

ČESKÁ NÁRODNÍ BANKA

Ing. Michaela Erbenová, Ph.D.

ČLENKA BANKOVNÍ RADY
VRCHNÍ ŘEDITELKA

V Praze dne 27 července 2006

č.j.: 2006/341/5

Vážený pane náměstků,

v návaznosti na Váš dopis, č.j.: 07 / 64239 / 2006, z 1. června 2006, připravila Česká národní banka stanovisko ke konzultačnímu materiálu Ministerstva financí ČR. „Zprostředkování a finanční poradenství“, které je přílohou mého dopisu.

Česká národní banka vnímá nastavení režimu poskytování zprostředkování a poradenství na finančním trhu, jako významnou záležitost po ovlivnění úrovně poskytování služeb na finančním trhu.

Česká národní banka vítá záměr Ministerstva financí, zmíněný ve Vašem shora zmíněném dopisu, zpracovat návrh případných legislativních změn v oblasti zprostředkování a poradenství, až po ukončení veřejné diskuze a až po vypracování finální verze koncepce poskytování služeb v této oblasti.

Česká národní banka je připravena, v souladu s dohodou o přípravě legislativy, spolupracovat při formulaci finální podoby koncepce zprostředkování a poradenství a následné přípravě legislativních návrhů.

S pozdravem



Vážený pan
Ing. Tomáš Prouza, MBA
náměstek ministra financí
Ministerstvo financí ČR
PRAHA

*Stanovisko ke konzultačnímu materiálu Ministerstva financí
„Zprostředkování a poradenství na finančním trhu“*

Obecně

Předložený návrh představuje základní teze připravovaných legislativních změn v oblasti zprostředkování a poradenství na finančním trhu. Jde o zcela novou koncepci regulace těchto služeb, která vychází z toho, že prioritou je uplatnění jednotného přístupu v různých segmentech trhu s těmito službami. ČNB je však přesvědčena, že:

1) v současné době by mělo být prioritou v dané oblasti regulace řešení problémů, které zde vznikly nevhodnou transpozicí evropských předpisů, přičemž:

2) koncepce regulace v oblasti finančního zprostředkování a poradenství musí respektovat následující principy:

- účelnost - režim daný právem ES dnes představuje nepochybně z hlediska celospolečenské efektivity horní hranici požadavků, o níž už lze pochybovat, pohybovat se nad rámcem těchto požadavků je nepochybně neúčelné,
- hospodárnost – legislativní změny, které zvyšují náklady subjektů trhu a regulátora, plynoucí z regulace (rozšiřování okruhu dohlížených subjektů, vyšší nároky na výkaznictví atd.), musí být pečlivě zváženy a zdůvodněny vzhledem k očekávaným celospolečenským přínosům a nákladům; je třeba hledat příležitosti i ke snižování nákladů z regulace plynoucích,
- využití mechanismů samoregulace,
- využití regulatorních postupů, které se uplatňují a osvědčují u outsourcingu.

Mimo jiné, z důvodů výše uvedených, je dle našeho názoru nezbytné doplnit základní analýzy a podklady, nutné pro zpracování a posouzení předloženého materiálu:

- shrnout koncepční záměry, které má v této oblasti Evropská komise a podchytit aktuální současný stav a trendy v ostatních členských státech;
- provést podrobnou analýzu současné české právní úpravy poradenství a zprostředkování při prodeji finančních produktů s následnou komparací přístupů k regulaci jednotlivých sektorů, doplněnou o identifikaci nedostatků současného systému, v celém předpokládaném rozsahu sektorů, jichž by se změny měly dotknout;
- provést analýzu samoregulačních mechanismů a sdružení tak, aby bylo možno identifikovat v ČR funkční (i nefunkční) samoregulační instituce a přístupy;
- vymezit prostor, který má Česká republika pro případné úpravy režimu poradenství a zprostředkování při prodeji finančních produktů s ohledem na současné právo ES a práva ostatních členských států pro tuto oblast;
- na základě výše uvedeného shrnout věcné argumenty ke zdůvodnění záměru rozsahu regulace jednotlivých typů služeb, zejména pak k záměrům regulovat dosud neregulované oblasti, respektive ke zdůvodnění sjednocení pravidel pro všechny, v materiálu zmíněné, oblasti finančního trhu;

