



MINISTERUL AGRICULTURII ȘI DEZVOLTĂRII RURALE

DIRECȚIA GENERALĂ DEZVOLTARE RURALĂ
AUTORITATEA DE MANAGEMENT PENTRU PNDR



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

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

Studiul de evaluare III – Cadrul de performanță

Rezumat executiv

Octombrie 2019





CUPRINS

1. INTRODUCERE.....	2
2. CONTEXTUL EVALUĂRII.....	2
3. METODOLOGIA.....	3
4. ANALIZA DE ANSAMBLU A EFICACITĂȚII PROGRAMULUI.....	4
4.1 EVALUAREA EFICACITĂȚII.....	4
4.2 CADRUL DE PERFORMANȚĂ ȘI PNDR.....	4
4.3 COLECTAREA DATELOR ȘI PROCEDURILE DE CONTROL AL CALITĂȚII.....	5
4.4 MODIFICĂRILE REGLEMENTĂRIILOR ȘI CADRUL ACTUAL DE PERFORMANȚĂ.....	7
4.5 REZERVA DE PERFORMANȚĂ ȘI REALIZAREA OBIECTIVELOR DE ETAPĂ.....	8
4.6 OBIECTIVELE DE ETAPĂ ȘI REALIZAREA ȚINTELOR.....	8
4.7 FACTORII EXTERNI CARE INFLUENȚEAZĂ REALIZAREA OBIECTIVELOR.....	10
5. CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI.....	12



1. Introducere

Studiul de evaluare III – Cadrul de performanță a fost elaborat în baza constatărilor evidențiate pe parcursul etapelor de observare, analiză și evaluare a intervențiilor PNDR 2014-2020, având ca principal scop examinarea rezultatelor programului din perspectiva atingerii țintelor prevăzute pentru anul 2023 și a obiectivelor de etapă stabilite pentru anul 2018.

Pentru a asigura caracterul reprezentativ și comprehensiv al analizelor efectuate la nivelul Studiului de evaluare III, pe parcursul activităților de cercetare s-au urmărit:

- Evaluarea gradului de atingere a obiectivelor de etapă 2018 (milestones), inclusiv identificarea posibilelor abateri și a factorilor externi care influențează atingerea acestora;
- Analiza raționamentului care a stat la baza metodologiei de calcul aplicată în vederea cuantificării obiectivelor de etapă 2018 și a țintelor 2023 pentru indicatorii de performanță stabiliți la nivelul PNDR 2014-2020;
- Verificarea respectării la nivelul structurilor agențiilor de plată a procedurilor de colectare a datelor necesare pentru calcularea indicatorilor predefiniți de COM/alternativi, aplicabili la nivelul priorităților (indicatorilor financiari și a indicatorilor de realizare);
- Identificarea principalilor factori endogeni și exogeni care au influențat atingerea obiectivelor de etapă 2018 și modalitatea de adresare a acestor factori din perspectiva atingerii țintelor 2023.

Pe parcursul activităților de evaluare desfășurate, echipa de experți a utilizat metode și tehnici de analiză calitativă și cantitativă, care au fundamentat răspunsurile la întrebările de evaluare și au permis dezvoltarea concluziilor și a recomandărilor prezentate la nivelul studiului de evaluare.

Datele care au stat la baza analizelor realizate reflectă situația de la 31.12.2018.

2. Contextul evaluării

Evaluarea on-going a PNDR urmărește analiza eficacității (măsura în care au fost îndeplinite obiectivele stabilite), eficienței (relația optimă între resursele folosite și rezultatele obținute), relevanței (măsura în care obiectivele programate sunt în conformitate cu nevoile, problemele și diferitele alte aspecte întâlnite în implementarea programului) și a impactului socio-economic generat de intervențiile programului asupra dezvoltării durabile și echilibrate a spațiului rural românesc.

Obiectivul general al contractului constă în realizarea studiilor de evaluare ale PNDR 2014-2020, atât cele obligatorii, prevăzute de regulamentele europene, cât și cele identificate de Autoritatea de Management, pe parcursul a patru ani, în perioada 2017-2020. Vor fi furnizate astfel șapte studii de evaluare, dintre care două studii de evaluare necesare pentru întocmirea rapoartelor anuale consolidate de implementare care vor fi transmise Comisiei Europene în anii 2017 și 2019 și cinci



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

studii de evaluare tematice referitoare la următoarele aspecte: Cadrul de performanță, Zona montană, Ferma mică și dezvoltarea formelor asociative, Capacitatea administrativă în implementarea PNDR și Măsurile de mediu și climă din PNDR 2014-2020.

