

## 2. Metodologia

### 2.1. Etapele procesului de evaluare

Procesul de evaluare presupune parcurgerea a cinci faze metodologice principale, prezentate în continuare:

1. *Structurarea*. Faza de structurare se referă la dobândirea de către evaluator a unei înțelegeri clare a sarcinilor de evaluare și are scopul de a pregăti setul de informații și date, precum și instrumentele analitice necesare pentru a răspunde la întrebările de evaluare. Faza de structurare a fost încheiată odată cu validarea și aprobarea metodologiei de cercetare, inclusiv a instrumentelor pentru colectarea datelor, în baza cărora a fost elaborat prezentul studiu de evaluare.
2. *Observarea (colectarea datelor)*. Faza de observare are rolul de a identifica informațiile disponibile și relevante pentru cercetare. Pe parcursul acestei etape, echipa de evaluatori a identificat sursele de informații, precum și metodele de verificare a valabilității și utilității datelor calitative și cantitative colectate. Datele din **surse primare** au fost colectate prin intermediul sondajului de opinie on-line, aplicat la nivelul centrelor/oficiilor județene APIA și AFIR, dar și prin alte activități de cercetare, precum interviurile cu reprezentanții autorităților implicate în gestionarea PNDR (Autoritatea de Management, Agenția de Plăți și Intervenție pentru Agricultură, Agenția pentru Finanțarea Investițiilor Rurale) și cu alți actori cheie relevanți (Autoritatea de Audit). Sursele primare de date au furnizat informații despre nevoile sistemului de gestionare/implementare a programului și capacitatea administrativă, precum și rezultate ale autoevaluării privind nivelul de expertiză și calitatea sarcinilor îndeplinite de resursele umane.

Table 2.1-1 Actori cheie intervievați, numărul răspunsurilor colectate în cadrul interviurilor și a sondajului de opinie online, întrebări de evaluare corespondente

Instituție	Exemple de direcții/servicii	Numărul răspunsurilor colectate în cadrul interviurilor	Numărul răspunsurilor obținute în cadrul sondajului de opinie on-line	Întrebări de evaluare asociate
AFIR	Direcția pentru Gestiunea Performanțelor Profesionale și Recrutare	1	/	1, 2, 3, 4, 5, 6, 8, 11, 12
	Direcția Coordonare Programe Direcția Control și Antifraudă Direcția Active Fizice Direcția Infrastructură de Bază și de Acces Direcția Plăți Directe și Instrumente Financiare Direcția Efectuare și Contabilizare Plăți Fonduri Europene	6	/	7, 8, 9, 10, 11, 12

**EVALUAREA ON-GOING A PNDR 2014-2020 ÎN PERIOADA 2017-2020**

Instuție	Exemple de direcții/servicii	Numărul răspunsurilor colectate în cadrul interviurilor	Numărul răspunsurilor obținute în cadrul sondajului de opinie on-line	Întrebări de evaluare asociate
	Oficii Județene pentru Finanțarea Investițiilor Rurale	/	16	1, 2, 4, 5, 6, 8, 11, 12
APIA	Direcția plăți directe – sector vegetal, Serviciul FEADR vegetal	2	/	1, 2, 3, 4, 5, 6, 8, 11, 12
	Direcția Metodologie, Monitorizare, Raportare și Relații Instituționale, Serviciul Metodologie, Monitorizare, Raportare	1	/	7, 8, 9, 10, 11, 12
	Centre județene ale Agenției de Plăți și Intervenție pentru Agricultură	/	23	1, 2, 4, 5, 6, 8, 11, 12
AM	Serviciul Măsurii de Investiții	10	/	1, 2, 3, 4, 5, 6, 8, 11, 12
	Serviciul LEADER și investiții non-agricole Serviciul Măsurii de Mediu și Climă Serviciul Infrastructură Rurală Serviciul RNDR Serviciul Formare Profesională Serviciul Asistență Tehnică Serviciul Monitorizare Serviciul Metodologie Serviciul Coordonare, Evaluare	1	/	7, 8, 9, 10, 11, 12
Autoritatea de Audit (AA)		1	/	1-10, 12
Total		22	39	

**Sursele secundare** utilizate au cuprins bazele de date ale sistemului de monitorizare, datele Comisiei Europene și informații provenite din alte studii, necesare în vederea realizării unei analize benchmarking cu principalele constatări ale evaluării.

