ich przychodów. Dominujące na polskim rynku finansowanie działalności przedsiębiorstw z przedpłat klientów (bazowanie na przyptywie gotówkowym) lub z kredytów jest zjawiskiem negatywnym z punktu widzenia ich bezpieczeństwa finansowego. Wpłaty od klientów, którzy za swój wyjazd płacą przed jego realizacją, często z dużym wyprzedzeniem, są przeznaczane na finansowanie bieżącej działalności (na pokrywanie kosztów wyjazdów realizowanych w danym okresie). Dlatego też przedsiębiorcom nieposiadającym własnego kapitału trudno finansować działalność w drugiej połowie roku, kiedy sprzedaż wycieczek na kolejne miesiące spada, a co za tym idzie ilość pieniędzy przedpłaconych przez klientów maleje. Jednocześnie liczba imprez realizowanych w tym okresie jest najwyższa. Sama branża turystyczna zwraca uwagę, że brak przejrzystości finansowej niektórych organizatorów turystyki i pośredników turystycznych – informowanie jedynie o obrotach – to jeden z problemów tego sektora. Finansowa kondycja przedsiębiorstwa jest zaś wynikiową trzech wartości: obrotów w danym okresie, kapitału własnego i zysku (lub straty)¹²⁾.

Wyeliminowaniu, a przynajmniej ograniczeniu skali tego zjawiska, miało służyć zróżnicowanie w 2010 r. wysokości wymaganych zabezpieczeń finansowych na wypadek niewypłacalności organizatorów turystyki i pośredników turystycznych w zależności od terminu i wysokości przyjmowanych przez nie przedpłat na poczet imprez turystycznych. W przepisach wykonawczych wydanych na podstawie art. 10 ustawy o usługach turystycznych, wprowadzono zróżnicowanie minimalnej wysokości sum gwarancyjnych wymaganych od organizatorów turystyki i pośredników turystycznych w zależności od ryzyka, z jakim wiążą się poszczególne rodzaje imprez turystycznych (tj. w zależności od zasięgu terytorialnego i środka transportu oraz terminu i wysokości przyjmowanych przedpłat) i podniesiono wysokość wymaganych zabezpieczeń finansowych z poziomu 6% rocznych przychodów do poziomu od 12 do 20% rocznych przychodów dla imprez

¹¹⁾ Prognozy Korporacji Ubezpieczeń Kredytów Eksportowych S.A. (KUKE) w zakresie upadłości firm w Polsce (06.08.2012).

¹²⁾ „Touropreatorzy. Raport 2012” *Wiadomości Turystyczne. Wydzanie specjalne*, 16 czerwca 2012, s. 4.

obarczonych największym ryzykiem, organizowanych z wykorzystaniem lotów czarterowych do krajów europejskich i pozaeuropejskich. Jednocześnie obniżono wysokość wymaganych zabezpieczeń z poziomu 6% do 3%-5% rocznych przychodów w odniesieniu do turystycznych imprez krajowych i organizowanych na terytorium krajów mających lądową granicę z Polską.

Nowe zasady dotyczące zabezpieczeń finansowych wymaganych od organizatorów turystyki i pośredników turystycznych, obowiązujące w pełni od jesieni 2011 r. stanowią wyzwanie dla części organizatorów turystyki i pośredników turystycznych. Dla przedsiębiorców o słabszej kondycji finansowej podwyższenie sum gwarancyjnych jest problemem, ponieważ wiąże się z wyższymi składkami i depozytami w bankach na wypadek wypłaty odszkodowań, co z kolei oznacza konieczność zamrożenia dodatkowych pieniędzy.

W 2012 r. problemy z realizacją zobowiązań wobec klientów miało **15 organizatorów turystyki**, 14 z nich to jednocześnie pośrednicy turystyczni.

Spośród tych 15 podmiotów osiem prowadziło działalność gospodarczą jako osoby fizyczne, sześć jako spółka z o.o., jeden jako spółka akcyjna. Dwie firmy działały na rynku niespełna rok, sześć firm działało 2-3 lata, pięć firm działało 5-10 lat, dwa – powyżej 12 lat.

Wśród 15 analizowanych podmiotów dominującym zabezpieczeniem na rzecz klienta była gwarancja ubezpieczeniowa. Organizatorzy turystyki i pośrednicy turystyczni, którzy ogłosili niewypłacalność różnili się jednak wysokością zabezpieczenia finansowego wynikającą z wielkości obrotów. Jedno z analizowanych przedsiębiorstw miało gwarancje na kwotę 25 mln zł (Sky Club-Triada), natomiast pozostałe podmioty miały gwarancje mniejszej wielkości. Dziewięć podmiotów posiadało gwarancje od 100 tys. do 1 mln; cztery posiadały gwarancje do 50 tys. zł, a jeden od 50 do 100 tys. zł.

W ramach organizowania powrotu do kraju dla klientów dziesięciu organizatorów turystyki i pośredników turystycznych sprowadzono 6990 osób, łączne faktyczne koszty sprowadzenia wyniosły 7 466 887,30 zł. W pięciu przypadkach nie zaistniała potrzeba sprowadzenia klientów. W trzech przypadkach zabrakło środków z zabezpieczeń finansowych już na etapie sprowadzania klientów: łącznie 454 699,49 zł. Ze wstępnych analiz tych trzech przypadków wynika, że niosą one także znamiona występowania nieprawidłowości w działalności przedsiębiorców, które mogą ograniczać skuteczność znaczącego podniesienia w 2010 r. wysokości wymaganych zabezpieczeń finansowych. Według stanu na luty 2013 r. łączne szacowane roszczenia klientów piętnastu organizatorów turystyki i pośredników turystycznych wyniosą łącznie 13 612 666,93 zł. Należy jednak zauważyć, że proces zbierania roszczeń ciągle trwa. Jednocześnie szacuje się, że w przypadku dwunastu podmiotów może zabraknąć środków – około 12 018 550,26 zł – z zabezpieczeń finansowych zarówno na pokrycie kosztów sprowadzenia klientów do krajów oraz pokrycie roszczeń zgłaszanych przez klientów (stan na luty 2013 r.).

Siedmiu analizowanych organizatorów turystyki i pośredników turystycznych jako zakres swej działalności wskazało: kraj, kraje sąsiedzkie z RP oraz kraje europejskie, kolejne pięć podmiotów wskazało także taki zakres działalności oraz dodatkowo kraje pozaeuropejskie, natomiast dwa – jedynie kraje europejskie oraz pozaeuropejskie. Jedno z analizowanych przedsiębiorstw wskazało jako zakres terytorialny prowadzonej działalności: kraj oraz kraje sąsiedzkie z RP. Spośród analizowanych podmiotów podróży najczęściej pochodziło z województwa mazowieckiego i śląskiego (cztery i trzy).

II. Cel uchwalenia projektowanej ustawy:

Celem projektowanej ustawy jest:

- wzmocnienie systemu zabezpieczeń finansowych organizatorów turystyki i pośredników turystycznych w najbardziej ekonomiczny oraz efektywny sposób.

Istnieje potrzeba wprowadzenia zmian w istniejącym systemie zabezpieczeń finansowych organizatorów turystyki i pośredników turystycznych. Brakuje dodatkowego filaru zabezpieczeń na wypadek, gdyby wysokość podstawowego zabezpieczenia nie pokrywała w 100% kosztów związanych ze sprowadzeniem klientów do kraju oraz zwrotem wpłat za niezrealizowane usługi. Ubiegłoroczne przypadki niewypłacalności organizatorów turystyki i pośredników turystycznych stanowią impuls do podjęcia prac w tym zakresie. Efektem zmian ma być uzupełnienie systemu zabezpieczeń finansowych organizatorów turystyki i pośredników turystycznych oraz zapewnienie klientom wyższego poziomu bezpieczeństwa.

Po pierwsze, w celu ograniczenia nieprawidłowości zaobserwowanych w działalności przedsiębiorców podjęte zostały prace nad zmianą przepisów wykonawczych wydanych na podstawie art. 10 ustawy o usługach turystycznych dotyczących systemu zabezpieczeń finansowych dla organizatorów turystyki i pośredników turystycznych¹³. Powyższe zmiany będą miały na celu uszczelnieniu systemu poprzez m.in.: zmianę regulacji dotyczących wysokości minimalnych sum gwarancyjnych; uszczegółowienie definicji przychodów przedsiębiorców, które stanowią podstawę wyliczenia minimalnych sum zabezpieczeń; doprecyzowanie przepisów określających sposób obliczania minimalnych sum gwarancyjnych zabezpieczenia oraz wprowadzenie obowiązku przedsiębiorcy do aktualizacji wysokości minimalnej sumy gwarancyjnej posiadanego zabezpieczenia.

Po drugie, na obecnym etapie prac zidentyfikowano trzy możliwości osiągnięcia zamierzonego celu. System zabezpieczeń finansowych organizatorów turystyki i pośredników turystycznych może zostać wzmocniony poprzez stworzenie drugiego filaru w systemie zabezpieczeń finansowych organizatorów turystyki i pośredników turystycznych (system uzupełniający) zarządzanego przez Turystyczny Fundusz Gwarancyjny posiadający osobowość prawną. Alternatywnym rozwiązaniem jest stworzenie Turystycznego Funduszu Gwarancyjnego tj. systemu uzupełniającego w formie państwowego funduszu celowego. Trzecią możliwością jest udoskonalenie systemu podstawowych zabezpieczeń finansowych poprzez przeformułowanie i upowszechnienie obecnie funkcjonującego ubezpieczenia na rzecz klientów.

W praktyce, rozwiązanie polegające na wprowadzeniu nowej formy zabezpieczeń finansowych w postaci zmienionego ubezpieczenia na rzecz klientów jest jedynie rozwiązaniem częściowym. W ramach podstawowego systemu zabezpieczeń przedsiębiorcy mają do wyboru cztery formy zabezpieczenia: gwarancję ubezpieczeniową, gwarancję bankową, ubezpieczenie na rzecz klientów oraz rachunek powierniczy (dostępny dla organizatorów turystyki i pośredników turystycznych organizujących imprezy turystyczne

¹³ W dniu 5 listopada 2012 r. Ministerstwo Finansów skierowało do uzgodnień międzyresortowych oraz do konsultacji społecznych projekt rozporządzenia Ministra Finansów zmieniający rozporządzenie w sprawie minimalnej wysokości sumy gwarancji bankowej lub ubezpieczeniowej wymaganej w związku z działalnością wykonywaną przez organizatorów turystyki i pośredników turystycznych oraz projekt rozporządzenia Ministra Finansów zmieniający rozporządzenie w sprawie obowiązkowego ubezpieczenia na rzecz klientów w związku z działalnością wykonywaną przez organizatorów turystyki i pośredników turystycznych. Aktualnie ww. projekty znajdują się na etapie Komisji Prawniczej.

wyłącznie na terenie kraju). W związku z tym zmiana i upowszechnienie ubezpieczenia na rzecz klientów wzmocniłaby system jedynie częściowo tj. objęłaby tych klientów, którzy korzystają z usług organizatorów turystyki posiadających przedmiotowe ubezpieczenie.

Zmienione ubezpieczenie na rzecz klientów mogłoby być najbezpieczniejszą i najbardziej optymalną spośród istniejących form zabezpieczeń finansowych. W założeniach ubezpieczenia na rzecz klientów leżałoby pokrycie 100% wartości imprezy turystycznej, z uwagi na to, iż każdy klient ubezpieczony jest osobno, zaś suma ubezpieczenia pokrywa całą jego wpłatę na rzecz imprezy turystycznej. Wówczas w sytuacji niewypłacalności nie ma obawy, iż zabezpieczenie będzie niewystarczające dla wszystkich klientów i że dany klient nie otrzyma całości zwrotu wpłat. Jednocześnie, przyjmując, że w nowym ubezpieczeniu na rzecz klientów maksymalna wysokość ubezpieczenia byłaby zależna od liczby klientów, ubezpieczyciele mogliby mieć obawy związane z wprowadzeniem do sprzedaży takich produktów. Zakres ochrony ubezpieczeniowej wyznaczony w sposób zmienny mógłby uniemożliwić zakładom ubezpieczeniowym pozyskanie reasekurantów.

