

ANALIZĂ COMPREHENSIVĂ

Lecțiile proiectului „Livada Moldovei I” și posibilele deficiențe și riscuri pentru implementarea proiectului „Livada Moldovei II”

1. Obiectul și scopul analizei

Proiectul „Livada Moldovei II”, finanțat printr-un împrumut de 150 milioane EUR acordat Republicii Moldova de Banca Europeană de Investiții, trebuie examinat inclusiv prin prisma experienței acumulate în implementarea proiectului „Livada Moldovei I”. Analiza urmărește identificarea vulnerabilităților instituționale, juridice, financiare și de integritate care pot afecta accesul echitabil la finanțare, concurența, transparența, eficiența utilizării resurselor și impactul economic al noului proiect.

Prezenta analiză nu pornește de la prezumția existenței unei fraude și nu formulează acuzații în lipsa probelor. Ea separă constatările documentate din prima etapă de riscurile care pot apărea în etapa a doua și urmărește formularea unor garanții preventive. Întrucât împrumutul este o obligație financiară a statului, interesul public nu se limitează la gradul de absorbție, ci include modul în care resursele ajung la beneficiari și rezultatele economice produse.

2. Arhitectura juridică și instituțională a proiectului „Livada Moldovei I”

Implementarea primei etape s-a bazat pe un sistem de documente și structuri: Contractul de finanțare RM–BEI, Side Letter-ul, Manualul operațional și manualele aferente componentelor, cadrul de funcționare al Unității de Implementare, mecanismul de recreditare prin OGPAE și instituțiile financiare participante, procedurile interne, rapoartele de monitorizare și amendamentele ulterioare.

Manualul operațional a avut un rol material în funcționarea programului, deoarece a reglementat eligibilitatea, finanțarea, cofinanțarea, rolurile instituționale, monitorizarea și procedurile de implementare. Această experiență indică necesitatea ca, în „Livada Moldovei II”, să fie delimitat clar ceea ce reprezintă condiție contractuală a BEI de ceea ce constituie regulă de politică publică stabilită de autoritățile Republicii Moldova.

3. Criteriile de eligibilitate și rolul Side Letter-ului

O Side Letter poate detalia legitim condițiile contractuale ale finanțatorului și modul de aplicare a unor obligații deja asumate prin Contractul de finanțare. Problema juridică apare dacă printr-un asemenea document sunt introduse sau modificate reguli materiale care determină cercul beneficiarilor, plafoanele, condițiile de cofinanțare, excluderile sau alte elemente esențiale ale accesului la resursele unui program public.

Documentele analizate până în prezent nu permit delimitarea completă între criteriile impuse direct prin Contractul de finanțare, cele dezvoltate prin Side Letter și cele introduse prin Manualul operațional. Această delimitare trebuie clarificată înainte de operaționalizarea noii etape. Riscul pentru „Livada Moldovei II” este ca reguli esențiale pentru distribuirea unei finanțări garantate de stat să poată

fi stabilite sau modificate ulterior într-un circuit administrativ cu un nivel de transparență și avizare inferior celui aplicabil actelor normative.

În noul proiect, criteriile materiale de eligibilitate și excludere, plafoanele de finanțare, regulile privind beneficiarii afiliați și principiile de cofinanțare trebuie să aibă un temei juridic intern suficient de clar. Manualul operațional ar trebui să detalieze predominant modul de aplicare a regulilor, nu să constituie singurul izvor al unor condiții esențiale de acces.

4. Cofinanțarea și accesul microîntreprinderilor, întreprinderilor mici și afacerilor noi

În „Livada Moldovei I”, mecanismul de finanțare a presupus, în principiu, o contribuție semnificativă a beneficiarului. Din perspectiva efectului de levier, mobilizarea capitalului privat este pozitivă. Din perspectiva accesului, aceeași condiție poate deveni o barieră pentru întreprinderile care nu dispun de active, lichidități, istoric bancar sau garanții suficiente.

Rapoartele publice analizate nu oferă o clasificare consolidată și consecventă a beneficiarilor în microîntreprinderi, întreprinderi mici, întreprinderi mijlocii și afaceri nou-create. În consecință, nu poate fi demonstrat, în baza informațiilor publice disponibile, în ce măsură condiția de cofinanțare a afectat accesul fiecărei categorii. Lipsa acestei defalcări reprezintă însă o deficiență de monitorizare: un program destinat dezvoltării IMM-urilor trebuie să permită măsurarea exactă a categoriilor care au beneficiat efectiv.

Pentru „Livada Moldovei II” este necesară raportarea distinctă a numărului de beneficiari și a valorii finanțărilor pentru microîntreprinderi, întreprinderi mici și mijlocii, afaceri nou-create, ferme familiale, tineri fermieri și forme asociative. În paralel, trebuie analizate instrumente de garantare sau formule diferențiate de cofinanțare pentru categoriile care au proiecte viabile, dar acces limitat la capital.

