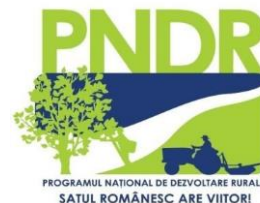




MINISTERUL AGRICULTURII
ȘI DEZVOLTĂRII RURALE

EVALUAREA EX-POST A
PROGRAMULUI NAȚIONAL DE
DEZVOLTARE RURALĂ 2007-2013



STUDIU DE EVALUARE EX-POST A PROGRAMULUI NAȚIONAL DE DEZVOLTARE RURALĂ 2007-2013

*Versiune finală
Aprilie 2017*



Proiect cofinanțat
din FEADR prin
Măsura 20 din cadrul
Programului Național
de Dezvoltare Rurală
2014-2020



ACZ Consulting
Strategies and beyond





ELABORATOR

SC ACZ Consulting SRL
str. Ștefan Velovan, bl. 23A, ap. 12
Craiova, jud. Dolj, România
Tel/fax: 0351 44 20 44
e-mail: office@aczconsulting.ro

T33 SRL
via Calatafimi, nr. 1
Ancona, Italia
Tel +39 071 9715460
fax +39 071 9715461
E-mail: info@t33.it

Echipa de elaborare:

Andrea FLORIA

Expert cheie I – Team leader - Specialist în evaluarea intervențiilor publice

Nicola BRIGNANI

Expert cheie II – Specialist în sectorul dezvoltare rurală

Pietro CELOTTI

Expert cheie III – Specialist în evaluarea LEADER

Alexandru NICOARĂ

Expert cheie IV – Specialist în sectorul mediu

Vasile Alecsandru STRAT

Expert cheie V – Specialist în statistică/econometrie

Andrea GRAMILLANO

Expert cheie VI – Specialist în analiză financiară

Irina CIOCÎRLAN

Director de proiect

Rebeca NISTOR

Asistent de proiect



CUPRINS

LISTĂ DE ACRONIME	5
I. SUMARUL EXECUTIV	7
I.1. CONSTATĂRI PRINCIPALE ALE EVALUĂRII	7
I.2. CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI	8
II. INTRODUCERE	18
II.1. SCOPUL RAPORTULUI DE EVALUARE	18
II.2. STRUCTURA RAPORTULUI DE EVALUARE	18
III. CONTEXTUL EVALUĂRII	20
III.1. POLITICI NAȚIONALE RELEVANTE	20
III.2. NEVOI SOCIALE ȘI ECONOMICE CARE MOTIVEAZĂ SPRIJINUL ACORDAT	21
III.3. BENEFICIARI ȘI GRUPURI ȚINTĂ	22
III.4. TERMENI DE REFERINȚĂ	26
III.5. DOMENIUL DE APLICARE ȘI OBIECTIVELE EVALUĂRII	28
III.6. SCURTĂ PREZENTARE A EVALUĂRIILOR LEGATE DE PROGRAM	29
IV. METODOLOGIA	32
IV.1. PREZENTAREA STRUCTURII EVALUĂRII ȘI A METODELOR DE EVALUARE UTILIZATE	32
IV.2. DESCRIEREA ÎNTREBĂRIILOR DE EVALUARE SPECIFICE ȘI COMUNE, A CRITERIILOR DE EVALUARE/ANALIZĂ, A NIVELURILOR ȚINTĂ	34
IV.3. SURSA DATELOR, TEHNICI PENTRU COLECTAREA DATELOR (CHESTIONARE, INTERVIURI; DIMENSIUNEA ȘI CRITERIILE DE SELECȚIE PENTRU EȘANTIOANE, ETC.)	40
IV.4. INFORMAȚII PRIVIND METODELE DE CUANTIFICARE A INDICATORILOR ÎN VEDEREA EVALUĂRII CALITĂȚII ȘI A CERTITUDINII DATELOR ȘI IDENTIFICAREA EVENTUALELOR ERORI/SCĂPĂRI	44
IV.4.1. <i>Calcularea indicatorilor comuni și adiționali de rezultat</i>	44
IV.4.2. <i>Organizarea și derularea analizei contrafactice</i>	46
IV.5. TEHNICI/METODE PENTRU A RĂSPUNDE LA ÎNTREBĂRIILE DE EVALUARE ȘI FORMULAREA CONCLUZIILOR	47
IV.6. DIFICULTĂȚI SAU LIMITĂRI ALE METODOLOGIEI UTILIZATE	50
V. DESCRIEREA PROGRAMULUI, A MĂSURILOR ȘI A BUGETULUI	52
V.1. IMPLEMENTAREA PROGRAMULUI: ACTORI IMPLICAȚI, CONTEXTUL INSTITUTIONAL	52
V.2. CONȚINUTUL PROGRAMULUI; DESCRIEREA PRIORITĂȚILOR ȘI A MĂSURILOR	57
V.2.1. <i>Descrierea Axei 1 Creșterea competitivității sectoarelor agricole și forestiere</i>	58
V.2.2. <i>Descrierea Axei 2 Îmbunătățirea mediului și a spațiului rural</i>	63
V.2.3. <i>Descrierea Axei 3 Calitatea vieții în zonele rurale și diversificarea economiei rurale</i>	66
V.2.4. <i>Descrierea Axei 4 LEADER</i>	69
V.2.5. <i>Descrierea măsurii de asistență tehnică (M511), inclusiv RNDR</i>	72
V.2.6. <i>Descrierea măsurii de plăți complementare directe (M611)</i>	73
V.3. INTERVENȚIA LOGICĂ A FIECĂREI MĂSURI	74
V.4. PREVIZIUNEA BUGETARĂ PENTRU ÎNTREAGA PERIOADĂ	78
V.5. NIVELUL ABSORBȚIEI ȘI SUMA EFECTIV CHELTUITĂ	87
VI. INDICATORII DE REZULTAT	91



VI.1. DESCRIEREA STRUCTURII CADRULUI DE MONITORIZARE A PNDR, DIN PERSPECTIVA INDICATORILOR DE REZULTAT.....	91
VI.2. VALORILE FINALE ALE INDICATORILOR COMUNI ȘI ADIȚIONALI DE REZULTAT	93
VII. SCHEMA DE GARANTARE.....	98
VIII. RĂSPUNSUL LA ÎNTREBĂRILE DE EVALUARE	110
VIII.1. ANALIZA ȘI DISCUTAREA INDICATORILOR CU RESPECTAREA CRITERIULUI DE EVALUARE ȘI A ȚINTELOR LA CARE SE FACE REFERIRE PRIN ÎNTREBĂRILE DE EVALUARE	110
VIII.1.1. Analiza indicatorilor comuni și adiționali de rezultat.....	110
VIII.1.2. Analiza indicatorilor de impact	121
VIII.2. ANALIZA ȘI DISCUTAREA INFORMAȚIILOR CANTITATIVE ȘI CALITATIVE DIN STATISTICILE PUBLICE, STUDII SPECIFICE/CHESTIONARE SAU ORICE ALTE SURSE.....	142
VIII.2.1. Analiza și discutarea informațiilor privind relevanța programului	142
VIII.2.2. Analiza și discutarea informațiilor privind eficacitatea programului.....	147
VIII.2.3. Analiza și discutarea informațiilor privind eficiența programului.....	155
VIII.2.4. Analiza și discutarea informațiilor privind impactul programului	163
VIII.2.5. Analiza și discutarea informațiilor privind aspectele de mediu	172
VIII.3. RĂSPUNS LA ÎNTREBĂRILE DE EVALUARE	177
VIII.3.1. Întrebări comune de evaluare.....	177
VIII.3.2. Întrebări specifice de evaluare	198
IX. CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI	239
IX.1. COERENȚA ÎNTRE MĂSURILE IMPLEMENTATE ȘI OBIECTIVELE URMĂRITE; BALANȚĂ ÎNTRE DIFERITELE MĂSURI DIN CADRUL PROGRAMULUI.....	239
IX.2. GRADUL DE ATINGERE A OBIECTIVELOR SPECIFICE ALE PROGRAMULUI, PRECUM ȘI A OBIECTIVELOR STABILITE ÎN STRATEGIA NAȚIONALĂ ȘI CEA COMUNITARĂ	241
IX.3. RECOMANDĂRI PE BAZA REZULTATELOR EVALUĂRII, INCLUSIV POTENȚIALE PROPUNERI DE ACTUALIZARE/MODIFICARE A PNDR 2014-2020.....	246
INDEX TABELE.....	250
INDEX FIGURI.....	253
ANEXE	254



Listă de acronime

Acronime	Denumire completă
AFIR	Agencia pentru Finanțarea Investițiilor Rurale
AM	Autoritate de Management
AM PNDR	Autoritatea de Management pentru Programul Național de Dezvoltare Rurală
AM POS Mediu	Autoritatea de Management pentru Programul Operațional Sectorial Mediu
ANSVSA	Autoritatea Națională Sanitară Veterinară și pentru Siguranța Alimentelor
ANPM	Agencia Națională pentru Protecția Mediului
APIA	Agencia de Plăți pentru Intervenții în Agricultură
APDRP	Agencia de Plăți pentru Dezvoltare Rurală și Pescuit
ASAS	Academia de Științe Agricole și Silviculturale
AT	Asistență Tehnică
BCE	Banca Centrală Europeană
BEI	Banca Europeană de Investiții
CE	Comisia Europeană
CCME	Cadrul Comun de Monitorizare și Evaluare
CM	Comitet de Monitorizare
CRPDRP	Centrul Regional de Plăți pentru Dezvoltare Rurală și Pescuit
CSG	Orientările Strategice ale Comunității
DID	Diferență în Diferență
FEADR	Fondul European Agricol pentru Dezvoltare Rurală
FEGA	Fondul European pentru Garantare
FESI	Fonduri Europene Structurale și de Investiții
FGCR	Fondul de Garantare a Creditului Rural
GAEC	Bunele Condiții Agricole și de Mediu
GAL	Grup de Acțiune Locală
GES	Gaze cu Efect de Seră
LFA	Zone defavorizate din punct de vedere natural
HNV	Înaltă Valoare Naturală
IA	Indicatori Adiționali
INS	Institutul Național de Statistică
ITRSV	Inspectoratul Teritorial de Regim Silvic și de Vânătoare
IMM	Întreprinderi Mici și Mijlocii
ÎE(C)	Întrebare comună de evaluare
ÎE(S)	Întrebare specifică de evaluare
LEADER	Legături între Acțiuni pentru Dezvoltarea Economiei Rurale
MADR	Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale
MMAP	Ministerul Mediului, Apelor și Pădurilor



Acronime	Denumire completă
OJPDRP	Oficiul Județean de Plăți pentru Dezvoltare Rurală și Pescuit
ONG	Organizație Non-Guvernamentală
PAC	Politica Agricolă Comună
PDR	Program de Dezvoltare Rurală
PERE	Planul European de Redresare Economică
PIB	Produs Intern Brut
PNDR	Programul Național de Dezvoltare Rurală
PNS	Planul Național Strategic pentru Dezvoltare Rurală
POCA	Programul Operațional Capacitate Administrativă
PSR	Propensity Score Matching/Scorul de Propensiune
RAI	Raport Anual de Implementare
REDR	Rețeaua Europeană pentru Dezvoltare Rurală
RNDR	Rețeaua Națională de Dezvoltare Rurală
SPNCD	Schema de Plăți Naționale Complementare Directe
SDL	Strategie de Dezvoltare Locală
SRL	Societate cu Răspundere Limitată
SWOT	Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats/Puncte tari, puncte slabe, oportunități și amenințări
UAM	Unitate Anuală de Muncă
UAT	Unitate Administrativ Teritorială
UDE	Unitate de Dimensiune Economică
UE	Uniunea Europeană
OUIAI	Organizația Utilizatorilor de Apă pentru Irigații
VAB	Valoare Adăugată Brută
VAN	Valoare Adăugată Netă



I. Sumarul executiv

I.1. Constatări principale ale evaluării

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

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

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



I.2. Concluzii și recomandări

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

Relevanța programului

Concluzii

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

Recomandări

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

Eficacitatea programului

Concluzii

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

Recomandări

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



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

Eficiența programului

Concluzii

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

Recomandări

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

Rezultatele programului

Concluzii

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Recomandări

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

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

Impactul programului

Concluzii

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

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

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

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

Recomandări

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

Aspecte de mediu

Concluzii

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

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

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

Recomandări

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

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

Concluzii

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

Recomandări

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



II. Introducere

II.1. Scopul raportului de evaluare

Scopul Raportului final de evaluare ex-post este acela de prezenta rezultatele activităților de analiză și evaluarea a intervențiilor PNDR 2007-2013, la finalizarea etapei de implementare, din perspectiva relevanței, eficienței și a eficacității, precum și a realizărilor, rezultatelor, impactului și a factorilor de succes sau de eșec ai programului.

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 .

Mai exact, pe baza informațiilor colectate prin cercetarea pe teren (chestionare în rândul beneficiarilor și interviuri cu actori cheie) și prin cercetarea de birou, raportul oferă informații cu privire la nivelul de atingere a indicatorilor de rezultat (activitatea 3). În plus, pe baza informațiilor calitative colectate prin intermediul interviurilor semi-structurate, a studiilor de caz aplicate în rândul beneficiarilor, a focus-grupurilor cu autoritățile de program și actorii cheie, dar și a analizei de birou realizate, raportul oferă rezultate și concluzii relevante privind evaluarea schemei de garantare (activitatea 2), privind evaluarea diferitelor axe ale programului (activitatea 1) și oferă feedback-uri la întrebările de evaluare comune și specifice (activitatea 4).

Datele care au stat la baza studiului de evaluare ex-post reflectă situația de la 31.12.2015 conform Raportului anual de Progres aferent anului 2015.

II.2. Structura raportului de evaluare

Conținutul studiului de evaluare a fost definit conform cerințelor exprimate de Autoritatea Contractantă la nivelul documentației de atribuire și recomandărilor cuprinse la nivelul *Ghidului pentru realizarea evaluării ex post a programelor de dezvoltare rurală pentru perioada 2007-2013 elaborat de Comisia Europeană împreună cu Rețeaua Europeană de Evaluare pentru Dezvoltare Rurală* (punctul 3 din cadrul Toolbox).

Astfel, la nivelul prezentului studiu de evaluare sunt detaliate, printre altele informații privind: contextul implementării PNDR 2007-2013 (politici naționale, nevoi relevante, beneficiari și grupuri țintă, etc.); principalele elemente și instrumente metodologice aplicate pe parcursul procesului de evaluare; conținutul PNDR 2007-2013 din perspectiva strategiei adoptate și alocărilor financiare planificate; indicatorii de rezultat comuni și adiționali prevăzuți la nivelul Programului; analiza indicatorilor de impact asumați la nivelul programului, etc.

Un element de noutate în raport cu structura minimă a studiului de evaluare conform recomandărilor CE este reprezentat de analiza instrumentului financiar implementat la nivelul PNDR 2007-2013, respectiv



schema de garantare cu finanțare din PNDR aplicată la nivelul Axelor 1 (măsura 121 și măsura 123) și 3 (măsura 312 și măsura 313).

Nu în ultimul rând, la nivelul studiului de evaluare sunt cuprinse răspunsurile la 22 de întrebări de evaluare comune (formulate în Ghidul pentru realizarea evaluării ex post a programelor de dezvoltare rurală pentru perioada 2007-2013 elaborat de Comisia Europeană împreună cu Rețeaua Europeană de Evaluare pentru Dezvoltare Rurală) , 2 întrebări specifice de evaluare (formulate de AM PNDR) și 23 de întrebări referitoare la relevanța, eficacitatea, eficiența, rezultatele, impactul și factorii de succes și de eșec ai programului (recomandate în Ghidul pentru realizarea evaluării ex post a programelor de dezvoltare rurală pentru perioada 2007-2013 elaborat de Comisia Europeană împreună cu Rețeaua Europeană de Evaluare pentru Dezvoltare Rurală)). De asemenea, 5 întrebări specifice de evaluare sunt referitoare la evaluarea implementării schemei de garantare cu finanțare din PNDR 2007-2013. În baza acestor răspunsuri au fost formulate o serie de concluzii și recomandări privind implementarea PNDR.

Studiul de evaluare cuprinde de asemenea o serie de anexe inclusiv fișele indicatorilor de rezultat, o sinteză a rezultatelor implementării schemei de garantare, diagrama arbore a logicii de intervenție, etc.



III. Contextul evaluării

III.1. Politici naționale relevante

În perioada de programare 2007-2013, România a primit circa 14 miliarde de Euro de la bugetul UE prin PAC, fondurile alocate Pilonului II având o pondere mai mare comparativ cu cele alocate Pilonului I. Pilonul I reprezintă baza pentru plățile directe și măsurile de piață, în vreme ce Pilonul II se adresează dezvoltării rurale și îmbunătățirii mediului, fondurile alocate pe acest pilon, fiind accesate prin intermediul proiectelor depuse în cadrul Programului Național de Dezvoltare Rurală și pe baza cererilor unice de plată pe suprafață. Pentru a sprijini restructurarea agriculturii într-o manieră echilibrată, prin Decizia Consiliului din 19 Iunie 2006 pentru adaptarea Anexei VIII a Tratatului de Aderare a Bulgariei și României, Punctul E, Secțiunea 1, s-a decis transferul unui plafon de 20% din alocarea aferentă Pilonului II către Pilonul I.²

Politicile și acțiunile de dezvoltare pentru rurală pentru perioada 2007-2013 au fost stabilite prin Planul Național Strategic pentru Dezvoltare Rurală 2007 – 2013, care reprezintă baza pentru implementarea Programului Național de Dezvoltare Rurală 2007 – 2013.

Strategia Națională de Dezvoltare Rurală aferentă perioadei 2007-2013 a fost sprijinită și de alte programe complementare, inițiate de Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale, respectiv de Programul Fermierul, lansat în anul 2005, în vederea sprijinirii investițiilor pe termen lung în agricultură și în sectorul agroindustrial, Programul Renta Viageră Agricolă, având ca scop concentrarea suprafețelor agricole în exploatații eficiente și Programul de creștere a competitivității produselor alimentare, care a vizat susținerea investițiilor în domeniul implementării sistemelor de management al calității și siguranței alimentare în unitățile de procesare din industria alimentară, în perioada 2003-2009.³

Un aspect important pentru dezvoltarea armonioasă a spațiului rural este reprezentat de adoptarea măsurilor de tip LEADER, care să permită o abordare de tip bottom-up a nevoilor și problemelor cu care se confruntă zonele rurale. Astfel, în anul 2006 au fost întreprinse pentru prima dată, la nivel național, acțiuni pentru implementarea abordării LEADER. MADR a selectat o serie de reprezentanți ai unor teritorii, în vederea realizării de structuri și activități de tip LEADER, context în care s-au organizat activități de instruire referitoare la construcția parteneriatelor, activități de animare, elaborarea strategiilor de dezvoltare rurală, definirea planurilor de acțiune a teritoriilor etc.

Activitățile realizate au pregătit implementarea Axei LEADER – PNDR 2007-2013 în România. Astfel, Axa 4 a PNDR a vizat îmbunătățirea guvernancei locale și promovarea potențialului endogen al mediului rural, încurajând demararea și funcționarea inițiativelor de dezvoltare locală.

Abordarea LEADER urmărește dezvoltarea echilibrată a teritoriilor rurale, prin implicarea actorilor locali, pentru a identifica nevoile comunităților locale.

² Programul Național Strategic pentru Dezvoltare Rurală

³ Planul Național Strategic pentru Dezvoltare Rurală 2007 – 2013, pag. 77



În cadrul PNDR, abordarea LEADER a încurajat implementarea următoarelor tipuri de acțiuni: elaborarea și implementarea strategiilor de dezvoltare locală; pregătirea planurilor de dezvoltare locală; construcția de parteneriate public-private, animare și dobândirea de competențe de către GAL-uri.

III.2. Nevoi sociale și economice care motivează sprijinul acordat

Sprijinul acordat prin PNDR a urmărit ameliorarea nevoilor sociale și economice cu care se confruntă spațiul rural, pornind de la situația care caracteriza mediul rural la începutul perioadei de programare (anul 2007).

Zonele rurale din România acoperă 87,1% din teritoriul țării, iar conform datelor furnizate de Institutul Național de Statistică, la 1 ianuarie 2007, populația mediului rural reprezenta 44,55% din populația României, aspecte ce evidențiază un caracter pronunțat de ruralitate al țării.

Procesul de îmbătrânire a populației, manifestat nu doar la nivel național, ci și european, este mai pronunțat în rândul populației rurale, unde se constată o tendință de scădere a populației tinere, concomitent cu o creștere a categoriei persoanelor cu vârsta de peste 65 de ani. Această tendință este determinată și de fenomenele de migrare, la nivelul mediului rural fiind constatată migrarea tinerilor către zonele urbane din țară sau în străinătate, și a populației de peste 35 de ani, dinspre spațiul urban, spre cel rural.

Fenomenele demografice influențează piața forței de muncă din spațiul rural, care se confruntă cu o serie de probleme. Astfel, în perioada 2002-2007, populația activă din mediul rural a scăzut cu 6,67%, în vreme ce populația activă din mediul urban a crescut cu 4,5%.

În ceea ce privește rata de ocupare, aceasta era mai ridicată în zonele rurale (56,7% în anul 2007), comparativ cu cele urbane (51% la nivelul aceluiași an), însă majoritatea locuitorilor din mediul rural erau ocupați în agricultură (67,7%). O parte semnificativă din persoanele ocupate în agricultură lucrau în exploatații individuale, de dimensiuni mici, caracterizate de o productivitate scăzută și de obținerea unor venituri medii scăzute. Ocuparea populației din mediul rural în agricultura de subsistență, determină existența unui nivel mai scăzut al șomajului în mediul rural, comparativ cu mediul urban. La nivelul anului 2007, numărul șomerilor din mediul rural era de 222.729, aflat în scădere față de anul 2002 și reprezentând circa 35% din numărul șomerilor înregistrat la nivel național.

Conform informațiilor furnizate de Institutul Național de Statistică, în anul 2007, suprafața agricolă a României era de 14.709.299 hectare, reprezentând 61,7% din suprafața fondului funciar. Se constată o scădere a suprafeței agricole, de-a lungul timpului, în anul 2007, acesta reducându-se cu peste 20.000 hectare comparativ cu anul precedent, pe fondul includerii anumitor suprafețe de teren în zonele urbane sau al schimbării categoriei de folosință a terenului agricol. Suprafața agricolă este utilizată însă, în mare parte, în cadrul exploatațiilor de mici dimensiuni, care practică o agricultură de subsistență, și care diminuează performanța sectorului agricol. Astfel, la nivelul anului 2007, existau 3.931.350 exploatații agricole, din care 3.851.790 utilizau suprafață agricolă. Dintre acestea, 3.451.160 de exploatații agricole (reprezentând 89,6% din totalul exploatațiilor) erau de dimensiuni mici, sub 5 ha și doar 400.630 aveau

dimensiuni de peste 5 ha. Dintre acestea din urmă, doar 14.399 de exploatații aveau dimensiuni de peste 50 ha, putând fi încadrate în categoria exploatațiilor agricole mari.⁴

În ceea ce privește producția medie la hectar, datele furnizate de Institutul Național de Statistică, arată că aceasta a înregistrat scăderi semnificative în perioada 2004-2007, de exemplu, în cazul cerealelor pentru boabe, diminuându-se cu un procent de peste 100%, în anul 2007, comparativ cu anul 2006. Scăderea drastică a producției în anul 2007 a fost cauzată de fenomenul de secetă manifestat la nivelul aceluși an.

Analizând datele referitoare la statistica întreprinderilor, la nivel național, se constată că în anul 2007, doar 18,6% din totalul întreprinderilor nou create la nivel național, au fost înregistrate în mediul rural. Acest aspect evidențiază încă o dată, interesul redus pentru dezvoltarea de activități neagricole în zonele rurale, înainte de oportunitățile apărute ca urmare a lansării apelurilor de proiecte pe M 312 și M 313 în 2008 și ulterior.

Alte probleme esențiale ale mediului rural vizau calitatea infrastructurii de transport și a infrastructurii tehnico-edilitare, accesul la serviciile medicale, sociale și educaționale, calitatea mediului înconjurător. De exemplu, în mediul rural, conform unor date furnizate la nivelul anului 2004, doar 33% din locuitori aveau acces la rețeaua publică de apă, în vreme ce datele furnizate de INS arată că, în anul 2007, în mediul rural, doar 426 de localități beneficiau de o rețea de canalizare publică.

În domeniul educațional, principalele probleme cu care se confrunta mediul rural vizează slaba dotare a infrastructurii educaționale, nivelul de pregătire al cadrelor didactice, starea unităților de învățământ, prezența redusă a elevilor la cursuri. Drept consecință, în mediul rural, numărul absolvenților de învățământ superior era scăzut. Pe de altă parte, având în vedere gradul ridicat de ocupare a populației în sectoarele agricol și forestier, se impunea furnizarea de activități de formare profesională continuă, care să faciliteze obținerea de competențe și cunoștințe și să permită diversificarea activităților din agricultură și silvicultură, concomitent cu gestionarea durabilă a terenului și protecția mediului înconjurător.

III.3. Beneficiari și grupuri țintă

Analizând distribuția categoriilor de beneficiari direcți, eligibili în cadrul PNDR 2007-2013, în funcție de baza legală de înființare, organizare și funcționare, se remarcă o prevalență a beneficiarilor (ca număr de măsuri în care sunt eligibile aceste tipuri) de tipul societăților comerciale, persoanelor fizice autorizate și întreprinderilor individuale, sprijinite de cele mai multe dintre măsurile prevăzute la nivelul programului, așa cum este ilustrat în tabelul de mai jos:

Tabel nr. 1 Tipuri de beneficiari direcți ai PNDR 2007-2013

Măsuri	Tipuri de beneficiari direcți
111 "Formare profesională, informare și difuzare de cunoștințe"	Furnizori de formare profesională, informare și difuzare a cunoștințelor - entități publice sau private care activează în domeniul formării profesionale a adulților și/sau informării și difuzării de cunoștințe care îndeplinesc criteriile de eligibilitate și

⁴ Institutul Național de Statistică – Anuar Statistic 2009

Măsuri	Tpuri de beneficiari direcți
	de selecție.
112 „Instalarea tinerilor fermieri”	<p>Fermieri care îndeplinesc la momentul solicitării sprijinului următoarele condiții:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Au vârsta sub 40 de ani și se instalează pentru prima dată în exploatațile agricole, ca și conducători (șefi) ai exploatației; • Dețin sau se angajează să dobândească competențe și calificări profesionale în raport cu activitatea pe care urmează să o desfășoare. • Prezintă un Plan de afaceri pentru dezvoltarea activităților agricole din cadrul exploatației, • Sunt membri ai familiei de fermier, care au lucrat mai mult de 50% din timpul lor de lucru în cadrul fermei (nu neapărat în ferma familiei de fermier) cu cel puțin 12 luni înaintea instalării sale pe cont propriu.
121 “Modernizarea exploatațiilor agricole”	<p>Fermieri, cu excepția organizațiilor de producători din sectorul legume și fructe pentru investiții sprijinite prin Pilonul I;</p> <p>Beneficiari potențiali: persoane fizice neautorizate, dacă se angajează să se autorizeze până la data încheierii contractului de finanțare;</p> <p>Grupuri de producători și cooperative, cu condiția ca investițiile realizate să deservească interesele propriilor membri.</p>
122 „Îmbunătățirea valorii economice a pădurii”	<p>Proprietari privați de pădure, persoane fizice sau asociații ale acestora;</p> <p>Comunități locale deținătoare de pădure în comun (cu drept de proprietate indivizibil) sau asociațiile acestora;</p> <p>Comune și municipalități deținătoare de pădure sau asociațiile acestora;</p> <p>Alte categorii de deținători de pădure diferite de proprietatea de stat, deținători de pădure independenți (biserici, spitale, școli) și asociațiile acestora;</p> <p>Asociații mixte din oricare din categoriile de mai sus.</p>
123 “Creșterea valorii adăugate a produselor agricole și forestiere” împreună cu cele trei scheme de ajutor de stat XS 13/2008, XS 28/2008 și N578/2009	<p>Pentru produsele agricole: Micro-întreprinderi și întreprinderi Mici și Mijlocii; alte întreprinderi care nu sunt micro-întreprinderi, întreprinderi mici și mijlocii, care au mai puțin de 750 angajați sau cu o cifră de afaceri care nu depășește 200 milioane euro;</p> <p>Pentru produsele forestiere: micro-întreprinderi.</p>
125 „Îmbunătățirea și dezvoltarea infrastructurii legate de dezvoltarea și adaptarea agriculturii și silviculturii”	<p>Submăsura 125 a: organizații/federații de utilitate publică ale proprietarilor/ deținătorilor de terenuri agricole; consilii locale și asociații ale acestora.</p> <p>Submăsura 125 b: proprietari/deținători privați de pădure asociațiile acestora; consilii locale și asociațiile acestora deținătoare de pădure; administratorul fondului forestier de stat – Regia Națională a Pădurilor Romsilva.</p> <p>Submăsura 125 c: comune; administratorul fondului forestier de</p>



Măsuri	Tpuri de beneficiari direcți
	stat – Regia Națională a Pădurilor Romsilva.
141 „Sprijinirea fermelor agricole de semi-subsistență”	Fermieri încadrați în categoria de semi-subsistență ⁵ ; Persoane fizice neautorizate, dacă se angajează să se autorizeze până la data încheierii contractului de finanțare
142 „Înființarea grupurilor de producători”	Grupuri de producători recunoscute oficial începând cu 1 ianuarie 2007 până la 31 decembrie 2013.
143 „Furnizarea de servicii de consiliere și consultanță pentru agricultori”	Furnizorii de consiliere și consultanță, respectiv entități publice sau private;
211 „Sprijin pentru zona montană defavorizată”	Fermierii care desfășoară activități agricole pe terenurile agricole situate în Zona Montană Defavorizată
212 „Sprijin pentru zone defavorizate – altele decât zona montană”	Fermierii care desfășoară activități agricole pe terenurile agricole situate în zona semnificativ defavorizată, respectiv în zonele defavorizate de condiții naturale specifice.
214 „Plăți de agro-mediu”	Fermieri care își asumă voluntar angajamente de agro-mediu.
215 „ Plăți privind bunăstarea animalelor”	Exploatațiile comerciale din sectorul de creștere a porcinelor și a păsărilor autorizate sanitar veterinar și exploatațiile comerciale de tip A înregistrate sanitar-veterinar, specifice sectorului de creștere a porcinelor, care își asumă voluntar angajamente în favoarea bunăstării animalelor.
221 „Prima împădurire a terenurilor agricole”	Deținătorii legali de teren agricol. Categoriile de beneficiari eligibili pentru sprijin prin măsura 221: <ul style="list-style-type: none"> • Deținătorii privați de teren agricol, pentru înființarea plantației forestiere și executarea lucrărilor de întreținere pe o perioadă de 5 ani, precum și o primă compensatorie pentru pierderea de venit prin împădurire, stabilită pe an și pe ha, pentru o perioadă de 15 ani; • Autorități publice locale deținătoare de teren agricol, numai pentru înființarea plantației. Dacă terenul agricol destinat împădurii este concensionat de o persoană fizică sau juridică, primele pentru întreținerea plantației și cele compensatorii, prevăzute la alineatul precedent, pot fi de asemenea acordate.
312 „Sprijin pentru crearea și dezvoltarea de micro-întreprinderi”	Microîntreprinderile atât cele existente, cât și cele start-up care sunt înregistrate și își desfășoară activitatea propusă prin proiect, în spațiul rural.
313 „Încurajarea activităților turistice”	Micro-întreprinderi, persoane fizice (care se vor angaja ca până la data semnării contractului să se autorizeze minim cu un statut de PFA), comune și asociații de comune, ONG-uri.
322 „Renovarea, dezvoltarea satelor, conservarea și îmbunătățirea moștenirii	Comunele, prin reprezentanții lor legali, autoritățile locale sau asociații de dezvoltare intercomunitare, ONG-uri, persoane fizice

⁵ Ferma de semi-subsistență este ferma care produce, în principal, pentru consum propriu, dar care comercializează o parte din producția realizată. Aceasta are o dimensiune de 2-8 UDE. Beneficiarii sunt persoane fizice și persoane fizice autorizate în vârstă de până la 62 de ani, care prezintă un Plan de afaceri pentru restructurarea exploatației agricole.

Măsuri	Tpuri de beneficiari direcți
rurale” 322e)	și juridice care dețin sau administrează obiective de patrimoniu cultural/național de interes local. Întreprinderilor mici și mijlocii (IMM) conform legislației în vigoare Legea 346/2004, ce activează sau urmează să activeze în domeniul tehnologiei informației și comunicațiilor.
4.1 „Implementarea strategiilor de dezvoltare locală”,	Grupuri de Acțiune Locală
4.21 "Implementarea proiectelor de cooperare"	Grupuri de Acțiune Locală Parteneriate public-private
4.31 "Funcționarea Grupurilor de Acțiune Locală, dobândirea de competențe și animarea teritoriului"	Partenerii economici și sociali din teritoriul potențial LEADER Alți reprezentanți ai societății civile, cum ar fi fermierii, femeile din mediul rural, tinerii și asociațiile lor, din teritoriul potențial LEADER Partenerii publici care acoperă parțial sau total teritoriul LEADER Grupurile de Acțiune Locală
511 „Asistență tehnică”	Instituțiile implicate direct în implementarea activităților specifice ale PNDR pentru perioada 2007-2013, precum: Autoritatea de Management și structurile sale județene, APDRP, APIA, ITRSV, Organismul de Certificare, Organismul de Coordonare, autoritatea competentă și alte organisme implicate în implementarea PNDR.

Sursă: PNDR 2007-2013, versiunea XVI, aprobată în noiembrie 2015

Principalele categorii de beneficiari indirecti identificate la nivelul celor cinci axe ale programului sunt prezentate în cele ce urmează:

Tabel nr. 2 Tipuri de beneficiari indirecti ai PNDR 2007-2013

Axe	Grupul țintă	Categoriile de beneficiari indirecti
Axa 1: Creșterea competitivității sectoarelor agricol și forestier	Fermieri Întreprinderile din industria agricolă și forestieră Organizații/federații de utilitate publică ale proprietarilor/deținătorilor de terenuri agricole, consiliile locale și asociațiile acestora Administratorul fondului forestier al statului Fermieri pe exploatații de 2-8 UDE Grupurile de producători	Tipul participanților: activi în agricultură activi în industria alimentară Fermieri Populația din mediul rural Autorități publice locale Furnizori de produse și servicii agricole
Axa 2: Îmbunătățirea mediului și a spațiului rural	Utilizatori de terenuri agricole și forestiere	Populația din zonele montane defavorizate Populația din zonele defavorizate – altele decât zona montană Populația din zone selectate ca având o valoare deosebită de mediu Comunități din zonele rurale și urbane unde s-au aplicat angajamentele

Axe	Grupul țintă	Categoriile de beneficiari indirecti
Axa 3: Calitatea vieții în zonele rurale și diversificarea economiei rurale	Microîntreprinderi, persoane fizice (neînregistrate ca agenți economici) – care se vor angaja ca până la data semnării contractului de finanțare să se autorizeze cu un statut minim de persoană fizică autorizată și să funcționeze ca micro-întreprindere	Populația rurală Turiști cazați și vizitatori Autorități locale din mediul rural Furnizori de produse și servicii agricole și neagricole Fermieri Reprezentanți ai societății civile
Axa 4: LEADER	Microîntreprinderi, persoane fizice (neînregistrate ca agenți economici) – care se vor angaja ca până la data semnării contractului de finanțare să se autorizeze cu un statut minim de persoană fizică autorizată și să funcționeze ca micro-întreprindere, comunele prin reprezentanții lor legali, conform legislației naționale în vigoare și asociațiile acestora ONG-uri Organisme publice Persoane fizice și juridice Reprezentanți ai sectorului public și privat din potențialul teritoriu LEADER – Reprezentanți ai asociațiilor, ONG-urilor, organizațiilor care pot juca un rol important în diseminarea informațiilor privind LEADER în teritoriul potențial Grupuri de Acțiune Locală	Agenți economici Fermieri Reprezentanți ai societății civile Autorități publice locale
Axa 5: Asistență tehnică	Instituții și organisme implicate direct în implementarea PNDR 2007-2013	Furnizori de servicii și produse Beneficiarii Programului

Sursă: PNDR 2007-2013, versiunea XVI, aprobată în noiembrie 2015

III.4. Termeni de referință

Obiectivul general al evaluării ex-post este reprezentat de analizarea intervențiilor Programului Național de Dezvoltare Rurală 2007-2013 la finalizarea etapei de implementare, respectiv evaluarea relevanței, eficienței și a eficacității acestor intervenții, precum și a realizărilor, rezultatelor, impactului și a factorilor de succes sau de eșec ai programului. Atingerea obiectivului general va asigura contribuția evaluării ex-post la modalitatea în care programul de dezvoltare rurală a răspuns nevoilor României pe de-o parte, dar și măsura în care acest program a contribuit la realizarea priorităților Uniunii Europene în materie de dezvoltare rurală.



Obiectivele specifice urmăresc:

- Analizarea gradului de utilizare a resurselor alocate României prin FEADR în perioada 2007-2013, a eficacității și eficienței programării FEADR, a consecințelor sale socio-economice, precum și a impactului său asupra priorităților Comunității, inclusiv a noilor provocări,
- Furnizarea informațiilor referitoare la gradul de atingere a obiectivelor stabilite prin PNDR 2007-2013, identificând factorii care au contribuit la succesul sau la eșecul punerii în aplicare a programului, inclusiv în ceea ce privește durabilitatea,
- Evidențierea lecțiilor învățate privind politica de dezvoltare rurală și definirea bunelor practici,
- Cuantificarea indicatorilor programului în concordanță cu prevederile Cadrelor Comune de Monitorizare și Evaluare,
- Analiza impactului implementării schemelor de garantare finanțate prin PNDR 2007-2013.

Procesul de evaluare ex-post a PNDR se înscrie în cadrul legal stabilit la nivel european prin Regulamentul Consiliului (CE) nr. 1698/2005, Regulamentul Comisiei nr. 1974/2006 și Regulamentul Delegat (UE) nr. 807/2014 al Comisiei și va fi realizat ținând cont de liniile strategice existente la nivel Comunitar și de cadrul legal național.

În conformitate cu prevederile Cadrelor Comune de Monitorizare și Evaluare, evaluarea ex-post a Programului Național de Dezvoltare Rurală 2007-2013 este realizată de evaluatorul independent ACZ Consulting SRL & t33 SRL, selectat în urma unei proceduri de licitație publică. Contractul de servicii *Evaluarea ex-post a Programului Național de Dezvoltare Rurală 2007 – 2013* a fost semnat în data de 12 septembrie 2016 și are o durată de implementare de 11 luni, din care 8 luni sunt prevăzute pentru implementarea efectivă a activităților și 3 luni pentru depunerea și aprobarea raportului final de activitate și a dosarului cererii de plată finale.

Ținând cont de prevederile articolului 86 din Regulamentul (CE) nr. 1698/2005 coroborat cu art. 18 din Regulamentul delegat nr. 807/2014, conform cărora, termenul limită de prezentare a raportului de evaluare ex-post Comisiei Europene este 31 decembrie 2016, la întâlnirea de demarare a contractului, organizată în data de 20.09.2016, s-a agreat ca până la data de 31 decembrie 2016, să fie transmisă o versiune intermediară a Studiului de evaluare ex-post a PNDR 2007-2013, urmând ca versiunea finală a Studiului să fie transmisă la finalul lunii martie 2017.

Asocierea formată din SC ACZ Consulting SRL și t33 SRL a elaborat și furnizat, ca parte a procesului de evaluare ex-post, următoarele livrabile:

- Studiul final privind evaluarea ex-post;
- Prezentare Power Point a raportului final de evaluare;
- Baza de date a proiectului cuprinzând informațiile colectate din surse primare și secundare;
- Rezultatele implementării activității 4.2.3. Calcularea indicatorilor de rezultat comuni și adiționali prevăzuți în cadrul fișelor măsurilor din PNDR pentru proiectele finalizate până la data de 31 decembrie 2015

În concordanță cu liniile directoare cuprinse în *Ghidul privind evaluarea ex-post a PDR 2007-2013*, elaborat la nivelul Comisiei Europene, procesul de evaluare ex-post a programului de dezvoltare rurală presupune parcurgerea a patru faze metodologice, prezentate în figura de mai jos:

Figura nr. 1 Fazele metodologiei de evaluare ex-post



Faza de structurare are scopul de a stabili înțelegerea clară a sarcinilor de evaluare și de a pregăti setul de informații și date, precum și instrumentele analitice necesare pentru a răspunde la întrebările de evaluare. Procesul de structurare permite identificarea informațiilor de plecare și a modalității de răspuns la principalele subiecte de evaluare.

Faza de observare are rolul de a identifica informațiile disponibile și relevante pentru procesul de evaluare ex-post a PNDR. Pe parcursul acestei etape, echipa de evaluatori identifică sursele de informații, instrumentele și metodele de colectare a datelor, precum și metodele de verificare a valabilității și utilității datelor calitative și cantitative colectate.

Faza de analiză presupune 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. Echipa de experți evaluatori realizează, în cadrul acestei etape, o analiză aprofundată și amănunțită a tuturor informațiilor colectate în vederea evaluării efectelor nete și a impactului măsurilor și programelor în raport cu nivelurile țintă și obiectivele programului, atât la nivel de beneficiar, precum și la nivel teritorial.

În *faza de apreciere/evaluare*, echipa de experți evaluatori dezvoltă răspunsuri la toate întrebările de evaluare și formulează concluzii și recomandări în corespondență cu analizele efectuate în etapele anterioare.

Prezentarea detaliată a abordării metodologice adoptate în cadrul fazelor enumerate mai sus se regăsește în cuprinsul capitolului *IV Metodologia*.

III.5. Domeniul de aplicare și obiectivele evaluării

Evaluarea ex post a programelor de dezvoltare rurală este o cerință legală. Scopul general al evaluării, inclusiv a celei ex-post, este concentrat pe trei paliere și anume, îmbunătățirea calității, eficienței și eficacității implementării programelor de dezvoltare rurală.

În general, evaluările ar trebui să analizeze impactul programelor în ceea ce privește orientările strategice comunitare și obiectivele de dezvoltare rurală specifice statelor membre și regiunilor în cauză.

Mai precis, evaluarea ex post, trebuie să examineze:

- gradul de utilizare a resurselor;
- eficacitatea și eficiența programului;



- impactul socio-economic al programului; și
- impactul programului asupra priorităților Comunității, inclusiv noile provocări.

Mai detaliat, astfel cum este propus la nivelul *Ghidului pentru evaluarea ex post a programelor de dezvoltare rurală* și a Cadrului Comun de Monitorizare și Evaluare, domeniul de aplicare al evaluării este acela de a evalua performanța axelor și măsurilor programului, în ceea ce privește obiectivele politicii de dezvoltare rurală și anume:

- Îmbunătățirea competitivității sectorului agricol și forestier;
- Îmbunătățirea mediului și a spațiului rural;
- Îmbunătățirea calității vieții în zonele rurale și încurajarea diversificării economiei rurale;
- Construirea capacității locale pentru ocuparea forței de muncă și pentru diversificare;
- Asigurarea coerenței în programare (maximizarea sinergiilor dintre axe);
- Complementaritatea instrumentelor comunitare.

III.6. Scurtă prezentare a evaluărilor legate de Program

În conformitate cu prevederile cuprinse în Regulamentul CE nr. 1698/2005, Programul Național de Dezvoltare Rurală 2007-2013 a fost evaluat atât la un moment anterior implementării sale (evaluarea ex-ante și evaluarea strategică de mediu) cât și pe parcursul implementării sale (evaluarea intermediară). Cele trei evaluări derulate sunt prezentate succint în continuare.

*Evaluarea ex-ante a PNDR 2007-2013*⁶

Obiectiv general: optimizarea alocării resurselor bugetare și îmbunătățirea calității, programării prin identificarea și evaluarea următoarelor elemente:

- Necesitățile pe termen mediu și lung;
- Obiectivele ce trebuie realizate;
- Rezultatele anticipate;
- Țintele cuantificate, în special în termenii impactului în relație cu situația de bază;
- Valoarea adăugată a Comunității;
- Măsura în care au fost luate în considerare prioritățile Comunității;
- Lecțiile însușite din perioada de programare anterioară;
- Calitatea procedurilor de implementare, monitorizare, evaluare și management financiar

Perioada derulării activităților de evaluare: septembrie 2006 – mai 2007

Fundamentarea evaluării din punct de vedere al normelor legislative și regulamentelor comunitare:

- Regulamentul (CE) nr. 1085/2006;
- Regulamentul (CE) nr. 1698/2005;
- Cadrul Comun de Monitorizare și Evaluare a Dezvoltării Rurale 2007-2013 (CCME) care include liniile directe pentru Evaluarea ex- ante, septembrie 2006.

⁶ Evaluarea Ex-ante a Programului Național de Dezvoltare Rurală 2007-2013 România (2007), Anexa 3A a PNDR 2007-2013

Aspectele analizate în cadrul evaluării:

- Evaluarea problemelor abordate în cadrul programului preliminar (versiunea I a PNDR, aprobată în februarie 2008)
- Consistența și obiectivele PNDR
- Evaluarea măsurilor propuse
- Impactul pozitiv și negativ anticipat al măsurilor incluse în program
- Valoarea adăugată a implicării Comunității incluzând ajutorul statului
- Sistemul de monitorizare și evaluare
- Rețeaua rurală
- Consultările cu partenerii economici și sociali

Evaluarea strategică de mediu a PNDR 2007-2013⁷

Obiectiv general: contribuirea la integrarea considerațiilor cu privire la mediu în pregătirea și adoptarea PNDR.

Perioada derulării activităților de evaluare: noiembrie 2006 – mai 2007

Fundamentarea evaluării din punct de vedere al normelor legislative și regulamentelor comunitare:

- Regulamentul CE nr. 1698/2005
- Cadrul Comun de Monitorizare și Evaluare a Dezvoltării RURALE 2007-2013 (CCME)
- Directiva Consiliului European nr. 2001/42/CE privind evaluarea efectelor anumitor planuri și programe asupra mediului
- Hotărârea de Guvern nr. 1076/ 2004 privind stabilirea procedurii de realizare a evaluării de mediu pentru planuri și programe, cu completările și modificările ulterioare.

Aspectele analizate în cadrul evaluării:

- Aspecte relevante ale stării mediului
- Caracteristicile de mediu ale zonelor posibil a fi afectate semnificativ de implementarea PNDR
- Probleme de mediu existente relevante pentru PNDR
- Obiectivele de protecție a mediului stabilite la nivel național, comunitar sau internațional care sunt relevante pentru PNDR
- Potențiale efecte semnificative asupra mediului
- Potențiale efecte semnificative asupra mediului în context transfrontalier
- Măsurile propuse pentru a preveni, reduce și compensa cât de complet posibil orice efect advers asupra mediului al implementării PNDR
- Motivele care au condus la selectarea variantelor alese și descrierea modului în care s-a efectuat evaluarea
- Măsurile avute în vedere pentru monitorizarea efectelor semnificative ale implementării PNDR

⁷ Raportul de mediu pentru Evaluarea Strategică de Mediu a PNDR (2007), Anexa 3B a PNDR 2007-2013



*Evaluarea intermediară a PNDR 2007-2013*⁸

Obiectiv general: analizarea impactului socio-economic al Programului Național de Dezvoltare Rurală asupra dezvoltării durabile și echilibrate a spațiului rural românesc și asupra priorităților comunitare, precum și aprecierea eficacității, eficienței și relevanței Programului

Perioada derulării activităților de evaluare: august 2010 – decembrie 2010

Fundamentarea evaluării din punct de vedere al normelor legislative și regulamentelor comunitare:

- Regulamentul (CE) nr. 1698/2005
- Cadrul Comun de Monitorizare și Evaluare a Dezvoltării RURALE 2007-2013 (CCME), Guidance note B-Evaluation guidelines

Aspectele analizate în cadrul evaluării:

- Obiectivele majore ale Programului prin raportarea la nevoile identificate în faza de analiza
- Structura Programului: descrierea priorităților, măsurilor și a grupurilor țintă
- Implementarea Programului: actorii implicați și contextul instituțional
- Fluxul de implementare a Programului
- Intervenția logică a fiecărei măsuri
- Principalele modificări ale PNDR realizate în perioada de implementare
- Alocarea bugetară
- Evaluarea fiecărei măsuri din perspectiva ponderii acesteia în cadrul programului
- Stabilirea impactului net al fiecărei măsuri
- Bilanțul realizărilor și rezultatelor: eficacitatea și eficiența măsurilor
- Pertinența programului
- Răspunsuri la întrebările de evaluare

Evaluarea ex-post a PNDR 2007-2013 a fost demarată în luna septembrie 2016.

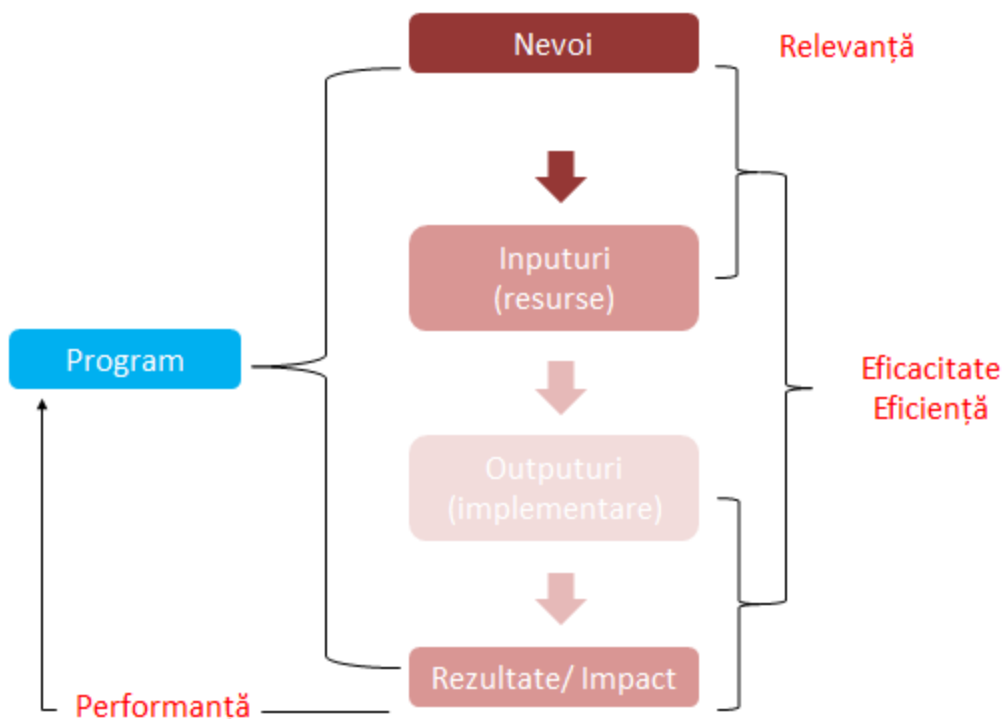
⁸ Raportul final de evaluare intermediară a PNDR 2007-2013 (2010)

IV. Metodologia

IV.1. Prezentarea structurii evaluării și a metodelor de evaluare utilizate

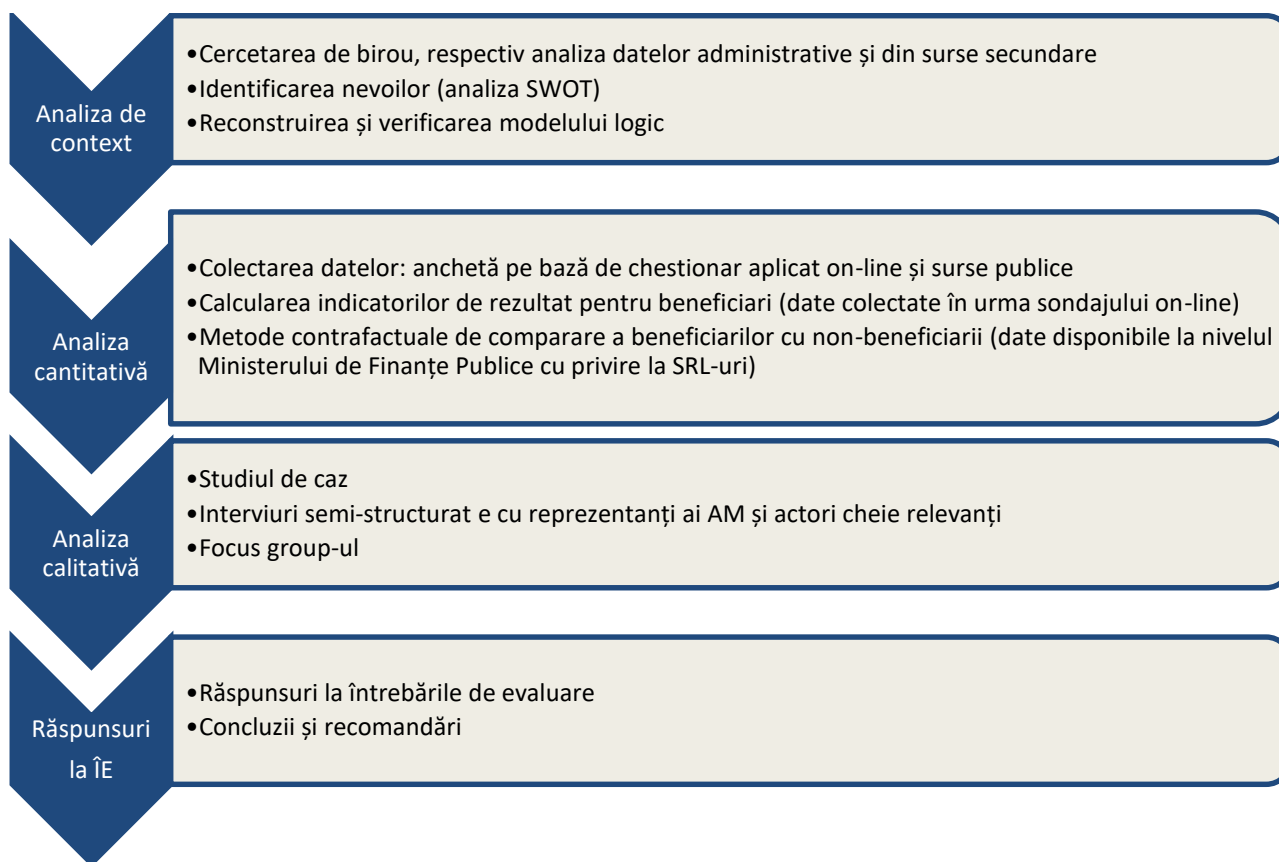
Evaluarea ex-post a Programului Național de Dezvoltare Rurală 2007-2013 cuprinde etapele-cheie de analiză și evaluare a programului, axelor și măsurilor din perspectiva relevanței, eficienței, eficacității și realizărilor în raport cu rezultatele / impactul generat de acestea pentru nevoile specifice mediului rural și actorilor din sectorul primar. Echipa de experți analizează, de asemenea, rolul și contribuția factorilor externi cu impact semnificativ în ceea ce privește succesul și eșecul programului, punând în evidență cele mai bune practici.

Figura nr. 2 Elemente și criteriile de evaluare a programului



Activitățile de evaluare urmează liniile directe cuprinse în Ghidul pentru evaluarea ex-post a programelor de dezvoltare rurală pentru perioada 2007-2013, elaborat de Comisia Europeană și Rețeaua Europeană de Evaluare pentru Dezvoltare Rurală, așa cum sunt prezentate în figura de mai jos.

Figura nr. 3 Procesul de evaluare: activități și metodologii principale



Metodologia de evaluare ex-post a PNDR a presupus, conform figurii prezentate anterior, utilizarea unui mix de metode și tehnici de analiză cantitativă și calitativă, în baza cărora s-au dezvoltat răspunsuri la întrebările comune și specifice de evaluare și s-au formulat concluzii și recomandări.

În cadrul analizei de context, experții evaluatori au realizat colectarea și analiza datelor administrative, precum și a datelor provenite din surse secundare. Activitatea a contribuit la aprofundarea înțelegerii politicii sectoriale și a contextului socio-economic, având totodată rolul de a proiecta detaliile specifice instrumentelor de analiză calitativă și/sau cantitativă utilizate în etapele ulterioare ale procesului de evaluare.

Analiza cantitativă a presupus, într-o primă etapă, colectarea datelor din surse primare (organizarea unei anchete pe bază de chestionar în rândul beneficiarilor PNDR 2007-2013) și secundare (baza de date Tempo a Institutului Național de Statistică și rapoartele intermediare de activitate din cadrul proiectului *Completarea indicatorilor de rezultat comuni și adiționali prevăzuți în cadrul fișelor măsurilor din PNDR, pentru proiectele finalizate*), în baza cărora s-a procedat la calculul indicatorilor de rezultat.

În cea de-a doua fază a analizei cantitative, echipa de experți evaluatori a efectuat analiza contrafactuală a beneficiarilor și non—beneficiarilor de la nivelul Axelor 1, 3, 4, în scopul măsurării impactului și a efectelor nete generate de intervențiile programului.



Analiza calitativă a implicat:

- Realizarea a 16 interviuri (7 interviuri cu reprezentanți ai AM PNDR; 1 interviu cu reprezentanți ai AFIR; 1 interviu cu reprezentant APIA; 1 interviu cu reprezentanți ai gestionarului fondului de garantare și reprezentanți ai intermediarilor financiari; 2 interviuri cu reprezentanți ai mediului academic; 2 interviuri cu reprezentanți ai actorilor cheie pentru activitatea economică din sectorul agricol; 2 interviuri cu reprezentanți ai unor actori cheie relevanți pentru sectorul mediu);
- realizarea a 121 studii de caz selectate din rândul beneficiarilor PNDR 2007-2013 cu proiecte sau angajamente finalizate până la finalul anului 2015⁹ (a se vedea Anexa 9 la studiu pentru mai multe detalii privind informațiile colectate prin studiile de caz);
- realizarea a 5 focus grupuri, câte unul pentru fiecare Axă a Programului, la care au participat reprezentanți ai AM și ai altor actori cheie relevanți.

IV.2. Descrierea întrebărilor de evaluare specifice și comune, a criteriilor de evaluare/analiză, a nivelurilor țintă

Prin evaluarea ex-post a PNDR 2007-2013 sunt furnizate răspunsuri la 22 de întrebări comune de evaluare (definite la nivelul Ghidului pentru evaluarea ex-post a programelor de dezvoltare rurală pentru perioada 2007-2013, elaborat de Comisia Europeană și Rețeaua Europeană de Evaluare pentru Dezvoltare Rurală), 2 întrebări specifice de evaluare formulate de AM PNDR, 23 de întrebări referitoare la relevanța, eficacitatea, eficiența, rezultatele, impactul și factorii de succes și de eșec ai programului (recomandate în Ghidul pentru evaluarea ex-post a programelor de dezvoltare rurală pentru perioada 2007-2013, elaborat de Comisia Europeană împreună cu Rețeaua Europeană de Evaluarea pentru Dezvoltare Rurală) și 5 întrebări specifice de evaluare referitoare la implementarea schemei de garantare cu finanțare din PNDR 2007-2013..

În conformitate cu metodologia de evaluare definită și considerând elementele investigate, fiecare întrebare de evaluare se înscrie într-unul dintre următoarele criteria de evaluare/analiză:

- Relevanță
- Eficiență
- Eficacitate
- Rezultat
- Impact
- Factori de succes și eșec
- Schema de garantare

Alături de criteriile de evaluare/analiză, pentru fiecare întrebare de evaluare a fost delimitată contribuția relevantă a unuia sau mai multor indicatori de rezultat și/sau impact (în cazul în care nu au fost identificați indicatori de rezultat și/sau de impact relevanți în raport cu o anumită întrebare de evaluare, răspunsul la respectiva întrebare a fost elaborat în baza informațiilor colectate din alte surse de date precum cercetarea de birou, interviurile semi-structurate, studiile de caz, focus grupurile, etc.), aceștia fiind evaluați în baza

⁹ Selectarea beneficiarilor participanți la studiile de caz a fost posibilă în baza informațiilor cuprinse în situațiile centralizatoare cu beneficiari puși la dispoziția echipei de evaluare de AM PNDR (pentru axele 1, 3, 4, M511), APIA (M211, M212, M214, M215 – pentru campania aferentă anului 2014), AFIR (M221).

gradului de atingere a țintelor propuse. Analiza extinsă a întrebărilor de evaluare poate fi consultată în Anexa 8 la Studiu.

Tabelul de mai jos ilustrează descrierea abordării de evaluare adoptate pentru fiecare criteriu de evaluare/analiză definit.

Tabel nr. 3 Abordarea propusă pentru fiecare criteriu de evaluare/analiză

Criteriu de evaluare/ analiză	Descrierea abordării
Relevanță	<p>Analiza a presupus o prezentare generală a modului și măsurii în care obiectivele și conceperea programului sunt în concordanță cu provocările și specificul rural și cu nevoile și prioritățile beneficiarilor.</p> <p>Analiza a fost realizată luând în considerare măsura în care obiectivele și conceperea programului au fost în concordanță cu nevoile existente la acel moment, având în vedere că circumstanțele care influențează implementarea programului sunt variabile și este posibil să se fi modificat în comparație cu momentul la care a fost conceput programul.</p>
Eficiență	<p>Evaluarea eficienței programului a presupus o analiză a fondurilor alocate și a realizărilor și rezultatelor implementării programului. Evaluatorii au analizat măsura în care ar fi fost posibil să se obțină mai multe realizări și rezultate, cu aceleași resurse disponibile sau dacă s-ar fi obținut aceleași realizări și rezultate prin alocarea unei cantități mai mici de resurse. Eficiența depinde de mărimea bugetului alocat intervențiilor programului și de modul în care fondurile au fost distribuite între axe și măsuri. Bugetul alocat programului a fost analizat din punct de vedere al coerenței și contribuției la prioritățile Comunității Europene.</p>
Eficacitate	<p>Evaluatorii au realizat o analiză a eficacității și a realizărilor ca urmare a implementării PNDR 2007-2013, acordând atenție aspectelor legate de modul în care intervențiile prevăzute în program au generat schimbările așteptate prin abordarea nevoilor specifice din zonele rurale și elementelor care au contribuit la atingerea obiectivelor politicii de dezvoltare rurală și priorităților definite la nivel național și regional al UE.</p>
Rezultate	<p>Evaluarea rezultatelor implementării programului a necesitat examinarea schimbărilor de la nivelul beneficiarilor programului survenite ca urmare a intervențiilor programului. Colectarea și analiza indicatorilor de rezultat a reprezentat punctul de pornire al evaluării, fiind ulterior completată cu informații provenind din surse calitative (inteviuri și studii de caz), precum și din analiza contrafactuală.</p>
Impact	<p>Evaluarea impactului implementării Programului a presupus examinarea măsurii în care schimbarea observată în aria programului poate fi atribuită acestuia. Analiza s-a bazat pe dovezile furnizate de indicatorii de impact precum și pe constatările calitative și cantitative colectate în diverse etape ale evaluării.</p>
Factori de succes și eșec	<p>Factorii care influențează și contribuie în mod semnificativ la succesul sau eșecul intervențiilor specifice au fost identificați în cadrul interviurilor și studiilor de caz, prin acestea fiind efectuată o analiză aprofundată a problemelor și sarcinilor</p>

Criteriu de evaluare/ analiză	Descrierea abordării
	inerente și contextuale care influențează intervențiile programului de dezvoltare rurală.
Schema de garantare	Evaluarea schemei de garantare a presupus examinarea eficacității acestei intervenții specifice a programului. Acest lucru a fost posibil prin analiza tuturor datelor de monitorizare disponibile cu privire la beneficiarii finali ai instrumentelor financiare.

Sursă: Metodologia propusă pentru evaluarea ex-post a PNDR 2007-2013, decembrie 2016

În vederea furnizării unui răspuns la întrebările de evaluare, procesul de evaluare s-a axat pe analiza programului din perspectivele menționate anterior.

Relevanță

Prin evaluarea **relevanței**, experții evaluatori au analizat în ce măsură programul, respectiv criteriile de selecție și eligibilitate, sunt concepute în mod adecvat pentru a aborda provocările din aria de dezvoltare rurală a programului și nevoile grupurilor țintă, luând în considerare prioritățile UE referitoare la PAC.

Analiza a fost realizată printr-o abordare evolutivă, încercând să surprindă cele mai importante schimbări referitoare la modul în care programul a abordat nevoile și politicile de dezvoltare rurală de-a lungul timpului, prin diferitele sale modificări și versiuni.

Analiza relevanței s-a bazat, în principal, pe analizele de birou și interviurile semi-structurate cu reprezentanții sistemului de management al programului și actorii cheie relevanți.

Eficacitatea

Experții evaluatori au analizat realizările programului, în ceea ce privește schimbările așteptate, cum ar fi realizarea valorilor propuse pentru indicatorii de program prin probe cantitative și calitative. În acest sens, evaluatorii analizează:

- Eficacitatea procedurală, prin analiza implementării procedurale cu un accent deosebit asupra proiectelor contractate;
- Eficacitatea financiară, prin compararea valorilor indicatorului financiar (valoarea propusă și valoarea atinsă);
- Eficacitatea la nivelul rezultatelor, prin compararea valorilor atinse și propuse la nivelul indicatorilor de output și de rezultat.

