

# MATERIAŁY I STUDIA

Zeszyt nr 243

---

Papierologia czy bezpieczeństwo depozytów?  
Koszty administracyjne w sektorze bankowym w Polsce  
na przykładzie przestrzegania  
wybranych regulacji bankowych

---

Paweł Kłosiewicz, Wojciech Kozłowski,  
Janusz Paczocha, Wojciech Rogowski

Autorzy są pracownikami Instytutu Ekonomicznego NBP (Paczocho, Rogowski, Kozłowski) i Departamentu Systemu Finansowego NBP (Kłósiewicz). Badanie było możliwe dzięki zaangażowaniu władz i pracowników banków biorących w nim udział. Autorzy składają im serdeczne podziękowania za współpracę. Artykuł prezentuje poglądy autorów i nie powinien być traktowany jako stanowisko Narodowego Banku Polskiego. Komentarze mile widziane. Korespondujący autor: Wojciech.Rogowski@nbp.pl

Projekt graficzny:  
Oliwka s.c.

Skład i druk:  
Drukarnia NBP

Wydął:  
Narodowy Bank Polski  
Departament Edukacji i Wydawnictw  
00-919 Warszawa, ul. Świętokrzyska 11/21  
tel. 022 653 23 35, fax 022 653 13 21

© Copyright Narodowy Bank Polski, 2009

Materiały i Studia są rozprowadzane bezpłatnie.

Dostępne są również na stronie internetowej NBP: <http://www.nbp.pl>

---

## Spis treści

---

Streszczenie .....	6
Summary .....	7
Wprowadzenie .....	8
<b>1. Rozrost biurokracji i jej ograniczanie .....</b>	<b>9</b>
1.1. Jak próbowano zmniejszyć koszty obciążeń administracyjnych? .....	11
1.2. Koszty administracyjne w bankowości .....	15
<b>2. Obciążenia administracyjne w polskim sektorze bankowym .....</b>	<b>16</b>
2.1. Polski sektor bankowy w 2006 r. ....	16
2.2. Koszty działania banków .....	17
<b>3. Metodyka badania .....</b>	<b>19</b>
3.1. Model Kosztów Standardowych .....	19
3.2. Instrumentarium badania .....	22
<b>4. Przedmiot badania .....</b>	<b>24</b>
4.1. Dobór ustaw .....	24
4.2. Badane banki .....	26
<b>5. Wyniki badania .....</b>	<b>28</b>
5.1. Wyniki analizy ustaw pod względem występowania OA .....	28
5.2. Wyniki szacowania kosztów obciążeń administracyjnych banków .....	29
5.2.1. Wynik w grupie badawczej .....	29
5.2.2. Szacunek kosztów w całym sektorze bankowym .....	30
5.2.3. Najkosztowniejsze przepisy .....	32
5.2.4. Kosztowy obraz ustawy Prawo bankowe .....	34
<b>6. Dyskusja wyników .....</b>	<b>35</b>
<b>Bibliografia .....</b>	<b>41</b>
Załącznik 1. Akty prawne regulujące funkcjonowanie sektora bankowego .....	45
Załącznik 2. Klasyfikacja obowiązków administracyjnych (OA) .....	48
Załącznik 3. Obowiązki administracyjne w badanych ustawach .....	51

---

## Spis tabel i ramek

---

<b>Tabela 1.</b> Kalendarium wybranych działań Unii Europejskiej, zmierzających do zmniejszenia obciążeń biurowatycznych, nałożonych regulacjami unijnymi . . . . .	14
<b>Tabela 2.</b> Koszty OA w badanej grupie banków według ustaw . . . . .	29
<b>Tabela 3.</b> Roczny koszt OA w polskim sektorze bankowym (wg MKS) . . . . .	30
<b>Tabela 4.</b> Ekstrapolacja kosztów OA na bazie wyniku badania z 2006 r. . . . .	31
<b>Tabela 5.</b> Artykuły badanych ustaw generujące najwyższe obciążenia administracyjne dla banków grupy badawczej (TOP 10) . . . . .	32
<b>Tabela 6.</b> Koszty OA wynikających ze stosowania ustawy Prawo bankowe (2006) . . . . .	33
<b>Tabela 7.</b> Porównanie wyników badań ustawy Prawo Bankowe (badanie pilotażowe – koszty OA za 2004 r. i badanie bazowe – koszty OA za 2006 r.) . . . . .	35
<b>Tabela 8.</b> Zmienność wyników oszacowania kosztów 3 badanych ustaw w całym sektorze bankowym, w zależności od przyjętej metody . . . . .	37
<b>Tabela 9.</b> Zakres oszacowania kosztów administracyjnych w krajach UE (stan na 31.12.2008 r.) . . . . .	39
<b>Ramka 1.</b> Koszty biurowatyczne, czyli koszty obciążeń administracyjnych . . . . .	10

---

## Spis wykresów, schematów i rysunków

---

<b>Wykres 1.</b> Dynamika zmian aktywów i kosztów sektora bankowego w latach 2004–2008 .....	16
<b>Wykres 2.</b> Struktura nieodsetkowych kosztów działania banków komercyjnych w Polsce .....	17
<b>Wykres 3.</b> Badana grupa banków na tle rozkładu sum bilansowych banków komercyjnych (2006) .....	26
<b>Wykres 4.</b> Zależność nieodsetkowych kosztów działania banków od wielkości aktywów – banki komercyjne (2006) .....	27
<b>Wykres 5.</b> Zależność kosztów OA od nieodsetkowych kosztów działania banków (banki komercyjne w 2006 r.) .....	36
<b>Schemat 1.</b> Koszty OA w strukturze kosztów prawa .....	10
<b>Schemat 2.</b> Identyfikacja obowiązków i czynności administracyjnych w ustawie .....	19
<b>Schemat 3.</b> Algorytm szacowania kosztów obciążeń administracyjnych, zawartych w ustawie .....	20
<b>Schemat 4.</b> Wybór ustaw do badania .....	25
<b>Rysunek 1.</b> <i>Interfejs</i> użytkownika kalkulatora kosztów OA .....	22
<b>Rysunek 2.</b> Diagram funkcjonalny przepływu danych .....	23

---

## Streszczenie

---

Celem badania było możliwie precyzyjne oszacowanie kosztów rocznych obowiązków administracyjnych (zwanymi dalej OA), ponoszonych przez banki w wyniku przestrzegania przepisów bankowych. Nie analizowano jakości ani istotności tych przepisów pod kątem zapewnienia stabilności finansowej. Obowiązkiem administracyjnym jest np. sporządzanie sprawozdań, przedkładanie raportów odpowiednim władzom administracyjnym, uzyskiwanie zezwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej, dokumentowanie zdarzeń gospodarczych, itp. Koszty OA są częścią nieodsetkowych kosztów działania banków. Największy udział w nich stanowią wynagrodzenia pracowników.

Przedmiotem badania były 3 spośród 75 ustaw regulujących sektor bankowy (ustawa Prawo bankowe, ustawa o Narodowym Banku Polskim, ustawa o listach zastawnych i bankach hipotecznych). Badana grupa składała się z 26 banków komercyjnych i spółdzielczych (w tym wszystkie banki hipoteczne), prowadzących działalność bankową w 2006 r. Uzyskano dobrą reprezentatywność grupy badawczej, gdyż badane banki stanowiły 42,6% sumy aktywów sektora bankowego w roku badania. W badaniu wykorzystano dane z banków za 2006 r.

W pierwszym etapie zastosowano metodologię ankietowego badania reprezentatywnej grupy banków zgodnie z Modelem Kosztów Standardowych (zwanym dalej MKS). Szczegóły zastosowanej metodologii i instrumentarium badania przedstawia załącznik 1. Badanie polegało na zebraniu informacji m.in. o ilości wykonywanych przez bank OA, czasie, jaki pracownicy poświęcają na poszczególne czynności związane z wypełnieniem danego obowiązku przez bank oraz o ich stawkach wynagrodzenia. Zebrane dane pozwoliły na oszacowanie łącznych kosztów OA, wynikających z 3 przeanalizowanych ustaw.

Roczne koszty OA, wynikające z wybranych ustaw, zostały oszacowane metodą MKS na kwotę 303,7 mln zł, co odpowiada 1,6% sumy kosztów działania banków i jest porównywalne z sumą zapłaconych przez sektor bankowy podatków innych niż dochodowe (1,6% kosztów działania banku), a 4-krotnie większe od sumy składek i wpłat dokonanych przez wszystkie banki na Bankowy Fundusz Gwarancyjny (BFG) – 0,4%. Uzyskane wyniki mogą być podstawą do dalszych badań oraz działań prowadzących do zmniejszenia administracyjnego obciążenia banków.

Statystyka wyników banków umożliwiła oszacowanie sumy rocznych kosztów OA w całym sektorze bankowym z wykorzystaniem innych metod szacunku. Porównanie wyników otrzymanych za pomocą różnych metod szacunków ukazuje szeroką skalę zjawiska. Powszechnie stosowana metoda MKS daje najwyższy wynik. Metoda proporcji jest najbardziej dokładniejsza i najbardziej rzetelna, gdyż opiera się na danych z reprezentatywnej grupy badawczej banków, oraz na wysokiej korelacji kosztów OA z kosztami działania banków, wykorzystanej do oszacowania. Jednak zastosowanie tej metody jest możliwe tylko dla tych populacji przedsiębiorców, w których są znane tak dokładne dane o kosztach działania, jak ma to miejsce w sektorze bankowym.

*Słowa kluczowe:* banki, obciążenia administracyjne, prawo bankowe, ekonomiczna analiza prawa, Polska.

---

## Summary

---

### *Paperwork or deposit safety? The cost of the administrative burdens of Polish banking regulations*

The aim of the study was to estimate the annual costs of the administrative burdens imposed on banks through banking regulations, using different methods. Neither the importance of regulations for securing financial stability nor the quality of regulations was analyzed. Administrative burden may be caused by reporting duties, information obligations, obtaining concessions, permits, creating trade documentation etc. The costs of administrative burden are part of the non-interest costs of banking. Employee remuneration constitutes the highest percentage of these operating costs.

We have analyzed three selected acts from among the 75 that regulate the Polish banking sector (the Banking Act, the Act on the National Bank of Poland and the Act on Mortgage Bonds and Mortgage Banks). The group under study comprised 26 commercial (including all mortgage banks) and cooperative banks that operated in 2006. The test group was highly representative, as it stood for 42.6% of the sum of all assets of the banking sector in the year under consideration (2006).

The opening part of the study was a survey on a representative sample, in accordance with the Standard Cost Model (SCM) method. The survey contained information on the number of tasks falling into the category of administrative burdens, the time spent on performing those actions that lead to the completion of requirements classified as administrative burden, and finally, the hourly rate of employees performing each task. The data gathered allowed us to estimate the total costs resulting from the three analyzed acts. The annual costs of administrative burdens resulting from only three acts analyzed with the use of the SCM method came to PLN 303.7bln, which is equivalent to 1.6% of the amount of banks' operating costs, and is comparable to the amount of taxes paid by the banking sector (such as property tax and others – also 1.6% of banks' operating costs) and four times higher than the sum of payments made to the Bank Guarantee Fund (0.4%).

The results fulfill the criteria of base measurement under the SCM methodology and may form the basis for other studies and actions aimed at limiting costs of administrative burdens for the banking sector. The collected bank-level statistical data allowed us to estimate the sum of the annual costs of administrative burdens for the entire banking sector using other methods. A comparison of these methods shows large discrepancies, with the most popular SCM method yielding the highest result. The proportional method is the most precise and trustworthy, since it is based on a representative sample of banks and the high correlation between the administrative burdens' costs and the banks' operating costs used in estimations. It is, however, only possible to use this method on such business populations where data on the operating costs are documented as precisely as they are for the banking sector.

*Key words:* banks, administrative burdens, banking law, law & economics, Standard Cost Model, Poland

JEL Codes: K2, G21, G28

---

## Wprowadzenie

---

Prawo i regulacje, będące elementami instytucjonalnego otoczenia gospodarki, są postrzegane jako istotne, choć nie w pełni poznane determinanty wzrostu gospodarczego. Badania porównawcze ukazują ich zróżnicowanie co do ilości i jakości pomiędzy krajami oraz ich wpływ na przedsiębiorczość (Djankov, McLiesh, Ramalho, 2006). Formułowane są wnioski o nadmiarze i złej jakości regulacji, wysokich kosztach ich przestrzegania oraz konieczności uproszczenia prawa w większości krajów (m.in. World Bank, 2007). W Polsce, gdzie w ostatnich dwóch dekadach nastąpił bezprecedensowy przyrost przepisów prawa, zarówno na skutek niwelowania zacofania cywilizacyjnego oraz procesu integracji europejskiej, jak i za sprawą słabych procedur legislacyjnych, kwestie poprawy jakości regulacji (ang. *better regulation*) stały się przedmiotem dyskusji publicznej, a ich rozwiązanie – wyzwaniem (Paczocha, Rogowski, 2006, s. 203).

Naprzeciw tym potrzebom wychodzą podejmowane przez zespół autorów badania empiryczne poziomu reglamentacji gospodarki, metod poprawy jakości regulacji oraz kosztów, jakie ponoszą przedsiębiorcy zobligowani do przestrzegania przepisów (Paczocha, Rogowski 2005; Rogowski, Socha, 2005; Paczocha, Rogowski, Kłosiewicz, 2007; Szpringer, Rogowski i in., 2007).

Wyniki wcześniejszego badania pilotażowego kosztów obciążeń administracyjnych, poniesionych przez banki w 2004 r., wykazały, że do szacowania kosztów przestrzegania przepisów w całym systemie finansowym, a także w odniesieniu do wszystkich obowiązujących w Polsce ustaw (Paczocha, Rogowski, Kłosiewicz, 2007, s. 9) można zastosować MKS. Dokonane w ten sposób oszacowanie kosztów ustawy Prawo bankowe wykazało, że obciążenia administracyjne są dla banków istotnym problemem. Banki były pozytywnie nastawione do pracochłonnego badania, cenne okazały się ich opinie i komentarze. Po wykazaniu w pilotażu przydatności metodologii, kolejnym krokiem było rozszerzenie zakresu badania z jednej do trzech ustaw regulujących funkcjonowanie banków w Polsce oraz przeprowadzenie szacowania kosztów OA, a wszystko to na reprezentatywnej dla całego sektora bankowego grupie.

Celem obecnego badania było oszacowanie za pomocą metody MKS wysokości i struktury obciążeń administracyjnych sektora bankowego, wynikających ze stosowania wytypowanych przez autorów ustaw. Raport otwiera rozdział przedstawiający wpływ administracji publicznej na koszty przedsiębiorców i przebieg procesu *better regulation*, w tym wdrożenie jednego z instrumentów poprawy jakości regulacji – pomiaru kosztów OA (1). Następnie opisano badany sektor gospodarki i regulujące go ustawy (2) oraz zastosowaną metodykę (3). Z kolei zaprezentowano wyniki badania oraz wynik oszacowania kosztów OA dla całego sektora bankowego (4). Raport zamyka dyskusja wyników (5), zawierająca porównania z wynikami uzyskanymi innymi metodami, możliwymi do zastosowania w sektorze bankowym. Równocześnie wykorzystano jeszcze dwie inne metody szacowania, co umożliwiło dodatkową ocenę wyniku uzyskanego metodą MKS. Ponadto autorzy omawiają doświadczenia zagraniczne, stan zaawansowania badań w tej dziedzinie oraz formułują wnioski co do przyszłości badań i ich praktycznego wykorzystania.

Badanie spełnia kryteria pomiaru bazowego wg metodologii MKS, czyli takiego, którego zasięg i wiarygodność wyników mogą być podstawą do ewentualnej nowelizacji analizowanych ustaw, dotyczącej zmniejszenia liczby OA i uproszczenia tych pozostawionych.

Uzupełnieniem artykułu są załączniki prezentujące klasyfikację i ewidencję OA w badanych ustawach.



## 1

## Rozrost biurokracji i jej ograniczanie

Administracja to nieodłączny element struktury państw czy organizacji ponadpaństwowych (np. Unii Europejskiej), jak również przedsiębiorstw. Administracja publiczna jest finansowana z budżetów publicznych oraz z opłat wnoszonych przez podmioty i osoby, na rzecz których działa. Działa ona na w zakresie określonym prawem. Zarówno obywatele, jak i przedsiębiorcy czerpią korzyści z działalności administracji. Równocześnie jednak ponoszą związane z tym koszty (np. koszty dostosowywania się do zmian w prawie, koszty sprawozdawczości, informowania administracji, itp.). Ze względu na złożoną strukturę administracji publicznej oraz trudności z pomiarem efektywności jej funkcjonowania, wciąż poszukuje się jej optymalnej wielkości i zasięgu (European Commission, 2003; Mises, 2005; IMD, 2008, s. 342). Różnica pomiędzy optymalnymi (w sensie Pareto) kosztami administracji, a rzeczywistymi kosztami jej funkcjonowania może być interpretowana jako strata społeczna, determinowana m.in. nieprawidłowościami w sferze organizacyjnej, słabością i nieefektywnością systemu jej nadzoru, a także niedoskonałością systemu politycznego (Bozeman, 1993).

Podobne straty, wynikające z nadmiernie rozbudowanej biurokracji, mogą również występować w administracji biznesowej (powodowane np. nieefektywnością systemu zarządzania). Jednak w tym przypadku jasno określony cel działalności gospodarczej i skuteczniejsze, niż w administracji publicznej, rozliczanie efektów i nakładów powoduje minimalizowanie tego typu kosztów, a w momencie wystąpienia szoku zewnętrznego (np. załamania popytu, wprowadzenia innowacji, itp.) ułatwia elastyczne zmiany w administracji firmy. Takie mechanizmy nie są właściwe dla administracji publicznej.

Poziom i zakres regulacji w poszczególnych krajach różni się i trudno określić jego optymalny poziom. Prawo gospodarcze, oprócz korzyści wynikających z jego obowiązywania, nakłada na przedsiębiorców liczne obowiązki, których wypełnianie jest źródłem kosztów. Zgłaszają oni skargi na niedoskonałości i nadmiar prawa, a także na wysokie i stale rosnące koszty jego przestrzegania (IPSOS, 2004; KPP, 2007 Lewiatan, 2008). Międzynarodowe badania porównawcze wskazują na duże zróżnicowanie kosztów wykonywania OA w poszczególnych krajach oraz potwierdzają korelację relatywnie niskich obciążeń biurokratycznych biznesu w danym państwie z wyższym poziomem rozwoju gospodarczego i wyższą dynamiką jego wzrostu (m.in. OECD 2001,2003; World Bank 2005; Afonso i Furceri 2008; IMD 2008). Badania wykazały, że przeprowadzone reformy, ułatwiające prowadzenie działalności gospodarczej (ang. *doing business*), które powodują przesunięcie pozycji kraju w rankingu z ostatniego do pierwszego kwartyłu badanej populacji państw, mogą korelować z dodatkowym wzrostem gospodarczym w wysokości szacowanej na 2,2 punktu procentowego (World Bank 2005).

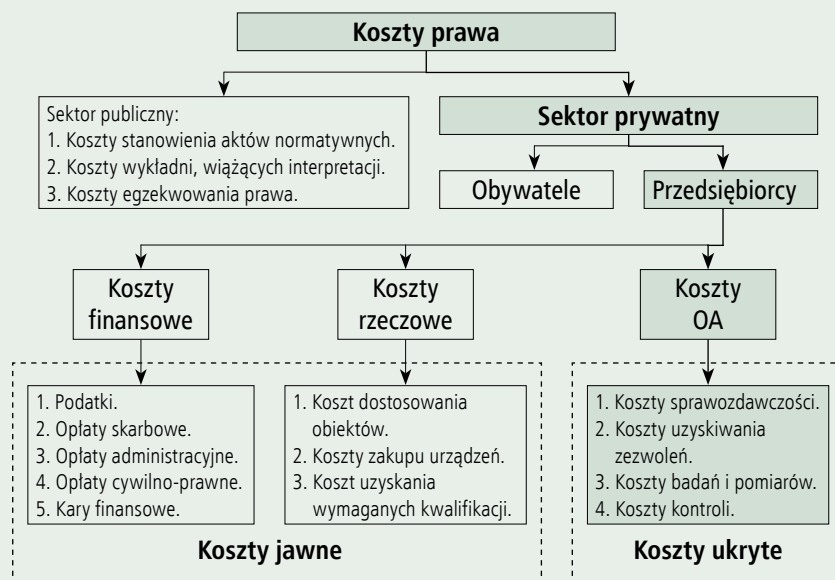
Koszty biurokratyczne są postrzegane przez przedsiębiorców jako bariery dla ich działalności. W ostatnich latach stały się przedmiotem badań, mających na celu ich poznanie, inwentaryzację oraz opracowanie metodologii ich obniżania. Obserwowane zróżnicowanie tego typu barier dla przedsiębiorczości ma prawdopodobnie źródła kulturowe, ale może być również wynikiem realizowanej polityki gospodarczej. Jak wskazują przykłady niektórych krajów (USA, Holandia, Dania, Szwecja, Wielka Brytania, Czechy), możliwe jest poznanie rzeczywistych kosztów obciążeń biurokratycznych w przedsiębiorstwach oraz oszacowanie ich wielkości w skali całej gospodarki (Komisja Wspólnot Europejskich, 2009). Okazuje się również, że obniżanie tych kosztów, jak wskazują doświadczenia międzynarodowe, wcale nie jest takie proste.

**Ramka 1****Koszty biurokratyczne, czyli koszty obciążeń administracyjnych**

Poza kosztami związanymi z funkcjonowaniem państwa (w tym utrzymywaniem administracji publicznej), społeczeństwo ponosi jeszcze inne ciężary. Wynikają one z obowiązku dostosowywania się adresatów regulacji do zmieniającego się prawa oraz jego bieżącego stosowania. W gospodarce prawo nakłada na przedsiębiorców liczne dodatkowe obowiązki, których wypełnianie może znacząco podnieść koszty ich działalności. Tzw. koszty regulacyjne dzielą się na:

- 1) koszty pierwotne, wynikające z bezpośredniego wypełniania obowiązków ustawowych,
- 2) koszty wtórne, które są pośrednim efektem ekonomicznym zmian spowodowanych prawem (KPMG 2008, s. 6).