Ponadto, w toku obecnie trwających prac nad nowelizacją przepisów wykonawczych wydanych na podstawie art. 10 ustawy o usługach turystycznych dotyczących systemu zabezpieczeń finansowych dla organizatorów turystyki i pośredników turystycznych wskazano, że samo podwyższenie minimalnych sum gwarancyjnych oraz uszczegółowienie sposobu ich wyliczania może okazać się niewystarczające do pełnego wzmocnienia systemu oraz zabezpieczenia interesów klientów. W 2012 r. dominującym typem zabezpieczenia dla organizatorów turystyki i pośredników turystycznych była gwarancja ubezpieczeniowa – dla prawie 90% przedsiębiorców. Jest to jednak stosunkowo drogi produkt rynku ubezpieczeniowego. Udzielając gwarancji, gwarant nie ogranicza się do żądania od podmiotu zlecającego udzielenie gwarancji płatności składek w odpowiedniej wysokości. W skład „kosztu” gwarancji wchodzi także m.in.: kaucje, weksle, depozyty gotówkowe, zabezpieczenia na mieniu.

Analiza funkcjonowania przepisów pokazała także, że nie jest możliwe do przewidzenia, nawet w krótkim okresie, czy w danym roku w przypadku któregoś z przedsiębiorców ogłaszających niewypłacalność podstawowe zabezpieczenie finansowe (np. umowa gwarancji ubezpieczeniowej) wystarczy na ewentualny powrót klientów do kraju oraz na zwrot wpłat klientów. Przykładowo, w sytuacji, gdy organizator turystyki X posiadający gwarancję ubezpieczeniową ogłasza niewypłacalność na początku sezonu np. w czerwcu, jego zabezpieczenie może się okazać niewystarczające. Jest to okres, w którym hipotetycznie organizator turystyki przyjął największą liczbę przedpłat oraz pełnych wpłat (np. na lipiec), w związku z czym posiada wysoką liczbę niezrealizowanych jeszcze zobowiązań wobec klientów. Ponadto, część klientów zapewne korzysta już z wykupionych imprez turystycznych – konieczne jest ich sprowadzenie. W takiej hipotetycznej sytuacji nawet możliwe największe zabezpieczenie może okazać się niewystarczające. Z drugiej strony, w sytuacji, gdy ten sam organizator turystyki X ogłosiłby niewypłacalność np. na początku października zabezpieczenie finansowe powinno wystarczyć na pełen zwrot wpłat od klientów oraz na zorganizowanie powrotu dla klientów przebywającym za granicą. Pokazuje to jednak, że każde zabezpieczenie ma swoją maksymalną sumę gwarancyjną. Zależnie od okoliczności zewnętrznych suma ta może okazać się w pełni wystarczająca lub też znacząco niewystarczająca. W skrajnych przypadkach suma ta może nawet nie wystarczyć na sprowadzenie klientów do kraju.

W związku z powyższym, osiągnięcie celu, jakim jest wzmocnienie całościowego systemu zabezpieczeń finansowych organizatorów turystyki i pośredników turystycznych jest możliwe

jedynie poprzez stworzenie rezerwy finansowej w systemie zabezpieczeń finansowych zabezpieczeń finansowych organizatorów turystyki i pośredników turystycznych (tzw. drugi filar). W opinii Ministerstwa Sportu i Turystyki niezbędne jest w tej sytuacji opracowanie takiego rozwiązania, które zapewni sprawne funkcjonowanie podstawowego systemu zabezpieczeń (pierwszy filar). Utworzenie rezerwy finansowej – **systemu uzupełniającego** – pozwoli na zgromadzenie niezbędnych środków, gdyby w przyszłości podstawowe zabezpieczenie finansowe organizatora turystyki lub pośrednika turystycznego nie było wystarczające na zapewnienie powrotu klientów do kraju oraz na zwrot wpłat dla klientów.

W opinii Ministerstwa Sportu i Turystyki rozwiązaniem efektywniejszym, zapewniającym lepszy nadzór nad zgromadzonymi środkami będzie utworzenie Funduszu posiadającego osobowość prawną, który będzie realizował zadania związane z systemem uzupełniającym.

Utworzenie Funduszu w formie państwowego funduszu celowego wiązałoby się z wieloma wątpliwościami natury prawnej. Po pierwsze, państwowy fundusz celowy tworzony jest do realizacji wyodrębnionych zadań państwowych. Po drugie, zwracanie wpłat klientom oraz pokrywanie kosztów powrotów z funduszu celowego może rodzić zarzuty odnośnie uznania takich działań za nieuzasadnioną pomoc publiczną. Należy bowiem pamiętać, iż środki, które wpływają na rachunek państwowego funduszu celowego stają się środkami publicznymi.

Ponadto, zgodnie z art. 5 ust. 4 i 5 ustawy o usługach turystycznych organem właściwym do uruchomienia środków z ww. gwarancji lub umowy ubezpieczenia oraz występowania na rzecz klientów w sprawach wypłaty środków z tytułu tych umów jest marszałek województwa. Marszałkowie Województw jako beneficjenci zabezpieczeń finansowych organizatorów turystyki działają na rzecz klientów także w zakresie organizacji powrotu klientów. Taka była również wcześniejsza praktyka działań Prezesa Urzędu Kultury Fizycznej i Turystyki oraz wojewodów. Jednocześnie, należy eliminować administrację publiczną z pełnienia roli aktora działań operacyjnych i przenosić te działania na właściwe, przeznaczone i przystosowane do tego jednostki, wyposażone w odpowiednie narzędzia do ich efektywnej realizacji. W związku z powyższym, proponuje się, aby **zadanie polegające na organizacji powrotu do kraju klientów niewypłacalnych organizatorów turystyki realizował Fundusz**. Dlatego, w opinii Ministerstwa Sportu i Turystyki utworzenie Funduszu posiadającego osobowość prawną pozwoli na zachowanie przejrzystości działań, zmniejszenie kosztów finansowych (tj. zoptymalizowanie wykorzystania środków z podstawowego systemu zabezpieczeń finansowych) oraz pozwoli na wyłączenie administracji publicznej z realizacji zadań operacyjnych. Fundusz będzie mógł realizować takie zadanie tylko w przypadku, gdy będzie wyspecjalizowaną jednostką posiadającą osobowość prawną.

W ramach prac nad projektem założeń projektu ustawy o Turystycznym Funduszu Gwarancyjnym rozważano opcję braku nowych regulacji ustawowych w zakresie dotyczącym zabezpieczeń finansowych. Jednakże, dotychczas obowiązujący system opiera się na zabezpieczeniach finansowych ograniczonych kwotowo, w którym nie ma gwarancji, iż zabezpieczenie wystarczy na realizację wszystkich roszczeń poszkodowanych klientów. W związku z tym, utrzymanie tego systemu, bez wprowadzenia dodatkowego filaru zabezpieczeń, mogłoby w konsekwencji narazić Skarb Państwa na konieczność pokrycia tych roszczeń klientów, które nie zostałyby zaspokojone z dotychczas obowiązujących zabezpieczeń finansowych.

III. Zakres przewidywanej regulacji i zasadnicze kwestie wymagające uregulowania:

1. Zakres podmiotowy projektowanej ustawy

Projektowana regulacja zakłada:

- 1) **utworzenie systemu uzupełniającego** (tj. drugiego filaru zabezpieczeń w systemie zabezpieczeń finansowych organizatorów turystyki i pośredników turystycznych),
- 2) utworzenie, określenie zadań i zasad działania **Funduszu posiadającego osobowość prawną** w zakresie funkcjonowania systemu uzupełniającego oraz w zakresie realizacji zadania związanego z zapewnieniem organizacji powrotu do kraju klientów niewypłacalnych organizatorów turystyki i pośredników turystycznych.

System uzupełniający będzie to system utworzony i funkcjonujący na podstawie ustawy.

Zakłada się, że Fundusz nie będzie państwową osobą prawną ani jednostką sektora finansów publicznych. Będzie miał on jednak charakter publicznoprawny, co wynikać będzie między innymi ze sprawowanego przez ministra właściwego do spraw turystyki nadzoru nad działalnością Funduszu, faktu powołania Funduszu w drodze aktu normatywnego rangi ustawowej oraz rodzaju wykonywanych zadań. Fundusz będzie zwolniony od podatku dochodowego od osób prawnych.

Zakres podmiotowy regulacji będzie obejmować przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą w zakresie organizowania imprez turystycznych oraz pośredniczenia na zlecenie klientów w zawieraniu umów o świadczenie usług turystycznych zgodnie z art.4 ust 1 ustawy o usługach turystycznych, którzy będą członkami Funduszu oraz ministra właściwego do spraw turystyki i marszałków województw.

Zgodnie z postulatami branży turystycznej przedstawionymi w sierpniu 2012 r. podczas wstępnych konsultacji nt. idei powołania Funduszu regulacja nie będzie obejmować przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą w zakresie organizowania imprez turystycznych i pośredniczenia na zlecenie klientów w zawieraniu umów o świadczenie usług turystycznych na terytorium krajów mających lądową granicę z Rzeczpospolitą Polską, a w przypadku Federacji Rosyjskiej w obrębie obszaru obwodu kaliningradzkiego, a także organizowania krajowych imprez turystycznych i pośredniczenia na zlecenie klientów w zawieraniu umów o świadczenie krajowych usług turystycznych, w tym imprez zagranicznej turystyki przyjazdowej.

Wyżej wymieniona grupa przedsiębiorców generuje najmniejsze ryzyko w zakresie organizacji imprez turystycznych. W związku z tym, zasadne jest, aby na obecną chwilą przedmiotowi przedsiębiorcy korzystali jedynie z ochrony podstawowego systemu zabezpieczeń finansowych, tj. nie wpłacali składek do Funduszu.

Organami Funduszu będą Rada oraz Zarząd Funduszu.

Nadzór i kontrolę nad działalnością Funduszu będzie sprawować minister właściwy do spraw turystyki w oparciu o kryterium legalności i zgodności ze statutem. Podstawą kontroli będą przepisy ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz. U. nr 185 poz. 1092). Narzędzia do sprawowania nadzoru będą miały charakter władczy. Po pierwsze, przewodniczącego Rady Funduszu, Zastępcę Przewodniczącego Rady Funduszu i pozostałych członków Funduszu będzie powoływał i odwoływał minister właściwy do spraw turystyki. Po drugie, w ramach nadzoru minister właściwy do spraw turystyki w przypadku stwierdzenia, że zadania Funduszu są wykonywane z naruszeniem prawa lub statutu będzie mógł podjąć określone działania, w tym zażądać usunięcia nieprawidłowości w wyznaczonym

terminie lub wnioskować do właściwego organu Funduszu o odwołanie z pełnionej funkcji członka organu Funduszu odpowiedzialnego za powstałe nieprawidłowości. Pozostałe narzędzia nadzoru zostaną określone w statucie Funduszu. W Ministerstwie Sportu i Turystyki zostaną utworzone trzy etaty do spraw nadzoru i kontroli nad Funduszem (por. cz. IV. Konsekwencje proponowanych zmian).

Regulacja wpłynie także na urzędy marszałkowskie oraz na klientów przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą w zakresie organizowania imprez turystycznych i pośredniczenia na zlecenie klientów w zawieraniu umów o świadczenie usług turystycznych oraz na tych przedsiębiorców. Ustawa o Turystycznym Funduszu Gwarancyjnym zwiększy istniejący obecnie poziom ochrony klientów usług turystycznych.

Celem działania Funduszu będzie efektywne zarządzanie systemem uzupełniającym zgodnie z przepisami ustawy i odrębnymi przepisami oraz efektywne organizowanie powrotu do kraju klientów niewypłacalnych organizatorów turystyki i pośredników turystycznych.

