

# THE LIMITS OF REGULATION AND SUPERVISION OF INSURANCE

DAVID JOPEK

Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Česká republika

## Abstract in original language:

Příspěvek „Meze regulace a dozoru v pojišťovnictví“ pojednává o mezích regulace a dozoru v pojišťovnictví a snaží se je zařadit do kontextu systému finančního práva. Autor, kromě nezbytné dogmatické části pojednávající o regulaci ve finanční sféře obecně, konkrétně rozebírá argumenty pro a proti integraci dozoru do centrální banky. Závěrem pak shrnuje důvody vedoucí k integraci dozoru v České republice.

## Key words in original language:

Pojištění, pojišťovnictví, zákon o pojištění, odpovědnost, škoda, státní dozor, veřejné finance, finanční právo, regulace, meze.

## Abstract:

Contribution "Limits of regulation and supervision in the insurance industry" discusses the limits of the regulation and supervision of insurance and try to put them in context of financial law. The author, in addition to the necessary doctrinal section on regulation in the financial sector in general, specifically discusses the arguments for and against integration of supervision to the central bank. Finally, it summarizes the reasons leading to the integration of supervision in the Czech Republic.

## Key words:

Insurance, insurance industry, insurance act, liability, damage, state supervision, public finance, financial law, regulation, limits.

S rozvojem podnikání a formování kapitalistického společenského zřízení si záhy čelní představitelé ekonomie začali klást otázku, zda nechat ekonomické procesy tak, jak jsou (v duchu „laissez faire“), anebo přijmout názor, že ekonomické systémy mají naturální tendenci se rovnovážnému bodu vzdalovat a vzniklou nestabilitu na trhu je třeba řešit státní ingerencí.<sup>1</sup> Největším zastáncem prvního ideového protipólu byl známý liberál Adam Smith, jenž formuloval svou tezi o neviditelné ruce trhu, která má automatickou schopnost postupně vracet všechny odchýlené ekonomické procesy do žádoucí rovnováhy.

---

<sup>1</sup> DAŇHEL, J. et al. *Pojistná teorie*. Praha : Professional publishing, 2003. s. 152.

Vůdčím příslušníkem druhého základního přístupu k regulaci v ekonomice, pro nějž je typická převaha státních zásahů, nařízení a opatření (státní dirigismus), byl M. Keynes. V současné době můžeme pouze konstatovat, že zcela jednoznačnou odpověď na tuto otázku stále neznáme a ještě nějaký čas potrvá, než budeme znát alespoň částečnou odpověď. Exaktně čistý liberalismus nebyl dosud v žádném státě vyzkoušen. Exekutiva různých zemí využívala raději vždy jakéhosi kompromisu mezi výše zmíněnými protipóly – tedy mezi absolutní tržní samoregulací a státními zásahy do všech ekonomických jevů.<sup>2</sup> Je zřejmé, že minimální úroveň právní regulace je zapotřebí vždy (ve smyslu stanovení „základních pravidel hry“, např. právní regulace soutěže na trhu), jinak by časem některé subjekty nemusely odolat pokušení jednoduše zlepšit svou pozici na trhu neférovým jednáním a poškozením ostatních soutěžitelů.

Je nutné poznamenat, že i přes některé kritické názory se prosadila nezbytnost existence bankovní a pojišťovací regulace a dozoru ve všech vyspělých zemích. Proto by především argumenty proti regulaci a dozoru měly být využity spíše ke zdokonalení fungování celého finančního systému a efektivnějšímu výkonu dozoru.

#### **Argumenty pro:**

Zastánci přísné regulace a dozoru zdůrazňují především ochranu spotřebitele (klienta bank, pojišťoven), ale upozorňují také na skutečnost, že bankovní regulace umožňuje regulovat množství peněz v oběhu. Centrální banka má přehled o jednání obchodních bank, pojišťoven a ostatních institucí podnikajících na finančním trhu, což jí umožňuje lépe zajišťovat bezpečnost celého finančního sektoru i stabilitu měny. Dalším argumentem je odstraňování bariér mezi komerčním a investičním bankovníctvím a jinými finančními institucemi (jako jsou např. pojišťovny, investiční fondy).