W przypadku kosztów pierwotnych należy podkreślić, że poza jawnymi kosztami, np. finansowymi lub rzeczowymi (np. wydatki na zakup urzędzeń, na remonty, itp. w celu spełnienia wymogów prawnych), występują także ukryte koszty przestrzegania prawa (por. schemat 1). Są to koszty wykonywania OA (biurokratycznych) nałożonych przez prawo. Według holenderskiej Klasyfikacji Obowiązków Administracyjnych (KOA) obowiązkiem administracyjnym jest np. uzyskiwanie zezwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej, sporządzanie sprawozdań i raportów, dokumentowanie procesów wytwórczych, dokumentowanie wykonywania badań maszyn i urzędzeń, oznakowywanie wyrobów etykietkami, itp. (Bonke, Dickmann, 2004). Koszty OA zostały zdefiniowane jako koszty roczne ponoszone przez przedsiębiorcę (lub inny samofinansujący się podmiot), w związku z wykonywaniem obowiązków administracyjnych. Określa się je jako „obciążenia administracyjne” (ang. *administrative burdens*), bariery biurokratyczne, a w języku angielskim historycznie określane jako *red tape* („czerwona tasiemka”) lub *paperwork* („papierologia”). Termin *red tape* stał się negatywnym synonimem działań administracji, utrudniających funkcjonowanie przedsiębiorstw i obywateli (Kałużyńska, 2008).

**Schemat 1****Koszty OA w strukturze kosztów prawa**

Źródło: opracowanie własne z wykorzystaniem Bonke, Dickmann, 2004 i Torriti, 2008.

## 1.1. Jak próbowano zmniejszyć koszty obciążeń administracyjnych?

Problem uciążliwości kosztów obciążeń administracyjnych nakładanych na przedsiębiorców dostrzeżono w Stanach Zjednoczonych już w latach 70. XX w. Doprowadziło to m.in. do uchwalenia w 1980 r. ustawy *Paperwork Reduction Act*. Zobowiązywała ona agencje federalne do minimalizowania wymagań wobec firm i obywateli dotyczących papierowych sprawozdań, raportów, ankiet, itp. Działanie ustawy przyspieszyło informatyzację administracji publicznej, a przede wszystkim doprowadziło do powstania specjalistycznej struktury administracyjnej i procedur kontrolowania obciążeń administracyjnych w skali całego kraju.

Wyniki badań wykazały, że roczne koszty obciążeń administracyjnych przedsiębiorców i obywateli, wynikające tylko z prawa federalnego, sięgają 2,2% PKB Stanów Zjednoczonych (Jacobs, Coolidge, 2006). Koszty te ewoluują, a także różnią się pomiędzy gałęziami gospodarki oraz są uzależnione od wielkości przedsiębiorstwa. W małych przedsiębiorstwach, zatrudniających poniżej 20 pracowników, koszty obciążeń administracyjnych (przypadające na jednego pracownika) były 2-krotnie wyższe niż w dużych firmach, zatrudniających powyżej 500 pracowników (Hopkins 1996). System monitorowania utworzono na podstawie tej ustawy i powierzono wyspecjalizowanej instytucji *Office of Information an Regulatory Affairs* (OIRA). Doprowadziła ona w pierwszych latach funkcjonowania (1980–1989) do obniżenia poziomu tych kosztów, jednak od 1989 r. koszty te znów rosną. W wyniku działania wspomnianej ustawy udało się jedynie zmniejszyć tempo przyrostu nowych kosztów, nie spowodowano zaś obniżenia łącznego poziomu obciążeń administracyjnych. W programie amerykańskiego rządu na lata 1995–2001 zakładano redukcję obciążeń administracyjnych o 35%, a osiągnięto 17% wzrost w stosunku do 1995 r. Większość tych kosztów generowały przepisy federalne (80%), a w szczególności przepisy podatkowe.

Równoległe z programem monitorowania obciążeń administracyjnych, od lat 80. XX w. funkcjonuje system oceny skutków ekonomicznych i społecznych nowego prawa, obejmujący przeglądy i raporty roczne dotyczące efektywności stosowanego prawa oraz tzw. budżetowanie celowe w administracji (ang. *performance budgeting*). Okazało się, że te wszystkie metody nie przeciwdziałają rozrostowi administracji i kosztów biurokratycznych dla przedsiębiorców i obywateli. Ograniczona skuteczność monitorowania obciążeń administracyjnych, szacowania skutków regulacji i budżetowania zadaniowego może wynikać z braku politycznej determinacji i konsekwencji w eliminowaniu nieefektywności. Należy jednak podkreślić, że prawo amerykańskie jest na tyle niezłożone, że w międzynarodowych porównaniach ilości i czasochłonności procedur niezbędnych do rozpoczęcia działalności gospodarczej Stany Zjednoczone są w światowej czołówce. Dla przykładu, w rankingu *Doing Business* zajmują 3. pozycję, po Singapurze i Nowej Zelandii (World Bank, 2009). Może to oznaczać, że potencjał ograniczania obciążeń administracyjnych w USA jest niewielki.

Znaczne efekty w ograniczeniu kosztów administracyjnych osiągnęła w pierwszej dekadzie XXI w. Holandia. Podjęte już w 1994 r.<sup>1</sup> analizy dotychczasowego ograniczania zasięgu i kosztów biurokracji wykazały, że w celu skutecznego i bezpiecznego cięcia kosztów i rozmiarów administracji trzeba opracować jeden prosty wskaźnik, kwantyfikowany w wartościach pieniężnych. Byłby on możliwy do wyliczenia we wszystkich działach administracji i gałęziach gospodarki. Choć to tylko jeden spośród wielu rodzajów kosztów, jakie powstają w relacji administracja-przedsiębiorca, uznano, że może być wskaźnikiem (miarą) łącznych obciążeń i kosztów nałożonych przez prawo. Badania wykazały, że cechy te spełnia suma kosztów obciążeń administracyjnych ponoszonych przez przedsiębiorców. Ustalenie, w wyniku pomiaru wielkości takich kosztów wskaźnikowych, pozwala poznać

<sup>1</sup> Inicjatywę opracowania skutecznej metodologii zmniejszenia obciążeń administracyjnych dla przedsiębiorców podjął Premier Wim Kok, obejmujący rządy po wyborach w sierpniu 1994 r. Kontynuował ją i skutecznie rozwinął kolejny premier Jan K. Balkende, będący szefem kolejnych gabinetów od 2002 r.

rozkład obciążeń administracyjnych w gospodarce, obszary prawa i administracji, które są dla przedsiębiorców najbardziej uciążliwe. Przyjęto, że precyzyjnie określone koszty wskaźnikowe będą wykorzystywane jako odniesienie do oceny działań rządu w zakresie regulacji – pozwolą ocenić, czy podejmowane reformy rzeczywiście wprowadzają ułatwienia dla przedsiębiorców.

W tym celu opracowano Model Kosztów Standardowych (MKS, ang. *Standard Cost Model – SCM*), działający w trzech etapach. Pierwszy etap to pogłębiona analiza przepisów działających w relacjach administracja-przedsiębiorca, kiedy następują transfery dokumentów i danych. Pozwala to na identyfikację OA nałożonych przez przepisy. W drugim etapie badany jest czas wykonywania tych obowiązków oraz ustalane są stawki wynagrodzenia osób, które je wykonują. W etapie trzecim oblicza się koszty u badanych przedsiębiorców, a następnie szacuje się koszty łączne wykonywania tych obowiązków przez wszystkich zobligowanych przedsiębiorców (OECD, 2003, s. 45). MKS umożliwia również badania na poziomie międzynarodowym – znacznie łatwiej jest porównywać wartości pieniężne kosztów wykonywania OA niż regulacje poszczególnych państw.

Metoda pomiaru obciążeń administracyjnych przedsiębiorstw oparta o te założenia została opracowana przez IPAL (Jednostkę Projektową ds. Obciążeń Administracyjnych holenderskiego ministerstwa finansów), i opiera się na następującej formule:

$$K_{ustawy} = \sum_{i=1}^n [(KOA_i \times P_i) \times L] = \sum_{i=1}^n [((S_i \times C_i) \times P_i) \times L]; [zł/rok]$$

gdzie:

KOA – koszt OA [zł],

S – stawka pracownika wykonującego OA [zł/h],

C – czas wykonywania OA, [h],

P – powtarzalność OA [1/rok],

L – liczba przedsiębiorców zobligowanych do wykonywania OA.

Metodę tę wdrożono w latach 2000–2003. Dokonany wówczas pomiar bazowy kosztów rocznych obciążeń administracyjnych (za 2002 r.) nałożonych na przedsiębiorców pokazał, że w skali całej gospodarki holenderskiej przedsiębiorcy ponieśli koszty na kwotę ok. 16,4 mld EUR, co stanowiło równowartość 3,6% PKB Holandii (Government of the Netherlands, 2004, s. 10). W podziale funkcjonalnym największe koszty dla przedsiębiorców powodowały przepisy odpowiednio: ministerstwa finansów (27%, ok. 3,47 mld EUR w 2006 r.), ministerstwa zdrowia (20%), ministerstwa spraw społecznych (15,5%) i ministerstwa sprawiedliwości (15,4%). Wśród ustaw najbardziej niekorzystnych finansowo okazały się: ustawa o rachunkowości (*annual accounts act* – 9,2% ogółu kosztów), ustawa o podatku obrotowym (*turnover tax act* – 8,6%) i ustawa o towarach spożywczych (*commodities act* – 7,4%) (wg [www.compliancecosts.com](http://www.compliancecosts.com) – 2.10.2008 r.).

Przegląd struktury i wielkości kosztów obciążeń administracyjnych był elementem szerszego programu poprawy konkurencyjności holenderskich przedsiębiorców poprzez obniżenie kosztów ich działalności (Nijland, 2008, s. 37). Redukcja tych obciążeń stała się częścią programu politycznego premiera Holandii, który następnie delegował jego realizację na poszczególnych ministrów – gestorów ustaw, które były źródłem obciążeń. Programem redukcji kosztów objęto przepisy zarówno obowiązujące, jak i tworzone (tzw. ujęcie bilansowe netto). W programie z 2003 r. zmniejszono koszty administracyjne o 25% w stosunku do pomiaru bazowego z 2002 r. w czasie kadencji 2004–2007. Wyglądało to następująco:

$$\sum_{t+4} K_{OA \text{ w gospodarce}} = 0,75 \left( \sum_t K_{OA \text{ w gospodarce}} \right)$$

gdzie:

$\sum K_{OA \text{ w gospodarce}}$  – koszt wszystkich OA nałożonych na przedsiębiorców,

t, t+4 – okres, w którym przeprowadzono redukcję kosztów OA [lata].

Największa redukcja nastąpiła w trzecim i czwartym roku realizacji programu (2006–2007) (Government of the Netherlands, 2007). Nie jest jasne, czy założenia te zostały w pełni wykonane. Raport holenderskiego rządu stwierdza, że uzyskano w tym okresie 25,9% redukcji kosztów w stosunku do 2002 r., co oznaczałoby, że koszty OA były mniejsze o 4,25 mld EUR. Z kolei raport Rady ds. Obciążeń Administracyjnych (ACTAL), niezależnego organu nadzorującego proces ich pomiaru i redukcji stwierdza, że uzyskano sumę 3,23 mld EUR, co stanowiłoby ok. 20% redukcji poziomu obciążeń administracyjnych (ACTAL, 2008, s. 15). Pomimo tych rozbieżności, wyniki projektu są istotne i znaczące. Zastosowanie metody MKS wiązało się z poniesieniem przez administrację znaczących kosztów przeprowadzenia pomiaru. Jednak w opinii holenderskich ekspertów korzyści ekonomiczne wynikające z redukcji obciążeń dla przedsiębiorców przewyższyły jednorazowe koszty, jakie musiała ponieść administracja na jej przeprowadzenie (Torriti, 2008, s.71).

Za czynnik sukcesu modelu holenderskiego uznaje się istnienie silnej jednostki koordynującej IPAL, niezależnej jednostki monitorującej ACTAL, a także bezpośrednie powiązanie programu i jego wyników z budżetem państwa, oraz silne poparcie polityczne dla jego realizacji. Sprzyjała temu ciągłość rządów premiera Jana K. Belkende (Konvitz, 2007, s. 4). Pozytywne efekty pierwszego całościowego programu redukcji obciążeń administracyjnych, zrealizowanego w latach 2003–2007, spowodowały rozszerzenie programu redukcji zarówno na obszar prawa samorządowego, jak i na obowiązki nałożone na podmioty niebiznesowe (obywatele, organizacje pozarządowe).

W 2008 r. przeprowadzono kolejny pomiar bazowy obciążeń administracyjnych dla przedsiębiorców w oparciu o poprawioną metodologię MKS (podręcznik pt. *To Measure Is To Know*)<sup>2</sup>. Za sprawą doświadczeń i postępu metodologicznego, dotychczasowy program redukcji obciążeń administracyjnych rozszerzono do postaci programu redukcji presji regulacyjnej (ang. *regulatory pressure*). Termin ten oznacza zespół wszelkich uregulowań, jakie oddziałują na obywateli, przedsiębiorstwa i instytucje, a wynikających z istniejącego, zmienianego i nowego prawa oraz procesu jego wdrażania i stosowania. Obejmuje on obciążenia administracyjne, ale też problemy transparentności przepisów, spójności z innymi przepisami, jakości implementacji prawa, restrykcyjności przepisów (brak alternatywnych zachowań) (ACTAL, 2008, s. 12,47). W celu realizacji programu w latach 2007–2011 powołano ministerialny komitet sterujący pod kierunkiem premiera, w skład którego weszli: sekretarz stanu ds. finansów, sekretarz stanu ds. wewnętrznych, minister handlu zagranicznego oraz minister sprawiedliwości. Dotychczasowy koordynator IPAL został zastąpiony przez grupę koordynującą ds. presji regulacyjnej, której członkami są dotychczasowi koordynatorzy z ministerstwa finansów i ministerstwa handlu zagranicznego. Zostało to odebrane jako osłabienie funkcji koordynujących, tym bardziej, że mało precyzyjnie określono cele nowych struktur administracyjnych (ACTAL, 2008, s. 13).

Pozytywne oceny metodologii, postępy administracji holenderskiej w inwentaryzacji i redukcji OA oraz sprawna akcja promocyjna spowodowały, że w latach 2004–2008 wykonano badania w oparciu o holenderską metodologię pomiaru obciążeń administracyjnych w 17 krajach Europy (Boenheim *et al.*, 2006, s. 4).

Unia Europejska, mając na względzie poprawę swojej konkurencyjności, podjęła się stworzenia otoczenia prawnego ułatwiającego prowadzenie działalności gospodarczej, obniżenia jego kosztów oraz usuwania zbędnych obciążeń biurokratycznych. Wszystko to w ramach tzw. Strategii lizbońskiej, przyjętej przez Radę Europejską w marcu 2000 r. (zob. tabela 1). Realizacja strategii zaowocowała wieloletnim programem „Lepsze regulacje” (*Better Regulation*), który w pierwszej fazie – w ślad za działaniami OECD – skupił się na wdrożeniu wieloaspektowych ocen skutków regulacji (OSR) wprowadzanych przepisów (*ex ante impact assessment*).

<sup>2</sup> Wyniki pomiaru nie były znane do dnia złożenia artykułu do druku.

**Tabela 1**  
**Kalendarium wybranych działań Unii Europejskiej, zmierzających do zmniejszenia obciążeń biurokratycznych, nałożonych regulacjami unijnymi**

23–24.03.2000	Zalecenie podjęcia działań obniżających koszty prowadzenia działalności gospodarczej, w tym usuwania zbędnych obciążeń biurokratycznych. <i>Konkluzje Rady Europejskiej (tzw. Strategia lizbońska)</i>
26.01.2004	Wspólna inicjatywa Irlandii, Holandii, Luksemburga i Wielkiej Brytanii w sprawie reformy regulacji (prezydencje w latach 2004–2005): 1) zobowiązanie do działań na rzecz wspólnej metody szacowania kosztów administracyjnych nałożonych przez przepisy, 2) zapowiedź działań upraszczających najkosztowniejsze przepisy.
2.02.2005	Zapowiedź nowej inicjatywy zmierzającej do obniżania kosztów administracyjnych w biznesie. <i>Komunikat Komisji Europejskiej „Nowy początek Strategii Lizbońskiej” (COM(2005) 24)</i>
16.03.2005	1. Decyzja o przeprowadzeniu pilotażowego pomiaru kosztów administracyjnych, 2. Propozycja unijnej metodologii szacowania kosztów administracyjnych. <i>Komunikat Komisji Europejskiej „Poprawa otoczenia regulacyjnego ...” (COM(2005) 97) wraz z załącznikiem (SEC(2005) 175)</i>
15.06.2005	Wytoczne oceny skutków regulacji (OSR). Załącznik nr 10. Opis propozycji unijnej metodologii oceny kosztów regulacji. <i>Dokument Komisji Europejskiej (SEC(2005) 791)</i>
15.03.2006	Wytoczne oceny skutków regulacji (OSR), aktualizacja. Załącznik nr 10. Zrewidowana metoda szacowania kosztów administracyjnych. <i>Dokument Komisji Europejskiej (SEC(2005) 791), aktualizacja</i>
24.01.2007	1. Określenie zakresu programu i docelowego poziomu obniżki kosztów administracyjnych o 25% do 2012 r. 2. Wezwanie państw członkowskich do określenia krajowych poziomów obniżki kosztów regulacji i przedstawiania rocznych raportów. <i>Komunikat Komisji Europejskiej „Program działań na rzecz zmniejszenia obciążeń administracyjnych w UE” (COM(2007) 23)</i>
31.01.2008	Raport: „Zmniejszenie obciążeń administracyjnych w UE. Sprawozdanie za rok 2007 i perspektywy na rok 2008” <i>Komunikat Komisji Europejskiej (COM(2008) 35)</i>
10.03.2008	Plan: „Przyspieszone działania służące zmniejszeniu obciążeń administracyjnych na rok 2008” <i>Komunikat Komisji Europejskiej (COM(2008) 141)</i>
28.01.2009	1. Raport: „Zmniejszenie obciążeń administracyjnych w UE”, 2. Załącznik 10. Narodowe poziomy i terminy zmniejszenia obciążeń administracyjnych – stan na 31.12.2008 r., 3. Załącznik 11. Ocena kosztów regulacji w krajach UE – stan na 31.12.2008 r., 4. Załącznik 13. Ocena kosztów regulacji – Zestaw startowy. <i>Komunikat Komisji Europejskiej „Zmniejszenie obciążeń administracyjnych w UE” (COM(2009) 16 wraz z załącznikami.</i>

Źródło: opracowanie własne.

Przełomem w dziedzinie szacowania i redukcji obciążeń biurokratycznych nałożonych przez prawo okazała się wspólna inicjatywa 4 państw, kolejno obejmujących przewodnictwo w UE w latach 2004–2005 (Irlandia, Holandia, Luksemburg, Wielka Brytania, Austria i Finlandia), a następnie kontynuowana przez kolejne dwie prezydencje. Państwa te, na podstawie doświadczeń z holenderskim MKS, doprowadziły do wypracowania unijnej metodologii oceny kosztów regulacji (OKR), która prawie w całości bazuje na MKS (Boenheim *et al.*, 2006, s. 26). Redukcja kosztów regulacji została wprowadzona do odnowionej strategii lizbońskiej (2005 r.). W latach 2005–2006 przeprowadzono badanie pilotażowe wybranych regulacji unijnych, które, podobnie jak w przypadku przytoczonych wcześniej wyników holenderskich, potwierdziło duży potencjał redukcyjny tych przepisów (Boenheim *et al.*, 2006). W 2007 r. UE wdrożyła program redukcji o 25% kosztów administracyjnych nałożonych regulacjami unijnymi do 2012 r. (kontrola *ex post*), wzywając równocześnie wszystkie państwa członkowskie do podjęcia podobnych działań, dotyczących regulacji krajowych. Program ten jest realizowany, jednak zaangażowanie poszczególnych państw jest zróżnicowane (Komisja Wspólnot Europejskich, 2008). W Unii Europejskiej wobec wcześniej zbadanych i najbardziej uciążliwych dla biznesu regulacji wspólnotowych wdrożono tzw. szybką ścieżkę legislacyjną. Rośnie również ranga OKR, ponieważ Parlament

Europejski zobowiązał Komisję Europejską, aby od 2008 r. szacowano nie tylko koszty obojętnych uregulowań w celu ich redukcji, ale także aby identyczne szacunki wykonywano dla propozycji nowych interwencji regulacyjnych (kontrola *ex ante*).

## 1.2. Koszty administracyjne w bankowości

Bankowość jest prawdopodobnie jedną z najsilniej uregulowanych działalności gospodarczych (Guiso, Sapienza, Zingales, 2003, s. 1). Celem tych regulacji jest zapewnienie bezpieczeństwa zdeponowanych środków oraz utrzymanie stabilności finansowej. Istotną kwestią w regulacjach działalności bankowej jest zachowanie równowagi między bezpieczeństwem depozytów, a efektywnością banków, czyli między ochroną przed upadłością banku a pobudzaniem konkurencji (Szpringer, 2001, s. 34). Mniej restrykcyjne przepisy odnoszące się do prowadzenia działalności bankowej zmniejszają odporność systemu bankowego na potencjalne zakłócenia. Wprowadzenie regulacji dotyczących zezwalania na prowadzenie działalności bankowej, przepływu własności akcji w bankach, stosowanie skutecznego nadzoru korporacyjnego sprzyja rozwojowi, stabilności i efektywności systemu bankowego (Barth *et al.*, 1999). Ponadto badania wykazały również, że kraje wspierające konkurencję w sektorze bankowym są mniej narażone na ryzyko wystąpienia kryzysu bankowego (Roubini, Bilodeau, 2008). Jednak, jak wskazują najnowsze doświadczenia USA i krajów europejskich, wyznaczenie optymalnego poziomu i zasięgu regulacji sektora bankowego nie jest proste. Dotychczasowe przepisy nie uchroniły systemu bankowego przed poważnym kryzysem i kosztami jego przezwyciężenia. Nawet najlepsze regulacje nie są w stanie zabezpieczyć systemu przed nieuczciwością. Kryzys falsyfikuje istniejące przepisy, i staje się impulsem do zmian i doskonalenia prawa.

Prawo wymusza na bankach określone zachowania. Spełnianie nałożonych wymogów daje korzyści (stabilność finansowa), ale powoduje również tzw. koszty regulacyjne (ang. *cost of regulation*). Składają się na nie poniesione przez banki koszty działań nakazanych przez prawo (koszty rzeczywiste przestrzegania przepisów) i koszty utraconych korzyści, czyli koszty potencjalne (ang. *opportunity cost*). Występują one wtedy, gdy prawo nakazuje bankom powstrzymać się od działalności maksymalizującej zysk (np. utrzymywanie rezerw obowiązkowych) (Elliehausen, 1998, s. 3). W skład kosztów rzeczywistych przestrzegania przepisów wchodzi koszt jednorazowe (związane z powstaniem banku lub jego przekształceniem) oraz koszty stałe i powtarzalne (np. sprawozdawczości dla nadzoru, jego koszty zatrudnienia pracowników odpowiedzialnych za jego przepisowe funkcjonowanie).

