

КОМПЛЕКСНЫЙ АНАЛИЗ

Уроки проекта «Livada Moldovei I» и возможные недостатки и риски при реализации проекта «Livada Moldovei II»

1. Предмет и цель анализа

Проект «Livada Moldovei II», финансируемый за счет кредита в размере 150 млн евро, предоставленного Республике Молдова Европейским инвестиционным банком, необходимо рассматривать в том числе с учетом опыта реализации проекта «Livada Moldovei I». Цель настоящего анализа — выявить институциональные, правовые, финансовые и связанные с добросовестностью уязвимости, которые могут повлиять на равный доступ к финансированию, конкуренцию, прозрачность, эффективность использования ресурсов и экономическое воздействие нового проекта.

Настоящий анализ не исходит из презумпции наличия мошенничества и не выдвигает обвинений при отсутствии доказательств. В нем проводится разграничение между документально подтвержденными выводами по итогам первого этапа и рисками, которые могут возникнуть на втором этапе, а также предлагаются превентивные гарантии. Поскольку заем представляет собой финансовое обязательство государства, общественный интерес не ограничивается уровнем освоения средств, а включает также порядок доведения ресурсов до бенефициаров и полученные экономические результаты.

2. Правовая и институциональная архитектура проекта «Livada Moldovei I»

Реализация первого этапа основывалась на системе документов и институциональных структур: Финансовом соглашении между Республикой Молдова и ЕИБ, Side Letter, Операционном руководстве и руководствах по отдельным компонентам, нормативной основе деятельности Группы по реализации проекта, механизме перекредитования через OGPAE и участвующие финансовые учреждения, внутренних процедурах, отчетах о мониторинге и последующих изменениях.

Операционное руководство играло существенную роль в функционировании программы, поскольку регулировало вопросы соответствия критериям, финансирования, софинансирования, институциональных ролей, мониторинга и процедур реализации. Этот опыт указывает на необходимость четко разграничить в рамках «Livada Moldovei II» условия, являющиеся договорными требованиями ЕИБ, и правила государственной политики, устанавливаемые органами власти Республики Молдова.

3. Критерии соответствия и роль Side Letter

Side Letter может на законных основаниях детализировать договорные условия финансирующей стороны и порядок применения обязательств, уже принятых в рамках Финансового соглашения.

Правовая проблема возникает в случае, если посредством такого документа вводятся или изменяются материальные правила, определяющие круг бенефициаров, лимиты финансирования, условия софинансирования, основания для исключения или иные существенные элементы доступа к ресурсам публичной программы.

Проанализированные на данный момент документы не позволяют полностью разграничить критерии, установленные непосредственно Финансовым соглашением, критерии, развитые в Side Letter, и критерии, введенные Операционным руководством. Такое разграничение необходимо прояснить до начала функционирования нового этапа.

Риск для «Livada Moldovei II» заключается в том, что существенные правила распределения финансирования, гарантированного государством, могут устанавливаться или впоследствии изменяться в рамках административной процедуры с более низким уровнем прозрачности и согласования, чем тот, который применяется к нормативным актам.

В новом проекте материальные критерии соответствия и исключения, лимиты финансирования, правила в отношении аффилированных бенефициаров и принципы софинансирования должны иметь достаточно четкую внутреннюю правовую основу. Операционное руководство должно преимущественно детализировать порядок применения правил, а не являться единственным источником существенных условий доступа.

4. Софинансирование и доступ микропредприятий, малых предприятий и новых компаний

В рамках «Livada Moldovei I» механизм финансирования в принципе предполагал значительный собственный вклад бенефициара.

С точки зрения эффекта финансового рычага мобилизация частного капитала является положительным элементом. С точки зрения доступности то же условие может стать барьером для предприятий, не располагающих достаточными активами, ликвидностью, банковской историей или обеспечением.

Проанализированные публичные отчеты не содержат консолидированной и последовательной классификации бенефициаров по категориям микропредприятий, малых предприятий, средних предприятий и недавно созданных компаний.

Следовательно, на основе доступной публичной информации невозможно доказать, в какой степени требование софинансирования повлияло на доступ каждой из этих категорий. Однако отсутствие такой разбивки само по себе представляет недостаток системы мониторинга: программа, направленная на развитие МСП, должна позволять точно измерять, какие категории реально получили выгоду.

Для «Livada Moldovei II» необходимо отдельно отчитываться о количестве бенефициаров и объеме финансирования в разрезе микропредприятий, малых и средних предприятий, недавно созданных компаний, семейных хозяйств, молодых фермеров и объединений.

Одновременно следует проанализировать гарантийные инструменты или дифференцированные механизмы софинансирования для категорий, располагающих жизнеспособными проектами, но имеющих ограниченный доступ к капиталу.