3. *Analiza datelor.* Capitolul 3 conține analiza indicatorilor și constatările colectate. Faza de analiză a presupus utilizarea unor metode și tehnici de procesare, compunere și sintetizare a informațiilor disponibile, dar și utilizarea unor instrumente și tehnici de triangulare a constatărilor, care să sporească gradul de credibilitate al concluziilor referitoare la efectele și impactul observate de evaluatori, precum:

- Informațiile colectate în faza de observare au fost utilizate pentru a măsura:

**EVALUAREA ON-GOING A PNDR 2014-2020 ÎN PERIOADA 2017-2020**

- indicatori calitativi, precum „Nevoile emergente (noi sau neacoperite) din implementarea programului” care prezintă nevoile emergente, pe categorii

- indicatori cantitativi (de exemplu, indicator „Angajați cu normă întreagă/ Buget alocat - mil. Euro”).

- Valorile indicatorilor au fost comparate cu valorile benchmark atunci când acestea au fost disponibile pentru a vedea poziționarea și/ sau performanța relativă a PNDR în comparație cu alte programe. În special, indicatorul menționat anterior „Angajați cu normă întreagă / Buget alocat - mil. Euro ”a fost comparat cu valorile UE care rezultă din studiul Comisiei Europene, „ Noua evaluare a costurilor și sarcinilor administrative ale ESIF ”, în timp ce „Indexul eficacității procedurale” a fost comparat cu valorile calculate în rapoartele de evaluare anterioare pentru a vedea progresul programului în termeni de performanță.
  - Informații calitative și dovezi colectate au fost, de asemenea, prelucrate și ilustrate prin tabele și grafice pentru a arăta diferite opinii ale părților interesate consultate și pentru a compara rezultatele cu informațiile din literatura de specialitate.
4. *Evaluarea/formularea constatărilor.* În faza de apreciere/evaluare, echipa de experți evaluatori a dezvoltat răspunsuri la întrebările de evaluare (capitolul 4) și a formulat concluzii și recomandări (capitolul 5), în corespondență cu analizele efectuate în etapele anterioare.
5. *Diseminarea.* Faza de diseminare va presupune organizarea unei conferințe în cadrul căreia echipa de evaluare va prezenta principalele rezultate și constatări evidențiate la nivelul studiului de evaluare, în scopul informării partenerilor și actorilor cheie relevanți din domeniul agriculturii și al dezvoltării rurale. Conferința anuală de diseminare va fi organizată într-o etapă ulterioară a implementării contractului.

## 2.2. Abordarea metodologică adoptată pentru fiecare întrebare de evaluare

Fișele următoare definesc abordarea metodologică adoptată pentru fiecare întrebare de evaluare și cuprind:

- Criteriile de evaluare, definite în funcție de specificul întrebărilor;
- Focusul întrebărilor de evaluare în ceea ce privește măsurile și responsabilitățile atribuite instituțiilor care compun structura de gestionare, implementare și control a programului.

ÎE1 - În ce măsură resursele umane alocate implicate în implementarea PNDR au fost suficiente pentru a asigura implementarea corespunzătoare a PNDR?		
<b>Criterii de evaluare</b>	<b>de</b>	Criteriul de evaluare propus este <i>resurse umane adecvate pentru a răspunde nevoilor de implementare a programului.</i>
<b>Focus</b>		Evaluarea acoperă toate măsurile programului și toate sarcinile atribuite celor patru instituții. Analizele sunt realizate la nivel de măsură sau grupe de măsuri, întrucât organizarea și responsabilitățile departamentelor din cadrul agențiilor de plăți, dar și ale AM, sunt în general scindate pe categorii de măsuri.

