



Brüssel, 27.3.2014
COM(2014) 172 final

**KOMISJONI TEATIS EUROOPA PARLAMENDILE, NÕUKOGULE, EUROOPA
MAJANDUS- JA SOTSIAALKOMITEELE NING REGIOONIDE KOMITEELE**

Ühisrahastamise potentsiaali kasutuselevõtt Euroopa Liidus

Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele

Ühisrahastamise potentsiaali kasutuselevõtt Euroopa Liidus

1. SISSEJUHATUS

„Ühisrahastamine” tähendab üldiselt üldsusele suunatud avatud kutset osaleda konkreetse projekti rahastamises. 2012. aastal kaasati Euroopas igas vormis ühisrahastamise kaudu umbes 735 miljonit eurot¹ ja 2013. aastal prognoosi järgi ligikaudu 1 miljard eurot. See näitaja on küllaltki marginaalne võrreldes jaepankade laenuandmisega mittefinantsasutustele (6 triljonit eurot 2011. aastal), kuid lootustandev võrreldes rahastamisega, mida pakuvad äriinglid (nähtav turusegment 2010. aastal hinnanguliselt 660 miljonit eurot) või seemne-, käivitus- või hilisemasse kasvuetaapi investeerivad riskikapitaliinvestorid (7 miljardit eurot 2012. aastal)². Ühisrahastamine on oluline rahastamisallikas igal aastal umbes poole miljoni Euroopa projekti jaoks,³ mis vastasel korral ei pruugiks saada elluviimiseks vajalikke vahendeid.

Ühisrahastamisel on suur potentsiaal täiendada traditsioonilisi rahastamisallikaid ning anda panus reaalmajanduse rahastamisse. Rohelise raamatuga Euroopa majanduse pikaajalise rahastamise kohta⁴ algatati lai arutelu erinevate tegurite üle, mis võimaldavad Euroopa majandusel suunata rahastamist majanduskasvu tagamiseks vajalikesse pikaajalistesse investeeringutesse. Selle järeleteatistes tuuakse välja mitu prioriteetset valdkonda, kus komisjon kavatseb teha algatusi, et aidata VKEdel rahastamist ligi tõmmata.

Ühisrahastamine on osa sellest töökavast. See on üks uutest esilekerkivatest rahastamismudelitest, mis aitab üha enam kaasa sellele, et idufirmad saaksid n-ö rahastamistreppi mööda üles liikuda⁵ ja anda panuse pluralistliku ja vastupidava sotsiaalse turumajanduse ülesehitamisse. Ühisrahastamisel on arvestatav potentsiaal pakkuda rahastamist eri liiki projektidele, nagu innovaatilised, loomemajanduse ja kultuuriprojektid, või sotsiaalettevõtlusega tegelevatele ettevõtjatele, kellel on raskusi oma tegevuse jaoks muus vormis rahastamise saamisega.

¹ Tuginedes majandusharu hinnangule: „Crowdfunding Industry Report 2012”, Massolution (2013), <http://www.crowdsourcing.org/research>.

² Euroopa Pangandusföderatsiooni faktid ja arvud (2012), <http://www.ebf-fbe.eu/uploads/FF2012.pdf>; „Evaluation of EU Member States’ Business Angel Markets and Policies Final report”, CSES (2012); Euroopa Riskikapitali Assotsiatsiooni (EVCA) aastaraamat 2012, http://www.evca.eu/uploadedfiles/home/press_room/Yearbook_2012_Presentation_all.pdf.

³ Majandusharu hinnangutest nähtub, et 2012. aastal rahastati ühisrahastamisega edukalt umbes 470 000 Euroopa projekti. Massolution (2013).

⁴ COM(2013) 150 final, 25. märts 2013.

⁵ Ühisrahastamisele võivad järgneda muud rahastamise vormid, nagu panga, äriingli või riskikapitaliinvestori pakutav rahastamine või aktsiate esmane avalik pakumine.

Kuigi ühisrahastamine on uus ja paljulubav vahendite kaasamise vorm, osutasid selle kohta korraldatud komisjoni avaliku konsultatsiooni⁶ käigus saadud vastused ning Euroopa idufirmade ühisrahastamise võrgustiku uuring⁷ mitmele probleemile, mille lahendamine on ühisrahastamise potentsiaalse kasu realiseerimise seisukohast määrava tähtsusega. Neid probleeme on mitmesuguseid, alates vähesest teadlikkusest ja arusaamisest, intellektuaalomandi kaitsega seotud probleemidest ning pettusest ja tarbijakaitse küsimustest kuni õiguskindlusetuse ja koormavamate regulatiivsete nõueteeni. Paljud neist probleemidest on seotud ka teiste rahastamisviisidega. Käesolevas teatises keskendutakse järgnevalt neile probleemidele, mis on ühisrahastamise puhul eriti olulised.

Mis on ühisrahastamine?

See mõiste tekkis praktilises elus ja üldiselt mõeldakse selle all laiemale üldsusele suunatud avatud kutset osaleda konkreetse projekti rahastamises. Sageli avaldatakse ja levitatakse selliseid kutseid interneti kaudu ja sotsiaalmeediat appi võttes ning neile saab reageerida vaid kindla ajavahemiku jooksul. Tavaliselt kaasatakse vahendeid suurelt hulgalt rahastamises osalejatelt, kellest igaüks maksab suhteliselt väikse summa, kuid on ka erandeid.

