

Stanovisko komise pro hodnocení dopadů regulace

k návrhu

zákona, kterým se mění zákon č. 38/2004 Sb., o pojišťovacích zprostředkovatelích a samostatných likvidátorech pojistných událostí a o změně živnostenského zákona (zákon o pojišťovacích zprostředkovatelích a likvidátorech pojistných událostí), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony

I. Úvod:

Implementace směrnice Solvency II (termín pro transpozici 1.1.2016) přináší zlepšení informační povinnosti směrem ke spotřebitelům. Nová úprava pravidel jednání se zákazníkem směřuje k větší transparentnosti, zejména ke zlepšení informovanosti zákazníka o osobě distributora pojištění a o pojistném produktu, který je zákazníkovi nabízen. Zákazník by měl nově obdržet informace v zjednodušené podobě a prostřednictvím standardizovaného ukazatele získat též srovnatelnou informaci o nákladovosti životního pojištění.

Návrh novely zákona (dále Návrh) nicméně z větší části představuje národní úpravu, soustředující se na řešení dle předkladatele závažných tuzemských problémů v oblasti distribuce pojištění. Cílem je zajistit:

- a) celkové zlepšení postavení spotřebitele v sektoru pojišťovnictví, zejména prostřednictvím zdůraznění informační povinnosti distributora vůči zákazníkovi,
- b) posílení kredibility profese distributora pojištění prostřednictvím prohloubení požadavků na jeho odbornou způsobilost a zajištění náležité odborné péče
- c) odstranění nedůvodných rozdílů v regulaci externí (zprostředkovatelské) a interní (zaměstnanecké) distribuce pojištění,
- d) vytvoření podmínek pro budoucí sjednocení principů regulace distribuce napříč finančním trhem
- e) vytvoření podmínek pro účinnější výkon dohledu prostřednictvím adekvátních sankcí a takové kategorizace pojišťovacích zprostředkovatelů, která bude transparentnější a sníží počet přímo dohlížených osob; jako vhodný regulatorní rámec hodný následování je považována úprava podnikání na kapitálovém trhu.

Návrh předpokládá zjednodušení a zpřehlednění kategorií zprostředkovatelů pojištění. Ze stávajících pěti se nově přechází na 2 kategorie - samostatné zprostředkovatele a vázané zástupce. Samostatný zprostředkovatel bude nositelem odpovědnosti za vlastní činnost a případné způsobené škody, za vázaného zástupce tuto odpovědnost přebírá jeden konkrétní nadřízený subjekt, tj. buď pojišťovna nebo zajišťovna, nebo právě samostatný zprostředkovatel. Vázaný zástupce nebude vůči orgánu dohledu vystupovat sám, ale bude činit úkony v zásadě prostřednictvím nadřízeného subjektu (zastoupeného).

Dalším důležitým opatřením je posílení úrovně odborné způsobilosti těchto osob, tedy určitého minima odborných znalostí a dovedností uchazeče před jeho vstupem do odvětví. Zde už jsou dotčenými osobami nejen zprostředkovatelé pojištění, ale i přepážkoví zaměstnanci pojišťoven. Záměr, aby požadavky na výkon činnosti byly pro různé tyto kategorie distributorů pojistných produktů identické, je jedním z hlavních cílů všech připravovaných kroků Ministerstva financí v oblasti regulace distribuce finančních služeb. Ověřovat získání odbornosti, tedy provádět zkoušky, by nově měly nezávislé akreditované osoby, které k tomu získají povolení od České národní banky.

II. Připomínky a návrhy změn:

Návrh je třeba ocenit za systematický přístup k návrhu, popisu a hodnocení variant, veřejné konzultaci v Pracovní skupině pro distribuci (dále PSD) a v ukázkovém vypořádání připomínek nepovinných připomínkových míst, které nebývá obvyklé, avšak je velmi žádoucí.

Zpráva o hodnocení regulace (dále Zpráva) však trpí některými závažnými nedostatky a v souvislosti s ní je třeba vyjasnit též některé systémové otázky, kterými se zpráva zabývá jen okrajově.

Návrh především přináší mimo implementační část, která je však v kontextu návrhu spíše méně významná, zásadní koncepční změnu fungování distribuce na trhu pojištění. Zároveň jsou však v rámci EU připravovány dvě směrnice (IMD2 - Insurance mediation directive a PRIIPs – Packaged retail investment products), které jsou v pokročilé fázi přípravy. Je třeba přesně popsat, zda riziko nutné novelizace s dopady (včetně ekonomických) na adresáty právní normy v následujících několika letech existuje, či nikoli.