Adițional celor șapte studii de evaluare, pe parcursul perioadei de implementare a activităților contractuale, începând cu anul 2017, cu o frecvență anuală până în anul 2020 inclusiv, Prestatorul va realiza analiza contribuției nete a intervențiilor PNDR la schimbarea valorii indicatorilor SEA, precum și analiza gradului de atingere a obiectivelor fiecărei măsuri din PNDR.

3. Metodologia

Abordarea metodologică utilizată pentru elaborarea Studiului de evaluare III cuprinde un set de tehnici și instrumente care reunesc și îmbină recenzia literaturii de specialitate, analiza datelor administrative din sistemul de monitorizare, realizarea interviurilor semi-structurate cu autoritățile de gestionare a programului, modelul logic și metode cantitative pentru analiza valorilor înregistrate de indicatorii de performanță predefiniți sau alternativi.

Recenzia literaturii de specialitate reprezintă unul dintre punctele de reper utilizate în evaluarea on-going a programului și principala metodă transversală aplicată pentru realizarea analizei preliminare de context și înțelegerea metodelor de cuantificare a obiectivelor țintă și obiectivelor de etapă stabilite la nivelul cadrului de performanță a programului. Principalele criterii pentru selectarea documentelor incluse în literatura de specialitate au fost: (1) disponibilitatea; (2) relația cu tema de evaluare și (3) referința la surse cu o înaltă reputație științifică (articole științifice / evaluări / documente de politici publice). Pentru recenzia literaturii de specialitate au fost utilizate atât resurse interne ale programului (ex. documentul de program, ghiduri și fișe tehnice, studii de evaluare), cât și resurse externe (ex. publicații ale Comisiei Europene).

Colectarea și analiza datelor administrative fundamentează abordarea metodologică utilizată pentru formularea răspunsurilor la întrebările de evaluare. Analiza datelor administrative a reprezentat prima etapă parcursă în cadrul evaluării, prin care s-au analizat măsurile/submăsurile și implementarea programului, respectiv în baza căreia s-au planificat activitățile de cercetare pe teren.

Interviurile semi-structurate derulate cu reprezentanții autorităților implicate în gestionarea programului (AM PNDR, AFIR, APIA) au avut ca principal scop colectarea informațiilor privind stadiul implementării PNDR la finalul anului 2018, raționamentul metodologiei de calcul aplicate în vederea cuantificării obiectivelor de etapă 2018 și a țintelor 2023 pentru indicatorii de performanță, factori de succes sau eșec care au influențat rezultatele obținute, precum și sugestii de îmbunătățire a programului.

Metodele cantitative au fost utilizate pentru analiza valorilor înregistrate de indicatorii predefiniți și indicatorii alternativi ai cadrului de performanță PNDR.



Modelul logic a fost folosit pentru a reconstrui logica de intervenție și pentru a verifica modificările și actualizările operate la nivelul diferitelor versiuni ale PNDR. Noțiunea centrală a modelului logic este ideea cauzalității programului, respectiv ordonarea evenimentelor în așa fel încât prezența unui eveniment sau acțiune determină, sau este cauza, unui eveniment sau unei acțiuni ulterioare. Elaborarea unui model logic se bazează, în consecință, pe identificarea unei legături de cauzalitate între elementele interne și externe ale programului.

Reconstrucția logicii de intervenție a presupus analizarea tuturor măsurilor finanțate prin intermediul PNDR 2014-2020, în baza ultimei versiuni aprobate a PNDR 2014-2020 în perioada de raportare (versiunea VIII, aprobată în luna decembrie 2018). Nivelul secund al analizei este raportat la indicatorii de realizare și modalitatea de stabilire a acestora în raport cu măsurile relevante. Cel de-al treilea nivel al modelului logic este raportat la domeniile de intervenție și indicatorii de rezultat/țintă asociați. Nivelul superior al logicii de intervenție este reprezentat de prioritățile definite la nivelul PNDR, fiind astfel demonstrată cauzalitatea și modalitatea de integrare a intervențiilor finanțate prin program.

4. Analiza de ansamblu a eficacității programului

4.1 Evaluarea eficacității.

Această secțiune evaluează eficacitatea programului, care reprezintă capacitatea de a atinge țintele și valorile planificate. În acest sens, Studiul de evaluare II care a sprijinit livrarea oficială către Comisia Europeană a Raportului Anual de Implementare 2018 a evaluat deja eficacitatea programului, precum și eficiența și relevanța acestuia¹.

