



I. Sumarul executiv

I.1. Constatări principale ale evaluării

Principalele constatări evidențiate în cadrul versiunii finale a studiului de evaluare ex-post a PNDR 2007-2013 au fost determinate de analizele în profunzime efectuate în raport cu relevanța, eficiența, eficacitatea, impactul și rezultatele obținute la nivelul programului.

Principalele constatări au fost delimitate în baza concluziilor la întrebările de evaluare și sunt prezentate în continuare:

- ❖ obiectivele, intervențiile, activitățile și resursele alocate prin program au adresat cele mai importante nevoi aferente spațiului rural pe parcursul întregii perioade de implementare a programului.
- ❖ resursele alocate au fost parțial în măsură să producă rezultatele scontate, deoarece valorile atinse pentru indicatorii de realizare și de rezultat sunt, în multe cazuri, mai mici decât nivelul absorbției financiare, demonstrând un nivel de eficiență, în general, mai mic decât cel previzionat. Acest rezultat poate fi explicat, printre altele, de o supra-evaluare inițială a țintelor stabilite pentru indicatorii de program, precum și de imposibilitatea revizuirii metodologiei inițiale de stabilire a țintelor indicatorilor de realizare și de rezultat
- ❖ sistemul și mecanismele de implementare ale programului au contribuit activ la atingerea obiectivelor programului, inclusiv prin adoptarea unor măsuri de facilitare a contractării și implementării proiectelor de către beneficiari (de exemplu prin utilizarea sistemului electronic de depunere a documentelor aferente cererilor de finanțare).
- ❖ nivelul de cheltuieli, în general, este în conformitate cu obiectivele stabilite inițial, chiar și în cazul în care eficacitatea variază la nivelul diferitelor axe și măsuri.
- ❖ valorile finale cuantificate ale indicatorilor de realizare prezintă o imagine eterogenă, cu toate axele caracterizate prin prezența unor indicatori de realizare cu performanțe mai scăzute și cu performanțe mai ridicate raportate la valorile planificate în ultima versiune a Programului (versiunea XVI, aprobată în noiembrie 2015);
- ❖ efectele asupra mediului (în special asupra biodiversității, validate prin rezultatele a 2 studii de specialitate) sunt prezente și sunt favorabile.



I.2. Concluzii și recomandări

Analizele efectuate la nivelul evaluării ex-post a PNDR 2007-2013 și concluziile, respectiv recomandările furnizate se referă în principal la ultima versiune a PNDR (versiunea XVI, aprobată în noiembrie 2015) astfel încât, din punct de vedere tehnic, la nivelul acestora sunt reflectate modificările și realocările financiare operate progresiv de către autoritățile de program pentru a maximiza gradul de eficiență și eficacitate al intervențiilor planificate. Cu toate acestea, în anumite cazuri, atunci când s-a considerat necesar, evaluarea s-a bazat pe o analiză în timp a evoluției programului, comparând realizările planificate în ultima versiune aprobată a PNDR cu activitățile, respectiv țintele de realizare și rezultatele planificate inițiale la momentul aprobării Programului.

Relevanța programului

Concluzii

- inițial, programul a abordat nevoile identificate la nivelul teritoriului delimitate în baza analizei socio-economice; ulterior, nevoile definite inițial au fost suplimentate pe parcursul implementării programului; astfel, prin modificările realizate asupra programului, au fost întreprinse acțiuni în vederea unei mai bune abordări a nevoilor, inclusiv prin modificarea criteriilor de eligibilitate, selecție și prin modificări de ordin financiar (transfer de resurse între diferite măsuri și axe).
- poate fi confirmată, în general, coerența internă a PNDR din perspectiva corelării obiectivelor generale cu intervențiile finanțate și realizările planificate, cu excepția măsurii privind sprijinirea exploatațiilor agricole de semi-subsistență, în cazul căreia, implementarea nu a fost realizată în deplină concordanță cu abordarea planificată inițial pentru atingerea obiectivelor generale
- majoritatea măsurilor definite și implementate la nivelul Programului sunt coerente cu impactul și rezultatele previzionate
- PNDR 2007-2013 a contribuit în mod activ la atenuarea sau soluționarea problemelor specifice sectoarelor agricol și rural.

