

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 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.

Materiál byl projednán na Komisi RIA dne 14. listopadu 2014 za účasti předkladatele, kde mu byly sděleny připomínky k závěrečné zprávě RIA v rámci prvního stanoviska. Předkladatel na základě formulovaných připomínek předložil dne 2. prosince 2014 dopracování závěrečné zprávy RIA, ke kterému bylo zpracováno nedoporučující stanovisko. Na základě následného závěru projednání v Legislativní radě vlády dne 11.12. 2014, kdy bylo projednávání návrhu přerušeno, byl materiál po opětovném doplnění předložen k projednání na Komisi RIA dne 16. ledna 2015. Z tohoto projednání je formulováno toto aktualizované stanovisko s níže uvedeným závěrem.

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 z 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.

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 povinnostmi transponovat v budoucnu novou směrnici IMD2/IDD tak lze hodnotit jako relativně

nevýznamné“. Nelze však přijmout argumentaci předkladatele předpokládaným termínem na provedení transpozice směrnice, protože pro vyhodnocení dopadů a nutnosti úprav národní legislativy je směrodatná znalost finálního obsahu směrnice.

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 analyzován 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 uvádí, že „Pozitivní důsledky vyšší míry ochrany spotřebitele a zlepšení právního prostředí jsou vždy podmíněny i jistou „kvalitou“ na straně konkrétních spotřebitelů. V tomto smyslu je dle názoru předkladatele obtížné tyto přínosy, podobně jako je tomu u jiné spotřebitelské legislativy (typicky NOZ), kvantifikovat“. Zamýšlená, nikoli zjevná, vyšší ochrana spotřebitele však neznamena automaticky vyšší kvalitu poskytovaných služeb či/a nižší cenu. Neprovedení důsledné dopadové analýzy tak nedává možnost dopady na spotřebitele vyhodnotit.

Předkladatel při projednávání často argumentoval koncepcí MF jednotné regulace napříč celým finančním trhem. K tomu je 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.

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.

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. Závěrečná zpráva RIA tak i s provedenými doplněními představuje v řadě ohledů příklad kvalitně zpracovaného materiálu dle standardů Obecných zásad RIA, přesto však neslouží z důvodů diskutovaných výše jako dostatečný podklad pro kvalifikované rozhodnutí vlády.

Potenciální adaptační náklady předkladatel nadále hodnotí jako relativně nevýznamné, a k věci v blízké budoucnosti očekávané novelizace uvádí, že očekávané směrnice EU setrvávají v režimu minimální harmonizace, který respektuje přísnější národní pravidla. Tato tvrzení, především díky zcela nedostatečnému vyhodnocení dopadů na náklady a strukturu trhu zprostředkovatelů, nicméně nelze na základě této předložené závěrečné zprávy RIA ověřit.

Proto Komise RIA nepřijala k závěrečné zprávě RIA doporučující stanovisko a postupuje materiál Vládě ČR k dalšímu projednání s výše uvedenými výhradami.

Komise RIA současně doporučuje Vládě ČR, aby ve svém usnesení k tomuto návrhu zavázala Ministerstvo financí provést po uplynutí dvou let od data účinnosti navrženého zákona zpětné hodnocení dopadů souvisejících s navrhovanými opatřeními.

Vypracovali: Prof. Ing. Jiřina Jílková, CSc., PhDr. Zdeněk Kudrna Ph.D., Mgr. Jan Matoušek

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