



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 II – RAI 2019

Rezumat executiv

Iunie 2019





CUPRINS

1. INTRODUCERE.....	2
2. CONTEXTUL EVALUĂRII.....	2
3. METODOLOGIA.....	3
4. STADIUL IMPLEMENTĂRII PROGRAMULUI LA FINALUL ANULUI 2018.....	5
5. CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI.....	8



1. Introducere

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 diferite alte aspecte întâlnite în implementarea programului) și a impactului socio-economic generat de intervențiile programului asupra dezvoltării durabile și echilibrate a spațiului rural românesc.

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

Datele care au stat la baza primului studiu de evaluare on-going reflectă situația implementării PNDR 2014-2020 până la data 31.12.2018.

2. Contextul evaluării

Obiectivul general al Studiului de evaluare II este reprezentat de evaluarea relevanței, eficienței și eficacității intervențiilor prin PNDR, dar și a impactului și factorilor de succes sau de eșec ai programului. Realizarea obiectivului general asigură analiza modului în care programul de dezvoltare rurală a răspuns nevoilor actuale ale României, dar și a măsurii în care programul a contribuit la prioritățile stabilite la nivelul Uniunii Europene.

Studiul II este furnizat în vederea elaborării RAI consolidat 2018 prezentat în 2019 și conține răspunsuri atât la întrebările comune de evaluare PNDR nr. 1-29, cât și la întrebările specifice de evaluare PNDR nr. 1-19.

Întrebările comune de evaluare vizează următoarele aspecte: Raportarea și cuantificarea realizărilor programului, în special prin intermediul evaluării indicatorilor de rezultat complementari, Sinergiile și complementaritatea dintre prioritățile și ariile de intervenție ale PNDR 2014-2020, Contribuția fondurilor alocate asistenței tehnice la îndeplinirea obiectivelor stabilite la art. 59 din Regulamentul nr. 1303/2013 și la art. 51 al. 2 din Regulamentul nr. 1305/2013, Activitatea Rețelei Naționale de Dezvoltare Rurală la îndeplinirea obiectivelor stabilite la art. 54 al. 2 din Regulamentul nr. 1305/2013, Contribuția PNDR 2014-2020 la îndeplinirea obiectivelor Politicii Agricole Comune.

Întrebările specifice de evaluare corespund următoarelor elemente principale: Contribuția intervențiilor PNDR la atingerea obiectivelor transversale, Mecanismele de livrare ale PNDR, Contribuția intervențiilor PNDR la atingerea obiectivelor fiecărei priorități de dezvoltare rurală, Contribuția intervențiilor PNDR la atingerea obiectivelor tematice ale Acordului de parteneriat, Sub-programul pomicol, Respectarea principiilor orizontale menționate la art. 5, 7 și 8 din Regulamentul



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

nr. 1303/2013, Progresele înregistrate în ceea ce privește asigurarea unei abordări integrate cu privire la utilizarea fondurilor alocate din FEADR prin PNDR 2014-2020 și a altor instrumente financiare ale Uniunii în scopul sprijinirii dezvoltării teritoriale a zonelor rurale, inclusiv prin intermediul strategiilor de dezvoltare locală.

3. Metodologia

Abordarea metodologică utilizată pentru elaborarea Studiului de evaluare II cuprinde un mix de tehnici și instrumente ce combină recenzia literaturii de specialitate, colectarea și analiza datelor administrative, ancheta pe bază de chestionar, interviuri, studii de caz, focus grupuri, modelul logic și metode cantitative pentru analiza indicatorilor.

Recenzia literaturii de specialitate reprezintă unul dintre punctele de reper utilizate în evaluarea on-going a programului și principala metodă transversală aplicată pentru analiza preliminară a contextului și completarea răspunsurilor la întrebările de evaluare. 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. Ghidurile Comisiei Europene). Fișele recenziei literaturii de specialitate sunt prezentate în Anexa 4.

Colectarea și analiza datelor administrative fundamentează și orientează abordarea metodologică aplicată în cadrul procesului de evaluare, având rolul de a proiecta detaliile specifice instrumentelor de analiză calitativă și/sau cantitativă, după cum urmează:

1. 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-a planificat și pregătit cercetarea pe teren.
2. Datele administrative privind proiectele contractate și finalizate au fost utilizate pentru selectarea eșantioanelor de beneficiari ce au constituit obiectul anchetei pe bază de chestionar și al studiilor de caz.
3. Analiza datelor administrative a permis definirea temelor de discuție și direcționarea discuțiilor în cadrul interviurilor cu actorii cheie. Au fost organizate și derulate interviuri cu autoritățile implicate în gestionarea programului și alți actori cheie pentru a discuta progresul intervențiilor finanțate prin PNDR, pornind de la datele administrative existente.