Recomandări

- Acordarea unei atenții sporite în vederea implementării eficiente a unor măsuri adresate dezvoltării sectorului forestier și a măsurilor care se adresează îmbunătățirii capitalului uman (prin consiliere specializată sau formare profesională)
- verificarea și ajustarea logicii de intervenție în momentul modificărilor inițiate la nivel de fișe de măsuri (introducere/eliminare), astfel încât toate intervențiile propuse la nivelul unui program să aibă o corespondență cuantificabilă la nivelul indicatorilor de rezultat și de impact

Eficacitatea programului

Concluzii

- Datele financiare demonstrează că nivelul de cheltuieli, în general, este în conformitate cu obiectivele stabilite inițial, chiar și în cazul în care eficacitatea variază la nivelul diferitelor axe și măsuri.
- Nivelul de realizare al indicatorilor de output prezintă o imagine eterogenă, cu toate axele caracterizate prin prezența unor indicatori de realizare cu performanțe finale mai scăzute sau mai ridicate raportate la valorile planificate în ultima versiunea aprobată a Programului (versiunea XVI, aprobată în noiembrie 2015).
- Datele referitoare la eficacitatea procedurală a axelor 1 și 3 arată că programul este, în general, mai degrabă ineficace. Eficacitatea procedurală este influențată de doi factori intrinseci la nivelul programului și anume: numărul de proiecte reziliate și numărul de proiecte transferate în PNDR 2014-2020 prin procedura de tranziție. Evoluția numărului de proiecte finalizate, în raport cu numărul estimat inițial, este influențată de eficacitatea procedurală limitată a măsurilor 125, 141, 142 și 313.
- Datele referitoare la eficacitatea financiară prezintă o situație în general pozitivă la nivelul programului, în special în ceea ce privește Axa 2; singurele axe la nivelul cărora au existat măsuri cu o eficacitate financiară redusă fiind 3 (M313) și 4 (M421).
- Datele referitoare la eficacitatea indicatorilor de realizare prezintă o situație eterogenă la nivelul tuturor axelor Programului, aproximativ jumătate din indicatorii de realizare ai fiecărei axe înregistrând valori încadrate în marja de eficacitate pozitivă.

Recomandări

- Îmbunătățirea sistemului de monitorizare - Este important să se sublinieze faptul că eficacitatea oricărui program este strict legată de capacitatea de a asigura o monitorizare adecvată a proiectelor și acțiunilor implementate. În acest sens, analiza sistemului de monitorizare pentru perioada 2007-2013 arată că, în pofida îmbunătățirii semnificative, există încă loc pentru îmbunătățirea calității datelor colectate la nivel de proiect. În consecință, se recomandă continuarea investițiilor planificate pentru optimizarea sistemului IT utilizat în procesul de monitorizare a PNDR. Având în vedere că acest pas deține o importanță crucială pentru evaluarea corectă a progresului înregistrat la nivelul programului, trebuie luat în considerare impactul pe care orice eroare apărută în acest stadiu îl poate crea în ceea ce privește managementul activităților. Infrastructura necesară (sistemul informatic) trebuie construită într-o manieră care să evite orice subdimensionare ce ar putea duce la încetinirea procesului de colectare a datelor și, astfel, la îngreunarea procesului de monitorizare. Cealaltă componentă principală a acestui mecanism este reprezentată de organismul administrativ (componenta umană), care trebuie să beneficieze de formarea necesară pentru colectarea și gestionarea informațiilor cantitative. Se recomandă, astfel, ca la momentul dezvoltării capacității administrative, să se colaboreze cu organizații (entități publice sau private) specializate în colectarea, gestionarea și analiza datelor. Întrucât multe dintre aspectele legate de "consolidarea capacității" se referă la nivelul central, se impune necesitatea coordonării strânse cu Programul Operațional Creșterea Capacității Administrative (POCA).



Se recomandă stabilirea unui set de indicatori capabili să cuantifice și efectele intangibile, în baza unor metode și surse cantitative (ex. resursele financiare și numărul participanților la activitățile de formare, numărul parteneriatelor create) și calitative (focus grupuri, interviuri etc.).

