

Protokół rozbieżności do projektu *założeń projektu ustawy o Turystycznym Funduszu Gwarancyjnym*

Projekt założeń projektu ustawy o Turystycznym Funduszu Gwarancyjnym		
l.p.	Podmiot zgłaszający	Charakter uwagi zgłoszonej w ponownych uzgodnieniach międzyresortowych oraz stanowisko Ministra Sportu i Turystyki
1.	Ministerstwo Finansów	<p>Uwagi ogólne do projektu oraz dot. zasad gospodarki finansowej i kosztów funkcjonowania</p> <p><u>Stanowisko Ministra Sportu i Turystyki:</u></p> <p>W ocenie Ministra Sportu i Turystyki nie ulega wątpliwości, iż Turystyczny Fundusz Gwarancyjny będzie posiadał osobowość prawną oraz będzie wyłączony z systemu finansów publicznych (co zapisano w projekcie założeń na s. 9). Turystyczny Fundusz Gwarancyjny będzie oparty na idei samofinansowania, ponieważ całość jego działań będzie finansowana ze składek przedsiębiorców (s. 11-14 projektu założeń). W tym kontekście niezrozumiałym jest stanowisko Ministra Finansów sugerujące, że Turystyczny Fundusz Gwarancyjny nie jest oparty o zasadę samofinansowania oraz w niewystarczającym stopniu posiada cechy prywatnoprawne.</p> <p>Należy podkreślić, że przedmiotowe fragmenty projektu założeń dotyczące przyszłego kształtu i zadań Funduszu są efektem wielomiesięcznych uzgodnień oraz rozmów z przedstawicielami Ministerstwa Finansów, które poprzedzały formalne uzgodnienia międzyresortowe. Wówczas tego typu ogólne uwagi nie były zgłaszane.</p> <p>Przywołana w stanowisku Ministerstwa Finansów Dyrektywa Rady 90/314/EWG z dnia 13 czerwca 1990 r. w sprawie zorganizowanych podróży, wakacji i wycieczek, nakłada obowiązek zapewnienia pełnego zwrotu kosztów oraz repatriacji dla turystów w przypadku niewypłacalności biur podróży na organizatorów turystyki i pośredników turystycznych. Dyrektywa ta wiąże kraje członkowskie co do skutku w niej określonego pozostawiając jednocześnie poszczególnym krajom swobodę w wyborze rozwiązań prawnych służących osiągnięciu tego skutku. W Polsce dyrektywa została zaimplementowana poprzez wprowadzenie odpowiednich przepisów do ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach turystycznych. Nakładają one obowiązki przewidziane w dyrektywie na przedsiębiorców wykonujących działalność gospodarczą w zakresie organizowania imprez turystycznych oraz pośredniczenia na zlecenie klientów w zawieraniu umów o świadczenie usług turystycznych. Utworzenie projektowanego Turystycznego Funduszu Gwarancyjnego nie zmienia tej zasady.</p>

Należy zauważyć, że aby Fundusz mógł jak najszybciej, od dnia ogłoszenia ustawy, zacząć efektywnie funkcjonować – co jest priorytetem administracji rządowej w celu wzmocnienia bezpieczeństwa klientów biur podróży, niezbędne jest udostępnienie środków z budżetu w postaci zwrotnej pożyczki. Środki, które byłyby przekazane na uruchomienie Turystycznego Funduszu Gwarancyjnego zostałyby zwrócone, w możliwie szybkim terminie, ze zgromadzonych składek (s. 28 i 30-32 projektu założeń). Powyższe ustalenia zostały przedyskutowane podczas spotkania z przedstawicielami Ministerstwa Finansów w dniu 5 lipca 2013 r. w Ministerstwie Sportu i Turystyki, podczas którego została zadeklarowana i uzgodniona możliwość udzielenia Funduszowi pożyczki zwrotnej ze środków budżetu państwa. Pożyczka przeznaczona będzie przede wszystkim na uzyskanie pełnej operacyjności działań przez Fundusz, utworzenie Biura Funduszu, przygotowanie Funduszu do rozpoczęcia pobierania składek, kontroli przedsiębiorców oraz do ewentualnego procesu sprowadzania klientów niewypłacalnych organizatorów turystyki i pośredników turystycznych i zwrotu wpłat dla klientów. W świetle powyższego niezrozumiałym i niezajdującym podstaw w treści przedmiotowych założeń jest twierdzenie Ministra Finansów o partycypowaniu środków budżetu państwa w tworzeniu oraz funkcjonowaniu Funduszu. Jak wskazano powyżej udział środków budżetu państwa jest planowany jedynie na etapie tworzenia Funduszu i jest ograniczony do zwrotnej pożyczki. Jednocześnie, zgadzamy się, iż na obecnym etapie nie powinno się przesądzać w projekcie założeń czy środki na ten cel zostaną zaplanowane w budżecie państwa cz. 40 czy w rezerwie celowej.