Termin „ühisrahastamine” osutab seega üksnes rahastamiskanalile, mida saab kasutada paljudel eri viisidel. Inimestelt võidakse koguda annetusi, mis juhul, kui neid kogutakse konkreetse projekti jaoks kindla ajavahemiku jooksul, korraldades vahendite kogumise kampaania interneti ja sotsiaalmeedia kaudu, kujutavad endast *annetustepõhist ühisrahastamist*⁸. Ent ühisrahastamise kampaaniad võivad rahastamises osalejatele ka midagi vastu pakkuda. Kui osalejad saavad vastu midagi sümboolset, näiteks võimaluse saada enda rahastatud projektist kultuurilise kogemuse (nt osaledes filmis statistina), või toote, mis töötati välja ja toodeti kogutud vahendite abil, võib seda nimetada *mitterahalisel tasul* või *eelmüügil põhinevaks ühisrahastamiseks*. Kõiki eespool nimetatud ühisrahastamise vorme võib käsitada **ühissponsorlusena**.

Aga on ka selliseid ühisrahastamise kampaaniaid, mis pakuvad mingis vormis rahalist kasu. *Kasumiosaluse skeemid* võimaldavad saada osa rahastatava projekti tulevases kasumist⁹. Väärtpaberitepõhise ühisrahastamise käigus emiteeritakse rahastamises osalejatele kapitaliväärtpabereid või võlakirju¹⁰. See erineb esmasest avalikust pakkumisest näiteks selle poolest, et emiteeritud aktsiatega reeglina järelturul ei kaubelda ja ei toimu ka väärtpaberite emissiooni tagamist. Kasumiosalusega ja väärtpaberitepõhist ühisrahastamist võib käsitada **ühisinvesteerimisena**. Lisaks on veel **ühislaenuandmine**, mille puhul kampaania korraldajad laenavad inimestelt raha, kohustudes maksma laenu põhiosa koos intressiga (või teatavatel

⁶ Toimus ajavahemikul 3. oktoobrist kuni 31. detsembrini 2013.

⁷ <http://www.crowdfundingnetwork.eu/>.

⁸ Selliste annetustena kogutakse rahalisi vahendeid üldjuhul (kuid mitte alati) heategevuslikul eesmärgil.

⁹ Näiteks ühisrahastamise kaudu rahastatud uue mobiilirakenduse müügist saadav tulevane kasum.

¹⁰ Näiteks võidakse keskkonnaprojekti raames emiteerida võlainstrumente, et ehitada taastuvenergia generaatoreid, või võib innovaatiline idufirma emiteerida aktsiaid, et kaasata äritegevuse alustamiseks vajalikke vahendeid.

juhtudel ka intressita) tagasi kokkulepitud tingimustel. Näiteks võib siin tuua selle, kui tarbijad laenavad rahastamises osalejatelt väiksemaid summasid, et teha kodus remonti, rahastada õpinguid jne, või kui ettevõtjad laenavad vahendeid mõne uue tegevuse rahastamiseks.

Need on peamised mudelid, mida ühisrahastamise kampaaniate korraldajad praegu kasutavad. Kuid ühisrahastamine on veel varajases arengujärgus ning seetõttu võivad need mudelid tulevikus edasi areneda.

Käesoleva teatise eesmärk on aidata toetada esilekerkivat ühisrahastamistegevust, lähtudes järgmistest prioriteetidest:

- ühisrahastamise eksperdirühma moodustamine, kes annaks komisjonile selles valdkonnas nõu ja pakuks oma eksperditeadmisi. Eelkõige peaks eksperdirühm andma komisjonile nõu, et uurida, kas kasutajate usaldust oleks võimalik suurendada kvaliteedimärgi loomisega, ning pakkuma komisjonile eksperditeadmisi läbipaistvuse, parimate tavade ja sertifitseerimise edendamisel;
- ühisrahastamise kohta teadlikkuse tõstmine, teabe levitamise ja koolituste edendamine ning standardite rangemaks muutmine ning
- riikide regulatiivse arengu kaardistamine ning regulatsioone käsitlevate seminaride korraldamine, et tagada siseturu optimaalne toimimine ning hinnata, kas vajalik oleks regulatiivne sekkumine ELi tasandil.

2. MIKS ÜHISRAHASTAMINE?

Ühisrahastamine võib pakkuda mitmesugust kasu väga laiale kasutajate ringile. See on osaliselt selgitatav selle paindlikkusega, kogukonna kaasamisega ja erinevate rahastamise vormidega, mida see võib pakkuda. Kui annetustel, mitterahalisel tasul ja eelmüügil põhinevatest mudelitest ei saa sellises rahastamises osalejad mingit rahalist kasu, siis kasumiosaluse, laenuandmise ja väärtpaberitesse investeerimise mudelid hõlmavad endas ka rahalist kasu. Eelnimetatud kategooriatest esimest võib üldiselt nimetada ühissponsorluseks, teist aga võib kirjeldada kui ühislaenuandmist või ühisinvesteermist (mis sisaldab ka kasumi jaotamist). Vahendite kaasamise kampaania korraldajateks võivad olla VKEd, idufirmad, mikroettevõtjad, sotsiaalsed ettevõtjad, füüsilisest isikust ettevõtjad, kultuuri- ja loomesektor, avaliku sektori asutused, innovaatilised või keskkonnaprojektid, avalikes huvides tegutsevad asutused, teadlased, tarbijad või töötud.

Rahastamise kättesaadavus on üks pakilisemaid probleeme VKEde jaoks, kes on teatanud avaliku sektori poolse rahalise toetuse vähenemisest (–13 %), laenude kättesaadavuse halvenemisest (–11 %), kaubanduskrediidi kahanemisest (–4 %) ja investorite väiksemast valmisolekust investeerida omakapitali (–1 %)¹¹. Paljude

¹¹ Euroopa Keskpanka ja Euroopa Komisjoni uuring VKEde rahastamisvõimaluste kohta (2013), http://ec.europa.eu/enterprise/policies/finance/files/2013-safe-analytical-report_en.pdf.

projektide rahastamisvajadused jäävad olemasolevatest rahastamisallikatest täitmata – seda olukorda nimetatakse üldiselt rahastamise puudujäägiks. Mõningad majandussegmendid, näiteks sotsiaalsed ettevõtjad või kultuuri- ja loomesektor, ei näe oma spetsiifilise laadi, sh sotsiaalsete eesmärkide või immateriaalsest varast sõltuvuse ja turunõudluse suure ebakindluse tõttu kuigi palju võimalusi, mis oleks kohandatud nende vajadustele¹². Ühisrahastamine viib väikesed või ka suuremad rahastamises osalejad ja investorid eelkõige varajasel etapil otse kokku rahastamist vajavate projektidega.