ÎE2 - În ce măsură nivelul de expertiză în cadrul instituțiilor implicate în implementarea PNDR a asigurat implementarea corespunzătoare a PNDR?		
<b>Criterii de evaluare</b>	<b>de</b>	Criteriile de evaluare utilizate sunt următoarele: <ul style="list-style-type: none"><li>• <i>Nivelul de expertiză și competențele personalului angajat în cadrul instituțiilor implicate în implementarea programului;</i></li><li>• <i>Participarea la activitățile de formare.</i></li></ul>

**EVALUAREA ON-GOING A PNDR 2014-2020 ÎN PERIOADA 2017-2020**
**ÎE2 - În ce măsură nivelul de expertiză în cadrul instituțiilor implicate în implementarea PNDR a asigurat implementarea corespunzătoare a PNDR?**

<b>Focus</b>	Evaluarea acoperă toate măsurile programului și toate sarcinile atribuite celor patru instituții. Analizele sunt realizate la nivel de măsură sau grupe de măsuri.
--------------	--

**ÎE3 - În ce măsură au fost respectate de către instituțiile implicate etapele și termenele procedurale stabilite în implementarea PNDR?**

<b>Criterii de evaluare</b>	Criteriile de evaluare utilizate sunt următoarele: <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>eficiența procedurală</b> (comparație între costurile reale și cele așteptate pentru procedurile administrative și, acolo unde este relevant, comparația cu alte programe, folosind referințe din literatura de specialitate pentru realizarea analizei benchmarking);</li> <li>• <b>eficacitatea procedurală</b> (analiza întârzierilor prin compararea datelor reale cu cele așteptate).</li> </ul>
<b>Focus</b>	Evaluarea acoperă toate măsurile programului și mai precis următoarele sarcini: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Stabilirea intervențiilor/activităților eligibile și pregătirea apelurilor de propuneri de proiecte;</li> <li>• Selectarea și contractarea proiectelor</li> <li>• Realizarea plăților</li> <li>• Auditul</li> </ul>

**ÎE4 - În ce măsură prin acțiunile întreprinse în implementarea PNDR s-a asigurat reducerea poverii administrative la nivelul instituțiilor implicate în implementarea PNDR?**

<b>Criterii de evaluare</b>	Criteriul de evaluare propus este <b>eficacitatea măsurilor care reduc povara administrativă pentru instituții.</b>
<b>Focus</b>	Evaluarea acoperă toate măsurile și sarcinile programului cu o abordare pre-post intervenție, care compară experiența 2014-2020 cu perioada anterioară de programare și, ori de câte ori este posibil, cu analiza benchmarking. Aspectele privind sistemul de depunere on-line sunt tratate în mod distinct, în cadrul răspunsului la ÎE 8.

**ÎE5 - În ce măsură fluxul administrativ și procedural a asigurat o implementare optimă a PNDR?**

<b>Criterii de evaluare</b>	Această întrebare de evaluare analizează impactul <b>fluxurilor administrative și procedurale asupra implementării programului.</b>
<b>Focus</b>	Evaluarea acoperă toate măsurile și sarcinile programului, prin explorarea informațiilor privind etapele, termenele limită administrative/procedurale și durata etapelor ciclului de politici. De exemplu, evaluarea urmărește să investigheze dacă întârzierile în evaluarea proiectelor au un impact final în ceea ce privește momentul selecției și contractării proiectului.

**ÎE6 - În ce măsură prin acțiunile întreprinse în implementarea PNDR s-a asigurat reducerea poverii administrative la nivelul beneficiarilor PNDR?**

<b>Criterii de evaluare</b>	Criteriul de evaluare propus este <b>eficacitatea măsurilor care reduc povara administrativă pentru beneficiari.</b>
<b>Focus</b>	Evaluarea acoperă toate măsurile și sarcinile programului, cu o abordare pre-post intervenție, care compară experiența 2014-2020 cu perioada anterioară de programare. Focusul principal este introducerea măsurilor de simplificare.

**ÎE7 - În ce măsură sistemul informatic a răspuns nevoilor de implementare ale PNDR 2014-2020?**

<b>Criterii de evaluare</b>	Criteriile de evaluare este reprezentat de <b>eficacitatea sistemului informatic pentru susținerea fluxurilor de informații interne și externe.</b>
-----------------------------	---