Eficiența programului

Concluzii

- Resursele financiare au fost planificate la nivelul PNDR, previzionând un nivel ridicat de eficiență, dar eficiența efectivă a acestora ca urmare a implementării Programului a fost mai mică decât cea așteptată. Majoritatea rezultatelor au presupus costuri mai mari decât cele planificate, în unele cazuri, valorile estimate inițial multiplicându-se. Acest rezultat poate fi explicat, în principal, de o supra-evaluare inițială a țintelor stabilite pentru indicatorii de program, precum și de imposibilitatea revizuirii metodologiei inițiale de stabilire a țintelor indicatorilor de realizare și de rezultat.
- În condiții perfecte, inclusiv în condițiile unei experiențe considerabile în materie de management a unui astfel de program, precum și într-un mediu economic și financiar mai favorabil, rezultatele obținute la nivelul PNDR ar fi putut fi obținute cu un nivel de cheltuieli publice mai redus. Cu toate acestea, prima perioadă de programare pentru o țară recent aderată la UE nu a beneficiat niciodată de astfel de condiții perfecte. Experiența continuă acumulată la nivelul sistemului de management în materie de acțiuni care să vizeze îmbunătățirea eficienței reprezintă un element pozitiv care trebuie avut în vedere în mod corespunzător.
- PNDR a contribuit la obiectivele și prioritățile Comunității prin utilizarea resurselor alocate în conformitate cu nivelul atins de eficiență a intervențiilor care au vizat îmbunătățirea mediului (Axa 2); pentru obiectivele legate de Creșterea competitivității sectorului agricol și forestier îmbunătățirea calității vieții în zonele rurale, diversificarea economiei rurale și dezvoltarea capacității locale în vederea creșterii nivelului de ocupare a forței de muncă și diversificării activităților economice (Axa 1, Axa 3 și Axa 4), gradul de eficiență a fost mai mic decât cel așteptat.
- O parte din factorii care influențează eficiența par a fi conectați cu decizii adoptate în etapa de programare și pe parcursul etapei de management a programului, care pot fi ușor ajustate în viitor pentru crearea unor condiții optime de îmbunătățire a eficienței. O serie de alți factori depind într-o mare măsură de imperfecțiunile pieței și problemele socio-economice ale teritoriilor vizate de intervenție, nefiind posibilă ajustarea acestora într-o perioadă redusă de timp, pentru aceștia fiind necesară monitorizarea încadrării efectelor generate în limite acceptabile.
- Sistemul și mecanismele de implementare ale programului au contribuit activ la atingerea obiectivelor programului, inclusiv prin adoptarea unor măsuri de facilitare a implementării proiectelor de către beneficiari. Eficiența administrativă a sistemului de management a programului este una satisfăcătoare, luându-se în considerare mai ales condițiile specifice referitoare la implementarea primului program de dezvoltare rurală în România.

Recomandări

- Ajustarea metodologiei de stabilire a valorilor indicatorilor de realizare și de rezultat/target asumați la nivelul de program, în sensul planificării unor ținte realiste și corelate cu lecțiile învățate în perioada 2007-2013 și evoluția contextului socio-economic
- Inițierea unui dialog cu CE, de fiecare dată când sistemul de monitorizare prezintă diferențe semnificative între țintele și valorile atinse ale indicatorilor, respectiv atunci când o revizuire a țintelor propuse pare a fi justificată și necesară.
- Formularea și definirea clară a criteriilor de eligibilitate și selecție la nivelul ghidurilor în vederea evitării interpretării subiective a îndeplinirii condițiilor solicitate în etapa de evaluare a cererilor de finanțare.

Rezultatele programului

Concluzii

- O serie de factori externi au afectat implementarea optimă a PNDR. Concurența globală și condițiile climatice au reprezentat factori externi negativi pentru dezvoltarea mediului rural și creșterea producției agricole, rezultând în afectarea prețurilor, a cererii și ofertei, precum și a condițiilor de producție. Reducerea cheltuielilor publice la nivelul autorităților locale a complicat implementarea măsurilor ce necesitau susținerea investițiilor din resurse publice, de exemplu măsurile pentru dotarea infrastructurii (M322). Criza economică a redus capacitatea financiară a beneficiarilor programului, atât din sectorul public cât și din cel privat, sporind astfel dificultățile solicitanților/beneficiarilor în asigurarea garanțiilor adecvate, necesare pentru acoperirea propriei cofinanțări sau pentru efectuarea cheltuielilor pe parcursul perioadei de implementare a proiectelor.