Zprávu je možné ocenit za velmi přehledný výběr variant a jejich hodnocení. Povinností procesu RIA je však uvádět veškeré možné varianty. Výčet variant diskutovaných v rámci PSD byl však širší a lze tedy identifikovat varianty, kterými se návrh nezabývá. Opírat tedy návrh o závěry PSD, které mj. byly i variantní (např. v oblasti řešení odbornosti a jejího prokazování), není přesné a vypovídající.

Přes obecný souhlas s nutností provedení změn v nastavení prokazování odbornosti, zjednodušení kategorizace a vyjasnění odpovědnosti je třeba analyzovat též předchozí podobné zkušenosti s regulací, konkrétně v oblasti kapitálového trhu, který opakovaně prokázal, že paušální požadavek na povinnou zkoušku jako jediný způsob prokázání odbornosti vede vždy a jen k formalizování tohoto aspektu a jeho určité kvalitativní devalvaci. Samotný sektor pojišťoven za podpory celého finančního trhu se otázkou odbornosti a jejího adekvátního nastavení a kontroly zabývá dlouhodobě a nabízí předkladateli řešení prostřednictvím nástrojů, které byly státem v oblasti vzdělávání nastaveny, a které byly státem opakovaně doporučeny k využití napříč všemi sektory - konkrétně zákon č. 179/2006 Sb., o ověřování a uznávání výsledků dalšího vzdělávání. Zpráva doprovázející koncepční návrh by měla analyzovat využití tohoto nástroje alespoň pro některé "distribuční" pozice v pojišťovnictví a to především z pohledu účelnosti, efektivity a systematičnosti

a vynaložených nákladů. Protože předkladatel se dle ústního vysvětlení i této možnosti věnoval, je vhodné ji zahrnout do hodnocení variant řešení.

Návrh zcela postrádá vyhodnocení ekonomických dopadů na povinné subjekty, tedy jak na povinné subjekty, tak na orgán dohledu ČNB (např. vznik nákladů na zabezpečení akreditačního systému a dohled vs. možné úspory ze stávajícího systému zajišťování zkoušek), živnostenské úřady a Finančního arbitra ČR. Při zásadní systémové změně a zavádění povinnosti přezkušovat všechny zprostředkovatele externími subjekty je zjevné, že tato změna přinese sektoru pojišťovnictví vysoké náklady. Nelze se spokojit s konstatováním, že tato náklady jsou obtížně kvantifikovatelné a je nezbytné tuto kvantifikaci do Zprávy doplnit. Navíc náklady na školení a provádění zkoušek nejsou jediné představitelné, dále je třeba mít na paměti administrativní náklady, koncepční změny ve vztahu k vnitřní organizaci i úpravám jednání s klienty.

Jako problematické se jeví stanovisko předkladatele, že dle opatření navrhovaných tímto zákonem bude posléze upravena distribuce na celém finančním trhu. Přestože předkladatel argumentuje koncepcí MF jednotné regulace napříč celým finančním trhem, jakákoli další budoucí opatření v jiných částech finančního trhu bude třeba doprovázet příslušnou analýzou dopadů. Není tedy vhodné, aby opatření zaváděná tímto návrhem byla vykládána sama o sobě jako důvod pro jejich zavedení jinde. Předkladatel by měl buď zpracovat návrh jednotně pro celý finanční trh včetně provedení příslušného vyhodnocení anebo návrh vymezený za na pojišťovací sektor ponechat bez jakýchkoli implikací do jiných částí finančního sektoru. Naopak je třeba zdůraznit, že PSD výslovně uváděla, že formální nastavení překážek vstupu do odvětví nelze paušalizovat a zavádět dle stejného modelu překážky napříč všemi sektory.

V části D7 pak předkladatel analyzuje možnosti zavedení regulace odměn a uvádí, že na základě připomínek LRV od tohoto záměru ustoupil. Protože tento postup neodpovídá preferované variantě, je vhodné uvést připomínku LRV s větším detailem a uvést též politické rozhodnutí MF, o kterém předkladatel informoval ústně.

Zcela pak chybí návrh navazujících předpisů v gesci ČNB, jako povinná součást legislativního procesu. Znalost těchto vyhlášek by umožnila lépe vyhodnotit dopady regulace.

III. Závěr:

Komise RIA doporučuje dopracovat Zprávu dle výše zmíněných nedostatků.

Vypracoval: J. Matoušek

Prof. Ing. Michal Mejstřík, CSc., v.r.
předseda komise