

- pro / for Ing. Vít Šumpela - Ministerstvo pro místní rozvoj ČR
od / from Ing. Martina Hábová Ph.D.
datum / date 15. září 2010

Doporučení pro usnadnění bankovního financování projektů dotovaných z EU

Manažerské shrnutí / Executive summary



Fungující řešení

- Facility
Žatecká 55/14, 110 00 Praha 1
tel/fax +420 224 813 299
info@facility.cz
www.facility.cz



EVROPSKÁ UNIE
EVROPSKÝ FOND PRO REGIONÁLNÍ ROZVOJ
INVESTICE DO VAŠÍ BUDOUCNOSTI



Obsah

1	MANAŽERSKÉ SHRUTÍ – ČESKÁ VERZE	3
2	EXECUTIVE SUMMARY – ENGLISH VERSION	8

1 Manažerské shrnutí – česká verze

Důvodem realizace projektu je zajistit žadatelům o dotace z EU fondů snadnější přístup k bankovním úvěrům a jiným finančním produktům zaměřeným na předfinancování a spolufinancování projektů dotovaných z fondů EU.

Východiskem pro odhalení slabých míst a následných doporučení ke zlepšení byla analýza současného stavu, která spočívala v následujících krocích:

1. Analýza stávajících relevantních dokumentů s vlivem na předfinancování a spolufinancování projektů z fondů EU.

Pro analýzu byly vybrány podmínky operačních programů, u kterých lze předpokládat předfinancování či spolufinancování prostřednictvím investičních bankovních úvěrů – OP Podnikání a inovace, OP Životní prostředí, OP Doprava, Integrovaný operační program, ROP NUTS II. Střední Čechy, OP Praha Konkurenceschopnost.

Provozní účelové úvěry byly shledány svým významem bezpředmětné.

2. Průzkum provedený mezi následujícími subjekty vstupujícími do procesu:
 - Řídící orgány jednotlivých relevantních operačních programů
 - Banky zabývající se financováním projektů z fondů EU
 - Žadatelé o dotaci a následný investiční úvěr (popř. jejich poradci)

Na základě výsledků analýzy byla následně vytipována témata, jejichž detailní řešení na úrovni příslušných řídicích orgánů ve spolupráci s bankami by zjednodušilo, zrychlilo a rozšířilo možnosti jednotlivých žadatelů o dotaci z fondů EU při žádosti o úvěr.

Nutno podotknout, že dle informací všech zúčastněných subjektů průzkumu, nedochází zásadní měrou k zamítání úvěrů u žadatelů s již schválenou dotací. Subjekty (až na výjimky) přistupují k projektovému záměru odpovědně a dodatečné úvěrové zdroje mají ještě před podáním žádosti řídicímu orgánu předjednané. Výjimkami jsou subjekty, které spíše „zkouší“, zda by získaly dotaci nebo takové, u nichž zásadním způsobem dojde k ekonomické změně situace (snížení bonity, nárůstem zadlužení v souvislosti s jinými aktivitami) před podáním žádosti o dotaci a po podání.

Při formulaci témat jsme se proto zaměřili i na možnost zlepšení parametrů procesu, což by pomohlo i potenciálním žadatelům, kteří o dotaci neusilovali, protože věděli, že následně v bance neuspějí.

Tato témata zahrnují následující problematické oblasti:

- Bonita a riziko žadatele

Nízká bonita a rizikovost žadatele je hlavním důvodem zamítání úvěrů, a to i úvěru na předfinancování nebo spolufinancování projektů z fondů EU. Banky pracují s rizikem, že žadateli nakonec nebude dotace vyplacena a proto fakt, že dotaci získá, neznamená žádný rozdíl ve schvalování oproti standardním úvěrům.

- Způsob financování, resp. proplácení dotace

Převažujícím způsobem je proplácení dotací ex post. Tento způsob klade na žadatele vysoké nároky z hlediska potřebného objemu prostředků a zhoršuje tak jeho postavení před finanční institucí.