Ühisrahastamise abil saab edendada ettevõtlust mitte ainult rahastamisele lihtsama juurdepääsu kaudu, vaid see võib toimida ka täiendava testimis- ja turundusvahendina, mis võib aidata ettevõtjatel koguda asjakohast teavet klientide ja meediakajastuse kohta. Kogemused selliste kampaaniatega arendavad ka tööalast konkurentsivõimet suurendavaid oskusi¹³ ning edukad kampaaniad on väärtuslikuks eeskujuks teistele tulevastele ettevõtjatele.

Rahastajate vaatepunktist annab see uus rahastamise vorm projekti kaasatuse tunde ja võimaluse otseselt valida, kuhu oma raha paigutada. Rahastamises osalevad inimesed võivad hakata nägema ettevõtjaid ka teisest vaatepunktist ja saada nendega vahetuma kontakti, mis võib veelgi edendada ettevõtluskultuuri. Rahastamises osalejad moodustavad rahastatava projekti toetuseks sageli ka kogukonna ja võivad pakkuda ühisrahastamise vormis mitterahalisi vahendeid¹⁴.

Ühisrahastamine pakub suurt potentsiaalsest kasu ka innovatsiooni ning teadus- ja arendustegevuse jaoks ning võib aidata kaasa majanduskasvule, kogukonna arengule ja töökohtade loomisele,¹⁵ pakkudes rahastamist innovaatilistele projektidele, mis ei ole veel saavutanud traditsiooniliste finantsturu allikate poolt nõutavat küpsusastet. Võrreldes muud liiki rahastamisega võib see ka vähendada ettevõtjate, eelkõige VKEde kulusid ja halduskoormust.

¹² Teatis „Kultuuri- ja loomesektori edendamine ELi majanduskasvu ja töökohtade heaks”, COM(2012) 537. Vt ka uuring kultuuri- ja loomesektori rahastamisvõimaluste kohta (2014), http://ec.europa.eu/culture/key-documents/documents/access-to-finance-culture-and-creative-sector_en.pdf. Sotsiaalsetele ettevõtjatele pakub toetust uus ELi tööhõive ja sotsiaalse innovatsiooni programm, <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1084&langId=en>.

¹³ „Explanatory Research on Internet Work Exchanges and Employability, Analysis and synthesis of quantitative evidence on crowdsourcing for work, funding and volunteers” (2014), Green A. *et al.* (autorid), J. Steward (toimetaja), Teadusuuringute Ühiskeskuse teadus- ja poliitikaaruanded, EUR 26423 EN. Tulevikutehnoloogiate Instituut, Teadusuuringute Ühiskeskus, Euroopa Komisjon, <http://ftp.jrc.es/EURdoc/JRC85646.pdf>.

¹⁴ Üleskutsed üldsusele pakkuda projekti elluviimiseks mitterahalisi vahendeid (nt oskusi, äri võrgustikke vms).

¹⁵ Hispaanias loodi 2012. aastal umbes 2 800 eduka ühisrahastamise projekti kaudu hinnanguliselt 7 500 otseselt ühisrahastamisega seotud töökohta. „Crowd-Funding as a new economic instrument for economic growth and employment”, Ramos & Gonzalez (2013). Seminaril „Alternative ways of finance in the digital era” esitatud uurimistöö. Ateneu Barcelonès, mai 2013.

3. ÜHISRAHASTAMISE EES SEISVAD PEAMISED PROBLEEMID ELIS

3.1. Läbipaistvuse puudumine kohaldatavate eeskirjade suhtes

3.1.1. Kõik ühisrahastamise liigid

Eespool osutatud ühisrahastamise vormid erinevad üksteisest kasutajarühmade, riskide, keerukuse ja eesmärgi poolest, mis õigustab nende eri vormide, eriti aga rahalise kasuga ja rahalise kasuta mudelite eristamist. Rahalise kasuga ühisrahastamine on veidi vähem tuntud ja seda peetakse rahastamises osalejate jaoks, kes võtavad investori positsiooni, suurema riskiga tegevuseks. Peamised küsimused, mida ELi õigusaktides kõigi ühisrahastamise liikidega seoses käsitletakse, hõlmavad rahapesuvastast võitlust, reklaami, tarbijakaitset, ja kui see on asjakohane, siis intellektuaalomandi kaitset.

Mitu sidusrühma viitasid võimalikule tegutsemistingimuste ebavõrdsusele, mis tuleneb kehtivate rahapesuvastaste eeskirjade erinevustest. Sõltuvalt makseteenuse pakkuja asukohast võib tehingukünnis, mille ületamise korral platvorm peab tegema vahendite voo kohta kontrolli, olla erinev. Kaasestusandjad peavad praegu läbirääkimisi rahapesuvastase direktiivi ja määruse 1781/2006 kavandavate muudatuste üle¹⁶. Eespool nimetatud probleem lahendatakse oodatavalt nende muudatustega, kehtestades rahaülekannete puhul klientide suhtes rakendatavate hoolsusmeetmete jaoks kõigis liikmesriikides ühtse (praegu veel arutlusel oleva) tehingukünnise.