Având în vedere caracterul specific al prezentului raport, evaluarea eficacității privește indicatorii cadrului de performanță.

4.2 Cadrul de performanță și PNDR

Cadrul de performanță este un instrument de responsabilitate introdus de cadrul de reglementare al UE pentru consolidarea și monitorizarea orientării programelor spre rezultate. La nivelul fiecărei priorități, acesta include obiective de etapă 2018 și ținte 2023 pentru indicatorii financiari, etapele cheie de implementare și indicatorii de realizare. Cadrul de performanță PNDR include câțiva indicatori preliminari definiți de Comisia Europeană și indicatori alternativi suplimentari. Etapele cheie de implementare au fost introduse pentru a monitoriza în special măsurile privind infrastructura de bază, investițiile pentru irigații și în alți termeni, toate tipurile de intervenții care se preconizează că vor implica timpi mai îndelungați pentru implementare (de exemplu, prioritatea 6,

¹ Evaluarea eficienței investighează cât de costisitoare este implementarea programului, în timp ce evaluarea relevanței privește capacitatea programului de a răspunde nevoilor principale de dezvoltare rurală.



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

unde specificitatea proiectelor necesită un nivel mai ridicat de complexitate și o perioadă mai lungă de implementare și finalizare a investițiilor).

Metodologia de calcul aplicată pentru cuantificarea țintelor de performanță pentru anul 2023 a fost stabilită în principal în baza prevederilor Regulamentului (UE) nr. 1303/2013, ale Regulamentului (UE) nr. 480/2014, ale Regulamentului (UE) nr. 215 / 2014 și ghidului metodologic furnizat de CE. În același timp, la momentul stabilirii țintelor pentru anul 2023, au fost luate în considerare experiența și lecțiile învățate în perioada de programare anterioară 2007-2013.

Regulamentul UE 215/2014 stabilește pragurile de realizare și de eșec pentru o prioritate. Până la sfârșitul anului 2018, se consideră că o prioritate și-a atins obiectivele de etapă (1) cu cel mult doi indicatori ai cadrului de performanță, dacă toți indicatorii au atins cel puțin 85% din valoarea obiectivului pentru anul 2018; (2) cu trei sau mai mulți indicatori ai cadrului de performanță, dacă toți indicatorii, cu excepția unuia, au atins cel puțin 85% din obiectivul de etapă pentru anul 2018, iar celălalt a atins cel puțin 75% din valoarea obiectivului.

La sfârșitul perioadei, se pot aplica corecții financiare. În acest sens, se va considera că o prioritate a eșuat grav: (1) cu cel mult doi indicatori ai cadrului de performanță aferenți unei priorități, dacă unul dintre acești doi indicatori nu a reușit să atingă cel puțin 65% din valoarea țintei pentru anul 2023; (2) cu trei sau mai mulți indicatori ai cadrului de performanță aferenți unei priorități, dacă cel puțin doi dintre acești indicatori nu au reușit să atingă cel puțin 65% din valoarea țintei pentru anul 2023. O evaluare similară (cu praguri similare aplicate obiectivelor de etapă) a „eșecului grav” al cadrului de performanță este efectuată pentru evaluarea intermediară realizată la sfârșitul anului 2018.

4.3 Colectarea datelor și procedurile de control al calității

Este important să subliniem faptul că monitorizarea programului se bazează pe activitățile a două agenții: Agenția pentru Finanțarea Investițiilor Rurale (AFIR) și Agenția de Plăți și Intervenție pentru Agricultură (APIA).

Procedurile AFIR de colectare a datelor se bazează pe centrele regionale / județene, acestea colectând date referitoare la indicatori cu mult înainte de începerea proiectului, mai precis, imediat ce documentația pentru cererea de finanțare este depusă. În etapa de evaluare, aceste date sunt verificate și, dacă se dovedesc a fi reale, rămân înregistrate în sistem. Pe baza scorului, sunt selectate cele mai bune proiecte, iar ulterior, sunt trimise notificări beneficiarilor pentru contractarea proiectelor selectate. AFIR preia date privind indicatorii în sistemele și înregistrările sale la momentul contractării proiectului.

În ceea ce privește verificarea datelor, de asemenea, aceasta are loc în etapa de evaluare a proiectului, când se verifică informații despre indicatorii de monitorizare, care se regăsesc în memoriile tehnice. În etapa de evaluare, proiectul este complet verificat și, dacă este considerat eligibil și selectat, datele aferente acestuia rămân în sistem și sunt transpuse în tabelele AFIR.