Określanie kosztów ponoszonych przez banki, ich właścicieli i innych interesariuszy, wynikające z regulacji bankowych, rozpoczęto w USA już pod koniec lat 70. XX w. Badania na reprezentatywnych grupach banków wykazały, że koszty wszystkich regulacji bankowych można oszacować na 12–13% kosztów działania banku (kosztów pozaodsetkowych) lub 0,36–0,44% przychodów netto banków (Elliehausen, 1998, s. 13, 19, 29). Badania pokazały więc znaczenie tych kosztów oraz ich duże zróżnicowanie w poszczególnych ustawach (sektor bankowy jest regulowany kilkoma ustawami, najwyższe koszty wynikają z ustawy *Truth in Lending Act*), ale również zmienność wyniku w zależności od stosownej metodologii. Zaobserwowano też ekonomię skali – wzrost aktywów banków o 1% zmniejszał o 0,6–0,8% koszty wynikające ze stosowania regulacji bankowych (Elliehausen, 1998, s. 15, 27). Ze względu na specyfikę zagranicznego prawa bankowego (istotne różnice w systemach prawnych) wyniki tych badań nie mogą być wprost porównywane.

## 2

## Obciążenia administracyjne w polskim sektorze bankowym

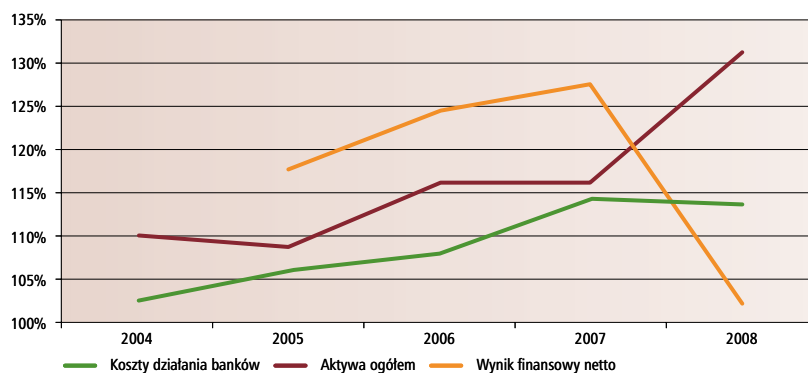
## 2.1. Polski sektor bankowy w 2006 r.

W Polsce mechanizm pośrednictwa finansowego opiera się głównie na sektorze bankowym, będącym największą częścią systemu finansowego. Jego aktywa w badanym 2006 r. stanowiły ok. 67% polskich aktywów finansowych ogółem. Od czasu poprzedniego badania pilotażowego udział sektora bankowego zmalał o ok. 3,3% za sprawą wzrostu wielkości funduszy inwestycyjnych i emerytalnych (Komisja Nadzoru Bankowego, 2007, s. 7). W bankach zdeponowanych jest ok. 50% oszczędności polskich gospodarstw domowych. Ponadto banki należą do największych podmiotów gospodarczych w Polsce<sup>3</sup>. Bardzo dobra koniunktura gospodarcza w latach 2004–2006 i związana z tym poprawa zdolności do obsługi zadłużenia spowodowała zwiększenie popytu na kredyt. W 2006 r. zanotowano kolejną obniżkę stóp procentowych, a zarazem ich najniższy po 1989 r. poziom (GUS, 2008). Zadłużenie podmiotów sektora niefinansowego w bankach w 2006 r. zwiększyło się o 25% w stosunku do roku poprzedniego.

W okresie pomiędzy badaniem pilotażowym a omawianym badaniem (2004–2006) nastąpił dynamiczny rozwój polskiego sektora bankowego (zob. wykres 1). Aktywa sektora bankowego w 2006 r. były wyższe o blisko 20% niż w 2004 r., przy czym wzrost był wyższy w sektorze banków komercyjnych niż spółdzielczych (Komisja Nadzoru Bankowego, 2007, s. 40).

## Wykres 1

## Dynamika zmian aktywów i kosztów sektora bankowego w latach 2004–2008



Dane: KNF i NBP, opracowanie własne.

Wszystkie wskaźniki efektywności poprawiły się, a wynik finansowy netto sektora w 2006 r. był najwyższy od 1990 r., i o ok. 17% wyższy niż w 2005 r. Wynik finansowy netto sektora bankowego w 2006 r. wyniósł ok. 10,6 mld zł (w tym banków komercyjnych – 10,1 mld zł) i był aż o ok. 45% wyższy niż w 2004 r. Banki komercyjne zwiększyły zysk netto o blisko 50%, zaś banki spółdzielcze jedynie o 7% (Komisja Nadzoru Bankowego, 2007, s. 43). W kolejnych latach aktywa banków nadal szybko rosły. Z jednej strony wy-

<sup>3</sup> Wśród 100 największych firm w Polsce w 2006 r. znajdowało się 7 banków. Por. Rzeczpospolita, 2007, Lista 500, s. 41.



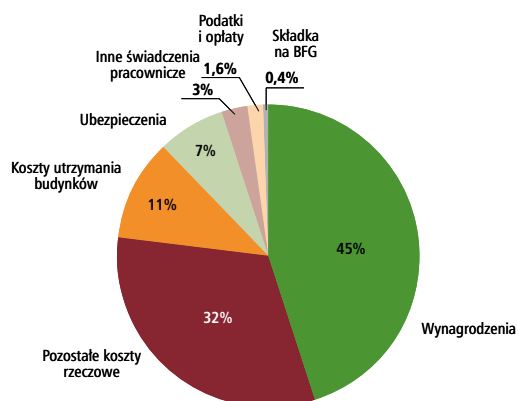
nik finansowy w 2008 r. był lepszy tylko o 2% w stosunku do poprzedniego roku, z drugiej strony zaś był o 30% większy (nominalnie) niż w 2006 r.

## 2.2. Koszty działania banków

Koszty to nakłady, które są niezbędne w normalnych warunkach działalności banków, czyli w granicach gospodarczo uzasadnionych. Zasady rachunkowości banków wyróżniają m.in. koszty operacji z podmiotami finansowymi, niefinansowymi oraz rządowymi (obejmujące np. koszty wypłacanych odsetek od powierzonych bankom środków, czyli tzw. koszty odsetkowe), nieodsetkowe koszty działania banków oraz amortyzacji. Na nieodsetkowe koszty działania banków składają się m.in. wynagrodzenia oraz pozostałe świadczenia na rzecz pracowników, ubezpieczenia, koszty utrzymania budynków, wynajmu lokali, podatki i opłaty, składki i wpłaty na Bankowy Fundusz Gwarancyjny (BFG) oraz pozostałe koszty rzeczowe (Popowska, Wąsowski, 2008, s. 354). W latach 2002–2007 koszty działania banków i wskaźnik kosztów operacyjnych (suma kosztów działania banków i amortyzacji do aktywów banków) obniżyły się, głównie za sprawą szybkiego wzrostu aktywów banków oraz efektów restrukturyzacji (Kulińska-Sadłocha, 2008, s. 297).

### Wykres 2

#### Struktura nieodsetkowych kosztów działania banków komercyjnych w Polsce\*



\* Wartości średnie z lat 2004–2007.  
Dane: obliczenia własne, dane NBP.

Nieodsetkowe koszty działania wszystkich banków w Polsce wyniosły w 2006 r. 18,9 mld zł i wzrosły nominalnie o 14,9% w stosunku do 2004 r. Koszty wynagrodzeń i innych świadczeń pracowniczych stanowiły 55% kosztów działania banków ogółem (por. wykres 2). W sektorze spółdzielczym koszty te stanowiły aż 73% ich kosztów działania, a w bankach komercyjnych – 53%. Koszty OA, będące przedmiotem niniejszego badania, zawierają się głównie w segmencie kosztów osobowych.

Nieodsetkowe koszty działania banków w polskim systemie bankowym w 2006 r. stanowiły równowartość 2,8% jego aktywów ogółem (Komisja Nadzoru Bankowego, 2007). Wyższy udział tych kosztów wystąpił w podsektorze banków spółdzielczych (4,1%), a mniejszy od średniej – w podsektorze banków komercyjnych (2,7%). W badanej populacji banków koszty ich działania były nieznacznie wyższe od średniej sektora bankowego, i wyniosły 2,86% aktywów badanych banków. Koszty działania banków w badanej grupie banków spółdzielczych również były wyższe od średniej właściwej sektorowi bankowemu, ale niższe od średniej w podsektorze banków spółdzielczych, i wynosiły 3,44%.

O znaczeniu kosztów działania banków w ich bilansach świadczy np. porównanie ich wielkości do wyników finansowych banków oraz wartości rezerw. W polskim systemie bankowym w 2006 r. koszty nieodsetkowe działania banków przewyższały łączny zysk netto o 68%. Wśród banków były i takie, w których wspomniane koszty były 6-krotnie, 14-krotnie, a nawet 22-krotnie wyższe od wypracowanego wyniku finansowego (zysku netto). Jednocześnie w 6 bankach, w tym kilku bankach hipotecznych, zysk netto był zbliżony do kosztów nieodsetkowych lub je przewyższał. W 2006 r. saldo rezerw (utworzonych – 10,7 mld zł i rozwiązanych – 9,06 mld zł) było dodatnie, i wyniosło 1,66 mld zł. Rezerwy celowe zawiązano na kwotę 1,05 mld zł.

Z powyższych zależności można wnioskować, że obniżenie kosztów działania banków może się przekładać w znaczącym stopniu na ich wynik finansowy, a tym samym na dywidendę i wartość dla akcjonariuszy oraz na bezpieczeństwo sektora bankowego. Znaczący udział mają tutaj koszty OA.

## 3

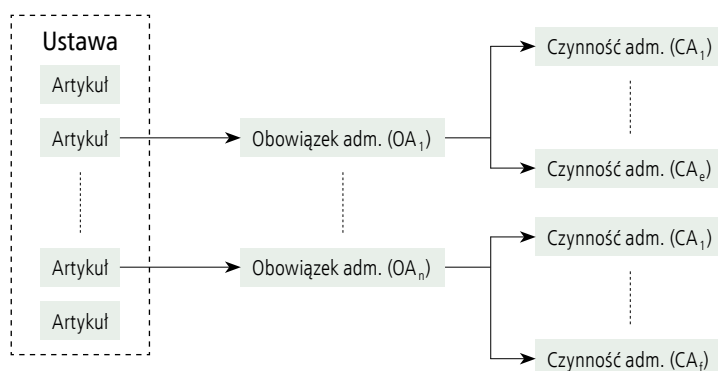
## Metodyka badania

## 3.1. Model Kosztów Standardowych

Badanie przeprowadzono wykorzystując MKS. Metody tej po raz pierwszy użyto w badaniu pilotażowym (Paczocha, Rogowski, Kłosiewicz, 2007), w którym zostały oszacowane koszty OA, poniesione z tytułu przestrzegania ustawy Prawo bankowe przez sektor bankowy w 2004 r. Metoda MKS – w myśl zasady od szczegółu do ogółu – przede wszystkim skupia się na identyfikacji w tekście ustawy zawartych tam OA, a co za tym idzie, przyporządkowanych im czynności administracyjnych (CA), składających się na dany OA (zob. schemat 3).

## Schemat 2

## Identyfikacja obowiązków i czynności administracyjnych w ustawie



Źródło: opracowanie własne.

Następnie szacowany jest koszt pojedynczych czynności administracyjnych (CA), wykonywanych przez przedsiębiorcę. Suma tych kosztów jednostkowych stanowi koszt pojedynczego OA (zob. schemat 4).

Jeżeli dany obowiązek jest wykonywany wielokrotnie w ciągu roku, to otrzymany koszt OA jest mnożony przez jego powtarzalność (P). Sumując te wartości uzyskamy roczny koszt wszystkich obowiązków nałożonych daną ustawą na pojedynczego przedsiębiorcę. Po przemnożeniu tak wyliczonego kosztu przez liczbę zobligowanych przedsiębiorców (L), uzyskujemy całkowity koszt roczny OA nałożonych określoną ustawą, ponoszony przez wszystkich zobligowanych przedsiębiorców. Suma kosztów całkowitych wszystkich ustaw składa się na koszt obciążeń administracyjnych (biurokratycznych), jaki co roku ponosi gospodarka danego kraju.

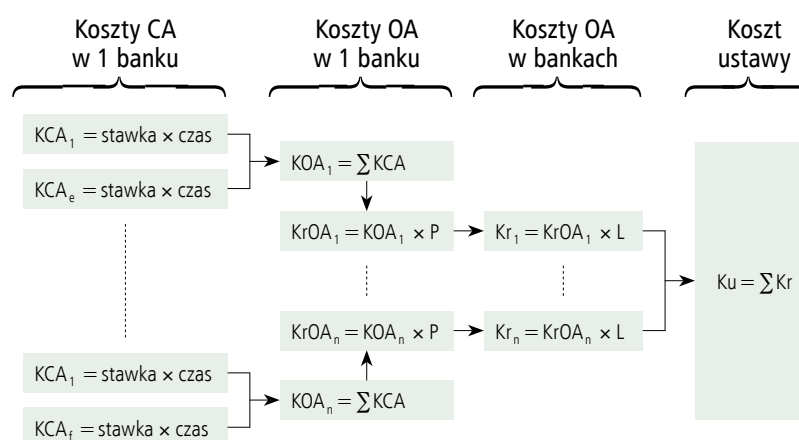
Obecne badanie składało się z kilku etapów. W ramach I etapu przeanalizowano badane ustawy, aby zidentyfikować wszystkie przepisy, które nakładają na ich adresatów konkretne OA. Dla ułatwienia badania i późniejszej analizy wyników – zgodnie z metodą MKS – skomplikowany język prawny zidentyfikowanych przepisów został zastąpiony przystępnymi opisami każdego OA. Jest to nie tylko ułatwienie, ale bardzo często konieczność,

ponieważ z powiązanych przepisów trzeba wyciągać poszczególne OA. W II etapie wybrano reprezentatywną dla badanej populacji grupę banków, przeprowadzono szkolenie na temat sposobu realizacji badania, a następnie zebrano dane o kosztach OA, nałożonych trzema analizowanymi ustawami (zob. opis ankiety – kalkulatora kosztów regulacji w podrozdz. 3.2.). Etap III obejmował scalenie uzyskanych wyników oraz ich ekstrapolację, czyli oszacowanie rocznych kosztów wykonywanych OA przez całą grupę zobligowanych banków. Naturalną konsekwencją przeprowadzonego badania byłby etap IV, polegający na interpretacji wielkości i struktury kosztów uzyskanych w badaniu, w celu uproszczenia analizowanych ustaw, połączonego z obniżeniem kosztów ich wykonywania.

### Schemat 3

#### Algorytm szacowania kosztów obciążeń administracyjnych, zawartych w ustawie

Źródło: opracowanie własne.



Istotnym elementem I etapu było przypisanie zidentyfikowanym OA – zgodnie z metodą MKS – konkretnego zestawu składowych czynności administracyjnych (CA), składających się na dany OA. W ramach II etapu uzyskano roczne koszty poszczególnych CA, poniesione przez badane banki, które naliczał kalkulator kosztów regulacji (KKR), działający automatycznie w trakcie wypełniania ankiety (zob. rysunek 1 w podrozdz. 3.2.). W identycznym trybie kalkulator sumował koszty poszczególnych CA, co pozwalało od razu uzyskiwać koszty poszczególnych OA w każdej badanej ustawie. Następnie, po wprowadzeniu powtarzalności ( $P$ ) poszczególnych OA, kalkulator wyliczał ich koszty roczne oraz sumę, czyli poniesiony przez ankietowany bank całkowity koszt roczny wszystkich OA, zidentyfikowanych w badanej ustawie (zob. schemat 4). W ramach III etapu uśrednione dane z ankiet zostały przeliczone z uwzględnieniem liczby banków ( $L$ ), zobligowanych do wykonywania zidentyfikowanych OA, i w ten sposób otrzymano koszty roczne trzech analizowanych ustaw, poniesione przez wszystkie banki w Polsce.

Zastosowana ankieta – kalkulator kosztów regulacji – jest interaktywna. Wprowadzane dane były na bieżąco przeliczane wg wzorów zgodnych z metodą MKS. Dzięki temu na każdym etapie można było obserwować narastające sumy kosztów cząstkowych i całkowity koszt danej ustawy, ponoszony przez badany bank. I tak, koszt jednostkowy pojedynczej CA jest iloczynem stosowanej w banku stawki godzinowej i czasu jej wykonywania. Ankietowany bank wypełniał odpowiednie pola kalkulatora (zob. rysunek 1 w podrozdz. 3.2.), znajdujące się obok opisu danej CA. W aktywnych rubrykach kalkulatora wprowadza się tylko stawkę wynagrodzenia pracownika wykonującego tę czynność oraz

czas jej wykonywania. Poszczególne czynności mogą być wykonywane przez pracowników o różnych stawkach wynagrodzenia, a także przez zleceniobiorców zewnętrznych. Dlatego koszt jednostkowy danej czynności może być sumą kosztów wewnętrznych i zewnętrznych:

$$KCA = K_{jw} + K_{jz} = \sum (S_w \times C_w) + \sum (S_z \times C_z); [\text{zł}], \quad (1)$$

gdzie:

KCA – koszt jednostkowy pojedynczej CA w jednym banku,

S – stawka (S<sub>w</sub> – wewnętrzna, S<sub>z</sub> – zewnętrzna) [zł/h],

S<sub>w</sub> – stawki poszczególnych pracowników wykonujących CA (wynagrodzenie brutto + koszty wynagrodzenia + koszty materiałowe + koszty ogólne),

S<sub>z</sub> – stawki stosowane przez zleceniobiorcę zewnętrznego,

C – czas wykonywania CA [h],

C<sub>w</sub> – czas wykonywania CA przez poszczególnych pracowników w banku,

C<sub>z</sub> – czas wykonywania CA przez zleceniobiorcę zewnętrznego.

Koszt pojedynczego OA w jednym banku jest sumą kosztów jednostkowych czynności składowych tego obowiązku:

$$KOA = \sum KCA; [\text{zł}]. \quad (2)$$

Koszt roczny pojedynczego OA w jednym banku jest iloczynem jego kosztu i powtarzalności jego wykonywania w ciągu roku:

$$KrOA = KOA \times P; [\text{zł/rok}], \quad (3)$$

gdzie P – powtarzalność pojedynczego OA [1/rok].

Ponieważ ankietowa – w trakcie jej wypełniania – na bieżąco nalicza wszystkie podane wyżej koszty składowe, ankietowany bank na bieżąco kontroluje automatycznie zliczane swoje koszty jednostkowe pojedynczych CA, koszty jednostkowe i roczne poszczególnych OA, a także narastająco roczny koszt ustawy badanej. Koszt roczny ustawy ponoszony przez jeden bank to suma ponoszonych przez niego kosztów rocznych wszystkich OA ustanowionych daną ustawą:

$$Kru = \sum KrOA; [\text{zł/rok}]. \quad (4)$$

Koszt roczny pojedynczego OA we wszystkich zobligowanych do jego stosowania bankach jest iloczynem kosztu rocznego w jednym banku oraz liczby banków:

$$KrOAL = KrOA \times L; [\text{zł/rok}], \quad (5)$$

gdzie L – liczba banków, które są zobligowane do wykonywania danego OA.

W identyczny sposób dochodzi się do wyliczenia łącznego rocznego kosztu wszystkich obciążeń administracyjnych ustanowionych daną ustawą. Koszt roczny ustawy ponoszony przez wszystkie banki to suma kosztów rocznych pojedynczych OA we wszystkich zobligowanych bankach:

$$KruL = \sum KrOAL; [\text{zł/rok}]. \quad (6)$$

Algorytm ten zakłada pewne oczywiste uproszczenia. Najważniejsze z nich jest takie, że wszystkie banki w całości wykonują wszystkie nałożone na nie OA. Drugie uproszczenie to założenie, że wszystkie banki stosują zbliżone stawki wynagrodzenia, a wykonywanie danych obowiązków zajmuje im (w przybliżeniu) tyle samo czasu. Jest to konieczne na etapie ekstrapolacji wyników, uzyskanych w próbie badawczej, na całą grupę banków. W niniejszym badaniu ankietowanym bankom umożliwiono uściślanie danych poprzez uwzględnianie do trzech różnych stawek godzinowych i zróżnicowanego czasu wykonywania poszczególnych czynności w ramach danego OA. Dzięki temu podwyższono reprezentatywność danych ankietowych oraz wiarygodność otrzymanych wyników.

### 3.2. Instrumentarium badania

Jakość wyniku badania uzależniona jest zarówno od reprezentatywności próby badawczej, jak i od zastosowanego instrumentarium. Zebranie danych za pomocą ankiety (elektronicznego kalkulatora kosztów regulacji KKR), wypełnianej przez dużą i reprezentatywną grupą badawczą, jaką stanowią banki, zapewnia najbardziej szczegółowe i wiarygodne dane oraz wynik najbardziej zbliżony do wartości rzeczywistych. Z kolei wywiad telefoniczny, stosowany m.in. w badaniach na zlecenie Komisji Europejskiej, ze względu na prostotę ankietowania najprawdopodobniej dostarcza wyniki obciążone większym błędem, co wynika np. z anonimowości respondenta i presji czasu. Brakuje jednak naukowej analizy porównawczej stosowania tak zróżnicowanych instrumentów badawczych.

Zgodnie z opisaną wyżej metodą, w badaniu wykorzystano algorytmy, które znacznie uprościły i zautomatyzowały wypełnianie ankiety, specjalnie zaprojektowanej przez zespół autorów badania. Kalkulator KKR utworzono w oparciu o relacyjną bazę danych (z wykorzystaniem programu MS Access w. 2003). W bazie tej umieszczono (jako predefiniowane) trzy badane ustawy i przyporządkowane im numery tych artykułów, które w wyniku przeprowadzonej analizy zawierają przepisy skutkujące OA. Każdy opatrzone opisem związanego z nim OA, a także konkretny zestaw czynności CA, niezbędnych do jego wykonania, zgodnie z wykazem zawartym w holenderskim MKS (zob. rysunek 1, lewa strona interfejsu użytkownika).

**Rysunek 1**  
**Interfejs użytkownika kalkulatora kosztów OA**

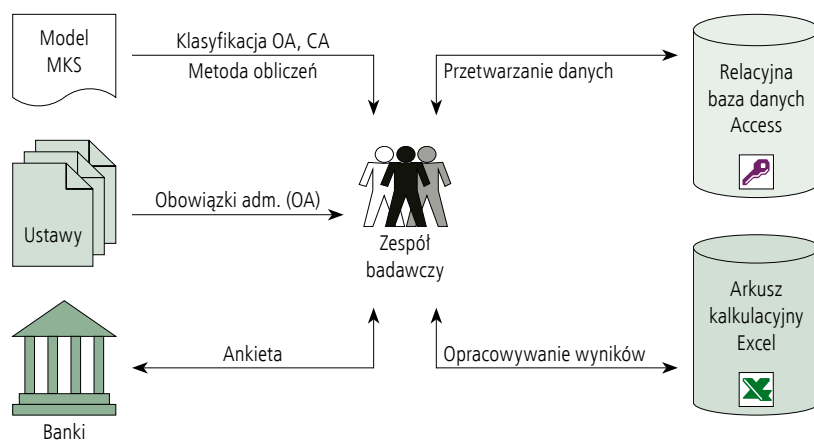


Źródło: opracowanie własne.