20 % küsimustikule vastanud projektiomanikest märkis, et intellektuaalomandi ebapiisava kaitse riskid olid liiga suured. Innovaatiliste projektide puhul tuleb rahastajate ligiõmbamiseks oma ideed avalikuks teha. Leiutise avalikustamisel ilma piisava patendikaitseta riskivad nad aga sellega, et keegi hakkab nende ideid ise kasutama. Üks peamisi küsimusi, millega kokku puututakse, on Euroopa praegune killustatud patendisüsteem. Pärast käimasolevat patendisüsteemi reformi¹⁷ on võimalik saada ühtse toimega Euroopa patent nn ühe akna süsteemi kaudu, mis pakub kulueeliseid ja vähendab halduskoormust.

Ühisrahastamise suhtes võivad olenevalt tegelikult kasutatavast ärimudelist olla kohaldatavad ka muud ELi õigusaktid. Näiteks võivad platvormid, kellele edukalt rahastatud projektid tasuvad vahendite kogumise võimaldamise eest, tegelda e-kaubandusega ja sel juhul kuuluvad nad e-kaubanduse direktiivi reguleerimisalasse¹⁸. Eksitavat ja võrdlevat reklaami käsitleva direktiiviga¹⁹ nähakse ette eksitavate turundustavade minimaalne ühtlustamine ettevõtjatevahelises kontekstis. Tarbijaid kaitstakse eksitavate ja agressiivsete ühisrahastamise tavade eest ebaausaid

¹⁶ Tuginedes komisjoni ettepanekutele COM (2013) 44 ja COM (2013) 45.

¹⁷ 17. detsembril 2012 võeti 25 liikmesriigi vahelise tõhustatud koostöö raames vastu määrused, mis käsitlevad ühtse patendikaitse loomist ELis. Praegu on ratifitseerimisel liikmesriikidevaheline rahvusvaheline leping, millega luuakse ühtne patendikohus.

¹⁸ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2000/31/EÜ, 8. juuni 2000, infoühiskonna teenuste teatavate õiguslike aspektide, eriti elektroonilise kaubanduse kohta siseturul (direktiiv elektroonilise kaubanduse kohta), EÜT L 178, 17.7.2000, lk 1.

¹⁹ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2006/114/EÜ, 12. detsember 2006, eksitava ja võrdleva reklaami kohta, ELT L 376, 27.12.2006, lk 21.

kaubandustavasid käsitleva direktiiviga,²⁰ millega keelustatakse teatavad turundustavad. Kui ühisrahastamise korraldajate kasutatavad tüüptingimused sisaldavad ebaõiglasi klausleid, siis ei ole need ebaõiglaste lepingutingimuste direktiivi²¹ kohaselt osalevate tarbijate jaoks siduvad. Lisaks sellele kohaldatakse ühisrahastamistegevuse suhtes ELi riigiabi ja konkurentsieeskirjasid.

Isegi kui ELi õigusaktid ei ole kohaldatavad, võivad kehtida erinevad riigisisised eeskirjad. Eelkõige on see nii heategevusliku loovutamise ja annetuste ning ühisrahastamise mitterahalisel tasul ja eelmüügil põhinevate mudelite puhul.

3.1.2. Rahalise kasuga ühisrahastamine (ühislaenuandmine ja ühisinvesteeringimine)

Rahalise kasuga kampaaniate ja platvormide suhtes võivad kehtida täiendavad eeskirjad nii ELi kui ka riiklikul tasandil, sõltuvalt konkreetsest kasutatavast ärimudelist.

ELi asjaomane õigusraamistik hõlmab prospektidirektiivi,²² makseteenuste direktiivi,²³ finantsinstrumentide turgude direktiivi,²⁴ kapitalinõuete direktiivi (CRD IV),²⁵ alternatiivsete investeerimisfondide valitsejate direktiivi,²⁶ tarbijakrediidi direktiivi²⁷ ja finantsteenuste kaugturstuse direktiivi²⁸ ning kapitalinõuete määrust²⁹

²⁰ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2005/29/EÜ, 11. mai 2005, mis käsitleb ettevõtja ja tarbija vaheliste tehingutega seotud ebaausaid kaubandustavasid siseturul ning millega muudetakse nõukogu direktiivi 84/450/EMÜ, Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiive 97/7/EÜ, 98/27/EÜ ja 2002/65/EÜ ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrust (EÜ) nr 2006/2004, ELT L 149, 11.6.2005, lk 22.

²¹ Nõukogu direktiiv 93/13/EMÜ, 5. aprill 1993, ebaõiglaste tingimuste kohta tarbijalepingutes, EÜT L 95, 21.4.1993, lk 29.

²² Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2003/71/EÜ, 4. november 2003, väärtpaberite üldsusele pakkumisel või kauplemisele lubamisel avaldatava prospekti ja direktiivi 2001/34/EÜ muutmise kohta, ELT L 345, 31.12.2003, lk 64.

²³ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2007/64/EÜ, 13. november 2007, makseteenuste kohta siseturul ning direktiivide 97/7/EÜ, 2002/65/EÜ, 2005/60/EÜ ja 2006/48/EÜ muutmise ning direktiivi 97/5/EÜ kehtetuks tunnistamise kohta, ELT L 319, 5.12.2007, lk 1. Makseteenuste direktiiv võib olla kohaldatav ka ühissponsorluse suhtes, kui kasutatav ärimudel jääb kõnealuse õigusakti reguleerimisalasse.

²⁴ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2004/39/EÜ, 21. aprill 2004, finantsinstrumentide turgude kohta, millega muudetakse nõukogu direktiive 85/611/EMÜ ja 93/6/EMÜ ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2000/12/EÜ ja tunnistatakse kehtetuks nõukogu direktiiv 93/22/EMÜ, ELT L 145, 30.4.2004, lk 1.

