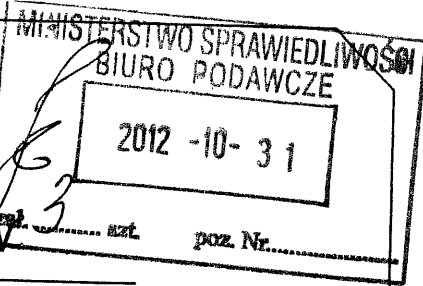




ZWIĄZEK MAKLERÓW I DORADCÓW

ul. Sienna 93/2, 00-815 Warszawa
<http://www.zmid.org.pl>

tel./fax (022) 628 37 43
e-mail: biuro@zmid.org.pl



Warszawa, 31 października 2012 r.

Szanowny Pan Minister

Jarosław Gowin

Ministerstwo Sprawiedliwości

Al. Ujazdowskie 11

00-950 Warszawa

Dotyczy: Odpowiedzi na pismo nr DSD-454-16/12/20 z dnia 28 września 2012 r.

**Stanowisko w sprawie projektu ustawy o ułatwieniu dostępu
do wykonywania zawodów finansowych, budowlanych i transportowych**

Szanowny Panie Ministrze,

W odniesieniu do *Projektu ustawy o ułatwieniu dostępu do wykonywania zawodów finansowych, budowlanych i transportowych (dalej „Projekt”)* przewidującego zniesienie licencjonowania zawodu maklera papierów wartościowych i maklera giełd towarowych Związek Maklerów i Doradców („ZMID”) przekazuje stanowisko dotyczące planowanych zmian oraz poniższe krytyczne uwagi.

Podkreślamy, że proponowane zmiany całkowicie ignorują wyniki szerokiej debaty środowiskowej i uzgodnień międzyresortowych, jakie odbyły się w trakcie ostatnich dwóch lat w odniesieniu do przyszłości zawodów licencjonowanych na rynku kapitałowym (w 2010 r. z inicjatywy Ministerstwa Gospodarki i w 2011 r. z inicjatywy Kancelarii Premiera). W obydwu przypadkach propozycja likwidacji licencji maklera i doradcy inwestycyjnego spotkała się ze zdecydowanym sprzeciwem ze strony przedstawicieli rynku kapitałowego oraz regulatorów.

Projekt rodzi szereg negatywnych konsekwencji i powoduje istotny wzrost ryzyka dla prawidłowego funkcjonowania rynku kapitałowego oraz jakości świadczenia usług finansowych. Poniżej szczegółowo omówiono każdy z aspektów rezygnacji z systemu licencjonowania i płynące stąd zagrożenia oraz przedstawiono argumenty za pozostawieniem tego systemu w dotychczasowej postaci. Wśród głównych argumentów na rzecz nie tylko pozostawienia, lecz również wzmocnienia dotychczasowego systemu licencjonowania zawodów rynku kapitałowego, należy wymienić m.in.:

1. Doświadczenia kryzysu finansowego, które wskazują na potrzebę wzmocnienia profesjonalizmu w instytucjach finansowych i zapewnienia należytej ochrony inwestorom.

Proponowane zmiany **obniżą ochronę inwestorów**, w tym detalicznych, co jest sprzeczne ze światowymi trendami. Obecne zmiany legislacyjne na głównych rynkach – wbrew informacjom zawartym w uzasadnieniu Projektu – zmierzają w kierunku rozszerzenia skali licencjonowania specjalistów (maklerów, doradców finansowych), w szczególności w zakresie obowiązku posiadania indywidualnej licencji przy wykonywaniu określonych czynności w obrocie z klientami. Dobrym przykładem są zmiany implementowane obecnie w Wielkiej Brytanii w ramach procesu tzw. *retail distribution review*. Zmiany te mają bezpośredni związek ze zjawiskami ujawnionymi w trakcie kryzysu finansowego i mają na celu przeciwdziałanie tym zjawiskom. Załamanie na rynkach finansowych w ostatnich latach ukazało zagrożenia dla systemu finansowego w najbardziej rozwiniętych krajach świata. Do powstania globalnego kryzysu finansowego przyczyniło się stosowanie złożonych instrumentów finansowych w sposób nieodpowiedzialny i niekompetentny. Aby ograniczyć możliwość wystąpienia tego rodzaju zjawisk w przyszłości, należy zapewnić inwestorom profesjonalną obsługę, czemu sprzyja obecny państwowy system licencjonowania maklerów papierów wartościowych i maklerów giełd towarowych.