Po wybraniu z menu tytułu jednej z analizowanych ustaw i konkretnego numeru artykułu, w którym jest zawarty OA, na ekranie pojawia się jego opis oraz przypisane mu składowe CA. Ankietowany mógł wówczas wprowadzać stawki wynagrodzenia oraz czas wykonywania poszczególnych CA (aktywne pola ankiety w kolorze białym). Jeżeli zachodziła taka potrzeba, to w menu rozwijanym z prawej strony każdej CA można było wprowadzić do trzech różnych stawek wynagrodzenia. Dzięki algorytmowi, utworzonemu w języku *Visual Basic For Application*, następowało automatyczne naliczanie i wyświetlanie otrzymywanych kosztów jednostkowych i kosztu danego OA. Po wprowadzeniu powtarzalności danego OA w ciągu roku, na ekranie kalkulatora pojawiał się jego koszt roczny, a także – narastająco – koszt roczny ustawy dla analizowanego banku. Automatycka wizualizacja sum częściowych i całkowitego kosztu ustawy spełnia dodatkową funkcję, motywującą do wypełnienia ankiety.

Ankiety wypełnione przez badane banki były importowane do głównej bazy danych, gdzie dane zweryfikowano pod względem poprawności formalnej (pominięcia, luki w danych, itp.), a także opracowano niezbędne raporty. Poddano je dalszej analizie w tabelach przestawnych arkusza kalkulacyjnego MS Excel (zob. rysunek 2).

**Rysunek 2**  
**Diagram funkcjonalny przepływu danych**



Źródło: opracowanie własne.

## 4

## Przedmiot badania

## 4.1. Dobór ustaw

Polskie regulacje bankowe są relatywnie rozbudowane, ponieważ banki to przedsiębiorcy narażeni na szczególne ryzyko gospodarcze, jakościowo inne niż ryzyko działalności pozostałych. Banki ryzykują nie tylko środki własne (wniesione przez właścicieli) i wypracowane zyski, ale przede wszystkim obciążają ryzykiem swoich operacji środki powierzone im przez inne podmioty – osoby fizyczne i prawne (Krzyżewski, 1997; Kaszubski, 2006).

Funkcjonowanie banków w Polsce w 2006 r. było regulowane 75 ustawami (zob. Załącznik 1). Część z nich dotyczy zagadnień uniwersalnych, odnoszących się do banków wszystkich kategorii. Niektóre ustawy dotyczą z kolei wybranych (np. spółdzielczych lub hipotecznych). Są również ustawy regulujące jednorodny pod względem materii rodzaj zagadnień, np. dopłaty do określonej kategorii kredytów bankowych (Ofiarski, 2005, s. 28).

Podstawowym aktem prawnym określającym zasady prowadzenia działalności bankowej w Polsce jest ustawa Prawo bankowe. Dlatego w pierwszym badaniu, przeprowadzonym w 2005 r., właśnie ją poddano pilotażowemu oszacowaniu pod względem kosztów, zawartych w niej OA za 2004 r. (Paczocha, Rogowski, Kłosiewicz, 2007). Prezentowane badanie powtórzono dla tej ustawy (koszty za 2006 r.).

Zakres badania poszerzono o ustawę o Narodowym Banku Polskim oraz o ustawę o listach zastawnych i bankach hipotecznych (zob. schemat 1). Wybór ustawy o NBP wynikał z tego, że zawiera ona przepisy przyznające NBP prawo do żądania informacji na temat sytuacji finansowej banków, co tworzy dla tych podmiotów OA. Na podstawie tej delegacji ustawowej zarząd NBP wydał uchwały:

- w sprawie trybu i szczegółowych zasad przekazywania przez banki do NBP danych niezbędnych do ustalania polityki pieniężnej i okresowych ocen sytuacji pieniężnej państwa oraz oceny sytuacji finansowej banków i ryzyka sektora bankowego<sup>4</sup>,
- w sprawie trybu i szczegółowych zasad przekazywania NBP przez banki danych niezbędnych do sporządzenia bilansu płatniczego oraz międzynarodowej pozycji inwestycyjnej<sup>5</sup>.

Aby umożliwić NBP ocenę funkcjonowania rozliczeń pieniężnych i rozrachunków międzybankowych, na banki został również nałożony obowiązek przekazywania do NBP danych dotyczących liczby i wartości transakcji dokonywanych przez klientów przy użyciu poleceń przelewu i wpłat gotówkowych na rachunki bankowe, poleceń zapłaty, czeków rozrachunkowych i innych form rozliczeń bezgotówkowych<sup>6</sup>. Należy zaznaczyć, że Komisja Nadzoru Bankowego (KNB), działająca do końca 2007 r., nie posiadała upoważnienia ustawowego do samodzielnego nakładania na banki obowiązku dostarczania informacji niezbędnych do oceny sytuacji finansowej i ryzyka sektora bankowego. Informacje sprawozdawcze (obejmujące dane bilansowe i pozabilansowe, rachunek zysków i strat oraz dane dotyczące m.in. pozycji walutowej, aktywów ważonych ryzykiem i współczynnika wypłacalności) były pozyskiwane przez NBP i przekazywane do KNB, działającej w ramach banku

<sup>4</sup> Dz. Urz. NBP z 2003 r., nr 16, poz. 26 z późn. zm.

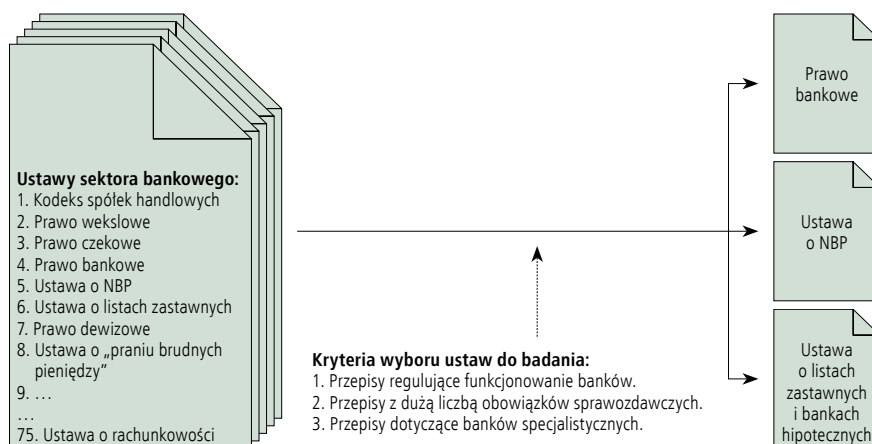
<sup>5</sup> Dz. Urz. NBP z 2003 r., nr 21, poz. 36 z późn. zm.

<sup>6</sup> Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 23 kwietnia 2004 r. w sprawie sposobu, zakresu i terminów przekazywania przez podmioty uczestniczące w rozliczeniach pieniężnych i rozrachunkach międzybankowych danych niezbędnych do dokonywania przez Narodowy Bank Polski oceny funkcjonowania rozliczeń pieniężnych i rozrachunków międzybankowych (Dz.U. z 2004 r., nr 107, poz. 1139).



centralnego. Po wyłączeniu od 1 stycznia 2008 r. nadzoru bankowego ze struktury NBP i utworzeniu Komisji Nadzoru Finansowego (KNF), informacje te są pozyskiwane w tym samym trybie i przekazywane przez NBP do KNF.

#### Schemat 4 Wybór ustaw do badania



Źródło: opracowanie własne.

Wyłączenie Ustawy o listach zastawnych i bankach hipotecznych miało umożliwić objęcie badaniem pełnej grupy banków specjalistycznych. Reguluje ona funkcjonowanie banków hipotecznych, których podstawowym zadaniem jest udzielanie kredytów zabezpieczonych hipoteką na nieruchomości i emitowanie na tej podstawie szczególnej kategorii papierów wartościowych, jakimi są listy zastawne.

Ocena funkcjonowania obowiązujących przepisów prawa nie jest prosta i jednoznaczna. Można jej dokonywać zarówno z punktu widzenia prawa, jak i ekonomii. Ustawa Prawo bankowe należy do najważniejszych ustaw regulujących funkcjonowanie systemu finansowego i budzi od lat zainteresowanie praktyków i naukowców. Dotychczas oceniano ją z punktu widzenia zgodności z Konstytucją RP (np. problem wydawania przez organy NBP przepisów wykonawczych), (Kosikowski, 1998), (Sobczak, 2001), z prawem wspólnotowym (Daniluk, Niemierka, 1998), (Kawulski, Smykla, 2003), (Czech, Werner, 2005), (Fojcik-Mastalska, 2006), (Srokosz, 2007), oraz z zasadami efektywnego nadzoru bankowego wydanymi przez Bazylejski Komitet Nadzoru Bankowego (EBRD, 2005), (Kaszubski, 2006). Przed przystąpieniem Polski do UE ocena Prawa bankowego związana była z prowadzonymi negocjacjami akcesyjnymi. Komisja Europejska wskazywała wtedy na wysoki poziom zgodności polskiego prawa z regulacjami unijnymi. Jednocześnie Polska miała za zadanie zwiększyć ochronę prawną kredytodawców w zakresie zaspokojenia ich roszczeń z przyjętych zabezpieczeń (Feldman R.A. et al., 2002). Podobne zalecenia wynikały z badania Banku Światowego „Doing Business 2007” (Djankov et al., 2007), które wskazywało na istniejącą w Polsce niedociągnięcia w zakresie ochrony praw wierzycieli, w tym banków. O ile jednak aspekty legislacyjne jakości polskiego prawa bankowego i jego zgodności z prawem wspólnotowym są szeroko dyskutowane w literaturze, o tyle społeczny i gospodarczy wymiar obowiązujących przepisów, a szczególnie wynikające z nich obciążenia biurokratyczne dla banków, nie był dotychczas analizowany (Paczocha, Rogowski, Kłosiewicz, 2007).

Kwestią rzadko dyskutowaną i trudną do rozstrzygnięcia jest to, czy regulacje bankowe są barierą dla rozwoju tych instytucji, czy nie są źródłem nadmiernych kosztów ich działalności. Jest to istotny problem zarówno dla właścicieli, jak i dla klientów banków. Przestrzeganie prawa zawsze wiąże się z kosztami. Zasadne jest jednak pytanie, czy nie

są one zbyt duże w stosunku do osiągniętych efektów, czyli – w przypadku banków – bezpieczeństwa i stabilności finansowej. Przyczynkiem do odpowiedzi na to pytanie może być oszacowanie kosztów stosowania przepisów bankowych w Polsce i porównanie ich z wynikami badań kosztów w innych systemach bankowych.

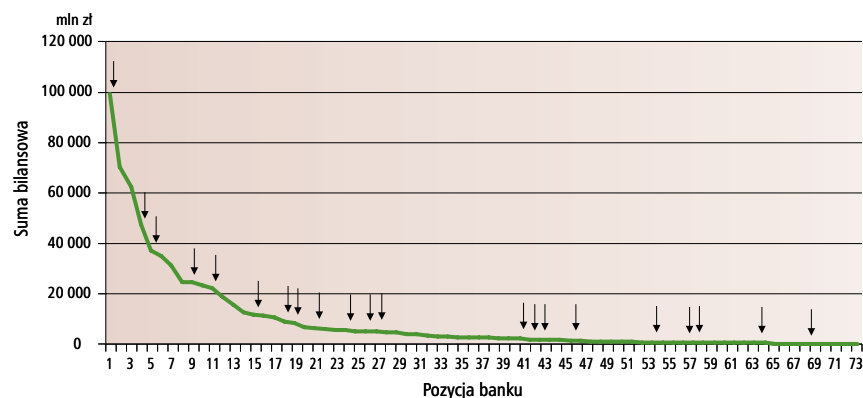
## 4.2. Badane banki

Pierwsze (pilotażowe) badanie kosztów administracyjnych przeprowadzono w 2005 r. w grupie liczącej 5 banków (w tym 2 spółdzielcze). Banki uczestniczące w badaniu reprezentowały łącznie 17,4% sumy aktywów sektora bankowego w Polsce w 2004 r. Niewielka liczba podmiotów objętych badaniem wynikała z konieczności bezpośredniej współpracy przy analizie przepisów prawa oraz stosowanych w bankach zasad rachunkowości. Poza tym ręczne gromadzenie i przetwarzanie danych wykluczało rozszerzenia badania na większą grupę badawczą. Ograniczenie pozwoliło na szybkie uzyskanie przybliżonej wielkości kosztów, jednak oszacowany na tej podstawie łączny koszt obciążeń administracyjnych sektora bankowego, wynikających z ustawy Prawo bankowe, mógł być obciążony dużym błędem.

W obecnym badaniu, mającym określić poziom bazy kosztów OA w bankach w 2006 r., reprezentatywność grupy badawczej jest o wiele wyższa. Wyboru dokonano w oparciu o dane bilansowe banków na dzień 31 grudnia 2005 r. W tym czasie w Polsce funkcjonowały 63 banki komercyjne i oddziały banków zagranicznych oraz 588 banków spółdzielczych. Zastosowano metodę wyboru wielokryterialnego. Wykorzystano dane o sumie bilansowej, funduszach własnych, współczynniku wypłacalności, sumie kosztów ogółem, kosztach działania banków, a także przynależności do grup bliźniaczych oraz do grup wg struktury właścicielskiej (KNB, 2006, s. 27).

### Wykres 3

**Badana grupa banków na tle rozkładu sum bilansowych banków komercyjnych (2006)**



Dane: NBP, opracowanie własne.

Stosując metodę histogramu wg poszczególnych zmiennych (suma bilansowa, fundusze własne, współczynnik wypłacalności, suma kosztów banku, koszt działania banku), dokonano wyboru banków z każdego wydzielonego podzbioru. Skrajne przypadki w każdej z grup odrzucono. W przypadku aktywów netto wydzielono 14 grup banków. Ze względu na sumę kosztów banków wydzielono 11 grup, zaś ze względu na wskaźnik kosztów działania banku do aktywów netto wydzielono 10 grup banków. Z każdej z nich wybrano co najmniej jeden bank, a w przypadku licznej grupy – 2 lub 3. Klasyfikacja banków stosowana w NBP, oparta na podobieństwie ich charakterystyk, dzieli banki komercyjne na

9 grup. Biorąc pod uwagę ich liczebność (od 15 do 1 banku w grupie) oraz zakładając ich proporcjonalną reprezentację, do grupy badawczej wytypowano 22 banki komercyjne, reprezentujące 8 grup bliźniaczych. Po uzupełnieniu o 4 banki spółdzielcze badana grupa liczyła 26 banków. Reprezentowały ona następujące podgrupy:

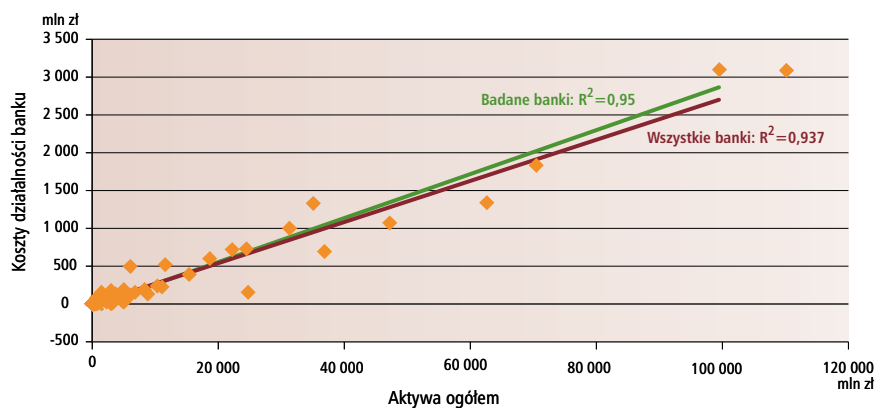
- banki z większościowym udziałem Skarbu Państwa, banki będące pośrednio własnością Skarbu Państwa,
- banki z przewagą kapitału prywatnego,
- banki zrzeszające banki spółdzielcze,
- banki ze 100% udziałem kapitału zagranicznego (w tym bank hipoteczny oraz autobank),
- banki z większościowym udziałem kapitału zagranicznego,
- banki będące pośrednio własnością inwestorów zagranicznych,
- oddziały zagranicznych inwestycji kredytowych,
- banki z mniejszościowym udziałem kapitału zagranicznego, w tym banki giełdowe.

W omawianej grupie znalazły się również wszystkie banki uczestniczące w badaniu pilotażowym (Paczocha, Rogowski, Kłosiewicz, 2007). W przypadku badania kosztów OA wynikających z Ustawy o listach zastawnych i bankach hipotecznych badaniem objęto wszystkie 4 banki hipoteczne, jakie funkcjonowały w 2006 r.

Aktywa netto badanych banków (bez spółdzielczych) stanowiły 51% aktywów netto banków komercyjnych w Polsce, a jednocześnie 48,5 % sumy aktywów netto systemu bankowego na dzień 31 grudnia 2005 r. Analiza danych jednostkowych banków komercyjnych wskazała, że nieodsetkowe koszty działania banku są silnie skorelowane ( $R^2 = 0,937$ ) z wielkością jego aktywów (por. wykres 4).

#### Wykres 4

##### Zależność nieodsetkowych kosztów działania banków od wielkości aktywów – banki komercyjne (2006)



Źródło: opracowanie własne, dane NBP.

## 5

### Wyniki badania

W 2006 r. działalność operacyjną prowadziły 63 banki komercyjne (w tym 12 w formie oddziałów instytucji kredytowych) oraz 584 banki spółdzielcze (KNB, 2007, s. 3). Na 26 banków wybranych do grupy badawczej, ankietę wypełniły i odesłały 24 banki, tj. 20 banków komercyjnych (w tym oddziały banków zagranicznych) i 4 banki spółdzielcze. Na ankietę odpowiedziało 93,2% grupy, przy czym wśród banków spółdzielczych oraz wśród banków hipotecznych odpowiedziało 100% respondentów.

Suma aktywów banków, które odpowiedziały na ankietę, na koniec grudnia 2006 r. wyniosła 283,7 mld zł, co stanowiło 41,6% sumy aktywów sektora bankowego. Z powodu mniejszego zróżnicowania i dużej liczebności banków spółdzielczych, udział aktywów tej podgrupy w aktywach podsektora spółdzielczego wyniósł 4,1%. Pod względem wielkości zysku netto badane banki reprezentowały 45,5% ogółu sektora bankowego. W kategorii kosztów działania banków, badana grupa stanowiła 42,8% kosztów sektora bankowego (8,12 mld zł). Wyniki te pozwalają uznać ją za reprezentatywną dla całego sektora bankowego.

#### 5.1 Wyniki analizy ustaw pod względem występowania OA

Przeprowadzona przez zespół badawczy analiza 3 ustaw pod względem występowania przepisów skutkujących OA ujawniła istnienie 91 obowiązków w ustawie Prawo bankowe, 6 obowiązków w ustawie o NBP oraz 12 w ustawie o listach zastawnych i bankach hipotecznych. W proporcji do liczby artykułów, najwięcej obowiązków zawiera Prawo bankowe – OA wynikają z 47% artykułów. W pozostałych ustawach obowiązki występują rzadziej.

Zidentyfikowane obowiązki można podzielić na:

- **jednorazowe**, np. związane z tworzeniem banku (ang. *start-up costs*), emisją bankowych papierów wartościowych,
- **powtarzalne** – związane z normalnym funkcjonowaniem (ang. *ongoing costs*) banku (np. sprawozdania kwartalne i inne działania cykliczne),
- obowiązki, które występują w **sytuacjach nadzwyczajnych** (np. gdy bank realizuje program naprawczy).

W ustawie Prawo bankowe dominują obowiązki jednorazowe (84,5%), zaś w ustawie o NBP – obowiązki powtarzalne (66,6%). Ustawa o listach zastawnych zawiera 8 obowiązków jednorazowych (67%) i 4 powtarzalne.

Wyniki przeprowadzonego badania pokazały, że w analizowanym 2006 r. nie wszystkie obowiązki były wykonywane. W przypadku 52% obowiązków wynikających z Prawa bankowego, badane banki nie wykazały kosztów. Wśród tych 47 bezkosztowych OA można wyróżnić zbiór przepisów dotyczących kosztów jednorazowych (tworzenie banków, przekształcanie struktur bankowych, przebudowa struktury kapitałowej, itp.), zbiór dotyczący bieżącego respektowania norm ostrożnościowych (wymóg wysokości funduszy własnych, limit wkładów niepieniężnych itp.) oraz zbiór przepisów mających zastosowanie w sytuacjach nadzwyczajnych (wystąpienie straty bilansowej, program naprawczy, zarząd komisaryczny, itp.). W ustawie o listach zastawnych i bankach hipotecznych 3 z 12 zidentyfikowanych OA nie były źródłem kosztów. Banki hipoteczne nie musiały uzyskiwać opinii Regionalnych Izb Obrachunkowych (RIO) o wypłacalności jednostek

samorządu terytorialnego, informować o nieprzestrzeganiu pewnych limitów oraz o niewykonywaniu zaleceń powiernika. Z kolei w ustawie o NBP, spośród 6 zidentyfikowanych OA nie były uzyskiwane zwolnienia z obowiązku utrzymywania rezerwy obowiązkowej w trakcie postępowania naprawczego. Wynika z tego, że rozkład i rodzaj niewykonywanych OA świadczy o stabilności sektora bankowego w 2006 r. W okresie tym nie dochodziło do gwałtownej przebudowy struktur bankowych, ani ekspansji na inne rynki; nie były też konieczne istotne ingerencje nadzorcze. Ponadto w badanych bankach nie toczyły się postępowania naprawcze czy likwidacyjne.

## 5.2. Wyniki szacowania kosztów obciążeń administracyjnych banków

### 5.2.1. Wynik w grupie badawczej

Koszty OA, wynikające z trzech przeanalizowanych ustaw, w badanych bankach komercyjnych i spółdzielczych wyniosły w 2006 r. łącznie 75,18 mln zł. Wynikające z ankiet koszty OA wynoszą 0,93% kosztów działania badanych banków ogółem. Najbardziej obciążone kosztami biurokratycznymi były banki hipoteczne (udział tego rodzaju kosztów w kosztach działania banków hipotecznych wynosił 1,58%), a najmniej – banki spółdzielcze (0,79%).

