



VIII.3. Răspuns la întrebările de evaluare

Capitolul este structurat în două secțiuni:

- a) Întrebări comune de evaluare: cuprind 22 de întrebări de evaluare comune (formulate în Ghidul pentru realizarea evaluării ex post a programelor de dezvoltare rurală pentru perioada 2007-2013 elaborat de Comisia Europeană împreună cu Rețeaua Europeană de Evaluare pentru Dezvoltare Rurală)
- b) Întrebări specifice de evaluare: cuprind 23 de întrebări referitoare la relevanța, eficacitatea, eficiența, rezultatele, impactul și factorii de succes și de eșec ai programului (recomandate în Ghidul pentru realizarea evaluării ex post a programelor de dezvoltare rurală pentru perioada 2007-2013 elaborat de Comisia Europeană împreună cu Rețeaua Europeană de Evaluare pentru Dezvoltare Rurală); 2 întrebări specifice de evaluare (formulate de AM PNDR); 5 întrebări specifice de evaluare referitoare la evaluarea implementării schemei de garantare cu finanțare din PNDR 2007-2013

VIII.3.1. Întrebări comune de evaluare

ÎE(C) 1 (impact). În ce măsură a contribuit PNDR la creșterea întregii economii rurale?

PNDR a contribuit la creșterea economiei rurale românești, mai ales prin investițiile realizate în cadrul axelor 1, 3 și 4.

Axa 1 din cadrul PNDR a abordat nevoia de a depăși nivelurile de subzistență ale productivității atât în sectorul agricol cât și în cel forestier, prin urmărirea obiectivului de îmbunătățire a competitivității zonelor rurale, prin intermediul măsurilor complementare de sporire a cunoștințelor și abilităților fermierilor (M111), modernizare a exploatațiilor agricole (M121), precum și creștere a împăduririlor și promovare a gestionării durabile a pădurilor (M122). În plus, prin M 112, această axă a adresat nevoia de reînnoire a generației de șefi de exploatație agricolă cu scopul îmbunătățirii gestionării activităților de producție și nevoia de creștere a veniturilor pentru tinerii fermieri. Axa a vizat, de asemenea, creșterea competitivității industriei alimentare și a produselor forestiere, prin introducerea inovării și adaptării întreprinderilor la standardele UE (M123). Competitivitatea presupune și utilizarea eficientă a terenurilor agricole și a pădurilor bazate pe noua structură de proprietate (M125), incluzând infrastructura nouă și exploatațiile agricole bine organizate (M125) dar și forța de muncă, prin promovarea grupurilor organizate de producători (M142).

Axa 3 s-a confruntat cu provocarea reducerii ratelor de depopulare și îmbunătățirea calității vieții în zonele rurale, atât prin creșterea atractivității teritoriale cât și prin crearea de oportunități în ceea ce privește locurile de muncă. Măsurile din cadrul axei 3 au vizat îmbunătățirea veniturilor agricultorilor prin diversificarea economiei rurale, crearea de noi servicii locale și valorificarea resurselor de mediu și a patrimoniului cultural. Măsura 312 a avut ca obiectiv specific îmbunătățirea calității vieții prin crearea de micro-afaceri și creșterea valorii adăugate a activităților non-agricole. Pe de altă parte, măsura 313 a



promovat turismul ca un sector de creștere majoră în multe zone rurale prin evidențierea atractivității generale, în timp ce măsura 322 a sprijinit gestionarea resurselor de mediu (de exemplu, parcuri etc) și renovarea clădirilor publice (grădinițe, muzee, cămine de bătrâni, after school) și a drumurilor rurale.

Axa 4 a vizat dezvoltarea potențialului zonelor rurale prin abordarea LEADER, ce promova implementarea strategiilor de dezvoltare locală prin parteneriatele public-private, organizate în Grupuri de Acțiune Locală (GAL) având o abordare de jos în sus.

După cum a fost evidențiat anterior, toate cele trei axe au avut o contribuție importantă în creșterea economiei rurale românești. Analiza contrafactuală și cea a indicatorilor indică rolul cheie al programului în creșterea competitivității sectorului primar și non-primar, în special în ceea ce privește următoarele aspecte:

- Axa 1, prin măsurile 121 și 123, a contribuit la creșterea valorii adăugate în sectorul primar. Mai mult, analiza contrafactuală a M 123 prezintă un efect net: beneficiarii au performat mai bine decât beneficiarii similari din perioada 2010-2015 în ceea ce privește creșterea valorii adăugate brute. În ceea ce privește productivitatea muncii, a existat o creștere generală în industria alimentară, sectorul forestier și cel agricol – acesta din urmă prezentând cele mai bune performanțe de creștere anuală a ratei. Deoarece productivitatea muncii reprezintă raportul dintre valoarea adăugată brută și forța de muncă, fluctuațiile sale pot depinde de dinamica economică și ocuparea forței de muncă. În perioada 2007-2015, în sectorul agricol, creșterea productivității muncii depinde în mare parte de scăderea salariaților (în unități de lucru anuale). În sectorul forestier, atât valoarea adăugată brută cât și numărul de angajați (în unități de lucru anuale) a crescut în perioada 2008-2013, dar valoarea adăugată brută a avut o rată dublă de creștere comparativ cu numărul de angajați.
- Axa 3 a creat 151 de milioane de euro din valoarea adăugată brută în sectorul non-agricol, în mare parte datorită M312, care contribuie în mod direct la diversificarea economiei rurale, prin crearea și dezvoltarea de micro-întreprinderi și dezvoltarea parțială a sectorului turistic. Rezultatele analizei contrafactice nu au furnizat informații semnificative din punct de vedere statistic care să ateste o evoluție diferențiată a VAB în perioada 2010-2015 la nivelul beneficiarilor și non-beneficiarilor.
- Axa 4 a avut o contribuție importantă în stimularea dinamismului zonelor rurale și încurajarea folosirii avantajelor oportunităților oferite de program. Mai mult decât atât, analiza contrafactuală arată că M 411 și 413 au contribuit în mod direct la crearea de locuri de muncă în zonele rurale. În medie, considerând perioada 2010-2015, măsura 411 a generat 237.000 lei VAB suplimentar la nivelul beneficiarilor comparativ cu non-beneficiari.

ÎE(C) 2 (Impact). În ce măsură a contribuit PNDR la crearea locurilor de muncă?

Programul a contribuit direct sau indirect la crearea locurilor de muncă sau îmbunătățirea celor existente, cu ajutorul investițiilor în calitatea mediului și a vieții, promovarea creșterii economice și a productivității, în special prin intermediul axelor 3, 4, prin M312, M313, M411, respectiv M413. Majoritatea noilor locuri de muncă au fost create datorită M312 și M313 și vizau bărbații și femeile >25 ani. M313 este măsura care a facilitat crearea celor mai multe locuri de muncă în termeni relativi pentru femei (61% din locurile de



muncă sunt pentru femei) și pentru persoanele tinere (sub 25 ani, reprezentând 20% din noile locuri de muncă). Cu toate acestea M312 a creat mai multe locuri de muncă pentru tineri (890) și femei (2034). Dintre domeniile detaliate în raport, agroturismul este sectorul ce angajează cele mai multe femei și tineri, în termeni absoluți.

Totuși, programul nu a fost eficace în atingerea obiectivelor indicatorilor de rezultat comuni (numărul de locuri de muncă create), astfel, impactul nu a fost atât de mare pe cât era previzionat în faza de programare. Deși valorile brute ale locurilor de muncă create sunt mai mici decât cele previzionate, analiza contrafactuală arată capacitatea programului de a crea beneficii nete în termeni de locuri de muncă create prin intermediul M312, M313, M411, M413, fapt care demonstrează contribuția programului la implementarea strategiei de dezvoltare locală și la diversificarea economiei rurale. Beneficiarii M312 și M313 au adus performanțe mai bune în crearea de locuri vacante în perioada 2009-2015, spre deosebire de non-beneficiari. Similar, atât pentru M 411 cât și pentru M 413, estimările ilustrează un efect net în ceea ce privește crearea de locuri de muncă, în perioada 2012-2015, când cele mai multe proiecte au fost depuse și finalizate.

ÎE(C) 3 (rezultat). În ce măsură a contribuit PNDR la protejarea și dezvoltarea resurselor naturale și a peisajului, inclusiv biodiversitatea și zonele HNV agricole și forestiere?

La nivel de evaluare globală, rezultă că Programul Național de Dezvoltare Rurală 2007 – 2013, în ansamblul său, a permis menținerea și chiar îmbunătățirea mediului favorabil pentru generațiile viitoare, într-o manieră destul de echilibrată iar, prin implementarea sa nu a fost afectat în mod negativ semnificativ mediul înconjurător. Acest lucru este confirmat de majoritatea evaluărilor pozitive ale efectelor implementării măsurilor axelor 1, 2, 3, 4. Efectele puternic pozitive au fost constatate în special la nivelul măsurilor Axei 2.

Măsurile 211 și 212 – au contribuit la menținerea biodiversității precum și a peisajului din zonele desemnate. Țintele indicatorilor de realizare și de rezultat au fost în general atinse sau depășite, obiectivele planificate la nivelul de măsuri fiind în mare măsură atinse. Analiza efectuată pe studiile de caz și interviurile semi-structurate evidențiază un interes crescut al beneficiarilor în special pentru măsura 211.

Pentru aceste măsuri s-a realizat o performanță bună și chiar foarte bună, indicatorii de rezultat realizați atingând peste 96% din valorile estimate inițial. Pentru suprafața pentru care abandonarea activităților agricole este evitată, indicatorul realizat are o valoare de 4,17 mil Ha ceea ce reprezintă 96,64% din valoarea estimată de 4,32 mil Ha. Pentru suprafața care contribuie la menținerea biodiversității și a suprafețelor de HNV, indicatorul realizat are o valoare de 4,17 mil Ha ceea ce reprezintă 96,64% din valoarea estimată de 4,32 mil Ha. Pentru suprafața care contribuie la menținerea și îmbunătățirea calității solului, indicatorul realizat are o valoare de 0,52 mil Ha ceea ce reprezintă 113,44% din valoarea estimată de 0,46 mil Ha. Un alt aspect referitor la performanța bună a acestor măsuri poate fi și faptul că alocarea întregii axe 2 a avut în final o pondere de 34% deși inițial avea una de doar 23%. De asemenea, creșterea alocării pentru măsura 211 a compensat scăderea înregistrată în cazul măsurii 212.



Măsura 214 - Această măsură a avut efecte semnificativ pozitive asupra biodiversității și a peisajului prin toate pachetele incluse. Astfel 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.

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 valoarea în scădere a indicelui de 0,97 cu doar 3% unități în scădere față de anul 2010 indică atingerea obiectivelor propuse – de a menține calitatea mediului;

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 caracteristic speciilor de păsări specifice terenurilor agricole din România, în scopul conservării respectivelor specii.

Această măsură a înregistrat în general o performanță bună, lucru care poate fi demonstrat și prin alocarea importantă deținută în cadrul axei 2 (constant peste 40%). De asemenea, de menționat este și faptul că întreaga axă 2 a beneficiat de o creștere a alocării de la 23% la 34%.

Măsura 215 a avut o contribuție nesemnificativă la menținerea biodiversității sau la influențarea peisajului în principal datorită obiectivelor asumate pe această măsură – de asemenea, numărul de cereri la nivelul măsurii a fost relativ redus prin urmare efectele asupra celor doi factori sunt insignifiabile. Trebuie menționat faptul că efecte pozitive crescute asupra factorului de mediu apă l-a avut subpachetul 4a – corectarea nivelului nitriților și nitraților din apa.

Măsura 221 - Această măsură a înregistrat o performanță slabă, neavând un grad ridicat de atractivitate pentru beneficiari. O altă explicație poate fi reprezentată de scăderea masivă a alocării financiare care a ajuns să reprezinte doar 1,4% din alocarea inițială (o reducere de 225 mil. Euro). În aceste condiții valoarea realizată a indicatorului de rezultat asociat a fost de doar 50 ha ceea ce reprezintă doar 5,71% din valoarea estimată de 875 ha a indicatorului.



ÎE(C) 4 (impact). În ce măsură a contribuit PNDR la furnizarea de energie din surse regenerabile?

PNDR a avut o contribuție limitată în furnizarea de energie din surse regenerabile. M121 a ajutat la obținerea și utilizarea acesteia, în timp ce unele proiecte din M123 au crescut producția respectivă. În cazul M121 indicatorul *numărul de exploatații care produc și utilizează energia regenerabilă*, a atins rata de executare de 47,86%, numărul acestora fiind de 179 din 374. În acest sens, PERE a finanțat 5 proiecte în 2015 pentru energia regenerabilă. Axa 2 contribuie la conservarea biodiversității, în timp ce axa 3 crește atractivitatea zonelor rurale. În cazul M 312, este important a se sublinia că au fost finanțate prin PERE 489 care au inclus componenta de energie regenerabilă (cu o execuție financiară de 44,32%). În ceea ce privește criteriile de evaluare, punerea în aplicare a M 312 a fost caracterizată printr-o schimbare de abordare ce vizează evaluarea proiectelor care au inclus, de asemenea, investițiile în energiile regenerabile. În total, prin PNDR au fost create 13 locuri de muncă în producția de energie din surse regenerabile: 3 pentru bărbați sub 25 de ani, 8 pentru bărbați în vârstă de peste 25 de ani și 3 pentru femei cu vârsta peste 25 de ani. Acest lucru s-a datorat în principiu, contribuției M312, care a sprijinit microintreprinderile în producerea de energie regenerabilă, datorită introducerii unor criterii de selecție ad-hoc ca o oportunitate de a diversifica economia rurală. În ceea ce privește contribuția PNDR la evoluția indicatorului de impact de referință producția de energie regenerabilă – din agricultură și din silvicultură nu poate fi furnizată o apreciere a gradului în care programul a contribuit la evoluția acestuia, întrucât majoritatea investițiilor finanțate prin Program au fost finalizate ulterior anului 2010 iar ultima valoare furnizată de Eurostat pentru acest indicator este aferentă anului 2007.

ÎE(C) 5 (rezultat). În ce măsură a contribuit PNDR la îmbunătățirea competitivității sectorului agricol și forestier?

Axa 1 din PNDR se adresează nevoii de a depăși nivelurile de subzistență ale productivității, atât în sectorul agricol cât și în cel forestier, urmărindu-se obiectivul de îmbunătățire a competitivității zonelor rurale printr-o serie de măsuri complementare având scopul de a spori cunoștințele și abilitățile fermierilor (M111) ca mijloc de asigurare a calității producțiilor și de introducere a inovării (organizare, tehnologii, proceduri și produse), modernizare a exploatațiilor agricole (M121), precum și de creștere a împăduririlor și promovare a gestionării durabile a pădurilor (M122). Competitivitatea presupune, de asemenea, o utilizare eficientă a terenurilor agricole și forestiere, bazată pe noua structură a proprietății (M125), inclusiv o nouă infrastructură, exploatații agricole (M141) și forța de muncă mai bine organizate, prin promovarea unor grupuri organizate de producători (M142) și prin îmbunătățirea managementului general la nivelul exploatațiilor agricole (M143).

Analiza indicatorilor de rezultat arată că Axa 1 nu a atins valorile-țintă în ceea ce privește majoritatea indicatorilor de rezultat, cu excepția indicatorilor adiționali corespunzători măsurii 122, care s-au dovedit a fi eficienți în ceea ce privește suprafața pe care structura pădurilor a fost îmbunătățită și implementarea proiectelor aferente, dar considerând o reducere majoră a alocării financiare a măsurii, comparativ cu planificarea din cadrul primei versiuni a programului (aprobată în martie 2008).

Performanțele axei au fost mai reduse comparativ cu estimările cuprinse la nivelul Programului (versiunea XVI, aprobată în noiembrie 2015), chiar dacă în cazul mai multor indicatori de rezultat valorile țintă au fost reduse pe parcursul perioadei de programare. În plus, implementarea axei a fost influențată negativ de



factori externi precum criza economică, capacitatea financiară limitată a beneficiarilor, eșecul pieței de creditare în ceea ce privește asigurarea garanțiilor necesare pentru beneficiarii PNDR și IMM-urile din zonele rurale, calitatea scăzută a servicii de consultanță, criza piețelor externe și modificările prevederilor legislative. Numai Măsura 125 a cunoscut o creștere a bugetului, dar efectele sale nete nu au putut fi calculate din cauza limitelor metodologice, așa cum este explicat mai bine în cadrul analizei pe fiecare măsură.

Cu toate acestea, în pofida reducerilor bugetare și a factorilor externi care au împiedicat implementarea, Axa 1 a contribuit la dezvoltarea competitivității sectorului agricol și forestier prin creșterea productivității muncii și a valorii adăugate brute din ambele sectoare. Astfel, chiar dacă indicatorul de rezultat R.3 nu a atins valorile țintă așteptate, se remarcă o creștere a valorii adăugate brute cu 655 milioane euro, în principal datorită contribuției investițiilor susținute prin măsurile 121 și 123.

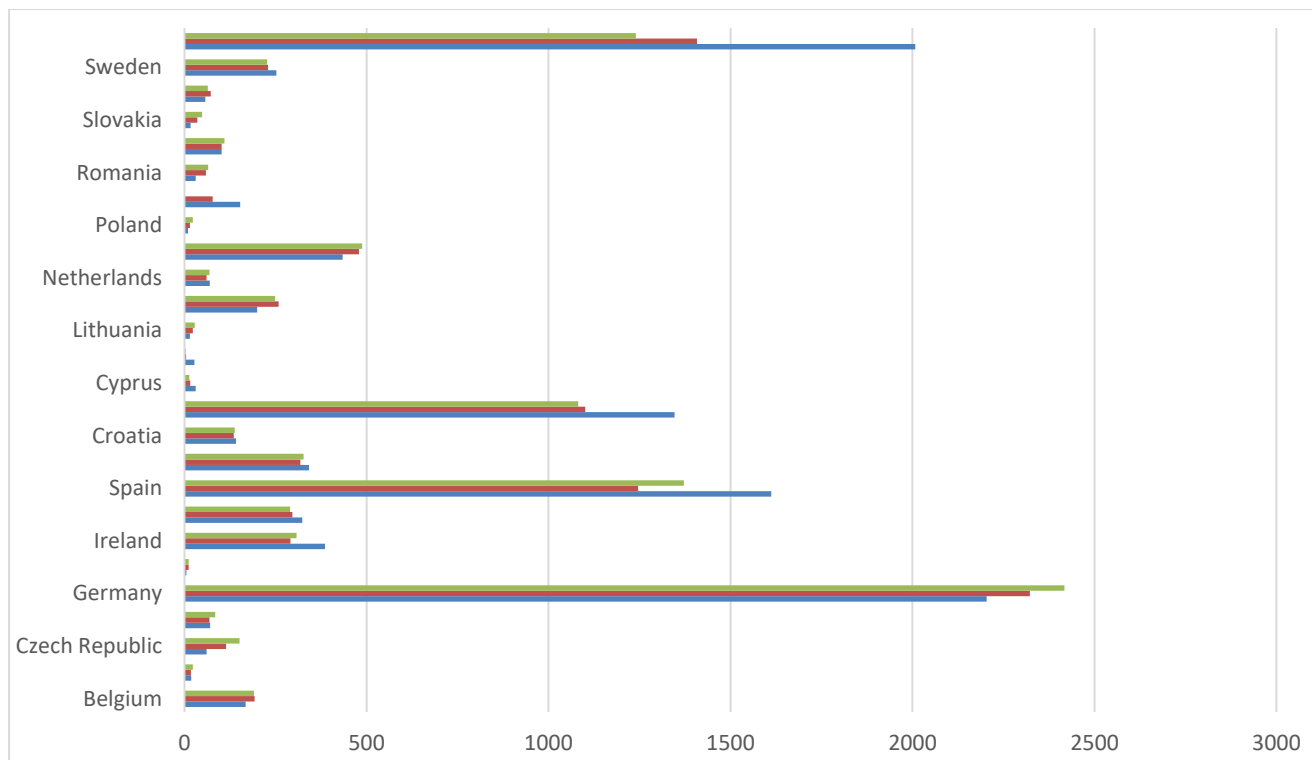
Adițional constatărilor evidențiate de analiza cantitativă, informațiile calitative colectate prin sondaj și focus grupuri dovedesc că Programul (axa 1) a reușit să dezvolte abilitățile de management și de marketing ale beneficiarilor, prin utilizarea, de exemplu, a planului de afaceri ca un punct de plecare pentru desfășurarea activităților. Fermierii au dobândit, de asemenea, competențe cu privire la tehnicile de producție și utilizare durabilă a terenurilor prin dezvoltarea practicilor de agricultură ecologică, protecția culturilor și creșterea animalelor. Mai mult decât atât, veniturile agricultorilor au crescut cu marje cuprinse între 5% și 20%. Proiectele implementate au permis, de asemenea, îmbunătățirea cunoștințelor referitoare la mecanismele și procedurile UE.

ÎE(C) 6 (impact). În ce măsură PNDR a însoțit procesul de restructurare a sectorului produselor lactate?

Indicatorii furnizați de Eurostat privind întreaga producție de lapte arată importanța limitată a producției din România comparativ cu ceilalți producători de top din Europa, precum Marea Britanie, Germania, Italia și Spania. Deși, în perioada de programare 2007-2015, Slovacia și Polonia erau în urmă cu privire la producție iar Republica Cehă atingea valori mari, România s-a clasat pe locul cinci în Europa în ceea ce privește mărirea producției, realizând 111% în perioada 2007-2015¹⁰⁶.

¹⁰⁶ În acest calcul, sunt incluse toate țările membre UE, cu excepția Portugaliei, Maltei și Luxemburg, pentru care nu există date în 2015

Figura nr. 25 Producția de lapte la nivel european - mii tone



Sursa: Eurostat, 2016

PNDR a contribuit la restructurarea sectorului produselor lactate, în special prin intermediul Axei 1. Până în 2015, 120 de proiecte au fost finalizate în sectorul produselor lactate din totalul de 5907 în cadrul M112 și 87 din 1871 în cadrul M121, în timp ce pentru M123, în funcție de sectorul prioritar, împărțirea proiectelor contractate în cadrul măsurii 123 clasic (fără schemele de ajutor de stat) este următoarea: „lapte și produse lactate, carne, produse din carne și ouă” – 114 cu valoarea de 92.681,79 mii Euro.

Per total, Axa 1 a contribuit moderat la restructurarea sectorului produselor lactate, în principal, prin măsurile 121 și 123.

ÎE(C) 7 (impact). În ce măsură a contribuit PNDR la atenuarea schimbărilor climatice și adaptarea la acestea?

Datele statistice colectate și analizate de către Ministerul Mediului prin Raportul anual privind starea mediului în România, anul 2014 evidențiază o tendință de scădere a cantităților de emisii atmosferice generate la nivel național.

Deși datele statistice aferente implementării măsurilor axei 2 din PNDR nu pot fi extrase din sinteza generală se constată că efectele PNDR sunt pozitive. Efectele directe și indirecte ale măsurilor axei 2 au contribuit la obiectivele precum atenuarea schimbărilor climatice și adaptarea la acestea prin menținerea și



uneori îmbunătățirea funcțiilor ecologice ale apelor curgătoare precum și la protecția solului împotriva eroziunii. În ceea ce privește cantitatea de gaze cu efect de seră produse de activități agricole, Programul a avut o contribuție în sensul diminuării acesteia, în special prin angajamentele implementate la nivelul măsurii 214.

ÎE(C) 8 (impact). În ce măsură a contribuit PNDR la îmbunătățirea gestionării apei (calitate, utilizare, cantitate)?

PNDR a fost conceput pentru a aborda problemele de mediu ale zonelor rurale, precum: managementul apei în ceea ce privește calitatea, cantitatea și utilizarea deoarece, potrivit datelor furnizate în 2004, doar 33% din populație avea acces la rețeaua publică de apă, în timp ce datele furnizate de INS arată doar 426 de localități care beneficiau de o rețea de canalizare publică în zona rurală, în anul 2007. Pentru promovarea economiei rurale s-a avut în vedere îmbunătățirea gestionării apei și a infrastructurii, precum și calitatea vieții pentru populația rurală.

Contribuția axei 1 a fost una medie în ceea ce privește managementul îmbunătățit a apei, exceptând M125 care a avut un aport semnificativ. De asemenea, trebuie luat în considerare faptul că 150 de proiecte din M125 au fost transferate submăsurii 4.3 din PNDR 2014-2020. În 2015 PERE a finanțat 16 proiecte pentru economisirea apei. În ceea ce privește celelalte măsuri, conform RAI 2015, 1 proiect pentru economisirea apei a fost finanțat prin M123, în timp ce restul măsurilor au avut un impact limitat și indirect.

Axa 2 a contribuit la prioritățile CSG 2 și astfel, la creșterea calității apei. Măsurile 211 și 212 au adus un aport semnificativ de îmbunătățire și pentru schimbările climatice, în timp ce plățile de ago-mediu din cadrul M214 au ajutat la gestionarea de succes a calității apelor pe o suprafață de 2.186.400,82 ha, reprezentând 82,72% din obiectivul inițial (2,64 milioane hectare). Axa 2 a avut un impact pozitiv asupra factorilor de mediu, în special cu privire la calitatea apei, prin aplicarea unor măsuri tehnologice superioare în comparație cu măsurile obligatorii.

În cadrul axei 3, M322 a avut o contribuție semnificativă la îmbunătățirea dotărilor pentru infrastructura de management a apelor. Din rândul indicatorilor comuni adiționali, indicatorul privind Numărul de comune identificate în Master Planuri privind infrastructura de apă/apă uzată a depășit ținta planificată.

În concluzie, PNDR a furnizat o contribuție importantă la îmbunătățirea gestionării resurselor de apă, în special prin intermediul investițiilor realizate în cadrul măsurii 322.