2. Zakres przedmiotowy projektowanej ustawy

Projektowana ustawa będzie regulowała:

- 1) zasady funkcjonowania **systemu uzupełniającego**, w tym:
 - a. płatności składek do Funduszu przez organizatorów turystyki i pośredników turystycznych, w tym maksymalną wysokość tych składek i sposób ich określania przez organy Funduszu;
 - b. zasady wypłacania środków systemu uzupełniającego dla klientów organizatorów turystyki i pośredników turystycznych, którzy nie wykonali zobowiązań umownych;
 - c. wykonywanie czynności kontrolnych wobec przedsiębiorców (ok. 3000 podmiotów) wynikających z założeń projektowanej ustawy (w zakresie sprawdzenia realizacji obowiązku płacenia składek do Funduszu: weryfikacja kwartalnej deklaracji składanej przez przedsiębiorcę oraz m.in. liczby i rodzaju sprzedanych imprez turystycznych);
- 2) utworzenie, zadania i zasady działania **Funduszu posiadającego osobowość prawną** z siedzibą w Warszawie, w tym:
 - a. zasady funkcjonowania organów Funduszu, których kompetencje, organizację, zasady i tryb powoływania oraz ustalania wynagrodzenia ich członków oraz sposób podejmowania decyzji określi statut nadany przez ministra właściwego do spraw turystyki;
 - b. dochody Funduszu, w tym składki, wpływy z tytułu roszczeń regresowych, środki z dotacji z budżetu państwa, udzielone pożyczki z budżetu państwa, przychody z lokat środków Funduszu oraz inne dochody;
- 3) zasady realizacji przez Fundusz zadania polegającego na **organizacji powrotu do kraju klientów niewypłacalnych organizatorów turystyki i pośredników turystycznych**.

Fundusz będzie realizował zadania związane z funkcjonowaniem systemu uzupełniającego w ramach systemu zabezpieczeń finansowych organizatorów turystyki i pośredników turystycznych. Projekt ustawy o Turystycznym Funduszu Gwarancyjnym razem z ustawą o usługach turystycznych będzie tworzyć jednolite, spójne procedury dla klientów przedsiębiorców. Oznacza to, że istniejąca w pierwszym filarze procedura zbierania roszczeń od klientów pozostanie bez zmian.

Fundusz będzie także realizował zadanie polegające na organizacji powrotu do kraju klientów niewypłacalnych organizatorów turystyki i pośredników turystycznych.

Należne składki przedsiębiorców będą przeznaczone na wypłatę środków w ramach systemu uzupełniającego, gdy zabraknie – w przypadku niewypłacalności danego przedsiębiorcy, który nie wykonał zobowiązań wobec klientów – środków z podstawowego systemu zabezpieczeń na powrót klientów do kraju bądź na zwrot środków. Środki systemu uzupełniającego będą uruchamiane na wniosek właściwego marszałka województwa.

3. Zadania Funduszu

Do zadań Funduszu będzie należeć:

- 1) gromadzenie należnych składek od przedsiębiorców w ramach zapewnienia funkcjonowania systemu uzupełniającego;
- 2) przyjmowanie deklaracji kwartalnych od przedsiębiorców;
- 3) wypłata środków w ramach systemu uzupełniającego przeznaczonych na pokrycie kosztów powrotu klientów z imprezy turystycznej do miejsca wyjazdu lub planowanego powrotu z imprezy turystycznej w przypadku niezapewnienia klientowi przez organizatora turystyki lub pośrednika turystycznego powrotu z imprezy turystycznej do miejsca wyjazdu lub planowanego powrotu z imprezy turystycznej, wbrew takiemu obowiązkowi wynikającemu z umowy;
- 4) wypłata środków w ramach systemu uzupełniającego przeznaczonych na zwrot środków dla klientów;
- 5) organizacja powrotu do kraju klientów niewypłacalnych organizatorów turystyki i pośredników turystycznych;
- 6) wykonywanie czynności kontrolnych wobec przedsiębiorców (ok. 3000 podmiotów) wynikających z założeń projektowanej ustawy (w zakresie sprawdzenia realizacji obowiązku płacenia składek do Funduszu: weryfikacja kwartalnej deklaracji składanej przez przedsiębiorcę oraz m.in. liczby i rodzaju sprzedanych imprez turystycznych);
- 7) zarządzanie środkami finansowymi Funduszu (monitoring wydatków, zestawienia wydatków, przygotowywanie informacji i sprawozdań finansowych, tworzenie planu finansowego Funduszu);
- 8) przygotowywanie sprawozdań z realizacji zadań Funduszu.

Roczne sprawozdanie finansowe Fundusz będzie sporządzał do dnia 31 marca każdego roku za poprzedni rok obrotowy, który dla Funduszu będzie równoznaczny z rokiem kalendarzowym. Sprawozdanie finansowe Funduszu będzie podlegać badaniu przez uprawniony, na podstawie odrębnych przepisów, podmiot wybrany w drodze przetargu przez Radę Funduszu. Do dnia 30 czerwca każdego roku Fundusz będzie przedstawiał ministrowi właściwemu do spraw turystyki do zatwierdzenia, sprawozdanie z działalności Funduszu za rok poprzedni i załączone do niego sprawozdanie finansowe.

Sprawozdanie z działalności Funduszu będzie zawierać m.in. następujące dane:

- 1) zbiorcze zestawienie wpłat składek w ramach systemu uzupełniającego dokonanych przez organizatorów turystyki i pośredników turystycznych wpisanych do rejestrów powadzonych przez marszałków województw;
- 2) zbiorcze zestawienie wypłat w ramach systemu uzupełniającego;
- 3) informacje o bilansie Funduszu;
- 4) informacje nt. organizacji powrotu klientów niewypłacalnych przedsiębiorców;
- 5) informacje o ewentualnych niezrealizowanych zobowiązaniach Funduszu;

Wykonywanie czynności kontrolnych wobec przedsiębiorców wynikających z założeń projektowanej ustawy oraz wynikających z przepisów ustawy o usługach turystycznych będzie polegać na upoważnieniu pracowników Funduszu do wykonywania czynności kontrolnych wobec przedsiębiorców w zakresie sprawdzenia realizacji obowiązku płacenia składek do Funduszu: weryfikacja kwartalnej deklaracji składanej przez przedsiębiorcę oraz m.in. liczby i rodzaju sprzedanych imprez turystycznych.

Upoważnionym pracownikom Funduszu po okazaniu legitymacji i pisemnego upoważnienia wydanego przez właściwy organ Funduszu będzie przysługiwać prawo m.in.: do wstępu na teren nieruchomości lub do pomieszczeń, gdzie przeprowadzana jest kontrola, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej.

W drodze aktu wykonawczego minister właściwy do spraw turystyki zostanie zobligowany do określenia trybu i zasad kontroli.

4. Zasady poboru składek w ramach systemu uzupełniającego

Składka będzie należna od przedsiębiorcy dla Funduszu z dniem zawarcia umowy o imprezę turystyczną lub o pośrednictwo turystyczne. Składki, naliczane od każdego klienta będą przekazywane do Funduszu co kwartał. Przedsiębiorca będzie sporządzał deklarację kwartalną dotyczącą zawartych umów o imprezę turystyczną i naliczonych należnych dla Funduszu składek według określonego wzoru.

Składki oraz deklaracje kwartalne będą wnoszone i przekazywane do Funduszu w terminie do 15 dnia pierwszego miesiąca kwartału następującego bezpośrednio po kwartale, za który wnoszone są składki oraz składana jest deklaracja. W deklaracji przedsiębiorca będzie przekazywał informację nt. liczby klientów, w przypadku których składka została już wniesiona do Funduszu, jednak ostatecznie klient zrezygnował z imprezy turystycznej bądź też nie doszła ona do skutku. W deklaracji przedsiębiorca będzie odliczał sobie przedmiotowe składki od należnej w danym kwartale sumy całościowej wszystkich składek do Funduszu. Deklaracja będzie mogła być składana także drogą elektroniczną.

Składka będzie stanowiła dla przedsiębiorcy zobowiązanego do jej wniesienia koszt uzyskania przychodów w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz. U z 2011 r. Nr 74, poz. 397, z późn. zm.¹⁴⁾) lub przepisów ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 2012 r. poz. 361, z późn. zm.¹⁵⁾).

Z tytułu opóźnień w dokonywaniu wpłat składek Funduszowi będą przysługiwać odsetki w wysokości odsetek pobieranych od zaległości podatkowych. Do egzekucji należności z tytułu niezapłaconych należnych składek do Funduszu będą miały zastosowanie przepisy o postępowaniu cywilnym.

W przypadku, gdy w wyniku sprawdzenia realizacji zobowiązań dotyczących płacenia składek zostaną stwierdzone nieprawidłowości w zakresie deklaracji składanej przez przedsiębiorcę lub realizacji obowiązku płacenia składek, Fundusz wezwie przedsiębiorcę do przekazania należnych składek do Funduszu w terminie 30 dni od dnia otrzymania wezwania pod rygorem wykreślenia przedsiębiorcy z rejestru działalności regulowanej organizatorów

¹⁴⁾ Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2011 r. Nr 102, poz. 585, Nr 106, poz. 622, Nr 134, poz. 781, Nr 178, poz. 1059, Nr 205, poz. 1202 i Nr 234, poz. 1389 i 1391 oraz z 2012 r. poz. 362, 596, 769, 1010, 1342, 1448 i 1540.

¹⁵⁾ Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2012 r. poz. 362, 596, 769, 1278, 1342, 1448 i 1529.

turystyki i pośredników turystycznych oraz zakazu wykonywania działalności organizatora turystyki lub pośrednika turystycznego przez okres 3 lat. Równocześnie, Fundusz poinformuje właściwego marszałka województwa o stwierdzonych nieprawidłowościach, co będzie podstawą do wszczęcia postępowania administracyjnego w sprawie wykreślenia przedsiębiorcy z rejestru oraz zakazu wykonywania działalności objętej wpisem do rejestru przez okres 3 lat (por. pkt 10. Zmiany w przepisach obowiązujących oraz przepisy przejściowe i końcowe).

W przypadku nieprzekazania przez przedsiębiorcę należnych składek do Funduszu w terminie 30 dni od dnia otrzymania przedmiotowego wezwania, Fundusz zawiadomi właściwego marszałka województwa o nieprzekazaniu przez przedsiębiorcę należnych składek, pomimo wezwania do ich przekazania, co będzie podstawą do wydania przez marszałka województwa decyzji o wykreśleniu przedsiębiorcy z rejestru i o zakazie wykonywania działalności objętej wpisem do rejestru przez okres 3 lat.

5. Wypłata środków z systemu uzupełniającego

Środki będą uruchamiane w przypadku niewypłacalności danego przedsiębiorcy, który nie wykonał zobowiązań wobec klientów.

Środki systemu uzupełniającego będą uruchamiane dla realizacji roszczeń klientów, których dotyczą dotychczas funkcjonujące podstawowe zabezpieczenia finansowe w formie gwarancji bankowych, gwarancji ubezpieczeniowych i umów ubezpieczenia na rzecz klientów, w przypadku gdy zabezpieczenia te okażą się niewystarczające. Środki systemu uzupełniającego przeznaczone będą w przypadku:

- 1) niezapewnienia klientowi przez organizatora turystyki lub pośrednika turystycznego powrotu z imprezy turystycznej do miejsca wyjazdu lub planowanego powrotu z imprezy turystycznej, wbrew takiemu obowiązkowi wynikającemu z umowy – na pokrycie kosztów powrotu klientów z imprezy turystycznej do miejsca wyjazdu lub planowanego powrotu z imprezy turystycznej;
- 2) niezrealizowania imprezy turystycznej, w tym jej odwołania – na zwrot wpłat wniesionych przez klientów tytułem zapłaty za imprezę turystyczną;
- 3) niezrealizowania części imprezy turystycznej – na zwrot części wpłat wniesionych przez klientów tytułem zapłaty za imprezę turystyczną, odpowiadającej części imprezy turystycznej, która nie została zrealizowana.

Marszałkowie województw jako organy prowadzące rejestr działalności regulowanej organizatorów turystyki i pośredników turystycznych oraz organy właściwe do uruchomienia środków i występowania na rzecz klientów w sprawach wypłaty środków z podstawowych zabezpieczeń finansowych wymaganych przepisami ustawy o usługach turystycznych będą mogli złożyć wniosek do Funduszu o wypłatę środków z systemu uzupełniającego, gdy środki z podstawowych zabezpieczeń finansowych tj. gwarancji bankowej lub ubezpieczeniowej, umowy ubezpieczenia na rzecz klientów okażą się niewystarczające.