Potrivit aspectelor prevăzute în metodologia de elaborare a studiului, echipa de evaluare a desfășurat o serie de interviuri semi-structurate cu reprezentanții autorităților implicate în gestionarea programului (AM PNDR, AFIR, APIA), actori cheie relevanți din domeniul economic (Federația Națională PRO Agro), mediul academic (Institutul de Economie Agrară al Academiei Române, Institutul de Cercetare – Dezvoltare pentru Pomicultură Pitești – Mărăcineni) și



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

reprezentanți ai altor asociații și organizații relevante pentru dezvoltarea rurală (Federația Națională a Grupurilor de Acțiune Locală, Asociația Administratorilor de Păduri), în vederea colectării de informații referitoare la stadiul implementării și a aspectelor specifice legate de fiecare măsură și domeniu de intervenție, obstacole și blocaje întâmpinate, precum și sugestii de îmbunătățire a programului.

Ancheta pe bază de chestionar a permis colectarea datelor calitative și cantitative necesare în vederea fundamentării răspunsurilor la întrebările de evaluare. Instrumentul utilizat, chestionarul (cuprinzând atât întrebări închise cât și deschise, întrebări dihotomice dar și întrebări cu răspunsuri precodificate multiplu), a fost aplicat în rândul beneficiarilor PNDR cu proiecte contractate sau finalizate (în cazul sondajului calitativ, realizat la nivel de sub-măsură) și exclusiv finalizate (în cazul sondajului cantitativ, utilizat pentru calcularea indicatorilor complementari de rezultat corespunzători DI 2A, DI 5A, DI 5C, DI 5D) până la data de 31 august 2018. Rezultatele anchetei pe bază de chestionar sunt prezentate în Anexa 1 a studiului.

Studiile de caz au avut ca scop dezvoltarea unei înțelegeri aprofundate privind rezultatele generate de intervențiile PNDR și au vizat beneficiarii sub-măsurilor 4.1, 4.1a, 4.2, 6.1, 19.2, cu proiecte finalizate până la data de 31 august 2018. Studiile de caz s-au efectuat prin realizarea de vizite pe teren în locațiile de implementare a proiectelor și s-au concretizat în elaborarea unor rapoarte individuale de analiză disponibile în Anexa 3 la prezentul studiu de evaluare.

Focus grupurile reprezintă în general metode de cercetare calitativă, luând forma unor discuții organizate și structurate, cu un grup selectat de persoane, pentru a obține informații privind opiniile și experiențele acestora față de un subiect dat. Evenimentele au fost organizate în vederea completării informațiilor calitative colectate prin chestionare, studii de caz și interviuri, precum și în scopul completării și validării concluziilor preliminare evidențiate la nivelul activităților de evaluare. În cadrul focus grupurilor au participat reprezentanți ai instituțiilor publice implicate în managementul și implementarea PNDR (AM PNDR, AFIR, APIA) și alți actori cheie reprezentativi pentru dezvoltarea zonei rurale (ADI ITI Delta Dunării, Asociația Comunelor din România, reprezentanți ai GAL-urilor etc.).

Metodele cantitative au fost utilizate pentru calcularea indicatorului de rezultat complementar R2 (domeniu de intervenție 2A), având ca punct de referință bazele de date RICA și datele colectate prin aplicarea chestionarelor în rândul beneficiarilor.

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. 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. Stadiul implementării programului la finalul anului 2018

DI 2A Îmbunătățirea performanței economice a tuturor exploatațiilor agricole și facilitarea restructurării și modernizării exploatațiilor, în special în vederea sporirii participării pe piață și a orientării spre piață, precum și a diversificării activităților agricole

M01. Acțiuni pentru transferul de cunoștințe și acțiuni de informare: 6 acțiuni sprijinite, 508 persoane instruite, 156.031,46 Euro cheltuieli publice. Până la data de 31 decembrie 2018 nu au fost finalizate acțiuni.

M02. Servicii de consiliere, servicii de gestionare a fermei și servicii de înlocuire în cadrul fermei: nu s-au realizat cheltuieli.

M04. Investiții în active fizice: 1.625 operațiuni sprijinite (cu o valoare totală a cheltuielilor publice de 442.685.770,19 Euro), dintre care 1.135 operațiuni finalizate până la data de 31 decembrie 2018.

M06 - Dezvoltarea fermelor și a întreprinderilor: 20.496 operațiuni sprijinite (cu o valoare totală a cheltuielilor publice de 104.494.791,49 Euro), dintre care, până la data de 31 decembrie 2018 au fost finalizate 15.665 operațiuni.

DI 2B Facilitarea intrării în sectorul agricol a unor fermieri calificați corespunzător și, în special, a reînnoirii generațiilor

M01. Acțiuni pentru transferul de cunoștințe și acțiuni de informare: 5 acțiuni sprijinite, 345 persoane instruite, 116.596,53 Euro cheltuieli publice. Până la data de 31 decembrie 2018 nu au fost finalizate acțiuni.

M02. Servicii de consiliere, servicii de gestionare a fermei și servicii de înlocuire în cadrul fermei: nu s-au realizat cheltuieli.

M06. Dezvoltarea fermelor și a întreprinderilor: 10.927 operațiuni sprijinite, cu o valoare a cheltuielilor publice de 346.433.949,42 Euro. Până la data de 31 decembrie 2018 au fost finalizate 3.793 operațiuni.

DI 2C+ Îmbunătățirea performanței economice a pădurilor.

