



Warszawa, 28 sierpnia 2013 r.

**MINISTER  
SPORTU I TURYSTYKI**

DP-WP/0201/3/2013/82/PM  
UNP: 2013-52958

Pan  
**Michał Deskur**  
Sekretarz Stanu  
Kancelaria Prezesa Rady Ministrów

*Szanowny Panie Ministrze,*

W odpowiedzi na pismo z dnia 7 sierpnia 2013 r. (DKRM-24-165(7)/13), uprzejmie przekazuję dodatkowe wyjaśnienia.

Ad. uwaga nr 1

Ponownie należy zaznaczyć, iż zgadzam się z opinią, iż koszty administracyjno-operacyjne Funduszu powinny być ponoszone na poziomie niezbędnego minimum. W związku z tym, określono koszty jego funkcjonowania w oparciu o poniższe założenia.

W związku ze zgłoszonymi uwagami, zmniejszeniu uległa liczba członków Rady Funduszu (z pięciu do trzech). Zdecydowano także aby, zamiast Zarządu Funduszu w liczbie trzech członków, drugim organem Funduszu został Prezes Funduszu. Jednocześnie zostały rozszerzone zadania Funduszu na m.in.: 1) zbieranie i rozpatrywanie roszczeń od klientów oraz zwracanie wpłat (z podstawowych zabezpieczeń oraz z systemu uzupełniającego) 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; 2) prowadzenie działań informacyjno-badawczych w zakresie posiadanej wiedzy. W tej sytuacji niezbędnym okazało się zwiększenie liczby pracowników do około 26 (w tym Prezes Funduszu).

Należy podkreślić, iż przy szacowaniu kosztów działalności Funduszu wzięto pod uwagę koszty działalności instytucji spełniających podobne funkcje:

- 1) Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny w 2011 r. – 167,7 mln zł (koszty działalności<sup>1</sup>, liczba pracowników na 31 grudnia 2011 r.: 145 osób);
- 2) Bankowy Fundusz Gwarancyjny<sup>2</sup> w 2011 r. – 26 mln zł (koszty działalności, liczba pracowników na 31 grudnia 2011 r.: 89 osób).

---

<sup>1</sup>) Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny, Raport roczny 2011.

Podróżny Fundusz Gwarancyjny w Królestwie Danii<sup>3</sup> 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 znacznie mniejszą liczbę przedsiębiorstw niż w Polsce 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. 26 etatów (w tym Prezes Funduszu); liczba członków Rady Funduszu: 3 osoby, w tym przewodniczący (nie będą to pracownicy Funduszu). Koszty administracyjne Funduszu będą obejmować m.in.: wynajęcie biura, koszty biurowe, opłaty telekomunikacyjne, zakup komputerów i mebli biurowych (koszt jednorazowy). Skalkulowano – dla celów obliczeniowych – następujące koszty:

- 1) Szacunkowe koszty stałe obsługi Funduszu (wynagrodzenia, wynajem biura, inne koszty administracyjne): ok. 3,86 – 4 mln zł/rok, w tym:
  - a. łączne roczne koszty wynagrodzeń wraz z pochodnymi dla 25 pracowników: ok. 2,1 mln zł (około 7,5 tys. zł koszt wynagrodzenia wraz z pochodnymi na 1 pracownika);
  - b. łączny roczny koszt wynagrodzeń dla Prezesa Funduszu: ok. 260 tys. zł;
  - c. łączne roczne koszty wynagrodzeń dla Przewodniczącego Rady Funduszu oraz dwóch członków Rady Funduszu: ok. 400 tys. zł;
  - d. łączne koszty administracyjne: ok. 1,1 mln zł (przy założeniu średniego kosztu administracyjnego na 1 pracownika w wysokości około 3,5 tys. zł; średni administracyjny koszt przypadający na 1 etat obliczono w zakresie Działu 750 w części budżetowej 40. Turystyka);
- 2) Szacunkowe koszty jednorazowe obsługi Funduszu w pierwszym roku (zakup wyposażenia biurowego, zakup komputerów i telefonów): ok. 80 tys. zł, w tym:
  - a. zakup ok. 20 komputerów wraz z oprogramowaniem: około 70 tys. zł;
  - b. zakup mebli biurowych, drukarek, urządzeń ksero, telefonów oraz innego wyposażenia: około 10 tys. zł;