Właściwy marszałek województwa będzie składał do Funduszu wnioski o wypłatę środków z systemu uzupełniającego niezwłocznie po otrzymaniu od instytucji finansowej, która udzieliła podstawowego zabezpieczenia informacji nt. rozliczenia środków z tego zabezpieczenia.

Środki zgromadzone w systemie uzupełniającym będą mogły być przekazywane na rachunek właściwego marszałka województwa lub rachunek klienta bądź też innego podmiotu, jeżeli przekazanie środków na rachunek tego podmiotu umożliwi opłacenie kosztów zapewnienia

powrotu klienta z imprezy turystycznej. W związku z tym, wniosek będzie dotyczył przekazania środków wyłącznie na zaspokojenie roszczeń klientów.

Roszczenia zaspokajane będą w kolejności wniosków zgłaszanych przez właściwych marszałków województwa, przy czym w pierwszej kolejności (niezwłocznie) będą pokrywane koszty powrotu do kraju klientów z imprezy turystycznej organizowanego przez Fundusz, a w drugiej kolejności będzie pokrywany zwrot wpłat wniesionych przez klientów niewypłacalnych organizatorów turystyki i pośredników turystycznych (w terminie 30 dni od dnia otrzymania wniosku od właściwego marszałka województwa).

W przypadku, gdy pokrycie kosztów powrotu z imprezy turystycznej lub zwrot wpłat dla klientów zostanie zrealizowane w części z podstawowych zabezpieczeń, środki z Funduszu przeznacza się odpowiednio na pokrycie kosztów powrotu z imprezy turystycznej lub zwrot wpłat w części, w której nie zostały one pokryte z podstawowych zabezpieczeń.

6. Organizacja powrotu klientów niewypłacalnych organizatorów turystyki i pośredników turystycznych

Proponuje się, aby zadanie polegające na organizacji powrotu do kraju klientów niewypłacalnych organizatorów turystyki i pośredników turystycznych realizował Fundusz. Fundusz będzie realizował zadanie wydatkując na ten cel w pierwszej kolejności środki z podstawowych zabezpieczeń oraz w drugiej kolejności środki z systemu uzupełniającego.

W związku z powyższym, po ogłoszeniu niewypłacalności przez organizatora turystyki lub pośrednika turystycznego na pierwszym etapie na organizację powrotu do kraju klientów będą przeznaczone środki z podstawowych zabezpieczeń. Marszałek województwa jako beneficjent podstawowych zabezpieczeń, będzie uruchamiał środki finansowe z tych zabezpieczeń w porozumieniu z Funduszem. Oznacza to, że Fundusz będzie przekazywał Marszałkowi m.in. informacje jaka wysokość środków finansowych będzie niezbędna na zabezpieczenie realizacji tego zadania.

Na drugim etapie, w przypadku, gdy z podstawowych zabezpieczeń danego organizatora turystyki lub pośrednika turystycznego zabraknie środków na sprowadzenie klientów, Fundusz będzie pokrywał brakujące kwoty z systemu uzupełniającego.

Fundusz jako wyspecjalizowana jednostka będzie organizował powrót klientów do kraju tj. będzie zapewniał m.in. rezerwację niezbędnych noclegów, transportu lokalnego oraz transportu do kraju. Podstawowym działaniem Funduszu w tym zakresie będzie zapewnienie sprawnej i efektywnej realizacji procesu sprowadzenia turystów oraz kontaktu bieżącego z klientami niewypłacalnego organizatora turystyki lub pośrednika turystycznego i ich rodzinami. Celem tych działań będzie optymalizacja kosztów przy jednoczesnym zapewnieniu bezpieczeństwa turystom. Dlatego, przede wszystkim, Fundusz będzie działał na rzecz możliwości kontynuowania imprez turystycznych przez turystów.

W latach 1999 – 2012 miały miejsce 53 przypadki uruchamiania środków z zabezpieczeń finansowych (średnia: 3,78; mediana: 2,5). W 2001 i 2008 r. nie uruchamiano w ogóle środków z zabezpieczeń finansowych, zaś w latach 2002 i 2012 r. odnotowano najwyższą liczbę przypadków uruchamiania przedmiotowych zabezpieczeń – odpowiednio 9 oraz 15. W pozostałych latach średnia kształtowała się na poziomie od 1 do 5 przypadków rocznie. W niektórych przypadkach nie zaistniała potrzeba sprowadzania klientów do kraju, ponieważ dany organizator turystyki nie realizował w danym momencie żadnych imprez turystycznych. W związku z powyższym, bardzo trudno jest oszacować dla ilu niewypłacalnych

organizatorów turystyki i pośredników turystycznych, Fundusz będzie organizował proces prowadzenia ich klientów.

7. Wysokość i symulacja wpłat składek do Funduszu

Składki do Funduszu będą przeznaczone na realizację zadań Funduszu w ramach systemu uzupełniającego oraz na pokrycie kosztów funkcjonowania Funduszu – zapewnienie efektywnej realizacji zadań statutowych Funduszu. Środki przeznaczone na realizację zadań Funduszu w ramach systemu uzupełniającego będą gromadzone na wyodrębnionym rachunku bankowym Funduszu.

W projekcie ustawy o Turystycznym Funduszu Gwarancyjnym będą rozstrzygnięte zapisy określające maksymalną wysokość składek do Funduszu. Wysokość składki do funduszu należy zróżnicować w zależności od wykonywanej działalności zgodnie z przepisami wykonawczymi wydanymi na podstawie art. 10 ust. 1 oraz ust. 2 ustawy o usługach turystycznych. Zakłada się następującą maksymalną wysokość składki¹⁶⁾:

- 1) 30 zł – organizowanie imprez turystycznych i pośredniczenie na zlecenie klientów w zawieraniu umów o świadczenie usług turystycznych na terytorium państw europejskich i pozaeuropejskich z wykorzystaniem transportu lotniczego w ramach przewozu czarterowego;
- 2) 20 zł – organizowanie imprez turystycznych i pośredniczenie na zlecenie klientów w zawieraniu umów o świadczenie usług turystycznych na terytorium państw pozaeuropejskich z wykorzystaniem innego środka transportu niż transport lotniczy w ramach przewozu czarterowego oraz organizowanie imprez turystycznych i pośredniczenie na zlecenie klientów w zawieraniu umów o świadczenie usług turystycznych na terytorium państw europejskich z wykorzystaniem innego środka transportu niż transport lotniczy w ramach przewozu czarterowego.

Na podstawie upoważnienia ustawowego minister właściwy do spraw turystyki wyda rozporządzenie w sprawie wysokości składki do Funduszu. W zależności od wysokości zgromadzonych środków oraz sytuacji na rynku turystycznym wysokość składki będzie mogła zostać podniesiona lub obniżona. Zakłada się, że wysokość składki zostanie określona w przedmiotowym rozporządzeniu na następującym poziomie:

- 1) 15 zł – organizowanie imprez turystycznych i pośredniczenie na zlecenie klientów w zawieraniu umów o świadczenie usług turystycznych na terytorium państw europejskich i pozaeuropejskich z wykorzystaniem transportu lotniczego w ramach przewozu czarterowego;
- 2) 10 zł – organizowanie imprez turystycznych i pośredniczenie na zlecenie klientów w zawieraniu umów o świadczenie usług turystycznych na terytorium państw pozaeuropejskich z wykorzystaniem innego środka transportu niż transport lotniczy w ramach przewozu czarterowego oraz organizowanie imprez turystycznych i pośredniczenie na zlecenie klientów w zawieraniu umów o świadczenie usług turystycznych na terytorium państw europejskich z wykorzystaniem innego środka transportu niż transport lotniczy w ramach przewozu czarterowego.

¹⁶⁾ Zgodnie z nowym rozróżnieniem działalności przedstawionym w projektach rozporządzeń Ministra Finansów z dnia 20 marca 2013 r. nowelizujących rozporządzenia z dnia: 1) 16 grudnia 2010 r. w sprawie minimalnej wysokości sumy gwarancji bankowej lub ubezpieczeniowej wymaganej w związku z działalnością wykonywaną przez organizatorów turystyki i pośredników turystycznych (Dz. U. Nr 238, poz. 1584); 2) 21 grudnia 2010 r. w sprawie obowiązkowego ubezpieczenia na rzecz klientów w związku z działalnością wykonywaną przez organizatorów turystyki i pośredników turystycznych (Dz. U. Nr 252, poz. 1690).

Na podstawie upoważnienia ustawowego minister właściwy do spraw turystyki wyda także rozporządzenie w sprawie wzoru zbiorczej deklaracji kwartalnej dotyczącej składki, składanej przez przedsiębiorcę oraz szczegółowego zakresu zawartych w niej danych, uwzględniając w szczególności imię i nazwisko lub nazwę (firmę) przedsiębiorcy zobowiązanego do wniesienia składki, jego adres zamieszkania lub siedziby, numer identyfikacji podatkowej oraz dane dotyczące zawartych umów o organizację imprez turystycznych i o pośrednictwo turystyczne oraz liczby klientów. W deklaracji przedsiębiorca będzie przekazywał informację nt. liczby klientów, w przypadku których składka została już wniesiona do Funduszu, jednak ostatecznie klient zrezygnował z imprezy turystycznej bądź też nie doszła ona do skutku. Przedsiębiorca będzie sobie odliczał od należnej sumy przedmiotowe składki.

Instytut Turystyki szacuje, że w 2012 r. Polacy w wieku 15 i więcej lat uczestniczyli w 9,3 mln turystycznych podróży za granicę. W tym ok. 16% osób podróżowało z organizatorami turystyki i pośrednikami turystycznymi, czyli 1 488 000 podróży zagranicznych było realizowanych za ich pośrednictwem. Przy wyżej określonej liczbie klientów podróżujących z organizatorami turystyki i pośrednikami turystycznymi, można założyć, że w ramach wyjazdów zagranicznych do Funduszu wpływałoby rocznie ok. 18 600 000 zł.

Wyliczenia dokonano w oparciu o poniższy wzór, przy założeniu, że średnia składka to 12,5 zł dla wyjazdu zagranicznego:

$$[(15 \text{ zł} + 10 \text{ zł})/2] \times 1\,488\,000 = (25 \text{ zł}/2) \times 1\,488\,000 = 12,5 \times 1\,488\,000 = \underline{18\,600\,000}$$

Porównując przedmiotowe dane z danymi udostępnianymi przez rynek turystyczny można przyjąć, że kwota 18,6 mln zł nie jest zawyżona. Informacje przekazane przez 10 największych organizatorów turystyki i pośredników turystycznych wskazują, że tylko z nimi w 2011 r. podróżowało około 1 514 650 osób¹⁷⁾. Wskazywałoby to, że wszyscy organizatorzy turystyki i pośrednicy turystyczni realizują rocznie więcej niż 1,448 mln podróży zagranicznych. Ponadto, należy zwrócić uwagę na rosnące przychody największych organizatorów turystyki i pośredników turystycznych oraz na wzrost liczby organizatorów turystyki i pośredników turystycznych. W związku z powyższym, do poniższych obliczeń przyjęto kwotę 18,6 mln, zakładając, iż została ona wyliczona prawidłowo.

Tabela 3. Warianty wpłat składek do Funduszu w ciągu roku działalności (w zł)*

rodzaje działalności	Składka		środki zgromadzone /ściągalność funduszu			
			100%	90%	70%	50%
Kraje pozaeuropejskie + Europa czartery	15	12,5	18 600 000	16 740 000	13 020 000	9 300 000
Europa	10					

* Przy założeniu, iż liczba podróży realizowana przez organizatorów turystyki i pośredników turystycznych będzie utrzymywać się poziomie z 2012 r.

Poniżej zaprezentowano rozkład wpłat składek do Funduszu w podziale na duże oraz małe i średnie przedsiębiorstwa¹⁸⁾. Przyjęto następujące założenia:

¹⁷⁾ „Touropreatorzy. Raport 2012” *Wiadomości Turystyczne. Wydanie specjalne*, 16 czerwca 2012, s. 4.

¹⁸⁾ Szacunki na podstawie: Instytut Turystyki, GUS, S. Piśko „Działalność gospodarcza organizatorów turystyki i pośredników turystycznych w świetle ustawy o usługach turystycznych wraz z właściwymi aktami wykonawczymi – materiały szkoleniowe,” „Wiadomości Turystyczne Raport Touropreatorzy 2012.”