5. Beneficiarii repetitivi și riscul concentrării finanțării

Datele primei etape arată că numărul subproiectelor nu este echivalent cu numărul beneficiarilor unici. Au existat beneficiari care au accesat proiectul în mod repetat, inclusiv pentru al cincilea și al șaselea proiect. Accesarea repetată nu constituie prin ea însăși o neregulă și poate reflecta dezvoltarea succesivă a unei întreprinderi.

Riscul de politică publică apare dacă nu există o imagine transparentă asupra finanțării cumulative per beneficiar și per grup de întreprinderi afiliate. În lipsa unor plafoane cumulative sau a monitorizării concentrării, un program destinat unei baze largi de IMM-uri poate ajunge să finanțeze în mod repetat întreprinderile deja bancabile, în timp ce beneficiarii noi întâmpină bariere mai mari la intrare.

Pentru noul proiect trebuie stabilită raportarea anuală a numărului de beneficiari unici, a beneficiarilor repetitivi, a finanțării cumulative per beneficiar și beneficiar efectiv, precum și a concentrării resurselor în primele categorii de beneficiari.

6. Intermediarii financiari și concurența reală

Prima etapă a avut mai multe instituții financiare participante, ceea ce exclude concluzia simplistă că programul ar fi fost rezervat formal unui număr foarte mic de bănci. Datele analizate indică însă o concentrare semnificativă a portofoliului la câțiva intermediari financiari.

Această experiență arată că numărul instituțiilor admise nu este suficient pentru evaluarea concurenței. Trebuie urmărite cota efectivă de portofoliu a fiecărui intermediar, accesibilitatea geografică, condițiile aplicate beneficiarilor și posibilitatea participării altor instituții financiare eligibile.

Pentru „Livada Moldovei II”, criteriile de admitere a intermediarilor trebuie să fie publice, obiective și nediscriminatorii, iar distribuția efectivă a finanțării între aceștia trebuie raportată periodic.

7. Costul final al creditului pentru beneficiar

Experiența primei etape demonstrează că avantajul obținerii unei resurse BEI nu poate fi evaluat exclusiv la nivelul costului suportat de stat sau de mecanismul de recreditare. Pentru fermier contează rata finală, marja intermediarului financiar, comisioanele, garanțiile și costul total al finanțării.

Diferențele observate între condițiile finale de creditare justifică instituirea pentru noul proiect a unei raportări transparente asupra formării costului creditului. Trebuie să poată fi urmărit traseul de la costul resursei BEI până la costul efectiv suportat de beneficiarul final, fără divulgarea informațiilor comerciale protejate.

8. Companiile BDS și accesul la consultanță

În „Livada Moldovei I”, companiile de Business Development Services au avut un rol important în pregătirea dosarelor investiționale. Faptul că o proporție foarte mare a dosarelor a fost elaborată cu sprijinul consultanților arată atât utilitatea asistenței tehnice, cât și complexitatea procedurii de acces.

Apariția unei platforme de companii acreditate și a unei scheme de cost-sharing finanțate prin asistență tehnică ridică necesitatea verificării modului în care aceste companii au fost selectate, criteriilor aplicate, plăților efectuate și mecanismelor de prevenire a conflictelor de interese. La această etapă nu există probe care să permită afirmarea unei legături necorespunzătoare între UIP și companiile BDS; documentele publice sunt însă insuficiente pentru excluderea sau confirmarea unor asemenea riscuri.

Dacă „Livada Moldovei II” va utiliza un mecanism similar, selecția prestatorilor trebuie să fie transparentă și competitivă, iar structurile care gestionează sau finanțează consultanța trebuie separate funcțional de deciziile privind eligibilitatea beneficiarilor. **Fermierul trebuie să poată accesa programul fără ca apartenența la un circuit restrâns de consultanți să devină, în fapt, o condiție de acces.**

9. Monitorizarea, evaluarea și evaluarea intermediară

„Livada Moldovei I” a avut raportare anuală și mecanisme de monitorizare, astfel încât nu poate fi afirmată o lipsă totală de control înainte de auditul Curții de Conturi din 2024. Problema este dacă monitorizarea a fost suficient orientată spre impact și performanță, nu doar spre absorbție, conformitate și implementarea subproiectelor.

În 2020 a fost realizată o evaluare a absorbției liniei de credit, care a fundamentat inclusiv necesitatea unei perioade suplimentare pentru utilizarea resurselor. Aceasta nu este însă echivalentă cu un Mid-Term Review comprehensiv privind eficiența, distribuția beneficiarilor, concentrarea, impactul economic și sustenabilitatea proiectului.