Această abordare permite clarificarea motivelor care stau la baza performanței în ceea ce privește eficacitatea programului. De exemplu, o performanță mai scăzută a unei măsuri referitoare la indicatorul de output se poate datora unor obstacole procedurale (nivel de implementare mai scăzut comparativ cu cea așteptată, însemnând că a fost finalizat un număr mai mic de proiecte) și/ sau unor obstacole referitoare la capacitatea programului de a cheltui resurse financiare. Astfel, măsurile sunt clasificate după cum urmează:

- **Eficace**, atunci când măsura atinge o valoare a indicatorului, care este mai mare sau egală cu valoarea prevăzută (realizarea egală cu valoarea prevăzută/ mai mare de 100%);
- **Eficace într-o oarecare măsură**, dacă măsura atinge o valoare a indicatorului, care este mai mare de 80% din valoarea țintă și mai mică de 100% din valoarea țintă (între 80% și 100%);
- **Ineficace într-o oarecare măsură**, dacă măsura atinge o valoare a indicatorului, care este mai mare de 40% din valoarea țintă și mai mică de 80% din valoarea țintă (între 40% și 80%);
- **Ineficace/ineficientă**, dacă măsura atinge o valoare a indicatorului, care este mai mică de 40% din valoarea țintă (sub 40%).

Eficiență

Pentru a evalua eficiența programului, echipa de experți evaluatori a efectuat o analiză scindată în două etape:

- prima etapă a constat în realizarea unei analize benchmarking, luându-se în considerare PNDR și programele de dezvoltare rurală din alte țări ale UE, pentru a compara eficiența așteptată a activităților programului. Această analiză s-a concentrat exclusiv pe ultima versiune a programelor, comparându-se costurile unitare estimate ale proiectelor pentru aceleași măsuri ale diferitelor programe.
- a doua etapă s-a concentrat pe PNDR. Experții evaluatori au comparat costurile unitare prevăzute cu cele realizate efectiv pentru proiectele finanțate.

Cea de-a doua etapă a analizei are scopul de a estima eficiența programului prin compararea costului unitar preconizat pentru realizarea unui indicator de output/de rezultat cum era preconizat în cadrul Programului cu costul unitar real verificat după încheierea perioadei de implementare.

Costul unitar preconizat al unui indicator se obține prin împărțirea alocării unei măsuri specifice la valoarea țintă a indicatorului considerat. A fost luat în considerare costul în termeni de cheltuieli publice, iar toate valorile (alocările și indicatorii țintă) au fost luate din ultima versiune a PNDR.

Costul unitar real al unui indicator se obține prin împărțirea cheltuielilor finale înregistrate pentru o anumită măsură la valoarea corespunzătoare obținută a indicatorului considerat, în baza informațiilor cuprinse în RAI 2015.

Această metodologie permite identificarea diferențelor între eficiența așteptată și eficiența reală a măsurilor, în ceea ce privește costul unitar real al proiectelor finanțate. Diferențele rezultate pot fi explicate, de la caz la caz, prin influența următorilor factori, referitori fie de valorile obținute ale indicatorilor, fie la costul implementării proiectelor:

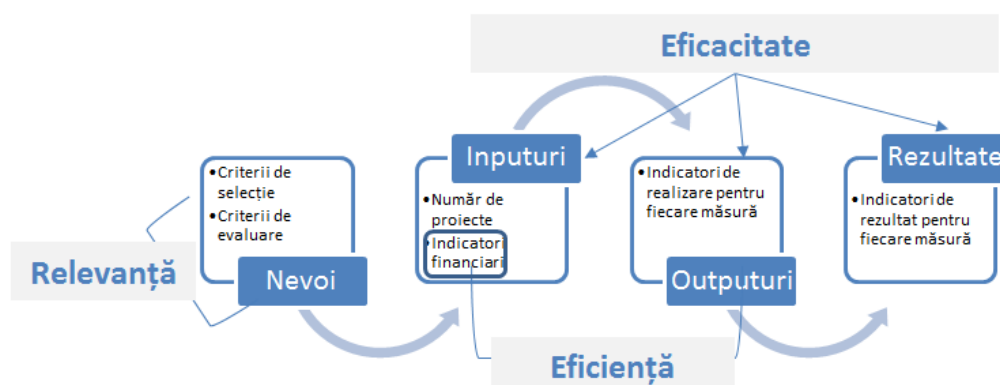
- costurile de implementare a proiectelor mai mari decât cele așteptate;
- supraestimarea țăintelor inițiale pentru indicatorii de realizare și de rezultat;
- probleme referitoare la eficacitatea măsurilor, acestea fiind implementate parțial sau doar pentru un anumit tip de proiect / beneficiar.

Pentru măsurile axei 2, implementate în baza costurilor standard prestabilite, posibilele diferențe între eficiența așteptată și cea reală poate fi explicată, în termeni generali, doar prin neconcordanțele între valorile țintă și valorile obținute ale indicatorului relevant, întrucât costurile angajamentelor au valoare fixă.

Potrivit rezultatelor obținute, măsurile sunt clasificate după cum urmează:

- **Mai eficient decât era de așteptat** atunci când măsura realizează un cost unitar pentru fiecare output, care este mai mic de 90% din costul unitar așteptat;
- **Mai puțin eficient decât era de așteptat**, în cazul în care măsura ajunge la o valoare a costului unitar pentru indicatorul de output, care este de 110% din proporția așteptată, ceea ce înseamnă că producerea unei singure unități de output de fapt costă mai mult decât era de așteptat;
- **La fel de eficient cum era de așteptat**, în cazul în care măsura atinge o valoare pentru costul unitar, care se află între cele două categorii anterioare.

Figura nr. 4 Abordarea pentru evaluarea relevanței, eficacității și eficienței



Rezultate

Echipa de evaluare a analizat o serie de elemente care au caracterizat contextul socio-economic de implementare a PNDR în perioada 2007-2014/2015 în vederea asigurării unei înțelegeri mai bune a condițiilor existente la nivelul teritoriului, care au influențat valorile finale atinse pentru indicatorii de rezultat comuni și adiționali. De asemenea, în evaluare au fost considerate detalii metodologice specifice pentru calcularea valorilor indicatorilor de rezultat. În cele din urmă evaluarea rezultatelor a cuprins o analiză a gradului de atingere pentru fiecare indicator de rezultat comun și adițional.



Impact

Echipa de experți evaluatori a identificat contribuția programului prin utilizarea unor metode contrafactice pentru axele 1 și 3, pentru măsurile în cazul cărora a fost posibilă aplicarea acestora și prin analiza studiilor de caz pentru colectarea concluziilor calitative cu privire la implementarea proiectelor, efectele și impactul, care cuprind consolidarea capacităților, efectele asupra mediului, efecte ale formării, beneficiile socio-economice (venituri, creșterea ocupării forței de muncă, etc.). Analiza își propune să evalueze contribuția programului la schimbările înregistrate la nivel național, depășind astfel simpla evaluare a eficacității și a atingerii țintelor propuse. Evaluarea impactului este realizată pentru a furniza informații calitative și cantitative proxy privind efectele nete ale programului, precum și contribuția acestuia la schimbările înregistrate.

Evaluarea impactului programului a inclus de asemenea utilizarea unui set comprehensiv de metode și tehnici de cercetare. Cercetarea de birou a fost realizată pentru colectarea informațiilor relevante referitoare la fiecare axă, dar și referitoare la principalele schimbări de context, în vreme ce interviurile semistructurate au furnizat inputuri și elemente explicative privind performanța și implementarea programului. Modelele logice ale fiecărei măsuri au fost folosite pentru a reconstrui logica intervenției și a identifica rezultatele așteptate. Concluziile studiilor de caz și ale focus-grupurilor au completat analiza contrafactuală cu rezultate calitative privind impactul programului.

Factori de succes și de eșec

Procesul de evaluare a presupus identificarea factorilor interni și externi care au influențat implementarea PNDR precum și impactul acestora asupra intervențiilor programului.

Schema de garantare

Evaluarea schemei de garantare a inclus o analiză amănunțită a rezultatelor generate de utilizarea instrumentului financiar la nivelul beneficiarilor PNDR.

IV.3. Sursa datelor, tehnici pentru colectarea datelor (chestionare, interviuri; dimensiunea și criteriile de selecție pentru eșantioane, etc.)

Pentru calcularea valorilor indicatorilor de rezultat și evaluarea din punct de vedere calitativ a impactului PNDR 2007-2013 s-a recurs la colectarea de date atât din **surse primare**, cât și din **surse secundare**.

În ceea ce privește sursele primare de date utilizate pentru elaborarea versiunii finale a Studiului de evaluare ex-post, au fost colectate date prin:

- organizarea unei anchete pe bază de chestionar în rândul beneficiarilor PNDR 2007-2013;
- organizarea de interviuri semi-structurate cu actori cheie implicați în gestionarea, implementarea și monitorizarea PNDR 2007-2013;
- organizarea unor studii de caz la nivelul beneficiarilor PNDR 2007-2013 cu proiecte finalizate până la finalul anului 2015;
- organizarea de focus grupuri pentru prezentarea și discutarea rezultatelor evaluării obținute în baza instrumentelor descrise anterior;

Sursele secundare utilizate pentru calcularea indicatorilor de rezultat au fost baza de date Tempo a Institutului Național de Statistică și rapoartele intermediare de activitate din cadrul proiectului *Completarea indicatorilor de rezultat comuni și adiționali prevăzuți în cadrul fișelor măsurilor din PNDR, pentru proiectele finalizate* (de la nivelul cărora au fost colectate valorile intermediare ale indicatorilor de rezultat).

Sursele secundare utilizate pentru colectarea datelor necesare în vederea derulării analizei contrafactice au fost Ministerul Finanțelor Publice (pentru informații privind activele, datoriile, capitalul, veniturile, cheltuielile, cifra de afaceri și numărul mediu de angajați din perioada 2010-2015 pentru beneficiarii cuprinși în analiză) și website-ul www.listafirme.ro (pentru informații privind activele, datoriile, capitalul, cifra de afaceri și numărul mediu de angajați din perioada 2007-2009 pentru beneficiarii cuprinși în analiză).

Astfel, la nivelul activităților de evaluare derulate, unul dintre principalele instrumente utilizate pentru colectarea informațiilor cantitative necesare a fost **chestionarul**. Prin intermediul acestuia s-au colectat informații referitoare la proiectele finanțate prin PNDR 2007-2013, finalizate în perioada 2008-2015, aceste informații vizând printre altele, date necesare în vederea calculării indicatorilor de rezultat, aspecte de mediu, utilizarea și utilitatea schemei de garantare, principalele probleme întâmpinate de beneficiari în implementarea proiectelor derulate, etc. Pentru a răspunde particularităților fiecărei măsuri și tipologii de beneficiari, chestionarul utilizat a fost unul distinct pentru fiecare măsură și, acolo unde a fost cazul, pentru fiecare tipologie de beneficiari eligibili din cadrul respectivei măsuri. De asemenea, chestionarul aplicat s-a diferențiat în funcție de perioada în care beneficiarii au finalizat proiectul (a fost vizată perioada 2008-2014 și, în mod distinct, anul 2015). Chestionarul nu a fost aplicat la nivelul beneficiarilor măsurilor din cadrul Axei 2 deoarece:

- valoarea finală a indicatorului comun de rezultat R6 aferent măsurilor 211, 212 și 214 a fost furnizată prin RAI 2015 din datele extrase de către APIA,
- pentru M215 nu au fost prevăzuți indicatori de rezultat,
- indicatorul R6 aferent M221 are aceeași valoare ca și cea raportată în RAI 2014 având în vedere faptul că în anul 2015 nu s-a finalizat nici un proiect.

Aplicarea și completarea chestionarului a fost realizată online sau telefonic pentru un eșantion reprezentativ de beneficiari. În vederea aplicării chestionarelor și colectării datelor a fost parcursă următoarea etapizare:

1. A fost selectat un eșantion reprezentativ de beneficiari, în funcție de numărul total de beneficiari al fiecărei măsuri.
2. Au fost colectate adrese de email de la beneficiari. Aceste informații au fost colectate din bazele de date puse la dispoziție de către Autoritatea Contractantă și din surse alternative. În cadrul acestei etape s-a realizat și contactarea telefonică a beneficiarilor pentru care nu s-a reușit identificarea adresei de e-mail printr-o altă modalitate.
3. Pentru fiecare măsură, tip de beneficiar (acolo unde a fost cazul), perioadă de finalizare a proiectului (2008-2014 sau 2015) a fost creat un formular online destinat colectării datelor.
4. Adresele web ale chestionarelor au fost trimise pe email către beneficiari alături de o adresă furnizată de AM PNDR și AFIR pentru a susține activitatea de colectare a datelor.
5. Au fost recontactați telefonic toți beneficiarii selectați în eșantion pentru a fi rugați să completeze chestionarele transmise pe e-mail.

Astfel, în prima etapă a fost identificat numărul de beneficiari pentru fiecare dintre măsuri, avându-se în vedere următoarele două principii:

1. Asigurarea reprezentativității rezultatelor;
2. Resursele disponibile pentru colectarea de date și pentru analizarea acestora.

Tabel nr. 4 Eșantioanele selectate pentru fiecare măsură, atât pentru proiectele finalizate în anul 2015 (new) cât și pentru proiectele finalizate în perioada 2008-2015 (old)

- nr. beneficiari -

Măsura	Eșantion		TOTAL
	Old (2008-2014)	New (2015)	
112	250	235	485
121	224	170	394
122	10		10
123	179	30	209
125			
141		242	242
142		3	3
312	229	146	375
313	82	43	125
322			
411		167	167
413		192	192
421		8	8

* Metodologia de eșantionare este prezentată în Anexa 1 la studiu, ce cuprinde fișele indicatorilor de rezultat.

Sursă: Anexa 1 la Raportul Inițial aferent contractului având a obiect evaluarea ex-post a PNDR 2007-2013, noiembrie 2016



În funcție de anul de finalizare a proiectelor și de specificul măsurilor, au fost construite chestionare distincte.

Colectarea datelor calitative s-a realizat prin intermediul a 16 **interviuri semi-structurate**, desfășurate în perioada noiembrie-decembrie 2016. Intervipurile s-au desfășurat față în față sau prin intermediul Skype, actorii cheie implicați, fiind:

- reprezentanți ai Autorității de Management (7 interviuri);
- alți actori cheie din sistemul de management al programului: AFIR (1 interviu), APIA (1 interviu)
- reprezentanți ai gestionarului fondului de garantare și reprezentanți ai intermediarilor financiari: FGCR, Banca Transilvania (1 interviu);
- actori cheie în domeniul economic: Liga Asociațiilor Producătorilor Agricoli din România, AGROSTAR (2 interviuri);
- mediul academic: Academia de Științe Agricole și Silviculturale ASAS, Institutul de Economie Agrară al Academiei Române (2 interviuri);
- alți actori relevanți pentru sectorul mediu (2 interviuri): Ministerul Mediului, Apelor și Pădurilor – Direcția Biodiversitate;; Asociația AGROMRO.

În vederea organizării interviurilor, au fost parcurse următoarele etape:

- elaborarea listei de participanți propuși la interviu și a ghidurilor de interviu și transmiterea acestora către Autoritatea Contractantă. Ghidul de interviu a permis un anumit grad de flexibilitate în privința aspectelor discutate și a răspunsurilor primite, astfel încât să fie asigurată posibilitatea de aprofundare a aspectelor adiționale de interes identificate pe parcursul discuției purtate.
- Contactarea persoanelor intervievate, în vederea verificării disponibilității de participare;
- Transmiterea către persoanele intervievate, a ghidului de interviu, anterior desfășurării interviurilor;
- Derularea interviurilor și elaborarea rapoartelor de interviu.

Prin intermediul interviurilor, s-a urmărit colectarea informațiilor necesare pentru înțelegerea aprofundată a următoarelor elemente legate de Program:

- relevanță;
- eficacitate;
- eficiență;
- schema de garantare;
- aspecte de mediu;
- planificarea financiară;
- elemente specifice legate de implementarea anumitor axe și măsuri.

În vederea completării informațiilor calitative provenite din interviuri semi-structurate cu perspectiva beneficiarilor individuali au fost organizate și derulate studii de caz în rândul beneficiarilor PNDR 2007-2013 cu proiecte finalizate până la data de 31 decembrie 2015. Studiile de caz au fost concepute ca o listă de întrebări adresate beneficiarilor completate de o serie de aspecte legate direct de implementarea Programului pe care beneficiarii au fost rugați să le evalueze, respectiv să le noteze (de exemplu privind procedurile administrative parcurse în vederea depunerii dosarului de finanțare sau pentru solicitarea rambursării cheltuielilor efectuate). Având în vedere caracterul eterogen al măsurilor definite în cadrul



programului și pentru surprinderea elementelor specifice, lista aspectelor investigate prin studiile de caz a fost individualizată la nivel de măsură, inclusiv pentru măsurile care au fost adresate prin schema de garantare (o machetă a studiului de caz pentru fiecare măsură).

Echipa de evaluare a definit trei criterii de selecție a beneficiarilor incluși în eșantionul către care a fost transmisă lista întrebărilor definite la nivelul studiilor de caz:

- reprezentativitatea (au fost selectați beneficiari cu proiecte finalizate în perioada 2008-2013, în anul 2014 și în anul 2015; s-a urmărit o reprezentativitate teritorială echilibrată a beneficiarilor, respectiv reprezentativitatea unei regiuni să nu depășească 25% din numărul total de studii de caz)
- complexitatea proiectului (pentru fiecare măsură, proiectele au fost grupate în funcție de bugetul total al acestora, respectiv cheltuiala publică + contribuția solicitantului, în proiecte mici, medii și mari; pentru fiecare măsură au fost selectate proiecte pentru fiecare grupă constituită)
- teme specifice de interes, dacă este cazul (pentru măsurile la nivelul cărora au fost definite sub-măsuri sau pachete au fost selectați beneficiari încadrați în sub-măsuri / pachete diferite)

Inițial a fost previzionată colectarea unui număr de 3 studii de caz completate pentru fiecare măsură (eșantionul selectat a cuprins un număr mai mare de beneficiari în ipoteza în care nu toți beneficiarii contactați ar furniza o fișă completată) la care să se adauge câte trei studii de caz suplimentare pentru măsurile adresate prin schema de garantare definită în cadrul PNDR 2007-2013 (M121, M123, M312, M313). Ca urmare a interesului ridicat demonstrat de beneficiari față de această inițiativă de colectare a informațiilor – au fost primite mai multe răspunsuri comparativ cu estimările inițiale în cazul anumitor măsuri (M121, M125, M312, etc.), echipa de evaluare a considerat ca fiind oportună analizarea tuturor răspunsurilor primite de la beneficiari pentru a formula concluzii cât mai pertinente și conectate cu realitatea din teritoriu. În total au fost colectate 121 de fișe completate de beneficiari pentru studiile de caz (97 de fișe aferente măsurilor definite la nivelul PNDR 2007-2013 + 24 de fișe suplimentare la nivelul măsurilor adresate prin schema de garantare, respectiv M121, M123, M312, M313). Mai multe informații privind rezultatele obținute prin centralizarea informațiilor colectate prin studiile de caz pot fi consultate în Anexa nr. 9

Cea din urmă metodă aplicată pentru colectarea informațiilor de natură calitativă a fost reprezentată de focus grupuri. Astfel, au fost organizate și desfășurate cinci focus grupuri, câte unul pentru fiecare Axă a Programului. Prin focus grupuri, echipa de evaluatori a urmărit prezentarea și discutarea constatrilor „în lucru” rezultate din activitățile de evaluare cu reprezentanții AM și ai actorilor cheie pentru domeniul agriculturii și dezvoltării mediului rural.

În cadrul fiecărui focus grup au participat între 12-16 persoane (Axa 1 – 15 persoane, Axa 2 – 16 persoane, Axa 3 – 13 persoane, Axa 4 – 14 persoane, Axa 5 – 12 persoane). Concluziile extrase din dezbaterile purtate cu ocazia desfășurării focus-grupurilor sunt reflectate în cuprinsul capitolului VIII.2. și în răspunsul la întrebările de evaluare din capitolul VIII.3.



IV.4. Informații privind metodele de cuantificare a indicatorilor în vederea evaluării calității și a certitudinii datelor și identificarea eventualelor erori/scăpări

IV.4.1. Calcularea indicatorilor comuni și adiționali de rezultat

Procesul de colectare și structurare a datelor într-un format adecvat pentru analiza statistică a presupus mai multe acțiuni de control pentru a se asigura că baza de date pentru calculul indicatorilor este în conformitate cu regulile și constrângerile predefinite.

Utilizarea unui sistem de sondaj online¹⁰ și o bază de date digitală s-a dovedit a fi deosebit de avantajoasă în scopul colectării datelor, deoarece în acest mod s-a accelerat procesul, s-a minimizat nivelul de incoerență a informațiilor și a fost posibilă manipularea mai rapidă a datelor.

În general, variabilele colectate cu sistemul de sondaj online sunt fie date personale ale beneficiarilor, fie date financiar-contabile ale acestora. Din acest motiv, sondajul online implementează mai multe verificări preliminare automate pentru a reduce la minimum erorile de tastare. De exemplu, o astfel de verificare preliminară automată a fost controlul predefinit al câmpului de e-mail, unde exista obligativitatea includerii simbolului "@" pentru a valida câmpul completat și pentru a putea transmite chestionarul; un alt exemplu este constituit de obligativitatea introducerii unei valori minime mai mari decât zero pentru variabile pozitive din bilanț (veniturile).

¹⁰ Colectarea informațiilor de la beneficiari pentru calcularea valorilor indicatorilor de rezultat pentru proiectele finalizate în decursul anului 2015 s-a realizat printr-o anchetă pe bază de chestionar aplicat online: întrebările din chestionar au fost încărcate pe serverul partenerului t33, fiind generat un link prin care era posibilă accesarea și completarea chestionarului. Linkul a fost transmis ulterior pe email către beneficiarii selectați în cadrul eșantionului aceștia introducând direct răspunsurile la întrebări în formularul accesibil online.



Figura nr. 5 Macheta a unui chestionar online – exemplu cu tipuri predefinite de răspuns, valori permise și câmpuri obligatorii



Chestionar aplicat la nivelul beneficiarilor cu proiecte finalizate în perioada 2008-2014, în vederea colectării informațiilor necesare pentru calcularea indicatorilor de rezultat și evaluarea impactului PNDR 2007-2013

MĂSURA 112

Denumire beneficiar: *

Cod fiscal: *

Judet: *

Comuna: *

Numele si prenume persoana responsabila (respondent):

Calitatea respondentului: *

- beneficiar
- reprezentant legal
- altele (contabil, etc)

Telefon: *

Pe parcursul procesului de colectare a datelor prin chestionarul online, personalul administrativ a fost implicat în mod constant, pentru a asigura eficiența sistemului de sondaj online dar și veridicitatea datelor obținute, precum și pentru a monitoriza îndeplinirea ratei de răspuns necesară pentru construirea eșantioanelor. Acțiunile întreprinse de echipă în acest sens au fost multiple, variind în funcție de prioritățile setate în fiecare perioadă:

- Verificarea zilnică a bazelor de date centralizatoare care conțineau răspunsurile din partea beneficiarilor, pentru concentrarea eforturilor de contactare telefonică a beneficiarilor încadrați pe măsurile care nu aveau o rată satisfăcătoare de răspuns;
- Verificarea calității indicatorilor raportați;
- Organizarea și operarea unui serviciu telefonic de asistență tehnică pentru beneficiari¹¹, prin care se furnizau clarificări sau informații suplimentare, în funcție de obstacolele întâmpinate de către aceștia pe parcursul completării online a chestionarului. Procesul a fost coordonat de către un responsabil tehnic, care a supervizat activitatea de colectare a datelor cantitative, pentru a îmbunătăți și eficientiza întregul proces.
- Contactarea telefonică a persoanelor din eșantion care nu au completat chestionarul, pentru măsurile cu o rată mică de răspuns. Această activitate a fost planificată calendaristic, bazându-se pe analiza zilnică a ratei de răspuns și pe termenele limită setate inițial. Astfel, beneficiarilor le era reamintită necesitatea completării chestionarului online, fiindu-le sugerată și apelarea la serviciul de asistență telefonică, în cazul în care există neclarități raportate la anumite întrebări din chestionar.
- Completarea chestionarului online prin metoda CATI, în cazurile în care acest lucru a fost solicitat de către beneficiarii care nu aveau acces online la acesta.¹²

Toate aceste activități ale personalului administrativ au facilitat procedeul de colectare a datelor cantitative, pentru a se obține date corecte și relevante, atingându-se în același timp rata de răspuns necesară pentru completarea eșantioanelor calculate la nivel de măsură, respectiv perioadă de finalizare a proiectului.

IV.4.2. Organizarea și derularea analizei contrafactice

În vederea identificării impactului măsurilor, în conformitate cu metodologia ilustrată în Raportul Inițial, echipa de evaluare a estimat efectul net prin utilizarea tehnicilor „Corelarea scorului de propensiune” și „Diferența în diferență”. În particular, scorul de propensiune a fost estimat printr-un model logic ce a identificat un set comparabil de non-beneficiari și beneficiari ai proiectelor finalizate, pe fiecare măsură la nivelul căreia a fost posibilă efectuarea analizei contrafactice (M 112, M121, M123, M312, M313, M411 și M413). Colectarea datelor a inclus un set de non-beneficiari, care nu include dubluri și care cuprinde SRL-uri și SA-uri ce au depus o cerere de finanțare în cadrul programelor finanțate prin fonduri UE adresate sectorului agricol și dezvoltării mediului rural (PNDR 2007-2013 sau SAPARD 2004-2006), dar care nu au obținut finanțarea, având astfel în comun cu beneficiarii o înclinație similară de a investi și / sau implementa proiecte în domeniul dezvoltării rurale și a sectorului agricol. După identificarea unui set

¹¹ Datele de contact ale persoanelor însărcinate cu clarificarea eventualelor întrebări ale beneficiarilor în raport cu conținutul chestionarului au fost furnizate prin adresa de înaintare a chestionarului emisă de AM PNDR și AFIR, aceasta fiind transmisă către toți beneficiarii contactați pe email pentru completarea chestionarului.

¹² Metoda CATI (Computer Assisted Telephone Interviewing) – este o metodă de cercetare cantitativă/calitativă care presupune o interviuare telefonică asistată de o aplicație software pe computer, prin care operatorii urmăresc un scenariu oferit de această aplicație.

comparabil de unități (beneficiari și non-beneficiari, cu excluderea dublurilor¹³), a fost calculat un model de diferență-în-diferență, însemnând diferența dintre variația medie a variabilei de rezultat, în timp, în cadrul setului de beneficiari și aceeași diferență (a aceleiași variabile, în aceeași perioadă) în cadrul setului de non beneficiari corelați. Diferența reprezintă efectul net, respectiv impactul măsurii.

Cadrul de monitorizare a PNDR a permis utilizarea a două variabile principale de rezultat pentru estimarea efectelor nete: VAB și numărul mediu de angajați echivalent normă întreagă (ENI). Pentru măsurile incluse în analiza contrafactuală a fost calculată variația în timp a variabilei proxy a VAB (calculată ca diferență între veniturile totale și costurile totale) și variația numărului de angajați ENI (echivalent normă întreagă). Din cauza limitelor privind disponibilitatea datelor, estimările folosesc date aferente SRL și SA și, în principal din perioada 2009-2015. În cazul M 41.1 și M 41.3, deoarece cele mai multe proiecte au fost depuse în jurul anului 2012, variația ENI a fost calculată pentru perioada 2012-2015, iar în vederea comparației cu alte măsuri variația ENI a fost calculate și pentru perioada 2009-2015.

Anul de referință pentru corelarea statistică este anul anterior celui în care proiectele au început să producă efecte. În general, anul de referință se referă la anul depunerii proiectului în cadrul fiecărei măsuri: având în vedere varietatea anilor de depunere și de finalizare precum și lipsa datelor exacte cu privire la începerea și finalizarea proiectelor, anul de referință pentru corelarea statistică a fost stabilit pentru fiecare măsură, pe baza informațiilor existente din bazele de date utilizate pentru monitorizarea implementării proiectelor în cadrul PNDR 2007-2013. Anul 2009 a fost stabilit ca fiind anul de referință pentru toate măsurile, cu excepția M 411 și M 413. 2009 a fost selectat an de referință pentru corelarea statistică, deoarece disponibilitatea datelor este mult mai mare comparativ cu anii 2007 și 2008 și deoarece cele mai multe proiecte nu au început încă (sau cel puțin nu au produs efecte) anterior anului 2009. Cu toate acestea, în cazul M 411 și M 413, corelarea statistică s-a realizat la nivelul anului 2012, atunci când au fost depuse cele mai multe cereri de finanțare.¹⁴

IV.5. Tehnici/metode pentru a răspunde la întrebările de evaluare și formularea concluziilor

În concordanță cu recomandările cuprinse în *Ghidul privind evaluarea ex-post a PDR 2007-2013* elaborat la nivelul CE, abordarea metodologică propusă pentru estimarea impactului și efectului net al PNDR 2007-2013 este formată dintr-un mix de metode de analiză cantitativă și analiză calitativă a căror aplicare va garanta credibilitatea și acuratețea rezultatelor procesului de evaluare. Astfel, abordarea propusă presupune aplicarea următoarelor metode: modelul logic; studiul de caz; focus grupul; metode contrafactice de evaluare a impactului. Descrierea sintetică a metodelor de evaluare este prezentată în continuare:

¹³ Excluderea dublurilor se referă la beneficiarii mai multor măsuri și la cei care au fost non-beneficiari ai unei măsuri și beneficiari ai altor măsuri.

¹⁴ Pentru a asigura comparabilitatea, variația angajați echivalent normă întreagă a fost calculată atât pentru măsura 411 cât și pentru măsura 413, în perioada 2015-2009 și variația angajaților echivalent cu normă întreagă, în perioada 2015-2009, pentru toate celelalte măsuri aferente axei 1



a. Modelul logic

Modelul logic reprezintă o metodă utilizată pentru identificarea unei legături de cauzalitate între elementele interne și externe ale programului. Astfel, prin modelul logic, elementele Programului sunt structurate în scopul evidențierii *teoriei programului*. Cele două faze ale teoriei programului, *teoria normativă*¹⁵ și *teoria cauzală*¹⁶, sunt reflectate în modele logice care descriu activitățile considerate a aduce o schimbare și care leagă aceste activități de rezultatele așteptate ale programului.

Metoda a fost aplicată în perioada septembrie 2016 – ianuarie 2017 și a fost utilizată pentru elaborarea constatărilor legate de relevanța programului și privind logica de intervenție de la nivelul fiecărei axe.

b. Studiul de caz

Studiul de caz reprezintă o metodă de analiză utilizată în scopul înțelegerii aprofundate a interacțiunilor și a proceselor complexe, pentru a oferi o "viziune din interior".

În contextul prezentei evaluări s-au realizat cel puțin trei studii de caz pentru fiecare măsură inclusă în PNDR 2007-2013 la care s-au adăugat studiile de caz adiționale realizate pentru măsurile adresate prin schema de garantare finanțată din PNDR 2007-2013 (M 121, M 123, M 312, M 313). Studiile de caz au fost definite ca o listă de întrebări adresate beneficiarilor, respectiv de tematici supuse evaluării calitative din partea beneficiarilor. Fișele studiilor de caz au fost diferențiate la nivelul fiecărei măsuri, existând astfel câte o fișă pentru fiecare măsură a Programului. Completarea fișelor studiilor de caz s-a realizat online sau telefonic de către beneficiarii selectați în eșantion (fișele studiilor de caz au fost transmise pe email către beneficiarii selectați, iar în cazul beneficiarilor care au indicat imposibilitatea completării online a întrebărilor adresate fișa a fost completată telefonic).

Realizarea studiilor de caz s-a derulat în patru etape: 1. selectarea studiilor de caz; 2. colectarea, clasificarea și corelarea informațiilor rezultate din analiza documentelor proiectului, interviuri cu responsabilii de proiect/beneficiarii și procesarea acestor date și informații; 3. elaborarea raportului pentru fiecare studiu de caz individual; 4. analiza globală a studiilor de caz.

Metoda a fost aplicată în luna februarie 2017 iar rezultatele obținute au fost prezentate și discutate în cadrul focus-grupurilor organizate. De asemenea rezultatele obținute prin analiza studiilor de caz au fost integrate în răspunsurile la întrebările de evaluare.

c. Focus grupul

Focus grupul reprezintă o metodă de cercetare și evaluare participativă, realizată sub forma unei discuții cu un grup selectat, format din aproximativ 6-8 persoane, organizată pentru a obține informații privind opiniile și experiențele participanților iar datele, astfel colectate, sunt utilizate pentru a valida concluziile rezultate în urma evaluării.

S-au organizat câte un focus grup pentru fiecare axă a PNDR 2007-2013 pentru validarea rezultatelor cheie generate de analiza impactului prin metode contrafactice și studiile de caz. Au participat reprezentanții

¹⁵ Teoria normativă, prezintă rațiunea și justificarea structurii și activităților programului

¹⁶ Teoria cauzală, prezintă analiza empirică privind relația de cauzalitate dintre intervenție și rezultat

unor actori relevanți, precum: Autoritatea de Management și AFIR, APIA, institute de cercetare, asociații, etc. Un raport sintetic al discuțiilor purtate a fost distribuit participanților după eveniment, astfel încât participanții să poată formula observații și, dacă este necesar, să solicite modificări.

Principalele aspecte discutate în cadrul focus grupurilor s-au referit la impactul și rezultatele înregistrate la nivelul fiecărei axe, dezbaterile fiind concentrată în jurul următoarelor tematici:

- Contribuția fiecărei măsuri la impactul axei, identificând concluziile cheie pentru fiecare axă;
- Contribuția factorilor externi;
- Lecțiile învățate pentru perioada de programare 2014-2020

Metoda a fost aplicată în luna martie 2017.

d. Metode contrafactice de evaluare a impactului

Evaluarea contrafactuală își propune să ofere o interpretare cauzală plauzibilă a măsurii în care o intervenție a avut un impact asupra anumitor rezultate relevante, în baza unor dovezi empirice și considerând anumite ipoteze. Identificarea unei relații cauzale este utilă pentru a face predicții cu privire la consecințele schimbării circumstanțelor sau a politicilor, evidențiind ce s-ar întâmpla în planurile alternative (sau "contrafactice").

Colectarea datelor s-a realizat astfel încât să nu interfereze cu modalitatea de generare a respectivelor date ("doar observație") și provin din trecut (nu au fost colectate prin intermediul studiului). Aceste date au fost colectate de la nivelul unui eșantion, format din beneficiarii și non-beneficiari comparabili (eșantionul contrafactual).

Metodele au fost aplicate în perioada februarie – aprilie 2017, iar rezultatele obținute au fost utilizate pentru determinarea impactului net al intervențiilor programului, constatările finale regăsindu-se integrate la nivelul răspunsurilor la întrebările de evaluare.

➤ *Metoda DID (diferență-în-diferență sau dubla diferențiere)*

Prin utilizarea metodei DID¹⁷, efectele sunt determinate prin scăderea diferenței între rezultatele beneficiarilor și non-beneficiarilor, considerând pentru fiecare grup diferența între valorile înregistrate în perioada anterioară primirii sprijinului prin PNDR (implementării proiectului), și valorile din perioada ulterioară primirii sprijinului prin PNDR (implementării proiectului). Abordarea este organizată în următoarele etape: 1) definirea variabilei (variabilelor) de rezultat; 2) definirea dimensiunii temporale (momentul estimării DID); 3) calcularea dublei diferențe, ca medie pentru cele două grupuri în cele două perioade de timp; 4) implementarea regresiei.

➤ *Corelarea scorului de propensiune (PSM)*

Metoda selectează un grup de non-beneficiari similari beneficiarilor, cu excepția faptului că primii nu au beneficiat de sprijin prin intervenție.

Strategia de estimare a fost implementată în următoarele etape: 1) identificarea tuturor variabilelor relevante pentru comparația adecvată între beneficiari și non-beneficiari; 2) estimarea punctajului de propensiune ca element de similitudine între beneficiari și non-beneficiari; 3) corelarea perechilor de

¹⁷ Metoda se bazează pe faptul că variabilele de rezultat sunt disponibile pentru beneficiari și non-beneficiari, atât înainte cât și după momentul acordării sprijinului prin Program, respectiv implementării proiectului.

beneficiari și non-beneficiari în baza punctajelor de propensiune similare; 4) estimarea efectului mediu net ca medie a diferenței de la nivelul fiecărei perechi.

Efectul net al intervențiilor este estimat ca fiind diferența între media variabilelor de rezultat între "beneficiari" și "non-beneficiarilor".

IV.6. Dificultăți sau limitări ale metodologiei utilizate.

Tabelul următor ilustrează principalele probleme sau limitări referitoare la diferitele metodologii utilizate în procesul de evaluare:

Tabel nr. 5 Limitări referitoare la diferitele metodologii utilizate în evaluarea ex-post a PNDR

Metodologie	Limitări metodologice identificate
Ancheta pe bază de chestionar, respectiv analiza datelor din surse primare	<p>Completarea chestionarelor de către beneficiari nu a garantat calitatea datelor colectate, fiind necesare verificări telefonice ulterioare realizate de personalul administrativ, pentru confirmarea sau corectarea valorilor aberante.</p> <p>Pentru calcularea indicatorului R2 aferent măsurii 125 a fost necesară o abordare eșantionată în trei etape. S-a avut în vedere selectarea tuturor beneficiarilor direcți de proiecte încadrați în categoria OUI, eșantionul fiind completat prin selectarea a 17 beneficiari de tip UAT, respectiv 17 beneficiarii indirecti - agenții economici din aria teritorială a UAT beneficiar. Valoarea R2 cuprinde valoarea absolută a VAB generat de beneficiarii direcți OUI, în timp ce evoluția VAB la nivel de UAT și beneficiari indirecti este analizată din perspectiva unei variații relative datorită limitărilor metodologice existente, definite în cadrul Raportului Intermediar de activitate nr. 3 din cadrul proiectului <i>Completarea indicatorilor de rezultat comuni și adiționali prevăzuți în cadrul fișelor măsurilor din PNDR, pentru proiectele finalizate</i>.¹⁸</p>
Studiul de caz	<p>Limitările metodologice asociate studiilor de caz au fost reprezentate cu precădere de:</p> <ul style="list-style-type: none">➤ neîndeplinirea numărului minim de trei studii de caz completate în cazul măsurii 111➤ lipsa de disponibilitate a responsabililor de proiect/beneficiarilor pentru furnizarea răspunsurilor la întrebările cuprinse în chestionare (M 143).

¹⁸ Limitările metodologice în estimarea creșterii VAB în valoare absolută (mii Eur) provin din următoarele cauze:

1. Modificările VAB ale beneficiarilor indirecti ai proiectelor finanțate în cadrul măsurii 125 sunt atât pozitive, cât și negative, fiind determinate de un complex de factori esențiali și neesențiali, sistematici și aleatori;
2. Imposibilitatea identificării unui număr semnificativ de factori de influență, care ar putea permite utilizarea unor metode de tipul: construirea și validarea unui model de regresie, metodei influențelor izolate ale factorilor, dar și metoda restului nedescompus în scopul estimării contribuției factorilor la modificarea VAB;
3. Eterogenitatea ridicată și dispersia teritorială a beneficiarilor indirecti din cadrul măsurii 125, pg. 63-64 din Raportul Intermediar de activitate nr. 3 din cadrul proiectului *Completarea indicatorilor de rezultat comuni și adiționali prevăzuți în cadrul fișelor măsurilor din PNDR, pentru proiectele finalizate*



Metodologie	Limitări metodologice identificate
	Aceste limitări metodologice au fost compensate prin considerarea unui număr mai ridicat de răspunsuri primite din partea beneficiarilor în cadrul altor măsuri ale Programului. Numărul minim de studii de caz previzionate a fost depășit (numărul minim estimat inițial era de 78 de studii de caz, numărul final de studii de caz considerate în analiză a fost de 121 de studii de caz)
Analiza contrafactuală	Posibilitatea derulării analizei contrafactice a fost influențată de disponibilitatea datelor legate de evoluția principalilor indicatori economico-financiari atât la nivelul beneficiarilor, cât și pentru grupul comparabil de non-beneficiari. Astfel analiza contrafactuală a fost posibilă doar pentru măsurile care au inclus în lista beneficiarilor entități private înregistrate sub forma de SRL sau Societate Agricolă (M112, M121, M123, M312, M313, M41.1, M41.3), informațiile financiare necesare pentru grupul de beneficiari și cel de non-beneficiari fiind obținute din baza de date a Ministerului Finanțelor Publice și de pe website-ul www.listafirme.ro . Pentru măsurile care nu au inclus în lista potențialilor beneficiari SRL-uri sau Societăți Agricole, nu a fost posibilă realizarea analizei contrafactice datorită lipsei datelor legate de evoluția economică a non-beneficiarilor (sursele publice de informații nu cuprind informații economico-financiare privind persoane fizice autorizate, întreprinderi individuale, întreprinderi familiale, etc.)
Strategia de identificare corelării, respectiv DID condițională	Combinarea metodei DID cu Scorul de Propensiune a fost deosebit de utilă întrucât a permis compararea variabilelor de rezultat pentru beneficiari și non-beneficiari, atât înainte cât și după intervenție (momentul implementării proiectelor), cu un control mai bun al erorii sistematice de selecție. Metoda a fost implementată în condițiile unei limitari metodologice și anume disponibilitatea datelor corespunzătoare variabilelor explicative care să limiteze influența factorilor externi intervenției, de exemplu caracteristici rezultate din perioada de pre-intervenție sau caracteristici neobservabile diferite între cele două grupuri (ex. Eroarea sistematică de selecție).

Sursa: evaluarea ex-post a PNDR 2007-2013

V. Descrierea Programului, a măsurilor și a bugetului

V.1. Implementarea Programului: actori implicați, contextul instituțional

În cadrul capitolului 11 al PNDR 2007-2013 sunt prezentate în mod detaliat instituțiile implicate în implementarea programului, responsabilitățile alocate precum și modalitatea de interacțiune la nivel interinstituțional. Astfel sistemul instituțional de administrare, control și implementare al PNDR 2007-2013 a fost alcătuit din:

Tabel nr. 6 Sistemul instituțional de administrare, control și implementare al PNDR 2007-2013

	Funcție	Instituție desemnată	Principalele responsabilități	Unități teritoriale implicate	Număr de personal
1	Autoritate de Management	Ministerul Agriculturii și Dezvoltării RURALE - Direcția Generală Dezvoltare Rurală	Implementarea și managementul Programului	1 unitate centrală 42 de unități la nivel județean* (Compartimente de dezvoltare rurală)	307 posturi: 85 la nivel central și 222 la nivel județean
2	Agenție de Plăți	Agenția de Plăți pentru Dezvoltare Rurală și Pescuit ¹⁹	Realizarea și gestionarea plăților la nivelul programului	1 unitate centrală 8 Centre Regionale de Plăți pentru Dezvoltare Rurală și Pescuit (CRPDRP) 42 Oficii Județene de Plăți pentru Dezvoltare Rurală și Pescuit (OJPDRP)	1.300 posturi: 250 la nivel central, 350 la nivel regional și 700 posturi la nivel județean
3	Organism de certificare	Autoritatea de Audit constituită pe lângă Curtea de Conturi a României	Certificarea veridității, integrității și acurateței conturilor Agențiilor de Plăți acreditate	1 unitate centrală 8 Direcții Regionale de Audit	313 posturi: 176 la nivel central și 137 la nivel regional

*În anul 2014, din cele 42 de structuri județene de dezvoltare rurală din cadrul DGDR AM PNDR, 25 structuri județene au fost preluate de către AFIR, rămânând la nivelul DGDR AM PNDR 17 structuri.

Sursă: PNDR 2007-2013, versiunea XVI, aprobată în noiembrie 2015

¹⁹ În perioada de programare 2014-2020, a fost modificată titulatura în Agenția pentru Finanțarea Investițiilor Rurale



În mod adițional instituțiilor prezentate în tabelul anterior, implementarea și gestionarea Axei 2 a PNDR 2007-2013 a presupus mobilizarea următoarelor autorități publice, către care au fost delegate atribuții specifice:

Tabel nr. 7 Alte instituții delegate implicate în gestionarea PNDR 2007-2013 (exclusiv pentru intervențiile incluse la nivelul Axei 2)

Nr. crt.	Instituție	Responsabilități principale
1.	Agenția de Plăți și Intervenție pentru Agricultură	Implementarea și atribuțiile specifice funcției de autorizare, plată, contabilizare, recuperare debite, monitorizare și raportare
2.	Autoritatea Națională Sanitară și pentru Siguranța Alimentelor	Controlul pe teren a cerințelor specifice în cadrul angajamentelor încheiate de beneficiari (M215)
3.	Inspectoratul Teritorial de Regim Silvic și de Vânătoare	Verificările pe teren pentru lucrarile de înființare a suprafețelor împădurite, lucrările de întreținere, menținerea suprafețelor împădurite și respectarea Bunelor Condiții Agricole și de Mediu (M221)

Sursă: Acorduri de colaborare semnate între MADR, APIA, ANSVSA, ITRSV

Având în vedere faptul că la nivel național existau două agenții de plăți, una pentru efectuarea plăților acordate din FEADR (APDRP), iar cea de-a doua, Agenția de Plăți și Intervenție pentru Agricultură (APIA), pentru plățile aferente FEAGA, a fost necesară constituirea unui Organism de Coordonare (înființat la nivelul APDRP), a cărui responsabilitate a fost de acționarea ca unic interlocutor al celor două agenții în relația cu Comisia Europeană.

Pe parcursul implementării programului, la nivel interinstituțional, au existat cazuri de delegare a anumitor funcții și responsabilități, printre cele mai importante fiind:

- AM→APDRP: implementarea anumitor măsuri, gestionarea sistemului de monitorizare a beneficiarilor, implementarea măsurilor de informare și publicitate la nivelul programului
- APDRP→APIA: gestionarea măsurilor compensatorii prevăzute în cadrul Axei 2 a PNDR;
- APDRP→ANSVSA: realizarea controlului pe teren a cerințelor specifice în cadrul angajamentelor încheiate de beneficiari ai măsurii 215
- APDRP→Ministerul Mediului, Apelor și Pădurilor – Direcția Generală Păduri: evaluarea documentației tehnice și controlul pe teren pentru beneficiarii măsurilor silvice cu plăți pe suprafață din cadrul Axei 2 (măsura 221)

În conformitate cu prevederile articolului 77 al Regulamentului Consiliului (CE) nr. 1698/2005, eficiența și calitatea implementării Programului au fost monitorizate continuu și discutate la nivelul Comitetului de Monitorizare. Comitetul de Monitorizare a fost constituit în luna februarie 2008 prin Ordin al Ministrului Agriculturii și Dezvoltării RURALE, componența sa fiind modificată de 3 ori pe parcursul implementării programului (în anii 2009, 2010 și 2015). Structura CM a cuprins 37 de membri și 5 observatori fără drept de vot încadrați după cum urmează:

- 43% din membri și observatori – instituții și autorități publice (Ministere, Institute Naționale, etc.)

- 57% din membri și observatori²⁰ – reprezentanți ai mediului privat (asociații de profil din domeniile agricol, forestier și al industriei alimentare, asociații care activează în domeniul ecologiei și protecției mediului, asociații care activează în domeniul egalității de șanse și non-discriminării, reprezentanți ai pieței de capital, etc.)

Pe parcursul implementării PNDR 2007-2013 au fost organizate 13 reuniuni oficiale ale CM după cum urmează, media ratei participare a membrilor la reuniuni fiind de peste 70%:

Tabel nr. 8 Calendarul reuniunilor CM PNDR

An	Data organizării reuniunii	Număr de participanți
2008	1. 28-29 februarie	1. nu este precizat în minuta întâlnirii
	2. 24 iunie	2. 26 membri + 2 observatori
2009	3. 27 martie	3. 32 membri + 2 observatori
2010	4. 02 martie	4. 34 membri + 2 observatori
	5. 17 decembrie	5. 31 membri + 2 observatori
2011	6. 22 iunie	6. 31 membri + 1 observator
	7. 20 decembrie	7. 32 membri + 2 observatori
2012	8. 26 iunie	8. 33 membri
	9. 13 noiembrie	9. 27 membri
2013	10. 21 iunie	10. 25 membri + 1 observator
	11. 29 noiembrie	11. 28 membri + 2 observatori
2014	12. 13 iunie	12. 28 membri + 1 observator
2015	13. 18 septembrie	13. nu este precizat în minuta întâlnirii

Sursa: <http://www.madr.ro/pndr-2007-2013/comitet-de-monitorizare-pt-pndr.html>

Principalele activități derulate la nivelul CM PNDR au presupus²¹:

- Analizarea și aprobarea criteriilor de selecție a operațiunilor finanțate (în cazul eventualelor modificări la nivelul fișelor măsurilor);
- Evaluarea periodică a progreselor înregistrate pentru realizarea obiectivelor specifice ale PNDR;
- Examinarea rezultatelor implementării fiecărei măsuri/axe și monitorizarea calității implementării Programului;
- Examinarea rezultatelor evaluării in itinere;
- Analizarea și aprobarea Raportului anual de progrese și a rapoartelor de evaluare, înainte de a fi transmise Comisiei;
- Elaborarea recomandărilor și propunerilor în vederea îmbunătățirii impactului programului;
- Analizarea și aprobarea propunerilor de ajustare/ modificare a Programului;

²⁰ Din care:

- 29% reprezentanți ai asociațiilor de profil din domeniul producției și procesării produselor agricole și forestiere
- 19% reprezentanți din sectorul protecției mediului
- 29% reprezentanți ai organizațiilor care promovează dezvoltarea durabilă și sprijină inițiativa locală
- 23% reprezentanți ai organizațiilor sindicale, organismelor pentru promovarea egalității de șanse și asociațiilor care promovează sprijinirea mediului de afaceri

²¹ PNDR 2007-2013, versiunea XVI, capitol 12.2 Comitetul de Monitorizare, pg. 473

- Examinarea și aprobarea propunerilor de modificare a conținutului deciziei Comisiei privind contribuția FEADR.

Ca urmare a modificărilor contextului socio-economic, influenței unor factori externi sau analizelor interne efectuate la nivelul autorităților de program, pe parcursul implementării sale, PNDR a fost modificat de 15 ori. Actualizările programului și conținutul acestora sunt prezentate succint în tabelul următor:

Tabel nr. 9 Principalele modificări operate în versiunile PNDR 2007-2013

Versiune	Data transmiterii/Data aprobării de către CE	Modificări				
		Fișe ale măsurilor	Aspecte financiare	Introducerea unor elemente adiționale	Actualizarea altor secțiuni din program	
I	februarie 2008	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	
II	Iulie 2008/ septembrie 2008	<input checked="" type="checkbox"/>			<input checked="" type="checkbox"/>	
III	Martie 2009/ aprilie 2009	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	schema de garantare	<input checked="" type="checkbox"/>
IV	Iulie 2009/decembrie 2009	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	alocarea prin PERE	<input checked="" type="checkbox"/>
V	martie 2010/august 2010	<input checked="" type="checkbox"/>				<input checked="" type="checkbox"/>
VI	octombrie 2010/mai 2011	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	322d) 125c) 214 - P5 Agricultură ecologică	<input checked="" type="checkbox"/>
VII	mai 2011/august 2011	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>			<input checked="" type="checkbox"/>
VIII	Martie 2012/ aprilie 2012	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	măsura 215	<input checked="" type="checkbox"/>
IX	Mai 2012/ iunie 2012		<input checked="" type="checkbox"/>			<input checked="" type="checkbox"/>
X	August 2012/decembrie 2012	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>			<input checked="" type="checkbox"/>
XI	Nu se aplică, versiunea a fost retrasă	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	măsura 322e)	<input checked="" type="checkbox"/>
XII	noiembrie 2013/decembrie 2013	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	măsura 322e)	<input checked="" type="checkbox"/>

Versiune	Data transmiterii/Data aprobării de către CE	Modificări			
		Fișe ale măsurilor	Aspecte financiare	Introducerea unor elemente adiționale	Actualizarea altor secțiuni din program
XIII	Aprilie 2014/august 2014	<input checked="" type="checkbox"/>			
XIV	septembrie 2014/decembrie 2014		<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>
XV	septembrie 2015		<input checked="" type="checkbox"/>		
XVI	septembrie 2015/noiembrie 2015		<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>
Total modificări		11	12	6	13

Sursa: Prelucrare informații cuprinse în rapoartele anuale de implementare ale PNDR 2007-2013

Așa cum se poate observa din tabelul prezentat anterior, majoritatea modificărilor programului au vizat realocarea de fonduri la nivelul planului financiar sau modificarea elementelor cuprinse în fișele măsurilor. Anul 2009 a marcat introducerea a două elemente noi la nivelul programului respectiv schema de garantare în cadrul măsurilor 121, 123, 312 și 313 și alocarea financiară suplimentară prin PERE, iar în perioada 2012-2013 au fost introduse noi măsuri/submăsuri pentru a răspunde nevoilor identificate (măsura 215, submăsurile d) și e) în cadrul M322, submăsura c) în cadrul M125, pachetul 5 – Agricultură ecologică în cadrul M214).

Toate versiunile PNDR au fost inițial discutate și aprobate la nivelul CM PNDR, ulterior fiind transmise spre aprobare către Comisia Europeană.



V.2. Conținutul Programului; descrierea priorităților și a măsurilor

Programul Național de Dezvoltare Rurală 2007-2013 (PNDR) reprezintă documentul programatic în baza căruia au fost accesate sumele alocate României, din Fondul European Agricol pentru Dezvoltare Rurală, pentru perioada de programare 2007-2013.

Obiectivul general al PNDR 2007-2013 a fost creșterea competitivității sectoarelor agro-alimentar și forestier, îmbunătățirea mediului și a spațiului rural, îmbunătățirea calității vieții în zonele rurale, diversificarea economiei rurale, demararea și funcționarea inițiativelor de dezvoltare locală.

În vederea atingerii obiectivului propus, la nivelul PNDR au fost definite 4 axe (Axa 1 "Îmbunătățirea competitivității sectoarelor agricole și forestier"; Axa 2 "Îmbunătățirea mediului și a spațiului rural"; Axa 3 "Îmbunătățirea calității vieții în zonele rurale și diversificarea economiei rurale"; Axa 4 LEADER) la care s-au adăgat măsurile privind asistența tehnică (M 511) și plățile complementare directe (M 611). În total, la nivelul Programului au fost implementate, începând cu anul 2008, 23 de măsuri.

Descrierea axelor și măsurilor PNDR prezentată în continuare s-a realizat în baza informațiilor cuprinse în versiunea XVI a PNDR 2007-2013, aprobată în noiembrie 2015.

Conform recomandărilor și politicilor adoptate la nivel comunitar, obiectivele și sub-obiectivele definite la nivelul celor 4 axe au fost:

Tabel nr. 10 Obiective și sub-obiective definite în cadrul PNDR 2007-2013, la nivel de axe

Axă	Obiective	Sub-obiective
1	Competitivitatea sectorului agricol și forestier	Cunoștințe și potențial uman
		Potențial fizic și inovare
		Tranziție în noile state membre
2	Mediu înconjurător și mediu rural	Gestionarea durabilă a terenurilor agricole și forestiere și protecția și îmbunătățirea resurselor naturale
3	Calitatea vieții	Diversificarea economiei rurale
		Calitatea vieții în zonele rurale
4	LEADER	Abordarea Leader în programarea inițiativelor integrate de dezvoltare rurală

Sursa: Grup de lucru tematic al Rețelei de Experți Evaluatori, <http://enrd.ec.europa.eu/enrd-static/fms/pdf/EB43A527-C292-F36C-FC51-9EA5B47CEDAE.pdf>



V.2.1. Descrierea Axei 1 Creșterea competitivității sectoarelor agricol și forestier

Obiectivul general al Axei 1 constă în creșterea competitivității sectoarelor agro-alimentar și forestier. În vederea atingerii acestui obiectiv, au fost stabilite următoarele **obiective specifice**:

1. Sprijinirea fermierilor și persoanelor care își desfășoară activitatea în sectoarele agroalimentar și forestier, pentru îmbunătățirea capitalului uman prin sprijinirea acestora în vederea adaptării la noul context;
2. Accelerarea adaptării structurale a agriculturii și încurajarea fermelor de semi-subsistență să pătrundă pe piață;
3. Modernizarea exploatațiilor agricole;
4. Creșterea adaptării fermelor din punct de vedere economic și de mediu;
5. Sprijinirea industriei agro-alimentare;
6. Îmbunătățirea modului de gospodărire a pădurilor și dezvoltarea produselor silvice.

Aceste obiective specifice sunt corelate cu 3 obiective strategice ale PNS, respectiv: îmbunătățirea cunoștințelor și competențelor, îmbunătățirea competitivității exploatațiilor și restructurarea și modernizarea sectorului de procesare și marketing a produselor agricole și forestiere, în paralel cu respectarea principiilor dezvoltării durabile

Alocarea financiară totală, pe Axa 1, ulterioară dezangajării operate de Comisia Europeană în anul 2015, a fost de **4.785.667.281 Euro**, din care **2.885.269.470 Euro cheltuială publică și 1.900.397.811 Euro cheltuială privată**

Sprijinul acordat prin această axă este motivat de importanța pe care sectoarele agricol și forestier o dețin în spațiul rural, unde majoritatea populației active este ocupată în aceste sectoare. Se impune însă consolidarea potențialului acestor sectoare, în condițiile în care există o serie de probleme, legate de productivitatea scăzută a muncii, existența unui număr mare de exploatații agricole neperformante, la nivelul cărora se practică o agricultură de subsistență, nivelul scăzut de educație și competențe, lipsa unor canale dezvoltate de comercializare a produselor, precum și nevoia de restructurare a întreprinderilor mici din sectorul de procesare.

În continuare, sunt prezentate măsurile definite pentru creșterea competitivității sectoarelor agricol și forestier (valoarea efectivă a cheltuielilor realizate prin FEADR este prezentată în capitolul V.5):

Măsura 111 Formare profesională (training), informare și difuzare de cunoștințe

Obiective specifice:

- dobândirea de informații și cunoștințe relevante care să permită gospodărirea durabilă a terenurilor agricole și forestiere, creșterea calității managementului la nivel de fermă, restructurarea și modernizarea în sectoarele de procesare și comercializare pentru produsele agricole și forestiere, contribuind astfel la îmbunătățirea condițiilor de viață și reducerea șomajului în zonele rurale.



- îmbunătățirea și dezvoltarea competențelor necesare pentru persoanele care sunt sau vor fi implicate în activități forestiere pentru practicarea unui management durabil al pădurilor în vederea creșterii suprafețelor forestiere, prelucrării lemnului și valorificării eficiente a produselor pădurii.

Alocarea financiară totală: 79.325.638 Euro (cheltuială publică în totalitate)

Beneficiarii:

- beneficiari direcți: furnizori de formare profesională, informare și difuzare a cunoștințelor- entități publice sau private care activează în domeniul formării profesionale a adulților și/sau informării și difuzării de cunoștințe care îndeplinesc criteriile de eligibilitate și de selecție;
-
- beneficiari finali: persoane adulte care activează în domeniile agriculturii, silviculturii (inclusiv proprietari de pădure) și industriei agro-alimentare

Numărul total de beneficiari direcți la nivelul măsurii: 6 furnizori de servicii pentru 36 de proiecte

Numărul total de beneficiari finali la nivelul măsurii: 48.321 fermieri care au beneficiat de training²²

Măsura 112 Instalarea tinerilor fermieri

Obiectivul specific: Creșterea veniturilor exploatațiilor conduse de tinerii fermieri.

Alocarea financiară: 303.913.965 Euro (cheltuială publică în totalitate)

Beneficiarii direcți: fermieri care îndeplinesc la momentul solicitării sprijinului următoarele condiții:

- Au vârsta sub 40 de ani și se instalează pentru prima dată în exploatațiile agricole, ca și conducători (șefi) ai exploatației;
- Dețin sau se angajează să dobândească competențe și calificări profesionale în raport cu activitatea pe care urmează să o desfășoare;
- Prezintă un Plan de afaceri pentru dezvoltarea activităților agricole din cadrul exploatației;
- Sunt membri ai familiei de fermier, care au lucrat mai mult de 50% din timpul lor de lucru în cadrul fermei (nu neapărat în ferma familiei de fermier) cu cel puțin 12 luni înaintea instalării sale pe cont propriu.

Numărul total de beneficiari direcți la nivelul măsurii: 12.770

²² Lista completă a indicatorilor de realizate și valorile cumulate înregistrate de aceștia până la finalul anului 2015 pot fi consultate în Anexa nr. 12



Măsura 121 Modernizarea exploatațiilor agricole

Obiective specifice:

- Introducerea și dezvoltarea de tehnologii și procedee noi, diversificarea producției, ajustarea profilului, nivelului și calității producției la cerințele pieței, inclusiv a celei ecologice, precum și producerea și utilizarea energiei din surse regenerabile;
- Adaptarea exploatațiilor la standardele comunitare;
- Creșterea veniturilor exploatațiilor agricole sprijinite;
- Sprijinirea membrilor grupurilor de producători sau ai altor forme asociative în vederea încurajării fenomenului de asociere.

Alocarea financiară: 1.531.325.196 Euro, din care 816.988.825 Euro cheltuială publică și 714.336.371 Euro cheltuială privată

Beneficiarii direcți:

- Fermieri, cu excepția organizațiilor de producători din sectorul legume și fructe pentru investiții sprijinite prin Pilonul I;
- Beneficiari potențiali: persoane fizice neautorizate, dacă se angajează să se autorizeze până la data încheierii contractului de finanțare;
- Grupuri de producători și cooperative, cu condiția ca investițiile realizate să deservească interesele propriilor membri.

Numărul total de beneficiari direcți la nivelul măsurii: 2.835

Măsura 122 Îmbunătățirea valorii economice a pădurii

Obiective specifice:

- Îmbunătățirea structurii sau refacerea pădurilor slab productive degradate, sprijinirea aplicării programelor de refacere a pădurilor slab productive sau neconforme cu tipul natural fundamental de pădure, cum ar fi pădurile de rășinoase din afara arealului natural cu specii adaptate mai bine condițiilor locale și cu rezistență mai bună împotriva factorilor dăunători naturali (doborâturi de vânt, atacuri de insecte etc);
- Achiziționarea de echipamente și mașini de tăiere necesare pentru realizarea măsurilor tehnice și a operațiilor necesare până la vârsta exploatabilității (ex. rărituri, elagaj artificial, combaterea bolilor și dăunătorilor) și suportul tehnic pentru executarea acestor lucrări (mâna de lucru/servicii);
- Achiziționarea de echipamente și mașini necesare lucrărilor silvice de exploatare cu impact redus asupra mediului, excepție făcând echipamentele ce realizează în același timp exploatarea și procesarea primară a materialului lemnos – cum sunt harvesterurile - și care sunt eligibile prin măsura 123;
- Producerea de puiți forestieri de calitate pentru nevoile proprii prin înființarea de pepiniere când sunt necesare lucrări de împădurire în proprietatea forestieră.



Alocarea financiară: 4.166.127 Euro, din care 2.291.370 Euro cheltuială publică și 1.874.757 Euro cheltuială privată

Beneficiarii direcți:

- Proprietari privați de pădure, persoane fizice sau asociații ale acestora;
- Comunități locale deținătoare de pădure în comun (cu drept de proprietate indivizibil) sau asociațiile acestora;
- Comune și municipalități deținătoare de pădure sau asociațiile acestora;
- Alte categorii de deținători de pădure diferite de proprietatea de stat, deținători de pădure independenți (biserici, spitale, școli) și asociațiile acestora;
- Asociații mixte din oricare din categoriile de mai sus.

Numărul total de beneficiari direcți la nivelul măsurii: 16

Măsura 123 Creșterea valorii adăugate a produselor agricole și forestiere, inclusiv schemele de ajutor de stat XS 13/2008, XS 28/2008 și N578/2009

Obiective specifice:

- Introducerea și dezvoltarea de tehnologii și procedee pentru obținerea de noi produse agricole și forestiere competitive;
- Adaptarea întreprinderilor la noile standarde comunitare atât în etapa de procesare cât și în cea de distribuție a produselor obținute;
- Îmbunătățirea veniturilor întreprinderilor sprijinite prin creșterea valorii adăugate a produselor agricole;
- Creșterea valorii adăugate a produselor forestiere precum și a eficienței economice a activității microîntreprinderilor, prin dezvoltarea și modernizarea echipamentelor, proceselor și tehnologiilor de prelucrare.

Alocarea financiară: 1.786.571.137 Euro, din care 719.924.994 Euro cheltuială publică și 1.066.646.143 Euro cheltuială privată

Beneficiarii direcți:

- pentru produsele agricole: Micro-întreprinderi și Întreprinderi Mici și Mijlocii; alte întreprinderi care nu sunt micro-întreprinderi, întreprinderi mici și mijlocii, care au mai puțin de 750 angajați sau cu o cifră de afaceri care nu depășește 200 milioane euro;
- pentru produsele forestiere: micro-întreprinderi

Numărul total de beneficiari direcți la nivelul măsurii: 935²³

²³ Potrivit informațiilor prezentate la nivelul RAI 2015, valoarea medie a unui proiect a fost de 1.789, 21 mii euro prin raportarea volumului total al investițiilor la numărul de proiecte finalizate



Măsura 125 Îmbunătățirea și dezvoltarea infrastructurii legate de dezvoltarea și adaptarea agriculturii și silviculturii

Obiective specifice:

- Creșterea eficienței activității agricole prin îmbunătățirea aprovizionării cu input-uri și o mai bună valorificare a produselor rezultate;
- Ameliorarea calității mediului și diminuarea surselor de poluare.

Alocarea financiară: 685.926.010 Euro, din care 117.540.540 Euro cheltuială privată și 568.385.470 Euro cheltuială publică

Beneficiarii direcți:

- submăsura 125 a: organizații/federații de utilitate publică ale proprietarilor/deținătorilor de terenuri agricole; consilii locale și asociații ale acestora.
- submăsura 125 b: proprietari/deținători privați de pădure și asociațiile acestora; consilii locale și asociațiile acestora deținătoare de pădure; administratorul fondului forestier de stat – Regia Națională a Pădurilor Romsilva.
- submăsura 125 c: comune; administratorul fondului forestier de stat – Regia Națională a Pădurilor Romsilva.