#### **Argumenty proti:**

Odpůrci vycházejí z myšlenky, že každá regulace deformuje přirozené tržní prostředí. Kromě problémů spojených se specifícností bankovních a pojišťovacích institucí, asymetrií informací a poklesu zprostředkování,<sup>3</sup> argumentují také např. tím, že:

- plynulý platební styk by mohl být zajištěn tržním prostředím,
- konkurence by vedla ke snižování nákladů a zlepšení služeb,
- rozporem se zásadou „právní jistoty“ - změnou pravidel regulace se může zvýšit nejistota ve finanční sféře, neboť finanční instituce

---

<sup>2</sup> Tamtéž.

<sup>3</sup> DAŇHEL, J. et al. *Pojistná teorie*. Praha : Professional publishing, 2003. s. 155.

neví, co je v budoucnu čeká. Výsledkem častých změn může být až jistá konzervativnost institucí a omezení inovačních aktivit nebo naopak snaha stávající či nová pravidla obcházet. Finanční instituce se budou orientovat na mimobilanční operace, které jsou velmi těžko kontrolovatelné. Významný je i fakt, že náklady na regulaci a dozor jsou značně vysoké.<sup>4</sup>

Názory na vhodnost integrace dohledu nad finančním trhem do centrální banky se rovněž různí. Uvedu proto některé hlavní argumenty pro i proti tomuto kroku.

### **Argumenty pro integraci finanční regulace a dohledu mimo centrální banku:**

Obecně lze říci, že ve prospěch integrace finanční regulace a dohledu mimo centrální banku hovoří následující argumenty:

- regulatorní instituce, která je zřízena mimo centrální banku, není vystavena riziku, že veřejnost a investoři očekávají, že plní funkci věřitele poslední instance nejen ve vztahu k bankám, ale i ve vztahu k nebankovním finančním institucím,
- vyčlenění dohledu mimo centrální banku umožňuje, aby se centrální banka soustředila na svůj hlavní cíl a svoji hlavní činnost, tedy řízení měnové politiky, resp. měnově politický cíl. Takovéto vyčlenění také brání přílišné koncentraci moci v centrální bance.

### **Argumenty pro integraci finanční regulace a dohledu do centrální banky**

Existuje mnoho zemí, které mají finanční systém založený na bankách (případně pojišťovnách) a bankovní regulace (pojišťovací regulace) a dohled představují základní obor finanční regulace a dohledu. Pro koordinaci opatření ke stabilizaci měny a finančního systému v období finanční krize je pak spojení finanční regulace a dohledu s řízením měnové politiky velmi dobrým uspořádáním. Synergie mezi měnovou politikou a finančním dohledem existuje vždy, tedy i v době, kdy je bankovní a pojišťovací sektor stabilní. Ve většině zemí má centrální banka nezávislé postavení. To jí umožňuje zajistit profesionalitu a objektivnost finanční regulace a dohledu ve výkyvech politického cyklu (např. v důsledku výsledku voleb). Dalším argumentem jsou významné finanční úspory. Centrální banka má ve většině zemí dobře vybudovanou infrastrukturu podpůrných služeb.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> Srov. DAŇHEL, J. et al. *Pojištná teorie*. Praha : Professional publishing, 2003. s. 156.

<sup>5</sup> REVENDA, Z. *Centrální bankovníctví*. Praha : Management press, 2001. s. 353.