ČNB, s ohledem na předchozí zkušenosti z tvorby regulace v již dohlížených sektorech, doporučuje zhodnotit předpokládané dopady záměru sjednocení pravidel v dané oblasti na sektory zprostředkovatelů a poradců, jiné finanční instituce, zákazníky a ostatní zainteresované osoby. Za tímto účelem je vhodné provedení detailního impact assessmentu nové úpravy tak, jak to v obdobných případech je standardem v zemích EU s rozvinutým finančním sektorem. ČNB připomíná, že regulačních cílů musí být dosahováno nákladově efektivními metodami (jak na straně dohlížených subjektů, tak na straně regulátora). Zároveň je třeba zvážit také to, zda stanovený rozsah regulace je schopen regulátor v praxi zajistit, a pokud ano, tak za jakých celospolečenských nákladů (viz. například problém dohledu nad směnárny, který má ČNB provádět).

ČNB podporuje myšlenku omezení regulační arbitráže, přitom však trvá na pečlivém zvažování zavádění nových požadavků. Náročnost regulace by neměla být vždy posouvána k nejvýše nastaveným benchmarkům. Zvažovat je třeba specifika daného odvětví a především účelnost regulace.

V obecné rovině lze souhlasit s tím, že všechny oblasti zprostředkování a poradenství je možné zasadit do jednotné regulační platformy. Tato platforma představuje vytvoření jednotných principů, při současném vyvarování se přístupu „one size fits all“. V navazující legislativě je třeba vymezit dostatečný prostor podzákoným normám vydávaným ČNB, resp. metodikám a úředním sdělením. Jen tak lze zaručit dostatečnou flexibilitu a funkčnost celé úpravy.

Materiál nemá jasně vymezený cíl, kterému má posloužit. Jeho cíle lze pravděpodobně vnímat jako:

- podpora stability finančního trhu (prostřednictvím obezřetnostních pravidel),
- podpora rozvoje finančního trhu (prostřednictvím „conduct of business rules“),
- ochrana spotřebitele.

Z hlediska zajištění celospolečensky efektivního přístupu lze při stanovení strategie regulace využít i dosavadních zkušeností ČNB z fungování dohledu nad finančním trhem. ČNB pohlíží na zprostředkování a poradenství, v některých případech, jako na určitou dobu outsourcing služeb poskytovateli investičních produktů a tomu by měly být uzpůsobeny i osvědčené regulační postupy, v současnosti pro outsourcing používané.

Finální návrh řešení by měl mj. respektovat:

- vymezení regulačního rámce pouze v míře dané evropskou legislativou, respektive pouze v míře dané dosavadními zkušenostmi s nezbytností regulovat některé činnosti;
- snahu o maximalizaci efektivity využívání konkurence jako lepšího substitutu regulace pro zajištění požadovaných cílů;
- požadavek minimalizovat regulační náklady regulovaných subjektů a minimalizovat náklady dozorového orgánu;
- vytvoření podmínek pro efektivní dohled;
- zjednodušení struktury poskytování zprostředkování a poradenství;
- co nejširší využití samoregulačních mechanismů.

ČNB je názoru, že další práce by měly pokračovat nejprve přípravou analýz, potřebných pro přípravu filozofie regulace dohledu zprostředkování a poradenství na finančním trhu, a teprve pak dalšími pracemi na přípravě této filozofie. ČNB by uvítala možnost spolupráce v obou krocích.

ČNB, přestože nepovažuje předložený materiál za koncepčně správný, vedena snahou napomoci dalším pracem, připojuje přesto i komentář k jednotlivým kapitolám.

K jednotlivým kapitolám

Ke kapitole 2

(Zprostředkování a poradenství na finančním trhu, schémata a základní pojmy)

Při tvorbě veřejnoprávní struktury odvětví zprostředkovatelů a poradců doporučujeme vyvarovat se příliš složitého systému typů a podtypů jednotlivých subjektů v takové míře, jak to nyní naznačuje materiál a rozhodně tuto strukturu zjednodušit. Na jejich jednotlivé kategorie nenavazují zvláštní požadavky na vybavení nebo provoz v rovině obecných principů. Kapacita, ve které zprostředkovatel nebo poradce jedná, je především informací pro zákazníka, kterému má být sdělena zřetelným způsobem, přiměřeným činnosti konkrétního zprostředkovatele nebo poradce a netřeba ji přizpůsobovat podobu povolení.

