

MINISTERSTWO GOSPODARKI
Departament Regulacji Gospodarczych

**Ocena Skutków Regulacji problemów występujących na rynku informacji
gospodarczych**

Warszawa 2008

WPROWADZENIE	4
1. IDENTYFIKACJA I ANALIZA PROBLEMÓW	5
1.1 Ograniczony katalog podmiotów uprawnionych do przekazywania informacji gospodarczych.	5
1.2. Ograniczony zakres podmiotów, o których można przekazywać informacje gospodarcze.	6
1.3. Zamknięty katalog tytułów prawnych uprawniających do przekazywania informacji o zobowiązaniach oraz problem minimalnych kwot zobowiązań.	6
1.4. Brak możliwości przetwarzania danych archiwalnych, ograniczony zakres działalności gospodarczej biur.	7
1.5. Brak aktualnych i wiarygodnych danych w bazach biur.	7
1.6. Brak współpracy i wymiany informacji pomiędzy biurami informacji gospodarczej a Biurem Informacji Kredytowej (BIK).	8
1.7. Brak wymiany informacji gospodarczej z państwami Unii Europejskiej.	11
1.8. Ograniczenie możliwości zawierania umowy z biurami przez przedsiębiorców z Unii Europejskiej.	11
1.9. Słaba skuteczność biur informacji gospodarczej jako instrumentu zapobiegającego powstawaniu długoterminowych wierzytelności (na podstawie danych otrzymanych z biur).	11
1.10. Rozproszenie informacji o dłużnikach.	12
1.11. Ochrona danych osobowych	13
1.12. Windykacja wierzytelności	14
1.13. Stosunek do instytucji upadłości konsumenckiej	14
1.14. Zatory płatnicze	14
1.15. Wpływ dostępności informacji gospodarczych na rozwój rynku kredytów	15
1.16. Obciążenia administracyjne wynikające z ustawy o udostępnianiu informacji gospodarczych	15
2. CELE NOWELIZACJI USTAWY O UDOSTĘPNIANIU INFORMACJI GOSPODARCZYCH.....	20
2. 1. Cel ogólny.	20
2.2. Cele operacyjne.	21
3. SPOSOBY OSIĄGNIĘCIA CELÓW I ICH OCENA	21
3. 1. Pozostawienie obowiązujących regulacji.	21
3. 2. Interwencja o charakterze pozaregulacyjnym.	22
3. 3. Interwencja o charakterze legislacyjnym.	23
Cel 1. Stymulowanie rozwoju rynku informacji gospodarczych	23
Rozszerzenie definicji konsumenta i przedsiębiorcy.	23
Rozszerzenie katalogu przedsiębiorców uprawnionych do przekazywania informacji gospodarczych o konsumentach.	23
Dopuszczenie do przekazywania informacji gospodarczych o zadłużeniu konsumenta wynikającym z innych tytułów prawnych niż umowa o kredyt konsumencki lub umowa o przewóz osoby w regularnej komunikacji publicznej.	25
Umożliwienie współpracy biur informacji gospodarczej z instytucjami utworzonymi na podstawie art. 105 ust. 4 ustawy Prawo bankowe.	25
Doprecyzowanie pojęcia minimalnej kwoty zobowiązania.	25
Ułatwienie przekazywania do biura informacji gospodarczej informacji o wywiązywaniu się ze zobowiązań.	26
Zniesienie wymogu podania numeru NIP dla przedsiębiorcy zagranicznego.	27
Zapewnienie faktycznego dostępu do baz danych PESEL.	27
Cel 2. Poprawa warunków funkcjonowania biur i ochrona wierzycieli	27
Liberalizacja obowiązku informacyjnego związanego z przesyłaniem zawiadomienia przesyłką poleconą.	27
Rozszerzenie zakresu informacji przekazywanych do biura informacji gospodarczej o numer PESEL wspólników i prokurentów spółek prawa handlowego.	28
Dopuszczenie możliwości przechowywania przez biura danych archiwalnych w celu ich przetwarzania – zmiana zasad aktualizacji/usuwania informacji gospodarczych.	28
Rozszerzenie przedmiotu działalności biur poprzez umożliwienie przetwarzania informacji.	29

Wprowadzenie możliwości wzajemnej wymiany informacji pomiędzy polskimi biurami a biurami informacji gospodarczej oraz biurami kredytowymi działającymi w innych krajach UE.	30
Inne propozycje	30
4. WYNIKI PRZEPROWADZONYCH BADAŃ I KONSULTACJI.....	30
5. ANALIZA KOSZTÓW I KORZYŚCI.....	34
5. 1. Identyfikacja podmiotów na które wpłyną regulacje.	34
5.2. Wpływ rynku informacji gospodarczej na przedsiębiorców.	37
5. 3. Bilans kosztów i korzyści.	38
6. WPROWADZENIE, MONITOROWANIE.	41
7. PLAN WDROŻENIA.	42

WPROWADZENIE

Obecnie funkcjonujący w Polsce system informacji gospodarczej powstał w 2003 roku wraz z wejściem w życie ustawy z dnia 14 lutego 2003r. o udostępnianiu informacji gospodarczych (Dz. U. Nr 50, poz. 424 z późn. zm.) – zwanej dalej ustawą. Potrzeba uchwalenia ustawy wynikała ze skali oszustw i wyłudzeń dokonywanych w Polsce w ostatnim okresie oraz porównania z pozytywnym doświadczeniem państw, w których wymiana informacji o niewypłacalnych dłużnikach, w tym konsumentach jest dopuszczalna. Jeżeli dodać do tego niezbyt sprawne polskie sądownictwo oraz poczucie przedsiębiorców, że w Polsce dłużnik ma pozycję silniejszą niż wierzyciel, wprowadzenie w naszym kraju podobnych rozwiązań było całkowicie uzasadnione.

Strategicznym celem ustawy była poprawa bezpieczeństwa obrotu gospodarczego. Celem operacyjnym ustawy było stworzenie ram prawnych udostępniania informacji o zwłoce w wykonywaniu zobowiązań pieniężnych przez przedsiębiorców i konsumentów. Jednocześnie zamierzeniem ustawy było zapewnienie wiarygodności udostępnianych informacji i ochrony słusznych praw osób, których dane te dotyczą oraz ustanowienie stosownego nadzoru nad całym procesem udostępniania informacji.

W związku z sygnałami i problemami zgłaszanymi przez biura informacji gospodarczej i przedsiębiorców oraz potwierdzonymi wynikami przeprowadzonych przez Ministerstwo Gospodarki badań i ankiet okazało się, iż ustawa w dużej części nie spełniła zakładanej roli. W związku z tym, po niemal czterech latach obowiązywania ustawy, zaistniała potrzeba przeprowadzenia oceny skuteczności rozwiązań prawnych pod kątem realizacji zakładanych początkowo celów.

Niniejsza ocena skutków regulacji wraz z założeniami do ustawy stanowi pierwszy etap procesu, którego celem jest wdrożenie przejrzystego i przyjaznego przedsiębiorcom prawa. Wpisuje się ona tym samym w założenia **programu Lepsze prawo**, zgodnie z którymi przygotowanie propozycji legislacyjnych powinno być poprzedzone badaniami i analizami wskazującymi na problemy w konkretnych dziedzinach gospodarki.

Identyfikacja i analiza problemów wynikających z ustawy o udostępnianiu informacji gospodarczych została dokonana w oparciu o dokument – wstępna ocena skutków regulacji „Analiza zasad i efektywności funkcjonowania ustawy o udostępnianiu informacji gospodarczych”. Przeprowadzając ocenę funkcjonowania ustawy o udostępnianiu informacji gospodarczych oparto się na metodzie jakościowej oceniającej rozwiązania regulacyjne, analizującej opinie, stanowiska i poglądy adresatów prawa. W analizie jakościowej wykorzystano modele oparte na teoriach polityki publicznej. Zastosowano m.in. następujące instrumenty: ankiety, konsultacje, analizę problemów interpretacyjnych zgłaszanych przez biura informacji gospodarczej oraz wniosków i postulatów sugerujących konkretne propozycje zmian przepisów ustawy formułowanych zarówno przez biura informacji gospodarczej jak i inne podmioty.

Dodatkowo przeprowadzono pomiar obciążeń administracyjnych, według Modelu Kosztu Standardowego, który został oparty na bezpośrednich wywiadach z biurami informacji gospodarczej, jak również zidentyfikowano i przeprowadzono analizę czynników z otoczenia funkcjonowania ustawy, które należy wziąć pod uwagę przy nowelizacji przepisów o udostępnianiu informacji gospodarczych.

1. IDENTYFIKACJA I ANALIZA PROBLEMÓW

1.1 Ograniczony katalog podmiotów uprawnionych do przekazywania informacji gospodarczych.

Określenie problemu: Ograniczony w znaczący sposób krąg podmiotów, które mogą udostępniać informacje gospodarcze o zobowiązaniach przedsiębiorców i konsumentów. Ustawa posługuje się pojęciem przedsiębiorcy. Inne podmioty, które nie mają statusu przedsiębiorcy, mają ograniczony dostęp do rozwiązań ustawowych, m.in.: gminy, jednostki samorządowe, zakłady komunalne, które mają problem z dochodzeniem należności od osób fizycznych i przedsiębiorców np. w ramach funkcjonowania gospodarki mieszkaniowej, przewozu osób w regularnej komunikacji publicznej, podatków lokalnych. Czy też podmioty świadczące usługi pożyczkowe lub poręczeniowe, a działające w formie fundacji lub stowarzyszenia. Obowiązujący w ustawie zamknięty katalog przedsiębiorców uprawnionych do przekazywania danych o konsumentach obejmuje grupę przedsiębiorców udzielających masowo kredytu konsumenckiego i przez to najbardziej narażonych na skutki nierzetelności swoich klientów. Rozwiązanie takie zostało przyjęte w celu wyważenia interesów, z jednej strony - przedsiębiorców dążących do minimalizowania ryzyka prowadzenia działalności, z drugiej strony – konsumentów mających prawo do ochrony prywatności. Warunek określający jedynie „pierwotnego wierzyciela” jako podmiot eliminuje z rynku np. branżę faktoringową, przedsiębiorstwa obrotu wierzytelnościami (problem regresu). Skala takiego wyłączenia stawia pod znakiem zapytania wpływ mechanizmów na jakość obrotu gospodarczego. Problematyczne jest także przekazywanie informacji gospodarczych przez przedsiębiorców, którzy nabyli wierzytelność na podstawie umowy cesji. Z powodu ograniczonego katalogu podmiotów – wierzycieli uprawnionych do przekazywania informacji gospodarczych do biura, duża liczba dłużników pozostaje poza rejestrami. Na przykład firmy windykacyjne skarżą się, że nie mogą informować o dłużnikach, dla których są wtórnymi wierzycielami, a prowadząc działalność windykacyjną i obrót wierzytelnościami mają wyłącznie takich. Firmy factoringowe uważają, że baza biur nie jest kompletna ze względu na wyłączenie z udostępniania danych tych podmiotów, które mogłyby robić to systemowo, jak np. firmy factoringowe, a które nie mają takiej możliwości, bo nie są wierzycielami pierwotnymi. Ustawa nie jest jedynym instrumentem mobilizowania do zapłaty i napiętnowania za zaleganie z regulowaniem wszelkiego rodzaju zobowiązań wobec różnych grup podmiotów niebędących przedsiębiorcami. Należy przypomnieć, że udostępnianie informacji według reguł określonych w ustawie zostało dopuszczone wyłącznie za pośrednictwem biur, działających na zasadach komercyjnych, ale podlegających nadzorowi właściwego ministra. Potwierdza to szczególnie charakter świadczonych przez biura usług, uznanych za ściśle związane ze swoistym monitorowaniem i przez to wspomaganie obrotu gospodarczego. Oczywiście, że biura są zwolennikami ustawowego poszerzenia kręgu ich klientów, bo większa liczba klientów oznacza większy zysk, ale ze strony nadzorującego je organu uzasadniona jest troska o wysoką jakość świadczonych przez biura usług i konieczność wyważenia różnych interesów, zgodnie z celami ustawy. Nie wydaje się, aby za cel ustawy można było uznać monitorowanie zadłużeń wobec podmiotów niebędących przedsiębiorcami, takich jak Policja, straż miejskie, Poczta Polska i inne, które dysponują możliwościami egzekwowania należności niedostępnymi dla ogółu przedsiębiorców.

W powyższym zakresie szczególna jest sytuacja gmin, świadczących usługi na rzecz mieszkańców za pomocą zakładów budżetowych, które nie mają statusu przedsiębiorcy. Teoretycznie mogą wystąpić okoliczności, w których gmina może być traktowana jako przedsiębiorca (art. 9 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym), będzie to miało miejsce jedynie w przypadku, gdy gmina wykonuje działalność gospodarczą bezpośrednio, a nie poprzez innego przedsiębiorcę (np. poprzez gminną spółkę). Sytuacja gmin, świadczących usługi na rzecz mieszkańców za pomocą zakładów budżetowych, które nie mają statusu przedsiębiorcy, jest szczególna. Biorąc pod uwagę skalę zaległości wobec gmin, należy zapewnić możliwość przekazania informacji o dłużnikach niepłacących gminie m.in. komunalnych czynszów, opłat za wywóz śmieci, czy przewóz środkami miejskiej komunikacji, do biur informacji gospodarczej. W tym celu należy rozszerzyć definicję przedsiębiorcy o zakłady budżetowe gminy.

1.2. Ograniczony zakres podmiotów, o których można przekazywać informacje gospodarcze.

Określenie problemu: Obowiązujące przepisy zawierają lukę prawną, którą jest brak możliwości przekazywania do biura przez uznaną za przedsiębiorcę spółdzielnię mieszkaniową informacji o należnościach powstałych w związku z zaspokajaniem potrzeb mieszkaniowych osób innych niż członkowie spółdzielni. Tylko członek spółdzielni mieszkaniowej mający prawo do lokalu w rozumieniu przepisów ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych został w ustawie uznany za konsumenta, niezależnie od sposobu użytkowania lokalu. Ustawa nie obejmuje informacji o zobowiązaniach wobec spółdzielni innych podmiotów, niż jej członkowie, tj. nie dotyczy właścicieli i najemców lokali niebędących członkami spółdzielni. Takie osoby nie zostały uwzględnione w definicji konsumenta przyjętej na potrzeby ustawy, chociaż są również obowiązane uczestniczyć w wydatkach związanych z eksploatacją i utrzymaniem ich lokali, nieruchomości wspólnych oraz w innych kosztach zarządu.

1.3. Zamknięty katalog tytułów prawnych uprawniających do przekazywania informacji o zobowiązaniach oraz problem minimalnych kwot zobowiązań.

Określenie problemu: Przekazywane do biura informacje o zobowiązaniach konsumentów mogą dotyczyć wyłącznie zobowiązań powstałych z tytułu umowy o kredyt konsumencki lub umowy o przewóz osoby w regularnej komunikacji publicznej. Z punktu widzenia logiki ustawy jest to poprawne, bo stanowi prostą konsekwencję ograniczenia podmiotowego. Są jednak przedsiębiorcy posiadający lub potencjalnie mogący posiadać znaczne wierzytelności od podmiotów niebędących przedsiębiorcami jak np.: gminy, jednostki samorządowe, zakłady komunalne, które mają problem z dochodzeniem należności od osób fizycznych i przedsiębiorców np. w ramach funkcjonowania gospodarki mieszkaniowej, przewozu osób w regularnej komunikacji publicznej, czy też z tytułu umów o wywóz nieczystości, dostarczanie energii, wody itp. bądź wierzyciele – przedsiębiorcy budowlani realizujący zlecenia osób fizycznych np na budowę domu czy remont mieszkania.

Pośród tytułów prawnych uprawniających do przekazania informacji gospodarczej brak umowy o roboty budowlane czy zobowiązań rozłożonych na raty ujętych w abonamentach płatnych z góry np.; wynikających ze świadczenia usług telewizji kablowej (choć te podmioty uzyskały zgodnie z ustawą uprawnienie podmiotowe do przekazywania informacji gospodarczych – art. 7 ust. 1 pkt 21).

Takim wierzycielom ustawa zamyka drogę do sprawdzenia przyszłych kontrahentów oraz nie daje możliwości poinformowania o ich niewywiązywaniu się z umów. Wydaje się, że takie ograniczenie nie znajduje uzasadnienia.

Ponadto obowiązująca ustawa ogranicza przekazywanie zobowiązań konsumentów i przedsiębiorców wyłącznie do zobowiązań wynikających z określonych tytułów prawnych

przy jednoczesnym spełnieniu warunku, że łączna kwota zobowiązań konsumenta wynosi 200 zł, a przedsiębiorcy 500 zł. Taka zasada powoduje, iż np.: w przypadku umowy o przewóz osoby w regularnej komunikacji publicznej przekazanie danych konsumenta jest niemożliwe, gdyż kwota jego zaległości nie przekracza ustawowego limitu. Co więcej pojęcie łącznej kwoty zobowiązania powoduje wątpliwości interpretacyjne czy dotyczy ona zobowiązania czy też kwoty zaległości.

1.4. Brak możliwości przetwarzania danych archiwalnych, ograniczony zakres działalności gospodarczej biur.

Określenie problemu: Obowiązujące przepisy ustawy pozwalają na przechowywanie zgromadzonych przez biuro informacji gospodarczych nawet przez 10 lat, jednak nie przewidują możliwości ich udostępniania przedsiębiorcom w tak długim okresie. Jedynie konsument, na mocy ustawy o ochronie danych osobowych, może wystąpić do biura z wnioskiem o udostępnienie informacji archiwalnych. Należałoby przyznać podobne prawo również przedsiębiorcom, dla których historia zachowań płatniczych kontrahenta miałaby znaczenie przy zawieraniu umowy. Informacje te muszą jednak być przetworzone, gdyż biuro nie może udostępniać nieaktualnych danych.

Na rozwiniętych rynkach biura informacji gospodarczej mają możliwość stosowania narzędzi scoringu i ratingu w odniesieniu do przechowywanych przez siebie danych – zarówno pozytywnych jak i negatywnych. Mogą one również przetwarzać dane statystyczne (przetwarzanie danych statystycznych nie jest przetwarzaniem danych osobowych) oferując klientom narzędzia typu „scoringu marketingowego”. Wszystkich tych możliwości bigi w Polsce są pozbawione, podczas gdy przepisy Prawa Bankowego nie stawiają takich ograniczeń w stosunku do instytucji typu BIK – co w istocie stwarza, sytuację nierównoprawności podmiotów. Również zasady współpracy biur informacji gospodarczych i BIK określone w ustawie tę nierównoprawność utrwalają.

