

NIK o ochronie nieprofesjonalnych uczestników rynku walutowego

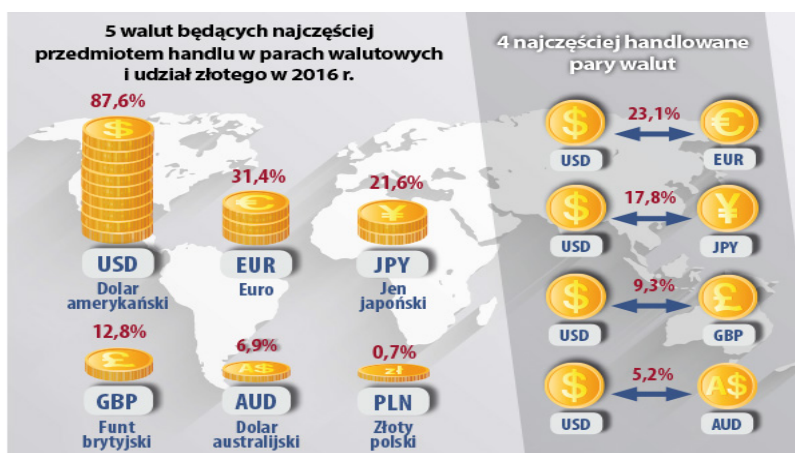
2017-03-22 08:00:00



Zdecydowana większość (ok. 80 proc.) uczestników rynku walutowego Forex traci zainwestowane tam pieniądze. W ciągu 4,5 roku łączne straty klientów krajowych firm inwestycyjnych wyniosły na tym rynku ponad 2,1 mld zł. W ocenie NIK Komisja Nadzoru Finansowego jako jedyny organ państwa podejmowała aktywne działania na rzecz ochrony nieprofesjonalnych uczestników rynku walutowego Forex. Jako nierzetelne natomiast Izba oceniła przewlekłe reagowanie Ministerstwa Finansów na ryzyko związane z działalnością kantorów internetowych, z powodu nieuchwalenia przepisów regulujących ich funkcjonowanie.

Globalny rynek walutowy (Forex) to segment rynku finansowego, który wyróżnia się największymi obrotami, płynnością i dynamiką. **Obroty na światowym rynku Forex w kwietniu 2016 r. były szacowane na około 5,1 bilionów dolarów amerykańskich dziennie.** Jeszcze niedawno przeprowadzanie transakcji na tym rynku było zarezerwowane wyłącznie dla największych instytucji finansowych. Rozwój nowoczesnych technologii, a zwłaszcza internetu sprzyja rozwojowi rynku i umożliwia - za pośrednictwem podmiotów oferujących usługi maklerskie związane z rynkiem Forex - udział w tym rynku także klientom indywidualnym (nieprofesjonalnym uczestnikom rynku).

Firmy inwestycyjne oferują nieprofesjonalnym uczestnikom dostęp do rynku Forex głównie w celach spekulacyjnych. Inwestorzy nie stają się jednak posiadaczami aktywów, które wspierałyby np. rozwój gospodarki, lecz „grają” na krótkoterminowe zmiany kursów walut lub instrumentów finansowych.



Dokonywanie inwestycji na rynku Forex wiąże się z ponoszeniem bardzo wysokiego ryzyka. Wynika to ze zmienności rynku i stosowania w transakcjach dźwigni finansowej. Efektem tego mogą być niespodziewane znaczące straty ponoszone przez inwestorów. Z tego względu aktywność na tym rynku powinny podejmować osoby posiadające odpowiednie doświadczenie w operacjach finansowych i świadomość ponoszonego ryzyka. Ryzyko to jest zwiększane poprzez fakt, że firmy inwestycyjne z reguły docierają do klientów, reklamując inwestycje na rynku Forex w sposób wywołujący wrażenie możliwości szybkiego uzyskania ponadprzeciętnych zysków. W wyniku tego przy podejmowaniu decyzji finansowych czynniki emocjonalne mogą brać górę nad racjonalną oceną ryzyka.

Statystyki wskazują, że w latach 2012-2015 **blisko 80 proc. aktywnych klientów krajowych firm inwestycyjnych poniosło straty. Od początku 2012 r. do połowy 2016 r. łączne straty klientów krajowych firm inwestycyjnych wyniosły ponad 2,1 mld zł, a średnia strata jednego klienta w 2015 r. wyniosła 19,5 tys. zł.** Nie są znane dane na temat wyników osiągniętych przez polskich klientów firm zagranicznych.

W ostatnich latach w Polsce dynamicznie rozwinęła się także działalność kantorów internetowych. Skala ich obrotów w 2015 r. sięgnęła ok. 30 mld zł. Do tej pory nie były nagłaśniane przypadki wskazujące na nieprawidłowości w działalności kantorów internetowych. Identyfikowane są jednak istotne ryzyka, związane z korzystaniem z usług tych podmiotów, m.in. ryzyka oszustwa, bankructwa i zagrożenia bezpieczeństwa systemów informatycznych.

W obrocie na rynku polskim pojawiły się także tzw. **wirtualne waluty**. Media informowały o incydentach związanych z bezpieczeństwem obrotu tymi walorami. Doszło między innymi do zaprzestania świadczenia usług przez jedną z giełd i ograniczenia dostępu klientów do środków powierzonych giełdzie.