Odnosnie do sugestii oparcia tworzenia Turystycznego Funduszu Gwarancyjnego o wzór Ubezpieczeniowego Funduszu Gwarancyjnego to uprzejmie wyjaśniam, że w trakcie prac nad przedmiotowymi założeniami korzystano z tego wzoru. Ponadto w trakcie prac wykorzystano także model Bankowego Funduszu Gwarancyjnego. Obie wymienione powyżej instytucje były pomocne przy przygotowaniu przedmiotowych założeń, ale nie ma możliwości oparcie całej konstrukcji Turystycznego Funduszu Gwarancyjnego na tych wzorach z uwagi na zupełnie inny zakres działania funduszy i inną specyfikę rynku, na którym one działają. Dotyczy to również samego sposobu powołania Funduszu.

Trzeba mieć tu na uwadze, iż branża turystyczna jest rozdrobniona. Obecnie istnieje kilka organizacji samorządu gospodarczego, które jednak nie są obowiązkowe i nie obejmują wszystkich przedsiębiorców działających w tym zakresie. Obecnie w Centralnej Ewidencji Organizatorów Turystyki i Pośredników Turystycznych zarejestrowanych jest ponad 3,6 tys. przedsiębiorców. Dla porównania, członkami Ubezpieczeniowego Funduszu Gwarancyjnego są krajowe i zagraniczne zakłady ubezpieczeń, wykonujące działalność ubezpieczeniową na terenie Polski, w liczbie 27.

Wymaga także podkreślenia faktu, że zgodnie z art. 93 ustawy z dnia 28 lipca 1990 r. o działalności ubezpieczeniowej (Dz. U. Nr 59, poz. 344), Skarb Państwa uczestniczył w okresie do 31 grudnia 1991 r. w wydatkach Ubezpieczeniowego Funduszu Gwarancyjnego, jeżeli przewyższały one dochody tego Funduszu. Powyższy przepis wydaje się przeczyć postawionej w piśmie z dnia 19 lipca 2013 r., tezie, że Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny

		<p>został utworzony i sfinansowany przez swoich członków bez udziału budżetu państwa.</p> <p>Opracowując projekt przedmiotowych założeń należy mieć także na względzie kierunki zmian prawa Unii Europejskiej w obszarze turystyki, które wskazują na dalsze zwiększanie ochrony podróżnych. Z tego względu należy zwrócić uwagę na treść dokumentu „<i>Wniosek Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie imprez turystycznych i aranżowanych usług turystycznych, zmieniająca rozporządzenie (WE) nr 2006/2004, dyrektywę 2011/83/UE i uchylająca dyrektywę Rady 90/314/EWG</i>”, który w dniu 17 lipca 2013 r. Parlament RP otrzymał z instytucji UE. W ust. 1 art. 15 przedmiotowego projektu Dyrektywy zapisano: „Państwa członkowskie zapewniają, aby organizatorzy i sprzedawcy detaliczni ułatwiający zamawianie aranżowanych usług turystycznych na swoim terytorium uzyskali zabezpieczenie skutecznego i niezwłocznego zwrotu wszystkich płatności dokonanych przez podróżnych oraz, o ile usługa obejmuje przewóz osób, do skutecznego i szybkiego powrotu podróżnych do kraju w przypadku niewypłacalności.” Ponadto, w ust. 2 art. 15 zapisano: „Ochrona na wypadek niewypłacalności, o której mowa w ust. 1, uwzględnia rzeczywiste ryzyko finansowe działalności danego przedsiębiorcy. Ochrona działa na korzyść podróżnych, niezależnie od ich miejsca zamieszkania, miejsca rozpoczęcia podróży lub tego, czy sprzedano imprezę turystyczną czy też aranżowane usługi turystyczne.” Należy mieć na uwadze zaproponowany przez Komisję Europejską kierunek zmian, który ma na celu doprecyzowanie obecnie obowiązujących przepisów i usunięcie niejasności z treści Dyrektywy Rady 90/314/EWG.</p>
2.	Ministerstwo Finansów	<p>Uwagi dot. funkcjonowania Funduszu</p> <p><u>Stanowisko Ministra Sportu i Turystyki:</u></p> <p>Zgodnie z wcześniejszymi ustaleniami, w projekcie założeń projektu ustawy o Turystycznym Funduszu Gwarancyjnym doprecyzowano rolę branży turystycznej w organizacji i funkcjonowaniu Funduszu. Zgodnie z treścią projektu (s. 21): „Członków Rady Funduszu będzie powoływał i odwoływał minister właściwy do spraw turystyki, w tym z grona kandydatów zgłoszonych przez samorząd gospodarczy.”</p> <p>Jednocześnie, aby zapewnić efektywną kontrolę oraz nadzór ministra właściwego do spraw turystyki nad Funduszem, w tym weryfikację ściągalności składek przez organy Funduszu, należy zastosować w stosunku do Funduszu przepisy ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej.</p> <p>Zakłada się, że ustawa wejdzie w życie po upływie 3 miesięcy od dnia ogłoszenia, za wyjątkiem przepisów w zakresie procedury utworzenia i zasad działania Funduszu oraz zasad nadzoru ministra właściwego do spraw turystyki nad działalnością Funduszu, które wejdą w życie po upływie 14 dni od momentu jej ogłoszenia. Wcześniejsze wejście w życie wyżej wymienionej grupy przepisów, umożliwi ministrowi właściwemu do spraw turystyki powołanie pierwszej Rady Funduszu i Prezesa Funduszu. Jest to niezbędne, aby zapewnić pełną operacyjność Funduszu na dzień wejścia w życie ustawy. Konieczne będzie w tym okresie między innymi</p>