1.5. Brak aktualnych i wiarygodnych danych w bazach biur.

Określenie problemu: Wiedza nt. ustawy o udostępnianiu informacji gospodarczych oraz funkcjonowania rejestrów biur informacji gospodarczej jest niewielka i pochodzi głównie z kontaktów środowiskowych. Rejestry biur informacji gospodarczej są postrzegane jako nierzetelne i nieaktualne (znajdują się w nich podmioty, które swoje zobowiązania już uregulowały, a nie ma w nich uporczywych dłużników). Rejestry biur informacji gospodarczej nie są postrzegane jako kompletne i rzetelne źródło informacji o osobach inwestorów, którzy często zmieniają formę prowadzenia działalności gospodarczej. Podstawowym źródłem wiedzy o rzetelności potencjalnych kontrahentów są kontakty środowiskowe. Praktykę funkcjonowania rejestrów biur informacji gospodarczej oraz przepisy ustawy o udostępnianiu informacji gospodarczych należy rozpatrywać w kontekście oceny skuteczności wymiaru sprawiedliwości w dochodzeniu należności oraz potrzeby integracji różnych urzędowych źródeł informacji o podmiotach gospodarczych. Wśród postulatów zmierzających do zmiany tego stanu rzeczy zgłoszono propozycję wydłużenia terminu wskazanego w art. 20 ustawy dla dopełnienia obowiązku usunięcia lub aktualizacji wpisu w biurze z 14 do 30 dni. Wiąże się to głównie z miesięcznymi okresami rozliczeniowymi, które mają istotne znaczenie u przedsiębiorców o odbiorcy masowym, takich jak gazownie, dostawcy energii elektrycznej, wody, itp. Z drugiej strony pojawił się postulat radykalnego skrócenia czasu na aktualizację danych do 2 dni roboczych, zwłaszcza w zakresie informacji dotyczących postępowań sądowych, z uzasadnieniem, że zmiany legislacyjne powinny przewidywać stworzenie efektywnego systemu pozyskiwania danych od sądów gospodarczych przez biura. Dla rzeczywistej

i prawidłowej realizacji obowiązku aktualizacji danych przez przedsiębiorców nie jest konieczne ani skracanie, ani tym bardziej wydłużanie terminów przewidzianych w ustawie, a jedynie znalezienie sposobu na zmobilizowanie przedsiębiorców do sprawnego aktualizowania danych. Art. 20 wprowadza bowiem, obowiązek przedsiębiorcy do niezwłocznej aktualizacji lub usunięcia danych w biurze wskazując, że nie może to nastąpić później, niż w terminie 14 dni od powzięcia wiarygodnej informacji o zmianie danych, zaspokojeniu zobowiązania, stwierdzenia faktu nieistnienia zobowiązania itd. Tak więc, przedsiębiorcy mają obowiązek aktualizować dane bez zbędnej zwłoki. Termin 14-dniowy jest terminem maksymalnym, w którym zobowiązani są tej aktualizacji dokonać. Art. 36 ustawy przewiduje sankcje finansowe za niedopełnienie obowiązku aktualizacji danych. Problemem jest zdefiniowanie pojęcia „niezwłocznie”.

1.6. Brak współpracy i wymiany informacji pomiędzy biurami informacji gospodarczej a Biurem Informacji Kredytowej (BIK).

Określenie problemu: Ze względu na fakt, iż BIK powstało na podstawie przepisów prawa bankowego, informacje zawarte w jego bazie danych są bezpośrednio udostępniane wyłącznie bankom, natomiast przedsiębiorcy nie mają bezpośredniego dostępu do tego źródła danych. Ponadto problemem jest, że z danych BIK do biur informacji gospodarczej można przekazać tylko informację o przeterminowanym zadłużeniu i tylko pod warunkiem wcześniejszego zawiadomienia o tym kredytobiorcy. Z drugiej strony pozytywną informację, która wskazuje, że kredytobiorca na bieżąco reguluje swoje zobowiązania można przekazać jedynie za jego zgodą. Obowiązek powiadomienia dłużnika zanim informacja zostanie przekazana do biur informacji gospodarczej stwarza poważny problem administracyjny dla BIK wobec kredytobiorcy (przepisy o tajemnicy bankowej uniemożliwiają BIK bezpośrednie zawiadomienie kredytobiorcy). Podobne ograniczenia polegające na przepływie z BIK do biur informacji gospodarczej tylko informacji negatywnej oznaczają, że przedsiębiorcy nie mają możliwości wykorzystania baz danych BIK do uzyskania przekrojowej informacji o zadłużeniu osób w niej występujących. W celu osiągnięcia stanu pewnej korelacji pomiędzy art. 105 ust. 4a Prawa bankowego oraz art. 7 ust. 2 i art. 8 ust. 1 ustawy, należałoby w Prawie bankowym wprowadzić przepis stanowiący wyraźnie o możliwości udostępnienia do big danych bankowych przez BIK wyłącznie na podstawie upoważnienia konsumenta oraz w zakresie określonym w tym upoważnieniu. Ze względu na istotne dla rozwoju rynku informacji gospodarczych znaczenie współpracy między biurami a BIK S.A., sposobom rozwiązania tego problemu poświęcono najwięcej uwagi. Poniżej zaprezentowano trzy modele współpracy biur informacji gospodarczej z BIK. We wszystkich z nich ważną kwestią, która musiałaby być wzięta pod uwagę, jest zakres danych bankowych, jaki byłby udostępniany z BIK do biura. Tyle, że w pierwszym i trzecim modelu zakres ten musiałby być określony przez ustawodawcę, co wymagałoby jednak wcześniejszych konsultacji ze środowiskiem bankowym ze względu na pewne standardy praktyki bankowej, a w drugim modelu szczegółowy zakres danych mógłby być określony przez samego konsumenta – oczywiście z uwzględnieniem pewnych „warunków brzegowych” wskazanych przez ustawodawcę.

Jak zostało to już wcześniej wskazane BIK gromadzi, przetwarza i udostępnia informacje stanowiące tajemnicę bankową w sposób zagregowany – w postaci zbiorów danych przekazanych przez banki. Informacje te przekazywane są w uzgodnionych w umowach z bankami formatach i trybach oraz zawierają kompleksowe dane na temat produktów, z których korzysta klient banku oraz ich charakterystyki i wynikających z nich zobowiązań, a także na temat realizacji tych zobowiązań. Dla przykładu jest to informacja na temat rodzaju kredytu, daty zawarcia umowy, liczby i wysokości rat, statusu płatności, tzn. zaznaczenia czy kredyt spłacany jest normalnie w przedziale od 0 do 30 dni, czy w przedziale od 30 – 90 dni (jako

„zagrożony”), czy w przedziale 90-180 dni jako tzw. „stracony”, czy wreszcie informacja o zamknięciu rachunku (wygaśnięciu zobowiązania i jego przyczynie, np. zamknięty „status normalny, tj. spłacany terminowo lub „zamknięty – windykacja”, co oznacza, że spłacany był nieterminowo i zamknięty w procesie windykacji). Warte ponownego podkreślenia jest to, że w ramach tego samego zbioru danych bankowych znajdują się informacje pozytywne, tzn. o prawidłowym regulowaniu zobowiązań, jak i negatywne, wskazujące na istniejące nieprawidłowości.

Takie informacje gromadzi BIK i w żaden sposób nie może ich zmieniać, modyfikować, usuwać – bez uprzedniej zgody banku, nawet jeśli występuje o to klient, którego w takiej sytuacji BIK kieruje do banku. Jak więc widać zakres danych, jaki jest w posiadaniu BIK jest znacznie szerszy, niż zakres przewidziany obecnie w art. 7 ust. 2 ustawy. Tym samym więc, aby BIK mógł sprostać obecnym wymaganiom ustawowym, a jednocześnie korzystać z uprawnień jakie daje ustawa musiałby wspólnie z bankami stworzyć nową bazę danych na potrzeby biura, co z całą pewnością – jak wskazują doświadczenia – nie byłoby procesem łatwym i krótkotrwałym. Tylko bank bowiem, mając bezpośredni kontakt z klientami może na bieżąco monitorować proces spłaty zobowiązań, opóźnienia, przekroczenie terminów wymagalności itd. BIK takich możliwości nie ma, bo nie wiąże go z klientami banku jakkolwiek stosunek umowny, w tym sensie więc nieumieszczanie BIK w kategorii przedsiębiorców wymienionych w art. 7 ust. 1 ustawy jest prawidłowe, ale konsekwentnie w art. 105 ust. 4a Prawa bankowego nie powinno być wymogu, aby dane udostępniane przez BIK do biura odpowiadały warunkom i zakresowi określonymi w ustawie.

Uwzględniając specyfikę działania BIK, regulacje Prawa bankowego w zakresie tajemnicy bankowej oraz istniejące w obecnym stanie prawnym bariery w przepływie informacji pomiędzy BIK i biurami, można rozważyć trzy modele współpracy pomiędzy tymi instytucjami.

Model otwarty

Opiera się na założeniu, że współpraca BIK i biur uregulowana byłaby bezpośrednio i tylko w ustawie. Przepisy określałyby więc pewien „automatyzm” udostępniania przez BIK danych bankowych. Oczywiście, ten model wymagałby gruntownych zmian zarówno w ustawie, jak i w Prawie bankowym. Należałoby bowiem przyjąć, że Prawo bankowe zawierałoby regulację, z której wynikałoby wprost upoważnienie BIK (instytucji utworzonych na podstawie art. 105 ust. 4 Prawa bankowego) do udostępniania biurom zgromadzonych przez BIK danych bankowych, stanowiących tajemnicę bankową, dotyczących wymagalnych zobowiązań klientów banków przekraczających 200 zł w przypadku konsumentów oraz 500 zł w przypadku przedsiębiorców. W tym rozwiązaniu jednak, pojawiłaby się konieczność znacznego zliberalizowania, a nawet odstępstwa od utrwalonej w praktyce bankowej i w doktrynie znaczenia tajemnicy bankowej jako fundamentalnej zasady działania instytucji zaufania publicznego. Tak radykalna zmiana mogłaby nie być dobrze przyjęta w środowisku bankowym, a przede wszystkim mogłaby spowodować ryzyko zakłócenia systemu wymiany informacji. Z jednej strony bowiem, banki opierając się na zawartych z BIK umowach chciałyby mieć pewność, iż informacje będą udostępniane tylko na zasadach przewidzianych w tych umowach, z drugiej zaś strony „wychodziłyby” one poza system bankowy w sposób niezależny od tych umów i bez stosownych upoważnień ze strony klientów banku.

Model otwarty ma jedną zasadniczą wadę, istotną dla procesu legislacyjnego, a mianowicie „otworzy” on dyskusję ze środowiskiem bankowym nad koniecznością rozszerzenia dyspozycji art. 105 ust. 1 (w połączeniu z art. 104 ust. 3 Prawa bankowego), a tym samym rozszerzenia kręgu podmiotów, które mogą pozyskać informacje stanowiące tajemnicę bankową, co

ważniejsze jeszcze od podmiotów będących wtórnymi dysponentami tych danych. Oznaczać to więc może znaczne zahamowanie przewidywanych prac legislacyjnych nad zmianami ustawy.

Model oparty na upoważnieniu konsumenta

BIK jest uprawniony do udostępniania danych bankowych bezpośrednio do biura (lub za pośrednictwem tego biura do przedsiębiorcy) na podstawie upoważnienia konsumenta udzielanego przedsiębiorcy w trybie art. 15 ustawy do pozyskania informacji z biura, a za jego pośrednictwem z BIK i zawierającego w swojej treści jednocześnie upoważnienie do udostępnienia przez BIK danych stanowiących tajemnicę bankową (lub upoważnienia udzielanego bezpośrednio BIK w trybie art. 32 ust. 1 ustawy o ochronie danych osobowych). Upoważnienie powinno dotyczyć udostępnienia danych bankowych z BIK w zakresie odpowiadającym wymogom ustawy odnośnie wysokości wymagalnych zobowiązań, a nawet w zakresie szerszym – jeśli konsument wykazałby taka wolę. Zgodnie bowiem z art. 32 ust. 1 ustawy o ochronie danych osobowych, każdy ma prawo do kontroli danych przetwarzanych przez administratora danych. W tym przepisie w pkt 1-5a zostały w przykładowy sposób wymienione szczegółowe uprawnienia do uzyskania informacji ze zbioru danych. Tym uprawnieniom odpowiada nałożony przez art. 33 ust. 1 ustawy o ochronie danych osobowych obowiązek administratora danych udzielania informacji, o których mowa w art. 32 ust. 1 pkt 1-5a. W związku z tym, BIK nie może ograniczyć treści raportu konsumentckiego przekazywanego do biura na podstawie upoważnienia konsumenta, chyba że ograniczenie zakresu wynika z upoważnienia konsumenta. Jednakże z uwagi na przedmiot działalności biura określony w art. 4 ust. 5 wskazane byłoby, aby w przypadku gdy BIK udostępniałby na podstawie upoważnienia konsumenta dane bankowe za pośrednictwem biura, informacja taka była udostępniona w zakresie nie większym niż przewiduje ustawa, a to z tego powodu, że w praktyce biuro pośredniczyłoby w ujawnianiu tajemnicy bankowej, której samo by nie przetwarzało. Z całą pewnością zaś, gdy konsument zwróci się bezpośrednio do BIK o ujawnienie danych bankowych dotyczących jego osoby, będzie mógł otrzymać pełny raport, tj. w takim zakresie, w jakim może żądać na podstawie wspomnianego art. 32 ust. 1 ustawy o ochronie danych osobowych.

Przedstawiony model gwarantuje utrzymanie standardów w zakresie zachowania tajemnicy bankowej i ochrony prywatności konsumenta, a jednocześnie pozwala na uniknięcie głębokich zmian legislacyjnych, które z całą pewnością oznaczałyby wydłużenie całego procesu.

Model oparty na upoważnieniu konsumenta korzysta z najszerszej możliwej podstawy dysponowania danymi, a mianowicie autonomii woli jednostki i fakt ten nie powinien rodzić kontrowersji co do tego, iż to właśnie osoba, której dane dotyczą, ma pełne prawo decydować o tym czy jej dane zostaną umieszczone w biurze, czy np., mówiąc obrazowo, opublikowane w prasie codziennej.

Model oparty na upoważnieniu konsumenta jest tym rozwiązaniem, które gwarantuje:

- ochronę tajemnicy bankowej,
- zachowanie prywatności i ochronę danych osobowych konsumenta,
- kontrolę nad dysponowaniem informacjami stanowiącymi tajemnicę bankową,
- szybszy proces legislacyjny proponowanych zmian.

Model mieszany

Oparty na upoważnieniu konsumenta – jak wyżej i upoważnieniu przedsiębiorcy.

W przypadku wszystkich modeli konieczna będzie zmiana art. 7 ust. 5 oraz art. 8 ust. 4 ustawy, polegająca na wprowadzeniu wyjątku na rzecz BIK od obowiązku odrzucenia przez biuro informacji gospodarczej w sytuacji, gdy informacja ta nie będzie zawierała wszystkich elementów określonych w art. 7 ust. 1 lub 2 lub przekraczającej zakres określony w art. 7 ust. 3 oraz w art. 8 ust. 1 lub przekraczającej zakres określony w art. 8 ust. 2. Informacje pochodzące

z BIK, które nie zawierałyby wszystkich elementów wymaganych dla informacji gospodarczej, nie powinny być odrzucane przez biuro z oczywistych względów opisywanych powyżej. Nie będą to bowiem informacje pochodzące wprost od przedsiębiorcy.

Model mieszany pozostawi nie znajdującą uzasadnienia rynkowego i systemowego barierę prawną dostępu do informacji o przedsiębiorcach nie wykonujących swoich zobowiązań kredytowych, co może bardzo negatywnie wpłynąć na obrót gospodarczy i pogłębić tzw. zatory płatnicze.

1.7. Brak wymiany informacji gospodarczej z państwami Unii Europejskiej.

Określenie problemu: Obowiązujące przepisy ustawy o udostępnianiu informacji gospodarczych nie przewidują możliwości przetwarzania tych informacji poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej. Taki jednoznaczny przepis, ustanowiony z uwagi na ochronę danych osobowych, powoduje brak transgranicznej wymiany informacji gospodarczej. Zasadnicze znaczenie miałyby pośredniczenie w pozyskiwaniu informacji o podmiotach zagranicznych, gdyż taka rola biur informacji gospodarczej może spowodować zwiększenie zaufania polskich przedsiębiorców do podejmowania współpracy na rynkach europejskich.

1.8. Ograniczenie możliwości zawierania umowy z biurami przez przedsiębiorców z Unii Europejskiej.

Określenie problemu: Obowiązek podawania numeru identyfikacji podatkowej (NIP) przedsiębiorcy. Obowiązek ten dotyczy również przedsiębiorców z innych państw, co blokuje możliwość przekazywania informacji gospodarczych przez te podmioty. Żądanie podania numeru NIP ogranicza możliwość zawarcia umowy z biurem przez przedsiębiorców z innych państw członkowskich Unii Europejskiej, a tym samym ogranicza możliwość stosowania traktatowej zasady swobody przedsiębiorczości.

1.9. Słaba skuteczność biur informacji gospodarczej jako instrumentu zapobiegającego powstawaniu długoterminowych wierzytelności (na podstawie danych otrzymanych z biur).

Określenie problemu: Niewystarczająca skuteczność instrumentu „prewencyjnego” jakim miały stać się biura na rynku wierzytelności.

Biuro Informacji Gospodarczych InfoMonitor od dnia zatwierdzenia regulaminu zarządzania danymi (2005r.) do końca września 2006 roku posiadało w swoim rejestrze następującą liczbę dłużników - 76 016, są to ci dłużnicy którzy spłacali swoje zobowiązania po przekazaniu ich do systemu informacji gospodarczej, w tym dotyczyło to 67 305 konsumentów oraz 8 711 przedsiębiorców (4444 osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą oraz 4267 przedsiębiorców). Dane te należy odnieść do łącznej liczby informacji przekazywanych na temat dłużników do InfoMonitora¹. Przekazywanie danych dłużników do systemu informacji gospodarczej najbardziej dyscyplinująco podziało na osoby fizyczne, gdyż prawie 8,23% dłużników tej grupy spłaciło zobowiązania w następstwie tego przekazania, dla osób fizycznych czy prawnych prowadzących działalność gospodarczą wskaźnik ten był mniejszy i wyniósł 6,11 % (odpowiednio - 3,11 i 2,99%). InfoMonitor zawarł w 2006 roku prawie 280 umów o udostępnianie informacji gospodarczych. Podział branżowy wskazuje na największą przewagę sfer bankowo-finansowo-ubezpieczeniowej (62 umowy), handlowej (50), górnictwa i przetwórstwa (41) oraz budownictwa – 23 umowy. Liczba informacji gospodarczych o

¹ W pierwszym roku działalności operacyjnej liczba informacji gospodarczych przekazywana na temat dłużników wyniosła w przypadku konsumentów 205,5 tys. informacji a w przypadku przedsiębiorców 34,5 tys. Od stycznia do września 2006 roku zostało przekazanych do InfoMonitora około 612 tys. informacji o konsumentach oraz 108 tys. informacji na temat przedsiębiorców.

dłużnikach przekazywana do InfoMonitora wyniosła, średniomiesięcznie, prawie 80 tys. informacji. 68 tys. dotyczy konsumentów, pozostałe – przedsiębiorców. Przeważający udział w zgromadzonych informacjach mają wierzycelności o średniej wysokości, zawierające się w przedziale 501-5000 zł – ok. 82% i 86% zobowiązań przedsiębiorców i konsumentów.

