

W związku z powyższym, osiągnięcie celu, jakim jest wzmocnienie całościowego systemu jest możliwe jedynie poprzez stworzenie rezerwy finansowej w systemie 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 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.

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 (wykorzystanie środków z podstawowego systemu zabezpieczeń finansowych) oraz pozwoli na wyłączenie administracji publicznej z realizacji zadań operacyjnych.

W związku z powyższym 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. Do zadań Funduszu będzie należeć gromadzenie należnych składek od przedsiębiorców w ramach zapewnienia funkcjonowania systemu uzupełniającego; organizacja powrotu do kraju klientów niewypłacalnych organizatorów turystyki i pośredników turystycznych ze środków pochodzących z podstawowych zabezpieczeń finansowych oraz w przypadku ich braku – ze środków systemu uzupełniającego; 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. Efektem zmian będzie zapewnienie klientom wyższego poziomu bezpieczeństwa. 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. 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 z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach turystycznych, którzy będą członkami Funduszu oraz ministra właściwego do spraw turystyki i marszałków województw.

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 nigdy 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.

7. Czy możliwe jest rozwiązanie problemu poprzez działania pozalegisłacyjne? Jeśli tak, to jakie? Jeśli nie, to dlaczego?

Nie, zmiany mają charakter systemowy - wzmocnienie systemu zabezpieczeń finansowych organizatorów turystyki i pośredników turystycznych nie jest możliwe poprzez działania pozalegisłacyjne. Nałożenie obowiązków, w tym finansowych związanych z płatnością składek do funduszu, na przedsiębiorców możliwe jest tylko na drodze ustawodawczej.

8. Skutki dla sektora finansów publicznych (pozytywne in plus; negatywne in minus)

	w mln zł				
	2014	2015	2016	2017	2018
Koszty działalności Funduszu (pierwsze 6 miesięcy) - pożyczka z Banku Gospodarstwa Krajowego	-1,2	-	-	-	-

Opis metodologii: 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, Prezesa Funduszu i Biura Funduszu, przeznaczone na pierwszy okres działania Funduszu, tj. pierwsze 6 miesięcy od dnia powołania Rady Funduszu zostaną pokryte z pożyczki udzielonej przez Bank Gospodarstwa Krajowego (ok. 1,2 mln zł).

Oszacowano następujące koszty funkcjonowania Funduszu : 1) szacunkowe koszty stałe obsługi Funduszu (wynagrodzenia, wynajem biura, inne koszty administracyjne): ok. 2,26 mln zł/rok; 2) szacunkowe koszty jednorazowe obsługi Funduszu (zakup wyposażenia biurowego, zakup komputerów i telefonów): ok. 74 tys. zł.

Na pierwsze 6 miesięcy działania Funduszu składają się następujące koszty: koszty jednorazowe utworzenia Funduszu (ok. 74 tys. zł), koszty stałe funkcjonowania Funduszu przez 6 miesięcy 1 134 193 zł (tj. połowa kwoty 2 268 387 zł). Łącznie koszty te wyniosą około 1,2 mln zł (1 208 193 zł).

9. Koszty i korzyści społeczne

Grupa społeczna	Liczebność grupy	Korzyści (finansowe)	Koszty (finansowe)
Małe i średnie przedsiębiorstwa	ok. 2990	0	ok. 9 486 000 zł/rok
Pozostałe przedsiębiorstwa	ok.10	0	ok. 9 114 000 zł/rok
Obywatele - liczba osób podróżujących z biurem podróży za granicę (dane za 2012 r.)	ok. 1 448 000	16 257 613 zł /rok (łącznie suma w ramach systemu uzupełniającego)	-

Koszty i korzyści pozafinansowe: Nastąpi lepsze zabezpieczenie klientów organizatorów turystyki i pośredników turystycznych. Ponadto, regulacja poprzez swój cel – wzmocnienie systemu zabezpieczeń – pozytywnie wpłynie na sytuację małych i średnich przedsiębiorstw oraz na poprawę wizerunku branży turystycznej. Uzupelnienie systemu zabezpieczeń finansowych zapewniając klientom wyższy poziom bezpieczeństwa będzie oddziaływać na zachowania konsumenckie. Systematycznie wzrastają przychody dziesięciu największych przedsiębiorców: z 3,1 mld zł w 2009 r. do 3,4 mld zł w 2011 r. oraz następuje koncentracja rynku. Wprowadzenie drugiego filaru zabezpieczeń poprawi konkurencyjność na rynku organizatorów turystyki i pośredników turystycznych. Nastąpi wzrost zaufania konsumentów 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/ 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.