ÎE(C) 9 (rezultat). În ce măsură a contribuit PNDR la îmbunătățirea calității vieții în zonele rurale și la încurajarea diversificării economiei rurale?

Axa 3 a adresat provocări precum reducea ratelor de depopulare și îmbunătățirea calității vieții în zonele rurale, atât prin creșterea atractivității teritoriale cât și prin crearea de noi locuri de muncă. Măsurile din cadrul Axa 3 au avut ca obiectiv îmbunătățirea veniturilor fermierilor, prin diversificarea economiei rurale, crearea de noi servicii locale și valorificarea resurselor de mediu și a patrimoniului cultural. Măsura 312 a



avut ca obiectiv specific îmbunătățirea calității vieții, prin crearea de micro afaceri și creșterea valorii adăugate a activităților non-agricole. Pe de altă parte, măsura 313 promovează turismul ca sector de creștere majoră în multe zone rurale, prin îmbunătățirea atractivității mediului rural. Logica măsurii contribuie la inversarea trendurilor negative în ceea ce privește condițiile economice și depopularea, prin îmbunătățirea serviciilor de bază pentru populație, inclusiv a infrastructurii capabile să promoveze economia locală și înnoirea satelor rurale, astfel încât să sporească atractivitatea acestora. În același timp, măsura 322 sprijină renovarea clădirilor și a drumurilor rurale și gestionarea resurselor de mediu (ex. parcuri, etc.)

Anumiți factori externi au influențat însă negativ implementarea proiectelor selectate în cadrul măsurilor Axei 3. Adicional crizei economice, s-au remarcat factori externi precum: complexitatea ridicată a legislației referitoare la achizițiile publice, impredictibilitatea cadrului legislativ, împreună cu experiența limitată a solicitanților în domeniul investiției propuse.

Măsura 312, singura care a înregistrat o creștere cu 14% a bugetului, a fost aproape de a atinge valoarea țintă prin înregistrarea unei cheltuieli totale de 134,68 milioane Euro, ceea ce reprezintă 90,39% din bugetul programat (149 milioane Euro). Cu toate acestea, măsura nu a reușit să obțină numărul așteptat de noi oportunități de locuri de muncă create (R8.1. Număr brut locuri de muncă create), întrucât valoarea finală (9.046 unitati) reprezintă doar 30,67% din valoarea țintă.

În ceea ce privește măsura 313, acesta a înregistrat o reducere bugetară de 45% și a atins doar 17,06% din valoarea-țintă, prin investirea a 16,38 milioane euro din 96 milioane euro. Această performanță limitată este generată în principal de dificultatea obținerii acordului de mediu și rigiditatea ghidului și a regulilor de implementare pentru proiectele selectate. În ceea ce privește indicatorul R8.1, măsura a atins doar 7,31% din valoarea-țintă, prin crearea a 1.008 noi locuri de muncă din totalul celor 13.783 previzionate. Cu toate acestea, conform opiniilor colectate din rândul beneficiarilor incluși în eșantionul studiilor de caz, măsura a permis diversificarea investițiilor adresate structurilor de cazare și facilităților turistice, prin promovarea diferitelor tipuri de servicii noi în toată țara. Firmele private și micro-întreprinderile au investit în principal în domeniul turismului rural, inclusiv în structurile de cazare și activitățile de petrecere a timpului liber, în timp ce organismele publice au fost în măsură să dezvolte atât infrastructuri la scară mică cât și inițiative legate de turismul rural. Cu toate acestea, M313 a obținut doar 3% din valoarea țintă a indicatorului privind numărul suplimentar de vizite turistice (R9. Număr suplimentar de vizite turistice).

Deși țintele aferente indicatorilor de rezultat nu au fost atinse, analiza contrafactuală scoate în evidență faptul că atât M312 cât și M 313 au avut un efect pozitiv în ceea ce privește creșterea numărului de angajați cu normă întreagă la nivelul beneficiarilor, comparativ cu non-beneficiarii. Aceste dovezi confirmă importanța rolului jucat de PNDR în crearea de locuri de muncă la nivelul mediului rural.

Mai mult decât atât, pe lângă impactul pozitiv în ceea ce privește ocuparea forței de muncă, axa 3 a contribuit, prin M 322, la renovarea și crearea de infrastructură de bază în zonele rurale. Și în cazul M 322, performanța generală raportată la valorile țintă inițiale ale indicatorului de rezultat relevant este scăzută (persoanele din zonele rurale care beneficiază de serviciile finanțate reprezintă 32,24% din valoarea țintă prevăzută pentru indicatorul R10 - 1.629.015 cetățeni din totalul celor 5.035.000 prevăzuți inițial). Cu toate acestea, informațiile calitative colectate prin intermediul focus grupurilor și studiilor de caz arată relevanța



proiectelor finanțate în cadrul M 322 pentru combaterea depopulării zonelor rurale și în general pentru îmbunătățirea calității vieții în zonele rurale.

În concluzie, chiar și în condițiile neîndeplinirii țintelor planificate pentru indicatorii de rezultat, se poate afirma faptul că investițiile finanțate prin PNDR au influențat în mod pozitiv dezvoltarea mediului rural (calitatea vieții și diversificarea activităților economice) din perspectiva creșterii atractivității teritoriului pentru forța de muncă neocupată (prin crearea de noi locuri de muncă, inclusiv în sectorul non-agricol) și prin dezvoltarea infrastructurii de bază. În ceea ce privește gradul de atractivitate turistică a mediului rural, contribuția principală a PNDR a fost legată de crearea unor condiții îmbunătățite la nivelul capacităților de cazare existente, fiind necesară integrarea acestora investiții cu acțiuni viitoare suplimentare de diversificare a ofertei de servicii turistice (altele decât cele de cazare) la nivelul teritoriilor unde au fost implementate proiectele finanțate prin M313.

ÎE(C) 10 (impact). În ce măsură a contribuit PNDR la crearea accesului la internet în bandă largă (inclusiv modernizarea)?

Indicatorul Eurostat numărul de gospodării care au acces la internet în bandă largă (isoc_ci_it_h) prezintă o îmbunătățire la scală mare în rândul a 28 de țări din UE, înregistrând o creștere a valorii de la 42% în 2007 la 80% în 2015. România și Grecia au progresat foarte mult, deși aveau cele mai mici performanțe în 2007. România a cunoscut o creștere a procentului de 713%, de la 8% la 65% din totalul gospodăriilor. Cu toate acestea, în clasamentul celor 28 țări membre ale UE, România înregistrează valori mai mari comparativ cu Bulgaria (59%), dar încă se află în urma altor țări. Contribuția programului în ceea ce privește accesul la internet în bandă largă a fost limitată și s-a remarcat în ultima etapă a perioadei de implementare a programului. Una dintre cele mai recente versiuni ale programului (versiunea XII – aprobată în Decembrie 2013) a introdus măsura 322e, ce viza investiția în infrastructura cu bandă largă în zonele rurale. Numărul de gospodării cu acces la internet influențate de măsura 322 este de 7.707, reprezentând 40,72% din obiectivul de 18.929 gospodării. Pentru adresarea nevoilor privind infrastructura în bandă largă, au fost alocate resurse adiționale prin PERE, pentru un număr total de 26 de proiecte care au beneficiat de investiții având o valoare de 6.432,85 milioane de euro și o valoare publică (PERE) de 4.371,86 milioane de euro.

ÎE(C) 11 (rezultat). În ce măsură a contribuit RNDR la obiectivele PNDR?

Obiectivul Rețelei Naționale de Dezvoltare Rurală a fost de a stimula dezvoltarea de parteneriate active între sectoarele public, privat și non-guvernamental, care să reunească reprezentanți ai autorităților publice locale / centrale, implicate în dezvoltarea rurală și reprezentanți ai colectivităților locale și ai ONG-urilor. În acest sens, RNDR trebuia să contribuie la pregătirea părților interesate locale, astfel încât acestea să fie mai dinamice și mai pregătite să profite de oportunitățile oferite de PNDR.

În perioada de programare 2007-2013, RNDR a fost creată prin proiectul „Înființarea și sprijinirea Rețelei Naționale de Dezvoltare Rurală”, implementat de un beneficiar privat selectat printr-o procedură de achiziție publică.



Proiectul a prezentat întârzieri semnificative, în special între anii 2012 și 2014, când a fost întrerupt din cauza unor probleme legate de cheltuielile declarate de către prestator, care nu au fost corelate cu planificarea bugetară inițială. Cu toate acestea, în ciuda acestor probleme inițiale, toate activitățile planificate inițial au fost în cele din urmă implementate, obținându-se rezultate semnificative în ceea ce privește implicarea actorilor locali.

Conform informațiilor cuprinse în PNDR „Rețeaua Națională de Dezvoltare Rurală are ca obiectiv general înrolarea energiei tuturor actorilor în procesul de dezvoltare rurală și promovarea unui flux eficient de informații, schimburi de idei și bune practici și cooperarea dintre actori”. Considerând întârzierile semnificative care au afectat funcționarea RNDR la nivelul României, se poate afirma că aceste obiective au fost atinse doar în ultima fază a implementării PNDR (după anul 2014); în contextul prezentat, în prima perioadă de implementare a Programului, RNDR a avut o capacitate limitată de mobilizare a actorilor cheie locali și de sprijinire a transferului de informații și bune practici. Chiar și în condițiile realizării tuturor activităților planificate inițial, condensarea inițiativelor planificate în cadrul RNDR la nivelul unei perioade scurte de timp (pentru a recupera timpul de inactivitate a rețelei), spre finalul perioadei de implementare a PNDR, a avut o contribuție mai limitată la îndeplinirea obiectivelor PNDR (de exemplu majoritatea sesiunilor de depunere a proiectelor în cadrul Axelor 1 și 3 s-au derulat până în anul 2012 inclusiv, în timp ce principalele activități în cadrul RNDR au fost organizate în decursul anului 2014) comparativ cu scenariul în care activitatea Rețelei s-ar fi desfășurat simlutan și în mod continuu cu implementarea PNDR.

ÎE(C) 12 (Rezultat). În ce măsură a contribuit AT la obiectivele PNDR?

Obiectivul măsurilor de AT finanțate în cadrul Axei 5 a fost de a sprijini activitățile de pregătire, gestionare, monitorizare, evaluare, informare și control aferente Programului Național de Dezvoltare Rurală, și de a contribui la implementarea eficace, eficientă, corectă și transparentă a acestuia .

Asistența Tehnică din cadrul Axei 5 a fost una dintre măsurile afectate de o reducere semnificativă a bugetului, comparativ cu alocarea inițială. Inițial, această axă a avut un buget care a reprezentat 3,77% din total, iar în cele din urmă implementarea axei s-a realizat cu un buget reprezentând doar 1,42% din bugetul total.

Din punct de vedere financiar, axa de Asistență Tehnică apare ca fiind eficientă, în ceea ce privește aproape toate resurselor alocate cheltuite până în anul 2015. Lipsa de informații cu privire la țintele inițiale ale indicatorilor de realizare și de rezultat limitează posibilitatea de a evalua măsura în care obiectivele stabilite inițial au fost atinse în mod eficient. Cu toate acestea, datele furnizate de sistemul de monitorizare a programului, precum și percepția părților interesate intervievate, arată că axa de Asistență Tehnică a realizat un număr semnificativ de acțiuni pentru sprijinirea implementării programului. În special, realizarea sistemului IT al Programului (sistemul de depunere on-line a proiectelor) a reprezentat un pas important pentru îmbunătățirea calității implementării programului. Informațiile colectate prin efectuarea diverselor activități de evaluare au subliniat faptul că implementarea PNDR 2007-2013 a fost, de asemenea, caracterizată de o serie de dificultăți. Spre exemplu, în conformitate cu opinia unor părți interesate, capacitatea programului de a informa potențialii beneficiari despre oportunitățile oferite de program a fost



limitată. În mod similar, apariția disfuncționalităților în implementarea sistemului IT al programului a reprezentat o provocare. Aceste exemple sugerează posibile domenii de îmbunătățire care pot fi considerate în viitor pentru a valorifica eforturile semnificative depuse în cadrul axei de Asistență Tehnică și experiențele dobândite, fie prin activități de formare (considerând numărul semnificativ de persoane instruite sau numărul important de acțiuni de informare desfășurate), fie prin implementarea programului, care a reprezentat un element de noutate atât pentru autoritățile programului, cât și pentru potențialii beneficiari.

ÎE(C) 13 (Eficiență). Cât de eficient au fost utilizate resurse alocate prin PNDR în raport cu realizarea rezultatelor preconizate?

Această întrebare comună de evaluare tratează aspectul fundamental al eficienței programului, mai exact rentabilitatea implementării programului, în ceea ce privește realizările, rezultatele și impactul. Pentru a aprecia acest aspect, echipa de evaluare a început prin evaluarea eficacității realizărilor planificate printr-o analiză comparativă cu programele de dezvoltare rurală ale altor țări. Apoi, atenția a fost concentrată asupra nivelului real de realizare a indicatorilor de realizare și de rezultat, în comparație cu nivelul final al cheltuielilor corespondente. Rezultatele detaliate ale acestor analize sunt disponibile în capitolul 8 și în anexa 4.

În general, PNDR este evaluat ca fiind un program pregătit cu un nivel foarte ridicat al eficienței, în comparație cu alte programe de dezvoltare rurală ale altor State Membre. Implementarea programului a arătat oricum o mare dificultate de a menține nivelul așteptat de eficiență. Majoritatea măsurilor au performat cu un nivel al eficienței semnificativ redus față de așteptările inițiale, în ceea ce privește indicatorii de realizare și/sau de rezultat, cu excepția măsurilor 111, 214, 421. În mai multe cazuri, diferența între eficiența previzionată și cea realizată este mai mult decât semnificativă – a se vedea cazurile măsurilor 112, 121, 125, 141, 313.

Amploarea fenomenului duce la considerarea faptului că o parte importantă a acestuia ar putea fi explicat printr-o supraestimare a țintelor inițiale, precum și de imposibilitatea actualizării metodologiei inițiale de stabilire a țintelor indicatorilor de realizare și de rezultat.

Pentru unii indicatori dificultățile de implementare ale măsurii aferente ar fi jucat un rol în această dinamică. Dar, în mod normal, o implementare anevoioasă a unei intervenții implică aproximativ în aceeași măsură aspecte financiare și fizice, fără a modifica astfel costul unitar așteptat.

Pentru unele măsuri care au prevăzute un indicator de realizare de tipul "numărul de proiecte" sau "numărul de beneficiari", costul unitar al indicatorului poate fi distorsionat de dinamica neașteptată legată de dimensiunea proiectelor finanțate (în cazul în care alocarea acoperă doar proiecte mai mari decât dimensiunea medie așteptată inițial, atunci indicatorul de realizare nu poate fi atins întrucât valoarea sa inițială a fost calculată în baza unui buget mediu/proiect mult mai redus comparativ cu valoarea maximă solicitată de beneficiari). Cu toate acestea, această situație nu ar trebui să afecteze costul unitar de realizare a indicatorilor de rezultat, așa cum pare a fi cazul în cadrul PNDR (măsura 121, în special). În unele



cazuri, nivelul ineficienței este pur și simplu o altă consecință a slabei performanțe înregistrată la nivelul unei măsuri, din punct de vedere al eficacității sale, cum pare să fie cazul pentru măsurile 141 și 313.

Concluzia evaluării este că resursele 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 inițiale multiplicându-se.

ÎE(C) 14 (rezultat). Cum și în ce măsură a contribuit măsura la ameliorarea competitivității beneficiarilor?

PNDR a finanțat diferite măsuri menite să îmbunătățească competitivitatea beneficiarilor. La nivelul Axei 1:

- M111 a finanțat furnizori de servicii având ca obiectiv dezvoltarea abilităților pentru beneficiarii finali (ex. forța de muncă din mediul rural implicată în sectoarele agricol, forestier și agro-alimentar)
- M112 a finanțat tineri agricultori
- M121 a finanțat în principal persoane ocupate/agenți economici din sectorul agricol (fermieri, agricultori)
- M122 a finanțat proprietari privați de păduri, persoane fizice sau asociații ale acestora, comunități locale care dețin păduri în comun (cu drepturi de proprietate indivizibile) sau asociațiile acestora, comune și municipalități care dețin păduri sau asociații ale acestora, alți proprietari de pădure, diferiți de cei care dețin păduri în proprietate de stat, proprietari independenți de păduri (biserici, spitale, școli) și asociațiile acestora, asociațiile mixte ale oricăror dintre categoriile de mai sus
- M123 a finanțat micro-întreprinderi și alte întreprinderi mici și mijlocii din sectorul agricol
- M125 a finanțat autorități publice locale și organizații ale utilizatorilor de apă pentru irigații
- M141 a finanțat fermieri din categoria semi-subsistență
- M142 a finanțat grupuri de producători
- M143 a finanțat furnizori de servicii de consultanță și consiliere pentru agricultori

Analiza indicatorilor de rezultat la nivel de axă arată că programul a avut o eficacitate limitată în asigurarea realizării obiectivelor stabilite inițial. Cu toate acestea, analiza indicatorilor de rezultat și analiza contrafactuală arată că axa 1 a contribuit la creșterea economică (creșterea valorii adăugate brute) și creșterea productivității muncii a beneficiarilor direcți. Indicatorii de rezultat ai programului arată de fapt o creștere a valorii adăugate brute de 655 milioane euro, în principal datorită contribuției investițiilor sprijinite prin măsurile 121 și 123 în perioada 2007-2015. În plus, analiza contrafactuală a M 123 prezintă un efect net al măsurii: beneficiarii au înregistrat performanțe superioare comparativ cu non-beneficiarii în perioada 2010-2015 în ceea ce privește creșterea valorii adăugate brute.

Axa 1 a avut ca dublu obiectiv creșterea competitivității sectoarelor agricol și forestier, prin diferite tipuri de acțiuni, precum:

- activități de formare care vizează dezvoltarea competențelor și abilităților pentru fermieri, astfel încât să încurajeze utilizarea durabilă a posesiunilor și a resurselor naturale, să introducă inovația în



- procesul de producție și să îmbunătățească cunoștințele beneficiarilor în domeniul managementului de proiect și, în general, a legislației și a procedurilor UE (M111);
- sprijinirea tinerilor fermieri, cu scopul de a reînnoi generațiile managerilor de fermă (M112);
 - modernizarea exploatațiilor agricole, în sensul alinierii acestora la standardele UE, prin introducerea de noi tehnologii, diversificarea produselor și adoptarea schimbărilor organizaționale (M121);
 - abordarea gestionării durabile a pădurilor, prin împădurire și promovarea unor activități specifice pentru a consolida durabilitatea activității forestiere (M122);
 - creșterea competitivității industriei alimentare și a produselor forestiere prin promovarea inovării, în conformitate cu standardele comunitare (M123);
 - adaptarea infrastructurii agricole și forestiere la noua structură de proprietate rezultată în urma procesului de restituire a proprietăților, în vederea creșterii competitivității sectoarelor agricol și forestier (125).

În cazul majorității măsurilor, țintele planificate pentru indicatori nu au fost atinse, o influență semnificativă în acest sens având factori externi precum efectele crizei economice - resimțite puternic la nivelul activităților economice din sectoarele agricol și forestier. Prin analiza calitativă ce a presupus implicarea actorilor cheie și beneficiarilor (în cadrul studiilor de caz și focus-grupurilor) a fost posibilă identificarea unor factori interni la nivelul PNDR care au afectat în sens negativ implementarea proiectelor, precum: resurse financiare limitate la nivelul beneficiarilor, perioada de timp îndelungată asociată procesului de pregătire și depunere a dosarelor de finanțare, respectiv pentru rambursarea cheltuielilor, dificultăți în elaborarea și gestionarea unui plan de afaceri, lipsa de cunoștințe a beneficiarilor cu privire la cerințele înscrise în cadrul programului și ghidurilor specifice.

În ceea ce privește contribuția PNDR la competitivitatea sectorului agricol:

- După cum reiese din analiza valorilor atinse pentru indicatorul R1 (Număr de participanți care au încheiat cu succes o activitate de formare din domeniul agriculturii și/sau silviculturii), măsura 111 a avut o contribuție semnificativă la îmbunătățirea competențelor agricultorilor, chiar dacă într-o măsură mai mică raportat la țintele stabilite în cadrul programului (versiunea XVI, aprobată în noiembrie 2015). Chiar dacă ținta stabilită pentru acest indicator de rezultat nu a fost atinsă în proporție de 100%, dovezile rezultate din analiza calitativă demonstrează că proiectele din cadrul M111 au permis îmbunătățirea abilităților de management și marketing ale beneficiarilor, precum și competențele în domeniul agriculturii ecologice, creând condițiile pentru o creștere generală a productivității muncii.
- Programul a avut o performanță apreciată ca fiind relativ bună în raport cu numărul firmelor care introduc noi produse / tehnici (R3. Număr de exploatații / întreprinderi care introduc produse și /sau tehnici noi) , generând un context care prin implementarea unei abordări proactive și prin asigurarea sprijinului necesar, ar putea reprezenta o bază bună pentru viitoarele proiecte din mediul rural.
- În privința VAB a întreprinderilor din sectorul agricol, conform valorilor finale ale indicatorului R2 (Creșterea valorii adăugate brute agricole în cadrul exploatațiilor/ întreprinderilor sprijinite),



măsurile Axei 1 au înregistrat o performanță mai redusă comparativ cu estimările prezentate în ultima versiune a Programului (versiunea XVI, aprobată în noiembrie 2016).

- În mod similar, Programul a avut o performanță sub așteptări în ceea ce privește numărul de gospodării agricole care au intrat pe piață (R5) atât raportat la M141, cât și la M142.

În ceea ce privește contribuția la competitivitatea sectorului forestier, M122 a avut o contribuție importantă la îmbunătățirea managementului suprafețelor forestiere în proiectele finanțate (proiectele implementate au vizat 30.394 ha suprafață forestieră). Cu toate acestea, suprafața forestieră care a fost adresată prin proiectele finanțate în cadrul M122 reprezintă sub 0,5% din fondul forestier existent la nivel național (6,555 mil. ha). Efectele PNDR în ceea ce privește competitivitatea sectorului forestier sunt limitate și sunt resimțite cu precădere la nivelul beneficiarilor direcți.

ÎE(C) 15 (impact). Cum și în ce măsură a contribuit măsura la ameliorarea situației mediului?

Ca urmare a analizei datelor disponibile după implementarea PNDR 2007-2013 a fost efectuată o reevaluare a scorurilor acordate la momentul elaborării Raportului de mediu pentru PNDR 2007-2013, pentru factorii de mediu relevanți. Se constată că scorurile negative (efecte negative asupra mediului) au o tendință clară de diminuare, în special în cazul Axelor 1 și 3. Factorii de mediu reevaluați au fost reducerea generării deșeurilor, scăderea emisiilor GES, scăderea emisiilor atmosferice. Se menționează că în analiză nu au fost reevaluați și factori ce au avut clar tendințe pozitive (de exemplu – îmbunătățirea calității apelor curgătoare și subterane ca urmare a implementării PNDR este reflectată în mod direct prin indicatorul de rezultat R6). Prin urmare se poate concluziona că:

- relaționat cu implementarea măsurilor axei 1, 3, și 4, scorurile negative estimate la momentul elaborării Raportului de mediu pentru PNDR 2007-2013 au o tendință clară de diminuare, demonstrând astfel că efectele implementării PNDR asupra mediului sunt pozitive (toate investițiile finanțate la nivelul Axelor 1, 3, 4 care au avut un impact semnificativ asupra mediului, au parcurs procedura de evaluare adecvată sau evaluare de impact asupra mediului fiind ulterior implementate doar în consonanță cu măsuri specifice de atenuare a efectelor negative asupra mediului).
- referitor la efectele implementării măsurilor axei 2 se constată că măsurile 211 și 212 au contribuit eficient la creșterea calității mediului în special prin îmbunătățirea calitativă a ecosistemelor în cazul suprafețelor desemnate pentru măsura 211 precum și menținerea calitativă a ecosistemelor în cazul suprafețelor desemnate pentru măsura 212.
- măsura 214 a avut cele mai mari efecte semnificativ pozitive pentru creșterii calității mediului prin toate pachetele definite la nivelul acestei: principalele efecte sunt creșterea și menținerea calității ecosistemelor valoroase din punct de vedere ecologic (habitate pentru specii importante la nivel european).
- măsura 215 nu a influențat în mod direct biodiversitatea sau peisajul, în principal datorită obiectivelor asumate pe această măsură; această măsură a produs însă efecte pozitive semnificative asupra factorului de mediu apă prin subpachetul 4a – corectarea nivelului nitriților și nitraților din apă



- Implementarea măsurii 221 nu s-a derulat conform estimărilor inițiale, resursele financiare planificate inițial fiind redistribuite (pentru a evita dezangajarea automată a acestora) - procentul de realizare a indicatorului de rezultat specific (R6) fiind de 5,71%. Se poate concluziona că impactul asupra absorbției și stocării GES la nivelul suprafețelor forestiere a fost unul minor.

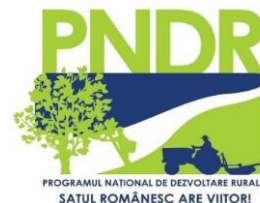
În general, se poate aprecia că PNDR a produs efectele pozitive asupra mediului (în special în ceea ce privește menținerea biodiversității) sau a contribuit la menținerea stării factorilor de mediu.

ÎE(C) 16 (rezultat). Cum și în ce măsură a contribuit măsura la diversificarea economică a beneficiarilor?