**Tabela 2**

#### Koszty OA w badanej grupie banków według ustaw

A. kwotowo (zł)

	Badane banki	Banki komercyjne	Banki spółdzielcze
Ustawa Prawo bankowe	50 927 474,9	50 620 222,0	307 252,9
Ustawa o Narodowym Banku Polskim	23 840 592,6	23 687 025,6	153 567,0
Ustawa o listach zastawnych i bankach hipotecznych	406 938,3	406 938,3	0,0
<b>łącznie</b>	<b>75 175 005,7</b>	<b>74 714 185,8</b>	<b>460 819,9</b>

B. Procentowo

	Badane banki łącznie	Banki komercyjne					Banki spółdzielcze
		Hipoteczne	Samochodowe	Krajowe	Zagraniczne	Razem	
Ustawa Prawo bankowe	67,75%	41,49%	86,11%	73,77%	57,51%	67,75%	66,68%
Ustawa o Narodowym Banku Polskim	31,71%	19,93%	13,89%	26,23%	41,03%	31,70%	33,32%
Ustawa o listach zastawnych i bankach hipotecznych	0,54%	38,58%	0,00%	0,00%	1,46%	0,54%	0,00%
<b>łącznie</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>

Źródło: badanie własne, dane NBP.

Badanie wykazało, że największe koszty są związane z wykonywaniem przepisów ustawy Prawo bankowe (ponad 60% kosztów), najmniejsze zaś – z Ustawy o listach zastawnych i bankach hipotecznych (0,5% ogółu kosztów), przy czym koszty te ponoszą jedynie banki hipoteczne, dla których stanowią one 38,6% ich kosztów biurokratycznych (por. tabela 2). Banki komercyjne oraz spółdzielcze ponosząc koszty ustaw Prawa bankowego i o NBP wykazują zbliżone ich proporcje, przy czym w bankach spółdzielczych koszty wynikające z ustawy o NBP są nieznacznie wyższe (o 5%) niż w bankach komercyjnych.

### 5.2.2. Szacunek kosztów w całym sektorze bankowym

Łączne koszty roczne OA, ponoszone przez wszystkich zobligowanych przedsiębiorców, można oszacować kilkoma metodami. Ze względu na liczebność populacji przedsiębiorców oraz ze względu na koszty samych badań i szacunków, opierają się one na ustaleniu kosztów w próbie reprezentatywnej i dalszej ich ekstrapolacji na całą grupę zobligowanych przedsiębiorców.

Holenderski MKS wykorzystuje wiedzę o średnim koszcie poszczególnych OA ponoszonym przez przedsiębiorcę z grupy badawczej oraz o liczbie zobligowanych przedsiębiorców. Uśrednione dane z ankiet grupy badawczej, czyli średnie koszty roczne poszczególnych OA, zostały przemnożone przez liczbę (L) wszystkich banków zobligowanych do ich wykonywania. Aby uzyskać łączny koszt roczny ustawy, należało zsumować tak otrzymane koszty wszystkich OA nałożonych tą ustawą (Holenderskie Ministerstwo Finansów, 2003, s. 26). Łączny koszt 3 badanych ustaw w polskim systemie bankowym, liczącym na koniec grudnia 2006 r. 63 banki komercyjne (w tym oddziały banków zagranicznych) oraz 584 banki spółdzielcze, wyniósł 303,74 mln zł, co stanowi 1,6% sumy nieodsetkowych kosztów działania banków w analizowanym roku. Natomiast średni koszt tych 3 ustaw w przeliczeniu na jeden bank komercyjny wyniósł 3,74 mln zł, a spółdzielczy – 0,12 mln zł. Z tytułu realizacji ustawy Prawo bankowe średni bank komercyjny ponosił w 2006 r. koszty w wysokości 2,53 mln zł, a spółdzielczy – 78 tys. zł. Realizacja ustawy o NBP kosztowała średni bank komercyjny 1,18 mln zł (analogicznie bank spółdzielczy – 39 tys. zł), a ustawa o listach zastawnych i bankach hipotecznych powodowała średni koszt w banku hipotecznym w wysokości 263,7 tys. zł.

**Tabela 3**  
**Roczny koszt OA w polskim sektorze bankowym (wg MKS)**

	Sektor bankowy	Banki:	
		komercyjne	spółdzielcze
Ustawa Prawo bankowe	205 766 074,8	159453699,3	45596212,2
Ustawa o Narodowym Banku Polskim	96324924,1	74614 130,5	22 789 284,3
Ustawa o listach zastawnych i bankach hipotecznych	1 644 183,1	1281 855,6	0,0
<b>Łącznie</b>	<b>303 735 182,0</b>	<b>235 349 685,4</b>	<b>68 385 496,6</b>
% udział podsektorów w kosztach OA sektora	100%	77,49%	22,51%

Źródło: obliczenia własne.

Metoda MKS zakłada traktowanie oszacowanych kosztów rocznych OA nałożonych daną ustawą jako identycznych w następnych latach tak długo, aż zajdą ważne przesłanki do ich ponownego oszacowania. Mogą być nimi: ocena skutków nowelizacji przepisów, zmierzającej do zredukowania kosztów OA (OKR *ex ante*), ocena skutków przeprowadzonej nowelizacji debiurokratyzującej przepisy (OKR *ex post*), a także inne obiektywne zdarzenia mające istotny wpływ na dezaktualizację oszacowanych kosztów (np. znaczna zmiana ilości przedsiębiorców wykonujących dane obowiązki, istotna zmiana stawek pracowników wykonujących te obowiązki, automatyzacja znacznie redukująca czas wykonywania tych obowiązków, czy szeroka nowelizacja przepisów, niezwiązana z działaniami upraszczającymi i obniżającymi koszty OA). Traktowanie oszacowanych wyników jako wciąż aktualne przez kilka lat (poza powyższymi przypadkami dezaktualizacji) jest możliwe i dopuszczalne, ponieważ MKS bazuje na czasie wykonywania OA, stawkach brutto zaangażowanych pracowników i liczebności zobligowanych przedsiębiorców.

Na tej podstawie istnieje możliwość uznania otrzymanych wyników badania kosztów OA w bankach za obowiązujące w następnych latach, bądź ich ekstrapolacji z uwzględnieniem współczynników korygujących. Po dostosowaniu polskich przepisów bankowych

do przepisów prawa wspólnotowego (Narodowy Bank Polski, 2004), można założyć, że lata 2004–2008 były okresem względnej stabilności przepisów bankowych i liczebności banków. Natomiast, ze względu na utrzymujący się poziom inflacji, można przyjąć, że jest uzasadniona korekta otrzymanych wyników z wykorzystaniem wskaźnika wzrostu wynagrodzeń w sektorze pośrednictwa finansowego. Uwiarygodniona w ten sposób ekstrapolacja oszacowanych wyników za 2006 r. na lata 2004–2005 i 2007–2008, pozwala przyjąć, że w latach 2004–2008 roczne koszty OA w sektorze bankowym mogły wzrosnąć z 272,51 mln zł do 358,95 mln zł (por. tabela 6).

**Tabela 4**  
**Ekstrapolacja kosztów OA na bazie wyniku badania z 2006 r.**

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Roczny koszt OA wynikających z 3 badanych ustaw (mln zł)	272,5	288,5	<b>303,7</b>	331,9	358,5	395,0

Źródło: opracowanie własne.

W kontekście zaproponowanej ekstrapolacji wyników na lata 2007–2008, istotny pozostaje jeszcze jeden problem. Otóż w 2007 r. w sektorze bankowym nastąpiły zmiany regulacyjne, których konsekwencje jeszcze nie są w pełni widoczne (NBP, 2008). Są one związane z wprowadzeniem do polskiego prawa przepisów dyrektywy *Capital Requirements Directive*<sup>7</sup>, wśród których znajdują się nowe obowiązki sprawozdawcze. Ponadto, w celu zapewnienia wymiany danych sprawozdawczych między instytucjami nadzorczymi państw członkowskich, Komitet Europejskich Nadzorów Bankowych opracował unijne standardy sprawozdawczości finansowej – FINREP (ang. *Financial Reporting Framework*) i ostrożnościowej – COREP (ang. *Common Reporting Framework*), aby umożliwić pozyskiwanie powyższych danych w jednolitym formacie sprawozdawczym. W Polsce wdrożenie tych standardów dla sprawozdań jednostkowych i skonsolidowanych wiązało się z wprowadzeniem nowego systemu sprawozdawczego, wykorzystującego nowoczesną technologię informatyczną XBRL. Od końca października 2007 r. banki przesyłają do NBP sprawozdania sporządzone według nowych zasad, określonych w znowelizowanej uchwale Zarządu NBP<sup>8</sup>, wydanej w związku z art. 23 ust. 3 ustawy o NBP. Dane sprawozdawcze przekazywane przez banki są przedmiotem badań i analiz prowadzonych przez pracowników NBP i Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego. Dane te umożliwiają m.in. analizę czynników tworzących potencjalne zagrożenie stabilności sektora bankowego<sup>9</sup>, a organowi nadzoru – stałe monitorowanie przestrzegania przez banki norm ostrożnościowych. Analizując zakres informacji przekazywanych przez banki w okresie przejściowym, gdy obowiązuje stara i nowa sprawozdawczość, można z jednej strony zakładać podwojenie kosztów wynikających z kluczowego w tym zakresie art. 23 ustawy o NBP, a z drugiej strony uwzględnić to, że dotyczą one tylko ostatnich dwóch miesięcy 2007 r. oraz – że będą spadały ze względu na finalne ujednoczenie sprawozdawczości i procedur informatycznych w bankach. Jednak koszty OA w sektorze bankowym, wynikające z 3 zbadanych ustaw w 2008 r. mogą być jeszcze większe niż podane w tabeli 6.

<sup>7</sup> W krajach Unii Europejskiej *Nowa Umowa Kapitałowa* wprowadzona została w postaci dwóch dyrektyw, określanych dalej łącznie mianem dyrektywy CRD. Są to: Dyrektywa nr 2006/48/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 czerwca 2006 r. w sprawie podejmowania i prowadzenia działalności przez instytucje kredytowe (Dz.Urz. UE L177 z 2006 r., s. 1) oraz Dyrektywa nr 2006/49/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 czerwca 2006 r. w sprawie adekwatności kapitałowej firm inwestycyjnych i instytucji kredytowych (Dz.Urz.UE. L177 z 2006 r., s. 201).

<sup>8</sup> Uchwała nr 20/2007 Zarządu NBP z dnia 14 czerwca 2007 r. zmieniająca uchwałę w sprawie trybu i szczegółowych zasad przekazywania przez banki do Narodowego Banku Polskiego danych niezbędnych do ustalania polityki pieniężnej i okresowych ocen sytuacji pieniężnej państwa oraz oceny sytuacji finansowej banków i ryzyka sektora bankowego (Dz.Urz. NBP z 2007 r., nr 7, poz. 18).

<sup>9</sup> Od 13 grudnia 2008 r. zgodnie z art. 3 ust 2 pkt 6a ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim (tekst jednolity Dz.U. z 2005 r., nr 1, poz. 2 z późn. zm.) do zadań NBP należy działanie na rzecz stabilności krajowego systemu finansowego.

### 5.2.3. Najkosztowniejsze przepisy

Koszty OA ustawy Prawo bankowe są skoncentrowane w jej kilkunastu artykułach. Koszty trzech najbardziej kosztownych przepisów (na 91 zidentyfikowanych OA) stanowią ponad 2/3 kosztów administracyjnych tej ustawy. Dla banków komercyjnych najkosztowniejsze były OA wynikające z art. 105 ust. 2 w zw. z art. 110, nakładającego obowiązek nieodpłatnego udzielania określonych informacji objętych tajemnicą bankową na żądanie uprawnionych podmiotów zewnętrznych. Przepisy Prawa bankowego wyłączają możliwość odpłatnego udostępniania tych informacji przez banki. Dotyczy to m.in.:

- sądu w toku postępowania karnego lub postępowania w sprawie o przestępstwo skarbowe,
- prokuratora w toku postępowania karnego lub postępowania w sprawie o przestępstwo skarbowe oraz w sprawach dotyczących wykorzystywania działalności banków do celów mających związek z przestępstwami tzw. prania brudnych pieniędzy,
- Komisji Nadzoru Bankowego oraz osób upoważnionych przez KNB, obecnie Komisji Nadzoru Finansowego (KNF),
- Generalnego Inspektora Kontroli Skarbowej, dyrektora urzędu kontroli skarbowej oraz naczelnika urzędu skarbowego,
- służb ochrony państwa.

**Tabela 5**

**Artykuły badanych ustaw generujące najwyższe obciążenia administracyjne dla banków grupy badawczej (TOP 10)**

Ustawa	Artykuł	Opis obowiązku	Udział w kosztach
Prawo bankowe	Art. 105 u. 1 w zw. z art. 110	Obowiązek nieodpłatnego udzielania określonych informacji objętych tajemnicą bankową na żądanie uprawnionych podmiotów zewnętrznych	27,9%
Ustawa o Narodowym Banku Polskim	Art. 23 u. 3	Przekazywanie NBP danych niezbędnych do oceny sytuacji finansowej banków i ryzyka sektora bankowego na żądanie NBP	1 5,0%
Prawo bankowe	Art. 105 u. 2a	Obowiązek nieodpłatnego udzielania określonych informacji objętych tajemnicą bankową na żądanie ZUS	1 1 ,6%
Ustawa o Narodowym Banku Polskim	Art. 23 u. 2 pkt 1	Przekazywanie NBP danych niezbędnych do ustalania polityki pieniężnej i okresowych ocen sytuacji pieniężnej państwa na żądanie NBP	11,4%
Prawo bankowe	Art. 106 a u. 1	Informowanie prokuratora o uzasadnionych podejrzeniach wykorzystywania banku do ukrywania określonych działań przestępczych	6,2%
Ustawa o Narodowym Banku Polskim	Art. 23 u.2 pkt 2	Przekazywanie NBP danych niezbędnych do sporządzania bilansu płatniczego oraz międzynarodowej pozycji inwestycyjnej państwa	5,1%
Prawo bankowe	Art. 6c u. 1 pkt 1, u. 2 w zw. z art. 6a u. 1	Informowanie o zawieraniu, każdej zmianie, rozwiązaniu i wygaśnięciu umowy outsourcingu	4,8%
Prawo bankowe	Art. 133 u. 3 w zw. z art.131	Obsługa czynności kontrolnych prowadzonych przez inspektorów nadzoru bankowego	3,9%
Prawo bankowe	Art. 134 u. 2	Przekazywanie KNB jednostkowych i skonsolidowanych sprawozdań finansowych wraz z opiniami i raportami biegłych rewidentów oraz odpisami uchwał o zatwierdzeniu sprawozdań finansowych	2,4%
Prawo bankowe	Art. 106b u. 1	Informowanie prokuratora w zakresie objętym tajemnicą bankową – w przypadkach nie objętych art. 105 i 106 – na podstawie postanowienia wydanego na jego wniosek przez właściwy miejscowo sąd okręgowy	1,9%

Źródło: opracowanie własne.



Koszty te wyniosły 20,9 mln zł, co stanowiło ok. 42,6% zbadanych kosztów ustawy Prawo bankowe. Kolejną pozycją kosztów był art. 105 ust. 2a nakładający obowiązek nieodpłatnego udzielania określonych informacji, objętych tajemnicą bankową, na żądanie ZUS.

Wśród przepisów ustawy o NBP najwyższe koszty w bankach komercyjnych (11,2 mln zł, 53,5% kosztów administracyjnych ustawy) art. 23 ust. 3, nakładający obowiązek przekazywania na żądanie NBP danych niezbędnych do oceny sytuacji finansowej banków i ryzyka sektora bankowego. Banki spółdzielcze wykazały, że dla nich najkosztowniejszy (2,3 mln zł, 55% ogółu ich kosztów biurowatycznych) okazał się ten sam przepis, co dla banków komercyjnych, czyli art. 23 ust. 3, nakazujący przekazywanie na żądanie NBP danych niezbędnych do ustalania polityki pieniężnej i okresowych ocen sytuacji pieniężnej państwa.

**Tabela 6**  
**Koszty OA wynikających ze stosowania ustawy Prawo bankowe (2006)**

Rozdział	Tytuł	Udział w kosztach OA
1	Przepisy ogólne	8,7%
2	1 worzenie i organizacja banków ora/, oddziałów i przedstawicielstw banków	2,9%
2a	Podjęmowanie i prowadzenie działalności przez banki krajowe na terytorium pańs	0,0%
3	Rachunki bankowe	0,0%
4	Rozliczenia pieniężne przeprowadzane za pośrednictwem banków	0,0%
5	Kredyty i pożyczki pieniężne oraz zasady koncentracji zaangażowań	0,3%
6	Gwarancje bańko we, poręczenia i akredytywy	0,0%
7	Emisja bankowych papierów wartościowych	1,2%
8	Szczególne obowiązki i uprawnienia banków	70,2%
9	Zrzeszanie i łączenie się banków	2,4%
10	Fundusze własne i gospodarka finansowa banków	1,0%
11	Nadzór bankowy	9,7%
IIa	Nadzór nad oddziałami instytucji kredytowych	0,0%
IIb	Nadzór skonsolidowany	3,0%
12	Postępowanie naprawcze, likwidacja i upadłość banku	0,5%
13	Odpowiedzialność cywilna i karna	0,0%
14	Przepisy przejściowe, zmiany w przepisach obowiązujących i przepisy końcowe	0,0%
	Łącznie	1 00,0%

Źródło: opracowanie własne.

W ustawie o listach zastawnych i bankach hipotecznych, regulującej działalność banków hipotecznych, najwyższe jednostkowe koszty wyniosły 0,24 mln zł (60% ogółu kosztów ustawy) i wynikały z art. 6, nakładającego OA związane z emitowaniem hipotecznych listów zastawnych.

Banki z przewagą kapitału polskiego ponoszą największe koszty administracyjne z tytułu ustawy Prawo bankowe (74%). Z kolei banki, w których dominują akcjonariusze zagraniczni (w tym oddziały banków zagranicznych obciążone kosztami administracyjnymi przepisów bankowych w swoich krajach macierzystych) ponoszą w Polsce większe koszty z tytułu ustawy o NBP (41%).

Analiza danych wykazała, że koszty OA są silnie skoncentrowane. Koszty dziesięciu artykułów generujących najwyższe koszty w związku z wypełnianiem OA, wynikających z trzech ustaw (por. tabela 3) stanowią 90% wszystkich tego rodzaju kosztów wykazanych przez badane banki.

#### 5.2.4. Kosztowy obraz ustawy Prawo bankowe

Zastosowana metoda pozwala spojrzeć na nowo na badane ustawy oraz na dokonanie ich analizy funkcjonalnej pod kątem występowania kosztów administracyjnych. W przypadku Prawa bankowego wyniki badania wskazują, że największe koszty wynikają z artykułów 8. rozdziału ustawy (70,1%), stanowiącego o „szczególnych obowiązkach i uprawnieniach banków” (por. Surma, 2008). Z nimi wiążą się liczne obowiązki informacyjne banków. Wysokie obciążenia dla banków wprowadza treść rozdziału 11 ustawy, traktujący o nadzorze bankowym. Znaczące koszty zidentyfikowano też w rozdziale 1., stanowiącym przepisy ogólne. W połowie rozdziałów Prawa bankowego nie stwierdzono kosztów OA.

## 6

## Dyskusja wyników

Uzyskany wynik można przede wszystkim odnieść do wyniku uzyskanego w badaniu pilotażowym. Przeprowadzone w 2005 r., obejmowało tylko ustawę Prawo bankowe, i opierało się na próbie 5 banków, których koszty działania stanowiły ok. 20% kosztów sektora bankowego (por. tabela 7). Zastosowana wówczas metoda proporcji kosztów OA do kosztów działania wykazała 50,9 mln zł łącznych kosztów OA w sektorze bankowym. Z kolei suma kosztów OA wyliczona metodą MKS wyniosła 234,1 mln zł, co wydawało się kwotą zawyżoną ze względu na nadreprezentację dużych banków w ówczesnej grupie badawczej.

W obecnym badaniu, opartym o znacznie bardziej reprezentatywną grupę badawczą, koszty OA ustawy Prawo bankowe zostały oszacowane metodą MKS na 205,28 mln zł, zaś metodą proporcji kosztów OA do kosztów działania<sup>10</sup> – na 119,8 mln zł.

Tabela 7

**Porównanie wyników badań ustawy Prawo Bankowe (badanie pilotażowe – koszty OA za 2004 r. i badanie bazowe – koszty OA za 2006 r.)**

	2004	2006
Populacja banków komercyjnych	57	63
Populacja banków spółdzielcze	596	584
Badana populacja banków	5	24
Koszty działania banków, banki komercyjne (mln zł)	14 952,9	17 233,0
Koszty działania banków, banki spółdzielcze (mln zł)	1 544,9	1 742,3
Koszty działania banków, ogółem (mln zł)	16 497,8	18 975,3
Udział próby w kosztach działania banków ogółem	20,31%	42,8%
Koszty OA w grupie badawczej (mln zł)	1,9	51,2
Oszacowanie metodą proporcji kosztów OA do kosztów działalności (mln zł)	50,9	119,8
Oszacowanie metodą MKS (mln zł)	234,1	205,9

Źródło: opracowanie własne.

Porównanie wyników tych badań wskazuje na wrażliwość poszczególnym metod na wielkość badanej grupy, jej zwiększenie zmniejsza bowiem przeszacowanie w metodzie MKS i niedoszacowanie w metodzie proporcji. Jest ona, w przypadku odpowiedniej wielkości grupy badawczej, metodą wiarygodną dla sektora bankowego. Jednak, ze względu na potrzebę porównań międzynarodowych, należy ją stosować, ponieważ pokrywa się ona z metodologią UE.

Relatywnie duża liczba banków w grupie badawczej, a także reprezentatywność tej grupy w połączeniu z wieloma danymi zarówno statystycznymi, jak i dotyczącymi sytuacji całego sektora bankowego, umożliwia wyliczenie całkowitych kosztów OA w sektorze także za pomocą innych metod. Porównanie ich wyników pozwoli ocenić wynik uzyskany metodą MKS.

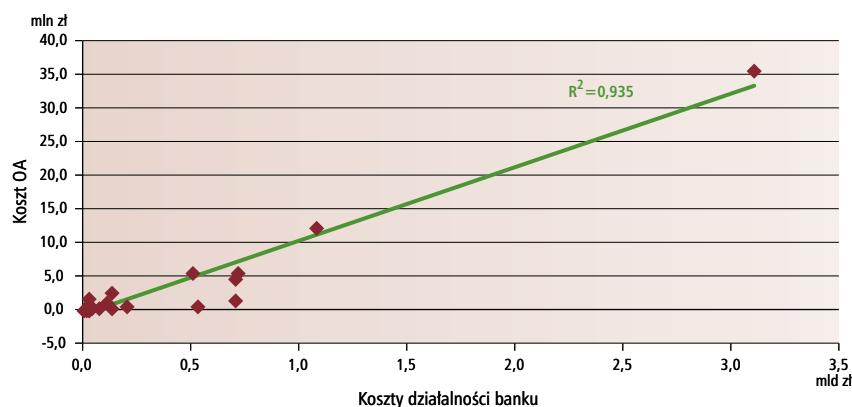
Jedną z dodatkowych może być metoda kosztów uśrednionych w grupach bliźniaczych, która wykorzystuje średnią kosztów OA badanych banków, będących w jednej grupie bliźniaczej. Uzyskany w ten sposób średni koszt OA banków będących

<sup>10</sup> Metodę omawiamy poniżej.

w poszczególnych grupach bliźniaczych można przemnożyć przez liczebność tych grup, a następnie zsumować wyniki. Tak oszacowany łączny koszt OA w podsektorze banków komercyjnych wynosi 233,21 mln zł. Ze względu na specyfikę banków spółdzielczych (584 banki skupia ok. 6% aktywów netto sektora bankowego), średni koszt ich OA można od razu przemnożyć przez liczbę wszystkich banków spółdzielczych, co daje łączny koszt 68,39 mln zł. Suma kosztów OA oszacowana tą metodą wynosi 300,3 mln zł. Wynik uzyskany metodą kosztów uśrednionych w grupach bliźniaczych jest bardzo zbliżony do sumy wyliczonej holenderską metodą MKS (w sektorze banków komercyjnych zbieżność wyników wynosi 98,54%). Może to potwierdzić słuszność stosowania założeń metodologicznych modelu holenderskiego, a zarazem świadczy o właściwym doborze obiektów dla tej próby badawczej.