V materiálu uvedená schémata jsou příliš složitá a ne úplně postihují rozdíl mezi faktickou organizací distribučních sítí a zamýšleným regulatorním konceptem, jehož přesnému popisu by se materiál měl především věnovat.

ČNB předpokládá, že v materiálu uvedené definice jsou uváděny pouze pro potřeby daného materiálu, a že se nejedná o základ definic legislativních. I tak lze mít k těmto věcné výhrady. Například se jeví jako nezbytné rozlišovat mezi vyhodnocením vhodnosti a poskytnutím poradenství. Není také zřejmé, zda definice konkurenčních produktů pokrývá také konkurenci nástrojů, které jsou blízkými substituty. Za pojmy, které do materiálu věcně nepatří, považujeme „tipářství“ a „broker pool“.

Ke kapitole 3

(Předpoklady k činnosti)

Materiál vymezuje obecné okruhy předpokladů pro výkon činnosti zprostředkovatele nebo poradce. Zmiňuje obvyklou podstatu těchto předpokladů. Pro dokument tohoto typu je toto řešení vhodné. Otázka rozsahu nároků na konkrétní kategorie zprostředkovatelů nebo poradců není v tuto chvíli, dle názoru ČNB, aktuální. Přesto je nutno v tomto stavu diskuze upozornit na dodržení obezřetnosti při stanovení nároků a minimalizovat je s ohledem na cíle, kterých by mělo být dosaženo.

Obecně doporučujeme zavedení regulatorního schématu, kdy struktura odvětví bude tvořena nezávislými osobami s povolením v 1. úrovni a tzv. tieds agents (registrace) ve 2. úrovni (popřípadě i další, nižší, navazující úrovni). Osobami v 1. úrovni mohou být – např. v oblasti investičních služeb - poskytovatel investičního produktu, obchodník s cennými papíry respektive specializovaná investiční makléřská společnost (nová kategorie v režimu „investment firm“ dle MiFID). Tied agents (tedy osoby 2. úrovně) by byli vázáni na osoby 1. úrovně a měli by výhradní zastoupení, na rozdíl od sektorového a popřípadě vícesektorového

zastupování u osob 1. úrovně. Tento zjednodušený koncept by, za předpokladu příslušných legislativních úprav, mohl být vzat v úvahu i pro ostatní dotčené sektory.

Osoby s povolením by měly nést naprostou většinu veřejnoprávních povinností (včetně plnění předpokladů k činnosti). Tyto osoby by pak byly plně zodpovědné za činnost a vybavení „tied agents“, se kterými spolupracují. Při dodržení této zásady by došlo k výraznému zjednodušení struktury, požadavků, nároků na dohled atd. I pro tento popsaný koncept struktury však také plně platí, že jej lze plně posuzovat až po zpracování na analýz současného stavu, legislativních možností atd.

Dohled ČNB by se měl týkat jen činnosti osob v 1. úrovni, za činnost osob ve druhé úrovni by měly být zodpovědný osoby 1. úrovně a vykonávat zde plně dohled.

Pokud jde o konkrétní požadavky, zejména v oblasti pojišťovnictví se jeví jako problematický požadavek na regulační kapitál. V dokumentu není nastavena jeho výše či jeho tvorba. Materiál nedostatečně diskutuje a zohledňuje volbu mezi pojištěním a regulačním kapitálem. Funkce těchto institutů jsou různé, zatímco pojištěním je nahrazována škoda při vadně poskytnuté službě, tak regulačním kapitálem by pravděpodobně měly být kompenzovány škody jiného charakteru. Vzhledem k tomu, že materiál nedefinuje zásadní postupy související s tvorbou regulačního kapitálu, je v zásadě za daných podmínek pro oblast pojišťovnictví akceptovatelná kromě pojištění, pro některé kategorie zprostředkovatelů, pouze pevně stanovená výše jistiny.