Koszty w podziale na małe i średnie oraz pozostałe przedsiębiorstwa: Przy liczbie klientów podróżujących z organizatorami turystyki i pośrednikami turystycznymi na poziomie 1,448 mln można założyć, że w ramach wyjazdów zagranicznych do Funduszu wpływałoby rocznie ok. 18 600 000 zł (przy założeniu, że średnia składka to 12,5 zł dla wyjazdu zagranicznego – [(15 zł + 10 zł/2) * 1 448 000]. Globalne przychody wszystkich organizatorów turystyki i pośredników turystycznych szacuje się na ok. 7 mld zł, z czego około 3,4 mld zł stanowiła (dane za 2011 r.) przychody 10 największych. Na podstawie liczby klientów oraz rozkładu przychodów założono, że 49% podróży zagranicznych jest organizowanych przez 10 największych przedsiębiorstw, zaś 51% przez małe i średnie przedsiębiorstwa. W ten sposób obliczono podział kosztów finansowych - przychodów Funduszu - na małe i średnie oraz pozostałe przedsiębiorstwa.

Obywatele: Regulacja pozytywnie wpłynie na zabezpieczenie interesów klientów. Poza wymiarem społecznym, łączna suma zgromadzona w ramach systemu uzupełniającego wyniesie w 2014 r. ponad 16,2 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 – 2,34 mln zł).

Poniżej oszacowano roczne koszty oraz korzyści z utworzenia Funduszu. W pierwszej tabeli przedstawiono koszty obsługi Funduszu, roczne wpływy do systemu uzupełniającego oraz koszty administracyjne przedsiębiorców. 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%.

WPLÝWY FUNDUSZU: Instytut Turystyki szacuje, że w 2012 Polacy w wieku 15 i więcej lat uczestniczyli w 9,3 mln turystycznych podróży za granicę. W tym ok. 16% osób podróżowało z biurem podróży, czyli 1 488 000 podróży zagranicznych było realizowanych za pośrednictwem biura podróży. Przy wyżej określonej liczbie klientów podróżujących z biurem podróży, 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:

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

Tabela 1. Szacowane roczne koszty i korzyści z utworzenia Funduszu (w zł)*

Rok	Koszty obsługi Funduszu	Roczne składki do systemu uzupełniającego	Koszty administracyjne przedsiębiorców
2014	2 342 387 (1 208 193 + 1 134 193)	18 600 000	1 440 000
2015	2 357 307	19 329 120	1 496 448
2016	2 449 714	20 086 822	1 555 109
2017	2 545 743	20 874 225	1 616 069
2018	2 645 536	21 692 495	1 679 419

Poniżej zaprezentowano symulację przepływów finansowych dotyczących działalności Funduszu przy założeniu, iż co roku 10 mln zł ze środków systemu uzupełniającego będzie wykorzystywanych na zwrot wpłat lub organizację powrotu. Założono, iż w roku 2014 z wpływów do Funduszu w wysokości 18 600 000 zł, Fundusz zwróci pożyczkę z Banku Gospodarstwa Krajowego w wysokości 1,2 mln zł oraz poniesie koszty działalności w wysokości 1,13 mln zł. W tej sytuacji łączne koszty wyniosą 2,34 mln zł. W związku z tym, zgromadzone środki wyniosą ok. 16,2 mln zł. Po wykorzystaniu 10 mln zł, zgromadzone środki w systemie uzupełniającym wyniosą ok. 6,2 mln zł, które Fundusz będzie inwestował (np. na lokatach). Na koniec 2014 zgromadzone środki przez Fundusz wyniosą ok. 6,4 mln zł. Przy powyższych założeniach, na koniec 2018 r. zgromadzone środki wyniosą ok. 41 mln zł.