Axa 3 a vizat diversificarea performanțelor economice ale beneficiarilor, în principal prin susținerea producției de energie din surse regenerabile și a activităților turistice, serviciilor și infrastructurii, prin măsurile 313 și 322. Obiectivele specifice au fost reprezentate de crearea de noi locuri de muncă, în special pentru tineri și femei, prin dezvoltarea potențialelor resurse naturale și culturale, precum și prin îmbunătățirea atractivității generale a zonelor rurale în scopuri turistice. Analiza indicatorilor de rezultat la nivel de axă arată că programul a avut o eficacitate limitată în ceea ce privește asigurarea realizării țințelor planificate (conform ultimei versiuni a PNDR, aprobată în noiembrie 2015). După cum s-a subliniat deja în analiza specifică privind eficacitatea programului (a se vedea capitolul VIII. 2.2), Axa 3 nu a obținut rezultatele așteptate, probabil din cauza schimbărilor importante care au avut loc în timpul implementării programului, cum ar fi: realocarea resurselor financiare de la M313 la M322 pentru a restabili rețelele rutiere afectate de inundații în 2010, modificările legislației naționale referitoare la alocarea de fonduri complementare pentru infrastructurile rutiere în zonele rurale, împreună cu modificări ale criteriilor de eligibilitate și de selecție, care au afectat în mod negativ implementarea acestei axe.

În ceea ce privește contribuția diverselor măsuri la diversificarea activităților economice din mediul rural:

- Măsura 313 a înregistrat o reducere de buget de 45%, atingând doar 17% din țința planificată a cheltuielilor realizate, investind 16,38 mil Euro (în loc de 96 milioane euro planificate inițial) în domeniul turismului rural. Beneficiarii privați au investit în principal în activități de cazare și de agrement, în timp ce entitățile publice au dezvoltat infrastructura la scară mică și au întreprins inițiative de turism rural, care nu au produs efecte semnificative asupra fluxurilor de turiști și nici asupra veniturilor beneficiarilor dar, după cum a fost subliniat de către participanții la focus grupuri, aceste activități au contribuit în mod direct la creșterea economică generală a sectorului non-agricol. Analiza contrafactuală arată de asemenea că axa 3 a contribuit la creșterea economică și la diversificarea beneficiarilor direcți (comparând beneficiarii cu non-beneficiarii, a rezultat că beneficiarii M312 și M313 au avut performanțe mai bune în ceea ce privește crearea de locuri de muncă în perioada 2009-2015).
- M312 și M313 au creat 151 de milioane de euro valoare adăugată brută în sectorul non-agricol, în mare parte datorită M312 (care a contribuit în mod direct la diversificarea economiei rurale, prin crearea și dezvoltarea de micro-întreprinderi) și într-o mai mică măsură prin dezvoltarea activităților economice specifice turismului rural (M313).



- Prin îmbunătățirea serviciilor de bază din zonele rurale, măsura 322 a avut o contribuție importantă la diversificarea economiei rurale (agenții economici fiind o categorie de beneficiari indirecti ai acestor investiții).

ÎE(C) 17 (rezultat). Cum și în ce măsură a contribuit măsura la îmbunătățirea calității vieții beneficiarilor?

PNDR a contribuit la îmbunătățirea calității vieții în mediul rural, în principal prin măsura care a vizat renovarea și dezvoltarea satelor (măsura 322). Majoritatea autorităților publice locale beneficiare ale acestei măsuri au dezvoltat infrastructura rutieră sau sistemele de alimentare cu apă, urmărind îmbunătățirea condițiilor din zonele rurale (atât pentru populația rezidentă, cât și pentru vizitatori), aceasta fiind în fapt o fundamentare pentru dezvoltarea viitoare la nivel local, din punct de vedere social și economic.

Cu toate acestea, așa cum reiese din analiza indicatorilor de rezultat, numărul final al persoanelor care beneficiază de servicii este mai mic decât estimările cuprinse în program (versiunea XVI, aprobată în noiembrie 2015), ceea ce poate fi explicat prin eficiența procedurală limitată și prin impactul factorilor externi (de exemplu criza economică) care au avut ca efect reducerea resurselor publice alocate autorităților locale, cu un impact direct asupra acțiunilor întreprinse pentru dezvoltarea infrastructurii și a zonelor rurale.

ÎE(C) 18 (impact). Ce alte efecte, inclusiv cele legate de alte obiective / axe, sunt legate de punerea în aplicare a acestei măsuri (efecte indirecte, pozitive / negative asupra beneficiarilor, non-beneficiari, la nivel local)?

PNDR a avut și o serie de efecte suplimentare, adiționale comparativ cu cele planificate inițial. În continuare sunt enumerate măsurile prin a căror implementare au fost obținute alte efecte suplimentare:

c) Indirecte

- Măsurile 112, 121 și 123 au contribuit la restructurarea sectorului de produse lactate
- Măsurile 121, 123, 312, 313, 411, 413 au contribuit la dezvoltarea producției de energie din surse regenerabile:
- Măsurile 125, 214, 322 au contribuit la îmbunătățirea calității corpurilor de apă din teritoriile la nivelul cărora au fost implementate proiecte sau angajamente (în cazul măsurii 214)

d) Efecte pozitive asupra beneficiarilor

- Toate măsurile axelor 1, 2, 3 au contribuit la creșterea gradului de informare a beneficiarilor privind oportunitățile de finanțare din fonduri UE, pentru susținerea și dezvoltarea activităților derulate de aceștia, experiența proiectelor/angajamentelor implementate reprezentând un avantaj raportat la înțelegerea și continuarea accesării de finanțări în următoarele perioade de programare
- Accesarea schemei de garantare de către beneficiarii măsurilor 121, 123, 312, 313 a contribuit la dezvoltarea unei relații de lucru între beneficiari și instituțiile bancare; astfel în condițiile în care vor

opta pentru solicitarea unui nou împrumut în viitor, acești beneficiari vor avea deja o experiență constructivă cu respectiva instituție, care poate spori disponibilitatea băncii în vederea acordării de noi credite către respectivul beneficiar.

- Măsurile 211 și 212 au contribuit la creșterea calității vieții pentru beneficiarii de plăți pentru suprafețe mici de teren și la competitivitate și performanța economică a beneficiarilor de plăți pentru suprafețe mari de teren
- Măsura 215 a contribuit la îmbunătățirea competitivității și performanței economice a beneficiarilor
 - a) Efecte pozitive asupra non-beneficiarilor
- Măsurile 421 și 431 au contribuit la operaționalizarea structurilor de tip GAL, care, ulterior finalizării proiectelor finanțate prin PNDR 2007-2013 și-au continuat activitatea, furnizând sprijin și consultanță specializată tuturor actorilor de la nivel local, indiferent de statutul de beneficiar sau non-beneficiar al PNDR
- Investițiile finanțate prin măsurile 112, 121, 122, 123, 312 și 313 au creat cadrul necesar dezvoltării activităților economice conexe (derulate de agenți economici cu calitatea de non-beneficiari în cadrul Programului)
 - a) Efecte la nivel local
- Măsurile 125 și 322, prin investițiile în infrastructura de bază în mediul rural, au contribuit la dezvoltarea mediului economic local cu efecte pe termen mediu și lung în ceea ce privește: ocuparea forței de muncă (prin atragerea de investitori), calitatea vieții (prin îmbunătățirea condițiilor de trai din perspectiva accesului la servicii de bază), reducerea ratei migrației din mediul rural (prin creșterea ofertei de forță de muncă și îmbunătățirea accesului la servicii de bază)

În ceea ce privește efecte negative ale Programului, acestea pot fi raportate doar la nivelul beneficiarilor ale căror contracte de finanțare au fost reziliate: nerambursarea cheltuielilor efectuate sau solicitarea returnării finanțărilor acordate pentru implementarea parțială a proiectelor a creat dificultăți în ceea ce privește asigurarea cash-flowului pentru derularea activităților curente ale respectivilor beneficiari. În plus față de efectele menționate anterior, Axa 1 a contribuit la creșterea productivității muncii în sectoarele agricol și forestier și în industria alimentară. Cu toate acestea, valorile crescute ale productivității muncii la nivel național au fost determinate, în special în sectorul agricol și în industria alimentară, de scăderea locurilor de muncă. Așa cum a fost demonstrat prin analiza contrafactuală, Axa 3 și Axa 4 au contribuit cu un efect net la crearea de locuri de muncă, compensând parțial efectele negative ale creșterii productivității și promovând noi oportunități de angajare prin diversificarea economiei rurale.

ÎE(C) 19 (Rezultat). În ce măsură a contribuit PNDR la consolidarea capacității locale pentru ocuparea forței de muncă și diversificare prin LEADER?

Axa 4 are ca scop dezvoltarea potențialului zonelor rurale prin abordarea LEADER, care promovează implementarea strategiilor de dezvoltare locală prin parteneriate public-private, organizate în grupuri de acțiune locale (GAL), printr-o abordare de jos în sus. Obiectivul general al submăsurii 411 este acela de a promova dezvoltarea durabilă și pe termen lung a zonelor rurale, prin implementarea unor strategii integrate și inovatoare, dezvoltate în comun de către actorii din mediul rural, în timp ce submăsura 413 are ca scop îmbunătățirea calității vieții în zonele rurale și diversificarea economiei rurale prin promovarea unor



strategii și planuri comune bazate pe cooperarea dintre actorii cheie relevanți și actorii locali, la nivel inter-regional și transnațional.

Analiza indicatorilor de rezultat pentru axa 4 arată că programul a fost doar parțial eficace în atingerea obiectivelor definite inițial. Cu toate acestea, informațiile colectate prin activitățile de evaluare arată că, în ciuda eficacității limitate la nivelul indicatorilor de rezultat, axa 4 a jucat un rol-cheie pentru consolidarea capacității locale în ceea ce privește diversificarea economiei rurale și crearea de noi oportunități de locuri de muncă.

Acest lucru a fost realizat în două moduri diferite. În primul rând, proiectele finanțate prin intermediul LEADER au avut ca efect direct crearea de noi rețele între actorii locali, în special între actorii cheie publici și cei privați, situați în zonele rurale. Conform opiniilor colectate prin intermediul studiilor de caz și focus-grupurilor, acest aspect a reprezentat un factor-cheie pentru sporirea dinamismului economic în zonele rurale.

În al doilea rând, proiectele finanțate în cadrul axei 4 au contribuit în mod direct la crearea de noi oportunități de locuri de muncă, chiar dacă fără a atinge valorile țintă ale programului. Analiza contrafactuală demonstrează faptul că beneficiarii de proiecte finanțate prin Axa 4 au înregistrat o performanță mai bună comparativ cu non-beneficiarii în ceea ce privește numărul de locuri de muncă create.

În plus, abordarea LEADER a produs efecte intangibile, care pot fi greu de cuantificat prin intermediul indicatorilor de rezultat. Principalele realizări sunt legate de sustenabilitatea garantată prin formele inovatoare de cooperare între actorii publici și cei privați, la nivel teritorial, a căror implementare trebuie să continue și în perioada actuală de programare, prin prevederea unui cadru de performanță capabil să evalueze performanțele GAL, precum și a unor parametri de măsurare a rezultatelor înregistrate de strategiile locale.

ÎE(C) 20 (Rezultat). În ce măsură au contribuit GAL la realizarea obiectivelor strategiei locale și PNDR?

GAL-urile sunt principalii actori ai abordării LEADER și, în cadrul PNDR, au jucat un rol-cheie în sprijinirea beneficiarilor în implementarea proiectelor în conformitate cu obiectivele generale ale strategiilor de dezvoltare locală (SDL) propuse.

Atât analiza cantitativă cât și cea calitativă au evidențiat capacitatea GAL-urilor de a implica beneficiarii în elaborarea strategiilor locale și de a îmbunătăți cunoștințele și competențele acestora privind managementul proiectelor. Cuantificarea indicatorului de rezultat adițional „Număr de persoane care au finalizat cu succes o acțiune de formare în domeniu (GAL) – instruire generală”, a arătat performanța bună a Măsurii 431, având în vedere faptul că 1.578 beneficiari au participat la inițiativele de formare organizate de GAL-uri (din 1.640 participanți așteptați), reprezentând 96,22% din valoarea-țintă.

Performanța este mai mare atunci când se analizează indicatorul de rezultat adițional „Număr de persoane care au finalizat cu succes o acțiune de formare în domeniu (GAL) - instruire specializată pentru



reprezentantul GAL”, care a atins valoarea țintă pentru implicarea a 300 de beneficiari în activitățile de formare oferite (100%), fapt ce a permis o înțelegere mai bună a obiectivelor și principalelor caracteristici ale abordării Leader și aprofundarea aspectelor administrative ale PNDR, precum și o mai bună dezvoltare și gestionare a proiectelor.

După cum s-a evidențiat prin studiile de caz, beneficiarii au apreciat în special capacitatea GAL-urilor de a implica actori locali atât în elaborarea și în dezvoltarea SDL-urilor, cât și în procesul general de luare a deciziilor. Se poate afirma că GAL-urile au reușit să promoveze cooperarea în rândul actorilor locali în vederea dezvoltării SDL-urilor, în special în ceea ce privește definirea rezultatelor așteptate, principalelor activități și resurselor financiare aferente, și să sporească, în acest context, sentimentului de asumare a responsabilității în ceea ce privește implicarea în dezvoltarea strategiilor locale.

În vederea evaluării rezultatelor obținute treptat prin PNDR 2014-2020, ar fi oportun, astfel cum a fost sugerat de către participanții la focus grupuri, să fie creat un set de indicatori de monitorizare a strategiilor de dezvoltare locală, astfel încât să se îmbunătățească, de asemenea, evaluarea performanțelor GAL-urilor.

ÎE(C) 21 (rezultat). În ce măsură a fost pusă în aplicare abordarea Leader?

Abordarea LEADER a fost pusă în aplicare pentru prima dată în cadrul PNDR 2007-2013 și, în ciuda incertitudinilor de programare inițiale (de exemplu, identificarea valorilor de bază și a valorilor țintă referitoare la GAL-uri), Axa 4 a avut un nivel ridicat de eficiență atât în ceea ce privește capacitatea de plată cât și în ceea ce privește atingerea valorilor țintă ale indicatorilor de realizare.

Programul a permis crearea a 163 de GAL-uri, acoperind 142.267 km² de teritoriu și implicând 6.770.589 de cetățeni, precum și finanțarea a 7.038 proiecte, ajungând astfel la 70% din valorile țintă stabilite. Acesta înseamnă că programul a fost relativ ineficient în raport cu capacitatea de programare pentru Leader, dar acest lucru se poate datora atât lipsei de experiență, precum și unei supraestimări a valorii țintă.

Valoarea adăugată a abordării LEADER a fost reprezentată în principal de posibilitatea de a finanța proiecte în cadrul axelor 1 și 3 implicând în mod specific GAL-uri și parteneriatele lor public-private, selecția și finanțarea acestora fiind corelate cu relevanța proiectului pentru nevoile locale identificate în cadrul SDL.

Cu toate acestea, cuantificarea *R8 - Numărul brut de locuri de muncă create* a arătat capacitatea slabă a Axei 4 pentru a crea noi locuri de muncă în mod direct; aspect care a fost observat practic pentru toate Axele din cadrul PNDR.

Indicatorii de rezultat selectați nu au permis surprinderea și măsurarea tuturor efectelor produse de LEADER, în special a celor legate de guvernare, cooperare și aplicare a noilor competențe dobândite de către beneficiari prin activități de formare. Chiar și așa, analiza indicatorilor adiționali a subliniat capacitatea puternică a GAL-urilor de a implica actorii locali și de a le dezvolta abilitățile privind funcționarea GAL-ului și tehnicile de animare a teritoriului.

ÎE(C) 22 (Rezultat). În ce măsură implementarea abordării Leader a contribuit la îmbunătățirea guvernancei locale?



Măsura 421 încurajează cooperarea între GAL-urile din diferite teritorii care se confruntă cu provocări similare, în scopul de a consolida efectele strategiilor locale de dezvoltare și la nivel transnațional, atât în țările UE, cât și în țările din afara UE. Într-adevăr, sprijinul financiar este oferit pentru proiectele de cooperare inter-teritoriale (în cadrul unui stat membru) sau transnaționale (între teritorii din mai multe state membre, precum și cu teritoriile din țări terțe), care implică diferite GAL-uri. Prin organizarea GAL-urilor, submăsura 431-1 are ca obiectiv specific construirea de parteneriate public-private de lungă durată, capabile să proiecteze și să implementeze în continuare strategiile comune de dezvoltare locală pentru consolidarea coerenței teritoriale și a sinergiilor dintre măsurile menite să dezvolte economia rurală și comunitatea. Submăsura 431-2 are ca obiectiv îmbunătățirea capacității GAL-urilor de a gestiona activitățile de animare a teritoriului cu scopul de a implica actorii locali în elaborarea și punerea în aplicare a strategiilor de dezvoltare locală în cadrul abordării LEADER. În acest scop, GAL-urile și partenerii implicați beneficiază de informații corecte, precum și de o formare adecvată în scopul dezvoltării abilităților necesare pentru îndeplinirea sarcinilor într-un mod satisfăcător, și în general, pentru îmbunătățirea calității vieții în zonele rurale.

Din cauza lipsei unor indicatori specifici de măsurare a schimbărilor / îmbunătățirilor în ceea ce privește guvernanta locală prin abordarea LEADER, răspunsul la această întrebare de evaluare se bazează pe rezultatele analizei calitative, menite să identifice efectele intangibile ale Axei 4.

Studiile de caz au subliniat rolul central jucat de GAL-uri în promovarea cooperării dintre actorii locali, în special în promovarea parteneriatelor public-private și în dezvoltarea și implementarea strategiilor de dezvoltare locală.

Mai mult decât atât, proiectele de cooperare au permis GAL-urilor să promoveze colaborări cu organisme similare la nivel interregional pentru dezvoltarea de inițiative comune menite să încurajeze inovația și protecția mediului, precum și organizarea de evenimente comune (inclusiv seminarii și publicații) cu scopul de a împărtăși experiențe.

În concluzie, implementarea axei LEADER a introdus o formă inovatoare de guvernare locală, bazată pe cooperarea actorilor locali, cu scopul de a elabora și de a atinge obiective comune. Mai mult decât atât, în opinia participanților la focus grup, adoptarea abordării de jos în sus a contribuit puternic la dezvoltarea societății civile în zonele rurale, cetățenii devenind mai conștienți de rolul lor în dezvoltarea oportunităților și îmbunătățirea atractivității teritoriului.

În vederea măsurării rezultatelor obținute treptat prin PNDR 2014-2020, se consideră a fi oportună elaborarea unui set specific de indicatori pentru monitorizarea schimbărilor / îmbunătățirilor guvernării locale ca urmare a aplicării abordării LEADER.

VIII.3.2. Întrebări specifice de evaluare

ÎE(S) 1 (Relevanta). În ce măsură 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?

PNDR 2007-2013, cuprinde o analiză a contextului socio-economic din mediul rural, la momentul elaborării programului (anul 2007), în baza căreia au fost definite elementele analizei SWOT. Diferitele nevoi identificate au fost grupate astfel încât să fie adresate în cadrul celor 4 axe ale PNDR, astfel:

- Axa 1 s-a adresat nevoilor de creștere a performanței exploatațiilor agricole, sporire a productivității muncii, creștere a nivelului de educație și competență, dezvoltării canalelor de comercializare a produselor agricole, de modernizare și restructurare a întreprinderilor mici din sectorul agroalimentar și forestier;
- Axa 2 a abordat nevoia de menținere și îmbunătățire a calității mediului rural; din spațiul rural prin promovarea unui management durabil atât al suprafețelor agricole cât și al celor forestiere. De asemenea a abordat și promovarea unor standarde superioare de bunăstare a animalelor.
- Axa 3 s-a adresat nevoilor de diversificare a economiei rurale și de creștere a atractivității zonelor rurale;
- Axa 4 a urmărit valorificarea potențialului local și îmbunătățirea guvernancei locale în vederea abordării nevoilor spațiului rural în funcție de prioritățile specifice fiecărui teritoriu.

Pe parcursul implementării programului, zonele rurale s-au confruntat cu noi provocări, intervențiile și resursele alocate prin program fiind adaptate astfel încât să răspundă în mod adecvat acestora, astfel:

- Axa 1: ca urmare a valului de inundații cu care România s-a confruntat în anul 2010, s-a decis finanțarea unor acțiuni de investiții pentru diminuarea efectelor inundațiilor și prevenirea acestora. Astfel, măsura 125 a fost completată cu sub-măsura 125 c) Lucrări de construcții, refacere și modernizare a infrastructurii de prevenire și de protecție împotriva inundațiilor. Această sub-măsură a fost finanțată prin diminuarea alocării prevăzute pentru măsura 122.
- Axa 2: în vederea îmbunătățirii mediului și spațiului rural s-a evidențiat nevoia existenței unor condiții superioare de creștere a animalelor, cu impact direct asupra calității apei și microclimatului. Astfel, în anul 2012, conținutul programului a fost actualizat, fiind introdusă o analiză de context a sectorului de creștere a porcinelor și păsărilor și realizându-se o analiză SWOT distinctă pentru aceste sectoare. În consecință, pentru abordarea nevoilor privind bunăstarea animalelor, a fost introdusă măsura 215 – Plăți în favoarea bunăstării animalelor. Pentru finanțarea acestei noi măsuri, au fost relocate fonduri din bugetul altor măsuri/axe. De asemenea, la nivelul măsurilor 211 și 212 a fost modificat nivelul plăților în vederea creșterii atractivității măsurilor, iar la nivelul măsurii 214 au fost completate noi pachete pentru a răspunde nevoilor identificate la nivelul teritoriului.
- Axa 3: în urma inundațiilor din anul 2010, măsura 322 a fost completată cu sub-măsura 322 d) Investiții privind lucrări de refacere și modernizare a infrastructurii rutiere afectate de inundații în anul 2010. Pentru finanțarea acesteia, au fost tranferate fonduri din măsura 313.



- Axa 4: Inițial, prin axa LEADER s-a urmărit înființarea unui număr de 80 de GAL-uri. Având în vedere interesul crescut al actorilor cheie locali, s-a decis organizarea a două apeluri de selecție, astfel încât să fie permisă înființarea unui număr mai mare de GAL-uri, care să răspundă nevoilor din teritoriu, în final fiind selectate un număr de 163 GAL-uri

PNDR 2007-2013 a suferit 15 modificări (16 versiuni PNDR 2007-2013) pe parcursul perioadei de implementare, modificările vizând în mare parte introducerea unor noi măsuri sau acțiuni, de genul broadband, bunăstarea animalelor, agricultură ecologică, inundații, schema de garantare etc. Modificările programului s-au bazat pe informațiile provenite de la părțile interesate, după care au fost efectuate analize pentru a se confirma noile nevoi identificate la nivel local.

Se constată existența unui interes mai redus pentru activitățile finanțate prin măsurile de formare profesională și furnizare de consultanță, precum și pentru cele din sectorul forestier, comparativ cu alte măsuri ale programului. Astfel, pentru măsurile 111 „Formare profesională, informare și difuzare de cunoștințe” și 143 „Furnizarea de servicii de consiliere și consultanță pentru agricultori” nu au fost atinși indicatorii de realizare, în vreme ce pe măsurile 122 - Îmbunătățirea valorii economice a pădurii și 221 - Prima împădurire a terenurilor agricole a fost depus un număr relativ redus de proiecte.

Conform analizelor efectuate asupra mediului rural și cuprinse în cadrul documentelor relevante pentru domeniul agriculturii și dezvoltării mediului rural (Acordul de Parteneriat; PNDR 2014-2020; Documentul de poziție al serviciilor Comisiei, cu privire la dezvoltarea Acordului de parteneriat și a programelor, în România, pentru perioada 2014-2020; Bilanțul de Sănătate al Politicii Agricole Comune), zonele rurale nu s-au confruntat cu apariția unui număr semnificativ de nevoi adiționale sau cu intensificarea extremă a acestora în perioada 2007-2013, constatându-se astfel că PNDR 2007 – 2013 a continuat să se adreseze nevoilor spațiului rural, așa cum au fost acestea definite inițial sau actualizate ulterior, pe întreaga sa perioadă de implementare.

Interviurile derulate cu actorii cheie relevanți au evidențiat faptul că, inițial, au existat anumite sincope în nevoile definite la nivelul programului, însă 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

Prin urmare, se poate concluziona că 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, singurele măsuri care ar fi putut fi mai intens abordate fiind cele aferente sectorului forestier și măsurile soft (privind formarea profesională sau referitoare la servicii de consultanță și consiliere pentru beneficiarii programului).

ÎE(S) 2 (relevanta). În ce măsură programul a generat schimbări care au adresat nevoile spațiului rural?

Intervențiile și activitățile finanțate prin intermediul Programului Național de Dezvoltare Rurală 2007-2013 au fost definite în acord cu nevoile spațiului rural, generând schimbări care au contribuit la ameliorarea acestora.



Analiza socio-economică efectuată în cuprinsul Programului Național de Dezvoltare Rurală 2014 – 2020 identifică provocările cu care se confruntă agricultura și spațiul rural, evidențiind progresele înregistrate în anumite domenii, în vederea dozării corespunzătoare a eforturilor viitoare de dezvoltare rurală.