Pentru „Livada Moldovei II” trebuie prevăzută de la început o evaluare intermediară independentă, realizată înaintea oricărei prelungiri importante, modificări a domeniilor eligibile sau schimbări substanțiale ale arhitecturii de implementare.

10. Guvernanța UIP și controlul intern

Constatările Curții de Conturi asupra primei etape indică deficiențe majore privind cadrul instituțional, planificarea, monitorizarea și unele proceduri interne. **Experiența arată că existența unui Consiliu de Observatori sau de Supraveghere nu reprezintă singură o garanție suficientă de legalitate, integritate și control.**

Pentru noul proiect, documentele care stabilesc criteriile materiale și mecanisme de repartizare a resurselor nu ar trebui să fie aprobate exclusiv în circuitul intern al structurii de implementare. Este necesară implicarea instituțiilor competente pe dimensiunea juridică, financiară, concurențială și de integritate și, pentru regulile care afectează direct potențialii beneficiari, un proces adecvat de transparență și consultare.

11. Achizițiile, cheltuielile administrative și integritatea

Auditul Curții de Conturi asupra primei etape a identificat probleme privind unele cheltuieli, proceduri și utilizarea resurselor. Aceste constatări justifică pentru „Livada Moldovei II” delimitarea clară între banii destinați finanțării beneficiarilor, investițiile publice, asistența tehnică și costurile de administrare.

Planurile de achiziții, procedurile relevante, contractele semnificative de consultanță și rezultatele acestora trebuie să beneficieze de un nivel ridicat de transparență. Persoanele implicate în selecția furnizorilor, intermediarilor, consultanților sau în evaluarea eligibilității trebuie să fie supuse unor reguli explicite privind declararea și gestionarea conflictelor de interese.

12. Costul public total și transparența celor 150 milioane EUR

Evaluarea unui proiect finanțat prin împrumut extern nu trebuie redusă la valoarea nominală a creditului. Costul public include dobânzi și comisioane, cheltuieli de implementare și administrare, eventuale contribuții bugetare, facilități fiscale, subvenții complementare și alte resurse mobilizate de stat.

În cazul „Livada Moldovei II”, trebuie explicată public structura celor 150 milioane EUR: cât este destinat finanțării întreprinderilor, cât investițiilor publice, cât asistenței tehnice și administrării și ce alte contribuții publice vor fi necesare. Raportarea anuală trebuie să permită compararea costului public total cu rezultatele economice obținute.

13. Riscurile principale pentru „Livada Moldovei II”

Din lecțiile primei etape rezultă un set de riscuri care trebuie prevenite: stabilirea unor criterii esențiale prin documente insuficient transparente; acces disproporționat în favoarea întreprinderilor deja capitalizate; concentrare la beneficiari repetitivi sau grupuri afiliate; concentrare la câțiva intermediari financiari; cost final al creditului insuficient transparent; dependența de consultanți pentru accesarea programului; mecanisme insuficiente de contestare și motivare a refuzurilor; conflicte de interese insuficient gestionate; monitorizare axată pe absorbție în detrimentul impactului; și evaluare independentă tardivă.

Aceste riscuri nu demonstrează existența unei fraude. Ele reprezintă vulnerabilități de sistem care, dacă nu sunt prevenite, **pot crea condiții pentru favoritism, eventuale fraude, tratament inegal, utilizarea ineficientă a resurselor sau atingerea formală a indicatorilor fără impactul economic scontat.**

14. Propuneri pentru prevenirea riscurilor în „Livada Moldovei II”

Înainte de operaționalizarea proiectului, criteriile esențiale privind beneficiarii, eligibilitatea, excluderile, plafoanele, cofinanțarea și grupurile afiliate trebuie să aibă un temei juridic intern clar și să nu poată fi modificate exclusiv prin Side Letter sau Manualul operațional.

Proiectul Manualului operațional trebuie publicat înainte de aprobare și supus consultării cu organizațiile fermierilor, mediul de afaceri și societatea civilă. Contractul de finanțare și anexele relevante pentru regulile de implementare trebuie să fie accesibile publicului în limitele prevăzute de legislația privind accesul la informațiile de interes public.

Actele și documentele care conțin reguli materiale de acces la finanțare trebuie supuse avizării juridice, financiare și instituționale corespunzătoare, precum și mecanismelor de prevenire a corupției și, după caz, evaluării implicațiilor concurențiale.

Trebuie introduse plafoane sau cel puțin mecanisme de monitorizare și justificare a finanțării cumulative per beneficiar și grup afiliat, împreună cu raportarea publică a concentrării portofoliului.

Sistemul de indicatori trebuie să distingă microîntreprinderile, întreprinderile mici și mijlocii, startup-urile, fermele familiale, tinerii fermieri și formele asociative, precum și beneficiarii noi de cei repetitivi.