Pentru fiecare tranșă de plată (care are loc pe parcursul mai multor ani) se efectuează verificări pe teren și, dacă beneficiarul nu respectă documentația tehnică depusă, proiectul este reziliat. Dacă



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

proiectul trece de aceste verificări la fața locului, datele aferente indicatorului rămân în sistemul AFIR.

Dacă ne referim la indicatorii suplimentari, pe lângă cei privind plățile și numărul de ferme, aceștia au fost necesari pentru program sau au fost introduși pe baza experiențelor anterioare ale AFIR. Agenția colectează date și informații care nu sunt obligatorii acum, dar care s-ar putea dovedi a fi benefice pentru următoarea fază de programare după 2020.

Dificultățile de monitorizare apar atunci când apar modificări ale reglementărilor, legislației sau regulilor, care stau la baza sistemului de colectare și monitorizare. Un exemplu în acest sens ar fi ca noi indicatori să fie solicitați (alții decât cei prevăzuți inițial) sau ca indicatorii să fie divizați în una sau mai multe componente care nu au fost prevăzute inițial. APIA asigură gestionarea, monitorizarea și controlul datelor privind cererile de plată transmise de fermieri prin intermediul Sistemului Integrat de Administrare și Control (IACS). Variabila cheie care verifică corectitudinea datelor privind sumele plătite efectiv beneficiarilor este ID-ul unic al fermierului. Bazele de date centralizate cu drepturi de plată sunt transferate din IACS în sistemul de contabilitate financiară prin intermediul acestei variabile de legătură.

Abordarea pe care APIA o utilizează pentru centralizarea și colectarea datelor care stau la baza indicatorilor raportați în RAI este aceeași atât pentru indicatorii comuni (predefiniți de CE), cât și pentru cei alternativi ai PNDR. Datele prezentate în RAI au fost prelucrate ca urmare a examinării sistemului IACS, cât și în baza abordării de gestionare a plăților aplicată de APIA.

La calculul indicatorilor fizici și financiari sunt luați în calcul doar fermierii și cheltuielile pentru care s-au efectuat plata avansului și plata finală sau doar plata finală, în anul calendaristic anterior depunerii RAI, și se exclud fermierii și cheltuielile pentru care s-a realizat doar plata avansului.

În ceea ce privește măsurile gestionate de APIA, se observă că indicatorii de performanță au atins (sau chiar au depășit) etapele stabilite pentru anul 2018, datorită frecvenței plăților efectuate către beneficiari (la nivel de campanie), precum și incidenței relativ reduse a beneficiarilor care nu își respectă angajamentele.

Dintre soluțiile adoptate pentru îmbunătățirea implementării măsurilor 10 și 11 se remarcă activitățile de informare a beneficiarilor pe diverse canale de comunicare ex. mass-media, elaborarea, afișarea și distribuirea de pliante la nivelul UAT-urilor eligibile aferente fiecărei măsuri etc. Activitățile de comunicare au venit în sprijinul potențialilor beneficiari, oferindu-le informații despre măsurile disponibile și condițiile de eligibilitate pe care ar trebui să le îndeplinească pentru accesarea sprijinului.

Conform analizelor APIA, ținând cont de plățile efectuate până la jumătatea anului 2019, este de așteptat ca bugetul alocate pentru M10 să fie epuizat în 2023, plafonul M11 în anul 2020 și plafonul M13 în anul 2019.

Conform procedurii interne, APIA verifică datele preluate din sistemul informatic IACS, anterior transmiterii acestora la AM PNDR. De exemplu, în perioada iunie-iulie se elaborează statisticile de control care se transmit CE până la 15 iulie a.c., atât pentru măsurile având ca sursă de finanțare



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

FEGA, cât și FEADR. Pentru a asigura calitatea datelor colectate și centralizate în sistemul IACS, se selectează aleatoriu 20 dosare din rândul beneficiarilor care au solicitat sprijin în campania din 2018 și se transmit centrelor județene APIA. Sunt realizate astfel verificări prin compararea datelor în format letric, declarate de fermieri, cu datele de referință în format electronic, stocate în bazele de date ale sistemului IACS.

În campania 2018, eșantionul a fost selectat dintr-un număr de aproximativ 400.000 beneficiari și a fost agreat în prealabil împreună cu Autoritatea de Audit (Curtea de Conturi).