Astfel, s-a constatat că cele mai importante schimbări generate de PNDR 2007 – 2013, la nivel de axă, sunt:

- Axa 1: reînnoirea parcului agricol, prin modernizarea tehnologiilor și echipamentelor de producție, și a spațiilor de depozitare.
- Axa 2: conservarea biodiversității pe suprafețe extinse, continuarea activităților agricole în zonele defavorizate, precum și susținerea practicilor de agricultură ecologică. De asemenea, în cadrul acestei axe, adăugarea măsurii 215 Plăți privind bunăstarea animalelor a contribuit la satisfacerea nevoilor actorilor din teritoriu, prin acoperirea cheltuielilor suplimentare și a pierderilor de venit produse de aplicarea voluntară a unor standarde superioare în exploatațile comerciale de creștere a porcinelor și păsărilor.
- Axa 3: crearea de noi locuri de muncă, diversificarea activităților economice, prin creșterea numărului de microîntreprinderi ce desfășoară activități non-agricole, crearea de infrastructuri turistice de cazare/creșterea capacității de cazare în pensiunile agroturistice, dezvoltarea infrastructurii fizice de bază, prin reabilitatea/realizarea de drumuri, conducte de alimentare cu apă și canalizare etc., extinderea accesului la servicii broadband.
- Axa 4: înființarea unui număr mare de Grupuri de Acțiune Locală (163), prin care au fost finanțate proiecte care au adresat nevoi concrete la nivelul comunităților locale.

Există însă și activități care, în încercarea de adresare a nevoilor din spațiul rural, au generat și efecte adverse asupra sectorului agricol, precum diviziunea artificială a fermelor mijlocii pentru accesarea programului pe mai multe proiecte și nominalizarea scriptică a tinerilor pentru instalarea în mediul rural, la începutul perioadei de programare (ulterior condițiile de eligibilitate în cadrul măsurii 112 au fost modificate pentru evitarea acestor situații). De asemenea, finanțarea acordată fermelor de semi-subsistență nu a condus întotdeauna la o dezvoltare economică viabilă a acestora (în special datorită capacității financiare limitate a fermelor de semisubsistență, chiar și în condițiile sprijinului anual acordat prin cadrul PNDR).

Concluzia la nivelul acestei întrebări de evaluare este că implementarea PNDR a favorizat și generat schimbări relevante la nivelul mediului rural, acestea fiind corelate cu nevoile identificate la nivelul teritoriului și care au fundamentat strategia programului.

ÎE(S) 3 (Relevanta). În ce măsură activitățile și realizările programului sunt consecvente cu realizarea obiectivelor generale?

În vederea evaluării coerenței interne a Programului, în mod specific a interrelaționării dintre obiectivele generale, intervențiile finanțate și realizările urmărite a fost analizată logica de intervenție a fiecărei axe și evoluția sa pe parcursul implementării PNDR.

În procesul de elaborare a PNDR, respectiv pentru definirea priorităților și obiectivelor incluse în cadrul programului, a fost urmărită asigurarea coerenței și sinergiei cu Planul Național Strategic pentru Dezvoltare



Rurală 2007-2013 (PNS), elaborat de Ministerul Agriculturii și Dezvoltării RURALE în anul 2006. În conformitate cu concluziile PNS, intervențiile finanțate prin PNDR 2007-2013 au urmărit atât abordarea diferențiată, cât și integrată (prin LEADER) a trei aspecte esențiale pentru dezvoltarea mediului rural: (1) atenuarea dezavantajelor structurale și dezvoltarea economică a sectorului agricol și sectorului forestier; (2) utilizarea durabilă a resurselor și protecția mediului; (3) îmbunătățirea condițiilor de viață din mediul rural pentru locuitori indiferent de grupa de vârstă de încadrare sau statutul pe piața muncii, urmărind în mod special implicarea tinerilor în activități agricole și crearea de locuri de muncă prin diversificarea activităților non-agricole din mediul rural. Cele trei elemente prezentate anterior se înscriu în logica de intervenție a Axelor PDR-urilor, conform diagramei obiectivelor și măsurilor finanțate prezentată în *Ghidul privind evaluarea ex-post a PDR 2007-2013* elaborat la nivelul CE:

- Axa 1 (obiectiv general – competitivitate sectorului agricol și forestier) - (1), (3);
- Axa 2 (obiectiv general – mediul înconjurător și mediul rural) - (2);
- Axa 3 (obiectiv general – calitatea vieții) - (1), (3);
- Axa 4 (obiectiv general – LEADER) - (1), (2), (3).

Analizând fiecare din Axele PNDR din punct de vedere al coerenței obiectivelor cu măsurile implementate, au fost formulate următoarele concluzii:

- Axa 1: toate măsurile implementate la nivelul Axei 1, respectiv indicatorii de realizare aferenți, sunt corelate și justificate de obiectivul general al axei și strategia PNDR; considerând cele 3 sub-obiective specifice, aportul majoritar în materie de resurse financiare și realizări este alocat sub-obiectivului 2 - competitivitatea sectoarelor primare din agricultură și silvicultură (dezvoltarea potențialului fizic și de inovare). Cu toate acestea, implementarea Axei nu a urmărit în totalitate abordarea definită inițial în vederea atingerii obiectivului “atenuarea dezavantajelor structurale și dezvoltarea economică a sectorului agricol și sectorului forestier”, fundamentarea inițială referindu-se la investiții majore în vederea dezvoltării exploatațiilor agricole de semi-subsistență; în final, aceste exploatații au contribuit doar într-o mică măsură la indicatorii de performanță financiară, de realizare și de rezultat ai Axei 1.
- Axa 2: majoritatea măsurilor implementate la nivelul Axei 2, respectiv indicatorii de realizare aferenți, sunt corelate și justificate de obiectivul general al axei și strategia PNDR; măsura 215 „Plăți privind bunăstarea animalelor” introdusă prin versiunea VIII a PNDR (aprobată în aprilie 2012) nu pare a fi integrată complet în logica de intervenție a axei, în sensul în care are asociat doar indicatori de realizare (fără indicatori de impact și de rezultat), însă este justificată de solicitările actorilor din teritoriu pentru acoperirea cheltuielilor suplimentare și a pierderilor de venit produse prin aplicarea voluntară a unor standarde superioare în exploatațiile comerciale de creștere a porcilor și păsărilor. Implementarea acestei măsuri contribuie însă la atingerea obiectivului general al axei 2 având un impact pozitiv asupra factorilor de mediu, în special asupra calității apei, prin aplicarea unor măsuri superioare măsurilor tehnologice obligatorii.
- Axa 3: toate măsurile implementate la nivelul Axei 3, respectiv indicatorii de realizare aferenți, sunt corelate și justificate de obiectivul general al axei și strategia PNDR; considerând cele 2 sub-obiective specifice, aportul majoritar în materie de resurse financiare și realizări este alocat sub-obiectivului 1 – diversificarea economiei rurale
- Axa 4: toate măsurile implementate la nivelul Axei 4, respectiv indicatorii de realizare aferenți, sunt corelate și justificate de obiectivul general al axei și strategia PNDR; aportul cel mai important în



îndeplinirea obiectivului general este aferent măsurii 4.1 „Implementarea strategiilor de dezvoltare locală”. Este important de menționat și dezvoltarea capacității locale în cadrul Sub-măsurii 431.2 “Funcționarea Grupurilor de Acțiune Locală, dobândirea de competențe și animarea teritoriului”, (în România, abordarea LEADER a fost aplicată pentru prima dată, comparativ cu alte țări membre UE cu o experiență mult mai bogată în acest domeniu) exprimată prin expertiza profesională acumulată de către echipele care au condus GAL-urile în această perioadă de programare, ceea ce, cu siguranță, va avea un impact pozitiv în implementarea Măsurii 19 “Sprijin pentru dezvoltarea locală LEADER” din cadrul PNDR 2014 – 2020.

Din perspectiva criteriilor de selecție definite la nivelul măsurilor, considerând modificările operate la nivelul programului, Axa 1 a necesitat cele mai multe actualizări (revizuirii la nivel de măsuri fiind realizate în 6 versiuni ale Programului), fiind urmată de Axa 3 ale cărei criterii de selecție la nivelul măsurilor 312 și 313 au fost revizuite în 3 versiuni ale Programului. Astfel, considerând faptul că nu au existat modificări ale strategiei programului din perspectiva obiectivelor generale ale acestor Axe pe parcursul implementării, se poate concluziona faptul că definirea criteriilor de selecție a necesitat o perioadă de armonizare cu realitatea existentă în teritoriu, versiunea inițială a acestora asigurând doar parțial condițiile necesare pentru atingerea obiectivelor planificate. Actualizarea criteriilor de selecție a condus, în timp, la o mai bună implementare a măsurilor, acestea contribuind în mod direct la atingerea obiectivelor programului. În baza analizelor efectuate prin cercetarea de birou se poate concluziona faptul că Programul a avut un grad ridicat de coerență internă 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 pentru realizarea obiectivelor generale.

ÎE(S) 4 (relevanta). În ce măsură activitățile și realizările programului sunt consecvente cu rezultatele și impactul intenționat?

Relațiile existente între intervențiile, respectiv realizările propuse în cadrul Programului, rezultatele și impactul previzionat sunt reprezentate în schema logicii de intervenție a fiecărei axe a PNDR prin corespondențele existente între măsuri și indicatorii de rezultat comuni și adiționali, precum și în matricea de corespondență între măsuri și indicatorii de impact inclusă în capitolul V.3. al prezentului studiu de evaluare.

Analizând fiecare din Axele PNDR din punct de vedere al coerenței impactului și rezultatelor planificate cu măsurile implementate, au fost formulate următoarele concluzii:

- Axa 1: toate măsurile sunt asociate cu cel puțin un indicator de rezultat (comun sau adițional) și cel puțin un indicator de impact; din perspectiva cuantificării rezultatelor cel mai complex indicator este R2 privind creșterea VAB în exploatațiile agricole, iar din perspectiva impactului indicatorul transversal la nivelul tuturor măsurilor este productivitatea muncii. Rezultatele cercetării de teren arată că pentru măsura adresată sprijinirii fermelor agricole de semi-subsistență impactul nu a fost în totalitate cel așteptat, finanțarea acordată neconducând întotdeauna la o dezvoltare economică viabilă a acestor ferme



- Axa 2: majoritatea măsurilor sunt asociate indicatorului comun de rezultat R6. Suprafața supusă unei bune gestionări a terenurilor agricole și forestiere și cel puțin unui indicator de impact, cu excepția măsurii 215 care nu are asociat un indicator de rezultat sau un indicator de impact
- Axa 3: toate măsurile sunt asociate cu cel puțin un indicator de rezultat (comun sau adițional) și cel puțin un indicator de impact; ambii indicatorii de impact definiți sunt transversali la nivelul celor 3 măsuri încadrate în axa 3;
- Axa 4: toate măsurile au asociat un indicator de rezultat, însă doar 2 din cele 3 măsuri au asociat un indicator de impact, excepția fiind măsura 4.31 "Funcționarea Grupurilor de Acțiune Locală, dobândirea de competențe și animarea teritoriului"; de asemenea, în cadrul măsurii 4.1 „Implementarea strategiilor de dezvoltare locală”, sub-măsura 412 (LEADER, Axa 2) nu are asociat un indicator de impact, având în vedere valoarea redusă a alocării sale financiare. Interviuurile derulate cu actori cheie arată că, în urma implementării acestei axe, au fost obținute rezultate pozitive adiacente, prin crearea unor parteneriate solide între autoritățile publice, ONG-uri și reprezentanți ai mediului privat și societății civile, a căror cooperare în vederea dezvoltării locale s-a perpetuat și dincolo de perioada de programare 2007-2013. De asemenea, prin înființarea GAL-urilor, în mediul rural a fost atrasă forță de muncă înalt calificată, care și-a dezvoltat competențe specifice în domeniul accesării și implementării de proiecte finanțate prin fonduri UE, deținând în prezent capacitatea de a atrage și alte finanțări suplimentare din surse publice, ulterior finalizării PNDR.

Criteriile de selecție definite la nivelul măsurilor adresate beneficiarilor publici nu au fost modificate substanțial pe parcursul implementării programului. Cele aferente măsurilor adresate beneficiarilor privați au fost actualizate în repetate rânduri în perioada 2009-2012 (versiunile 3-8 ale PNDR) atât ca urmare a recomandărilor furnizate de CE cât și ca urmare a necesităților de clarificare a acestora pentru aplicarea unor condiții cât mai clar definite. Modificarea condițiilor de selecție a avut un impact direct asupra indicatorilor de realizare și de rezultat, prin clarificările introduse fiind fluidizat și delimitat în mod clar accesul la finanțare a beneficiarilor vizați în cadrul respectivelor intervenții.

În general, se poate concluziona faptul că măsurile definite și implementate la nivelul Programului au fost în mare măsură coerente cu impactul și rezultatele previzionate, fiind însă subliniată necesitatea verificării și ajustării 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.

ÎE(S) 5 (relevanta). În ce măsură activitățile programului au generat bunuri publice sau au corectat problemele pieței în sectoarele agricol și rural și dacă există alte alternative sau modalități mai eficiente prin care s-ar fi putut genera bunuri publice sau corecta problemele pieței în sectoarele agricol și rural?

Programul Național de Dezvoltare Rurală 2007-2013 reprezintă cel mai important program implementat la nivel național cu măsuri menite să adreseze problemele specifice sectorului agricol și spațiului rural.

Având în vedere tendințele contextului economic european și național, intervențiile programate au pus accentul pe întărirea competitivității și dezvoltarea economiilor de scară în domeniul agricol, luând în considerare necesitatea de a proteja natura, mediul, resursele naturale, solul, apa în mediul rural, precum și îmbunătățirea calității vieții pentru locuitorii din spațiul rural.

Deși inițial, strategia programului a fost formulată în baza indicatorilor de context specifici unei situații economice favorabile, așa cum se prezenta la nivelul anului 2008, aceasta a fost revizuită și consolidată pe parcurs, fiind operate o serie de modificări ale alocării financiare la nivel de măsuri.

Evaluarea relevanței programului de dezvoltare rurală din perspectiva măsurii în care intervențiile și activitățile prevăzute au generat soluții pentru problemele specifice sectoarelor agricol și rural relevă următoarele:

- Măsurile sprijinite prin Axa 1 au vizat îmbunătățirea competitivității fermelor comerciale și de semi-subsistență și restructurarea și modernizarea sectoarelor de procesare și marketing a produselor agricole, contribuind astfel în mod activ la dezvoltarea pieței agricole;
- Măsurile din cadrul Axei 2 au sprijinit îmbunătățirea mediului și a spațiului rural prin utilizarea continuă a suprafețelor agricole din zonele defavorizate și promovarea agriculturii durabile, conservarea și îmbunătățirea stării resurselor naturale și habitatelor și promovarea managementului durabil al terenurilor forestiere;
- Sprijinul prevăzut prin Axa 3 a vizat încurajarea diversificării economiei rurale prin menținerea și dezvoltarea activităților economice non-agricole și creșterea numărului de locuri de muncă în mediul rural;
- Axa LEADER integrează, prin intermediul strategiilor de dezvoltare locală, obiectivele referitoare la promovarea potențialului endogen al teritoriilor prin crearea locurilor de muncă, menținerea populației în mediul rural și dezvoltarea activităților economice de către operatorii locali.

Interviurile derulate cu actorii cheie relevanți pentru domeniul agriculturii și dezvoltării mediului rural au evidențiat o serie de probleme și recomandări de îmbunătățire a intervențiilor, dintre care se remarcă:

- O parte a alocării bugetare corespunzătoare măsurii 141- Sprijinirea fermelor de agricole de semi-subsistență a fost utilizată pentru implementarea unor intervenții cu caracter preponderent social, beneficiarii acestei măsuri neavând o contribuție semnificativă la crearea de valoare adăugată pentru sectorul agricol, fapt ce a generat o eficiență redusă a utilizării fodurilor. A fost recomandată sprijinirea beneficiarilor competitivi din punct de vedere economic, care pot genera o valoare adăugată brută semnificativă la nivelul sectorului agricol. Analizând distribuția alocării financiare la nivelul axei 1, se observă că măsura 141 deține o pondere de 12,46% din totalul axei, cu o valoare a fondurilor alocate de 359.568,42 mii euro. Realizând o ierarhizare a măsurilor axei 1, în funcție de ponderea sprijinului

financiar alocat, se remarcă o diferență de aproape 16 procente între măsura 121-Modernizarea exploatațiilor agricole, plasată pe prima poziție și măsura 141 – Sprijinirea fermelor de semi-subsistență, aflată pe poziția a patra. Se poate afirma astfel că bugetul alocat măsurii 141 a fost unul echilibrat în raport cu celelalte măsuri ale axei 1, dar și cu necesitățile specifice sectorului agricol format din exploatații de semi-subsistență, eficiența redusă a utilizării fondurilor fiind un rezultat al dimensiunii proiectelor depuse și a viabilității economice a beneficiarilor.

- O parte a proiectelor finanțate au avut ca beneficiari fermieri care nu dețineau o experiență foarte vastă în acest sector, fiind dificilă pentru ei supraviețuirea pe piața agricolă, care este o piață foarte competitivă.
- Având în vedere disparitățile de dezvoltare dintre regiuni, s-a recomandat planificarea alocării financiare și a criteriilor de eligibilitate pe tipuri de proiecte în funcție de specificul fiecărei regiuni.
- Dată fiind importanța investițiilor străine ca potențial motor de dezvoltare a zonelor rurale din România, programul ar trebui să ia mai mult în considerare condițiile și precondițiile necesare pentru atragerea lor, verificând în același timp potențiala valoare adăugată a acestora la economia locală.

În concluzie, se poate afirma că Programul Național de Dezvoltare Rurală 2007-2013 a contribuit în mod activ la atenuarea sau soluționarea problemelor specifice sectorului agricol și spațiului rural, însă eficiența intervențiilor sale poate fi îmbunătățită prin concentrarea și canalizarea eforturilor către crearea unui context favorabil investițiilor în mediul rural, alocarea diferențiată a fondurilor disponibile în funcție de specificul regiunilor și sprijinirea beneficiarilor competitivi, prin a căror activitate se generează o plus valoare însemnată pentru sectorul agricol și economia rurală.

ÎE(S) 6 (Eficacitatea). În ce măsură au fost atinse obiectivele programului ?

Așa cum a fost ilustrat în secțiunile anterioare, eficacitatea PNDR a fost evaluată luând în considerare trei dimensiuni diferite (eficacitatea procedurală, eficacitatea financiară, eficacitatea la nivel de indicatori de output).

Principalele constatări rezultate din analiza actuală sunt următoarele:

- **Eficacitatea procedurală**, care analizează implementarea procedurală prin concentrarea în special asupra proiectelor contractate. La nivel de program, conform RAI 2015, datele referitoare la eficacitatea procedurală a axelor 1 și 3 arată că acesta este, în general, mai degrabă ineficace (în medie 49% din proiecte sunt finalizate). În mod specific:
 - În cadrul axei 1, toate măsurile au încă proiecte contractate nefinalizate. Întârzieri în finalizarea proiectelor caracterizează, în special, măsurile 125, 141 și 142 (mai puțin de jumătate din proiectele aprobate sunt finalizate).
 - Axa 3 apare, de asemenea, în general ineficace, în special în ceea ce privește măsura 313, pentru care s-au finalizat doar 12% din proiectele contractate.
- **Eficacitatea financiară** este evaluată prin compararea valorii alocărilor financiare (valoarea planificată și valoarea obținută). La nivel de program, datele financiare demonstrează că nivelul de cheltuieli este, în general, eficace într-o oarecare măsură comparativ cu țintele stabilite inițial (în medie, plățile efective reprezintă 73% din alocarea financiară planificată), chiar și în cazul în care eficacitatea variază la nivelul diferitelor axe și măsuri. În mod specific:

- În cadrul axei 1, în ciuda încadrării sub țintele stabilite inițial, plățile efective reprezintă peste 90% din alocarea inițială (eficacitatea financiară) în cazul M 112, M 125 și M 141 conform versiunii XVI a PNDR, aprobată în noiembrie 2015 ;
 - Axa 2 este în general foarte eficace din punct de vedere financiar. Singura excepție este M 221, care are totuși o pondere financiară foarte limitată (0,1% din totalul alocării financiare la nivel de axă).
 - Eficacitatea financiară a măsurilor axei 3 este eterogenă: M 312 și M 313 sunt mai degrabă destul de ineficace; M322 deține cea mai mare alocare financiară la nivelul acestei axe (peste 1,5 miliarde euro) având finalizate 45% din proiectele contractate și prezentând un nivel de cheltuieli în conformitate cu obiectivele inițiale ambițioase.
 - Axa 4: considerând că mai mult de 80% din întregul buget al axei este dedicată măsurii 41, axa 4 este, în general, caracterizată prin înregistrarea unui nivel bun de eficacitate din punct de vedere financiar.
- **Eficacitate la nivel de indicatori de output (realizare)** - compararea între valorile planificate și țintele atinse la nivelul indicatorilor de realizare definiți în cadrul programului relevă faptul că, în general, programul a atins gradul de eficacitate estimat inițial (în medie sunt atinse aproximativ 90% din țintele inițiale). Cu toate acestea, nivelul de realizare al indicatorilor de output prezintă o imagine eterogenă, cu toate axele caracterizate prin prezența unor indicatori de output cu performanțe mai scăzute și cu performanțe mai ridicate raportate la valorile stabilite inițial în cadrul Programului. În mod specific:
 - Axa 1: aproape jumătate din indicatorii de output (7 din 15) înregistrează valori realizate în conformitate cu obiectivele inițiale, în timp ce ceilalți indicatori au performanțe mai scăzute decât cele prevăzute.
 - Axa 2: aproape jumătate dintre indicatorii de output (5 din 9) prezintă valori atinse corelate cu obiectivele stabilite inițial (acești indicatori înregistrează un procent de realizare de peste 80%), iar restul indicatorilor apar ca fiind mai puțin performanți (evoluția lor se încadrează în categoriile „ineficace într-o oarecare măsură” sau „ineficace”). Din perspectiva indicatorilor raportați la suprafața totală angajată/srijinită 2 din 4 indicatori înregistrează o performanță bună sau foarte bună (M211 și M212), în timp M221 apare ca fiind singura măsură ineficace de la nivelul Axei 2.
 - Axa 3: trei din 5 indicatori de output înregistrează performanțe mai slabe. Este interesant de observat că: performanța negativă a M 313 este confirmată de analiza la nivelul indicatorilor de output; nivelul de realizare al obiectivelor stabilite inițial pentru indicatorii de output confirmă buna performanță a M 322 cu ambii indicatori de output în linie sau peste valorile țintă inițiale.
 - Axa 4: aproape jumătate dintre indicatorii de output (4 din 9) au o performanță mai ridicată decât era așteptat, în timp ce ceilalți indicatori au performanțe mai scăzute. Este interesant de subliniat faptul că programul a creat un număr aproape dublu de GAL-uri față de cele planificate inițial, dar cu toate acestea, nu a fost posibilă atingerea obiectivelor stabilite inițial în ceea ce privește (1) aria suprafeței acoperite de GAL, (2) populația acoperită de GAL, (3) numărul de proiecte finanțate de GAL. Pe de altă parte, a existat o bună performanță a GAL-urilor din punct de vedere al mobilizării actorilor locali.



- Axa 5: Alocarea bugetară în cadrul acestei axe este distribuită între două tipuri de proiecte: proiecte de asistență tehnică la nivelul AFIR și proiecte de asistență tehnică la nivelul AM, cele din urmă incluzând și RNDR. Per total s-au implementat 91, respectiv 68 de proiecte, valori care potrivit informațiilor calitative colectate prin intermediul interviurilor se află în concordanță cu obiectivele inițiale.

În general, analiza eficacității relevă faptul că programul este mai degrabă ineficace din punct de vedere procedural (în medie 49% din proiectele contractate fiind finalizate), eficace într-o oarecare măsură din punct de vedere financiar (în medie, plățile efective reprezintă 73% din alocarea financiară planificată) și eficace din punct de vedere al realizărilor (în medie sunt atinse aproximativ 90% din țintele inițiale).

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. Astfel, procentul redus de proiecte finalizate în raport cu numărul total de proiecte contractate este influențat de:

- numărul ridicat de proiecte reziliate în perioada 2013-2015 în cadrul PNDR 2007-2013 (peste 13.000 de contracte de finanțare reziliate conform situației existente la finalul anului 2015). În principal proiectele au fost reziliate la cererea beneficiarului prin acordul părților (8.956 de proiecte) sau pentru nerespectarea clauzelor contractuale (4.586 de proiecte);
- numărul de proiecte transferate în PNDR 2014-2020 prin procedura de tranziție (peste 24.000 de proiecte transferate, majoritatea din M141 – 20.859 proiecte; din Axa 1 au fost transferate 21.981 proiecte, din Axa 2 - 4 proiecte, din Axa 3 – 316 proiecte, din Axa 4 – 1.731 proiecte).

Evoluția numărului de proiecte finalizate, în raport cu numărul estimat inițial, este influențată de eficacitatea procedurală limitată a măsurilor 125, 141, 142 și 313.

Conform aspectelor evidențiate de reprezentanții AM în cadrul interviurilor semi-structurate, finalizarea proiectelor a reprezentat o provocare pentru beneficiarii privați ai măsurilor 125 și 313 ca urmare a dificultăților întâmpinate în identificarea resurselor financiare necesare pentru asigurarea cofinanțării proiectelor și supraestimarea costurilor asociate investiției. Principalele probleme întâmpinate de beneficiarii publici (M 313), care au condus în unele cazuri la rezilierea contractelor de finanțare, au fost legate de blocaje provenite din aplicarea legislației de achiziții publice (în principal, termenul extins de soluționare a contestațiilor). Mai mult decât atât, reprezentanții autorității de management au subliniat faptul că întârzierile ce au caracterizat implementarea anumitor măsuri, în special măsura 143, au depins și de numărul contestațiilor depuse de ofertanți în cadrul procedurilor de achiziții organizate.

ÎE(S) 7 (Eficacitatea). Care au fost factorii importanți care au influențat atingerea sau neatingerea obiectivelor?