NIK w trakcie kontroli zbadała, czy instytucje odpowiedzialne za nadzór nad rynkiem walutowym oraz wspierające konsumentów w sporach z podmiotami oferującymi usługi na rynku Forex, internetowej wymiany walut i na rynku walut wirtualnych zapewniają wystarczającą ochronę ich praw. **Kontrolą objęto działania Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego (UKNF), Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (UOKiK), Biura Rzecznika Finansowego (RF), Narodowego Banku Polskiego (NBP) i Ministerstwa Finansów (MF).**

Najważniejsze ustalenia kontroli

Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła, że **jedynie Komisja Nadzoru Finansowego podejmowała aktywne działania na rzecz ochrony nieprofesjonalnych uczestników rynku walutowego Forex.** Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, aby ograniczyć nieprawidłowości w świadczeniu usług maklerskich, monitorował firmy inwestycyjne oferujące polskim rezydentom usługi na rynku Forex, analizując m.in. procedury świadczenia usług na rzecz klientów. Na podstawie dokonanych ustaleń Komisja Nadzoru Finansowego sformułowała stanowiska i wytyczne dla firm inwestycyjnych, wskazujące dobre praktyki w sposobie świadczenia usług. **Z inicjatywy KNF ograniczona została maksymalna wysokość dźwigni finansowej.** Ustawowo jej maksymalna wysokość została określona na poziomie 1:100. Jej wykorzystanie przez klientów zwiększa szansę na zanotowanie zysków, ale także ryzyko poniesienia strat. Dopuszczalny poziom dźwigni finansowej nadal jest jednak na tyle wysoki, że wahania kursów walut mogą szybko doprowadzić do zakończenia inwestycji na rynku Forex ze stratą.

Działania KNF były nakierowane na podniesienie standardów świadczenia usług i eliminowanie nieprawidłowości w funkcjonowaniu krajowych firm inwestycyjnych. Tymczasem usługi na rynku Forex są często oferowane przez internet spoza granic Polski. **Inwestor indywidualny łatwo może stać się klientem firmy zagranicznej, w której zakres ochrony jest niższy niż egzekwowany przez KNF od podmiotów krajowych, a dochodzenie praw klientów znacznie utrudnione.** Część podmiotów zagranicznych oferowała usługi bez wymaganych zezwoleń, a ich ściganie było utrudnione z uwagi na obowiązujące w Polsce przepisy karne.

Nie była kompleksowo weryfikowana rzetelność badania przez firmy inwestycyjne odpowiedzialności usługi finansowej dla klientów indywidualnych. Od kwietnia 2016 r. uprawnienia do weryfikacji prawidłowości działania firm inwestycyjnych w tym zakresie posiada Prezes UOKiK, jednak z uprawnień tych nie skorzystał do zakończenia kontroli we wrześniu 2016 r.

UKNF i UOKiK za mało istotne uznały prowadzenie monitoringu przekazów reklamowych, choć przekazy te, zdaniem NIK, mają znaczący wpływ na pozyskiwanie nowych klientów przez firmy inwestycyjne.

Skuteczność ochrony praw nieprofesjonalnych uczestników rynku walutowego obniżała niedostateczna współpraca kontrolowanych podmiotów. Komisja Nadzoru Finansowego, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz Rzecznik Finansowy nie przekazywały sobie pełnej informacji o stwierdzonych praktykach, mogących stanowić naruszenie interesów klientów.

NIK jako działanie nierzetelne oceniła przewlekłe reagowanie przez Ministerstwo Finansów na ryzyka związane z działalnością kantorów internetowych. Pomimo upływu ponad sześciu lat od zidentyfikowania niebezpieczeństw w działaniu tych podmiotów nie zostały zakończone prace legislacyjne, których efektem byłoby uchwalenie przepisów regulujących ich funkcjonowanie. Prac nie zakończono, choć kwestia ta była m.in. przedmiotem rekomendacji Komitetu Stabilności Finansowej po analizie działalności organów i instytucji państwowych w odniesieniu do Amber Gold Sp. z o.o. W wyniku tego monitoring działalności kantorów internetowych był ograniczony do jednorazowego badania przeprowadzonego przez UOKiK oraz weryfikacji przez NBP, czy kantory internetowe reklamując swoją działalność bezpodstawnie nie posługują się wizerunkiem NBP jako podmiotu nadzorującego, choć nadzór taki nie był tej instytucji powierzony. **Nie stworzono także podstaw prawnych do monitorowania działalności podmiotów prowadzących giełdy kryptowalut** (walut wirtualnych).

Wnioski NIK

Po kontroli NIK wniosowała o przygotowanie przez ministra właściwego do spraw instytucji finansowych zmian w przepisach prawnych:

- wprowadzających zakaz reklamy instrumentów OTC, kierowanej do polskich rezydentów;
- zapewniających skuteczne ściganie podmiotów oferujących bez zezwolenia usługi maklerskie polskim rezydentom za pomocą serwerów zagranicznych;
- tworzących podstawy do objęcia działalności kantorów internetowych nadzorem organu państwowego;
- regulujących kwestię nadzoru nad działającymi w Polsce giełdami walut wirtualnych.

NIK postuluje także zwiększenie realnej ochrony klientów instytucji finansowych poprzez aktywne wykorzystanie następujących rozwiązań dostępnych w ramach obowiązującego porządku prawnego:

- poprawę współpracy instytucji odpowiedzialnych za ochronę interesów klientów rynku finansowego;
- wykorzystanie przez Prezesa UOKiK, we współpracy z UKNF, uprawnień określonego w art. 105ia ustawy o okik, do kontroli firm inwestycyjnych w formule tzw. „tajemniczego klienta”;
- prowadzenie przez UOKiK lub UKNF systematycznego monitoringu reklam internetowych firm inwestycyjnych w celu wyeliminowania reklam wprowadzających klientów w błąd oraz firm świadczących usługi bez wymaganego zezwolenia lub notyfikacji w KNF;
- okresowe opracowywanie przez UKNF i kierowanie do opinii publicznej analiz produktów finansowych pod kątem zagrożeń dla nieprofesjonalnych uczestników rynku.