- Nejistota bank a nedostatek informací

Banky jsou nuceny posuzovat žadatele s příslibenou dotací stejně jako by dotaci neměl. Vede je k tomu nedostatek informací o tom, jak jednotlivé projekty končí – zda byla či nebyla dotace proplacena či zda byla zkrácena. Rovněž jsou často svědky rozdílného vyhodnocování realizace projektu řídicím orgánem. U jednoho řídicího orgánu pochybení projde bez sankcí, u druhého je za stejnou chybu zkrácena dotace.

- Zástava majetku

Pravidla většiny operačních programů nedovolují zajištění úvěru majetkem, který je předmětem dotovaného projektu. Banky však ve většině případů zajištění požadují, a to bez ohledu na bonitu klienta. V případě, že klient nedisponuje dalším odpovídajícím majetkem vhodným pro zástavu, končí při úvěrových jednáních neúspěšně.

- Doklady a dokumenty, nutné při žádosti o dotaci

Podmínky výzev jsou nejednotné a jsou mezi nimi velké rozdíly. Často je problémem názvosloví, kdy pro jednu a tu samou věc používají jednotlivé operační programy různé názvy. Pro žadatele a banky je pak velmi těžké odhadovat relevanci a závaznost příslušného podkladu.

- Neangažovanost klientů

Spoluúčast alespoň částí vlastních zdrojů na financování projektu je důležitým nástrojem pro zajištění odpovědného přístupu subjektu k realizaci projektu.

- Ustanovení ve smlouvách o poskytnutí dotace

Smlouva či rozhodnutí o poskytnutí dotace je nejsilnějším závazkem řídicích orgánů vůči vybraným příjemcům dotace, a přesto obsahuje často vyjádření typu: na dotaci není právní nárok, dotace může být vyplacena pouze do výše max. apod. Obdobné podklady opět nepředstavují pro banku žádné zásadní zajištění úvěru.

- Dodatečné změny dokumentace

Změny a zpřesňování projektové dokumentace a výsledků projektu vedou k úspornosti veřejných prostředků. Pro finanční instituce však představují riziko. Např. pokud se vrací dotace z titulu dosažených vyšších příjmů proti předpokládaným, z nichž byla dotace vypočtena metodou finanční mezery, může nastat problém i se splácením úvěru. Podíl vratné dotace se totiž progresivně zvyšuje s mírou překročení skutečně dosažených příjmů oproti předpokládaným, tudíž vyšší příjmy pokryjí maximálně vratnou část dotace, nikoli však již splátky úvěru.

Tato témata byla zformulována do doporučení, jejichž implementace by byla reálná v průběhu stávajícího programového období a mohla by být současně východiskem pro příští programové období. Výčet témat a jejich detailní popis je shrnut v kapitole č. 5 Identifikovaná slabá místa. K hlavním přitom patří faktory, které negativně ovlivňují rizikovost žadatele, případně projektu, jako je typ a způsob proplácení dotace, možnost dalšího zajištění, nejistota bank ohledně skutečného proplácení dotace či nízká finanční angažovanost žadatele. K dalším můžeme zařadit parametry procesu, který provází schvalování žádosti – od nejednotné a mnohdy ne úplně jasné dokumentace a požadovaných dokladů k žádosti, až po nejednotný způsob hodnocení plnění podmínek dotace při realizaci projektu.

Doporučení, reflektující navrhovaná témata, jsou řazena do skupin v závislosti na náročnosti jejich implementace.

První skupina zahrnuje jednání zejména s řídicími orgány ohledně problematiky změn příslušných dokumentů a metodik a to ohledně následujících oblastí:

- Ex ante nebo etapové financování

- Uvolnění zákazu použít majetek získaný z dotace jako zástavu
- Zavést požadavky na minimální finanční angažovanost žadatele
- Sjednocení požadavků na prokázání předfinancování projektu žadatelem
- Výdajům na poradenství přiznat statut způsobilých výdajů
- Reformulace ustanovení ve smlouvách o poskytnutí dotace

Druhá skupina odpovídá jednáním s komerčními bankami, např. na platformě Bankovní asociace týkající se témat odpovídajících bankovnímu sektoru:

- Požadavků na údaje ve statistikách jednotlivých OP
- Oblastí metodických podkladů, které budou společně řešeny
- Možnosti a podmínky přístupu k Centrálnímu registru úvěrů
- Návrhu na vznik subjektů provádějících externí kontrolu plnění požadavků stanovených v pravidlech ŘO žadateli

Třetí, již náročnější skupina se týká opatření pro přístup ŘO do Centrálního registru úvěrů:

- Jednání s ČNB
- Témata diskusí - právní a technické otázky

Poslední, nejnáročnější skupina se týká zřízení společného garančního systému:

- Jednání se subjekty dotčenými ohledně zřízení a výkonu funkce společného garančního systému
- Témata diskusí - parametry a podmínky poskytování záruk
- Legislativní prostředí zřízení tohoto institutu
- Podmínky výkonu na straně vysoutěženého subjektu
- Východiskem mohou být zkušenosti na straně ČMZRB

Doporučení ze všech čtyř skupin se vzájemně prolínají a jejich postupná realizace bude zvyšovat jejich vzájemné působení.

Úspěch realizace doporučení bude záviset zejména na ochotě řídicích orgánů spolupracovat spolu navzájem a na jejich ochotě komunikace zejména s bankami. Otázka komunikace se tak jeví jako

nejvýraznější faktor, který by mohl napomoci zpřístupnění úvěrových bankovních produktů příjemcům dotací a zároveň zvýšit efektivitu využívání peněz z fondů EU.

Návrh implementace navrhovaných opatření, včetně komunikace a postupu je zpracován v Příloze 7.1. Implementace navrhovaných opatření, předpokládané výsledky implementace jsou pak znázorněny v Příloze 7.2. Dopadová analýza a analýza synergie navrhovaných opatření.

2 Executive Summary – English version

The aim of this project realization is to provide applicants for EU funds with better accesses to bank loans and other financial products aimed at pre-financing and co-financing of projects subsidised from EU funds.

The basis for finding the weak points and the subsequent recommendation for improvements was an analysis of the current situation, which included the following steps:

1. Analysis of current relevant documents which effect pre-financing and co-financing of projects subsidised by EU funds.

For the analysis involved selecting specific requirements of the operational programmes, for which pre-financing or co-financing with a bank loan was expected – OP Podnikání a inovace (business and innovation), OP Životní prostředí (environment), OP Doprava (transport), Integrovaný operační program (integrated operational programme), ROP NUTS II. Střední Čechy, OP Praha Konkurenceschopnost (Prague competitiveness).

Operational aimed loans are not relevant from this point.

2. Survey of the following subjects that are part of the process:
 - Managing organs of individual operational programmes
 - Banks involved in financing projects subsidised by EU funds
 - Applicants for subsidies and for investment loans (or their advisors)

On the basis of the analysis several topics were selected, whose detailed solution on the level of managing organs in cooperation with banks would simplify, speed up and improve the options of those applying for EU funds during loan application.

It is important to state that on the basis of information gathered from all participating subjects, the loans to projects subsidised by EU funds are not generally rejected. The majority of subjects (excluding some exceptions) approach the projects in a responsible fashion, and have their loans already negotiated prior to applying for EU funding. The exceptions are those subjects, who are “trying” the possibility of getting funding or those for which their economic situation changes (decrease in financial standing, increase in debt linked to other activities) prior to applying for funding and/or after they apply.

In order to formulate topics we aimed at improving the parameters of the process, which would also help potential applicants that have so far not applied, because they knew they would not receive a bank loan.

These topics include the following problem areas:

- Financial standing and applicant risk

Low financial standing and applicant risk are the main reasons for banks turning down loan applications, both for pre-financing and co-financing loans. Banks work with the risk that the applicant may not receive the payout of the subsidy, which for them means that they do not take the fact that the applicant received confirmation of the subsidy into account.

- The method of financing, i.e. the method of subsidy payment

The main method of payment is the payment of the subsidy ex-post. This method puts a lot of pressure on the applicant, with regard to the volume of funding needed, and therefore decreases their standing with the financial institutions.