Numărul total de beneficiari direcți la nivelul măsurii: 679

Măsura 141 Sprijinirea fermelor agricole de semi-subsistență

Obiective specifice:

- creșterea volumului producției destinate comercializării pentru ca fermele de semi-subsistență să devină viabile economic.
- diversificarea producției în funcție de cerințele pieței și introducerea de noi produse.

Alocarea financiară: 359.568.418 Euro (cheltuială publică în totalitate)

Beneficiarii direcți:

- fermieri încadrați în categoria de semi-subsistență²⁴;
- persoane fizice neautorizate, dacă se angajează să se autorizeze până la data încheierii contractului de finanțare

Numărul total de beneficiari direcți la nivelul măsurii: 52.768

²⁴ Ferma de semi-subsistență este ferma care produce, în principal, pentru consum propriu, dar care comercializează o parte din producția realizată. Aceasta are o dimensiune de 2-8 UDE. Beneficiarii sunt persoane fizice și persoane fizice autorizate în vârstă de până la 62 de ani, care prezintă un Plan de afaceri pentru restructurarea exploatației agricole.



Măsura 142 Înființarea grupurilor de producători

Obiective specifice: Încurajarea înființării grupurilor de producători din sectorul agricol și silvic în vederea obținerii de produse de calitate care îndeplinesc standardele comunitare, prin aplicarea unor tehnologii de producție unitare și sprijinirea accesului la piață a propriilor membri.

Alocarea financiară: 22.530.738 Euro (cheltuială publică în totalitate)

Beneficiarii direcți: grupuri de producători recunoscute oficial începând cu 1 ianuarie 2007 până la 31 decembrie 2013.

Numărul total de beneficiari direcți la nivelul măsurii: 61²⁵

Măsura 143 Furnizarea de servicii de consiliere și consultanță pentru agricultori

Obiective specifice: Îmbunătățirea managementului general al exploatațiilor agricole pentru atingerea performanței, cu impact asupra ameliorării generale a rezultatelor (output-urilor) acestor exploatații, diversificarea activităților fermelor, identificarea cerințelor necesare respectării standardelor comunitare privind siguranța profesională la locul de muncă și protecția mediului.

Alocarea financiară: 12.340.052 Euro (cheltuială publică în totalitate)

Beneficiarii:

- beneficiarii direcți: furnizorii de consiliere și consultanță, respectiv entități publice sau private;
- beneficiarii indirecti: fermierii.

Numărul total de beneficiari direcți la nivelul măsurii: 2 beneficiari care au implementat 7 proiecte

Numărul total de beneficiari finali la nivelul măsurii: 15.717 fermieri

V.2.2. Descrierea Axei 2 Îmbunătățirea mediului și a spațiului rural

Prin implementarea măsurilor cuprinse în Axa 2 s-a urmărit menținerea și îmbunătățirea calității mediului rural, prin promovarea unui management durabil al terenurilor agricole și forestiere, fiind vizate următoarele **obiective specifice:**

1. Să contribuie în zona montană defavorizată la utilizarea continuă a terenurilor agricole, menținându-se astfel viabilitatea spațiului rural și, de asemenea, menținându-se și susținându-se activitățile agricole durabile.
2. Să contribuie în zonele defavorizate - altele decât zona montană, la utilizarea continuă a terenurilor agricole, menținându-se astfel și viabilitatea spațiului rural și, de asemenea, menținându-se și susținându-se activitățile agricole durabile.

²⁵ Din care 3 proiecte aflate în tranziție din SAPARD în PNDR



3. Să contribuie la dezvoltarea rurală durabilă prin încurajarea utilizatorilor de terenuri agricole să introducă sau să continue metode de producție agricolă, compatibile cu îmbunătățirea mediului, inclusiv a biodiversității, a apei, a solului și a peisajului rural.
4. Asigurarea unor standarde superioare de bunăstare a animalelor în cadrul fermelor zootehnice, prin acoperirea costurilor suplimentare și pierderii de venituri pentru îmbunătățirea condițiilor de mediu și a bunăstării animalelor, datorate angajamentelor asumate pe baze voluntare în favoarea bunăstării și protecției prin aplicarea unor măsuri, altele decât măsurile tehnologice obligatorii, pentru depășirea standardelor minime obligatorii.
5. Creșterea suprafeței de pădure cu rol de protecție a apei, solurilor, împotriva factorilor naturali și antropici dăunători, precum și de asigurare a funcțiilor recreative, pe baza rolului multifuncțional al acesteia.

Aceste obiective specifice sunt corelate cu următoarele obiective strategice:

- Continuarea utilizării terenurilor agricole din zonele defavorizate și promovarea agriculturii durabile,
- Conservarea și îmbunătățirea stării resurselor naturale și a habitatelor,
- Promovarea managementului durabil al terenurilor forestiere.

Alocarea financiară totală a Axei II a fost de **3.163.717.818 Euro**, din care **3.163.239.363 Euro cheltuială publică și 478.455 Euro cheltuială privată**.

Nevoia de dezvoltare echilibrată a zonelor rurale a impus adoptarea unor măsuri care să contribuie la îmbunătățirea stării mediului înconjurător din spațiul rural, prin abordarea problemelor generate de abandonul activităților agricole din zonele defavorizate agricol, manifestarea efectelor schimbărilor climatice, utilizarea scăzută a standardelor superioare de bunăstare a animalelor, existența unui nivel scăzut de cunoaștere al fermierilor cu privire la practicile de gospodărire extensivă a terenurilor agricole etc.

Aceste măsuri sunt prezentate în continuare.

Măsura 211 - Sprijin pentru zona montană defavorizată

Obiectiv specific: să contribuie în zona montană defavorizată la utilizarea continuă a terenurilor agricole, menținându-se astfel viabilitatea spațiului rural și, de asemenea, menținându-se și susținându-se activitățile agricole durabile.

Alocarea financiară: 769.555.055 Euro (cheltuială publică totală)

Beneficiari: fermierii care desfășoară activități agricole pe terenurile agricole situate în Zona Montană Defavorizată

Numărul total de beneficiari la nivelul măsurii: 360.993 (exploatații sprijinite)



Măsura 212 - Sprijin pentru zone defavorizate - altele decât zona montană

Obiectiv specific: să contribuie, în zonele defavorizate - altele decât zona montană, la utilizarea continuă a terenurilor agricole, menținându-se astfel și viabilitatea spațiului rural și, de asemenea, menținându-se și susținându-se activitățile agricole durabile.

Alocarea financiară: 435.641.913 Euro (cheltuială publică totală)

Beneficiari: fermierii care desfășoară activități agricole pe terenurile agricole situate în zona semnificativ defavorizată, respectiv în zonele defavorizate de condiții naturale specifice.

Numărul total de beneficiari la nivelul măsurii: 151.524 (exploatații sprijinite)

Măsura 214 - Plăți de agro-mediu

Obiectiv specific: de a contribui la dezvoltarea durabilă a spațiului rural prin încurajarea utilizatorilor de terenuri să introducă sau să continue metodele de producție agricolă compatibile cu protecția și îmbunătățirea mediului, inclusiv a biodiversității, apei, solului și peisajului rural.

Alocarea financiară: 1.428.418.898 Euro (cheltuială publică totală)

Beneficiari: fermieri

Numărul total de beneficiari la nivelul măsurii: 321.544 (exploatații sprijinite)

Măsura 215 – Plăți privind bunăstarea animalelor

Obiectiv specific: asigurarea unor standarde superioare de bunăstare a animalelor în cadrul fermelor zootehnice, prin acoperirea costurilor suplimentare și pierderii de venituri pentru îmbunătățirea condițiilor de mediu și a bunăstării animalelor, datorate angajamentelor asumate pe baze voluntare în favoarea bunăstării și protecției, prin aplicarea unor măsuri, altele decât măsurile tehnologice obligatorii, pentru depășirea standardelor minime obligatorii.

Alocarea financiară: 526.421.530 Euro (cheltuială publică totală)

Beneficiari : exploatațiile comerciale din sectorul de creștere a porcinelor și a păsărilor autorizate sanitar veterinar și exploatațiile comerciale de tip A înregistrate la ANSVSA, specifice sectorului de creștere a porcinelor, care își asumă voluntar angajamente în favoarea bunăstării animalelor,, în conformitate cu art. 40 din Regulamentul CE nr. 1698/2005, au fost eligibile în cadrul acestei măsuri.

Numărul total de beneficiari la nivelul măsurii: 898 (exploatații sprijinite)

Măsura 221 - Prima împădurire a terenurilor agricole

Obiectiv specific: creșterea suprafeței de pădure cu rol de protecție a apei, solurilor, a pădurilor cu rol de protecție împotriva factorilor naturali și antropici dăunători, precum și de asigurare a funcțiilor recreative, pe baza rolului multifuncțional al acestora.

Alocarea financiară: 3.680.422 Euro, din care 3.201.967 Euro cheltuială publică și 478.455 lei cheltuială privată.

Beneficiarii direcți:

- Deținătorii privați de teren agricol;
- Autorități publice locale deținătoare de teren agricol.

Numărul total de beneficiari direcți la nivelul măsurii: 21²⁶

V.2.3. Descrierea Axei 3 Calitatea vieții în zonele rurale și diversificarea economiei rurale

Obiectivul general vizat de Axa 3 este reprezentat de încurajarea diversificării economiei rurale și îmbunătățirea calității vieții din spațiul rural.

În vederea susținerii acestui obiectiv, au fost definite următoarele **obiective specifice:**

1. Diversificarea activităților economice non-agricole din gospodăriile agricole și încurajarea micilor întreprinzători în spațiul rural;
2. Crearea, îmbunătățirea și diversificarea facilităților și atracțiilor turistice;
3. Crearea și modernizarea infrastructurii fizice de bază din zonele rurale;
4. Îmbunătățirea calității mediului social, natural și economic din spațiul rural
5. Protejarea și conservarea patrimoniului cultural și natural rural;

Aceste obiective specifice sunt corelate cu următoarele obiective strategice:

- Menținerea și dezvoltarea activităților economice, prin creșterea numărului de locuri de muncă,
- Creșterea atractivității zonelor rurale.

Alocarea financiară totală, pe Axa 3 a fost de **2.719.923.445 euro, din care 2.337.695.653 euro cheltuială publică și 382.227.792 euro cheltuială privată.**

Importanța strategică a axei 3 este inevitabil conectată cu realitatea zonelor rurale și cu provocările întâmpinate în procesul de diversificare a economiei rurale. Una din cele mai importante probleme cu care se confruntă economia rurală este nevoia acerbă de diversificare a exploatațiilor agricole sau a altor

²⁶ Din care 3 proiecte transferate din SAPARD în PNDR



întreprinderi existente, extinderea către alte sectoare (non-agricole) – nevoie care se transformă într-un răspuns logic la dinamismul pieței agricole.

Obiectivele specifice au fost construite de așa natură încât să corespundă problemelor identificate în zonele rurale la nivel național: veniturile scăzute, numărul scăzut de locuri de muncă, dependența de exploatații agricole de subzistență, îmbătrânirea populației sau lipsa spiritului antreprenorial ancorat în accesul la oportunități de învățare în acest sens.

În continuare, sunt prezentate măsurile definite pentru Axa 3:

Măsura 312 Sprijin pentru crearea și dezvoltarea de micro-întreprinderi

Obiective specifice:

- Crearea și menținerea locurilor de muncă în spațiul rural;
- Creșterea valorii adăugate în activități non-agricole;
- Crearea și diversificarea serviciilor pentru populația rurală prestate de către micro-întreprinderi.

Alocarea financiară totală: 625.563.208 euro (din care 437.878.414 euro cheltuială publică și 187.684.794 euro cheltuială privată)

Beneficiarii:

- beneficiari direcți: contracte (Microîntreprinderile atât cele existente, cât și cele start-up care sunt înregistrate și își desfășoară activitatea propusă prin proiect, în spațiul rural)
- beneficiari indirecti: proiecte (servicii pentru populația rurală prestate de către micro-întreprinderi)

Numărul total de beneficiari direcți la nivelul măsurii: 2.693 (din care 2629 pentru înființarea de micro-întreprinderi și 64 contracte pentru dezvoltarea de micro-întreprinderi)

Numărul total de beneficiari indirecti la nivelul măsurii: 2.107

Măsura 313 Încurajarea activităților turistice

Obiective specifice:

- Crearea și menținerea locurilor de muncă prin activități de turism, în special pentru tineri și femei;
- Creșterea valorii adăugate în activități de turism;
- Crearea, îmbunătățirea și diversificarea infrastructurii și serviciilor turistice;
- Creșterea numărului de turiști și a duratei vizitelor.

Alocarea financiară totală: 467.000.862 euro (din care 303.550.560 euro cheltuială publică și 163.450.302 euro din cheltuială privată)



Beneficiarii:

- beneficiari direcți: micro-întreprinderi, persoane fizice (care se vor angaja ca până la data semnării contractului să se autorizeze minim cu un statut de PFA), comune și asociații de comune, ONG-uri.
- beneficiari indirecti: turiști cazați și vizitatori/zi

Numărul total de beneficiari direcți la nivelul măsurii: 1.289

Numărul total de beneficiari indirecti la nivelul măsurii: 50.421 (din care 30.564 turiști care s-au cazat peste noapte și 19.857 vizitatori/zi care au beneficiat de facilitățile recreative finanțate)

Măsura 322 Renovarea, dezvoltarea satelor, îmbunătățirea serviciilor de bază pentru economia și populația rurală și punerea în valoare a moștenirii rurale

Obiective specifice:

- creșterea numărului de locuitori din zonele rurale care beneficiază de servicii îmbunătățite;
- creșterea gradului de accesibilitate și asigurarea fluxurilor de circulație în localitățile rurale afectate de inundații care beneficiază de refacerea infrastructurii tehnico-edilitare;
- îmbunătățirea (refacerea, inclusiv modernizarea, dacă este cazul) infrastructurii tehnico-edilitare din localitățile rurale afectate de inundații.

Alocarea financiară totală: 1.627.359.375 euro (din care 1.596.266.679 euro cheltuială publică și 31.092.696 euro cheltuială privată)

Beneficiarii:

- beneficiari direcți: comunele, prin reprezentanții lor legali, autoritățile locale sau asociații de dezvoltare intercomunitare, ONG-uri și așezăminte culturale și instituții de cult persoane fizice și juridice care dețin sau administrează obiective de patrimoniu cultural/național de interes local.
- beneficiari indirecti: locuitorii zonelor care au fost vizate de beneficiarii direcți

Numărul total de beneficiari direcți la nivelul măsurii: 934 comune

Numărul total de beneficiari indirecti la nivelul măsurii: 1.629.015 locuitori



V.2.4. Descrierea Axei 4 LEADER

Obiectivul general al Axei LEADER este demararea și funcționarea inițiativelor de dezvoltare locală.

În vederea susținerii acestui obiectiv, au fost definite următoarele **obiective specifice**:

1. Participarea membrilor comunităților rurale la procesul de dezvoltare locală și încurajarea acțiunilor inovative;
2. Încurajarea actorilor de la nivel local de a lucra împreună cu reprezentanții altor comunități din interiorul sau exteriorul țării;
3. Stimularea formării de parteneriate, pregătirea și asigurarea implementării strategiilor de dezvoltare locală.

Aceste obiective specifice sunt în concordanță cu următoarele obiective strategice:

- Promovarea potențialului endogen al teritoriilor,
- Îmbunătățirea guvernancei locale.

Alocarea financiară totală, pe Axa 4 a fost de **524.094.639 euro (din care 386.164.150 euro cheltuială publică și 137.930.489 euro cheltuială privată)**

Dezvoltarea comunităților locale nu poate fi realizată fără implicarea activă a actorilor relevanți din comunitate în procesul decizional. În acest context, apare necesitatea creării unor structuri locale care să reunească reprezentanți legali ai sectorului privat și public, societăți stabile din interiorul sau din exteriorul țării, care să analizeze punctele tari și punctele slabe ale comunității și să fie capabile să aducă soluții inovative pentru problemele zonelor respective, să stabilească obiective și priorități corespunzătoare și să implementeze bune practici ale altor structuri partenariale similare.

În acest sens au fost selectate structurile denumite GAL-uri (Grupuri de Acțiune Locală), în două sesiuni de depunere a Planurilor de Dezvoltare Locală: prima desfășurându-se în perioada 1 septembrie – 15 noiembrie 2010, iar cea de-a doua în perioada 1 martie- 2 mai 2012.

În continuare, sunt prezentate măsurile definite pentru Axa 4:

Măsura 41 Implementarea strategiilor de dezvoltare locală

Obiectiv operațional:

- Implementarea strategiilor și a proiectelor integrate de dezvoltare locală în vederea creșterii competitivității sectoarelor agricol și forestier, îmbunătățirii mediului și a spațiului rural, creșterii calității vieții și diversificării activităților economice din spațiul rural.

Alocarea financiară totală: 451.874.742 euro (din care 315.616.734 euro cheltuială publică și 136.258.008 euro din cheltuială privată)

Număr de proiecte depuse: 9.472

Număr de proiecte selectate: 7.211

Număr de proiecte contractate: 7.038 (din care 3.519 pe Axa 1 și 3.519 pe Axa 3)

Tabel nr. 11 Proiecte contracte în cadrul măsurii 41, pe tipuri de operațiuni

Axa	Operațiune/măsură	Număr de proiecte contractate	Total
LEADER – Axa 1	111	106	3.519
	121	606	
	122	9	
	123	45	
	125	103	
	141	797	
	142	2	
	143	3	
LEADER – Axa 3	312	740	3.519
	313	289	
	322	2.490	

Sursa: Raportul Anual de Progres 2015 aferent PNDR 2007-2013

Submăsuri:

Submăsura 411 – Creșterea competitivității sectoarelor agricol și forestier

Alocare financiară: 183.081.072 euro (din care 95.202.158 euro cheltuială publică și 87.878.914 euro cheltuială privată)

Submăsura 412 – Îmbunătățirea mediului și a spațiului rural

Alocare financiară: 31.381 euro (din care 29.498 euro cheltuială publică și 1.883 euro din cheltuială privată)

Submăsura 413 – Calitatea vieții și diversificarea economiei rurale

Alocare financiară: 268.762.289 euro (din care 220.385.078 euro cheltuială publică și 48.377.211 euro din cheltuială privată)

Măsura 4.21 Implementarea proiectelor de cooperare

Obiectiv:

- Participarea Grupurilor de Acțiune Locală la proiecte de cooperare.

Prin intermediul măsurii 421 au fost finanțate proiecte de cooperare transnațională (între România și alte state membre sau nu) și inter-teritorială (între GAL-uri și alte grupuri/parteneriate care funcționează după principiul LEADER. Aceste proiecte sunt întotdeauna implementate sub supervizarea unui coordonator GAL.

Alocarea financiară totală: 3.749.704 euro (din care 3.205.997 euro cheltuială publică și 543.707 euro din cheltuială privată)



Număr de proiecte depuse: 265

Număr de proiecte selectate: 107

Număr de proiecte contractate: 92 (din care 85 proiecte cu participare la nivel inter-teritorial și 7 la nivel transnațional)

Măsura 4.31 Funcționarea Grupurilor de Acțiune Locală, dobândirea de competențe și animarea teritoriului

Obiective operaționale:

Măsura urmărește creșterea capacității de implementare a strategiilor de dezvoltare locală prin:

- Construcție instituțională la nivel local;
- Asigurarea resurselor umane, financiare și tehnice pentru sprijinirea activității Grupurilor de Acțiune Locală;
- Instruirea personalului Grupurilor de Acțiune Locală în vederea elaborării și implementării strategiilor de dezvoltare locală;
- Animarea teritoriului

Alocarea financiară totală: 68.470.193 euro (din care 67.341.419 euro cheltuială publică și 1.128.774 euro din cheltuială privată)

Submăsuri:

Submăsura 431.1 – Construcție parteneriate public-private

Alocare financiară: 6.639.557 euro (din care 5.510.783 euro cheltuială publică și 1.128.774 euro din cheltuială privată)

Număr de proiecte depuse: 112

Număr de proiecte selectate: 111

Număr de proiecte contractate: 97

Submăsura 431.2 – Funcționarea Grupurilor de Acțiune Locală, dobândirea de competențe și animarea teritoriului

Alocare financiară: 61.830.636 euro (cheltuială publică)

Număr de contracte semnate: 163



V.2.5. Descrierea măsurii de asistență tehnică (M511), inclusiv RNDR

Prin Măsura 511, Axa 5 oferă sprijin activităților de pregătire, management, monitorizare, evaluare, informare și control ale Programului Național de Dezvoltare Rurală, contribuind la implementarea eficientă, efectivă, transparentă și corectă a acestuia. Astfel, măsura de asistență tehnică devine un instrument care facilitează o abordare unitară, congruentă în coordonarea politicii de dezvoltare rurală.

Alocarea financiară pentru măsura 511 reprezintă 1,42% din bugetul total al PNDR și include Rețeaua Națională de Dezvoltare Rurală.

Măsura 511 Asistență tehnică

Obiective specifice:

- Asigurarea unei bune gestionări și utilizări a resurselor alocate în vederea derulării eficiente a PNDR;
- Îmbunătățirea și maximizarea impactului PNDR;
- Asigurarea transparenței, informării, comunicării și promovării PNDR și a sprijinului comunitar destinat derulării acestuia;
- Asigurarea unei bune cooperări cu Comisia Europeană și partenerii economici și sociali;
- Înființarea și funcționarea Rețelei Naționale de Dezvoltare Rurală.

Alocarea financiară totală: 131.564.204 Euro (cheltuială publică în totalitate), din care cheltuieli pentru RNDR: 16.129.498 Euro.

Beneficiari:

- *beneficiari direcți*: instituțiile implicate direct în implementarea activităților specifice ale PNDR pentru perioada 2007-2013, precum: Autoritatea de Management și structurile sale județene, APDRP, APIA, ITRSV, Organismul de Certificare, Organismul de Coordonare și alte organisme implicate în implementarea PNDR.
- *beneficiari indirecti*: operatori economici, instituții și organisme implicate în implementarea PNDR prin contracte de asistență tehnică, cu scopul de a îndeplini cerințele legislației Uniunii Europene pentru un management corect și efectiv al asistenței financiare UE la nivelul României.

Numărul total de beneficiari direcți la nivelul măsurii: 7

Numărul total de contracte încheiate cu prestatori externi: 159

Rețeaua Națională de Dezvoltare Rurală

Obiectivul specific al Rețelei Naționale de Dezvoltare Rurală constă în stimularea realizării unor parteneriate active între sectoarele public, privat și neguvernamental, reunind reprezentanți ai autorităților publice locale/centrale implicate în dezvoltarea rurală, colectivităților locale, instituții, ONG-uri interesate



(asociații profesionale, fundații). De asemenea, RNDR contribuie activ și la promovarea cooperării intra și transnaționale.

Derularea activităților RNDR a fost facilitată prin intermediul proiectului "Înființarea și sprijinirea Rețelei Naționale de Dezvoltare Rurală" derulat de firma Innovacion y Dessarrollo Local S.L. – Spania, în perioadele cuprinse între **02.11.2011-23.11.2012** și **31.07.2014-31.07.2015**.

În perioada 2011 – 2015, activitățile derulate de RNDR au vizat următoarele aspecte:

- A 1 – Sprijin pentru managementul și funcționarea RNDR;
- A 2 – Organizarea și secretariatul Comitetului Național de Coordonare, Grupului de Lucru LEADER, grupurilor tematice de lucru și întâlnirilor experților;
- A 3 – Expertiză tematică, aplicată mai multor activități;
- A 4 – Informare și comunicare cu privire la măsurile din Programul Național de Dezvoltare Rurală;
- A 5 – Sprijin pentru schimbul de idei și experiență;
- A 6 – Transfer de bune practici;
- A 7 – Furnizarea de servicii de training pentru capacitatea de construcție instituțională pentru sprijinirea dezvoltării GAL-urilor;
- A 8 – Sprijin pentru cooperarea inter-teritorială și transnațională;
- A 9 – Sprijin pentru schimbul de informații și coordonarea cu REDR și cu alte rețele naționale;
- A 10 – Participare la evenimente europene și naționale;
- A 11 – Sprijin pentru promovarea produselor tradiționale, a grupurilor de producători și a turismului;
- A 12 – Sprijin pentru monitorizarea și evaluarea RNDR de către AM.

Alocarea financiară inițială maximă: 108.364.828 lei

Alocarea financiară minimă: 82.891.908 lei

Alocarea financiară finală: 63.628.338 lei (16.129.498 euro)

V.2.6. Descrierea măsurii de plăți complementare directe (M611)

Măsura 611 a făcut parte din schemele de plăți directe pentru agricultură, instituția responsabilă pentru implementarea acesteia fiind Agenția de Plăți și Intervenție pentru Agricultură, care se finanțează din Fondul European pentru Garantare în Agricultură (FEGA), schema de plăți naționale complementare directe (SPNCD) transferate din Fondul European pentru Agricultură și Dezvoltare Rurală (FEADR), dar și fonduri din bugetul național.

Alocare financiară:

Măsura 611 a fost aplicată în perioada 2007-2009; nivelul plăților înregistrate inițial a fost sub valoarea de 419.527.376 euro, astfel că fondurile planificate au fost modificate, stabilindu-se o sumă de 392.527.376 euro (din care 314.021.901 FEADR), care a acoperit cu succes plățile efectuate.

V.3. Intervenția logică a fiecărei măsuri

În conformitate cu recomandările *Ghidului pentru evaluarea ex-post a programelor de dezvoltare rurală 2007-2013*, evaluarea logicii de intervenție a fiecărei măsuri nu se limitează la verificarea îndeplinirii cerințelor administrative și elementelor de natură teoretică integrate în strategia definită la nivelul Programului, ci examinează practicabilitatea programului în funcție de axele și măsurile cuprinse la nivelul acestuia. Logica de intervenție este analizată în raport cu relevanța, coerența și eficiența intervențiilor implementate, pentru a determina existența unor potențiale slăbiciuni structurale și pentru a furniza eventuale recomandări în vederea îmbunătățirii viitoarelor politici sectoriale implementate.

În vederea efectuării analizei, au fost delimitate 3 raționamente generale care fundamentează logica măsurilor implementate în cadrul PNDR: competitivitatea și performanța economică, bunuri/„probleme”²⁷ publice²⁸ și respectarea reglementărilor, calitatea vieții și obiective de natură socială. Pentru a răspunde nevoilor identificate și pentru a asigura îndeplinirea obiectivelor propuse, logica de intervenție a fiecărei măsuri a fost definită în baza unui raționament principal (logica de intervenție primară) și a unui raționament subsidiar (logica de intervenție secundară). Logica inițială care a fundamentat introducerea măsurilor în cadrul programului a fost verificată în conformitate cu indicațiile cuprinse în Nota E a documentului *Cadrul Comun de Monitorizare și Evaluare a Dezvoltării Rurale 2007-2013 (CCME)*, rezultatele analizei fiind prezentate în matricea de mai jos:

Tabel nr. 12 Logica de intervenție primară și secundară pe măsuri ale PNDR

Măsură	Logică de intervenție primară	Logică de intervenție secundară
111 “Formare profesională, informare și difuzare de cunoștințe”, 112 „Instalarea tinerilor fermieri” 143 „Furnizarea de servicii de consiliere și consultanță pentru agricultori”	competitivitatea și performanța economică	calitatea vieții și obiective de natură socială
121 “Modernizarea exploatațiilor agricole”, 122 „Îmbunătățirea valorii economice a pădurii”, 123 “Creșterea valorii adăugate a produselor agricole și forestiere” 125 „Îmbunătățirea și dezvoltarea infrastructurii legate de dezvoltarea și adaptarea agriculturii și silviculturii”	competitivitatea și performanța economică	calitatea vieții și obiective de natură socială
141 „Sprijinirea fermelor agricole de semi-subsistență”	competitivitatea și performanța economică	calitatea vieții și obiective de natură socială

²⁷ „Problemele” publice (*public bads*) existente pe piață, generează nemulțumire la nivelul populației și, prin urmare, contribuie la reducerea bunăstării economice (de exemplu poluarea aerului).

²⁸ Bunurile/„problemele” publice asimilează inclusiv elementele legate de îmbunătățirea mediului și a spațiului rural având în vedere faptul că aceste componente au prin definiție o natură publică și sunt de interes pentru populație, în general.



Măsură	Logică de intervenție primară	Logică de intervenție secundară
142 „Înființarea grupurilor de producători”	competitivitatea și performanța economică	calitatea vieții și obiective de natură socială
211 „Sprijin pentru zona montană defavorizată”, 212 „Sprijin pentru zone defavorizate – altele decât zona montană”	bunuri/„probleme” publice	calitatea vieții și obiective de natură socială/ publice ²⁹ competitivitatea și performanța economică ³⁰
214 „Plăți de agro-mediu”	bunuri publice	calitatea vieții și obiective de natură socială
215 „Bunăstarea animalelor”	bunuri/„probleme” publice	competitivitatea și performanța economică
221 „Prima împădurire a terenurilor agricole”	bunuri/„probleme” publice	calitatea vieții și obiective de natură socială
312 „Sprijin pentru crearea și dezvoltarea de micro-întreprinderi”, 313 „Încurajarea activităților turistice”	competitivitatea și performanța economică	calitatea vieții și obiective de natură socială
322 „Renovarea, dezvoltarea satelor, conservarea și îmbunătățirea moștenirii rurale”	calitatea vieții și obiective de natură socială	competitivitatea și performanța economică
4.1 „Implementarea strategiilor de dezvoltare locală”, 421 "Implementarea proiectelor de cooperare", 431 "Funcționarea Grupurilor de Acțiune Locală, dobândirea de competențe și animarea teritoriului”	calitatea vieții și obiective de natură socială	competitivitatea și performanța economică

* În ceea ce privește logica de intervenție a măsurii 511, având în vedere natura nevoilor și a acțiunilor finanțate în cadrul măsurii, aceasta poate fi asimilată, la nivel secundar, tuturor celor 3 raționamente prezentate anterior.

Sursa: Ghidul pentru evaluarea ex-post a programelor de dezvoltare rurală 2007-2013, prelucrare date în cadrul activităților de evaluare ex-post a PNDR 2007-2013

Logica de intervenție la nivelul fiecărei axe, inclusiv măsuri, se regăsește în Anexa 2 a Raportului de evaluare, aceasta fiind schematizată în baza versiunii finale (nr. 16, aprobată în noiembrie 2015) a PNDR 2007-2013. În ceea ce privește elementul final al logicii de intervenție, respectiv impactul programului, în

²⁹ În cazul beneficiarilor de plăți pentru suprafețe mici de teren

³⁰ În cazul beneficiarilor de plăți pentru suprafețe mari de teren

matricea de mai jos este prezentată contribuția diverselor măsuri la indicatorii de impact selectați în cadrul programului:

Tabel nr. 13 Contribuția măsurilor la indicatorii de impact definiți în cadrul PNDR 2007-2013

Axă	Măsură	Indicatori de impact						
		(1) Creștere economică	(2) Crearea de locuri de muncă	(3) Productivitatea muncii	(4) Stoparea declinului biodiversității	(5) Menținerea suprafețelor agricole și forestiere cu înaltă valoare naturală	(6) Îmbunătățirea calității apei	(7) Contribuția la combaterea schimbărilor climatice
1. Creșterea competitivității sectoarelor agricol și forestier	111			X				
	112	X		X				
	121	X		X				
	122	X		X				
	123	X		X				
	125	X		X				
	141	X		X				
	142	X		X				
	143			X				
2. Îmbunătățirea mediului și a spațiului rural	211				X	X		
	212				X	X		
	214				X	X	X	X
	215							
	221				X	X	X	X
3. Calitatea vieții în zonele rurale	312	X	X					
	313	X	X					
	322	X	X					
4. LEADER	411	X	X					
	412							
	413	X	X					
	421		X					
	431							
	TOTAL	12	6	9	4	4	2	2

Sursa: Grup de lucru tematic al Rețelei de Experți Evaluatori, prelucrare date în cadrul activităților de evaluare ex-post a PNDR 2007-2013

Astfel, din punct de vedere al concentrării tematice a strategiei programului, se poate observa faptul că impactul principal planificat prin intervențiile propuse este legat de dezvoltarea economiei sectorului agricol și din mediul rural, peste jumătate din măsurile (12 măsuri) analizate având o contribuție directă la indicatorii de impact relevanți. În plan secundar, strategia programului vizează creșterea calității vieții în mediul rural prin crearea de locuri de muncă, precum și protecția și conservarea mediului înconjurător.



Aceste concluzii sunt de asemenea confirmate de analiza efectuată la nivelul logicii de intervenție primară și secundară la nivel de măsuri, competitivitatea și performanța economică fiind raționamentul principal pentru 13 măsuri ale PNDR.

Modificările programului în perioada sa de implementare au condus la câteva actualizări ale logicii de intervenție definită inițial, cele mai importante din perspectiva modificărilor produse la nivelul contextului socio-economic și, pe cale de consecință, la nivelul nevoilor, fiind:

- Versiunea IV (aprobată în decembrie 2009): amendarea programului conform Planului European de Redresare Economică (suplimentarea alocării financiare pentru măsurile 121, 123, 125, 214, 312 și 322)
- Versiunea VI (aprobată în mai 2011: introducerea sub-măsurii 125c) Lucrări de construcții, refacere și modernizare a infrastructurii de prevenire și de protecție împotriva inundațiilor; sub-măsurii 322d) Investiții privind lucrări de refacere și modernizare a infrastructurii rutiere afectate de inundații în anul 2010; pachetului 5 Agricultură ecologică, în cadrul măsurii 214 Plăți de Agromediu
- Versiunea VIII (aprobată în aprilie 2012): introducerea măsurii 215 – Plăți în favoarea bunăstării animalelor
- Versiunea XII (aprobată în decembrie 2013): introducerea sub-măsurii 322e) Investiții privind infrastructura de broadband în spațiul rural.

La nivelul respectivelor modificări, strategia programului a fost adaptată pentru a reflecta modificările propuse, însă analiza SWOT și analiza contextului socio-economic nu au fost actualizate într-o manieră integrată (informațiile fiind disparate și individualizate la nivelul documentului – de exemplu o secțiune distinctă a analizei SWOT privind subiectul bunăstării animalelor); logica de intervenție a noilor fișe de măsuri introduse (în versiunile VI, VIII, XII) este justificată în mod clar la nivelul fișei măsurilor, inclusiv prin identificarea exactă a nevoilor care justifică respectiva intervenție. Pe parcursul implementării programului nu au existat modificări structurale la nivelul sistemului de indicatori de rezultat comuni și adiționali, ci doar valorice (alocarea financiară asociată indicatorului), logica de intervenție a măsurilor și a axelor nefiind modificată din punct de vedere structural.

Concluziile analizei logicii de intervenție, din punct de vedere al evaluării ex-post, relevă faptul că, în general, structura axelor și a măsurilor a fost una coerentă cu strategia și obiectivele propuse la nivelul programului.



V.4. Previziunea bugetară pentru întreaga perioadă

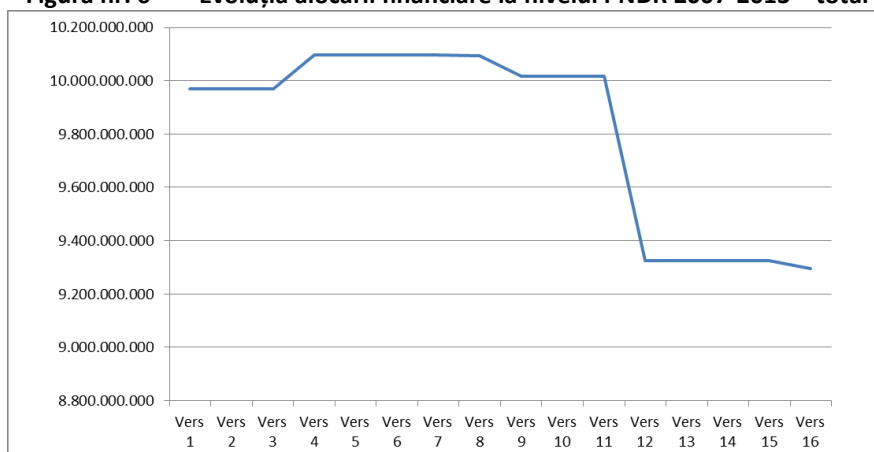
Totalul contribuției publice în cadrul PNDR 2007-2013 (versiunea XVI, aprobată în noiembrie 2015) a fost de **9.296.460.216 euro**, din care **8.097.271.931 euro** din FEADR și PERE. Inițial, valoarea totală a contribuției publice în cadrul PNDR 2007-2013 a fost de **9.970.795.600 euro**, din care **8.022.504.745 euro** din FEADR. Potrivit deciziei de revizuire a programului de dezvoltare rurală al României pentru perioada de programare 2007-2013 și de modificare a Deciziei C(2008)3831 de aprobare a programului de dezvoltare rurală, Comisia Europeană a dezangajat în anul 2015 suma de 26.926.813, 53 euro (modificările operate au fost înregistrate ca fiind versiunea XV a PNDR). Decizia de dezangajare a fost fundamentată de prevederile art. 38 din Regulamentul UE nr. 1306/2013, coroborate cu art. 41 din Regulamentul (UE) nr. 907/2014 al Comisiei.

O altă modificare importantă raportată la sprijinul financiar alocat pentru operațiunile definite la nivelul PNDR 2007-2013 a fost suplimentarea fondurilor prin implementarea Planului European de Redresare Economică, introdus odată cu versiunea IV a PNDR (aprobată în decembrie 2009), în vederea asigurării corespondenței cu prioritățile stabilite prin Bilanțul de Sănătate al Politicii Agricole Comune. Finanțarea suplimentară alocată prin PERE a însumat 101,694 mil euro și a susținut prioritățile privind schimbările climatice, energia regenerabilă, managementul resurselor de apă, biodiversitatea, restructurarea sectorului de lactate și extinderea și îmbunătățirea infrastructurii de internet broadband.

Un punct esențial pentru analiza bugetului alocat investițiilor private din PNDR îl constituie și introducerea instrumentului financiar de garantare, ce a avut ca principal obiectiv îmbunătățirea mediului de afaceri și creșterea accesibilității fermierilor, a IMM-urilor din mediul rural și a altor categorii de beneficiari ai PNDR la sursele de creditare de pe piața financiar-bancară (versiunea III a PNDR aprobată în martie 2009). S-au constituit astfel două scheme de garantare cofinanțate din FEADR: schema de garantare pentru agricultură (garanții pentru creditele beneficiarilor din cadrul măsurilor 121 și 123) și schema de garantare pentru întreprinderi mici și mijlocii (garanții IMM-urilor beneficiare ale măsurilor 312, 313 și componentei măsurii 123 acoperită de schemele de ajutor de stat).

Analizând variația temporală a alocărilor financiare, se observă că suma aferentă schemei de garantare pentru agricultură s-a redus cu 48,88% (de la 190.000.000 euro cât fusese stabilită inițial la aprobarea schemei de garantare, în versiunea III a PNDR din 2009, la 97.119.222 euro, în ultima versiune a PNDR, aprobată în 2015). Alocarea cumulată a sumelor corespunzătoare schemei de garantare pentru IMM-uri a înregistrat o tendință similară, diminuându-se pe parcursul perioadei de implementare a programului cu 39,35%.

Figura nr. 6 Evoluția alocării financiare la nivelul PNDR 2007-2013 – total contribuție publică

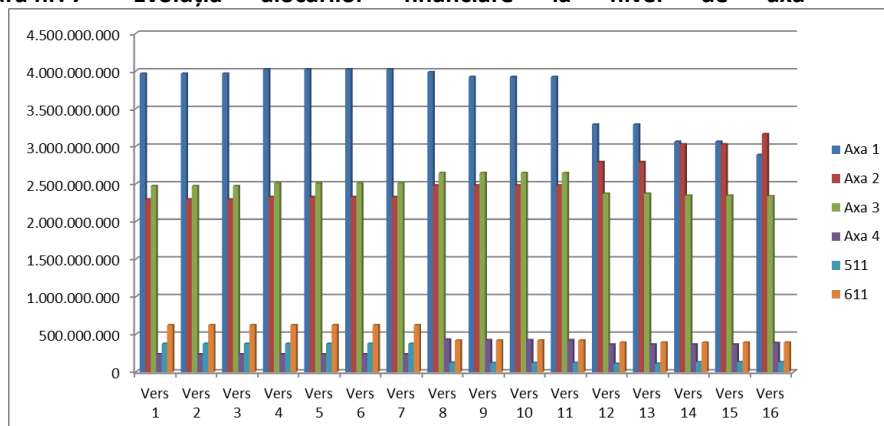


Sursa: prelucrare date PNDR 2007-2013, versiuni I-XVI

Pe parcursul perioadei de implementare contribuția publică totală a fost redusă cu 6,76% față de valoarea inițială, însă contribuția FEADR (sau FEADR și PERE, începând cu versiunea IV a Programului – aprobată în decembrie 2009) s-a redus cu mai puțin de 1% ca urmare a creșterii ratei contribuției FEADR de la 80,46% inițial, la 87,10%.

Referitor la alocarea financiară la nivel de axă, aceasta a fost analizată în continuare din perspectiva evoluției sale în fiecare versiune a programului.

Figura nr. 7 Evoluția alocărilor financiare la nivel de axă – total contribuție publică



Sursa: prelucrare date PNDR 2007-2013, versiuni I-XVI

Din perspectiva planificării financiare la nivel de axă se pot observa o serie de modificări structurale importante la nivelul fondurilor alocate, un punct de reper în această evoluție fiind versiunea IX a PNDR, aprobată în iunie 2012, la nivelul căreia s-a înregistrat o reducere importantă a contribuției publice naționale totale la nivelul programului (ca urmare a derogării acordate României în ceea ce privește rata maximă a contribuției FEADR, respectiv creșterea sa până la valoarea de de 95% pentru axele 1, 2, 3, 4 și AT³¹). Creșterea ratei de contribuție a FEADR la maximum de 95% din totalul contribuției publice a intervenit

³¹ Anterior acestei modificări a Programului contribuția maximă publică, precum și ratele de cofinanțare de la bugetul UE pentru fiecare grup coerent de măsuri cu obiective specifice (axă) erau stabilite conform Regulamentului nr.

ca urmare a propunerii înaintate de România către serviciile DG Agri în 2012, în contextul adoptării la nivelul UE a unor pachete legislative privind dezvoltarea rurală, respectiv Regulamentul Parlamentului European și al Consiliului nr. 1312/2011 de modificare a Regulamentului (CE) nr.1698/2005 pentru anumite dispoziții referitoare la gestionarea financiară în cazul statelor membre care se confruntă cu dificultăți grave sau sunt amenințate de dificultăți cu privire la stabilitatea lor financiară, și Regulamentul de punere în aplicare al Comisiei nr. 1353/2011 de modificare a Regulamentului (CE) nr. 883/2006 de stabilire a normelor de aplicare a Regulamentului (CE) nr. 1290/2005 al Consiliului în ceea ce privește ținerea evidenței conturilor de către agențiile de plăți, declarațiile de cheltuieli și condițiile de rambursare a cheltuielilor din FEGA și FEADR. Reducerea contribuției naționale la nivelul programului a condus la reducerea presiunilor asupra bugetului de stat.

Un alt punct de reper pentru evoluția planificării financiare la nivelul PNDR a fost reprezentat de versiunea XII a programului (aprobată în decembrie 2013) prin care a fost redusă alocarea financiară pentru Axele 1, 3, 4 și M 511, M 611 și crescută alocarea aferentă Axei 2 (principala motivație a fost evitarea dezangajării sumelor de la nivelul măsurilor mai puțin performante din punct de vedere al cheltuielilor efectuate până în anul 2013). Ulterior, alocarea Axei 2 s-a majorat constant până în ultima versiune a programului când a ajuns să dețină o pondere de peste 34% din contribuția publică totală la nivel de Program, depășind alocarea Axei 1.

Din perspectiva ponderilor deținute de fiecare Axă în total alocării financiare a Programului:

- Axa 1 a deținut inițial aproximativ 40% din alocarea PNDR, ajungând în versiunea finală (versiunea XVI, aprobată în noiembrie 2015) la 31%
- Axa 2 a deținut inițial aproximativ 23% din alocarea PNDR (luând în considerare alocarea totală inclusiv 611), respectiv 25% (raportat la alocarea destinată exclusiv măsurilor PNDR), ajungând în versiunea finală (versiunea XVI, aprobată în noiembrie 2015) la 34%
- Axa 3 a deținut inițial aproximativ 24,8% din alocarea PNDR, ajungând în versiunea finală (versiunea XVI, aprobată în noiembrie 2015) la 25,1%
- Axa 4 a deținut inițial aproximativ 2,3% din alocarea PNDR, ajungând în versiunea finală (versiunea XVI, aprobată în noiembrie 2015) la 4,1%
- Măsura 511 a deținut inițial aproximativ 3,7% din alocarea PNDR, ajungând în versiunea finală (versiunea XVI, aprobată în noiembrie 2015) la 1,4%
- Măsura 611 a deținut inițial aproximativ 6,2% din alocarea PNDR, ajungând în versiunea finală (versiunea XVI, aprobată în noiembrie 2015) la 4,2%

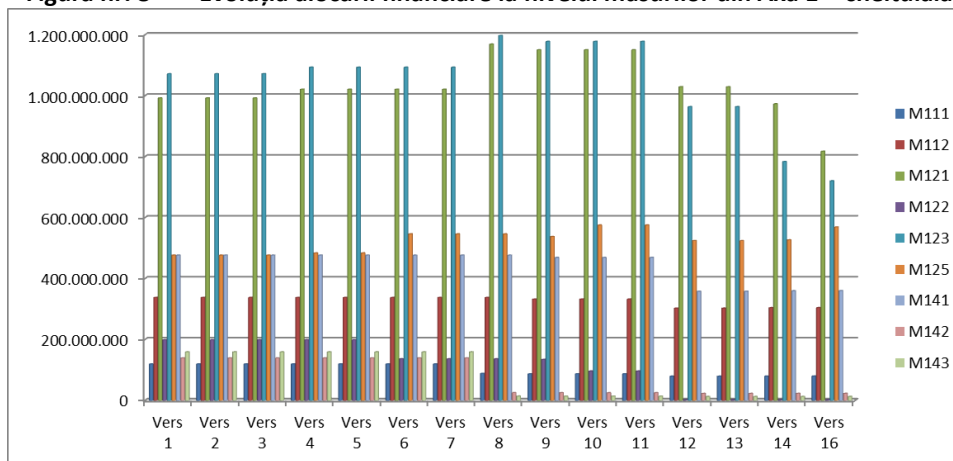
Astfel, se poate observa că importanța Axelor s-a modificat în plan temporal, prioritățile financiare fiind ajustate în consecință; astfel alocările necesare pentru finanțarea diferitelor nevoi asociate măsurilor au suferit modificări datorate fie unei subevaluări inițiale a efortului financiar necesar, fie dinamicii operațiunilor eligibile finanțate prin PNDR 2007-2013. Din perspectiva realocărilor între axe, per total, variațiile pozitive ale alocării financiare au fost înregistrate pe Axele 2 și 4, redistribuirile către aceste axe realizându-se prin reducerea alocărilor financiare ale Axei 1, 3, măsurii 511 și măsurii 611.

În continuare este analizată evoluția alocării financiare la nivelul fiecărei măsuri implementate la nivelul PNDR 2007-2013. Reprezentarea grafică nu cuprinde versiunea XV a PNDR (aprobată în septembrie 2015),

1698/2005. În acest sens, pentru axele 1, 3, Leader și Asistență Tehnică, rata contribuției UE era de 80%, iar pentru axa 2 era de 82%.

Întrucât la nivelul acestei modificări nu este prezentată o alocare financiară detaliată la nivel de măsuri ale axelor 1-4³², doar cumulat la nivelul fiecărei Axe și măsurile 511, 611.

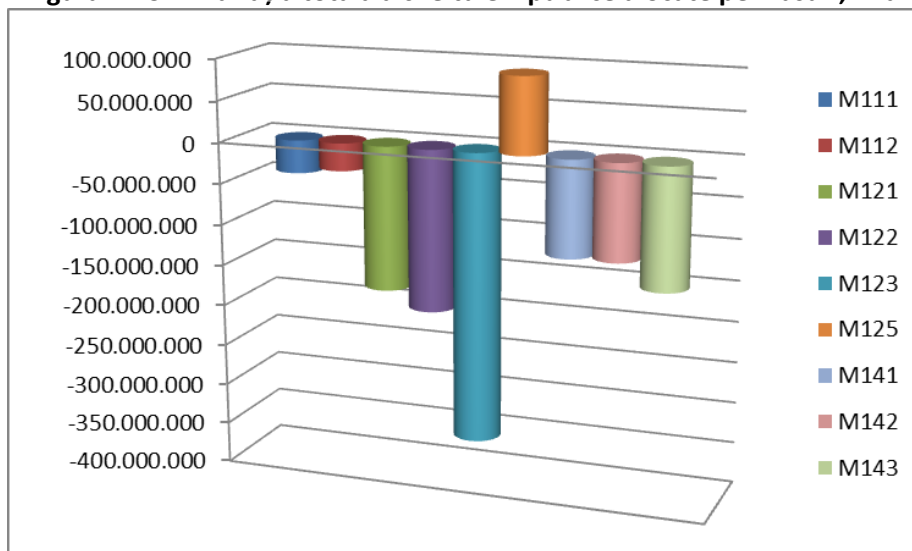
Figura nr. 8 Evoluția alocării financiare la nivelul măsurilor din Axa 1 – cheltuială publică



Sursa: prelucrare date PNDR 2007-2013, versiuni I-XVI

Principalele măsuri la nivelul Axei 1 din punct de vedere al alocării financiare au fost 121 “Modernizarea exploatațiilor agricole” și 123 “Creșterea valorii adăugate a produselor agricole și forestiere” acestea însumând constant peste 50% din alocarea financiară totală a Axei 1.

Figura nr. 9 Variația totală a cheltuielii publice alocate pe măsuri, Axa 1

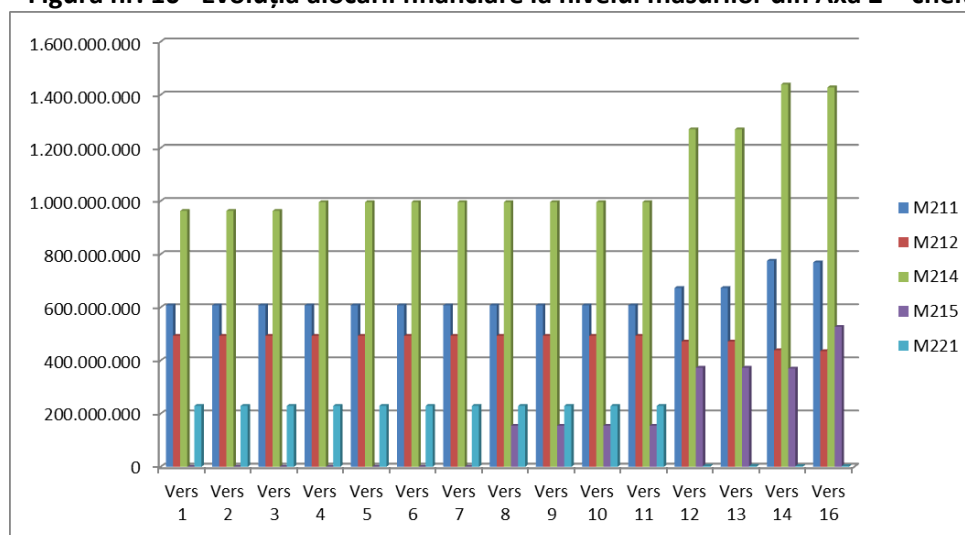


Sursa: prelucrare date PNDR 2007-2013, versiuni I-XVI

³² DECIZIA DE PUNERE ÎN APLICARE A COMISIEI din 29.9.2015 de revizuire a programului de dezvoltare rurală al României pentru perioada de programare 2007-2013 și de modificare a Deciziei C(2008)3831 a Comisiei din 16 iulie 2008 de aprobare a programului de dezvoltare rurală

Considerând întreaga perioadă de implementare a PNDR, reducerile cele mai semnificative au fost înregistrate la nivelul măsurii 123, alocarea sa financiară finală fiind redusă cu o treime față de valoarea inițial estimată. Reducerile aplicate măsurii 123 au intervenit pe fondul deficitului înregistrat de măsurile axei 2 și a necesităților de eficientizare a resurselor alocate întregului program, luându-se în considerare, pe de o parte, natura proiectelor implementate prin intermediul acestei măsuri (investiții complexe care presupun perioade lungi de implementare), și pe de altă parte, rata crescută a contractelor reziliate. Măsura 122 „Îmbunătățirea valorii economice a pădurii” se clasează pe locul al doilea din punct de vedere al reducerii alocării financiare în termeni absoluți, însă pe primul loc în termeni relativi, alocarea sa finală reprezentând doar 1,16% din valoarea inițial estimată. Singura variație financiară pozitivă a fost înregistrată de măsura 125 „Îmbunătățirea și dezvoltarea infrastructurii legate de dezvoltarea și adaptarea agriculturii și silviculturii” alocarea sa finală fiind cu 20% mai mare decât cea inițială.

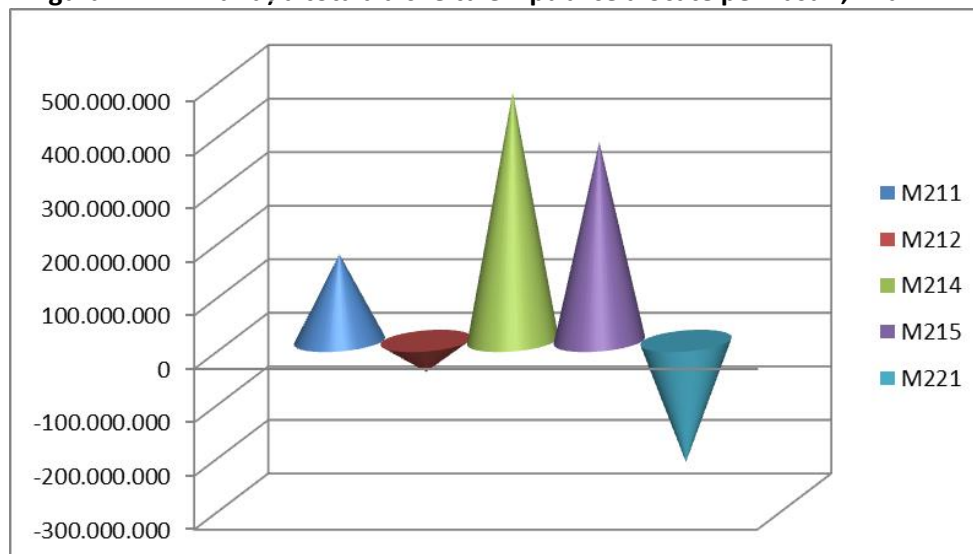
Figura nr. 10 Evoluția alocării financiare la nivelul măsurilor din Axa 2 – cheltuială publică



Sursa: prelucrare date PNDR 2007-2013, versiuni I-XVI

La nivelul Axei 2, principala măsură din punct de vedere al alocării financiare a fost 214 „Plăți de agro-mediu”, acestea fiind-i atribuit în mod constant peste 40% din bugetul total al Axei. Prin versiunea VIII a PNDR (aprobată în aprilie 2012) a fost introdusă o nouă măsură la nivelul Axei 2 și anume 215 „Bunăstarea animalelor”, alocarea sa inițială fiind ulterior dublată până la finalul anului 2015.

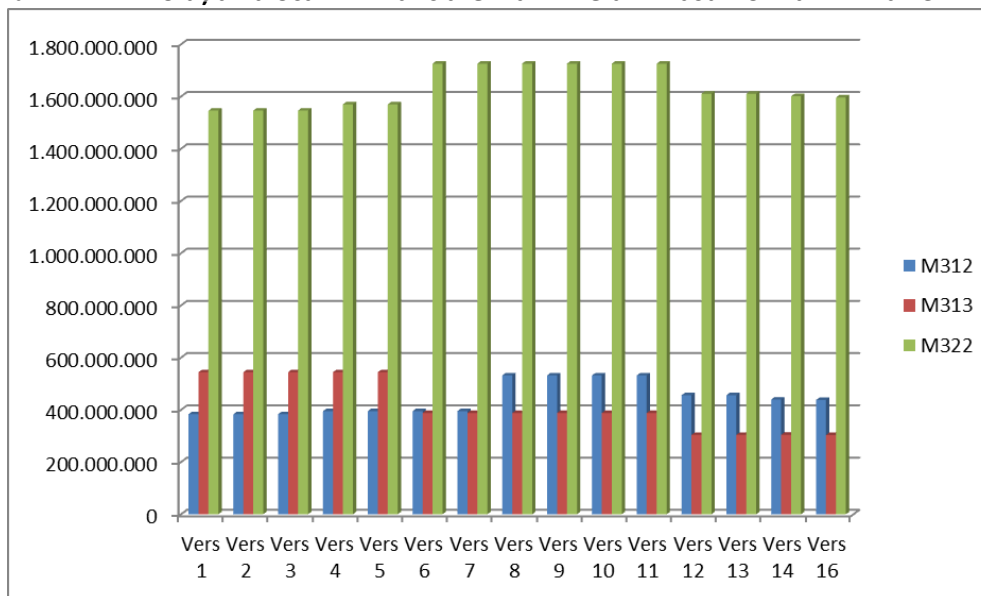
Figura nr. 11 Variația totală a cheltuielii publice alocate pe măsuri, Axa 2



Sursa: prelucrare date PNDR 2007-2013, versiuni I-XVI

Considerând întreaga perioadă de implementare a PNDR, reducerile cele mai semnificative au fost înregistrate la nivelul măsurii 221 „Prima împădurire a terenurilor agricole”, alocarea sa financiară finală reprezentând doar 1,4% din valoarea inițială estimată (o reducere de peste 225 mil. euro). Reducerea alocării financiare poate fi explicată prin atractivitatea redusă a acestei măsuri, datorată nivelului relativ scăzut al primelor compensatorii acordate pentru înființarea și întreținerea plantațiilor forestiere, precum și a termenului limită stabilit pentru încheierea angajamentelor (31.12.2013). Mai mult decât atât, Programul de îmbunătățire a calității mediului prin împădurirea terenurilor degradate, reconstrucția ecologică și gospodărirea durabilă a pădurilor *Programul de îmbunătățire a calității mediului prin împădurirea terenurilor degradate, reconstrucția ecologică și gospodărirea durabilă a pădurilor* finanțat prin Fondul de Mediu a constituit un instrument concurent mai atractiv comparativ cu sprijinul oferit prin măsura 221. Cele mai importante variații pozitive în termeni absoluți sunt înregistrate la nivelul măsurilor 214 și 215.

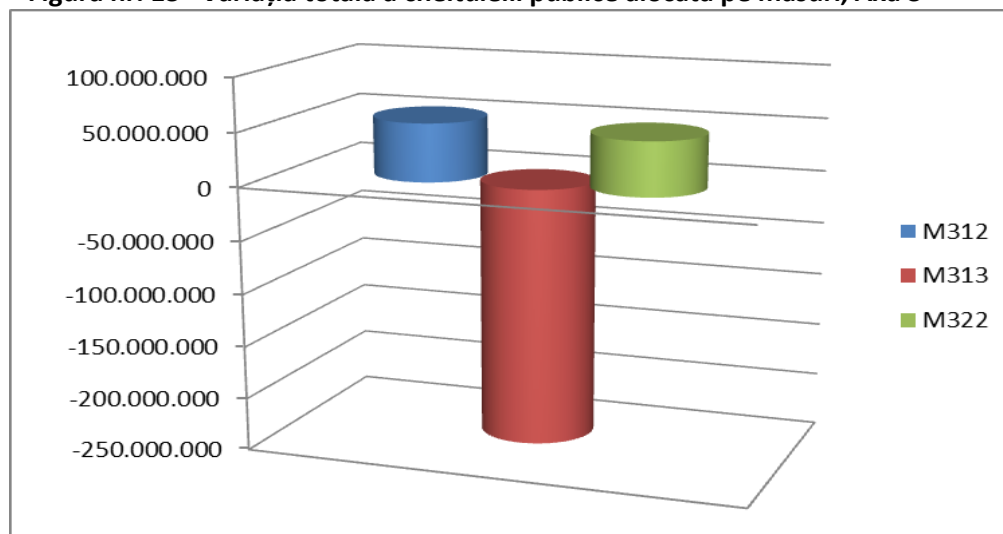
Figura nr. 12 Evoluția alocării financiare la nivelul măsurilor din Axa 3 – cheltuiă publică



Sursa: prelucrare date PNDR 2007-2013, versiuni I-XVI

La nivelul Axei 3, măsura 322 „Renovarea, dezvoltarea satelor, conservarea și îmbunătățirea moștenirii rurale” a cuprins peste 60% din totalul fondurilor alocate pe axă, aspect justificat de tipologia proiectelor finanțate. Performanțele la nivelul măsurii 313 „Încurajarea activităților turistice”, înregistrate pe parcursul implementării Programului, au determinat reducerea alocării sale financiare față de valoarea planificată inițial, aceasta deținând în final 13% din alocarea financiară la nivel Axă (față de 22% conform planificării inițiale din prima versiune a Programului). Măsura 312 „Sprijin pentru crearea și dezvoltarea de micro-întreprinderi” a beneficiat de o ușoară creștere a alocării financiare, surclasând în timp măsura 313 din punct de vedere al ponderii bugetului deținut la nivel de axă.

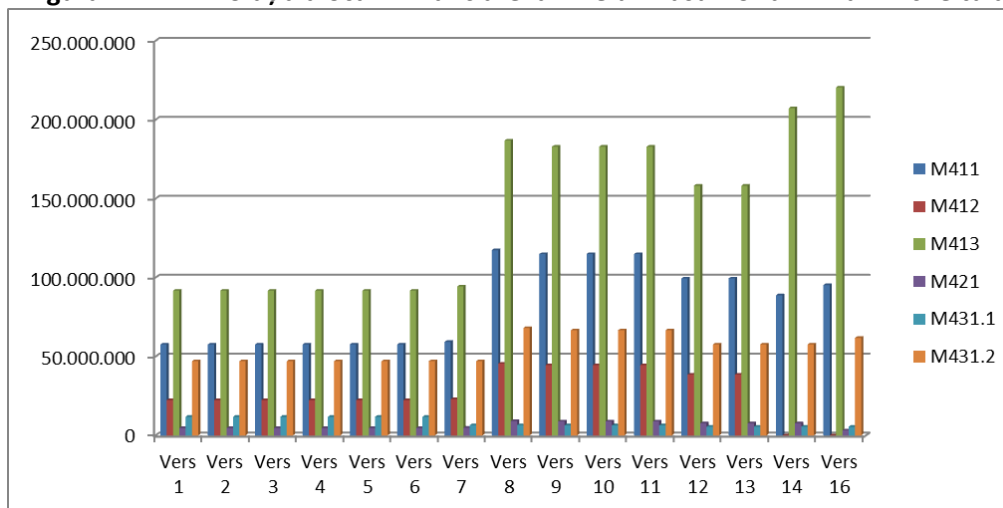
Figura nr. 13 Variația totală a cheltuielii publice alocată pe măsuri, Axa 3



Sursa: prelucrare date PNDR 2007-2013, versiuni I-XVI

La nivelul Axei 3, singura variație negativă a alocării financiare a fost înregistrată la nivelul măsurii 313, acesta având o reducere relativă de aproximativ 45%. Reducerea alocării financiare a intervenit luându-se în considerare slabele performanțe înregistrate, rata relativ ridicată de reziliere a contractelor de finanțare și nu în ultimul rând, specificului proiectelor implementate prin această măsură. Măsurile 312 și 322 au înregistrat ușoare creșteri de 14%, respectiv 3%. Per total variația la nivel de axă a fost una negativă fiind efectuate redistribuiri către alte axe și măsuri ale programului.

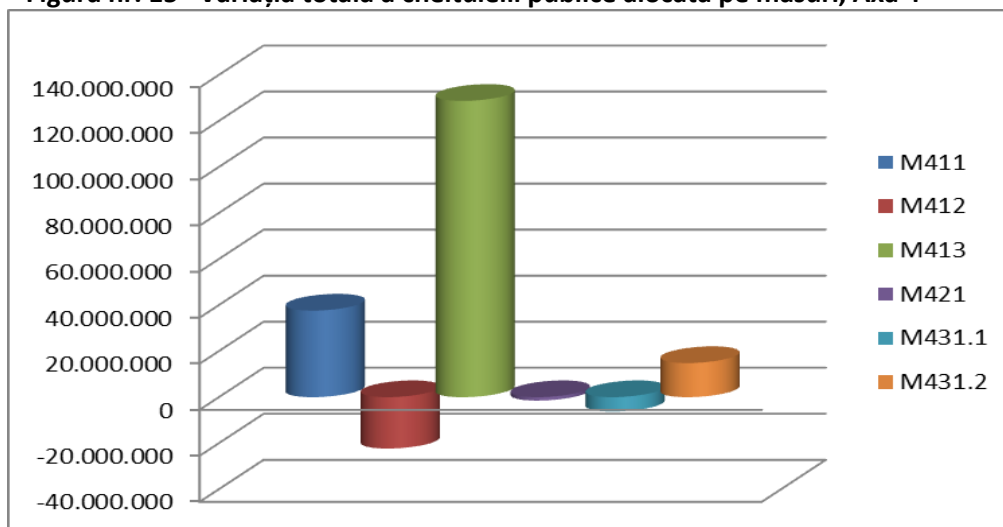
Figura nr. 14 Evoluția alocării financiare la nivelul măsurilor din Axa 4 – cheltuială publică



Sursa: prelucrare date PNDR 2007-2013, versiuni I-XVI

Principalele măsuri la nivelul Axei 4 din punct de vedere al bugetului total alocat sunt 41 „Implementarea strategiilor de dezvoltare locală” (respectiv Leader Axa 1 – 411 și Leader Axa 3 – 413) și 431 „Funcționarea Grupurilor de Acțiune Locală, dobândirea de competențe și animarea teritoriului”. La nivelul acestor măsuri au fost înregistrate și cele mai importante suplimentări ale sumelor alocate inițial.