Pe lângă dificultățile raportate la capacitatea financiară a beneficiarilor, autoritățile programului au evidențiat alți doi factori cheie care, în general, au limitat eficacitatea programului. Aceștia sunt reprezentați de experiența limitată a solicitanților și de calitatea în general slabă a serviciilor de consultanță disponibile. Mai mult decât atât, implementarea programului a fost afectată negativ, de alți doi factori, respectiv: complexitatea legislației referitoare la achizițiile publice și impredictibilitatea cadrului legislativ.

- Implementarea PNDR a generat o serie de rezultate intangibile, a căror măsurare nu poate fi realizată în întregime. PNDR a jucat un rol esențial în ceea ce privește creșterea capacității beneficiarilor de a dezvolta, gestiona și implementa activitățile proiectelor (pentru început, prin elaborarea și utilizarea planului de afaceri), sporirea cunoștințelor referitoare la reglementările și procedurile comunitare și crearea rețelelor pentru dezvoltare rurală. Dezvoltarea capacităților și crearea rețelelor sunt cele două tipuri principale de efecte intangibile ale programului, relevante pentru a explica rezultatele și impactul acestuia, dar care nu au fost monitorizate sistematic și cuantificate prin sistemul de monitorizare. De exemplu, în cadrul axei 1, consolidarea capacităților a fost un avantaj al măsurilor de sporire a gradului de conștientizare și de formare (ex. M111), al măsurilor de sprijinire a exploatațiilor de

semi-subsistență și reînnoire a șefilor exploatații agricole (ex. M141 și M112) și consolidarea investițiilor (ex. M121, M122, M123). Măsurile axei 2 au sporit gradul de conștientizare și cunoștințele beneficiarilor cu privire la condițiile de mediu (GAEC) și capacitatea de gestionare adecvată a terenurilor forestiere (M221).

Programul a contribuit, de asemenea, la promovarea rețelelor de cooperare între agenți economici, alături promovarea cooperării între actorii publici și cei privați, prin intermediul GAL-urilor. Crearea rețelelor a fost un efect al diferitelor axelor: M142 a sprijinit înființarea de grupuri de producători și axa 4 a implementat abordarea Leader ca bază a dezvoltării locale în zonele rurale.

- Nu au fost atinse toate valorile țintă pentru indicatorii de rezultat. Comparația între valorile țintă și valorile obținute pentru indicatorii de rezultat demonstrează eficacitatea limitată a programului, mai ales în ceea ce privește atingerea valorilor țintă la nivelul majorității măsurilor încadrate în axele 1, 3 și 4. Pe de altă parte, axa 2 este eficace din perspectiva atingerii valorilor țintă stabilite pentru indicatorii de rezultat, cu excepția măsurii 221.

Axa 1 prezintă performanțe reduse din perspectiva rezultatelor legate de indicatorii economici (R.2, R.3, R.4), fiind însă foarte performantă în ceea ce privește îmbunătățirea valorii economice a pădurilor (M122) – cu toate acestea contribuția axei la îmbunătățirea competitivității economice a sectorului forestier este foarte limitată având în vedere suprafața împădurită redusă adresată prin proiectele măsurii, comparativ cu suprafața totală a fondului forestier național. M112 nu a generat valoarea așteptată a investițiilor, în vreme ce M121 a realizat 8% din valoarea țintă propusă, iar M125 a realizat doar 37% din operațiunile prevăzute. Ineficacitatea indicatorilor financiari și de realizare explică slaba performanță a M123, M141 și M142 în ceea ce privește atingerea valorilor țintă a indicatorilor de rezultat.

Axa 2 este destul de eficace în atingerea valorilor indicatorilor de rezultat, cu excepția măsurii 221, care prezintă o eficacitate scăzută în ceea ce privește atât indicatorii financiari, cât și cei de realizare. Celelalte măsuri înregistrează o implementare eficace a ambelor categorii de indicatori (M211, M215) sau cel puțin parțială (M212, M214).

Axa 3 este în general ineficace în ceea ce privește indicatorii de rezultat, excepție făcând indicatorul referitor la creșterea valorii adăugate brute neagricole în întreprinderile sprijinite, calculat la nivelul măsurii 312. Deși M322 a fost una eficace din perspectiva atingerii țintelor pentru indicatorii financiari și de realizare, aceasta nu a atins valorile țintă stabilite pentru indicatorii de rezultat. Acest fenomen poate fi explicat prin eficacitatea procedurală limitată și impactul factorilor externi (de exemplu, criza economică) care au redus resursele financiare ale autorităților publice, destinate investițiilor în dezvoltarea infrastructurii în mediu rural.