- 1) łączna liczba przedsiębiorstw: ok. 3000;
 - a. małe i średnie przedsiębiorstwa: ok. 2990;
 - b. duże przedsiębiorstwa (powyżej 250 pracowników): ok. 10;
- 2) globalne przychody przedsiębiorstw w 2011 r.: ok. 7 mld zł;
 - a. przychody 10 największych przedsiębiorstw w 2011 r.: ok. 3,4 mld zł;
 - b. przychody pozostałych przedsiębiorstw w 2011 r.: ok. 3,6 mld zł;
- 3) liczba wyjazdów zagranicznych – 1 488 000;
 - a. 10 największych przedsiębiorstw: ok. 729 120 podróży zagranicznych;
 - b. pozostali przedsiębiorstw: 758 880 podróży zagranicznych.

Tabela 4. Rozkład kosztów finansowych w podziale na MŚP i duże przedsiębiorstwa(w zł)*

	Imprezy zagraniczne
MŚP	9 486 000
Duże przedsiębiorstwa	9 114 000
	18 600 000

*Na podstawie liczby klientów oraz rozkładu przychodów założono, że 49% podróży zagranicznych jest organizowanych przez 10 największych przedsiębiorstw, zaś 51% – przez MŚP.

8. Gospodarka finansowa i organy Funduszu

Minister właściwy do spraw turystyki w drodze rozporządzenia, mając na uwadze sprawne działanie Funduszu oraz specyfikę jego działalności, nada Funduszowi statut, w którym określa szczegółowo jego zadania, sposób organizacji, narzędzia nadzoru nad Funduszem, rodzaje i sposób tworzenia funduszy własnych oraz zasady gospodarki finansowej. Podstawą gospodarki finansowej Funduszu będzie roczny plan finansowy.

Podstawowym źródłem finansowania Funduszu będą następujące źródła:

- 1) składki;
- 2) przychody z lokat środków Funduszu;
- 3) wpływy z tytułu roszczeń regresowych;
- 4) zapisy i darowizny;
- 5) udzielone pożyczki z budżetu państwa;
- 6) udzielone pożyczki i kredyty bankowe;
- 7) inne dochody.

Dochody Funduszu będą mogły być przeznaczone wyłącznie na: zaspokojenie roszczeń klientów, w tym na zapewnienie powrotu klientów do kraju; koszty funkcjonowania i obsługi Funduszu oraz opłaty określone na podstawie odrębnych przepisów.

W przypadku braku środków na rachunku Funduszu, realizacja zobowiązań nastąpi w rozsądnym czasie po uzupełnieniu środków Funduszu do poziomu umożliwiającego pokrycie całości roszczeń klientów. Fundusz będzie mógł uzyskiwać dodatkowe środki w ramach pożyczki ze środków budżetu państw lub pożyczki bankowej.

Fundusz będzie mógł tworzyć fundusze własne.

Jednym z zasadniczych założeń konstrukcji Funduszu jest, aby wykonywanie zadań przez Fundusz odbywało się w sposób, który nie będzie w znaczący sposób obciążał jego członków, składających się na pokrycie kosztów działalności Funduszu. Projektowana regulacja będzie umożliwiać podejmowanie przez Fundusz działań, których celem będzie odzyskanie środków wydatkowanych na realizację jego zadań. Jednym z takich instrumentów będzie możliwość

dochodzenia roszczeń regresowych od przedsiębiorców, którzy nie wywiązali się z umów z klientami (tj. ogłosili niewypłacalność). Kolejnym będzie możliwość wystąpienia z roszczeniem do masy upadłościowej upadłego o zwrot wypłaconych świadczeń.

Zakłada się, że organami Funduszu będą Rada Funduszu i Zarząd Funduszu. Osoby pełniące funkcje w organach Funduszu nie będą mogły pełnić funkcji w organach lub być pracownikami lub przedsiębiorcami prowadzącymi działalność organizatora turystyki lub pośrednika turystycznego.

Wysokość wynagrodzenia członków Rady Funduszu określi minister właściwy do spraw turystyki w drodze rozporządzenia. Rada Funduszu i Zarząd Funduszu będą wykonywać swoje funkcje przy pomocy Biura Funduszu, którego strukturę organizacyjną oraz zasady działania określi Zarząd Funduszu w uzgodnieniu z Radą Funduszu.

Pracownicy zapewniający obsługę Funduszu będą realizować zadania merytoryczne i finansowo-księgowe związane z obsługą Funduszu:

- 1) przyjmowanie deklaracji od przedsiębiorców;
- 2) gromadzenie należnych składek;
- 3) wypłata środków z systemu uzupełniającego przeznaczonych na pokrycie kosztów powrotu klientów z imprezy turystycznej;
- 4) wypłata środków z systemu uzupełniającego przeznaczonych na zwrot środków dla klientów (zwrot środków indywidualnym osobom);
- 5) organizacja powrotu do kraju klientów niewypłacalnych organizatorów turystyki i pośredników turystycznych;
- 6) wykonywanie czynności kontrolnych wobec przedsiębiorców (ok. 3000 podmiotów) wynikających z założeń projektowanej ustawy (w zakresie sprawdzenia realizacji obowiązku płacenia składek do Funduszu: weryfikacja kwartalnej deklaracji składanej przez przedsiębiorcę oraz m.in. liczby i rodzaju sprzedanych imprez turystycznych);
- 7) zarządzanie środkami finansowymi Funduszu (monitoring wydatków, zestawienia wydatków, przygotowywanie informacji i sprawozdań finansowych);
- 8) przygotowywanie sprawozdań z realizacji zadań Funduszu.

Koszty działalności instytucji spełniających podobne funkcje wyniosły odpowiednio:

- 1) Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny w 2011 r. – 167,7 mln zł (koszty działalności¹⁹⁾, liczba pracowników na 31.12.2011 r.: 145 osób²⁰⁾;
- 2) Bankowy Fundusz Gwarancyjny²¹⁾ w 2011 r. – 26 mln zł (koszty działalności; liczba pracowników na 31.12.2011 r.: 89 osób²⁰⁾.

Podróżny Fundusz Gwarancyjny w Królestwie Danii²²⁾ obsługujący 661 przedsiębiorstw wygenerował w 2011 r. koszty osobowe na poziomie ponad 4,7 mln zł oraz koszty administracyjne w wysokości ponad 1,5 mln zł. Łączne koszty obsługi przedmiotowego Funduszu, obsługującego mniejszą liczbę przedsiębiorstw niż w Polsce, ale realizującego znacznie większą liczbę zadań, wyniosły w 2011 r. prawie 6,3 mln zł.

W związku z powyższym, przyjęto następujące założenia do obliczenia kosztu funkcjonowania Funduszu: liczba etatów w Biurze Funduszu: ok. 20 etatów; liczba członków Rady Funduszu: 5 osób, w tym przewodniczący (nie będą to pracownicy Funduszu); liczba

¹⁹⁾ Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny, Raport roczny 2011.

²⁰⁾ Wielkość zatrudnienia oraz wysokość kosztów działania tych funduszy wynika ze znacznie szerszego zakresu powierzonych zadań niż jest to planowane w przypadku Turystycznego Funduszu gwarancyjnego.

²¹⁾ Bankowy Fundusz Gwarancyjny, Raport roczny 2011.

²²⁾ Strona internetowa Podróżnego Funduszu Gwarancyjnego – RejseGarantiFonden, Sprawozdanie z działalności za rok 2011 (<http://www.rejsegarantifonden.dk/>), dostęp 11.12.2012 r.

członków Zarządu: 3 osoby, w tym prezes (będą to pracownicy Funduszu). Koszty administracyjne Funduszu będą obejmować m.in.: wynajęcie biura, koszty biurowe, zakup komputerów i mebli biurowych (koszt jednorazowy).

Oszacowano następujące koszty:

- 1) Szacunkowe koszty stałe obsługi Funduszu (wynagrodzenia, wynajem biura, inne koszty administracyjne): ok. 3,6 – 4 mln zł/rok;
- 2) Szacunkowe koszty jednorazowe obsługi Funduszu (zakup wyposażenia biurowego, zakup komputerów i telefonów): ok. 80 tys. zł;

Założono także, że koszty obsługi Funduszu mogą wzrastać w kolejnych latach. Jednocześnie, na początkowym etapie Fundusz nie będzie zatrudniał docelowej liczby pracowników. Ponadto, Fundusz będzie mógł elastycznie realizować zadanie polegające na sprowadzeniu klientów niewypłacalnych przedsiębiorców do kraju, które jest działaniem sezonowym.

Tabela 5. Łączne minimalne koszty działalności Funduszu (w zł)

2014	2015	2016	2017	2018
3 764 500	3 912 068	4 065 421	4 224 786	4 390 398

* Założono wzrost kosztów osobowych i administracyjnych w kolejnych latach w oparciu o zaobserwowane średnie tempo wzrostu liczby organizatorów turystyki i pośredników turystycznych w latach 2007-2012, tj. 3,92%.

Średni koszt osobowy w Podróżnym Funduszu Gwarancyjnym w Królestwie Danii wynosi ok. 22 tys. zł/miesiąc. Oszacowano, że w przypadku Funduszu, przy 23 etatach oraz zapewnieniu wynagrodzeń dla 5 członków Rady, średni koszt osobowy (tj. koszt wynagrodzenia dla członka Rady oraz utrzymania etatu) wyniesie ok. 8,7 tys. zł/miesiąc (brutto z kosztami pracodawcy dot. utworzenia stanowiska).

Na początku koszty funkcjonowania Funduszu będą stanowiły ok. 19% sumy wpływów do Funduszu. Będzie to wynikiem niskiego poziomu bazy kapitałowej. Wraz ze zwiększaniem się bazy kapitałowej Funduszu procentowy udział kosztów jego funkcjonowania w całości zgromadzonych środków będzie się sukcesywnie zmniejszał.

9. Przepisy karne

Przewiduje się wprowadzenie w ustawie o Turystycznym Funduszu Gwarancyjnym stosownych przepisów karnych sankcjonujących uchylanie się od obowiązku odprowadzenia składek do Funduszu oraz błędne wyliczanie wysokości składek, w tym zaniżanie ilości klientów, którzy wykupili imprezy turystyczne u danego organizatora turystyki lub pośrednika turystycznego.

10. Zmiany w przepisach obowiązujących oraz przepisy przejściowe i końcowe

Regulacja będzie przewidywać zmiany dostosowawcze w ustawie o usługach turystycznych związane z wprowadzeniem systemu uzupełniającego w systemie zabezpieczeń finansowych organizatorów turystyki i pośredników turystycznych (tj. przepisy wdrażające).

Zakłada się, że terminowe odprowadzenie składek do Funduszu w należnej wysokości stanie się jednym z warunków wykonywania działalności gospodarczej organizatora turystyki oraz

pośrednika turystycznego (zmiana w art. 5 ustawy o usługach turystycznych wraz z konsekwencjami legislacyjnymi).

Przedmiotowa zmiana warunków wykonywania działalności gospodarczej organizatora turystyki oraz pośrednika turystycznego nie będzie dotyczyła przedsiębiorców, którzy nie będą zobowiązani do odprowadzania składek dla Funduszu (tj. przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą w zakresie organizowania imprez turystycznych i pośredniczenia na zlecenie klientów w zawieraniu umów o świadczenie usług turystycznych na terytorium krajów mających lądową granicę z Rzeczpospolitą Polską, a w przypadku Federacji Rosyjskiej w obrębie obszaru obwodu kaliningradzkiego, a także organizowania krajowych imprez turystycznych i pośredniczenia na zlecenie klientów w zawieraniu umów o świadczenie krajowych usług turystycznych, w tym imprez zagranicznej turystyki przyjazdowej). W związku z powyższym, konieczne będzie zawarcie w ustawie o usługach turystycznych odpowiednich wyłączeń dla przedmiotowych przedsiębiorców.