Według stanu na 1 marca 2007 r. Biuro Informacji Gospodarczej KRD współpracuje z 18 500 firmami, a w bazie KRD znajduje się ponad 174 000 informacji gospodarczych. Z tego 68,6% informacji dotyczyło zobowiązań przedsiębiorców a 31,4% konsumentów². Kwota odzyskanego zadłużenia kształtowała się w grudniu 2006 roku na poziomie 500 mln zł (w kwietniu 2005 roku wyniosła 242 mln zł). Z danych KRD BIG S.A za luty 2007 r., w zakresie skuteczności w odzyskiwaniu należności, wynika, iż w przypadku długów nie starszych niż 1 rok 58% spłaca zobowiązania po wysłaniu wezwania do zapłaty z ostrzeżeniem o dopisaniu do biura informacji gospodarczej, a 27% spłaca zobowiązania po dopisaniu do systemu biur. Spośród tych dłużników, którzy spłacają swoje należności po umieszczeniu ich w KRD:

- 46% czyni to w ciągu pierwszych 30 dni,
- 8% reguluje należności między 31 a 60 dniem,
- 5% oddaje dług między 61 a 90 dniem,
- 41% spłaca należność po 91 dniu i później.

Do końca września 2006 r. biuro KSV (obecnie Europejski Rejestr Informacji finansowych BIG S.A.) miał podpisane umowy z ok. 1000 firm, zaś wpisów uzyskano blisko 45 000. Zdecydowana większość (80%) dotyczyła przedsiębiorców, pozostałe – konsumentów. Biuro przewiduje zwiększenie liczby informacji o konsumentach ze względu na podpisanie nowych umów z przedsiębiorstwami telekomunikacyjnymi oraz rozpoczęciem współpracy z branżą turystyczną. KSV wprawdzie nie prowadzi systematycznej analizy zadłużenia w przedziałach kwotowych, lecz na podstawie wiedzy nieformalnej twierdzi, że 80% zgłoszeń dotyczy przedziału zadłużenia 1 000-10 000 zł. Dane w tym względzie w pełni pokrywają się z wnioskami InfoMonitora oraz KRD.

1.10. Rozproszenie informacji o dłużnikach.

Określenie problemu: Rozproszenie informacji o podmiotach gospodarczych oraz trudności w dotarciu do informacji. Ograniczone prawo biur informacji gospodarczej do zbierania i przetwarzania danych ze wszystkich publicznych źródeł informacji i rejestrów.

Na rynku informacji gospodarczej funkcjonują, przede wszystkim działające na podstawie ustawy, biura informacji gospodarczej tj. InfoMonitor BIG S.A., Krajowy Rejestr Długów BIG S.A. i ERIF BIG S.A.. Ponadto na rynku działają Inforsource big S.A. z Warszawy, Big-duo S.A. z Częstochowy oraz Oławskie big S.A., które używają w nazwie terminu „big” niezgodnie z przedmiotową ustawą. Poza tym informacje o dłużnikach posiada Biuro Informacji Kredytowej S.A., windykatorzy, fundusze sekurytyzacyjne, firmy zajmujące się zarządzaniem i obrotem wierzycelnościami, w tym internetowe giełdy wierzycelności, a także wywiadownie gospodarcze oraz różnego rodzaju „czarne listy dłużników”. Przedsiębiorcy wolą sprzedać swój dług firmie windykacyjnej niż skorzystać z usług bigów. Dodatkowo funkcjonuje rejestr dłużników niewypłacalnych wprowadzony ustawą o Krajowym Rejestrze Sądowym. W rejestrze tym wpisuje się m.in. informacje nt. osób fizycznych wykonujących działalność gospodarczą, jeżeli ogłoszono ich upadłość, współników ponoszących odpowiedzialność całym

² Do końca września 2006r. KRD miało podpisane umowy z 11 125 klientami, zaś liczba informacji gospodarczych, które zostały przekazane do KRD dotyczących zobowiązań konsumentów i przedsiębiorców, osiągnęła wysokość 141 000. Z tego 71% informacji dotyczyło zobowiązań firm, a pozostałe – konsumentów.

swoim majątkiem za zobowiązania spółki, dłużników, którzy zostali zobowiązani do wyjawienia majątku w trybie przepisów Kodeksu postępowania cywilnego oraz przepisów o postępowaniu egzekucyjnym, osoby, które przez sąd upadłościowy zostały pozbawione prawa prowadzenia działalności gospodarczej na własny rachunek oraz pełnienia funkcji członka rady nadzorczej, reprezentanta lub pełnomocnika w spółce handlowej, przedsiębiorstwie państwowym lub spółdzielni itp.

Dane zawarte w rejestrze dłużników niewypłacalnych znacznie poszerzają zakres informacji o stanie majątkowym kontrahenta, a rejestr ten od stycznia 2007 r. jest dostępny na tych samych zasadach co rejestr przedsiębiorców (art. 10 ustawy o KRS – przedtem dostępność rejestru dłużników niewypłacalnych była ograniczona do osób posiadających interes prawny). Oznacza to, iż obecnie każdy może zasięgnąć informacji o niewypłacalnych dłużnikach, z wyłączeniem jednakże informacji na temat dłużników, którzy zostali wykreśleni z rejestru dłużników niewypłacalnych.

Pomimo możliwości dostępu do baz danych w KRS nadal brakuje dostępu do szeregu informacji, które mają ogromne znaczenie dla funkcjonowania na rynku, szczególnie dla mikro i małych przedsiębiorstw - brakuje centralnego dostępu do szeregu informacji o decyzjach administracyjnych oraz o postanowieniach i orzeczeniach sądów wobec przedsiębiorców, podejmowanych w około 3000 jednostkach administracji samorządowej i rządowej różnych szczebli oraz sądach (np. licencje, koncesje, zakaz prowadzenia działalności itd.).

Na rynku informacji gospodarczych funkcjonują także tzw. „czarne listy dłużników”, udostępniane najczęściej poprzez strony internetowe. Jako główny cel tworzenia takich baz danych wskazywana jest potrzeba ochrony przedsiębiorców przed zawieraniem złych umów oraz chęć napiętnowania nieuczciwych kontrahentów, a przez to, chociaż częściowe eliminowanie ich z obrotu gospodarczego. Na listach niesolidnych dłużników znajdują się firmy i osoby, które nie zapłaciły za dostarczony towar czy wykonaną usługę lub nie spłacają zaciągniętych pożyczek. Listy tworzone są i publikowane na wniosek poszkodowanych wierzycieli i na ich odpowiedzialność, na podstawie wiarygodnych dokumentów, jednoznacznie potwierdzających istnienie wierzytelności. Na ogół przed umieszczeniem na czarnej liście dłużnik zostaje poinformowany o takim zamiarze i wezwany do zapłaty długu w określonym przez wierzyciela terminie.

Ponadto, rynek informacji gospodarczych jest polem działania różnego rodzaju biur informacji o firmach, towarach i usługach. Są to często instytucje doradcze działające przy izbach gospodarczych czy jednostkach samorządu terytorialnego albo zwykłe wywiadownie gospodarcze. Udzielaniem informacji – mniej szczegółowych i tylko o polskich firmach – zajmują się również izby handlowe.

Rozproszenie informacji o podmiotach gospodarczych i konsumentach jest jednym z problemów zgłaszanych przez przedsiębiorców. Pojawienie się na rynku biur informacji gospodarczej przy tak dużym rozproszeniu rejestrów dłużników, działających niezależnie od siebie, braku współpracy i wymiany informacji pomiędzy nimi powoduje, że nie ulega poprawie ściągalność należności, ustawa nie stworzyła systemu wczesnego ostrzegania przed niesolidnym kontrahentem, a także nie usprawniła dostępu do informacji.

1.11. Ochrona danych osobowych

Określenie problemu: Na podstawie wyników ankiety przeprowadzonej przez Konfederację Przedsiębiorstw Finansowych w Polsce i Instytut Rozwoju Gospodarczego SGH, w sprawie potrzeby ochrony danych osobowych, można stwierdzić, że tylko 1/3 badanych przywiązuje do ochrony dużą wagę i nie godzi się na jakiegokolwiek odstępstwa od tej reguły. Dla pozostałych jest to obojętne bądź spotyka się z ich nikłym zainteresowaniem. Należy zauważyć, iż

wymiana niektórych danych osobowych, w szczególności historii kredytowych jest niezbędna dla istnienia efektywnego sektora finansowego, a w szerszym zakresie dla skutecznego dochodzenia praw z umów. Znalezienie równowagi pomiędzy ochroną danych osobowych, a swobodnym przepływem informacji kredytowych stanowi ogromne wyzwanie. W związku z tym, istnieje potrzeba złagodzenia wykładni przepisów ustawy o ochronie danych osobowych i uznanie, że długi jednej osoby stanowią aktywa innej. Nakładanie bowiem, nadmiernych ograniczeń względem wymiany informacji o długach i dłużnikach ma negatywny wpływ na osoby fizyczne i przedsiębiorców będących właścicielami aktywów, ponieważ zawęży potencjalnie możliwość sprzedaży długów innym jednostkom. Kontrola nakładająca niepotrzebne ograniczenia na aktywa zwiększa ryzyko kredytodawców, a to pociąga za sobą negatywne skutki dla dostępności kredytu.

1.12. Windykacja wierzytelności

Określenie problemu: Rynek windykacji wierzytelności w Polsce rozwija się dynamicznie. Wynika to z dwóch, podstawowych powodów. Po pierwsze, z ciągle nie wykorzystanych możliwości kredytowych wśród gospodarstw oraz „natrętnej” polityki kredytowej prowadzonej przez banki. Ta ostatnia jest pochodną pozytywnej obecnie sytuacji gospodarczej, która sprzyja rozwojowi popytu konsumpcyjnego. Część gospodarstw daje się ponieść nadmiernemu entuzjazmowi, związanemu z poprawieniem się stopy życiowej, próbując to dyskontować w formie zaciągania kolejnych kredytów. Samo w sobie, nie jest to jeszcze groźnym zjawiskiem, przeciwnie, stanowi przejaw ożywienia gospodarczego i dobrej koniunktury. Wzrost popytu konsumpcyjnego stanowi ważny element wzrostu gospodarczego.

Niebezpieczeństwo wynikające z nadmiernego zadłużania się gospodarstw domowych wiąże się z tym, że część kredytobiorców przecenia własne możliwości terminowego regulowania należności, zważywszy na fakt, że ponad 95% podatników podatku dochodowego od osób fizycznych należy w dalszym ciągu do najniższego, pierwszego przedziału podatkowego. Nadmiernie rozbudowanemu zapałowi kredytowemu towarzyszy jednocześnie brak wiedzy o podstawowych mechanizmach kredytowych.

Według wstępnych danych, od 600 tys. do 1,2 mln polskich rodzin ma kłopoty ze spłatą własnych zobowiązań. Grozi to im wpadnięciem w pętlę kredytową i stanem niewypłacalności. W związku z tym, iż rośnie rynek wierzytelności gospodarstw domowych rozwiązaniem w tej materii mogłoby być przeprowadzenie wszechstronnej edukacji prawno-finansowej.

1.13. Stosunek do instytucji upadłości konsumenckiej

Określenie problemu: Na podstawie wyników badania 54% respondentów uznało, że każdy winien spłacać swoje długi, ale 41% dopuszczając możliwość ogłoszenia upadłości ogranicza ją jedynie do okoliczności losowych. Natomiast jedynie 16% jest gotowa współuczestniczyć w kosztach takiej operacji. Zdecydowana większość badanych jest przekonana, że upadłość konsumencka będzie rajem dla nieuczciwych dłużników, a takich przypadków może być sporo. Wiele wskazuje na to, że wprowadzenie upadłości konsumenckiej może okazać się dla niektórych kolejną okazją do nadużyć. Pracom legislacyjnym nad przyjęciem skutecznych rozwiązań upadłości konsumenckiej winna towarzyszyć dyskusja nad sposobem podniesienia poziomu etyki gospodarczej.

1.14. Zatory płatnicze

Określenie problemu: Istota zatorów płatniczych polega na tym, że firmy nie mogą regulować terminowo swoich zobowiązań, gdyż nie otrzymują w terminie płatności od swoich kontrahentów za sprzedane wyroby lub usługi. Zatory płatnicze dotyczą zagadnień realizacji umów i zarządzania płynnością w firmie. Cechy zatorów płatniczych to: charakter branżowy lub sektorowy np. firmy z branży budowlanej lub przedsiębiorstwa zaliczane do sektora

małych i średnich przedsiębiorstw; eskalacja zjawiska, czyli występowanie coraz większej liczby podmiotów mających problemy z płynnością (może to dotyczyć nawet całych branż gospodarki); negatywne skutki ekonomiczne i społeczne są odczuwalne w skali mikro, mezo i makroekonomicznej; niezależność od pozycji ekonomicznej firmy, zatory dotyczą także firm, które są konkurencyjne, odpowiedzialne i których zarządy w swoich bieżących działaniach są zainteresowane terminowym regulowaniem zobowiązań.

Badania przeprowadzone w Polsce w latach 2004 – 2005 wskazują, że zatory płatnicze były istotnym problemem w działalności krajowego biznesu. Badania wskazywały, że przedsiębiorstwa z sektora małych i średnich notowały poważne kłopoty z płynnością wskutek niesolidności dłużników. Mimo to, w tym okresie można zauważyć tendencję do poprawy płynności finansowej polskich przedsiębiorstw. Aż 97% małych i średnich przedsiębiorstw deklarowało, że spotyka się na co dzień z problemem należności nie płaconych w terminie. Badanie przeprowadzone w 2004 roku, pokazało, że zatory płatnicze przyczyniają się do pogorszenia płynności finansowej ponad 200 tysięcy firm rocznie. W efekcie występuje ryzyko bankructwa tych firm. Analizy w zakresie metod ograniczania zatorów płatniczych wskazują, że zjawisko zatorów płatniczych w sektorze przedsiębiorstw w Polsce ma charakter strukturalny i nie jest właściwie rozwiązywane. Część proponowanych rozwiązań nie ma charakteru regulacyjnego i w związku z tym nowelizacja ustawy o udostępnianiu informacji gospodarczych nie może przyczynić się do ograniczenia zatorów płatniczych.

1.15. Wpływ dostępności informacji gospodarczych na rozwój rynku kredytów

Określenie problemu: Obecnie w Polsce poziom dostępności kredytu jest relatywnie niski w porównaniu do krajów Unii Europejskiej, które posiadają prywatne biura kredytowe. Pomimo, że do stosunkowo niskiego udziału kredytów indywidualnych w PKB może przyczyniać się wiele czynników to wpływ czynników instytucjonalno-prawnych jest jedną z barier w tym zakresie.

Udowodnioną prawidłowością jest zależność liczby udzielanych kredytów i istnienie rejestru kredytobiorców. Obecność rejestru warunkuje zwiększenie liczby kredytów. Dlatego w państwach czołówki rankingu, kredyty dla sektora prywatnego stanowią 120% PKB (który i tak jest u nich najwyższy), a ostatnie państwa osiągają wielkość 14% PKB. Słusznie zatem stwierdzono, że system informacji kredytowej sprzyja odbiorcom wiarygodnym, którzy legitymują się najlepszymi wynikami ekonomicznymi, to zaś prowadzi wprost do większej wydajności gospodarki jako całości, czyli jej wzrostu.

Także banki zyskują na sprawnych przepisach dotyczących ściągania należności na wczesnym etapie, obniża się bowiem ryzyko kredytowe, a tym samym i wielkość zabezpieczeń, co prowadzi do poszerzenia kręgu potencjalnych kredytobiorców.

Polska jest krajem posiadającym prywatne biura kredytowe z jednocześnie niskim poziomem udzielonych kredytów. Sytuacja ta wskazuje, że system informacji kredytowej nie wspiera rozwoju rynku finansowego. Należy przeanalizować cały system informacji kredytowej w celu zbadania, czy akty prawne regulujące udostępnianie informacji gospodarczych nie stanowią ograniczeń prawnych (bariery prawne) hamujących efektywność i rozwój systemu informacji gospodarczych.

1.16. Obciążenia administracyjne wynikające z ustawy o udostępnianiu informacji gospodarczych

Obciążenia administracyjne są to koszty związane z wypełnianiem przez przedsiębiorcę obowiązku informacyjnego wobec administracji albo osób trzecich wynikającego z regulacji prawnych nałożonych przez państwo.

W wyniku przeprowadzonej analizy w ustawie zidentyfikowano 33 obowiązki, w tym 19 nałożone na biura informacji gospodarczej, 12 na pozostałych przedsiębiorców oraz dwa obowiązki, które nałożone są jednocześnie na biura i przedsiębiorców.

Obowiązki nałożone na biura informacji gospodarczej to:

- 1) używanie w nazwie wyrazów „biuro informacji gospodarczej”,
- 2) zawarcie umowy ubezpieczenia oc, gwarancji bankowej lub poręczenia bankowego w celu zabezpieczenia roszczeń mogących wyniknąć z działalności biura,
- 3) uchwalenie regulaminu biura,
- 4) analiza danych konsumentów-dłużników przekazanych przez przedsiębiorców pod kątem zgodności z przepisami ustawy, wskazanie brakujących danych
- 5) analiza danych przedsiębiorców-dłużników pod kątem zgodności z wymogami ustawy, zawiadomienie przedsiębiorcy, iż przekazane przez niego dane są niepełne w porównaniu z wymogami ustawy, wskazanie brakujących danych,
- 6) zawiadomienie przedsiębiorcy, iż przekazane przez niego dane – dotyczące podrobionego lub cudzego dokumentu tożsamości - są niepełne w porównaniu z wymogami ustawy, wskazanie brakujących danych ,
- 7) analiza przekazanych przez przedsiębiorców danych dotyczących wywiązywania się przez konsumentów lub przedsiębiorców ze zobowiązań pod kątem zgodności z przepisami ustawy, wskazanie brakujących danych,
- 8) aktualizacja bądź usunięcie danych na żądanie uprawnionego przedsiębiorcy,
- 9) analiza baz danych pod kątem spełniania przesłanek ustawy obligujących do ich usunięcia z systemu,
- 10) analiza wniosków o udostępnienie informacji gospodarczych pod kątem czy dotyczy on informacji przeznaczonych do udostępniania,
- 11) analiza udostępnionych informacji o konsumentach w celu ewentualnego ujawnienia zobowiązań powstałych w związku z prowadzoną przez niego działalnością gospodarczą,
- 12) sprawdzenie czy podmiot składający wniosek o ujawnienie informacji gospodarczych jest do tego uprawniony,
- 13) sprawdzenie, które informacje gospodarcze pochodzą od innego biura w celu ich usunięcia w ustawowym terminie 90 dni od dnia ich otrzymania,
- 14) prowadzenie rejestru zapytań i wypełnianie ustawowych obowiązków związanych z tym rejestrem,
- 15) analiza danych otrzymanych ze zbioru PESEL z danymi przekazanymi przez przedsiębiorców, w przypadku niezgodności obowiązek powiadomienia przedsiębiorcy i wstrzymania ujawniania informacji,
- 16) wystąpienie z wnioskiem o wyłączenie kontrolującego spod kontroli w przypadku spełnienia przesłanek ustawy,
- 17) sporządzenie pisemnych wyjaśnień dla kontrolującego i inne obowiązki związane z kontrolą w big,
- 18) analiza i podpisanie protokołu kontroli,
- 19) sporządzenie pisemnych wyjaśnień nie podpisania protokołu kontroli.