Axa 4 s-a dovedit ineficace în raport cu indicatorii comuni de rezultat, ce privesc crearea locurilor de muncă (R8.1., R8.2.), dar și în raport cu indicatorii adiționali de rezultat referitori la acțiunile inovatoare. Referitor la ceilalți doi indicatori adiționali ce vizează formarea, axa 4 înregistrează o eficacitate mai bună.

Măsura 511 a fost afectată de o reducere semnificativă a bugetului, comparativ cu alocarea inițială. Pentru această măsură nu au fost stabilite ținte raportate la valorile indicatorilor adiționali de rezultat.

- Au existat o serie de limitări ce au influențat capacitatea de atragere a beneficiarilor. Procedurile administrative și întârzierile din cadrul etapelor de depunere și implementare, dar și a celor din

cadrul campaniilor de publicitate și informare au împiedicat implementarea optimă a programului și atingerea valorilor țintă pentru indicatorii de rezultat.

Focus grupurile și studiile de caz au evidențiat dificultățile întâmpinate în accesarea programului, generate de capacitatea și experiența redusă a solicitanților/beneficiarilor, complexitatea și noutatea procedurilor administrative, întârzierile în implementare și dificultățile în înființarea/funcționarea RNDR. Mai mult decât atât, chiar și în cazul schemei de garantare unde activitățile de publicitate și de marketing au avut un succes semnificativ, există loc pentru viitoare îmbunătățiri.

Recomandări

- Înființarea unui sistem de avertizare - Evaluarea ex-post a programului de dezvoltare rurală pentru perioada 2007-2013 arată că, în multe dintre cazuri, programul nu a atins valorile țintă planificate pentru indicatorii de rezultat. Acest lucru poate fi explicat printr-o supraestimare/subestimare semnificativă a valorilor țintă stabilite pentru indicatorii de program (axa 4), precum și de imposibilitatea de a revizui metodologia inițială de stabilire a indicatorilor de realizare și de rezultat. Pentru contracararea acestui risc, în perioada de programare 2014-2020, echipa de experți evaluatori recomandă definirea unui „sistem de avertizare” care să alerteze programul în avans, de fiecare dată când sistemul de monitorizare arată diferențe semnificative între valorile țintă și valorile obținute ale indicatorilor. În acest scop, este necesar să se verifice dacă valorile inițiale sunt construite pe o metodologie bine definită, inclusiv să se identifice sursele de informare cantitative și calitative adecvate care pot fi consultate (și eventual actualizate) în timpul perioadei de programare 2014-2020, în scopul monitorizării și evaluării.
- Adoptarea aranjamentelor ad-hoc pentru atragerea beneficiarilor - Dificultățile în atingerea țintelor planificate pot fi explicate prin capacitatea limitată a campaniilor publicitare de a ajunge la beneficiari, durata procedurilor administrative, precum și volumul de muncă solicitat beneficiarilor, care limitează atractivitatea programului și, prin urmare, capacitatea acestuia de a produce rezultatele vizate. În acest sens, povara administrativă și costul accesului la măsuri reprezintă o amenințare specifică. Pentru contracararea acestui risc, echipa de experți evaluatori recomandă:
 - punerea în aplicare a unei strategii integrate de simplificare administrativă.
 - monitorizarea atentă a implementării instrumentelor financiare și a campaniilor de publicitate și de marketing susținute de organismele care se ocupă de implementarea instrumentelor financiare;
- Planificarea unor acțiuni specifice pentru îmbunătățirea funcționării RNDR și adoptarea unei strategii de minimizare a riscurilor asociate organizării și funcționării rețelei.
- Adoptarea unei abordări mai permissive pentru implicarea partenerilor în procesul de inovare - Mai mult decât atât, așa cum arată experiența 2007-2013, principalele provocări în ceea ce privește atingerea rezultatelor așteptate sunt reprezentate de următorii factori externi: creșterea concurenței globale, schimbările climatice pentru producția agricolă, reducerea ponderii cheltuielilor publice. Pentru a face față provocărilor legate de factorii externi, PNDR va trebui să investească prin implicarea tuturor partenerilor interesați. De exemplu, în domeniul inovării, PNDR ar trebui să investească nu numai în inovarea ca rezultat al transferului tehnologic, ci și în inovarea