- Bank uncertainty and lack of information

Banks are forced to evaluate applicants with promised subsidies the same way as those without subsidies. This is due to lack of information about how individual projects end – whether or not the subsidy was paid, or whether it was decreased. They also frequently experience varied handling of the evaluation of the projects by the managing organs. For instance, at times for the same type of mistake one organ decreases the size of the subsidy while another does nothing.

- Collateral

The majority of operational programmes do not allow the property that is the subject of the subsidy to be used as collateral. The banks in most cases require collateral, which means that unless the applicant has other property to use as collateral, they will be unsuccessful when applying for the loan.

- Documents required for applying for EU funding

The requirements for the different project vary extensively. At times the issue is due to the language used, when for instance the same document is named differently depending on the programme. Due to this it becomes difficult for the applicants and the banks to evaluate the relevance of the background documentation.

- Nonparticipation of applicants

Participation in at least a part of the funding of the project is important as it shows a responsible approach to the project realisation.

- Contracts setup for providing the subsidy

The contract or decision for providing the subsidy is the strongest commitment between the managing organ and the applicants. Even though this is the case it frequently includes the words that “the subsidy is not legal binding” or that “the subsidy may be paid only up to” etc. This serves to show the bank that the subsidy is not binding and further complicates the procedure.

- Additional changes to the documentation

Changes and updates to the project documentation lead to savings of public funds; unfortunately for the financial institutions they represent a risk. For instance in the event that a subsidy is returned due to higher revenues than expected (for which the subsidy was calculated by financial gap method), there can occur also the problem with loan repayment. The part of returned subsidy is progressively increasing with the rate of over-fulfilment of achieved revenues in comparison with planned revenues. Than higher revenues cover only returned subsidy but not loan instalments.

These topics were formulated into a recommendation, which could be implemented in the current programme period, and could serve as a starting point for the next programme period. The list of topics and their detailed description are included in chapter 5 Identified weak points. The most important though, are factors that negatively affect the risk of the applicant, or project, such as type and payment method of the subsidy, availability of other collateral, uncertainty of the bank with regard to the real payment of the subsidy or low applicant participation. In addition to these are process parameters, which run through the approval procedure – from the non unified and frequently unclear project documentation and required documents for the application, till the non unified method of evaluation the performance of the projects.

The recommendation reflects the suggested topics, which are divided into groups based on their interdependence and difficulty of their implementation.

The first group includes discussions with managing organs with regard to problems with documents and methodology in the following areas:

- Ex ante or stage financing
- Relaxation with regard to the use of property as collateral
- Setup of requirements for the minimum financial participation of the applicant
- Consolidation of requirements for proving pre-financing of the project by the applicant
- Allow consulting expenses to be part of the project expenses
- Reformulation of the contracts for providing subsidies

A second group which deals with negotiations with the commercial banks, for instance banking associations linked to topics in the banking sector:

- Requirements for information in the statistics of individual OPs
- Background process areas, that will be jointly managed
- Options and access to the central loan register
- Recommendation for the creation of an organ that would carry out the control of projects according to ŘO applicant rules

Third, more complicated group deals with measures dealing with the access of ŘO to the central loan register

- Negotiations with ČNB
- Discussion topics - legal and technical questions

The last, most complicated group, deals with management of a joint guarantee system

- Negotiations with subjects connected to the management and operation of a joint guarantee system
- Discussion topics - parameters and requirements for providing a guarantee
- Legislative area for setting up this institution
- Requirements for its operation on the chosen subject
- The outputs can be experience on the side of ČMZRB

The recommendations from all four groups are interconnected and their implementation will strengthen their joint functioning.

The success of the implementation will depend on the will of the managing organs to cooperate with each other and in particular with the banks. The communication issues are therefore the most important, and which could aid in improving the effective use of EU funds.

The implementation of recommendation, including communication and approach, is prepared in attachment 7.1. The implementation itself, their outputs is described in attachment 7.2. An analysis of the recommended changes synergy effect