Naproti tomu, v případě poskytovatelů investičních služeb, je možnost volby mezi regulačním kapitálem (resp. dodržováním kapitálové přiměřenosti) a povinným pojištěním přímo zakotvena direktivou (kapitálová přiměřenost je řešena stejným způsobem jako v případě bank). Z důvodu flexibility by v oblasti investic proto měly být připuštěny obě alternativy. Volba alternativy by však neměla být ponechána na úplné vůli zprostředkovatele nebo poradce. Doporučujeme nastavení kvantitativních a kvalitativních kritérií, při kterých se daná možnost využije. Ve vymezených, úzce definovaných případech, by mohl připadat v úvahu i jednoduchý schvalovací mechanismus ze strany regulátora.

Ke kapitole 4

(Povolovací režim)

V případech, kde je to možné a účelné, doporučujeme udělování oprávnění k výkonu činnosti zprostředkovatele nebo poradce na finančním trhu řešit zcela jiným způsobem, a to za minimální ingerence orgánů státu.

Při tvorbě tohoto „nestátního“ mechanismu je možné se inspirovat u jiných profesí (advokátní komora, notářská komora, komora auditorů), kde se ingerence státu při získávání oprávnění k výkonu činnosti limitně blíží nule, aniž by kdokoliv správnost tohoto postupu zpochybňoval.

Domníváme se, že je možné proces registrace zcela svěřit do kompetence relevantního subjektu se znaky profesní samosprávy (např. komora finančních zprostředkovatelů a poradců), u které by se prokazovala způsobilost k výkonu činnosti zprostředkovatele/poradce, včetně případného skládání odborné zkoušky. Tato komora by pak vydávala příslušné oprávnění k činnosti.

V oblasti investic je navíc možné jít dále a využít vhodnější možnosti dané direktivou, kdy registraci uděluje investiční firma. Tento přístup by ještě více podpořil principy navržené ve stanovisku ke kapitole 3.

Strukturovat registraci či povolení na konkrétní oblast produktů nepovažujeme za vhodné z důvodů uvedených ve stanovisku ke kapitole 2. Doporučujeme rozlišení maximálně na úrovni jednotlivých sektorů. Pokud je účelem navrženého členění postižení požadavků na odbornost, pak spatřujeme lepší řešení v již uvedeném principu: za přiměřené vybavení, včetně personálního, odpovídá osoba s povolením. Navrhovaná struktura registrace a povolení (matice) je neúčelná a souvisí s ní obtížně zvládnutelná agenda. Není zřejmé, kdo by byl podle návrhu oprávněn zmíněný průkaz vydávat, provádět záznamy, které by zřejmě vyžadovaly osobní kontakt mezi kompetentní autoritou a zprostředkovatelem/poradcem.

Ke kapitole 5

(Odbornost)

Problematika ověřování odborných znalostí by měla být přizpůsobena tak, aby odpovídala předchozí připomínce. Jinými slovy, tuto problematiku by řešila organizace profesní samosprávy.

K otázce odborných zaměstnanců je dále třeba uvést, že zvažované povolení se zdá být nadbytečnou administrativní zátěží. Plně postačí složení akreditované zkoušky, která efektivně prověří odbornost těchto „zaměstnanců“. Za odbornost pak primárně ručí osoba s povolením. Nedoporučujeme formu zajištění odbornosti spočívající v rovině standardizovaných školení. ČNB má v tomto směru výrazně negativní zkušenost z dohledu investičních zprostředkovatelů.

Kategorizace kvalifikačních předpokladů, uvedená v materiálu, není příliš přehledná. V oblasti pojišťovnictví doporučujeme přijít s možností ověřování základního kvalifikačního stupně zprostředkovatelů na úrovni pojistitele, resp. poskytovatele produktu. V případě dosahování ostatních kvalifikačních předpokladů pro výkon činnosti je vhodné zapojení konkrétních typů škol, resp. profesních organizací, jak je uvedeno výše. Na této úrovni je žádoucí provádět také veškeré ověřování odbornosti v oblasti investičních služeb.

