EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 8.3.2018
SWD(2018) 57 final

DELOVNI DOKUMENT SLUŽB KOMISIJE

POVZETEK OCENE UČINKA

Spremni dokument

k predlogu UREDBE EVROPSKEGA PARLAMENTA IN SVETA

o evropskih ponudnikih storitev množičnega financiranja za podjetja

in

predlogu DIREKTIVE EVROPSKEGA PARLAMENTA IN SVETA

o spremembi Direktive 2014/65/EU o trgih finančnih instrumentov

{COM(2018) 113 final} - {COM(2018) 99 final} - {SWD(2018) 56 final}

Povzetek

Ocena učinka zakonodajnega predloga o ureditvi storitev množičnega financiranja za podjetja

A. Nujnost ukrepanja

Zakaj? V čem je težava?

Množično financiranje je tehnološko podprta finančna storitev, ki lahko pomaga poslovnim projektom, ki potrebujejo financiranje, in vlagateljem, da razpršijo svoj portfelj. Množično financiranje postaja čedalje pomembnejši del krepitve financiranja za zagonska in mlada podjetja. Pogosto je glavni instrument financiranja za podjetja v zgodnji fazi razvoja, ko se skladi tveganega kapitala in celo skladi zasebnega kapitala le deloma zanimajo zanje. Množično financiranje je alternativa nezavarovanim bančnim posojilom, kot so prekoračitve na bančnem računu ali posojila na podlagi kreditnih kartic, ki so trenutno glavni vir zunanjega financiranja za mala in srednja podjetja. Množično financiranje dopolnjuje financiranje s strani bank in podjetij ter s tem krepi raznovrstnost virov financiranja v gospodarstvu. Nove priložnosti daje zlasti mladim, inovativnim podjetjem, ki nimajo izdatnega premoženja za zavarovanje, osnovnih sredstev ali potrjenega finančnega uspeha.

Kljub tej pomembni vlogi so trgi množičnega financiranja EU za financiranje podjetij v veliki meri slabše razviti v primerjavi z drugimi velikimi gospodarstvi in, kar je pri tem najpomembneje, ne morejo ustrezno delovati prek meja. Nedavno opravljene študije in dokazi, zbrani s ciljno usmerjenimi posvetovanji, so potrdili, da zaradi razdrobljenosti in nasprotujočih si regulativnih ureditev platforme za množično financiranje ne morejo razširiti svoje dejavnosti in svojih storitev ponujati na vseevropski ravni. Prav tako vlagatelji niso dejavni prek meja zaradi pomanjkanja zaupanja v te platforme in zaradi razdrobljenosti regulativnih okvirov, ki se uporabljajo za opravljanje teh storitev.

Kaj naj bi prinesla ta pobuda?

Cilj pobude je v skladu s ciljem unije kapitalskih trgov omogočiti dejavnost množičnega financiranja na celotnem enotnem trgu EU za financiranje v začetni fazi in alternativno financiranje za MSP. Poleg tega bi pobuda pripomogla k nadaljnji diverzifikaciji evropskega finančnega sistema, kar bi koristilo finančni stabilnosti, zaščiti vlagateljev in konkurenci med akterji na trgu. Pobuda ima dva specifična cilja. Prvi je, da se platformam omogoči širitev prek meja, in sicer z vzpostavitvijo sistema izdajanja dovoljenj, ki se lahko uporabljajo po vsej EU, ne da bi bilo potrebno dodatno dovoljenje v vsaki posamezni državi EU. Drugi cilj je zagotoviti, da za platforme velja okvir, ki zagotavlja ustrezno vodenje platform in zaščito ponudnikov finančnih sredstev z osredotočenjem na preudarno upravljanje tveganj – zlasti na vodenje poslov, sposobnost in primernost, upravljanje tveganj, obravnavanje skrbnega preverjanja skrbno preverjanje in ustrezno razkritje informacij. To naj bi povečalo zaupanje vlagateljev pri čezmejnem poslovanju.

Kakšna je dodana vrednost ukrepanja na ravni EU?