Należy podkreślić, że specyfika pracy w Funduszu będzie wymagała szczególnych kwalifikacji, z zakresu ubezpieczeń i bankowości, kontroli oraz turystyki. W związku z tym, niezbędne jest zatrudnienie specjalistów posiadających doświadczenie w realizacji podobnych zadań. W zależności od zakresu zadań realizowanych przez danego pracownika – np. kontrola przedsiębiorców, prowadzenie księgowości lub obsługa administracyjna Biura Funduszu – wynagrodzenie będzie zróżnicowane. Średni koszt osobowy w Podróżnym Funduszu Gwarancyjnym w Królestwie Danii wynosi ok. 22 tys. zł/miesiąc. Badanie wynagrodzeń firmy rekrutacyjnej Antal International z roku 2012 r. wskazuje, iż średnia wysokość wynagrodzenia w sektorze bankowości i ubezpieczeń wynosi ok. 9,9 tys. zł brutto (bez kosztów pracodawcy). W przypadku Funduszu, przy 26 etatach oraz zapewnieniu wynagrodzeń dla 3 członków Rady, oszacowano, iż średni koszt osobowy (tj. koszt

---

<sup>2)</sup> Bankowy Fundusz Gwarancyjny, Raport roczny 2011.

<sup>3)</sup> Strona internetowa Podróżnego Funduszu Gwarancyjnego – RejseGarantiFonden, Sprawozdanie z działalności za rok 2011 (<http://www.rejsegarantifonden.dk/>), dostęp 11.12.2012 r.

wynagrodzenia dla członka Rady oraz utrzymania etatu) wyniesie ok. 8 tys. zł/miesiąc (brutto z kosztami pracodawcy dotyczącymi utworzenia stanowiska).

Należy wyraźnie zaznaczyć, iż koszty stałe obsługi Funduszu zostały oszacowane przy założeniu maksymalnej docelowej liczby pracowników.

#### Ad. uwaga nr 2

W opinii Ministra Sportu i Turystyki, w związku z realizacją nowego zadania związanego z nadzorem i kontrolą nad Turystycznym Funduszem Gwarancyjnym, zasadne jest zwiększenie planu wydatków w zakresie wynagrodzeń – o wynagrodzenie 3 etatów kalkulacyjnych. Należy podkreślić, iż w odniesieniu do corocznych kontroli Najwyższej Izby Kontroli (kontrola wykonania zadań i budżetu) brak prawidłowego lub niepełnego nadzoru i kontroli nad Funduszem mógłby być oceniony jako naruszenie przepisów i procedur przez kierownika jednostki. Obecny fundusz wynagrodzeń nie zabezpieczy w optymalny sposób wykonania nowego zadania.

Jednocześnie, uprzejmie informuję, że zwiększenie planu wydatków w zakresie wynagrodzeń – w części 40 – Turystyka, o wynagrodzenie 3 etatów kalkulacyjnych – w związku z realizacją nowego zadania związanego z nadzorem i kontrolą nad Turystycznym Funduszem Gwarancyjnym obejmuje następujące koszty: koszt wynagrodzenia wraz z pochodnymi (5381 zł/etat/mc), średni koszt administracyjny (3500 zł/etat/mc) oraz koszt dodatkowego wynagrodzenia rocznego od roku 2015 (5489 zł/etat). Szczegółowa kalkulacja, przedstawiona w projekcie założeń, wygląda następująco:

- 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) łączny koszt dodatkowego wynagrodzenia rocznego wraz z pochodnymi na 1 pracownika 5489 zł, w tym: dodatkowe wynagrodzenie roczne 4.588 zł (4498 x 12 miesięcy x 8,5%), składki na ubezpieczenia społeczne 789 zł (17,19%) oraz Fundusz Pracy 112 zł (2,45%);
- 3) 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 tytułu wskaźnika inflacyjnego CPI.

#### Ad. uwaga nr 3

Uprzejmie informuję, iż uwaga 3 została uwzględniona. Projekt założeń został uzupełniony w pkt III.7 *Symulacja wpłat składek do systemu uzupełniającego* o następujące zapisy:

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.