²⁵ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2013/36/EL, 26. juuni 2013, mis käsitleb krediitiasutuste tegevuse alustamise tingimusi ning krediitiasutuste ja investeerimisühingute usaldatavusnõuete täitmise järelevalvet, millega muudetakse direktiivi 2002/87/EÜ ning millega tunnistatakse kehtetuks direktiivid 2006/48/EÜ ja 2006/49/EÜ, ELT L 176, 27.6.2013, lk 338.

²⁶ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2011/61/EL, 8. juuni 2011, alternatiivsete investeerimisfondide valitsejate kohta, millega muudetakse direktiive 2003/41/EÜ ja 2009/65/EÜ ning määruseid (EÜ) nr 1060/2009 ja (EL) nr 1095/2010, ELT L 174, 1.7.2011, lk 1.

²⁷ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2008/48/EÜ, 23. aprill 2008, mis käsitleb tarbijakrediitilepinguid ja millega tunnistatakse kehtetuks nõukogu direktiiv 87/102/EMÜ, ELT L 133, 22.5.2008, lk 66.

²⁸ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2002/65/EÜ, 23. september 2002, milles käsitletakse tarbijale suunatud finantsteenuste kaugturstust ja millega muudetakse nõukogu direktiivi 90/619/EMÜ ning direktiive 97/7/EÜ ja 98/27/EÜ, EÜT L 271, 9.10.2002, lk 16.

²⁹ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 575/2013, 26. juuni 2013, krediitiasutuste ja investeerimisühingute suhtes kohaldatavate usaldatavusnõuete kohta ja määruse (EL) nr 648/2012 muutmise kohta, ELT L 176, 27.6.2013, lk 1.

ja Euroopa riskikapitalifonde ja Euroopa sotsialettevõtlusfonde käsitlevaid määrusi³⁰.

Riiklikul tasandil võivad kehtida erinevad täiendavad eeskirjad. Euroopa Väärtpaberiturujärelevalve (ESMA) ja Euroopa Pangandusjärelevalve (EBA) korraldasid 2013. aastal teabe kogumise, et paremini mõista, kuidas kohaldatakse praegust õigusraamistikku ühisrahastamise suhtes igas liikmesriigis.

Mitmed liikmesriigid (nt Saksamaa, Madalmaad ja Belgia) on püüdnud lahendada rahalist kasu sisaldava ühisrahastamisega seonduvaid probleeme suuniste abil. Mõned teised (Itaalia, Ühendkuningriik, Prantsusmaa ja Hispaania) jällegi kaaluvad selle uue rahastamise vormi hõlbustamiseks reguleerivate meetmete võtmist või on selliseid meetmeid juba võtnud,³¹ seades sealjuures eesmärgiks ka investorite piisava kaitse. On oht, et liiga koormavad ja enneaegsed reguleerivad meetmed võivad takistada ühisrahastamise arengut, samal ajal kui liiga lõtv poliitika võib põhjustada investoritele kahjumeid, kahjustades tarbijate kindlustunnet ja usaldust ühisrahastamise vastu. Siin tekib näiteks küsimus, kas kehtivad ELi ja siseriiklikud õigusaktid on piisavalt ühisrahastamise vajadustele kohandatud või leidub eeskirjasid, mis on ühisrahastamise kontekstis ülemäära koormavad ja mida tuleks kohandada kasutajate vajadustele, et aidata ära kasutada ühisrahastamise potentsiaali, eelkõige VKEdes jaoks. Praegu on liikmesriigid teinud seadusandlikke algatusi, millega pakutakse eespool nimetatud probleemidele mitmesuguseid lahendusi. Otsustamata ette ära, kuidas oleks kõige parem saavutada tasakaal, võivad erinevad lähenemisviisid hoolimata hiljutistest algatustest, mille eesmärk on koguda õiguslast teavet, tekitada õiguskindlustust seoses sellega, milliseid eeskirju eri rahastamise vormide suhtes kohaldatakse³². Avalik konsultatsioon andis kinnitust sellele, kui tähtis on õigusselgus kõigi sidusrühmade jaoks. Lisaks võivad siseriiklikes raamistikutes võetud erinevad lähenemisviisid killustada siseturgu, piirates liikmesriikide vahel ühisrahastamise platvormide kaudu teenuste osutamist, ja kahjustada ühisrahastamise potentsiaalset kasvu Euroopas.

Komisjon jätkab turu jälgimist ja eri kogemustele tuginedes reguleerivate meetmete vajaduse hindamist vastusena muutuvatele asjaoludele. Siseriiklike regulatiivsete tavade kohta teabe jagamine võiks aidata nii parimaid tavasid levitada kui ka välja selgitada riikide lähenemisviiside erinevused, mis võivad luua takistusi.

3.2. Kuidas toimib ühisrahastamine siseturul?

3.2.1. Rahalise kasuta ühisrahastamine (ühissponsorlus)

Konsultatsiooni tulemused näitasid, et rahalise kasuta ühisrahastamise siseturg toimib küllaltki hästi. 81 % rahalise kasuta ühisrahastamise platvormidest tegutsevad juba piiriüleselt ja 14 % sooviksid selleni jõuda tulevikus. Ainult umbes kolmandik

³⁰ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 345/2013, 17. aprill 2013, Euroopa riskikapitalifondide kohta, ELT L 115, 25.4.2013, lk 1; Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 346/2013, 17. aprill 2013, Euroopa sotsialettevõtlusfondide kohta, ELT L 115, 25.4.2013, lk 18.

³¹ Kooskõlas ELi tegevuskavaga „Ettevõtlus 2020”, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0795:FIN:ET:PDF>.