Deși la începutul perioadei de programare (campania 2015) a existat o reticență în ceea ce privește solicitarea de sprijin pentru M10 și M11, acest impediment a fost depășit pe parcurs. Se observă astfel o creștere a plăților către beneficiari în perioada 2015-2018, acest aspect reflectându-se și într-o creștere a suprafețelor pentru care s-a solicitat sprijin, la nivelul fiecărei măsuri și pachet în parte.

4.4 Modificările reglementărilor și cadrul actual de performanță

Actualizările aduse Regulamentului (UE) nr. 215 / 2014 au modificat parametrii legali care reglementează cadrul de performanță la nivelul fondurilor ESI (Europene, Structurale și de Investiții) prin adoptarea Regulamentului de punere în aplicare (UE) 2018/276 al Comisiei. Inovația cea mai relevantă a regulamentului modificat este aceea că indicatorii financiari și indicatorii de realizare, precum și țintele și obiectivele aferente pot fi calculate pe baza proiectelor în curs de implementare (demarate fizic) și / sau a proiectelor finalizate. Cu toate acestea, o condiție necesară pentru aplicarea acestei modificări a regulamentului este capacitatea sistemului de monitorizare de a monitoriza proiectele în curs de implementare.

Odată cu modificările aduse regulamentului, pentru indicatorii financiari și indicatorii de realizare monitorizați de AFIR (Agenția pentru Finanțarea Investițiilor Rurale), obiectivele de etapă și țintele sunt, de asemenea, calculate pe baza proiectelor demarate fizic. Pentru a asigura aplicarea regulamentului modificat, AFIR a trebuit să introducă o coloană specifică denumită „Statut Contract - Finalizat (F) / Reziliat (R)” în baza de date a sistemului de monitorizare a programului. Această coloană prezintă trei condiții diferite ale proiectelor contractate: finalizat (litera F), reziliat (litera R) și demarat fizic (litera D). Deși verificările pentru fiecare tranșă de plată erau efectuate, AFIR nu avea în sistemul electronic informația că beneficiaul a început lucrările. În mod specific, nu se știa dacă o anumită tranșă de plată înregistrată în sistem corespunde unor lucrări fizice sau dacă sunt decontate doar cheltuieli aferente serviciilor. Prin urmare, pentru colectarea informațiilor privind tipul de cheltuieli, au fost utilizate formulare specifice, existente deja pe fluxul de plată (autorizări de plată), la nivelul cărora s-au adăugat rubrici suplimentare. Efortul administrativ pentru colectarea acestor date a fost semnificativ, în special pentru acele proiecte aflate la prima sau a doua tranșă. AFIR aplică aceleași modalități și proceduri de colactare, centralizare și monitorizare a datelor, atât pentru indicatorii comuni (predefiniți de CE), cât și pentru indicatorii alternativi (definiți de AM PNDR); indicatorii nu sunt tratați diferit, iar datele provin din același sistem.

Per total, în pofida efortului administrativ, modificările aduse Regulamentului UE 215/2014 au influențat pozitiv realizarea obiectivelor pentru anul 2018.



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

Modificările aduse Regulamentului (UE) nr. 215/2014 nu au generat nicio modificare a modului de colectare și centralizare a datelor la nivelul APIA. Regulamentul, așa cum este conceput, influențează doar raportarea indicatorilor în RAI, la calculul acestora nefiind luați în considerare, la sfârșitul anului calendaristic, fermierii care au primit numai avans, aceștia fiind de ordinul zecilor de mii. Prin urmare, valoarea plăților realizate către fermieri este mai mare decât cea raportată în RAI.

Nu în ultimul rând, în perioada actuală de programare au intervenit modificări ale valorilor țintă pentru indicatorii financiari, în primul rând prin realocarea fondurilor și introducerea unor noi submăsuri, respectiv prin recalcularea contribuțiilor ratelor FEADR (valoarea indicatorilor financiari s-a calculat automat în SFC). Totodată, la nivelul indicatorilor alternativi au fost efectuate corelări cu cap. 11 Planul de indicatori având în vedere introducerea M14, sM17.1, M05 și sM7.4 în PNDR, menținându-se în schimb procente obiectivelor de etapă 2018.