Marszałkowie województw korzystający z uprawnień kontrolnych na podstawie art. 9 ustawy o usługach turystycznych – kontrola prowadzonej przez przedsiębiorcę działalności gospodarczej, w zakresie przestrzegania warunków wykonywania działalności gospodarczej określonych ustawą – będą także mogli kontrolować przedsiębiorców w zakresie sprawdzenia realizacji obowiązku płacenia składek do Funduszu. Pozwoli to wzmocnić działania kontrolne realizowane przez zatrudnionych do obsługi Funduszu pracowników. Powyższe uprawnienie kontrolne zostanie przekazane wyłącznie marszałkom województw.

Zakłada się także wprowadzenie zmian w przepisach odnoszących się do przedsiębiorców zagranicznych, tak aby zabezpieczenie przez nich przedstawiane było równoważne, lub zasadniczo porównywalne co do celu, zakresu ochrony ubezpieczeniowej oraz sumy ubezpieczenia lub górnej granicy gwarancji, w odniesieniu do systemu zabezpieczeń obowiązującego w Polsce (art. 5 i art. 7 ustawy o usługach turystycznych).

Organizator turystyki lub pośrednik turystyczny będzie zobowiązany do wskazania w odpowiednich informacjach pisemnych (broшуry, foldery, katalogi) oraz do podania klientowi przed zawarciem umowy informacji dotyczących systemu zabezpieczeń realizowanego poprzez Fundusz, w tym zasad oraz trybu wypłaty świadczeń (art. 12 i art. 13 ustawy o usługach turystycznych).

Zostanie wprowadzony obowiązek organizatora turystyki lub pośrednika turystycznego do prowadzenia ewidencji zawieranych z klientami umów (w sposób określony rozporządzeniem ministra właściwego do spraw turystyki) oraz zakaz zawierania przez organizatorów turystyki lub pośredników turystycznych umów o imprezę turystyczną po przekroczeniu zadeklarowanych przychodów stanowiących podstawę do wyliczenia wysokości zabezpieczenia w sytuacji, gdy organizator turystyki lub pośrednik turystyczny nie podwyższy tego zabezpieczenia.

Ewidencjonowanie zawieranych z klientami umów o imprezę turystyczną wraz z jednoczesnym zakazem zawierania przez organizatorów turystyki lub pośredników turystycznych umów o imprezę turystyczną ponad posiadane zabezpieczenie finansowe pozwoli na łatwą i szybką weryfikację, czy wszystkie zawarte umowy są odpowiednio zabezpieczone finansowo. Organy kontroli w łatwy sposób będą mogły porównać wysokość zawartej gwarancji z łączną wysokością wartości zawartych umów, oraz zweryfikować, czy wszystkie zawierane umowy zostały zawarte w ewidencji. Uchybienie polegające na nierzetelnym ewidencjonowaniu umów zawarte byłoby w katalogu rażących naruszeń wykonywania działalności gospodarczej i będzie objęte sankcją wykreślenia z rejestru działalności regulowanej organizatorów turystyki i pośredników turystycznych oraz zakazu wykonywania tej działalności przez okres 3 lat.

W związku z powyższym, zostanie wprowadzone upoważnienie ustawowe do wydania aktu wykonawczego przez ministra właściwego do spraw turystyki określającego sposób prowadzenia ewidencji zawieranych z klientami umów.

Nastąpi doprecyzowanie przepisów określających pojęcie „kosztów powrotu klientów do kraju”, nastąpi jednoznaczne włączenie kosztów transferów, ukończenia imprezy zgodnie z planem.

Zostaną wprowadzone przepisy karne do ustawy o usługach turystycznych związane z realizacją obowiązków nałożonych przepisami ustawy o usługach turystycznych na przedsiębiorców, w szczególności związane z zapewnieniem bezpieczeństwa klientom oraz udzielaniem właściwym instytucjom informacji niezbędnych do zapewnienia bezpiecznego sprowadzenia klientów niewypłacalnego organizatora turystyki lub pośrednika turystycznego do kraju przez każdego, kto takie informacje posiada.

Zakłada się, że ustawa wejdzie w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

11. Upoważnienie do wydania aktów wykonawczych

Ustawa o Turystycznym Funduszu Gwarancyjnym będzie zawierała upoważnienia ustawowe dla ministra właściwego do spraw turystyki do wydania rozporządzeń:

- 1) w sprawie wysokości składki do Funduszu, z uwzględnieniem, iż wysokość odprowadzanej do Funduszu składki od osoby, która będzie korzystała z wykupionej u organizatora turystyki imprezy turystyczne oraz od każdej osoby, która będzie korzystała z wykupionych u pośrednika turystycznego usług turystycznych nie może być wyższa niż:
 - a) 30 zł – organizowanie imprez turystycznych i pośredniczenie na zlecenie klientów w zawieraniu umów o świadczenie usług turystycznych na terytorium państw europejskich i pozaeuropejskich z wykorzystaniem transportu lotniczego w ramach przewozu czarterowego;
 - b) 20 zł – organizowanie imprez turystycznych i pośredniczenie na zlecenie klientów w zawieraniu umów o świadczenie usług turystycznych na terytorium państw pozaeuropejskich z wykorzystaniem innego środka transportu niż transport lotniczy w ramach przewozu czarterowego oraz organizowanie imprez turystycznych i pośredniczenie na zlecenie klientów w zawieraniu umów o świadczenie usług turystycznych na terytorium państw europejskich z wykorzystaniem innego środka transportu niż transport lotniczy w ramach przewozu czarterowego;
- 2) w sprawie określenia wzoru zbiorczej deklaracji kwartalnej dotyczącej składki, składanej przez organizatora turystyki lub pośrednika turystycznego oraz szczegółowego zakresu zawartych w niej danych, uwzględniając w szczególności imię i nazwisko lub nazwę (firmę) przedsiębiorcy zobowiązanego do wniesienia składki, jego adres zamieszkania lub siedziby, numer identyfikacji podatkowej oraz dane dotyczące zawartych umów o organizację imprez turystycznych i o pośrednictwo turystyczne oraz liczby klientów;
- 3) w sprawie sposobu przekazywania środków finansowych Funduszu i dokonywania wypłat z Funduszu w ramach systemu uzupełniającego przy uwzględnieniu danych osób uprawnionych niezbędnych do przekazywania środków i wypłat z Funduszu;
- 4) w sprawie maksymalnej wysokości miesięcznego wynagrodzenia osób wchodzących w skład Rady Funduszu obejmującej wysokość wynagrodzenia w części stałej oraz

sposób ustalenia wynagrodzenia w części zmiennej przy uwzględnieniu zakresu wykonywanych zadań Rady Funduszu, pełnionej funkcji oraz udziału w posiedzeniach Rady Funduszu;

- 5) w sprawie nadania statutu, w którym określi jego szczegółowe zadania, sposób organizacji, narzędzia nadzoru nad Funduszem, rodzaje i sposób tworzenia funduszy własnych oraz zasady gospodarki finansowej, mając na uwadze sprawne działanie Funduszu oraz specyfikę jego działalności;
- 6) w sprawie trybu i zasad kontroli przedsiębiorców, wynikającej z założeń projektowanej ustawy ;
- 7) w sprawie sposobu prowadzenia przez organizatorów turystyki i pośredników turystycznych ewidencji zawieranych z klientami umów.

12. Przepisy przejściowe i dostosowujące

Projektowana regulacja zmierzać będzie do tego, aby minister właściwy do spraw turystyki powołał pierwszą Radę Funduszu i Zarząd Funduszu w terminie 2 miesiące od dnia wejścia w życie ustawy. Kadencja pierwszej Rady Funduszu obejmie okres do końca roku kalendarzowego, w którym ustawa weszła w życie oraz cztery kolejne lata kalendarzowe.

W związku z tym, że główne dochody Funduszu będą pochodzić ze składek przedsiębiorców, które będą napływać sukcesywnie (tj. po pierwszych 3 miesiącach od dnia wejścia w życie ustawy) w przepisach przejściowych proponuje się regulację zakładającą, że koszty funkcjonowania Rady Funduszu, Zarządu Funduszu i Biura Funduszu przeznaczone na pierwszy okres działania Funduszu tj. pierwsze 6 miesięcy od dnia powołania Rady Funduszu zostaną pokryte z budżetu państwa (ok. 2 mln zł). Kwota zostanie przekazana przez ministra właściwego do spraw turystyki (por. cz. IV. Konsekwencje proponowanych zmian).

13. Zgodność z prawem Unii Europejskiej

Projektowane założenia są zgodne z prawem Unii Europejskiej.

IV. Konsekwencje proponowanych zmian:

1. Wpływ na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym na funkcjonowanie przedsiębiorstw

Regulacja wpłynie w istotny sposób na funkcjonowanie organizatorów turystyki i pośredników turystycznych poprzez nałożenie na te podmioty nowych obowiązków administracyjno-informacyjnych. Regulacja spowoduje wzrost kosztów finansowych organizatorów turystyki i pośredników turystycznych związanych z odprowadzaniem składek na Fundusz. Kwestia odprowadzenia składek wpłynie także pośrednio na agentów turystycznych, którzy będą zobowiązani wyszczególnić w koszcie imprezy turystycznej wysokość składki na Fundusz.

Zgodnie z metodą obliczania kosztów administracyjnych (model kosztu standardowego) szacunkowe koszty dla przedsiębiorców w związku z nowymi obowiązkami informacyjnymi będą wynosić ok. 1.440.000 zł/rok. Założono, że obydwie czynności administracyjne będą realizowane przez jedną osobę, za stawkę płacy 20 zł brutto/h (pracownik biurowy).

1. Koszt administracyjny związany z obowiązkiem składania deklaracji kwartalnej

$KOA = \text{koszt obowiązku administracyjnego} = \{(T * W + KO) * F + KM\} * P * (1-BAU)$

T = czas wykonywania obowiązku informacyjnego: 4h/kwartał

W = stawka płacy: ok. 20 zł brutto/h

KO = koszty związane z każdorazowym wykonywaniem obowiązków informacyjnych, jeśli znaczące: 0 zł

F = częstotliwość wykonywania obowiązku informacyjnego: 4/rok

KM = koszty materialne, jeśli znaczące: 0 zł

P = populacja: ok. 3000 przedsiębiorców

BAU = wartość kosztu immanentnego (business as usual), który przedsiębiorca i tak by ponosił : 0 zł

deklaracja 1/kwartał

$KOA = (4h * 20zł * 4) * 3000 = 960.000 \text{ zł}$

2. Koszt administracyjny związany z obliczaniem należnej składki, sprawdzeniem liczby klientów oraz dokonywaniem przelewu składki (składka jest opłacana 1/kwartał)

T = czas wykonywanie obowiązku informacyjnego: 2h/kwartał

W = stawka płacy: ok. 20 zł brutto/h

KO = koszty związane z każdorazowym wykonywaniem obowiązków informacyjnych, jeśli znaczące: 0 zł

F = częstotliwość wykonywania obowiązku informacyjnego: 4/rok

KM = koszty materialne, jeśli znaczące: 0 zł

P = populacja: ok. 3000 przedsiębiorców

BAU = wartość kosztu immanentnego: 0 zł

składka jest opłacana 1/kwartał

$KOA = (2h * 20zł * 4) * 3000 = 480.000 \text{ zł}$

Tabela 6. Koszty administracyjne dla przedsiębiorców w związku z odprowadzaniem składek

Koszty dla przedsiębiorców	Koszty roczne	Koszty roczne na 1 przedsiębiorcę
Administracyjne – składanie deklaracji	960 000 zł	320 zł
Administracyjne – obliczanie składki	480 000 zł	160 zł
SUMA	1 440 000 zł	480 zł

* Liczba przedsiębiorców (organizatorzy turystyki i pośrednicy turystyczni) wynosi 3000.

Jednocześnie regulacja poprzez swój cel – wzmocnienie systemu zabezpieczeń – pozytywnie wpłynie na sytuację małych i średnich przedsiębiorstw oraz na poprawę wizerunku branży turystycznej. Uzupełnienie systemu zabezpieczeń finansowych zapewniając klientom wyższy poziom bezpieczeństwa będzie oddziaływać na zachowania klientów.