W załączniku nr 1 przekazujemy analizę zasady dostępu do zawodów maklera i doradcy inwestycyjnego w Wielkiej Brytanii.

2. Zniesienie funkcji prewencyjnej systemu nadzoru

Rezygnacja z wymogu zatrudniania licencjonowanych specjalistów ułatwi tworzenie firm inwestycyjnych i innych podmiotów z góry nastawionych na działanie sprzeczne z interesem klientów. Działalność takich podmiotów była w ostatnim czasie zjawiskiem powszechnie obserwowanym na krajowym rynku, lecz ograniczonym do obszaru nieobjętego regulacjami. Obecnie podmioty takie łatwiej będzie tworzyć również w obszarze regulowanym, co jest

szczególnie niebezpieczne z punktu widzenia ochrony interesów klientów, a także może pociągnąć za sobą bezpośrednią odpowiedzialność finansową państwa. Uważamy, że zapisy proponowane w miejsce wymogów zatrudniania licencjonowanych specjalistów absolutnie nie będą spełniać funkcji prewencyjnej, gdyż w praktyce każda niekarana osoba będzie mogła wykonywać czynności maklerskie, bez ryzyka jakiegokolwiek sankcji w przypadku nierzetelnego wykonywania zawodu.

3. Ryzyko wzrostu nadużyć ze strony osób obsługujących zlecenia maklerskie czy wydających rekomendacje inwestycyjne

Licencjonowani maklerzy pośredniczą w większości obrotu realizowanego na rynku zorganizowanym, w tym giełdowym, pozagiełdowym oraz w alternatywnych systemach obrotu. Likwidacja licencji maklerskich będzie skutkować rezygnacją z bezpośredniego nadzoru i możliwości nakładania sankcji administracyjnych na osoby popełniające wykroczenia w obrocie, a także umorzeniem postępowań prowadzonych obecnie przez KNF wobec maklerów. Jest bardzo prawdopodobne, że rezygnacja z nadzoru nad maklerami spowoduje wzrost **nadużyć ze strony osób obsługujących zlecenia maklerskie czy wydających rekomendacje inwestycyjne**. Postępowania prowadzone przez KNF – toczące się również, co chcemy wyraźnie podkreślić, w chwili obecnej – niejednokrotnie ujawniły poważne nieprawidłowości w wykonywaniu zawodu przez maklerów, w tym w szczególności przypadki osiągania znacznych korzyści osobistych, niekiedy wielokrotnie przewyższających dochody z tytułu zatrudnienia, w związku z możliwością zawierania nieautoryzowanych transakcji na własny rachunek przy wykorzystaniu wiedzy o zleceniach klientów lub treści rekomendacji (tzw. *front running*). Zjawisku temu nie są w stanie skutecznie przeciwdziałać same tylko regulacje wewnętrzne pracodawcy, jak proponuje się w Projekcie. Pozostawienie osób dopuszczających się wykroczeń przy wykonywaniu zawodu maklera bez sankcji administracyjnej w postaci odebrania licencji spowoduje, że osoby takie nie będą skutecznie eliminowane z rynku kapitałowego. **Proponowane w Projekcie umorzenie obecnie toczących się postępowań administracyjnych wobec maklerów oznacza usankcjonowanie dokonanych wykroczeń w obrocie.**

4. Rynek towarowy pozostanie praktycznie poza nadzorem

Uchwalona w roku 2000 ustawa o giełdach towarowych w wielu punktach wykorzystwała doświadczenie tworzonego przez dekadę lat 90-tych regulowanego rynku kapitałowego. Dotyczyło to m.in. stworzenia instytucji maklera giełd towarowych. Jednocześnie towarowy rynek giełdowy wykazuje się pewną specyfiką. Jego najważniejszą cechą jest instytucjonalizacja obrotu, a więc sytuacja, w której inwestorzy indywidualni mają niewielki udział w obrotach, a większość