Regulací pojistného trhu obecně rozumíme usměrňování hospodářské činnosti v sektoru pojišťovnictví státem. V různých ekonomických teoriích i odborných pojednáních se objevují tvrzení, že stačí ponechat dostatečný prostor pro působení tržních sil, aby dané odvětví fungovalo efektivně a dostalo se do rovnováhy. Tyto teorie říkají, že regulace vede pouze k obcházení pravidel a k jejich nedodržování, že vede k omezení konkurence v odvětví a k jeho celkové neefektivnosti. Přes všechna zmíněná negativa zavedení regulace má oblast pojišťovnictví dostatek specifických a charakteristických vlastností k tomu, abychom mohli tvrdit, že by se bez určitých regulačních mechanismů neobešla.<sup>6</sup> Konkrétně mám na mysli regulaci a tedy stanovení pravidel pro investiční činnost komerčních pojišťoven a skladbu jejich finančního umístění. Jak už jsem zmínil výše, myslím si, že by *pojistný trh bez regulace vedl ke vzniku takového konkurenčního prostředí, kde by snaha o získání klienta převýšila potřebnou opatrnost při správě rezerv pojišťovny.*

### Argumenty pro a proti integraci dohledu:<sup>7</sup>

PRO	PROTI
Usnadní dohled finančních konglomerátů.	Proces sloučení může vést ke snížení účinnosti dozoru nejméně po přechodové období.
Umožní lepší monitorování problému ovlivňujících finanční systém a jejich rychlé řešení.	Může být překážkou účinného dozoru jako celku, pokud nebudou respektovány charakteristiky jednotlivých segmentů finančního trhu.
Sníží regulatorní arbitráž, tj. zavede jednotnou regulaci napříč všemi segmenty finančního trhu.	Existují jednodušší možnosti sdílení informací a spolupráce mezi dozorovými orgány.
Posílí odpovědnost dozorového orgánu.	Může fungovat pouze v některých zemích a je vhodný zejména pro rozvinuté finanční systémy.
Vytvoří úspory z rozsahu.	Zisky z úspor z rozsahu mohou být zanedbatelné.

Proti zvolenému modelu dozoru v ČR se však objevují i názory ostře kritické, například KÚHN, Z.<sup>8</sup> který hodnotí postup v ČR jako ukvapený a nepromyšlený. Oponuje názorem, že je ve světě běžné, že

<sup>6</sup> BŮHM, A. *Pojišťovnictví a regulace finančních trhů*. Praha : Professional Publishing, 2010. s. 29.

<sup>7</sup> Argumenty pro a proti integraci dohledu převzaty ze studie Martinez a Rose . International Survey of Integrated Financial Sector Supervision, World Bank Policy Research Working Paper (2003), [cit. 2011-10-15]. Dostupná například z: <<http://www.leblog.cz>>.

<sup>8</sup> Například KÚHN, P. *Proč je reforma dozoru nad finančním trhem problémem?* [online], [cit. 2006-08-14]. Dostupné z dostupný z <<http://www.leblog.cz>>.

centrální banka buď vykonává monetární politiku a dozoruje banky, ale dohled nad kapitálovým trhem je svěřen nezávislé agentuře (např. USA), nebo bývá dozor sloučen do jedné agentury a výkon monetární politiky je ponechán centrální bance (např. Velká Británie). Integraci všech dozorových funkcí do centrální banky, která současně vykonává svou základní monetární funkci, nepovažuje proto za šťastné řešení. Vedle dalších nastíněných problémů, poukazuje tento autor rovněž na otázku, zda česká Ústava nový systém integrace dozoru vůbec připouští. Myslí si, že ústavnost nové ČNB je problematická. Vidí tři okruhy problémů:

- zda není narušen ústavní princip tripartitního dělení státní moci, tj. přesunutí výkonných pravomocí na instituci stojící mimo tripartitu (při plnění monetární funkce to je ještě pochopitelné, u dozorové nikoliv),
- zda přílišnou koncentrací pravomocí nedošlo k narušení ústavního principu rovnováhy sil (tento argument bývá často uváděn v souvislosti s integrací finančního dozoru obecně),
- zda současné zákonné vymezení pravomocí nové ČNB neomezuje výkon její primární ústavní funkce, tj. péče o stabilitu měny.