Założono, dla potrzeb obliczeniowych, że dla przedsiębiorców organizujących imprezy turystyczne i pośredniczących na zlecenie klientów w zawieraniu umów o świadczenie krajowych usług turystycznych, w tym imprez zagranicznej turystyki przyjazdowej, wysokość składki zostanie określona na poziomie 0 zł. Wyżej wymieniona grupa przedsiębiorców generuje najmniejsze ryzyko w zakresie organizacji imprez turystycznych. Obliczając wpływy do Funduszu, uwzględniono w konsekwencji wpływy od podróży zagranicznych realizowanych za pośrednictwem organizatorów turystyki i pośredników turystycznych (w liczbie wymienionej wyżej 1 488 000).

W związku z powyższym, obliczono **możliwą średnią wysokość składki** dla potrzeb symulacji wpłat do systemu uzupełniającego.

Po pierwsze, należy obliczyć jaka byłaby wysokość luki finansowej w roku 2012, gdyby przedsiębiorcy zastosowali przepisy aktualnie obowiązujących rozporządzeń Ministra Finansów z dnia 19 kwietnia 2013 oraz z dnia 22 kwietnia 2013 r. Poprzez lukę finansową rozumiemy porównanie wysokości łącznego zabezpieczenia finansowego niewypłacalnych organizatorów turystyki i pośredników turystycznych oraz wysokości łącznej wszystkich kosztów związanych z zabezpieczeniem interesów klientów w 2012 roku.

Łączna wysokość gwarancji wszystkich piętnastu podmiotów, które ogłosiły niewypłacalność w roku 2012 to 29 147 500, 55 zł. Ponadto, szacuje się, że w przypadku dwunastu podmiotów może zabraknąć środków z zabezpieczeń finansowych zarówno na pokrycie kosztów sprowadzenia klientów do krajów oraz pokrycie roszczeń zgłaszanych przez klientów (stan na kwiecień 2013 r.) – luka finansowa wynosi około **21 008 825 zł**.

W przypadku, gdyby obliczając wysokość podstawowych zabezpieczeń, dla tych podmiotów zastosować aktualnie obowiązujące przepisy – w zakresie obliczania m.in. wysokości zabezpieczeń, łączenia się podmiotów oraz podwyższonych stawek dla noworozpoczynających, poprzez wzrost wysokości podstawowych zabezpieczeń, wysokość luki finansowej zmniejszyłaby się do ok. **7 069 928,47 zł**.

Jednocześnie analiza sytuacji podmiotów, które ogłosiły niewypłacalność w 2012 r. przy zastosowaniu aktualnie obowiązujących przepisów prowadzi do wniosków, że środków finansowych z podstawowych zabezpieczeń zabrakłoby w przypadku sześciu niewypłacalnych organizatorów turystyki i pośredników turystycznych, a nie jak wcześniej dwunastu (zmiana w przypadku sześciu podmiotów). Brak zmiany w przypadku pozostałych sześciu podmiotów, w przypadku których nadal pozostawałby problem braku środków finansowych z podstawowych zabezpieczeń wynika z kilku czynników. Symulacja nie uwzględnia konieczności obliczania wysokości zabezpieczeń od przychodu zadeklarowanego przez przedsiębiorcę (tj. przyjęto, że przedsiębiorca nadal zadeklarowałby taki przychód, od jakiego wcześniej był obliczany poziom zabezpieczeń). Należy jednak pamiętać, że te sześć podmiotów być może podniosłoby poziom swoich zabezpieczeń i zadeklarowałoby wyższy przychód. Ponadto, symulacja pokazuje, że problem luki finansowej występowałby m.in. w przypadku przedsiębiorców, którzy osiągnęliby wysokość sprzedaży kilkakrotnie większą niż poziom zabezpieczeń i nie korygowałiby – czyli nie zwiększaliby – poziomu

zabezpieczeń podstawowych, zgodnie z przepisami rozporządzeń Ministra Finansów z dnia 19 kwietnia 2013 oraz z dnia 22 kwietnia 2013 r.