		zarejestrowanie Funduszu, zawarcie niezbędnych umów (m.in. wynajęcie niezbędnych pomieszczeń, założenie rachunku bankowego), zatrudnienie pierwszych pracowników. Aby zapewnić możliwość działania tych organów w pierwszym okresie konieczne jest wyposażenie ich w środki z pożyczki zwrotnej z budżetu państwa.
3.	Ministerstwo Finansów	<p>Uwagi dot. wpływu regulacji na sektor finansów publicznych</p> <p><u>Stanowisko Ministra Sportu i Turystyki:</u></p> <p>W ocenie Ministra Sportu i Turystyki projekt nie wprowadza żadnych zmian, które mają wpływ na budżety jednostek samorządu terytorialnego. Marszałkowie województw otrzymają uprawnienie do kontroli, z którego będą mogli skorzystać w ramach dotychczas realizowanych kontroli w zakresie warunków prowadzenia działalności regulowanej.</p> <p>Ponadto, w odniesieniu do uwagi Ministerstwa Finansów dotyczącej braku uzasadnienia wzrostu planu wydatków w zakresie wynagrodzeń w części 40 – Turystyka, uprzejmie informujemy, iż zasadne jest zwiększenie planu wydatków w zakresie wynagrodzeń – o wynagrodzenie 3 etatów kalkulacyjnych – w związku z realizacją nowego zadania związanego z nadzorem i kontrolą nad Turystycznym Funduszem Gwarancyjnym. W odniesieniu do corocznych kontroli Najwyższej Izby Kontroli (kontrola wykonania zadań i budżetu) brak prawidłowego lub niepełnego nadzoru i kontroli nad Funduszem może być oceniony jako naruszenie przepisów i procedur przez kierownika jednostki. Obecny fundusz wynagrodzeń nie zabezpieczy w optymalny sposób nowego zadania.</p> <p>Ministerstwo Sportu i Turystyki informuje, iż środki finansowe planowane na wynagrodzenia w ramach części 25 budżetu państwa – kultura fizyczna, jak również w ramach części 40 – turystyka na rok 2014 będą wykorzystane w 100%. Podsumowując, brak jest środków w ramach części budżetowej 40 – turystyka, na zatrudnienie nowych osób w ramach przyznanego obecnie limitu wynagrodzeń jakimi dysponuje Minister Sportu i Turystyki, jak również nie jest możliwe dokonanie przesunięcia środków na wynagrodzenia pomiędzy częściami, których dysponentem jest Minister Sportu i Turystyki.</p> <p>Szczegółowa kalkulacja kosztów przygotowana dla jednego pracownika została przedstawiona w projekcie założeń. W odniesieniu do uwagi dotyczącej wysokości pochodnych od wynagrodzeń, należy podkreślić, że ich wysokość jest określona przepisami i wynosi 19,64% (w tym składka na ubezpieczenie emerytalne 9,76%, składka rentowa 6,5%, składka wypadkowa 0,93% oraz składka na Fundusz Pracy w wysokości 2,45%). W związku z tym, w kalkulacji kosztów nie można było przyjąć innej wysokości. Jednocześnie, projekt założeń zostanie uzupełniony o wyliczenia dodatkowych wynagrodzeń rocznych.</p>