Obowiązki nałożone na przedsiębiorców uprawnionych do przekazywania informacji gospodarczych to:

- 1) podpisanie umowy o przekazywanie informacji do biura,
- 2) sprawdzenie czy są spełnione ustawowe warunki uprawniające do przekazania informacji o konsumencie do biura, a w tym wysyłanie wezwań do zapłaty listem poleconym,

- 3) sprawdzenie czy przekazywana informacja gospodarcza o konsumencie zawiera wszystkie ustawowo wymagane dane ,
- 4) sprawdzenie czy są spełnione ustawowe warunki uprawniające do przekazania informacji o przedsiębiorcy do biura, a w tym wysyłanie wezwań do zapłaty listem poleconym ,
- 5) sprawdzenie czy przekazywana informacja gospodarcza o przedsiębiorcy zawiera wszystkie ustawowo wymagane dane,
- 6) zebranie ustawowo wymaganych danych dotyczących posłużenia się podrobionym lub cudzym dokumentem tożsamości, przekazanie ich do biura,
- 7) przekazanie poszkodowanej osobie informacji o posłużeniu się jej dokumentem tożsamości oraz o zamiarze przekazania tych informacji do biura,
- 8) złożenie do biura na żądanie konsumenta lub przedsiębiorcy informacji o wywiązywaniu się przez nich ze zobowiązań,
- 9) zebranie ustawowo wymaganych danych niezbędnych do prawidłowego przekazania pozytywnej informacji o konsumencie lub przedsiębiorcy, obowiązek przekazania tych danych w ustawowym terminie 7 dni,
- 10) dokonanie zastrzeżenia przez przedsiębiorcę przekazującego informacje gospodarcze aby biuro nie ujawniało dotyczących go informacji gospodarczych,
- 11) poinformowanie biura o zaprzestaniu wykonywania działalności gospodarczej, obowiązek rozwiązania umowy z biurem,
- 12) obowiązek przekazania do biura poprawionych informacji gospodarczych w związku z żądaniem konsumenta lub przedsiębiorcy, którego dane dotyczą, jeżeli konsument lub przedsiębiorca stwierdzili, iż dane są niepełne, nieaktualne, nieprawdziwe.

Obowiązki nałożone na przedsiębiorcę i na biuro informacji gospodarczej to:

- 1) obowiązek złożenia żądania do biura w celu usunięcia danych w przypadku wystąpienia przesłanek z art. 20 ust. 1 ustawy. BIG ma obowiązek usunięcia danych w terminie 14 dni,
- 2) obowiązek złożenia żądania do biura w celu aktualizacji danych w przypadku wystąpienia przesłanek z art. 20 ust. 2 ustawy. BIG ma obowiązek dokonania aktualizacji bądź usunięcia w terminie 14 dni.

Koszty i uciążliwość zidentyfikowanych obciążeń administracyjnych

Obowiązki nałożone na biura informacji gospodarczej

Ad. pkt 1 - używanie przez biuro w swojej firmie wyrazów „Biuro Informacji Gospodarczej”.

Dane przedstawione przez jedno z biur informacji gospodarczej wskazują, iż całkowity koszt tego obowiązku (art. 4 ust. 6 ustawy) wynosi 125 PLN miesięcznie, czyli 1500 PLN rocznie.

Ad. pkt 2 - coroczne zawieranie umowy ubezpieczenia przez biuro.

Koszt rocznej składki na ubezpieczenie to 16.500 PLN.

Ad. pkt 3 uchwalenie regulaminu funkcjonowania biur informacji gospodarczej.

Koszt tego obowiązku został oszacowany na podstawie całkowitego kosztu pracy komisji powołanej do analizy prawnej technicznej i systemowej. Koszt ten wynosi 70.000 PLN rocznie. Obowiązki 1,2,3 dotyczą podejmowania czynności związanych z prawidłowym funkcjonowaniem biura i nie są one realizowane przez system informatyczny. Jednakże zgodnie z opinią badanego biura nie są one uciążliwe w realizacji i nie generują dodatkowych kosztów poza tymi, które muszą być poniesione obowiązkowo przy wykonywaniu tego rodzaju obowiązków. Np. zlecenie firmie ubezpieczeniowej sporządzenia umowy ubezpieczeniowej.

Ad. pkt 4- 12.

Obowiązki określone w tych punktach są realizowane przez system informatyczny biura. Koszty funkcjonowania systemu informatycznego (jego stworzenia, utrzymania, aktualizowania, itp.) stanowią podstawowe koszty funkcjonowania biura, które swoje usługi świadczy głównie w formie teletransmisji danych. Technicznie trudne jest oszacowanie kosztu realizacji pojedynczego obowiązku. Można jedynie oszacować koszty funkcjonowania systemu operacyjnego. Koszt utworzenia takiego systemu to od 2 do 4 mln PLN. Natomiast koszt utrzymania i funkcjonowania systemu kształtuje się na poziomie 90-100 tysięcy PLN. Nie ma też faktycznej możliwości wydzielenia pewnej grupy kosztów związanych z wymogami ustawowymi w ogóle z pominięciem tych, które ponoszone są ze względu na potrzeby świadczenia usług o wysokim standardzie i jakościowo istotnych z punktu widzenia klienta.

Analiza danych pod kątem ich kompletności (ad. pkt 4,5,6,7,) jest dokonywana podczas przygotowywania danych po stronie klienta (czy to w przeglądarce internetowej, czy też w programie do transmisji transz zleceń). Biuro wprawdzie sprawdza ich kompletność także w swoim systemie, ale zazwyczaj braki wykrywane są od razu podczas ich wprowadzania przez klienta – dlatego nie występuje tu element „zwrotania przedsiębiorcy informacji w celu ich uzupełnienia”. Tym samym system automatycznie nie przyjmuje danych, które nie spełniają wymogów określonych w ustawie.

Obowiązek określony w pkt 10 (art. 14 ust. 2 ustawy) dotyczący ujawniania przez biura informacji gospodarczych posiadanych informacji gospodarczych w zakresie objętym wnioskiem o udzielenie informacji gospodarczych system realizuje w następujący sposób.

System informatyczny analizując wniosek o wyszukanie informacji gospodarczej opiera się na faktach dotyczących uprawnień klienta (ustawianych przez Departament Obsługi Klienta (DOK) podczas wprowadzania umowy klienta do systemu) oraz danych wniosku. Analiza ta nie jest kosztowna, gdyż polega na sprawdzeniu czy podano wymagane dla danego zapytania dane. Można tu odrębnie kształtować koszty zaangażowania pracownika Departamentu w zakresie rejestracji umowy lub wniosku w systemie – koszt jednostkowy takiej czynności zakładając kompletność dokumentów to ok. 2,00 zł – 5,00 zł.

Ad. pkt. 13 usuwanie przez biura informacji uzyskanych od innego biura informacji gospodarczych:

Konieczność usuwania danych pobranych z innego biura jest przewidziana w systemie, aczkolwiek nie jest aktualnie wykorzystywana. Biuro nie ma więc doświadczeń co do praktycznego działania tego zapisu. Samo usuwanie może się odbywać w systemie automatycznie i nie powinno generować znaczących kosztów.

Ad. pkt 14 prowadzenie rejestru zapytań .

Obowiązek ten obejmuje:

- założenie rejestru zapytań oraz zawarcie w nim wymaganych informacji dotyczących daty ujawnienia informacji gospodarczych, oznaczenia podmiotu, któremu informacje gospodarcze ujawniono oraz ujawnione dane,
- prowadzenie rejestru oraz
- przechowywanie danych w rejestrze przez okres 12 miesięcy od dnia ujawnienia informacji gospodarczej przez biura.

Działania te mogą być wykonane przez system informatyczny, w związku z czym koszty te są trudne do oszacowania. Inne wypełnianie tego obowiązku pokazuje, że konieczność prowadzenia rejestru zapytań jest dość uciążliwa, ale biura nie widzą możliwości zmiany w tym zakresie. Konieczność usuwania zapisów po 12 miesiącach jest też do przyjęcia przez biura. Koszt wypełniania tego obowiązku dla biura ERIF BIG S.A. to miesięcznie 12 800 złotych.

Ad. pkt. 16 –17.

Obowiązki te związane są z systemem kontroli biura. Koszty obowiązków wynikających z tego rodzaju działań związane są z zaangażowaniem grupy pracowników na jeden dzień przygotowania do kontroli i przeprowadzania kontroli. Koszt wykonania tego obowiązku

wynosi ok. 3.000 PLN na jedną kontrolę. Uwzględniając fakt, że przeciętnie biuro jest kontrolowane raz na trzy lata, daje to roczny koszt wykonywania obowiązku informacyjnego w wysokości 1 000 PLN.

Ogólne koszty związane z wypełnianiem obowiązków administracyjnych (dotyczy to obowiązków wykonywanych systematycznie i policzalnych) nałożonych ustawą o udostępnianiu informacji gospodarczych obliczone dla badanego biura ERIF BIG S.A. to miesięcznie 33 tysiące 800 złotych.

Koszty obciążeń administracyjnych nałożonych na biura informacji gospodarczej ³

1.	używanie przez biuro w swojej firmie wyrazów „Biuro Informacji Gospodarczej”	całkowity koszt tego obowiązku wynosi 125 PLN miesięcznie, czyli 1500 PLN rocznie
2.	coroczne zawieranie umowy ubezpieczenia przez biuro	koszt rocznej składki na ubezpieczenie to 16.500 PLN
3.	uchwalenie regulaminu funkcjonowania biur informacji gospodarczej	całkowity koszt pracy komisji powołanej do analizy prawnej technicznej i systemowej wynosi 70.000 PLN
4.	koszt utworzenia systemu operacyjnego BIG	od 2 do 4 mln PLN
5.	koszt utrzymania i funkcjonowania systemu operacyjnego BIG	90.000-100.000 PLN
6.	ujawnianie przez biura informacji gospodarczych posiadanych informacji gospodarczych w zakresie objętym wnioskiem	koszty zaangażowania pracownika w zakresie rejestracji umowy lub wniosku w systemie – koszt jednostkowy takiej czynności zakładając kompletność dokumentów to ok. 2,00 – 5,00 PLN
7.	przechowywanie danych w rejestrze zapytań przez okres 12 miesięcy od dnia ujawnienia informacji gospodarczej przez biura i konieczność ich usuwania po upływie tego okresu	koszt wypełniania tego obowiązku to miesięcznie 12 800 PLN
Ogólne koszty związane z wypełnianiem obowiązków administracyjnych. Dotyczy to obowiązków wykonywanych systematycznie i policzalnych nałożonych ustawą o udostępnianiu informacji gospodarczych		koszt miesięcznie 33 tysiące 800 złotych.

Obowiązki nałożone na przedsiębiorców.

Ad. pkt 2 – 7.

Obowiązki te tworzą nadmierną barierę w przekazywaniu danych do biur. Przed przekazaniem informacji do big przedsiębiorca musi wykonać czynności sprawdzające, czy miały miejsce przesłanki przekazania informacji gospodarczej o zobowiązaniu. Dodatkowe ograniczenia dla

³ Dane przedstawione przez ERIF BIG S.A.

przedsiębiorców nakłada obowiązek wynikający z art. 7 ust. 2, który uzależnia możliwość przekazywania informacji przez przedsiębiorców od spełnienia dodatkowych warunków tj. np.:

- świadczenie musi być wymagalne od co najmniej 60 dni,
- zobowiązanie powstało wyłącznie z tytułu umowy o kredyt konsumencki.

Wielu przedsiębiorców, pomimo iż aktualnie posiadają status uprawnionych do przekazywania danych do biur zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy, nie może korzystać z usług biur, bo zobowiązania ich dłużników nie wynikają z umów z odroczonym terminem płatności np. telewizje kablowe.

Przedsiębiorcy działający w obrocie masowym wskazali, że wysokie obciążenie stanowią koszty wysyłania wezwań listem poleconym. Zgłoszono przy tym postulat zmiany formy wypełniania tego obowiązku. Postulat ten został uzasadniony w następujący sposób: „Przy dużej liczbie rekordów dla podmiotu przekazującego jest to duży koszt, przy czym około 40% korespondencji nie jest odbierana i wraca do adresata podwajając koszty ich wysyłki.” Przedsiębiorcy wnoszą o „możliwość osobistego doręczenia dłużnikowi wezwania bez konieczności przesyłania listem poleconym”. Należy stwierdzić, że zawiadomienie listem poleconym stwarza problemy systemowe i operacyjne. Po pierwsze należy ustalić pod jaki adres należy wysłać list polecony, czyli bardzo często należy zwrócić się z takim zapytaniem do organów ewidencyjnych ludności, za co pobierana jest opłata w wysokości 34,50 zł. Dopiero po terminie 6 tygodni otrzymuje się odpowiedź. Sama obsługa listów poleconych jest obowiązkiem informacyjnym i generuje dodatkowe koszty. Wysłanie listu to obecnie koszt ok. 5,50 zł, ale ta sama opłata jest również pobierana w przypadku zwrotów listów, co ma miejsce w około 40% przypadków. Skuteczność przekazywania zawiadomienia listem poleconym jest niska, dodatkowo jest związana z długim cyklem doręczenia (dwa okresy awizowania).⁴

Jeżeli chodzi o koszty jakie ponosi przedsiębiorca –wierzyciel przekazujący informacje gospodarce do biura to oprócz wskazanych powyżej należy jeszcze zaliczyć opłaty wynikające z umowy zawartej z biurem informacji gospodarczej i tak np.: wg cennika KRD BIG S.A. ceny abonamentów wynoszą od 185 złotych do 600 złotych miesięcznie do tego jednorazowa opłata aktywacyjna w wysokości 300 złotych. Ponadto klient biura nabywa odpłatnie poszczególne usługi, których cena zależy od wysokości abonamentu np.: sprawdzenie informacji o kontrahencie kosztuje 10 złotych (przy abonamencie 185 złotych) lub 3 złote (przy abonamencie 600 złotych).

Roczny koszt opłat abonamentowych i opłaty aktywacyjnej wynosi dla przedsiębiorcy od 2500 złotych– do 7500 złotych.

Należy jednak zaznaczyć, że wskazane koszty nie wynikają bezpośrednio z ustawy. Ustawa nałożyła na przedsiębiorców jedynie obowiązek zawarcia umowy o udostępnianie informacji gospodarczych.

2. CELE NOWELIZACJI USTAWY O UDOSTĘPNIANIU INFORMACJI GOSPODARCZYCH

2.1. Cel ogólny.

Założeniem ustawy było stworzenie ram prawnych dla funkcjonowania nowoczesnych mechanizmów umożliwiających weryfikację wiarygodności płatniczej kontrahenta przed zawarciem umowy. Obowiązująca ustawa z jednej strony umożliwia udostępnianie informacji o nierzetelnych dłużnikach zainteresowanym podmiotom, z drugiej strony, poddaje ten proces

⁴ Należy uwzględnić fakt, iż w przypadku przedsiębiorców masowo korzystających z usług pocztowych przepisy ustawy Prawo pocztowe przewidują możliwość odstąpienia od stosowania jednolitych opłat za świadczenie powszechnych usług pocztowych. Warunki zastosowania niższej taryfy ustalane są w umowie pomiędzy operatorem świadczącym powszechne usługi pocztowe a nadawcą.

określonym rygorom, zapewniając m.in. wiarygodność udostępnianych informacji, ochronę słuszych praw podmiotów, których informacje te dotyczą oraz stosowny zakres nadzoru państwa nad tym procesem. Ustawa została oparta na założeniu, że informacje o zakresie wywiązywania się ze zobowiązań przez konsumentów stanowią element ich danych osobowych podlegających prawnej ochronie. Dlatego tego rodzaju informacje powinny być udostępniane jedynie w związku z bezpośrednim, udokumentowanym zamiarem zawarcia umowy o kredyt konsumencki. Natomiast tego rodzaju ograniczenia nie powinny obowiązywać przy udostępnianiu danych o zadłużeniach przedsiębiorców. Założono również, że pośrednictwo w udostępnianiu informacji o nieterminowym wywiązywaniu się ze zobowiązań stanowi usługę związaną z obrotem gospodarczym. Nie jest celowe powierzenie realizacji tego rodzaju usługi jednostkom publicznym, gdyż musiałoby się to wiązać z rozbudową administracji publicznej i ponoszeniem nakładów budżetowych. O nieskuteczności takiego rozwiązania świadczy m.in. nikła efektywność rejestru dłużników niewypłacalnych w ramach Krajowego Rejestru Sądowego. Dlatego w ustawie przyjęto, że świadczenie usług pośrednictwa w udostępnianiu informacji o nieterminowym wywiązywaniu się ze zobowiązań będzie się odbywać na zasadach komercyjnych, w ramach działalności gospodarczej wyspecjalizowanych przedsiębiorców. Działalność ta, ze względu na jej szczególnie charakter została poddana nadzorowi państwa.

Na podstawie przeprowadzonych przez Ministerstwo Gospodarki badań można stwierdzić, iż nie wszystkie z zakładanych celów udało się osiągnąć. Najważniejszym brakiem ustawy jest to, że nie zapewnia ona wymiany informacji pomiędzy różnymi podmiotami gromadzącymi informację o zadłużeniu konsumentów i podmiotów gospodarczych. Ponadto ustawa nie usprawniła ściągalności należności. Wskazywane są również inne braki, takie jak brak stworzenia systemu *wczesnego ostrzegania* przed niesolidnym kontrahentem, brak wiarygodnych i aktualnych danych, brak weryfikacji wiarygodności płatniczej.