socială, prin implicarea *cvadruple helix*¹ a tuturor partenerilor, incluzând sectorul de afaceri, sectorul public, sectorul terțiar și sectorul financiar. Prin urmare, este important, pe de o parte, ca PNDR se concentreze și să reflecte asupra sistemului de inovare în ansamblul său (relațiile dintre universități, centre de cercetare, fermieri și întreprinderi agricole) și, pe de altă parte, să aloce spațiu experimentelor sociale în zonele rurale sub forma serviciilor comunitare, parteneriatelor public-private, dezvoltării domeniului TIC. Implicarea mai mare a tuturor partenerilor ar putea reprezenta o oportunitate de creștere a efectului de levier pentru fondurile UE și, astfel, să asigure o eficacitate și un impact mai crescut al programului.

Impactul programului

Concluzii

- Programul a avut un impact pozitiv asupra creșterii valorii adăugate și a productivității la nivelul mediului rural. Axa 1 a contribuit în mod direct la creșterea valorii adăugate și a productivității în sectorul agricol și industria alimentară și indirect la creșterea economiei naționale. Axa 1 a PNDR s-a adresat nevoii de creștere a nivelurilor de subsistență a productivității, în sectorul agricol și sectorul forestier, urmărind realizarea obiectivului de îmbunătățire a competitivității zonelor rurale, prin sporirea cunoștințelor și abilităților fermierilor (M111), modernizarea exploatațiilor agricole (M121), creșterea împăduririlor și promovarea gestionării durabile a pădurilor (M122). În plus, prin M112, axa a promovat reînnoirea generației de șefi ai exploatațiilor agricole și a crescut competitivitatea industriei alimentare, în mod deosebit prin introducerea inovării și adaptarea întreprinderilor la standardele UE (M123). Sporirea competitivității a presupus, de asemenea, o utilizare eficientă a terenurilor agricole bazată pe noua structură a proprietăților (M125), incluzând infrastructuri noi, forță de muncă și exploatații agricole bine organizate (M141) și promovarea înființării grupurilor de producători (M142). În pofida eficacității mai reduse (comparativ cu țintele planificate), PNDR 2007-2013 a contribuit la creșterea productivității la nivelul activităților economice din mediul rural. În special, măsurile 121 și 123 au avut un impact semnificativ asupra creșterii valorii adăugate brute în sectorul primar.
- Programul a avut un impact pozitiv asupra mediului. Axa 2 a contribuit în mod direct la conservarea biodiversității, menținerea terenurilor agricole cu înaltă valoare naturală, îmbunătățirea calității apei, combaterea schimbărilor climatice și indirect la îmbunătățirea condițiilor de viață în zonele rurale, precum și la adoptarea unui model mai performant de dezvoltare durabilă.
- Programul a avut un impact pozitiv în raport cu crearea de locuri de muncă. Deși programul nu a atins țintele planificate pentru indicatorii de rezultat specifici (R8.1., R8.2.), axele 3 și 4 au contribuit la crearea de locuri de muncă în mediul rural. În special, axa 3 a contribuit în mod direct la crearea de locuri de muncă și indirect la diversificarea economiei rurale, crearea de noi servicii locale și la valorificarea resurselor de mediu și a patrimoniului cultural, iar axa 4 a contribuit în mod direct la crearea de locuri de muncă și îmbunătățirea guvernancei locale și indirect la diversificarea economiei rurale și intensificarea implicării partenerilor privați în strategiile de dezvoltare locală prin

¹ Cvadrupe helix este o abordare participativă ce cuprinde actori cheie din partea puterii centrale de guvernare, mediului academic, mediului industrial și societății civile.

abordarea LEADER. Majoritatea locurilor de muncă au fost create grație implementării M312 și M313 și au fost ocupate de persoane cu vârsta de peste 25 ani. În termeni relativi, măsura 313 a creat un număr mai mare de locuri de muncă pentru femei (61% din locurile de muncă) și pentru persoanele tinere (20% din locurile de muncă au fost ocupate de persoane cu vârste sub 25 ani). Cu toate acestea, în termeni absoluți, M312 a creat mai multe locuri de muncă pentru tineri (890) și femei (2034). Agroturismul este sectorul în care s-au angajat cel mai mare număr de femei și tineri. Analiza contrafactuală arată capacitatea programului de a crea beneficii nete în ceea ce privește locurile de muncă, prin M312, M313, M411, M413. Prin compararea beneficiarilor cu non-beneficiarii, se observă că atât beneficiarii M312, cât și cei ai M313 înregistrează performanțe mai bune în ceea ce privește crearea de locuri de muncă în perioada 2009-2015. În mod similar, estimările arată efectul net în ceea ce privește crearea de locuri de muncă pentru ambele măsuri, 411 și 413, în perioada 2012-2015, atunci când cele mai multe proiecte au fost inițiate și finalizate.