Pentru întreprinderile mici și afacerile noi trebuie analizate instrumente de garantare, cofinanțare diferențiată sau alte soluții care să reducă bariera de intrare fără a compromite disciplina financiară.

Selecția intermediarilor financiari și, dacă vor exista, a consultanților acreditați trebuie să fie transparentă și bazată pe criterii publice. Trebuie raportate distribuția portofoliului între intermediari și costul final al finanțării suportat de beneficiari.

Deciziile administrative privind eligibilitatea trebuie motivate, iar pentru acestea trebuie să existe o procedură clară de reexaminare sau contestare. Refuzurile și abandonarea cererilor trebuie analizate statistic pentru identificarea barierelor sistemice.

Proiectul trebuie să includă audit financiar periodic, raportare publică a performanței și un Mid-Term Review independent înainte de orice modificare sau prelungire majoră.

Înainte de lansarea deplină a noii etape, Guvernul și MAIA trebuie să prezinte public situația implementării recomandărilor Curții de Conturi formulate pentru „Livada Moldovei I” și modul concret în care lecțiile primei etape au fost integrate în noua arhitectură.

15. Informațiile suplimentare necesare și autoritățile de la care trebuie solicitate

De la Ministerul Agriculturii și Industriei Alimentare și UIP/UCIMPRSVV sunt necesare: toate versiunile Manualului operațional „Livada Moldovei I” și documentele de aprobare/modificare; Side Letter-ul și amendamentele sale; lista beneficiarilor unici și finanțările cumulative per beneficiar; informațiile privind beneficiarii repetitivi și grupurile afiliate; registrul cererilor respinse sau abandonate și motivele; dosarul de selectare/acreditare a companiilor BDS; criteriile și componența structurilor care au efectuat selecția; contractele sau mecanismele de cost-sharing și plățile către BDS; declarațiile privind conflictele de interese; rapoartele de monitorizare și evaluările care nu sunt publice.

De la Ministerul Finanțelor și OGPAE sunt necesare: acordurile și regulile de recreditare; criteriile de selectare a intermediarilor financiari; distribuția anuală și cumulativă a portofoliului pe fiecare intermediar; structura marjelor și comisioanelor; informațiile agregate privind refuzurile, creditele neperformante și costul datoriei; precum și datele necesare pentru determinarea avantajului financiar transferat beneficiarului final.

De la Curtea de Conturi este necesară situația actualizată a implementării tuturor recomandărilor formulate în urma auditului de performanță al proiectului „Livada Moldovei I”, inclusiv documentele justificative prezentate de autoritățile responsabile.

Pentru „Livada Moldovei II”, de la Guvern, MAIA și Ministerul Finanțelor sunt necesare Contractul integral de finanțare și anexele relevante, proiectul Side Letter, proiectul Manualului operațional, calendarul și procedura de aprobare a acestuia, instituțiile care vor participa la avizare, structura exactă a celor 150 milioane EUR și sistemul de indicatori propus.

În funcție de forma juridică a actelor prin care vor fi stabilite regulile de implementare, trebuie clarificat rolul Centrului Național Anticorupție în expertiza anticorupție și rolul altor autorități competente în verificarea concurenței, integrității și legalității mecanismului.

16. Concluzii

„Livada Moldovei II” reprezintă o oportunitate importantă pentru modernizarea sectorului agroalimentar, însă valoarea proiectului nu poate fi măsurată prin simpla absorbție a celor 150 milioane EUR. **Fiind vorba despre o datorie publică**, rezultatul trebuie evaluat prin dezvoltarea economică suplimentară produsă: întreprinderi mici care cresc, afaceri noi care apar, locuri de muncă în mediul rural, investiții competitive, procesare cu valoare adăugată și acces mai bun la piețele externe.

Experiența „Livada Moldovei I” demonstrează necesitatea stabilirii regulilor esențiale înainte de începerea distribuirii resurselor, a transparenței documentelor de implementare, a prevenirii concentrării nejustificate și a conflictelor de interese și a unui sistem de monitorizare orientat spre impact.

Principiul de bază pentru noua etapă trebuie să fie simplu: finanțarea trebuie să rămână accesibilă întreprinderilor competitive, dar în același timp să creeze o cale reală de creștere pentru fermierii mici, întreprinderile noi și afacerile rurale care, fără un asemenea instrument, nu ar putea face pasul către investiții și export.

Înainte de operaționalizarea deplină a „Livada Moldovei II”, autoritățile trebuie să demonstreze public că lecțiile primei etape au fost transformate în garanții concrete de transparență, concurență, integritate și măsurare a impactului. Numai în aceste condiții noul împrumut poate fi tratat nu doar ca o sursă de finanțare, ci ca o investiție publică reală în transformarea agriculturii Republicii Moldova.