Informațiile cantitative și calitative colectate și sintetizate în secțiunile anterioare ale capitolului demonstrează prezența mai multor factori care au afectat în mod pozitiv și negativ implementarea PNDR 2007-2013. Cele mai relevante sunt următoarele:

1. **PNDR 2007-2013 a fost un program nou**, care a presupus, atât pentru administrațiile responsabile cu implementarea programului, cât și pentru toți solicitanții și beneficiarii, necesitatea de a dezvolta cunoștințe și competențe în conformitate cu cadrul legislativ impus de normele UE. La nivel administrativ, acest lucru a implicat și dificultăți specifice în gestionarea procedurilor de achiziții publice (a se vedea, cu titlu de exemplu, dificultățile întâmpinate în gestionarea acordului-cadru pentru funcționarea RNDR) și în gestionarea procedurilor de selecție (a se vedea, cu titlu de exemplu, necesitatea de revizuire a criteriilor de selecție pentru M 312 în urma auditului CE).
2. **Legislația națională aprobată în timpul implementării programului** a afectat în mod pozitiv sau negativ eficacitatea programului. Printre modificările legislative cu impact pozitiv se numără actualizarea legii privind achizițiile publice (în sensul modificării modalității de definire a factorilor de evaluare, respectiv introducerea factorilor de evaluare cuantificabili care să diminueze potențialul subiectivism în procesul de evaluare a ofertelor), care, în ciuda faptului că a fost realizată la mijlocul ciclului de programare (în anul 2011), a crescut eficacitatea administrativă generală a procedurilor de achiziții publice lansate ulterior în cadrul programului. La polul opus, unele noi legi naționale, în unele cazuri, au creat probleme specifice de implementare a programului, cum este cazul noii legi în domeniul turismului care, prin definirea unor noi norme legate de definirea/încadrarea structurilor turistice, parțial incoerente cu criteriile stabilite în PNDR, au condus la necesitatea ca AM să solicite o derogare de la noua lege națională.
3. **Criza economică**, care a limitat, în general, capacitatea de finanțare a solicitanților și a beneficiarilor. Cu toate acestea, trebuie subliniat faptul că, în ciuda crizei, economia din România a fost caracterizată printr-o creștere constantă (a se vedea o creștere a PIB-ului cu + 3,4% în 2015). Mai mult decât atât, la nivelul sectorului public a fost necesar un mecanism de asistență financiară din 2013 până în 2015, pentru a asigura un efort mai mic al bugetului de stat pentru cofinanțare.
4. De asemenea, ținând cont de efectele negative ale crizei economice, informațiile calitative colectate confirmă faptul că decizia de implementare a unei **scheme de garantare** pentru a sprijini capacitatea de cofinanțare a beneficiarilor programului poate fi văzută ca un factor pozitiv, care a îmbunătățit global eficacitatea programului.
5. **Legislația națională în domeniul achizițiilor publice** a afectat în mod negativ eficacitatea procedurală a programului, dificultățile întâmpinate la nivelul beneficiarilor publici (întârzieri în implementarea activităților proiectelor ca urmare a timpului de soluționare pentru contestațiile depuse de ofertanții declarați necâștigători) conducând în unele cazuri la solicitarea beneficiarului de reziliere a contractului de finanțare.
6. Implementarea activităților RNDR a fost întreruptă pe o perioadă de aproximativ 2 ani ca urmare a dificultăților în relația cu prestatorul, generate de nerespectarea de către părți a unor prevederi

contractuale¹⁰⁷. Sistarea întregii rețele ar fi putut fi evitată cel puțin parțial în condițiile în care serviciile și activitățile specifice ar fi fost prestate de mai mulți operatori economici, opțiunea AM de încheiere a unui acord-cadru cu un singur operator economic pentru organizarea și funcționarea întregii RNDR fiind un risc asumat (factor negativ), având în vedere dependența creată față de un singur operator economic.

ÎE(S) 8 (Eficacitatea). În ce măsură a contribuit programul la prioritățile europene de dezvoltare rurală 2007-2013?

Orientările Strategice ale Comunității (CSG) sunt definite prin Decizia Consiliului din februarie 2006 (2006/144/CE), în cadrul Regulamentului cadru (CE) nr. 1698/2005 pentru integrarea concluziilor Consiliilor Europene de la Gotheborg și de la Lisabona. Orientările strategice ale Comunității pentru dezvoltarea rurală¹⁰⁸ sunt următoarele:

- Creșterea competitivității sectorului agricol și forestier;
- Îmbunătățirea mediului și a spațiului rural;
- Îmbunătățirea calității vieții în zonele rurale și încurajarea diversificării economiei rurale;
- Construirea capacității locale pentru ocuparea forței de muncă și pentru diversificare;
- Asigurarea coerenței în programare;
- Complementaritatea între instrumentele comunitare.

În conformitate cu CSG 1, Axa 1 contribuie la transferul de cunoștințe, îmbunătățirea modernizării, inovației și calității nivelului lanțului alimentar și a sectoarelor prioritare pentru investiții în capitalul uman și fizic. Axa 2 contribuie la prioritățile CSG 2, și anume: biodiversitatea și conservarea sistemelor agricole și forestiere HNV, îmbunătățirea calității apei și atenuarea efectelor produse de schimbări climatice. PNDR contribuie la realizarea priorităților CSG 3, prin crearea condițiilor pentru oportunități de creștere economică și ocuparea forței de muncă, prin intermediul măsurii 312 contribuie la sprijinirea microîntreprinderilor, prin măsura 313 sprijină activitățile turistice, prin măsura 322 investind în renovarea și dezvoltarea rurală. Măsura 312 a fost concepută pentru a aborda șomajul și pentru a încuraja investițiile în microîntreprinderi, în timp ce măsura 313 are drept obiectiv diversificarea economiei rurale și este un factor de stabilizare a acestei populații prin dezvoltarea unor rețele locale, promovarea subsectorului de agro-turism și încurajarea implicării active a femeilor și tinerilor. Toate măsurile din Axa 3 contribuie la creșterea capacității locale și a identității comunității în cadrul CSG 4. Totuși, pentru acest CSG, o axă specifică (Axa 4) a fost inclusă în mod specific pentru îmbunătățirea guvernanței locale și pentru animarea potențialul endogen pentru dezvoltarea zonelor rurale prin intermediul abordării LEADER.

PNDR abordează schimbările climatice în cadrul axelor 1, 2 și 3 (la nivel orizontal). Axa 1 contribuie la aceste principii de dezvoltare durabilă, prin eficiență energetică și surse regenerabile de energie și echipamente

¹⁰⁷ La finalul primei etape (primul contract subsecvent), cheltuielile declarate de IDEL (prestatorul selectat) nu au fost în concordanță cu planul de buget inițial; practic a existat un dezechilibru între costurile declarate pentru activitățile efective derulate în cadrul contractului (foarte scăzute) și costurile declarate pentru personal (foarte ridicate). Bugetul pentru cea de-a doua etapă (al doilea contract subsecvent) a fost aprobat după doi ani de procese și negocieri între prestator și AM. În ciuda întârzierilor din implementarea celei de-a doua etape a contractului, toate activitățile planificate inițial (în 2011) au fost desfășurate în cadrul celui de-al doilea contract subsecvent, înregistrând rezultate semnificative din punct de vedere al implicării actorilor locali.

¹⁰⁸ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32006D0144&from=EN>



pentru producerea de energie din surse regenerabile în agricultură și silvicultură. Axa 2 contribuie la conservarea biodiversității, în timp ce axa 3 contribuie la creșterea atractivității zonelor rurale prin măsurile 322 și 312, care prevăd achiziționarea de echipamente pentru producerea de energie din surse regenerabile.

În concluzie, se poate afirma că programul a avut o contribuție pozitivă la implementarea priorităților europene de dezvoltare rurală din perioada 2007-2013, chiar dacă într-o măsură mai redusă comparativ cu estimările inițiale, conform constatările privind eficacitatea la nivelul indicatorilor de rezultat.

ÎE(S) 9 (eficienta). În ce măsură resursele alocate au fost în măsură să producă rezultatele și impactul așteptat?

Din considerentele evidențiate în răspunsul la întrebarea comună de evaluare nr. 13 prezentat în secțiunea anterioară, având în vedere strict elementele vizate de această întrebare specifică de evaluare, concluzia evaluării este că 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. În timp ce, în unele cazuri, acest lucru poate fi consecința slabei performanțe a măsurii în raport cu gradul de eficiență previzionat inițial, se recomandă o atenție mai mare în raport cu stabilirea țintelor – și revizuirea acestora, când acest lucru este necesar - și a modului de direcționare a intervențiilor programului în sensul atingerii țintelor stabilite.

ÎE(S) (Eficienta). S-ar fi putut produce aceleași rezultate și impact cu costuri mai mici?

Această întrebare urmărește să stabilească dacă, dincolo de nivelul absolut al eficienței demonstrate prin program, există vreo politică / metodologie alternativă de intervenție care ar fi putut garanta rezultate mai bune în termeni de eficiență. Răspunsul la această întrebare este elaborat de către echipa de evaluatori pe baza rezultatelor interviurilor cu actorii cheie din cadrul AM și părțile interesate, precum și în baza cercetării de birou bazată pe comparația cu programe similare din alte țări membre ale UE. Întrucât la momentul redactării acestui studiu intermediar, rapoartele finale de evaluare ex-post pentru programele studiate în analiza comparativă nu sunt publicate, rezultatele prezentate în continuare sunt doar parțiale și se bazează pe eficiența previzionată la nivelul respectivelor programe. Conform informațiilor prezentate în răspunsul la întrebările anterioare de evaluare, eficiența previzionată la nivelul PNDR pare a fi mai mare comparativ cu alte programe similare analizate.

După cum se precizează și în răspunsul la ÎE 9 (specifică), implementarea propriu-zisă a PNDR este caracterizată de o eficiență mai redusă față de estimările inițiale, în special pentru anumite măsuri. La întrebarea privind eficiența programului, o parte a respondenților la interviuri și-au exprimat opiniile cu privire la motivele care au determinat reducerea acesteia (a se vedea răspunsul la ÎE 9), precum și opiniile personale cu privire la modul în care cele mai bune rezultate și impact ar putea fi atinse cu costuri mai mici. Au fost sugerate mecanisme îmbunătățite de implementare pentru anumite măsuri, cum ar fi introducerea,



acolo unde este posibil, a opțiunii de costuri standard, introducerea unor cerințe mai stricte de eligibilitate pentru a evita - în unele cazuri – exagerarea bugetelor estimate ale proiectelor și - în altele - proliferarea artificială a proiectelor.

La o scară mai mare, o abordare politică complet diferită a fost sugerată, considerând atingerea obiectivelor generale ale programului într-un mod strategic diferit, presupus a fi mai eficient: concentrarea resurselor publice pentru crearea condițiilor preliminare de infrastructură pentru investițiile private, în special provenind de la investitori străini. Mai multe tipuri de opinii au fost colectate care dezbat eficiența sprijinului exploatațiilor agricole de semi-subsistență având în vedere obiectivele de dezvoltare a competitivității economice stabilite la nivelul Programului. În general, persoanele intervievate nu au manifestat convingerea conform căreia eficiența implementării programului nu ar putea fi, într-o anumită măsură, îmbunătățită. Pe de altă parte, trebuie considerat faptul că aceasta a fost prima experiență națională de programare a fondurilor europene adresate dezvoltării agriculturii și mediului rural, aceasta reprezentând în esență și un exercițiu de dezvoltare a abilităților de planificare și gestionare a acestui tip de finanțări, fiind percepută în general ca fiind una pozitivă.

În consecință, răspunsul la această întrebare de evaluare este următorul: 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, gradul de eficiență al programului ar fi putut fi mai ridicat. 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.

ÎE(S) 11 (Eficienta). În ce măsură contribuția la prioritățile Comunității și obiectivele au fost atinse cu fondurile alocate?

În conformitate cu prevederile Regulamentului CE nr. 1698/2005, obiectivele politicii de dezvoltare rurală definite la nivelul orientărilor strategice la nivel comunitar pentru dezvoltarea mediului rural în perioada de programare 2007-2013 au fost:

- Creșterea competitivității sectorului agricol și forestier;
- Îmbunătățirea mediului și a spațiului rural;
- Îmbunătățirea calității vieții în zonele rurale și încurajarea diversificării economiei rurale;
- Construirea capacității locale pentru ocuparea forței de muncă și pentru diversificare;
- Asigurarea coerenței în programare;
- Complementaritatea între instrumentele comunitare.

În vederea evaluării eficienței la nivelul programului, analiza s-a focalizat asupra primelor patru obiective considerate a fi transversale:

- Creșterea competitivității sectorului agricol și forestier;
- Îmbunătățirea mediului și a spațiului rural;
- Îmbunătățirea calității vieții în zonele rurale și încurajarea diversificării economiei rurale;
- Construirea capacității locale pentru ocuparea forței de muncă și pentru diversificare;



și care corespund axelor 1-4 din cadrul programelor de dezvoltare rurală.

Pentru fiecare obiectiv, măsura în care PNDR a contribuit la realizarea sa prin utilizarea fondurilor alocate a fost stabilită pe baza nivelului mediu¹⁰⁹ al eficienței Axelor corespondente în atingerea indicatorilor de rezultat prin implementarea măsurilor individuale definite.

Din acest punct de vedere, Axa 1 prezintă cel mai scăzut nivel de eficiență, cu costuri unitare de realizare a indicatorilor de rezultat de 148 de ori mai mari decât estimările inițiale.¹¹⁰ Măsurile Axei 2 demonstrează un nivel mediu de eficiență foarte ridicat, cu un cost mediu unitar cu 15% mai mare decât estimările inițiale, în timp ce măsurile Axelor 3 și 4 demonstrează un nivel mediu de eficiență mai redus decât cel așteptat, prin creșterea costurilor unitare asimilate la nivel de indicator, cu + 279% și respectiv + 1267%.

În consecință, măsura în care PNDR a contribuit la obiectivele și prioritățile Comunității prin utilizarea resurselor alocate poate fi considerată ca fiind mai mică decât nivelul planificat.

Analizând în detaliu, doar intervențiile care au vizat prioritatea UE legată de îmbunătățirea mediului (Axa 2) a înregistrat un nivel al eficienței aproximativ egal cu nivelul planificat; pentru obiectivele UE legate de creșterea competitivității sectorului agricol și forestier (Axa 1), 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 3 și Axa 4), gradul de eficiență a fost semnificativ mai mic decât cel așteptat.

ÎE(S) 12 (eficiența). Care sunt factorii care au influențat eficiența costului în implementarea programului?

Prin răspunsul la această întrebare de evaluare se urmărește identificarea factorilor care au determinat posibila eficiență redusă în implementarea programului. Luând în considerare concluziile prezentate anterior privind evaluarea eficienței PNDR, care indică un important decalaj de eficiență în implementarea programului, este deosebit de relevantă înțelegerea cauzelor fenomenului.

La nivel general, evaluarea eficienței măsurilor programului a fost afectată de aspecte legate de țintele stabilite la nivelul programului pentru indicatorii de realizare și de rezultat. Acestea erau:

- supraestimate inițial, din cauza lipsei de date anterioare adecvate, acesta fiind primul program de dezvoltare rurală de după aderarea României la UE;
- neactualizate / nemodificate în timpul perioadei de implementare, nici măcar în acele cazuri precum modificările costurilor standard în cadrul axei 2, când schimbările importante aduse procedurilor de implementare au avut un impact clar asupra indicatorilor de program;

¹⁰⁹ Calculul s-a bazat pe o medie ponderată a eficienței tuturor măsurilor definite la nivelul axei, ponderarea realizându-se în funcție de alocarea financiară a fiecărei măsuri comparativ cu totalul la nivel de axă.

¹¹⁰ Valoarea, complet anormală, este determinată în mare parte, prin prezența creșterii VAB ca indicator rezultat pentru cea mai mare parte a măsurii, un indicator cu o volatilitate ridicată și sensibilitate la factorii economici și financiari externi



O gestionare mai precisă a indicatorilor țintă în timpul perioadei de implementare a programului ar fi permis o reprezentare mai loială a capacităților de performanță a programului și, prin urmare, ar fi condus la rezultate mai bune ale evaluării eficienței.

Dincolo de aceste aspecte generale, prin metodologiile de evaluare au fost colectate o serie de indicații care pot fi considerate potențiale elemente de influență pentru eficiența programului, mai ales în ceea ce privește măsurile de investiții din cadrul Axelor 1 și 3.

- O alocare supradimensionată a resurselor Axei 1 direcționate către sprijinirea exploatațiilor agricole de semi-subsistență; în final, resursele financiare disponibile nu au fost utilizate în totalitate și, de asemenea, acestea nu au fost considerate ca având o contribuție semnificativă la atingerea rezultatelor programului și a impactului previzionat în materie de dezvoltare economică a sectorului agricol;
- Neincluderea posibilității de comasare a terenurilor agricole în definirea apelurilor de selecție, generând astfel un potențial fenomen de divizare artificială a fermelor, în vederea multiplicării posibilităților de accesare a finanțărilor furnizate prin Program;
- Decizia adoptată de mulți beneficiari (având în vedere inclusiv influența consultanților acestora) de a depune proiecte cu un buget estimate la plafonul maximal, fără a efectua o analiză intrinsecă raportată la nevoia reală de finanțare și capacitatea financiară proprie de susținere a investiției.
- Experiența și pregătirea profesională limitată a multor fermieri, care au beneficiat de finanțare prin Program, dar care nu erau familiarizați cu competitivitatea și dificultățile care pot fi întâmpinate în piața agricolă.
- Lipsa de experiență în abordarea LEADER în România.

În concluzie, o parte din factorii care influențează eficiența par a fi conectați cu abordarea adoptată în etapa de programare a programului, care poate fi ușor ajustată 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.

ÎE(S) 13 (rezultat). În ce măsură programul a răspuns nevoilor beneficiarilor direcți ai programului?

Axa 1 a fost concepută pentru promovarea competitivității și a performanței economice, precum și a calității vieții și a obiectivelor sociale, prin:

- Măsuri de promovare a cunoștințelor și dezvoltare a potențialului uman (M111 și M112) în rândul forței de muncă din mediul rural și în special în rândul tinerilor fermieri;
- Măsuri de restructurare și dezvoltare a potențialului fizic și promovare a inovației exploatațiilor agricole (M121), îmbunătățire a valorii economice a pădurilor (M122), creștere a valorii adăugate a



produselor agricole și forestiere (M123), îmbunătățire a infrastructurii pentru agricultură și silvicultură (M125);

- Măsurile de tranziție pentru România pentru exploatarea agricole de semi-subzistență (M141), grupuri de producători (M142), precum și furnizarea de servicii de consultanță și consiliere pentru fermieri (M143).

M 111 răspunde nevoii de organizare a unor sesiuni de formare și reuniuni de informare pentru beneficiarii direcți (furnizori de servicii) și vizează creșterea competențelor beneficiarilor finali (de exemplu, forța de muncă din mediul rural implicată în sectoarele agricol, forestier și agro-alimentar), pentru îmbunătățirea competitivității în sectoarele agricol, forestier și agro-alimentar, promovarea utilizării durabile a terenurilor agricole și protecției mediului, precum și pentru dobândirea de informații și cunoștințe relevante. M112 se adresează nevoii de reînnoire a generațiilor de manageri ai exploatarea agricole, de această măsură beneficiind în mod direct tinerii fermieri, în condiții specifice care promovează dobândirea de abilități de management, dezvoltarea capacității administrative și creșterea competitivității.

M121 sprijină fermierii (cu excepția organizațiilor de producători din sectorul fructelor și legumelor pentru investiții sprijinite prin Pilonul 1) și grupurile de producători și cooperative, în vederea abordării următoarelor nevoi: dezvoltarea de noi tehnologii și procedee, diversificarea producției (producția ecologică), adaptarea la standardele Comunității Europene și încurajarea asocierilor. M122 sprijină un set larg de beneficiari direcți care cuprinde: proprietari privați de păduri, persoane fizice sau asociații ale acestora, comunitățile locale care dețin păduri în comun (cu drepturi de proprietate indivizibile) sau asociațiile acestora, comune și orașe care dețin păduri sau asociații ale acestora, alți proprietari de păduri care nu se află în proprietate a statului, proprietari de păduri independenți (biserici, spitale, școli) și asociații ale acestora, asociațiile mixte ale oricărora din categoriile de mai sus. Măsura se adresează nevoilor de îmbunătățire a valorii economice a pădurilor, abordând, astfel, gestionarea durabilă a pădurilor prin activitatea de împădurire cu puieți forestieri de calitate ridicată. M123 sprijină micro-întreprinderile din sectorul agricol și alte întreprinderi mici și mijlocii și micro-întreprinderi din sectorul forestier, abordând nevoile acestora de dezvoltare, printre care: creșterea competitivității și a productivității industriei alimentare și a produselor forestiere, creșterea inovației și respectarea standardelor comunitare. În general, măsura vizează creșterea valorii adăugate a unităților sprijinite. M125 sprijină: organizații/federații de utilitate publică a proprietarilor/deținătorilor de terenuri agricole; consiliile locale și asociații ale acestora; Administratorul fondului forestier de stat - Regia Națională a Pădurilor – ROMSILVA; comunele. Scopul este acela de a îmbunătăți dotările de infrastructură pentru dezvoltarea și adaptarea agriculturii și silviculturii la noua structură de proprietate, rezultată în urma procesului de restituire a proprietăților, în vederea creșterii competitivității sectorului agricol și forestier.

Beneficiarii direcți sprijiniți de M141 sunt agricultori din categoria de semi-subzistență persoane fizice și persoane fizice neautorizate, în cazul în care acestea se angajează să se autorizeze până la data încheierii contractului de finanțare, în vârstă de până la 62 de ani și care prezintă un Plan de afaceri pentru restructurarea exploatarea agricole.

Rolul măsurii este de a răspunde nevoilor de dezvoltare ale exploatarea agricole, cum ar fi creșterea volumului de producție și diversificarea producției. M142 sprijină grupurile de producători ca beneficiari



directi, în vederea creșterii dimensiunii limitate a producătorilor din agricultură și silvicultură, încurajând asocierile să își îmbunătățească productivitatea, calitatea produselor și accesul pe piață. M143 sprijină furnizorii de servicii ca beneficiari directi, beneficiarii indirecti (fermierii) beneficiind de serviciile de consultanță pentru îmbunătățirea managementului exploatațiilor și performanțelor exploatațiilor agricole.

Axa 2 sprijină îmbunătățirea generală a mediului înconjurător și a mediului rural, prin:

- Măsuri care promovează utilizarea durabilă a terenurilor agricole (M211, M212, M214, M215). În cadrul acestui set de măsuri, unele dintre acestea (M211, M212) produc bunuri publice (de exemplu, îmbunătățirea mediului și a spațiului rural) și promovează competitivitatea și calitatea vieții și obiectivele sociale / publice, în timp ce alte măsuri (M214, M215) produc bunuri publice (de exemplu, îmbunătățirea mediului rural și a spațiului rural) și promovează competitivitatea; / Măsuri care promovează utilizarea durabilă a terenurilor forestiere (M221).

M211 s-a adresat, în calitate de beneficiari directi, agricultorilor din zonele montane defavorizate pentru a promova o utilizare continuă a terenului și pentru a promova activități agricole durabile, în timp ce M212 a sprijinit fermierii din zonele defavorizate, altele decât cele montane. M214 a sprijinit în mod direct fermierii prin acordarea plăților de agromediu, pentru a promova adoptarea unor metode compatibile cu protecția și îmbunătățirea mediului, inclusiv a biodiversității, a apei, a solului și a peisajului rural, în timp ce M215 a sprijinit beneficiarii prin acordarea de plăți pentru bunăstarea animalelor.

Beneficiarii finali ai măsurii 221 sunt deținători privați de terenuri agricole și autorități publice care dețin terenuri agricole. Măsura abordează, prin sprijinirea activităților de împădurire, nevoile de protecție a mediului împotriva perturbărilor naturale și antropice și asigură funcțiile recreative, pe baza rolului multifuncțional al acesteia.

Axa 3 a vizat îmbunătățirea calității vieții în zonele rurale și diversificarea economiei rurale, prin măsuri ad-hoc de diversificare a economiei rurale (M312 și M313), și îmbunătățire a calității vieții (M322). Beneficiarii directi ai M312 sunt microîntreprinderile (cele existente și start-up-uri), beneficiarii M313 sunt microîntreprinderi, persoane fizice, comune și asociații de comune, ONG-uri, iar beneficiarii M322 sunt comunele și IMM-urile (cu toate acestea, comunele au fost incluse în calitate de beneficiari la finalul programului).

Prin Axa 4 a fost implementată abordarea Leader care vizează promovarea calității vieții și a obiectivelor sociale, precum și a competitivității și a performanței economice, prin sprijinirea strategiilor de dezvoltare locală (M41), cooperării interteritoriale și transnaționale (M42), precum și a funcționării grupurilor de acțiune locală, dobândirii de competențe și animării teritoriului (M433). Beneficiarii directi ai M41 sunt grupurile de acțiune locală, beneficiarii M421 sunt grupurile de acțiune locale și parteneriatele publice/private, iar beneficiarii Măsurii 43 sunt partenerii economici și sociali din potențiale teritorii LEADER, societatea civilă și partenerii publici.

Axa 5 a fost concepută în vederea oferirii de asistență tehnică pentru implementarea programului, având ca beneficiari directi instituții direct implicate în implementarea activităților specifice legate de PNDR 2007-2013, precum: Autoritate de Management și structurile sale județene, APDRP, APIA, Autoritatea de Certificare, Organismul de Coordonare și alte organisme implicate în implementarea PNDR. Beneficiile Axei



5 ar trebui să prezinte interes pentru toți operatorii economici și pentru alte organisme implicate în implementarea programului. Mai mult decât atât, în cadrul Axei 5, a fost sprijinită Rețeaua Națională de Dezvoltare Rurală pentru a stimula dezvoltarea de parteneriate active între sectorul public, privat și non-guvernamental, care a avut rolul de a reuni reprezentanți ai autorităților publice locale / centrale, implicate în dezvoltarea rurală, colectivități locale, ONG-uri (asociații profesionale, fundații).

