

V Praze dne 13. července 2012
Č.j.: 781/11

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:

Předmětem návrhu zákona je nevyhovující stav v jedné z mnoha částí finančního sektoru, ve zprostředkovávání pojištění. Hlavními problémy je celé nastavení systému zprostředkovávání pojištění, nízká kredibilita distributorů pojištění, neefektivní výkon dohledových orgánů, nefungující ochrana spotřebitele a nesoulad s regulací vyžadovanou v jiných sektorech finančního trhu (např. kapitálový trh).

II. Připomínky a návrhy změn:

Návrh je zejména v oblasti popisu stávajícího stavu velice kvalitně zpracován. Negativa trhu – přepojišťování, počty uzavřených smluv a počet zprostředkovatelů je dobře a přehledně kvantifikován. Dokonce jsou uvedeny i expertní odhady u ukazatelů, které nelze získat jinak (počet aktivních (vykonávajících činnost) zprostředkovatelů). Pozitivně hodnotíme i zdůvodnění potřeby konat a rizika spojená s nečinností a založení konzultačních skupin při MF (Pracovní skupina pro distribuci).

Stěžejní problémy jsou vhodně popsány a rozděleny do několika hlavních podskupin – změny v kategoriích pojišťovacích zprostředkovatelů, pravidla výkonu makléřské činnosti, princip jediného zastoupeného, odborná zkouška, institucionální zajištění ověřování odbornosti, standardizovaný ukazatel nákladovosti, klíčové informace pro

zákazníka, regulace odměn za distribuci. Metodu rozdělení variant dle písmen abecedy a následně dle čísel při rozvinutí podproblému oceňujeme pro její přehlednost. Stejně tak argumentář, který poskytuje výpis pro a proti argumentů oproti nulové či minule diskutované (např. rozdíl mezi B0 a B1) variantě.

K jednotlivým kategoriím:

a) změny v kategoriích pojišťovacích zprostředkovatelů

Omezení a zjednodušení vítáme – kategorizace, kdy zprostředkovatel může vystupovat až v 5 různých pozicích – pojišťovací makléř, pojišťovací agent, výhradní pojišťovací agent, vázaný pojišťovací zprostředkovatel a podřízený pojišťovací zprostředkovatel – jednoznačně mate klienta. Materiál nabízí mnoho variant a kombinací a nakonec vhodně doporučuje model fungující na kapitálovém trhu – tedy kategorizaci na pozici samostatného zprostředkovatele (agenta, makléře) a vázaného zástupce (pojišťovny/ pojišťovacího zprostředkovatele). V argumentáři jen nerozumíme negativu, které vyplývá z potenciálních negativních dopadů na nezaměstnanost. Spíše má být v textu uvedeno na zaměstnanost a při vzpomínce na první část textu, kde se píše o přepojištění a vysokém počtu zprostředkovatelů bych tuto obavu státu nechal ležet stranou. Otázkou zůstává, jak tato kategorizace omezí švarc systém, který je na str. 55 označen za nezbytný jev k vypořádání? Pokud jej omezí, jak a proč není uvedena kvantifikace? Kolik činí chybějící odvody z soc./zdrav. pojištění do státního rozpočtu při těchto počtech zprostředkovatelů? Nebyla by právě tvrdší snaha o vymýcení tohoto neduhu vhodnějším tlakem? Snížil by se počet zprostředkovatelů, tuto práci by vykonávali pouze aktivní zprostředkovatelé, ČNB by měla méně nákladů na zkoušky, sankce apod.

b) pravidla výkonu makléřské činnosti

Makléř je vázán obsahem smlouvy uzavřené se zájemcem, ale může ke zprostředkování přistupovat i agentsky, tedy na základě smlouvy s pojišťovnou. Jeho motivace vybrat správný produkt se tím mění a navíc žije ze dvou provizních schémat a klient o jeho vazbě na konkrétní pojišťovnu nemá ponětí. Předkladatel doporučuje variantu možnosti přístupu makléřského i agentského se zákazem provizního odměňování osob jednajících makléřsky. Což je pro nás dost velké překvapení, protože i dle zdůvodnění MF by varianta A3 - zákaz souběhu obou funkcí - byla vhodnější a transparentnější. Negativem je zásah do distribuční praxe, náklady na oddělení, možný pokles makléřské produkce (?) a náklady na výkon dohledu. V takto stěžejní kapitole bychom opět očekávali kvantifikaci těchto nákladů, když řešení není zjevně triviální. Pokles makléřské produkce je dokonce vítán a ostatní tři argumenty by měly dostat své číselné vyjádření, pokud mají být LRV – RIA brány vážně. Jinak doporučujeme variantu A3, která vychází lépe.