### Wykres 5

#### Zależność kosztów OA od nieodsetkowych kosztów działania banków (banki komercyjne w 2006 r.)



Źródło: opracowanie własne.

Innym sposobem oszacowania kosztów OA może być metoda proporcji kosztów OA do kosztów działania banków. Jest to możliwe właśnie w sektorze bankowym, gdzie znana jest dokładna liczba podmiotów oraz koszty działania banków, wielkość aktywów, itp. Ze względu na specyfikę tego sektora (niewielka liczebność, ścisły nadzór instytucjonalny, rozbudowana sprawozdawczość finansowa, obszerna i rozbudowana statystyka, itp.), znane są nieodsetkowe koszty działania banków (KDB) zarówno w całym sektorze, jak i w poszczególnych podsektorach (banki komercyjne, banki spółdzielcze) oraz poszczególnych bankach (i oddziałach banków zagranicznych). Ponieważ koszty OA mieszczą się w sumie kosztów działania banków, dlatego aby je oszacować w sektorze bankowym, można wykorzystać proporcję kosztów OA w grupie badawczej do kosztów działania wszystkich banków. Ze względu na korelację stwierdzonych w badaniu kosztów OA z kosztami działania banków (por. wykres 4) można zakładać, że w ten sposób możliwe jest uzyskanie się prawidłowego oszacowania sumy rocznych kosztów OA.

Łączna suma kosztów OA w próbie badawczej wyniosła 75,18 mln zł, co stanowiło 0,93% kosztów działania banków. Biorąc pod uwagę, że reprezentuje ona 42,81% kosztów działania sektora bankowego, można proporcjonalnie oszacować, że koszty OA w sektorze bankowym wynoszą ok. 175,6 mln zł.

Porównanie wyników uzyskanych różnymi metodami pokazuje ich dużą rozpiętość, a skrajne wyniki różnią się o 42%. Najwyższy daje wynik powszechnie stosowana metoda MKS.

**Tabela 8**  
**Zmienność wyników oszacowania kosztów 3 badanych ustaw w całym sektorze bankowym, w zależności od przyjętej metody**

Metoda	Oszacowana wartość
1. MKS (metoda kosztów uśrednionych poszczególnych OA)	303,73 mln zł
2. Metoda kosztów uśrednionych w grupach bliźniaczych	300,30 mln zł
3. Metoda proporcji kosztów OA do kosztów działania	175,60 mln zł

Źródło: opracowanie własne.

Metoda proporcji jest najdokładniejsza i najbardziej rzetelna, gdyż opiera się na danych z reprezentatywnej grupy badawczej banków oraz bardzo wysokiej korelacji kosztów OA z kosztami działania banków, wykorzystanej do oszacowania. Jednak można ją zastosować tylko wobec tych przedsiębiorców, u których dane o kosztach działania są tak dokładne, jak w sektorze bankowym. Metoda proporcji ma charakter niszowy, a jej wyników uzyskanych nie można porównywać z szacunkami wykonanymi w innych sektorach gospodarki, czy z szacunkami zagranicznymi.

Koszty OA zawartych tylko w 3 ustawach (oszacowane metodą MKS), odpowiadają 1,6% sumy kosztów działania banków. Są porównywalne z sumą zapłaconych przez banki podatków wchodzących w te koszty<sup>11</sup> – 1,6% kosztów działania banku, a 4-krotnie większe od sumy składek i wpłat dokonanych przez banki na Bankowy Fundusz Gwarancyjny (BFG) – 0,4% (por. wykres 2). Z kolei wynik uzyskany metodą proporcji kosztów OA do kosztów działania jest najniższy (175,6 mln zł), co stanowi 0,93% sumy kosztów działania banków. Wielkość ta jest nadal znacząca, gdyż ponad 2-krotnie większa od wpłat na BFG.

Wyniki prezentowanego badania wskazują (w zależności od metody) na koszty OA 3 ustaw od 0,9% do 1,6% nieodsetkowych kosztów działania banków. Porównanie tej wielkości ze strukturą kosztów działania banków (zob. rozdz. 2.2.) wskazuje, że koszty biurokracji są kilkukrotnie wyższe niż składka na BFG (pozwala ona utrzymać stabilność finansową i gwarantować wypłatę depozytów). Zmniejszenie obciążeń biurokratycznych banków w skali zalecanej przez Komisję Europejską, czyli o 25%, dałoby oszczędności, które mogłyby zostać zagospodarowane z korzyścią dla deponentów i dla sektora bankowego (np. 50% oszczędności jako obniżenie kosztów banków, a drugie 50% na wzrost składek na BFG w celu wzmocnienia gwarancji wypłaty depozytów).

Oszacowanie przepisowych kosztów OA stanowi pierwszy etap szerszego procesu redukcji kosztów biurokratycznych. Pomimo pewnych ograniczeń, ostatecznym jego celem jest zmniejszenie przedsiębiorcom obciążeń, nałożonych na nich przepisami prawa (Komisja Wspólnot Europejskich, 2009). Podobny cel powinien przyświecać badaniom kosztów OA w sektorze bankowym. Mając na uwadze miarodajność i skuteczność dalszych działań (np. uproszczenie i obniżanie kosztowności prawa), przede wszystkim trzeba określić całość kosztów, jakie ponoszą banki z tytułu wypełniania OA.

Obecne badanie pozwoliło oszacować koszty, jakie ponoszą banki z tytułu jedynie 3 z 75 ustaw dotyczących banków. Bez dokładniejszej analizy pozostałych 72 ustaw pod względem przepisów nakładających OA trudno jest dokładnie oszacować łączne koszty biurokracji w sektorze bankowym. Jednak przy użyciu metody MKS (wykorzystania uśrednionych kosztów poszczególnych OA w ustawach) i założeniu, że średnie koszty 1 ustawy wynosiły w 2006 r. 25,1 mln, można z pewnym przybliżeniem przyjąć (jeśli jest to o 50% mniej OA), że roczne koszty przestrzegania wszystkich 75 ustaw mogły wynosić nawet 3,8 mld zł, co stanowiłoby ok. 20% nieodsetkowych kosztów działania banków. Kwoty te wydają się być bardzo wysokie, jednak wywiady z pracownikami

<sup>11</sup> Są to podatki obciążające bank – podatek od nieruchomości, drogowy i in. Podatek dochodowy obliczany od wyniku finansowego banku nie jest częścią kosztów działania banku.

banków przeprowadzane w trakcie badania wskazywały na wykonywanie w bankach wielu innych obowiązków wynikających z ustaw, a nie poddanych badaniu. Aby uzyskać dokładniejszy obraz wszystkich kosztów obciążeń biurokratycznych sektora bankowego, należałoby równocześnie uwzględnić koszty powodowane m.in. przez Kodeks Spółek Handlowych, ustawę o rachunkowości, ustawę o funkcjonowaniu banków spółdzielczych, ustawę o przeciwdziałaniu wprowadzaniu do obrotu finansowego wartości majątkowych pochodzących z nielegalnych lub nieujawnionych źródeł oraz o przeciwdziałaniu finansowaniu terroryzmu i in. Hipotezę o wysokości obciążeń biurokratycznych sektora bankowego można zweryfikować w dalszych badaniach określając liczbę OA w pozostałych ustawach oraz częstotliwość ich wykonywania. Dopiero wtedy będzie możliwe pełne oszacowanie bazowe dla sektora bankowego. Obowiązki administracyjne banków wynikające z 3 badanych ustaw mają zapewnić bezpieczeństwo depozytów (szerzej – obrotu bankowego), a także zapewnienia przejrzystości działalności bankowej. Jednakże wieloletni proces ich nowelizowania (wprowadzania kolejnych uregulowań i OA), ani razu nie był weryfikowany pod kątem ich adekwatności do wyznaczonych celów tych nowelizacji, proporcjonalności użytych instrumentów legislacyjnych i ich skuteczności. Dlatego wyniki przeprowadzonego badania, powinny być wykorzystane jako jedno z kryteriów oceny i przeglądu przepisów bankowych, z zamiarem ich ewentualnego uproszczenia i obniżenia kosztów ich przestrzegania.

Pomimo ukazanych różnic w pomiarze kosztów administracyjnych uzyskanych metodą MKS oraz innymi metodami możliwymi do zastosowania w bankowości, tę pierwszą stosuje się w innych badaniach w Polsce oraz w innych krajach. Szersze międzynarodowe doświadczenia w stosowaniu MKS pozwoliły lepiej poznać zarówno jej zalety, jak i ograniczenia. Do jej słabych punktów należą: niska statystyczna reprezentatywność badanych grup przedsiębiorców, słaba istotność i stabilność (statyczność) uzyskanych wyników, a także zmienność samej metody wynikająca z jej szybkiego rozwoju (Torritti, 2008, s. 72). Krytykowane są założenia przyjęte w metodzie, np. to, że środki zaoszczędzone w przedsiębiorstwach w wyniku usunięcia lub obniżenia OA będą wykorzystywane w bardziej produktywnych zastosowaniach, lub założenie o pełnym stosowaniu się przedsiębiorców do przepisów prawa. Badania wskazują, że w praktyce w wielu sektorach czy branżach nie przestrzega się nawet 50% obowiązujących przepisów (czyli OA). Wątpliwe jest również, jak mierzyć korzyści uzyskane poprzez wykorzystanie MKS i do czego je odnosić.

Pomimo tych ograniczeń metodą MKS stosuje coraz więcej krajów. Holandia przeprowadziła badanie bazowe, którym objęła wszystkie przepisy, nakładające na przedsiębiorców OA, a następnie zredukowała oszacowane koszty o 25% w skali całej gospodarki. Inne kraje UE podejmując takie działania uznały, że MKS sprawdza się jako operacyjny instrument polityki gospodarczej, umożliwia prostą identyfikację OA, szacowanie ich kosztów, a następnie śledzenie postępów w ich ograniczaniu. Pod tym względem inicjatywę przejęła Komisja Europejska. Skutecznie zarządza procesem ograniczania kosztów OA w regulacjach unijnych, a także koordynuje i monitoruje odpowiednie działania państw członkowskich. Należy jednak podkreślić, że KE na początku procesu ograniczyła zakres tego programu do 13 obszarów priorytetowych (zob. tabela 9).

Stan na koniec 2008 r. wskazuje, że do tej pory 7 krajów dokonało pełnego oszacowania bazowego kosztów OA w 13 obszarach priorytetowych, i na tej podstawie podejmuje działania redukcyjne i upraszczające. Najbardziej zaawansowane w szacunkach kosztów są kraje, które zawiązały porozumienie o priorytecie pomiaru kosztów w trakcie trwania swoich prezydencji (Holandia, Wielka Brytania, Austria), zaś pozostałe kraje dokonały tylko częściowego pomiaru (Irlandia, Luksemburg i Finlandia). Analiza stanu zaawansowania w latach 2006–2008 pokazuje, że duży postęp zrobili Dania, Szwecja, Czechy i Niemcy. W tym czasie Francja, Belgia i Estonia rozpoczęły szacowanie kosztów OA w kilku obszarach priorytetowych (por. tabela 9).

**Tabela 9**  
**Zakres oszacowania kosztów administracyjnych w krajach UE**  
**(stan na 31.12.2008 r.)**

	Austria	Czechy	Dania	Niemcy	Holandia	Szwecja	W. Brytania	Irlandia	Francja	Luksemburg	Belgia	Estonia	Włochy	Polska	Węgry	Łotwa	Finlandia	Rumunia	Hiszpania	Słowenia	Słowacja	Portugalia	Cypr	Litwa	Bulgaria	Grecja	Malta
Rolnictwo																											
Prawo spółek																											
Polityka spójności																											
Zatrudnienie																											
Środowisko																											
Usługi finansowe																											
Rybołówstwo																											
Bezpieczeństwo żywności																											
Prawo farmaceutyczne																											
Zamówienia publiczne																											
Statystyka																											
Podatki																											
Transport																											

Legenda:

- Pełne oszacowanie bazowe   
 ■ Oszacowanie częściowe   
 ■ Oszacowania zaplanowane  
■ Brak oszacowań   
 ■ Brak informacji

Źródło: opracowanie własne na podstawie Komisja Wspólnot Europejskich, 2009.

W wielu przypadkach prace są w toku lub znane są jedynie fragmentaryczne wyniki. Zróżnicowanie systemów prawa oraz struktur administracji publicznej różnicuje również zakres prowadzonych badań, co bardzo utrudnia porównania międzynarodowe. W zagranicznych badaniach koszty OA są sumowane najczęściej w poszczególnych resortach (np. koszty wynikające z ustaw w gestii ministra finansów), gałęziach gospodarki lub grupach badanych podmiotów (np. *small business*). Wyniki uzyskane na tym etapie badania trudno porównywać z wynikami innych krajów. Dopiero przy wykonaniu szerszego badania, obejmującego całe ustawodawstwo nakładające obowiązki na banki i instytucje finansowe, i zbadaniu reprezentatywnych grup wszystkich instytucji finansowych (biura maklerskie, firmy ubezpieczeniowe, itp.), uzyskany wynik można byłoby porównać z wynikami badań zagranicznych w zakresie kategorii usług finansowych lub sektora finansowego.

Obecnie zestawienie wybranych wyników szacowania kosztów OA za granicą możliwe jest tylko w celach informacyjnych i dla wskazania potencjału, jaki można wykorzystać do przeprowadzenia pełnego oszacowania w całej gospodarce, lub choćby w zakresie poszczególnych rynków lub sektorów (np. sektora finansowego).

W Polsce koszty w sektorze bankowym (wynikające z 3 głównych ustaw regulujących ten sektor) w 2006 r. sięgnęły 1,6% kosztów działania banków. Dla porównania, w Holandii w 2003 r. koszty OA w sektorze finansowym oszacowano na 678,4 mln EUR, a koszt wynikający tylko z ustawy bankowej – na 1,42% kosztów działania banków (Bonke, Dickmanm, 2004, s.44). W Wielkiej Brytanii w 2005 r. koszty OA poniesione przez instytucje finansowe pozostające w gestii nadzoru nad rynkami finansowymi (FSA) wyniosły 0,86 mld GBP, co stanowiło 6,1% zidentyfikowanych łącznych kosztów obciążeń administracyjnych w gospodarce brytyjskiej (14 mld GBP) (Torriti, 2008, s. 97). Najkosztowniejszymi obowiązkami w sektorze finansowym Wielkiej Brytanii (badanie obejmowało 16 typów instytucji finansowych) okazały się te wynikające z przeciwdziałania praniu brudnych pieniędzy (ang. *money laundering*). Opowiadały aż za 42,8% oszacowanych kosztów ogółem (Real Assurance Risk Management, 2006, s. 5). W Niemczech na podstawie oszacowania tylko 2/3 obowiązków informacyjnych uzyskano koszt 34,7 mld EUR. Łączna liczba zidentyfikowanych obowiązków wynosiła 10 500 (Nationaler Normenkontrollrat, 2008, s. 18).

Administracja USA posiada najdłuższe doświadczenia w pomiarach i redukcji obciążeń administracyjnych przedsiębiorców i obywateli. W 2006 r. wypełnienie OA, wynikających z prawa federalnego kosztowało gospodarkę amerykańską 8,92 mld godzin pracy, co oznaczało wzrost o 8,3% w stosunku do roku poprzedniego. Ponad 80% przyrostu stanowiły koszty dostosowania się do zmian w przepisach, uwzględnienia zmian demograficznych, ekonomicznych i innych czynników. Tendencja wzrostowa obciążeń administracyjnych utrzymuje się co najmniej od 2000 r. (Trick, Ernst, 2008, s. 116).

W UE metoda MKS jest stosowana operacyjnie. Obecnie dobiega końca faza pomiaru bazowego kosztów OA, który dostarczy szacunkowych danych o kosztach obciążeń administracyjnych nałożonych 42 aktami prawnymi (zidentyfikowano 356 OA) w 13 obszarach priorytetowych. Wstępne szacunki wskazują, że 42 akty prawne nakładają na przedsiębiorców koszty administracyjne wynoszące od 115 do 130 mld EUR. Największe możliwości redukcji obciążeń są w obszarach podatków i ceł (60% kosztów), prawa spółek (20%), bezpieczeństwa żywności, środowiska pracy, rolnictwa i transportu (Komisja Wspólnot Europejskich, 2009, s. 4). Komisja Europejska przedstawiła jak dotąd wnioski dotyczące zmian 26 spośród 42 aktów prawnych objętych programem działań. Działania te powinny przynieść oszczędności przekraczające 30 mld EUR rocznie.

W Polsce jak dotąd dokonano jedynie szacunków kosztów administracyjnych we fragmentach 5 obszarów działalności gospodarczej (transport samochodowy, sektor bankowy, prawo podatkowe/ustawa o VAT, prawo pracy, środowisko naturalne). Pomimo tego Polska zobowiązała się do dokonania redukcji kosztów o 25% do końca 2010 r. (Komisja Wspólnot Europejskich, 2009, s. 4). Wyniki badań w Holandii oraz w innych krajach członkowskich OECD i UE (Djankov et al., 2002; Nicoletti, Scarpetta, 2003) w odniesieniu do wielkości gospodarki wskazują, że polscy przedsiębiorcy mogli ponosić łącznie w 2003 r. koszty w wysokości 7,8–9,97 mld USD, co odpowiadało poziomowi 4–5% PKB (Kox, 2005, s. 14). Dla porównania koszty w innych krajach mieszczą się w przedziale od 1,2% (Szwecja, Finlandia, UK) do 6,6% (Węgry, Grecja) PKB.

Podsumowując wyniki badania należy wskazać, że zbliżono się jedynie do wstępnej oceny wielkości kosztów OA banków. Dla pełnego określenia wielkości obciążeń administracyjnych w sektorze bankowym konieczne jest poznanie dokładnej liczby OA w pozostałych 72 ustawach regulujących funkcjonowanie banków, a następnie poprzez wykorzystanie danych z grupy badawczej – oszacowanie sumy kosztów administracyjnych w całym sektorze bankowym.



---

## Bibliografia

---

- Afonso A., Furceri D., (2008), *Government size, composition, volatility and economic growth*, ECB Working Paper No. 849.
- Bączyk M., Forcik-Mastalska E., Góral L., Pisuliński J., Pyziot W., (2005), *Prawo bankowe. Komentarz*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa.
- Barth J. R., Caprio G., Levine R., (1999), *Banking System Around the World: Do Regulation Ownership Affect Performance and Stability?*, World Bank Policy Research Paper 2325. Washington D.C World Bank.
- Boenheim M. (coordinator), (2006), *Pilot Project on Administrative Burdens. Final Report*, WIFO, CEPS, Vienna-Brussels.
- Bonke V., Dickmann E. A. E., (2004), *Nulmeting Administratieve lasten Financiele markten*, Ministerie van Financien, Utrecht, mimeo.
- Bozeman B., (1993), *A Theory of Government "Red Tape"*, Journal of Public Administration Research and Theory, 3 (3), 273–303.
- Czech T., Werner A., (2005), *Outsourcing działalności bankowej wykonywany poza granicami Polski w świetle Traktatu o utworzeniu Wspólnoty Europejskiej*, Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego nr 11.
- Daniluk D., Niemierka S., (1998), *Nowe Prawo bankowe na tle regulacji ostrożnościowych Unii Europejskiej*, Prawo Bankowe 1/1998.
- Deloitte, (2006), *The cost of regulation study*, London.
- Djankov S., McLiesh C., Ramalho R. M., (2006), *Regulation and growth*, Economics Letters, 92, s. 395–401.
- Djankov S., McLiesh C., (2006), *Doing business in 2007*, World Bank and International Finance Corporation.
- Djankov, S., La Porta R., Lopez F., Shleifer A., (2002), *The regulation of entry*, Quarterly Journal of Economics, vol. 117 (1).
- EBRD, (2005), *The quality of banking legislation in transition countries*, Law in transition online, London.
- Elliehausen G., (1998), *The Cost of Bank Regulation: A Review of the Evidence*, Board of Governors of the Federal Reserve System, [www.federalreserve.gov/Pubs/staffstudies/1990-99/ss171.pdf](http://www.federalreserve.gov/Pubs/staffstudies/1990-99/ss171.pdf).
- Feldman R., Watson A., (2002), *Into the EU. Policy frameworks in Central Europe*, IMF Washington, D.C.
- Fojcik-Mastalska F., (2006), *Ocena aktualnego stanu prawa bankowego i rysujące się kierunki jego zmian*, Prawo Bankowe, nr 3.
- Frick F., Ernst T. (eds.), (2008), *International Regulatory Reform Report 2008*, Verlag Bertelsman Stiftung, Guetersloh.
- Government of the Netherlands, (2004), *Cabinet Letter "More leeway for businesses thanks to fewer burdens"*, Hague.