- Schema de garantare a avut o contribuție pozitivă la implementarea programului. Schema de garantare a avut un impact pozitiv din punct de vedere economic și financiar, deoarece s-a adresat celei mai importante provocări în obținerea unui credit în perioada de programare a PNDR, respectiv lipsa garanțiilor colaterale. De asemenea, schema de garantare a contribuit la îmbunătățirea disponibilității băncilor de a acorda credite beneficiarilor din mediul rural, sporind astfel capacitatea investire a beneficiarilor și contribuind la o mai bună performanță economică a acestora. Schema de garantare a permis atragerea de resurse private necesare pentru implementarea proiectelor și simplificarea accesului la piața de creditare pentru beneficiarii privați ai PNDR 2007-2013.

Recomandări

- Reprezentarea efectelor secundare și compensatorii - În perspectiva implementării programului 2014-2020, se recomandă acordarea unei atenții deosebite efectelor secundare generate de creșterea productivității (în special în sectorul primar). Mai exact, se recomandă verificarea măsurii în care productivitatea a crescut în detrimentul ocupării forței de muncă în zonele rurale (dacă productivitatea a crescut în contextul reducerii numărului de locuri de muncă).
- Evaluarea măsurii în care beneficiile ocupării sunt însoțite de o creștere a productivității și sunt sustenabile în timp – Se recomandă continuarea evaluării privind măsura în care creșterea locurilor de muncă în zonele rurale a afectat productivitatea în sectoarele non-agricole și a redus riscul de depopulare în zonele rurale.
- Definirea formelor specifice de sprijin (ex. instrumente financiare) pentru abordarea directă a dificultăților întâmpinate de beneficiari în raport cu accesul la finanțare. Unul dintre obstacolele importante în calea competitivității întregii economii rurale este reprezentat de accesul la finanțare pentru micro-exploatații agricole și exploatații agricole de dimensiuni mici. În acest sens, în ceea ce privește PNDR 2014-2020, se recomandă definirea formelor specifice de sprijin pentru abordarea directă a dificultăților întâmpinate de beneficiari în raport cu accesul la finanțare, nu numai sub forma unor scheme de garantare, ci și prin prevederea unor posibilități de implementare a altor tipuri de instrumente financiare (ex. finanțarea prin micro-credite sau finanțarea prin aport de capital).