³² „Review of Crowdfunding Regulation”, Euroopa ühisrahastamise võrgustik (ECN) (2013), <http://www.europecrowdfunding.org/2013/10/review-crowdfunding-regulation-2013>.

sidusrühmadest väljendas toetust rahalise kasuta ühisrahastamist käsitlevatele ELi meetmetele, millega hõlbustada turulepääsu (ligikaudu 35 %) või paremini kaitsta rahastamises osalejaid (alla 30 %). Need sidusrühmad, kes toetasid ELi meetmeid, millega hõlbustada piiriülest tegevust rahalise kasuta ühisrahastamise mudelite puhul, viitasid sageli õiguskindlusetusele kui peamisele takistusele.

3.2.2. Rahalise kasu eesmärgil ühisrahastamine (ühislaenuandmine ja ühisinvesteerimine) – kõrge investorikaitse tasemega turulepääs

Avalik konsultatsioon näib osutavat sellele, et rahalise kasuga ühisrahastamise platvormide töö puhul võib siseturg kehvemini toimida. Ainult 38 % konsultatsioonile vastanud rahalise kasuga ühisrahastamise platvormidest tegutsevad piiriüleselt, samas kui peaaegu pooled neist sooviksid laiendada oma äritegevust tulevikus teistesse ELi liikmesriikidesse.

44 % kõikidest rahalise kasuga ühisrahastamise platvormidest väidavad, et teabe puudumine kohaldatavate eeskirjade kohta takistab neil tegutsemast rohkem kui ühes ELi riigis. 27 % neist nimetasid vaid kodumaal tegutsemise põhjusena ka suuri kulusid, mis kaasnevad teises liikmesriigis tegevusloa taotlemisega.

Pooled vastajatest tunnistasid vajadust rahalise kasuga ühisrahastamist käsitlevate ELi meetmete järele. Turulepääs ja investorikaitse paistavad olevat võrdselt olulised kaalutlused: 49 % vastajatest kutsusid ELi üles edendama rahalise kasuga ühisrahastamise ühtset turgu ning 51 % nägid vajadust ELi meetmete järele, millega tagada asjakohane investorikaitse laenuandmise ja väärtpaperitega seonduva ühisrahastamise puhul. Vastajad tõid välja ka riskid, millega rahastamises osalejad ühislaenuandmise ja ühisinvesteerimise mudelite puhul kokku puutuvad (nt investeeritud kapitali kaotus, pettuseoht), samuti vajaduse, et platvormi teenustasud, intressimäärad ja oodatav tootlus peaksid olema läbipaistvad.

Suur enamik sidusrühmadest nõustus, et ühislaenuandmise ja ühisinvesteerimise mudelitega tegelevate platvormide juhid peaksid olema kohustatud teavitama rahastamises osalejaid investeerimis- ja krediidiriskidest ning andma nõu investeringute hajutamise kohta. Potentsiaalsed rahastamises osalejad võivad hoiduda ühisrahastamistegevuses osalemast, sest nad tunnevad muret riskide pärast. Peamisteks probleemideks on siin eri riikides kehtivad erinevad individuaalsed investeerimislimiidid, aktsionäride hääleõiguste kasutamine, prospektinõuete rakendamise künnis, läbipaistvust käsitlevad eeskirjad, investeringute sobivuse testid, kliendi raha kaitse ja investeerimisenõustamine.

3.3. Kuidas toimib ühisrahastamine finantsökosüsteemis?

Ühisrahastamine on veel uus ja arenev rahastamise vorm, mida tuleks finantsökosüsteemi kontekstis täiendavalt uurida. Kuigi rahalise kasuta ühisrahastamine on oluline nii oma mahu kui ka mõju poolest (selles vormis on enamik ühisrahastamise kampaaniaid, millest paljudel on sotsiaalsed eesmärgid), on laienemas ka rahalise kasuga ühisrahastamine, mis võimaldab täita paljude ettevõtlusprojektide või eratarbijate spetsiifilisi rahastamisvajadusi.

Ühisrahastamine on alternatiivne rahastamise vorm, mis võib täiendada muid traditsioonilisi rahastamise vorme. Nagu eespool märgitud, võib see aidata lahendada

rahastamise kättesaadavuse probleeme ja aidata kaasa sellele, et idufirmad saaksid nii-öelda rahastamistreppi mööda üles liikuda. Veerand konsultatsioonile vastanud tegutsevatest pankadest märkis, et neil on huvi tegelda tulevikus ühisrahastamisega, mis annab võimaluse, et reguleeritud finantsasutus annab platvormile ja selle projektidele usaldusväärset, mis suurendaks usaldust. Samas tõstatab see küsimusi seoses kulude kasvu ning traditsiooniliste ja uute osalejate vahelise vähenenud konkurentsiga rahastamise valdkonnas.

Avalikust konsultatsioonist osa võtnud sidusrühmad arvasid, et ühisrahastamine võiks tuua suurt kasu innovatsioonile. Praegu on siiski vähe teavet rolli kohta, mida ühisrahastamine võiks täita teadusuuringute ja innovatsiooni rahastamisel³³.

Sellega seoses on laialdaselt arutatud küsimuseks rahastamises osalemise erinev käsitlemine maksustamisel eri liikmesriikides ja mõju, mida see võib avaldada inimeste ja äriühingute valikule, kuhu oma raha paigutada, investeerida või kellele seda annetada. Annetused ja teatavat liiki finantsinvesteeringud (idufirmad, teadus- ja arendustegevus jms) saab mõnedes liikmesriikides maksustatavast tulust maha arvata, kuid teistes mitte. Maksusoodustuste tõhusust ja kasutamist kogu ELis tuleks paremini mõista.