Przyjąć należy, że **celem głównym ustawy o udostępnianiu informacji gospodarczych powinna być poprawa bezpieczeństwa, zwiększenie pewności i usprawnienie obrotu gospodarczego.** W ramach prowadzonej przez państwo polityki w zakresie wsparcia rozwoju rynku finansowego dostęp do informacji o dłużniku powinien stanowić komplementarne narzędzie na rynku wierzycelności. Dochodzenie wierzycelności na drodze sądowej i komorniczej jest procesem długim i niepewnym. Dostęp do informacji sprzyja udroźnieniu systemu płatniczego dzięki pozyskiwaniu należności o niskiej wartości oraz na najwcześniejszym etapie, udaremniając wszczęcie postępowania egzekucyjnego.

2.2. Cele operacyjne.

Cel 1 – Stymulowanie rozwoju rynku informacji gospodarczych (stworzenie optymalnego rynku zarządzania informacją gospodarczą, poprawa zarządzania ryzykiem działalności gospodarczej, zwiększenie efektywności systemu ochrony wierzycieli).

Cel 2 – Poprawa warunków funkcjonowania biur (modyfikacja zakresu i sposobu realizacji niektórych obowiązków ustawowych, ograniczenie barier w przekazywaniu informacji).

3. SPOSOBY OSIĄGNIĘCIA CELÓW I ICH OCENA

3. 1. Pozostawienie obowiązujących regulacji.

Pozostawienie obowiązującej regulacji bez dokonywania zmian legislacyjnych prowadziłyby do pogorszenia funkcjonowania obowiązującego systemu udostępniania informacji gospodarczych. Brak interwencji legislacyjnej prowadziłyby do utrzymania zamkniętego katalogu przedsiębiorców uprawnionych do przekazywania informacji gospodarczych o

konsumentach, jak również do utrzymania ograniczonego zakresu tytułów prawnych pozwalających na udostępnienie informacji o zobowiązaniu. Utrzymanie takiego stanu prawnego mogłoby wpłynąć na pomniejszanie się bazy informacji o zobowiązaniach, którymi dysponują biura, a tym samym negatywnie odbijało się na biurach jako słabych źródłach informacji o kontrahentach. Pozostawienie obowiązującej regulacji bez zmian nie pozwoli na dokonanie liberalizacji obowiązku informacyjnego związanego z obowiązkiem przesyłania zawiadomienia przesyłką poleconą oraz nie doprowadzi do zniesienia obowiązku podawania numeru REGON oraz numeru NIP przez przedsiębiorców zagranicznych. W związku z brakiem tych działań liczba obowiązków informacyjnych nałożonych uouig pozostanie niezmienną. Brak zmian uniemożliwi wprowadzenie zmienionych zasad aktualizacji informacji gospodarczych i tworzenia baz danych archiwalnych służących do oceny wiarygodności płatniczej kontrahentów. Podobnie nie zostałyby usunięte wady prawne utrudniające współpracę pomiędzy biurami a instytucjami utworzonymi na podstawie art.105 ust. 4a Prawa bankowego. Należy jednak wskazać, iż w aktualnym stanie prawnym taka współpraca ma miejsce czego przykładem jest wymiana informacji pomiędzy BIK a Infomoniorem BIG S.A. Projektowana zmiana przepisów dotyczących wymiany danych pomiędzy BIK a biurami nie będzie nakładała na te podmioty obowiązku udostępniania sobie danych a jedynie ma umożliwić taką współpracę, której szczegóły byłyby ustalane w umowie. Dlatego też dokonanie zmiany legislacyjnej w tym zakresie nie gwarantuje współpracy pomiędzy wymienionymi podmiotami, gdyż będą ją prowadzić w ramach swobody zawierania umów, a nie ustawowego obowiązku.

Utrzymanie obowiązującej regulacji bez dokonywania zmian nie pozwoliłoby na realizację celu operacyjnego jakim jest poprawa funkcjonowania biur informacji gospodarczej oraz poprawa systemu ochrony wierzycieli.

Brak interwencji legislacyjnej byłby nieuzasadniony w świetle problemów w funkcjonowaniu ustawy zgłaszanych przez biura i przedsiębiorców oraz w świetle wyników badań przeprowadzonych przez Ministerstwo Gospodarki.

3. 2. Interwencja o charakterze pozaregulacyjnym.

Bez zmian legislacyjnych nie da się osiągnąć takich celów jak zniesienie niektórych obciążeń administracyjnych, usprawnienie systemu udostępniania informacji gospodarczych chociażby poprzez dopuszczenie szerszego grona podmiotów do przekazywania informacji o zobowiązaniach konsumentów, otwarcie katalogu tytułów prawnych uprawniających do przekazywania informacji czy zmiana zasad aktualizacji, która mogłaby mieć wpływ na tworzenie historii zachowań płatniczych.

Na drodze działań pozalegisacyjnych można wyjaśnić szereg problemów interpretacyjnych poprzez opracowanie i rozpowszechnienie podręcznika nt. stosowania ustawy o udostępnianiu informacji gospodarczych.

Ważnym elementem pozaregulacyjnym jest organizowanie szkoleń czy kampanii informacyjnych uświadamiających przedsiębiorcom korzyści jakie mogą czerpać ze sprawnie funkcjonującego systemu informacji gospodarczych. Podobne szkolenia powinny być również prowadzone wśród konsumentów, tak aby rozwijać ich świadomość i starać się inspirować zachowania tworzenia pozytywnej historii płatniczej.

Pozaregulacyjne sposoby rozwiązywania problemów wynikających z funkcjonowania ustawy będą miały znaczenie w kwestii mobilizowania przedsiębiorców do sprawnego aktualizowania danych. Taki obowiązek nakłada na przedsiębiorców art. 20 i 21 ustawy, co więcej niewykonanie tego obowiązku w ustawowym terminie 14 dni obłożone jest sankcją w wysokości do 30 tysięcy złotych. Pomimo stworzenia przez ustawę odpowiednich

instrumentów zabezpieczających wykonywanie tego obowiązku. Dane w bazach biur nie są uznawane za wiarygodne i aktualne. Dlatego też w tym przypadku konieczne jest zastosowanie środków pozalegislacyjnych np.: w formie kampanii informujących przedsiębiorców o korzyściach płynących z możliwości dostępu do wiarygodnych danych o zobowiązaniach.

3. 3. Interwencja o charakterze legislacyjnym.

Cel 1. Stymulowanie rozwoju rynku informacji gospodarczych

Rozszerzenie definicji konsumenta i przedsiębiorcy.

Rozszerzanie ustawowych definicji może być dopuszczone tylko w wyjątkowych, uzasadnionych przypadkach dla osiągnięcia ważnego celu regulacji. Mając na względzie taki cel jak potrzeba rozwijania rynku informacji gospodarczych, należy jednak ograniczyć się do zmian nienaruszających spójności ustawy.

Przy takim podejściu należałoby usunąć istotną lukę, którą jest brak możliwości przekazywania do biura przez uznaną za przedsiębiorcę spółdzielnię mieszkaniową informacji o należnościach powstałych w związku z zaspokajaniem potrzeb mieszkaniowych osób innych niż członkowie spółdzielni. Właściciele i najemcy lokali niebędący członkami spółdzielni powinni zostać objęci definicją konsumenta.

Sytuacja gmin, świadczących usługi na rzecz mieszkańców za pomocą zakładów budżetowych, które nie mają statusu przedsiębiorcy, jest szczególnie. Mając na względzie skalę zaległości wobec gmin, należy zapewnić możliwość przekazania informacji o dłużnikach niepłacących gminie m.in. komunalnych czynszów, opłat za wywóz śmieci, czy przewóz środkami miejskiej komunikacji, do biur informacji gospodarczej. W tym celu należy rozszerzyć definicję przedsiębiorcy o zakłady budżetowe gminy.

Realizując to zadanie, trzeba mieć na uwadze, że w przekazanym do konsultacji międzyresortowych projekcie ustawy o finansach publicznych przewidziano likwidację zakładów budżetowych gmin. Śledząc stan prawny w tym zakresie należy odpowiednio dostosować projekt nowelizacji ustawy o udostępnianiu informacji gospodarczych.

Rozszerzenie katalogu przedsiębiorców uprawnionych do przekazywania informacji gospodarczych o konsumentach.

Ustawa o udostępnianiu informacji gospodarczych jest instrumentem mobilizowania do zapłaty zaległych zobowiązań wobec przedsiębiorców, zarówno w relacji przedsiębiorca – przedsiębiorca, jak i przedsiębiorca – konsument. W obecnym stanie prawnym nie wszyscy przedsiębiorcy są uprawnieni do przekazywania informacji gospodarczych o konsumentach. Sytuacja ta spotyka się z krytyką. Uznając potrzebę zmian, możliwe jest przyjęcie jednej z trzech opcji rozwiązań:

- pozostawienie stanu obecnego, rezygnacja z rozszerzenia katalogu o podmioty niebędące przedsiębiorcami w rozumieniu ustawy o swobodzie działalności gospodarczej,
- dopuszczenie możliwości przekazywania informacji gospodarczych o konsumentach przez gminne zakłady budżetowe,
- stworzenie katalogu otwartego, czyli niewskazywanie podmiotowo przedsiębiorców uprawnionych do przekazywania informacji gospodarczych o konsumentach.

Proponuje się wybór opcji trzeciej. W ten sposób dokonana zostanie głęboka zmiana charakteru katalogu – z zamkniętego na otwarty. Rozwiązanie to jest rozwiązaniem

praktycznym, biorąc pod uwagę ciągły rozwój możliwych rodzajów działalności gospodarczej, powstawanie nowych usług i produktów, na co wpływa między innymi postęp nowoczesnych technologii.

Właściwe wydaje się skonstruowanie katalogu otwartego negatywnego, czyli niewskazywanie podmiotowo przedsiębiorców uprawnionych do przekazywania informacji gospodarczych, ze stworzeniem jednocześnie katalogu podmiotów, które nie byłyby uprawnione do przekazywania informacji gospodarczych do biur.

Mając zatem na względzie, że:

- uzasadnione okazało się odstąpienie od zamiaru uprawnienia wierzycieli wtórnych do przekazywania biurom informacji o zobowiązaniach dłużników,
- cele ustawy i jej zakres podmiotowy wyraźnie wskazują, że dochodzone przez wierzycieli należności mogą mieć wyłącznie charakter należności prywatnoprawnych,

w katalogu podmiotów, którym nie przyznaje się prawa dostępu do biur informacji gospodarczej, znajdują się wierzyciele wtórni oraz podmioty dochodzące należności o charakterze publicznoprawnym.

Przyznanie wierzycielom wtórnym możliwości przekazywania informacji gospodarczych do biur może rodzić poważne problemy dotyczące aktualizacji informacji gospodarczych wpisanych do biur, zarówno z punktu widzenia wierzyciela pierwotnego, jak też wierzyciela wtórnego. Nowelizacja ustawy powinna być przede wszystkim środkiem służącym rozwiązaniu problemów niskiego poziomu przekazywania do biur informacji gospodarczych przez wierzycieli pierwotnych. Dopiero w następnej kolejności należałoby rozważyć dopuszczenie wierzycieli wtórnych do grona przedsiębiorców przekazujących informacje gospodarcze do biur. Rozwiązanie to nasuwa poważne wątpliwości, w szczególności ze względu na występujące na rynku problemy z przedsiębiorcami prowadzącymi działalność windykacyjną, na które wskazuje Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

Problematyka naruszania praw konsumentów przez firmy windykacyjne znajduje odzwierciedlenie w prowadzonych przez Prezesa UOKiK postępowaniach w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, które kończą się często decyzjami stwierdzającymi stosowanie takich praktyk i nakazującymi zaniechanie ich stosowania. Lista poważnych zarzutów, wymienianych przez Prezesa UOKiK uzasadnia naruszenie przez niektórych przedsiębiorców prowadzących działalność windykacyjną obowiązku prowadzenia działalności gospodarczej na zasadach uczciwej konkurencji i poszanowania dobrych obyczajów oraz słuszych interesów konsumentów.

Wątpliwości wzbudza również umieszczenie w jednej grupie przedsiębiorców prowadzących działalność windykacyjną, factoringową, forfaitingową czy sekurytyzacyjną. Wymienione działalności gospodarcze nie są w pełni uregulowane prawnie (np. proces sekurytyzacji czy windykacji) - dlatego też trudno byłoby legislacyjnie wskazać takie grono podmiotów, które posiadałoby możliwość przekazywania informacji gospodarczej do biura, jako wierzyciel wtórny.

Ponadto należy zauważyć, iż celem ustawy o udostępnianiu informacji gospodarczych powinna być przede wszystkim poprawa bezpieczeństwa, zwiększenie pewności i usprawnienie obrotu gospodarczego. Intencją ustawodawcy nie jest natomiast stworzenie instrumentu prawnego ułatwiającego wierzycielom wtórnym realizację ich działalności na rynku obrotu wierzycielnościami (tj. skupywanie wierzycielności lub puli wierzycielności). Celem nowelizacji jest eliminacja barier i utrudnień w dostępie do biur informacji gospodarczej dla wierzycieli pierwotnych.

W związku z powyższym, a także z uwagi na fakt, iż przedsiębiorcy prowadzący wymienione wyżej działalności gospodarcze na rynku nie podlegają szczegółowym regulacjom prawnym, niezasadne jest dopuszczenie wierzycieli wtórnych do przekazywania informacji gospodarczych do biur.

Dopuszczenie do przekazywania informacji gospodarczych o zadłużeniu konsumenta wynikającym z innych tytułów prawnych niż umowa o kredyt konsumencki lub umowa o przewóz osoby w regularnej komunikacji publicznej.

Wybór katalogu otwartego negatywnego przesądza w znacznym stopniu o jednoczesnym otwarciu katalogu tytułów prawnych, upoważniających do przekazania informacji gospodarczej do biura. W stosunkach między przedsiębiorcami tytułem prawnym jest umowa, której obaj są stronami, związana z wykonywaniem przez nich działalności gospodarczej. W relacjach przedsiębiorca – konsument najczęstszym tytułem prawnym będzie umowa cywilnoprawna.

Umożliwienie współpracy biur informacji gospodarczej z instytucjami utworzonymi na podstawie art. 105 ust. 4 ustawy Prawo bankowe.

Uzyskanie przez biura dostępu do bogatych zasobów informacyjnych instytucji utworzonych na podstawie art. 105 ust. 4 ustawy Prawo bankowe ma istotne znaczenie dla rozwoju rynku informacji gospodarczych. Biorąc pod uwagę aktualny stan prawny, należałoby w ustawie Prawo bankowe wprowadzić przepis stanowiący wyraźnie o możliwości udostępnienia przez instytucje utworzone na podstawie art. 105 ust. 4 tej ustawy danych bankowych do biura wyłącznie na podstawie upoważnienia konsumenta oraz w zakresie określonym w tym upoważnieniu. Zasady wzajemnej współpracy polegającej na wymianie informacji określone byłyby w umowie zawartej pomiędzy biurem a wskazaną instytucją. Umowa powinna przewidywać wzorcowe upoważnienie konsumenta, którym następnie posługiwać się będą przedsiębiorcy, podpisujący umowę z biurem.

Doprecyzowanie pojęcia minimalnej kwoty zobowiązania.

Obecnie obowiązujące wartości minimalnych kwot zobowiązań wynoszą 200 zł i 500 zł, odpowiednio w przypadku konsumenta i przedsiębiorcy. Z przeprowadzonych analiz wynika, że nie ma uzasadnienia do zmiany kwot minimalnych, określonych w ustawie. Dane uzyskane od biur informacji gospodarczych wskazują jednoznacznie, że dominującym przedziałem zadłużeń zgłaszanych przez przedsiębiorców do biur jest przedział od 1 000 zł do 5 000 zł. Prawdopodobnie ta dotyczy zarówno przedsiębiorców, jak i konsumentów.

Przykładowo w jednym z biur przeważający udział w zgromadzonych informacjach mają wiarygodności o średniej wysokości, zawierające się w przedziale od 501 do 5000 zł – ok. 82% i 86% zobowiązań, odpowiednio przedsiębiorców i konsumentów. W przedziale do 500 zł wielkość zgłoszonego zadłużenia konsumentów w procentach wynosi 12,85% a przedsiębiorców 4,28%.

W drugim z badanych biur zobowiązania konsumentów przedziale od 1 000 zł do 5 000 zł stanowią 54% wpisów, a przedsiębiorców – 48%. Znaczące różnice dostrzec można w wyższych kwotach zadłużeń, gdzie dominacja firm – dłużników jest kilku bądź kilkunastokrotnie większa niż konsumentów. Konsumentów częściej zgłaszani są w niższych przedziałach zobowiązań w tym biurze: 19% - do 500 zł, 18% od 500 do 1 000 zł. Zadłużenia przedsiębiorców pojawiają się w wyższych przedziałach kwotowych: 15% przedsiębiorców figuruje w kwotach od 5 000 zł do 10 000 zł, a 13% - od 500 do 1 000 zł. Według trzeciego z badanych biur 80% zgłoszeń dotyczy przedziału zadłużenia 1 - 10 tys. zł.

Nie ma zatem powodu, aby dokonywać zmian wartości minimalnych kwot zobowiązań. Doprecyzowania wymaga jedynie samo to pojęcie. Należałoby przyjąć, że kryterium minimalnej kwoty zobowiązania oznacza, iż przedsiębiorca, wobec którego zobowiązanie konsumenta przekracza 200 zł, a przedsiębiorcy 500 zł, może – bez względu na wysokość już

wymagalnego zadłużenia – przekazać informację gospodarczą do biura. Będą zatem poprawione budzące wątpliwości interpretacyjne przepisy art. 7 ust. 2 pkt 2 oraz art. 8 ust. 1 pkt 2, poprzez wyraźne wskazanie, że o możliwości przekazania informacji do biura decyduje ogólna kwota zobowiązania, a nie wysokość kwoty wymagalnej. Oczywiście muszą być spełnione także pozostałe ustawowe warunki, tzn. odpowiedni tytuł prawny, z którego powstało zobowiązanie, upływ okresu karencji oraz uprzednie ostrzeżenie o zamiarze wpisania do rejestru biura.

W konsultacjach społecznych projektu założeń prezentowane były niemożliwe do pogodzenia skrajne poglądy. Postulowano zarówno podniesienie kwot minimalnych, jak i ich obniżenie, a nawet całkowitą rezygnację z tego kryterium. Pojawiły się opinie popierające pozostawienie obu kwot minimalnych bez zmian, ale też wnioski o ich zrównanie. Wobec tak rozbieżnych stanowisk rozwiązanie polegające na utrzymaniu obecnie obowiązujących progów jest rozsądnym kompromisem między oczekiwaniami przedsiębiorców a zakresem niezbędnej ochrony konsumenta. Należy podkreślić, iż to do przedsiębiorcy ostatecznie należy decyzja o przekazaniu do biura informacji o jego wiarygodności. Jeżeli uzna on, iż kwota zadłużenia jest zbyt mała, aby jej odzyskanie mogło zrekompensować poniesione nakłady i starania - nie przekaze informacji.