transakcji zawieranych jest bezpośrednio pomiędzy instytucjonalnymi uczestnikami rynku danego towaru (np. wytwórcami i dystrybutorami energii elektrycznej na rynku energii). Oznacza to, że z jednej strony ochrona nieprofesjonalnych uczestników rynku odgrywa mniejszą rolę, a z drugiej strony zawierane transakcje mają często bardzo dużą wartość, co nakłada jeszcze większą odpowiedzialność na maklerów obsługujących te transakcje. Co więcej, w sytuacji gdy gros transakcji zawieranych jest bezpośrednio między inwestorami instytucjonalnymi, jeden z dwóch filarów nadzoru występujący na rynku kapitałowym w postaci nadzoru nad firmami inwestycyjnymi nie występuje na rynku towarowym. Ponieważ jednocześnie bezpośredni nadzór Komisji Nadzoru Finansowego nad inwestorami ma bardzo ograniczony charakter, nadzór administracyjny nad działalnością maklerów giełd towarowych pozostaje praktycznie jedyną formą kontroli administracyjnej nad bezpieczeństwem transakcji na tym rynku. Choć ustawa o giełdach towarowych przewiduje możliwość powstawania towarowych domów maklerskich, to do chwili obecnej nie powstał żaden podmiot tego rodzaju, a wszyscy maklerzy giełd towarowych wykonujący zawód są zatrudniani przez inwestorów instytucjonalnych. Należy przy tym zwrócić uwagę na fakt, że choć instytucje zatrudniające maklerów giełd towarowych są instytucjami profesjonalnymi, to ich główna sfera kompetencji nie jest związana z funkcjonowaniem rynków finansowych i obrotem giełdowym. Stąd instytucje te, jak wynika z dotychczasowych doświadczeń, traktują system egzaminów i licencjonowania maklerów giełd towarowych jako niezwykle cenne wsparcie procesu selekcji najbardziej kompetentnych kadr do obsługi obrotu giełdowego zarówno spośród swoich pracowników, jak i spośród osób chcących podjąć pracę w tym zawodzie. I w tym przypadku, podobnie jak na rynku kapitałowym, system licencjonowania nie ogranicza dostępu do zawodu, lecz wręcz wspomaga proces selekcji kadr.

Należy podkreślić, że w opinii ZMID, w odniesieniu do rynku towarów giełdowych, proponowane rozwiązania, które przewidują nie tylko likwidację licencji maklerów giełd towarowych, ale wręcz uchylenie całej ustawy o giełdach towarowych, nie będą służyły nie tylko bezpieczeństwu rynku, ale i możliwościom jego rozwoju. Uchwalenie ustawy w roku 2000 niewątpliwie wyprzedziło zapotrzebowanie rynku towarowego na profesjonalną organizację regulowanego rynku towarowego. Stąd na przestrzeni kolejnych 10 lat powstała tylko jedna giełda towarowa działająca w obszarze jednego segmentu rynku towarowego (rynek energii elektrycznej). W ostatnich latach ma jednak miejsce zarówno dynamiczny rozwój istniejącego już giełdowego rynku energii elektrycznej, jak i wzrost zapotrzebowania na podobne, profesjonalne platformy obrotu na rynkach innych towarów (takich jak uprawnienia do emisji CO₂ czy gaz ziemny). Ustawa o giełdach towarowych stwarza nowoczesną i sprawdzoną już podstawę prawną dla tworzenia takich nowych rynków, a jej uchylenie stworzy pustkę legislacyjną, która może utrudnić i opóźnić powstawanie takich rynków, a nawet doprowadzić do przejęcia polskiego obrotu towarowego przez funkcjonujące giełdy zagraniczne.