Po drugie, aby obliczyć średnią możliwą wysokość składki, należy do przedmiotowej kwoty dodać koszty obsługi Funduszu (ok. 4 mln zł), co daje kwotę ok. 11 mln zł. Kwota ta podzielona przez średnią roczną liczbę osób podróżujących z organizatorami turystyki i pośrednikami turystycznymi daje wynik ok. **7,5 zł**.

$$(7\,069\,928,47\text{ zł} + 4\text{ mln zł}) / 1\,488\,000 \approx 7,5\text{ zł}$$

Powyższe wyliczenie pokazuje, iż gdyby w roku 2012 obowiązywały aktualne przepisy dotyczące wysokości podstawowych zabezpieczeń oraz wszystkie osoby korzystające z usług organizatorów turystyki i pośredników turystycznych wpłaciły do Funduszu składkę w wysokości ok. 7,5 zł, roszczenia klientów oraz koszty organizacji powrotu klientów do kraju w roku 2012 mogłyby zostać całkowicie pokryte.

Jednocześnie, przyjmując określoną wysokość składki należy mieć na uwadze, iż na początkowym etapie powoływania Funduszu należy ustalić taką wysokość składki, aby w systemie uzupełniającym zgromadzić środki w „bezpiecznej wysokości”.

W związku z tym, **przeprowadzono dwie symulacje działania Funduszu w pierwszych trzech latach od jego utworzenia.** W pierwszej założono, że średnia wysokość składki to 7,5 zł, w drugiej 12,5 zł. Przyjęto, że rocznie Fundusz będzie wydawał 4 mln zł na pokrycie kosztów swojej działalności, zaś wypłaty z systemu uzupełniającego mogą maksymalnie wynieść 10 mln zł. Należy podkreślić, że powyższe symulacje oparto na założeniu, iż należy przewidzieć wydatki Funduszu z systemu uzupełniającego w określonej kwocie. Przyjęto kwotę 10 mln jako przykładową. Przy założeniu średniej wysokości składki na poziomie 7,5 zł, wpływy roczne ze składek wyniosą ok. 11 mln zł. Roczne wydatki wyniosą ok. 14 mln zł. W konsekwencji, w pierwszym roku działania Funduszu saldo jego finansów wyniesie ok. -3 mln zł. W drugim roku zadłużenie wzrośnie do ok. 6 mln zł, a w trzecim – do ok. 9 mln zł.

Przy założeniu średniej wysokości składki na poziomie 12,5 zł, wpływy roczne ze składek wyniosą ok. 18 mln zł. Roczne wydatki wyniosą ok. 14 mln zł. W konsekwencji, w pierwszym roku działania Funduszu saldo jego finansów wyniesie ok. 4 mln zł. W drugim roku, suma środków zwiększy się do ok. 8 mln zł, w trzecim – do ok. 12 mln zł. Należy zaznaczyć, że podane liczby są orientacyjne (zaokrąglone do pełnego miliona), tak aby pokazać zależność pomiędzy działaniem Funduszu a średnią wysokością składki.

	1 rok działania Funduszu	2 rok działania Funduszu	3 rok działania Funduszu
Założenia: średnia składka na poziomie 7,5 zł: wpływy 11 mln zł, wydatki 14 mln zł			
BILANS	- 3 mln zł	- 6 mln zł	- 9 mln zł
Założenia: średnia składka na poziomie 12,5 zł: wpływy 18 mln zł, wydatki 14 mln zł			
BILANS	4 mln zł	8 mln zł	12 mln zł

W rezultacie, wydaje się, że w początkowym okresie działania Funduszu, średnia wysokość składki powinna być ustalona na poziomie wyższym niż 7,5 zł tak aby zapewnić Funduszowi bezpieczeństwo działania oraz zgromadzić środki w systemie uzupełniającym. Należy przyjąć – dla potrzeb obliczeniowych – wyższą średnią wysokość składki na poziomie 12,5 zł. Nawet, przy rocznych wydatkach Funduszu na poziomie 14 mln zł, składka taka pozwala na gromadzenie przez Fundusz środków w systemie uzupełniającym. Ustanowienie średniej składki na poziomie 7,5 zł mogłoby – przy powyższych założeniach – doprowadzić do zadłużenia się Funduszu, co negatywnie wpłynęłoby na jego funkcjonowanie.

Przedstawiając powyższe, pragnę wyrazić nadzieję, że przekazane informacje umożliwią sprawne procedowanie projektu założeń oraz jego ostateczne uzgodnienie.

Z poważaniem

Z upoważnienia  
MINISTRA SPRAW TURYSTYKI  
*Katarzyna Świątek*  
Katarzyna Świątek  
Podsekretarz Stanu