Jednocześnie uznaje się za zasadne zastosowanie mechanizmu indeksacji wobec niezmiennych minimalnych kwot zobowiązań. Przy obecnym poziomie inflacji nie jest konieczna coroczna indeksacja tych wartości progowych. Przewiduje się jednak, że opracowany na podstawie niniejszych założeń projekt nowelizacji ustawy będzie zawierał przepis o waloryzacji minimalnych kwot zobowiązań, w przypadku gdy skumulowana inflacja z lat poprzednich osiągnie określony poziom.

Ułatwienie przekazywania do biura informacji gospodarczej informacji o wywiązywaniu się ze zobowiązań.

Należy usprawnić przekazywanie informacji o spłaceniu długów. Zmiana mogłaby polegać na umożliwieniu dostarczycielom pozytywnych informacji (konsumentom i przedsiębiorcom) samodzielnego przekazywania ich do biura. Przekazywanie informacji odbywałoby się bez udziału (pośrednictwa) przedsiębiorcy, wobec którego zostało uregulowane zobowiązanie. Jednak przekazywanie informacji o spłacie zadłużenia przez samych konsumentów lub przedsiębiorców może rodzić wiele problemów. Przede wszystkim dane takie nie byłyby weryfikowane przez wierzyciela, który do tej pory był dysponentem informacji przekazywanej do biura. Umieszczenie takiego przepisu rodziłoby obawę, iż w bazach danych znajdą się dane nieprawdziwe. Operowanie biur danymi nierzetelnymi w żaden sposób nie wpłynęłoby korzystnie na poprawę bezpieczeństwa obrotu. Należałoby zatem umożliwić sprawdzanie wiarygodności informacji przekazywanej bezpośrednio przez dłużnika, np. wprowadzając wymóg dołączenia odpowiednich dokumentów. Ich weryfikacja byłaby z kolei dodatkowym obciążeniem administracyjnym biur.

Przeprowadzone analizy wykazują, że racjonalnym rozwiązaniem jest zapewnienie, aby pozytywne informacje zgłaszane były wyłącznie za pośrednictwem przedsiębiorcy-wierzyciela, który informacje pochodzące od dłużnika zweryfikuje przed przekazaniem ich do biura. Poza tym pośredniczenie przedsiębiorcy-wierzyciela umożliwi szybkie przesłanie takiej informacji w drodze teletransmisji, co w większości przypadków nie byłoby możliwe ze strony konsumentów. Dlatego proponuje się nałożenie na przedsiębiorcę-wierzyciela obowiązku przekazania do biura informacji pozytywnej na wniosek zainteresowanego lub z własnej inicjatywy.

Zniesienie wymogu podania numeru NIP dla przedsiębiorcy zagranicznego.

Żądanie podania numeru NIP ogranicza możliwość zawarcia umowy z biurem przez przedsiębiorców z państw Unii Europejskiej, innych niż polscy. Powoduje to, że nie może być w pełni stosowana traktatowa zasada swobody przedsiębiorczości zgodnie z artykułem 43 TWE. Jest to ewidentna wada ustawy wymagająca pilnego usunięcia poprzez dopuszczenie możliwości podawania przez przedsiębiorcę zagranicznego innego, identyfikującego go numeru.

Zapewnienie faktycznego dostępu do baz danych PESEL.

Biura informacji gospodarczej mają możliwość pozyskiwania danych tylko ze zbiorów PESEL. W rzeczywistości dostęp do zbiorów PESEL jest utrudniony przez fakt, że ustawa nie określa warunków na jakich biura mogą otrzymywać informacje. Kwestia ta wymaga staranniejszego uregulowania. Proponuje się wzmocnienie uprawnienia biur w ustawie o ewidencji ludności i dowodach osobistych.

Obecnie publiczne bazy danych są dla biur dostępne na zasadach ogólnych. Wydaje się, że ułatwiony dostęp do rejestrów publicznych będzie możliwy w niedalekiej przyszłości, kiedy powstanie Elektroniczna Platforma Usług Administracji Publicznej, tworzona przez ministra właściwego do spraw informatyzacji. Zapewni ona możliwości techniczne pozyskiwania danych, ale kwestia prawnego uregulowania zakresu udostępnianych danych i warunków ich otrzymywania będzie z pewnością wymagała konsultacji i uzgodnień z zarządzającymi tymi bazami.

Niezależnie od powyższego wydaje się, że biura zainteresowane otrzymywaniem informacji z rejestrów państwowych będą musiały dostosować się technologicznie do tego typu operacji. Zgodnie z ustawą o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, podmioty te, prowadzące rejestry publiczne zobowiązane są do publikowania w Biuletynie Informacji Publicznej informacji nt. struktur dokumentów elektronicznych, formatów danych i protokołów komunikacyjnych stosowanych w oprogramowaniu służącym do komunikacji z danym rejestrem. Koszty dostosowania technicznego umożliwiającego dostęp do rejestrów oraz koszty (cenę) samej informacji powinny ponosić biura informacji gospodarczej.

Dobrym źródłem informacji dla biur informacji gospodarczej będzie Centralna Informacja o Działalności Gospodarczej, której dane mają być jawne i udostępniane na żądanie. Dane te CIDG pozyskiwać będzie za pośrednictwem Elektronicznej Platformy Usług Administracji Publicznej m.in. z zasobów baz danych administracji odpowiedzialnej za prowadzenie ewidencji działalności gospodarczej oraz wydawanie koncesji, zezwoleń itp. Udostępnianie tych danych przez CIDG odbywać się będzie z zachowaniem wymaganego poziomu ochrony danych osobowych i tajemnicy skarbowej, zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami prawa.

Cel 2. Poprawa warunków funkcjonowania biur i ochrona wierzycieli

Liberalizacja obowiązku informacyjnego związanego z przesyłaniem zawiadomienia przesyłką poleconą.

Formę przesyłki listowej można uznać za wystarczającą do powiadomienia dłużnika o ewentualnym przekazaniu jego danych do biura. Z informacji jednego z biur wynika, że roczne koszty informowania ponad 29 tys. klientów przesyłką poleconą kształtują się na poziomie 108 tys. zł, zaś nieodebrana korespondencja stanowi 24%, z czym wiąże się dodatkowy koszt zwrotu nieodebranych przesyłek poleconych, szacowany na 25 tys. zł rocznie. Ponadto

doświadczenia tego biura prowadzą do wniosku, że przesyłka listowa jest częściej odbierana przez dłużników niż przesyłka polecona. Ten fakt oraz niższe koszty korespondencji przemawiają za odejściem od bezwzględnego obowiązku stosowania przesyłki poleconej.

Natomiast należy utrzymać obowiązek powiadamiania dłużnika w momencie zaistnienia opóźnienia w spłacie zobowiązania. Klauzula „ostrzegawcza” np. w umowie czy na blankiecie wezwania do zapłaty jest niewystarczająca. Dłużnik musi mieć świadomość momentu wystąpienia zadłużenia – otrzymane wówczas ostrzeżenie powinno skłonić go do uregulowania zobowiązania. Poza tym wysłanie informacji o zaistniałym opóźnieniu w zapłacie należności może być elementem kontroli. Zdarzyć się bowiem może, że spłata de facto nastąpiła albo w ogóle zadłużenia nie było (np. w przypadkach posłużenia się skradzionym dokumentem tożsamości).

Liberalizacja obowiązku informacyjnego będzie polegać na dopuszczeniu przesyłki listowej (obok obowiązującej obecnie przesyłki poleconej) jako formy ostrzeżenia dłużnika o zamiarze przekazania jego danych do biura. Jednak ze względu na możliwe potrzeby dowodowe, proponuje się pozostawienie przedsiębiorcy wyboru formy powiadomienia: obligatoryjnie - przesyłka listowa albo przesyłka polecona.

Natomiast fakultatywnie przedsiębiorca będzie mógł dodatkowo ostrzegać kontrahenta o możliwości przekazania jego danych do biura, za pośrednictwem:

- podpisywanej z konsumentem lub przedsiębiorcą umowy zawierającej klauzulę informującą o możliwości przekazania informacji do biura w przypadku opóźnienia w spłacie zobowiązania przekraczającego 45 dni,
- blankietów wezwań do zapłaty zawierających taką informację (w obrocie masowym, np. w przypadku przewoźników w komunikacji publicznej, czy dostawców energii, gazu).

W sytuacji gdyby termin świadczenia nie był oznaczony, wierzyciel musiałby wysłać do dłużnika ostrzeżenie przesyłką listową albo poleconą (do wyboru) lub doręczyć je osobiście za potwierdzeniem odbioru.

Rozszerzenie zakresu informacji przekazywanych do biura informacji gospodarczej o numer PESEL wspólników i prokurentów spółek prawa handlowego.

Przekazywanie informacji o numerze PESEL pełnomocników nie jest uzasadnione. Pełnomocnictwo może dotyczyć bowiem umocowania do dokonania poszczególnej czynności (pełnomocnictwo szczególne) lub umocowania do pewnego rodzaju czynności (pełnomocnictwo rodzajowe). Wskazane rodzaje pełnomocnictw nie mają z reguły na celu – w przeciwieństwie do prokury – umocowania osób celem nałożenia na nich odpowiedzialności za zobowiązania przedsiębiorców. Rozszerzenie zatem zakresu informacji przekazywanych do biura o numer PESEL pełnomocników nie poprawi efektywności systemu wyszukiwania osób odpowiedzialnych za zobowiązania przedsiębiorców.

Obowiązki informacyjne nie zwiększą się, ponieważ zakładana jest rezygnacja z podawania numeru REGON.

Dopuszczenie możliwości przechowywania przez biura danych archiwalnych w celu ich przetwarzania – zmiana zasad aktualizacji/usuwania informacji gospodarczych.

Obowiązujące przepisy ustawy pozwalają na przechowywanie zgromadzonych przez biuro informacji gospodarczych nawet przez 10 lat, jednak nie przewidują możliwości ich udostępniania przedsiębiorcom w tak długim okresie. Jedynie konsument, na mocy ustawy o ochronie danych osobowych, może wystąpić do biura z wnioskiem o udostępnienie informacji

archiwalnych. Należałoby przyznać podobne prawo również przedsiębiorcom, dla których historia zachowań płatniczych kontrahenta miałaby znaczenie przy zawieraniu umowy. Informacje te muszą jednak być przetworzone, gdyż biuro nie może udostępniać nieaktualnych danych.

Właściwe jest zatem dopuszczenie możliwości przechowywania przez biura danych archiwalnych w celu ich przetwarzania dla zainteresowanych konsumentów i przedsiębiorców. Aby historia zadłużenia była kompletna, należy odpowiednio określić zasady usuwania informacji gospodarczych oraz maksymalny okres ich przechowywania. Zmianom powinny podlegać zatem przepisy regulujące obowiązki przedsiębiorców i biur w zakresie aktualizacji, w tym usuwania informacji.

Biuro nie może udostępniać przedsiębiorcom danych nieaktualnych. Informacje archiwalne na temat dłużnika mają służyć biuru jedynie do przetwarzania w celach analitycznych i statystycznych (scoringowych). Ma to umożliwić przygotowywanie przez Biuro analiz zachowań płatniczych dla klientów biura, analogicznie jak to ma miejsce na rynku bankowym ale w okresie 10 lat (art. 105a ust 5 ustawy prawo bankowe - 12 lat dla celów statystycznych). W żadnym razie nie będą udostępniane informacje archiwalne w swoim pierwotnym kształcie czy też informacje nieaktualne.

Dla prawidłowej realizacji obowiązku aktualizowania danych przez przedsiębiorców nie jest konieczna zmiana maksymalnie 14-dniowego terminu przewidzianego w ustawie.

Rozszerzenie przedmiotu działalności biur poprzez umożliwienie przetwarzania informacji.

Ułatwienie przekazywania biurom informacji pozytywnych oraz dopuszczenie możliwości przechowywania przez biura danych archiwalnych powinno zapewnić, że zgromadzone informacje będą kompletne. Będą one jednak mało użyteczne, jeżeli pozostaną nieprzetworzone. Dlatego należałoby rozważyć poszerzenie zakresu przedmiotowego działalności biur o działalność polegającą na przetwarzaniu informacji gospodarczych. Procedury przetwarzania zgromadzonych danych powinny zostać precyzyjnie określone - które dane i przez jaki okres obecne w bazach biura mogą służyć celom statystycznym i analitycznym. Wydaje się, że przewidziany w ustawie 10-letni okres przechowywania informacji jest wystarczający do osiągnięcia prawidłowych efektów ich przetwarzania. Biura wzmocniłyby swoją pozycję konkurencyjną, przeprowadzając analizy scoringowe oraz ratingowe wspomagające decyzje biznesowe odbiorców informacji gospodarczej.

Pierwotne cele ustawy rzeczywiście nie przewidywały możliwości przetwarzania informacji gospodarczych przez biura. Upłynęły jednak cztery lata od jej wprowadzenia, biura zyskały doświadczenie, ugruntowały swą pozycję gromadzących informacje gospodarcze i obecnie są podstawy, aby stworzyć im warunki do rozwijania działalności i poszerzenia zakresu oferowanych usług o sporządzanie analiz zadłużenia. Podkreślenia wymaga, że planuje się rozszerzenie przedmiotu działalności biur poprzez umożliwienie przetwarzania informacji, ale bez nakładania takiego obowiązku, co oznacza, że biura nie będą musiały, lecz mogły tę działalność prowadzić, swobodnie konkurując z bardziej doświadczonymi w tej dziedzinie firmami. Rynek zweryfikuje potencjał i umiejętności biur. Ze względu na bezpieczeństwo danych i potrzebę zapewnienia wiarygodności wykonywanych analiz, zasady przetwarzania informacji będą precyzyjnie określone. Zmiana przepisów ustawy powinna być zbliżona do regulacji obowiązującej w tym zakresie na gruncie ustawy Prawo bankowe, co w rezultacie pozwoliłoby przedsiębiorcom - klientom biur na uzyskanie miarodajnej oceny wiarygodności płatniczej ich kontrahentów, zarówno konsumentów, jak i przedsiębiorców. Intencją jest stworzenie na rynku informacji gospodarczych tożsamego instrumentu jaki z powodzeniem

funkcjonuje na rynku informacji bankowych (na rynku bankowym istnieje możliwość przetwarzania informacji archiwalnych na podstawie art. 105a ustawy prawo bankowe).

Wprowadzenie możliwości wzajemnej wymiany informacji pomiędzy polskimi biurami a biurami informacji gospodarczej oraz biurami kredytowymi działającymi w innych krajach UE.

Działanie to miałyby na celu umożliwienie dostępu (umożliwienie pozyskiwania danych) do źródeł informacji funkcjonujących za granicą – baz informacji gospodarczych. Wprowadzenie tych zmian może okazać się bardzo trudne. Przepis art. 13 ust. 3 ustawy stanowi, że biuro może przetwarzać informacje gospodarcze wyłącznie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Za granicą niewykonalny będzie nadzór i kontrola ministra właściwego do spraw gospodarki.

Wskazane działanie wymaga szczególnej ostrożności, aby nie dopuścić do sytuacji, w której dane i analizy pozyskane z polskich biur mogłyby być wykorzystywane sprzecznie z intencją projektodawcy. Kontrola i nadzór nad biurami ministra właściwego do spraw gospodarki będą nadal sprawowane prawidłowo, ponieważ niniejsze założenia nie przewidują odstępiania od dotychczasowego obowiązku prowadzenia przez biura rejestru zapytań.

Dokładnego przeanalizowania wymagają też kwestie związane z ochroną danych osobowych. Należy podkreślić, iż zgodnie z art. 22 ust 2 nadzór ministra gospodarki nie obejmuje kontroli prawidłowości przetwarzania danych osobowych przez biuro.

Inne propozycje

Ponadto przewiduje się, że opracowany na podstawie niniejszych założeń projekt nowelizacji ustawy będzie zawierał przepis uwzględniający Komendanta Głównego Straży Granicznej oraz Centralne Biuro Antykorupcyjne w katalogu podmiotów określonych w art. 16 ust. 1 ustawy.

Rozważenia wymaga kwestia zwolnienia tych podmiotów z opłat za udostępnianie informacji gospodarczych, ze względu na charakter realizowanych przez nie zadań. Niezbędne wydaje się przeprowadzenie analizy potencjalnego zapotrzebowania na te informacje i ewentualnych skutków finansowych wprowadzenia tego przepisu.

4. WYNIKI PRZEPROWADZONYCH BADAŃ I KONSULTACJI

Konsultacje dotyczące oceny funkcjonowania ustawy o udostępnianiu informacji gospodarczych przyjęły formę⁵:

- badania społecznego (badanie jakościowe) postaw podmiotów gospodarczych i osób fizycznych wobec rejestrów dłużników oraz ustawy o udostępnianiu informacji gospodarczych,
- badania ankietowego dotyczącego oceny rozwiązań zawartych w ustawie o udostępnianiu informacji gospodarczych przekazanego do 79 podmiotów,
- badania ankietowego biur informacji gospodarczej analizującego ich działalność i przeprowadzonego pod kątem skuteczności i efektywności przepisów ustawy.

Dodatkowo przeprowadzono pomiar obciążeń administracyjnych, według Modelu Kosztu Standardowego, który został oparty na bezpośrednich wywiadach z biurami informacji gospodarczej.

⁵ Na potrzeby niniejszego OSR przedstawia się jedynie streszczenie wyników konsultacji

Proces konsultacji został przeprowadzony w celu uzyskania opinii ze strony różnych zainteresowanych podmiotów - adresatów ustawy i dostosowania w przyszłości prawa do praktyki. Zmiana ustawy o udostępnianiu informacji gospodarczych powinna pomóc w rozwiązywaniu konkretnych problemów społecznych i gospodarczych. Kluczowym celem konsultacji było zidentyfikowanie problemu i jego rzeczywistych rozmiarów oraz rodzaju i zakresu oczekiwanych efektów.

Ocena funkcjonowania ustawy została przygotowana w celu porównania rzeczywistych wyników i wpływów ustawodawstwa z pierwotnymi założeniami ustawy o udostępnianiu informacji gospodarczych. Wykonanie tej oceny było konieczne do stwierdzenia, czy lub do jakiego stopnia zrealizowano cele ustawy. Na tej podstawie zostały wyciągnięte wnioski, które konkretne przepisy w procesie nowelizacji należy poprawić, zmienić lub uchylić (i w jakim zakresie). Dokonana ocena powinna służyć zmniejszeniu obciążeń administracyjnych i uproszczeniu procedury administracyjnej.

Najważniejsze pytanie, na które należało znaleźć odpowiedź w ocenie funkcjonowania ustawy dotyczyło osiągnięcia pierwotnych celów ustawy o udostępnianiu informacji gospodarczych.