5. System egzaminowania i licencjonowania maklerów jest wzorcowy na tle innych zawodów regulowanych.

W ostatnich latach wielokrotnie podejmowano krytykę systemów licencjonowania zawodowego, zwracając uwagę na korporacjonizm niektórych zawodów, który utrudniał dostęp do tych zawodów nowym osobom. Na tym tle system egzaminowania maklerów papierów wartościowych i maklerów giełd towarowych był zawsze wzorcowy – organizacja egzaminu i wyznaczanie składu komisji egzaminacyjnych leży w gestii Komisji Nadzoru Finansowego. Przedstawiciele zawodów regulowanych mogą uczestniczyć w komisjach egzaminacyjnych tylko wówczas, gdy zostaną powołani przez Przewodniczącego KNF. Program i tryb przeprowadzania egzaminów w trakcie 20 lat ich funkcjonowania był regularnie weryfikowany i modyfikowany, zgodnie z aktualnymi potrzebami rynkowymi. Dotychczasowe zmiany ustawowe zmierzały w kierunku uatrakcyjniania zawodów – m.in. maklerom papierów wartościowych nadano uprawnienia z zakresu doradztwa inwestycyjnego, w celu odzwierciedlenia zmieniającej się roli tego zawodu.

W celu jeszcze szerszego otwarcia zawodów maklera, rozważać można dostosowanie zakresu egzaminu do praktycznych oczekiwań i potrzeb rynku, a więc zarówno pracodawców, jak i osób korzystających z usług maklerów, mając cały czas na względzie priorytetowe bezpieczeństwo obrotu finansowego. W tym celu ZMiD zgłaszał pomysł powołania rady programowej, złożonej z uczestników rynku finansowego, której celem m.in. byłaby szeroka debata, wypracowanie propozycji zmian, usprawnień oraz dbanie o pożądaną poziom i zakres egzaminów (np. przez opracowanie i weryfikację pytań egzaminacyjnych). Propozycja utworzenia rady programowej omówiona jest w załączniku nr 2 do niniejszego pisma.

6. Pracodawcy popierają obecny system licencjonowania i nie postrzegają go jako bariery administracyjnej

Proponowane zmiany całkowicie pomijają stanowisko pracodawców skupionych w organizacjach takich jak Izba Zarządzających Funduszami i Aktywami, Izba Gospodarcza Towarzystw Emerytalnych czy Izba Domów Maklerskich, które kilkakrotnie opowiadały się za utrzymaniem obecnego systemu licencjonowania jako jednego z filarów bezpieczeństwa rynku, przy uwzględnieniu ewentualnych modyfikacji, który były przedmiotem debaty (konkretne propozycje legislacyjne zgłaszali również przedstawiciele Związku Maklerów i Doradców). Stanowisko tych organizacji można znaleźć w materiałach i wywiadach prasowych poniżej:

<http://zmid.org.pl/pliki/Stnowisko%20IZFiA.pdf>

<http://zmid.org.pl/pliki/Stnowisko%20IGTE.pdf>

<http://www.parkiet.com/artykul/10,1282112-Dobra-wspolpraca-miedzy-GPW-a-IDM-jest-niezbudna.html?p=2>

7. Zniesienie licencji maklerskich nie tylko nie otworzy drogi do zawodu, ale wręcz ją utrudni

Uważamy, że nie ma przesłanek, by uznać, że cel deregulacji, jakim jest zwiększenie konkurencyjności i liczby miejsc pracy w zawodzie maklera, zostanie zrealizowany. Dotychczas licencje nie tylko nie utrudniały dostępu do zawodu, lecz wręcz ułatwiały młodym osobom rozpoczęcie pracy na rynku kapitałowym, a pracodawcom selekcję odpowiednio przygotowanych kandydatów, zwłaszcza wśród osób rozpoczynających karierę zawodową (w tym osób bez wykształcenia ekonomicznego). Licencje nie stanowiły żadnej bariery w dostępie do zawodu. Wskazali na to jednoznacznie pracodawcy w ankiecie przeprowadzonej przez ZMID. Jest to również całkowicie zbieżne z licznymi uwagami wyrażonymi dotychczas w ramach konsultacji społecznych Projektu na stronie internetowej Ministerstwa Sprawiedliwości.

http://zmid.org.pl/pliki/prezentacja_wyniki_ankiet2106.pdf

<http://www.ankietka.pl/ankieta/zakonczenie/id/93405/deregulacja-dostepu-do-zawodu-maklera-papierow-wartosciowych.html>

8. Tytuł maklera papierów wartościowych i maklera giełd towarowych straci ochronę prawną.

Tytułem tym będzie mogła legalnie posługiwać się każda firma czy osoba, również pracownik firmy działającej poza systemem nadzorowania podmiotów na rynku kapitałowym. Oznacza to ryzyko wzrostu nadużyć wynikających z błędnego przeświadczenia klientów, że kontaktują się oni z firmą lub osobą o zweryfikowanych kwalifikacjach i podlegającą nadzorowi.