M04. Investiții în active fizice: 34 operațiuni sprijinite aferente tranziției cu o valoare totală a cheltuielilor publice de 7.457.068,61 Euro. Până la data de 31 decembrie 2018 au fost finalizate 30 operațiuni.

DI 3A) Îmbunătățirea competitivității producătorilor primari printr-o mai bună integrare a acestora în lanțul agrialimentar prin intermediul schemelor de calitate, al creșterii valorii adăugate a produselor agricole, al promovării pe piețele locale și în cadrul circuitelor scurte de aprovizionare, al grupurilor de producători și al organizațiilor interprofesionale.

M01. Acțiuni pentru transferul de cunoștințe și acțiuni de informare: nu s-au realizat cheltuieli.

M02. Servicii de consiliere, servicii de gestionare a fermei și servicii de înlocuire în cadrul fermei: nu s-au realizat cheltuieli.



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

M03. Sisteme de calitate pentru produsele agricole și alimentare: nu s-au realizat cheltuieli.

M04. Investiții în active fizice: 86 operațiuni sprijinite (dintre care 32 finalizate), cu o valoare totală a cheltuieli publice de 31.434.025,21 Euro

M09. Înființarea de grupuri și organizații de producători în agricultură și silvicultură în anul 2018 s-a realizat plata anuală pentru 23 grupuri de producători prin care au fost sprijinite 355 exploatații (din care 13 grupuri de producători tranzitate din programul anterior). Valoarea cheltuielilor publice realizate este de 1.560.333,96 Euro. Până la data de 31 decembrie 2018 au fost efectuate toate plățile anuale pentru 16 grupuri de producători aferente tranziției, valoarea cheltuielilor publice fiind de 769.795,30 euro (cumulat).

M14. Bunăstarea animalelor: cheltuieli publice (plată integrală) de 184.754.855,75 Euro (întreaga sumă este aferentă angajamentelor tranzitorii) pentru 508 beneficiari și 2.256.641,12 UVM.

M16. Cooperare: 22 de operațiuni de cooperare sprijinite, 47 exploatații participante la operațiunile de cooperare, cheltuieli publice de 568.812,04 Euro. Până la data de 31 decembrie 2018 nu au fost finalizate operațiuni.

DI 3B) Sprijinirea prevenirii și a gestionării riscurilor la nivelul fermelor - nu s-au realizat cheltuieli.

M01. Acțiuni pentru transferul de cunoștințe și acțiuni de informare: nu s-au realizat cheltuieli.

M05. Refacerea potențialului de producție agricolă afectat de dezastre naturale și de evenimente catastrofale și instituirea unor măsuri de prevenire corespunzătoare: măsura nu a fost lansată.

M17. Gestionarea riscurilor: măsura nu a fost lansată.

DI 4A) Refacerea, conservarea și dezvoltarea biodiversității, inclusiv în zonele Natura 2000 și în zonele care se confruntă cu constrângeri naturale sau cu alte constrângeri specifice, a activităților agricole de mare valoare naturală, precum și a stării peisajelor europene

DI 4B) Îmbunătățirea gestionării apelor, inclusiv a gestionării îngrășămintelor și a pesticidelor

DI 4C) Prevenirea eroziunii solului și ameliorarea gestionării solului

M01. Acțiuni pentru transferul de cunoștințe și acțiuni de informare: 7 acțiuni sprijinite, 1.996 persoane instruite, 360.748,79 Euro cheltuieli publice. Până la data de 31 decembrie 2018 nu au fost finalizate acțiuni.

M10. Agromediu și climă: 125.547 contracte, suprafața fizică care a făcut obiectul sprijinului fiind de 762.882,78 ha. Cheltuielile publice realizate au fost în valoare de 161.347.125,05 Euro.

M11. Agricultură ecologică: 5.033 exploatații sprijinite, suprafața care a făcut obiectul sprijinului fiind de 56.069,48 ha (sM 11.1 – conversie) și 85.738,92 ha (sM 11.2 – menținere). Cheltuielile publice realizate au fost în valoare de 39.788.357,19 Euro.

M13. Plăți pentru zone care se confruntă cu constrângeri naturale sau cu alte constrângeri specifice: 417.116 exploatații sprijinite, suprafața care a făcut obiectul sprijinului fiind de 1.226.925,89 ha (sM 13.1 – ANC montan), 3.675.603,98 ha (sM 13.2 – ANC semnificativ) și 144.615,31 ha (sM 13.3 – ANC specific). Cheltuielile publice realizate au fost în valoare de 170.260.667,75 Euro (sM 13.1 – ANC montan), 210.679.416,13 Euro (sM 13.2 – ANC semnificativ) și 8.006.841,50 Euro (sM 13.3 – ANC specific).

M15: Servicii de silvomediu, servicii climatice și conservarea pădurilor: nu s-au realizat cheltuieli.

DI 5A) Eficientizarea utilizării apei în agricultura.



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

M01. Acțiuni pentru transferul de cunoștințe și acțiuni de informare: nu s-au realizat cheltuieli.

M02. Servicii de consiliere, servicii de gestionare a fermei și servicii de înlocuire în cadrul fermei: nu s-au realizat cheltuieli.