V Ústavě není zmínka o finančním dozoru – pouze se uvádí, že další pravomoci určí zákon, je ale zřejmé, že další pravomoci nemohou být v rozporu s ústavně vymezenou rolí ČNB.<sup>9</sup> Pro úplnost je potřeba dodat, že se objevují i názory hovořící o vhodnosti institucionálního sloučení dozorových aktivit do jediné instituce.<sup>10</sup>

#### **Shrnutí důvodů pro integraci dozorů:**

- zvýšení přehlednosti systému regulace a dozoru,
- omezení překrývání kompetencí mezi dozorovými orgány a „šedých zón“,
- vytvoření předpokladů pro efektivnější monitoring finančního trhu,
- prohloubení výkonu konsolidovaného dohledu nad finančními skupinami a doplňkového dozoru,
- uplatňování rovných regulatorních požadavků v jednotlivých sektorech finančního trhu,
- dosažení synergických efektů, např. efektivnější využití personálních zdrojů, zejména klíčových specialistů,
- snížení nákladů díky sdílení provozní infrastruktury,
- možnost vydávat jednotné vnitřní předpisy,

---

<sup>9</sup> ERBENOVÁ, M. Důvody pro začlenění dozoru do ČNB jsou věcné. *Deník Právo*. 3. 11. 2005, rubrika: Trhy & ekonomika, s. 15.

<sup>10</sup> DAVIDOVÁ, P., HEŘMÁNEK, J. Finance pod jednou střechou. *Týdeník Ekonom*. 18. 8. 2005, rubrika: Peníze, s. 58.

- vytvoření jednotné dozorové kultury, uplatňování stejných kritérií ve vztahu k různým finančním institucím.<sup>11</sup>

Optimální regulace a dozor finančních trhů zabezpečuje řadu funkcí, tak například omezuje některá rizika spojená s podnikáním na finančním trhu, omezuje možnost nekalých praktik, zabezpečuje dodržování standardů včetně požadavků transparentnosti obchodování a pravidel etiky obchodování, omezuje systémové riziko (např. zřetězení platební neschopnosti bank, pojišťoven a institucí s následnými masivními dopady na spotřebitele i podnikatele).

Jak vyplývá se závěrů prezentovaných v tomto příspěvku, problematika dozoru a regulace v pojišťovnictví je značně rozmanitá. Jsem si plně vědom, že jsem výše nastínil pouze některé přístupy k regulaci a dozoru v pojišťovnictví bez ambice postihnout veškeré přístupy a přinést komplexní pohled na tuto problematiku, který si ponechávám pro disertační práci. Některé mnou prezentované názory jsou značně nekonformní s klasickými postuláty vědy finančního práva, nicméně byly odůvodněny potřebou vědeckého přínosu této stati, jakož i potřebou originality myšlenek, které nutí případného čtenáře k hlubšímu zamyšlení a nazírání na právo jako na jednotný celek, na něj působí řada (mimoprávních) faktorů, zejména zákonitosti ekonomických věd.

#### **Literature:**

- Bakeš, M. et al.: Finanční právo. Praha: C. H. Beck, 2006, 741, ISBN 80-7179-431-7
- Daňhel, J. et al. : Pojistná teorie. Praha : Professional publishing, 2003, 216, ISBN 978-80-7431-015-7
- Mrkývka, P. et al.: Finanční právo a finanční správa. 2. díl. Brno: Masarykova univerzita, 2004, 381, ISBN 80-210-3579-X
- Harvánek, J. et al.: Právní teorie. Brno: Masarykova univerzita, 2000, 343, ISBN 802 -1035 - 099
- Karfíková, M. et al.: Pojišťovací právo. Praha: Leges, 2010, 190, ISBN 978-80-87212-45-5
- Karfíková, M. et al.: Základy pojišťovacího práva. Praha: Orac, 2001, 301, ISBN 80-86199-27-4
- Revenda, Z. : Centrální bankovníctví. Praha: Management press, 2011, 558, ISBN 978-80-7261-230-7
- Materiály České národní banky

#### **Contact – email:**

*jopek@mail.muni.cz*

---

<sup>11</sup> Důvodová zpráva k zákonu č. 57/2006 Sb., o změně zákonů v souvislosti se sjednocením dohledu nad finančním trhem.