Sprejeti ukrepi bodo obravnavali probleme, ugotovljene v oceni učinka, torej težave, ki jih imajo platforme pri širitvi dejavnosti prek meja znotraj EU, ter pomanjkanje zaupanja pri čezmejnih naložbah in zbiranju sredstev, s katerimi se trenutno soočamo. Ukrepanje na ravni EU bi bistveno zmanjšalo zapletenost ter finančna in upravna bremena za vse ključne deležnike, tj. platforme za množično financiranje, lastnike projektov in vlagatelje, obenem pa zagotovilo enake konkurenčne pogoje za vse ponudnike storitev z istim znakom EU.

B. Rešitve

Katere zakonodajne in nezakonodajne možnosti politike so se upoštevale? Ali ima katera od njih prednost? Zakaj?

V oceni učinka so obravnavane naslednje možnosti politike:

- možnost 1 – osnovni scenarij (brez ukrepanja EU),
- možnost 2 – nadgradnja uglednostnega kapitala: minimalna harmonizacija v kombinaciji s samourejanjem,
- možnost 3 – pristop na temelju produktov: vključitev množičnega financiranja v okvir obstoječih enotnih pravil,
- možnost 4 – rešitev na temelju dopolnilne storitve: prostovoljna ureditev za „evropskega ponudnika storitev množičnega financiranja“, ki bi opredelila nekatere skupne standarde EU za ureditve množičnega financiranja.

Po oceni in proučitvi učinkov je bila kot prednostna izbrana četrta možnost (ureditev za „evropskega ponudnika

storitev množičnega financiranja“), ker določa jasen regulativni okvir za reševanje ugotovljenih težav, pri tem pa ostaja sorazmerna in niža stroške zagotavljanja skladnosti.

Kdo podpira katero možnost?

Deležniki so v več odprtih javnih posvetovanjih izrazili podporo regulativnemu pristopu. Prvič, kar zadeva zeleno knjigo iz leta 2015 o uniji kapitalskih trgov, čeprav je nekaj sodelujočih jasno navedlo, da ni potrebe po ukrepanju na ravni EU, so se številni zavzeli za regulativno gotovost na ravni EU, ki bi olajšala čezmejno dejavnost in večje zaupanje s pomočjo preglednosti in zaščite vlagateljev. Drugič, v okviru posvetovanja o vmesnem pregledu unije kapitalskih trgov leta 2017 so številni sodelujoči dali podobne izjave v prid razvoju ustreznega pravnega okvira za množično financiranje po vsej EU, da bi se ustvaril dovolj velik trg. Tretjič, pri posvetovanju o finančni tehnologiji, ki je bilo zaključeno 15. junija 2017, je večina sodelujočih menila, da nacionalne regulativne ureditve ovirajo čezmejno dejavnost množičnega financiranja in da je zato potrebna harmonizacija na ravni EU. Med področji, kjer bi bila mogoča harmonizacija, so bile navedene zahteve po razkritju za platforme, zahteve glede registracije in pravilih v zvezi z zaščito vlagateljev.

Poleg tega je na podlagi začetne ocene učinka večina predstavnikov držav članic na srečanju strokovne skupine Evropskega odbora za vrednostne papirje (10. novembra 2017) izrazila podporo za ureditev tega področja na ravni EU (možnost 4), nekaj držav članic pa je predlagalo pobudo za harmonizacijo nacionalnih ureditev (možnost 3).

C. Učinki prednostne možnosti

Kakšne so koristi prednostne možnosti (če obstaja, sicer glavnih možnosti)?

Prednostna možnost daje platformam za množično financiranje na voljo preprost in celovit način za širitev čezmejnih dejavnosti pod novim znakom EU. Skupne določbe o upravljanju in zahteve glede preglednosti za platforme bodo čezmejnim vlagateljem prinesla tudi zagotovila za ustrezno zaščito pri vprašanjih, kot so navzkrižja interesov ali goljufive dejavnosti, in boljše informacije o financiranih projektih. Skupaj bi ukrepanje lahko zmanjšalo stroške neukrepanja na ravni EU ni za vsaj 20 milijard EUR v smislu novega obsega trga v Evropi.
Pobuda naj bi z zagotavljanjem dodatnih možnosti financiranja, zlasti za zagonska podjetja in inovativna MSP, po pričakovanjih tudi pozitivno vplivala na gospodarsko rast, ustvarjanje delovnih mest in inovacije. MSP trenutno zaposlujejo 67 % evropske delovne sile in so pomembna gonilna sila inovacij, hkrati pa imajo še vedno znatne težave pri zbiranju sredstev. Javnomnenjska raziskava Evropske komisije Innobarometer iz leta 2016 je potrdila, da je dostop do financiranja ena glavnih ovir pri spodbujanju raziskav in razvoja ter komercializacije inovativnih proizvodov ali storitev.