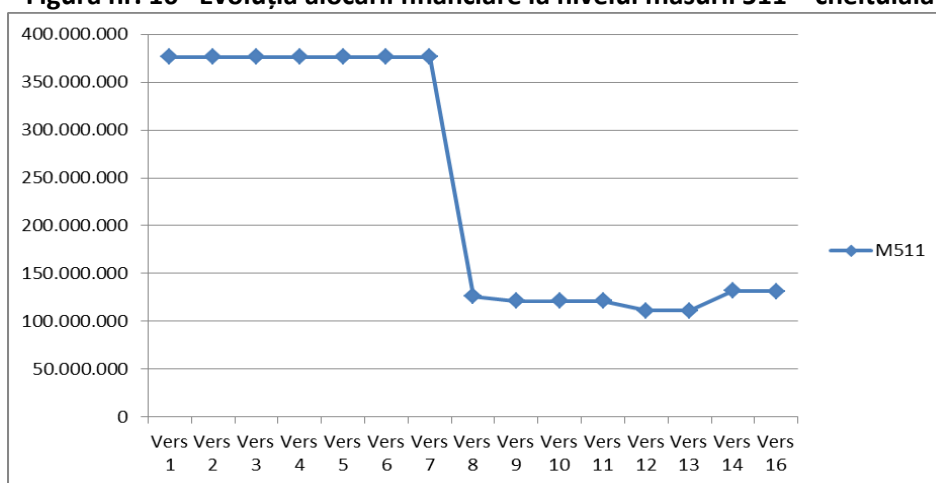
Figura nr. 15 Variația totală a cheltuielii publice alocată pe măsuri, Axa 4



Sursa: prelucrare date PNDR 2007-2013, versiuni I-XVI

Din perspectiva variațiilor la nivelul cheltuielilor publice alocate, se evidențiază măsura 413 cu o creștere de peste 140% față de valoarea înscrisă în prima versiune a PNDR, urmată de măsura 411 cu o suplimentare de aproximativ 65% a cheltuielilor publice previzionate inițial. Cea mai importantă reducere a alocării financiare a fost înregistrată de măsura 412 (Leader Axa 2), valoarea sa finală reprezentând doar 0,13% din alocarea sa inițială. Realocarea fondurilor către măsurile 413 și 411 s-a realizat ca urmare a gradului ridicat de accesare și a interesului sporit pe care beneficiarii l-au manifestat pentru oportunitățile de finanțare susținute prin aceste măsuri.

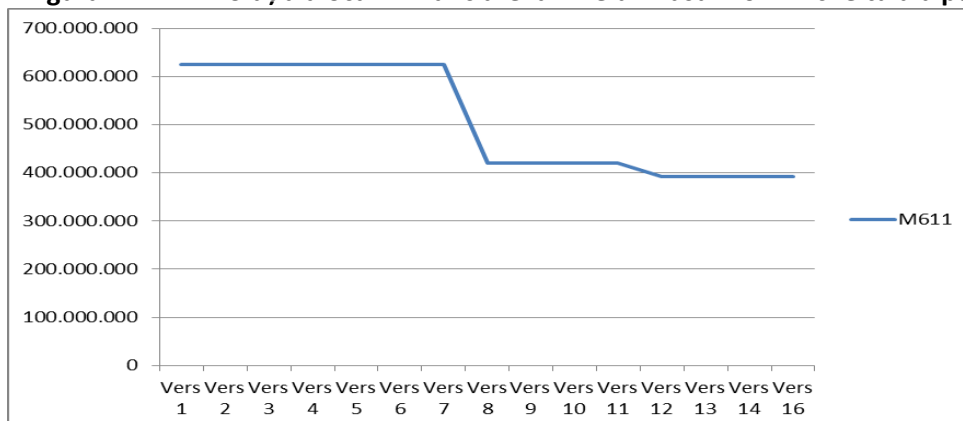
Figura nr. 16 Evoluția alocării financiare la nivelul măsurii 511 – cheltuială publică



Sursa: prelucrare date PNDR 2007-2013, versiuni I-XVI

Raportat la cheltuiala publică totală, măsura de asistență tehnică (inclusiv RNDR) a avut inițial alocat 3,77% din bugetul total al Programului. Ulterior alocarea axei a fost redusă semnificativ (cu peste 66%) în cadrul versiunii VIII a PNDR (aprobată în aprilie 2012), ajungând în versiunea finală (versiunea XVI, aprobată în noiembrie 2015) la o pondere de 1,42% din cheltuiala publică totală. Din perspectiva bugetului alocat pentru organizarea Rețelei Naționale de Dezvoltare Rurală, variația sa a fost negativă, cheltuielile previzionate inițial fiind reduse cu peste 70% (pentru funcționare) respectiv 38% (pentru planul de acțiune), ca urmare a dificultăților întâmpinate în relația contractuală cu operatorul economic responsabil de organizarea și funcționarea RNDR.

Figura nr. 17 Evoluția alocării financiare la nivelul măsurii 611 – cheltuială publică



Sursa: prelucrare date PNDR 2007-2013, versiuni I-XVI

Evoluția alocării financiare pentru plățile complementare a fost una descendentă, alocarea măsurii diminuându-se prin versiunile VIII și XII ale PNDR cu peste 37% din valoarea inițială estimată. Această variație poate fi explicată prin disponibilitatea limitată a fondurilor (doar până la sfârșitul anului 2009, măsura implementându-se în perioada 2007-2009), diferența dintre alocarea inițială și valoarea plăților efectuate fiind relocate pentru a adresa nevoile suplimentare de finanțare din cadrul axei 2, evitându-se astfel dezangajarea sumelor sub formă de economii din cadrul acestei măsuri.

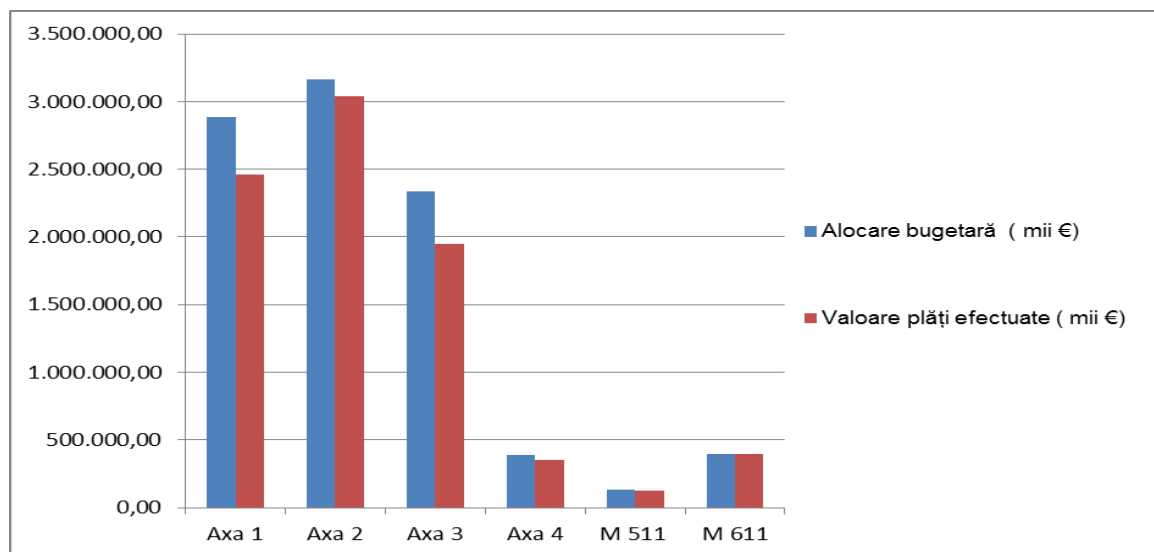
V.5. Nivelul absorbției și suma efectiv cheltuită

Situația privind plățile efectuate raportate la bugetul alocat Programului Național de Dezvoltare Rurală indică o rată de execuție financiară de 89,48%. În termeni absoluți, până la finalul anului 2015, s-au efectuat plăți în valoare cumulată de 8.318.927,12 mii euro (inclusiv FEADR și PERE) – 7.135.496,60 mii euro FEADR, din totalul celor 9.296.460,22 mii euro alocați.

Analizând nivelul ratei de execuție financiară în cadrul celor patru axe, se observă că cel mai ridicat grad de absorbție este înregistrat de axa 2 (96,05%) și axa 4 (91,49%), urmate, la un ecart de câteva procente de axa 1 (85,22%) și axa 3 (83,45%).

Rata ridicată de execuție financiară corespunzătoare axei 2 a fost determinată de modalitatea directă de efectuare a plăților către beneficiari, sporirea nivelului plăților compensatorii în cazul măsurilor 211 și 212, dar și de introducerea unor noi pachete și noi măsuri pe parcursul perioadei de implementare a programului (măsura 214, respectiv măsura 215).

Figura nr. 18 Alocarea bugetară și valoarea plăților efectuate la nivelul axelor PNDR 2007-2013



Sursa: Date prelucrate de autori în baza informațiilor preluate din PNDR și RAI 2008-2015

În cazul axelor 1 și 3, nivelul absorbției financiare a fost unul mai scăzut comparativ cu axele 2 și 4, principala cauză constând în dificultatea beneficiarilor de a asigura rata de co-finanțare, atât din resurse proprii, cât și din resurse împrumutate, în contextul declanșării crizei economice și a înăsprii condițiilor de creditare. Finanțarea proiectelor de infrastructură, cu o perioadă îndelungată de implementare, a reprezentat un alt factor de influență pentru reducerea gradului de execuție financiară la nivelul axei 3.

Analizând raportul dintre plățile efectuate și bugetul alocat programului de dezvoltare rurală, la nivel de măsuri, se observă că cea mai ridicată rată a execuției financiare este înregistrată de măsura 211 – Sprijin pentru zona montană defavorizată (100,14%), urmată îndeaproape de măsurile 212 - Sprijin pentru zone defavorizate – altele decât zona montană (99,08%) și 112 – Instalarea tinerilor fermieri (98,27%), așa cum este ilustrat în tabelul de mai jos:

Tabel nr. 14 Alocarea bugetară și rata de execuție financiară la nivelul măsurilor/ axelor PNDR 2007-2013

Măsura/Axa	Cost total (mii €)	Cheltuială publică (mii €)	Valoare plăți efectuate (mii €)		Rata de execuție financiară (%)
			total	din care FEADR	
111 – Formare profesională, informare și difuzare de cunoștințe	79.325,64	79.325,64	19.347,35	18.379,88	24,39
112 – Instalarea tinerilor fermieri	303.913,97	303.913,97	298.661,38	260.504,74	98,27
114 – Utilizarea serviciilor de consiliere	0	0	0	0	0
121 – Modernizarea exploatațiilor agricole	1.531.325,19	816.988,83	716.825,07	614.443,68	87,74

Măsura/Axa	Cost total (mii €)	Cheltuială publică (mii €)	Valoare plăți efectuate (mii €)		Rata de execuție financiară (%)
			total	din care FEADR	
122 – Îmbunătățirea valorii economice a pădurii	4.166,12	2.291,37	1.877,97	1.734,51	81,96
123 – Creșterea valorii adăugate a produselor agricole și forestiere	1.786.571,13	719.924,99	552.785,58	478.522,28	76,78
125 – Îmbunătățirea și dezvoltarea infrastructurii legate de dezvoltarea și adaptarea agriculturii și silviculturii	685.926,01	568.385,47	525.285,41	482.737,84	92,42
141 – Sprijinirea fermelor agricole de semi-subzistență	359.568,42	359.568,42	333.413,88	297.821,89	92,73
142 – Înființarea grupurilor de producători	22.530,74	22.530,74	5.452,90	4.993,02	24,20
143 – Furnizarea de servicii de consiliere și consultanță pentru agricultori	12.340,05	12.340,05	5.084,77	4.706,17	41,21
Total Axa 1	4.785.667,27	2.885.269,48	2.458.734,31	2.163.844,01	85,22
211 – Sprijin pentru zona montană defavorizată	769.555,05	769.555,05	770.594,16	732.064,45	100,14
212 - Sprijin pentru zone defavorizate – altele decât zona montană	435.641,91	435.641,91	431.637,21	410.055,34	99,08
214 – Plăți de agro-mediu	1.428.418,90	1.428.418,90	1.377.933,58	1.309.036,90	96,47
215 – Bunăstare animală	526.421,53	526.421,53	457.489,55	434.615,07	86,91
221 – Prima împădurire a terenurilor agricole	3.680,42	3.201,97	522,22	478,16	16,31
Total Axa 2	3.163.717,82	3.163.239,37	3.038.176,72	2.886.249,92	96,05
312 – Sprijin pentru crearea și dezvoltarea de microîntreprinderi	625.563,20	437.878,41	314.654,67	265.071,88	71,86
313 – Încurajarea activităților turistice	467.000,86	303.550,56	137.768,25	123.060,3	45,39
322 – Renovarea, dezvoltarea satelor, îmbunătățirea serviciilor de bază pentru economia și populația rurală și punerea în valoare a moștenirii rurale	1.627.359,37	1.596.266,68	1.498.500,02	1.248.530,46	93,88
Total Axa 3	2.719.923,43	2.337.695,65	1.950.922,94	1.636.662,64	83,45
4.1 Implementarea strategiilor de dezvoltare locală	451.874,74	315.616,73	298.576,91	283.202,34	94,60
4.21 Implementarea proiectelor de cooperare	3.749,70	3.206,00	1.121,87	1.065,78	34,99



Măsura/Axa	Cost total (mii €)	Cheltuială publică (mii €)	Valoare plăți efectuate (mii €)		Rata de execuție financiară (%)
			total	din care FEADR	
4.31 Funcționarea Grupurilor de Acțiune Locală	68.470,19	67.341,42	53.615,59	49.379,77	79,62
Total Axa 4	524.094,63	386.164,15	353.314,37	333.647,89	91,49
511 Asistență tehnică	131.564,20	131.564,20	125.251,41	115.092,14	95,20
611. Plăți complementare directe	392.527,37	392.527,37	392.527,37	NA	100
Total PNDR (fără 611)	11.324.967,35	8.903.932,85	7.926.399,75	7.135.496,60	89,02
TOTAL GENERAL	11.717.494,72	9.296.460,22	8.318.927,12	7.135.496,60	89,48

Sursa: Date prelucrate de autori în baza informațiilor preluate din PNDR – versiunea XVI, aprobată în noiembrie 2015 și RAI 2015

VI. Indicatorii de rezultat

VI.1. Descrierea structurii cadrului de monitorizare a PNDR, din perspectiva indicatorilor de rezultat

La nivelul PNDR a fost definit cadrul de monitorizare, detaliat la nivelul Anexei 1A, care cuprinde cuantificarea indicatorilor de monitorizare și evaluare, conform distribuției pe cele trei categorii conform regulamentelor și documentelor programatice de la nivel european:

- Indicatori de realizare;
- Indicatori de rezultat;
- Indicatori de impact.

Indicatorii de rezultat au fost definiți conform indicațiilor cuprinse în Cadrul Comun de Monitorizare și Evaluare 2007-2013. La nivelul PNDR, aceștia sunt grupați în două categorii: indicatori de rezultat comuni și adiționali, fiind corelați logic cu măsurile implementate la nivelul fiecărei axe.

Tabelul de mai jos detaliază lista celor 10 indicatori de rezultat comuni și măsurile care contribuie la atingerea valorilor previzionate:

Tabel nr. 15 Indicatori de rezultat comuni și măsurile aferente

Indicator	M11	M12	M121	M122	M123	M125	M141	M142	M143	M211	M212	M214	M221	M312	M313	M322	M41	TOTAL
R1	X																	1
R2		X	X	X	X	X			X									6
R3			X	X	X													3
R5							X	X										2
R6										X	X	X	X					4
R7														X	X			2
R8(1)														X	X		X	3
R8(2)														X	X		X	3
R9															X			1
R10																X		1
TOTAL	1	1	2	2	2	1	1	1	1	1	1	1	1	3	4	1	2	

Sursa: prelucrare date cuprinse în PNDR 2007-2013, versiunea XVI, aprobată în noiembrie 2015

Legendă:

Indicator R1 = Număr de participanți care au încheiat cu succes o activitate de formare din domeniul agriculturii și/sau silviculturii;

Indicator R2 = Creșterea valorii adăugate brute agricole în cadrul exploatațiilor/întreprinderilor sprijinite

Indicator R3 = Număr de exploatații / întreprinderi care introduc produse și /sau tehnici noi

Indicator R5 = Număr de exploatații agricole care intră pe piață

Indicator R6 = Suprafața supusă unei bune gestionări a terenurilor agricole, care contribuie la menținerea biodiversității, calității apelor, diminuării schimbărilor climatice, calității solului și evitării izolării și abandonării terenurilor

Indicator R7 = Creșterea VAB neagricolă în întreprinderile care beneficiază de sprijin

Indicator R8(1) = Număr brut de locuri de muncă create

Indicator R8(2) = Număr brut de locuri de muncă create (în cadrul/în afara exploatațiilor agricole)

Indicator R9 = Număr suplimentar de vizite turistice

Indicator R10 = Populație din zonele rurale care beneficiază de servicii îmbunătățite

În tabelul de mai jos se regăsește lista celor 13 indicatori de rezultat adiționali și măsurile corespondente de încadrare:

Tabel nr. 16 Indicatori de rezultat adiționali și măsurile aferente

Indicator	M121	M122	M123	M141	M143	M313	M41	M431	M511	TOTAL
IA1						X				1
IA2							X			1
IA3		X								1
IA4		X								1
IA5	X		X							2
IA6				X						1
IA7					X					1
IA8								X		1
IA9								X		1
IA10									X	1
IA11									X	1
IA12									X	1
IA13									X	1
TOTAL	1	2	1	1	1	1	1	2	4	14

Sursa: prelucrare date cuprinse în PNDR 2007-2013, versiunea XVI, aprobată în noiembrie 2015

Legendă:

Indicator IA1 = Număr de structuri de primire turistică care își diversifică gama de servicii turistice

Indicator IA2 = Număr de beneficiari care dezvoltă acțiuni inovative

Indicator IA3 = Număr de hectare pe care s-a îmbunătățit structura pădurii

Indicator IA4 = Număr de proiecte de îmbunătățire a structurii pădurii

Indicator IA5 = Numărul întreprinderilor care îndeplinesc standardele comunitare, ca urmare a sprijinului

Indicator IA6 = Număr de exploatații de semi-subzistență care introduc produse și/sau tehnici noi

Indicator IA7 = Creșterea VAB agricole în exploatațiile sprijinite (mil euro)

Indicator IA8 = Număr de persoane care au finalizat cu succes o acțiune de formare în domeniu (GAL) - instruire generală

Indicator IA9 = Număr de persoane care au finalizat cu succes o acțiune de formare în domeniu (GAL) - instruire specializată pentru reprezentantul GAL

Indicator IA10 = Număr de echipamente informatice achiziționate

Indicator IA11 = Număr de materiale informative de promovare și informare privind PNDR și FEADR

Indicator IA12 = Număr de persoane instruite prin acțiunile finanțate prin măsura de asistență tehnică

Indicator IA13 = Număr de personal auxiliar plătit prin măsura de asistență tehnică

În cadrul evaluării ex-post a PNDR 2007-2013 au fost colectate date de la beneficiari pentru proiectele finalizate în 2015 în vederea calculării indicatorilor de rezultat aferenți. Astfel, în cadrul Anexei 1 la prezentul studiu, se regăsesc fișele indicatorilor de rezultat comuni și adiționali, pentru indicatorii de rezultat calculați în raport cu proiectele finalizate în 2015.

Pe parcursul perioadei de implementare a PNDR 2007-2013, Anexa 1A a PNDR nu a suferit modificări substanțiale, ci doar revizuirii minore, respectiv pentru corelarea informațiilor financiare din anexă cu alocarea financiară actualizată a programului.

VI.2. Valorile finale ale indicatorilor comuni și adiționali de rezultat

Valorile agregate ale indicatorilor comuni de rezultat definiți la nivelul PNDR 2007-2013 sunt prezentate în continuare (sursa - prelucrare și agregare date colectate la nivelul evaluării ex-post a PNDR 2007-2013, decembrie 2015):

R1. Număr de participanți care au încheiat cu succes o activitate de formare din domeniul agriculturii și/sau silviculturii

Măsură aferentă	Număr de participanți care au încheiat cu succes o activitate de formare din domeniul agriculturii și/sau silviculturii
111. Formare profesională, informare și difuzare de cunoștințe	48.319
TOTAL	48.319

R2. Creșterea valorii adăugate brute agricole în exploatațiile/întreprinderile care beneficiază de asistență³³

Măsură aferentă	Creșterea VAB în exploatațiile/întreprinderile care beneficiază de sprijin ('000 în euro)			
	Sector agricol	Industria alimentară	Silvicultură	Total
112. Instalarea tinerilor fermieri	38.007,44	0	0	38.007,44
113. Pensionare anticipată	NP	NP	NP	NP
114/143. Folosirea serviciilor de consultanță	520,46	0	0	520,46
115. Crearea serviciilor de management, de sprijin și de consultanță	NP	NP	NP	NP

³³ În cazul indicatorului R2, pentru anumite măsuri (121, 122, 123) s-a înregistrat o scădere a valorii în raportul final față de valoarea prezentată în Raportul anual de progrese privind implementarea PNDR2007-2013 în România, în anul 2014. Acest lucru se explică prin faptul că variația anuală a VAB poate fi atât pozitivă cât și negativă (lucru care duce la scăderea VAB și nu la creșterea VAB). Această evoluție a indicatorului este corelată cu evoluția macroeconomică a sectorului agricultură, silvicultură și pescuit, raportată de către INS. Conform datelor semi definitive raportate, valoarea din 2015 a sectorului reprezintă doar 88,2% din valoarea acestuia la nivelul anului 2014. Mai mult decât atât această valoare este în scădere față de primele raportări (datele provizorii 90,6%), existând astfel premisele ca la raportarea finală valoarea să fie și mai mică. La creșterea de 3,9% a PIB (2015 față de 2014) sectorul agricultură, silvicultură și pescuit a avut un aport negativ de -0,6%.

Pentru asigurarea coerenței și comparabilității s-a utilizat metodologia de calcul utilizată în etapele anterioare, specificată și de către CMEF. Cu toate acestea trebuie menționat că modalitatea de calcul a indicatorului aferent creșterii VAB intră în contradicție cu denumirea indicatorului deoarece în timp ce denumirea specifică implică o creștere modalitatea de calcul evaluează o modificare și permite astfel și o scădere (metodologia prezentă este adecvată doar în situația unei evoluții continue pe trend ascendent. O astfel de evoluție este doar un caz particular al potențialelor realități). Pentru armonizarea celor două aspecte ar fi necesară modificarea denumirii indicatorului din "creșterea" în "variația" sau modificarea metodologiei de calcul astfel încât să se ia în considerare doar modificările pozitive, adică creșterile. Printr-o astfel de abordare s-ar evita, din punct de vedere logic, atribuirea unei creșteri negative unei investiții realizate.

De asemenea, din punct de vedere conceptual indicatorul subestimează impactul investițiilor deoarece nu permite înregistrarea VAB creat în cazul unei evoluții cu trend parabolic concav.

Măsură aferentă	Cresterea VAB în exploatațiile/întreprinderile care beneficiază de sprijin ('000 în euro)			
	Sector agricol	Industria alimentară	Silvicultură	Total
121. Modernizarea exploatațiilor agricole	309.079,80	0	0	309.079,80
122. Creșterea valorii economice a pădurilor	0	0	481,91	481,91
123. Adăugarea de valoare pentru produsele agricole și forestiere	0	271.307,82	35.717,83	307.025,65
124. Cooperare pentru dezvoltarea de noi produse	NP	NP	NP	NP
125. Infrastructură aferentă dezvoltării și adaptării...*	130,75	0	0	130,75
131. Respectarea standardelor bazate pe legislația comunitară	NP	NP	NP	NP
TOTAL	347.738,45	271.307,82	36.199,74	655.246,01

* - pentru beneficiarii UAT și beneficiarii indirecti ai măsurii 125 s-a calculat creșterea procentuală a VAB raportată de către respondenți (au fost luate în calcul doar răspunsurile care au raportat creștere și procent de creștere). Valorile rezultate sunt 17,46% (ceea ce reprezintă 2371,43 ('000) Euro) pentru beneficiarii UAT și 3,85% (ceea ce reprezintă 83,7 ('000) Euro) pentru beneficiarii indirecti.

- pentru beneficiarii OUAL au fost 12 răspunsuri valide (și 6 non-răspunsuri) pe baza cărora s-a realizat extinderea pentru întreaga colectivitate de 18 OUAL (conform metodologiei indicatorului). Non-respondenți au fost considerați a fi similari cu media respondenților.

R3. Număr de exploatații care introduc produse și /sau tehnici noi

Măsură aferentă	Număr de exploatații / întreprinderi care introduc produse și /sau tehnici noi						
	Exploatație agricolă		Întreprindere din industria alimentară		Exploatație forestieră		Total
	Tehnică nouă	Produs nou	Tehnică nouă	Produs nou	Tehnică nouă	Produs nou	
121. Modernizarea exploatațiilor agricole	1.623	631	0	0	0	0	2.254
122. Creșterea valorii economice a pădurilor	0	0	0	0	5	0	5
123. Adăugarea de valoare pentru produsele agricole și forestiere	32	13	353	212	89	31	730
124. Cooperare pentru dezvoltarea de noi produse	NP	NP	NP	NP	NP	NP	NP
TOTAL	1.655	644	353	212	94	31	2.989

R5. Număr de gospodării agricole care intră pe piață

Măsură aferentă	Număr de exploatații agricole care intră pe piață
141. Agricultură de semi-subsistență	3.025
142. Grupuri de producători	263
TOTAL	3.288

R6. Suprafața supusă unei bune gestionări a terenurilor, care contribuie la menținerea biodiversității, calității apelor, diminuării schimbărilor climatice, calității solului și evitării izolării și abandonării terenurilor

Măsură aferentă	Suprafața (ha) supusă unei bune gestionări a terenurilor, care contribuie la menținerea:				
	a) biodiversității	b) calității apelor	c) diminuării schimbărilor climatice	d) calității solului	e) evitării izolării și abandonării terenurilor
211 - Sprijin pentru zona montană defavorizată	4.169.931,00	0	0	521.440,43	4.169.931,00
212 - Sprijin pentru zone defavorizate - altele decât zona montană					
214 - Plăți de Agro-mediu	1.903.376,07	2.186.400,82	1.431.351,70	342.686,43	1.843.714,39
221 - Prima împădurire a terenurilor agricole	0	0	0	50,00	0
TOTAL	6.073.307,07	2.186.400,82	1.431.351,70	864.176,86	6.013.645,39

R7. Creșterea de valoare adăugată brută neagrícola în întreprinderile care beneficiază de asistență

Măsură aferentă	Creșterea VAB neagrícola în întreprinderile care beneficiază de sprijin ('000 în euro)		
	Exploatație agricolă	Alte întreprinderi	Total
311. Diversificarea spre activități neagricole	NP	NP	NP
312. Înființarea și dezvoltarea micro întreprinderilor	0	134.680,28	134.680,28
313. Încurajarea activităților turistice	0	16.375,7	16.375,70
TOTAL	0	151.055,98	151.055,98

R8(1). Număr brut de locuri de muncă create

Măsură aferentă	Număr brut de locuri de muncă create				
	Bărbat		Femeie		Total
	< 25	25	< 25	25	
311. Diversificare în activități neagricole	NP	NP	NP	NP	NP
312. Crearea și dezvoltarea de micro întreprinderi	635	6.377	255	1.779	9.046
313. Încurajarea activităților turistice	84	301	121	502	1.008
LEADER Axa 1	19	279	6	110	414
LEADER Axa 2	0	0	0	0	0
LEADER Axa 3	35	612	38	195	880
TOTAL	773	7.569	420	2.586	11.348

R8(2). Număr brut de locuri de muncă create (în cadrul/în afara exploatațiilor agricole)

Tipul locului de muncă în exploatarea agricolă	Tipul domeniului	Număr brut de locuri de muncă create				
		Bărbat		Femeie		Total
		< 25	25	< 25	25	
Locuri de muncă în exploatarea agricole	agroturism	NP	NP	NP	NP	NP
	artizanat	NP	NP	NP	NP	NP
	comert cu amănuntul (retail)	NP	NP	NP	NP	NP
	producție de energie din resurse regenerabile	NP	NP	NP	NP	NP
	Altele	19	279	6	110	414
Locuri de muncă în afara exploatarea agricole	Turism	88	296	69	439	892
	Artizanat	20	124	4	59	207
	comert cu amănuntul (retail)	NP	NP	NP	NP	NP
	producție de energie din resurse regenerabile	2	8	0	3	13
	Altele	644	6.862	341	1.975	9.822
TOTAL		773	7.569	420	2.586	11.348

R9. Număr suplimentar de vizite turistice³⁴

Măsură aferentă	Număr suplimentar de vizite turistice	
	Număr de nopți petrecute	Număr de vizitatori/zi
313. Încurajarea activităților turistice	62.275	22.120
TOTAL	62.275	22.120

R10. Populație din zonele rurale care beneficiază de servicii îmbunătățite

Măsură aferentă	Populație din zonele rurale care beneficiază de servicii îmbunătățite
321. Servicii de bază	NP
322. Renovarea satelor	1.629.015
323. Conservarea și valorificarea patrimoniului rural	NP
TOTAL	1.629.015

Valorile agregate ale indicatorilor aditionali de rezultat definiți la nivelul PNDR 2007-2013 sunt prezentate în continuare:

Tabel nr. 17 Valori finale aferente indicatorilor adiționali de rezultat pentru PNDR 2007-2013

Axă	Măsură ³⁵	Indicator	Valoare
1	121	Numărul de exploatații care îndeplinesc standarde comunitare, ca urmare a sprijinului	482
1	123	Numărul de întreprinderi care îndeplinesc standarde comunitare, ca urmare a sprijinului	38
1	141	Numărul de exploatații de semi-subzistență care introduc produse și/sau tehnici noi	1.589
4	431.1	Numărul total de persoane instruite care au finalizat cu succes acțiunea de pregătire - instruire generală	1.578
4	431.1	Numărul total de persoane instruite care au finalizat cu succes acțiunea de pregătire - instruire specializată pentru reprezentantul GAL	300
3	313	Numărul de structuri de primire turistică care își diversifică gama de servicii turistice	49
1	122	Numărul de proiecte de îmbunătățire a structurii pădurii	5
1	122	Numărul de hectare pe care s-a îmbunătățit structura pădurii	30.394
1	143	Creșterea valorii adăugate brute agricole în cadrul exploatațiilor sprijinite (mii. euro)	520,46
4	41	Numărul de beneficiari care dezvoltă acțiuni inovative	95

Sursa: prelucrare și agregare date colectate la nivelul evaluării ex-post a PNDR 2007-2013, decembrie 2016

³⁴ Pentru indicatorul R9 s-a recurs la recalcularea valorii prezentate în RIA3 (Raportul intermediar de activitate nr. 3 din cadrul proiectului *Completarea indicatorilor de rezultat comuni și adiționali prevăzuți în cadrul fișelor măsurilor din PNDR, pentru proiectele finalizate*, ce a stat la baza calculării indicatorilor de rezultat raportați în RAI 2014), deoarece aceasta subestimează valoarea indicatorului din cauza unei erori de calcul. Mai exact, la valoarea indicatorului din RIA2 a fost adăugată valoarea indicatorului număr de înnoptări (pentru 2014) și nu valoarea indicatorului număr turiști care au înnoptat (pentru 2014). Astfel, a fost corectată valoarea indicatorului pentru nivelul anului 2014 (RIA3), iar apoi s-a realizat calcularea valorii finale prin adunarea acestei valori corectate cu valoarea indicatorului calculată pentru 2015.

³⁵ Valorile indicatorilor de rezultat adiționali pentru măsura 511 „Asistență tehnică” se raportează anual, nefiind cumulabilă. Valorile înregistrate ale indicatorilor de rezultat adiționali pentru M511 în anul 2015 se regăsesc în Anexa 1 la studiu.

VII. Schema de garantare

A) Abordarea metodologică

Evaluarea schemelor de garantare se bazează pe diverse surse și metode. Anumite metode și surse au fost folosite pentru efectuarea evaluării programului schemei de garantare, în mod special:

- cercetarea de birou și analiza documentului de program, RAI 2015, studiul de caz FI-Compass 2014, evaluarea ex-ante a instrumentelor financiare pentru perioada 2014-2020;
- analiza datelor provenite din sistemul de monitorizare furnizate de către FGCR prin Autoritatea de Management;
- interviuri semi-structurate cu Autoritatea de Management, cu intermediarii financiari și gestionarul schemelor de garantare - FGCR.

Alte metode și surse au fost folosite pentru a colecta dovezi de la nivelul beneficiarilor, în mod special:

- ancheta pe bază de chestionar;
- analiza statistică a performanței unui eșantion de beneficiari la nivelul schemei de garantare;
- studii de caz

B) Fundamentarea schemei de garantare

Principalele motive care au determinat crearea schemei de garantare sunt ilustrate în figura de mai jos³⁶:

Figura nr. 19 – Motivele care au determinat implementarea schemei de garantare



B.1) Abordarea dificultăților de pe piața creditării, care îngreunau implementarea programului. Schema de garantare a fost planificată pentru a facilita implementarea programului și pentru a aborda dificultățile pe care beneficiarii le-ar fi putut întâmpina pe piața de creditare în furnizarea garanțiilor colaterale adecvate în asigurarea cofinanțării private pentru proiectele finanțate prin PNDR. Schema de garantare a fost concepută pentru:

- Adresarea informațiilor asimetrice de pe piața de creditare. Piața de creditare se confruntă, de obicei, cu probleme în ceea ce privește informațiile asimetrice și limitate între debitor și creditor. Creditorii nu cunosc în detaliu debitorii și înregistrează costuri ridicate pentru evaluarea bonității. În mod special, această situație este relevantă în cazul IMM-urilor și în sectorul agricol. Conform sondajelor SAFE (2009-2015), IMM-urile românești au prezentat costuri mai mari de finanțare comparativ cu întreprinderile mari și cele mai multe dintre ele au optat în principal pentru credite bancare. Situația este și mai critică pentru IMM-urile din sectorul agricol, deoarece rentabilitatea

³⁶ Versiunea III a Programului din 2009 a introdus schema de garantare la nivelul secțiunii 5.2.7

agriculturii este mai scăzută în comparație cu alte sectoare și din cauza fragmentării terenurilor la nivel de exploatare agricolă. Acestea sunt percepute ca prezentând un risc mai ridicat, deoarece indicatorii privind solvabilitatea și lichiditatea sunt dificil de apreciat în situația lor, iar acestea nu prezintă un istoric lung de credite. Conform evaluării ex-ante pentru instrumentele financiare ale PNDR 2014-2020, băncile românești solicită de obicei garanții colaterale care să acopere 110-140% din valoarea împrumutului pentru a acorda credite de investiții, iar costurile de administrare ale împrumuturilor sunt mari în comparație cu capacitățile financiare ale potențialilor beneficiari.

- Atenuarea condițiilor deosebit de dificile de pe piața de creditare. Implementarea schemei de garantare a avut loc într-o perioadă dificilă. În special din cauza crizei financiare, începând cu anul 2008, condițiile de pe piața de creditare la nivel mondial și, de asemenea, în România au devenit dificile. Acest lucru a dus la un număr tot mai mare de credite neperformante și, prin urmare, la o politică mai conservatoare a băncilor, costuri mai mari pentru credite și cerințe mai exigente în ceea ce privește garanțiile colaterale.

B.2) Atragerea de fonduri private pentru a sprijini realizarea obiectivelor PNDR. Schema de garantare a fost concepută pentru a facilita accesul beneficiarilor PNDR la credite și a asigura capacitatea de furnizare a cofinanțării private a proiectelor. Mecanismul schemei de garantare era conceput pentru a stimula contractarea de împrumuturi de către beneficiari din sectorul privat pentru sprijinirea implementării proiectelor. Mai mult decât atât, sistemul de garantare a fost o oportunitate de a stimula în continuare „ecosistemul financiar” în proiectarea instrumentelor și a produselor financiare ad-hoc pentru sectorul agricol și dezvoltarea rurală, prin valorificarea experienței de succes „Fermierul” - un set de măsuri care vizau facilitarea accesului la credite pentru agricultori și care au fost implementate în perioada 2005 - 2009 prin fonduri SAPARD. Pe parcursul perioadei de programare 2007-2013, au mai fost disponibile la nivel național și alte instrumente financiare, cum ar fi inițiativa JEREMIE, care oferea împrumuturi, garanții și investiții de capital pentru IMM-uri, programul de linii de credit pentru IMM-uri „Kogălniceanu”³⁷.

B.3) Creșterea eficienței și eficacității utilizării resurselor alocate prin program și impactul acestora asupra economiei. Introducerea schemei de garantare a fost utilă prin oferirea de garanții pentru creditele accesate în vederea acoperirii ratei de cofinanțare, asigurând astfel un impact mai mare al programului.

C) Managementul și strategia de investiție a sistemului de garantare

În cadrul PNDR au fost stabilite două scheme de garantare:

- Schema de Garantare Agricolă, care oferă garanții de împrumut beneficiarilor măsurii 121 "Modernizarea exploatațiilor agricole" și măsurii 123 "Creșterea valorii adăugate a produselor agricole și forestiere";
- Schema de garantare pentru întreprinderile mici și mijlocii (IMM-uri), care oferă garanții pentru IMM-urile care beneficiază de măsurile 312 "Sprijin pentru crearea și dezvoltarea de micro-întreprinderi", 313 "Încurajarea activităților turistice" și componente ale măsurii 123 acoperite de scheme de ajutor de stat.

Per total, au fost emise garanții pentru creditele acordate solicitanților de finanțare în cadrul PNDR

³⁷ Detalii suplimentare pot fi regăsite în Evaluarea ex-ante a instrumentelor financiare ale PNDR 2014-2020.



(selecția în vederea finanțării) în cazul în care aceștia nu se aflau în dificultate financiară, conform Comunicării CE 244/2004. Garanțiile au acoperit până la 80% din valoarea creditului acordat pentru implementarea proiectului selectat spre finanțare, în cadrul PNDR.

Fiecare schemă de garantare a fost gestionată de către FGCR, selectat ca manager al fondului printr-o procedură competitivă de achiziție publică, fiind semnat astfel un contract între asocieria dintre Autoritatea de Management și Agenția de Plăți, în calitate de autoritate contractantă și FGCR. FGCR a fost înființat în 1994 utilizând finanțare prin PHARE ca o entitate privată deținută în proporție de 99,997% de Ministerul Agriculturii și Dezvoltării RURALE și bănci comerciale, pentru a sprijini producătorii agricoli, prin garantarea creditelor contractate de aceștia. Băncile acordau credite pentru proiectele co-finanțate din FEADR și utilizau garanțiile furnizate de FGCR. Implementarea schemelor de garantare cu finanțare prin PNDR 2007-2013 a implicat 29 de instituții bancare din România cu care FGCR a semnat convenții de colaborare, din care 21 s-au implicat efectiv în implementarea schemei în calitate de intermediari financiari. Beneficiarii PNDR au putut depune o cerere de garantare în momentul în care au avut un contract semnat cu AFIR pentru un proiect finanțat în cadrul PNDR. Sistemul de garantare a început să funcționeze în aprilie 2010, după semnarea acordului de finanțare.

Alocarea financiară pentru schemele de garantare cu finanțare din PNDR a fost redusă de la 220 de milioane de euro (alocarea inițială) până la 115 milioane de euro în 2013, mai mult de jumătate din această sumă fiind redusă din schema aferentă M121³⁸. Schimbarea a rezultat în urma modificărilor realizate la nivelul regulamentelor de implementare a FEADR, care au impus ca alocarea financiară pentru schemele de garantare să fie corelată cu rata estimată de eșec a creditelor garantate. Sumele finale alocate prin schema de garantare au fost: 97.119.222 euro pentru sectorul agricol și 18.194.231 euro pentru sectorul non-agricol. Alocarea FEADR în cadrul schemei de garantare a fost de 92.250.762,4 euro, din care 84,2% a fost direcționată către sectorul agricol și 15,8% către sectorul non-agricol; în ambele cazuri alocarea FEADR a reprezentat 80% din suma totală alocată prin PNDR pentru schemele de garantare. Strategia de investiții a fost definită în conformitate cu obiectivele PNDR, fără implicarea investitorilor privați și nereprezentând ajutor de stat pentru beneficiari (beneficiari finali ai schemei de garantare), intermediari financiari sau fondul de garantare în momentul acceptării solicitărilor de furnizare a garanțiilor, conform dispozițiilor CE³⁹. Astfel, beneficiarii finali au achitat un preț al pieței pentru garanțiile utilizate.

D) Contribuția schemei de garantare

Implementarea schemei de garantare a produs rezultate valoroase în vederea adresării provocărilor identificate pe piața de creditare și identificate în etapa de planificare a instrumentului financiar. Schema de garantare: 1) a contribuit la facilitarea implementării programului și proiectelor; 2) a atras fonduri

³⁸ Autoritatea de Management a analizat condițiile macro-economice și modificările regulamentului (CE) nr. 1974/2006 (art. 52) și a propus o reducere bugetară a schemei de garantare. Propunerea a fost aprobată de Comisia Europeană în decembrie 2013 (a se vedea Raportul anual de implementare, 2013, pp 140-141), în care se face referire la reducerea bugetului pentru sistemul de garantare.

³⁹ Orientările Comunitare privind Ajutoarele de Stat în Sectorul de Agricultură și Silvicultură 2007-2013, Comunicarea Comisiei nr. 155/2008 privind aplicarea articolelor 87 și 88 din Tratatul CE pentru Ajutoarele de Stat sub formă de garanții



private pentru sprijinirea implementării programului și a sporit eficiența și eficacitatea la nivelul programului; 3) a produs efecte pozitive din punct de vedere economic și financiar; 4) a demonstrat o bună capacitate de management.

D.1) Facilitarea implementării programului și proiectelor

Realizări: 100% absorbție a resurselor; 2/3 beneficiarii schemei ar fi avut probleme în contractarea unui credit fără garanția acordată prin intermediul schemei de garantare

Datele furnizate de către Autoritatea de Management privind implementarea schemei de garantare arată **absorbția în proporție de 100% a resurselor** (considerând însă reducerea alocării bugetare de la 220 la 115 milioane euro) planificate la nivelul schemei de garantare. Chestionarul aplicat beneficiarilor⁴⁰ în cadrul măsurilor 121, 123, 312 și 313 indică :

- importanța schemei de garantare în vederea realizării investițiilor și, în consecință, pentru implementarea programului și a proiectelor care au vizat dezvoltarea rurală;
- necesitățile privind accesul la credite, deoarece 2/3 beneficiari ar fi întâmpinat probleme de natură financiară fără sprijinul acordat prin garanțiile finanțate din PNDR, care ar fi generat întârzieri în implementarea proiectelor și dificultăți în asigurarea cash-flow-ului.

Lecții învățate și elemente care pot fi îmbunătățite în viitor - Analiza studiilor de caz evidențiază oportunitatea adoptării altor instrumente financiare în viitor, cum ar fi aportul de capital, împrumutul și micro-creditul, care ar putea fi mai bine adaptate pentru a sprijini beneficiarii finali specifici, precum start-up-urile și entitățile locale foarte mici. Această constatare este în conformitate cu evaluarea ex ante a instrumentelor financiare 2014-2020, care prezintă diverse alternative, încadrate, de asemenea, în categoria instrumentelor financiare off-the-shelf.

D.2) Performanța schemei de garantare

Realizări: Efectul multiplicator al schemei de garantare a fost de 2,3055 (mai mare în sectorul agricol); efectul de levier FEADR a fost de 4,41 euro (mai mare în sectorul agricol).

Prezenta evaluare analizează performanțele schemei de garantare prin analiza: valorii garanțiilor și a creditelor acordate, a efectului de levier și a efectului multiplicator. Efectul multiplicator, se calculează ca un multiplicator al resurselor publice, adică raportul dintre suma alocată schemei de garantare (FEADR și alocare națională) și suma garantată. Efectul de levier FEADR se calculează ca raport între valoarea totală a creditelor și alocarea FEADR – astfel se arată care este suma în euro acordată prin credit pentru un euro finanțare din FEADR.

Datele furnizate de Autoritatea de Management cu privire la activitățile schemei de garantare, ilustrate în Anexa 3, evidențiază **capacitatea schemei de garantare de a face disponibile fonduri suplimentare pentru**

⁴⁰ Echipa de evaluare a colectat o serie de informații relevante cu privire la schema de garantare, prin intermediul chestionarului utilizat pentru calcularea indicatorilor de rezultat ai programului, în cazul măsurilor 121, 123, 312 și 313.



a asigura implementarea proiectelor. Cu o alocare de 115 milioane de euro pentru schema de garantare, din care 80% FEADR - 84% pentru proiecte în sectorul agricol și 16% pentru sectorul non-agricol, programul a contribuit la:

- **Asigurarea de garanții în valoare de 265 de milioane de euro**, din care 85%, circa 227 milioane de euro, pentru sectorul agricol (măsura 121, măsura 123 agricultură) și 15% pentru sectorul non agricol (măsura 123 - non agricultură, măsura 312, 313);
- **Contractare de credite în valoare de 407 milioane** din finanțarea privată a intermediarilor financiari, din care 85% pentru sectorul agricol (circa 350 de milioane de euro) și 15% pentru sectorul non agricol. Creditele au fost distribuite la nivelul măsurilor după cum urmează: 48,1% pentru beneficiarii măsurii 121, 37% pentru măsura 123 (agricultură) și 5,2% pentru măsura 123 (non agricultură), 8,2% pentru măsura 312 și 1,5% pentru măsura 313.

Efectul multiplicator al resurselor publice ajunge la 230,55%, calculat ca raport între suma garantată și suma alocată schemei de garantare. Analiza efectului multiplicator arată că:

- Raportul este de peste 300% pentru măsurile 312 și 313 și aproape de 300%, în cazul măsurii 123 pentru finanțările corelate cu sectorul agricol.
- Prin comparația celor două loturi, efectul este de 234% pentru garanțiile aferente sectorului agricol și de 210% pentru garanțiile aferente sectorului non-agricol, datorită unei performanțe limitate a finanțărilor pentru sectorul non-agricol din cadrul măsurii 123 (129%).

Analiza efectului de levier arată că:

- **Efectul de levier FEADR**, calculat ca raportul dintre creditele acordate și alocarea din FEADR, este de 4,41, ceea ce înseamnă că pentru un euro din FEADR, au fost eliberați 4,41 euro împrumut pe piața de creditare. Efectul este mai mare în sectorul agricol (4,46) comparativ cu sectorul non agricol (4,17).

Pentru a analiza comparativ concluziile menționate anterior, au fost considerate rezultatele evaluării ex-post a FEDR și Fondului de Coeziune (2007-2013)⁴¹ și experiența de la nivelul Platformei FI Compass.

Evaluarea ex-post a FEDR și Fondului de Coeziune (2007-2013), în special rezultatele Work Package 3 – Instrumente financiare pentru întreprinderi, oferă câteva referințe pentru performanța instrumentelor financiare, în special pentru schema de garantare, în ceea ce privește efectul de levier (atragera de resurse financiare private și publice în raport cu contribuția FEDR; a se vedea tabelul 21 din raportul final):

- Între programele cu performanțe deosebite se remarcă Languedoc-Roussillon din Franța, Programul Operațional de Creștere Economică din Lituania și Programul Operațional „Întreprinderi și inovare” din Cehia, care au obținut un efect de levier cu valori de 18, 5.3 și 9.
- Alte programe cu valori similare sau chiar mai mici ale efectului de levier decât cele înregistrate pentru schema de garantare din România sunt: Programul Operațional Polonez Malopolskie (efect de levier cu valori de 1,2-1,5), Programul Operațional Tehnologic Spaniol cu valoarea 2 a efectului

⁴¹ http://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/evaluations/2016/commission-staff-working-document-ex-post-evaluation-of-the-erdf-and-cohesion-fund-2007-13



de levier, Programul Operațional de Dezvoltare Economică din Ungaria cu valoarea de 2,4 a efectului de levier.

Platforma FI Compass prezintă o trecere în revistă a experiențelor înregistrate pentru FEADR. Una dintre referințele cheie este Languedoc-Roussillon, care atinge un efect de levier de 8,4. Cu toate acestea, programul prezintă o comparabilitate limitată, deoarece a fost pus în aplicare într-un ecosistem financiar foarte diferit de cel românesc, bazat pe integrarea cu alte instrumente financiare și cu niveluri diferite de implicare directă a fondurilor private, FEI și JEREMIE, care nu sunt prezente în schema de garantare a PNDR.

Comparând realizările sistemului de garantare din cadrul PNDR cu constatările relevate de experiențele cu FEDR și FEADR, se observă că acesta înregistrează o performanță intermediară, care nu este neglijabilă având în vedere condițiile inițiale ale pieței de creditare în zonele rurale, contribuția resurselor publice în acoperirea garanțiilor, fără implicarea capitalului privat, precum și alte inițiative directe ale UE și jucători ca FEI, BEI și Jeremie.

Schema de garantare a contribuit la realizarea obiectivelor PNDR, respectiv, la **creșterea eficacității acestuia** (prin furnizarea de garanții colaterale, schema de garantare a contribuit la creșterea gradului de disponibilitate al băncilor pentru acordarea de credite și, în consecință, a consolidat capacitatea beneficiarilor finali ai schemei de garantare de a realiza investițiile planificate prin proiectele finanțate prin PNDR – mai multe detalii în acest sens sunt furnizate în paragrafele următoare) **precum și la asigurarea utilizării eficiente și eficace a resurselor**. În special, a facilitat atragerea de fonduri private pentru cofinanțarea bugetelor aferente proiectelor și a promovat efectul multiplicator și efectul de levier al resurselor UE.

Lecții învățate și elemente care pot fi îmbunătățite în viitor - În ciuda performanțelor schemei de garantare, conform constatărilor cuprinse în evaluarea ex-ante a instrumentelor financiare planificate prin PNDR 2014-2020⁴², următorii factori au îngreunat parțial implementarea: lipsa de personal a organismelor publice implicate în implementarea programelor finanțate prin fonduri europene (în principal din cauza constrângerilor bugetare)⁴³, blocajele sau întârzieri în finalizarea sesiunilor de depunere și selecție (întârzieri și perioada de timp necesară pentru finalizarea procedurilor de evaluare și selecție)⁴⁴, sistemul IT care a prezentat unele inconsistențe cauzate de modalitatea de structurare inițială a informațiilor în sistem (nu au fost previzionate nevoile de date pentru monitorizarea implementării schemei de garantare în

⁴² Evaluare Ex-Ante pentru implementarea de Instrumente Financiare în PNDR 2014-2020

⁴³ În secțiunea 5.1.7. din studiul „Evaluare Ex-Ante pentru implementarea de Instrumente Financiare în PNDR 2014-2020” sunt precizate următoarele: “Un factor care a avut consecințe negative asupra implementării PNDR 2007-2013, dar și a altor programe europene care au la bază fonduri structurale, a fost deficitul de personal (cauzat în principal de constrângerile bugetare) din cadrul organismelor publice implicate în implementarea acestor programe. Întocmirea Programului Național de Dezvoltare Rurală necesită un volum de muncă extrem de ridicat. Astfel, au fost necesare demersuri în vederea ocupării prin concurs a posturilor vacante”

⁴⁴ În secțiunea 5.1.7. din studiul „Evaluare Ex-Ante pentru implementarea de Instrumente Financiare în PNDR 2014-2020” sunt precizate următoarele: “Un alt obstacol semnalat de Raportul Anual de Progrese al PNDR pentru anul 2013 a fost unul legislativ care prevedea că de organizarea licitațiilor de achiziții publice era responsabil personalul din cadrul compartimentului specializat de achiziții publice din cadrul fiecărei primării. S-a constatat faptul că în multe din cazuri acest personal nu este specializat în evaluarea proiectelor, și de aceea reprezentanții legali de proiect trebuie să apeleze la expertiză externă (specialiști din alte instituții, contractarea de consultanță) factori care determină întârzierea procesului de evaluare”

conexiune cu implementarea generală a PNDR. După cum s-a menționat deja în evaluarea ex-ante pentru perioada 2014-2020, propunerea privind un nou sistem informatic ar putea îmbunătăți pe viitor performanța instrumentelor financiare.

D.3) Schema de garantare a avut un impact pozitiv din punct de vedere economic și financiar

Realizări: creșterea capacității de îndatorare și de investiție a beneficiarilor și contribuția la o mai bună performanță economică

Două analize suplimentare au fost efectuate pentru a evalua impactul schemei de garantare: studiile de caz și analiza statistică a unui eșantion de proiecte finalizate, prezentate în anexe. Aceste analize au completat concluziile datelor de monitorizare și ale interviurilor cu AM și gestionarul schemelor de garantare.

Per total, analizele efectuate în cadrul evaluării ex-post demonstrează faptul că schema de garantare a avut atât efecte directe, cât și indirecte:

a) **Efecte directe:** prin furnizarea de garanții colaterale, schema de garantare a facilitat accesarea pieței de credit pentru beneficiarii PNDR din zonele rurale (credite furnizate de instituții financiare bancare) cu un efect direct de facilitare (pentru beneficiarii finali ai schemei de garantare) a realizării investițiilor planificate prin proiectele finanțate prin PNDR, în conformitate cu normele legislative privind ajutorul de stat. Cu alte cuvinte, prin acoperirea cu resurse publice a riscurilor de acordare a unui credit actorilor economici din zonele rurale, PNDR a sporit disponibilitatea băncilor de a acorda un împrumut și, în consecință, a facilitat posibilitatea beneficiarilor finali ai schemei de garantare de a realiza investițiile planificate la nivelul proiectelor finanțate prin PNDR.

Conform rezultatelor sondajului SAFE (a se vedea tabelele prezentate în continuare), lipsa garanțiilor colaterale a reprezentat un factor limitator cheie pentru obținerea de credite, în special în perioada „de vârf” a crizei financiare, respectiv anul 2011. În acest sens, aceste date confirmă faptul că, prin implementarea schemei de garantare, PNDR a abordat una dintre problemele cheie cu care s-au confruntat întreprinderile din România în timpul crizei financiare. În plus, tabelele de mai jos ilustrează, de asemenea, că situația (i.e. disponibilitatea băncilor de a oferi un credit) s-a îmbunătățit în timp. Astfel, această evoluție a contextului pieței bancare ar trebui să fie luată în considerare pentru proiectarea unui nou instrument financiar în perioada de programare 2014-2020.

Tabel nr. 18 Factori cheie de limitare a accesului la împrumut

	2009		2011		2016	
	UE 27	România	UE 27	România	UE28	România
Fără obstacole	27,4%	8%	35,7%	19,8%	44%	23%
<i>Insuficiente garanții colaterale</i>	26%	18,3%	21,7%	29,3%	15%	22%
Rate ale dobânzilor sau comisioane prea ridicate	23,7%	40,8%	19,5%	33,7%	11%	22%

Sursa: date prelucrate de autori în baza Sondajului privind IMM-urile, din 2009, 2011, 2016, desfășurat de BCE-CE

Tabel nr. 19 Disponibilitatea instituțiilor bancare de a acorda credite

	2009		2011		2016	
	UE 27	România	UE 27	România	UE28	România
<i>îmbunătățită</i>	7,60%	10,90%	12,8%	27,8%	27,00%	40,00%
<i>aceiași</i>	32,70%	20,00%	32,8%	15,7%	52,00%	37,00%
<i>deteriorată</i>	30,20%	41,30%	27,1%	41,2%	12,00%	9,00%

Sursa: date prelucrate de autori în baza Sondajului privind IMM-urile, din 2009, 2011, 2016, desfășurat de BCE-CE

Tabel nr. 20 Principalele provocări de competitivitate ale firmelor

	2009		2011		2016	
	UE 27	România	UE 27	România	UE 28	România
identificarea clienților	29,10%	32,50%	24,1%	25%	25%	25%
con competiția	12,80%	8,10%	14,6%	12,8%	13%	11%
<i>accesul la finanțare</i>	16,10%	19,10%	15,1%	14,8%	9%	9%
costurile de producție sau a forței de muncă	7,70%	5,70%	12,2%	15%	12%	14%
disponibilitatea personalului calificat sau managerilor cu experiență	7,80%	5,40%	13,6%	5,1%	20%	19%
reglementările în vigoare	7,20%	9%	7,7%	9,2%	12%	11%

Sursa: date prelucrate de autori în baza Sondajului privind IMM-urile, din 2009, 2011, 2016, desfășurat de BCE-CE

b) **Efecte indirecte:** Informațiile colectate prin analiza statistică a informațiilor existente și prin analiza rezultatelor obținute în urma derulării studiilor de caz arată că, în comparație cu beneficiarii aceluiași măsuri din PNDR care nu au accesat schema de garantare, beneficiarii schemei de garantare au avut o performanță economică mai bună în raport cu VAB și numărul mediilor de angajați. Această constatare poate fi explicată prin faptul că furnizarea garanțiilor colaterale au avut ca efect atât facilitarea efectuării investițiilor planificate prin proiectul finanțat prin PNDR, cât și îmbunătățirea capacității de realizare a investițiilor în general pentru beneficiarii schemei de garantare (comparativ cu beneficiarii PNDR care nu au accesat schema de garantare)⁴⁵. Mai mult decât atât, conform informațiilor colectate la nivelul studiilor de caz, a rezultat faptul că, prin asigurarea sprijinului financiar necesar pentru investiții și prin reducerea blocajelor în ceea ce privește accesul la finanțare, schema de garantare a promovat creșterea eficienței (reducerea costurilor de producție) și adoptarea unor modele de afaceri orientate spre calitatea producției. De asemenea, informațiile colectate prin studiile de caz au demonstrat că posibilitatea de a dispune de sprijinul financiar necesar pentru investițiile planificate a generat pentru beneficiarii schemei de garantare noi oportunități de dezvoltare a competențelor interne și de acces la personal calificat.

Informații suplimentare privind concluziile analizei studiilor de caz sunt prezentate în secțiunea de mai jos.

⁴⁵ Această constatare este susținută prin analiza statistică inclusă în Anexa 3 la studiu, care demonstrează o creștere mai mare a activelor totale în perioada 2010-2015 pentru beneficiarii PNDR care au accesat schema de garantare, comparativ cu beneficiarii PNDR care nu au apelat la schema de garantare. O constatare similară rezultă și din analiza studiilor de caz.

Tabel nr. 21 Rezultatele evidențiate de analiza studiilor de caz cu privire la schema de garantare

Studiile de caz derulate la nivelul M121 (Modernizarea exploatațiilor agricole) indică:

- **Beneficii comune pentru beneficiarii care au accesat schema de garantare și cei care nu au accesat schema de garantare:**
 - efecte intangibile, cum ar fi oportunitățile de networking cu actorii și firmele locale.
 - modificarea practicilor de cultivare (ex tehnici noi, agricultura ecologică);
 - reducerea costurilor de producție și facilitarea accesului la finanțare.
- **Schema de garantare contribuie la o mai bună performanță economică**, în termeni de creștere a veniturilor și a numărului de locuri de muncă. Acest rezultat poate fi explicat prin contribuția a doi factori: consolidarea capacității de dezvoltare a afacerilor și disponibilitatea schemei de garantare. Beneficiarii PNDR care au accesat schema de garantare se diferențiază de beneficiarii PNDR care nu au accesat schema de garantare prin capacitatea de a investi în inovare, promovarea modelelor de afaceri care nu se limitează doar la reducerea costurilor, ci sunt orientate către calitatea producției. Al doilea factor care explică succesul economic constă în rolul crucial pe care schema de garantare îl deține pentru sprijinirea investițiilor și reducerea problemelor referitoare la asigurarea garanțiilor. De asemenea, o parte din beneficiarii PNDR care au accesat schema de garantare, în special start-up-urile și beneficiarii de dimensiuni mai mari, sugerează adoptarea altor instrumente financiare pentru viitor, în special finanțarea prin împrumut și finanțarea prin aport de capital, care ar putea fi mai adecvate în raport cu viitoarele provocări ale pieței rurale.

Studiile de caz derulate la nivelul M123 (Creșterea valorii adăugate a produselor agricole și forestiere) indică:

- **Beneficii comune pentru beneficiarii PNDR care au accesat schema de garantare și beneficiarii PNDR care nu au accesat schema de garantare:**
 - Capacitatea administrativă și de management;
 - Adoptarea de noi tehnici și tehnologii;
 - Creșterea siguranței la locul de muncă;
 - Creșterea eficienței energetice.
- **Schema de garantare contribuie la o mai bună performanță economică**, în ceea ce privește productivitatea muncii și a numărului de angajați. Acest rezultat poate fi explicat în baza a doi factori. În primul rând, beneficiarii PNDR care au accesat schema de garantare au capacitatea de a investi în inovare și de a promova modelele de afaceri care nu se limitează doar la reducerea costurilor, ci sunt orientate către sporirea calității producției. Al doilea factor care determină succesul economic constă în rolul crucial pe care schema de garantare îl deține pentru sprijinirea investițiilor și reducerea problemelor legate de accesul la finanțare. Mai mult decât atât, cea mai mare parte a beneficiarilor PNDR care au accesat schema de garantare sugerează adoptarea altor instrumente financiare pentru viitor, în special împrumuturile, care ar putea fi mai adecvate pentru viitoarele provocări ale pieței rurale.

Studiile de caz derulate la nivelul M312 (Sprijin pentru crearea și dezvoltarea de micro-întreprinderi) indică:

- **Beneficii socio-economice comune pentru beneficiarii care au accesat schema de garantare și beneficiarii care nu au accesat schema de garantare:**
 - Dezvoltarea de noi activități pentru diversificarea economiei locale, precum servicii pentru populație și producția de energii din surse regenerabile;
 - Creșterea numărului de angajați, inclusiv a persoanelor cu vârsta sub 25 de ani și a femeilor și creșterea veniturilor;
 - Dezvoltarea relațiilor de networking cu actorii și firmele locale, dobândirea de competențe și cunoștințe în urma interacțiunii cu experți calificați, creșterea gradului de cunoaștere a regulamentelor și procedurilor UE;
 - Facilitarea accesului la finanțare, aspect ce a asigurat posibilitatea sprijinirii noilor servicii, creșterea veniturilor pentru microîntreprinderi, facilitarea accesului pe piață și reducerea costurilor de producție;
- **Schema de garantare contribuie la sprijinirea unor investiții mai mari comparativ cu investițiile realizate de beneficiarii PNDR care nu au accesat schema de garantare și, în general, la obținerea unor**

rezultate economice mai bune. Cu toate acestea, alte tipuri de instrumente financiare ar putea fi mai oportune, în viitor, pentru sprijinirea investițiilor realizate de micro-întreprinderi (de exemplu, împrumuturi sau microcredite)

- **Este de așteptat ca proiectele finanțate prin PNDR (cu sau fără schemă de garantare) să contribuie la obținerea unor beneficii pe termen lung,** precum crearea de noi locuri de muncă și menținerea celor existente. De asemenea, introducerea inovațiilor organizaționale a condus la adoptarea unor noi abordări și procese capabile să dezvolte produse inovatoare și să exploreze noi oportunități pe piață.

Studiile de caz derulate la nivelul M313 (Încurajarea activităților turistice) indică:

- **Beneficii socio-economice comune pentru beneficiarii care au accesat schema de garantare și beneficiarii care nu au accesat schema de garantare:**
 - Diversificarea investițiilor în infrastructură turistică și facilități în zonele rurale prin promovarea diferitelor tipuri de servicii noi în domeniul turismului rural, inclusiv în ceea ce privește cazarea, împreună cu activități de petrecere a timpului liber;
 - Asigurarea menținerii sau creșterii fluxurilor turistice;
 - Creșterea ocupării tinerilor și femeilor în domeniul turismului rural.
- **Schema de garantare contribuie la:**
 - sprijinirea unor investiții mai mari (realizate chiar și ulterior implementării proiectului finanțat prin PNDR) comparativ cu investițiile realizate de beneficiari ai programului care nu au accesat schema de garantare;
 - dezvoltarea competențelor interne și a accesului la personal calificat;
 - asigurarea unor câștiguri în ceea ce privește eficiența (reducerea costurilor de producție) și obținerea unor rezultate economice mai bune. Cu toate acestea, alte instrumente financiare ar putea fi de preferat, în viitor, pentru sprijinul investițiilor dezvoltate de micro-întreprinderi (de exemplu, finanțarea prin împrumut, microcredit sau finanțarea prin aport de capital).
- **Este de așteptat ca proiectele finanțate prin PNDR (cu sau fără schemă de garantare) să contribuie la obținerea unor beneficii pe termen lung,** cum ar fi crearea și menținerea locurilor de muncă și crearea de noi oportunități de piață.

Lecțiile învățate și elemente care pot fi îmbunătățite în viitor – În pofida îmbunătățirilor din ultimii ani, gradul de acoperire a serviciilor financiare în zonele rurale rămâne mai mic în comparație cu restul țării, accesul la creditele bancare pentru IMM-uri și start-up-uri (din agricultură) fiind încă o provocare, în special pentru fermele de subzistență și semi-subzistență, așa cum arată evaluarea ex-ante a perioadei 2014-2020.

D.4) Implementarea schemei de garantare a demonstrat o mai bună capacitate de management

Realizări: Evaluarea arată că schema de garantare a permis: adaptarea la condițiile nefavorabile externe; asigurarea unui management eficient al resurselor PNDR la nivel de fond; adresabilitatea adecvată a beneficiarilor; derularea unor acțiuni de publicitate și de marketing de succes.