4.5 Rezerva de performanță și realizarea obiectivelor de etapă

Pe lângă cadrul de performanță, cadrul de reglementare al UE în vigoare a introdus rezerva de performanță (care nu se aplică programelor de cooperare teritorială europeană), care reprezintă 5-7% din fondurile alocate. Rezerva de performanță se aplică ca procent din alocarea financiară a unei priorități a programului care urmează să fie alocată definitiv în anul 2019 priorităților care și-au atins obiectivele de etapă în anul 2018. Dacă obiectivele de etapă aferente cadrului de performanță nu includ valoarea rezervei de performanță, țintele 2023 iau deja în calcul această sumă.

Este relevant să subliniem faptul că transferurile către FEADR de la primul pilon al Politicii Agricole Comune (articolul 20 literele (c) și (d) CPR) sunt excluse din rezerva de performanță, în ciuda revizuirii cadrului de performanță ca fiind celelalte resurse prioritare ale FEADR.

Având în vedere realizarea valorilor obiectivelor de etapă în 2018, echipa de evaluare nu poate identifica niciun obstacol relevant pentru alocarea rezervei de performanță programului și priorităților. Decizia finală va fi luată de Comisia Europeană.

4.6 Obiectivele de etapă și realizarea țintelor

Secțiunea 1.d din Raportul Anual de Implementare și tabelele F1, F2 din Anexa de Monitorizare a Raportului anual de implementare permit extragerea unor concluzii privind capacitatea programului de a realiza obiectivele de etapă pentru anul 2018 și a unor informații preliminare despre valorile țintă stabilite pentru anul 2023.

Tabelul următor prezintă indicatorii cadrului de performanță, așa cum sunt aceștia detaliați în Raportul Anual de Implementare transmis Comisiei Europene în 2019, la care s-au adăugat analize elaborate de echipa de evaluare. Tabelul indică valorile obținute în anul 2018 pentru toți indicatorii predefiniți și alternativi ai cadrului de performanță PNDR, obiectivele de etapă pentru anul 2018 și

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


țintele stabilite pentru anul 2023. Mai mult decât atât, tabelul include următoarele analize care susțin activitățile de evaluare:

a) *Rata de îndeplinire a obiectivelor de etapă*


$$= \frac{\frac{\text{Valoarea realizată în 2018}}{\text{Valoarea țintă pentru 2023}}}{\text{Valoarea de etapă pentru 2018 în procente}}$$


b) *Rata de realizare a țintei* = $\frac{\text{Valoarea realizată în 2018}}{\text{Valoarea țintă pentru 2023}}$

c) *Probabilitatea atingerii țintei la nivelul priorității.*

Acesta este rezultatul capacității relative a priorității de a atinge ținta finală, pe baza realizării obiectivelor de etapă și a altor activități de evaluare (de exemplu, recenzia documentelor,  interviuri). În general, probabilitatea este clasificată ca fiind „mai mare” atunci când cel puțin unul dintre cei doi indicatori sau doi din cei trei indicatori ai cadrului de performanță au atins un prag de realizare de 65%, conform Regulamentului UE 215/2014. În aceste situații, se evită riscul de eșec grav, conform Regulamentului UE 215/2014. Probabilitatea este „mai mică” atunci când doi din cei trei indicatori nu au atins încă 65% din țintă. Analiza datelor prezentate în tabel evidențiază următoarele constatări ale evaluării

Rata de realizare a obiectivelor de etapă este întotdeauna peste pragul minim de 85%, ceea ce face ca parametrii cadrului de performanță să fie realizați la nivelul tuturor priorităților programului în anul 2018. Rata de realizare este sub 100% doar pentru indicatorul privind Totalul cheltuielilor publice (Prioritatea 5) și Populația rurală vizată de GAL (Prioritatea 6). Din punctul de vedere al evaluatorului, luând în considerare activitatea efectivă a GAL-urilor, pare puțin probabil ca indicatorul să atingă valoarea țintă așteptată de 100%. Totuși, acest lucru nu ar trebui să prezinte niciun risc de eșec grav.

 Deși anumiți indicatori ai cadrului de performanță au depășit obiectivele de etapă stabilite pentru anul 2018, din interviul desfășurat cu AM s-a constatat că nu sunt prevăzute modificări ale țintelor pentru anul 2023. S-ar putea realiza anumite actualizări în direcția introducerii de noi măsuri / sub-măsuri, mai degrabă decât în direcția modificării nivelurilor de realizare a cadrului de performanță. Cu toate acestea, este important să subliniem faptul că, în conformitate cu Ghidul CE privind Cadrul de performanță și rezerva - secțiunea 2.4.3 „Dacă obiectivele de etapă au fost depășite în mod semnificativ în 2018, Comisia va insista – acolo unde este cazul - asupra stabilirii unei ținte mai ambițioase pentru finalul programului”.