Euroopa Komisjon on tellinud uuringu (kavandatud 2014. aastaks), mis käsitleb teadus- ja arendustegevuse maksusoodustuste tõhususe ja põhimõtetega seotud heade tavade vahetamist. Selles uuringus esitatakse ülevaade teadus- ja arendustegevuse maksusoodustuste skeemidest ELi liikmesriikides ja teatavates OECD riikides, antakse hinnang teadus- ja arendustegevuse maksusoodustuste tõhususele olemasolevate empiiriliste tõendite põhjal ja edendatakse heade tavade kohta teadmiste vahetamist. See võib olla eriti oluline ühisrahastamise ning ühisrahastamise platvormide kaudu toimuva teadus- ja arendustegevuse ning innovatsiooni edendamise seisukohast.

3.4. Ühisrahastamise edendamine teadlikkuse suurendamise ja usalduse parandamise kaudu

Euroopas ei olda ühisrahastamisest üldiselt veel kuigi teadlikud. Pea pooled vastajad pooldasid mingis vormis teadlikkuse suurendamist ELi tasandil. Samuti näitasid sidusrühmad üles huvi ühisrahastamise võimalusi tutvustava ühtse teabeallika vastu, et suurendada selle nähtavust.

Suurem teadlikkus ei ole ainus tegur, mida on ühisrahastamise eduks vaja. Nii rahastamises osalejate kui ka kampaania korraldajate usalduse võitmiseks on samuti tähtis hästi mõista, kuidas ühisrahastamine toimib, mida sellega saab saavutada ja millised võivad olla riskid. Ühisrahastamise jätkusuutlik kasv on võimalik ainult siis, kui kasutajad tunnevad selle vastu usaldust. Ühisrahastamise kampaaniate korraldamise edukus sõltub ka sellest, kas kampaania korraldajatel on vajalikud oskused ja koostöö, ning toetusest, mida pakuvad platvormid ja teised osalejad³⁴.

³³ Euroopa kultuuriekspertide võrgustiku aruanne „Crowdfunding schemes in Europe” (2011), <http://www.eenc.info/wp-content/uploads/2012/11/DR%C3%B6thler-KWenzlaff-Crowdfunding-Schemes-in-Europe.pdf>.

³⁴ „Crowdfunding and the Role of Managers in Ensuring the Sustainability of Crowdfunding Platforms” (2014), J. Ramos (autor), J. Stewart (toimetaja). Teadusuuringute Ühiskeskuse tehniliste aruannete seeria,

Projekti omanikke võib olla vaja koolitada ühisrahastamise kasutamise ja selle võimalike riskide ning võimalik, et ka planeerimise või projektijuhtimise osas.

Arvestades, et ühisrahastamisega kaasnevad teatavad riskid, on praegusel varasel arenguetapil vaja ka tõhustada platvormide tunnustamist. Sellisele tunnustamisele aitaks kaasa ja usaldust aitaks suurendada kvaliteedimärgi loomine. Kvaliteedimärk näitaks, et järgitakse teatavaid standardeid, näiteks pettuseohu vähendamiseks, ning suurendaks kasutajate usaldust. Mõnes riigis, näiteks Ühendkuningriigis, on iseregulatsiooni organid juba kehtestanud eeskirjad, mida järgides võivad platvormid saada selle ühenduse kvaliteedimärgise.

3.5. Vastastikku täiendava (avaliku ja erasektori poolse) rahastamise võimalused

Ühisrahastamise piiratud mahu tõttu ei saa eeldada, et see lahendaks iseenesest kõik erinevad rahastamise kättesaadavusega seonduvad probleemid. Seepärast võiks täiendavalt uurida ühisrahastamise ja avaliku sektori poolse rahastamise nii riikide kui ka ELi tasandil kombineeritult kasutamise võimalusi nõuetekohaselt põhjendatud juhtudel, mil on tõendatav turutõrke olemasolu. Sellist vastastikku täiendavat rahastamist võiks pakkuda kas koos erasektoris kuuluvate rahastamises osalejatega projektidesse kaasinvesteermise vormis,³⁵ ühislaenuandmise tehingutele antavate laenugarantiidena või otse ühisrahastamise platvormidele pakutava rahastamisena. Hiljuti vastu võetud riskifinantseerimise suhtes kohaldatavate riigiabi eeskirjadega³⁶ laiendatakse rahastamiskõlblike ettevõtjate ringi, lisades nende hulka VKEd, väikesed keskmise turukapitalisatsiooniga ettevõtjad ja innovaatilised keskmise turukapitalisatsiooniga ettevõtjad, et parandada rahastamise kättesaadavust selliste äriühingute jaoks, mis on küll elujõulised, kuid seisavad vajaliku rahastamise saamisel silmitsi turutõrkega. Analoogiliselt võivad teatavat liiki ühisrahastamise platvormide suhtes olla kohaldatavad riskifinantseerimise eeskirjad, mida kohaldatakse alternatiivsete kauplemisplatvormide suhtes. Riigi vahenditest antav mis tahes toetus peab olema kooskõlas konkurentsieeskirjadega, eriti riskifinantseerimise suhtes kohaldatavate riigiabi eeskirjadega.

4. EDASISED SAMMUD

Ühisrahastamine pakub arvukalt eeliseid mitmesugustele kasutajarühmadele ning on paljulubav rahastamisallikas mitut liiki osalejatele, kes ei leia oma vajaduste täitmiseks sobivaid lahendusi.

Selle esilekerkiva nähtuse potentsiaali ja sellega seonduvaid peamisi probleeme arvesse võttes sooviks Euroopa Komisjon kujundada koostöös sidusrühmadega ELi tasandil välja ühise arusaama ning valmistada ette pinda võimalikeks edasisteks meetmeteks.

Teadusuuringute Ühiskeskuse Tulevikutehnoloogiate Instituut, Euroopa Komisjon,
<http://is.jrc.europa.eu/pages/EAP/eInclusion/employability.html>.