5. Повторные бенефициары и риск концентрации финансирования

Данные первого этапа показывают, что количество субпроектов не тождественно количеству уникальных бенефициаров.

Существовали бенефициары, которые неоднократно получали финансирование в рамках проекта, в том числе на пятый и шестой проект. Повторное получение финансирования само по себе не является нарушением и может отражать последовательное развитие предприятия.

Риск с точки зрения государственной политики возникает в случае отсутствия прозрачной картины совокупного финансирования на одного бенефициара и на группу аффилированных предприятий.

При отсутствии совокупных лимитов или механизмов мониторинга концентрации программа, рассчитанная на широкую базу МСП, может в итоге неоднократно финансировать уже кредитоспособные предприятия, тогда как новые бенефициары сталкиваются с более высокими барьерами для входа.

В новом проекте необходимо предусмотреть ежегодную отчетность о количестве уникальных бенефициаров, повторных бенефициаров, совокупном финансировании на каждого бенефициара и конечного бенефициарного владельца, а также о концентрации ресурсов среди ведущих категорий бенефициаров.

6. Финансовые посредники и реальная конкуренция

В первом этапе участвовало несколько финансовых учреждений, что исключает упрощенный вывод о том, что программа формально была зарезервирована лишь для очень ограниченного числа банков.

Вместе с тем проанализированные данные указывают на значительную концентрацию портфеля у нескольких финансовых посредников.

Этот опыт показывает, что само количество допущенных учреждений недостаточно для оценки уровня конкуренции.

Необходимо отслеживать фактическую долю портфеля каждого посредника, географическую доступность, условия, применяемые к бенефициарам, а также возможность участия других соответствующих критериям финансовых учреждений.

В рамках «Livada Moldovei II» критерии допуска посредников должны быть публичными, объективными и недискриминационными, а фактическое распределение финансирования между ними должно регулярно публиковаться.

7. Конечная стоимость кредита для бенефициара

Опыт первого этапа показывает, что преимущество доступа к ресурсу ЕИБ нельзя оценивать исключительно на уровне стоимости, которую несет государство или механизм перекредитования.

Для фермера имеют значение конечная процентная ставка, маржа финансового посредника, комиссии, требования к обеспечению и полная стоимость финансирования.

Выявленные различия в конечных условиях кредитования обосновывают необходимость введения в рамках нового проекта прозрачной отчетности о формировании стоимости кредита.

Должна существовать возможность проследить всю цепочку — от стоимости ресурса ЕИБ до фактической стоимости, которую несет конечный бенефициар, без раскрытия охраняемой коммерческой информации.

8. Компании BDS и доступ к консультационным услугам

В рамках «Livada Moldovei I» компании, предоставляющие Business Development Services, играли важную роль в подготовке инвестиционных досье.

Тот факт, что очень значительная доля заявок была подготовлена при поддержке консультантов, свидетельствует одновременно о полезности технической помощи и о сложности процедуры доступа к программе.

Создание платформы аккредитованных компаний и схемы распределения затрат, финансируемой за счет технической помощи, обуславливает необходимость проверки порядка отбора этих компаний, примененных критериев, произведенных выплат и механизмов предотвращения конфликтов интересов.

На данном этапе отсутствуют доказательства, позволяющие утверждать наличие ненадлежащей связи между Группой по реализации проекта и компаниями BDS. Однако публичных документов недостаточно для подтверждения либо исключения подобных рисков.

Если в «Livada Moldovei II» будет использоваться аналогичный механизм, отбор поставщиков услуг должен быть прозрачным и конкурентным, а структуры, управляющие или финансирующие консультационные услуги, должны быть функционально отделены от органов, принимающих решения о соответствии бенефициаров критериям.

Фермер должен иметь возможность получить доступ к программе без того, чтобы принадлежность к ограниченному кругу консультантов фактически превращалась в условие доступа.

9. Мониторинг, оценка и промежуточный обзор

В рамках «Livada Moldovei I» существовали ежегодная отчетность и механизмы мониторинга, поэтому нельзя утверждать, что до аудита Счетной палаты 2024 года контроль полностью отсутствовал.

Вопрос заключается в том, был ли мониторинг в достаточной степени ориентирован на воздействие и результативность, а не только на освоение средств, соответствие формальным требованиям и реализацию субпроектов.

В 2020 году была проведена оценка освоения кредитной линии, на основании которой, в частности, была обоснована необходимость дополнительного периода для использования ресурсов.

Однако такая оценка не эквивалентна комплексному Mid-Term Review, включающему анализ эффективности, распределения бенефициаров, концентрации, экономического воздействия и устойчивости проекта.