Din perspectiva relevanței programului, zonele rurale nu s-au confruntat cu apariția unui număr semnificativ de nevoi adiționale sau cu intensificarea extremă a acestora în perioada 2007-2013, astfel că PNDR 2007 – 2013 a continuat să se adreseze nevoilor beneficiarilor din spațiul rural, așa cum au fost acestea definite inițial sau actualizate ulterior, pe întreaga sa perioadă de implementare. Cu toate acestea, a fost necesară ajustarea anumitor elemente la nivelul Programului în vederea optimizării accesului la finanțare al beneficiarilor în corespondență cu nevoile acestora și prioritățile de dezvoltare rurală definite la nivel European. Astfel de modificări au vizat în principal criteriile de eligibilitate și selecție (în special pentru Axele 1 și 3) și realocări financiare între axe și măsuri (operate la nivelul tuturor axelor și măsurilor pe parcursul perioadei de implementare).

Din perspectiva eficacității măsurilor definite în cadrul programului:

- axele 1 și 3 sunt caracterizată în general de o eficacitate medie raportată la dimensiunea cheltuielilor efectuate (fiind direct corelată cu eficacitatea indicatorilor de realizare privind volumul total al investițiilor) și mai scăzută în ceea ce privește numărul de proiecte finalizate (fiind direct corelată cu eficacitatea indicatorilor de realizare privind numărul de beneficiari sprijiniți, pentru majoritatea măsurilor); raportat la indicatorii de rezultat, nivelul de eficacitate este redus în cazul ambelor axe
- axa 2 este în general eficace și performantă considerând toate dimensiunile analizate (plăți efectuate, indicatori de realizare și indicatori de rezultat)
- axa 4 este caracterizată în general de o eficacitate scăzută în raport cu numărul proiectelor finalizate în cadrul SDL selectate, însă plățile efectuate în cadrul acestora au fost în proporție de aproximativ 95% din totalul alocării financiare; în ceea ce privește beneficiarii de tip GAL, eficacitatea a fost ridicată din perspectiva tuturor dimensiunilor alocate (proiecte finalizate, plăți efectuate, indicatori de realizare); raportat la indicatorii de rezultat, nivelul de eficacitate este redus
- axa 5 este caracterizată de o eficacitate financiară ridicată; eficacitatea indicatorilor de realizare și de rezultat nu a putut fi calculate întrucât la nivelul programului nu au fost definite ținte planificate pentru acești indicatori.

Din perspectiva eficienței la nivelul indicatorilor de realizare și de rezultat, aceasta a fost în general mai mică decât așteptările inițiale. Axa 2 a performat cel mai bine în raport cu eficiența calculată la nivelul indicatorilor de realizare și de rezultat.

Cumulând constatările rezultate din evaluarea relevanței, eficacității și eficienței Programului, se poate aprecia că programul a fost construit pentru a răspunde nevoilor tuturor beneficiarilor direcți, așa cum au fost acestea identificate din analiza socio-economică a mediului rural. Capacitatea de adresare a acestor nevoi pe parcursul perioadei de implementare a fost însă mai ridicată în cazul beneficiarilor măsurilor Axei 2



(grad ridicat de eficacitate și de eficiență), beneficiarilor de tip GAL sprijiniți prin măsurile Axei 4 (421, 431) și beneficiarilor în cadrul măsurii de asistență tehnică (511).

ÎE(S) 14 (rezultat). În ce măsură au fost atinse obiectivele programului pentru grupul de beneficiari direcți?

Analiza indicatorilor de rezultat arată că Axa 1 nu a atins valorile-țintă prevăzute în ultima versiune a Programului (versiunea XVI, aprobată în noiembrie 2015), aspect valabil pentru aproape toți indicatorii de rezultat, chiar dacă în multe cazuri țintele stabilite pentru indicatorii de rezultat au fost reduse comparativ cu versiunea inițială a Programului (versiunea I, aprobată în februarie 2008).

Deși într-o măsură mai mică decât s-a așteptat în faza de programare (i.e. ținta inițială pentru indicatorul de rezultat *R1 Număr de participanți care au încheiat cu succes o activitate de formare din domeniul agriculturii și/sau silviculturii* a fost redusă de la 326.038 participanți la 92.000 participanți),

Măsura de formare profesională, informare și difuzare de cunoștințe (M111) a produs efecte pozitive din punct de vedere al consolidării capacităților pentru forța de muncă din mediul rural și tinerii agricultori; capacități îmbunătățite de gestionare a proiectelor (de exemplu, prin utilizarea planului de afaceri) și abilități de marketing, competențe dobândite cu privire la practicile agricole (producția ecologică, adoptarea unor noi tehnici și standarde), precum și o mai bună înțelegere a legislației în domeniu.

În mod similar, chiar dacă într-o măsură mai redusă decât estimările inițiale, măsurile au avut rolul de restructurare și dezvoltare a potențialului fizic și promovare a inovației în exploatațiile agricole (M121), de îmbunătățire a valorii economice a pădurilor (M122), de crearea a unei valori adăugate pentru produsele agricole și forestiere (M123) și de îmbunătățire a infrastructurii agricole și forestiere (M125). Atât M121, cât și M122 au produs beneficii rezultate în existența unor oportunități de creare de rețele și de consolidare a capacităților, în timp ce M121 a contribuit la îmbunătățirea calității apei și reducerea costurilor de producție, iar M122 a contribuit la creșterea volumului de materii prime de producție, creșterea productivității și crearea de rețele cu alți parteneri. M123 a contribuit la creșterea productivității și valorii adăugate (în special prin intermediul schemei de garantare), la capacitatea de sporire a siguranței la locul de muncă, consolidarea capacităților și la creșterea producției de energie din surse regenerabile, în timp ce M125 a îmbunătățit și a consolidat infrastructura în silvicultură, a îmbunătățit accesibilitatea pentru fermieri și a facilitat reutilizarea terenurilor agricole abandonate. În general, schema de garantare, în cazul M121 și M123, a produs mai multe beneficii economice pentru cei care au beneficiat de ea, în comparație cu alți beneficiari care nu au beneficiat de schema de garantare, din punct de vedere al creării de valoare adăugată și locuri de muncă, precum și din punct de vedere al datoriilor și capacității de investiții, prin furnizarea garanțiilor necesare pentru asigurarea cofinanțării private la nivel de proiect. Analiza contrafactuală efectuată la nivelul Axei 1 arată un efect net direct în creșterea VAB în cazul beneficiarilor, comparativ cu performanța non-beneficiarilor în perioada 2010-2015 (doar în cazul M123; în cazul M112 și M121 nu au fost delimitate rezultate semnificative din punct de vedere statistic raportate la creșterea VAB la nivelul beneficiarilor comparativ cu non-beneficiari), demonstrând contribuția directă a programului la crearea unui impact în ceea ce privește creșterea economică și productivitatea muncii.



M141 - măsurile de tranziție pentru România pentru exploatarea agricole de semi-subsistență, M 142 - grupurile de producători și M143 - furnizarea de servicii de consiliere și consultanță pentru fermieri, au generat efecte limitate în raport cu atingerea țintelor stabilite (i.e. adresarea unui număr mai mic de beneficiari comparativ cu ținele delimitate în ultima versiune aprobată a PNDR). Cu toate acestea, beneficiarii chestionați prin intermediul studiilor de caz au subliniat efectele pozitive generate de implementarea măsurilor, în special în ceea ce privește consolidarea capacităților, referitoare la: creșterea gradului de conștientizare și cunoaștere a standardelor UE, competențele dobândite în elaborarea și utilizarea planurilor de afaceri, introducerea de noi tehnici, creșterea capacității administrative.

Axa 2 este destul de eficientă în atingerea valorilor țintă ale indicatorilor de rezultat (conform ultimei versiuni a PNDR 2007-2013 (versiunea XVI, aprobată în noiembrie 2015), cu excepția măsurii 221, care prezintă o eficiență scăzută din punct de vedere al indicatorilor financiari, al indicatorilor de realizare și al indicatorilor de rezultat (chiar dacă țintele pentru indicatorii de rezultat au fost reduse semnificativ în ultima versiune a PNDR comparativ cu prima versiune aprobată a Programului – martie 2008). Măsurile 211 și 212 au contribuit la stoparea declinului biodiversității și menținerea unei înalte valori naturale a terenurilor agricole și forestiere, în timp ce măsurile 214 și 221 (aceasta din urmă într-o manieră mai scăzută decât s-a așteptat în faza de programare) au contribuit, de asemenea, la îmbunătățirea calității apei și combaterea schimbărilor climatice.

M211 a sprijinit fermierii din zonele montane, iar M212 i-a sprijinit pe cei din zonele defavorizate, altele decât cele montane, în vederea continuării activităților agricole în zonele desemnate, aceștia dobândind totodată cunoștințe și competențe referitoare la respectarea Bunelor Condiții Agricole și de Mediu ,

M214 a sprijinit fermierii prin acordarea de plăți compensatorii, prin promovarea însusirii unor practici agricole extensive de gestionare a terenurilor care asigură utilizarea durabilă a resurselor naturale (de exemplu tehnici de producție ecologică, limitarea pășunatului, interzicerea sau limitarea utilizării fertilizanților chimici, utilizarea îngrășămintelor organice) și îmbunătățirea menținerii și conservării capitalului natural, în timp ce M215 a contribuit prin acordarea unor plăți compensatorii la îmbunătățirea bunăstării animalelor, respectiv prevenirea bolilor specifice și reducerea ratei de mortalitate la nivelul efectivelor de animale, dar și la reducerea impactului de mediu al exploatarea de creștere a porcilor și păsărilor.

De plățile acordate prin M221 au beneficiat proprietarii privați de terenuri agricole și autoritățile publice locale care dețineau terenuri agricole (chiar dacă într-o măsură mai mică decât se aștepta în faza de programare), care au contribuit la îmbunătățirea capacității acestora de a gestiona terenurile și produsele forestiere, în vederea promovării și protejării biodiversității și protecției apei și solului.

Axa 3 este în general ineficientă din punct de vedere al indicatorilor de rezultat, cu excepția indicatorului măsurii 312, „Creșterea valorii adăugate brute neagricole în cadrul întreprinderilor sprijinite”. În ciuda eficacității din punct de vedere al indicatorilor financiari și de realizare, și înregistrând o eficacitate limitată din punct de vedere al procedurilor, măsura 322 nu își îndeplinește propriile ținte. Acest aspect poate fi explicat, eventual, prin eficacitatea procedurală limitată și prin impactul creat de unii factori externi (de exemplu, criza economică), care au redus resurselor publice și care au împiedicat dezvoltarea rurale și a infrastructurii.



M312 a promovat diversificarea economiei rurale (de exemplu, prin dezvoltarea de servicii pentru populație sau prin producerea de energie din surse regenerabile, care nu ar fi fost posibile fără implementarea PNDR), creșterea numărului de locuri de muncă și consolidarea capacității actorilor locali, din punct de vedere al capacității de cooperare și identificării de noi abordări pentru dezvoltarea locală. M313 a creat beneficii pentru actorii locali din domeniul dezvoltării rurale, prin diversificarea activităților turistice (de exemplu, activități de petrecere a timpului liber, investiții pentru cazare și facilități de mici dimensiuni), dezvoltarea turismului rural (servicii noi sau fluxuri turistice stabile/în creștere), crearea de locuri de muncă, precum și prin consolidarea capacității actorilor locali.

În general, schema de garantare, în cazul M312 și M313, a produs mai multe beneficii economice pentru cei care au beneficiat de aceasta, comparativ cu beneficiarii care nu au accesat-o, din punct de vedere al creării de valoare adăugată și locuri de muncă, precum și din punct de vedere al datorii și capacității de investiții, prin furnizarea garanțiilor necesare pentru asigurarea cofinanțării private la nivel de proiect. Analiza contrafactuală realizată în cadrul M312 și M313 pentru întreprinderi, efectuată prin utilizarea corelării scorului de propensiune și a dublei diferențe (diferența în diferență), evidențiază un impact pozitiv estimat ca efect net, prin variația numărului de angajați echivalent normă întregă în perioada 2009-2015. Beneficiarii (SA-uri și SRL-uri) au înregistrat o performanță mai bună comparativ cu cea a non-beneficiarilor.

Comparația dintre valorile țintă și cele atinse demonstrează o ineficacitate a Axei 4 în ceea ce privește performanța economică, dar o eficiență în domeniul formării. Practic, Axa 4 nu este eficientă din punct de vedere al indicatorilor comuni de rezultat referitori la crearea de locuri de muncă și al indicatorului adițional de rezultat referitor la dezvoltarea unor acțiuni inovatoare. Pe de altă parte, din punct de vedere al celorlalți doi indicatori adiționali referitori la domeniul formării, Axa 4 este mai eficientă. Submăsurile 411, 413 și 421 au contribuit la consolidarea colaborării în cadrul GAL-urilor, chiar dacă M421 a contribuit la promovarea unor evenimente și inițiative comune la nivel interregional. Submăsurile 431.1 și 431.2 demonstrează capacitatea GAL-urilor de a implica actorii locali și de a implementa cu succes activități de formare.

Chiar dacă numărul locurilor de muncă create este mai mic decât cel stabilit inițial, analiza contrafactuală prezintă un efect net, indicând o performanță pozitivă, din punct de vedere statistic, a beneficiarilor comparativ cu non-beneficiarii. Pentru submăsura 411, impactul este estimat ca un efect net demonstrat prin variația numărului de angajați echivalent normă întregă în perioada 2009-2015 și în perioada 2012-2015, rezultat în urma utilizării unor metode contrafactice bazate pe corelarea scorului de propensiune și dubla diferență. Cele două variații au fost luate în considerare din următoarele motive: variația în intervalul 2009-2015 asigură comparabilitatea cu alte măsuri, în timp ce variația în intervalul 2012-2015 este mai relevantă, deoarece cele mai multe cereri de finanțare au fost depuse în anul 2012. Estimarea este semnificativă din punct de vedere statistic, în ceea ce privește valoarea-p, cu aplicarea ambelor teste-t și evidențiază rezultate pozitive în ceea ce privește numărul de angajați echivalent normă întregă în perioada 2009-2015 și în perioada 2012-2015. Deoarece variația în perioada 2012-2015 este mai mare decât în toată perioada 2009-2015, se observă în mod clar valoarea adăugată a măsurii din punct de vedere al creării de beneficii în domeniul angajării. Impactul submăsurii 413 este estimat ca un efect net al variației angajaților echivalent normă întregă în perioada 2009-2015 și în perioada 2012-2015, prin utilizarea unor metode contrafactice, bazate pe aplicarea metodelor corelarea scorului de propensiune și dubla diferență. Cele

două variații au fost luate în considerare din următoarele motive: variația în perioada 2009-2015 asigură comparabilitatea cu alte măsuri, în timp ce variația în perioada 2012-2015 este mai relevantă, deoarece cele mai multe cereri de finanțare au fost depuse în anul 2012. Estimarea este semnificativă din punct de vedere statistic, în ceea ce privește valoarea-p, prin aplicare ambelor teste-t și prezintă rezultate pozitive în ceea ce privește numărul de angajați echivalent normă întreagă în perioada 2012-2015, în timp ce aceasta nu este semnificativă din punct de vedere statistic în perioada 2009-2015. Deoarece variația în perioada 2012-2015 este mai mare decât în toată perioada 2009-2015, se observă în mod clar valoarea adăugată a măsurii din punct de vedere al creării de beneficii în domeniul angajării.

Măsura 511 a fost una dintre măsurile afectate de o reducere semnificativă a bugetului, față de valoarea alocată inițial. La începutul perioadei de implementare, aceasta avea alocat un buget care reprezenta 3,77% din total, iar la final a ajuns să aibă un buget care reprezintă doar 1,42% din bugetul total alocat. Evoluția indicatorilor adiționali de rezultat demonstrează atingerea unor rezultate semnificative în ceea ce privește numărul de echipamente informatice achiziționate, numărul de materiale informative de promovare și informare privind PNDR și FEADR, numărul de persoane instruite prin acțiunile finanțate prin măsura de asistență tehnică și număr de personal auxiliar plătit prin măsura de asistență tehnică. Chiar dacă pentru acești indicatori nu au fost stabilite ținte valorice la nivelul programului, informațiile de natură calitativă colectate prin procesul de evaluare confirmă importanța acestor rezultate obținute pentru asigurarea unui management adecvat al Programului.

ÎE(S) 15 (rezultat). În ce măsură rezultatele atinse au reflectat prioritățile europene 2007-2013 de dezvoltare rurală ale Comunității?

PNDR a fost prima inițiativă lansată în cadrul FEADR de la momentul aderării României la UE. În conformitate cu prevederile comunitare, Programul a urmărit să contribuie la îndeplinirea fiecărei priorități de dezvoltare rurală stabilită prin Decizia Consiliului din februarie 2006 (2006/144 / CE) pentru perioada de programare 2007-2013, după cum urmează:

- Îmbunătățirea competitivității sectoarelor agricol și forestier

Acest obiectiv general a fost urmărit în principal, prin Axa 1, care a permis îmbunătățirea competențelor de gestionare pentru fermieri, creșterea productivității și dezvoltarea infrastructurii, precum și capacitatea de relaționare a beneficiarilor, prin acțiuni de consolidare a capacităților și investiții. Analiza desfășurată în cadrul activității de evaluare a subliniat că Axa 1 nu a atins valorile țintă stabilite pentru aproape toți indicatorii de rezultat, cu excepția indicatorilor adiționali aferenți M122, care s-au dovedit a fi deosebit de eficienți în ceea ce privește extinderea suprafeței dedicate managementului/ producției forestiere. Această Axă a înregistrat performanțe mai scăzute în ceea ce privește consolidarea capacității și activitățile de formare (M111) și pentru alți indicatori economici (R.2, R.3, R.4), dar a reușit să îmbunătățească valoarea economică a pădurilor (M122).

- Îmbunătățirea mediului și a spațiului rural

Axa 2 a avut cea mai mare rată de absorbție a fondurilor și a atins, în cele mai multe cazuri, rezultatele așteptate. Implementarea cerințelor specifice măsurilor Axei 2 a permis beneficiarilor dobândirea de cunoștințe cu privire la Bunele Condiții Agricole și de Mediu și la aplicarea practicilor agricole extensive de



gestionare a terenurilor (ex. promovarea agriculturii ecologice, limitarea pășunatului, cositul manual sau cu utilaje ușoare, interzicerea sau limitarea utilizării fertilizanților chimici, utilizarea metodelor de lucrare minimă a solului, utilizarea îngrășămintelor organice, aplicarea gunoiului de grajd sub formă compostată), precum și la aplicarea lucrărilor de înființare și întreținere a plantațiilor forestiere, acestea constituind metode de utilizare durabilă a resurselor naturale care contribuie la conservarea resurselor naturale. De asemenea, prin creșterea nivelului de bunăstare a animalelor, M215 a contribuit la îmbunătățirea factorilor de mediu pe de o parte și la creșterea calității produselor alimentare.

- Îmbunătățirea calității vieții în zonele rurale și încurajarea diversificării economiei rurale

Axa 3 avut drept scop îmbunătățirea calității vieții în zonele rurale prin diversificarea economiei rurale (sprijinirea în principal a turismului și promovarea energiilor regenerabile) ca mijloc pentru crearea de noi locuri de muncă și creșterea atractivității zonelor rurale. Analiza indicatorilor de realizare și de rezultat a arătat o performanță slabă a acestei Axe, cu excepția „Creșterii valorii adăugate brute neagricole în întreprinderile care beneficiază de sprijin” urmărită prin M312, care a fost oarecum eficace. Cu toate acestea, Programul a sprijinit în mod clar beneficiarii în dezvoltarea serviciilor pentru populație, dezvoltare care nu ar fi posibilă fără sprijinul PNDR și care trebuie urmărită și pe parcursul perioadei actuale de programare.

- Consolidarea capacității locale de ocupare a forței de muncă și de diversificare

Acest obiectiv transversal, ce implică atât beneficiari publici cât și privați, a fost urmărit prin implementarea tuturor Axelor care prevedeau activități de formare, cu scopul de a dezvolta capacitatea beneficiarilor în ceea ce privește gestionarea și implementarea proiectelor, ca bază pentru inițiative viitoare, în special în cadrul fondurilor UE. Programul a permis beneficiarilor să învețe și să aplice tehnici noi și să introducă modele de organizare, procese și produse inovative. Implementarea proiectelor a consolidat, de asemenea, capacitatea firmelor de a coopera între ele, astfel încât să genereze noi oportunități de locuri de muncă și o diversificare a economiei. Înființarea GAL-urilor în cadrul Axa 4 a fost cu precădere eficientă din perspectiva priorității orizontale de îmbunătățire a guvernantei la nivel local și mobilizare a potențialilor factori endogeni în zonele rurale, prin parteneriate public-private și susținerea întreprinderilor în implementarea proiectelor finanțate prin Axele 1, și 3.

- Asigurarea coerenței programării

Analiza realizată în cadrul evaluării ex-post a evidențiat coerența internă a PNDR, întrucât structura axelor și a măsurilor, inclusiv sinergiile dintre acestea, sunt coerente cu strategia și obiectivele prevăzute prin program. Pe parcursul implementării, strategia a fost modificată pentru a se adapta la schimbările intervenite pe parcurs și pentru a adresa mai bine noile nevoi identificate la nivel teritorial. Chiar dacă analiza SWOT nu a fost actualizată, logica de intervenție a fișelor măsurilor nou introduse (în versiunile VI, VIII, XII) este justificată în mod clar, existând o identificare exactă a nevoilor care justifică o astfel de intervenție.

- Complementaritatea între instrumentele comunitare

Strategia PNDR este clar definită și în conformitate cu politica de coeziune și strategiile europene, fără nicio suprapunere cu un alt instrument financiar al UE. Intervențiile finanțate prin PNDR sunt în mod clar adresate zonelor rurale, iar axele sunt în măsură să producă efecte multiple. PNDR a contribuit la obiectivele și prioritățile Comunității folosind resursele alocate pentru îmbunătățirea mediului (Axa 2), creșterea competitivității sectoarelor agricol și forestier și îmbunătățirea calității vieții în zonele rurale,



diversificarea economiei rurale și dezvoltarea capacității locale pentru a crește nivelul de ocupare și diversificare economică (Axa 1, Axa 3 și Axa 4).

Așa cum a fost evidențiat în secțiunile anterioare ale studiului de evaluare ex-post și în răspunsurile la întrebările de evaluare, performanța PNDR a fost puternic influențată de factori externi, cum ar fi criza economică care a afectat profund zonele rurale, și schimbările interne, precum modificările bugetare și realocarea fondurilor între măsuri (sau în cadrul sub-măsurilor), care au condus la întâzieri în finalizarea proiectelor și nu au permis îndeplinirea în totalitate a valorilor țintă, supraestimate în anumite cazuri.

Cu toate acestea, strategia generală a PNDR s-a aflat în conformitate cu prioritățile europene de dezvoltare rurală pentru perioada 2007-2013.

ÎE(S) 16 (impact). În ce măsură modificările din sfera programului pot fi atribuite programului?

Principalele modificări apărute în aria programului se referă la creșterea economică (măsurată prin creșterea valorii adăugate brute), productivitatea muncii (măsurată prin raportul dintre valoarea adăugată brută și angajați), crearea de locuri de muncă și problemele de mediu, precum: inversarea declinului biodiversității, menținerea suprafețelor agricole și forestiere de înaltă valoare naturală, îmbunătățirea calității apei, contribuția la combaterea schimbărilor climatice.

Axa 1 a contribuit în mod semnificativ la creșterea economică a sectorului primar și industria alimentară și la productivitatea muncii în industria alimentară, agricultură și silvicultură, în special prin măsurile 121, 123 și 125. Axa 1 a contribuit moderat la restructurarea sectorului produselor lactate, în principal prin măsurile 121 și 123. În general, axa 1 a contribuit într-o măsură mai mică la creșterea producției de energie din surse regenerabile (în special prin M 123).

Axa 1 a urmărit creșterea productivității economice și a muncii. Cu toate acestea, mulți factori externi au îngreunat implementarea axei. De fapt, niciun indicator de rezultat al axei 1 nu a atins țintele planificate, chiar și în contextual în care țintele stabilite pentru mai mulți indicatori de rezultat au fost reduse în versiunea finală a PNDR (aprobată în noiembrie 2015) comparativ cu versiunea inițială a PNDR (aprobată în martie 2008). Principalii factori externi au fost: criza economică, capacitatea financiară limitată a beneficiarilor și dificultățile întâmpinate în identificarea garanțiilor colaterale necesare pentru a răspunde cerințelor de pe piața de credit, calitatea scăzută a serviciilor de consultanță care a redus posibilitățile solicitanților de a obține finanțări, criza piețelor externe mai relevantă în special în cazul măsurilor 121 și 123, precum și modificările legislative. În ciuda factorilor externi care au îngreunat procesul de implementare, Axa 1 a contribuit la creșterea economică (creșterea valorii adăugate brute) și creșterea productivității muncii. Indicatorii de rezultat ai programului arată o creștere a valorii adăugate brute cu 655 milioane euro, în principal prin contribuția măsurilor de investiție 121 și 123 în perioada 2007-2015. Măsurile 121 și 123 au contribuit la creșterea valorii adăugate brute, în contextul în care, potrivit Eurostat, valoarea adăugată brută în sectorul primar în economia românească a crescut cu circa 590 milioane de euro, în timp ce în industria alimentară creșterea a fost de 680 de milioane de euro și în sectorul secundar și terțiar de aproximativ 29.454 milioane de euro. În plus, analiza contrafactuală a M 123 evidențiază un efect net al măsurii: beneficiarii au performat mai bine decât non-beneficiarii în perioada 2010-2015, în



cea ce privește indicatorul creșterii valorii adăugate brute. În ceea ce privește productivitatea muncii, a existat o creștere generală în sectorul agricol, sectorul forestier și în industria alimentară, cu sectorul agricol care a înregistrat cele mai bune performanțe în ceea ce privește rata anuală de creștere. Deoarece productivitatea muncii reprezintă raportul dintre valoarea adăugată brută și forța de muncă, fluctuațiile sale pot să depindă de dinamica economică și a ocupării forței de muncă. În perioada 2007-2015, în sectorul agricol, creșterea productivității muncii a depins în mare măsură de scăderea numărului salariaților (în unități de lucru anuale, conform definiției Eurostat). În sectorul forestier, atât valoarea adăugată brută cât și numărul de angajați (în unități de lucru anuale) au crescut în perioada 2008-2013, dar valoarea adăugată brută a avut o rată dublă de creștere față de numărul angajaților, fiind raportată astfel o creștere a productivității muncii. În cazul industriei alimentare, productivitatea a crescut la rate mai mici decât în sectorul agricol, jumătate din creșterea productivității datorându-se creșterii VAB, iar cealaltă jumătate fiind influențată de un număr mai mic de angajați în perioada 2007-2015.