Kakšni so stroški prednostne možnosti (če obstaja, sicer glavnih možnosti)?

Prednostna možnost za ponudnike platform ustvarja stroške zagotavljanja skladnosti, ki so podrobno navedeni v Prilogi 3 k oceni učinka in se razlikujejo glede na to, ali regulirani subjekt že ima dovoljenje v skladu z MiFID in ali ponudniki platform imajo ali so zaprosili za dovoljenje v več državah. Stroški platforme za zagotavljanje skladnosti se bodo povečali, če dejavnost platforme trenutno ni regulirana in če namerava storitve opravljati v eni sami državi. Prednostna možnost lahko povzroči tudi stroške za uprave. Predlog bi lahko imel nekatere proračunske posledice za ESMA, ki so ocenjene na približno 2,5 milijona EUR in se v prvem letu polnega izvajanja razdelijo med sektor in proračun EU.

Kakšen bo vpliv na podjetja, MSP ter mikropodjetja?

Glavni uporabniki platform za množično financiranje so podjetja, MSP in mikropodjetja. Ta pobuda bo tako zagotovila, da jim bodo na voljo dodatni viri financiranja kot alternativa tradicionalnim ukrepom financiranja, kot so bančna posojila, prekoračitve na bančnih računih in dolg po kreditnih karticah, ki so za podjetja v zgodnji fazi razvoja pogosto dragi. Ker je povprečna provizija za dostop do množičnega financiranja navadno nižja od stroškov kratkoročnega financiranja bank, pobuda lahko tudi povzroči zmanjšanje stroškov financiranja za MSP v zgodnji fazi in v fazi prve širive.

Ali bo prišlo do znatnih učinkov na nacionalne proračune in uprave?

Prednostna možnost ima posledice v smislu stroškov in upravnega bremena za pristojne nacionalne organe in ESMA. Obseg in porazdelitev teh stroškov bosta odvisna od točnih zahtev, ki bodo naložene evropskim ponudnikom storitev množičnega financiranja, ter od povezanih nalog nadziranja in spremljanja. Vendar pa bodo stroški v zvezi z nadzorniki znatno nižji od stroškov, ki izhajajo iz ustreznega dovoljenja na podlagi MiFID.
Ker konkretne ocene o stroških niso na voljo, je mogoče domnevati, da bodo stroški nadzora primerljivi s stroški

v nacionalnih ureditvah, ki zajemajo le dejavnosti „posredovanja naročila“. Odvisno od vključenosti ESMA v postopek izdaje dovoljenja in nadzora bodo nastale tudi stroškovne posledice za proračun EU. Ob predpostavki, da bo ESMA pristojen za izdajanje dovoljenj evropskim ponudnikom storitev množičnega financiranja, se ocenjuje, da bodo nastali enkratni stroški v višini približno 500 000 EUR za vzpostavitev ustreznih sistemov IT in sestavo ekipe, ki bo skrbela za izdajo dovoljenj.
Bo imela pobuda druge pomembnejše učinke? Največ 6 vrstic
Ne.
D. Spremljanje
Kdaj se bo politika pregledala?
Trg množičnega financiranja hitro raste in poslovni modeli se razvijajo v skladu s hitrim tehnološkim razvojem. Ustreznost pristopa politike se bo zato redno spremljala v skladu s pristopom boljšega pravnega urejanja, da se zagotovi, da sta področje ukrepanja (naložbeno in posojilno množično financiranje projektov do vrednosti 1 milijona EUR) in obseg ukrepov vedno usklajena z zastavljenimi cilji in ne postaneta nesorazmerna.