 Probabilitatea de a atinge ținta finală este mai mare pentru prioritățile 2, 4 și 6. În această privință, AM se așteaptă ca toate prioritățile să își atingă valorile țintă. Înainte de modificările operate la nivelul Regulamentului (UE) nr. 215/2014, prioritățile 2 și 4 au prezentat un stadiu mai avansat de implementare și valori mai mari ale indicatorilor financiari și de performanță



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

în comparație cu celelalte priorități ale programului. Această situație este confirmată și după modificările Regulamentului, deoarece prioritățile 2, 4 și 6 prezintă o probabilitate mai mare de a atinge cu succes țintele finale, deoarece indicatorii de realizare și etapele cheie de implementare (pentru prioritatea 6) au depășit deja pragul de 85%.

Prin urmare, această situație indică faptul că aceste priorități prezintă cea mai ridicată probabilitate în a-și atinge țintele finale și cel mai scăzut risc de eșec grav. De altfel, se consideră că o prioritate nu a reușit să își atingă obiectivele de etapă în următoarele cazuri: (a) dacă prezintă cel mult doi indicatori în cadrul de performanță, asociați unei priorități și dacă unul dintre acești doi indicatori nu a reușit să atingă cel puțin 65% din valoarea obiectivelor de etapă până la sfârșitul anului 2018 sau (b) dacă prezintă mai mult de doi indicatori în cadrul de performanță, asociați unei priorități, și cel puțin doi dintre acești indicatori nu au reușit să atingă cel puțin 65% din valoarea obiectivului de etapă până la sfârșitul anului 2018. Astfel, Autoritatea de Management și-ar putea concentra atenția în principal pe încurajarea și monitorizarea cheltuielilor publice și, prin urmare, a plăților, întrucât implementarea generală a programului nu prezintă probleme majore. Deși celelalte două priorități au atins valorile obiectivelor de etapă în 2018, au o probabilitate mai mică de realizare a țintei în 2023.

Până în prezent, principalele măsuri adoptate prin PNDR pentru accelerarea implementării/absorbției programului și realizarea obiectivelor etapă au fost: i) acțiuni de informare a publicului larg cu privire la accesul la PNDR 2014-2020; ii) Simplificarea procedurilor (introducerea posibilității depunerii online a documentației, crearea bazelor de date cu prețuri de referință etc.) și reducerea numărului de documente solicitate pentru potențialii beneficiari; iii) realocarea fondurilor disponibile de la domeniile de intervenție care prezentau blocaje în implementare (5D) către domeniile de intervenție mai performante (2A); îmbunătățirea implementării priorităților mai puțin performante ex. P5: ultima sesiune de depunere a proiectelor în cadrul sM4.1 a fost direcționată către selecția proiectelor din sectorul zootehnic, care contribuie la DI 5D. Printre factorii cu potențial efect negativ în realizarea obiectivelor cadrului de performanță se numără lansarea cu întârziere a instrumentului financiar (2018), care sprijină potențialii beneficiari în asigurarea ratei de cofinanțare a proiectului.

4.7 Factorii externi care influențează realizarea obiectivelor

Principalii factori externi care influențează atingerea obiectivelor / țintelor includ:

- „Factori sociali” - îmbătrânirea populației și reticența potențialilor beneficiari de a accesa noi măsuri/ pachete afectează negativ tendința de a investi în practici inovatoare și de a aplica în cadrul apelurilor de proiecte;
- „Factori legali și administrativi care nu se datorează în totalitate procedurilor programului, dar sunt legați de acestea”. Factorii legali și administrativi includ dificultățile asociate punerii în aplicare a legii privind achizițiile publice și dificultățile privind introducerea și punerea în funcțiune a fondului mutual (sM 17.1). Aceste dificultăți externe au fost combinate cu



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

complexitatea condițiilor pentru solicitanți și cunoștințele specifice necesare, în special în cazul pachetelor noi, de ex. P9, 10, 11 din cadrul M10. Mai mult decât atât, lansarea tardivă a instrumentului financiar nu a susținut implementarea programului cu cofinanțarea necesară pentru beneficiari;

- Nu în ultimul rând, noile probleme generate de pesta porcină au necesitat resurse suplimentare (de ex. sM 17.2)

Autoritatea de Management și Agențiile de Plăți au îmbunătățit activitățile de comunicare și informare, în pofida lansării lente a M1 și M2, iar în anul 2018, a fost lansat instrumentul financiar care a început să sprijine investițiile fermierilor.