M04. Investiții în active fizice: 82 operațiuni sprijinite (dintre care 60 finalizate), cu o valoare totală a cheltuielilor publice de 26.217.821,00 Euro. Prin cele 82 de operațiuni s-a sprijinit o suprafață de 151.977,18 ha.

M10. Agromediu și climă - pachetul 5 „Adaptarea la efectele schimbărilor climatice”, nu s-au realizat cheltuieli în cadrul acestui pachet.

DI 5B) Eficientizarea utilizării energiei în sectorul agroalimentar - nu a fost selectată nicio măsură în cadrul strategiei pentru această arie de intervenție.

DI 5C) Facilitarea furnizării și a utilizării surselor regenerabile de energie, a subproduselor, a deșeurilor, a reziduurilor și a altor materii prime nealimentare, în scopul bioeconomiei.

M06 - Dezvoltarea fermelor și a întreprinderilor: realizat - 4 operațiuni sprijinite cu o valoare totală a investițiilor de 830.971,11 Euro, cheltuieli publice de 577.217,32 Euro.

Până la data de 31 decembrie 2018 au fost finalizate 2 operațiuni cu o valoare totală a cheltuielilor publice de 349.067,03 euro.

DI 5D) Reducerea emisiilor de gaze cu efect de seră și de amoniac din agricultură

M01. Acțiuni pentru transferul de cunoștințe și acțiuni de informare: nu s-au realizat cheltuieli.

M04. Investiții în active fizice: 200 de operațiuni sprijinite (dintre care 127 sprijinite), cu o valoare a cheltuielilor publice de 58.181.712,13 Euro. Numărul de UVM aferente celor 200 de operațiuni este de 119.299,87.

DI 5E) Promovarea conservării și sechestrării carbonului în agricultură și silvicultură

M08. Investiții în dezvoltarea zonelor împădurite și în îmbunătățirea viabilității pădurilor: s-a realizat plata anuală pentru 10 proiecte (exploatații forestiere tranzitate din PNDR 2007-2013) prin care au fost sprijinite 231,609 ha. Valoarea cheltuielilor publice realizate este de 50.419,00 Euro (întreținere și pierdere de venit agricol).

DI 6A) Facilitarea diversificării, a înființării și a dezvoltării de întreprinderi mici, precum și crearea de locuri de muncă

M02. Servicii de consiliere, servicii de gestionare a fermei și servicii de înlocuire în cadrul fermei: nu s-au realizat cheltuieli.

M04. Investiții în active fizice: 97 operațiuni sprijinite (dintre care 40 finalizate), cu o valoare totală a cheltuielilor publice de 33.900.781,71 Euro.

M06. Dezvoltarea fermelor și a întreprinderilor: 2.591 operațiuni sprijinite (dintre care 590 finalizate), pentru care s-au înregistrat cheltuieli publice de 137.958.170,25 Euro.

DI 6B) Încurajarea dezvoltării locale în zonele rurale

M07. Servicii de bază și reînnoirea satelor în zonele rurale: 640 operațiuni sprijinite (dintre care au fost finalizate 201) cu o valoare totală a cheltuielilor publice de 255.721.107,68 Euro. Proiectele deservesc 1.973.318 locuitori.

DI 6C) Sporirea accesibilității, a utilizării și a calității tehnologiilor informației și comunicațiilor (TIC) în zonele rurale - nu a fost selectată nicio măsură în cadrul strategiei pentru această arie de intervenție.

Submăsura 19.1 Sprijin pregătitor pentru elaborarea strategiilor de dezvoltare locală: au fost sprijinite și finalizate 159 proiecte cu o valoare a cheltuielilor publice de 1.975.014,76 Euro.

Submăsura 19.2 Sprijin pentru implementarea strategiilor de dezvoltare locală: 2.864 proiecte sprijinite (dintre care 2.129 finalizate).

5. Concluzii și recomandări

5.1 Concluzii și recomandări referitoare la eficacitate, eficiență, relevanță

Eficacitate procedurală

Concluzii – În ceea ce privește eficacitatea procedurală, măsurile cu performanță procedurală ridicată sunt M01 (sM 1.1), M04, M06, M07, M09, M10, M11, M13, M14, M19, deoarece au fost lansate proceduri de selecție a proiectelor, se înregistrează proiecte contractate și finalizate, iar plățile au fost demarate. Cu toate acestea, există anumite diferențe în cadrul primului set de măsuri. În cazul M01, nu există proiecte din tranziție contractate, iar toate plățile din cadrul M10, M11, M13, M14 provin din resurse noi. În toate celelalte măsuri există atât proiecte provenite din tranziție, cât și din perioada actuală de programare. Măsurile cu performanță procedurală medie sunt M02, M08, M16 deoarece procedurile de selecție a proiectelor au fost lansate și există proiecte contractate, însă nu s-au efectuat plăți, sau nu au fost finalizate proiecte (sau ambele situații). În cazul M02 nu se înregistrează plăți și nu există proiecte finalizate, în timp ce în cazul M08 și M16 există proiecte contractate, dar nu finalizate. Măsurile cu performanță procedurală scăzută sunt M3, M15, M17, deoarece procedurile lor de selecție nu au permis contractarea nici unui proiect în anul 2018. Cu toate acestea, merită menționate diferențe substanțiale între măsuri. M03 și M5 au fost introduse recent, în timp ce M15 și M17 au prezentat dificultăți semnificative în implementare.