- Government of the Netherlands, (2007), *Annex 7 of the 2007 Budget Memorandum*, [www.compliancecosts.com](http://www.compliancecosts.com) (2.10.2008).
- Guiso, Sapienza, Zingales, (2003), *The Cost of Banking Regulation*, CEPR Discussion Paper, No. 5864, June.
- GUS, (2008), *Monitoring banków 2005–2007*, Studia i analizy statystyczne, Warszawa.
- Holenderskie Ministerstwo Finansów, (2003), *Bariery administracyjne – analiza problemu. Poradnik jak definiować i mierzyć problemy administracyjne napotymane przez przedsiębiorców*, Haga (tłumaczenie Ministerstwo Gospodarki, Warszawa).
- Hopkins T. D., (1996), *Regulatory Cost in Profile*, CSAB Policy Study No. 132, Washington.
- IMD, (2008), *World Competitiveness Yearbook*, IMD, Lausanne.
- International Working Group on Administrative Burdens, (2004), *The Standard Cost Model. A framework for defining and quantifying administrative burdens for businesses*.
- IPSOS, 2004, *Bariery administracyjne związane z podejmowaniem i prowadzeniem działalności gospodarczej w Polsce*, Raport, Warszawa.
- Kałużyńska M., (2008), *Redukcja obciążeń administracyjnych oraz inicjatywa 'Lepsze Państwo' jako czynniki zwiększające konkurencyjność regionu Morza Bałtyckiego*, Biuletyn Analiz UKIE Nr 19.
- Kałużyńska M., Gancarz M., (2006), *Standardowy Model Kosztowy a obciążenia administracyjne w sektorze transportu drogowego (stan prawny listopad 2005)*, Biblioteka Europejska, t. 38, UKIE, Warszawa.
- Kaszubski R., (2006), *Funkcjonalne źródła prawa bankowego publicznego*, Zakamycze.
- Kawulski A., Smykla B., (2003), *Nadzorcze normy ostrożnościowe według znowelizowanej ustawy Prawo bankowe na tle regulacji Unii Europejskiej – aspekty prawne*, Materiały i Studia NBP 156, Warszawa.
- Keyworth T., (2006), *Measuring and Managing the Cost of Red Tape: A Review of Recent Policy Developments*, Oxford Review of Economic Policy, vol. 22 no. 2.
- Komisja Nadzoru Bankowego, (2005), *Sytuacja finansowa banków w 2004 r. Synteza*, NBP, Warszawa.
- Komisja Nadzoru Bankowego, (2006), *Sytuacja finansowa banków w 2006 r. Synteza*, Warszawa.
- Komisja Nadzoru Bankowego, (2007), *Sytuacja finansowa banków w 2006 r. Synteza*, NBP, Warszawa.
- Komisja Nadzoru Finansowego, (2009), *Raport o sytuacji banków w 2008 roku*, KNF, Warszawa.
- Komisja Wspólnot Europejskich, (2006), *Pomiar kosztów administracyjnych oraz redukcja obciążeń administracyjnych w Unii Europejskiej*, KOM(2006) 691.
- Komisja Wspólnot Europejskich, (2008), *Zmniejszenie obciążeń administracyjnych w Unii Europejskiej. Sprawozdanie z postępów za rok 2007 i perspektywy na rok 2008*, KOM(2008) 35.
- Komisja Wspólnot Europejskich, (2009), *Zmniejszenie obciążeń administracyjnych w Unii Europejskiej. Załącznik do trzeciego strategicznego przeglądu lepszego stanowienia prawa*, KOM(2009) 16.
- Konvitz J., (2007), *Administrative simplification in the Netherlands – main findings by OECD and World Bank Group*, prezentacja.

- Kosikowski C., (1998), *Ocena nowego publicznego prawa bankowego w Polsce*, Raport Nr 136, Biuro Studiów i Ekspertyz, Maj 1998.
- Kox H., (2005), *Intra-EU differences in regulation-caused administrative burden for companies*, CPB Memorandum, Amsterdam.
- KPMG, (2008), *Regulatory Cost Measurement Toolbox (RCMT). Project outline*, Bartelsmann Stiftung.
- Konfederacja Pracodawców Polskich, (2007), *Zielona księga – Państwo przyjazne pracodawcom*, KPP, Warszawa.
- Krzyżewski J., (1997), *Reglamentacja i wolność umów na rynku finansowym w Polsce*, (praca pod red. W. Szpringera), Szkoła Główna Handlowa, Materiały i Prace Instytutu Funkcjonowania Gospodarki Narodowej, Warszawa.
- Kulińska-Sadłocha E., (2008), *Koszty działania banków komercyjnych w Polsce*, [w:] *Współczesne finanse. Stan i perspektywy rozwoju bankowości*, pod red. L. Dziawgo, Wydawnictwo UMK, Toruń.
- Lewiatan, (2008), *Czarna lista barier*, PKPP Lewiatan, Warszawa.
- Ministry of Finance, (2005), *Reducing administrative burdens: now full steam ahead*, IPAL, [www.compliancecost.com](http://www.compliancecost.com)
- Mises L. von, (2005), *Biurokracja*, tłum. Fijoł Publishing, Lublin–Chicago–Warszawa.
- Narodowy Bank Polski, (2008), *Rozwój systemu finansowego w Polsce w 2007 r.*, Warszawa.
- Narodowy Bank Polski, (2005), *Rozwój systemu finansowego w Polsce w 2004 r.*, Warszawa.
- Narodowy Bank Polski, (2004), *Nowe regulacje bankowe*, Warszawa.
- Nationaler Normenkontrollrat, (2008), *Reduction of Bureaucracy – Time to Decide. Annual Report of the National Regulatory Control Council*, Berlin.
- Nijland. J., (2008), *The Dutch Approach, EIPAScope*, Special Issue, No. 2.
- Nijland. J., (2004), *Holenderska strategia*, mimeo.
- Nicoletti G., Scarpetta S., (2003), *Regulation, Productivity and Growth*, *OECD Evidence, Economic Policy*, 18:1 (36).
- Ofiarski. Z., (2005), *Prawo bankowe*, Kantor Wydawniczy Zakamycze.
- Organisation for Economic Co-operation and Development, (2001), *Businesses' views on Red Tape: Administrative and Regulatory Burdens on Small- and Medium-Sized Enterprises*, Paris, France, OECD.
- Organisation for Economic Co-operation and Development, (2003), *From Red Tape to Smart Tape: Administrative Simplification in OECD Countries*, Paris, France, OECD.
- Paczocha J., Rogowski W., (2008), *Nowy system regulacyjny a kontrolna rola państwa w gospodarce*, [w:] B. Polszakiewicz, J. Boehlke (red.), *Własność i kontrola w teorii i praktyce*, Wydawnictwo UMK, Toruń.
- Paczocha J., Rogowski W., Kłosiewicz P., (2007), *Koszty obowiązków administracyjnych ponoszonych przez banki w Polsce na przykładzie przestrzegania Prawa bankowego*, *Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego*, 5.
- Paczocha J., Rogowski W., (2006), *Ustawowe ograniczenia wolności gospodarowania w Polsce w latach 1989–2003*, [w:] B. Polszakiewicz, J. Boehlke, (red.), *Ład instytucjonalny w gospodarce*, Wydawnictwo UMK, Toruń.

- Paczocha J., Rogowski W., (2005), *Reglamentacja gospodarki polskiej w latach 1989–2003*, Materiały i Studia 187, NBP, Warszawa.
- Popowska E., Wąsowski W., (2008), *Rachunkowość bankowa po zmianach*, DIFIN, Warszawa.
- Real Assurance Risk Management, (2006), *Estimation of FSA Administrative Burdens*, [www.fsa.gov.uk/pubs/other/admin\\_Burdens\\_Report\\_20060621.pdf](http://www.fsa.gov.uk/pubs/other/admin_Burdens_Report_20060621.pdf)
- Roubini N., Bilodeau J., (2008), *The Development Index: Assessing the World's [w:] Financial Systems The Financial Development Report*, World Economic Forum.
- Sobczak K., (1997), *Struktury organizacyjne w bankowości a problem konkurencyjności*, [w:] W. Szpringer (red.), *Regulacje sektora bankowego*, Materiały i Studia Instytutu Funkcjonowania Gospodarki Narodowej SGH, Warszawa.
- Sobczak K., (2004), *Działalność gospodarcza: uregulowania prawne*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa.
- Srokosz W., (2007), *Czy nowe obowiązki informacyjne banków przewidziane w art. 128d ust. 7 i 8 prawa bankowego są zgodne z Dyrektywą 2006/48/EC?*, *Prawo Bankowe*, 7–8.
- Sura R., (2008), *Szczególne obowiązki banków w Polsce*, *Prawo Bankowe*, wrzesień 54–68.
- Szpringer W., Rogowski W. (red.), (2007), *Ocena skutków regulacji – poradnik OSR, doświadczenia, perspektywy*, CH Beck, Warszawa.
- Szpringer W., (2001), *Bezpieczeństwo systemu bankowego. Konkurencja czy współpraca?*, Twigger, Warszawa.
- Tchana Tchana, F., (2007), *The Welfare Cost of Banking Regulation*, [http://mpra.ub.uni-muenchen.de/7588/1/MPRA\\_paper\\_7588.pdf](http://mpra.ub.uni-muenchen.de/7588/1/MPRA_paper_7588.pdf)
- The Banker, (2005), *Focus Management Consulting Report – Regulations Cost Impact on Austrian Banks*.
- Torrilli J., (2008), *United Kingdom*, [w:] F. Drick, T. Ernst (eds.), *International Regulatory Reform Report 2008*, Verlag Bertelsmann Stiftung, Gutersloh.
- World Bank, (2005), *Doing Business*.
- World Bank, (2008), *Doing Business*.
- World Bank, (2009), *Doing Business*, [www.doingbusiness.org](http://www.doingbusiness.org)

## Załącznik 1

### Akty prawne regulujące funkcjonowanie sektora bankowego

Lp.	Akty prawne
1	Ustawa z dnia 28 kwietnia 1936 r. – Prawo wekslowe (Dz.U. z 1936 r., nr 37, poz. 282 z późn. zm.).
2	Ustawa z dnia 28 kwietnia 1936 r. – Prawo czekowe (Dz.U. z 1936 r., nr 37, poz. 283 z późn. zm.).
3	Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz.U. z 2000 r. nr 98, poz. 1071 z późn. zm.).
4	Ustawa z dnia 14 czerwca 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 1964, nr 16, poz. 93 z późn. zm.).
5	Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 1964 r., Dz.U. z 1964, nr 43, poz. 296 z późn. zm.).
6	Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U z 2005 r., nr 188, poz. 1848 z późn. zm.).
7	Ustawa z dnia 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze (tekst jedn. Dz. U. z 2003 r., nr 188, poz. 1848 z późn. zm.).
8	Ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (tekst jedn. Dz.U. z 2000 r., nr 54, poz. 654 z późn. zm.).
9	Ustawa z dnia 3 lutego 1993 r. o restrukturyzacji finansowej przedsiębiorstw i banków oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. z 1993 r., nr 18, poz. 82 z późn. zm.).
10	Ustawa z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (tekst jedn. Dz.U. z 2003, nr 153, poz. 1503 z późn. zm.).
11	Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (tekst jedn. Dz.U. z 2002 r., nr 76, poz. 694 z późn. zm.).
12	Ustawa z dnia 13 października 1994 r. o biegłych rewidentach i ich samorządzie (tekst jedn. Dz.U. z 2001 r., nr 31, poz. 359 z późn. zm.).
13	Ustawa z dnia 14 grudnia 1994 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym (tekst jedn. Dz.U. z 2007 r., nr 70, poz. 474 z późn. zm.).
14	Ustawa z dnia 5 stycznia 1995 r. o dopłatach do oprocentowania niektórych kredytów bankowych (Dz. U. z 1995 r., nr 13, poz. 60 z późn. zm.).
15	Ustawa z dnia 29 czerwca 1995 r. o obligacjach (tekst jedn. Dz.U. z 2001 r., nr 120, poz. 1300 z późn. zm.).
16	Ustawa z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego (tekst jedn. Dz.U. z 2000 r., nr 98, poz. 1070 z późn. zm.).
17	Ustawa z dnia 30 listopada 1995 r. o pomocy państwa w spłacie niektórych kredytów mieszkaniowych, udzielaniu premii gwarancyjnych oraz refundacji bankom wypłaconych premii gwarancyjnych (tekst jedn. Dz.U. z 2003 r., nr 119, poz. 1115 z późn. zm.).
18	Ustawa z dnia 14 grudnia 1995 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych (Dz.U. z 1996 r., nr 1, poz. 2 z późn. zm.).
19	Ustawa z dnia 14 czerwca 1996 r. o łączeniu i grupowaniu niektórych banków w formie spółki akcyjnej (Dz.U. z 1996 r., nr 90, poz. 406 z późn. zm.).
20	Ustawa z dnia 6 grudnia 1996 r. o zastawie rejestrowym i rejestrze zastawów (Dz.U. z 1996 r., nr 149, poz. 703 z późn. zm.).
21	Ustawa z dnia 8 maja 1997 r. o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne (Dz.U. z 2003 r., nr 174, poz. 1689 z późn. zm.).
22	Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 1997 r., nr 88, poz. 553 z późn. zm.).
23	Ustawa z dnia 30 lipca 1997 r. o państwowym przedsiębiorstwie użyteczności publicznej "Poczta Polska" (Dz.U. z 1997 r., nr 106, poz. 675 z późn. zm.).
24	Ustawa z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym (tekst jedn. Dz.U. z 2007 r., nr 168, poz. 1186 z późn. zm.).
25	Ustawa z dnia 28 sierpnia 1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych (tekst jedn. Dz.U. z 2004 r., nr 159, poz. 1667 z późn. zm.).
26	Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji (tekst jedn. Dz.U. z 2006 r., nr 167, poz. 1191 z późn. zm.).
27	Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim (tekst jedn. Dz.U. z 2005 r., nr 1, poz. 2 z późn. zm.).
28	Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe (tekst jedn. Dz.U. z 2002 r., nr 72, poz. 665 z późn. zm.).

Lp.	Akty prawne
29	Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o listach zastawnych i bankach hipotecznych (tekst jedn. Dz.U. z 2003 r., nr 99, poz. 919 z późn. zm.).
30	Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (tekst jedn. Dz.U. z 2002 r., nr 101, poz. 926 z późn. zm.).
31	Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (tekst jedn. Dz.U. z 2005 r., nr 8, poz. 60 z późn. zm.).
32	Ustawa z dnia 17 lipca 1998 r. o pożyczkach i kredytach studenckich (Dz.U. z 1998 r., nr 108, poz. 685 z późn. zm.).
33	Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U z 2005 r., nr 249, poz. 2104 z późn. zm.).
34	Ustawa z dnia 2 marca 2000 r. o ochronie niektórych praw konsumentów oraz o odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną przez produkt niebezpieczny (Dz.U. z 2000, nr 22, poz. 271 z późn. zm.).
35	Ustawa z dnia 9 września 2000 r. o podatku od czynności cywilnoprawnych (tekst jedn. Dz.U. z 2007, nr 68, poz. 450 z późn. zm.).
36	Ustawa z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych (Dz.U.z 2000, nr 94, poz. 1037 z późn. zm.).
37	Ustawa z dnia 26 października 2000 r. o giełdach towarowych (tekst jedn. Dz.U. z 2005 r., nr 121, poz. 1019 z późn. zm.).
38	Ustawa z dnia 16 listopada 2000 r. o domach składowych oraz o zmianie Kodeksu cywilnego, Kodeksu postępowania cywilnego i innych ustaw (Dz.U. z 2000 r., nr 114, poz.1191 z późn. zm.).
39	Ustawa z dnia 16 listopada 2000 r. o przeciwdziałaniu wprowadzaniu do obrotu finansowego wartości majątkowych pochodzących z nielegalnych lub nieujawnionych źródeł oraz o przeciwdziałaniu finansowaniu terroryzmu (tekst jedn. Dz.U. z 2003 r., nr 153, poz. 1505 z późn. zm.).
40	Ustawa z dnia 29 listopada 2000 r. o objęciu poręczeniami Skarbu Państwa spłaty niektórych kredytów mieszkaniowych (Dz.U. z 2000 r., nr 122, poz. 1310 z późn. zm.).
41	Ustawa z dnia 7 grudnia 2000 r. o funkcjonowaniu banków spółdzielczych, ich zrzeszaniu się i bankach zrzeszających (Dz.U. z 2000 r., nr 119, poz. 1252 z późn. zm.).
42	Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz.U. z 2007 r., nr 50, poz. 331 z późn. zm.).
43	Ustawa z dnia 25 maja 2001 r. o skutkach wprowadzenia w niektórych państwach członkowskich Unii Europejskiej wspólnej waluty euro (Dz.U z 2001 r., nr 63, poz. 640 z późn. zm.).
44	Ustawa z dnia 8 czerwca 2001 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów eksportowych o stałych stopach procentowych (Dz.U. z 2001 r., nr 73, poz. 762 z późn. zm.).
45	Ustawa z dnia 20 lipca 2001 r. o kredycie konsumenckim. (Dz. U z 2001 r., nr 100, poz. 1081 z późn. zm.).
46	Ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 r. o ostateczności rozrachunku w systemach płatności i systemach rozrachunku papierów wartościowych oraz zasadach nadzoru nad tymi systemami (Dz.U. z 2001 r., nr 123, poz. 1351 z późn. zm.).
47	Ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów udzielanych lekarzom, lekarzom stomatologom, pielęgniarkom, położnym oraz o umarzaniu tych kredytów (Dz.U. z 2001 r., nr 128, poz. 1406 z późn. zm.).
48	Ustawa z dnia 18 września 2001 r. o podpisie elektronicznym (Dz.U. z 2001 r., nr 130, poz. 1450 z późn. zm.).
49	Ustawa z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną (Dz. U z Dz.U. z 2002 r., nr 144, poz. 1204 z późn. zm.).
50	Ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. z 2002 r., nr 153, poz.1269 z późn. zm.).
51	Ustawa z dnia 27 lipca 2002 r. Prawo dewizowe (Dz.U. z 2002 r., nr 141, poz. 1178 z późn. zm.).
52	Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2002 r., nr 153, poz. 1270 z późn. zm.).
53	Ustawa z dnia 12 września 2002 r. o elektronicznych instrumentach płatniczych (Dz.U. z 2002 r., nr 169, poz. 1385 z późn. zm.).
54	Ustawa z dnia 28 października 2002 r. o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary (Dz. U. z 2002 r., nr 197 poz.1661 z późn. zm.).
55	Ustawa z dnia 5 grudnia 2002 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów mieszkaniowych o stałej stopie procentowej (Dz.U. z 2002 r., nr 230, poz. 1922 z późn. zm.).
56	Ustawa z dnia 14 lutego 2003 r. o udostępnianiu informacji gospodarczych (Dz.U. z 2003 r., nr 50, poz. 424 z późn. zm.).
57	Ustawa z dnia 28 lutego 2003 r. Prawo upadłościowe i naprawcze (Dz.U. z 2003 r., nr 60, poz. 535 z późn. zm.).
58	Ustawa z dnia 14 marca 2003 r. o Banku Gospodarstwa Krajowego (Dz.U. z 2003, nr 65, poz. 594 z późn. zm.).
59	Ustawa z dnia 22 maja 2003 r. o działalności ubezpieczeniowej (Dz.U. z 2003 r., nr 124, poz. 1151 z późn. zm.).
60	Ustawa z dnia 22 maja 2003 r. o pośrednictwie ubezpieczeniowym (Dz.U. Nr 124 z 2003 r., poz. 1154 z późn. zm.).
61	Ustawa z dnia 12 grudnia 2003 r. o Funduszu Rozwoju Inwestycji Komunalnych (Dz.U. z 2003 r., nr 223, poz. 2218).
62	Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz.U. z 2004 r., nr 54, poz. 535 z późn. zm.).
63	Ustawa z dnia 19 marca 2004 r. Prawo celne (Dz. U. z 2004 r., nr 68, poz. 622 z późn. zm.).
64	Ustawa z dnia 2 kwietnia 2004 r. o niektórych zabezpieczeniach finansowych (Dz.U. z 2004 r., Nr 91, poz. 871 z późn. zm.).

Lp.	Akty prawne
65	Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o Funduszu Poręczeń Unijnych (Dz.U. z 2004 r., nr 121, poz. 1262 z późn zm.).
66	Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o indywidualnych kontach emerytalnych (Dz.U. z 2004 r., Nr 116, poz. 1205 z późn. zm.).
67	Ustawa z dnia 27 maja 2004 r. o funduszach inwestycyjnych (Dz.U. z 2004 r., Nr 146, poz. 1546 z późn. zm.).
68	Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (tekst jedn. Dz.U. z 2007 r., nr 155, poz. 1095 z późn. zm.).
69	Ustawa z dnia 15 kwietnia 2005 r. o nadzorze uzupełniającym nad instytucjami kredytowymi, zakładami ubezpieczeń i firmami inwestycyjnymi wchodzącymi w skład konglomeratu finansowego (Dz.U. Nr 83, poz. 719 z późn. zm.).
70	Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o ofercie publicznej i warunkach wprowadzania instrumentów finansowych do zorganizowanego systemu obrotu oraz o spółkach publicznych (Dz.U. z 2005 r., z Nr 84, poz. 1539 z późn. zm.).
71	Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o nadzorze nad rynkiem kapitałowym (Dz.U. z 2005 r., Nr 183, poz. 1537 z późn. zm.).
72	Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi (Dz.U. z 2005 r., Nr 183, poz. 1538 z późn zm.).
73	Ustawa z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym (Dz.U. z 2006 r., nr 157, poz. 1119 z późn. zm.).
74	Ustawa z dnia 8 września 2006 r. o finansowym wsparciu rodzin w nabywaniu własnego mieszkania (Dz.U. z 2006 r., nr 183, poz. 1354 z późn zm.).
75	Ustawa z dnia 16 grudnia 2005 r. o Funduszu Kolejowym (Dz.U. 2006 r., nr 12, poz. 61).

Źródło: KNB, 2006, s. 78–83.