Axa 2 este destul de eficace în atingerea valorilor țintă ale indicatorilor de rezultat, cu excepția măsurii 221, care a înregistrat o eficiență scăzută atât în ceea ce privește indicatorii financiari cât și în ceea ce privește indicatorii de realizare. Alți factori care afectează negativ implementarea programului au fost legați de schimbările legislației în vigoare, care, de exemplu, au limitat implementarea M214 în 2015 comparativ cu anii anteriori. În general, axa 2 a contribuit la menținerea biodiversității, suprafețelor agricole și forestiere de înaltă valoare naturală, îmbunătățirea calității apei, solului și combaterea schimbărilor climatice.

Axa 3 a urmărit creșterea valorii adăugate brute și crearea de locuri de muncă. Axa 3 este în general ineficace în ceea ce privește atingerea valorii țintă finale a indicatorilor de rezultat, cu excepția indicatorului denumit „Creșterea valorii adăugate brute non-agricole în cadrul exploatațiilor/ întreprinderilor sprijinite”. Axa 3 (M312 și M313) a creat 151 de milioane de euro valoare brută adăugată suplimentară în sectorul non-agricol, în mare parte datorită M312 (care a contribuit în mod direct la diversificarea economiei rurale, prin crearea și dezvoltarea de micro-întreprinderi) și într-o mai mică măsură prin dezvoltarea activităților economice specifice turismului rural (prin M313). Principalii factori externi care au afectat implementarea axei cuprind criza economică, imprezibilitatea cadrului legislativ, reducerea resurselor publice (care a limitat capacitatea financiară a beneficiarilor publici finanțati prin M322, necesară pentru demararea și susținerea investiției până la rambursarea sumelor prin program). Analiza contrafactuală arată că beneficiarii M312 și M313 au avut o performanță mai bună comparativ cu non-beneficiari, în ceea ce privește numărul de locuri de muncă create în perioada 2009-2015.

Axa 4 a fost concepută pentru a contribui la creșterea economică și la crearea de locuri de muncă, prin stimularea prin intermediul abordării LEADER și a animării teritoriului de către grupurile de acțiune locală, a inițiativei actorilor locali, consolidării capacității actorilor locali, creșterii competitivității sectoarelor agricole și forestiere și a promovării calității vieții rurale/diversificării. Analiza contrafactuală se concentrează asupra performanțelor setului de întreprinderi implicate în proiecte și a altor non-beneficiari. Analiza contrafactuală arată că beneficiarii M411 și M413 au avut o performanță mai bună comparativ cu non-beneficiari, în ceea ce privește numărul de locuri de muncă create în perioada 2009-2015.



ÎE(S) 17 (impact). Care sunt efectele directe și indirecte ale programului?

Axa 1 a contribuit direct la creșterea valorii adăugate și a productivității sectorului agricol, sectorului forestier și a industriei alimentare și indirect la creșterea economică a țării. Efectul direct principal al M111 este reprezentat de consolidarea capacității forței de muncă din mediul rural (de exemplu capacități sporite de management, abilități de marketing, competențe dobândite cu privire la practicile agricole, înțelegerea mai bună a legislației) și efectele indirecte privesc creșterea economică și productivitatea, datorită capitalului uman îmbunătățit.

Principalele efecte directe ale M112 cuprind consolidarea capacității tinerilor fermieri și reînnoirea generației șefilor de exploatații agricole. Efectele indirecte pot fi raportate la creșterea valorii adăugate și a productivității sectorului agricol.

Efectele directe ale M121 și M 123 sunt reprezentate de creșterea economică a sectorului primar, a industriei alimentare, precum și creșterea productivității industriei alimentare, agriculturii și silviculturii, în timp ce M125 a îmbunătățit infrastructura din silvicultură, accesibilitatea pentru agricultori și a facilitat reutilizarea agricolă a terenurilor abandonate, contribuind la creșterea economică a sectorului primar. M122 a contribuit la creșterea volumului producției de materiale prime, a productivității și la crearea de rețele cu alți parteneri din sectorul forestier.

Efectele directe ale M142 au vizat creșterea economică. M141 a sprijinit gospodăriile agricole noi care intră pe piață, iar M143 a contribuit la îmbunătățirea managementului și capacității de gestionare a gospodăriilor agricole.

Axa 2 a contribuit direct la menținerea biodiversității, a suprafețelor agricole și forestiere cu înaltă valoare naturală, îmbunătățirea calității apei, combaterea schimbărilor climatice și indirect, la crearea condițiilor pentru o mai bună calitate a vieții în zonele rurale, precum și la adoptarea unui model de dezvoltare durabilă.

Axa 3 a contribuit în mod direct la crearea de locuri de muncă și indirect, la diversificarea economiei rurale, creând noi servicii locale și valorificând resursele de mediu și patrimoniul cultural. Axa 3 este în general ineficace în ceea ce privește indicatorii de rezultat, cu excepția indicatorului „Creșterea valorii adăugate brute non-agricole a întreprinderilor sprijinite”, în cadrul măsurii 312. Efectele directe ale M312 sunt diversificarea afacerilor și promovarea activităților non-agricole, creșterea sau menținerea locurilor de muncă la nivelul beneficiarilor, cu rezultate pozitive în ceea ce privește performanța economică (de exemplu, creșterea veniturilor, noi servicii promovate). În plus, măsura a consolidat capacitatea beneficiarilor de identificare a unor noi clienți și a unor noi oportunități de finanțare, reducerea costurilor de producție, și sporirea gradului de cunoștere a reglementărilor și procedurilor UE.

M313 a contribuit la diversificarea investițiilor în zonele rurale, pentru a promova dezvoltarea de unități de cazare turistice și alte facilități în zonele rurale, cu efecte pozitive la nivel local privind turismul rural și ocuparea forței de muncă. Agroturismul este principalul sector care oferă oportunități suplimentare de angajare pentru tineri și femei. Analiza contrafactuală arată efectele nete în ceea ce privește locurile de muncă create de M312 și M313 în perioada 2009-2015 prin utilizarea unor metode contrafactice bazate



pe corelarea scorului de propensiune și diferență în diferență. Estimările sunt semnificative statistic și denotă rezultate pozitive în ceea ce privește creșterea numărului de angajați echivalent normă întregă ai beneficiarilor, comparativ cu cei ai non-beneficiarilor. Astfel, beneficiarii au performanțe mai bune decât non-beneficiarii similari.

Deși au existat limitări în procesul de implementare și în eficacitatea M322, această măsură a contribuit la încurajarea activităților turistice, prin restaurarea patrimoniului cultural existent, construirea de noi infrastructuri și promovarea unor noi servicii sociale și culturale și / sau îmbunătățirea rețelelor locale de infrastructură.

Axa 4 a contribuit direct la crearea de locuri de muncă și îmbunătățirea guvernancei locale și indirect la diversificarea economiei rurale și la îmbunătățirea nivelului de implicare a partenerilor privați în crearea de strategii de dezvoltare locală, prin abordarea LEADER. Axa 4 a jucat un rol important. Aceasta a contribuit direct la crearea de locuri de muncă, cu un efect net al M411 și M413, după cum s-a demonstrat prin analiza contrafactuală. Ea a promovat în mod indirect dinamismul zonelor rurale și a facilitat crearea de rețele între actorii locali implicați în strategiile de dezvoltare locală; actori care au devenit mai dinamici și mai dornici să beneficieze de oportunitățile oferite de program. Mai mult decât atât, analiza contrafactuală demonstrează că M 411 și 413 au contribuit în mod direct la crearea de locuri de muncă în zonele rurale.

ÎE(S) 18 (impact). Ce efecte de multiplicare a produs programul?

În primul rând, schema de garantare a promovat un efect multiplicator al resurselor publice, calculat ca raportul dintre suma alocată schemei de garantare (FEADR și alocarea națională) și suma garantată. Efectul multiplicator al resurselor publice a atins 230,55%, calculat ca raportul dintre suma garantată și suma alocată schemei de garantare. Raportul este de peste 300% pentru măsurile 312 și 313 și aproape de 300% în cazul măsurii 123 în cadrul schemei de garantare pentru sectorul agricol. Comparând cele două loturi, garanția agricolă ajunge la 234%, iar garanția în sectorul non-agricol la 210% ca urmare a unei performanțe limitate a părții non-agricole a măsurii 123 (129%).

În al doilea rând, PNDR a sprijinit un alt tip de efect multiplicator, promovând creșterea productivității agriculturii, silviculturii și industriei alimentare și, în același timp, diversificarea economiei rurale prin activități mai inovatoare, sprijinind dezvoltarea activităților de afaceri, creșterea locurilor de muncă și valoarea adăugată brută. În acest fel, programul a abordat nevoile de dezvoltare economică a zonelor defavorizate, prin promovarea unei organizări economice mai eficiente, stimularea tranziției de la agricultură la sectoarele non-agricole, promovarea înființării și dezvoltării întreprinderilor, activităților de turism și a infrastructurii în zonele rurale, precum și prin sprijinirea creșterii capacității de producție și productivitatea sectorului agricol.



ÎE(S) 19 (impact). Care sunt factorii externi care au influențat efectele programului?

PNDR a fost influențat de diverși factori, printre care s-a numărat și capacitatea financiară a beneficiarilor, care a afectat în mod negativ implementarea tuturor axelor programului și în special a măsurilor de investiții (axele 1 și 3). Criza economică a accentuat această dificultate, rezultând probleme în asigurarea garanțiilor adecvate, de către solicitanți și beneficiari, pe piața financiară și afectând așadar implementarea proiectelor în cadrul programului.

Pe lângă dificultățile legate de capacitatea financiară a beneficiarilor, autoritățile de program au subliniat prezența altor doi factori-cheie care au limitat în general, eficacitatea programului. Aceștia au fost reprezentați de experiența limitată a solicitanților și de calitatea, în general scăzută, a serviciilor de consultanță. Astfel, cei doi factori au cauzat un număr insuficient de propuneri adecvate de proiecte.

Alt factor negativ relevant pentru implementarea măsurilor programului este imprevizibilitatea cadrului legislativ, atât european cât și național, din cauza cerințelor de modificare și revizuire a măsurilor deja implementate, cu scopul creării unei compatibilități între acestea și contextul legislativ aflat în continuă schimbare.

Referitor la prezența factorilor externi specifici care au afectat implementarea măsurilor programului, conform informațiilor colectate prin intermediul studiilor de caz și focus-grupurilor, implementarea Axei 4 a fost îngreunată de dificultățile întâmpinate de GAL-uri în demersurile de obținere a scrisorilor de garanție bancară, datorită anumitor prevederi specifice formei juridice de organizare a unui GAL. Pe de altă parte, axa 2 a fost afectată de absența planurilor de management pentru zonele Natura 2000, limitând astfel eficacitatea proiectelor specifice implementate în cadrul axei.

ÎE(S) 20 (Factori de succes și eșec). Care au fost principalii factori inerenți/contextuali care au stimulat intervențiile PNDR, influențând în mod pozitiv realizarea obiectivelor?

Trei factori contextuali/inerenți au stimulat intervențiile PNDR, influențând obiectivele și sprijinind atingerea valorilor țintă în cadrul programului. Noua lege privind achizițiile publice, care a fost aprobată la sfârșitul ciclului de programare, a contribuit la creșterea generală a eficacității administrative a ultimelor proceduri de achiziții publice lansate în cadrul programului. Mai mult, doi factori au fost utili pentru a adresa lipsa capacității de finanțare pentru implementarea programului. Mecanismul de asistență financiară a fost util din 2013 până în 2015 pentru asigurarea unui efort mai mic privind cofinanțarea de la bugetul de stat. Nu în cele din urmă, un alt factor a fost reprezentat de experiența anterioară de succes prin programul „Fermierul” (instrumentul de inginerie financiară existent în perioada de pre-aderare) care a reprezentat o sursă utilă de informații pentru proiectarea schemei de garantare în cadrul PNDR, contribuind la facilitarea implementării programului și a proiectelor din cadrul axelor 1 și 3.



ÎE(S) 21 (Factori de succes și eșec). Care sunt principalii factori obiectivi/subiectivi care au slăbit intervențiile PNDR, influențând în mod negativ realizarea obiectivelor?

Principalii factori obiectivi/subiectivi care au slăbit intervențiile PNDR, influențând în mod negativ capacitatea de realizare a obiectivelor, sunt:

- *Factori de program.* În primul rând, modificările bugetare au implicat o reducere a numărului de proiecte contractate și finalizate și au afectat capacitatea programului de a furniza rezultatele așteptate și impactul prevăzut în faza de programare. În al doilea rând, conform informațiilor de natură calitativă colectate pe parcursul procesului de evaluare, complexitatea procedurilor administrative (în vederea depunerii proiectelor și ulterior, pe parcursul perioadei de implementare a proiectelor) a reprezentat o provocare pentru beneficiari.
- *Factori care vizează beneficiarii.* În primul rând, beneficiarii au dovedit o capacitate redusă de a face față complexității programului (de exemplu, au existat dificultăți de înțelegere a implementării aspectelor procedurale și o capacitate redusă cauzată și de activitățile slabe de consultanță) și au avut nevoie de garanții colaterale și / sau cofinanțări private pentru demararea și finalizarea proiectelor, în special în cazul în care acestea au presupus investiții.
- *Factori de context.* Condițiile macro-economice au cauzat reducerea resurselor publice disponibile pentru a sprijini investițiile publice în infrastructură, implementarea generală a programului (cofinanțare națională) și alocarea de programe și resurse adiționale pentru obiective similare cu cele din cadrul PNDR, iar criza economică a exacerbât provocările de dezvoltare economică și financiară în zonele rurale.

ÎE(S) 22 (Factori de succes și eșec). În ce măsură factorii obiectivi/subiectivi au încurajat/slăbit realizarea obiectivelor programului și contribuția la prioritățile Comunității?

Factorii subiectivi și obiectivi au afectat realizarea obiectivelor programului și contribuția la următoarele obiective ale politicii de dezvoltare rurală, stabilite de Orientările strategice comunitare, pentru dezvoltarea rurală în perioada de programare 2007-2013: Îmbunătățirea competitivității sectorului agricol și forestier; Îmbunătățirea mediului și a spațiului rural; Îmbunătățirea calității vieții în zonele rurale și încurajarea diversificării economiei rurale; Consolidarea capacității locale pentru ocuparea forței de muncă și diversificare; Asigurarea coerenței programării (maximizarea sinergiilor între axe); Complementaritatea instrumentelor comunitare.

Modificările de buget ale programului au slăbit capacitatea acestuia de a-și atinge obiectivele și contribuția la prioritățile comunitare, precum și complementaritatea între instrumentele comunitare. De exemplu, capacitatea redusă a programului de a contribui la creșterea numărului de locuri de muncă a implicat o contribuție redusă la prioritatea comunității în domeniul egalității de șanse și dezvoltării durabile. Mai mult decât atât, capacitatea redusă de investiții a autorităților locale a afectat realizarea de investiții în infrastructură (de exemplu, M 322), limitând atât capacitatea programului de a contribui în sfera de demarcare cu FEDR și FC la infrastructura de transport și infrastructura de apă, cât și contribuția la dezvoltarea microîntreprinderilor (Axa 1 și Axa 3). În același timp, implementarea cu succes a schemei de



garantare a contribuit la complementaritatea cu FEDR (POS), asigurând garanții pentru dezvoltarea afacerilor. Mai mult decât atât, asistența financiară a permis asigurarea capacității de finanțare pentru implementarea programului în perioada 2013-2015 și astfel, a asigurat contribuția la toate prioritățile comunitare, inclusiv complementaritatea cu alte instrumente. În plus, introducerea M322e în 2013, a reprezentat o oportunitate pentru program, de a contribui, împreună cu FEDR, la infrastructura de internet în bandă largă.

Obstacolele administrative au împiedicat capacitatea programului de a releva noi oportunități de dezvoltare pentru un sector agricol și forestier mai productiv și pentru o industrie alimentară mai productivă (Axa 1) și de a diversifica economia în zonele rurale (Axa 3). Mai mult decât atât, capacitatea limitată a beneficiarilor, care nu au fost familiarizați cu regulile programului și pregătirea profesională insuficientă a consultanților, au reprezentat, de asemenea, un alt punct slab în ceea ce privește încercarea de atingere a obiectivelor programului și a priorităților comunității.

Trei factori contextuali / inerenți au stimulat intervențiile PNDR, influențând realizarea obiectivelor și sprijinind atingerea țintelor. Actualizarea legii privind achizițiile publice în anul 2011, a contribuit la creșterea eficienței administrative generale a procedurilor de achiziții lansate de beneficiari publici (modificarea legislației în domeniul achizițiilor publice în anul 2011 prin modificarea factorilor de evaluare considerați la nivelul documentațiilor de atribuire - trecerea la factori de evaluare cuantificabili). Mai mult decât atât, doi factori au fost utili în abordarea lipsei capacității de finanțare pentru implementarea programului: 1) Mecanismul de asistență financiară și-a dovedit utilitatea din 2013 până în 2015, asigurând un efort mai mic privind cofinanțarea de la bugetul de stat; 2) experiența de succes a instrumentului de inginerie financiară Programul FERMIERUL, din cadrul SAPARD, a reprezentat fundamentul pentru proiectarea noii scheme de garantare în cadrul PNDR, care a facilitat implementarea programului și a proiectelor aferente axelor 1 și 3.

Obstacolele privind finanțarea, precum lipsa de garanții colaterale sau cofinanțarea, lipsa de credite pe piață pentru a sprijini proiectele din PNDR, în special investițiile, au creat condiții mai dificile pentru beneficiari în implementarea / finalizarea proiectelor lor, afectând astfel îmbunătățirea competitivității sectoarelor agricole și forestiere, calitatea vieții în zonele rurale precum și diversificarea economiei rurale și dezvoltarea capacităților locale pentru ocuparea forței de muncă și diversificare. Pe de altă parte, schema de garantare a fost un mijloc util de sprijinire a beneficiarilor programului în implementarea și finalizarea activităților lor.

Condițiile macro-economice adverse și criza economică au limitat capacitatea de asigurare a dezvoltării locale și au exacerbato condițiile financiare pentru administrațiile publice, fermierii și microîntreprinderile din zonele rurale.

Zonele rurale și izolate au fost afectate de condiții nefavorabile, precum dotări scăzute de infrastructură, scăderea resurselor publice, tendințele de depopulare, aceștia reprezentând factorii relevanți ce au afectat rezultatele și impactul programului, în special în ceea ce privește axele 3 și 4 care au încercat să contribuie la o mai bună și mai solidă dezvoltare economică a zonelor rurale. Alte condiții nefavorabile au fost reprezentate de condițiile meteorologice nefavorabile, rentabilitatea economică redusă a unor activități agricole, lipsa infrastructurii de transport și de servicii. Aceste condiții nefavorabile au afectat dezvoltarea și



creșterea sectorului agricol, precum și diversificarea de noi servicii în economiile rurale (de exemplu, în sectorul turismului).

Implementarea programului și contribuția la prioritățile Comunității au fost afectate negativ atât de factori subiectivi, cât și de factori obiectivi. În special, îmbunătățirea competitivității sectorului agricol și forestier, precum și îmbunătățirea calității vieții și diversificarea economiei în zonele rurale au fost afectate negativ de criza financiară care a limitat capacitatea beneficiarilor privați de a identifica resursele financiare necesare pentru asigurarea cofinanțării în cadrul proiectelor finanțate. Mai mult decât atât, contribuția la prioritățile Comunității și îndeplinirea obiectivelor programului au fost influențate de obstacolele administrative și, în cazul unor măsuri specifice, de reducerea alocărilor bugetare.

În concluzie, raportat la obiectivele definite în cadrul PNDR, factorii enumerați anterior au avut o influență semnificativă asupra creșterii competitivității sectoarelor agro-alimentar și forestier (obiectivul Axei 1) și diversificării economiei rurale și îmbunătățirea calității vieții din spațiul rural (obiectivul Axei 3). Obiectivele îmbunătățirea mediului și a spațiului rural (obiectivul Axei 2) și demararea și funcționarea inițiativelor de dezvoltare locală (obiectivul Axei 4) au fost influențate într-o măsură mai redusă de factorii definiți anterior.

Raportat la prioritățile Comunității, factorii prezentați anterior au influențat în mod semnificativ contribuția Programului la îmbunătățirea competitivității sectorului agricol și forestier; îmbunătățirea calității vieții în zonele rurale și încurajarea diversificării economiei rurale; consolidarea capacității locale pentru ocuparea forței de muncă și diversificare. Prioritățile Comunității privind asigurarea coerenței programării (maximizarea sinergiilor între axe); complementaritatea instrumentelor comunitare; îmbunătățirea mediului și a spațiului rural au fost influențate de acești factori într-o măsură mai redusă.

ÎE(S) 23 (Factori de succes și eșec). În ce măsură factorii obiectivi/subiectivi au afectat rezultatele/impactul programului?

Următorii factori obiectivi și subiectivi au afectat rezultatele / impactul programului:

- Modificări bugetare ale programului. Unele măsuri au fost afectate de modificări ale bugetului, care au afectat capacitatea programului de a furniza rezultatele așteptate și impactul prevăzut în faza de programare;
- Obstacolele administrative, aferente provocărilor obiective și subiective ale implementării programului, precum probleme legate de complexitatea normelor și procedurilor (de exemplu, rambursarea și plățile) și de capacitatea beneficiarilor (de exemplu, dificultăți de înțelegere a implementării aspectelor procedurale, lipsa capacității cauzată și de activitățile slabe de consultanță)
- Obstacole financiare, precum lipsa de garanții colaterale sau cofinanțare, lipsa de credite pe piață pentru a sprijini proiectele din PNDR, în special investițiile, care au creat condiții mai dificile pentru beneficiari în ceea ce privește implementarea / finalizarea proiectelor. În acest sens, schema de garantare a reprezentat o oportunitate de a sprijini beneficiarii programului în implementarea și finalizarea activităților lor;



- Condițiile macroeconomice adverse. Investițiile administrației publice nu au crescut între 2011 și 2014 și au scăzut ulterior, arătând că condițiile generale nu au fost favorabile investițiilor publice, precum investițiile în infrastructura vizată prin măsura 322. Mai mult decât atât, criza economică și financiară nu a permis o creștere semnificativă a sectorului agricol și a exacerbat condițiile financiare pentru administrațiile publice și în zonele rurale;
- Alte condiții nefavorabile. Zonele rurale și izolate au fost afectate de condiții nefavorabile, precum dotări scăzute de infrastructură, scăderea resurselor publice, tendințele de depopulare, aceștia reprezentând factorii relevanți ce au afectat rezultatele și impactul programului, în special în ceea ce privește axele 3 și 4. care au încercat să contribuie la o mai bună și mai solidă dezvoltare economică a zonelor rurale. Alte condiții nefavorabile au fost reprezentate de condițiile meteorologice nefavorabile, rentabilitatea economică redusă a unor activități agricole, lipsa infrastructurii de transport și de servicii. Aceste condiții au afectat dezvoltarea și creșterea sectorului agricol, precum și diversificarea de noi servicii în economiile rurale (de exemplu, în sectorul turismului).

Astfel, se constată că rezultatele/impactul programului au fost afectate de factori care nu au putut fi controlați prin intermediul implementării Programului (factori externi), în special de criza financiară, care a limitat capacitatea beneficiarilor privați de a identifica resursele financiare necesare pentru asigurarea cofinanțării în cadrul proiectelor finanțate. În concluzie, factorii menționați anterior au influențat în special rezultatele vizate în cadrul Axelor 1, 3 și 4 și impactul în ceea ce privește creșterea economică generată de program prin prisma VAB și a numărului de locuri de muncă nou create. Rezultatele planificate în cadrul axei 2 nu au fost influențate în mod semnificativ de factorii prezentați anterior, iar impactul asupra mediului a fost cel așteptat.

ÎE(S) 24 (Eficienta). În ce măsură mecanismele de implementare au contribuit la atingerea obiectivelor programului și au facilitat accesul beneficiarilor la Program?

Această întrebare are ca scop stabilirea rolului sistemului de management în atingerea rezultatelor programului și, în special, pentru a înțelege dacă acesta a acționat ca un factor de eficiență sau ineficiență. Intenția este de a identifica acele etape procedurale / aspecte care sunt considerate că influențează în cea mai mare măsură costul intervenției, atât la nivel de management al programului cât și la nivelul beneficiarilor, precum și cele care au fost considerat un factor pozitiv pentru facilitarea implementării programului și proiectelor.