Valorile indicatorilor de performanță menționați mai sus (ex. efectul de levier, efectul multiplicator) sunt determinate de capacitatea personalului de management din cadrul FGCR de a se adapta la condițiile nefavorabile externe, cum ar fi reducerea bugetului alocat. Mai mult decât atât, schema de garantare înregistrează o rată de eficiență implicită de 8,73%, luând în considerare toate garanțiile executate, mai mică decât rata estimată de eșec prevăzută în PNDR la sfârșitul perioadei de implementare a schemei (18,98%). Chestionarul ad-hoc aplicat la nivelul beneficiarilor PNDR (beneficiari care au accesat schema de garantare și beneficiari care nu au accesat schema de garantare) evidențiază că:

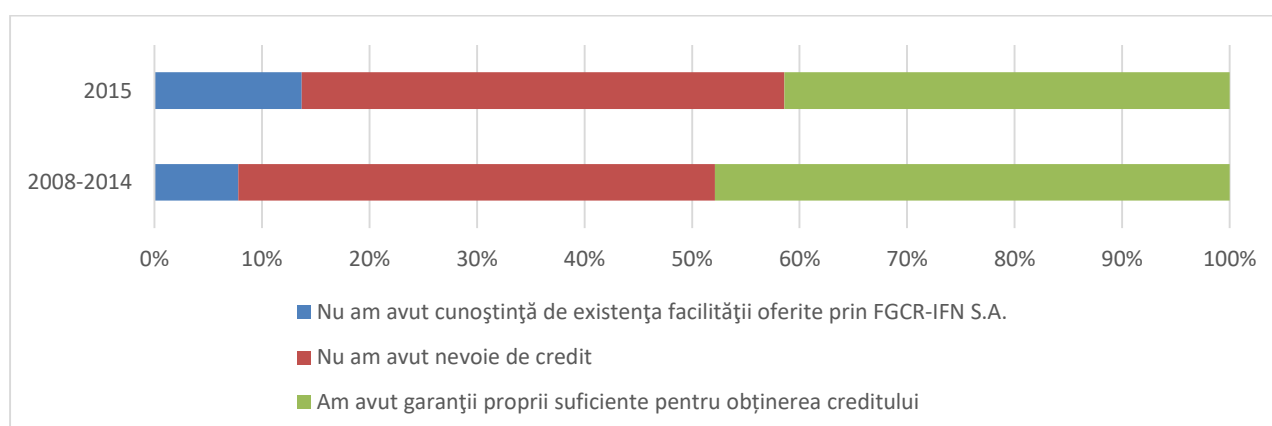
- **Schema de garantare s-a adresat cu succes** solicitanților care au avut nevoie de sprijin financiar. Referitor la solicitanții care nu au beneficiat de sprijin prin intermediul schemei de garantare, 45% dintre respondenți care au fost beneficiari ai PNDR, dar care nu au accesat schema de garantare au dispus de resurse financiare/garanții proprii pentru creditele necesare acoperirii ratei de cofinanțare, în timp ce 45% nu au avut nevoie de credit.
- **Activitățile de marketing și publicitate privind schema de garantare au fost unele de succes**, întrucât mai puțin de 10% din beneficiarii de grant care nu au accesat schema de garantare, incluși în sondaj, nu aveau cunoștință de existența acestui instrument financiar. Cu toate acestea, gradul de cunoaștere a specificului schemei de garantare s-a înrăutățit ușor din perioada 2008-2014 până în anul 2015. În consecință, pentru implementarea viitoarelor instrumente financiare, se consideră necesară monitorizarea suplimentară a succesului înregistrat de campaniile de publicitate și marketing.

Tabel nr. 22 Motive pentru neaccesarea schemei de garantare (răspunsuri valide – fără a lua în calcul non-răspunsurile sau opțiunea „altele”) 2008-2015

	M121	M123	M312	M313	Total	Pondere
În cazul în care nu ați beneficiat de garanții oferite din PNDR prin FGCR-IFN S.A., motivele au fost următoarele:	270	137	289	38	734	
• Nu am avut cunoștință de existența facilității oferite prin FGCR-IFN S.A.	29	7	34	4	74	10,1%
• Nu am avut nevoie de credit	96	55	151	25	327	44,6%
• Am avut garanții proprii suficiente pentru obținerea creditului	145	75	104	9	333	45,4%

Sursa: Date prelucrate de autori în baza sondajului aplicat pentru calculul indicatorilor de rezultat

Figura nr. 20 Motive pentru neaccesarea garanțiilor oferite din PNDR prin FGCR-IFN S.A.



Sursa: Date prelucrate de autori în baza sondajului aplicat pentru calculul indicatorilor de rezultat



Lecțiile învățate și elemente care pot fi îmbunătățite în viitor - În pofida performanțelor bune de management, datele colectate și analizate prin activitățile de evaluare au arătat faptul că gradul de informare privind oportunitățile prevăzute în program legate de accesarea schemei de garantare s-a redus ușor din perioada 2008-2014 până în anul 2015. În consecință, pentru implementarea viitoarelor instrumente financiare, se consideră necesară monitorizarea suplimentară a succesului înregistrat de campaniile de publicitate și marketing.

E) Lecții învățate și elemente care pot fi îmbunătățite în următoarea perioadă de programare

Evaluarea a identificat următoarele lecții învățate:

- Experiențele pozitive anterioare din cadrul SAPARD, atât pentru AM, cât și pentru FGCR au condus la succesul instrumentului financiar și a credibilității sale pentru intermediarii financiari și pentru beneficiarii finali;
- Capacitatea de a răspunde la fluctuațiile pieței și la o paletă largă și variată de beneficiari a crescut succesul instrumentului precum și eficacitatea acestuia;
- Pentru implementarea viitoare a instrumentelor financiare, este importantă monitorizarea suplimentară a succesului înregistrat de campaniile de publicitate și marketing, chiar dacă acestea sunt deja bine dezvoltate, în scopul creșterii gradului de conștientizare a potențialilor beneficiari finali.
- Îmbunătățirea sistemului informatic, așa cum a subliniat evaluarea ex-ante a instrumentelor financiare pentru perioada 2014-2020, aceasta putând influența în mod pozitiv gestionarea și implementarea instrumentelor financiare și creșterea beneficiilor pentru dezvoltarea rurală de la nivel național.
- Întrucât serviciile financiare în zonele rurale și pentru sectorul agricol rămân limitate, ar putea fi de interes explorarea altor instrumente financiare pe lângă schema de garantare, adaptate la nevoile specifice ale beneficiarilor (ex. de finanțarea prin aport de capital, împrumuturi și micro-credite pentru start-up-uri și entități foarte mici).

VIII. Răspunsul la întrebările de evaluare

VIII.1. Analiza și discutarea indicatorilor cu respectarea criteriului de evaluare și a țintelor la care se face referire prin întrebările de evaluare

Elaborarea răspunsurilor la întrebările de evaluare presupune agregarea constatărilor rezultate din analiza tuturor informațiilor colectate pe parcursul procesului de evaluare, atât de natură calitativă, cât și calitativă.

Informațiile de natură cantitativă care au fost utilizate pentru furnizarea răspunsurilor la întrebările de evaluare se referă la:

- valorile procentuale care reflectă gradul de atingere a țintelor stabilite pentru indicatorii de rezultat (comuni și adiționali)
- efectul net al intervențiilor definite în cadrul programului în raport cu indicatorii de impact definiți
- alți indicatori statistici relevanți (în special cu o relevanță sectorială: de exemplu producția de lapte la nivel european, producția agricolă la nivel național, etc.) colectați din surse oficiale (Eurostat, Institutul Național de Statistică)

Corelarea existentă între întrebările de evaluare și indicatorii, respectiv țintele relevante este detaliată în Anexa 8 la Studiu. În continuare este prezentată analiza indicatorilor de rezultat și de impact în raport cu țintele stabilite și criteriile de analiză/evaluare la care contribuie.

VIII.1.1. Analiza indicatorilor comuni și adiționali de rezultat

Această secțiune este organizată în 3 subpuncte:

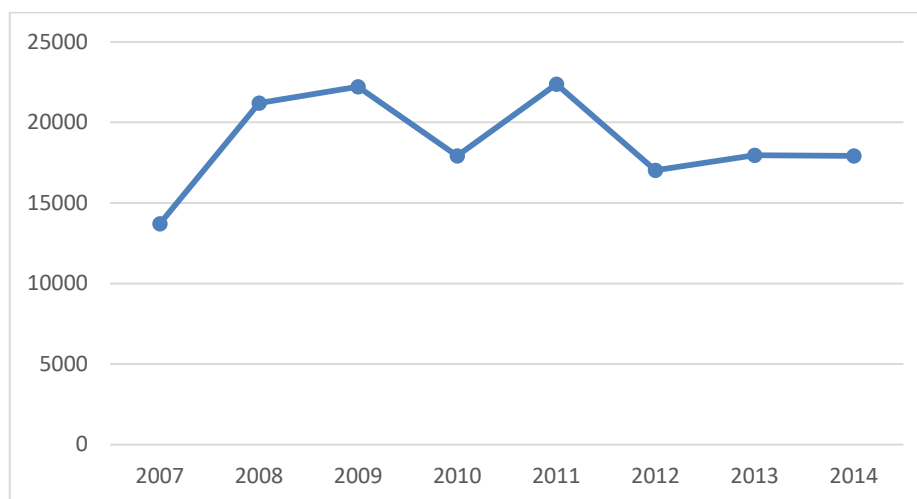
- a) o primă parte prezentând serie de elemente care au caracterizat contextul socio-economic de implementare a PNDR în perioada 2007-2014/2015 în vederea asigurării unei înțelegeri mai bune a condițiilor existente la nivelul teritoriului, care au influențat valorile finale atinse pentru indicatorii de rezultat comuni și adiționali
- b) descrierea unor elemente metodologice de analiză a valorilor înregistrate de indicatorii de rezultat
- c) analiza specifică a gradului de realizare a țintelor propuse pentru indicatorii de rezultat

VIII.1.1.1. Elemente care au determinat contextul macro-economic în perioada 2007-2015

Contextul macro-economic este analizat din perspectiva a patru indicatori respectiv: indicii producției agricole, rata de ocupare a persoanelor din mediul rural cu vârsta cuprinsă între 15 și 64 ani, cuantumul investițiilor realizate de către autoritățile publice și producția agricolă totală la nivel național.

Figura nr. 21 Evoluția producției agricole totale, la nivel național (diviziuni 01-03 conform CAEN Rev. 2), în perioada 2007 – 2014

-milioane lei-

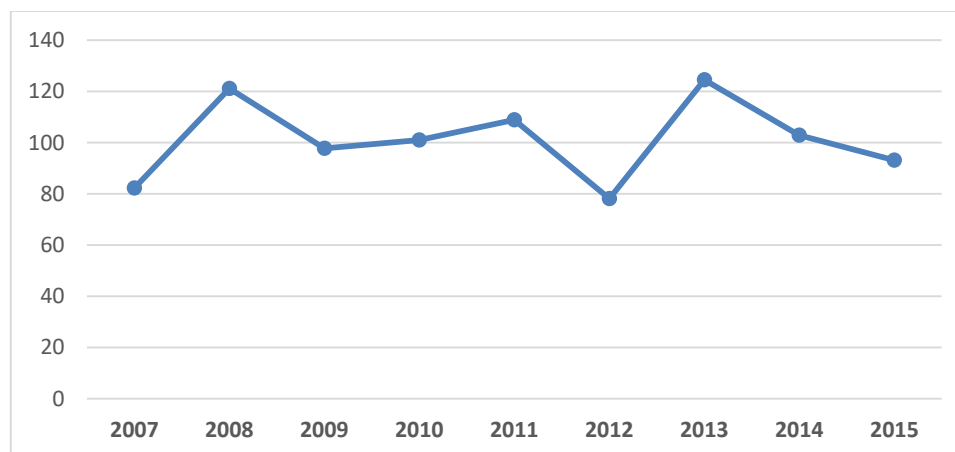


Sursa datelor: baza de date Tempo INS, 2017

De-a lungul perioadei de analiză 2007-2014 (baza de date Tempo a INS) producția totală din agricultură a avut o evoluție fluctuantă care atestă faptul că întregul mediu rural nu a cunoscut o dezvoltare notabilă din punct de vedere economic, pe parcursul perioadei de programare a programului. Această evoluție fluctuantă a influențat într-o anumită măsură valoarea adăugată brută înregistrată de beneficiarii PNDR 2007-2013. Pe baza analizei reprezentării grafice este evident că, în perioada 2012-2014 valoarea indicatorului este semnificativ mai mică decât cea din anii 2011 sau 2009.

Figura nr. 22 Indicele producției agricole în perioada 2007 – 2015

-%-

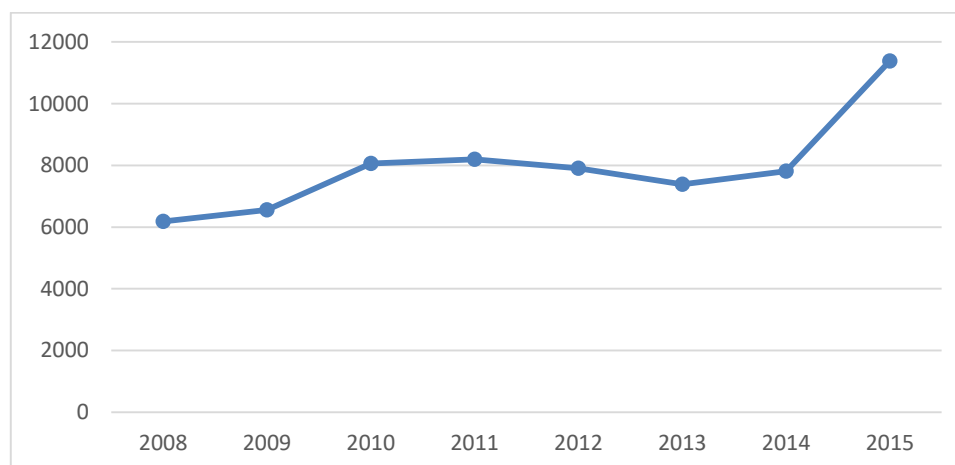


Sursa datelor: baza de date Tempo INS, 2016

Producția agricolă la nivelul întregii economii naționale, în perioada 2007-2015, a avut o evoluție fluctuantă, astfel că nu se poate concluziona că sectorul agricol a înregistrat o evoluție pozitivă la nivel național. Mai mult decât atât, este notabil trendul descendent înregistrat de indicii producției agricole în perioada 2013 – 2015.

Figura nr. 23 Evoluția investițiilor autorităților publice locale în mediul rural, în perioada 2007 – 2015⁴⁶

-milioane lei-



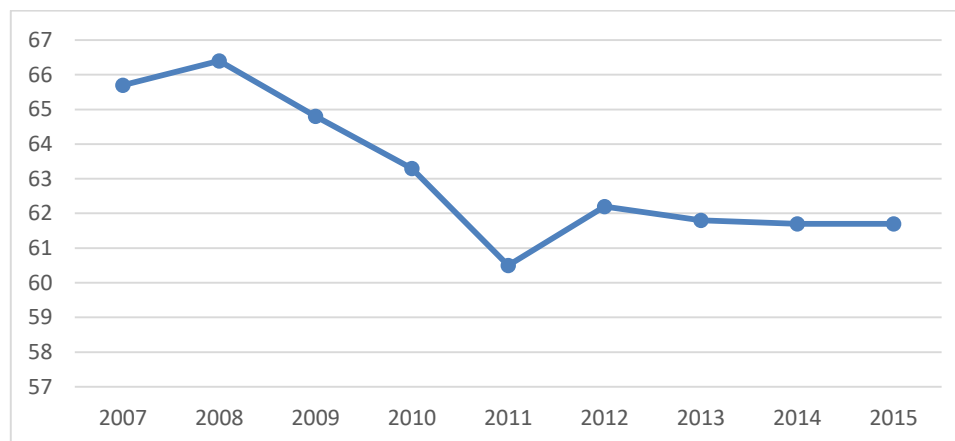
Sursa datelor: baza de date Tempo INS, 2016

Investițiile autorităților publice locale realizate în mediul rural nu au înregistrat un trend ascendent notabil de-a lungul perioadei analizate (în perioada 2011 – 2014 prezintă chiar un trend ușor descendent), excepție fiind anul 2015 când se constată o suplimentare semnificativă a cuantumului acestora (datele furnizate de INS pentru anul 2015 sunt însă provizorii). Cu toate acestea, efectele la nivelul economiei din mediul rural pot fi resimțite ulterior realizării efective a investițiilor, astfel că perioada 2007-2014 este definitorie pentru a înțelege condițiile existente la nivelul teritoriului, care a influențat dezvoltarea activităților economice în perioada de programare a PNDR. Din punct de vedere al dimensiunii financiare, cele mai importante investiții realizate de autoritățile publice locale se referă la infrastructura existentă la nivelul teritoriului. Subdimensionarea sau neplanificarea unor investiții substanțiale pentru dezvoltarea infrastructurii din mediul rural poate fi și ea privită ca o cauză importantă a evoluției și gradului de dezvoltare a activităților economice mediului rural, având în vedere că nivelul de atractivitate a teritoriului pentru investitori este direct influențat de gradul de dezvoltare a infrastructurii de transport și de bază.

⁴⁶ Pentru anul 2015 datele sunt încă provizorii

Figura nr. 24 Evoluția ratei de ocupare a persoanelor cu vârsta între 15 și 64 de ani, în mediul rural, în perioada 2007 – 2015

-%-



Sursa datelor: baza de date Tempo INS, 2016

Rata de ocupare în mediul rural a avut un trend puternic descendent de-a lungul perioadei analizate, astfel că, nu poate fi considerată o creștere a numărului de locuri de muncă disponibile în acest interval de timp. Acest indicator poate fi privit de asemenea ca având o contribuție directă la evoluția socio-economică generală a mediului rural în perioada de analiză. În condițiile în care numărul de locuri de muncă se plasează pe un trend descendent este de așteptat ca întreaga activitate economică să cunoască un trend similar și, de asemenea, puterea de cumpărare a locuitorilor din mediul rural să fie influențată în sens negativ.

Coroborând evoluția înregistrată de cei patru indicatori analizați anterior rezultă în mod clar faptul că gradul de dezvoltare din perspectivă macro-economică a mediului rural din România în perioada 2007-2015 a stagnat sau chiar a cunoscut o ușoară deteriorare.

Contextul general prezentat anterior este un element important care trebuie considerat în interpretarea gradului de atingere/neatingere a țintelor asumate pentru unii dintre indicatorii de rezultat, atât comuni cât și adiționali, definiți în cadrul Programului Național de Dezvoltare Rurală 2007 -2013.

VIII.1.1.2. Elemente specifice metodologiei de analiză a valorilor finale pentru indicatorii de rezultat

Pentru a asigura o înțelegere cât mai profundă a analizei dinamicii indicatorilor de rezultat, este important să fie avute în vedere, dincolo de contextul macro-economic, alte două aspecte specifice care au avut o importanță semnificativă în delimitarea constatărilor rezultate din evaluarea ex-post și care au o importanță crucială pentru a asigura corectitudinea interpretărilor de date.

În primul rând, pe parcursul implementării PNDR 2007-2013, din diverse rațiuni (de exemplu datorită reintroducerii ratei maxime a contribuției FEADR de 95% sau pentru evitarea dezangajării sumelor

economisite la nivelul diferitelor măsuri) bugetul alocat anumitor măsuri din program a fost diminuat, respectiv a fost realocat. Acest proces de optimizare bugetară nu a fost însă însoțit de o recalculare a valorilor țintă ale indicatorilor de rezultat comuni și adiționali aferenți măsurilor respective (au fost actualizați doar indicatorii de realizare), nefiind posibilă ajustarea metodologiei stabilită inițial pentru calcularea valorilor indicatorilor de rezultat. Etapa omisă trebuia să se bazeze pe un proces iterativ similar cu cel utilizat în etapa inițială de stabilire a țăntelor și să fie amendat cu valorile costurilor medii înregistrate pe perioada deja desfășurată a programului. Prin omiterea acestei etape a fost declanșat un efect în lanț (circular) care a contribuit la neîndeplinirea valorilor țintă stabilite inițial (performanță scăzută a măsurii – reducere a bugetului alocat – neîndeplinirea valorilor țintă ale indicatorilor de rezultat).

În al doilea rând, în cazul indicatorilor R2 și R7 (privind creșterea VAB) trebuie avută în vedere neconcordanța dintre denumirea indicatorului și metodologia de calcul propusă la nivelul CMEF. Astfel, denumirea indică o creștere, iar prin metodologia de calcul se analizează modificările în timp ale valorii indicatorului, fiind posibilă implicit situația unor scăderi ale VAB.

VIII.1.1.3. Analiza specifică a gradului de realizare a țăntelor propuse pentru indicatorii de rezultat

Tabel nr. 23 Analiza indicatorilor cu respectarea criteriului de evaluare și a țăntelor stabilite

Nr. crt.	Indicator de rezultat	Tip	Criteriu de evaluare / analiză	Procent de realizare a țăntelor stabilite	Axă / măsură relevantă pentru calcularea indicatorului	Elemente care au influențat în sens negativ atingerea țăntelor propuse
1	R1. Număr de participanți care au încheiat cu succes o activitate de formare din domeniul agriculturii și/sau silviculturii	Comun	Rezultat	52,52%	Axa 1/ 111	În principal, întârzierile apărute în procesul de derulare a achizițiilor publice pentru selectarea furnizorilor de formare profesională.
2	R2. Creșterea valorii adăugate brute agricole în cadrul exploatațiilor/ întreprinderilor sprijinite	Comun	Rezultat Impact	28,16%	Axa 1/ 112	Principalele probleme întâmpinate de beneficiari: volumul mare de documente solicitate/ desfacerea producției/ condiții meteo nefavorabile/ prețul ridicat al inputurilor, în special al combustibilului și îngrășămintelor/ sistemul de impozitare/ lipsa terenurilor intabulate necesare pentru realizarea investițiilor propuse.
				14,23%	Axa 1/121	Principalele probleme întâmpinate de beneficiari: dificultatea asigurării cofinanțării și a obținerii unor credite.

Nr. crt.	Indicator de rezultat	Tip	Criteriu de evaluare / analiză	Procent de realizare a țintelor stabilite	Axă / măsură relevantă pentru calcularea indicatorului	Elemente care au influențat în sens negativ atingerea țintelor propuse
				77,42%	Axa 1/122	Număr redus de beneficiari datorită gradului scăzut de atractivitate a măsurii
				48,89%	Axa 1/123	Principalele probleme întâmpinate de beneficiari: dificultatea asigurării cofinanțării și a obținerii unor credite.
				0,54% ⁴⁷	Axa 1/125	Principalele probleme întâmpinate de beneficiari: blocaje în procesul de achiziții publice derulate de beneficiarii publici. Calcularea indicatorului s-a realizat în contextul unor limitări metodologice explicate în cadrul capitolului IV.6. din studiu.
				4,16%	Axa 1/143	Principalele probleme întâmpinate de beneficiari: lipsa resurselor financiare și lipsa de rentabilitate a activității și dependența foarte mare de condițiile meteo.
3	R3. Număr de exploatații / întreprinderi care introduc produse și/sau tehnici noi	Comun	Rezultat	9,81%	Axa 1/121	Principalele probleme întâmpinate de beneficiari: dificultatea asigurării cofinanțării și a obținerii unor credite.
				55,56%	Axa 1/122	Număr redus de beneficiari datorită gradului scăzut de atractivitate a măsurii
				45,01%	Axa 1/123	Principalele probleme întâmpinate de beneficiari: dificultatea asigurării cofinanțării și a obținerii unor credite.
4	R5. Număr de exploatații agricole care intră pe piață	Comun	Rezultat	5,95% ⁴⁸	Axa 1/141	Principalele probleme întâmpinate de beneficiari: lipsa resurselor financiare și lipsa de rentabilitate a activității și dependența foarte mare de condițiile meteo.
				12,46%	Axa 1/142	Fragmentarea sectorului din punct de vedere al formei de organizare a producătorilor individuali.
5	R6. Suprafața supusă unei bune	Comun	Impact	- Suprafața pentru care	Axa 2/ 211 și 212	Nu este cazul, procente de realizare a țintei propuse sunt de

⁴⁷ Procentul de 0,54% reprezintă doar realizarea aferentă beneficiarilor de tip OUA. Creșterea procentuală a fost între 2,05% - 4,49%

⁴⁸ La sfârșitul anului 2015 au existat suplimentar alte 15.216 proiecte care aveau plătite toate cele 5 tranșe de plată, urmând a li se întocmi nota de finalizare. Considerând faptul că acestea nu sunt considerate finalizate din punct de vedere al procedurilor administrative aplicate pentru închiderea unui proiect, acestea nu au fost considerate în calcularea indicatorului de rezultat R5.

Nr. crt.	Indicator de rezultat	Tip	Criteriu de evaluare / analiză	Procent de realizare a țintelor stabilite	Axă / măsură relevantă pentru calcularea indicatorului	Elemente care au influențat în sens negativ atingerea țintelor propuse
	gestionări a terenurilor agricole, care contribuie la menținerea biodiversității, calității apelor, diminuării schimbărilor climatice, calității solului și evitării izolării și abandonării terenurilor			<p>abandonarea activităților agricole este evitată 96,64%</p> <p>- Suprafața care contribuie la menținerea biodiversității și a suprafețelor de HNV 96,64%</p> <p>- Suprafața care contribuie la menținerea și îmbunătățirea calității solului 113,44%</p>		peste 90%
				<p>- Suprafața care contribuie la biodiversitate și înalta valoare naturală a terenului agricol/terenui forestier 91,16%</p> <p>- Suprafața care contribuie la îmbunătățirea calității apei 82,72%</p> <p>- Suprafața care contribuie la atenuarea schimbărilor climatice 329,05%</p> <p>- Suprafața care contribuie la îmbunătățirea</p>	Axa 2 / 214	<p>Gradul de accesare a măsurii a fost mai redus în campania 2015, întrucât beneficiarii au avut posibilitatea accesării măsurii corespondente din PNDR 2014-2020 (M10), aceasta din urmă prezentând o mai mare flexibilitate în raport cu cerințele specifice de mediu.</p> <p>Modificările cadrului juridic: interdicția de a avea acces la măsura 10 aferentă perioadei 2014-2020, în cazul în care fermierii au optat pentru accesarea clauzei de revizuire, adoptarea de noi angajamente în ceea ce privește standardele de agromediu și climă, cerințele specifice privind terenurile situate la mai puțin de 600 m și alte modificări privind recoltarea.</p>

Nr. crt.	Indicator de rezultat	Tip	Criteriu de evaluare / analiză	Procent de realizare a țintelor stabilite	Axă / măsură relevantă pentru calcularea indicatorului	Elemente care au influențat în sens negativ atingerea țintelor propuse
				calității solului 43,93% - Suprafața care contribuie la evitarea marginalizării și a abandonului terenului agricol 98,96%		
				5,71%	Axa 2/ 221	Atractivitatea redusă a acestor măsuri, generat de nivelul redus al primelor compensatorii acordate pentru înființarea și întreținerea plantațiilor forestiere, precum și termenul limită stabilit pentru încheierea angajamentelor. Implementarea simultană (până în anul 2011) a unui instrument similar mai atractiv pentru beneficiari (Programul de îmbunătățire a calității mediului prin împădurirea terenurilor degradate, reconstrucția ecologică și gospodărirea durabilă a pădurilor finanțat prin Fondul de Mediu).
6	R7. Creșterea VAB neagricolă în întreprinderile care beneficiază de sprijin	Comun	Rezultat Impact	90,39%	Axa 3/ 312	Nu este cazul, procentul de realizare a țintei propuse este de peste 90%
				17,06%	Axa 3/ 313	Rata de reziliere ridicată a contractelor de finanțare, majoritatea rezilierilor fiind operate la cererea beneficiarilor. Majoritatea proiectelor au avut valoarea maximă permisă prin fișa măsurii față de valoarea medie stabilită în etapa de programare și considerată pentru calcularea țintelor. Modificări legislative care au afectat implementarea proiectelor: - definirea de liste cu zone de interes turistic, beneficiarii fiind nemulțumiți de aceste delimitări - impunerea unor condiții suplimentare pentru asigurarea protecției împotriva incendiilor, ceea ce a generat costuri adiționale



Nr. crt.	Indicator de rezultat	Tip	Criteriu de evaluare / analiză	Procent de realizare a țintelor stabilite	Axă / măsură relevantă pentru calcularea indicatorului	Elemente care au influențat în sens negativ atingerea țintelor propuse
						neeligibile pentru beneficiari
7	R8(1). Număr brut de locuri de muncă create	Comun	Rezultat Impact	30,67%	Axa 3/ 312	Oferta reală de forță de muncă redusă în mediul rural, ca urmare a depopulării acestui teritoriu. Contextul economic general care nu încurajează dezvoltarea activităților economice la nivelul micilor întreprinzători. Rata de reziliere ridicată a contractelor de finanțare, principalele motive fiind: crearea condițiilor artificiale în vederea accesării fondurilor nerambursabile, nemenținerea criteriilor de eligibilitate în perioada expost precum și nereguli identificate la realizarea achizițiilor propuse prin proiecte.
				7,31%	Axa 3/ 313	Oferta reală de forță de muncă redusă în mediul rural, ca urmare a depopulării acestui teritoriu. Contextul economic general care nu încurajează dezvoltarea activităților economice la nivelul micilor întreprinzători. Rata de reziliere ridicată a contractelor de finanțare, majoritatea rezilierilor fiind operate la cererea beneficiarilor.
				6,81%	Axa 4 (Leader Axele 1 și 3)	Oferta reală de forță de muncă redusă în mediul rural, ca urmare a depopulării acestui teritoriu. Contextul economic general care nu încurajează dezvoltarea activităților economice la nivelul micilor întreprinzători. Valoarea relativ redusă a proiectelor individuale finanțate în cadrul SDL, beneficiarii neavând o capacitate economică corespunzătoare pentru crearea unui număr mare de noi locuri de muncă prin proiect.
8	R8(2). Număr brut de locuri de muncă create	Comun	Rezultat Impact	18,22%	312, 313, 411 și 413	A se vedea explicațiile furnizate la indicatorul R8(1).



Nr. crt.	Indicator de rezultat	Tip	Criteriu de evaluare / analiză	Procent de realizare a țintelor stabilite	Axă / măsură relevantă pentru calcularea indicatorului	Elemente care au influențat în sens negativ atingerea țintelor propuse
9	R9. Număr suplimentar de vizite turistice	Comun	Rezultat	3,06% ⁴⁹	Axa 3/ 313	Infrastructura de bază și de transport nu este suficient dezvoltată la nivelul zonelor rurale, acest lucru influențând negativ atractivitatea teritoriului pentru potențialii turiști => reducere a cererii de servicii turistice în mediul rural ⁵⁰
10	R10. Populație din zonele rurale care beneficiază de servicii îmbunătățite	Comun	Rezultat	32,24%	Axa 3/ 322	Principalele probleme întâmpinate de beneficiari: blocaje în procesul de achiziții publice derulate de beneficiarii publici. Perioada de implementare a proiectelor s-a suprapus peste perioada crizei economice generale care la nivelul României a avut un impact negativ semnificativ asupra investițiilor realizate de către sectorul public.
11	Număr de structuri de primire turistică care își diversifică gama de servicii turistice	Adițional	Rezultat	9,96%	Axa 3 / 313	Infrastructura de bază și de transport nu este suficient dezvoltată la nivelul zonelor rurale, acest lucru influențând negativ atractivitatea teritoriului pentru potențialii turiști => reducere a cererii de servicii turistice în mediul rural
12	Număr de beneficiari care dezvoltă acțiuni inovative	Adițional	Rezultat	10,00%	411, 413	Contextul economic general care nu încurajează dezvoltarea activităților economice la nivelul micilor întreprinzători. Valoarea relativ redusă a proiectelor individuale finanțate în cadrul SDL, beneficiarii neavând o capacitate economică corespunzătoare pentru implementarea unor concepte inovative în activitatea curentă.
13	Număr de hectare pe care s-a îmbunătățit structura pădurii	Adițional	Rezultat	67.542,22%	Axa 1 / 122	Nu este cazul, procentul de realizare a țintei propuse este de peste 100%.
14	Număr de	Adițional	Rezultat	100%	Axa 1 / 122	Nu este cazul, procentul de

⁴⁹ Prin utilizarea numărului de nopți petrecute și numărului de vizite ca și indicatori de comparație

⁵⁰ PNDR 2014-2020, pag 58: „turismul rural nu a ajuns la un nivel de dezvoltare satisfăcător, în special din punct de vedere al calității infrastructurii și al serviciilor furnizate, în special cele de agrement”



Nr. crt.	Indicator de rezultat	Tip	Criteriu de evaluare / analiză	Procent de realizare a țintelor stabilite	Axă / măsură relevantă pentru calcularea indicatorului	Elemente care au influențat în sens negativ atingerea țintelor propuse
	proiecte de îmbunătățire a structurii pădurii					realizarea a țintei propuse este de 100%.
15	Numărul întreprinderilor care îndeplinesc standardele comunitare, ca urmare a sprijinului	Adițional	Rezultat	2,41%	Axa 1 / 121	Principalele probleme întâmpinate de beneficiari: dificultatea asigurării cofinanțării și a obținerii unor credite. Criteriul în baza căruia s-a calculat indicatorul a fost unul de selecție (nu toți beneficiarii au optat pentru asumarea acestui angajament), nu de eligibilitate și a fost aplicabil doar pentru proiectele care au presupus modernizare.
				1,26%	Axa 1 / 123	
16	Număr de exploatații de semi-subsistență care introduc produse și/sau tehnici noi	Adițional	Rezultat	6,25%	Axa 1 / 141	Principalele probleme întâmpinate de beneficiari: lipsa resurselor financiare lipsa de rentabilitate a activității și dependența foarte mare de condițiile meteo.
17	Creșterea agricolă în exploatațiile sprijinite (euro)	VAB Adițional	Rezultat	4,16%	Axa 1 / 143	Măsură a fost inițial adresată tinerilor fermieri și fermelor de semi-subsistență: au fost contractate serviciile de consiliere și consultanță pentru ferme de semisubsistență în anul 2011 (primele proiecte pentru care a fost oferită consultanță, încadrate pe măsura 141 au fost depuse și selectate în anul 2011, iar a doua sesiune a fost organizată în anul 2012 – durata de implementare a proiectelor a fost de 3 ani) - serviciile de consiliere și consultanță nu au fost contractate pentru grupul țintă format din tineri fermieri datorită unor probleme în procesul de achiziție publică ce au condus la anularea procedurii. În anul 2015 nu au fost declarate proiecte finalizate în cadrul măsurii 141 care să determine o recalculare a indicatorului. Indicatorul este mai relevant pentru măsura 114 Utilizarea serviciilor de consiliere de către agricultori și silvicultori, măsura 143 având un caracter mult mai



Nr. crt.	Indicator de rezultat	Tip	Criteriu de evaluare / analiză	Procent de realizare a țintelor stabilite	Axă / măsură relevantă pentru calcularea indicatorului	Elemente care au influențat în sens negativ atingerea țintelor propuse
						limitat al tipului de consultanță oferit.
18	Număr de persoane care au finalizat cu succes o acțiune de formare în domeniu (GAL) - instruire generală	Adițional	Rezultat	96,22%	Axa 4 / 431	Nu este cazul, procentul de realizare a țintei propuse este de peste 90%.
19	Număr de persoane care au finalizat cu succes o acțiune de formare în domeniu (GAL) - instruire specializată pentru reprezentantul GAL	Adițional	Rezultat	100%	Axa 4 / 431	Nu este cazul, procentul de realizare a țintei propuse este de 100%.

Sursa: prelucrare și agregare date colectate la nivelul evaluării ex-post a PNDR 2007-2013, decembrie 2016; RAI 2007-2015 aferente PNDR 2007-2013

NB: Valorarea indicatorilor de rezultat adiționali pentru măsura 511 „Asistență tehnică” se raportează anual, nefiind cumulabilă. De asemenea, pentru indicatorii adiționali de rezultat ai măsurii 511 nu au fost stabilite ținte inițiale, nefiind astfel posibilă aplicarea unei formule matematice pentru calcularea gradului de atingere.

VIII.1.2. Analiza indicatorilor de impact

În cadrul acestei secțiuni sunt prezentate valorile actualizate pentru indicatorii de impact, pe baza datelor Eurostat și a altor surse naționale. În general, datele provenite de la Eurostat asigură date comparabile, luând în considerare faptul că valorile de referință ale programului și valorile pentru anii 2013 și 2015 sunt de obicei calculate pe baza utilizării metodologiei utilizate și pentru completarea bazelor de date Eurostat. Discrepanțele, în cazurile în care acestea există, între valorile de referință ale PNDR și valorile Eurostat pentru aceiași ani pot fi explicate prin definițiile diferite ale indicatorilor furnizați de DG AGRI față de metodologia utilizată la nivelul Eurostat. Pentru fiecare indicator de impact sunt detaliate definițiile și limitările considerate, precum și gradul de îndeplinire, respectiv evoluția în timp, și contribuția specifică a programului prin măsurile implementate.

Valoarea indicatorului de impact (1) Creștere economică

Valorile indicatorilor de bază și limitări metodologice: Indicatorii au fost calculați până la nivelul anului 2013, respectiv 2015, în măsură în care aceste date au fost disponibile la nivelul Eurostat. O parte din sursele utilizate pentru stabilirea valorii de referință nu furnizează date actualizate la nivelul anilor 2013 și 2015 pentru toți indicatorii (de exemplu Anuarul Statistic al României). Mai mult decât atât, majoritatea indicatorilor definiți la nivel sectorial se referă la diviziunea activităților economice conform CAEN Rev. 1 (anterior anului 2008) și conform CAEN Rev. 2 (ulterior anului 2008). Din perspectivă metodologică, efectele nete au fost estimate prin variabila proxy VAB calculată la nivel de măsură, acestea având un caracter unitar (fără o distribuție sectorială)⁵¹.

Tabel nr. 24 Valoarea indicatorului de impact (1) creștere economică⁵² - estimări inițiale

Indicatori de impact	Legătura cu indicatorii de bază	Valoarea de bază PNDR (Anexa 1B)	Valoarea 2013-2015	Obiectiv 2013 inițial
Creșterea economică (Valoarea Adăugată Netă exprimată în milioane €) Sursa: Anuarul Statistic al României 2015	Dezvoltarea economică a sectorului primar (Valoarea Adăugată Brută în sectorul primar – milioane €)	4.576,9 (în 2002) Sursa: PNDR	7.785 ⁵³ (2013) Sursa: Anuarul Statistic al României (2015)	Creșterea VAN cu 2.799,7 milioane euro la nivelul beneficiarilor din sectoarele primar, secundar și terțiar
		5.523 (2002) Sursa: Eurostat (nama_10_a_10) utilizând CAEN Rev. 2 – ESA 2010	7.785 (2013) 6.651 (2015) Sursa: Eurostat (nama_10_a_10) utilizând CAEN Rev. 2 – ESA 2010	
	Dezvoltarea economică a sectorului alimentar (Valoarea Adăugată Brută în industria alimentară – milioane €)	3.386 (în 2001) Sursa: PNDR	7.386 ⁵⁴ (2013) Sursa: Anuarul Statistic al României (2015)	
		3.328 (2001) Sursa: Eurostat (nama_10_a_64) utilizând CAEN Rev. 2 – ESA 2010	7.386 (2013) 7.285 (2015) Sursa: Eurostat (nama_10_a_64) utilizând CAEN Rev. 2 – ESA 2010	

⁵¹ Este important de remarcat faptul că valoarea țintă a indicatorului de impact se referă la o creștere netă, în timp ce valoarea de referință și valoarea finală (2013-2015) se referă la nivelul național, care cuprinde beneficiari și non-beneficiari în ansamblu. Conform abordării metodologice, echipa de evaluare a evaluat variația în timp a indicatorului prin utilizarea datelor din statisticile oficiale și prin efectuarea analizei contrafactice la nivelul măsurilor pentru a estima efectul net al Programului.

⁵² Datele Eurostat sunt complet comparabile de-a lungul timpului, luând în considerare faptul că valorile de bază și valorile pentru anii 2013 și 2015 sunt calculate prin aceeași metodologie (nama_10_a_64) utilizând CAEN Rev. 2 - SEC 2010. Acest lucru nu este neapărat aplicabil în cazul comparației dintre valoarea de referință a PNDR și datele din Anuarul Statistic al României. Practic, valorile de referință ale PNDR au fost stabilite în momentul în care se utiliza CAEN Rev. 1 (în loc din CAEN Rev. 2) și ESA 95 în loc de ESA 2010. Astfel, este preferabil să se utilizeze datele Eurostat pentru realizarea comparației de-a lungul timpului. Diferențele între valorile de referință ale PNDR și valorile Eurostat pentru aceiași ani pot fi explicate prin definițiile diferite ale indicatorilor furnizați de DG AGRI.

⁵³ Această valoare a fost calculată pe baza unei rate de schimb medii, 4.419 valoarea Euro în 2013 (1 Euro=4.419 Lei) și valoarea în milioane LEI la prețurile actuale, 34 402,8 după cum este raportat în pagina 394 din Anuarul Statistic al României (2015).

⁵⁴ Această valoare a fost calculată pe baza unei rate de schimb medii, 4.419 valoarea Euro în 2013 și valoarea în milioane LEI la prețurile actuale 32638,9 – a se vedea pag. 394 din Anuarul Statistic al României (2015).

Indicatori de impact	Legătura cu indicatorii de bază	Valoarea de bază PNDR (Anexa 1B)	Valoarea 2013-2015	Obiectiv 2013 inițial
	Dezvoltarea economică a sectorului non agricol (<i>Valoarea Adăugată Brută în sectorul secundar și terțiar – milioane €</i>)	46.728,3 (în 2004) Sursa: PNDR	119.249 ⁵⁵ (2013) Sursa: Anuarul Statistic al României (2015)	
		47.203,6 ⁵⁶ (2004) Sursa: Eurostat (nama_10_a_64) utilizând CAEN Rev. 2 – ESA 2010	119.258 (2013) 134.092 (2015) Sursa: Eurostat (nama_10_a_64) utilizând CAEN Rev. 2 – ESA 2010	
		47.686 ⁵⁷ (în 2004) Sursa: Eurostat (nama_10_a_64) utilizarea CAEN Rev. 2 – ESA 2010 și aact_eaa01 (la prețuri de bază)	119.422 (2013) 134.080,91 (2015) Sursa: Eurostat (nama_10_a_64) utilizarea CAEN Rev. 2 – ESA 2010 și aact_eaa01 (la prețuri de bază)	

* Notă: în celulele gri sunt informațiile furnizate de către echipa de evaluatori ex-post

Criterii de evaluare/analiză: Rezultat, Impact

Gradul de îndeplinire a țintelor propuse și analiza evoluției indicatorilor: În general, valorile indicatorului privind VAB la nivelul tuturor sectoarelor economiei arată o creștere comparativ cu valorile înregistrate în anii 2005 și 2007. Pentru a evalua efectele nete ale Programului, echipa de evaluatori a realizat mai multe analize contrafactice, acestea fiind detaliate în secțiunea VIII.2.4. din studiu. Aceste analize au fost efectuate la nivel de măsură, pentru a identifica efectul mediu net al fiecărei măsuri în raport cu valoarea adăugată brută creată.

⁵⁵ Această valoare a fost calculată pe baza unei rate de schimb medii, 4.419 valoarea Euro în 2013 și valoarea în milioane LEI la prețurile actuale, 561403.6 – 34402.8, total – sector primar – a se vedea pag.400 din Anuarul Statistic al României (2015).

⁵⁶ Aceasta se calculează ca valoarea CAEN totală "minus" valoarea sectorului primar.

⁵⁷ Aceasta se calculează ca valoarea CAEN totală "minus" valoarea sectorului agricol.

Tabel nr. 25 Valoarea indicatorului de impact (1) creștere economică⁵⁸ – ținte atinse

Indicatori de impact	Legătura cu indicatorii de bază	Valoarea de bază PNDR (Anexa 1B)	Valoarea în anii 2013 și 2015	Creșterea VAN (valoarea de bază - valoarea 2013 / 2015)	Creșterea VAN (valoarea 2007 - valoarea 2013 / 2015)
Creșterea economică (Valoarea Adăugată Netă exprimată în milioane €) Sursa: Anuarul Statistic al României 2015	Dezvoltarea economică a sectorului primar (Valoarea Adăugată Brută în sectorul primar – milioane €)	4.576,9 (în 2002) Sursa: PNDR	7.785 ⁵⁹ (2013) Sursa: Anuarul Statistic al României (2015)	3.208 (diferență între valoarea de bază și valoarea din 2013)	n.a.
	Dezvoltarea economică a sectorului alimentar (Valoarea Adăugată Brută în industria alimentară – milioane €)	5.523 (2002) Sursa: Eurostat (nama_10_a_10) utilizând CAEN Rev. 2 – ESA 2010	7.785 (2013) 6.651 (2015) Sursa: Eurostat (nama_10_a_10) utilizând CAEN Rev. 2 – ESA 2010	2.262 (diferență între valoarea de bază și valoarea din 2013) 1.128 (diferență între valoarea de bază și valoarea din 2015)	1.724 (diferență între valoarea din 2007 și valoarea din 2013) 590 (diferență între valoarea din 2007 și valoarea din 2015)
		3.386 (în 2001) Sursa: PNDR	7.386 ⁶⁰ (2013) Sursa: Anuarul Statistic al României (2015)	4.000 (diferență între valoarea de bază și valoarea din 2013)	n.a.
	Dezvoltarea economică a sectorului non agricol (Valoarea Adăugată Brută în sectorul secundar și terțiar – milioane €)	3.328 (2001) Sursa: Eurostat (nama_10_a_64) utilizând CAEN Rev. 2 – ESA 2010	7.386 (2013) 7.285 (2015) Sursa: Eurostat (nama_10_a_64) utilizând CAEN Rev. 2 – ESA 2010	4.058 (diferență între valoarea de bază și valoarea din 2013) 3.957 (diferență între valoarea de bază și valoarea din 2015)	781 (diferență între valoarea din 2007 și valoarea din 2013) 680 (diferență între valoarea din 2007 și valoarea din 2015)
		46.728,3 (în 2004) Sursa: PNDR	119.249 ⁶¹ (2013) Sursa: Anuarul Statistic al României (2015)	72.521 (diferență între valoarea de bază și valoarea din 2013)	n.a.
		47.203,6 ⁶² (2004) Sursa: Eurostat (nama_10_a_64) utilizând CAEN Rev.	119.258 (2013) 134.092 (2015) Sursa: Eurostat (nama_10_a_64) utilizând CAEN	72.054 (diferență între valoarea de bază și valoarea din 2013) 86.714 (diferență între valoarea de bază și valoarea din 2015)	14.448 (diferență între valoarea din 2007 și valoarea din 2013) 29.108 (diferență între valoarea din 2007 și valoarea din 2015)

⁵⁸ Datele Eurostat sunt complet comparabile de-a lungul timpului, luând în considerare faptul că valorile de bază și valorile pentru anii 2013 și 2015 sunt calculate prin aceeași metodologie (nama_10_a_64) utilizând CAEN Rev. 2 - SEC 2010. Acest lucru nu este neapărat aplicabil în cazul comparației dintre valoarea de referință a PNDR și datele din Anuarul Statistic al României. Practic, valorile de referință ale PNDR au fost stabilite în momentul în care fost se utiliza CAEN Rev. 1 (în loc din CAEN Rev. 2) și ESA 95 în loc de ESA 2010. Astfel, este preferabil să se utilizeze datele Eurostat pentru realizarea comparației de-a lungul timpului. Diferențele între valorile de referință ale PNDR și valorile Eurostat pentru aceiași ani pot fi explicate prin definițiile diferite ale indicatorilor furnizați de DG AGRI.

⁵⁹ Această valoare a fost calculată pe baza unei rate de schimb medii, 4.419 valoarea Euro în 2013 (1 Euro=4.419 Lei) și valoarea în milioane LEI la prețurile actuale, 34 402,8 după cum este raportat în pagina 394 din Anuarul Statistic al României (2015).

⁶⁰ Această valoare a fost calculată pe baza unei rate de schimb medii, 4.419 valoarea Euro în 2013 și valoarea în milioane LEI la prețurile actuale 32638.9 – a se vedea pag. 394 din Anuarul Statistic al României (2015).

⁶¹ Această valoare a fost calculată pe baza unei rate de schimb medii, 4.419 valoarea Euro în 2013 și valoarea în milioane LEI la prețurile actuale, 561403.6 – 34402.8, total – sector primar – a se vedea pag.400 din Anuarul Statistic al României (2015).

⁶² Aceasta se calculează ca valoarea CAEN totală "minus" valoarea sectorului primar.

Indicatori de impact	Legătura cu indicatorii de bază	Valoarea de bază PNDR (Anexa 1B)	Valoarea în anii 2013 și 2015	Creșterea VAN (valoarea de bază - valoarea 2013 / 2015)	Creșterea VAN (valoarea 2007 - valoarea 2013 / 2015)
		2 – ESA 2010	Rev. 2 – ESA 2010		
		47.686 ⁶³ (în 2004) Sursa: Eurostat (nama_10_a_64) utilizarea CAEN Rev. 2 – ESA 2010 și aact_eaa01 (la prețuri de bază)	119.422 (2013) 134.080,91 (2015) Sursa: Eurostat (nama_10_a_64) utilizarea CAEN Rev. 2 – ESA 2010 și aact_eaa01 (la prețuri de bază)	71.736 (diferență între valoarea de bază și valoarea din 2013) 86.395 (diferență între valoarea de bază și valoarea din 2015)	14.795 (diferență între valoarea din 2007 și valoarea din 2013) 29.454 (diferență între valoarea din 2007 și valoarea din 2015)

* Notă: în celulele gri sunt informațiile furnizate de către echipa de evaluatori ex-post

Contribuția Programului: În general, chiar și în condițiile neatingerii tuturor țintelor planificate pentru indicatorii de rezultat, Programul a avut un efect net privind crearea VAB în cazul anumitor măsuri. În medie, pe toată perioada 2010-2015, din perspectiva tuturor axelor, măsurile care au generat un efect net prin proiectele finalizate au fost:

- Măsura 123 a determinat creșterea cu 150.000 lei (valoare adăugată netă) la nivelul beneficiarilor comparativ cu non-beneficiari. Această valoare medie la nivelul fiecărui beneficiar cu proiect finalizat, încadrat în categoria SRL/Societate Agricolă, poate fi utilizată ca o referință pentru extrapolarea valorii totale pentru întregul eșantion al proiectelor finalizate în cadrul măsurii 123 (592 de proiecte finalizate de beneficiari încadrați în categoria SRL/Societate Agricolă). În consecință, multiplicarea valorii adăugate medii nete produse de 592 de beneficiari furnizează valoarea adăugată netă totală a măsurii 123 "Creșterea valorii adăugate a produselor agricole și forestiere", care se ridică la circa 89 milioane lei. Este important de subliniat faptul că această valoare se referă la performanța unei părți din beneficiari (doar beneficiari încadrați în categoria SRL/Societate Agricolă) în 2010-2015 comparativ cu non-beneficiari (de asemenea încadrați în categoria SRL/Societate Agricolă) pentru care a fost posibilă efectuarea analizei contrafactice;
- Măsura 411 a determinat creșterea cu 237.000 lei (valoare adăugată netă) la nivelul beneficiarilor comparativ cu non-beneficiari. Această valoare medie la nivelul fiecărui beneficiar cu proiect finalizat, încadrat în categoria SRL/Societate Agricolă, poate fi utilizată ca o referință pentru extrapolarea valorii totale pentru întregul eșantion al proiectelor finalizate în cadrul măsurii 411 (122 proiecte finalizate de beneficiari încadrați în categoria SRL/Societate Agricolă). În consecință, multiplicarea valorii adăugate medii nete produse de 122 de beneficiari furnizează valoarea adăugată netă totală a măsurii 411, care se ridică la circa 29 milioane lei. Este important de subliniat faptul că această valoare se referă la performanța unei părți din beneficiari (doar beneficiari încadrați în categoria SRL/Societate Agricolă) în 2010-2015 comparativ cu non-beneficiari (de asemenea încadrați în categoria SRL/Societate Agricolă) pentru care a fost posibilă efectuarea analizei contrafactice;

⁶³ Aceasta se calculează ca valoarea CAEN totală "minus" valoarea sectorului agricol.

Tabel nr. 26 Valoarea adăugată netă la nivelul măsurilor 123 și 411

	Număr de beneficiari cu proiecte finalizate, încadrați în categoria SRL/ Societate Agricolă	Efectul net mediu estimat raportat la valoarea adăugată brută (2010-2015)	Efectul net total calculat în baza extrapolării efectului mediu net (2010-2015)
M123	592	150.026,10 Lei	88.815.451,20 Lei
M411	122	237.594,80 Lei	28.986.565,60 Lei
Total	714	/	117.802.016,80 Lei

Sursa: date colectate și prelucrate la nivelul evaluării ex-post a PNDR 2007-2013

Aceste constatări demonstrează faptul că efectul net al programului raportat la creșterea VAB este limitat la nivelul a două măsuri care sunt conectate în mod specific la competitivitatea sectoarelor agricol și forestier. În ansamblu, efectul net total în ceea ce privește valoarea adăugată netă a programului este de 117 milioane lei. Acesta reprezintă efectul net al programului în perioada 2010-2015 la nivel de beneficiari încadrați în categoria SRL/ Societate Agricolă, raportat la contribuția la creșterea economică a sectorului primar. Valoarea adăugată netă în sectorul primar (agricultură și silvicultură) în perioada 2010-2015 de 117 milioane lei (aproximativ 26 mil. euro) reprezintă:

- aproximativ 20% din creșterea totală a valorii adăugate în sectorul primar (590 milioane lei) pentru întreaga perioadă 2007-2015;
- aproximativ 1% din creșterea totală estimată în 2007-2015 a valorii adăugate nete în toate sectoarele, inclusiv sectorul alimentar și non-agricol pentru care, conform rezultatelor analizei contrafactice, implementarea PNDR nu a produs un efect net semnificativ din punct de vedere statistic. Contribuția relativ limitată a programului poate fi explicată prin: a) dificultățile de pe parcursul perioadei de programare care a influențat gradul de atingere al indicatorilor de rezultat privind creșterea VAB (a se vedea capitolul VIII.1.1.); b) unele dintre măsurile analizate (de exemplu, 112, 121, 312, 313, 413) nu au produs efecte nete în ceea ce privește valoarea adăugată, întrucât beneficiarii nu au înregistrat performanțe mai bune decât non-beneficiarii; c) din cauza numărului limitat de observații și / sau disponibilitatea datelor, nu a fost posibilă efectuarea unei analize contrafactice pentru toate măsurile PNDR și tipurile de beneficiari (de exemplu, la nivelul exploatațiilor agricole organizate sub o altă formă, în afară de SRL sau Societate Agricolă).

Valoarea adăugată brută în sectorul primar a fost raportată prin intermediul indicatorului de rezultat R2 aceasta fiind de 655,246 mil. Euro. Valoarea brută în sectorul non-agricol a fost raportată prin intermediul indicatorului de rezultat R7, aceasta fiind de 151,055 mil euro. În total valoarea adăugată brută generată la nivelul beneficiarilor direcți ai programului este de 806,301 mil. Euro.⁶⁴

⁶⁴ Valoarea adăugată brută calculată nu este comparabilă din punct de vedere matematic cu indicatorul de impact stabilit la nivelul Programului, acesta din urmă fiind referitor la valoarea adăugată netă.

Valoarea indicatorului de impact (2) crearea de locuri de muncă

Valorile indicatorilor de bază și limitări metodologice: Indicatorii au fost calculați până la nivelul anului 2013, respectiv 2015, în măsură în care aceste date au fost disponibile la nivelul Eurostat. Este important a se menționa faptul că anumite surse de date utilizate pentru stabilirea valorilor de referință nu au furnizat date actualizate la nivelul anilor 2013 și 2015 și/sau au prezentat definiții ajustate pentru modalitatea de calcul. De exemplu, numărul de locuri de muncă din mediul rural este disponibil la nivelul anului 2005 însă nu se regăsește în publicația statistică România în cifre – breviar statistic 2015. Mai mult decât atât, majoritatea indicatorilor definiți la nivel sectorial se referă la diviziunea activităților economice conform CAEN Rev. 1 (anterior anului 2008) și conform CAEN Rev. 2 (ulterior anului 2008). Din perspectivă metodologică, efectele nete în ceea ce privește numărul de locuri de muncă create au fost estimate la nivel de măsură, acestea având un caracter unitar (fără o distribuție sectorială)⁶⁵.

Tabel nr. 27 Valoarea indicatorului de impact (2) crearea de locuri de muncă⁶⁶ - estimări inițiale

Indicatori de impact	Legătura cu indicatorii de bază	Valoarea de bază PNDR (Anexa 1B)	Valoarea 2013--2015	Obiectiv 2013 inițial
Crearea de locuri de muncă (nr. de locuri de muncă create, în echivalent normă întreagă)	Dezvoltarea ocupării forței de muncă în sectorul primar (<i>Angajarea în sectorul primar – mii persoane</i>)	2.943 (2005) Sursa: PNDR și Eurostat Ilsa_egana CAEN REV. 1	2.501 (2013) ⁶⁷ 2.184 (2015) Sursa: Eurostat Ilsa_egana2– CAEN REV. 2	Crearea de locuri de muncă nete suplimentare echivalente cu normă întreagă (ENI), direct în cadrul proiectelor sprijinite și indirect, în zona de implementare a programului. <i>Estimare: crearea de 54.288 de locuri de muncă în echivalent normă întreagă, la nivelul beneficiarilor direcți din sectorul non-agricol</i>
	Dezvoltarea ocupării forței de muncă în industria alimentară (<i>Angajarea în industria alimentară – mii persoane</i>)	222 (2006) Sursa: Eurostat Ilsa_egana2d–CAEN REV. 1 ⁶⁸	188 (2013) 196 (2015) Sursa: Eurostat Ilsa_egana22d– NACE REV. 2	
	Dezvoltarea ocupării forței de muncă în sectorul non-agricol (<i>Angajarea în sectorul secundar și terțiar – mii persoane</i>)	Național 6.204 Rural 1.523 (în 2005) Sursa: România în cifre – breviar statistic 20008, PNDR	Național 6.048 (2014) Sursa: România în cifre – breviar statistic 2015 Rural: n.a	
		National 6.171 (2005) Sursa: Eurostat Ilsa_egana CAEN rev. 1	Național 6.048 (2013) 6.352(2015) Sursa: Eurostat Ilsa_egana2 CAEN rev. 2 Rural: n.a	

* Notă: în celulele gri sunt informațiile furnizate de către echipa de evaluatori ex-post

criterii de evaluare/analiză: Rezultat, Impact

⁶⁵ Este important de remarcat faptul că valoarea de bază, precum și obiectivul stabilit se referă la nivelul național și nu la efectul net generat de program. Cu toate acestea, evaluarea a evaluat variația în timp a indicatorului utilizând statisticile oficiale și efectuând analiza contrafactuală pentru a măsura efectul net al măsurilor în ceea ce privește crearea de locuri de muncă.

⁶⁶ Eurostat asigură date mai recente decât buletine naționale sau rapoartele statistice

⁶⁷ Sursa de informații este "România în cifre - breviar statistic, 2015". Această sursă a fost aleasă în concordanță cu sursa utilizată pentru valoarea inițială din PNDR. Valoarea din România în cifre este aceeași cu cea din baza de date a Eurostat.

⁶⁸ PNDR nu a furnizat nicio valoare de referință. Valoarea propusă corespunde cu ceea ce a fost propus în Anexa 11 a Raportului Final de Evaluare Intermediară a PNDR.

Gradul de îndeplinire a țintelor propuse și analiza evoluției indicatorilor: În general, valorilor indicatorilor privind numărul de locuri de muncă sunt mai mici comparativ cu valorile înregistrate în anii 2005 sau 2007. Cu alte cuvinte, performanța pieței forței de muncă în sectorul primar, industria alimentară și sectorul non-agricol a fost negativă în România, ceea ce a dus la o reducere generală a numărului de locurile de muncă în perioada de programare. Pentru a evalua efectele nete ale Programului, echipa de evaluatori a realizat mai multe analize contrafactice, acestea fiind detaliate în secțiunea VIII.2.4. din studiu. Aceste analize au fost efectuate la nivel de măsură, pentru a identifica efectul mediu net al fiecărei măsuri în raport cu numărul de locuri de muncă create (echivalent normă întregă).

Tabel nr. 28 Valoarea indicatorului de impact (2) crearea de locuri de muncă⁶⁹ - ținte atinse

Indicatori de impact	Legătura cu indicatorii de bază	Valoarea de bază PNDR (Anexa 1B)	Valoarea 2013--2015	Diferență (valoare de referință, 2013, 2015)	Diferență (2007, 2013, 2015)
Crearea de locuri de muncă (nr. de locuri de muncă create, în echivalent normă întregă)	Dezvoltarea ocupării forței de muncă în sectorul primar (<i>Angajarea în sectorul primar – mii persoane</i>)	2.943 (2005) Sursa: PNDR și Eurostat lfsa_egana CAEN REV. 1	2.501 (2013) ⁷⁰ 2.184 (2015) Sursa: Eurostat lfsa_egan2–CAEN REV. 2	-442 (valoare 2013–valoare 2005) -759 (valoare 2015–valoare 2005)	-261 (valoare 2013–valoare 2007) -578 (valoare 2015–valoare 2007)
	Dezvoltarea ocupării forței de muncă în industria alimentară (<i>Angajarea în industria alimentară – mii persoane</i>)	222 (2006) Sursa: Eurostat lfsa_egana2d–CAEN REV. 1 ⁷¹	188 (2013) 196 (2015) Sursa: Eurostat lfsa_egana22d–NACE REV. 2	-34 (valoare 2013–valoare 2005) -26 (valoare 2015–valoare 2005)	-27 (valoare 2013–valoare 2007) -19 (valoare 2015–valoare 2007)
	Dezvoltarea ocupării forței de muncă în sectorul non-agricol (<i>Angajarea în sectorul secundar și terțiar – mii persoane</i>)	Național 6.204 Rural 1.523 (în 2005) Sursa: Romania in cifre – breviar statistic 2008 , PNDR	Național 6.048 (2014) Sursa: Romania in cifre – breviar statistic 2015 Rural: n.a	-123 (valoare 2013–valoare 2005) +180 (valoare 2015–valoare 2005)	-543 (valoare 2013–valoare 2007) -240 (valoare 2015–valoare 2007)

* Notă: în celulele gri sunt informațiile furnizate de către echipa de evaluatori ex-post

⁶⁹ Eurostat asigură date mai recente decât buletine naționale sau rapoartele statistice

⁷⁰ Sursa de informații este "România în cifre - breviar statistic, 2015". Această sursă a fost aleasă în concordanță cu sursa utilizată pentru valoarea inițială din PNDR. Valoarea din Romania în cifre este aceeași cu cea din baza de date a Eurostat.

⁷¹ PNDR nu a furnizat nicio valoare de referință. Valoarea propusă corespunde cu ceea ce a fost propus în Anexa 11 a Raportului Final de Evaluare Intermediară a PNDR.



Contribuția Programului: În general, chiar și în condițiile neatingerii tuturor țintelor planificate pentru indicatorii de rezultat, Programul a avut un efect net în raport cu dinamica pieței forței de muncă. În medie, pe toată perioada 2009-2015, măsurile care au generat un efect net prin proiectele finalizate la nivelul Axei 1 au fost:

- Măsura 121 a determinat o creștere cu 3 unități a numărului de angajați (valoare netă, echivalent normă întreagă) la nivelul beneficiarilor comparativ cu non-beneficiari. Această valoare medie la nivelul fiecărui beneficiar cu proiect finalizat, încadrat în categoria SRL/Societate Agricolă, poate fi utilizată ca o referință pentru extrapolarea valorii totale pentru întregul eșantion al proiectelor finalizate în cadrul măsurii 121 (1134 de proiecte finalizate de beneficiari încadrați în categoria SRL/Societate Agricolă). În consecință, multiplicarea numărului mediu net de locuri de muncă create de 1134 de beneficiari furnizează efectul net al măsurii 121 asupra pieței forței de muncă, acesta fiind de 3.496 locuri de muncă nou create. Este important de subliniat faptul că această valoare se referă la performanța unei părți din beneficiari (doar beneficiari încadrați în categoria SRL/Societate Agricolă) în 2009-2015 comparativ cu non-beneficiari (de asemenea încadrați în categoria SRL/Societate Agricolă) pentru care a fost posibilă efectuarea analizei contrafactice;
- Măsura 123 a determinat o creștere cu 17 unități a numărului de angajați (valoare netă, echivalent normă întreagă) la nivelul beneficiarilor comparativ cu non-beneficiari. Această valoare medie la nivelul fiecărui beneficiar cu proiect finalizat, încadrat în categoria SRL/Societate Agricolă, poate fi utilizată ca o referință pentru extrapolarea valorii totale pentru întregul eșantion al proiectelor finalizate în cadrul măsurii 123 (592 de proiecte finalizate de beneficiari încadrați în categoria SRL/Societate Agricolă). În consecință, multiplicarea numărului mediu net de locuri de muncă create de 592 de beneficiari furnizează efectul net al măsurii 123 asupra pieței forței de muncă, acesta fiind de 10.120 locuri de muncă nou create. Este important de subliniat faptul că această valoare se referă la performanța unei părți din beneficiari (doar beneficiari încadrați în categoria SRL/Societate Agricolă) în 2009-2015 comparativ cu non-beneficiari (de asemenea încadrați în categoria SRL/Societate Agricolă) pentru care a fost posibilă efectuarea analizei contrafactice;

Aceste rezultate (aproximativ 13.600 de locuri de muncă nete⁷² create în perioada 2009-2015 prin măsurile 121 și 123) sunt deosebit de relevante în contextul în care:

- axa 1 a fost mai focusată asupra creșterii economice și a productivității muncii, comparativ cu obiectivul creșterii numărului de locuri de muncă;
- sectorul primar a înregistrat o reducere substanțială a numărului de locuri de muncă (-578.000 conform Institutului Național de Statistică în perioada 2007-2015).