9. Proponowane zmiany spowodują uprzywilejowanie certyfikatów zagranicznych w zakresie zawodów na rynku kapitałowym

Dotychczasowi posiadacze krajowych licencji utracą wyróżniające ich uprawnienia, w które zainwestowali swój czas i wysiłek. W tej sytuacji jest całkowicie jasne, że osoby planujące karierę na rynku kapitałowym będą wybierać komercyjne certyfikaty zagraniczne, pomimo wielokrotnie wyższych kosztów ich uzyskania, gdyż cechują się one znacznie większą stabilnością i pewnością utrzymania raz uzyskanych tytułów zawodowych. Dotyczy to również zawodu doradcy inwestycyjnego, który wprawdzie nie został objęty deregulacją, ale którego utrzymanie będzie już zawsze znacznie mniej pewne niż odpowiedników zagranicznych. Należy też podkreślić, że likwidacja licencji maklerskich jest szczególnie dotkliwa dla osób, które uzyskały te tytuły w ostatnich latach, działając w przekonaniu, że strona rządowa odstąpiła od planów likwidacji

licencji, stosowanie do wyniku konsultacji środowiskowych prowadzonych w ramach projektu ustawy o ograniczaniu barier administracyjnych dla obywateli i przedsiębiorców oraz komunikatu Ministerstwa Gospodarki o zaprzestaniu prac nad tymi zmianami (grudzień 2010 r.).

10. Proponowane zmiany są nieodwracalne.

Wsteczne wprowadzenie wymogu licencjonowania będzie pozbawione szans realizacji. Ustanowienie licencjonowania możliwe jest praktycznie tylko na etapie tworzenia rynku kapitałowego, jak to miało miejsce w Polsce na początku lat 90-tych. Jeśli zatem ocena skutków zmian okaże się po pewnym czasie negatywna, nie widzimy szans na naprawienie błędu i powrót do obecnego stanu prawnego.

Należy również podkreślić, że przedstawione uzasadnienie do Projektu nie zawiera oceny skutków systemowych wprowadzanych zmian. Likwidacja licencji maklerskich oznacza poważny krok w kierunku zniesienia dotychczasowego dwufilarowego systemu nadzoru nad rynkiem kapitałowym (nadzoru nad firmami inwestycyjnymi z jednej strony oraz kluczowymi specjalistami z drugiej strony), który dobrze sprawdził i uzupełniał się w ciągu 20 lat rozwoju rynku. Projekt przewiduje likwidację nadzoru nad maklerami i pozostawienie jedynie nadzoru nad firmami inwestycyjnymi. Istnienie dwufilarowego systemu nadzoru jest istotne z uwagi na specyficzny charakter wykroczeń w obrocie popełnianych przez specjalistów inwestycyjnych. Są to m.in. *front running*, czyli zawieranie transakcji własnych przed zleceniami na rzecz klientów, wykorzystanie informacji poufnych czy manipulacje kursowe. Nadzór wewnętrzny pracodawcy nad pracownikami, który występuje również obecnie, nie jest w stanie zastąpić nadzoru regulatora, m.in. ze względu na brak możliwości nałożenia odpowiednich sankcji przez pracodawcę, jak i brak środków prawnych umożliwiających pracodawcy (w odróżnieniu od kompetencji KNF w tym zakresie) ustalenie stanu faktycznego. Z kolei nadzór nad firmami inwestycyjnymi skupia się na odmiennych zagadnieniach, takich jak wykonywanie obowiązków informacyjnych, utrzymywanie kapitału na odpowiednim poziomie, nieprawidłowości w obsłudze klientów itp.

Biorąc pod uwagę kryzys finansowy, z którym boryka się obecnie większość państw i idące za tym działania krajów Unii Europejskiej mające na celu zwiększenie zakresu regulacji chroniących inwestorów, w tym zwiększenie wymogów dla osób i podmiotów świadczących usługi finansowe, wyrażamy nasze zdziwienie ponownym podjęciem przez rząd inicjatywy, która już wcześniej spotkała się z szeroką krytyką ze strony środowiska i jest sprzeczna z trendami na rynkach światowych.