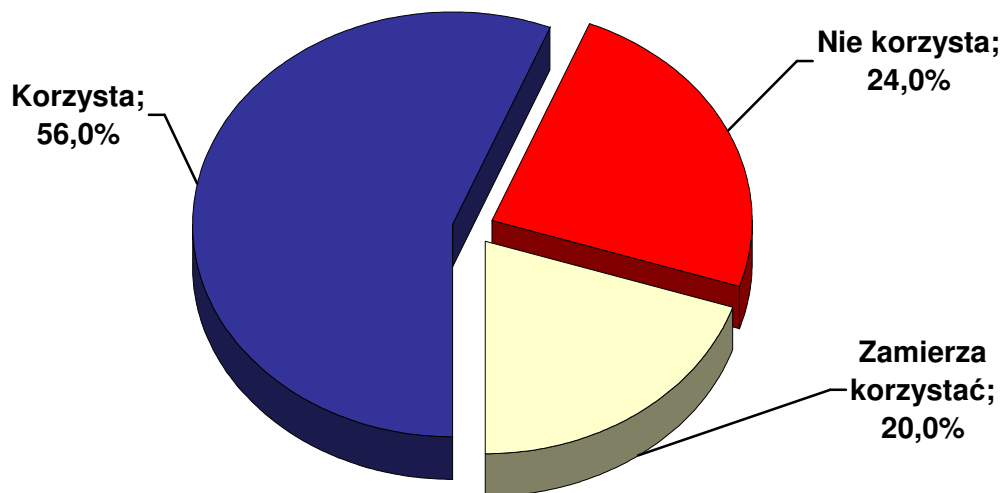
Dodatkowo zidentyfikowano i przeprowadzono analizę czynników z otoczenia funkcjonowania ustawy, które należy wziąć pod uwagę przy nowelizacji przepisów o udostępnianiu informacji gospodarczych. Analiza oddziaływania objęła szczególnie istotne czynniki, takie jak:

- przyczyny powstawania problemów finansowych gospodarstw domowych związanych z zaciąganiem pożyczek w bankach i innych instytucjach finansowych, występowanie problemu zatorów płatniczych, stan zadłużenia gospodarstw domowych z tytułu pożyczek i kredytów, sytuację konsumentów i przedsiębiorstw na rynku kredytów,
- wpływ liberalizacji rynku gazu ziemnego i energii elektrycznej na ustawę o udostępnianiu informacji gospodarczych,
- zachowania społeczne osób fizycznych wobec zadłużenia, dostępności danych osobowych,
- wskaźniki makroekonomiczne.

W konsultacji brały udział biura informacji gospodarczej, przedsiębiorcy, podmioty sektora bankowego oraz organy administracji konsultowane w ramach uzgodnień międzyresortowych.

W najważniejszej przeprowadzonej przez Ministerstwo Gospodarki ankiecie wśród przedsiębiorców i organizacji przedsiębiorców odpowiedzi udzieliło 28 podmiotów⁶. Przedsiębiorcy zaakceptowali biuro jako nową instytucję, pomagającą odzyskać wiarygodność. W przeprowadzonej przez Ministerstwo Gospodarki ankiecie wśród przedsiębiorców i organizacji przedsiębiorców, którzy udzielili odpowiedzi, 56% zadeklarowało, że korzysta z biura, 24% że nie korzysta, a 20% ankietowanych odpowiedziało, że zamierza korzystać.

⁶ Wyniki ankiety dotyczącej oceny regulacji zawartych w ustawie o udostępnianiu informacji gospodarczych, rozesłanej przez Ministerstwo Gospodarki w październiku 2006 r. do ok. 80 organizacji przedsiębiorców i biur informacji gospodarczej.



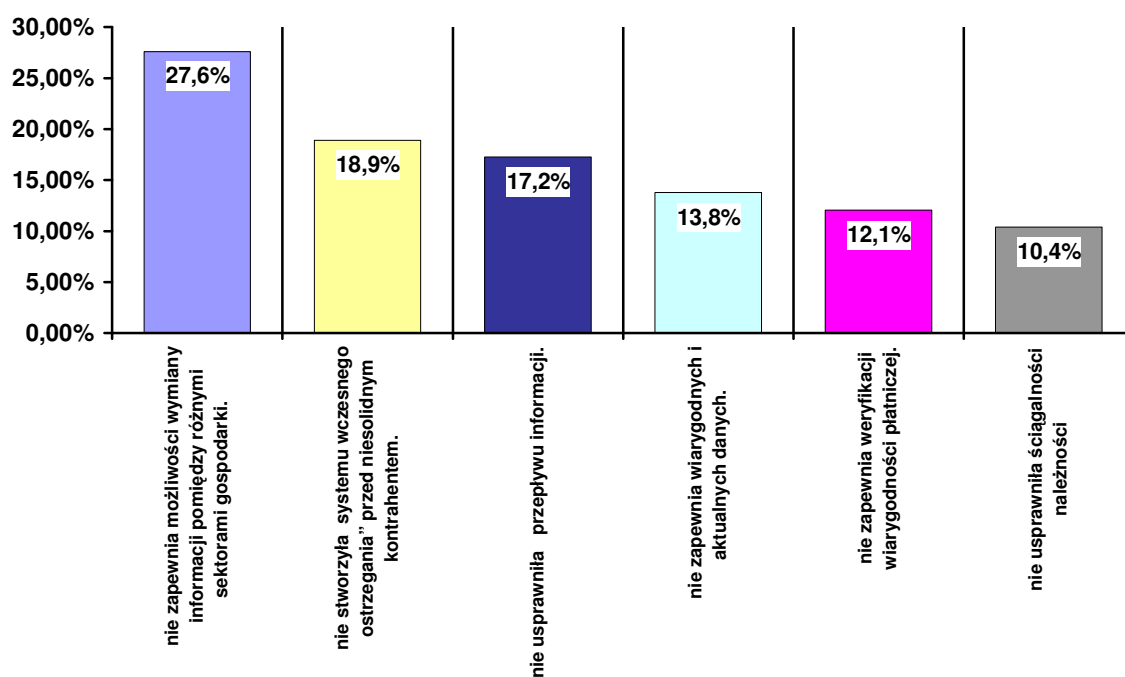
Respondenci, którzy zamierzają korzystać z usług biura podali następujące powody:

- poprawa zarządzania ryzykiem kredytowym i operacyjnym,
- w celu umieszczenia w bazie biura naszych dłużników oraz ich weryfikacji,
- dla uzyskania wiedzy o dłużnikach,
- lepsza ściągalność należności, ułatwiona selekcja nierzetelnych konsumentów,
- zwiększenie skuteczności windykacji należności.

Świadczy o stosunkowo pozytywnych oczekiwaniach wobec instrumentów wprowadzonych ustawą. Na kluczowe pytanie o ocenę dotychczasowego funkcjonowania ustawy przedsiębiorcy udzielili następujących odpowiedzi:

- 50% respondentów oceniło dotychczasowe funkcjonowanie ustawy raczej dobrze lub raczej pozytywnie,
- 23 % oceniło funkcjonowanie ustawy raczej źle lub raczej negatywnie,
- 3,4% ankietowanych oceniło dotychczasowe funkcjonowanie ustawy zdecydowanie źle lub bardzo negatywnie,
- 15,3% respondentów stwierdziło, iż trudno powiedzieć,
- 8% ankietowanych nie udzieliło odpowiedzi na pytanie.

Kolejnym bardzo istotnym dla oceny stopnia osiągnięcia celów ustawy było pytanie o cele, które zdaniem ankietowanych nie są realizowane. Rozkład udzielonych odpowiedzi przedstawiono poniżej:



Najwięcej respondentów (spośród ogólnej liczby odpowiedzi wskazanych w tym pytaniu), tj. 27,6 % uznało, że ustawa nie zapewnia możliwości wymiany informacji pomiędzy różnymi sektorami gospodarki. Zwraca uwagę wyraźna przewaga częstości wyboru tego zarzutu nad innymi. Najmniej, bo 10,4% ankietowanych uznało, iż ustawa nie usprawniła ściągłości należności. W uzasadnieniach przedsiębiorcy wskazywali, że powodem nieosiągnięcia takich celów jak poprawa ściągłości wierzytelności lub umożliwienie wymiany informacji pomiędzy różnymi sektorami gospodarki są:

- zbyt duża ochrona dłużnika - bez podania jednak bliższego wyjaśnienia,
- przepisy ustawy o ochronie danych osobowych – bez wskazania konkretnych zastrzeżeń,
- mała popularność tego typu systemów,
- brak jednego rejestru dłużników niewypłacalnych,
- brak uaktualnionych danych,
- firmy nie są zainteresowane wymianą, ponieważ im samym ciężko jest zdobyć informacje i bardzo często nie są pewni tych informacji,
- zbyt skomplikowana procedura.

Powyższe wnioski zostały również potwierdzone badaniem jakościowym „Postaw podmiotów gospodarczych i osób fizycznych wobec biur informacji gospodarczej oraz ustawy o udostępnianiu informacji gospodarczej”.

Dodatkowo należy zauważyć, że ustawa jest oceniana negatywnie z punktu widzenia podmiotów gospodarczych – jako narzędzie walki konkurencyjnej między przedsiębiorcami. Przykładem takich działań jest złożona skarga na działalność KRD BIG S.A., która w ostatnim czasie wpłynęła do Ministerstwa Gospodarki. Skarga dotyczy nieuczciwego wierzyciela, który za pośrednictwem KRD BIG S.A., próbuje wyłudzić określoną kwotę. Zarzuty dotyczą

ponadto KRD BIG S.A., które nie spełnia swojego zadania jakim jest obrona wiarygodnych przedsiębiorstw. Przedmiotowy przypadek jest konsekwencją tego, że obowiązujące przepisy nie nakazują biurom informacji gospodarczej przeprowadzania postępowania wyjaśniającego prawdziwość zobowiązań.

Poza tym, jak wynika z danych jednego z biur, pewna firma spedycyjna była aż 18 razy wpisana na listę. Może to oznaczać, że wobec dłużników notorycznie uchylających się od zapłaty swoich zobowiązań instrumenty wprowadzone ustawą nie są dostatecznie skuteczne.

5. ANALIZA KOSZTÓW I KORZYŚCI

5. 1. Identyfikacja podmiotów na które wpłyną regulacje.

Zgodnie z założeniami nowelizacji ustawy o udostępnianiu informacji gospodarczych zakres podmiotowy ustawy zostanie „otwarty”, to też oprócz przedsiębiorców, którzy mogli przekazywać informacje do biur na mocy obowiązującej ustawy uprawnienie takie uzyskają wierzyciele z wyjątkiem wierzycieli wtórnych i wierzycieli dochodzących należności o charakterze publicznoprawnym. Ponadto projektowana regulacja będzie oddziaływać na biura informacji gospodarczej, Biuro Informacji Kredytowej, organy administracji, na które ustawa nakłada obowiązki tj. minister właściwy ds. gospodarki oraz Głównego Inspektora Ochrony Danych Osobowych. Ponadto proponowana regulacja będzie oddziaływała na osoby fizyczne, które w związku z zawarciem umów m.in. o kredyt konsumencki posiadają zobowiązania.

Poniżej zostały przedstawione dane liczbowe o przedsiębiorcach, którzy mogą przekazywać informacje gospodarcze o zobowiązaniach konsumentów. Przytoczone dane mają często charakter przybliżony. Część z nich dotyczy końca roku 2005, inne obejmują również rok 2006. Te same podmioty mogą występować w różnych konfiguracjach, np. banki pojawiają się w swojej grupie, ale także w grupie podmiotów świadczących usługi forfaitingowe czy factoringowe, a nawet jako instytucje pośrednictwa kredytowego. W niektórych przypadkach niezwykle trudno o precyzyjne dane ze względu na powszechny, choć równocześnie lokalny charakter pewnych zjawisk, m. in. wspólnoty mieszkaniowe, czy instytucje dotyczące mediów gospodarstwa domowego. Stąd poniższe wyszczególnienie ma charakter orientacyjny, które w pewnym tylko stopniu pokazuje aspekt ilościowy omawianych zjawisk.

- Banki, oddziały banków zagranicznych: na koniec 2006 roku działało 71 banków komercyjnych (w tym ponad 50 z większościami akcjonariuszami zagranicznymi) oraz 594 banki spółdzielcze⁷ (posiadające obecnie 10,5 mln klientów, tylko 34 banki spółdzielcze są klientami Biura Informacji Kredytowej),
- Zakłady ubezpieczeń: w roku 2005 liczba zakładów ubezpieczeń wynosiła 70, w tym jeden oddział główny działający w Polsce i trzy znajdujące się w likwidacji⁸,
- Pośrednicy ubezpieczeniowi: podmioty prowadzące działalność brokerską i agencyjną - do 31 grudnia 2005r. wydano 1571 zezwoleń na działalność brokerską, w tym 1530 w zakresie ubezpieczeń (1154 osób fizycznych i 376 osób prawnych) i 41 w zakresie reasekuracji (11 osób fizycznych i 30 osób prawnych); liczba zarejestrowanych agentów, według formy prawnej (stan na 31 grudnia 2005) osób fizycznych — 34 050, osób prawnych – 1 100, spółek osobowych 300, inne 150⁹,

⁷ źródło: www.nbp.pl

⁸ źródło: serwis informacyjny KNUiFE,

⁹ źródło: serwis informacyjny KNUiFE

- Główne oddziały zagranicznych zakładów ubezpieczeń: 1 oddział (31 grudnia 2005r.)¹⁰,
- Spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe: liczba kas na koniec grudnia 2006r. wyniosła 1589 (wraz z oddziałami)¹¹,
- Świadczący usługi leasingu: 33 firmy, mające 90% udział na tym rynku, skupione w Związku Przedsiębiorstw Leasingowych¹²,
- Świadczący usługi factoringu lub forfaitingu: usługi te świadczą banki i specjalistyczne firmy przez nie utworzone o wyłącznej działalności faktoringowej, firmy faktoringowe działają też w ramach dużych organizacji gospodarczych, występują również małe, lokalne i branżowe fundusze faktoringowe, usługi forfaitingowe świadczą w głównej mierze banki. Konferencja Instytucji Faktoringowych (KIF), działająca w ramach Związku Banków Polskich skupia 9 najważniejszych firm tego rynku (2006r.)¹³,
- Przedsiębiorcy telekomunikacyjni: 6681 podmiotów świadczących takie usługi¹⁴,
- Świadczący usługi dostawy energii elektrycznej, ciepła, paliw gazowych, wody, odprowadzania nieczystości lub wywozu śmieci,
- Zawierający w imieniu i na rzecz banków umowy kredytu ratalnego lub kredytu odnawialnego połączonego z kartą kredytową (instytucje pośrednictwa kredytowego): do końca roku 2006 działało ich w całym kraju co najmniej 1204¹⁵,
- Wykonujący działalność w zakresie udzielania pożyczek pieniężnych, działający w formie spółek handlowych: brak danych, należy domniemywać, że może ich być ponad 1000, podobnie jak instytucji pośrednictwa kredytowego, które świadczą podobne usługi,
- Wydawcy elektronicznych instrumentów płatniczych,
- Wojskowa Agencja Mieszkaniowa: 1 podmiot,
- Spółdzielnie mieszkaniowe: na terenie całego kraju działa 3728 spółdzielni mieszkaniowych (koniec 2006r.)¹⁶,
- Wspólnoty mieszkaniowe,
- Wynajmujący lokale,
- Świadczący usługi przewozu osób w regularnej komunikacji publicznej: według Izby Gospodarczej Komunikacji Miejskiej w kraju działa 126 operatorów komunikacji miejskiej¹⁷,
- Domy maklerskie,
- Towarowe domy maklerskie,

¹⁰ źródło: Rzecznik Ubezpieczonych

¹¹ źródło: www.skok.pl

¹² źródło: www.leasing.org.pl

¹³ źródło: www.zbp.pl i www.pzf.pl

¹⁴ źródło: www.operatorzy.pl oraz www.uke.gov.pl

¹⁵ źródło: www.teleadreson.pl

¹⁶ źródło: www.spoldzielniemieszkaniowe.pl

¹⁷ źródło: www.igkm.com.pl

- Zagraniczne osoby prawne wykonujące na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej działalność maklerską w formie oddziału: w roku 2006 działało w Polsce 20 domów maklerskich, w tym 9 domów zagranicznych¹⁸,
- Operatorzy telewizji kablowej i satelitarnej: według Polskiej Izby Komunikacji Elektronicznej obecnie działa 133 operatorów telewizji kablowej¹⁹.

Charakterystyka indywidualna biur informacji gospodarczej

Infomonitor BIG S.A.

InfoMonitor Biuro Informacji Gospodarczej S.A. rozpoczęło działalność operacyjną w sierpniu 2005 r. Firma powstała z inicjatywy Biura Informacji Kredytowej SA, KGHM Polska Miedź SA, Krajowej Izby Gospodarczej, Polskiej Wytwórni Papierów Wartościowych SA, PKO Banku Polskiego SA, Polkomtel SA, Powszechnego Zakładu Ubezpieczeń SA i Związku Banków Polskich. Od marca 2007 roku większościamiw akcjonariuszem spółki jest Biuro Informacji Kredytowej SA (84 % udziałów). Pozostali udziałowcy to Związek Banków Polskich i Polska Wytwórnia Papierów Wartościowych. Biuro posiada bazę nierzetelnych i zadłużonych firm i konsumentów oraz jako jedyne Biuro Informacji Gospodarczej w Polsce posiada dostęp do bazy Biura Informacji Kredytowej i Związku Banków Polskich. Łącznie InfoMonitor posiada łącznie dostęp do ok. 1,5 mln informacji gospodarczych o konsumentach i przedsiębiorcach.

Krajowy Rejestr Długów BIG S.A.

Krajowy Rejestr Długów jest pierwszą i największą w Polsce bazą danych o dłużnikach, utworzoną i zarządzaną przez Krajowy Rejestr Długów Biuro Informacji Gospodarczej SA z siedzibą we Wrocławiu. Działa od sierpnia 2003 roku. Z Krajowego Rejestru Długów mogą korzystać wszyscy przedsiębiorcy (także osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą), pod warunkiem że podpiszą umowę z KR D BIG SA. Dzięki temu mogą dopisywać do bazy dłużników swoich niesolidnych klientów, którzy zalegają z zapłatą należności co najmniej 60 dni na kwotę nie mniejszą niż 200 zł brutto (konsument) lub 500 zł brutto (firmy). Dłużnika trzeba powiadomić o zamiarze umieszczenia jego danych w KR D listem poleconym z 30-dniowym wyprzedzeniem. Informowanie o spełnieniu tego zamiaru nie jest wymagane przepisami, ale zlecenia wysłania takiego zawiadomienia już przez KR D jest możliwe.