Per ansamblu, în comparație cu RAI 2016, există o îmbunătățire generală a implementării programului și o contribuție mai ridicată a proiectelor noi în comparație cu cele din tranziție. Ponderea proiectelor provenite din tranziție este relativ mai scăzută față de sfârșitul anului 2016 (pondere din total proiecte), iar ponderea proiectelor finalizate este mai mare, decât ponderea proiectelor contractate. Acest aspect arată accelerarea implementării programului în ultimii doi ani.

În cadrul setului de măsuri cu performanță procedurală medie și ridicată, analiza proiectelor contractate și finalizate arată că măsurile de investiții (4, 6, 7, 8) și plățile pentru măsuri cu angajamente (10, 11, 13, 14) se află într-un stadiu mai avansat în termeni de capacitate de contractare, comparativ cu măsurile de sprijin (1, 2, 9 și 16). Aceasta reprezintă o slăbiciune substanțială în implementarea programului deoarece, prin cadrul de reglementare și logica de intervenție, măsurile de sprijin ar trebui să faciliteze implementarea tuturor celorlalte măsuri. Măsurile ce conțin plăți pentru angajamente înregistrează un progres în comparație cu anul 2016, existând angajamente provenite din tranziție în cazul tuturor măsurilor, cu excepția M13. Este

important să observăm că angajamentele din tranziție aferente măsurii 14 reprezintă totalul angajamentelor angrenate la nivelul măsurii, fapt ce indică o implementare lentă. În cazul abordării Leader, există un număr considerabil de proiecte din tranziție (din totalul proiectelor finalizate), în timp ce numărul proiectelor noi contractate a crescut în comparație cu anii precedenți.

Recomandări - În perioada de programare actuală, echipa de evaluare propune monitorizarea atentă a măsurilor ce prezintă o performanță procedurală scăzută, în special M15 și M17, pentru a verifica dacă obstacolele administrative și factorii externi care împiedică implementarea acestora sunt depășiți în viitorul apropiat. Pentru etapa următoare de programare, echipa de evaluare sugerează o planificare diferită a măsurilor pentru a asigura o implementare timpurie a măsurilor de sprijin.

Eficacitate financiară

Concluzii – Analiza datelor de pe platforma CE - privind fondurile europene structurale și de investiții - arată progresul eficacității financiare a PNDR, care înregistrează o performanță mai ridicată decât media UE în anii 2017 și 2018. La nivel de măsură, M13, M14, M6 și M7 prezintă o eficacitate ridicată (cu plăți care depășesc 50% din bugetul alocat), în timp ce M4, M10, M11 și M19 arată un nivel mediu de eficacitate (cu plăți ce se situează între 30% și 50% din bugetul alocat). Celelalte măsuri se află în întârziere, din punctul de vedere al implementării. În adăuție, analiza a relevat faptul că submăsurile ITI și submăsurile sectorului pomicol prezintă, în general, o performanță redusă, comparativ cu măsurile corespunzătoare implementate la nivel național. În cazul sM 9.1a nu se înregistrează plăți, în timp ce sM 4.1a înregistrează cea mai ridicată cotă de plată, comparativ cu celelalte submăsuri ce vizează sectorul pomicol (4.2a, 9.1a, 16.1a, 16.4a), cu plăți efectuate în proporție de 12% din suma alocată. Cu toate acestea, sM 4.1 (sectorul agricol) înregistrează plăți în proporție de 47% din valoarea alocată. M20 înregistrează un nivel relativ mediu de plăți (33%), iar instrumentul financiar a angajat toate resursele alocate (aproape 94 de milioane de euro) și înregistrează plăți în proporție de 50%.

Recomandări - În perioada actuală de programare, echipa de evaluare propune efectuarea unei evaluări ex-post a instrumentului financiar, similar cu perioada 2007-2013, acordându-se o atenție specială principiului bunei gestionări și, în special, prevederilor art. 41 din Regulamentul UE. 1303/2013 și privind costurile și taxele de gestionare care se preconizează că vor avea un impact asupra eficacității și eficienței intervenției publice. Pentru *perioada viitoare de programare*, având în vedere valoarea adăugată a abordării ITI pentru dezvoltarea teritorială integrată, echipa de evaluare sugerează accelerarea implementării și a diseminării oportunităților de finanțare, luând în considerare și posibilitatea de a implica părțile interesate și de a lansa ITI mai devreme.

Eficacitate și eficiență a priorităților și domeniilor de intervenție

Concluzii – Prin evaluarea prezentă s-au analizat eficacitatea și eficiența programului la nivelul domeniilor de intervenție, din perspectiva potențialului de implementare. În general, toate domeniile de intervenție, cu excepția DI 6A, sunt implementate în mod eficient, proiectele aferente acestora înregistrând costuri unitare similare sau mai mici decât cele planificate. În ceea ce privește eficacitatea, situația diferă în funcție de domeniile de intervenție. Toate cele trei domenii aferente priorității 1, 3B și 6A, demonstrează o eficacitate scăzută, rata de realizare a indicatorilor



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

țintă fiind mai mică de 35%. În timp ce rata de realizare este extrem de redusă în cazul DI 1A, 1C, 3B (fiind mai mică de 2%), aceasta este mai mare în cazul DI 1B și 6A. În ciuda unor rezultate preliminare și a unor performanțe mai bune decât în cazul altor domenii de intervenție (precum DI 1A, 1B, 1C și 3B), DI 6A arată o eficacitate redusă și risc de menținere a ratei de eficiență la un nivel scăzut, deoarece costurile unitare la nivel de loc de muncă nou creat par mai mari decât așteptările.

Recomandări – Echipa de evaluare sugerează actualizarea analizei eficienței, în special pentru DI 1A, 3B și întreaga prioritate 4, precum și pentru monitorizarea cu atenție a costurilor unitare pentru crearea de locuri de muncă în cadrul DI 6A.

În ceea ce privește prioritatea 1, în special DI 1A și 1B, atingerea ținelor planificate pare dificil de realizat. Cu toate acestea, echipa de evaluare sugerează AM să monitorizeze foarte atent, în anul următor, măsurile (M1, M2, M16) și apoi să decidă dacă este posibilă atingerea țintei. Pentru perioada de programare viitoare, măsura 1, care stă la baza DI 1C ar trebui lansată cu mult în avans pentru a facilita implementarea programului.

În ceea ce privește prioritatea 2, FA 2A, având în vedere domeniile de intervenție, se propune o actualizare a evaluării privind eficiența DI 2A, anul viitor, deoarece costurile unitare sunt mai mari decât cele preconizate în cazul sM 4.1 și 6.3. În ceea ce privește DI 2B, domeniul care înregistrează cele mai ridicate performanțe privind eficacitatea și eficiența, echipa de evaluare propune ca evaluarea eficacității sM 11 să fie efectuată prin evaluarea ex-post, datorită stadiului întârziat de implementare. Acest aspect ar putea fi evaluat prin verificarea gradului de performanță al beneficiarilor sM 6.1, instruiți în cadrul sM 1.1 și a unui eșantion din cadrul celorlalte măsuri, toate celelalte condiții rămânând neschimbate (de exemplu, localizare, nivel de educație). Pentru DI 2C+, având în vedere perioada viitoare de programare, ar fi utilă a se face distincția între drumurile modernizate și drumurile nou construite, care ar trebui să înregistreze costuri diferite de realizare și, probabil, să întâmpine dificultăți distincte în modul de implementare.

În ceea ce privește prioritatea 3, este importantă monitorizarea cu prudență a implementării sM 16.1 și 16.1a, care sunt de așteptat să contribuie substanțial la atingerea obiectivului final al DI 3A, deoarece în prezent există exclusiv cereri de exprimare a interesului.

Pentru prioritatea 5, eficacitatea DI 5E este scăzută. Echipa de evaluare sugerează actualizarea analizei după rezultatele celui de-al treilea apel de proiecte, pentru a putea determina gradul de atractivitatea al sub-măsurii 8.1, după modificările nou introduse.

Relevanța programului

Concluzii - Se constată că Programul Național de Dezvoltare Rurală contribuie la obiectivele principale ale Strategiei Europa 2020, toate aceste obiective fiind acoperite prin domeniile de intervenție stabilite prin planificarea inițială. În ceea ce privește relevanța PNDR în contextul de implementare al diferitelor programe finanțate prin fonduri structurale și de coeziune se poate constata că nu există conflicte la nivel strategic și operațional în implementarea programului, cu alte programe de finanțare. Totodată, există o coerență puternică privind tematicile de inovare, incluziune socială și de utilizare eficientă a resurselor, cu alte programe operaționale, evidențiate prin faptul că prioritățile PNDR relaționează cu prioritățile evidențiate la nivelul celorlalte programe.



5.2 Concluzii și recomandări referitoare la priorități/domenii de intervenție

Prioritatea 1

Concluzii

- DI 1A: Implementarea măsurilor care contribuie în mod direct la DI 1A a fost puternic influențată de modificările aduse legislației privind achizițiile publice la începutul acestei perioade de programare, precum și de caracteristicile inovatoare ale M16, care au întârziat începerea activităților de formare profesională, serviciilor de consiliere și cooperării între întreprinderi și institute de cercetare.
- DI 1B: M16 a înregistrat întârzieri la începutul perioadei curente de programare, în special din cauza problemelor legate de proceduri. Proiectele depuse pe sM 16.1 sunt încă în curs de evaluare, în timp ce proiectele selectate în cadrul sM16.4 au creat primele parteneriate și dezvoltă primele proiecte care vizează introducerea și consolidarea unor noi forme de cooperare pentru stimularea inovării într-o varietate de sectoare productive și de servicii.
- DI 1C: Măsura 1, care contribuie în mod direct la realizarea obiectivelor DI 1 C, a înregistrat întârzieri semnificative în ceea ce privește implementarea. Cu toate acestea, simplificarea procedurilor de selecție a proiectelor (posibilitatea de a depune on-line propuneri de proiecte, adoptarea costurilor unitare standard și depunerea continuă a aplicațiilor), adoptată pentru inițiativele de informare din cadrul M1, a accelerat selectarea și implementarea intervențiilor comparativ cu nivelul de implementare observat în anul 2016

Recomandări

- DI 1B: Pentru a spori atractivitatea sM 16.1 și 16.4 și a promova astfel cooperarea între sectoarele productive și cele de cercetare, se recomandă intensificarea activităților de comunicare astfel încât să fie implicați un număr mai mare de potențiali beneficiari în promovarea inițiativelor comune capabile să promoveze inovarea în practicile rurale
- DI 1C: în vederea finalizării unor sesiuni de formare și a unor acțiuni de informare mai atractive pentru potențialii beneficiari și mai funcționale pentru atingerea obiectivelor specifice PNDR, se recomandă fie focalizarea pe instruirile care dezvoltă teme legate de măsurile cu cea mai mare rată de succes, fie promovarea realizării unei analize care să implice beneficiarii PNDR și care vizeze actualizarea nevoilor și identificarea temelor de maxim interes pentru aceștia.

Prioritatea 2

Concluzii

- DI 2A: În pofida dificultăților întâmpinate în perioada de implementare 2007-2013 (M112, M121 și M125 din cadrul Axei 1), evidențiate și în evaluarea ex-post, situația actuală a măsurilor legate de DI 2A (cu excepția măsurilor 1 și 2) poate fi considerată că prezintă



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

aspecte pozitive datorită noilor proiecte, dar și a celor aflate în tranziție, care în anumite cazuri sunt foarte relevante (submăsurile 6.3 și 4.3).

- DI 2B: Per ansamblu, analiza implementării arată că domeniul de intervenție 2B a atins obiectivele stabilite. În general, PNDR a sprijinit tinerii fermieri, dar datorită sM 6.1 nivelul tinerilor fermieri calificați a crescut. Analiza în funcție de gen sugerează că nu există diferențe în ceea ce privește calificările femeilor și ale bărbaților, dar există disparități teritoriale substanțiale. Aceste diferențe regionale pot fi explicate prin lipsa accesului la educația agricolă de nivel universitar în zonele marginale
- DI 2C+: Atractivitatea sM 4.3 este ridicată și, în pofida faptului că valoarea indicatorului țintă stabilit pentru anul 2023 nu a fost încă atinsă, proiectele contractate și finalizate prezintă un potențial ridicat de realizare a acestuia. În ansamblu, investițiile au îmbunătățit substanțial accesibilitatea zonelor, iar de acest lucru au beneficiat în special populația locală și nu în ultimul rând turiștii (2/3 din proiecte).

Recomandări

- DI 2A: Redefinirea criteriilor de selecție în cadrul submăsurii 4.1, sectorul culturi de câmp, pentru a se permite finanțarea proiectelor de calitate și în alte sectoare agricole pentru a reduce supra-depunerea;
- DI 2B: Furnizarea mai multor informații / oportunități de instruire / manuale și ghiduri pentru beneficiari. Schemele de formare viitoare ar trebui lansate în perioada de după 2020, înainte de implementarea programului și ar trebui concepute pe baza experienței implementării sM 1.1, care înregistrează în prezent 15 proiecte contractate pentru mai mult de 4 mii de participanți așteptați.
- DI 2C+: În perioada următoare de programare, se recomandă considerarea posibilității de diversificare a scorurilor asociate criteriilor de selecție, pentru a permite realizarea investițiilor în zonele forestiere cu o suprafață mai mică de 2000 de hectare.

Prioritatea 3

Concluzii

- 3A: Finanțarea oferită de PNDR a contribuit la creșterea gradului de participare a producătorilor primari în lanțurile scurte de aprovizionare, în special datorită sM 4.2 și 9.1. SM 16.4 a început, de asemenea, să producă unele efecte pozitive, însă a fost implementată mai lent decât se aștepta. Datorită criteriilor de selecție adecvate, sub-măsura a contribuit în mod concret la crearea de noi rețele și a redus distanța geografică dintre punctul de producție și punctul de vânzare. Competitivitatea producătorilor primari a crescut datorită reducerii costurilor și datorită creșterii veniturilor.
- 3B: Neactivarea fondului mutual (sM 17.2) este cauzată în principal de factorii externi, cum ar fi lipsa experiențelor anterioare și lipsa unui cadru instituțional și juridic bine stabilit și funcțional pe această temă. Este prea devreme pentru a evalua efectele M5 și sM 17.2 introduse recent în program.

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

Recomandări

- 3A: Formularea viitoare a intervențiilor trebuie să ia în considerare riscurile posibilelor efecte distorsionante asupra prețului pieței, cauzate indirect de criteriul "P3 - Principiul lanțurilor alimentare integrate" între producătorii primari și grupurile de producători.

Prioritatea 4

Concluzii

- 4B: Analiza sugerează că sprijinul PNDR contribuie într-o anumită măsură la îmbunătățirea calității apei. Cu toate acestea, în viitor, mecanismul de concentrare a sprijinului asupra zonelor afectate de probleme specifice legate de calitatea apei ar trebui să sporească eficacitatea măsurii.
- 4C: Eficiența soluționării problemelor legate de calitatea solului și eroziunea solului nu poate fi cuantificată în mod direct, însă există dovezi care indică faptul că PNDR a contribuit la reducerea eroziunii solului și la ameliorarea managementului solului, cu diferențe însă de intensitate (depinzând de sprijinul oferit), inegal dispersată între regiuni.

Recomandări

- 4C: În ceea ce privește tipologiile de practică susținute de program, o îmbunătățire suplimentară ar putea fi obținută prin introducerea unor măsuri mai prietenoase de gestionare a solului. Aceste măsuri includ folosirea sistemelor de cultură anti-eroziune pe pante, realizarea curbelor de nivel în fâșii, benzi cu iarbă și terase arabile; executarea lucrărilor de prelucrare a solului pe direcția generală a curbelor de nivel și adaptarea componentelor agricole care includ fertilizarea, controlul integrat al buruienilor (în special aplicarea erbicidelor) și întreținerea, mecanizarea și recoltarea terenului specific.

Prioritatea 5

Concluzii:

- 5A : Implementarea PNDR prezintă efecte pozitive în ceea ce privește îmbunătățirea eficienței utilizării apei, în special prin submăsura 4.3.
- 5D : Emisiile de gaze cu efect de seră și amoniac sunt strâns legate de numărul de unități de animale din fermă. Chiar dacă PNDR sprijină proiectele menite să reducă emisiile, creșterea numărului de animale contrabalansează efortul de reducere realizat.
- 5E: Contribuția actuală a PNDR la DI5E este scăzută, din cauza întârzierilor observate în lansarea sM8.1 și sM15.1. SM4.1 a contribuit la atingerea obiectivului domeniului de intervenție prin noile plantații, însă suprafața totală acoperită nu este relevantă la nivel național. Pe de altă parte, contribuția indirectă a altor sectoare (M11 și M10) a crescut în ultimii ani, ceea ce implică o îmbunătățire semnificativă a sechestrării carbonului în sistemele agricole. Chiar dacă această contribuție nu poate fi cuantificată direct, extinderea suprafeței acoperite atât de M10, cât și de M11 și estimarea creșterii stocării carbonului din agricultura ecologică permit formularea concluziei că agricultura prezintă posibile contribuții pozitive la sechestrarea carbonului.



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

Recomandări:

- 5A: Simplificarea criteriilor stabilite în Program pentru aplicarea în cadrul pachetului 5 (M10), pentru a face mai accesibilă finanțarea beneficiarilor; redefinirea / extinderea zonei de intervenție pentru investițiile în infrastructura de irigații, ținând cont de prevederile art. 46 din Regulamentul nr. 1305/2013;
- 5D: Simplificarea suplimentară a procedurilor administrative pentru măsura referitoare la gestionarea efectivelor de animale și a gunoiului de grajd (de exemplu, cereri de documentație, reguli de aprobare) și termene pentru solicitanți / beneficiari; promovarea în continuare a măsurilor / intervențiilor legate de managementul solului (în cadrul priorității 4), asigurarea suportului tehnic (îndrumare, formare) și consilierea beneficiarilor / solicitanților;

Prioritatea 6

Concluzii:

- 6A: Analiza generală referitoare la DI 6A arată că submăsurile programate în cadrul acestui domeniul de intervenție contribuie la crearea de noi oportunități de afaceri și locuri de muncă (chiar dacă într-o măsură mai redusă ținând cont de valoarea-țintă așteptată în 2023), diversificând totodată economia rurală.
- 6B: În general, se poate spune că prin SDL, respectiv prin identificarea și utilizarea potențialului de dezvoltare teritorială, au fost create noi oportunități de afaceri și noi locuri de muncă. Numărul locurilor de muncă nou create a crescut considerabil din 2016, însă valoarea estimată pentru 2023 nu a fost încă atinsă.

Recomandări :

- 6A: Mai mult decât atât, ținând cont de sinergiile dintre submăsurile care contribuie direct și indirect la țintele DI 6A, se recomandă accelerarea procedurilor de selecție în cadrul sM1.2 și sM 2.1, cu scopul de a răspunde nevoilor beneficiarilor în ceea ce privește serviciile de transfer de cunoștințe și consultanță, pentru a spori capacitatea acestora de a implementa proiectele sprijinite. În mod similar, proiectele de cooperare din cadrul sM 16.1 (care se află încă în a doua etapă a evaluării) ar putea spori rezultatele așteptate în cadrul DI 6A prin încurajarea colaborărilor între sectoarele de afaceri și cele de cercetare, contribuind astfel la introducerea inovării și diversificării suplimentare a practicilor rurale.
- 6B: Pentru a evidenția mai bine contribuția specifică a PNDR la îmbunătățirea ratelor de ocupare a forței de muncă în zonele rurale, se recomandă înregistrarea datelor de monitorizare privind locurile de muncă nou create, utilizând, de asemenea, datele colectate de GAL-uri la nivel local prin propriile activități / instrumente de monitorizare și evaluare, cu obiectivul de a valorifica rezultatele SDL și a pune bazele monitorizării sustenabilității în timp a locurilor de muncă create (pe clase de vârstă și sex).