Tabela 2. Symulacja przepływów finansowych dotyczących działalności Funduszu (w zł)

Rok	Zgromadzone środki		Odsetki od zgromadzonych środków (2,5%)	Pozostałe środki na koniec roku
	Rok poprzedni + nowe wpływy	po wykorzystaniu 10 mln zł		
2014	16 257 613	6 257 613	156 440	6 414 054
2015	23 385 866	13 385 866	334 647	13 720 513
2016	31 357 621	21 357 621	533 941	21 891 561
2017	40 220 044	30 220 044	755 501	30 975 545
2018	50 022 504	40 022 504	1 000 563	41 023 067

10. Inne dane podkreślające wagę projektu (dane ekonomiczne, np. udział sektora w PKB, wpływ na rynek pracy, CPI itp.)

- Przychody organizatorów turystyki i pośredników turystycznych: ok. 7 mld zł, w tym przychody 10 największych : ok. 3,4 mld zł
- Udział gospodarki turystycznej w PKB Polski w latach 2007-2011: od 6% w roku 2007 do 4,9% w roku 2011
- Liczba osób pracujących w turystyce: ok. 4,7% ogółu pracujących
- Udział turystyki w imporcie w latach 2007-2011: od 3,7% w 2007 roku do 1,7% w roku 2011
- Instytut Turystyki szacuje, że w 2012 roku 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.

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

Źródło: 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 (export turystyczny – import turystyczny)	9,5 mld	5,7 mld	9,8 mld	10,6 mld	19,8 mld

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

11. Czy projekt redukuje obciążenia regulacyjne? W jakim obszarze?

- TAK
 NIE
 zmniejszenie liczby dokumentów
 zmniejszenie liczby procedur
 skrócenie czasu
 inne (jakie?)

Kalkulacja/komentarz:

12. Czy projekt wprowadza dodatkowe obciążenia regulacyjne w stosunku do stanu obecnego?

- TAK
 NIE
 zwiększenie liczby dokumentów
 zwiększenie liczby procedur
 wydłużenie czasu
 inne (jakie?)

Kalkulacja/komentarz: Szacowane koszty obciążeń administracyjnych w związku z odprowadzeniem składek do Funduszu dla przedsiębiorców wyniosą ok. 1,44 mln zł/rok.

13. Jeżeli projekt zwiększa obciążenia regulacyjne proszę wskazać, w jakim obszarze kompetencji ministerstwa zostaną w związku z tym zredukowane obciążenia (zasada "1 za 1")

Na obecnym etapie nie jest możliwa dalsza redukcja obciążeń regulacyjnych dla przedsiębiorców (organizatorów turystyki i pośredników turystycznych) ze względu na ochronę konsumenta wymaganą dyrektywą 90/314/EWG. Obciążenia regulacyjne dla przedsiębiorców podlegały sukcesywnej redukcji w ramach wcześniejszych nowelizacji ustawy o usługach turystycznych (np. nowelizacja z 29.04.2010 r.) oraz innych przepisów regulujących działalność przedsiębiorców.

14. Jak problem rozwiązano w innych krajach OECD/UE? (dobre praktyki)

W państwach Unii Europejskiej występują następujące systemy zabezpieczeń finansowych organizatorów turystyki i pośredników turystyki:

1) Obowiązkowy fundusz gwarancyjny jako jedyna forma zabezpieczenia:

- Wielka Brytania: fundusz obowiązkowy dla organizatorów imprez lotniczych;
- Dania: fundusz obowiązkowy (jako oddzielna instytucja);
- Holandia: dwa fundusze utworzone przez organizacje samorządu branży turystycznej;

2) Fundusz gwarancyjny jako jedna z dostępnych form gwarancji finansowych:

- Francja, Hiszpania i Węgry: organizatorzy mogą korzystać z następujących instrumentów gwarancji finansowych: zbiorowy fundusz gwarancyjny; indywidualna gwarancja finansowa, indywidualna gwarancja ubezpieczeniowa;

3) Gwarancja finansowa lub gwarancja ubezpieczeniowa: obie formy zabezpieczenia (do wyboru przez organizatora) są dostępne w: Niemczech, Słowacji, Wielkiej Brytanii (nie dla organizatorów imprez lotniczych), Węgry, Hiszpania, Francja, Polsce.