În medie, pe toată perioada 2009-2015, măsurile care au generat un efect net prin proiectele finalizate la nivelul Axei 3 au fost:

- Măsura 312 a determinat o creștere cu 4,5 unități a numărului de angajați (valoare netă, echivalent normă întreagă) la nivelul beneficiarilor comparativ cu non-beneficiari. Această valoare medie la nivelul fiecărui beneficiar cu proiect finalizat, încadrat în categoria SRL/Societate Agricolă, poate fi utilizată ca o referință pentru extrapolarea valorii totale pentru întregul eșantion al proiectelor finalizate în cadrul măsurii 312 (1460 de proiecte finalizate de beneficiari încadrați în categoria

⁷² Locuri de muncă nete = locurile de muncă create în plus la nivelul beneficiarilor PNDR față de non-beneficiari, reprezentând o contribuție directă a Programului la piața forței de muncă.



- SRL/Societate Agricolă). În consecință, multiplicarea numărului mediu net de locuri de muncă create de 1460 de beneficiari furnizează efectul net al măsurii 312 asupra pieței forței de muncă, acesta fiind de 6.672 locuri de muncă nou create. Este important de subliniat faptul că această valoare se referă la performanța unei părți din beneficiari (doar beneficiari încadrați în categoria SRL/Societate Agricolă) în 2009-2015 comparativ cu non-beneficiari (de asemenea încadrați în categoria SRL/Societate Agricolă) pentru care a fost posibilă efectuarea analizei contrafactice;
- Măsura 313 a determinat o creștere cu 2,8 unități a numărului de angajați (valoare netă, echivalent normă întregă) la nivelul beneficiarilor comparativ cu non-beneficiari. Această valoare medie la nivelul fiecărui beneficiar cu proiect finalizat, încadrat în categoria SRL/Societate Agricolă, poate fi utilizată ca o referință pentru extrapolarea valorii totale pentru întregul eșantion al proiectelor finalizate în cadrul măsurii 313 (126 de proiecte finalizate de beneficiari încadrați în categoria SRL/Societate Agricolă). În consecință, multiplicarea numărului mediu net de locuri de muncă create de 126 de beneficiari furnizează efectul net al măsurii 313 asupra pieței forței de muncă, acesta fiind de 348 locuri de muncă nou create. Este important de subliniat faptul că această valoare se referă la performanța unei părți din beneficiari (doar beneficiari încadrați în categoria SRL/Societate Agricolă) în 2009-2015 comparativ cu non-beneficiari (de asemenea încadrați în categoria SRL/Societate Agricolă) pentru care a fost posibilă efectuarea analizei contrafactice;

Aceste rezultate (aproximativ 7.020 de locuri de muncă nete⁷³ create în perioada 2009-2015 prin măsurile 312 și 313) confirmă contribuția pozitivă a programului la îmbunătățirea calității vieții și diversificarea activităților economice din mediul rural.

În medie, pe toată perioada 2009-2015, măsura care au generat un efect net prin proiectele finalizate la nivelul Axei 4 a fost măsura 411 care a determinat o creștere cu 1 unitate a numărului de angajați (valoare netă, echivalent normă întregă) la nivelul beneficiarilor comparativ cu non-beneficiari. Această valoare medie la nivelul fiecărui beneficiar cu proiect finalizat, încadrat în categoria SRL/Societate Agricolă, poate fi utilizată ca o referință pentru extrapolarea valorii totale pentru întregul eșantion al proiectelor finalizate în cadrul măsurii 411 (122 de proiecte finalizate de beneficiari încadrați în categoria SRL/Societate Agricolă). În consecință, multiplicarea numărului mediu net de locuri de muncă create de 122 de beneficiari furnizează efectul net al măsurii 411 asupra pieței forței de muncă, acesta fiind de 122 locuri de muncă nou create. Este important de subliniat faptul că această valoare se referă la performanța unei părți din beneficiari (doar beneficiari încadrați în categoria SRL/Societate Agricolă) în 2009-2015 comparativ cu non-beneficiari (de asemenea încadrați în categoria SRL/Societate Agricolă) pentru care a fost posibilă efectuarea analizei contrafactice. În ceea ce privește măsura 413, analiza contrafactuală nu a furnizat rezultate semnificative din punct de vedere statistic pentru perioada 2009-2015 privind efecte nete asupra numărului de locuri de muncă, acestea fiind însă identificate în raport cu perioada 2012-2015.

Tabelul prezentat în continuare sumarizează datele explicate anterior:

⁷³ Locuri de muncă nete = locurile de muncă create în plus la nivelul beneficiarilor PNDR față de non-beneficiari, reprezentând o contribuție directă a Programului la piața forței de muncă.

Tabel nr. 29 Numărul net de locuri de muncă create prin măsurile 121, 123, 312, 313, 411

	Număr de beneficiari cu proiecte finalizate, încadrați în categoria SRL/ Societate Agricolă	Efectul net mediu estimat raportat la numărul de locuri de muncă (2009-2015)	Efectul net total calculat în baza extrapolării efectului mediu net (2009-2015)
M121	1134	3,083	3496,122
M123	592	17,096	10120,83
M312	1460	4,57	6672,2
M313	126	2,76	347,76
M411	122	1,006	122,732
Total	3434	/	20759,65

Sursa: date colectate și prelucrate la nivelul evaluării ex-post a PNDR 2007-2013

Per total, în perioada 2009-2015, măsurile pentru care a fost efectuată analiza contrafactuală au creat un număr de 20.760 locuri de muncă nete⁷⁴.

Efectul net în sector non-agricol înregistrat la nivelul beneficiarilor direcți este de 7.142 de locuri de muncă, reprezentând 13% din valoarea țintă a indicatorului de impact (54.288).

Efectul brut în sectorul non-agricol, raportat la numărul total de locuri de muncă create prin PNDR poate fi calculat în baza indicatorului de rezultat R8(1), considerând valorile aferente M312, M313 și Leader Axa 3. Valoarea sa este de 10.934 locuri de muncă, reprezentând 20,14% din valoarea țintă a indicatorului de impact (54.288).

Considerând perioada 2012-2015, la nivelul căreia evaluarea s-a concentrat asupra măsurilor 411 și 413, în medie:

- Măsura 411 a determinat o creștere cu 2,26 unități a numărului de angajați (valoare netă, echivalent normă întreagă) la nivelul beneficiarilor comparativ cu non-beneficiari;
- Măsura 413 a determinat o creștere cu 1,77 unități a numărului de angajați (valoare netă, echivalent normă întreagă) la nivelul beneficiarilor comparativ cu non-beneficiari;

Constatările sunt deosebit de importante în contextul dinamicii negative a pieței forței de muncă din perioada analizată (în special considerând reducerea numărului de locuri de muncă din sectorul agricol, industria alimentară și, în general, la nivelul diverselor ramuri economice). În consecință, deși condițiile care au caracterizat piața forței de muncă s-au înrăutățit comparativ cu perioada 2005-2007 înregistrând o ușoară redresare doar în ultima parte a perioadei analizate, Programul a avut un impact general pozitiv în raport cu crearea de locuri de muncă la nivelul Axelor 1, 3 și 4.

⁷⁴ Locuri de muncă nete = locurile de muncă create în plus la nivelul beneficiarilor PNDR față de non-beneficiari, reprezentând o contribuție directă a Programului la piața forței de muncă.

Valoarea indicatorului de impact (3) productivitatea muncii

Valorile indicatorilor de bază și limitări metodologice: Datorită lipsei de informații relevante din surse oficiale, nu a fost posibilă calcularea valorii indicatorului de impact legat de productivitatea muncii utilizând aceeași metodologie ca cea în baza căreia au fost determinate valorile de referință incluse în PNDR. Ca alternativă, în cadrul acestui studiu sunt propuse seriile de timp Eurostat, prezentate mai jos.

Tabel nr. 30 Calcularea indicatorului proxy pentru indicatorul de impact (3) productivitatea muncii

	2007	2008	2013	2015	Metoda
Productivitatea sectorului agricol, în mii de euro per UMA (Unitate de Muncă anuală)	2,8	3,9	4,9	5,0	Calcul propriu ca raport între valoarea adăugată brută sectorul agricol / UMA în sectorul agricol ⁷⁵ .
Productivitatea silviculturii și sectorului de exploatare forestieră mii de euro per UMA	n.a.	9,4	11,0	n.a.	Calcul propriu ca raport între valoarea adăugată brută domeniul silviculturii și sectorului de exploatare forestieră / UMA în domeniul silviculturii și sectorului de exploatare forestieră ⁷⁶ .
Productivitatea silviculturii și sectorului de exploatare forestiere mii de euro per angajat	11,9	9,1	11,7	12,4	Calcul propriu până în 2008 ca raport între valoarea adăugată brută în domeniul silviculturii și sectorului de exploatare forestieră și numărul de angajați în domeniul silviculturii și sectorului de exploatare forestieră ⁷⁷ .
Productivitatea industriei alimentare mii de euro per angajat	30,6	33,8	39,2	37,1	Calcul propriu ca raport între Valoarea Adăugată Brută / număr de angajați ⁷⁸ .

Sursa: Eurostat, 2016

Criterii de evaluare/analiză: Rezultat, Impact

Gradul de îndeplinire a țintelor propuse: Per total, Programul a atins valorile țintă în raport cu productivitatea muncii doar la nivelul sectorului agricol; în cazul celorlalte sectoare, valorile înregistrate au fost sub ținta planificată. Conform informațiilor cuprinse în ultima versiune a PNDR 2007-2013 (versiunea XVI, aprobată în noiembrie 2015) este estimată o creștere anuală a productivității muncii de 8% pentru sectorul agricol și industria alimentară. Creșterea productivității muncii se situează sub pragul de 8% în cazul sectorului silviculturii și sectorului de exploatare forestieră (atât prin calculele raportate la UMA cât și prin cele privind numărul de angajați) și în cazul industriei alimentare în perioadele 2007-2013 și 2007-2015. Pe

⁷⁵ Raportul utilizează baza de date a Eurostat seria aact_eaa01 (la prețurile de bază) pentru valoarea adăugată brută și aact_ali01 pentru Unitatea de Muncă Anuală.

⁷⁶ Raportul utilizează baza de date a Eurostat t_for (tag00058) (la prețuri de bază) pentru valoarea adăugată brută și for_awu pentru Unitatea de Muncă Anuală.

⁷⁷ Raportul utilizează baza de date a Eurostat seria nama_10_a64 pentru valoarea adăugată și baza de date a Eurostat fsa_egana2d Eurostat pentru datele referitoare la ocupare. Valoarea din 2001 confirmă valoarea PNDR. Din anul 2009, în calculul propriu valorile referitoare la angajaților se bazează pe informațiile din baza de date a Eurostat lfsa_egan22d Eurostat.

⁷⁸ Până în anul 2008, calcul propriu se realizează ca raport între Valoarea Adăugată Brută/ număr de angajați, pe baza informațiilor din baza de date Eurostat nama_10_a64 pentru valoarea adăugată și pe baza informațiilor din Eurostat lfsa_egana2d pentru datele referitoare la ocupare. Începând cu anul 2009, calculul propriu folosește raportul între Valoarea Adăugată Brută/ număr de angajați, pe baza informațiilor din baza de date a Eurostat nama_10_a64 pentru valoarea adăugată și pe baza informațiilor din baza de date a Eurostat Eurostat lfsa_egan22d pentru datele referitoare la ocupare.

de altă parte, nivelul de creștere a productivității muncii în raport cu sectorul agricol este mai mare decât ținta estimată inițial⁷⁹.

Tabel nr. 31 Indicatorul proxy pentru indicatorul de impact (3) productivitatea muncii – ținte atinse

Variație	Creșterea productivității muncii (metoda variației) ⁸⁰	
	Creștere (An inițial – 2013)	Creștere (An inițial – 2015)
Productivitatea sectorului agricol, în mii de euro per UMA (Unitate de Muncă anuală)	12% (variație 2007-2013)	9,7% (variație 2007-2015)
Productivitatea silviculturii și sectorului de exploatare forestieră mii de euro per UMA	3,4% (variație 2008-2013)	n.a. (valoarea pentru anul 2015 nu este disponibilă)
Productivitatea silviculturii și sectorului de exploatare forestiere mii de euro per angajat	-0,2% (variație 2007-2013)	0,5% (variație 2007-2015)
Productivitatea industriei alimentare mii de euro per angajat	4,7% (variație 2007-2013)	2,6% (variație 2007-2015)

Sursă: Eurostat, 2016

Analiza evoluției indicatorului în perioada 2007-2015: Întrucât productivitatea este raportul dintre VAB și numărul de angajați (sau UMA), principalii doi factori care influențează rata de creștere a productivității se referă la capacitatea de producție și dinamica pieței forței de muncă. Analiza datelor furnizate de Eurostat arată că:

- Creșterea productivității în sectorul agricol depinde în mare măsură de variațiile din piața forței de muncă și mai puțin de creșterea VAB
- Creșterea productivității în silvicultură și sectorul exploatărilor forestiere este influențată într-o mai mare măsură de creșterea VAB decât de creșterea UMA/numărului de angajați
- Creșterea productivității în industria alimentară depinde în mare măsură de variațiile din piața forței de muncă și mai puțin de creșterea VAB.

Contribuția Programului: Prin combinarea analizelor contrafactice privind creșterea VAB cu cele privind creșterea numărului de locuri de muncă rezultă două măsuri care demonstrează rezultate semnificative din punct de vedere statistic: măsura 123 și măsura 411.

Cu toate acestea, în cazul măsurii 123, chiar dacă există un efect net atât la nivelul VAB cât și în ceea ce privește numărul de locuri de muncă create, performanța remarcabilă a beneficiarilor comparativ cu non-beneficiarii este aferentă creării de locuri de muncă, mai mult decât raportată la creșterea VAB. În consecință, creșterea netă a productivității (raport între VAB și numărul de angajați) nu poate fi calculată în comparație cu valorile înregistrate de non-beneficiari. Pe de altă parte, măsura 411 înregistrează o performanță mai bună a VAB înregistrată de beneficiari comparativ cu non-beneficiari, mai mult decât cea raportată la numărul de locuri de muncă create, demonstrând în consecință un beneficiu net al creșterii

⁷⁹ Valori diferite ale ratei de creștere pot fi calculate utilizând formule diferite. În cazul de față formula utilizată este: $(\text{valoare finală} - \text{valoare inițială}) / (\text{valoare inițială} * \text{numărul de ani din perioada analizată})$. Durata considerată este de 8 ani în majoritatea calculelor, excepție fiind calculele aferente „productivității din silvicultură și sectorul de exploatare forestieră – mii euro/UMA” în cadrul cărora a fost considerată o durată de 5 ani, pentru perioada 2008-2013. O altă abordare ar putea fi Rata compusă de creștere anuală (RCCA) = $\frac{(\text{valoare finală})^{(\frac{1}{nr.ani})}}{(\text{valoare inițială})} - 1$. Formula generează

rezultate ușor diferite care nu sunt redate în prezentul studiu din motive de facilitare a înțelegerii rezultatelor obținute.

⁸⁰ $(\text{valoare finală} - \text{valoare inițială}) / (\text{valoare inițială} * \text{numărul de ani din perioada analizată})$. Durata considerată este de 8 ani în majoritatea calculelor, excepție fiind calculele aferente „productivității din silvicultură și sectorul de exploatare forestieră – mii euro/UMA” în cadrul cărora a fost considerată o durată de 5 ani, pentru perioada 2008-2013.

productivității. Chiar dacă aceste constatări depind în mare măsură de efectul relativ limitat al Programului la creșterea VAB în paralel cu performanța remarcabilă în crearea de noi locuri de muncă, este demonstrat faptul că Programul are capacitatea de a contribui la îmbunătățirea productivității fără a influența în mod negativ numărul de locuri de muncă din mediul rural, inclusiv prin măsuri care se adresează în mod specific sectorului agricol. Aceasta concluzie este valabilă în mod special considerând măsura 411 care sprijină îmbunătățirea competitivității sectorului agricol.

Se constată că programul a avut un efect asupra creșterii productivității în sectorul agricol, în special prin intermediul măsurii 411. Aceasta contribuție la creșterea productivității sectorului agricol, care în perioada de programare a înregistrat o creștere de aproximativ 9%, nu este una neglijabilă, în contextul în care această creștere la nivel național s-a produs în principal pe fondul reducerii numărului de locuri de muncă.

Valorile indicatorului de impact asupra mediului (4) Stoparea declinului biodiversității

Valorile indicatorilor de referință și limitări metodologice: Conform informațiilor cuprinse în versiunea finală a PNDR 2007-2013 (versiunea XVI, aprobată în noiembrie 2015) pentru indicatorul de impact (4) nu au fost furnizate valori de referință și nu au fost stabilite ținte. Valoarea de referință, respectiv valoarea actualizată a fost stabilită prin studiile elaborate în cadrul proiectului „Stabilirea nivelului actual pentru indexul populațiilor de păsări specifice terenurilor agricole din România” (beneficiar AM PNDR, proiect finanțat prin măsura de Asistență Tehnică – M511). Având în vedere faptul că implementarea programului a fost finalizată în anul 2015, din perspectiva reprezentării cât mai relevante a impactului produs de intervențiile finanțate prin PNDR, în evaluare a fost considerată valoarea înregistrată de indicator în anul 2015.

Tabel nr. 32 Valoarea indicatorului de impact (4) stoparea declinului biodiversității – estimări inițiale

Indicatori de impact	Indicatori de referință aferenți	Valoarea de referință	Obiectiv 2013
(4) Stoparea declinului biodiversității	Biodiversitate: Indexul populațiilor de păsări specifice terenurilor agricole din România	Disponibil după aprobarea Programului, pe baza de studii finanțate prin măsura de Asistență tehnică	Ținta va fi stabilită după ce valorile pentru indicatorii de bază vor deveni disponibile

Criterii de evaluare/analiză: Rezultat

Gradul de îndeplinire a țăintelor propuse și analiza evoluției indicatorilor: Rezultatele proiectului „Stabilirea nivelului actual pentru indexul populațiilor de păsări specifice terenurilor agricole din România” indică pentru anul 2010 (anul de referință pentru calcularea tendințelor populaționale) o valoare de bază de 1.0 (100%) a “Indexul populațiilor de păsări specifice terenurilor agricole din România”. La nivelul anului 2015 indexul a fost recalculat parcurgând aceeași metodologie rezultând un indice de 0.97 cu doar 3% în scădere față de anul 2010. Astfel se constată că valoarea indicelui a fost relativ constantă, neexistând un declin al biodiversității prin prisma indicelui analizat în perioada de referință 2010-2015.

Tabel nr. 33 Valoarea indicatorului de impact (4) stoparea declinului biodiversității – ținte atinse

Indicatori de impact	Indicatori de referință aferenți	Valoarea de referință la nivelul anului 2010	Valoare actualizată la nivelul anului 2015
(4) Stoparea declinului biodiversității	Biodiversitate: Indexul populațiilor de păsări specifice terenurilor agricole din România	1,00 ⁸¹	0,97 ⁸²

Contribuția Programului: efectivele speciei *Crex crex* au rămas stabile (sau eventual au crescut ușor) în anul 2015 față de anul de referință 2010 la nivel național, în zonele de implementare ale măsurilor Axei 2. Pentru specia *Lanius minor* a existat o tendință nesigură din punct de vedere statistic, fără fluctuații majore (tendință nesigură=nu a fost înregistrată o creștere sau un declin semnificativ pentru specie, însă nu este sigur că tendințele de creștere și/sau declin înregistrate de populație sunt sub sau peste 5% pe an). Pentru specia *Falco vespertinus* starea de conservare a speciei în Câmpia de Vest pare favorabilă în perioada evaluată. Nu se observă diferențe majore între zonele eligibile și zonele neeligibile plăților agro-mediu, efectivele fiind stabile în ambele.

Valorile indicatorului de impact asupra mediului (5) Menținerea suprafețelor agricole cu înaltă valoare naturală și a suprafețelor forestiere

Valorile indicatorilor de referință și limitări metodologice: Valorile de bază ale indicatorilor de referință au fost determinate în baza informațiilor existente la nivelul MADR (pentru Terenurile cu înaltă valoare naturală - SAU în zonele cu înaltă valoare naturală; an de referință 2007) sau informațiilor furnizate de Forest Europe – Raport MCPFE⁸³ (Componența pe specii a populațiilor de arbori - Distribuția speciilor pe zone de FOWL; an de referință 2001). Având în vedere faptul că implementarea programului a fost finalizată în anul 2015, din perspectiva reprezentării cât mai relevante a impactului produs de intervențiile finanțate prin PNDR, în evaluare au fost considerate valorile înregistrate de indicatori în anul 2015. Pentru primul indicator de referință au fost analizate valorile înregistrate în anul 2015 furnizate prin proiectul „Stabilirea nivelului actual pentru monitorizarea pajiștilor cu înaltă valoare naturală din România” (beneficiar AM PNDR, proiect finanțat prin măsura de Asistență Tehnică – M511). Pentru cel de-al doilea indicator de referință Raportul MCPFE pentru anul 2015 nu mai raportează datele defalcate la nivel de specii; astfel sursa de date utilizată pentru calcularea valorilor înregistrate în anul 2015 este MMAP – Raport privind Starea Pădurilor României (2015), indicator Distribuția pădurilor pe specii și grupe de specii.

⁸¹ Sursa: Proiect „Stabilirea nivelului actual pentru indexul populațiilor de păsări specifice terenurilor agricole din România”, beneficiar MADR

⁸² În anul 2015, sursa: Proiect „Stabilirea nivelului actual pentru indexul populațiilor de păsări specifice terenurilor agricole din România”, beneficiar MADR

⁸³ Ministerial Conference on the Protection of Forests in Europe

Tabel nr. 34 Valoarea indicatorului de impact (5) Menținerea suprafețelor agricole cu înaltă valoare naturală și a suprafețelor forestiere – estimări inițiale

Indicatori de impact	Indicatori de referință aferenți	Valoarea de referință	Obiectiv 2013
(5) Menținerea suprafețelor agricole cu înaltă valoare naturală și a suprafețelor forestiere	Terenurile cu înaltă valoare naturală SAU în zonele cu înaltă valoare naturală (milioane ha)	2,40 mil ha (în 2007)	Menținerea terenurilor agricole și forestiere cu înaltă valoare adăugată sprijinite
	Componența pe specii a populațiilor de arbori Distribuirea speciilor pe zone de FOWL (%conifere/%foioase/%mixt)	28,6/71,4/0,0 (în 2001)	

Criteria de evaluare/analiză: Rezultat

Gradul de îndeplinire a țintelor propuse și analiza evoluției indicatorilor: Prin analiza rezultatelor proiectului „Stabilirea nivelului actual pentru monitorizarea pajiștilor cu înaltă valoare naturală din România” se constată faptul că efectele asupra terenurilor ce înaltă valoare naturală sunt prezente și sunt pozitive (menținere HNV respectiv schimbări în zonele HNV). De asemenea, componența pe specii a populațiilor de arbori nu a înregistrat variații semnificative în anul 2015 față de valoarea de referință (variație relativă mai mică de 2,2%). Astfel se poate concluziona faptul că obiectivul de menținere a terenurilor agricole și forestiere cu înaltă valoare adăugată a fost îndeplinit.

Tabel nr. 35 Valoarea indicatorului de impact (5) Menținerea suprafețelor agricole cu înaltă valoare naturală și a suprafețelor forestiere – ținte atinse

Indicatori de impact	Indicatori de referință aferenți	Valoarea de referință	Valoare actualizată la nivelul anului 2015
(5) Menținerea suprafețelor agricole cu înaltă valoare naturală și a suprafețelor forestiere	Terenurile cu înaltă valoare naturală SAU în zonele cu înaltă valoare naturală (milioane ha)	2,40 mil ha (în 2007)	2,37 mil ha pajiști cu Valoare Naturală Ridicată ⁸⁴
	Componența pe specii a populațiilor de arbori Distribuirea speciilor pe zone de FOWL (%conifere/%foioase/%mixt)	28,6/71,4/0,0 (în 2001)	26,49/73,51/0,0 ⁸⁵

Contribuția Programului: Programul a contribuit la menținerea suprafețelor agricole cu înaltă valoare naturală prin implementarea măsurilor 211, 212 și 214 (pachetul 1) și a angajamentelor aferente. Rezultatele vizate la nivelul acestor măsuri în raport cu asigurarea unei suprafețe care contribuie la menținerea biodiversității și a suprafețelor de HNV (în cazul măsurilor 211 și 212), respectiv a unei suprafețe care contribuie la biodiversitate și înalta valoare naturală a terenului agricol (în cazul măsurii 214) au fost atinse în proporție de 90%. Astfel se poate concluziona că Programul a contribuit activ la

⁸⁴ În 2015, sursa: rezultatele proiectului *Stabilirea nivelului actual pentru monitorizarea pajiștilor cu înaltă valoare naturală din România*

⁸⁵ Raport privind Starea Pădurilor României (2015), capitol 2.1.4. Distribuția pădurilor pe specii și grupe de specii.

%conifere cuprinde următoarele specii: molid, brad, alte rășinoase; %foioase cuprinde: fag, cvercinee, diverse tari, diverse moi

menținerea suprafețelor agricole cu înaltă valoare naturală. Raportat la suprafețele forestiere, Programul a vizat acest tip de teren prin măsurile 122 și 221. Suprafața implicată de proiectele implementate și finalizate în cadrul acestor măsuri (30.394 ha – M122; 50 ha – M221) reprezintă doar 0,46% din suprafața totală a fondului forestier din România (6.555.000 ha în anul 2015, conform informațiilor furnizate de MMAP⁸⁶). În aceste condiții nu poate fi estimată o contribuție semnificativă a PNDR 2007-2013 la menținerea suprafețelor forestiere.

Valorile indicatorului de impact asupra mediului (6) Îmbunătățirea calității apei

Valorile indicatorilor de referință și limitări metodologice: Conform informațiilor cuprinse în versiunea finală a PNDR 2007-2013 (versiunea XVI, aprobată în noiembrie 2015) pentru indicatorul de impact (6) nu au fost furnizate valori de referință și nu au fost stabilite ținte. Având în vedere faptul că în perioada 2007-2015 nu au fost realizate studii specifice finanțate prin măsura de Asistență Tehnică pentru calcularea indicatorilor de referință, evaluatorii au determinat valoarea de referință, respectiv cea actualizată în baza informațiilor furnizate de Eurostat (lista indicatorilor de agro-mediul). Ultimele valori actualizate pentru balanța azotului sunt aferente anului 2014. Referitor la poluarea cu nitrați și pesticide nu au fost identificate informații din surse oficiale pentru determinarea indicatorului. Astfel evaluatorii au analizat un indicator proxy și anume *Cantitatea de nitrați la litru pe intervale și tipuri de corpuri de apă* înregistrată în stațiile de monitorizare din România în perioada 2004-2007 și 2008-2011 (nu există date mai recente).

Tabel nr. 36 Valoarea indicatorului de impact (6) îmbunătățirea calității apei – estimări inițiale

Indicatori de impact	Indicatori de referință aferenți	Valoarea de referință	Obiectiv 2013
(6) Îmbunătățirea calității apei	Bilanțul brut al nutrienților – Balanța azotului (kg/ha)	Disponibil după aprobarea Programului, pe baza studii finanțate prin măsura de Asistență tehnică	Ținta va fi stabilită după ce valorile pentru indicatorii de bază vor deveni disponibile
	Poluarea cu nitrați și pesticide		

Criterii de evaluare/analiză: Impact

Gradul de îndeplinire a țăntelor propuse și analiza evoluției indicatorilor: Raportat la modificările înregistrate de balanța brută a nutrienților – balanța azotului în perioada 2005-2014, se poate observa faptul că a existat o reducere semnificativă a cantității de azot utilizate la nivelul suprafeței agricole utilizate în România. Valoarea negativă a indicatorului înregistrată în anul 2014 arată că, la nivel național intrările considerate în balanța azotului (cantitatea de fertilizatori, gunoi de grajd, alte elemente: semințe și material de plantare; azot fixat biologic prin culturi leguminoase și amestecuri de leguminoase și legume; azot fixat prin depuneri atmosferice) sunt mai mici decât ieșirile (cantitatea de azot eliminată prin recolta culturilor; cantitatea de azot eliminată prin recoltarea furajelor și pășunatul acestora; cantitatea de resturi vegetale eliminate de pe terenurile agricole). De asemenea, evoluția negativă a indicatorului indică o reducere potențialelor riscuri de mediu (inclusiv legate de calitatea apei) la nivelul suprafețelor agricole utilizate. În ceea ce privește cantitatea de nitrați proveniți din surse agricole/litru de apă se constată o îmbunătățire în

⁸⁶ Raport privind Starea Pădurilor României (2015), pag. 7

perioada 2008-2011 comparativ cu perioada 2004-2007 în special la nivelul apelor subterane (majoritatea stațiilor de monitorizare au înregistrat o cantitate mai redusă de mg nitrați/litru). În raport cu apele de suprafață situația s-a menținut relativ constantă în cele două perioade de analiză.

Tabel nr. 37 Valoarea indicatorului de impact (6) îmbunătățirea calității apei – ținte atinse

Indicatori de impact	Indicatori de referință aferenți	Valoarea de referință	Valoarea actualizată
(6) Îmbunătățirea calității apei	Bilanțul brut al nutrienților – Balanța azotului (kg/ha)	12 kg/ha SAU (în anul 2005) ⁸⁷	-1 kg/ha SAU ⁸⁸ (în anul 2014)
	Poluarea cu nitrați și pesticide - <i>Cantitatea de nitrați la litru pe intervale și tipuri de corpuri de apă</i> ⁸⁹	<p>În 2004-2007⁹⁰:</p> <p>Ape subterane</p> <p><25 mg nitrați/l: 75% din stații de monitorizare (1.028 stații)</p> <p>25-40 mg nitrați/l: 10% din stații de monitorizare (137 stații)</p> <p>40-50 mg nitrați/l: 4% din stații de monitorizare (55 stații)</p> <p>>50 mg nitrați/l: 11% din stații de monitorizare (151 stații)</p> <p>În 2004-2007:</p> <p>Ape de suprafață⁹²</p> <p><2 mg nitrați/l: 21% din stații de monitorizare (261 stații)</p> <p>2-10 mg nitrați/l: 71,2% din stații de monitorizare (884 stații)</p> <p>10-25 mg nitrați/l: 6,5% din stații de monitorizare (80 stații)</p> <p>25-40 mg nitrați/l: 0,7% din stații de monitorizare (9 stații)</p> <p>40-50 mg nitrați/l: 0,2% din stații de monitorizare: (3 stații)</p> <p>>50 mg nitrați/l: 0,4% din stații de monitorizare (4 stații)</p>	<p>În 2008-2011⁹¹:</p> <p>Ape subterane</p> <p><25 mg nitrați/l: 76,5% din stații de monitorizare (1.380 stații)</p> <p>25-40 mg nitrați/l: 8,3% din stații de monitorizare (150 stații)</p> <p>40-50 mg nitrați/l: 3,8% din stații de monitorizare (69 stații)</p> <p>>50 mg nitrați/l: 11,5% din stații de monitorizare (206 stații)</p> <p>În 2008-2011:</p> <p>Ape de suprafață⁹³</p> <p><2 mg nitrați/l: 22,7% din stații de monitorizare (253 stații)</p> <p>2-10 mg nitrați/l: 70,4% din stații de monitorizare (787 stații)</p> <p>10-25 mg nitrați/l: 5,3% din stații de monitorizare (59 stații)</p> <p>25-40 mg nitrați/l: 0,8% din stații de monitorizare (9 stații)</p> <p>40-50 mg nitrați/l: 0,3% din stații de monitorizare (3 stații)</p> <p>>50 mg nitrați/l: 0,5% din stații de monitorizare (5 stații)</p>

Contribuția Programului: Programul a influențat calitatea apei în special prin implementarea măsurilor 125, 322 și 214. La finalul perioadei de programare, din punct de vedere al indicatorilor de rezultat raportați, prin măsura 214 au fost finalizate angajamente care au contribuit la îmbunătățirea calității corpurilor de apă pe o suprafață de 2,19 milioane hectare. De asemenea prin proiectele finalizate în cadrul

⁸⁷ Sursa: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Agri-environmental_indicator_-_gross_nitrogen_balance

⁸⁸ Sursa: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Agri-environmental_indicator_-_gross_nitrogen_balance

⁸⁹ Sursa: RAPORT AL COMISIEI CĂTRE CONSILIU ȘI PARLAMENTUL EUROPEAN cu privire la punerea în aplicare a Directivei 91/676/CEE a Consiliului privind protecția apelor împotriva poluării cu nitrați proveniți din surse agricole, întocmit pe baza rapoartelor statelor membre pentru perioada 2008-2011

⁹⁰ Număr total de stații de monitorizare ape subterane la nivel național în perioada 2004-2007: 1.371 stații

⁹¹ Număr total de stații de monitorizare ape subterane la nivel național în perioada 2008-2011: 1.805 stații

⁹² Număr de stații de monitorizare ape de suprafață la nivel național în perioada 2004-2007: 1.241 stații

⁹³ Număr de stații de monitorizare ape de suprafață la nivel național în perioada 2004-2007: 1.116 stații

măsurii 125 au fost modernizate și reabilitate sisteme de irigații pe o suprafață de 27.631 ha, iar prin măsura 322 au fost realizați 1.663,59 km de conducte alimentare cu apă. Se poate concluziona faptul că Programul a avut o contribuție pozitivă în raport cu îmbunătățirea calității apei însă nu poate fi furnizată o apreciere exactă a gradului de contribuție a programului la evoluția acestui indicator.

Valoarea indicatorului de impact asupra mediului (7) Contribuția la combaterea schimbărilor climatice

Valorile indicatorilor de referință și limitări metodologice: Conform informațiilor cuprinse în versiunea finală a PNDR 2007-2013 (versiunea XVI, aprobată în noiembrie 2016) pentru indicatorul „SAU dedicată producției de energie regenerabilă” nu au fost furnizate valori de referință. Având în vedere faptul că în perioada 2007-2015 nu au fost realizate studii specifice finanțate prin măsura de Asistență Tehnică pentru calcularea indicatorilor de referință, evaluatorii au determinat valoarea de referință în baza informațiilor furnizate de DG AGRI și Eurostat (lista indicatorilor de agro-mediu) – pentru acest indicator ultimele informații disponibile furnizate de Eurostat sunt aferente anului 2007 (a fost considerată ca valoare de referință). Referitor la indicatorii „Producția de energie regenerabilă” – din agricultură și din silvicultură, cele mai recente informații furnizate de DG AGRI și Eurostat se referă la anul 2010. Pentru indicatorul „Emisiile de gaze cu efect de seră din agricultură” cele mai recente informații furnizate de DG AGRI și Eurostat se referă la anul 2014.

Tabel nr. 38 Valoarea indicatorilor de impact (7) contribuția la combaterea schimbărilor climatice – estimări inițiale

Indicatori de impact	Indicatori de referință aferenți	Valoarea de referință	Obiectiv 2013
(7) Contribuția la combaterea schimbărilor climatice	Producția de energie regenerabilă din agricultură (ktep)	0 (în 2006)	Creșterea producției de energie regenerabilă și a suprafețelor agricole utilizate pentru culturile energetice și de biomasă
	Producția de energie regenerabilă din silvicultură (ktep)	1.663 (în 2006)	
	SAU dedicată producției de energie regenerabilă SAU pentru culturile energetice și de biomasă	Disponibil după aprobarea Programului, pe baza studii finanțate prin măsura de Asistență tehnică	
	Emisiile de gaze cu efect de seră din agricultură (1.000 t echivalent CO ₂)	11.946,54 în 2003	

Criterii de evaluare/analiză: Impact

Gradul de îndeplinire a țintelor propuse și analiza evoluției indicatorilor: Producția de energie regenerabilă a înregistrat o evoluție pozitivă în perioada analizată (2006-2010) atât raportată la sectorul agricol, cât și la cel forestier. Nu există informații actualizate privind suprafața agricolă utilizată dedicată producției de energie regenerabilă sau pentru culturi energetice și de biomasă. Emisiile de gaze cu efect de seră din agricultură au crescut semnificativ în anul 2014, comparativ cu valoarea de referință înscrisă în PNDR (creștere de peste 46%) – la nivelul anului 2007, valoarea indicatorului a fost de 19.833,5 astfel că în comparație cu momentul inițierii Programului indicatorul a înregistrat o reducere. Gazele cu efect de seră

din agricultură includ: oxidul de azot (N₂O) care rezultă în principal din aplicarea pe soluri a îngrășămintelor și gunoiului de grajd; metanul (CH₄) care rezultă, printre altele, din emisiile animalelor, gunoi de grajd stocat sau (într-o măsură mai mică) din cultivarea orezului.

Tabel nr. 39 Valoarea indicatorilor de impact (7) contribuția la combaterea schimbărilor climatice – ținte atinse

Indicatori de impact	Indicatori de referință aferenți	Valoarea de referință	Valoare actualizată
(7) Contribuția la combaterea schimbărilor climatice	Producția de energie regenerabilă din agricultură (ktep)	0 (în 2006)	98 ⁹⁴ (în 2010)
	Producția de energie regenerabilă din silvicultură (ktep)	1.663 (în 2006)	3.900 ⁹⁵ (în 2010)
	SAU dedicată producției de energie regenerabilă SAU pentru culturile energetice și de biomasă	88.000 ha (în 2007)	Nu au fost identificate informații mai recente decât cele din anul 2007
	Emisiile de gaze cu efect de seră din agricultură (1.000 t echivalent CO ₂)	11.946,54 în 2003	17.522,45 ⁹⁶ (în 2014)

Contribuția Programului: Programul a contribuit la creșterea producției de energie regenerabilă în special prin intermediul Axelor 1 și 3 (măsurile 121, 123, 312, 313), în cadrul cărora a fost eligibilă achiziționarea de echipamente specifice în acest sens. Cu toate acestea, nu poate fi furnizată o apreciere a gradului în care programul a contribuit la valorile actualizate ale indicatorului de referință „Producția de energie regenerabilă” – din agricultură și din silvicultură, întrucât majoritatea investițiilor finanțate prin Program au fost finalizate ulterior anului 2010, iar ultima valoare furnizată de Eurostat pentru acest indicator este aferentă anului 2007. Referitor la cantitatea de gaze cu efect de seră produse de activități agricole, Programul a avut o contribuție în sensul diminuării acesteia, prin angajamentele implementate la nivelul măsurii 214.

Valorile indicatorilor de impact adiționali asupra mediului

Pentru indicatorii de impact adiționali asupra mediului nu au fost furnizate valori țintă la nivelul Programului. Evaluatorii au identificat valori actualizate pentru acești indicatori, în măsura disponibilității datelor din surse oficiale. Nu au fost identificate date actualizate pentru indicatorii „Consumul tehnologic de îngrășămintă utilizate în agricultură” și „Calitatea apelor de suprafață”. Eterogenitatea indicatorilor adiționali de mediu prin prisma elementelor analizate și disponibilității datelor, îngreunează delimitarea unei conexiuni directe între Program și evoluția în timp a indicatorilor. În baza constatărilor formulate în raport cu contribuția PNDR la atingerea obiectivelor stabilite pentru indicatorii de impact (4), (5), (6), (7), se

⁹⁴ Valoare corespunzătoare anului 2010

http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Agri-environmental_indicator_-_renewable_energy_production

⁹⁵ Valoare corespunzătoare anului 2010

http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Agri-environmental_indicator_-_renewable_energy_production

⁹⁶ Valoare înregistrată la nivelul anului 2014 – indicator Greenhouse gas emissions from agriculture (sursă: EEA)

http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=aei_pr_ghg&lang=en



apreciază faptul că Programul a avut o contribuție indirectă transversală la evoluția tuturor indicatorilor adiționali de impact asupra mediului.

Tabel nr. 40 Valoarea indicatorilor de impact adiționali de mediu – valori actualizate

Indicator adițional de mediu	Valoare de referință	Sursă potențială de date	Valoare actualizată
Emisiile de amoniac din agricultură	153.000 t (în anul 2005)	Starea mediului – Ministerul Mediului, Apelor și Pădurilor	1.219.138 t ⁹⁷ (în anul 2013)
Consumul tehnologic de îngrășăminte utilizate în agricultură	16.316 t substanță activă (în anul 2005)	Institutul Național de Statistică	Nu au fost identificate date relevante la nivelul INS
Suprafețele utilizate de pajiște	Pășuni 3.329.984 ha Fânețe 1.531.491 ha	Institutul Național de Statistică ⁹⁸	Pășuni: 3.272.165 ha Fânețe 1.556.246 ha ⁹⁹ (în anul 2014)
Calitatea apelor de suprafață	Clasa de calitate pentru lacuri și râuri din bazine hidrografice ¹⁰⁰	Administrația Națională Apele Române	Nu au fost identificate date centralizate la nivelul rapoartelor ANPR
Mortalitatea și morbiditatea la nivel național	Rata mortalității: 12,1% Morbiditatea: 16.159 mii îmbolnăviri	Institutul Național de Statistică	Rata mortalității: 3,9% Morbiditatea: 260.997 îmbolnăviri ¹⁰¹ (în anul 2015)

⁹⁷ Valoare calculată la nivelul anului 2013, în baza datelor preluate din Romania's Informative Inventory Report 2015

⁹⁸ Indicator *Suprafața fondului funciar după modul de folosință – Pășuni și fânețe*

⁹⁹ Date disponibile la nivelul anului 2014

¹⁰⁰ - Lacuri se verifică indicatorul „Încadrarea principalelor lacuri din România în categorii de calitate, conform chimismului apei”
- Râuri se verifică indicatorul „Repartiția secțiunilor de monitorizare pe clase de calitate conform situației globale evaluate”

¹⁰¹ Date disponibile la nivelul bazei de date TEMPO a INS, decembrie 2015



VIII.2. Analiza și discutarea informațiilor cantitative și calitative din statisticile publice, studii specifice/chestionare sau orice alte surse

VIII.2.1. Analiza și discutarea informațiilor privind relevanța programului

În general, PNDR a menținut un nivel corespunzător al relevanței în ceea ce privește strategia și activitățile sale în raport cu nevoile zonelor rurale. Constatarea este susținută de faptul că pe parcursul implementării programului, zonele rurale s-au confruntat cu noi provocări, iar intervențiile și resursele alocate prin program au fost adaptate astfel încât să răspundă în mod adecvat acestora.

Reacția sistemului de management la schimbările condițiilor și nevoilor spațiului rural a fost una promptă: pe parcursul perioadei de programare, PNDR a suferit 15 proceduri de modificare care au condus la 16 versiuni diferite ale programului. Modificările operate au fost de natură diferită (modificări la nivel financiar, modificări ale fișelor de măsuri, etc.) și au afectat, într-o măsură sau alta, nu doar relevanța, dar și eficiența și eficacitatea programului.

Între schimbările care au afectat programul în mod semnificativ se numără modificarea numărul 2 (prin care a fost introdusă schema de garantare pentru axa 1 și axa 3), modificarea 3, prin care programul a fost adaptat pentru a primi alocarea PERE, modificarea 7, prin care a fost introdusă măsura 215 și sistemul general de reutilizare a fondurilor rămase din apelurile anterioare pentru finanțarea proiectelor eligibile, dar care nu au fost finanțate și modificarea 13 prin care au fost efectuate modificările financiare necesare pentru a maximiza eficacitatea și eficiența programului.

Tabelul din Anexa 5 prezintă detaliile fiecărei modificări întocmite la nivelul programului, conținutul acestora, precum și estimarea impactului generat din perspectiva relevanței, eficienței și eficacității programului.

Analiza evidențiază faptul că modificările programului s-au bazat pe informațiile provenite de la actorii cheie, ulterior efectuându-se analize pentru a se confirma noile nevoi identificate la nivel local.

Interviurile derulate cu actorii cheie relevanți au evidențiat faptul că, inițial, au existat anumite sincope în nevoile definite la nivelul programului, prin modificările realizate asupra programului, au fost întreprinse acțiuni în vederea unei mai bune abordări a nevoilor, inclusiv prin modificarea criteriilor de eligibilitate, selecție și prin modificări de ordin financiar.

Cu toate acestea, modificările importante ale alocărilor financiare operate la nivel de axă, de la începutul și până la sfârșitul perioadei de programare (vezi analiza elaborată în capitolul V.4) par a fi mai mult legate de aspecte precum eficacitatea și eficiența decât de schimbările nevoilor din teritoriu.

Scăderea importantă a alocării pentru Axa 1 (-28%), precum și creșterea alocării pentru Axa 2 (+ 34%) și axa 4 (+ 64%) nu se află în corespondență cu variații ale importanței nevoilor specifice zonelor rurale abordate,



dar poate fi explicată prin dinamica bunei gestionări a programului în conformitate cu principiul eficacității și eficienței.

Nivelul ridicat de absorbție înregistrat pentru axele care au beneficiat de o sporire a alocațiilor financiare demonstrează totuși corespondența dintre alocarea finală și receptivitatea teritoriului pentru aceste tipuri de intervenții.

Constatări specifice referitoare la relevanța Axei 1:

- toate măsurile sunt asociate cu cel puțin un indicator de rezultat (comun sau adițional) și cel puțin un indicator de impact; din perspectiva cuantificării rezultatelor cel mai complex indicator este R2 privind creșterea VAB în exploatațiile agricole, iar din perspectiva impactului indicatorul transversal la nivelul tuturor măsurilor este productivitatea muncii.
- toate măsurile implementate la nivelul Axei 1, respectiv indicatorii de realizare aferenți, sunt corelate și justificate de obiectivul general al axei și strategia PNDR; considerând cele 3 sub-obiective specifice, aportul majoritar în materie de resurse financiare și realizări este alocat sub-obiectivului 2 - competitivitatea sectoarelor primare din agricultură și silvicultură (dezvoltarea potențialului fizic și de inovare).
- Principalele măsuri care au produs valoare adăugată au fost 121 și 123, prin intermediul acestora fiind dezvoltate capacitățile fermierilor de producție, depozitare, conservare, etc.
- Măsura 141 (privind sprijinul acordat fermelor de semi-subsistență) nu a avut rezultate notabile din punct de vedere economic pentru respectivii beneficiari, fiind percepută la nivelul teritoriului mai mult ca un instrument de natură socială și nu pentru creșterea competitivității economice a beneficiarilor
- Evoluția structurală a Axei 1 a fost adaptată prompt pentru a reflecta schimbările de condiții și nevoi ale zonelor rurale. Măsurile Axei 1 au fost revizuite în 6 versiuni ale programului. Cel mai important exemplu al adaptării axelor la schimbările nevoilor este perioada ulterioară valului de inundații cu care România s-a confruntat în anul 2010, când s-a decis finanțarea unor acțiuni de investiții pentru diminuarea efectelor inundațiilor și prevenirea acestora. Astfel, măsura 125 a fost completată cu sub-măsura 125 c) Lucrări de construcții, refacere și modernizare a infrastructurii de prevenire și de protecție împotriva inundațiilor. Această sub-măsură a fost finanțată prin diminuarea alocării prevăzute pentru măsura 122 ;
- În pofida schimbărilor efectuate, structura axei 1 nu a suferit restructurări majore, din punct de vedere al alocării financiare la nivel de măsuri. Măsurile 121 și 123 au rămas cele mai importante atât în ultima versiune a programului, cât și în cea inițială. Cu toate acestea, anumite măsuri au mai suferit restructurări majore, cum ar fi măsurile 122, 142 și 143 ale căror alocări au scăzut drastic în versiunea finală a programului, la fel ca și semnificația lor în implementarea generală a axei.
- O modificare importantă a programului a vizat și modificarea procentului de co-finanțare în cadrul măsurii 121.
- PNDR 2007-2013 a creat un context favorabil pentru beneficiarii care au urmărit relocarea activității economice în sectorul agricol, prin sprijinirea investițiilor în active fizice.

Constatări specifice referitoare la relevanța Axei 2

- Axa 2 a fost axa cu cea mai mare absorbție, fiind realocate fonduri din cadrul altor axe, în cadrul măsurilor pentru care interesul a fost mai crescut. Măsurile din cadrul Axei 2 au fost considerate în general ca având o rată mare de succes: de exemplu măsura 214 a fost o măsură bine construită, fiind completată pe parcursul implementării PNDR cu noi pachete, care a avut rezultate pozitive în implementare, iar măsurile 211 și 212 au fost facil de implementat, având condiții mai flexibile, însă independent au fost luate măsuri de creștere a atractivității acestora (majorarea nivelului de plăți).
- Au existat 2 etape pentru identificarea nevoilor, care se reflectă în acțiunile din Program: programarea acțiunilor a fost realizată în urma unei analize a situației actuale la momentul respectiv, iar elaborarea programului s-a bazat pe un proces consultativ.
- Evoluția Axei 2 a urmărit evoluția nevoilor specifice zonei rurale. De exemplu, în vederea îmbunătățirii mediului și spațiului rural s-a evidențiat nevoia existenței unor condiții superioare de creștere a animalelor, contribuind la creșterea calității și securității produselor și alimentelor provenite din sectorul zootehnic, și ca o consecință la creșterea calității produselor, a productivității și a securității alimentelor, respectiv a siguranței consumatorului. Astfel, în anul 2012, conținutul programului a fost actualizat, fiind introdusă o analiză de context a sectorului de creștere a porcilor și păsărilor și realizându-se o analiză SWOT distinctă pentru aceste sectoare. În consecință, pentru abordarea nevoilor privind bunăstarea animalelor, a fost introdusă măsura 215 – Plăți în favoarea bunăstării animalelor. Pentru finanțarea acestei noi măsuri, au fost relocate fonduri din bugetul altor măsuri/axe. De asemenea, la nivelul măsurilor 211 și 212 a fost modificat nivelul plăților în vederea creșterii atractivității măsurilor, iar la nivelul măsurii 214 au fost completate noi pachete pentru a răspunde nevoilor identificate la nivelul teritoriului;
- Prin cele 16 versiuni ale PNDR, structura axei nu a suferit restructurări majore, din perspectiva alocării financiare la nivel de măsuri. Măsura 214 a rămas întotdeauna cea mai importantă, urmată de măsura 211. Pentru alte măsuri au intervenit totuși câteva schimbări semnificative, măsura 221 pierzându-și progresiv incidența asupra alocării financiare la nivel de axă, în contextul în care măsura nou introdusă (215) a avut o importanță sporită progresiv, reprezentând la final a treia cea mai importantă măsură din punct de vedere al bugetului.
- Majoritatea măsurilor implementate la nivelul Axei 2, respectiv indicatorii de realizare aferenți, sunt corelate și justificate de obiectivul general al axei și strategia PNDR; măsura 215 „Plăți privind bunăstarea animalelor” introdusă prin versiunea VIII a PNDR (aprobată în aprilie 2012) nu pare a fi integrată complet în logica de intervenție a axei, în sensul în care are asociat doar indicatori de realizare (fără indicatori de impact și de rezultat), însă este justificată de solicitările actorilor din teritoriu pentru acoperirea cheltuielilor suplimentare și a pierderilor de venit produse prin aplicarea voluntară a unor standarde superioare în exploatațiile comerciale de creștere a porcilor și păsărilor. Implementarea acestei măsuri contribuie însă la atingerea obiectivului general al axei 2 având un impact pozitiv asupra factorilor de mediu, în special asupra calității apei, prin aplicarea unor măsuri superioare măsurilor tehnologice obligatorii.

Constatări specifice referitoare la relevanța Axei 3

- Toate măsurile implementate la nivelul Axei 3, respectiv indicatorii de realizare aferenți, sunt corelate și justificate de obiectivul general al axei și strategia PNDR; considerând cele 2 sub-obiective specifice, aportul majoritar în materie de resurse financiare și realizări este alocat sub-obiectivului 1 – diversificarea economiei rurale
- Toate măsurile sunt asociate cu cel puțin un indicator de rezultat (comun sau adițional) și cel puțin un indicator de impact; ambii indicatorii de impact definiți sunt transversali la nivelul celor 3 măsuri încadrate în axa 3
- Conținutul Axei 3 a reacționat în mod constant la noile condiții și nevoi specifice spațiului rural. Spre exemplu :
 - Realocarea resurselor financiare de la M313 la M322 în vederea sprijinirii proiectelor de refacere a infrastructurii rutiere din mediul rural afectate de inundațiile din anul 2010.
 - Modificarea implementării în cazul M322, afectată de modificarea legislației naționale în sensul alocării unor fonduri complementare pentru infrastructura rutieră din mediul rural, fapt care a condus la necesitatea stabilirii unui protocol între MADR (AM PNDR și APDRP) și Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice pentru verificarea demarcării fondurilor.
 - Schimbarea criteriilor de eligibilitate la nivelul măsurilor 312 și 313 ; acestea au fost modificate pentru a include în categoria potențialilor beneficiari, persoanele fizice care se vor angaja ca până la data semnării contractului de finanțare să se autorizeze cu un statut minim de persoană fizică autorizată și să funcționeze ca micro-întreprindere.
 - De asemenea, în general, au fost efectuate modificări ale criteriilor de selecție în vederea prioritizării investițiilor relevante pentru atingerea obiectivelor axei 3.
 - Astfel, la nivelul M 312, prin modificarea criteriilor de selecție a fost vizată prioritizarea investițiilor productive și a serviciilor medicale și sanitar-veterinare.
 - În mod similar, modificările criteriilor de selecție ale M 322 au avut în vedere prioritizarea investițiilor sociale și/sau culturale desfășurate în parteneriat de către autoritatea publică locală și un ONG și/sau instituție culturală .
 - În ceea ce privește criteriile de evaluare, implementarea măsurii 312 a fost caracterizată de o modificare în abordarea evaluării proiectelor ce vizau și investiții în obținerea energiei din surse regenerabile. Astfel, în urma auditului CE, un aspect cheie l-a constituit evaluarea criteriului de selecție aferent acestui tip de investiții în sensul acordării punctajului proporțional cu ponderea dimensiunii investiției.
- Structura financiară a Axei 3 nu a suferit modificări radicale. Această axă este singura care a păstrat aceeași alocare financiară substanțială pe toată perioada de programare. Măsura 322 a fost în mod constant cea predominantă, cu o pondere între 62,5% din bugetul global în prima versiune a programului și peste 68% în ultima versiune a programului. În schimb, măsura 313 și-a pierdut incidența inițială, reducând-și bugetul aproape la jumătate în finalul perioadei de programare (în versiunea XVI a PNDR, aprobată în noiembrie 2015), comparativ cu planificarea inițială. Măsura 312 și-a mărit ușor importanța, devenind la sfârșitul perioadei de programare a doua cea mai importantă măsură a axei, din punct de vedere al alocării financiare.

Constatări specifice referitoare la relevanța Axei 4

- Implementarea Axei 4 a fost caracterizată printr-o abordare adaptată la nevoile teritoriului. Dacă la începutul perioadei de programare axa a avut ca obiectiv stabilirea și finanțarea a 80 de GAL-uri/strategii de dezvoltare locală, după prima selecție a strategiilor de dezvoltare locală, interesul manifestat de actorii cheie din teritoriu și convingerea autorităților de program cu privire la oportunitatea selectării unui număr suplimentar de strategii și implicit GAL-uri au determinat o revizuire a alocării bugetare, în sensul suplimentării acesteia.
- Abordarea LEADER a fost utilizată pentru sprijinirea proiectelor care au corespuns obiectivelor specifice axelor 1 și 3, dar care nu au fost în mod obligatoriu competitive pe plan național. Importanța strategiilor locale în ceea ce privește susținerea acestor proiecte a fost evidentă pentru dezvoltarea locală. Proiectele depuse în cadrul Axei 2 nu au fost incluse în strategiile locale, deoarece accesul la măsurile axei 2 a fost suficient de permisiv pentru beneficiarii locali, fără a fi necesară direcționarea angajamentului prin strategiile locale.
- În scenariul general al unui buget în creștere, măsurile axei 4 au păstrat în principiu incidența inițială, așa cum a fost planificată, cu excepția măsurii 412 - diminuată în mod substanțial - și a măsurii 431 care au suferit o reducere semnificativă;

Constatări specifice referitoare la relevanța Axei 5:

- Axa 5 a fost planificată având un nivel ridicat de relevanță, luându-se în considerare nevoile autorităților implicate în gestionarea PNDR și a sistemului de management în general, acest nivel ridicat fiind menținut pe întreaga perioadă de implementare a programului.
- În ceea ce privește organizarea și funcționarea RNDR :
 - activitățile de constituire și de implementare a RNDR au fost externalizate în totalitate unui operator economic privat printr-o procedură de achiziții publice, în urma căreia, în 2011, a fost atribuit acordul-cadru pentru întreaga durată a perioadei de programare.
 - Între 2012 și 2014 toate activitățile RNDR au fost sistate din cauza unor probleme cu prestatorul responsabil de implementarea RNDR. În mod concret, la finalul primei etape (primul contract subsecvent), cheltuielile declarate de prestatorul selectat nu au fost în concordanță cu planul de buget inițial. Bugetul pentru cea de-a doua etapă (al doilea contract subsecvent) a fost aprobat după doi ani de procese și negocieri între prestator și AM.
- Implementarea RNDR a fost omogenă la nivelul diferitelor teritorii. În ciuda întârzierilor din implementarea celei de-a doua etape a contractului, toate activitățile planificate inițial (în 2011) au fost desfășurate în cadrul celui de-al doilea contract subsecvent, înregistrând rezultate semnificative din punct de vedere al implicării actorilor locali.



VIII.2.2. Analiza și discutarea informațiilor privind eficacitatea programului

Acest capitol ilustrează analiza eficacității programului. Informațiile prezentate se bazează în principal pe analiza documentului de program, a RAI și a informațiilor colectate prin intermediul interviurilor semi-structurate.

Constatări specifice referitoare la eficacitatea Axei 1

Eficacitatea procedurală. În termeni generali, analiza RAI 2015 evidențiază faptul că axa 1 este destul de ineficace, deoarece nu toate măsurile au finalizat încă toate proiectele contractate. Întârzierile în finalizarea proiectelor caracterizează, în special, măsurile 125, 141 (până în decembrie 2015 au fost declarate finalizate 3.025 proiecte - suplimentar, celor 3.025 proiecte li se adaugă 15.216 proiecte care la sfârșitul anului 2015 aveau plătite toate cele 5 tranșe de plată, urmând a li se întocmi nota de finalizare) și 142 (mai puțin de jumătate din proiectele aprobate sunt finalizate). În ceea ce privește aceste ultime trei măsuri, există elemente adiționale care trebuie luate în considerare, precum:

- În cazul M 125, trebuie să se considere faptul că 150 de proiecte au fost transferate submăsurii 4.3 din PNDR 2014-2020. 16 proiecte pentru economisirea apei au fost finanțate în 2015 prin PERE.
- În cazul M 141: (1) măsura are un caracter multianual, fapt care a condus la o perioadă de implementare mai îndelungată; (2) Eficacitatea relativ scăzută în termeni de procent de proiecte finalizate din cele contractate este chiar mai redusă dacă se ia în considerare obiectivul stabilit al proiectului contractat (63.544) în loc de valoarea finală atinsă (52.768).
- În cazul M 142, în PNDR 2007-2013 au fost transferate 3 proiecte din Programul SAPARD măsura 3.2, iar 22 de proiecte au fost transferate din PNDR 2007-2013 în PNDR 2014-2020 (submăsură 9.1)

În ceea ce privește celelalte măsuri, în cazul M 112, este important de subliniat faptul că prin procedura de tranziție, 791 de proiecte au fost transferate submăsurii 6.1 din PNDR 2014-2020. În ceea ce privește M 121, măsura arată faptul că 66% din proiectele contractate au fost finalizate, însă această performanță scăzută poate fi chiar și mai redusă dacă se ia în considerare obiectivul programului (versiunea XVI, aprobată în noiembrie 2015) (37.345) în locul valorii finale atinse (8.738). În plus, până în 2015, 20 de proiecte au fost contractate și au fost finanțate prin intermediul Planului European de Redresare Economică (PERE) pentru a răspunde noilor provocări și nevoi. În mod special, au fost aprobate 13 proiecte de investiții în producția de produse lactate.

În cazul M 122 este important de observat că proiectele au fost concentrate numai în patru din cele opt regiuni ale țării: Sud-Vest Oltenia, Vest, Nord-Vest, Centru.

În ceea ce privește M 123, eficacitatea la nivel procedural este afectată de faptul că 60 de proiecte au fost transferate submăsurii 4.2 din PNDR 2014-2020. 10 proiecte au fost finanțate în 2015 prin PERE pentru energia din surse regenerabile (5 proiecte), cât și în sectorul produselor lactate (4 proiecte) și pentru economisirea apei (1 proiect).



Eficacitatea financiară. Cu toate că se încadrează sub obiectivele previzionate, analiza relației dintre plățile efective și alocarea financiară planificată (realizată pe baza informațiilor furnizate prin RAI 2015) prezintă o imagine pozitivă, comparativ cu analiza eficacității procedurale, ilustrată anterior. Ca o constatare, pentru măsurile 112, 125 și 141, plățile efective reprezintă aproape 90% din bugetul alocat acestor măsuri. Constrângerile legislative au reprezentat principalele motive din spatele performanței financiare și procedurale reduse a măsurii 142, care s-a reflectat în indicatorul de realizare. O altă măsură ineficace este măsura 111, care, pe de altă parte, a fost destul de aproape de performanța procedurală stabilită (a se vedea punctul anterior). Principala provocare a implementării măsurii 111 a fost aplicarea procedurilor de achiziții publice.

În cazul M 121, un factor pozitiv care a crescut execuția financiară a măsurii este reprezentat de utilizarea schemei de garantare în cadrul măsurii. Execuția financiară a proiectelor din cadrul PERE este de 29,27% mai mică decât valoarea generală a măsurii.

Nu în cele din urmă, performanța bună a M122 în raport cu eficacitatea financiară calculată este evaluată având în vedere faptul că alocarea financiară finală a acestei măsuri (conform versiunii XVI a PNDR 2007-2013, aprobată în noiembrie 2015) reprezintă aproximativ 1% din alocarea sa inițială (conform versiunii I a PNDR 2007-2013, aprobată în martie 2008). Astfel, chiar dacă prin raportare la versiunea finală a alocării financiare, măsura 122 pare a avea o eficacitate financiară ridicată, din perspectiva evoluției sale în timp, M122 nu a fost o măsură performantă din punct de vedere financiar.

Eficacitatea la nivelul indicatorilor de realizare. Atingerea valorilor previzionate ale indicatorilor de realizare este destul de eterogenă în rândul și în cadrul măsurilor. Aproape jumătate dintre indicatorii de realizare (7 din 15) prezintă valori obținute conforme cu obiectivele stabilite, în timp ce ceilalți indicatori au performanțe scăzute. Analizând la nivel de măsură, măsura 122 (măsura cu cea mai mică alocare bugetară) apare ca fiind cea mai eficace în ceea ce privește îndeplinirea obiectivelor stabilite pentru indicatorii de realizare, ambii indicatori de realizare prezentând valori obținute apropiate de țintele planificate sau peste acestea. Această constatare este însă influențată de implementarea unor elemente metodologice de natură tehnică, având în vedere că țintele indicatorilor de realizare pentru M122 au fost adaptate simultan cu reducerea progresivă a alocării sale financiare, aceasta din urmă reprezentând la finalul perioadei de programare aproximativ 1% din alocarea financiară inițială (conform versiunii I a PNDR 2007-2013, aprobată în martie 2008). În cazul măsurilor cu cea mai mare pondere din bugetul disponibil (măsurile 121, 123, 125), situația este ambivalentă. Măsurile 121 și 125 au generat un volum investițional mai mare decât era de așteptat, în timp ce măsura 123 este conformă cu obiectivul indicatorului de realizare (a se vedea "Volum total al investițiilor"). În cazul măsurii 121, această subperformanță poate fi explicată ca o cauză a problemelor de cofinanțare întâmpinate de către agricultori. În ciuda unei performanțe scăzute în ceea ce privește finalizarea proiectelor, măsurile 112 și 143 par oarecum eficace din punct de vedere al indicatorilor financiari și de realizare referitori la fermieri, chiar dacă măsura 112 are o performanță mai scăzută din punct de vedere al "Volumului total al investițiilor". În raport cu măsura 122, analiza eficacității trebuie să ia în considerare reducerile semnificative ale bugetului și țintelor indicatorilor operate pe parcursul perioadei de implementare a PNDR.

Mai mult decât atât, în ceea ce privește M 111, este important de subliniat faptul că obiectivul măsurii a fost de instruire a agricultorilor, sprijinind beneficiarii măsurilor 112 și 141 și organizând activități de



transfer și diseminare a informațiilor. Cu toate acestea, nu au fost lansate acțiuni de difuzare a informațiilor și cunoștințelor, iar principalele eforturi ale resurselor disponibile și ale capacității administrative a AM PNDR au fost concentrate pe sprijinirea beneficiarilor măsurilor 112 și 141 și pe alte activități (proceduri de achiziții publice solicitante). Această situație explică, cel puțin parțial, neatingerea indicatorilor de realizare. În fapt, activitățile pentru fermieri au fost aproape de atingerea valorii țintă a indicatorilor de realizare, chiar dacă 2 din cele 36 de contracte semnate nu erau încă declarate finalizate, deși din punct de vedere financiar și al activităților erau finalizate.