c) princip jediného zastoupeného

Přenos zodpovědnosti na nadřízený subjekt je popsán stroze, ale v celé šíři a navržené řešení, tedy zavedení principu jediného zastoupeného u všech zprostředkovatelů bez výjimky je dobře vyargumentován.

d) odborná zkouška / institucionální zajištění ověřování odbornosti

Hlavním problémem je nefunkčnost aktuálních zkoušek (úspěšně je skládá 98% uchazečů) a administrativní zátěž pro ČNB (cca. 820 zkoušených ročně). Správně bylo zvoleno pokračování v systému prokazování odbornosti formou povinné zkoušky a současně směr provozování zkoušek akreditovanými institucemi, který se velice osvědčil na kapitálovém trhu (zde se zkoušky skládají u ČAOCF či na Ekonomicko-správní fakultě MU Brno).

e) standardizovaný ukazatel nákladovosti

Toto je veliký problém celého pojišťovacího trhu, informace o nákladovosti produktu zůstávají zákazníkovi částečně skryty. Jelikož u některých druhů pojištění tyto předplácené vstupní náklady činí více než 200% ročního předepsaného pojistného a zákazník o nich zdaleka nemá tušení, je třeba zakročit. Správně je zvolena právní úprava standardizovaného ukazatele nákladovosti pojistného produktu, kterou sice v oblasti předmětu ukazatele stanoví tento zákon (§ 21c (4)), ale veškeré nutné podrobnosti až prováděcí předpis, který ovšem není součástí materiálu v eKlepu a proto nelze rozhodnout, zda bude zvoleno správné řešení (TANK, TER+PER, jiné metody obdobné RPSN na úvěrovém trhu) - součástí RIA by tak mělo být zdůvodnění a diskuze, který ukazatel se jeví jako nejvhodnější a který se používá nejvíce v zahraničí a co nám doporučují mezinárodní instituce. Tato informace nám zde chybí a je nutné ji dodat.

f) klíčové informace pro zákazníka

V návaznosti na minulý bod se doporučuje standardizovat formulář k poskytování předmluvních a smluvních informací, tzv. klíčových informací pro zákazníka (infolist). Tento přístup opět hodnotíme kladně, ale neexistují žádné podrobnosti a infolist popíše opět až prováděcí předpis, který zatím není k dispozici. V této oblasti nečekáme průlomové ukazatele v prováděcím předpisu tak aby neprošel LRV, ale podle našeho názoru mělo být v textu alespoň částečně diskutováno základní nastavení infolistu.

g) regulace odměn za distribuci

Stěžejní bod celého návrhu. RIA popisuje všechny možné přístupy od nulové regulace, čili samoregulace, přes zastropování odměn až po zákaz provizního odměňování zprostředkovatelů. Zároveň uvádí typické příklady z české praxe a běžné produktové prohřešky proti dobrým mravům. Tyto jsou i kvantifikovány – náklady na provize zprostředkovatelů činily loni neuvěřitelných 14,5 miliardy korun, které jsou rozpuštěny v produktech pro klienty. Ministerstvo i přes zjevný „nátlak“ ze strany ČNB, které pro nás velice překvapivě prosazovala samoregulaci (Vypořádání připomínek, str. 27) a odkazovala se na Listinu základní práv a svobod a zákon o cenách, zvolilo šalomounské řešení a využilo kombinaci regulace pro počáteční náklady (do 150% ročního vkladu) a povinného rozložení toků prostředků na výplatu odměn za distribuci v delším období. Naší logickou otázkou je, proč právě 150%? Je to sice méně než maximálně uváděných 200%, ale jak k tomuto číslu MF došlo? Kde je kalkulace? Kde jsou zahraniční zkušenosti? jak funguje trh v okolních státech? Jak

bojovali jiné východoevropské země s tímto problémem přepojištění a přeplácení za distribuci? Komise LRV – RIA souhlasí se směrem regulace, ale pokud má tento návrh naší komisí projít, potřebujeme jej lépe vyargumentovat.