Systematycznie wzrastają przychody dziesięciu największych organizatorów turystyki i pośredników turystycznych: z 3,1 mld zł w 2009 r. do 3,4 mld zł w 2011 r. oraz następuje koncentracja rynku²³⁾. Wprowadzenie drugiego filaru zabezpieczeń poprawi konkurencyjność na rynku organizatorów turystyki i pośredników turystycznych. Nastąpi wzrost zaufania klientów do usług oferowanych przez małych i średnich przedsiębiorców, ponieważ po wzmocnieniu systemu zabezpieczeń finansowych klienci będą gotowi chętniej wyjeżdżać za granicę z każdym organizatorem turystyki i pośrednikiem turystycznym niezależnie od jego wielkości. W konsekwencji przyczyni się do rozwoju usług turystycznych w Polsce, ich dywersyfikacji oraz umocni pozycję mikro i małych przedsiębiorców.

Regulacja pozytywnie wpłynie na zabezpieczenie interesów klientów. Poza wymiarem społecznym, łączna suma zgromadzona w ramach systemu uzupełniającego wyniesie ponad 14 mln zł rocznie. Jest to suma, która będzie zabezpieczała roszczenia klientów niewypłacalnych organizatorów turystyki i pośredników turystycznych (przychody Funduszu minus koszty; 18,6 mln zł – 3,764 mln zł).

2. Wpływ na sektor finansów publicznych

Główne dochody Funduszu będą pochodzić ze składek przedsiębiorców, które będą napływać sukcesywnie. Dlatego też, w przepisach przejściowych zawarta będzie regulacja zakładająca, że koszty funkcjonowania Rady Funduszu, Zarządu Funduszu i Biura Funduszu przeznaczone na pierwszy okres działania Funduszu tj. pierwsze 6 miesięcy od dnia powołania Rady Funduszu zostaną pokryte z budżetu państwa (ok. 2 mln zł). Kwota zostanie przekazana przez ministra właściwego do spraw turystyki po zaplanowaniu dodatkowych środków na ten cel w budżecie państwa w części 40.

Powołanie Funduszu wpłynie na funkcjonowanie Ministerstwa Sportu i Turystyki poprzez konieczność utworzenia trzech etatów do spraw nadzoru i kontroli nad Funduszem (około 320 tys. zł rocznie).

Powyższe koszty zostaną zaplanowane dodatkowo w projekcie budżetu państwa na rok 2014.

²³⁾ Szacunki na podstawie: Instytut Turystyki, GUS, S. Piśko „Działalność gospodarcza organizatorów turystyki i pośredników turystycznych w świetle ustawy o usługach turystycznych wraz z właściwymi aktami wykonawczymi – materiały szkoleniowe,” „Wiadomości Turystyczne Raport Touroperatorzy 2012.”

W związku z powyższym, poniżej zaprezentowano skutki finansowe dla budżetu państwa oraz koszty i korzyści finansowe z utworzenia Funduszu. Założono wzrost wpływów do Funduszu w kolejnych latach. Jest to odzwierciedleniem obserwowanych trendów takich jak wzrost liczby organizatorów turystyki na przestrzeni okresu 2007-2012 (wzrost z 2839 do 3432) oraz wzrost dochodów największych organizatorów turystyki (3,1 mld zł w 2009 r. do 3,4 mld zł w 2011 r.). Średnie tempo wzrostu liczby organizatorów turystyki i pośredników turystycznych wyniosło w latach 2007-2012, tj. 3,92%.

Tabela 7. Koszty funkcjonowania Funduszu do pokrycia z budżetu państwa w 2014 r. (w zł)

2014	2015	2016	2017	2018
około 2 mln	-	-	-	-

Na pierwsze 6 miesięcy działania Funduszu składają się następujące koszty: koszty jednorazowe utworzenia Funduszu szacowane na około 80 tys. zł oraz koszty stałe funkcjonowania Funduszu przez 6 miesięcy szacowane na około 1 882 250 zł (tj. połowa kwoty 3 764 500 zł). Łącznie koszty te wyniosą około 2 mln zł (1 962 250 zł).

Tabela 8. Koszty nadzoru i kontroli nad Funduszem (w zł)

2014	2015	2016	2017	2018
319 716	319 716	319 716	319 716	319 716

Utworzenie w Ministerstwie Sportu i Turystyki trzech etatów ds. nadzoru i kontroli nad Funduszem obejmuje następujące koszty: koszt wynagrodzenia wraz z pochodnymi (5381 zł/etat/mc) oraz średni koszt administracyjny (3500 zł/etat/mc). Szczegółowa kalkulacja:

- 1) stanowisko specjalisty z miesięcznym wynagrodzeniem 4498 zł, w tym: wynagrodzenie 3748 zł, wysługa lat 750 zł (przyjęto maksymalnie 20%); składki na ubezpieczenia społeczne 773 zł (17,19%) oraz Fundusz Pracy 110 zł (2,45%);
- 2) średni administracyjny koszt przypadający na 1 etat obliczono w zakresie Działu 750 w części budżetowej 40. Turystyka, przy założeniu 35 realnie zatrudnionych pracowników. Może nastąpić wzrost kosztów obsługi w tytule wskaźnika inflacyjnego CPI.

Tabela 9. Szacowane roczne koszty i korzyści z utworzenia Funduszu (w zł)*

Rok	Koszty obsługi Funduszu	Roczne wpływy do Funduszu (koszty finansowe przedsiębiorców)	Koszty administracyjne przedsiębiorców	Środki systemu uzupełniającego
2014	3 764 500	18 600 000	1 440 000	14 835 500
2015	3 912 068	19 329 120	1 496 448	15 417 052
2016	4 065 421	20 086 822	1 555 109	16 021 400
2017	4 224 786	20 874 225	1 616 069	16 649 439
2018	4 390 398	21 692 495	1 679 419	17 302 097

W 2019, po pięciu latach działalności Funduszu mógłby zgromadzić kapitał w wysokości ponad **84 mln zł** (wpływy i odsetki od kapitału minus koszty obsługi). Suma ta nie uwzględnia jednak, możliwych w tych latach, wydatków Funduszu w ramach systemu uzupełniającego. W 2019 r. koszty administracyjne stanowiłyby jedynie 5% całości kapitału. Fundusz dysponowałby kwotą ponad **79 mln zł** w ramach systemu uzupełniającego.

Tabela 10. Szacowane koszty i korzyści z utworzenia Funduszu w 2019 r. (w zł)*

Rok	Koszty obsługi Funduszu	Roczne wpływy do Funduszu (koszty finansowe przedsiębiorców)	Zgromadzony kapitał (wpływy roczne plus odsetki)	Środki systemu uzupełniającego
2019	4 562 501	22 542 840	84 416 170	79 853 669

VI. Analiza prawno-porównawcza rozwiązań stosowanych w państwach członkowskich Unii Europejskiej:

W ramach prac nad projektem założeń przygotowano zestawienie porównawcze stosowanych systemów zabezpieczeń finansowych przedsiębiorców (odpowiedników organizatorów turystyki i pośredników turystyki) w wybranych dziewięciu państwach członkowskich Unii Europejskiej.

Fundusze gwarancyjne w ramach systemu zabezpieczeń finansowych organizatorów turystyki i pośredników turystyki to rozwiązanie stosowane w wybranych państwach członkowskich Unii Europejskiej.

W trzech państwach takich jak Dania, Holandia czy Wielka Brytania (tylko dla imprez lotniczych) fundusze są obowiązkowe i są jedyną formą zabezpieczenia finansowego przedsiębiorców (odpowiedników organizatorów turystyki i pośredników turystyki). W kolejnych trzech państwach członkowskich Unii Europejskiej – Francja, Hiszpania, Węgry – fundusz jest jedną z form zabezpieczenia, z której organizator turystyki może skorzystać (obok gwarancji finansowych indywidualnych).

W Wielkiej Brytanii w ramach modelu ATOL Air Travel Organiser's Licensing właściwy podmiot wpłaca do funduszu gwarancyjnego – Air Travel Trust Fund (ATTF) – składkę od każdej imprezy turystycznej. Jednak podstawowym warunkiem przynależności do funduszu jest przedstawienie zabezpieczenia finansowego (np. gwarancji ubezpieczeniowej, kaucji, depozytu, obligacji skarbowych) w wysokości przewidzianej przepisami krajowymi. Wysokość tego zabezpieczenia zależna jest od przychodów lub obrotów danego podmiotu. Beneficjentem tych zabezpieczeń jest fundusz. Na podobnych zasadach funkcjonuje fundusz w Danii.

Zaproponowane rozwiązanie w postaci utworzenia drugiego filaru systemu zabezpieczeń finansowych tj. systemu uzupełniającego zarządzanego przez Fundusz, jest analogiczne do rozwiązania zastosowanego w Wielkiej Brytanii i w Danii.

W Polsce jednak, po wprowadzeniu Funduszu, system pozostałby zdecentralizowany – beneficjentem zabezpieczeń podstawowych pozostałoby marszałkowie województw, Fundusz stanowiłby rezerwę finansową.

Ponadto, przygotowano także dwa szczegółowe opisy przypadków: systemu zabezpieczeń finansowych w Republice Czeskiej oraz w Królestwie Danii (stanowiące załącznik nr 1 i nr 2 do projektu założeń).

Tabela 11. Syntetyczne zestawienie zabezpieczeń finansowych przedsiębiorców (odpowiedników organizatorów turystyki i pośredników turystyki) w wybranych państwach członkowskich Unii Europejskiej.

	Kraj	Gwarancja finansowa	Gwarancja ubezpieczeniowa	Obowiązkowa polisa OC	Fundusz gwarancyjny			Inne
					Brak	Jedna z form gwarancji fin.	Jedyna forma zabezpieczenia	
1	Czechy		X		X			
2	Dania						X	
3	Francja	X	X	X		X		
4	Hiszpania	X	X	X		X		
5	Niemcy	X	X			X		X (ubezpieczenie na rzecz klienta)
6	Węgry	X	X			X		
7	Wielka Brytania	X	X				X (obowiązkowy dla imprez lotniczych)	X (rachunek powierniczy)
8	Słowacja	X	X		X			
9	Holandia			X (obowiązkowa w ramach samorządu gosp.)			X (dwa fundusze w ramach samorządu gosp.)	
10	Polska	X	X					X (rachunek powierniczy, ubezpieczenie na rzecz klienta)

Fundusz gwarancyjny: w 4 państwach członkowskich Unii Europejskiej, jako jedna z form zabezpieczenia; w 3 państwach członkowskich Unii Europejskiej jako jedyna forma zabezpieczenia (WB – tylko dla imprez lotniczych).

Gwarancja finansowa/ubezpieczeniowa: w 7 państwach członkowskich Unii Europejskiej obie formy, w 1 państwie członkowskim Unii Europejskiej (CZ) tylko gwarancja ubezpieczeniowa.

Obowiązkowa polisa OC: w 2 państwach członkowskich Unii Europejskiej, w 1 państwie członkowskim Unii Europejskiej obowiązkowa przy członkostwie w samorządzie gospodarczym.