4) Wyłącznie gwarancja ubezpieczeniowa: ubezpieczenie jako jedyna dostępna prawem forma zabezpieczenia dla organizatorów turystyki w Czechach.

W Wielkiej Brytanii biuro podróży wpłaca do funduszu gwarancyjnego 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 zależy od przychodów lub obrotów danego biura podróży. Beneficjentem tych zabezpieczeń jest fundusz. Na podobnych zasadach funkcjonuje fundusz w Danii. Zaproponowane rozwiązanie w postaci utworzenia drugiego filaru systemu zabezpieczeń finansowych w postaci TFG, uzupełniającego pierwszy, tzw. podstawowy filar, jest analogiczne do rozwiązania zastosowanego w Wielkiej Brytanii i w Danii. W Polsce jednak, po wprowadzeniu TFG, system pozostałby zdecentralizowany – beneficjentem zabezpieczeń podstawowych pozostałby marszałkowie województw, TFG stanowiłby rezerwę finansową. *Szczegółowe informacje nt. systemów zabezpieczeń organizatorów turystyki i pośredników turystyki w wybranych państwach Unii Europejskiej przedstawiono w Założeniach projektu ustawy wraz z załącznikami.*

15. Harmonogram (daty opracowania założeń projektu, zakończenia konsultacji i przekazania dokumentu do KSRM). Czy istnieją uwarunkowania decydujące o terminie wdrożenia projektu? Jeśli tak, jakie?

Opracowanie projektu założeń - I-II kwartał 2013 r., przeprowadzenie uzgodnień międzyresortowych i konsultacji społecznych - II-III kwartał 2013 r., przekazanie projektu do KSE i KSRM - III-IV kwartał 2013 r.

16. Kiedy nastąpi ewaluacja efektów projektu i jakie mierniki zostaną zastosowane? (ocena ex-post)

W ciągu pierwszego roku działalności Funduszu zakłada się przeprowadzenie ewaluacji zgodnie z regułami oceny przeprowadzania bieżącego przeglądu prawa na formularzu OSR ex-post. Po 3 latach funkcjonowania Funduszu nastąpi ocena wykorzystania środków finansowych Funduszu i weryfikacja wysokości składek.

Miernikami, które pozwolą określić poziom spełnienia efektów projektu, będą:

- 1) udział wykorzystanych środków finansowych z systemu uzupełniającego (przeznaczonych na zwrot roszczeń i koszty organizacji powrotu klientów) w stosunku do wszystkich środków zgromadzonych w systemie uzupełniającym - umożliwi weryfikację wysokości składek do Funduszu;
- 2) udział wykorzystanych środków finansowych z systemu uzupełniającego do całości wypłaconych roszczeń (suma środków przeznaczonych na zwrot wpłat dla klientów i organizację powrotu z podstawowego i uzupełniającego systemu - pokaże w jakim stopniu roszczenia klientów pokrywane są z systemu uzupełniającego;
- 3) poziom zwrotu wpłat dla klientów - pokaże, czy system uzupełniający skutecznie wzmocnił system zabezpieczeń finansowych oraz skuteczność dokonanych zmian.

17. Kontakt merytoryczny: imię, nazwisko, departament, telefon, email (podpis)

Elżbieta Wyrwicz, Zastępca Dyrektora, Departament Turystyki, Ministerstwo Sportu i Turystyki, tel. (22) 24 43 172, elzbieta.wyrwicz@msport.gov.pl

18. Minister/Sekretarz/Podsekretarz stanu odpowiedzialny za projekt (podpis)

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sportu i Turystyki - Katarzyna Sobierajska