³⁵ Sellistel juhtudel tuleks tähele panna, et projekti populaarsus, mõõdetuna selle ühisrahastamise edukusega, ei pruugi olla avaliku sektori kulutuste tegemisel parim valikukriteerium.

³⁶ Komisjoni teatis „Suunised riskifinantseerimisinvesteeringute edendamiseks antava riigiabi kohta”, C(2014) 34, lk 2, Brüssel, 15.1.2014.

Parema ülevaate saamiseks sellest, kuidas sobitub ühisrahastamine laiemasse finantsökosüsteemi ja millist liiki ühisrahastamist eri projektid kasutavad, korraldab Euroopa Komisjon 2014. aastal uuringu. Eraldi uuringus uurib komisjon, millised on võimalused kasutada ühisrahastamise potentsiaali teadusuuringute ja innovatsiooni toetamiseks, ning arutleb selle uuringu kontekstis selle üle, millist rolli võiksid teadus- ja arendustegevuse ning innovatsiooni ühisrahastamisel täita maksusoodustused.

Selle valdkonna poliitika väljatöötamise toetamiseks loob komisjon Euroopa ühisrahastamise sidusrühmade foorumi, mille näol on tegemist asjaomaste sidusrühmade ühenduste ja riikide ametiasutuste kõrgetasemelistest esindajatest koosneva eksperdirühmaga, et aidata tal suurendada teadlikkust, pakkuda projekti omanikele teavet ja koolitusmooduleid, edendada läbipaistvust ja heade tavade vahetamist ning teha kindlaks probleemid, mis võivad vajada lahendamist, et ühisrahastamine jõudsalt areneks, võttes sealjuures arvesse rahastamises osalejate huvisid.

Komisjon jälgib hoolikalt majandusharu ühenduste jõupingutusi läbipaistvust ja parimaid tavasid käsitlevate riikliku ja Euroopa tasandi standardite väljatöötamisel eesmärgiga teavitada kasutajaid (nii projekti omanikke kui ka rahastajaid), kaitsta rahastamises osalejaid pettuse eest ja tagada piisav kaebuste käsitlemise mehhanism. Euroopa Komisjon algatab uuringu, et uurida olemasolevaid riikide iseregulatsiooni organeid ja nende eeskirjasid, samuti nende tõhusust ja piiranguid, ning uurib, milliseid võimalusi pakuks Euroopa kvaliteedimärgi loomine.

Komisjon jälgib tähelepanelikult ühisrahastamisega seonduvat arengut siseturu nõuetekohase toimimise kontekstis. Ta korraldab regulatsioone käsitlevaid seminare, et arutada piiriülese tegevuse ees seisvaid takistusi. Kui see on asjakohane, uurib komisjon vajadust anda soovitusi ühtse turu aruande, väikeettevõtlusalgatuse „Small Business Act” rakendamise üle seiret tegeva VKEd e saadikute võrgustiku³⁷ või Euroopa digitaalarengu tegevuskava kaudu, et kutsuda liikmesriike üles vältima riiklike lähenemisviiside ebajärjekindlust, mis võib takistada siseturu toimimist.

Ei saa eeldada, et ühisrahastamine kui esilekerkiv, kuid suhteliselt väikesemahuline erasektoripoolse rahastamise allikas asendaks selliste projektide avaliku sektori poolse rahastamise, millel on raskusi rahastamisvõimaluste leidmisel. Euroopa uued riigiabi eeskirjad hõlbustavad avaliku sektori poolse rahastamise kasutamist kombineerituna äriühingutesse investeeritavate erasektori vahenditega. Seetõttu võiks kaaluda võimalust investeerida avaliku sektori vahendeid koos ühisrahastamise kaudu kogutud erasektori vahenditega, tingimusel et järgitakse riigiabi eeskirjasid, eelkõige riskifinantseerimisinvesteeringute edendamiseks antavat riigiabi käsitlevaid suuniseid, ning täidetud on avaliku sektori vahendite kasutamisele seatud läbipaistvuse ja vastutuse õiguslikud tingimused, ning kui see on asjakohane, siis finantsmääruse nõuded.

Komisjon jälgib foorumi kaasabil tähelepanelikult seda arenevat sektorit ja hindab uuringute tulemuste ning erinevate sidusrühmade töö ja regulatsioone käsitlevate seminaride põhjal korrapäraselt ühisrahastamise suhtes kohaldatavate ELi ja siseriiklike reguleerivate raamistike olukorda, ning kaalub, kas vajalikud on edasised ELi meetmed. Eelkõige kehtivate õigusaktide kavakohase läbivaatamise ajal kaalub komisjon, kas võib olla asjakohane kohandada nõudeid selliselt, et neis võetaks arvesse rahalise kasuga ühisrahastamise eripära.

³⁷ http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/small-business-act/sme-envoy/index_en.htm

Mis tahes tulevaste ELi seadusandlike meetmete või muud liiki märkimisväärse mõjuga meetmete kohta korraldatakse eelnevalt avalik konsultatsioon ja tehakse mõjuhindang.

Kuna ühisrahastamine on ülemaailme tegevus ja teised jurisdiktsioonid, näiteks Ameerika Ühendriigid, on samuti alustanud selle reguleerimist, siis jälgib komisjon tähelepanelikult rahvusvahelisi arengusuundi ning toetab õigusnormide lähendamise edendamiseks rahvusvahelisel tasandil tehtavaid jõupingutusi³⁸.

Komisjon esitab 2015. aasta jooksul aruande tehtud edusammude kohta.

³⁸ Sellega seoses teeb tööd ka Rahvusvaheline Väärtpaberijärelevalve Organisatsioon (IOSCO), vt „Crowd-funding: An Infant Industry Growing Fast”, SWP3/2014, IOSCO (2014).