Aspecte de mediu

Concluzii

- Privind Axa 2
 - a. Țintele indicatorilor de realizare și de rezultat au fost în general atinse sau depășite (dificultăți în acest sens au fost întâmpinate doar la nivelul măsurii 221), obiectivele planificate la nivelul Axei fiind în mare măsură atinse
 - b. Suprafața HNV (milioane hectare) a fost relativ constantă (conform studiului de specialitate efectuat la nivelul AM PNDR, a existat o scădere minoră de la 2,4 – anul 2007 la 2,37 - anul 2015). În analiza evoluției suprafeței HNV trebuie considerat faptul că efectele PNDR sunt prezente și favorabile (menținere HNV respectiv, schimbări în zonele HNV) însă evoluția înregistrată la nivelul indicatorului nu poate fi raportată în mod exclusiv la efectele generate de implementarea programului, perioada de implementarea a acestuia fiind una relativ scurtă (7 ani) în raport cu timpul necesar de manifestare și monitorizarea a factorilor de influență a mediului.
 - c. Referitor la evoluția indicatorilor de impact se constată conform rezultatelor studiului privind calcularea valorii actuale a indicatorului “Indexul populațiilor de păsări specific terenurilor agricole din România” că nivelul indicatorului a scăzut de la 1 (în 2010) la 0,97 (în 2015); scăderea este una minoră și posibil datorată faptului că au fost înregistrate efecte negative pe termen scurt; de asemenea valoare în scadere a indicelui de 0,97 cu doar 3% unități în scădere față de anul 2010 indică atingerea obiectivelor propuse – de a mentine calitatea mediului;
 - d. Valoarea calculată a indexului populației de păsări în perioada 2010-2015 conform calculelor efectuate la nivelul studiului specific contractat de AM PNDR, poate fi atribuită în principal analizei unui șir de date statistice relativ scurt (monitorizarea sa urmând a fi continuată pe parcursul perioadei de programare 2014-2020), nefiind posibilă identificarea unor factori generatori specifici determinați de implementarea PNDR care să influențeze tendințele populaționale ale speciilor de păsări vizate, înregistrate la nivel național. Relaționat la potențialele efecte ale implementării PNDR 2007-2013, cerințele de management formulate la nivelul Programului au vizat menținerea habitatului caracteristice speciilor de păsări specifice terenurilor agricole din România, în scopul conservării respectivelor specii.
 - e. Beneficiarii direcți/indirecți nu sesizează momentan efectele aplicării măsurilor axei 2 asupra mediului, o explicație potențială fiind lipsa pregătirii specifice în domeniul mediului;
 - f. Ca urmare a analizei datelor disponibile după implementarea PNDR 2007-2013 a fost efectuată o reevaluare a scorurilor acordate conform Raportului de mediu pentru PNDR 2007-2013 se constată că scorurile negative au o tendință clară de diminuare.
- Privind axele 1, 3, 4
 - a. Definirea obiectivelor generale și specifice la nivelul acestor axe a fost realizată considerând în subsidiar asigurarea îmbunătățirii calitative a factorilor de mediu;
 - b. Toate proiectele finanțate prin intermediul acestor axe, care au fost considerate a avea un potențial impact asupra mediului, au respectat standardele de mediu impuse la nivel de CE și prin legislația națională, urmând procedura de evaluare a impactului asupra mediului; prin

urmare efectele asupra factorilor de mediu sunt considerate a fi pozitive sau, cel puțin, neutre.

- Privind evaluarea strategică a impactului asupra mediului la nivel de program
 - a. după implementarea programului, scorurile puternic negative (ex: cele asociate emisiilor GES sau emisiilor atmosferice) sunt în scădere ceea ce denotă faptul că implementarea măsurilor a avut, în general, rezultate directe pozitive asupra mediului.

Recomandări

- Încheierea unor acorduri/protocoale de asigurare care să cuprindă atât corelarea bazelor de date cu informații relevante pentru analizarea efectelor diverselor intervenții asupra mediului, cât și diseminarea studiilor științifice la nivel central interinstituțional pentru a putea analiza și interpreta dintr-o perspectivă integrată efectele la nivelul mediului;
- Continuarea monitorizării indicatorilor selectați și raportarea către instituțiile abilitate, în vederea determinării impactului PNDR 2014-2020 asupra factorilor de mediu pe o perioadă de timp extinsă.

Aspecte legate de teme transversale (nediscriminarea și egalitatea de șanse)

Concluzii

- Criteriile de selecție adoptate pentru diferitele măsuri ale PNDR nu au prezentat niciun conținut sau efect discriminatoriu în raport cu sexul, rasa, originea etnică, convingerile religioase sau credințele, invaliditatea, vârstă sau orientarea sexuală a solicitanților. Din acest motiv, ele pot fi considerate pe deplin conforme cu principiul nediscriminării și egalității de șanse.
- Datele de monitorizare, defalcate în funcție de sex, atunci când sunt disponibile, arată o participare a femeilor în cadrul programului, mult mai mare decât era de așteptat.
- În anumite cazuri, (Axele 3 și 4) programul a urmărit o abordare pro-activă în favoarea nediscriminării și a egalității de gen, cu eforturi remarcabile în special în ceea ce privește Axa 4.

Recomandări

- Ar trebui luată în considerare adoptarea progresivă a unei abordări integrate de gen, prin introducerea unor criterii legate de gen în cazul mai multor măsuri, pentru toate axele;
- Indicatorii împărțiți în funcție de gen ar trebui să fie adoptați și monitorizați ori de câte ori este cazul, în special pentru măsuri unde sunt adoptate abordări pozitive;
- Criteriile de selecție care au scopul de a promova egalitatea de gen și nediscriminarea ar trebui să fie introduse cu un scor independent de orice alte criterii.
- Accesul persoanelor cu dizabilități la infrastructura finanțată de program ar trebui considerat criteriu de selecție, cel puțin în ceea ce privește respectarea prevederilor minime ale legislației în vigoare.