Toliko k jednotlivých bodům. Zároveň jako veliký problém návrhu vidíme diskrepanci mezi jednotlivými sektory finančního trhu. Tato legislativa řeší problém, který jí s největší pravděpodobností pálí nejvíce, ale tento postup řešení není vůbec ideální. Příkladem budiž povinnost pojištění (v RIA není ani slovo o tom, proč byla zvolena na této výši), která je v tomto návrhu nastavena poměrně tvrdě (§ 6 odst. 5 - pojišťovací zprostředkovatel bude mít povinnost se pojistit na 1,2 mio EUR, resp. 1,7 mio EUR; nemusí se pojišťovat, pokud za ně pojišťovna převezme odpovědnost). V některých segmentech finančního trhu však stále tato povinnost pro zprostředkovatele neexistuje. Totéž platí o povinnosti vést zápis z jednání. Tento úkon u jiných segmentů trhů vyžadován není. Z praxe, kterou nastiňuje i MF, víme že nesolidní zprostředkovatelé si vybírají produkty s nejvyšší okamžitou provizí a místa na trhu s minimální regulací. Z toho logicky vyplývá, že tento nekalý zprostředkovatel se nebude pojišťovat, ani si dělat zápisy z jednání (aby nedal zákazníkovi jakýkoliv důkaz o svém počínání) a neocení ani omezení provize a naopak bude hledat místa se slabší regulací. Tyto nedůvodné rozdíly v regulaci jednotlivých odvětví, mohou vést k nežádoucímu dopadu - přesunu nesolidních zprostředkovatelů do oblasti zprostředkování hypoték, spotřebitelských úvěrů či investic na kapitálovém trhu.

Materiál řeší mnoho problémů a kromě jednoho sporného momentu v argumentaci (pravidla výkonu makléřské činnosti) je řeší i správně. Jenže nejsou podložena numerickými výpočty, zkušenostmi ze zahraničí a problémem je i diskrepance mezi jednotlivými segmenty finančního trhu. Vcelku chápeme, že Ministerstvo financí kulantně neuvádí nutný a adekvátní pokles (konkrétní číslo) zprostředkovatelů a pojistných smluv pod hranici přepojišťování, ale srovnání se zahraničím a „best practise“ by byla pro hodnotitele i regulované lépe pochopitelná.

Celkově je velkým nedostatek materiálu i chybějící odkaz na prováděcí předpisy. Ty budou mít zejména v oblasti konkrétní regulace distribuce (např. ukazatel nákladovosti) tak mimořádný význam, že bez nich nelze věrohodně a férově posoudit tento návrh zákona. Navíc č. 10 odst. 4 Legislativních pravidel říká, že součástí materiálu by měl být i návrh prováděcího předpisu, pokud je třeba takový předpis vydávat¹.

III. Závěr:

Návrh zákona je zpracován velice kvalitně, ale RIA má vážné nedostatky zejména v oblasti chybějící kalkulace vybraných argumentů (zejména distribuce), nulového

¹ Součástí materiálu, kterým se návrh zákona předkládá k projednání vládě a Legislativní radě, je i předkládací zpráva a dále návrh prováděcího předpisu (návrh nařízení vlády nebo návrh vyhlášky), pokud návrh zákona obsahuje zmocnění k vydání prováděcího předpisu a tento prováděcí předpis má nabýt účinnosti současně se zákonem, a text zákona nebo jeho částí v platném znění s vyznačením navrhovaných změn a doplnění, jde-li o návrh novely zákona. Návrh prováděcího předpisu se v této fázi předkládá bez projednání v připomínkovém řízení a v pracovních komisích.

srovnání se zahraničím, chybějících prováděcích předpisů a informace o řešení diskrepancí na finančním trhu (chystá se zákon i pro ostatní subjekty? kdy?).

Naše připomínky ke zpracování RIA (nikoliv k zákonu jako takovému) jsou tak významné, že doporučujeme tento materiál významně dopracovat.

Vypracoval:
Ing. Jan Procházka

Prof. Ing. Michal Mejstřík, CSc.
předseda komise