**EVALUAREA ON-GOING A PNDR 2014-2020 ÎN PERIOADA 2017-2020**

ÎE7 - În ce măsură sistemul informatic a răspuns nevoilor de implementare ale PNDR 2014-2020?	
<b>Focus</b>	Evaluarea acoperă toate măsurile programului, cu accent pe următoarele sarcini privind implementarea: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Monitorizarea (în special, raportarea progresului programului și proiectelor, prevenirea, detectarea și corectarea neregulilor);</li> <li>• Activitățile de evaluare;</li> <li>• Managementul financiar;</li> <li>• Comunicarea între instituții, pentru selecția proiectelor/ efectuarea plăților proiectelor și certificare / audit;</li> <li>• Stabilirea condițiilor de eligibilitate și lansarea apelurilor de propuneri de proiecte;</li> <li>• Sprijinirea întocmirii raportelor de implementare și a activității Comitetului de monitorizare.</li> </ul> Cu toate acestea, este important să subliniem că aspectele privind reducerea sarcinilor administrative și corectarea erorilor sunt acoperite de ÎE10.

ÎE8 - În ce măsură sistemul de depunere on-line a asigurat reducerea poverii administrative la nivelul beneficiarilor și a contribuit la eficientizarea fluxului de instrumentare a dosarelor?	
<b>Criterii de evaluare</b>	Criteriile de evaluare utilizate sunt următoarele: <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>eficacitatea transiterii online a aplicațiilor în ceea ce privește reducerea sarcinilor administrative pentru beneficiari;</i></li> <li>• <i>eficiența sporită a fluxurilor de instrumentare a dosarelor.</i></li> </ul>
<b>Focus</b>	Evaluarea acoperă toate măsurile și sarcinile programului, cu o abordare pre-post intervenție, care compară experiența 2014-2020 cu perioada de programare anterioară.

ÎE9 - În ce măsură modificările legislative și procedurale au influențat funcționarea optimă a sistemului informatic?	
<b>Criterii de evaluare</b>	Criteriul de evaluare utilizat este reprezentat de <i>contribuția cadrului legal și procedural la funcționalitatea sistemului informatic.</i>
<b>Focus</b>	Evaluarea acoperă toate măsurile și sarcinile programului, legate de monitorizare și evaluare și de funcționarea operațională a sistemului informatic. Evaluatorii au luat în considerare, de asemenea, modificările asociate cadrului legal referitor la confidențialitate datelor (ex. GDPR), cu potențial impact asupra cerințelor specifice privind tratarea și utilizarea datelor, după intrarea acestuia în vigoare (2018).

ÎE10 - În ce măsură sistemul informatic a contribuit la îmbunătățirea implementării PNDR prin reducerea poverii și a erorilor administrative?	
<b>Criterii de evaluare</b>	Criteriile de evaluare utilizate sunt: <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Eficacitatea sistemului informatic pentru reducerea sarcinilor administrative;</i></li> <li>• <i>Eficacitatea sistemului informatic pentru reducerea erorilor administrative.</i></li> </ul>
<b>Focus</b>	Evaluarea acoperă toate măsurile programului, cu accent pe următoarele sarcini privind implementarea: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Monitorizarea (în special, raportarea progresului programului și proiectelor, prevenirea, detectarea și corectarea neregulilor);</li> <li>• Activitățile de evaluare;</li> <li>• Managementul financiar;</li> <li>• Comunicarea între instituții, pentru selecția proiectelor/ efectuarea plăților proiectelor și certificare / audit;</li> <li>• Stabilirea condițiilor de eligibilitate și lansarea apelurilor de propuneri de proiecte;</li> </ul>

**EVALUAREA ON-GOING A PNDR 2014-2020 ÎN PERIOADA 2017-2020****ÎE10 - În ce măsură sistemul informatic a contribuit la îmbunătățirea implementării PNDR prin reducerea poverii și a erorilor administrative?**

	<ul style="list-style-type: none"><li>• Sprijinirea întocmirii raportelor de implementare și a activității Comitetului de monitorizare.</li></ul> <p>Cu toate acestea, este important să subliniem că analiza se concentrează exclusiv pe reducerea sarcinilor administrative și corectarea erorilor.</p>
--	---

**ÎE11 - În ce măsură nivelul de comunicare dintre instituțiile implicate în implementarea PNDR a asigurat implementarea corespunzătoare a PNDR?**

<b>Criterii de evaluare</b>	Criteriile de evaluare utilizate sunt: <ul style="list-style-type: none"><li>• <i>Calitatea nivelului de comunicare între instituții (comparație între ceea ce este efectiv realizat și ceea ce se aștepta, cu un accent specific asupra erorilor și provocărilor specifice);</i></li><li>• <i>Frecvența comunicării între instituții.</i></li></ul>
<b>Focus</b>	Evaluarea acoperă toate măsurile programului și pune accent pe sarcinile de comunicare între instituții, inclusiv activitățile delegate. Analiza include, totodată, activitățile Organismului de coordonare și ale Autorității competente.