Instrumentul metodologic principal de cercetare a fost reprezentat de interviuri semi-structurate la nivelul AM și a părților interesate din teritoriu. Un alt instrument metodologic relevant pentru furnizarea unui răspuns la această întrebare de evaluare a fost studiul de caz la nivelul beneficiarilor direcți ai PNDR 2007-2013.



În baza informațiilor colectate, sistemul și mecanismele de implementare ale programului nu reprezintă un factor care să genereze ineficiență. Cu toate acestea, în conformitate cu majoritatea opiniilor colectate, pot fi avute în considerare câteva îmbunătățiri.

Concluziile interviurilor realizate la nivelul autorităților implicate în managementul și gestionarea programului au reflectat anumite probleme întâmpinate pe parcursul implementării PNDR, în special în primii ani ai implementării, generate de cerințele cadrului legislativ de la nivel național și de anumite dificultăți în armonizarea conținutului programului cu procedurile administrative reglementate la nivel național (de exemplu la momentul actualizării normelor legislative naționale privind încadrarea structurilor de turism din categoria agro-pensiunilor în funcție de suprafață). Aceste dificultăți au fost însă soluționate pe parcurs (exemplul furnizat a presupus acordarea unei derogări de la lege pentru beneficiarii PNDR), neexistând probleme de natură administrativă identificate pe parcursul implementării programului care să nu fi fost rezolvate până la finalul perioadei sale de programare.

Procedurile legate de depunerea cererilor de plată au fost considerate ca fiind dificile și anevoioase (în cazul Axelor 1, 3 și 4) datorită volumului ridicat de documente solicitate, iar introducerea comunicării electronice cu beneficiarii (posibilitatea de depunere online a cererilor de finanțare) a fost percepută ca o importantă realizare în direcția simplificării administrative. Referitor la Axa 2, nu au fost semnalate probleme specifice în raport cu procedurile de obținere a plăților pe suprafață (sau pe cap de animal).

Din perspectiva actorilor cheie și părților interesate situate în exteriorul sistemului de management și gestionare, aspectele care trebuie îmbunătățite în materie de eficiență administrativă sunt legate de necesitatea asigurării unei interpretări uniforme a ghidurilor și a instrucțiunilor de către diferite autorități.

ÎE(S) 25 (Eficiența). În ce măsură criteriile de selecție au fost adecvate pentru respectarea principiului nediscriminării și a egalității de șanse?

- b) *Abordarea adoptată în cadrul programului în ceea ce privește egalitatea de gen și nediscriminarea*

Capitolul 15 din PNDR stabilește abordarea Programului în ceea ce privește egalitatea de șanse și nediscriminarea. Potrivit acesteia, *“Obiectivul eliminării oricăror forme de discriminare între bărbați și femei se aplică în toate stadiile procesului de elaborare, implementare, până la etapele de monitorizare sau evaluare”¹¹¹.*

Mai mult, *“Măsurile din Programul Național de Dezvoltare Rurală respectă legislația secundară a Comunității referitoare la prevenirea oricăror forme de discriminare bazate pe sex, rasă, origine etnică, convingeri religioase sau credințe, invaliditate, vârstă sau orientare sexuală. Sprijinul acordat prin intermediul acestui program este accesibil tuturor potențialilor beneficiari, odată îndeplinite anumite criterii de eligibilitate prestabilite”¹¹².*

¹¹¹ PNDR, versiunea XVI, capitolul 15.1

¹¹² PNDR, versiunea XVI, capitolul 15.2



Se observă că în ceea ce privește partea operațională a implementării programului, PNDR abordează principiile nediscriminării și egalității de gen în 2 maniere diferite:

- în primul rând, se aplică, în general, o „abordare de garanție”: pentru toate procedurile de selecție a proiectelor, în cadrul tuturor axelor, PNDR garantează că acestea vor fi efectuate fără nicio discriminare bazată pe sex, rasă, origine etnică, convingeri religioase sau credințe, invaliditate, vârstă sau orientare sexuală.
- în al doilea rând, dar în mod limitat pentru anumite măsuri specifice, în cadrul axelor 3 și 4, PNDR depășește cerințele minime, adoptând o „abordare de promovare”, prin aplicarea unor criterii de selecție prin care se acordă prioritate în procesul de finanțare, anumitor categorii de beneficiari (femei, tineri).

Prima, abordarea de garanție, ar trebui văzută ca simpla garanție a respectării, prin procedurile de selectare din cadrul PNDR, a legislației existente la nivel național și comunitar în domeniul egalității de gen și nediscriminării. În acest sens, această abordare ar trebui să fie considerată ca fiind o condiție minimă obligatorie: de fapt, ar trebui ca orice procedură de selecție cu un conținut discriminatoriu, să fie considerată o neregulă, în baza acestor prevederi legislative.

Dimpotrivă, al doilea nivel arată intenția programului de a realiza o politică mai proactivă în favoarea egalității de gen și a nediscriminării, depășind cerințele minime; acest lucru se întâmplă prin utilizarea alocărilor de program, nu doar în scopul principal al acestora, ci, de asemenea, pentru promovarea activă a implicării femeilor și a grupurilor supuse discriminării în dinamica dezvoltării rurale.

Pentru a oferi un răspuns la întrebarea de evaluare, evaluatorii au efectuat următoarea analiză pe două nivele:

- în prima abordare, de tip „garanție”, a fost efectuată o analiză de birou a criteriilor de evaluare utilizate în timpul procesului de selecție a proiectelor, pentru a verifica absența oricăror criterii discriminatorii, urmată de o analiză a indicatorilor disponibili în funcție de gen, pentru a vedea dacă eficacitatea programului se reflectă în mod egal pentru toate grupurile relevante / categoriile de persoane monitorizate;
- în ceea ce privește a doua abordare, a fost efectuată o analiză de birou a criteriilor pozitive / de promovare utilizate în cadrul axelor 3 și 4, pentru a evalua potențialul lor de promovare. Din păcate, lipsa unor indicatori de realizare, defalcați în funcție de gen pentru axele 3 și 4 împiedică extinderea analizei asupra eficienței criteriilor de promovare a unei participări mai ridicate a femeilor și a grupurilor expuse riscului de discriminare, în rândul solicitanților.

c) Eficacitatea abordării de tip ”garanție”

Prima analiză, ce a vizat Ghidul Solicitantului pentru toate axele, demonstrează cu ușurință absența, din criteriile de selecție, a oricărui criteriu care ar putea avea un efect discriminatoriu asupra solicitantului, prin limitarea accesului la finanțare pentru femei sau grupuri supuse riscului de discriminare.



Criteriile de selecție pentru Axa 1, așa cum prevede documentul Programului, nu conțin niciun criteriu specific de promovare a non-discriminării, cu o excepție parțială pentru măsurile 121 și 141, pentru care o parte a scorului (respectiv 8 și 30 de puncte) este alocată solicitanților care au o vârstă mai mică de 40 ani. Acest lucru nu ar trebui să fie considerat drept o măsură luată împotriva discriminării tinerilor, ci mai degrabă ca instrument operațional pentru a implementa una din politicile cheie ale dezvoltării rurale în România, respectiv scăderea vârstei medii a fermierilor. Deși unii potențiali solicitanți ar putea percepe, dimpotrivă, acest criteriu ca fiind unul discriminatoriu față de fermierii mai în vârstă, acest criteriu este încurajat chiar de politicile de dezvoltare rurală ale UE, bazate pe dovezi statistice și economice privind structura fermelor rurale europene.

În afară de această excepție, criteriile de evaluare pentru axa 1 și se bazează exclusiv pe aspecte tehnice legate de proiecte, care pot fi evaluate într-un mod complet neutru din punct de vedere al apartenenței sexuale, rasei, originii etnice, convingerilor sau credințelor religioase, invalidității, vârstei sau orientării sexuale ale solicitantului.

Efectul nediscriminatoriu al criteriilor de selecție este de asemenea confirmat de datele de monitorizare. Pentru o anumită măsură în cadrul axei 1, PNDR a stabilit ținte pentru indicatorii de realizare, împărțite pe sex / vârstă. Este cazul măsurii 111 (numărul de participanți la sesiunile de instruire), 112 (numărul de fermieri care au beneficiat de sprijin), 143 (numărul de fermieri care au fost consiliați), 141 (numărul de ferme de semi-subsistență care au beneficiat de sprijin).

Tabelul următor arată că, în toate cazurile în care sunt disponibile date, componenta indicatorului legată de prezența genului feminin a înregistrat un nivel de realizare mult mai mare decât valoarea totală a indicatorului.

Tabel nr. 58 Țintele realizate ale indicatorilor cu dimensiune de gen la nivelul programului

Măsura	Indicator	Procent general de realizare %	Procent de realizare a indicatorului (de gen feminin)
111	Nr de participanți	42,02%	<i>Neraportat</i>
112	Nr de fermieri care au beneficiat de sprijin	93,68%	330,26%
141	Nr de ferme de semi-subsistență care au primit sprijin	83,04%	261,24%
143	Număr de fermieri care au fost consiliați	31,43%	60,81%

Sursa: Date prelucrate de echipa de evaluare, RAI 2015

Aceste valori confirmă că, cel puțin în ceea ce privește egalitatea de gen, criteriile de selecție nu au avut un efect discriminatoriu, și că, dimpotrivă, femeile au accesat măsurile aferente într-o măsură mult mai mare decât fusese previzionat.



d) Eficacitatea abordării proactive

A doua analiză s-a concentrat pe criteriile de selecție pentru axele 3 și 4, pentru care Programul, așa cum a fost menționat, a prevăzut o abordare proactivă pentru a îmbunătăți nivelul de implicare a femeilor și a grupurilor cu risc de discriminare, în economia rurală.

Analiza grilelor de evaluare pentru măsurile 312 (sprijin pentru micro-întreprinderile din sectoarele non-agricole) și 313 („Încurajarea activităților turistice”) relevă într-adevăr, prezența unui criteriu care acordă prioritate „proiectelor derulate de femei / tineri cu vârsta până în 40 de ani la data depunerii proiectelor”, alocând 10 și respectiv 5 puncte din totalul de 100 puncte - pentru aceste categorii.

Ponderea acestui criteriu pentru măsura 312 este într-adevăr una importantă (de exemplu, măsura similară activată prin FEDR în zonele non-rurale („POR 4.3”) a alocat doar 6 puncte pentru contribuția proiectului la egalitatea de gen și nediscriminare).

Pe de altă parte, includerea în cadrul aceluiași criteriu, atât a femeilor cât și a tinerilor sub 40 de ani limitează scopul egalității de gen al abordării, care este amestecat cu obiectivul general de a menține tinerii activi în mediul rural (adoptat, de asemenea, pentru măsurile 121 și 141), ceea ce, în opinia evaluatorilor, nu are nimic de a face cu conceptul non-discriminării. Concret, femeile sunt aici, în competiție cu bărbații mai tineri, comparativ cu care, nu pot primi punctaj suplimentar, chiar dacă și ele la rândul lor, ar avea o vârstă sub 40 de ani. Divizarea aceluiași puncte între 2 criterii diferite, unul pentru femei și unul pentru tineri, indiferent de ponderea lor respectivă, ar fi putut fi o abordare mai eficientă pentru promovarea egalității de gen.

Cazul măsurii 322 „Renovarea, dezvoltarea satelor, îmbunătățirea serviciilor de bază pentru economia și populația rurală și punerea în valoare a mostenirii rurale”, este diferit. Nefiind deschis beneficiarilor privați, ci autorităților locale și altor organisme responsabile cu infrastructura locală, grila de evaluare corespondentă nu poate atribui și un punctaj bazat pe sexul beneficiarului sau pe apartenența sa la categoriile protejate. Cu toate acestea, analiza criteriilor prezintă elemente importante ale unei abordări pro-active față de nediscriminare:

- până la 10 puncte sunt atribuite proiectelor, în funcție de gradul de sărăcie al zonei vizate. Indirect, acest lucru înseamnă acordarea de prioritate proiectelor care se adresează celor mai dezavantajate grupuri ale populației rurale.
- până la 10 puncte sunt atribuite proiectelor care oferă soluții pentru prima înființare și dotare a centrelor de îngrijire pentru copii (creșe, grădinițe, asistență după programul școlar de tip „after school”, centre de îngrijire pentru bătrâni și persoane cu nevoi speciale.

Pe de altă parte, nu există nicio mențiune specifică nici în evaluare și nici în grila de eligibilitate, cu privire la necesitatea de a garanta accesul persoanelor cu dizabilități la infrastructura nou creată.

După cum s-a menționat anterior, PNDR și-a luat angajamentul puternic de a lua în considerare principiile egalității de gen și nediscriminării în cadrul procedurii de selectare a GAL-urilor, în vederea implementării axei 4.



Procedura de selecție implementată, nu doar că a respectat acest angajament, dar a fost caracterizată de o atenție deosebită acordată acestor aspecte.

Grila de evaluare pentru selectarea GAL-urilor a cuprins, printre altele, următoarele criterii prioritare relevante:

- “Grupuri cu reprezentanți ai minorităților etnice (Pentru a primi puncte, fiecare parteneriat va trebui să includă cel puțin o organizație a minorităților etnice)”, cu un scor aferent de 5 puncte;
- “Grupuri cu o reprezentare echilibrată a tinerilor (Tinerii vor reprezenta persoanele cu vârsta de până la 40 de ani. O reprezentare echilibrată a tinerilor va fi considerată optimă și va primi punctajul maxim în situația în care cel puțin 25% din reprezentanții legali ai organizațiilor ce formează parteneriatul sunt tineri)”, 5 puncte;
- “Grupuri cu o reprezentare echilibrată a femeilor (O reprezentare echilibrată a femeilor va fi considerată optimă și va primi punctajul maxim în situația în care cel puțin 25% din reprezentanții legali ai organizațiilor ce formează parteneriatul sunt femei”); 5 puncte.

Atenția acordată în grilă celor 3 elemente cu potențial de discriminare (sex, minoritate, vârstă) și faptul că acestea au fost punctate separat, reprezintă, cu siguranță, o măsură eficientă de promovare a egalității de șanse și nediscriminării, care, în multe privințe pare a fi foarte avansată, până la punctul de a fi considerată o bună practică în domeniu.

Faptul că în urma procedurilor de selecție a GAL-urilor s-a ajuns, ca la sfârșitul perioadei de programare, să fie selectate practic toate grupurile solicitante, nu reduce valoarea abordării adoptate.

În concluzie, analiza conduce la următorul răspuns la întrebarea de evaluare: 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.

Fără a ajunge la o abordare „integrată”, în unele cazuri (Axa 3, axa 4), programul a încercat să depășească simpla garanție a respectării principiilor, adoptând abordări de promovare pro-activă a egalității de gen și a nediscriminării. În timp ce pentru selectarea GAL-urilor, pe axa 4, această abordare a avut drept rezultat un set remarcabil de criterii relevante, în ceea ce privește minoritățile, sexul și vârsta, pentru axa 3 efortul a fost doar parțial, criteriile privind egalitatea de gen nefiind introduse independent de cele legate de vârsta solicitantului. Absența indicatorilor de gen pentru axele 3 și 4 a redus posibilitatea de a evalua eficacitatea celor mai proactive abordări adoptate de program în ceea ce privește egalitatea de gen. Accesibilitatea persoanelor cu dizabilități la infrastructura finanțată prin program nu intră în sfera de aplicare a criteriilor de selecție.

ÎE(S) 26 (Schema de garantare). În ce măsură schema de garantare cu finanțare din PNDR 2007-2013 a contribuit la atingerea obiectivelor programului?

Schema de garantare a contribuit la realizarea obiectivelor PNDR 2007-2013, prin abordarea a patru provocări majore pe piața creditelor din sectoarele relevante pentru dezvoltarea rurală:

- Informații asimetrice pe piața creditelor datorate faptului că creditorii nu cunoșteau cu exactitate debitorii, confruntându-se cu costuri ridicate pentru evaluarea bonității.
- Lipsa garanțiilor adecvate. În vederea obținerii unui credit pentru asigurarea cofinanțării în cadrul unui proiect finanțat prin PNDR, beneficiarii proiectului au nevoie de garanții reale, care nu sunt întotdeauna disponibile. În mod special, schema de garantare a oferit garanția necesară pentru sprijinirea beneficiarilor programului (fermieri, exploatații rurale și întreprinderi) în accesul pe piața creditelor. Schema de garantare a fost concepută ca un instrument ad-hoc, specific pentru beneficiarii PNDR din sectoarele agricol și non-agricol. Acest lucru a avut un impact pozitiv asupra capacității beneficiarilor programului de a duce la bun sfârșit investițiile derulate cu sprijinul resurselor UE. Acest rezultat confirmă experiența pozitivă a Programului SAPARD, în cadrul căruia garanțiile au avut un rol esențial în susținerea proiectelor cofinanțate din fondurile de pre-aderare.
- Agravarea condițiilor pe piața împrumuturilor. Respectând normele aflate în vigoare privind ajutorul de stat, prin furnizarea garanțiilor colaterale, schema de garantare a facilitat accesarea pieței de credit pentru beneficiarii PNDR din zonele rurale, generând efecte pozitive remarcabile în perioada crizei economice.
- Stimularea ecosistemului financiar prin valorificarea experienței de succes din programul „Fermierul”. De altfel, schema de garantare a PNDR a avut ca obiectiv îmbunătățirea ecosistemului financiar și a încrederii intermediarilor financiari, precum și dezvoltarea aptitudinilor și competențelor acestora pentru susținerea sectorului agricol și introducerea pe piață a unor produse adecvate. În acest sens, a fost valorificată experiența de succes din implementarea programului „Fermierul” finanțat prin SAPARD.

Principalele avantaje ale schemelor de garantare au fost următoarele:

- Beneficii în ceea ce privește ocuparea forței de muncă. 10.200 de locuri de muncă¹¹³ au fost create și menținute în timpul perioadei 2010-2014;
- Mai mulți „beneficiari”. Datorită posibilității de reutilizare a fondurilor în cadrul schemelor, de sistemul de garantare a beneficiat un număr mai mare de entități comparativ cu o simplă subvenție nerambursabilă, existând un număr total de 797 de beneficiari finali¹¹⁴ și 1043 de garanții până la sfârșitul anului 2015 (numărul final de proiecte garantate este de 797, conform informațiilor cuprinse în RAI 2015, numărul de beneficiari de garanții cu proiecte finalizate până la finalul anului 2015 este de 462);
- Livrare mai eficace și mai eficientă a politicilor. Mai mult decât atât, utilizarea instrumentelor financiare reprezintă o abordare mai orientată spre piață în ceea ce privește alocarea resurselor, asigurând îndeplinirea mai eficientă și efectivă a obiectivelor programului;

¹¹³ Studiul de caz realizat în cadrul proiectului Fi-compass, privind Fodul de Garantare a Creditului Rural din România, în perioada 2007-2013, disponibil la adresa:

https://www.fi-compass.eu/sites/default/files/publications/case_study_rural_credit_guarantee_fund_romania_0.pdf

¹¹⁴ A se vedea Anexa C la studiu, punctul 7

- Așa cum a fost prezentat anterior, studiile de caz și analiza statistică arată că schema de garantare a promovat creșterea eficienței (reducerea costurilor de producție), adoptarea unor modele de afaceri orientate spre calitatea producției și a generat pentru beneficiarii PNDR care au accesat schema de garantare noi oportunități de dezvoltare a competențelor interne și de acces la personal calificat. De asemenea, sistemul de garantare a contribuit la sporirea capacității de îndatorare și investire în perioada 2009-2015 pentru beneficiarii PNDR care au accesat schema de garantare comparativ cu beneficiarii PNDR care nu au accesat schemă de garantare.

ÎE(S) 27 (Schema de garantare). În ce măsură schema de garantare cu finanțare din PNDR 2007-2013 a facilitat implementarea proiectelor finanțate prin program prin creșterea accesibilității fermierilor și a IMM-urilor din mediul rural la sursele de creditare de pe piața financiar-bancară?

Numărul total de beneficiari a fost de 797, aproximativ 65% dintre aceștia primind finanțare în cadrul Axei 1 (357 proiecte – M121; 157 proiecte – M123) și 35% primind finanțare în cadrul Axei 3 (245 proiecte – M312, 38 proiecte – M313).

Schema de garantare:

- **A furnizat garanții în valoare de peste 265 de milioane de euro**, dintre care 86% pentru sectorul agricol (M 121, M123 agricultură);
- **A determinat acordarea de credite în valoare de peste 407 milioane de euro**, dintre care 85% pentru sectorul agricol;
- **A generat un efect multiplicator** al resurselor publice de 230,55%, calculat ca raportul dintre suma garantată și suma alocată schemei de garantare.
- **A produs un efect de levier pentru FEADR de 4,41**, calculat ca raportul dintre creditele acordate și alocarea FEADR. Pentru un euro din FEADR au fost împrumutați 4,41 euro de pe piața de credit;

Sondajul de opinie derulat la nivelul beneficiarilor măsurilor 121, 123, 312 și 313 arată că:

- 2/3 din beneficiarii PNDR care au accesat schema de garantare ar fi întâmpinat probleme în ceea ce privește creditarea dacă nu ar fi existat schema de garantare prin PNDR;
- Schema de garantare a avut o importanță deosebită pentru beneficiarii PNDR în ceea ce privește accesul la creditare, în special până în perioada 2014-2015 pentru a facilita implementarea optimă a proiectelor și finalizarea investițiilor propuse, indiferent de măsură;
- Schema de garantare a fost bine direcționată, având în vedere faptul că 45% dintre respondenții care nu au accesat schemă de garantare și-au asigurat rata de co-finanțare prin resurse/garanții proprii, iar alți 45% dintre aceștia nu au avut nevoie de credit. Restul de 10% nu au avut cunoștințe cu privire la schema de garantare a PNDR.
- Managementul fondului a fost eficient în ceea ce privește campaniile de publicitate și marketing, întrucât mai puțin de 10% din beneficiarii PNDR care nu au accesat schema de garantare nu au avut cunoștință de existența instrumentului de finanțare. Cu toate acestea, datele colectate și analizate prin activitățile de evaluare au arătat faptul că gradul de informare privind oportunitățile prevăzute în program legate de accesarea schemei de garantare s-a redus ușor din perioada 2008-2014 până în anul 2015. În consecință, pentru implementarea viitoarelor instrumente financiare, este importantă focusarea asupra campaniilor de publicitate și marketing, chiar dacă acestea sunt deja bine dezvoltate. Gestionarul instrumentelor financiare planificate pentru perioada 2014-2020 ar



putea planifica acțiuni viitoare care să asigure furnizarea de informații relevante privind oportunitățile existente inclusiv către numărul redus de beneficiari care au declarat că nu au cunoscut aceste informații în perioada anterioară de programare.

ÎE(S) 28 (Schema de garantare). În ce măsură piața bancară a considerat utilă introducerea acestui instrument pentru sprijinirea sectorului agricol și al IMM-urilor din mediul rural?

Informațiile asimetrice implică riscuri ridicate și costuri administrative și, de asemenea, reduce interesul băncilor și a intermediarilor financiari pentru susținerea investițiilor. Schema de garantare a redus riscurile și costurile administrative pentru creditori, sau cel puțin le-a transferat, în mare parte, către o altă entitate (sectorul public). Ca o consecință, schema de garantare a contribuit la creșterea gradului de disponibilitate al băncilor pentru acordarea de credite către operatorii economici din mediul rural. De asemenea, evaluarea arată că, până la data analizei, resursele alocate schemei de garantare au fost gestionate în mod eficient, cu o rată implicită de 8,73%, luând în considerare toate garanțiile executate, mai mică decât rata estimată de eșec prevăzută în PNDR la sfârșitul perioadei de implementare a schemei (18,98%). O evaluare completă și integrală a acestei rate va putea fi realizată după stingerea ultimei garanții acordate, considerând faptul că rata implicită calculată în prezent, care înregistrează o valoare mai mică decât jumătate din ținta finală estimată, ar putea crește în anii următori, respectiv până la stingerea ultimei garanții aflate în derulare.

ÎE(S) 29 (Schema de garantare). În ce măsură schema de garantare a influențat oferta de produse financiare de pe piață pentru a veni în sprijinul beneficiarilor programului?

Schema de garantare a reprezentat principalul produs financiar din România pentru sectorul rural. În afara de experiența anterioară prin SAPARD (programul „Fermierul”), nu a mai existat o altă experiență similară. Instituțiile financiare au creat produse bancare adaptate necesităților de finanțare ale beneficiarilor PNDR pentru a asigura, în completarea surselor proprii, deficitul de finanțare necesar implementării proiectelor. Dezvoltarea acestor produse s-a datorat și schemelor de garantare care au facilitat relația între instituțiile finanțatoare și beneficiarii Programului. În pofida îmbunătățirilor înregistrate în ultimii ani ca urmare a contribuției schemei de garantare (finanțată prin SAPARD și PNDR), gradul de acoperire a serviciilor financiare în zonele rurale și pentru sectorul agricol rămâne mai mic în comparație cu restul țării; accesul la credite bancare pentru IMM-uri și start-up-uri (care activează în sectorul agricol) fiind încă o provocare, în special pentru fermele de subzistență și semi-subzistență.

ÎE(S) 30 (Schema de garantare). În ce măsură fondurile puse la dispoziție pentru implementarea schemei de garantare au antrenat resurse adiționale pentru asigurarea implementării proiectelor?

Cele două scheme de garantare sunt finanțate în totalitate din FEADR (80%) și fonduri naționale (20%), cu o alocare efectivă de 115 milioane de euro, fără nici o contribuție privată. Cu toate acestea, alocarea PNDR de 115 milioane de euro a asigurat garanții în valoare de 265 milioane euro și a generat un volum al creditării în valoare de aproximativ 408 milioane euro. Fiecare euro alocat prin FEADR a contribuit la