Eficacitatea la nivelul indicatorilor de rezultat. Luând în considerare constatările specifice privind contextul macro-economic și elementele metodologice prezentate la nivelul capitolului VIII.1.1., în special cele privind imposibilitatea actualizării indicatorilor de rezultat în ritmul modificărilor bugetare opeate, Axa 1 nu și-a atins valorile țintă stabilite pentru aproape toți indicatorii de rezultat, cu excepția acelor indicatori adiționali ai măsurii 122, care au depășit ținta stabilită privind numărul de hectare la nivelul cărora s-a îmbunătățit structura pădurilor, precum și implementarea proiectelor aferente. Axa înregistrează performanțe slabe pentru ambii indicatori de rezultat intangibili legați de formare și consolidarea capacităților (M111), precum și pentru alți indicatori mai economici (R2, R3, R4), dar totodată A1 are o performanță foarte bună în ceea ce privește îmbunătățirea valorii economice a pădurilor (măsura 122). Performanța slabă la nivelul M 111 poate fi explicată prin lipsa de eficacitate din punct de vedere financiar și al indicatorilor de realizare, în timp ce succesul măsurii 122 se datorează capacității de alocare a resurselor financiare, care au stimulat valori ale investițiilor mai mari decât era previzionat, chiar și prin implementarea unui număr de proiecte mai mic decât se aștepta. Măsurile 112, 121 și 125 nu îndeplinesc obiectivele indicatorilor de rezultat, pentru că, deși sunt destul de eficiente la nivelul indicatorilor financiari, nu își ating unul dintre indicatorii de realizare. M112 nu reușește să producă valoarea de dezvoltare așteptată, în timp ce M121 atinge 8% din obiectivul de ferme, iar M 125 realizează doar 37% din operațiunile prevăzute. Ineficacitatea în atingerea indicatorilor financiari și de realizare explică lipsa de performanță a măsurilor M 123, M 141 și M 142 în atingerea valorilor stabilite pentru indicatorii de rezultat. În cazul M 141, care este eficientă într-o oarecare măsură din punct de vedere al indicatorilor financiari și de realizare, beneficiarii acestei măsuri (ferme de semi-subsistență) nu reușesc să pătrundă pe piață și să introducă noi produse și tehnici. La nivel de măsură, eficacitatea indicatorilor de realizare, respectiv indicatorilor de rezultat a fost evaluată în raport cu fiecare indicator (în cazul în care o măsură este deservită de mai mulți indicatori de realizare sau de rezultat există o diferențiere per indicator la nivelul fiecărei celule atribuită criteriilor eficacitate indicatori de realizare, respectiv eficacitate indicatori de rezultat). Mai multe detalii sunt furnizate în Anexa nr. 10.

Tabel nr. 41 Evaluarea eficacității măsurilor axei 1, luând în considerare fiecare criteriu (procedural, financiar, de realizare și de rezultat).

M.	Eficacitate procedurală	Eficacitate financiară	Eficacitate la nivelul indicatorilor de realizare		Eficacitate la nivelul indicatorilor de rezultat			
111	Eficace într-o oarecare măsură	Ineficace	Ineficace într-o oarecare măsură		Ineficace într-o oarecare măsură			
112	Ineficace într-o oarecare măsură	Eficace într-o oarecare măsură	Eficace într-o oarecare măsură	Ineficace	Ineficace			
121	Ineficace într-o oarecare măsură	Eficace într-o oarecare măsură	Ineficace	Măsură foarte performantă	Ineficace	Ineficace	Ineficace	
122	Ineficace într-o oarecare măsură	Eficace într-o oarecare măsură	Eficace într-o oarecare măsură	Măsură foarte performantă	Ineficace într-o oarecare măsură	Ineficace într-o oarecare măsură	Măsură foarte performantă	Măsură foarte performantă
123	Ineficace într-o oarecare măsură	Ineficace într-o oarecare măsură	Ineficace	Eficace într-o oarecare măsură	Ineficace într-o oarecare măsură	Ineficace într-o oarecare măsură	Ineficace	
125	Ineficace	Eficace într-o oarecare măsură	Ineficace	Măsură foarte performantă	Ineficace			
141	Ineficace	Eficace într-o oarecare măsură	Eficace într-o oarecare măsură		Ineficace		Ineficace	
142	Ineficace	Ineficace	Ineficace		Ineficace			
143	Ineficace într-o oarecare măsură	Ineficace într-o oarecare măsură	Ineficace		Ineficace		Ineficace	

Sursa: analize proprii ale datelor de monitorizare, documentelor de programare, RAI 2015

Constatări specifice referitoare la eficacitatea Axei 2

Eficacitatea financiară: În termeni generali, Axa 2 este, în general, foarte eficace din punct de vedere financiar. Singura excepție este măsura 221, care, în urma reducerii progresive a bugetului alocat cu până la 99% comparativ cu versiunea inițială a PNDR (aprobată în martie 2008), are o pondere financiară foarte limitată (0,1% din valoarea totală a cheltuielilor publice la nivelul Axei 2, conform planificării financiare din versiunea XVI a PNDR, aprobată în noiembrie 2015). Raportul Anual de Implementare 2015 oferă explicații specifice privind implementarea măsurilor axei 2. În cazul M214, principalele motive care au generat reducerea accesului la măsuri de agromediu sunt legate de modificările cadrului juridic: interdicția de a avea acces la măsura 10 aferentă perioadei 2014-2020, în cazul în care fermierii au optat pentru accesarea clauzei de revizuire, adoptarea de noi angajamente în ceea ce privește standardele de agromediu și climă, cerințele specifice privind terenurile situate la mai puțin de 600 m și alte modificări privind recoltarea.

Eficacitatea la nivelul indicatorilor de realizare: nivelul de atingere a obiectivelor stabilite pentru indicatorii de realizare prezintă o imagine destul de eterogenă, cu aproape jumătate dintre indicatorii de realizare (5 din 9) prezentând valori obținute conforme cu valorile stabilite inițial, în timp ce ceilalți indicatori apărând ca fiind ineficace. Analizând la nivel de măsuri, măsura 211 și în special măsura 215 apar

ca fiind cele mai eficiente din punct de vedere al îndeplinirii obiectivelor stabilite pentru indicatorii de realizare, ambele măsuri prezentând valori atinse pentru indicatorii de realizare corespunzătoare valorilor prevăzute inițial, sau chiar peste acestea.

În cazul măsurii 212 și măsurii 214, imaginea este ambivalentă, ambele măsuri prezentând un indicator care performează mai bine decât așteptat și un indicator cu valori obținute sub cele prevăzute inițial. În ceea ce privește măsura 221, eficacitatea scăzută din punct de vedere financiar este confirmată de analiza privind eficacitatea la nivel de indicatori de realizare. Referitor la eficacitatea măsurilor în ceea ce privește suprafața angajată, și în acest caz, analiza arată o imagine eterogenă, cu măsuri eficiente (M 212, în special, dar și M 211), precum și măsuri cu eficacitate limitată sau foarte limitată (M 214, M 221).

Eficacitatea la nivelul indicatorilor de rezultat. Axa 2 este relativ eficientă în atingerea valorilor propuse pentru indicatorii de rezultat, cu excepția măsurii 221.

La nivel de măsură, eficacitatea indicatorilor de realizare, respectiv indicatorilor de rezultat a fost evaluată în raport cu fiecare indicator (în cazul în care o măsură este deservită de mai mulți indicatori de realizare sau de rezultat există o diferențiere per indicator la nivelul fiecărei celule atribuită criteriilor eficacitate indicatori de realizare, respectiv eficacitate indicatori de rezultat). Mai multe detalii sunt furnizate în Anexa nr. 10.

Tabel nr. 42 Evaluarea eficacității măsurilor axei 2, luând în considerare fiecare criteriu (procedural, financiar, de realizare și de rezultat).

M.	Eficacitate financiară	Eficacitate la nivelul indicatorilor de realizare		Eficacitate la nivelul indicatorilor de rezultat				
		Eficace într-o oarecare măsură	Eficace într-o oarecare măsură	Eficace într-o oarecare măsură	Eficace într-o oarecare măsură	Măsură foarte performantă		
211	Măsură foarte performantă	Eficace într-o oarecare măsură	Eficace într-o oarecare măsură	Eficace într-o oarecare măsură	Eficace într-o oarecare măsură	Măsură foarte performantă		
212	Eficace într-o oarecare măsură	Ineficace într-o oarecare măsură	Măsură foarte performantă	Eficace într-o oarecare măsură	Eficace într-o oarecare măsură	Măsură foarte performantă		
214	Eficace într-o oarecare măsură	Măsură foarte performantă	Ineficace într-o oarecare măsură	Eficace într-o oarecare măsură	Eficace într-o oarecare măsură	Măsură foarte performantă	Ineficace într-o oarecare măsură	Eficace într-o oarecare măsură
215	Eficace într-o oarecare măsură	Eficace într-o oarecare măsură		n.a.				
221	Ineficace	Ineficace într-o oarecare măsură	Ineficace	Ineficace				

Sursa: analize proprii ale datelor de monitorizare, documentelor de programare, RAI 2015

Constatări specifice referitoare la eficacitatea Axei 3

Eficacitatea procedurală. În termeni generali, conform datelor privind numărul de proiecte, axa 3 apare ca fiind mai degrabă ineficientă. Acest lucru este valabil mai ales în cazul M 313, în cadrul căreia au fost finalizate doar 12% din proiectele contractate.



În cazul M 312, este important de subliniat faptul că, până la sfârșitul anului 2015, 489 de proiecte au fost finanțate în anul 2015 prin PERE pentru obținerea de energie din surse regenerabile (cu o execuție financiară de 44,32%).

Eficacitatea financiară. Performanța procedurală scăzută a M 313 este confirmată de analiza plăților efective, 45% din bugetul alocat (reducerea deja în proporție de aproximativ 45% față de versiunea inițială a PNDR, aprobată în martie 2008) fiind cheltuit. Analiza eficacității financiare indică, de asemenea, o performanță bună a măsurii M 322. Deși înregistrează cel mai mare buget alocat (1,5 miliarde Euro), și un procent de 45% a proiectelor contractate care au fost finalizate, M 322 prezintă un nivel al cheltuielilor în conformitate cu obiectivele ambițioase planificate.

Eficacitatea la nivelul indicatorilor de realizare. Performanța negativă a M 313 este confirmată de analiza la nivelul realizărilor (output), chiar dacă este interesant de observat că, în ciuda numărului limitat de proiecte finalizate (doar 12% din numărul proiectelor contractate), volumul investițiilor deja generate de măsură se apropie de 80% din obiectivul planificat. Nivelul de atingere a obiectivelor previzionate pentru indicatorii de realizare, confirmă buna performanță a M 322, cu ambii indicatori de realizare la nivelul sau peste nivelul țintelor planificate. În cazul acestei ultime măsuri, este interesant de observat că: (1) Indicatorii suplimentari au fost incluși iar rata de execuție este mai mare de 100%: Număr de comune identificate în Master Planuri pentru infrastructura de apă / apă uzată, finanțate prin FEADR, Număr de comune care nu au mai beneficiat de finanțare UE, Număr de km de drum realizați prin componenta infrastructura fizică de bază; (2) 26 proiecte au fost finanțate prin PERE pentru internet broadband. În cele din urmă, situația M 312 pare foarte critică, atingând doar ¼ din ținta previzionată. După cum a reieșit clar, din interviurile cu autoritățile programului, dificultățile beneficiarilor în asigurarea cofinanțării au afectat în mod negativ implementarea M 312. Cu toate acestea, în legătură cu această ultimă măsură, este, de asemenea, important de subliniat faptul că, în cadrul PERE, indicatorul *numărul de micro-întreprinderi* relevă un nivel ridicat de eficacitate (489, valoarea obținută, în raport cu 155, ținta propusă).

Eficacitatea la nivelul indicatorilor de rezultat. Axa 3 este, în general, ineficace din punct de vedere al indicatorilor de rezultat, cu excepția indicatorului „Creșterea valorii adăugate brute neagricole a întreprinderilor sprijinite”, pentru măsura 312. În ciuda eficacității indicatorilor financiari și de realizare, înregistrând o eficacitate limitată în ceea ce privește procedurile, măsura 322 nu își atinge propriile ținte. Acest lucru poate fi explicat, eventual, prin eficacitatea procedurală limitată și impactul unor factori externi (de exemplu, criza economică), reducerea resurselor publice și obstacolele în calea dezvoltării rurale și a infrastructurii.

La nivel de măsură, eficacitatea indicatorilor de realizare, respectiv indicatorilor de rezultat a fost evaluată în raport cu fiecare indicator (în cazul în care o măsură este deservită de mai mulți indicatori de realizare sau de rezultat există o diferențiere per indicator la nivelul fiecărei celule atribuită criteriilor eficacitate indicatori de realizare, respectiv eficacitate indicatori de rezultat). Mai multe detalii sunt furnizate în Anexa nr. 10.

Tabel nr. 43 Evaluarea eficacității măsurilor axei 3, luând în considerare fiecare criteriu (procedural, financiar, de realizare și de rezultat).

M.	Eficacitate procedurală	Eficacitate financiară	Eficacitate la nivelul indicatorilor de realizare		Eficacitate la nivelul indicatorilor de rezultat					
312	Ineficace într-o oarecare măsură	Ineficace într-o oarecare măsură	Ineficace		Eficace într-o oarecare măsură	Ineficace		Ineficace		
313	Ineficace	Ineficace într-o oarecare măsură	Ineficace într-o oarecare măsură	Ineficace într-o oarecare măsură	Ineficace	Ineficace	Ineficace	Ineficace	Ineficace	Ineficace
322	Ineficace într-o oarecare măsură	Eficace într-o oarecare măsură	Eficace într-o oarecare măsură	Măsură foarte performantă	Ineficace					

Sursa: analize proprii ale datelor de monitorizare, documentelor de programare, RAI 2015

Constatări specifice referitoare la eficacitatea Axei 4

Eficacitatea procedurală. Conform datelor privind numărul de proiecte finalizate, măsurile 411 și 413 au avut o performanță scăzută în raport cu eficacitatea procedurală, întrucât până la finalul anului 2015 au fost finalizate în cadrul acestora 15%, respectiv 22% din proiectele contractate. Măsura 431 a înregistrat o eficacitate foarte bună (proiecte finalizate în proporție de aproape 100%). Măsura 421 a avut cea mai slabă performanță în termeni de eficacitate procedurală cu doar 8,7% proiecte finalizate din totalul celor contractate.

Eficacitate financiară. Luând în considerare faptul că mai mult de 80% din întregul buget al axei este alocat măsurii 41, analiza efectuată indică faptul că axa 4 este, în general, caracterizată de un nivel bun al eficacității din punct de vedere financiar. La nivelul diferitelor măsuri este, de asemenea, interesant de observat că cea mai mică măsură în termeni de alocare financiară (M 421), este cea care prezintă un nivel extrem de scăzut al cheltuielilor comparati cu obiectivele planificate, plățile efective fiind egale cu 35% din resursele alocate.

Eficacitatea la nivelul indicatorilor de realizare. Comparația între ținte și valori obținute la nivelul realizărilor ilustrează o imagine destul de eterogenă, cu aproape jumătate din indicatorii de realizare (4 din 9), peste nivelul performanței, în timp ce ceilalți sunt ușor sub nivelul performanței. Este, în special, interesant de subliniat faptul că programul a creat aproximativ dublul numărului de GAL-uri planificate inițial (în prima versiune a Programului, aprobată în februarie 2008), dar, cu toate acestea, nu a fost posibilă atingerea țintelor planificate în ceea ce privește (1) aria suprafeței acoperite de GAL, (2), populația acoperită de GAL, (3) numărul de proiecte finanțate de GAL. Pe de altă parte, analiza indică, de asemenea, o performanță bună a GAL-urilor în ceea ce privește mobilizarea actorilor locali (a se vedea "Numărul de membri din GAL-uri" și "Parteneri privați și ONG-uri"), precum și capacitatea acestora de a participa la inițiative de proiecte ("Număr de GAL-uri care participă la proiecte de cooperare"). Măsurile 421 și 431 sunt mai puțin performante în ceea ce privește numărul de proiecte și acțiuni, ceea ce reflectă o performanță

scăzută în ceea ce privește indicatorii financiari, în timp ce măsura M 421 confirmă performanțe bune în ceea ce privește numărul de GAL-uri.

Eficacitatea la nivelul indicatorilor de rezultat. Comparația dintre valorile propuse și cele atinse arată ineficacitatea axei cu privire la performanța economică, și totodată eficacitatea activităților de formare profesională. De fapt, Axa 4, nu este eficace pentru indicatorii de rezultat comuni referitori la crearea locurilor de muncă, și pentru indicatorul de rezultat suplimentar referitor la dezvoltarea unor acțiuni inovatoare. În ceea ce privește cei doi indicatori adiționali referitori la activitățile de formare profesională, Axa 4 s-a dovedit a fi mai eficace.

La nivel de măsură, eficacitatea indicatorilor de realizare, respectiv indicatorilor de rezultat a fost evaluată în raport cu fiecare indicator (în cazul în care o măsură este deservită de mai mulți indicatori de realizare sau de rezultat există o diferențiere per indicator la nivelul fiecărei celule atribuită criteriilor eficacitate indicatori de realizare, respectiv eficacitate indicatori de rezultat). Mai multe detalii sunt furnizate în Anexa nr. 10.

Tabel nr. 44 Evaluarea eficacității măsurilor axei 4, luând în considerare fiecare criteriu (procedural, financiar, de realizare și de rezultat).

M.	Eficacitate procedurală	Eficacitate financiară	Eficacitate la nivelul indicatorilor de realizare				Eficacitate la nivelul indicatorilor de rezultat			
411	Ineficace	Ineficace într-o oarecare măsură	Măsură foarte performantă	Ineficace într-o oarecare măsură	Ineficace într-o oarecare măsură	Ineficace într-o oarecare măsură	Măsură foarte performantă	Măsură foarte performantă	Ineficace	Ineficace
412	n.a.								n.a.	
413	Ineficace								Ineficace	Ineficace
421	Ineficace	Ineficace	Ineficace într-o oarecare măsură		Măsură foarte performantă				n.a.	
431.1	Măsură foarte performantă	Ineficace într-o oarecare măsură	Ineficace într-o oarecare măsură						Eficace într-o oarecare măsură	Măsură foarte performantă
431.2	Măsură foarte performantă	Ineficace într-o oarecare măsură	n.a.						Eficace într-o oarecare măsură	Măsură foarte performantă

Sursa: analize proprii ale datelor de monitorizare, documentelor de programare, RAI 2015

Constatări specifice referitoare la eficacitatea Axei 5

Eficacitatea financiară: în termeni generali, din punct de vedere financiar, axa de Asistență Tehnică apare ca fiind eficace, cu aproape toate resursele alocate cheltuite.

Eficacitatea la nivelul indicatorilor de realizare: alocarea bugetară pentru această axă este împărțită în două tipuri diferite de proiecte: proiecte de asistență tehnică în cadrul AFIR și proiecte de asistență tehnică în cadrul AM, care includ de asemenea și RNRD. Până la finalul anului 2015, s-au realizat 91 și respectiv 68 de proiecte, care, potrivit informațiilor calitative colectate prin intermediul interviurilor desfășurate, sunt în concordanță cu valorile preconizate.



Detalii suplimentare privind eficacitatea financiară și eficacitatea la nivel de realizare sunt furnizate în tabelul din Anexa 10.

Eficacitatea la nivelul indicatorilor de rezultat: Măsura 511 a fost una dintre măsurile afectate de o reducere semnificativă a bugetului, comparativ cu valoarea alocată inițial. La începutul perioadei, aceasta avea alocat un buget care reprezenta 3,77% din alocarea financiară a PNDR, iar la final, procentul s-a redus la 1,42%. În aceste condiții evoluția indicatorilor adiționali de rezultat, de-a lungul perioadei de programare a fost următoarea:

Tabel nr. 45 Valoarea progresivă a indicatorilor adiționali de rezultat aferenți măsurii 511

	RAI 2012	RAI 2013	RAI 2014	RAI 2015
Număr de echipamente informatice achiziționate	722	2.685	385	150
Număr de materiale informative de promovare și informare privind PNDR și FEADR	316.436	1.685.000	316.436	210.005
Număr de persoane instruite prin acțiunile finanțate prin măsura de asistență tehnică	1.500	1.749	3.286	3.500
Număr de personal auxiliar plătit prin măsura de asistență tehnică	58	53	94	97

Sursă: prelucrare date cuprinse în RAI aferent PNDR 2007-2013

VIII.2.3. Analiza și discutarea informațiilor privind eficiența programului

În conformitate cu metodologia descrisă în capitolul IV eficiența programului a fost evaluată prin analiza unei combinații de surse:

- cercetare de birou și analiza documentelor administrative;
- interviuri semi-structurate;
- studii de caz.

În vederea analizei eficienței măsurilor, așa cum au fost acestea planificate, abordarea benchmarking adoptată a comparat planurile și indicatorii financiari ai PNDR cu cei ai altor 4 programe de dezvoltare rurală din alte State Membre UE.

Pentru evaluarea eficienței implementării măsurilor, analiza a fost în principal bazată pe metodologia costului unitar și susținută apoi de constatările rezultate în urma interviurilor cu AM și părțile interesate relevante.

Pentru măsurile de investiții adresate beneficiarilor privați, eficiența utilizării resurselor alocate în cadrul proiectului a constituit obiectul unui set de întrebări cuprinse la nivelul studiilor de caz. Totodată, studiile de caz reprezintă sursa de informații pentru evaluarea eficienței procedurale / administrative a programului.

Constatări specifice referitoare la eficiența Axei 1

a) Eficiența planificată în etapa de programare inițială

- Analiza comparativă realizată luând în considerare PNDR și alte 4 Programe de dezvoltare rurală din alte State Membre UE (a se vedea Anexa 4 la studiu) demonstrează faptul că PNDR a fost planificat cu o eficiență mai mare, în general, decât alte programe, deoarece costurile unitare planificate pentru realizarea indicatorilor tind să fie mai reduse decât în cadrul altor programe. Pentru specificul axei 1, analiza unui eșantion de 4 măsuri demonstrează că tendința generală este confirmată, programul înregistrând un nivel ridicat/mediu al eficienței așteptate, fiind al doilea după Franța doar pentru măsurile 112 și 121.

b) Eficiența după implementarea măsurilor

- Atunci când se analizează eficiența implementării efective a programului, lucrurile se schimbă destul de substanțial. Analiza eficienței la nivelul **indicatorilor de output** (a se vedea Anexa 11 la studiu) arată că axa 1, pentru 5 măsuri din totalul celor 9, a înregistrat costuri unitare finale mai mari decât cele așteptate.
- Diferențele sunt în unele cazuri foarte semnificative. Costul sprijinului unui beneficiar al măsurii 121 a fost de 10 ori mai mare decât a fost preconizat. Acest lucru se explică parțial prin faptul că măsura a fost accesată de către un alt tipar de proiecte / beneficiari decât cel care a fost preconizat, astfel încât acest fapt poate produce considerente legate mai degrabă de relevanță, decât de eficiență.
- Aceeași situație a existat, la un nivel mai redus, și pentru măsurile 123 și 125, unde costurile unitare finale ale întreprinderilor/activităților finanțate au fost mai mari decât dublul celor planificate.
- Măsurile 112 și 122 prezintă o variație minimă între costul unitar așteptat și costul unitar final al indicatorilor de realizare, ceea ce înseamnă că aceste măsuri au atins gradul de eficiență planificat.
- Măsurile axei 1, cu o eficiență mai ridicată decât cea așteptată, sunt măsurile 111 – pentru care costul unitar al unei persoane formate a fost cu 42% mai mic decât cel așteptat, și măsura 142, pentru care costul unitar final al unui grup de producători sprijinit a fost cu 31% mai mic decât cel așteptat.
- Atunci când se analizează eficiența atingerii indicatorilor de **rezultat** (a se vedea Anexa 11 la studiu), situația specifică Axei 1 devine una mai omogenă, întrucât toate măsurile, cu excepția măsurii 111, au înregistrat o eficiență mai redusă decât cea așteptată. Creșterea VAB rezultată în urma implementării intervențiilor a indicat în general costuri mai mari. Pentru creșterea VAB cu un euro, în cazul beneficiarilor măsurii 112, costurile așteptate au fost de 2,25 euro, în vreme ce costurile finale au înregistrat valoarea de 7,88 euro. Pentru măsura 121, valoarea costurilor așteptate a fost de 0,38 euro, iar cea a costurilor finale de 2,32 euro. Cea mai însemnată diferență asociată costului unitar pentru 1 euro creștere VAB este întâlnită în cazul măsurii 125, unde costurile așteptate pentru 1 euro creștere VAB erau de 24 euro, costurile finale unitare înregistrate efectiv pentru 1 euro creștere VAB având valoarea de 4.041 euro.
- Adicional aspectelor referitoare la costurile creșterii VAB, se remarcă diferențe importante și în cazul costului unitar pentru obținerea, prin măsura 141, a intrării pe piață a unei ferme de semi- subzistență proprie, unde acesta a fost aproximativ de 16 ori mai mare decât cel așteptat.
- Având în vedere că aceasta a fost prima perioadă de programare FEADR din România, după aderarea la UE, o parte importantă a acestei diferențe poate fi explicată printr-o supraestimare inițială a valorilor țintă asociate indicatorilor precum și imposibilitatea actualizării pe parcursul implementării Programului



a valorilor țintă atribuite indicatorilor în funcție de evoluția implementării proiectelor, conform datelor furnizate de sistemul de monitorizare.

- Adițional supraestimării tintelor, eficiența intervențiilor axei 1 pare să fie afectată, de asemenea, și de o serie de factori de substanță. Interveniurile cu AM și cu părțile interesate relevante au relevat următorii factori posibili care au afectat eficiența Axei 1:
 - a. Eșecul abordării care vizează fermele de semi-subzistență, deoarece acest tip de beneficiar a aplicat doar într-o măsură parțială, iar dimensiunile medii ale beneficiarilor / proiectelor au fost mai mari decât a fost inițial așteptat;
 - b. Imperfecțiunile pieței echipamentelor agricole din România, cu prețuri prea ridicate în comparație cu alte țări și, eventual, condiționate de prezența în sine a PNDR; cu toate acestea, această opinie, exprimată de mediul academic, nu pare să corespundă în totalitate cu cea a beneficiarilor, așa cum reiese din studiile de caz, care arată că piața românească este similară cu cele din alte țări ale UE;
 - c. Strategia de aplicare a solicitanților (și consultantților acestora), care de multe ori și-au propus solicitarea valorilor maxime permise, indiferent de capacitățile lor de investiții și nevoile reale.
- Percepția beneficiarilor proiectelor acestei axe, care au participat la studiile de caz, cu privire la eficiența implementării proiectelor lor, pare a fi pozitivă: pentru măsurile 112, 121 și 123, beneficiarii percep eficiența implementării proiectelor ca fiind ridicată. Pentru măsura 122, evaluarea scade până la nivelul mediu. Pentru celelalte măsuri, studiile de caz nu au furnizat informații relevante cu privire la acest aspect;
 - c) *Eficiența din punct de vedere procedural*
- Eficiența procedurală a axei a fost evaluată în principal pe baza opiniei beneficiarilor, așa cum rezultă din studiile de caz (a se vedea anexa 9 la studiu pentru o analiză detaliată). În general, beneficiarii percep eficiența procedurilor de depunere a proiectelor ca fiind "medie" pentru toate măsurile, cu excepția măsurii 142 unde aceasta este percepută ca fiind "scăzută". Percepția eficienței procedurilor de implementare a proiectelor pare a fi mai diferită în funcție de măsuri: beneficiarii măsurilor 111, 122, 141 consideră că eficiența este "ridicată", iar cei ai măsurii 142 consideră că aceasta este "scăzută". Pentru celelalte măsuri, beneficiarii percep un nivel "mediu" de eficiență.

Tabel nr. 46 Sinteza evaluării eficienței pe măsuri – Axa 1

Măsura	Eficiența măsurii			Eficiența resurselor la nivel de proiect ¹⁰²	Eficiența procedurală	
	Planificată	Atinsă/ costul realizărilor	Atinsă/ costul rezultatelor		Etapa de depunere	Etapa de implementare
111	N.A.	Mai eficient decât s-a propus	Mai eficient decât s-a propus	N.A.	Medie	Ridicată
112	Medie	La fel de eficient cum era de așteptat	Mai puțin eficient decât era de așteptat	Ridicată	Medie	Medie
121	Ridicată	Mai puțin eficient decât era de așteptat	Mai puțin eficient decât era de așteptat	Ridicată	Medie	Medie
122	N.A.	La fel de eficient cum era de așteptat	Mai puțin eficient decât era de așteptat	Medie	Medie	Ridicată
123	Medie	Mai puțin eficient decât era de așteptat	Mai puțin eficient decât era de așteptat	Ridicată	Medie	Medie
125	Scăzută	Mai puțin eficient decât era de așteptat	Mai puțin eficient decât era de așteptat	N.A.	Medie	Medie
141	Medie	Mai puțin eficient decât era de așteptat	Mai puțin eficient decât era de așteptat	N.A.	Medie	Ridicată
142	N.A.	Mai eficient decât s-a propus	Mai puțin eficient decât era de așteptat	N.A.	Scăzută	Scăzută
143	N.A.	Mai puțin eficient decât era de așteptat	Mai puțin eficient decât era de așteptat	N.A.	Scăzută	Scăzută

Sursa: analize proprii ale datelor de monitorizare, documentelor de programare, rapoartelor aferente studiilor de caz. Pentru detalii suplimentare și valori care stau la baza evaluărilor, a se vedea Anexa 11

Constatări specifice referitoare la eficiența Axei 2

a) Eficiența planificată în etapa de programare inițială

- La fel ca întregul Program, per ansamblu, Axa 2 a fost planificată cu un nivel mai ridicat de eficiență comparativ cu programele din alte State Membre. Analiza comparativă (a se vedea Anexa 4 la studiu), bazată pe un eșantion de 2 măsuri, demonstrează că Programul are cele mai bune valori absolute, fiind al doilea program după cel din Franța, doar în ceea ce privește costul preconizat pe hectar în cadrul măsurii 214. Probabil că acest lucru se datorează valorilor standard în general mai mici ale subvențiilor din România în comparație cu cele din alte țări, în cadrul intervalului permis de Regulamentul UE.

b) Eficiența după implementarea măsurilor

- Analiza eficienței implementării axei, prin raportarea la indicatorii de realizare privind numărul de exploatații sprijinite demonstrează o situație mai variată, cu anumite măsuri care apar în mod clar mai

¹⁰² Evaluarea este limitată la proiecte care au cuprins investiții realizate de beneficiari privați. Se referă la eficiența costurilor din etapa de implementare a proiectului, corelând resursele financiare alocate cu activitățile planificate în cadrul proiectului și rezultatele obținute. Constatarea se bazează pe analiza informațiilor colectate prin studiile de caz.

eficiente decât a fost previzionat (214, 215, 221) și altele mai puțin eficiente (211, 212). În mod specific, măsura 212 este cea mai puțin performantă, cu un cost unitar aproape dublu față de valoarea așteptată¹⁰³.

- Considerând indicatorii de realizare și de rezultat privind suprafața angajată, toate măsurile prezintă valori finale ușor mai ridicate sau mai reduse comparativ cu cele așteptate (măsurii 215 nu i-au fost asociați indicatori de rezultat), cu excepția măsurii 221, în cadrul căreia o suprafață sprijinită de un hectar are un cost final de 10.400 euro comparativ cu 3.660 euro, valoarea previzionată la nivelul programului (considerând informațiile cuprinse în ultima versiune aprobată în noiembrie 2015).
- În contextul unei axe implementată în totalitate printr-un sistem de costuri standard, diferența între eficiența așteptată și cea obținută poate fi explicată doar printr-o neconcordanță între valorile așteptate și cele atinse ale indicatorilor.
- Acesta este de fapt cazul axei 2 ; analiza dinamicii de implementare a măsurilor indică următorii factori explicativi:
 - costurile standard au fost stabilite pentru toate măsurile, dar însoțite în aproape toate cazurile de un sistem degresiv, care reduce valoarea finanțării în funcție de mărimea firmei solicitante; prezența degresivității afectează posibilitatea estimării exacte a valorilor țintă pentru indicatorii de rezultat și de realizare, întrucât modelul beneficiarilor, în funcție de mărimea lor, nu poate fi estimat cu ușurință, mai ales într-o țară care se află la prima experiență a unui program de dezvoltare rurală. Deci, diferențele pot fi explicate prin faptul că modelul final al beneficiarilor a fost diferit de cel așteptat, cu un număr mai mare de suprafețe mici decât cel așteptat (pe care au fost implementate angajamentele), în cazul măsurilor care au înregistrat o rată de eficiență mai scăzută;
 - costurile standard au fost modificate pe parcursul perioadei de programare, în baza unor estimări actualizate ale nevoilor / dezavantajelor beneficiarilor în raport cu piața. Cu toate acestea, schimbările nu au fost corelate cu o modificare corespunzătoare a țintelor pentru indicatorii de realizare și rezultat. Astfel că, țintele stabilite nu reprezintă în mod adecvat modul în care s-ar fi cheltuit bugetul măsurii.

c) *Eficiența din punct de vedere procedural*

- Eficiența procedurală a axei a fost evaluată în principal pe baza opiniei beneficiarilor, așa cum rezultă din studiile de caz (a se vedea anexa 9 a studiu pentru o analiză detaliată). În general, beneficiarii percep eficiența procedurilor de depunere a cererii unice de plată ca fiind "medie" pentru toate măsurile, cu excepția măsurii 221, unde aceasta este percepută ca fiind "scăzută". Percepția eficienței cu privire la procedurile de implementare a angajamentelor pare mai degrabă împărțită între o evaluare a eficienței ca fiind "medie" (valabilă pentru măsurile 211, 215 și 221) și "scăzută" pentru măsurile 212 și 214, în acest ultim caz, în principal din cauza procedurilor de plată care sunt considerate prea lungi;

¹⁰³ Măsurile 211, 212, 214, 215, 221 au funcționat utilizând un sistem de plăți bazat pe costuri standard, stabilite prin metodologii de calcul specifice elaborate de instituții specializate, conform indicațiilor cuprinse în regulamentele UE.

Tabel nr. 47 Sinteza evaluării eficienței pe măsuri – Axa 2

Măsura	Eficiența măsurii			Eficiența procedurală	
	Planificată	Atinsă/ costul realizărilor	Atinsă/ costul rezultatelor	Etapa de depunere	Etapa de implementare
211	Ridicată	Mai puțin eficient decât era de așteptat	Mai puțin eficient decât era de așteptat	Medie	Medie
212	N.A	Mai puțin eficient decât era de așteptat	Mai eficient decât s-a propus	Medie	Scăzută
214	Ridicată	Mai eficient decât s-a propus	Mai puțin eficient decât era de așteptat	Medie	Scăzută
215	N.A.	Mai eficient decât s-a propus	Mai puțin eficient decât era de așteptat	Medie	Medie
221	N.A	Mai eficient decât s-a propus	Mai puțin eficient decât era de așteptat	Scăzută	Medie

Sursa: analize proprii ale datelor de monitorizare, documentelor de programare, rapoartelor aferente studiilor de caz. Pentru detalii suplimentare și valori care stau la baza evaluărilor, a se vedea anexa 11

Constatări specifice referitoare la eficiența Axei 3

a) Eficiența planificată în etapa de programare inițială

- Analiza comparativă realizată la nivel internațional (a se vedea anexa 4) pentru măsurile 312 and 313 prezintă rezultate controversate cu privire la eficiența așteptată pentru Axa 3. În timp ce costul unitar așteptat pe beneficiar a fost relativ ridicat (oricum nu cel mai mare cost) comparativ cu alte țări, costul estimat pentru fiecare loc de muncă creat a fost extrem de redus în comparație cu programele celorlalte țări.

b) Eficiența după implementarea măsurilor

- Analizând eficiența implementării Axei 3, din punct de vedere al indicatorilor de **realizare**, creșterea foarte mare (de aproape 3 ori) a costului unitar pentru sprijinirea unei microîntreprinderi în cadrul măsurii 312, în comparație cu costul preconizat, reprezintă cea mai semnificativă variație, considerând de asemenea și că acest cost nu a fost planificat nici inițial la o valoare redusă, conform concluziilor analizei benchmarking.
- Celelalte 2 măsuri respectă mai mult sau mai puțin previziunile, în termeni de cost unitar, cu toate că pentru măsura 322, creșterea de 14% a costului unitar conduce această măsură în categoria celor "mai puțin eficiente".
- Analiza costului final al indicatorilor de **rezultat** demonstrează o eficiență foarte scăzută a implementării Axei, în general cea mai scăzută din întregul PNDR.
- Toate cele 3 măsuri prezintă diferențe importante între costul unitar final al rezultatelor și cel așteptat. În general, costul noilor locuri de muncă create (măsurile 312 și 313) s-au dovedit a fi mult peste așteptări, cu valori chiar și de 6 ori mai mari în sectorul turismului rural (313). Cu toate acestea, nerealizarea indicatorului referitor la prezențe turistice determină un cost unitar final de mai mult de 1.600 de euro pe vizită, în comparație cu costul de 110 euro planificat.

- Percepția beneficiarilor proiectelor acestei axe, care au participat la studiile de caz, cu privire la eficiența implementării proiectelor lor (măsurile 312 și 313), pare a fi pozitivă: pentru măsura 312, beneficiarii percep eficiența implementării proiectelor ca fiind ridicată. Pentru măsura 313, evaluarea scade până la nivelul mediu.
- c) *Eficiența din punct de vedere procedural*
- Eficiența procedurală a axei a fost evaluată în principal pe baza opiniei beneficiarilor, așa cum rezultă din studiile de caz (a se vedea anexa 9 pentru o analiză detaliată). În general, beneficiarii percep eficiența procedurilor de depunere a proiectelor ca fiind "medie" pentru toate măsurile, cu excepția măsurii 322, unde aceasta este percepută ca fiind "ridicăată". Percepția cu privire la eficiența procedurilor de implementare a proiectelor este pozitivă, fiind considerată "ridicăată" de către beneficiarii măsurilor 312 și 322 și "medie" de către beneficiarii măsurii 313.

Tabel nr. 48 Sinteza evaluării eficienței pe măsuri – Axa 3

Măsura	Eficiența măsurii			Eficiența resurselor la nivel de proiect ¹⁰⁴	Eficiența procedurală	
	Planificată	Atinsă/ costul realizărilor	Atinsă/ costul rezultatelor		Etapa de depunere	Etapa de implementare
312	Medie	Mai puțin eficient decât era de așteptat	Mai puțin eficient decât era de așteptat	Ridicăată	Medie	Ridicăată
313	Medie	La fel de eficient cum era de așteptat	Mai puțin eficient decât era de așteptat	Medie	Medie	Medie
322	N.A.	Mai puțin eficient decât era de așteptat	Mai puțin eficient decât era de așteptat	N.A.	Ridicăată	Ridicăată

Sursa: analize proprii ale datelor de monitorizare, documentelor de programare, rapoartelor aferente studiilor de caz. Pentru detalii suplimentare și valori care stau la baza evaluărilor, a se vedea anexa 11

Constatări specifice referitoare la eficiența Axei 4

- a) *Eficiența planificată în etapa de programare inițială*
- Analiza comparativă efectuată (a se vedea anexa 4) arată că, în ceea ce privește eficiența planificată, valorile programate la nivelul PNDR pentru Axa 4 sunt în conformitate cu celelalte țări, cu excepția Ungariei, care în cazul unor indicatori înregistrează costuri unitare așteptate foarte ridicate. Chiar și în cazul acestei axe, pentru indicatorii referitori la locurile de muncă create, PNDR are, de departe, cea mai eficientă valoare.

¹⁰⁴ Evaluarea este limitată la proiecte care au cuprins investiții realizate de beneficiari privați. Se referă la eficiența costurilor din etapa de implementare a proiectului, corelând resursele financiare alocate cu activitățile planificate în cadrul proiectului și rezultatele obținute. Constatarea se bazează pe analiza informațiilor colectate prin studiile de caz.

b) Eficiența după implementarea măsurilor

- Analiza eficienței din punct de vedere al indicatorilor de **realizare** confirmă concluziile analizei eficacității acestora. Axa 4 este eficientă în ceea ce privește numărul de GAL-uri create precum și în ceea ce privește capacitatea de a mobiliza actorii locali, în timp ce costurile pentru finanțarea proiectelor prin intermediul GAL-urilor precum și pentru acoperirea populației țintă și a ariei sunt mai mari decât cele planificate.
- Analiza privind eficiența indicatorilor de rezultat prezintă o situație negativă în raport cu eficiența indicatorului referitor la locurile de muncă create. În timp ce, conform planificării, un nou loc de muncă a fost prognozat pentru fiecare 16.600 euro de sprijin, implementarea axei a arătat că costul unui nou loc de muncă creat prin Axa 4 depășește 230.000 Euro.
- Percepția beneficiarilor proiectelor acestei axe, care au participat la studiile de caz, cu privire la eficiența implementării proiectelor lor pare a fi pozitivă: pentru sub-măsurile 413, 421 și 431.1, beneficiarii percep eficiența implementării proiectelor ca fiind ridicată. Pentru sub-măsura 411, evaluarea scade până la nivelul mediu.

c) Eficiența din punct de vedere procedural

- Eficiența procedurală a axei 4, evaluată în principal pe baza opiniei beneficiarilor, așa cum rezultă din studiile de caz (a se vedea anexa 9 pentru o analiză detaliată), arată că beneficiarii sub-măsurilor 411 și 421 și 431.1 percep eficiența procedurilor de depunere a proiectelor ca fiind "ridicată", în timp ce beneficiarii sub-măsurilor 413 și 431.2 o percep ca fiind "medie". Percepția eficienței cu privire la procedurile de implementare a proiectelor este "ridicată" doar pentru submăsurile 421 și 431.1, în timp ce pentru sub-măsurile 411, 413 și 431.2 eficiența este evaluată ca fiind "medie".

Tabel nr. 49 Sinteza evaluării eficienței pe măsuri – Axa 4

Măsura	Eficiența măsurii			Eficiența resurselor la nivel de proiect ¹⁰⁵	Eficiența procedurală	
	Planificată	Atinsă/ costul realizărilor	Atinsă/costul rezultatelor		Planificată	Atinsă/ costul realizărilor
41	Medie	Mai eficient decât s-a propus	Mai puțin eficient decât era de așteptat	Ridicată	Ridicată	Medie
421	N.A.	Mai eficient decât s-a propus	N.A.	Ridicată	Ridicată	Ridicată
431.1	Medie	Mai puțin eficient decât era de așteptat	Mai eficient decât s-a propus	Ridicată	Ridicată	Ridicată
431.2	Medie	N.A.	N.A.	N.A.	Medie	Medie

Sursa: analize proprii ale datelor de monitorizare, documentelor de programare, rapoartelor aferente studiilor de caz. Pentru detalii suplimentare și valori care stau la baza evaluărilor, a se vedea anexa 11

¹⁰⁵ Evaluarea este limitată la proiecte care au cuprins investiții realizate de beneficiari privați. Se referă la eficiența costurilor din etapa de implementare a proiectului, corelând resursele financiare alocate cu activitățile planificate în cadrul proiectului și rezultatele obținute. Constatările se bazează pe analiza informațiilor colectate prin studiile de caz.



Constatări specifice referitoare la eficiența Axei 5

Având în vedere faptul că la nivelul Programului nu au fost stabilite țințe pentru indicatorii adiționali de rezultat aferenți acestei măsuri, eficiența nu poate fi calculată ca raport între costul unitar planificat și cel final. În baza interviurilor realizate cu reprezentanții AM și a informațiilor cuprinse în RAI 2015, valorile atinse pentru indicatorii adiționali de rezultat au fost în conformitate cu nevoile identificate, eficiența la nivelul măsurii fiind, cel puțin, cea așteptată.

Lipsa informațiilor cu privire la valorile stabilite inițial limitează posibilitatea de a evalua în ce măsură obiectivele stabilite inițial au fost sau nu atinse în mod eficient. Cu toate acestea, datele furnizate în tabelele de mai sus arată atingerea unui număr semnificativ de acțiuni de sprijin pentru implementarea programului, deși sursele alocate au fost reduse. Informațiile colectate de la autoritățile programului responsabile de implementarea Axei 5 (a se vedea, în special focus grupul organizat în Martie 2017) atestă o satisfacție generală în ceea ce privește eficacitatea proiectelor finanțate din cadrul AT. De asemenea, s-a subliniat importanța realizării sistemului de depunere on-line a proiectelor, care a reprezentat un pas important pentru îmbunătățirea calității implementării Programului. Acest aspect a fost confirmat și de către actorii intervievați (în perioada noiembrie-decembrie 2016), care au evidențiat îmbunătățirea calității implementării programului datorită depunerii on-line a proiectelor.

Prin intermediul activităților de evaluare, s-au colectat informații cu privire la implementarea Programului 2007-2013, care au atestat faptul că acesta a fost caracterizat prin numeroase dificultăți care, conform actorilor intervievați, se referă la oferirea limitată a informațiilor cu privire la oportunitățile oferite prin PNDR și la funcționarea performantă a sistemului informatic a programului. Aceste exemple sugerează posibilele domenii de îmbunătățire în viitor cu scopul valorificării eforturilor semnificative puse în aplicare de către AT, și experiențele dobândite, fie prin formare (de exemplu, a se vedea numărul semnificativ de persoane instruite sau numărul important de acțiuni informative desfășurate) sau prin implementarea programului, care a fost complet nou, atât pentru autoritățile programului, cât și pentru beneficiari.

VIII.2.4. Analiza și discutarea informațiilor privind impactul programului

Evaluarea programului din perspectiva impactului pe care acesta l-a generat a fost realizată prin combinarea tehnicilor cantitative cu cele calitative. În cazul Axei 2, evaluarea a fost fundamentată și de analize și cercetări cantitative specifice realizate în proiecte anterioare contractate de AM PNDR.

Constatări specifice referitoare la impactul Axei 1

a) Constatări rezultate din analiza cantitativă (analiza contrafactuală)

M112: Impactul măsurii este estimat ca efect net, prin variația indicatorului proxy VAB în perioada 2010-2015, utilizându-se metode contrafactuale bazate pe corelarea scorului de propensiune și diferență în diferență. A fost efectuată de asemenea o estimare a efectului net pentru variația numărului de angajați ENI în perioada 2009-2015. Niciuna dintre estimări nu este semnificativă din punct de vedere statistic în

cea ce privește valoarea p , potrivit testelor t și Wilcoxon. În general, beneficiarii comparați cu non-beneficiarii corelați nu au performanțe mai bune în ceea ce privește creșterea indicatorului proxy VAB în perioada 2010-2015 și variația numărului de angajați ENI în perioada 2009-2015.

M121: Impactul măsurii este estimat ca efect net prin variația indicatorului proxy VAB în perioada 2010-2015, utilizându-se metode contrafactice bazate pe corelarea scorului de propensiune și diferență în diferență. A fost efectuată de asemenea o estimare a efectului net pentru variația numărului de angajați echivalent normă întregă în perioada 2009-2015. Estimarea folosind indicatorul proxy VAB nu este semnificativă din punct de vedere statistic având în vedere testul t și testul Wilcoxon. Prin urmare, beneficiarii nu au performanțe mai bune decât non-beneficiarii în ceea ce privește indicatorul proxy VAB în perioada 2010-2015. Pe de altă parte, urmând o abordare similară, variația angajaților echivalent normă întregă pentru beneficiarii, în perioada 2009-2015, este pozitivă și semnificativă statistic în comparație cu performanța non-beneficiarilor.

M123: Impactul măsurii este estimat ca efect net prin variația indicatorului proxy VAB în perioada 2010-2015, utilizându-se metode contrafactice bazate pe corelarea scorului de propensiune și diferență în diferență. Cu toate acestea, o estimare suplimentară a fost efectuată pentru variația numărului de angajați ENI în perioada 2009-2015. Ambele estimări sunt semnificative din punct de vedere statistic cu testul Wilcoxon (variația VAB nu este semnificativă cu testul t) și produc rezultate pozitive. În general, beneficiarii au avut performanțe mai bune comparativ cu non-beneficiarii în perioada 2010-2015 pentru creșterea indicatorului proxy VAB și pentru creșterea numărului de angajați echivalent normă întregă în perioada 2010-2015.

Tabel nr. 50 Prezentarea generală a rezultatelor estimărilor din analiza contrafactuală – Axa 1

Măsură	Variabila de rezultat a estimărilor	Valoarea medie post corelare		Semnificație		Obs.	Efectul net (B-NB)
		B	NB	t-test	Wilcoxon		
112	d_VAB_1510	67.797,25	130.761,55	nesemnificativ	nesemnificativ	107	- 62.964,30
112	d_ENI_1509	1,435	1,620	nesemnificativ	nesemnificativ	108	- 0,185
121	d_VAB_1510	149.621,00	267.439,30	nesemnificativ	nesemnificativ	147	- 117.818,30
121	d_ENI_1509	5,870	2,787	semnificativ	semnificativ	155	3,083
123	d_VAB_1510	485.988,20	335.962,10	nesemnificativ	semnificativ	114	150.026,10
123	d_ENI_1509	20,140	3,044	semnificativ	semnificativ	114	17,096

Sursa: Date prelucrate de echipa de experți evaluatori

Nota 1: ultimele trei estimări arată valori semnificative, cel puțin pentru testul Wilcoxon și, astfel, efectele nete pot fi considerate semnificative. Informații suplimentare sunt oferite în anexă

Nota 2: d_VAB și d_ENI indică variația de-a lungul timpului. „Efectul Net” indică diferența dintre valorile post-corelare ale beneficiarilor și non-beneficiarilor. Aceasta indică efectul net al diferenței în diferență.



b) Constatări rezultate din analiza calitativă

Analiza concluziilor evidențiate de studiile de caz și focus-grupurile cu actorii cheie permite identificarea următoarelor dovezi calitative privind impactul.

M111: prezintă o contribuție limitată la creșterea economică și productivitatea muncii din sectorul primar, industria alimentară și sectorul forestier. În special, M111 a contribuit la consolidarea capacității (dezvoltarea abilităților de management și marketing, dobândirea competențelor în domeniul agriculturii ecologice, sprijinirea solicitanților din cadrul altor măsuri precum M112 și M141, cu efecte pe termen lung în ceea ce privește productivitatea muncii).

M112: prezintă o contribuție intermediară la creșterea economică și productivitatea muncii din sectorul primar și industria alimentară. Mai precis, măsura a contribuit la consolidarea capacității (dobândirea de competențe manageriale, respectiv utilizarea unui plan de afaceri, înțelegerea mai bună a cadrului legislativ, adoptarea unor noi tehnici de exploatare agricolă și respectarea mediului pentru protecția culturilor și creșterea animalelor).

M121: a contribuit într-o mare măsură la creșterea economică și productivitatea muncii din sectorul primar și industria alimentară, cu limitele menționate mai sus privind realizarea indicatorilor de rezultat și efectele nete asupra valorii adăugate. În plus, M121 a avut o contribuție medie la reorganizarea sectorului de lactate și o contribuție limitată la furnizarea de energie din surse regenerabile și managementul îmbunătățit al apei.

În plus față de ceea ce s-a evidențiat prin analiza contrafactuală, este important a se menționa că M121 a contribuit la obținerea unor beneficii economice specifice pentru beneficiari, precum reducerea costurilor de producție, beneficiarii schemei de garantare înregistrând beneficii superioare. În plus, M121 a fost utilă în ceea ce privește creșterea oportunităților de parteneriat cu actorii și firmele locale și consolidarea capacității (adoptarea de noi tehnologii, agricultura ecologică, noi tipuri de culturi și noi adăposturi pentru animale).

M122: a avut un impact foarte limitat asupra creșterii economice, contribuind însă la crearea de rețele cu alți parteneri, consolidarea capacității (dezvoltarea capacităților manageriale și tehnologice, cu o îmbunătățire a gestionării pădurilor și a capacității de producție).

M123: a contribuit în mare măsură la creșterea economică și productivitatea muncii din sectorul primar și industria alimentară, cu limitele menționate mai sus privind realizarea indicatorilor de rezultat și efectele nete asupra valorii adăugate. În plus, măsura a contribuit la furnizarea energiei din surse regenerabile, reorganizarea sectorului de lactate și la consolidarea capacității (sporirea capacității administrative și de management, adoptarea noilor tehnologii), capacitatea de sporire a siguranței la locul de muncă și furnizarea de energie din surse regenerabile.

M125: a avut o contribuție limitată la creșterea economică și productivitatea muncii din sectorul primar și industria alimentară. Mai mult decât atât, M125 a contribuit la îmbunătățirea și dezvoltarea infrastructurii în silvicultură, îmbunătățirea infrastructurii pentru agricultori și facilitarea reutilizării terenurilor agricole și abandonate.



M141: a contribuit la consolidarea capacității beneficiarilor (conștientizarea și cunoașterea standardelor UE de producție și procesare, dobândirea abilităților de gestionare a unui plan de afaceri, înțelegerea mai bună a cadrului de reglementare, introducerea de noi tehnici), creșterea veniturilor exploatațiilor agricole de semi-subzistență sprijinite.

M142: a contribuit la consolidarea capacității beneficiarilor (sporirea capacității administrative și de management și la îmbunătățirea înțelegerii cadrului de reglementare).

M143: a avut o contribuție directă la consolidarea capacităților fermelor de semi-subzistență, în vederea pregătirii accesului pe piață a acestor gospodării agricole.

Constatări specifice referitoare la impactul Axei 2

a) Constatări rezultate din analiza calitativă

Analiza rezultatelor evidențiate de studiile de caz și focus grupurile cu actorii cheie permit identificarea următoarelor dovezi calitative privind impactul.

Măsurile 211 și 212 au avut o contribuție importantă la obiectivele menținere a biodiversității, menținerea suprafețelor agricole cu înaltă valoare naturală, îmbunătățirea calității apei și combaterea efectelor schimbărilor climatice. În special, cele două măsuri au contribuit la consolidarea capacității prin sporirea cunoștințelor și a competențelor dobândite cu privire la Bunele Condiții Agricole și de Mediu, precum și a informațiilor concrete privind aplicarea acestor condiții.

În ceea ce privește atingerea obiectivului menținere a biodiversității, impactul generat de implementarea măsurilor 211 și 212 este unul semnificativ mai redus decât cel al implementării măsurii 214, aceasta din urmă incluzând un pachet mai amplu de acțiuni specifice.

Măsura 214 a contribuit la consolidarea capacității (dobândirea de noi tehnici de gestionare a terenurilor, de exemplu promovarea produselor alimentare ecologice, utilizarea îngrășămintelor organice, compostarea materialelor organice), conservarea capitalului natural și îmbunătățirea întreținerii acestuia.

Măsura 215 a contribuit la obținerea următoarelor beneficii naturale și de mediu: îmbunătățirea bunăstării animalelor (spații de locuit, așternuturi, lumina naturală), prevenirea de boli specifice și scăderea mortalității în rândul efectivelor de porcine și păsări, creșterea productivității muncii.

Măsura 221 a contribuit la consolidarea capacității (îmbunătățirea capacității de gestionare a terenurilor forestiere și a produselor forestiere) și obținerea unor beneficii naturale și de mediu (prin proiectele care au finanțat plantarea de foioase, promovarea și protejarea biodiversității).



b) Analiza rezultatelor studiilor contractate de MADR pentru a sesiza evoluția indicatorilor sistemelor agricole cu Înaltă Valoare Naturală și Indexul populațiilor de păsări specific terenurilor agricole din România”

➤ **Indicatori ai sistemelor agricole cu Înaltă Valoare Naturală (HNV)**

Încercarea de a exprima calitatea biologică a pajiștilor atât cantitativ cât și calitativ într-un mod ușor de înțeles și extrapolat este una dificilă; în lipsa unei metodologii de cuantificare studiul a propus o metodologie care va fi perfectată de viitoarele studii similare. Pentru a rezolva această sarcină, majoritatea țărilor Europene au căutat specii de plante indicatoare care să se coreleze cu bogăția totală ridicată de specii, urmărind respectarea anumitor caracteristici: să fie ușor de identificat de către agricultori, să fie prezente constant în habitatele terenurilor agricole țintă, să fie sensibile la schimbările din managementul agricol, etc. Pe lângă numărul de specii, este importantă și reprezentativitatea acelor specii pentru anumite pajiști. Din această cauză, în raport a fost preferată colectarea din teren a unor date referitoare doar la anumite specii, considerate de experți ca având valoare indicatoare.

Pentru a putea extrapola datele obținute din teren la toată suprafața de pajiști permanente din România, a fost necesară împărțirea acestor suprafețe în funcție de factorii de mediu relevanți din punct de vedere biologic referitor la bogăția specifică, asigurându-se astfel criteriile de eșantionare care asigură reprezentativitatea.

A fost determinată lista de specii optimă la nivel național. Este necesară prezența a cel puțin 5 specii din această listă pentru detectarea unei calități bune (minim optime) a pajiștilor.

Rezultate:

Suprafețele de pajiști considerate de calitate bună (*Valoare Naturală Ridicată ori HNV - High Nature Value*) sunt de cca. 1,3 milioane de hectare din totalul de aprox. 2,6 milioane de hectare de pajiști permanente. Mai exact, pajiștile de Valoare Naturală Ridicată constituie 48,95% din pajiștile permanente studiate – indicatorul calitativ de referință (% de pajiști cu calitate bună estimat la nivelul fiecărei zone este exprimat în studiu.

Concluzii:

Studiul a fost realizat, în baza unei metodologii de eșantionare care asigură reprezentativitatea la nivel național, pe o parte din pajiștile permanente din România, cuprinzând 2,6 milioane de hectare dintr-un total de 4,85 milioane de hectare. Având în vedere numărul ridicat de locații testate, se considera că procentajul de pajiști permanente cu Valoare Naturală Ridicată (48,95%) are un coeficient înalt de siguranță statistică și științifică. Astfel, în baza acestei analize, suprafața totală a pajiștilor cu Valoare Naturală Ridicată din România la este estimată la 48,98% din totalul de 4,856,280 de hectare, adică 2,377,149 de hectare.

Indicatorul suprafeței din România cu Valoare Naturală Ridicată de tipul 1 (bazat pe vegetație semi-naturală) are o valoare maximă conformă cu estimările din Programul de Dezvoltare Rurală (cca. 3,8 milioane de hectare).

➤ **Calcularea valorii actuale a indicatorului “Indexul populațiilor de păsări specific terenurilor agricole din România”**

Indicele furnizează informații referitoare la tendințele populaționale ale speciilor de păsări asociate terenurilor agricole și este calculat și folosit ca indicator al biodiversității la nivel de Uniune Europeană. La nivel european, au fost alese 39 de specii de păsări care sunt caracteristice. În România, o monitorizare a speciilor de păsări asociate terenurilor agricole, la nivel național, a fost realizată în mod corespunzător în anul 2010. Datele obținute din 2010 sunt folosite ca valori de bază pentru calcularea indicelui în anul 2015. Indicele prezentat în raport a fost calculat prin folosirea atât a datelor obținute în urma monitorizărilor din perioada intermediară (adică din anii 2011, 2012, 2013, 2014) cât și a datelor colectate în anul 2015.

Au fost alese 20 de specii de păsări asociate terenurilor agricole, reprezentative pentru România. Pentru două specii (*Corvus frugilegus* și *Perdix perdix*) din motive ce țin de etologia speciei nu au fost evaluate tendințe. Prin urmare “Indexul populațiilor de păsări specifice terenurilor agricole din România” a fost calculat pentru 18 specii.

Rezultat:

Rezultatele studiului indică pentru anul 2010 (anul de referință pentru calcularea tendințelor populaționale) o valoare de bază de 1.0 (100%). a “Indexul populațiilor de păsări specifice terenurilor agricole din România”. La nivelul anului 2015 a fost recalculat parcurgând aceeași metodologie rezultând un indice de 0.97 cu doar 3% în scădere față de anul 2010, fiind atins astfel obiectivul vizând menținerea calității mediului.

Concluzii:

Relaționat la potențialele efecte ale implementării PNDR 2007-2013 se concluzionează faptul că deși prin cerințele de management implementate în zonele cu angajamente de agromediu, habitatele favorabile au fost protejate, la acest moment nu este posibilă identificarea factorilor generatori pentru tendințele înregistrate la nivel național. Factorii generatori pot fi identificați numai pentru acele specii ale căror tendințe au înregistrat, creștere, declin sau sunt stabile, însă este nevoie de realizarea unui studiu separat adaptat la cerințele ecologice specifice al fiecărei specii, diferit din punct de vedere al metodologiei, care să urmărească atât monitorizarea habitatelor cât și a practicilor agricole.

Constatări specifice referitoare la impactul Axei 3

a) Constatări rezultate din analiza cantitativă (analiza contrafactuală)

M312: Impactul măsurii este estimat ca efect net prin variația numărului de angajați echivalent normă întreagă în perioada 2009-2015, folosindu-se metode contrafactuale bazate pe scorul de propensiune și diferență în diferență. A fost efectuată de asemenea o estimare pentru variația VAB în perioada 2010-2015. Estimarea numărului de angajați ENI este semnificativă din punct de vedere statistic și indică rezultate pozitive în ceea ce privește creșterea numărului de angajați ENI la nivelul beneficiarilor comparativ cu non-

beneficiarii. Astfel, beneficiarii au performanțe mai bune decât non-beneficiarii. Pe de altă parte, nu există dovezi statistice semnificative care să indice performanțe mai bune ale non-beneficiarilor în ceea ce privește VAB.

M313: Impactul măsurii este estimat ca efect net prin variația angajaților echivalent normă întregă în perioada 2009-2015, folosindu-se metode contrafactice bazate pe scorul de propensiune și diferență în diferență. O A fost efectuată de asemenea o estimare pentru variația VAB în perioada 2010-2015. Estimarea este semnificativă și indică rezultate pozitive în ceea ce privește creșterea numărului de angajați ENI la nivelul beneficiarilor comparativ cu non-beneficiarii. Astfel, beneficiarii au performanțe mai bune decât non-beneficiarii. Pe de altă parte, nu există dovezi statistice semnificative care să indice performanțe mai bune ale non-beneficiarilor în ceea ce privește VAB.

Tabel nr. 51 Prezentarea generală a rezultatelor estimărilor din analiza contrafactuală – Axa 3

Măsurile	Variabilă de rezultat	Valoarea medie după corelare		Semnificație		Obs.	Efectul net (B-NB)
		B	NB	t-test	Wilcox		
312	d_eni_1509	6,466	1,901	Semnificativ	Semnificativ	118	4,57
312	d_vab_1510	71.307,49	107.716,68	Nesemnificativ	Nesemnificativ	114	-36.409
313	d_eni_1509	5,865	3,108	Semnificativ	Semnificativ	111	2,76
313	d_vab_1510	-2465,07	112.388,54	Semnificativ	Nesemnificativ	108	-114,853

Sursa: Date prelucrate de echipa de experți evaluatori

Notă: d_VAB și d_ENI indică variația de-a lungul perioadei analizate. „Efectul net“ oferă diferența dintre valorile post-corelare ale beneficiarilor „minus“ cele ale non-beneficiari. Acesta indică efectul net al diferenței în diferență.

Simbolul „*“ indică nivelul de semnificație

b) Constatări rezultate din analiza calitativă

Analiza rezultatelor evidențiate de studiile de caz și focus grupurile cu actorii cheie permit identificarea următoarelor dovezi calitative privind impactul:

- Măsurile din cadrul Axei 3 vizează îmbunătățirea calității vieții în zonele rurale, atât prin crearea de locuri de muncă și creșterea veniturilor agricultorilor, prin diversificarea economiei rurale cât și prin îmbunătățirea serviciilor locale și valorificarea resurselor de mediu, împreună cu patrimoniul cultural.
- Axa 3 a avut o contribuție majoră și directă la creșterea economică și crearea de locuri de muncă în sectorul non-agricol. În plus, Axa 3 a contribuit în mod indirect la sporirea competitivității sectorului primar prin oferirea de oportunități de creare a locurilor de muncă, precum și la conservarea patrimoniului cultural în zonele rurale. S-a remarcat existența unei conexiuni puternice între măsurile axei 3, justificată de faptul că măsura 322 a facilitat implementarea măsurilor 312 și 313, prin intermediul infrastructurii create.



M312: a contribuit la diversificarea economiei rurale (de exemplu, dezvoltarea de servicii pentru populație sau prin producerea de energie din surse regenerabile, care nu ar fi posibile în lipsa intervențiilor PNDR), crearea de locuri de muncă și consolidarea capacității (cooperare, noi abordari).

M313: a contribuit la diversificarea activităților turistice (de exemplu, activități de petrecere a timpului liber, investiții în structurile de cazare și infrastructura conexă), creșterea turismului rural (servicii noi sau fluxuri turistice stabile/crescute), consolidarea capacității.

M322: a contribuit la îmbunătățirea infrastructurii și permanența/stabilitatea locuitorilor din zonele deservite de noua infrastructură.

Constatări specifice referitoare la impactul Axei 4

a) Constatări rezultate din analiza cantitativă (analiza contrafactuală)

M411: impactul sub-măsurii este estimat ca efect net prin variația numărului de angajați echivalent normă întregă pentru perioada 2009-2015 și perioada 2012-2015, utilizându-se metode contrafactice, ce au la bază corelarea scorului de propensiune și diferența în diferență. Cele două variații au fost luate în considerare din următoarele motive: variația din perioada 2009-2015 asigură comparabilitatea cu celelalte măsuri, în timp ce variația din perioada 2012-2015 este mai relevantă datorită faptului că majoritatea proiectelor au fost depuse în 2012. Utilizându-se aceeași metodologie, au fost realizate două estimări suplimentare referitoare la variația VAB în perioada 2010-2015. Estimarea este semnificativă statistic în termeni de plus valoare cu ambele teste și arată rezultate pozitive pentru numărul de angajați echivalent normă întregă în perioadele 2009-2015 și 2012-2015. Deoarece variația în intervalul 2012-2015 este mai mare decât cea din 2009-2015, este evidentă valoarea adăugată a măsurii în crearea beneficiilor de angajare în această perioadă. Rezultatele pozitive similare sunt observate și în cazul variației VAB pe parcursul celor două perioade, respectiv 2010-2015 și 2012-2015.

M413: Impactul sub-măsurii este estimat ca efect net prin variația numărului de angajați echivalent normă întregă în perioada 2009-2015 și în perioada 2012-2015, utilizându-se metode contrafactice, ce au la bază corelarea scorului de propensiune și diferența în diferență. Cele două variații au fost luate în considerație din următoarele motive: variația din 2009-2015 asigură comparabilitatea cu celelalte măsuri, în timp ce variația din 2012-2015 este mai relevantă datorită faptului că majoritatea proiectelor au fost depuse în 2012. Utilizându-se aceeași metodologie, au fost realizate două estimări suplimentare referitoare la variația VAB în perioada 2010-2015. Estimarea este statistic semnificativă în termeni de p-valoare cu ambele teste și arată rezultate pozitive cu privire la numărul de angajați echivalent normă întregă în perioadele 2009-2015 și 2012-2015. Deoarece variația în perioada 2012-2015 este mai mare decât cea din 2009-2015, este evidentă valoarea adăugată a măsurii în crearea beneficiilor de angajare. În ceea ce privește VAB, rezultatele indică absența semnificației statistice a estimărilor în ambele perioade considerate.

Tabel nr. 52 Prezentare generală a rezultatelor estimărilor din analiza contrafactuală – Axa 4

Măsura	Variabila rezultat estimărilor	Valoarea medie post-corelare		Semnificație		Obs.	Efect Net (B-NB)
		B	NB	t-test	Wilcox		
411	d_eni_1509	2,517	1,511	Semnificativ	Semnificativ	58	1,006
411	d_eni_1512	1,542	-0,722	Semnificativ	Semnificativ	72	2,264
411	d_vab_1510	344.146,6	106.551,8	Semnificativ	Semnificativ	58	237.594,80
411	d_vab_1512	58.248,18	33.372,35	Nesemnificativ	Nesemnificativ	68	24.875,83
413	d_eni_1509	1,750	1,313	Nesemnificativ	Nesemnificativ	16	0,438
413	d_eni_1512	2,353	0,588	Semnificativ	Semnificativ	34	1,765
413	d_vab_1510	87.895,16	52.296,63	Nesemnificativ	Nesemnificativ	19	35.598,53
413	d_vab_1512	50.260,09	75.063,52	Nesemnificativ	Nesemnificativ	33	-24.803,43

Sursa: date prelucrate de echipa de experți evaluatori

Notă: d_VAB și d_ENI indică variația de-a lungul perioadei analizate. „Efectul Net“ oferă diferența dintre valorile post-corelare ale beneficiarilor „minus“ cele ale non-beneficiari. Acesta indică efectul net al diferenței în diferență. Simbolul „*“ indică nivelul de semnificație

b) Constatări rezultate din analiza calitativă

Axa 4 a contribuit în mod semnificativ la dezvoltarea economică a zonelor rurale prin stimularea și sprijinirea activităților specifice sectorului primar și sectorului non-agricol. Abordarea LEADER a permis consolidarea coerenței teritoriale și implementarea unor acțiuni integrate, aspecte ce au generat diversificarea și dezvoltarea economiei rurale, în folosul comunităților. Axa 4 a jucat un rol semnificativ în ceea ce privește îmbunătățirea participării reprezentanților societății civile la inițiativele comune de dezvoltare locală și stimularea abordărilor inovative pentru zonele rurale, prin descoperirea de noi soluții la problemele tradiționale, funcționarea însăși a GAL-urilor putând fi considerată un element de noutate pentru spațiul rural.

În special, sub-măsura 411 a contribuit la promovarea colaborării beneficiarilor cu GAL și crearea locurilor de muncă, în timp ce sub-măsura 413 a generat beneficii suplimentare în ceea ce privește diversificarea economiei rurale.



Măsura 421 a contribuit la îmbunătățirea cooperării între GAL-uri la nivel inter-regional și promovarea inițiativelor/evenimentelor comune, iar măsura 431 a contribuit la consolidarea capacității GAL-urilor prin implicarea actorilor locali și dezvoltarea activităților de training.

Constatări specifice referitoare la impactul Axei 5

a) Constatări rezultate din analiza calitativă

Măsura 511 a avut un impact semnificativ pozitiv raportat la capacitatea de gestionare, monitorizare și control a programului. Concluziile extrase în urma derulării focus-grupurilor denotă faptul că proiectele implementate prin măsură de asistență tehnică au contribuit la:

- asigurarea informării eficiente a potențialilor aplicanți și capacitatea de elaborare a apelurilor de proiecte la timp și în acord cu regulamentele europene și legislația națională.
- capacitatea de adoptare a unei proceduri de evaluare a propunerilor de proiecte aliniate regulamentelor europene.
- realizarea la timp a etapei de contractare și a celei de realizare a plăților către beneficiari în vederea asigurării acestora la fondurile necesare pentru implementarea activităților.
- capacitatea de a stabili un sistem de monitorizare informatic (IT) de calitate și asigurarea eficienței în monitorizarea măsurilor finanțate și în funcționarea sistemului informatic.

VIII.2.5. Analiza și discutarea informațiilor privind aspectele de mediu

Referitor la aspectele de mediu aferente implementării axei 1 a PNDR constatările rezultate din analiza informațiilor calitative colectate arată că legislația în domeniul mediului, respectiv termenele impuse și documentele solicitate pentru obținerea avizului de mediu, au generat anumite întârzieri în depunerea proiectelor.

Soluțiile adoptate pe parcursul perioadei de implementare, în raport cu această problemă identificată au fost:

- semnarea între AM PNDR și AM POS Mediu, APIA și Garda Națională de Mediu, AFIR și ANPM a unor protocoale de colaborare pentru perioada 2007-2013 pentru facilitarea transferului de informații între instituții;
- în cazul în care au existat probleme cu obținerea avizului/acordului de mediu, a fost favorizată soluția reamplasării investiției (de exemplu reamplasarea anumitor drumuri forestiere).

Referitor la eficacitatea programului au fost constatate sincope în ceea ce privește legislația de mediu referitoare la procedura de evaluare de mediu a proiectelor; soluția a fost adaptarea acesteia de către MMAP, în sensul scurtării termenelor procedurale (a se vedea Hotărârea nr. 445/2009 privind evaluarea impactului anumitor proiecte publice și private asupra mediului și legislația subsecventă ORDIN Nr. 135/76/84/1284 din 10 februarie 2010 privind aprobarea Metodologiei de aplicare a evaluării impactului asupra mediului pentru proiecte publice și private precum și ORDIN Nr. 19 din 13 ianuarie 2010 pentru aprobarea Ghidului metodologic privind evaluarea adecvată a efectelor potențiale ale planurilor sau proiectelor asupra ariilor naturale protejate de interes comunitar).

Se poate afirma că, din perspectiva obiectivelor vizate cu un orizont de timp mediu sau lung, măsurile de mediu au nevoie de un timp de manifestare a impactului mai mare decât o perioadă de programare. Efectele nete ale măsurilor programului care au vizat calitatea și conservarea mediului sunt dificil de cuantificat la nivel național, mai ales deoarece zone de intervenție nu sunt exclusive pentru investițiile finanțate prin PNDR.

Astfel, pentru a efectua analiza impactului de mediu al implementării PNDR 2007-2013 a fost analizate și potențialele efecte asupra mediului ale măsurilor aferente Axei 1-4 conform Raportului de mediu elaborat în etapa SEA a PNDR 2007-2013.

Analiza efectuată s-a focusat în principal pe evaluare potențialelor efecte negative asupra mediului ale Programului, evaluarea potențialelor efecte pozitive ocupând un plan secundar, din următoarele considerente:

1. conform obiectivelor generale și specifice PNDR a fost elaborat și implementat pentru a asigura creșterea calitativă a factorilor de mediu, prin urmare se apreciază că prin implementarea PNDR efectele asupra obiectivelor de mediu considerate pozitive anterior implementării programului au rămas la fel;
2. PNDR respectă standardele de mediu impuse la nivel de CE, prin urmare efectele asupra obiectivelor de mediu considerate pozitive au păstrat aceeași tendință;
3. din perspectiva impactului asupra factorilor de mediu este esențială analiza modalității prin care implementarea PNDR a condus la atenuarea/ameliorarea efectelor identificate inițial negative;
4. impactul aferent axei 2 este în totalitate pozitiv, având în vedere tipologia finanțărilor acordate prin măsurile specifice definite.

Tabel nr. 53 Efectele negative ale implementării măsurilor aferente Axei 1 a PNDR asupra obiectivelor de mediu analizate

Nr. crt.	Obiective relevante de mediu	Scor
1.	Conservarea habitatelor	- 1
2.	Mentineră HNV	- 1
3.	Absorbția și stocarea GES	- 1
4.	Scaderea emisiilor GES	- 2
5.	Scaderea emisiilor atmosferice	- 3

Sursa: Raport de mediu aferent PNDR 2007-2013

Tabel nr. 54 Efectele negative ale implementării măsurilor aferente Axei 3 a PNDR asupra obiectivelor de mediu analizate

Nr. crt.	Obiective relevante de mediu	Scor
1.	Reducerea generării deșeurilor	- 1
2.	Scaderea emisiilor GES	- 1
3.	Scaderea emisiilor atmosferice	- 1

Sursa: Raport de mediu aferent PNDR 2007-2013

Tabel nr. 55 Efectele negative cumulate ale implementării măsurilor aferente celor 4 Axe ale PNDR asupra obiectivelor de mediu analizate

Nr. crt.	Obiective relevante de mediu	Scor
1.	Reducerea generării deșeurilor	- 1
2.	Conservarea habitatelor	- 1
3.	Menținerea HNV	- 1
4.	Absorbția și stocarea GES	- 1
5.	Scăderea emisiilor GES	- 2
6.	Scăderea emisiilor atmosferice	- 3

Sursa: Raport de mediu aferent PNDR 2007-2013

Tabel nr. 56 Analiza scorurilor acordate conform Raportul de mediu pentru PNDR 2007-2013

Concluzii conform Raportului de mediu PNDR 2007-2013	Concluzii conform datelor colectate ex-post
<p>1. Reducerea generării deșeurilor - impactul asupra acestui obiectiv este majoritar pozitiv și se datorează sprijinirii pe de o parte a activităților de re tehnologizare, a investițiilor pentru un management mai bun al gestiunii deșeurilor la nivel de întreprindere dar și al investițiilor în platforme pentru depozitarea deșeurilor.</p>	<p>Datele statistice colectate și analizate de către MMAP prin Raportul anual privind starea mediului în România, anul 2014 evidențiază o tendință de scădere a cantităților de deșeuri generate la nivel național.</p> <p>Deși datele statistice aferente implementării măsurilor din PNDR nu pot fi extrase, din sinteza generală se poate aprecia că efectele PNDR sunt apreciable și pozitive.</p>
<p>2. Conservarea habitatelor - efectul cumulat al implementării PNDR este unul preponderent pozitiv. Limitarea presiunii antropice, extinderea suprafețelor împadurite, menținerea habitatelor unor specii asociate culturilor agricole reprezintă elemente importante în vederea asigurării stării favorabile de conservare a speciilor sălbatice. Efectul negativ a fost atribuit lucrărilor de infrastructura care pot contribui la extinderea procesului de fragmentare a habitatelor. Acest efect negativ poate fi însă redus prin considerarea acestor aspecte în etapa de proiectare a lucrărilor. Trebuie de asemenea amintit că pentru acest obiectiv discutăm de potențiale efecte pozitive tranfrontalieră</p>	<p>Se constată conform rezultatelor studiului privind calcularea valorii actuale a indicatorului "Indexul populațiilor de păsări specific terenurilor agricole din România" că nivelul indicatorului a scăzut de la 1 la 0,97. Scăderea este una minoră, încadrată în variația normală acceptată.</p> <p>De asemenea trebuie menționat faptul că relaționat la potențialele efecte ale implementării PNDR 2007-2013 nu este posibilă identificarea factorilor generatori pentru tendințele populaționale ale speciilor de păsări vizate înregistrate la nivel național. Cu toate acestea, se poate concluziona faptul că, pe fondul creșterii economice de la nivel național, din perioada de implementare a PNDR, presiunea activităților economice a fost contracarată de efectele aplicării măsurilor de mediu, ceea ce a condus la</p>



Concluzii conform Raportului de mediu PNDR 2007-2013	Concluzii conform datelor colectate ex-post
	menținerea parametrilor de mediu.
3. Menținerea HNV - Programul va avea un impact pozitiv asupra menținerii valorii naturale a terenurilor agricole prin asigurarea utilizării permanente a acestora și compensarea pierderilor datorate aplicării metodelor agricole de producție compatibile cu protecția mediului	Se constată conform rezultatelor studiului – indicatori HNV că suprafața (milioane hectare) a fost relativ constantă (conform studiului de specialitate efectuat la nivelul AM PNDR, a existat o scădere minoră de la 2,4 – anul 2007 la 2,37 - anul 2015). În analiza evoluției suprafeței HNV trebuie considerat faptul că efectele PNDR sunt prezente și favorabile (menținere HNV respectiv, schimbări în zonele HNV) însă evoluția înregistrată la nivelul indicatorului nu poate fi raportată în mod exclusiv la efectele generate de implementarea programului, perioada de implementarea a acestuia fiind una relativ scurtă (7 ani) în raport cu timpul necesar de manifestare și monitorizarea a factorilor de influență a mediului.
4. Absorbția și stocarea GES - PNDR va aduce o contribuție importantă și la atingerea acestui obiectiv relevant de mediu prin sprijinul acordat extinderii și refacerii suprafețelor forestiere.	Ca urmare a analizei datelor anuale ale implementării PNDR se constată că absorbția pentru extinderea și refacerea suprafețelor forestiere a fost una mică procentul de realizare fiind de 5,71%. Se poate concluziona că impactul asupra absorbției și stocării GES a fost unul minor
5. Scăderea emisiilor GES - pentru acest obiectiv de mediu a fost cuantificată o componentă importantă cu impact negativ. Beneficiile (impactul pozitiv) al implementării programului sunt mult mai consistente și cu efect pe termen lung	Conform rapoartelor EUROSTAT se confirmă o scădere a emisiilor GES la nivel național. Aceasta este una slab sesizabilă însă impactul pozitiv al implementării PNDR poate fi cuantificat doar pe o perioadă lungă de timp

Concluzii conform Raportului de mediu PNDR 2007-2013

6 . Acesta este obiectivul relevant de mediu cel mai „afectat” de implementarea programului. Valoarea negativă cumulată a impactului este datorată volumului mare de lucrări de construcții prevăzute (majoritatea de infrastructură) dar și achiziției de utilaje auto. Există două elemente importante cu privire la analiza acestui impact negativ asupra atmosferei:

- Emisiile generate de aceste lucrări vor avea un caracter local (la nivelul zonei de investiții) și o durată de generare redusă în timp (pe durata realizării lucrărilor de construcție);
- Pe termen lung efectul realizării lucrărilor de infrastructură asupra calității aerului ambiental va fi unul pozitiv prin reducerea emisiilor caracteristice gazelor de eșapament și a celor de particule, aferente îmbunătățirii condițiilor de trafic.

Concluzii conform datelor colectate ex-post

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

Deși datele statistice aferente implementării măsurilor din PNDR nu pot fi extrase din sinteza generală se poate aprecia că efectele PNDR sunt apreciable și pozitive prin urmare premisa din RM anterior conform căreia emisiile generate de lucrări vor avea un caracter local (la nivelul zonei de investiții) și o durată de generare redusă în timp (pe durata realizării lucrărilor de construcție) poate fi validată.

Sursa: Raport de mediu aferent PNDR 2007-2013; prelucrare date colectate la nivelul activităților privind evaluare ex-post a PNDR 2007-2013

Ca urmare a analizei datelor disponibile după implementarea PNDR 2007-2013 se poate efectua o reevaluare a scorurilor acordate conform Raportului de mediu pentru PNDR 2007-2013.

Tabel nr. 57 Efectele negative cumulate ale implementării măsurilor aferente celor 4 Axe ale PNDR asupra obiectivelor de mediu analizate reevaluate

Nr. crt.	Obiective relevante de mediu	Scor inițial	Scor ex-post
1.	Reducerea generării deșeurilor	- 1	- 1
2.	Conservarea habitatelor	- 1	- 1
3.	Menținerea HNV	- 1	- 1
4.	Absorbția și stocarea GES	- 1	- 1
5.	Scăderea emisiilor GES	- 2	- 1
6.	Scăderea emisiilor atmosferice	- 3	- 1

Sursa: Raport de mediu aferent PNDR 2007-2013; prelucrare date colectate la nivelul activităților privind evaluare ex-post a PNDR 2007-2013



VIII.3. Răspuns la întrebările de evaluare

Capitolul este structurat în două secțiuni:

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

VIII.3.1. Întrebări comune de evaluare

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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



Măsura 214 - Această măsură a avut efecte semnificativ pozitive asupra biodiversității și a peisajului prin toate pachetele incluse. Astfel suprafața HNV (milioane hectare) a fost relativ constantă (conform studiului de specialitate efectuat la nivelul AM PNDR, a existat o scădere minoră de la 2,4 – anul 2007 la 2,37 - anul 2015). În analiza evoluției suprafeței HNV trebuie considerat faptul că efectele PNDR sunt prezente și favorabile (menținere HNV respectiv, schimbări în zonele HNV), însă evoluția înregistrată la nivelul indicatorului nu poate fi raportată în mod exclusiv la efectele generate de implementarea programului, perioada de implementarea a acestuia fiind una relativ scurtă (7 ani) în raport cu timpul necesar de manifestare și monitorizarea a factorilor de influență a mediului.

Referitor la evoluția indicatorilor de impact se constată conform rezultatelor studiului privind calcularea valorii actuale a indicatorului "Indexul populațiilor de păsări specific terenurilor agricole din România" că nivelul indicatorului a scăzut de la 1 (în 2010) la 0,97 (în 2015); scăderea este una minoră și posibil datorată faptului că au fost înregistrate efecte negative pe termen scurt; de asemenea valoarea în scădere a indicelui de 0,97 cu doar 3% unități în scădere față de anul 2010 indică atingerea obiectivelor propuse – de a menține calitatea mediului;

Valoarea calculată a indexului populației de păsări în perioada 2010-2015 conform calculelor efectuate la nivelul studiului specific contractat de AM PNDR, poate fi atribuită în principal analizei unui șir de date statistice relativ scurt (monitorizarea sa urmând a fi continuată pe parcursul perioadei de programare 2014-2020), nefiind posibilă identificarea unor factori generatori specifici determinați de implementarea PNDR care să influențeze tendințele populaționale ale speciilor de păsări vizate, înregistrate la nivel național. Relaționat la potențialele efecte ale implementării PNDR 2007-2013, cerințele de management formulate la nivelul Programului au vizat menținerea habitatului caracteristic speciilor de păsări specifice terenurilor agricole din România, în scopul conservării respectivelor specii.

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

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

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



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

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

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

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

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

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



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

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

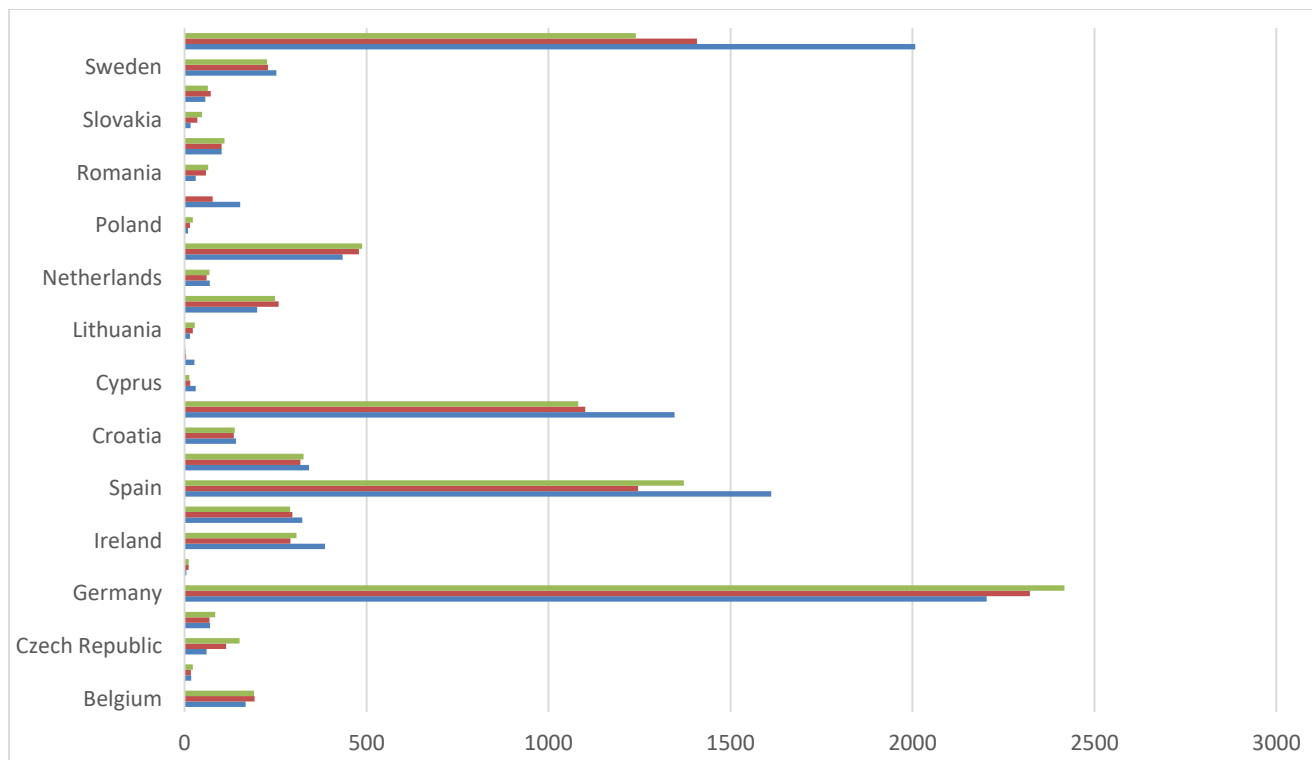
Adițional constatărilor evidențiate de analiza cantitativă, informațiile calitative colectate prin sondaj și focus grupuri dovedesc că Programul (axa 1) a reușit să dezvolte abilitățile de management și de marketing ale beneficiarilor, prin utilizarea, de exemplu, a planului de afaceri ca un punct de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

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

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

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

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



Sursa: Eurostat, 2016

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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



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

Concluzia evaluării este că resursele au fost planificate la nivelul PNDR, previzionând un nivel ridicat de eficiență, dar eficiența efectivă a acestora ca urmare a implementării Programului a fost mai mică decât cea așteptată. Majoritatea rezultatelor au presupus costuri mai mari decât cele planificate, în unele cazuri, valorile inițiale multiplicându-se.

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

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

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

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

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

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



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

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

În ceea ce privește contribuția PNDR la competitivitatea sectorului agricol:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

c) Indirecte

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

d) Efecte pozitive asupra beneficiarilor

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

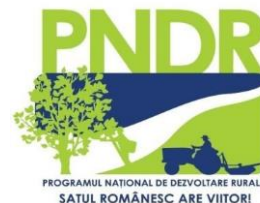
opta pentru solicitarea unui nou împrumut în viitor, acești beneficiari vor avea deja o experiență constructivă cu respectiva instituție, care poate spori disponibilitatea băncii în vederea acordării de noi credite către respectivul beneficiar.

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

VIII.3.2. Întrebări specifice de evaluare

ÎE(S) 1 (Relevanta). În ce măsură obiectivele, intervențiile, activitățile și resursele alocate prin program au adresat cele mai importante nevoi aferente spațiului rural pe parcursul întregii perioade de implementare a programului?

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

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

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

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



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

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

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

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

Interviurile derulate cu actorii cheie relevanți au evidențiat faptul că, inițial, au existat anumite sincope în nevoile definite la nivelul programului, însă prin modificările realizate asupra programului, au fost întreprinse acțiuni în vederea unei mai bune abordări a nevoilor, inclusiv prin modificarea criteriilor de eligibilitate, selecție și prin modificări de ordin financiar

Prin urmare, se poate concluziona că obiectivele, intervențiile, activitățile și resursele alocate prin program au adresat cele mai importante nevoi aferente spațiului rural pe parcursul întregii perioade de implementare a programului, singurele măsuri care ar fi putut fi mai intens abordate fiind cele aferente sectorului forestier și măsurile soft (privind formarea profesională sau referitoare la servicii de consultanță și consiliere pentru beneficiarii programului).

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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



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

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

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

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

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

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



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

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

În general, se poate concluziona faptul că măsurile definite și implementate la nivelul Programului au fost în mare măsură coerente cu impactul și rezultatele previzionate, fiind însă subliniată necesitatea verificării și ajustării logicii de intervenție în momentul modificărilor inițiate la nivel de fișe de măsuri (introducere/eliminare), astfel încât toate intervențiile propuse la nivelul unui program să aibă o corespondență cuantificabilă la nivelul indicatorilor de rezultat și de impact.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Principalele constatări rezultate din analiza actuală sunt următoarele:

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

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



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

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

Eficacitatea procedurală este influențată de doi factori intrinseci la nivelul programului și anume: numărul de proiecte reziliate și numărul de proiecte transferate în PNDR 2014-2020 prin procedura de tranziție. Astfel, procentul redus de proiecte finalizate în raport cu numărul total de proiecte contractate este influențat de:

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

Din considerentele evidențiate în răspunsul la întrebarea comună de evaluare nr. 13 prezentat în secțiunea anterioară, având în vedere strict elementele vizate de această întrebare specifică de evaluare, concluzia evaluării este că resursele alocate au fost parțial în măsură să producă rezultatele scontate, deoarece valorile atinse pentru indicatorii de realizare și de rezultat sunt, în multe cazuri, mai mici decât nivelul absorbției financiare, demonstrând un nivel de eficiență, în general, mai mic decât cel previzionat. În timp ce, în unele cazuri, acest lucru poate fi consecința slabei performanțe a măsurii în raport cu gradul de eficiență previzionat inițial, se recomandă o atenție mai mare în raport cu stabilirea țintelor – și revizuirea acestora, când acest lucru este necesar - și a modului de direcționare a intervențiilor programului în sensul atingerii țintelor stabilite.

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

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

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



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

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

În consecință, răspunsul la această întrebare de evaluare este următorul: în condiții perfecte, inclusiv în condițiile unei experiențe considerabile în materie de management a unui astfel de program, precum și într-un mediu economic și financiar mai favorabil, gradul de eficiență al programului ar fi putut fi mai ridicat. Cu toate acestea, prima perioadă de programare pentru o țară recent aderată la UE nu a beneficiat niciodată de astfel de condiții perfecte. Experiența continuă acumulată la nivelul sistemului de management în materie de acțiuni care să vizeze îmbunătățirea eficienței reprezintă un element pozitiv care trebuie avut în vedere în mod corespunzător.

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

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

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

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

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



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

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

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

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

Analizând în detaliu, doar intervențiile care au vizat prioritatea UE legată de îmbunătățirea mediului (Axa 2) a înregistrat un nivel al eficienței aproximativ egal cu nivelul planificat; pentru obiectivele UE legate de creșterea competitivității sectorului agricol și forestier (Axa 1), îmbunătățirea calității vieții în zonele rurale, diversificarea economiei rurale și dezvoltarea capacității locale în vederea creșterii nivelului de ocupare a forței de muncă și diversificării activităților economice (Axa 3 și Axa 4), gradul de eficiență a fost semnificativ mai mic decât cel așteptat.

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

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

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

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

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

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



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

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

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

În concluzie, o parte din factorii care influențează eficiența par a fi conectați cu abordarea adoptată în etapa de programare a programului, care poate fi ușor ajustată în viitor pentru crearea unor condiții optime de îmbunătățire a eficienței. O serie de alți factori depind într-o mare măsură de imperfecțiunile pieței și problemele socio-economice ale teritoriilor vizate de intervenție, nefiind posibilă ajustarea acestora într-o perioadă redusă de timp, pentru aceștia fiind necesară monitorizarea încadrării efectelor generate în limite acceptabile.

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

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

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



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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

Din perspectiva eficacității măsurilor definite în cadrul programului:

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

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

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



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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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



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

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

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

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



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

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

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

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

- Îmbunătățirea competitivității sectoarelor agricol și forestier

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

- Îmbunătățirea mediului și a spațiului rural

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



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

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

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

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

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

- Asigurarea coerenței programării

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

- Complementaritatea între instrumentele comunitare

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



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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

¹¹¹ PNDR, versiunea XVI, capitolul 15.1

¹¹² PNDR, versiunea XVI, capitolul 15.2



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

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

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

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

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

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

c) Eficacitatea abordării de tip ”garanție”

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

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

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

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

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

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

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

Sursa: Date prelucrate de echipa de evaluare, RAI 2015

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



d) *Eficacitatea abordării proactive*

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

În concluzie, analiza conduce la următorul răspuns la întrebarea de evaluare: criteriile de selecție adoptate pentru diferitele măsuri ale PNDR nu au prezentat niciun conținut sau efect discriminatoriu în raport cu sexul, rasa, originea etnică, convingerile religioase sau credințele, invaliditatea, vârstă sau orientarea sexuală a solicitanților. Din acest motiv, ele pot fi considerate pe deplin conforme cu principiul nediscriminării și egalității de șanse. Datele de monitorizare, defalcate în funcție de sex, atunci când sunt disponibile, arată o participare a femeilor în cadrul programului, mult mai mare decât era de așteptat.

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

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

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

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

Principalele avantaje ale schemelor de garantare au fost următoarele:

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

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

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

¹¹⁴ A se vedea Anexa C la studiu, punctul 7

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

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

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

Schema de garantare:

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

generarea a 4,41 euro prin credite. Acest lucru a facilitat implementarea proiectelor și colectarea resurselor necesare pentru acoperirea cofinanțării private.

IX. Concluzii și recomandări

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

IX.1. Coerența între măsurile implementate și obiectivele urmărite; balanță între diferitele măsuri din cadrul programului

Concluzii rezultate din evaluarea relevanței programului

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

Concluzii rezultate din analiza aspectelor de mediu

- Privind Axa 2
 - a. Țintele indicatorilor de realizare și de rezultat au fost în general atinse sau depășite (dificultăți în acest sens au fost întâmpinate doar la nivelul măsurii 221), obiectivele planificate la nivelul Axei fiind în mare măsură atinse



Suprafața HNV (milioane hectare) a fost relativ constantă (conform studiului de specialitate efectuat la nivelul AM PNDR, a existat o scădere minoră de la 2,4 – anul 2007 la 2,37 - anul 2015). În analiza evoluției suprafeței HNV trebuie considerat faptul că efectele PNDR sunt prezente și favorabile (menținere HNV respectiv, schimbări în zonele HNV) însă evoluția înregistrată la nivelul indicatorului nu poate fi raportată în mod exclusiv la efectele generate de implementarea programului, perioada de implementarea a acestuia fiind una relativ scurtă (7 ani) în raport cu timpul necesar de manifestare și monitorizarea a factorilor de influență a mediului.

- g. Referitor la evoluția indicatorilor de impact se constată conform rezultatelor studiului privind calcularea valorii actuale a indicatorului “Indexul populațiilor de păsări specific terenurilor agricole din România” că nivelul indicatorului a scăzut de la 1 (în 2010) la 0,97 (în 2015); scăderea este una minoră și posibil datorată faptului că au fost înregistrate efecte negative pe termen scurt; de asemenea valoare în scadere a indicelui de 0,97 cu doar 3% unități în scădere față de anul 2010 indică atingerea obiectivelor propuse – de a menține calitatea mediului;
 - h. Valoarea calculată a indexului populației de păsări în perioada 2010-2015 conform calculelor efectuate la nivelul studiului specific contractat de AM PNDR, poate fi atribuită în principal analizei unui șir de date statistice relativ scurt (monitorizarea sa urmând a fi continuată pe parcursul perioadei de programare 2014-2020), nefiind posibilă identificarea unor factori generatori specifici determinați de implementarea PNDR care să influențeze tendințele populaționale ale speciilor de păsări vizate, înregistrate la nivel național. Relaționat la potențialele efecte ale implementării PNDR 2007-2013, cerințele de management formulate la nivelul Programului au vizat menținerea habitatului caracteristice speciilor de păsări specifice terenurilor agricole din România, în scopul conservării respectivelor specii.
 - i. Beneficiarii direcți/indirecți nu sesizează momentan efectele aplicării măsurilor axei 2 asupra mediului, o explicație potențială fiind lipsa pregătirii specifice în domeniul mediului;
 - j. Ca urmare a analizei datelor disponibile după implementarea PNDR 2007-2013 a fost efectuată o reevaluare a scorurilor acordate conform Raportului de mediu pentru PNDR 2007-2013 se constată că scorurile negative au o tendință clară de diminuare.
- Privind axele 1, 3, 4
 - a. Definirea obiectivelor generale și specifice la nivelul acestor axe a fost realizată considerând în subsidiar asigurarea îmbunătățirii calitative a factorilor de mediu;
 - b. Toate proiectele finanțate prin intermediul acestor axe, care au fost considerate a avea un potențial impact asupra mediului, au respectat standardele de mediu impuse la nivel de CE și prin legislația națională, urmând procedura de evaluare a impactului asupra mediului; prin urmare efectele asupra factorilor de mediu sunt considerate a fi pozitive sau, cel puțin, neutre.
 - Privind evaluarea strategică a impactului asupra mediului la nivel de program
 - a. după implementarea programului, scorurile puternic negative (ex: cele asociate emisiilor GES sau emisiilor atmosferice) sunt în scădere ceea ce denotă faptul că implementarea măsurilor a avut, în general, rezultate directe pozitive asupra mediului.



IX.2. Gradul de atingere a obiectivelor specifice ale Programului, precum și a obiectivelor stabilite în strategia națională și cea Comunitară

Cu referire la obiectivele definite la nivelul priorităților europene pentru dezvoltare rurală, s-au concluzionat următoarele aspecte:

- Axa 1 contribuie la transferul de cunoștințe, îmbunătățind modernizarea, inovarea și calitatea nivelului lanțului alimentar și a sectoarelor prioritare pentru investiții în capitalul uman și fizic.
- Axa 2 contribuie la conservarea biodiversității, a sistemelor agricole și forestiere HNV, la îmbunătățirea calității apei și la combaterea schimbărilor climatice.
- Axa 3 și, în special, M 312 și 322 au contribuit la crearea condițiilor pentru oportunități de creștere economică și ocuparea forței de muncă, în timp ce măsura 313 vizează diversificarea economiei rurale. Toate măsurile axelor 3 și 4 au contribuit la creșterea capacității locale și a identității comunității.
- PNDR abordează schimbările climatice în axele 1, 2 și 3 (la nivel orizontal).

Concluzii rezultate din evaluarea eficienței programului

- Resursele financiare au fost planificate la nivelul PNDR, previzionând un nivel ridicat de eficiență, dar eficiența efectivă a acestora ca urmare a implementării Programului a fost mai mică decât cea așteptată. Majoritatea rezultatelor au presupus costuri mai mari decât cele planificate, în unele cazuri, valorile estimate inițial multiplicându-se. Acest rezultat poate fi explicat, în principal, de o supra-evaluare inițială a țintelor stabilite pentru indicatorii de program, precum și de imposibilitatea revizuirii metodologiei inițiale de stabilire a țintelor indicatorilor de realizare și de rezultat.
- În condiții perfecte, inclusiv în condițiile unei experiențe considerabile în materie de management a unui astfel de program, precum și într-un mediu economic și financiar mai favorabil, rezultatele obținute la nivelul PNDR ar fi putut fi obținute cu un nivel de cheltuieli publice mai redus. Cu toate acestea, prima perioadă de programare pentru o țară recent aderată la UE nu a beneficiat niciodată de astfel de condiții perfecte. Experiența continuă acumulată la nivelul sistemului de management în materie de acțiuni care să vizeze îmbunătățirea eficienței reprezintă un element pozitiv care trebuie avut în vedere în mod corespunzător.
- PNDR a contribuit la obiectivele și prioritățile Comunității prin utilizarea resurselor alocate în conformitate cu nivelul atins de eficiență a intervențiilor care au vizat îmbunătățirea mediului (Axa 2); pentru obiectivele legate de Creșterea competitivității sectorului agricol și forestier îmbunătățirea calității vieții în zonele rurale, diversificarea economiei rurale și dezvoltarea capacității locale în vederea creșterii nivelului de ocupare a forței de muncă și diversificării activităților economice (Axa 1, Axa 3 și Axa 4), gradul de eficiență a fost mai mic decât cel așteptat.
- O parte din factorii care influențează eficiența par a fi conectați cu decizii adoptate în etapa de programare și pe parcursul etapei de management a programului, care pot fi ușor ajustate în viitor pentru crearea unor condiții optime de îmbunătățire a eficienței. O serie de alți factori depind într-

o mare măsură de imperfecțiunile pieței și problemele socio-economice ale teritoriilor vizate de intervenție, nefiind posibilă ajustarea acestora într-o perioadă redusă de timp, pentru aceștia fiind necesară monitorizarea încadrării efectelor generate în limite acceptabile.

- Sistemul și mecanismele de implementare ale programului au contribuit activ la atingerea obiectivelor programului, inclusiv prin adoptarea unor măsuri de facilitare a implementării proiectelor de către beneficiari. Eficiența administrativă a sistemului de management a programului este una satisfăcătoare, luându-se în considerare mai ales condițiile specifice referitoare la implementarea primului program de dezvoltare rurală în România.

Concluzii rezultate din evaluarea eficacității programului

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

Concluzii rezultate din evaluarea rezultatelor programului

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

solicitanților/beneficiarilor în asigurarea garanțiilor adecvate, necesare pentru acoperirea propriei cofinanțări sau pentru efectuarea cheltuielilor pe parcursul perioadei de implementare a proiectelor.

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

- Implementarea PNDR a generat o serie de rezultate intangibile, a căror măsurare nu poate fi realizată în întregime. PNDR a jucat un rol esențial în ceea ce privește creșterea capacității beneficiarilor de a dezvolta, gestiona și implementa activitățile proiectelor (pentru început, prin elaborarea și utilizarea planului de afaceri), sporirea cunoștințelor referitoare la reglementările și procedurile comunitare și crearea rețelelor pentru dezvoltare rurală.

Dezvoltarea capacităților și crearea rețelelor sunt cele două tipuri principale de efecte intangibile ale programului, relevante pentru a explica rezultatele și impactul acestuia, dar care nu au fost monitorizate sistematic și cuantificate prin sistemul de monitorizare.

De exemplu, în cadrul axei 1, consolidarea capacităților a fost un avantaj al măsurilor de sporire a gradului de conștientizare și de formare (ex. M111), al măsurilor de sprijinire a exploatațiilor de semi-subsistență și reînnoire a șefilor exploatații agricole (ex. M141 și M112) și consolidarea investițiilor (ex. M121, M122, M123). Măsurile axei 2 au sporit gradul de conștientizare și cunoștințele beneficiarilor cu privire la condițiile de mediu (GAEC) și capacitatea de gestionare adecvată a terenurilor forestiere (M221).

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

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

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

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

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

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

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

- Au existat o serie de limitări ce au influențat capacitatea de atragere a beneficiarilor. Procedurile administrative și întârzierile din cadrul etapelor de depunere și implementare, dar și a celor din cadrul campaniilor de publicitate și informare au împiedicat implementarea optimă a programului și atingerea valorilor țintă pentru indicatorii de rezultat.

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

Concluzii rezultate din evaluarea impactului programului

- Programul a avut un impact pozitiv asupra creșterii valorii adăugate și a productivității la nivelul mediului rural. Axa 1 a contribuit în mod direct la creșterea valorii adăugate și a productivității în sectorul agricol și industria alimentară și indirect la creșterea economiei naționale. Axa 1 a PNDR s-a adresat nevoii de creștere a nivelurilor de subzistență a productivității, în sectorul agricol și sectorul forestier, urmărind realizarea obiectivului de îmbunătățire a competitivității zonelor rurale, prin sporirea cunoștințelor și abilităților fermierilor (M111), modernizarea exploatațiilor agricole (M121), creșterea împăduririlor și promovarea gestionării durabile a pădurilor (M122). În plus, prin M112, axa a promovat reînnoirea generației de șefi ai exploatațiilor agricole și a crescut competitivitatea industriei alimentare, în mod deosebit prin introducerea inovării și adaptarea întreprinderilor la standardele UE (M123). Sporirea competitivității a presupus, de asemenea, o utilizare eficientă a



terenurilor agricole bazată pe noua structură a proprietăților (M125), incluzând infrastructuri noi, forță de muncă și exploatații agricole bine organizate (M141) și promovarea înființării grupurilor de producători (M142). În pofida eficacității mai reduse (comparativ cu țintele planificate), PNDR 2007-2013 a contribuit la creșterea productivității la nivelul activităților economice din mediul rural. În special, măsurile 121 și 123 au avut un impact semnificativ asupra creșterii valorii adăugate brute în sectorul primar.

- Programul a avut un impact pozitiv asupra mediului. Axa 2 a contribuit în mod direct la conservarea biodiversității, menținerea terenurilor agricole cu înaltă valoare naturală, îmbunătățirea calității apei, combaterea schimbărilor climatice și indirect la îmbunătățirea condițiilor de viață în zonele rurale, precum și la adoptarea unui model mai performant de dezvoltare durabilă.
- Programul a avut un impact pozitiv în raport cu crearea de locuri de muncă. Deși programul nu a atins țintele planificate pentru indicatorii de rezultat specifici (R8.1., R8.2.), axele 3 și 4 au contribuit la crearea de locuri de muncă în mediul rural. În special, axa 3 a contribuit în mod direct la crearea de locuri de muncă și indirect la diversificarea economiei rurale, crearea de noi servicii locale și la valorificarea resurselor de mediu și a patrimoniului cultural, iar axa 4 a contribuit în mod direct la crearea de locuri de muncă și îmbunătățirea guvernancei locale și indirect la diversificarea economiei rurale și intensificarea implicării partenerilor privați în strategiile de dezvoltare locală prin abordarea LEADER. Majoritatea locurilor de muncă au fost create grație implementării M312 și M313 și au fost ocupate de persoane cu vârsta de peste 25 ani. În termeni relativi, măsura 313 a creat un număr mai mare de locuri de muncă pentru femei (61% din locurile de muncă) și pentru persoanele tinere (20% din locurile de muncă au fost ocupate de persoane cu vârste sub 25 ani). Cu toate acestea, în termeni absoluți, M312 a creat mai multe locuri de muncă pentru tineri (890) și femei (2034). Agroturismul este sectorul în care s-au angajat cel mai mare număr de femei și tineri. Analiza contrafactuală arată capacitatea programului de a crea beneficii nete în ceea ce privește locurile de muncă, prin M312, M313, M411, M413. Prin compararea beneficiarilor cu non-beneficiarii, se observă că atât beneficiarii M312, cât și cei ai M313 înregistrează performanțe mai bune în ceea ce privește crearea de locuri de muncă în perioada 2009-2015. În mod similar, estimările arată efectul net în ceea ce privește crearea de locuri de muncă pentru ambele măsuri, 411 și 413, în perioada 2012-2015, atunci când cele mai multe proiecte au fost inițiate și finalizate.
- Schema de garantare a avut o contribuție pozitivă la implementarea programului. Schema de garantare a avut un impact pozitiv din punct de vedere economic și financiar, deoarece s-a adresat celei mai importante provocări în obținerea unui credit în perioada de programare a PNDR, respectiv lipsa garanțiilor colaterale. De asemenea, schema de garantare a contribuit la îmbunătățirea disponibilității băncilor de a acorda credite beneficiarilor din mediul rural, sporind astfel capacitatea investire a beneficiarilor și contribuind la o mai bună performanță economică a acestora. Schema de garantare a permis atragerea de resurse private necesare pentru implementarea proiectelor și simplificarea accesului la piața de creditare pentru beneficiarii privați ai PNDR 2007-2013.

Concluzii rezultate din evaluarea contribuției programului la respectarea principiilor privind nediscriminarea și egalitatea de șanse

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

IX.3. Recomandări pe baza rezultatelor evaluării, inclusiv potențiale propuneri de actualizare/modificare a PNDR 2014-2020

Recomandări rezultate din evaluarea relevanței programului

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

Recomandări rezultate din evaluarea eficienței programului

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

Recomandări rezultate din evaluarea eficacității programului

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

Recomandări rezultate din evaluarea rezultatelor

- Înființarea unui sistem de avertizare - Evaluarea ex-post a programului de dezvoltare rurală pentru perioada 2007-2013 arată că, în multe dintre cazuri, programul nu a atins valorile țintă planificate pentru indicatorii de rezultat. Acest lucru poate fi explicat printr-o supraestimare/subestimare semnificativă a valorilor țintă stabilite pentru indicatorii de program (axa 4), precum și de imposibilitatea de a revizui metodologia inițială de stabilire a indicatorilor de realizare și de rezultat. Pentru contracararea acestui risc, în perioada de programare 2014-2020, echipa de experți evaluatori recomandă definirea unui „sistem de avertizare” care să alerteze programul în avans, de fiecare dată când sistemul de monitorizare arată diferențe semnificative între valorile țintă și valorile obținute ale indicatorilor. În acest scop, este necesar să se verifice dacă valorile inițiale sunt construite pe o metodologie bine definită, inclusiv să se identifice sursele de informare cantitative și calitative adecvate care pot fi consultate (și eventual actualizate) în timpul perioadei de programare 2014-2020, în scopul monitorizării și evaluării.
- Adoptarea aranjamentelor ad-hoc pentru atragerea beneficiarilor - Dificultățile în atingerea țintelor planificate pot fi explicate prin capacitatea limitată a campaniilor publicitare de a ajunge la beneficiari, durata procedurilor administrative, precum și volumul de muncă solicitat beneficiarilor,

care limitează atractivitatea programului și, prin urmare, capacitatea acestuia de a produce rezultatele vizate. În acest sens, povara administrativă și costul accesului la măsuri reprezintă o amenințare specifică. Pentru contracararea acestui risc, echipa de experți evaluatori recomandă:

- punerea în aplicare a unei strategii intergrate de simplificare administrativă.
- monitorizarea atentă a implementării instrumentelor financiare și a campaniilor de publicitate și de marketing susținute de organismele care se ocupă de implementarea instrumentelor financiare;
- Planificarea unor acțiuni specifice pentru îmbunătățirea funcționării RNDR și adoptarea unei strategii de minimizare a riscurilor asociate organizării și funcționării rețelei.
- Adoptarea unei abordări mai permissive pentru implicarea partenerilor în procesul de inovare - Mai mult decât atât, așa cum arată experiența 2007-2013, principalele provocări în ceea ce privește atingerea rezultatelor așteptate sunt reprezentate de următorii factori externi: creșterea concurenței globale, schimbările climatice pentru producția agricolă, reducerea ponderii cheltuielilor publice. Pentru a face față provocărilor legate de factorii externi, PNDR va trebui să investească prin implicarea tuturor partenerilor interesați. De exemplu, în domeniul inovării, PNDR ar trebui să investească nu numai în inovarea ca rezultat al transferului tehnologic, ci și în inovarea socială, prin implicarea *cvadruple helix*¹¹⁵ a tuturor partenerilor, incluzând sectorul de afaceri, sectorul public, sectorul terțiar și sectorul financiar. Prin urmare, este important, pe de o parte, ca PNDR se concentreze și să reflecte asupra sistemului de inovare în ansamblul său (relațiile dintre universități, centre de cercetare, fermieri și întreprinderi agricole) și, pe de altă parte, să aloce spațiu experimentelor sociale în zonele rurale sub forma serviciilor comunitare, parteneriatelor public-private, dezvoltării domeniului TIC. Implicarea mai mare a tuturor partenerilor ar putea reprezenta o oportunitate de creștere a efectului de levier pentru fondurile UE și, astfel, să asigure o eficacitate și un impact mai crescut al programului.

Recomandări rezultate din evaluarea impactului

- Reprezentarea efectelor secundare și compensatorii - În perspectiva implementării programului 2014-2020, se recomandă acordarea unei atenții deosebite efectelor secundare generate de creșterea productivității (în special în sectorul primar). Mai exact, se recomandă verificarea măsurii în care productivitatea a crescut în detrimentul ocupării forței de muncă în zonele rurale (dacă productivitatea a crescut în contextul reducerii numărului de locuri de muncă).
- Evaluarea măsurii în care beneficiile ocupării sunt însoțite de o creștere a productivității și sunt sustenabile în timp – Se recomandă continuarea evaluării privind măsura în care creșterea locurilor de muncă în zonele rurale a afectat productivitatea în sectoarele non-agricole și a redus riscul de depopulare în zonele rurale.
- Definirea formelor specifice de sprijin (ex. instrumente financiare) pentru abordarea directă a dificultăților întâmpinate de beneficiari în raport cu accesul la finanțare. Unul dintre obstacolele

¹¹⁵ Cvadruple helix este o abordare participativă ce cuprinde actori cheie din partea puterii centrale de guvernare, mediului academic, mediului industrial și societății civile.



importante în calea competitivității întregii economii rurale este reprezentat de accesul la finanțare pentru micro-exploatații agricole și exploatații agricole de dimensiuni mici. În acest sens, în ceea ce privește PNDR 2014-2020, se recomandă definirea formelor specifice de sprijin pentru abordarea directă a dificultăților întâmpinate de beneficiari în raport cu accesul la finanțare, nu numai sub forma unor scheme de garantare, ci și prin prevederea unor posibilități de implementare a altor tipuri de instrumente financiare (ex. finanțarea prin micro-credite sau finanțarea prin aport de capital).

Recomandări rezultate din evaluarea aspectelor de mediu

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

Recomandări rezultate din evaluarea contribuției programului la respectarea principiilor privind egalitatea de gen și non-discriminarea

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



Index tabele

TABEL NR. 1	TIPURI DE BENEFICIARI DIRECTI AI PNDR 2007-2013.....	22
TABEL NR. 2	TIPURI DE BENEFICIARI INDIRECTI AI PNDR 2007-2013	25
TABEL NR. 3	ABORDAREA PROPUȘĂ PENTRU FIECARE CRITERIU DE EVALUARE/ANALIZĂ	35
TABEL NR. 4	EȘANTIOANELE SELECTATE PENTRU FIECARE MĂSURĂ, ATÂT PENTRU PROIECTELE FINALIZATE ÎN ANUL 2015 (<i>NEW</i>) CÂT ȘI PENTRU PROIECTELE FINALIZATE ÎN PERIOADA 2008-2015 (<i>OLD</i>)	41
TABEL NR. 5	LIMITĂRI REFERITOARE LA DIFERITELE METODOLOGII UTILIZATE ÎN EVALUAREA EX-POST A PNDR	50
TABEL NR. 6	SISTEMUL INSTITUȚIONAL DE ADMINISTRARE, CONTROL ȘI IMPLEMENTARE AL PNDR 2007-2013	52
TABEL NR. 7	ALTE INSTITUȚII DELEGATE IMPLICATE ÎN GESTIONAREA PNDR 2007-2013 (EXCLUSIV PENTRU INTERVENȚIILE INCLUSE LA NIVELUL AXEI 2)	53
TABEL NR. 8	CALENDARUL REUNIUNILOR CM PNDR.....	54
TABEL NR. 9	PRINCIPALELE MODIFICĂRI OPERATE ÎN VERSIUNILE PNDR 2007-2013.....	55
TABEL NR. 10	OBIECTIVE ȘI SUB-OBIECTIVE DEFINITE ÎN CADRUL PNDR 2007-2013, LA NIVEL DE AXE	57
TABEL NR. 11	PROIECTE CONTRACTE ÎN CADRUL MĂSURII 41, PE TIPURI DE OPERAȚIUNI	70
TABEL NR. 12	LOGICA DE INTERVENȚIE PRIMARĂ ȘI SECUNDARĂ PE MĂSURI ALE PNDR	74
TABEL NR. 13	CONTRIBUȚIA MĂSURILOR LA INDICATORII DE IMPACT DEFINIȚI ÎN CADRUL PNDR 2007-2013	76
TABEL NR. 14	ALOCAREA BUGETARĂ ȘI RATA DE EXECUȚIE FINANCIARĂ LA NIVELUL MĂSURILOR/ AXELOR PNDR 2007-2013	88
TABEL NR. 15	INDICATORI DE REZULTAT COMUNI ȘI MĂSURILE AFERENTE.....	91
TABEL NR. 16	INDICATORI DE REZULTAT ADIȚIONALI ȘI MĂSURILE AFERENTE	92
TABEL NR. 17	VALORI FINALE AFERENTE INDICATORILOR ADIȚIONALI DE REZULTAT PENTRU PNDR 2007-2013	97
TABEL NR. 18	FACTORI CHEIE DE LIMITARE A ACCESULUI LA ÎMPRUMUT.....	104
TABEL NR. 19	DISPONIBILITATEA INSTITUȚIILOR BANCARE DE A ACORDA CREDITE	105
TABEL NR. 20	PRINCIPALELE PROVOCĂRI DE COMPETITIVITATE ALE FIRMELOR.....	105
TABEL NR. 21	REZULTATELE EVIDENȚIATE DE ANALIZA STUDIILOR DE CAZ CU PRIVIRE LA SCHEMA DE GARANTARE	106
TABEL NR. 22	MOTIVE PENTRU NEACCESAREA SCHEMEI DE GARANTARE (RĂSPUNSURI VALIDE – FĂRĂ A LUA ÎN CALCUL NON-RĂSPUNSURILE SAU OPȚIUNEA „ALTELE”) 2008-2015	108
TABEL NR. 23	ANALIZA INDICATORILOR CU RESPECTAREA CRITERIULUI DE EVALUARE ȘI A ȚINTELOR STABILITE	114
TABEL NR. 24	VALOAREA INDICATORULUI DE IMPACT (1) <i>CREȘTERE ECONOMICĂ</i> - ESTIMĂRI INIȚIALE.....	122
TABEL NR. 25	VALOAREA INDICATORULUI DE IMPACT (1) <i>CREȘTERE ECONOMICĂ</i> – ȚINTE ATINSE.....	124
TABEL NR. 26	VALOAREA ADĂUGATĂ NETĂ LA NIVELUL MĂSURILOR 123 ȘI 411	126



TABEL NR. 27	VALOAREA INDICATORULUI DE IMPACT (2) <i>CREAREA DE LOCURI DE MUNCĂ</i> - ESTIMĂRI INIȚIALE	127
TABEL NR. 28	VALOAREA INDICATORULUI DE IMPACT (2) <i>CREAREA DE LOCURI DE MUNCĂ</i> - ȚINTE ATINSE ...	128
TABEL NR. 29	NUMĂRUL NET DE LOCURI DE MUNCĂ CREATE PRIN MĂSURILE 121, 123, 312, 313, 411	131
TABEL NR. 30	CALCULAREA INDICATORULUI PROXY PENTRU INDICATORUL DE IMPACT (3) PRODUCTIVITATEA MUNCII	132
TABEL NR. 31	INDICATORUL PROXY PENTRU INDICATORUL DE IMPACT (3) PRODUCTIVITATEA MUNCII – ȚINTE ATINSE	133
VARIAȚIE		133
TABEL NR. 32	VALOAREA INDICATORULUI DE IMPACT (4) STOPAREA DECLINULUI BIODIVERSITĂȚII – ESTIMĂRI INIȚIALE	134
TABEL NR. 33	VALOAREA INDICATORULUI DE IMPACT (4) STOPAREA DECLINULUI BIODIVERSITĂȚII – ȚINTE ATINSE	135
TABEL NR. 34	VALOAREA INDICATORULUI DE IMPACT (5) MENȚINEREA SUPRAFEȚELOR AGRICOLE CU ÎNALTĂ VALOARE NATURAL ȘI A SUPRAFEȚELOR FORESTIERE – ESTIMĂRI INIȚIALE.....	136
TABEL NR. 35	VALOAREA INDICATORULUI DE IMPACT (5) MENȚINEREA SUPRAFEȚELOR AGRICOLE CU ÎNALTĂ VALOARE NATURAL ȘI A SUPRAFEȚELOR FORESTIERE – ȚINTE ATINSE.....	136
TABEL NR. 36	VALOAREA INDICATORULUI DE IMPACT (6) ÎMBUNĂȚĂȚIREA CALITĂȚII APEI – ESTIMĂRI INIȚIALE	137
TABEL NR. 37	VALOAREA INDICATORULUI DE IMPACT (6) ÎMBUNĂȚĂȚIREA CALITĂȚII APEI – ȚINTE ATINSE ...	138
TABEL NR. 38	VALOAREA INDICATORILOR DE IMPACT (7) CONTRIBUȚIA LA COMBATAREA SCHIMBĂRIILOR CLIMATICE – ESTIMĂRI INIȚIALE	139
TABEL NR. 39	VALOAREA INDICATORILOR DE IMPACT (7) CONTRIBUȚIA LA COMBATAREA SCHIMBĂRIILOR CLIMATICE – ȚINTE ATINSE	140
TABEL NR. 40	VALOAREA INDICATORILOR DE IMPACT ADIȚIONALI DE MEDIU – VALORI ACTUALIZATE	141
TABEL NR. 41	EVALUAREA EFICACITĂȚII MĂSURILOR AXEI 1, LUÂND ÎN CONSIDERARE FIECARE CRITERIU (PROCEDURAL, FINANCIAR, DE REALIZARE ȘI DE REZULTAT).....	150
TABEL NR. 42	EVALUAREA EFICACITĂȚII MĂSURILOR AXEI 2, LUÂND ÎN CONSIDERARE FIECARE CRITERIU (PROCEDURAL, FINANCIAR, DE REALIZARE ȘI DE REZULTAT).....	151
TABEL NR. 43	EVALUAREA EFICACITĂȚII MĂSURILOR AXEI 3, LUÂND ÎN CONSIDERARE FIECARE CRITERIU (PROCEDURAL, FINANCIAR, DE REALIZARE ȘI DE REZULTAT).....	153
TABEL NR. 44	EVALUAREA EFICACITĂȚII MĂSURILOR AXEI 4, LUÂND ÎN CONSIDERARE FIECARE CRITERIU (PROCEDURAL, FINANCIAR, DE REALIZARE ȘI DE REZULTAT).....	154
TABEL NR. 45	VALOAREA PROGRESIVĂ A INDICATORILOR ADIȚIONALI DE REZULTAT AFERENȚII MĂSURII 511	155
TABEL NR. 46	SINTEZA EVALUĂRII EFICIENȚEI PE MĂSURI – AXA 1.....	158
TABEL NR. 47	SINTEZA EVALUĂRII EFICIENȚEI PE MĂSURI – AXA 2.....	160
TABEL NR. 48	SINTEZA EVALUĂRII EFICIENȚEI PE MĂSURI – AXA 3.....	161



TABEL NR. 49	SINTEZA EVALUĂRII EFICIENȚEI PE MĂSURI – AXA 4.....	162
TABEL NR. 50	PREZENTAREA GENERALĂ A REZULTATELOR ESTIMĂRIILOR DIN ANALIZA CONTRAFACTUALĂ – AXA 1	164
TABEL NR. 51	PREZENTAREA GENERALĂ A REZULTATELOR ESTIMĂRIILOR DIN ANALIZA CONTRAFACTUALĂ – AXA 3	169
TABEL NR. 52	PREZENTARE GENERALĂ A REZULTATELOR ESTIMĂRIILOR DIN ANALIZA CONTRAFACTUALĂ – AXA 4	171
TABEL NR. 53	EFECTELE NEGATIVE ALE IMPLEMENTĂRII MĂSURILOR AFERENTE AXEI 1 A PNDR ASUPRA OBIECTIVELOR DE MEDIU ANALIZATE	173
TABEL NR. 54	EFECTELE NEGATIVE ALE IMPLEMENTĂRII MĂSURILOR AFERENTE AXEI 3 A PNDR ASUPRA OBIECTIVELOR DE MEDIU ANALIZATE	173
TABEL NR. 55	EFECTELE NEGATIVE CUMULATE ALE IMPLEMENTĂRII MĂSURILOR AFERENTE CELOR 4 AXE ALE PNDR ASUPRA OBIECTIVELOR DE MEDIU ANALIZATE	174
TABEL NR. 56	ANALIZA SCORURILOR ACORDATE CONFORM RAPORTUL DE MEDIU PENTRU PNDR 2007-2013	174
TABEL NR. 57	EFECTELE NEGATIVE CUMULATE ALE IMPLEMENTĂRII MĂSURILOR AFERENTE CELOR 4 AXE ALE PNDR ASUPRA OBIECTIVELOR DE MEDIU ANALIZATE REEVALUATE	176
TABEL NR. 58	ȚINTELE REALIZATE ALE INDICATORILOR CU DIMENSIUNE DE GEN LA NIVELUL PROGRAMULUI.	233





Index figuri

FIGURA NR. 1	FAZELE METODOLOGIEI DE EVALUARE EX-POST	28
FIGURA NR. 2	ELEMENTELE ȘI CRITERIILE DE EVALUARE A PROGRAMULUI	32
FIGURA NR. 3	PROCESUL DE EVALUARE: ACTIVITĂȚI ȘI METODOLOGII PRINCIPALE	33
FIGURA NR. 4	ABORDAREA PENTRU EVALUAREA RELEVANȚEI, EFICACITĂȚII ȘI EFICIENȚEI	38
FIGURA NR. 5	MACHETA A UNUI CHESTIONAR ONLINE – EXEMPLU CU TIPURI PREDEFINITE DE RĂSPUNS, VALORI PERMISE ȘI CÂMPURI OBLIGATORII	45
FIGURA NR. 6	EVOLUȚIA ALOCĂRII FINANCIARE LA NIVELUL PNDR 2007-2013 – TOTAL CONTRIBUȚIE PUBLICĂ	79
FIGURA NR. 7	EVOLUȚIA ALOCĂRIILOR FINANCIARE LA NIVEL DE AXĂ – TOTAL CONTRIBUȚIE PUBLICĂ	79
FIGURA NR. 8	EVOLUȚIA ALOCĂRII FINANCIARE LA NIVELUL MĂSURILOR DIN AXA 1 – CHELTUIALĂ PUBLICĂ....	81
FIGURA NR. 9	VARIAȚIA TOTALĂ A CHELTUIELII PUBLICE ALOCATE PE MĂSURI, AXA 1.....	81
FIGURA NR. 10	EVOLUȚIA ALOCĂRII FINANCIARE LA NIVELUL MĂSURILOR DIN AXA 2 – CHELTUIALĂ PUBLICĂ....	82
FIGURA NR. 11	VARIAȚIA TOTALĂ A CHELTUIELII PUBLICE ALOCATE PE MĂSURI, AXA 2.....	83
FIGURA NR. 12	EVOLUȚIA ALOCĂRII FINANCIARE LA NIVELUL MĂSURILOR DIN AXA 3 – CHELTUIALĂ PUBLICĂ ...	84
FIGURA NR. 13	VARIAȚIA TOTALĂ A CHELTUIELII PUBLICE ALOCATĂ PE MĂSURI, AXA 3	84
FIGURA NR. 14	EVOLUȚIA ALOCĂRII FINANCIARE LA NIVELUL MĂSURILOR DIN AXA 4 – CHELTUIALĂ PUBLICĂ....	85
FIGURA NR. 15	VARIAȚIA TOTALĂ A CHELTUIELII PUBLICE ALOCATĂ PE MĂSURI, AXA 4	85
FIGURA NR. 16	EVOLUȚIA ALOCĂRII FINANCIARE LA NIVELUL MĂSURII 511 – CHELTUIALĂ PUBLICĂ	86
FIGURA NR. 17	EVOLUȚIA ALOCĂRII FINANCIARE LA NIVELUL MĂSURII 611 – CHELTUIALĂ PUBLICĂ	87
FIGURA NR. 18	ALOCAREA BUGETARĂ ȘI VALOAREA PLĂȚILOR EFECTUATE LA NIVELUL AXELOR PNDR 2007-2013.	88
FIGURA NR. 19	– MOTIVELE CARE AU DETERMINAT IMPLEMENTAREA SCHEMEI DE GARANTARE	98
FIGURA NR. 20	MOTIVE PENTRU NEACCESAREA GARANȚIILOR OFERITE DIN PNDR PRIN FGCR-IFN S.A.....	108
FIGURA NR. 21	EVOLUȚIA PRODUCȚIEI AGRICOLE TOTALE, LA NIVEL NAȚIONAL (DIVIZIUNI 01-03 CONFORM CAEN REV. 2), ÎN PERIOADA 2007 – 2014	111
FIGURA NR. 22	INDICELE PRODUCȚIEI AGRICOLE ÎN PERIOADA 2007 – 2015	111
FIGURA NR. 23	EVOLUȚIA INVESTIȚIILOR AUTORITĂȚILOR PUBLICE LOCALE ÎN MEDIUL RURAL, ÎN PERIOADA 2007 – 2015	112
FIGURA NR. 24	EVOLUȚIA RATEI DE OCUPARE A PERSOANELOR CU VÂRSTA ÎNTRE 15 ȘI 64 DE ANI, ÎN MEDIUL RURAL, ÎN PERIOADA 2007 – 2015	113
FIGURA NR. 25	PRODUCȚIA DE LAPTE LA NIVEL EUROPEAN - MII TONE	183



Anexe

- Anexa 1 – Fișele indicatorilor de rezultat, valorile calculate pentru proiectele finalizate în anul 2015 și gradul de atingere al indicatorilor comuni și adiționali de rezultat
- Anexa 2 – Logica de intervenție
- Anexa 3 – Informații privind implementarea schemelor de garantare
- Anexa 4 – Analiza benchmarking privind eficiența Programului
- Anexa 5 – Modificări operate la nivelul versiunilor PNDR
- Anexa 6 – Descrierea detaliată a analizei contrafactice
- Anexa 7 – Bază de date utilizată pentru efectuarea analizei contrafactice
- Anexa 8 – Matrice de corelare a întrebărilor de evaluare specifice și comune, a criteriilor de evaluare/analiză, a nivelurilor țintă și surselor de date
- Anexa 9 – Analiza studiilor de caz
- Anexa 10 – Analiza detaliată privind eficacitatea programului
- Anexa 11 – Analiza detaliată privind eficiența programului
- Anexa 12 – Lista indicatorilor comuni și adiționali de realizare și valorile finale atinse
- Anexa 13 – Analiza teritorială a impactului
- Anexa 14 – Bibliografie