**ÎE12 - Care sunt lecțiile învățate pentru îmbunătățirea implementării următoarelor perioade de programare?**

<b>Criterii de evaluare</b>	Întrebarea de evaluare nr. 12 are caracter transversal și este tratată în mod distinct față de celelalte întrebări, făcând referire la lecțiile învățate care pot fi utilizate pentru îmbunătățirea implementării viitoarei perioade de programare. Întrebarea nu evaluează în mod direct capacitatea administrativă a instituțiilor, ci este abordată cu scopul de a evidenția elementele (extrase din lecțiile învățate) care ar trebui valorificate în perioada de programare 2021-2027. Prin urmare, având în vedere aceste particularități, criteriul de evaluare utilizat este <i>gradul de valorificare la nivel intern a lecțiilor învățate pentru viitor.</i>
<b>Focus</b>	Evaluarea se concentrează pe principalele lecții învățate din întrebările anterioare de evaluare și propune recomandări, acolo unde este cazul.

## 2.3. Limitări și provocări metodologice

Principalele provocări întâmpinate pe parcursul activităților de cercetare au fost următoarele:

- Lipsa unui set sistematic de informații și a unei cartografieri clare a funcțiilor și responsabilităților în cadrul autorităților, în pofida disponibilității organigramelor. Aceste limitări sunt probabil determinate de faptul că prezentul studiu de evaluare reprezintă o abordare de pionierat la nivelul PNDR, însă îmbunătățiri suplimentare pot fi aduse în viitor, cu actualizări bazate pe această primă experiență.
- Situația de urgență declarată la nivel național, ca urmare a apariției pandemiei COVID -19, a complicat realizarea activităților pe teren - în special interviurile cu autoritățile relevante - și a întârziat obținerea datelor. Cu toate acestea, evaluatori au apelat, ori de câte ori a fost posibil, la adoptarea unor soluții alternative în ceea ce privește aplicarea instrumentelor de cercetare, prin utilizarea mijloacelor de comunicare telefonice sau on-line sau prin colectarea răspunsurilor în scris de la actorii cheie implicați.
- Disponibilitatea informațiilor granulare/detaliată, care să permită delimitarea distribuției resurselor umane în funcție de responsabilități, rolul indeplinit și măsurile alocate luând mai ales în considerare faptul că, în cazul agențiilor de plăți, distribuția volumului de muncă, la



## EVALUAREA ON-GOING A PNDR 2014-2020 ÎN PERIOADA 2017-2020

nivelul personalului, variază de la o măsură la alta sau de la o sesiune la alta, fapt care a făcut dificilă colectarea unor date exacte, grupate în funcție de măsuri;

- Lipsa informațiilor cu privire la întârzierile și timpul corespunzător diferitelor etape din ciclul de viață al proiectelor, cel puțin pentru măsurile de investiții. Din acest motiv, la întrebarea de evaluare nr. 3, evaluatorii au utilizat un indice de eficacitate procedurală și au suplimentat analiza cu elemente calitative privind eficiența procedurală, făcând trimitere la celelalte întrebări de evaluare care abordează măsurile de simplificare<sup>7</sup>.
- Deși a fost posibilă extragerea lecțiilor învățate din perioada de programare curentă (întrebarea de evaluare nr. 12), acestea nu pot fi neapărat utilizate pentru a formula recomandări pentru viitoarea politică agricolă comună. În această privință, cadrul de reglementare în schimbare și noua perioadă de programare, care nu este încă definită, limitează capacitatea de a formula recomandări pentru perioada viitoare, luând în considerare numai ceea ce s-a agreat la nivelul UE, dar nu a fost aprobat în mod oficial.

---

<sup>7</sup> Informațiile colectate se regăsesc în Anexa VI. 2