Ke kapitole 6

(Povinnosti zprostředkovatelů a poradců)

V obecné rovině lze říct, že jako podnětná se nám jeví myšlenka standardní informační dokumentace, která by mohla být přínosná pro všechny zainteresované (zprostředkovatele a poradce, jejich zákazníky i regulátora). Při správném uchopení se jedná o jednoduchou a transparentní formu řešení celé řady problémů, včetně v materiálu složitě strukturovaného rozsahu oprávnění. Výrazněji je třeba doladit jen záležitosti týkající se reportingu (nejen po obsahové stránce, ale také ve smyslu způsobu sběru informací). Informační resp. vykazovací povinnost vůči orgánu dohledu je nepochybně třeba nastavit tak, aby byla přímo plněna (resp. zajištěna) pouze některými kategoriemi regulovaných subjektů a to v souladu s výše uvedenými principy.

K dalším povinnostem zprostředkovatelů a poradců je třeba se vyjádřit strukturovaně – tj. zvlášť za oblast investičních služeb a za oblast pojišťovnictví.

Pokud jde o investiční služby, pak rozsah vymezených povinností zprostředkovatelů a poradců, zde uvedený, je spíše minimálním standardem s ohledem na platnou evropskou úpravu. Nejeví se vůbec jako vhodné povolit přijímání majetku zákazníků zprostředkovateli a poradci v oblasti investičních služeb.

V oblasti pojišťovnictví je nezbytné věnovat zvýšenou pozornost nastavení komunikačních pravidel mezi zprostředkovatelem či poradcem a zájemcem o finanční službu, tzn. stanovit, jaké informace a v jaké podobě budou zájemci o pojištění sdělovány. S navrhovanými pravidly vnitřního provozu zprostředkovatele či poradce lze souhlasit. Chování zprostředkovatele/poradce v konkrétních případech je třeba zdokumentovat, tzn. průběh jednání musí být písemně zpracován a archivován po celou dobu trvání následně uzavřeného právního vztahu, jako důkaz v případě eventuálního uplatňování nároku na náhradu škody způsobené postupem zprostředkovatele/poradce. Právní úpravou je třeba zakotvit pravidla jednání (conduct of business rules) a navazující sankce.

Ke kapitole 7

(Povinnosti poskytovatele finančního produktu)

Pokud jde o investiční služby, pak rozsah zde vymezených povinností je opět spíše minimálním standardem s ohledem na platnou evropskou úpravu.

Pro oblast pojišťovnictví lze konstatovat, že není třeba nově upravovat odpovědnost pojistitele za obsah a konstrukci pojistné smlouvy, zvláštní právní úprava uvádí obligatorní a fakultativní náležitosti pojistné smlouvy a navíc jde o standardní postavení a zároveň i odpovědnost smluvní strany, ve smyslu obecné právní úpravy. Některé z dalších povinností jsou již upraveny zákonem o pojišťovnictví (sankce pokud není zprostředkování realizováno prostřednictvím registrovaného zprostředkovatele) nebo zákonem o pojistné smlouvě (informační povinnost pojistitele), což je nezbytné zohlednit, aby nedošlo ke kolizi. Předmětem právní úpravy by mělo být stanovení principů odměňování pojišťovacích zprostředkovatelů.

Ke kapitole 8

(Dohled a passportování)

Z hlediska dohledu je potřeba striktně odmítnout myšlenku přímého dohledu osob 2. úrovně, byť i na reaktivní bázi. Dohled nad činností těchto osob, by byl, při respektování uvedených poznámek ke struktuře fungování zprostředkování a finančního poradenství, nadbytečný. Zdvojoval by dohled a zbytečně by rozmělnil jeho činnost, která jinak může být soustředěna na první úroveň. Navíc dosavadní zkušenosti z výkonu dohledu ukazují, že by bylo více než vhodné zřídít zodpovědnost první úrovně za výkon osob poskytujících služby ve druhé úrovni („tied agents“).

Ke kapitole 9

(Profesní organizace)

Považujeme za nezbytné posoudit detailně roli samoregulačních mechanismů, které by mohly významně snížit integraci státu v oblasti zprostředkování a poradenství. Role profesních organizací respektive využití samosprávných mechanismů je uvedena v poznámkách k jednotlivým částem dokumentu.

Za současné situace se zdá problematické přenesení výkonu dohledu na samosprávné organizace.

ČNB, sekce 540, 19. července 2006