Tabela 12. Zestawienie zabezpieczeń finansowych przedsiębiorców (odpowiedników organizatorów turystyki i pośredników turystyki) w wybranych państwach członkowskich Unii Europejskiej

	Kraj	Formy zabezpieczenia finansowego			Uwagi ad. funduszu gwarancyjnego
		Obowiązek	Rodzaj i wysokość	uwagi	
1	Czechy	organizator turystyki	Gwarancja ubezpieczeniowa <u>Wysokość:</u> 30% planowanych rocznych obrotów lub obrotów roku ubiegłego (jeśli wyższe)	Kontrola: Czeski Bank Narodowy, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego	Brak
2	Dania	organizator turystyki	Fundusz gwarancyjny <u>Wysokość:</u> Organizatorzy mają obowiązek przedstawienia funduszowi zabezpieczenia, którego wysokość zależy od obrotu + opłata na fundusz: część stała ok. 500 € + kwota zależna od obrotu	Obowiązek ujawniania informacji finansowych pozwalających ocenić ryzyko przez fundusz	Jedyna forma zabezpieczenia, fundusz ocenia ryzyko
3	Francja	<ul style="list-style-type: none"> • organizator turystyki • detalista 	Gwarancja finansowa (w tym gwarancja ubezpieczeniowa) udzielana przez instytucje kredytowe, ubezpieczycieli lub członkostwo w funduszu APST (przedsiębiorstwo może mieć tylko 1 gwaranta) + obowiązkowa polisa ubezpieczeniowa OC <u>Wysokość:</u> 10% obrotów z poprzedniego roku (min. 100 tys. €); dla nowych – co roku ustalana nowa kwota przez ministra <u>Polisa ubezpieczeniowa OC</u> w zakresie szkód powstałych wskutek błędów zawodowych ma charakter umowny.	Specyfika: mały udział czarterów w rynku (realizacja imprez z udziałem samolotów rejsowych)	Fundusz to jedna z form gwarancji finansowej! APST (3 tys. podmiotów): <ul style="list-style-type: none"> • fundusz zbiorowych gwarancji stowarzyszenia zawodowego • fundusz solidarnościowy grupy podmiotów
4	Hiszpania	<ul style="list-style-type: none"> • organizator turystyki • detalista 	Gwarancja finansowa (w tym gwarancja ubezpieczeniowa) w formie indywidualnej lub zbiorowej – fundusz + obowiązkowa polisa ubezpieczeniowa OC Gwarancja finansowa w formie: gotówki, gwarancji bankowej, gwarancji ubezpieczeniowej, obligacji państwowych. <u>Wysokość:</u> <ul style="list-style-type: none"> • do 6 oddziałów: 60 000 € - detaliści; 120 000 € - organizatorzy; 180 000 € - organizatorzy+detaliści; • każdy dodatkowy oddział: 12 000 € <u>Gwarancje w formie zbiorowej:</u> 50% kwoty wnoszonej indywidualnie, nie mniej niż 2.400.000 € na 1 fundusz/stowarzyszenie. <u>Polisa ubezpieczeniowa OC</u> na min. 150 000 € / 450 000 € (zależy od regionu). Polisa obejmuje: OC z tytułu prowadzonej działalności; OC	Wyspy Kanaryjskie: dodatkowo min. kwota kapitału założycielskiego	Fundusz to jedna z form gwarancji finansowej!

	Kraj	Formy zabezpieczenia finansowego		uwagi	Uwagi ad. funduszu gwarancyjnego
		Obowiązek	Rodzaj i wysokość		
			pośrednią, OC za szkody materialne.		
5	Niemcy	organizator turystyki	<p>Gwarancja w formie przynależności do tzw. funduszu ubezpieczeniowego, który udziela poręczeń (funkcjonuje kilka w całych Niemczech, m.in. Niemiecki Związek Ubezpieczeń Cen Podróży Deutschen Reisepreis Sicherungsverein VvaG-DRS). gwarancja bankowa, gwarancja ubezpieczeniowa lub umowa ubezpieczenia na rzecz klienta</p> <p><u>Wysokość maksymalna:</u> do 110 mln € rocznie (na dany fundusz); lub w przypadku gwarancji instytucji bankowych oraz ubezpieczeniowych min. 20 tys. € (dla organizatora turystyki) <u>Minimalne gwarancje wymagane od przyszłych członków DRS wynoszą:</u> przy obrotach do 5 mln euro— 1% obrotów rocznych nie mniej jednak niż 5 tys. euro, przy obrotach ponad 5 mln euro — 0,5% obrotów rocznych nie mniej jednak niż 50 tys. euro.</p>	Działalność w zakresie turystyki nie jest w żadnym stopniu regulowana (brak licencji).	Warunkiem przyjęcia do DRS (co stwarza możliwość uzyskania gwarancji) jest dobra kondycja finansowa, posiadanie minimalnej zależnej od obrotów gwarancji finansowej oraz opłacanie rocznych ustalonych składek.
6	Węgry	<ul style="list-style-type: none"> organizator turystyki detalista 	<p>Gwarancja finansowa, gwarancja ubezpieczeniowa lub fundusz gwarancyjny <u>Wysokość:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> działalność krajowa – 3% rocznych dochodów; min. 2 000 €; działalność zwykła – 12% rocznych dochodów; min. 20 000 €; czartery – 20% rocznych dochodów; min. 77 000 €. 		Fundusz to jedna z form gwarancji finansowej
7	Wielka Brytania	<ul style="list-style-type: none"> organizator turystyki detalista 	<p><i>1. Imprezy lotnicze:</i> Fundusz gwarancyjny tzw. model ATOL – Air Travel Organiser’s Licensing <u>Wysokość:</u> zabezpieczenie złożone w funduszu (tzw. <i>bond</i>) + opłata od rezerwacji 2,5 £</p> <p><i>2. Pozostałe imprezy:</i> Zabezpieczenie finansowe, polisa ubezpieczeniowa lub rachunek powierniczy <u>Wysokość:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> zabezpieczenie finansowe tzw. <i>bond</i> (złożone w autoryzowanych instytucjach): 1) organizatorzy turystyki posiadający kaucję w wysokości odpowiadającej 10% ich rocznych obrotów mogą należeć do utworzonego funduszu gwarancyjnego, który udziela im 		Fundusz dotyczy tylko imprez lotniczych – Air Travel Trust Fund (ATTF) zarządzany przez Zarząd Lotnictwa Cywilnego (CAA).CAA – przed wydaniem licencji – bada sytuację finansową organizatora. Od lat 90 XX w. ATTF odnotowuje deficyt, dlatego w 2008 r. wprowadzono opłatę od rezerwacji (najpierw 1£,

	Kraj	Formy zabezpieczenia finansowego		uwagi	Uwagi ad. funduszu gwarancyjnego
		Obowiązek	Rodzaj i wysokość		
			wymaganych poręczeń; 2) Jeżeli nie należą do ww. funduszu to wówczas wymagana od nich kaucja wynosi 25% rocznych obrotów; <ul style="list-style-type: none"> • polisa ubezpieczeniowa: brak kwoty minimalnej; • rachunek powierniczy (<i>trust</i>): na rachunek wpłacana są kwoty należne od konsumenta w związku z imprezą turystyczną 		później 2,5£). Reforma w 2011 r.: systemem ATOL są objęte także imprezy, które są podobne do imprez turystycznych (Flight-Plus).
8	Słowacja		Umowa ubezpieczenia (na wypadek upadłości) lub gwarancja bankowa <u>Wysokość:</u> 25% planowanych roczne przychody lub roczne przychody roku ubiegłego (które wyższe)	Kontrolę prowadzi Słowacka Inspekcja Handlowa	Brak
9	Holandia		Fundusze gwarancyjne SGR + SCR w ramach samorządowej Federacji Holenderskich Organizacji Turystycznych (ANVR) + polisa ubezpieczeniowa OC <u>Oplaty na rzecz ANVR:</u> część stała 1 200 € + 0,011%-0,015% obrotów (gwarantuje zabezpieczenie w wysokości 10 000 € na osobę) <u>Oplaty na fundusz SGR:</u> 270 € lub 1356 € (dla obrotów > 150 tys. €) + gwarancja na rzecz SGR w wysokości uzależnionej od obrotu + min. 18 000 € kapitału zakładowego, który stanowi min. 20% aktywów ogółem <u>Polisa ubezpieczeniowa OC</u> dla członków ANVR na min. 6 mln € - na pozostałe roszczenia niż 2 fundusze	Członkostwo w ANVR nie jest obowiązkowe, ale organizacja zrzesza praktycznie wszystkie podmioty. Ubezpieczenie OC jest dobrowolne, ale dla członków ANVR jest obowiązkowe.	Dwa fundusze gwarancyjne: SGR – problemy finansowe; SCR – zabezpieczenie na sytuacje kryzysowe (np. kataklizm). Celem SGR jest kontynuacja podróży! Oddzielny fundusz SGST obejmujący wyjazdy dla Turcji. ANVR organizuje powrót turystów.

Źródła:

1. Informacja na temat regulacji prawnych służących ochronie konsumentów usług turystycznych oraz rozwiązań dotyczących gwarancji finansowych i systemów ubezpieczeń biur turystycznych w wybranych państwach Unii Europejskiej (Czechy, Dania, Francja, Hiszpania, Niemcy, Węgry, Wielka Brytania), Dobromir Dziewulak, Danuta Łukasz, Albert Pol, Łukasz Żołądek, Biuro Analiz Sejmowych Sejmu RP (BAS-WAP-1912/12), 23 lipca 2012 r., Warszawa (materiał przygotowany dla Pana Posła Ireneusza Rasia, Przewodniczącego Komisji Kultury Fizycznej, Sportu i Turystyki Sejmu RP);
2. „Zestawienie informacji o implementowaniu artykułu 7 Dyrektywy Rady 90/314 z dnia 13.06.1990 r. w sprawie zorganizowanych podróży, wakacji w krajach Unii Europejskiej” Ministerstwo Sportu i Turystyki Departament Turystyki, zestawiane przygotowane w oparciu o materiały nadesłane z ambasad RP w krajach UE, 22.06.2010 r.;
3. Prezentacja Polskiej Izby Ubezpieczeń „Systemy zabezpieczeń klientów turystycznych na przykładzie Niemiec, Francji, Holandii i Danii”, III Posiedzenie Konwentu Marszałków Województw RP w Województwie Podkarpackim, Sieniawa, 4-5 lipca 2012 r.

Stan na 29.10.2012 r.

V. Konsultacje społeczne:

W ramach procesu konsultacji społecznych projekt założeń zostanie umieszczony w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie internetowej Ministerstwa Sportu i Turystyki, w Biuletynie Informacji Publicznej Rządowego Centrum Legislacji w części zatytułowanej Rządowy Proces Legislacyjny.

Projekt założeń zostanie przekazany do zaopiniowania przez Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego.

Projekt założeń zostanie przekazany do następujących podmiotów:

- 1) Polska Izba Turystyki,
- 2) Izba Turystyki Rzeczypospolitej Polskiej,
- 3) Polski Związek Organizatorów Turystyki,
- 4) Ogólnopolskie Stowarzyszenie Agentów Turystycznych,
- 5) Polskie Towarzystwo Turystyczno-Krajoznawcze,
- 6) Stowarzyszenie „Konferencje i Kongresy w Polsce”,
- 7) Polska Izba Turystyki Młodzieżowej,
- 8) Polska Izba Ubezpieczeń,
- 9) Związek Banków Polskich,
- 10) Federacja Konsumentów,
- 11) Stowarzyszenie Konsumentów Polskich,
- 12) Europejskie Centrum Konsumenckie,
- 13) Rzecznik Ubezpieczonych,
- 14) Marszałkowie Województw,
- 15) Polski Związek Prywatnych Pracodawców Turystyki,
- 16) Związek Miast Polskich;
- 17) Związek Powiatów Polskich;
- 18) Związek Gmin Wiejskich RP;
- 19) Unia Miasteczek Polskich;
- 20) Unia Metropolii Polskich;
- 21) Związek Województw RP.

W celu wykonania obowiązku wynikającego z art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. Nr 169, poz. 1414, z późn. zm.²⁴⁾), projekt rozporządzenia został zamieszczony w Biuletynie Informacji Publicznej Ministerstwa Sportu i Turystyki oraz w Biuletynie Informacji Publicznej Rządowego Centrum Legislacji w zakładce „Rządowy Proces Legislacyjny”, zgodnie z wymaganiami § 11a ust. 1 uchwały nr 49 Rady Ministrów z dnia 19 marca 2002 r. Regulamin pracy Rady Ministrów (M. P. Nr 13, poz. 221, z późn. zm.²⁵⁾). W trybie przepisów ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa żaden podmiot nie zgłosił zainteresowania pracami nad projektem założeń projektu ustawy.

VI. Załączniki:

²⁴⁾ Zmiany wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2009 r. Nr 42, poz. 337 oraz z 2011 r. Nr 106, poz. 622 i Nr 161, poz. 966

²⁵⁾ Zmiany wymienionej uchwały zostały ogłoszone w M. P. z 2002 r. Nr 30, poz. 482, z 2004 r. Nr 42, poz. 734, z 2005 r. Nr 55, poz. 757, z 2006 r. Nr 40, poz. 439, z 2009 r. Nr 20, poz. 246, z 2010 r. Nr 5, poz. 47 oraz z 2011 r. Nr 1, poz. 6, Nr 50, poz. 553, Nr 78, poz. 785 i Nr 113, poz. 1146.

1. System zabezpieczeń finansowych dla organizatorów turystyki i pośredników turystycznych w Republice Czeskiej;
2. System zabezpieczeń finansowych dla organizatorów turystyki i pośredników turystycznych w Danii.