Для «Livada Moldovei II» необходимо с самого начала предусмотреть независимый промежуточный обзор, который должен проводиться до любого существенного продления, изменения допустимых сфер финансирования или значительного изменения архитектуры реализации.

10. Управление Группой по реализации проекта и внутренний контроль

Выводы Счетной палаты по итогам первого этапа указывают на существенные недостатки институциональной базы, планирования, мониторинга и отдельных внутренних процедур.

Опыт показывает, что само по себе наличие Наблюдательного или Надзорного совета не является достаточной гарантией законности, добросовестности и контроля.

В новом проекте документы, устанавливающие существенные критерии и механизмы распределения ресурсов, не должны утверждаться исключительно во внутреннем контуре структуры реализации.

Необходимо участие компетентных органов по правовым, финансовым, конкурентным и связанным с добросовестностью вопросам, а в отношении правил, непосредственно затрагивающих потенциальных бенефициаров, — соответствующий процесс прозрачности и консультаций.

11. Закупки, административные расходы и добросовестность

Аудит Счетной палаты первого этапа выявил проблемы, связанные с отдельными расходами, процедурами и использованием ресурсов.

Эти выводы обосновывают необходимость четкого разграничения в «Livada Moldovei II» между средствами, предназначенными для финансирования бенефициаров, государственными инвестициями, технической помощью и административными расходами.

Планы закупок, соответствующие процедуры, значимые консультационные контракты и результаты их исполнения должны обеспечиваться высоким уровнем прозрачности.

Лица, участвующие в отборе поставщиков, посредников, консультантов или в оценке соответствия бенефициаров критериям программы, должны подпадать под четкие правила декларирования и урегулирования конфликтов интересов.

12. Общая публичная стоимость и прозрачность 150 млн евро

Оценка проекта, финансируемого за счет внешнего займа, не должна сводиться к номинальной стоимости кредита.

Публичная стоимость включает проценты и комиссии, расходы на реализацию и администрирование, возможные бюджетные взносы, налоговые льготы, сопутствующие субсидии и иные ресурсы, мобилизованные государством.

В случае «Livada Moldovei II» необходимо публично разъяснить структуру 150 млн евро: какая сумма предназначена для финансирования предприятий, какая — для государственных инвестиций, какая — для технической помощи и администрирования, а также какие дополнительные публичные ресурсы потребуются.

Ежегодная отчетность должна позволять сопоставлять общую публичную стоимость проекта с полученными экономическими результатами.

13. Основные риски для «Livada Moldovei II»

Из уроков первого этапа следует ряд рисков, которые необходимо предотвратить: установление существенных критериев посредством недостаточно прозрачных документов; непропорциональный доступ в пользу уже капитализированных предприятий; концентрация финансирования у повторных бенефициаров или аффилированных групп; концентрация у нескольких финансовых посредников; недостаточная прозрачность конечной стоимости кредита; зависимость от консультантов при доступе к программе; недостаточные механизмы обжалования и мотивирования отказов; ненадлежащее управление конфликтами интересов; мониторинг, ориентированный преимущественно на освоение средств в ущерб оценке воздействия; а также запоздалая независимая оценка.

Эти риски не доказывают наличие мошенничества.

Они представляют собой системные уязвимости, которые, если их не предотвратить, **могут создать условия для фаворитизма, возможного мошенничества, неравного обращения, неэффективного использования ресурсов или формального достижения показателей без ожидаемого экономического эффекта.**

14. Предложения по предотвращению рисков в рамках «Livada Moldovei II»

До начала реализации проекта существенные критерии, касающиеся бенефициаров, соответствия требованиям, оснований для исключения, лимитов, софинансирования и аффилированных групп, должны иметь четкую внутреннюю правовую основу и не должны изменяться исключительно посредством Side Letter или Операционного руководства.

Проект Операционного руководства должен быть опубликован до его утверждения и вынесен на консультации с организациями фермеров, бизнес-сообществом и гражданским обществом.

Финансовое соглашение и приложения, имеющие значение для правил реализации, должны быть доступны общественности в пределах, предусмотренных законодательством о доступе к информации, представляющей общественный интерес.

Акты и документы, содержащие материальные правила доступа к финансированию, должны проходить соответствующее правовое, финансовое и институциональное согласование, а также процедуры предотвращения коррупции и, при необходимости, оценку последствий для конкуренции.

Необходимо установить лимиты либо как минимум механизмы мониторинга и обоснования совокупного финансирования на одного бенефициара и группу аффилированных лиц, одновременно обеспечивая публичную отчетность о концентрации портфеля.

Система показателей должна отдельно учитывать микропредприятия, малые и средние предприятия, стартапы, семейные хозяйства, молодых фермеров и объединения, а также новых и повторных бенефициаров.