---

## Załącznik 2

### Klasyfikacja obowiązków administracyjnych (OA)

---

1. Powiadamianie o transakcjach:
  - gromadzenie informacji,
  - sporządzanie powiadomień,
  - przedkładanie powiadomień właściwym organom,
  - przechowywanie powiadomień.
2. Uzyskiwanie różnych rodzajów zezwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej:
  - powiadamianie o zamiarze ubiegania się o zezwolenie,
  - gromadzenie informacji,
  - sporządzanie wniosków o wydanie zezwolenia,
  - przedkładanie wniosków o wydanie zezwolenia,
  - uzyskiwanie i przechowywanie zezwoleń.
3. Uzyskiwanie certyfikatów zgodności procesów wytwarzania z wymaganiami zasadniczymi:
  - gromadzenie referencji i dyplomów pracowników,
  - opracowywanie procedur i podręczników zapewnienia jakości,
  - sporządzanie wniosków o wydanie certyfikatu,
  - przedkładanie wniosków o wydanie certyfikatu,
  - uzyskiwanie i przechowywanie certyfikatów.
4. Rejestracja/wykonywanie pomiarów w celu udokumentowania przebiegu procesów wytwarzania:
  - projektowanie systemów pomiarowych,
  - montaż urządzeń przeznaczonych do rejestracji, pomiarów i/lub analiz,
  - rejestrowanie informacji,
  - przechowywanie informacji,
  - przedkładanie wyników właściwym organom, na ich żądanie lub okresowo,
  - konsultowanie wyników pomiarów.
5. Wykonywanie badań, w tym okresowych, obejmujących co najmniej kilka pomiarów (często służą one gromadzeniu informacji w celu wykonania OA):
  - przygotowywanie badań,
  - wykonywanie pomiarów,
  - opracowywanie wyników,
  - sporządzanie sprawozdań z badań.
6. Sporządzanie sprawozdań, w tym okresowych, z przebiegu procesów wytwórczych (dotyczy to sprawozdań rocznych, raportów rocznych oddziaływania na środowisko, itp.):
  - gromadzenie informacji,
  - opracowywanie informacji,
  - sporządzanie sprawozdań i raportów,
  - przedkładanie i przechowywanie sprawozdań i raportów,
  - omawianie sprawozdań i raportów.
7. Wykonywanie badań maszyn i urządzeń zagrażających zdrowiu i środowisku naturalnemu oraz sprawdzanie umiejętności pracowników do pracy na określonych stanowiskach (dotyczy to badań wykonywanych przez akredytowane jednostki):
  - przygotowania do badań oraz dostarczanie lub udostępnianie maszyn i urządzeń do badań wraz z odpowiednią dokumentacją lub gromadzenie informacji personalnych,
  - sprawdzanie umiejętności pracowników lub badanie maszyn i urządzeń,



- opracowywanie wyników,
  - sporządzanie sprawozdań z badań,
  - uzyskiwanie i przechowywanie certyfikatów.
8. Uzyskiwanie pozwoleń na wykonanie konkretnych czynności lub zwolnień od obowiązku ich uzyskiwania:
- sporządzanie wniosków,
  - przedkładanie wniosków,
  - uzyskiwanie i przechowywanie pozwoleń.
9. Aktualizacja planów i programów, w tym awaryjnych, wymaganych przez właściwe organy (dotyczy to instrukcji, planów awaryjnych, itp.):
- opracowywanie planów i programów awaryjnych,
  - ocenianie istniejących planów,
  - konsultacje z pracownikami i innymi zainteresowanymi osobami,
  - aktualizacja istniejących planów,
  - przechowywanie nowych planów i ich rozpowszechnianie w przedsiębiorstwie.
10. Współpraca z audytorami, inspektorami, kontrolerami – dostarczanie informacji oraz obsługa osób z zewnątrz, które przeprowadzają audyty i inspekcje lub kontrolują przestrzeganie przepisów:
- gromadzenie informacji wymaganych przy audycie, inspekcji lub kontroli,
  - obsługa osób z zewnątrz (zazwyczaj 1 pracownik na 2 urzędników z zewnątrz),
  - omawianie wyników,
  - dostarczanie dodatkowych informacji,
  - sporządzanie sprawozdań i raportów,
  - przedkładanie i przechowywanie sprawozdań i raportów.
11. Oznakowywanie wyrobów lub urządzeń etykietkami i tabliczkami z informacjami dla użytkowników:
- gromadzenie informacji umieszczanych na etykietkach i tabliczkach,
  - projektowanie etykietek i tabliczek,
  - stosowanie etykietek i tabliczek.
12. Dostarczanie użytkownikom informacji (innych niż na tabliczkach i etykietkach), np. w formie ulotki o produkcie inwestycyjnym:
- gromadzenie informacji,
  - opracowywanie dokumentów,
  - dostarczanie wymaganych informacji i ich przechowywanie.
13. Wystawianie/okazywanie dokumentów wymaganych w obrocie gospodarczym, najczęściej w celu identyfikacji osób i towarów (np. wyciąg z rejestru izby gospodarczej lub list przewozowy):
- przygotowywanie wymaganych dokumentów/składanie wniosków o ich wydanie,
  - wystawianie/okazywanie dokumentów.
14. Śledzenie zmian w przepisach (dotyczy to pozyskiwania informacji o nowelizowanych ustawach, szczególnie, gdy są to częste nowelizacje, lub gdy zmiany dotyczą przepisów wykonawczych):
- pozyskiwanie nowych przepisów,
  - analizowanie nowych przepisów,
  - rozpowszechnianie w przedsiębiorstwie informacji o skutkach zmian w przepisach.
15. Wnoszenie odwołań i zażaleń na decyzje władz:
- sporządzanie zażaleń,
  - przedkładanie zażaleń,
  - przygotowywanie odwołań,
  - nadzorowanie rozpatrywania odwołań.

16. Przygotowywanie procedur i faktyczne rozpatrywanie skarg:

- ustanowienie procedur rozpatrywania skarg,
- powoływanie komisji do rozpatrywania skarg,
- upublicznienie procedur skargowych,
- rozpatrywanie skarg przez trzyosobowe komisje.

17. Rejestracja w rejestrach:

- gromadzenie informacji,
- rejestrowanie,
- uzyskiwanie i przechowywanie odpisów lub zaświadczeń.

Źródło: opracowanie własne na podstawie Bonke i Dickmann, 2004.

## Załącznik 3

### Obowiązki administracyjne w badanych ustawach

#### 3a. Obowiązki administracyjne zidentyfikowane w ustawie Prawo bankowe (stan na 2006 r.)

Lp.	Artykuł	Obowiązek administracyjny
1	4a u. 3	Odwolanie od decyzji KNB o uznaniu podmiotu za dominujący lub za podmiot posiadający bliskie powiązanie z bankiem.
2	6a u.3 w zw. z 6a u.1 pkt 1 lit. k	Uzyskiwanie zezwolenia KNB na zawarcie innych umów outsourcingu.
3	6c u.1 pkt 1, u.2 w zw. z 6a u.1	Informowanie KNB o zawieraniu, każdej zmianie, rozwiązaniu i wygaśnięciu umowy outsourcingu.
4	6d u.1 w zw. z 6a u.1	Uzyskiwanie zezwoleń KNB na zawieranie, zmiany, rozwiązanie, wygaśnięcie umów outsourcingu z przedsiębiorcami zagranicznymi nie mającymi stałego zamieszkania lub nie posiadającymi siedziby na terytorium państwa członkowskiego.
5	17 u.3	Uzyskiwanie zgody KNB na powołanie prezesa i jednego członka zarządu banku państwowego.
6	19	Uzyskiwanie opinii KNB w sprawie statutu oraz zmian statutu banku państwowego.
7	20 u.2	Sporządzanie statutu banku spółdzielczego w formie aktu notarialnego.
8	22 u.3	Informowanie KNB o składzie oraz o zmianach w składzie rady nadzorczej.
9	22a u.2	Informowanie KNB o składzie i zmianach składu zarządu banku.
10	22b u.1	Uzyskiwanie zezwoleń KNB na powołanie prezesa i jednego członka zarządu na wniosek rady nadzorczej.
11	22c u.2	Przekazywanie KNB protokołów z walnych zgromadzeń w terminie 14 dni od dnia zakończenia walnego zgromadzenia.
12	25 u.1	Uzyskiwanie zezwoleń KNB na wykonywanie prawa głosu na WZA oraz na udział w kapitale zakładowym banku w wyniku każdorazowego przekroczenia określonego progu głosów.
13	25 u.6	Informowanie KNB o każdorazowym nabyciu lub objęciu pakietów akcji powodujących osiągnięcie lub przekroczenie określonych progów głosów na WZA.
14	25 u. 9	Informowanie KNB o każdorazowym zamiarze zbycia określonych pakietów akcji.
15	26b	Informowanie o nabywaniu lub zbywaniu obligacji zamiennych na akcje, kwitów depozytowych i innych papierów wartościowych, z których wynika prawo lub obowiązek nabycia akcji banku.
16	28 u.1	Uzyskiwanie zezwoleń KNB na zbycie akcji imiennych banku w okresie roku, licząc od daty wpisania banku do rejestru przedsiębiorców.
17	30a	Uzyskiwanie zezwoleń KNB na utworzenie banku w formie spółki akcyjnej lub banku spółdzielczego.
18	31 u.4	Sporządzanie pełnomocnictwa w formie aktu notarialnego przez założycieli banku, których liczba przekracza 10.
19	34 u.2	Uzyskiwanie zezwolenia KNB na zmianę statutu banku w wyliczonych przypadkach.
20	36 u.1	Uzyskiwanie zezwolenia KNB na rozpoczęcie działalności bankowej.
21	39 u.1	Uzyskiwanie zezwolenia KNB na utworzenie za granicą banku przez bank krajowy lub otwarcie oddziału banku krajowego za granicą.
22	40 u.1	Uzyskiwanie zezwolenia KNB na utworzenie oddziału banku zagranicznego w kraju.
23	40 u.8	Uzyskanie zezwolenia KNB na zmianę regulaminu oddziału banku zagranicznego w kraju.
24	40a u.2	Uzyskiwanie zgody KNB na powołanie dyrektora i jednego zastępcy dyrektora oddziału banku zagranicznego.
25	42 u.1	Uzyskiwanie zgody KNB na otwarcie w Polsce przedstawicielstwa banku zagranicznego lub zagranicznej instytucji kredytowej.
26	44	Uzyskiwanie opinii KNB przed przekształceniem banku państwowego w spółkę akcyjną.
27	48c	Informowanie KNB o zamiarze utworzenia oddziału banku w państwie należącem do EOG.
28	48e	Informowanie KNB o zmianach w utworzonym oddziale banku za granicą (w wyliczonych przypadkach).

Lp.	Artykuł	Obowiązek administracyjny
29	48f	Informowanie KNB o zamiarze prowadzenia działalności transgranicznej przez bank krajowy.
30	48h u.2 i 2a	Uzyskiwanie zaświadczenia KNB o spełnieniu wymogów przez instytucje finansowe z siedzibą w kraju na wykonywanie wyluczonych czynności na terytorium państwa goszczącego.
31	48h u.3.	Informowanie KNB o zamiarze utworzenia oddziału lub prowadzenia działalności transgranicznej przez instytucje finansowe na terytorium państwa goszczącego.
32	48l u.3	Informowanie KNB o zamiarze dokonania zmian w zakresie działalności oddziału instytucji kredytowej (w wyluczonych przypadkach).
33	71 u.6	Informowanie KNB o każdorazowym przekroczeniu granicy 10% funduszy własnych banku w odniesieniu do wierzytelności banku lub udzielonych przez bank zobowiązań pozabilansowych obciążonych ryzykiem jednego podmiotu lub podmiotów powiązanych.
34	79b u.1	Informowanie KNB o fakcie udzielenia kredytu, pożyczki, gwarancji bankowej lub poręczenia członkowi zarządu lub rady nadzorczej, osobie zajmującej stanowisko kierownicze w banku, akcjonariuszowi oraz podmiotowi powiązanemu z nimi kapitałowo lub organizacyjnie.
35	89 u.1	Emitowanie bankowych papierów wartościowych.
36	89 u.1	Informowanie potencjalnych nabywców o planowanej emisji bankowych papierów wartościowych.
37	89 u.2	Informowanie Prezesa NBP o zamierzonej emisji bankowych papierów wartościowych na 30 dni przed terminem emisji.
38	89 u.3	Uzyskiwanie zgody Prezesa NBP na emisję bankowych papierów wartościowych (obowiązek nie jest wykonywany z powodu nie wydania fakultatywnego zarządzenia wykonawczego).
39	105 u.1 w zw. z 110	Obowiązek nieodpłatnego udzielania określonych informacji objętych tajemnicą bankową na żądanie uprawnionych podmiotów zewnętrznych.
40	105 u.2a	Obowiązek nieodpłatnego udzielania określonych informacji objętych tajemnicą bankową na żądanie ZUS.
41	106a u.1	Informowanie prokuratora o uzasadnionych podejrzeniach wykorzystywania banku do ukrywania określonych działań przestępczych.
42	106b u.1	Informowanie prokuratora w zakresie objętym tajemnicą bankową – w przypadkach nie objętych art. 105 i 106 – na podstawie postanowienia wydanego na jego wniosek przez właściwy miejscowo sąd okręgowy.
43	111 u.1	Ogłaszanie oferty banku i podstawowych informacji o banku.
44	111 u.2	Ogłaszanie oferty jak w 111 u.1 oraz ogłaszanie obszaru działania banku i nazwy banku zrzeszającego (dotyczy banków spółdzielczych).
45	122 u.3	Informowanie KNB o zamiarze zrzeszania się z innymi bankami.
46	124 u.1	Uzyskiwanie zezwolenia KNB na połączenie z innym bankiem.
47	124a	Uzyskiwanie zezwolenia KNB na nabycie przedsiębiorstwa bankowego lub jego zorganizowanej części.
48	124c u.2	Uzyskiwanie zezwolenia KNB na podział banku będącego spółką akcyjną.
49	127 u.3	Uzyskiwanie zgody KNB na uznanie określonych środków za fundusze uzupełniające banku (w wyluczonych przypadkach).
50	127 u.4	Uzyskiwanie zgody KNB na wcześniejszy zwrot zobowiązań podporządkowanych, uznanych wcześniej za fundusze uzupełniające.
51	127 u. 7	Uzyskiwanie zgody KNB na uznanie określonych środków za fundusze własne w wyluczonych przypadkach (dotyczy banków spółdzielczych).
52	128 u.2	Uzyskiwanie zgody KNB na stosowanie metod statystycznych do obliczania wymogów kapitałowych banku.
53	128 u.4	Powiadamianie KNB o nie spełnieniu wyluczonych wymogów dotyczących wysokości funduszy własnych banku i współczynnika wypłacalności.
54	128 u.5	Informowanie o respektowaniu uchwał KNB dotyczących norm ostrożnościowych, określających dopuszczalne ryzyko w działalności banku, określonych inaczej niż wymogi kapitałowe.
55	128 u.6	Uzyskiwanie zgody KNB na przekroczenie limitu dotyczącego wielkości wkładów niepieniężnych.
56	128a	Udzielanie KNB informacji dotyczących struktury funduszy własnych i spełnienia norm określonych w art. 128 (na żądanie KNB).
57	128c	Informowanie KNB o zamiarze nabycia pakietu akcji lub udziałów, którego wartość będzie przekraczała 5% funduszy własnych banku.
58	129 u.3	Uzyskiwanie zgody KNB na przeznaczenie do podziału między akcjonariuszy kwoty przekraczającej zysk za ostatni rok obrotowy, pomniejszony o niepokryte straty, akcje własne oraz o kwoty, które nie mogą być przeznaczone na wypłatę dywidendy.
59	133 u.3 w zw. z 131	Obsługa czynności kontrolnych prowadzonych przez inspektorów nadzoru bankowego.

Lp.	Artykuł	Obowiązek administracyjny
60	134 u.2	Przekazywanie KNB jednostkowych i skonsolidowanych sprawozdań finansowych wraz z opiniami i raportami biegłych rewidentów oraz odpisami uchwał o zatwierdzeniu sprawozdań finansowych.
61	135 u.1	Powtórne badanie sprawozdań finansowych w razie stwierdzenia nieprawidłowości przez KNB.
62	139 u.1 pkt 1	Informowanie KNB o podjęciu i zaprzestaniu działalności przez banki oraz oddziały i przedstawicielstwa banków zagranicznych.
63	139 u.1 pkt 3	Informowanie KNB o środkach podjętych przez banki oraz oddziały i przedstawicielstwa banków zagranicznych w celu usunięcia nieprawidłowości stwierdzonych przez nadzór bankowy.
64	140	Informowanie KNB o podjęciu lub zaprzestaniu działalności oddziału lub przedstawicielstwa banku krajowego za granicą.
65	141a u.5 w zw. z u.2 i 3	Odwoływanie się instytucji kredytowych od decyzji KNB w zakresie ingerencji nadzorczych.
66	141b u.3 w zw. z u.1.	Odwoływanie się banków od decyzji KNB w zakresie ingerencji nadzorczych.
67	141g u.1	Przekazywanie KNB sprawozdań finansowych przez banki krajowe działające w wyliczonych holdingach.
68	141g u.2	Przekazywanie KNB dodatkowych skonsolidowanych sprawozdań finansowych pierwotnego podmiotu dominującego w holdingu przez banki krajowe działające w wyliczonych holdingach.
69	141g u.3 w zw. z u.1 i 2.	Przekazywanie KNB tłumaczeń sprawozdań finansowych przez banki krajowe działające w wyliczonych holdingach.
70	141g u.5	Uzyskiwanie zgody KNB na nieskładanie sprawozdań finansowych lub ograniczenie ich zakresu (w tym na nieskładanie lub ograniczenie tłumaczenia ww. sprawozdań) przez banki krajowe działające w holdingach.
71	141h u.1	Obsługa czynności kontrolnych prowadzonych przez inspektorów nadzoru bankowego lub innych upoważnionych przez KNB osób w celu sprawdzenia uzyskanych informacji.
72	141h u.3	Badanie sytuacji finansowej podmiotów zależnych lub podmiotów posiadających bliskie powiązania z bankiem krajowym, działających w holdingu, na zlecenie nadzoru bankowego, kwestionującego rzetelność zatwierdzonych sprawozdań finansowych.
73	141i u.1	Informowanie KNB o działalności banku krajowego będącego podmiotem dominującym w krajowym holdingu bankowym, o działalności podmiotu dominującego w holdingu finansowym, holdingu o działalności mieszanej lub w holdingu hybrydowym, a także o działalności pozostałych podmiotów wchodzących w skład holdingu.
74	141i u.4	Informowanie KNB przez bank krajowy działający w holdingu mieszanym o każdej znaczącej transakcji z podmiotem dominującym oraz podmiotami zależnymi w holdingu.
75	141l	Zgłaszanie i aktualizacja zgłoszeń o holdingach do KNB (dotyczy wyliczonych rodzajów holdingów).
76	142 u.1	Informowanie KNB o stratach bilansowych bądź groźbach ich wystąpienia albo o groźbach powstania niebezpieczeństwa niewypłacalności.
77	142 u.3	Przekazywanie KNB programów postępowań naprawczych wykonywanych z własnej inicjatywy.
78	142 u.2	Przekazywanie programów postępowań naprawczych wykonywanych z inicjatywy KNB.
79	144 u.1	Obsługa czynności kuratora, nadzorującego wykonanie programu naprawczego, ustanowionego przez KNB.
80	144 u.5	Odwoływanie się do sądu administracyjnego od decyzji KNB o ustanowieniu kuratora.
81	145 u.4	Odwoływanie się do sądu administracyjnego od decyzji KNB o ustanowieniu zarządu komisarycznego.
82	145 u.5	Uzyskiwanie zgody KNB na wdrożenie programu naprawczego przez zarząd komisaryczny.
83	145 u.5	Informowanie KNB o wynikach realizacji programu naprawczego przez zarząd komisaryczny.
84	145 u.6	Zgłoszenie zarządu komisarycznego – ustanowionego przez KNB – do rejestru danego banku w rejestrze przedsiębiorców.
85	147 u.3 w zw. z 1 i 2	Odwoływanie się od decyzji KNB o likwidacji banku lub o przejęciu banku przez inny bank.
86	154 pkt 2	Uzyskiwanie zatwierdzenia KNB dla bilansu otwarcia likwidacji, programu likwidacji, oraz rachunku z przeprowadzonej likwidacji.
87	154 pkt 3	Przekazywanie KNB i wierzycielom sprawozdań z przebiegu procesu likwidacji banku.
88	155 u.2	Przekazywanie KNB oraz sądowi rejestrowemu sprawozdań likwidacyjnych banku w celu wykreślenia banku z rejestru przedsiębiorców.
89	156a u.1	Informowanie KNB o decyzji o dobrowolnej likwidacji banku.
90	156a u.1	Uzyskiwanie zatwierdzenia KNB programu dobrowolnej likwidacji banku.
91	158 u.1	Informowanie KNB o zaistnieniu sytuacji, w której aktywa banku nie wystarczają na zaspokojenie jego zobowiązań.

Źródło: opracowanie własne.

### 3b. Obowiązki administracyjne zidentyfikowane w ustawie o listach zastawnych i bankach hipotecznych (stan na 2006 r.)

Lp.	Artykuł	Obowiązek administracyjny
1	3 u.4	Uzyskiwanie opinii Regionalnej Izby Obrachunkowej o możliwości spłaty kredytu lub wykupu papierów wartościowych przez jednostkę samorządu terytorialnego.
2	6	Emitowanie hipotecznych listów zastawnych.
3	22 u.5	Uzyskiwanie zatwierdzenia regulaminu oraz zmian regulaminu banku hipotecznego przez KNB.
4	24 u.2	Rejestracja w księgach wieczystych wierzytelności wpisywanych do rejestru zabezpieczenia listów zastawnych.
5	24 u.3	Uzyskiwanie zgody powiernika (powoływanego przez KNB) na dokonanie czynności rozporządzającej wierzytelnością wpisaną do rejestru zabezpieczenia listów zastawnych.
6	26	Informowanie o łącznej kwocie nominalnych wartości wyemitowanych listów zastawnych, a także o łącznej kwocie wierzytelności banku hipotecznego i środków wpisanych do rejestru zabezpieczenia listów zastawnych (ogłoszenia w Monitorze Sądowym i Gospodarczym).
7	30 p. 3 w zw. z 18 u.1-3	Informowanie KNB o nieprzestrzeganiu przez bank limitu wartości listów zastawnych znajdujących się w obrocie, limitu dochodu z tytułu odsetek od wierzytelności zabezpieczonych hipoteką, a także limitu emisji hipotecznych listów zastawnych na podstawie posiadanych środków własnych (obowiązek powiernika).
8	31 u.2	Udostępnianie KNB odpisów miesięcznych wpisów do rejestru zabezpieczenia listów zastawnych (obowiązek powiernika).
9	31 u.3	Uzyskiwanie zgody powiernika (powoływanego przez KNB) na wykreślenie wpisu w rejestrze zabezpieczenia listów zastawnych.
10	32 u.1	Obsługa czynności kontrolnych powiernika (powoływanego przez KNB).
11	32 u.2	Informowanie KNB o niewykonaniu przez bank hipoteczny zaleceń powiernika (powoływanego przez KNB).
12	33	Współpraca z powiernikiem powołanym przez KNB.

Źródło: opracowanie własne.

### 3c. Obowiązki administracyjne zidentyfikowane w ustawie o Narodowym Banku Polskim (stan na 2006 r.)

Lp.	Artykuł	Obowiązek administracyjny
1	23 u.2 pkt 1	Przekazywanie NBP danych niezbędnych do ustalania polityki pieniężnej i okresowych ocen sytuacji pieniężnej państwa na żądanie NBP.
2	23 u.2 pkt 2	Przekazywanie NBP danych niezbędnych do sporządzania bilansu płatniczego oraz międzynarodowej pozycji inwestycyjnej państwa.
3	23 u.2a	Przekazywanie NBP danych niezbędnych do dokonywania ocen funkcjonowania rozliczeń pieniężnych i rachunków międzybankowych na żądanie NBP.
4	23 u.3	Przekazywanie NBP danych niezbędnych do oceny sytuacji finansowej banków i ryzyka sektora bankowego na żądanie NBP.
5	39 u.3	Uzyskiwanie zgody zarządu NBP zwalniającej bank z obowiązku utrzymywania rezerwy obowiązkowej w okresie realizacji programu postępowania naprawczego.
6	41 u.3	Uzyskiwanie zgody zarządu NBP zwalniającej bank z obowiązku uiszczania odsetek od brakującej kwoty rezerwy obowiązkowej, gdy bank jest w stanie zawieszenia, likwidacji albo upadłości.

Źródło: opracowanie własne.