

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, soustřeďující 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 náležitě 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.

Materiál byl projednán na Komisi RIA dne 14. listopadu 2014 za účasti předkladatele, kde mu byly sděleny připomínky k závěrečné zprávě RIA. Předkladatel na základě formulovaných připomínek předložil dne 2. prosince 2014 dopracování závěrečné zprávy RIA, k níž je formulováno toto stanovisko s níže uvedenými připomínkami.

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 z pohledu Komise RIA nadále trpí zásadním nedostatkem, kdy neprovádí téměř žádné vyhodnocení ekonomických dopadů na adresáty právní normy. Neprovedení této dopadové analýzy pak zpochybňuje jak vyhodnocení nejhodnějších variant řešení, tak znesnadňuje vyhodnocení rizika změn zákona v souvislosti s projednávanou evropskou regulací.

Ze Zprávy též vyplývá nejistota předkladatele o účinku navrhovaných změn na trh i klienty, když předkladatel mj. uvádí, že lze "velmi abstraktně odhadovat přínosy na straně spotřebitelů, které spočívají především ve vyšší míře jejich právní ochrany".

Návrh obsahuje velmi omezené vyhodnocení ekonomických dopadů na povinné subjekty, kdy doplněná důvodová zpráva uvažuje výhradně zvýšený náklad na přezkušování zaměstnanců. Zpráva neanalyzuje ostatní představitelné náklady, ať již jednorázové - jako změna všech smluv o obchodním zastoupení, změna registračních postupů u ČNB, změny provozního IT systému, nebo opakované - značné nároky na archivaci veškeré dokumentace, komunikace, včetně tel. rozhovorů, plnění širších informačních povinností (příprava dokumentace, tisk a distribuce). Za pozornost by stál i aspekt změny konkurenčního postavení subjektů na trhu v důsledku změny dnes různě nastavených vztahů mezi poskytovatelem a distributorem.

Návrh především přináší mimo implementační část, která je však v kontextu návrhu spíše méně významná, zásadní koncepční změnu fungování distribuce na trhu pojištění. Zároveň je však v rámci EU připravována směrnice (IMD2 - Insurance mediation directive, která je v pokročilé fázi přípravy. Předkladatel se po diskusi s Komisí RIA detailněji věnuje případnému riziku nutné novelizace s dopady (včetně ekonomických) na adresáty právní normy v následujících několika letech. MF uvádí, že „Riziko potřeby velké regulační změny a vzniku nových adaptačních nákladů na adresáty regulace v souvislosti s povinností transponovat v budoucnu novou směrnici IMD2/IDD tak lze hodnotit jako relativně nevýznamné“.

Zprávu je možné ocenit za velmi přehledný výběr variant a jejich hodnocení. Otázky institucionálního zajištění prokazování odbornosti nicméně nejsou dostatečně analyzovány ve smyslu jejich přínosů a nákladů. Není také řádně řešen systém licencování a případné omezení počtu licencovaných subjektů. Je potřeba zkoumat, jaké dopady může mít konkurenční prostředí mezi licencovanými subjekty na kvalitu ověřování znalostí a dovedností.

Předkladatel se detailněji zabýval možností využití konkrétně zákona č. 179/2006 Sb., o ověřování a uznávání výsledků dalšího vzdělávání a po diskusi s Komisí RIA uspokojivě Zprávu doplnil.

Předkladatel často argumentuje koncepcí MF jednotné regulace napříč celým finančním trhem. K tomu je však nutné zdůraznit, že MF je sice příslušné ke zpracování politik a koncepcí v oblasti ochrany spotřebitele na finančním trhu, což ovšem ministerstvo nijak nevyvazuje z povinnosti tyto koncepce předkládat na základě řádné analýzy dostupných variantních řešení a opírat svá rozhodnutí o transparentní a kvalifikovaná hodnocení dopadů nejen na spotřebitele, ale i na podnikatelské subjekty, trhy a instituce. Stejně tak obecné koncepční záměry MF mají mít transparentně zpracovanou analytickou základnu. Taková provedená analýza však není známa.

Přes obecný souhlas s nutností provedení změn v nastavení prokazování odbornosti, zjednodušení kategorizace a vyjasnění odpovědnosti se však nabízí závěr, že zmíněnou nejistotu stran dopadů takto komplexní změny na spotřebitele a subjekty na trhu by bylo možné odstranit a výše zmíněnou poznámku k analýze koncepce MF zhojit, pokud by předkladatel provedl zpětnou analýzu RIA k již provedeným změnám dle této koncepce, konkrétně v oblasti kapitálového trhu. Taková analýza by totiž mohla nejistoty týkající se dopadů do značné míry vyřešit.

V části D7 pak předkladatel analyzuje možnosti zavedení regulace odměn a uvádí, že na základě připomínek LRV od tohoto záměru ustoupil. V rámci diskuse s Komisí RIA byla důvodová zpráva uspokojivě doplněna o detailnější zdůvodnění.

III. Závěr

Komise RIA konstatuje, že předkladatel předložil k části připomínek, které byly obsahem prvního stanoviska ze dne 14.11.2014, srozumitelně zpracovaná vysvětlení. Potenciální adaptační náklady nadále hodnotí jako relativně nevýznamné, uvádí, že očekávané směrnice EU setrvávají v režimu minimální harmonizace, který respektuje přísnější národní pravidla. Zpráva představuje v řadě ohledů příklad kvalitně zpracovaného materiálu dle standardů Obecných zásad RIA, přesto však neslouží jako dostatečný podklad pro kvalifikované rozhodnutí vlády.

Zásadním problémem je zejména nedostatečné vyhodnocení dopadů na náklady a strukturu trhu zprostředkovatelů v souvislosti s navrhovanými změnami. Toto je vzhledem k věcné problematice návrhu zákona nedostatkem, který vede Komisi k **nedoporučení závěrečné zprávy RIA**.

Vypracovali: Mgr. Jan Matoušek, PhDr. Zdeněk Kudrna PhD.

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