Для малых предприятий и новых компаний следует проанализировать гарантийные инструменты, дифференцированное софинансирование или другие решения, позволяющие снизить барьер для входа без ущерба финансовой дисциплине.

Отбор финансовых посредников и, если они будут предусмотрены, аккредитованных консультантов должен быть прозрачным и основываться на публичных критериях.

Необходимо публиковать данные о распределении портфеля между посредниками и конечной стоимости финансирования для бенефициаров.

Административные решения о соответствии критериям программы должны быть мотивированными, а для их пересмотра или обжалования должна существовать четкая процедура.

Отказы и прекращенные заявки должны анализироваться статистически для выявления системных барьеров.

Проект должен предусматривать регулярный финансовый аудит, публичную отчетность о результативности и независимый Mid-Term Review до любого существенного изменения или продления.

До полноценного запуска нового этапа Правительство и Министерство сельского хозяйства и пищевой промышленности должны публично представить состояние выполнения рекомендаций Счетной палаты, сформулированных в отношении «Livada Moldovei I», а также конкретно показать, каким образом уроки первого этапа были интегрированы в новую архитектуру проекта.

15. Дополнительная информация, которую необходимо запросить, и органы, у которых она должна быть истребована

У Министерства сельского хозяйства и пищевой промышленности и UIP/UCIMPRSVV необходимо запросить:

все версии Операционного руководства «Livada Moldovei I» и документы об их утверждении и внесении изменений; Side Letter и изменения к нему; перечень уникальных бенефициаров и совокупный объем финансирования на каждого бенефициара; информацию о повторных бенефициарах и аффилированных группах; реестр отклоненных или прекращенных заявок и причины; материалы процедуры отбора и аккредитации компаний BDS; критерии и состав структур, проводивших отбор; договоры или механизмы распределения затрат и выплаты компаниям BDS; декларации о конфликтах интересов; непубличные отчеты мониторинга и оценки.

У Министерства финансов и OGPAE необходимо запросить:

соглашения и правила перекредитования; критерии отбора финансовых посредников; ежегодное и совокупное распределение портфеля по каждому посреднику; структуру маржи и комиссий; агрегированную информацию об отказах, проблемных кредитах и стоимости долга; а также данные, необходимые для определения финансового преимущества, фактически переданного конечному бенефициару.

У Счетной палаты необходимо запросить обновленную информацию о выполнении всех рекомендаций, сформулированных по итогам аудита эффективности проекта «Livada Moldovei I», включая подтверждающие документы, представленные ответственными органами.

В отношении «Livada Moldovei II» у Правительства, Министерства сельского хозяйства и пищевой промышленности и Министерства финансов необходимо запросить полный текст Финансового соглашения и соответствующие приложения, проект Side Letter, проект Операционного руководства, график и процедуру его утверждения, перечень органов, участвующих в согласовании, точную структуру 150 млн евро и предлагаемую систему показателей.

В зависимости от правовой формы актов, посредством которых будут устанавливаться правила реализации, необходимо уточнить роль Национального центра по борьбе с коррупцией в проведении антикоррупционной экспертизы, а также роль других компетентных органов в проверке конкуренции, добросовестности и законности механизма.

16. Выводы

«Livada Moldovei II» представляет собой важную возможность для модернизации агропродовольственного сектора, однако ценность проекта не может измеряться простым освоением 150 млн евро.

Поскольку речь идет о государственном долге, результат должен оцениваться через дополнительное экономическое развитие, которое он обеспечивает: рост малых предприятий, появление новых компаний, создание рабочих мест в сельской местности, конкурентоспособные инвестиции, развитие переработки с добавленной стоимостью и улучшение доступа к внешним рынкам.

Опыт «Livada Moldovei I» демонстрирует необходимость установить существенные правила до начала распределения ресурсов, обеспечить прозрачность документов по реализации, предотвращать необоснованную концентрацию и конфликты интересов, а также создать систему мониторинга, ориентированную на воздействие.

Основной принцип нового этапа должен быть прост: финансирование должно оставаться доступным для конкурентоспособных предприятий, но одновременно создавать реальный путь к росту для малых фермеров, новых предприятий и сельского бизнеса, которые без такого инструмента не смогли бы сделать шаг к инвестициям и экспорту.

До полноценного запуска «Livada Moldovei II» органы власти должны публично продемонстрировать, что уроки первого этапа были преобразованы в конкретные гарантии прозрачности, конкуренции, добросовестности и измерения воздействия.

Только при этих условиях новый заем может рассматриваться не просто как источник финансирования, а как реальная публичная инвестиция в трансформацию сельского хозяйства Республики Молдова.