APIA a îmbunătățit activitățile de informare destinate potențialilor beneficiari, de ex. în cazul M15, dacă în prima sesiune au fost 16 beneficiari cu o suprafață de 16.000 ha, în a doua sesiune au fost 300 de beneficiari cu 300.000 ha.

Autoritatea de Management a lansat, de asemenea, diferite inițiative:

- activități de informare a publicului larg cu privire la accesarea PNDR 2014-2020;
- simplificarea procedurilor (introducerea posibilității depunerii online a documentației, crearea bazelor de date cu prețuri de referință etc.) și reducerea numărului de documente solicitate pentru potențialii beneficiari;
- realocarea fondurilor disponibile de la domeniile de intervenție care prezentau blocaje în implementare (5D) către domeniile de intervenție mai performante (2A);
- îmbunătățirea implementării priorităților mai puțin performante, de exemplu pentru P5, ultima sesiune de depunere a proiectelor în cadrul sM 4.1 a fost îndreptată către selectarea proiectelor zootehnice care contribuie la DI 5D.

5. Concluzii și recomandări

Factori externi și cadrul de performanță

Concluzii - Analiza obiectivelor de etapă stabilite pentru anul 2018 arată că în cazul tuturor priorităților programului au fost atinse valorile planificate în proporție de peste 85%, în ciuda impactului negativ a următorilor factori externi: factori sociali (îmbătrânirea populației și reticența potențialilor beneficiari de a accesa noi măsuri/pachete); complexitate legislativă și administrativă ridicată; pesta porcină africană. Pe parcursul perioadei de implementare a programului, Autoritatea de Management a lansat diferite inițiative pentru îmbunătățirea activităților de informare și comunicare, a simplificat procedurile de ordin administrativ (introducerea posibilității de depunere on-line a documentației de aplicare, crearea bazelor de date cu prețuri de referință, etc.), a redus numărul de documente solicitate pentru potențialii beneficiari, a realocat fonduri disponibile din partea domeniilor de intervenție care prezentau un grad redus de accesare.

În opinia evaluatorului, factorii externi menționați anterior nu ar trebui să împiedice implementarea programului în viitor, deoarece remedii posibile au fost definite pentru a reduce impactul acestora. Atenția principală ar trebui să se axeze pe creșterea capacității de absorbție la nivel particular de domeniu de intervenție, și pe dezvoltarea capacității măsurilor de a contribui la atingerea obiectivelor finale ale cadrului de performanță. Cu toate acestea, se estimează că această capacitate depinde de factori interni privind implementarea programului și a proiectelor, mai degrabă decât de factori exogeni. Nu este necesară nicio recomandare specifică.

Obiective de etapă pentru anul 2018

Concluzii – Luând în considerare gradul de atingere al obiectivelor de etapă pentru anul 2018, se poate concluziona că nu există motive care să împiedice alocarea inițială a rezervei de performanță către program și diferitele priorități.

Recomandări – Nu este propusă nicio recomandare specifică, având în vedere rezultatul pozitiv al performanței programului.

Țintă de realizare pentru anul 2023

Concluzii – Prioritățile 2, 4 și 6 sunt mai susceptibile să își atingă țintele stabilite pentru anul 2023, comparativ cu prioritățile 3 și 5. Prioritățile 2, 4 și 6 arată o probabilitate mai mare de a atinge cu succes obiectivul final, întrucât valoarea indicatorul a depășit deja pragul de 85% din ținta finală. Pe cale de consecință, situația prezentă indică potențialul ridicat al acestor priorități și faptul că a fost evitată o situație de eșec (care apare atunci când cel puțin doi indicatori se află sub pragul de atingere de 85%). Cu toate că indicatorii financiari prezintă valori mai scăzute decât indicatorii de realizare, luând în considerare performanța anterioară a programului, precum și perioada actuală de programare, se estimează că atingerea țintelor finale este fezabilă.



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

Recomandări – În cazul priorităților 2, 4 și 6, Agențiile de Plăți ar trebui să introducă acțiuni pentru o monitorizare atentă a procedurilor de plată și cheltuielile publice, în vederea atingerii țintelor finale ale indicatorilor financiari. Mai mult decât atât, se recomandă ca Autoritatea de Management să-și concentreze eforturile pe implementarea sM 4.1 și 4.2, pentru a se asigura de un grad de atingere adecvat al țintelor finale (anul 2023), inclusiv în cazul priorităților 3 și 5.