W opinii ZMiD, zawsze warto rozważać sposoby usprawnienia istniejącego systemu i dążyć do jego ulepszenia. Wśród podmiotów rynku kapitałowego, a także przedstawicieli regulatora panuje jednak od pewnego czasu consensus, że modyfikacje powinny mieć na uwadze przede wszystkim dalsze wzmocnienie ochrony interesu inwestorów oraz bezpieczeństwa obrotu. Propozycje usprawnień obecnego systemu licencjonowania ZMiD przedstawił w piśmie z dnia 1 sierpnia 2011 roku, dotyczącym propozycji rewizji zasad funkcjonowania niektórych zawodów regulowanych na rynku finansowym, które zostało przekazane do Ministerstwa Finansów i stanowi załącznik nr 3 do niniejszego pisma. W pracach nad kierunkami zmian należy mieć przede wszystkim na uwadze, że wszelkie ewentualne modyfikacje w obecnym systemie licencjonowania zawodu maklerów i doradców powinny spełniać co najmniej poniższe warunki:

- 1) zachowanie wiodącej i nadzorczej roli państwa w zakresie nadzoru nad procesem licencjonowania,
- 2) utrzymanie list osób uprawnionych do wykonywania zawodu wraz z dotychczasową numeracją oraz utrzymanie środków bezpośredniego nadzoru nad tymi osobami ze strony nadzorca,
- 3) uwzględnienie stanowisk wszystkich uczestników rynku kapitałowego przed wdrożeniem któregośkolwiek z rozwiązań skutkującego modyfikacjami obecnego systemu licencjonowania.

W związku z powyższym ZMiD postuluje wycofanie przez Ministerstwo Sprawiedliwości z tych części Projektu, które mówią o likwidacji zawodów:

- (a) maklera giełd towarowych, tj. art. 22 Projektu; oraz
- (b) maklera papierów wartościowych, tj. art. 6–9, 18, 19, 21 oraz 23–27 Projektu.

2 wyznaczeni szacunku,



Grzegorz Łętocha

Prezes Związku Maklerów i Doradców

Załączniki:

1. Analiza zasad dostępu do zawodów maklera i doradcy inwestycyjnego w Wielkiej Brytanii.
2. Stanowisko Związku Maklerów i Doradców w zakresie propozycji rewizji zasad funkcjonowania niektórych zawodów regulowanych na rynku finansowym przekazane Ministerstwu Finansów w dniu 1 sierpnia 2011 r.
3. Propozycja Związku Maklerów i Doradców w zakresie deregulacji niektórych zawodów regulowanych na rynku finansowym przekazana Ministerstwu Finansów w dniu 24 lipca 2012 r.

Do wiadomości:

1. Szanowny Pan Minister
Jan Vincent-Rostowski
Ministerstwo Finansów
ul. Świętokrzyska 12
00-916 Warszawa
2. Szanowny Pan
Maciej Berek
Prezes Rządowego Centrum Legislacji
Aleja Jana Chrystiana Szucha 2/4,
00-582 Warszawa
3. Szanowny Pan Minister
Adam Jasser
Zastępca Przewodniczącego
Komitetu Stałego Rady Ministrów
00-583 Warszawa,
Al. Ujazdowskie 1/3
4. Szanowny Pan Prof.
Dariusz Rosati
Przewodniczący Komisji Finansów Publicznych
Biuro Poselskie
ul. Piękna 3A/3
00-539 Warszawa
5. Szanowny Pan Przewodniczący
Andrzej Jakubiak
Komisja Nadzoru Finansowego
Plac Powstańców Warszawy 1
00-950 Warszawa
6. Szanowny Pan Minister
Waldemar Pawlak
Ministerstwo Gospodarki
Plac Trzech Krzyży 3/5
00-507 Warszawa
7. Szanowny Pan Minister
Mikołaj Budzanowski
Ministerstwo Skarbu
ul. Krucza 36/Wspólna 6
00-522 Warszawa
8. Szanowny Pan Minister
Radosław Sikorski
Ministerstwo Spraw Zagranicznych
Al. J. Ch. Szucha 23
00-580 Warszawa