W bazie danych KR D można także zamieszczać dane o solidnych płatnikach (zarówno przedsiębiorstwach, jak i konsumentach), czyli takich, którzy nie spóźniają się płaceniem za kupiony towar bądź usługę.

ERIF BIG S.A. wcześniej KSV

Europejski Rejestr Informacji Finansowej gromadzi i udostępnia dane o płatnościach oraz długach osób fizycznych i przedsiębiorstw. Specyfika biura przejawia się, m. in. w szczególnym zainteresowaniu branżą transportową. Stworzono nawet specjalny rejestr dłużników transportowych, co jest wyrazem otwartości tego biura na nowe technologie, które można wykorzystać praktycznie w celu przeciwdziałania problemom płatniczym sektora transportu. Do głównych przyczyn powstania takiego rejestru należą: powszechny problem uchylania się od regulowania zobowiązań za przewozy i opóźnienia płatnicze, poszukiwanie skutecznego sposobu na ochronę rzetelnych firm transportowych, presja czasu przy zawieraniu kontraktów przewozowych, krótkie terminy przedawnienia w regulacjach dotyczących transportu. Problemy płatnicze firm transportowych wynikają poniekąd z ogólnego osłabienia kondycji tego sektora gospodarki. Rejestr dłużników transportowych to baza danych firm

¹⁸ źródło: www.idm.com.pl

¹⁹ źródło: www.pike.org.pl

spedycyjnych, produkcyjnych i handlowych, które nie płacą za zlecane przewozy ładunków. Znalezienie się w rejestrze automatycznie oznacza dla dłużnika utratę autoryzacji i dostępu do internetowej giełdy transportowej. Miesięcznie na giełdzie pojawia się około 200 tysięcy zleceń transportowych, liczba użytkowników giełdy to około 21 tysięcy firm. Według danych KSV liczba utraconych autoryzacji w miesiącu z tytułu umieszczenia danych w rejestrze dłużników transportowych wynosi około 200.

Biuro Informacji Kredytowej

Zasady działalności BIK reguluje art.105 ust. 4 prawa bankowego, który zezwala bankom, wspólnie z bankowymi izbami gospodarczymi, na tworzenie instytucji zajmującej się zbieraniem i udostępnianiem informacji o wierzytelnościach oraz o obrotach i stanach rachunków bankowych w zakresie, w jakim informacje te są potrzebne w związku z udzielaniem kredytów, pożyczek pieniężnych, gwarancji bankowych i poręczeń.

BIK jest administratorem danych osobowych w rozumieniu art. 7 pkt 4) ustawy o ochronie danych osobowych i zgodnie z przepisami tej ustawy zarejestrował prowadzone przez siebie zbiory danych, tj. bazę BIORK – bazę informacji o rachunkach kredytowych oraz bazę BIOZ – bazę informacji o zapytaniach, zawierającą informację o liczbie dokonywanych przez banki zapytań o danego klienta i rodzaju produktów bankowych, o które się ubiegał.

Zasoby informacyjne BIK są bardzo bogate. Oprócz 42 banków detalicznych, z BIK współpracują Krajowa Spółdzielcza Kasa Oszczędnościowo-Kredytowa i dwa zrzeszenia banków spółdzielczych. Ocenia się, że użytkownicy Systemu Informacji BIK – Klient Indywidualny posiadają łącznie ponad 90% udziału w rynku kredytów detalicznych. Baza danych BIK zawiera 16 mln kredytobiorców oraz 35 mln rachunków kredytowych, z czego 90% regulowanych jest terminowo. Ok. 7% kredytobiorców zalega ze spłatą powyżej 90 dni. Od powstania w 1997 r. BIK udostępnił bankom ponad 31 mln. raportów. Średnio BIK udostępnia ok. 40.000 raportów dziennie, w tym 35% raportów ze scoringiem (ocena punktowa klienta). Poza Bazą „Kredytobiorca” umożliwiającą udostępnianie informacji kredytowych dotyczących konsumentów, BIK stworzył w 2005 r. bazę „Przedsiębiorca”, z której udostępniane są raporty kredytowe dotyczące zobowiązań przedsiębiorców – klientów banków na zasadach analogicznych jak dane konsumentów.

5.2. Wpływ rynku informacji gospodarczej na przedsiębiorców.

Pośrednia choć bardzo ważną rolę biur informacji gospodarczych jest ich właściwość prewencyjna na rynku opóźnionych płatności. Przedsiębiorca, (dłużnik) który otrzymuje wezwanie do zapłaty z informacją iż jeśli nie ureguluje płatności może znaleźć się w jednym z rejestrów biur informacji gospodarczej, z pewnością otrzymuje dodatkowa przesłankę aby daną wierzytelność uregulować. Wzmocnienie tej ważnej roli biura w planowanej nowelizacji przyczyni się w głównej mierze do poprawy warunków płatności finansowej wierzyciela.

Szacuje się iż konsekwencje i przyczyny spóźnionych płatności w wymianie handlowej mogą stanowić bardzo negatywny bodziec dla rozwoju a niekiedy także do nawet przetrwania przedsiębiorstwa na rynku. Konsekwencje opóźnionych płatności oraz związany z nimi spadek konkurencyjności przedsiębiorstwa przejawiają się bezpośrednio przez potrzeba pozyskania (zabezpieczenia) stałego finansowania przedsiębiorstwa. Całkowity koszt wewnętrznego zarządzania kapitałem obrotowym za względu na spóźnione lub niedokonane płatności stanowi wartość procentowa dodatkowego obrotu który przedsiębiorca musi wykonać aby wyrównać tą stratę. Konsekwencja straty płynności, często przerzucana na innych dostawców, dla samego przedsiębiorstwa oznacza realne koszty finansowe. Dla przykładu całkowity koszt wewnętrznego zarządzania długiem (CKZD) wyglądałby następująco:

$$CKZD=KO+KA+SP$$

gdzie:

KO – stanowią dodatkowe koszty oprocentowania

KA – upomnienia i koszty administracyjne

SP – strata płatności

Przy podstawionych wartościach szacunkowych całkowity koszt na obrocie dla przedsiębiorstwa wynosiłby **6,15%** (KO=0,25%, KA=4,00%, SP=1,90).

5. 3. Bilans kosztów i korzyści.

Rozszerzenie zakresu podmiotowego i przedmiotowego ustawy.

Czynniki	Wpływ pozytywny	Wpływ negatywny
PODMIOTY	-budowanie kompletnych baz danych o zobowiązaniach, - zwiększenie zaufania wierzycieli do BIGów jako wiarygodnego źródła informacji o kontrahentach, - osiągnięcie skutku prewencyjnego w postaci terminowego regulowania zobowiązań zarówno przez osoby fizyczne jak i przedsiębiorców	
FINANSE PUBLICZNE W TYM BUDŻET PAŃSTWA i budżety jednostek samorządu terytorialnego	- możliwość dochodzenia przez gminy zobowiązań z tytułu usług świadczonych mieszkańcom co może wpłynąć na lepszą ściągalność tych zobowiązań i stan budżetu gminy	-
RYNEK PRACY	-zwiększenie stabilności finansowej przedsiębiorstw, a tym samym utrzymanie lub zwiększenie poziomu zatrudnienia, szczególnie w sektorze małych i średnich przedsiębiorstw	-
KONKURENCYJNOŚĆ GOSPODARKI W TYM FUNKCJONOWANIE PRZEDSIĘBIORSTW	- pozytywny wpływ i podniesienie poziomu konkurencyjności, - zwiększenie wykorzystania informacji gospodarczej na rynku będzie miało przełożenie na poprawę warunków handlowych i lepszą kontrolę nad wypłacalnością i rzetelnością partnerów biznesowych	-
ROZWÓJ REGIONALNY	Brak bezpośredniego wpływu	

Umożliwienie współpracy biur informacji gospodarczej z instytucjami utworzonymi na podstawie art. 105 ust. 4 ustawy Prawo bankowe – Biurem Informacji Kredytowej.

Czynniki	Wpływ pozytywny	Wpływ negatywny
PODMIOTY	-znaczne poszerzenie bazy danych i zwiększenie jej wiarygodności, co może przełożyć się na wzrost liczby klientów, -zwiększenie prewencyjnego działania obydwu systemów wymiany informacji gospodarczej i finansowej	-
FINANSE PUBLICZNE	Nie ma wpływu	Nie ma wpływu
RYNEK PRACY	Brak bezpośredniego wpływu	-
KONKURENCYJNOŚĆ GOSPODARKI W TYM	- poprawa konkurencyjności samych BIGów poprzez zwiększenie bazy	Proponowana zmiana nie nakłada na BIK obowiązku współpracy stwarza tylko

FUNKCJONOWANIE PRZEDSIĘBIORSTW	danych i zainteresowanie szerszego grona klientów, - wzmocnienie działania prewencyjnego będzie miało wpływ na kondycję finansową przedsiębiorstw.	możliwość. Zasady współpracy ma określać umowa. Może dojść do sytuacji, że BIK nie podpisze umowy z żadnym biurem lub będzie faworyzował tylko jedno. Taka sytuacja z czasem może prowadzić do wyeliminowania z rynku pozostałych podmiotów dysponujących uboższą ofertą.
ROZWÓJ REGIONALNY	Bez wpływu	Bez wpływu

Ułatwienie przekazywania do biura informacji gospodarczej informacji o wywiązywaniu się ze zobowiązań.

Czynniki	Wpływ pozytywny	Wpływ negatywny
PODMIOTY	- budowanie pozytywnej historii zachowań płatniczych	
FINANSE PUBLICZNE	Nie ma wpływu	Nie ma wpływu
RYNEK PRACY	Brak bezpośredniego wpływu	-
KONKURENCYJNOŚĆ GOSPODARKI W TYM FUNKCJONOWANIE PRZEDSIĘBIORSTW	- poprawa konkurencyjności samych BIGów poprzez zwiększenie bazy danych o informacje pozytywne co pozwala tworzyć kompletną historię płatniczą i poszerzenie oferty usług	
ROZWÓJ REGIONALNY	Bez wpływu	Bez wpływu

Zniesienie wymogu podania numeru NIP dla przedsiębiorcy zagranicznego.

Czynniki	Wpływ pozytywny	Wpływ negatywny
PODMIOTY	-umożliwienie przekazywania informacji gospodarczych przez przedsiębiorców zagranicznych, -poszerzenie zakresu klientów biur, - zniesienie bariery prawnej uniemożliwiającej pełną realizację zasady swobody przedsiębiorczości	-
FINANSE PUBLICZNE	Nie ma wpływu	
RYNEK PRACY	Brak bezpośredniego wpływu	-
KONKURENCYJNOŚĆ GOSPODARKI W TYM FUNKCJONOWANIE PRZEDSIĘBIORSTW	- możliwość pozyskiwania informacji od przedsiębiorców zagranicznych.	
ROZWÓJ REGIONALNY	Brak bezpośredniego wpływu	

Liberalizacja obowiązku informacyjnego związanego z przesyłaniem zawiadomienia przesyłką poleconą.

Czynniki	Wpływ pozytywny	Wpływ negatywny
PODMIOTY	-zniesienie uciążliwego i kosztownego obowiązku informacyjnego nałożonego na przedsiębiorców przekazujących informacje gospodarcze. Według danych jednego z biur roczne koszty informowania 29 tysięcy klientów przesyłką poleconą wynoszą ok. 108 tys. złotych.	-
FINANSE PUBLICZNE	Nie ma wpływu	
RYNEK PRACY	Nie ma wpływu	-
KONKURENCYJNOŚĆ GOSPODARKI W TYM FUNKCJONOWANIE	-obniżenie kosztów funkcjonowania przedsiębiorstw, - uproszczenie warunków	

PRZEDSIĘBIORSTW	niezbędnych do przekazania informacji o dłużniku	
ROZWÓJ REGIONALNY	Brak bezpośredniego wpływu	

Rozszerzenie zakresu informacji przekazywanych do biura informacji gospodarczej o numer PESEL wspólników i prokurentów spółek prawa handlowego.

Czynniki	Wpływ pozytywny	Wpływ negatywny
PODMIOTY		- obowiązek informacyjny
FINANSE PUBLICZNE	Nie ma wpływu	
RYNEK PRACY	-umożliwienie identyfikacji nieuczciwych wspólników i prokurentów odpowiedzialnych za zobowiązania spółek i do ich eliminacji z rynku	-
KONKURENCYJNOŚĆ GOSPODARKI W TYM FUNKCJONOWANIE PRZEDSIĘBIORSTW	Brak bezpośredniego wpływu	
ROZWÓJ REGIONALNY	Brak bezpośredniego wpływu	

Dopuszczenie możliwości przechowywania przez biura danych archiwalnych w celu ich przetwarzania – zmiana zasad aktualizacji/usuwania informacji gospodarczych.

Czynniki	Wpływ pozytywny	Wpływ negatywny
PODMIOTY		Rozszerzenie zakresu działalności pociąga za sobą konieczność zmian w regulaminach biur informacji gospodarczej, co może pociągać pewne koszty. Pomimo ustawowych gwarancji zakazu ujawniania informacji nieaktualnych, przetwarzanie danych archiwalnych może rodzić u niektórych konsumentów i przedsiębiorców poczucie obawy o negatywne skutki długiego przechowywania informacji o niespłaconych zobowiązaniach. Należy rozważyć możliwość wystąpienia zjawiska –niechęci do regulowania należności- w sytuacji, gdy big nie usuwa z bazy danych o spłaconych zobowiązaniach.
FINANSE PUBLICZNE	Nie ma wpływu	
RYNEK PRACY	Brak bezpośredniego wpływu.	-
KONKURENCYJNOŚĆ GOSPODARKI W TYM FUNKCJONOWANIE PRZEDSIĘBIORSTW	- poszerzenia oferty usług o analizy zachowań płatniczych klientów	
ROZWÓJ REGIONALNY	Brak bezpośredniego wpływu	

Wprowadzenie możliwości wzajemnej wymiany informacji pomiędzy polskimi biurami a biurami informacji gospodarczej oraz biurami kredytowymi działającymi w innych krajach UE.

Czynniki	Wpływ pozytywny	Wpływ negatywny
PODMIOTY	-zniesienie bariery ograniczającej możliwość współpracy biur z instytucjami dysponującymi informacją gospodarczą z innych krajów Unii Europejskiej.	Brak jest gwarancji, że współpraca będzie realizowana ze względu na odmienność systemów wymiany informacji gospodarczych funkcjonujących w Europie i brak wspólnego systemu. Brak jest jednolitych standardów przetwarzania i ochrony takich informacji. Może wystąpić brak zainteresowania transgraniczną wymianą informacji gospodarczych.
FINANSE PUBLICZNE	Nie ma wpływu	
RYNEK PRACY	Brak bezpośredniego wpływu.	-
KONKURENCYJNOŚĆ GOSPODARKI W TYM FUNKCJONOWANIE PRZEDSIĘBIORSTW	- poszerzenie bazy danych i oferty usług biur	
ROZWÓJ REGIONALNY	Brak bezpośredniego wpływu	

Przedstawione powyżej jakościowe porównanie pozytywnych i negatywnych skutków wprowadzenia poszczególnych rozwiązań legislacyjnych daje następujący wynik ilościowy: wpływ pozytywny = 24, wpływ negatywny = 5.

6. WPROWADZENIE, MONITOROWANIE.

Prawidłowość określenia celów i efektywność zaproponowanych rozwiązań nowelizacji ustawy będą podlegać przeglądowi i weryfikacji Ministerstwa Gospodarki. Monitorowanie stosowania przepisów ustawy obejmie okresową ocenę wykonywaną z udziałem przedsiębiorców, którzy zawarli umowy o udostępnianie informacji z biurami informacji gospodarczej. System monitorowania osiągnięcia celu głównego i celów cząstkowych zostanie zbudowany w oparciu o metodologię Banku Światowego. System monitorowania funkcjonowania ustawy będzie uzupełniony wskaźnikami zaproponowanymi poniżej. Jako dodatkowe mierniki skuteczności można będzie traktować także wskaźniki z publikacji i raportów o stanie polskiej gospodarki oraz wskaźniki wyznaczone w cyklicznych badaniach zachowań płatniczych firm europejskich.

Należy przyjąć, że ocenie będą podlegały następujące elementy: skuteczność biur informacji gospodarczej mierzona liczbą odzyskanych należności (spłaconych długów) w wyniku przekazania informacji o dłużniku do biura, pomiar satysfakcji przedsiębiorców korzystających z usług biur, dane dotyczące zadłużenia konsumentów i firm przekazywane do biur informacji gospodarczej według wysokości długu, dane dotyczące liczby informacji gospodarczych przekazywanych w danym roku do biur oraz liczby przedsiębiorców, z którymi biura zawarły umowy o udostępnianie informacji gospodarczych. Dodatkowo stopień realizacji celu dotyczącego stymulowania rozwoju rynku informacji gospodarczych będzie oceniony na podstawie danych o liczbie umów zawartych przez biura z przedsiębiorcami wywodzącymi się z nowo dopuszczonych grup oraz danych o liczbie informacji gospodarczych pochodzących z rozszerzonego ich zakresu.

Ze względu na konieczność długofalowego monitorowania efektów wdrażania rozwiązań zaplanowanych w nowelizacji, wskaźniki zaproponowane w niniejszym dokumencie będą

monitorowane w najbliższych latach w cyklu rocznym. Dzięki temu Ministerstwo Gospodarki będzie posiadało bardziej precyzyjne informacje na temat konsumentów i przedsiębiorców, a w efekcie będzie w stanie lepiej i szybciej reagować na zmiany w gospodarce.

7. PLAN WDROŻENIA.

Projekt nowelizacji ustawy o udostępnianiu informacji gospodarczych został zgłoszony do Planu Pracy Rady Ministrów na II półrocze 2008 r. Jako termin skierowania do rozpatrzenia projektu ustawy przez Radę Ministrów określono listopad 2008 r. Zakładając przyjęcie przez Radę Ministrów projektu ustawy w listopadzie, na przełomie listopada i grudnia projekt zostałby przekazany do Sejmu RP. Przyjmując że prace parlamentarne obejmujące trzy czytania sejmowe, poprawki Senatu oraz ich rozpatrzenie w przypadku ustaw, które nie mają charakteru priorytetowego zajmują ok. trzech miesięcy. Podpisanie ustawy przez Prezydenta RP byłoby możliwe w lutym 2009 r. Projekt ustawy przewiduje 30 dniowe *vacatio legis*. W przypadku szybkiego opublikowania podpisanej przez Prezydenta ustawy istnieje możliwość wejścia w życie znowelizowanych przepisów w marcu 2009 r.

Zmiany będą wymagały regulaminy biur informacji gospodarczej. Biura powinny przygotować nowe regulaminy i przedłożyć do zatwierdzenia Ministra Gospodarki w terminie 6 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy.