



EVALUAREA EX-POST PRIVIND IMPLEMENTAREA PROGRAMULUI SAPARD IN ROMANIA IN PERIOADA 2000-2008

AUGUST, 2011

RAPORTUL FINAL DE EVALUARE EX-POST

SAPARD- ROMANIA



RAPORT FINAL

Titlul contractului:	“Elaborarea evaluarii ex-post privind implementarea Programului SAPARD în România în perioada 2000-2008”
Număr Contract:	C/511/1/1/S/09/00/18/Sø
Contractor:	Asociatia Ecosfera V.I.C. si Agriculture Capital &Engineering
Obiectul Contractului	Analiza impactului socio-economic al Programului SAPARD asupra dezvoltarii durabile si echilibrate a spatiului rural românesc si asupra prioritatilor comunitare, precum si aprecierea eficacitatii, eficientei si relevantei Programului, tinându-se cont în acelasi timp si de cele doua obiective majore ale Programului SAPARD.

CUPRINS

1.	SUMAR ADMINISTRATIV	8
1.1	Constatări principale ale evaluării	8
1.2	Concluzii	16
2.	INTRODUCERE	19
2.1.	Scopul raportului de evaluare	19
2.2.	Structura raportului de evaluare	19
3.	CONTEXTUL EVALUĂRII.....	22
3.1.	Scurtă informare contextuală asupra Programului	22
3.1.1	Politici naționale relevante	22
3.1.2	Nevoile sociale și economice care au motivat sprijinul acordat	24
3.1.3	Identificarea beneficiarilor sau a altor grupuri țintă	30
3.2.	Descrierea procesului de evaluare.....	33
3.2.1	Faza 1 - Structurarea	36
3.2.2	Faza 2 - Observația	36
3.2.3	Faza 3 – Analiza	36
3.2.4	Faza 4 – Evaluarea.....	37
3.3.	Scurtă prezentare a evaluărilor legate de Program	37
3.3.1	Evaluarea ex-ante.....	37
3.3.2	Evaluarea intermediară.....	37
4.	METODOLOGIA	39
4.1.	Prezentarea structurii evaluării și a metodelor de evaluare utilizate	39
4.2.	Descrierea termenilor cheie ai Programului și ai Evaluării.....	40
4.2.1.	Descrierea termenilor cheie ai Programului.....	40
4.2.2.	Descrierea termenilor cheie ai Evaluării	43
4.2.3.	Întrebările de evaluare specifice și comune	45
4.2.4.	Criteriile de judecată/analiză și nivelurile țintă	46

4.3.	Sursa datelor, tehnici pentru colectarea datelor; informații privind metodele de cuantificare a indicatorilor în vederea evaluării calității și validității datelor și identificarea eventualelor erori/scăpări	46
4.4.	Tehnici/metode pentru a răspunde la întrebările de evaluare și a obține concluziile ...	53
4.5.	Probleme sau limitări ale metodologiei utilizate.....	57
5.	DESCRIEREA PROGRAMULUI, A MĂSURILOR ȘI A BUGETULUI	58
5.1.	Implementarea Programului: actori implicați, contextul instituțional.....	58
5.1.1	Sistemul de management și control – Actorii, rolurile și funcțiile	58
5.1.2	Personalul din cadrul structurilor de implementare a Programului.....	65
5.2.	Structura Programului: descrierea priorităților și a măsurilor	68
5.3.	Intervenția logică a fiecărei măsuri.....	71
5.3.1	Analiza nevoilor pentru fiecare măsură	72
5.3.2	Input-urile și output-urile realizate pentru fiecare măsură.....	77
5.4.	Previțiunea bugetară pentru întreaga perioadă, cheltuielile efectuate și eficacitatea financiară.....	83
5.4.1	Introducerea	83
5.4.2	Previțiunea bugetară SAPARD 2000-2006 și angajamentele până în anul 2009.....	84
5.4.3	Cheltuielile efectuate	87
5.4.4	Eficiența financiară	91
5.4.5	Progresul financiar.....	92
5.5.	Lecții învățate și bugetul real.....	94
5.5.1	Lecțiile învățate.....	94
5.5.2	Instrumente de sprijin în implementarea Programului SAPARD considerate bune practici	96
5.5.3	CAZURI DE SUCCES SAPARD	98
5.5.4	Concluzii.....	101
6.	RĂSPUNS LA ÎNTREBĂRILE DE EVALUARE	103
6.1.	Analiza și discutarea indicatorilor cu respectarea criteriului de judecată și țintelor la care se face referire prin întrebările de evaluare.....	103
6.2.	Analiza și discutarea informațiilor cantitative și calitative din statisticile publice, studii specifice/chestionare sau orice alte surse	104

6.3.	Răspuns la întrebările de evaluare.....	104
6.3.1	Întrebări comune de evaluare pe măsuri.....	105
A.	Măsura 1.1 “Îmbunătățirea prelucrării și marketingului produselor agricole și piscicole” ..	105
B.	Măsura 1.2 “Îmbunătățirea structurilor în vederea realizării controlului de calitate, veterinar și fitosanitar, pentru calitatea produselor alimentare și pentru protecția consumatorilor”	117
C.	Măsura 2.1 “Dezvoltarea și îmbunătățirea infrastructurii rurale”	121
D.	Măsura 3.1 “Investiții în exploatațile agricole”	129
E.	Măsura 3.2 “Constituirea grupurilor de producători”	140
F.	Măsura 3.3 “Metode agricole de producție destinate să protejeze mediul și să mențină peisajul rural”	141
G.	Măsura 3.4 “Dezvoltarea și diversificarea activităților economice care să genereze activități multiple și venituri alternative”	145
H.	Măsura 3.5 “Silvicultură”	152
I.	Măsura 4.1 “Îmbunătățirea pregătirii profesionale”	160
J.	Măsura 4.2 „Asistență tehnică”	165
6.3.2	Intrebări transversale	169
7.	CONCLUZII	192
7.1.	Coerența între măsurile implementate și obiectivele urmărite; balanță între diferitele măsuri din cadrul programului	192
7.2.	Gradul de atingere a obiectivelor specifice ale Programului, precum și a obiectivelor stabilite în strategia națională și cea Comunitară.....	194
7.3.	Factorii care au contribuit la succesul sau eșecul intervenției	200
7.4.	Eficiența, efectivitatea, relevanța și sustenabilitatea Programului	204
7.5.	Concluziile privind impactul Programului.....	206
8.	ANEXE	207
8.1	ANEXA 1. Rezumat al Raportului Final – Activitatea 4.6.....	207
8.2	ANEXA 2. Fișele măsurii.....	207
8.3	ANEXA 3. Criterii si Indicatori pentru fiecare intrebare de evaluare.....	207
8.4	ANEXA 4. Chestionar pentru interviuri directe	207
8.5	ANEXA 5. Chestionar pentru angajați AM / APDRP.....	207
8.6	ANEXA 6. Studii de caz	207

Lista acronime

AF	Asociatie Familiala
AM	Autoritate de Management
AMIGO	Ancheta asupra Fortei de Munca în Gospodarii
ACIS	Autoritatea pentru Coordonarea Instrumentelor Structurale
ANCA	Agentia Nationala de Consultanta Agricola
ANCFS	Autoritatea Nationala pentru Coordonarea Fondurilor Structurale
ANIF	Administratia Nationala pentru Îmbunatatiri Funciare
ANPA	Agentia Nationala pentru Pescuit si Acvacultura
ANCPI	Agentia Nationala de Cadastru si Publicitate Imobiliara
ANZM	Agentia Nationala a Zonei Montane
APDRP	Agentia de Plati pentru Dezvoltare Rurala si Pescuit
APIA	Agentia de Plati si Interventii în Agricultura
ARS	Autoritatea Româna pentru Silvicultura
ASA	Ancheta Structurala în Agricultura
ASAS	Academia de Stiinte Agricole si Silvice
ASN	Anuarul Statistic National
BDCE	Banca de Dezvoltare a Consiliului Europei
BEI	Banca Europeana de Investitii
BIM	Biroul International al Muncii
BIRD	Banca Internationala pentru Reconstructie si Dezvoltare
CE	Comunitatea Europeana
CEE	Comunitatea Economica Europeana
CEFIDEC	Centrul de Formare si Inovatie pentru Dezvoltare în Carpati
CMEF	Cadrul Comun de Monitorizare si Evaluare
CNC	Comitet National de Coordonare
CRPDRP	Centrul Regional de Plati pentru Dezvoltare Rurala si Pescuit
DADR	Directia pentru Agricultura si Dezvoltare Rurala
DGDR	Directia Generala Dezvoltare Rurala
FC	Fond de Coeziune
FEADR	Fondul European Agricol pentru Dezvoltare Rurala
FEDR	Fondul European de Dezvoltare Regionala
FEP	Fondul European de Pescuit
FEGA	Fondul European de Garantare Agricola
GES	Gaze cu Efect de Sera
IMM	Întreprinderi Mici si Mijlocii
INS	Institutul National de Statistica
ISO	Organizatia Internationala pentru Standardizare
MAFA	Acord Multianual de Finantare
MADR	Ministerul Agriculturii si Dezvoltarii Rurale
MEF	Ministerul Economiei si Finantelor
MMDD	Ministerul Mediului si Dezvoltarii Durabile
OECD	Organizatia pentru Cooperare si Dezvoltare Economica
OJPDRP	Oficiul Judetean de Plati pentru Dezvoltare Rurala si Pescuit
ONG	Organizatie Non Guvernamentala
OPCP	Oficiul de Plati si Contractare PHARE
OS	Obiective Strategice
OSC	Obiective Strategice Comune
PAC	Politica Agricola Comuna
PDNC	Plati Directe Nationale Compensatorii
PERE	Planul European de Redresare Economica
PFA	Persoana Fizica Autorizata
PND	Planul National de Dezvoltare
PNDR	Programul National de Dezvoltare Rurala
PNR	Programul National de Reforme
PIB	Produsul Intern Brut
PNS	Plan National Strategic
PO	Program Operational
POR	Program Operational Regional

POS	Program Operational Sectorial
POSDRU	Program Operational Sectorial de Dezvoltare Resurse Umane
RI 1	Raport Intermediar nr.1
RI 2	Raport Intermediar nr.2
RI 3	Raport Intermediar nr.3
RNDR	Reteaua Nationala de Dezvoltare Rurala
RNP	Regia Nationala a Padurilor
RNAPR	Reteaua Nationala a Ariilor Protejate din România
SAPARD	Programul SAPARD
SSPA	Sistemul SAPARD de Procesare a Aplicatiilor
UE	Uniunea Europeana
UM	Unitati Munca
UNESC	Organizatia Natiunilor Unite pentru Educatie, Stiinta si Cultura
USAMV	Universitatea de Stiinte Agricole si Medicina Veterinara
VAB	Valoarea Adaugata Bruta

1. SUMAR ADMINISTRATIV

1.1 Constatări principale ale evaluării

Impactul socio-economic și legislativ al Programului SAPARD

Cel mai important impact socio-economic al Programului SAPARD este cu siguranță impactul pozitiv pe care investițiile le au avut asupra revitalizării pieței muncii din zonele rurale prin crearea / menținerea de noi locuri de muncă, acesta fiind o temă transversală pe tot parcursul Programului și pentru toate măsurile. Investigațiile efectuate de către Evaluator au evidențiat o contribuție a Programului la crearea / menținerea a aproximativ 72.000 de locuri de muncă în zonele rurale românești, valoare ușor mai scăzută decât obiectivul stabilit în stadiul de programare. Această contribuție a fost deosebit de importantă în special pentru Măsurile de investiții 1.1/3.1/3.4 și parțial pentru Măsura 3.5. Desigur, Programul singur nu a oprit "exodul" din zonele rurale, care au pierdut în 7 ani (din 2002 până în 2009), aproximativ 5,2% din populație, totuși a contribuit măcar la limitarea acestui fenomen. De asemenea, capacitatea de incidență asupra întregului sistem existent a fost limitată, luând în considerare ca locurile de muncă menținute/ create cu ajutorul Programului SAPARD reprezintă doar 1,8% din totalul locurilor de muncă din zonele rurale.

Un alt aspect esențial din punct de vedere socio-economic este contribuția Programului la îmbunătățirea standardului și condițiilor de trai ale populației din zonele rurale. În aceasta privință, pe de o parte, intervențiile de modernizare / dezvoltare a infrastructurii (Măsura 2.1) au îmbunătățit mult accesul la serviciile de bază ale populației rurale, iar, pe de altă parte, măsurile destinate societăților private (1.1 / 3.1/3.4) au avut un impact important asupra veniturilor populației și, de asemenea, asupra calității vieții. Mai în detaliu, Măsura 2.1 a contribuit la îmbunătățirea mai multor elemente din viața rurală, incluzând dezvoltarea economică, nivelul general de trai, stabilizarea populației și protecția mediului, prin Programul SAPARD realizându-se: o economisire importantă a timpului de transport la / de la zonele beneficiarilor de la / la cele mai apropiate capitale de județ (circa 40%); o creștere a ponderii populației deservite cu infrastructura de canalizare de la 22% la circa 70%; îmbunătățirea condițiilor generale de trai ale populației, inclusiv condițiile de sănătate și confortul general. În ceea ce privește progresul asupra veniturilor și, deci, îmbunătățirea condițiilor de viață și a puterii de cumpărare a populației rurale a rezultat ca în medie beneficiarii Programului SAPARD au observat creșterea veniturilor ca urmare a finanțării cu cca. 33% comparativ cu valoarea de dinainte de investiție. Realizarea proiectelor prin finanțările din Programul SAPARD a condus la o creștere a veniturilor pentru aproximativ 64% din circa 3.500 de beneficiari direcți ai măsurilor de investiții.

Este clar, astfel, ca Programul, atât din perspectiva accesului la servicii, cât și din cea a îmbunătățirii veniturilor, a contribuit într-o manieră mai mult decât pozitivă la menținerea condițiilor de viață din zonele rurale.

Din punct de vedere politic – legislativ, implementarea Programului SAPARD a dat un impuls important la **adaptarea cadrului existent** în vederea aderării României la Uniunea Europeană. În special, anul 2000 a marcat începutul deceniului integrării, caracterizat de reforme vizând adoptarea acquis-ului comunitar, obținerea statutului de economie de piață și sprijinirea exploatațiilor comerciale. În acest context, s-au acordat diferite forme de sprijin pentru îmbunătățirea dotării tehnice a exploatațiilor, susținerea producției marfă și a procurării de input-uri (*sursa: Raportul Final al Programului SAPARD*). Mai mult, s-a aprobat un număr relevant de

documente legislative, totalizând 50 de acte (cele mai importante), privind următoarele subiecte principale: sistemul instituțional de gestionare a politicii agricole și de dezvoltare rurală; ratificarea acordurilor României cu Uniunea Europeană în ceea ce privește Programul SAPARD; reglementarea grupurilor de producători; reglementarea zonelor defavorizate (inclusiv cele calamitate); creditele agricole.

Impactul Programului SAPARD asupra mediului

În ceea ce privește impactul Programului SAPARD asupra mediului, trebuie avute în vedere două aspecte separate:

- pe de o parte, Programul nu a avut efecte negative asupra mediului, ci, dimpotrivă, a contribuit la protejarea mediului prin facilitarea accesului la finanțare din partea beneficiarilor care respectau cerințele de mediu și chiar standardele comunitare la momentul depunerii cererii de finanțare și la încheierea proiectelor finanțate, în conformitate cu prevederile din Protocolul semnat între Ministerul Mediului și APDRP în anul 2006.
- Pe de altă parte, Programul a contribuit în mod direct la îmbunătățirea condițiilor de mediu din zonele rurale prin finanțarea unor intervenții specifice,

În aceasta privință, trebuie făcută încă o diferențiere.

În ceea ce privește *contribuția investițiilor din sectorul privat* la protejarea mediului, se remarcă faptul că măsura ce ar fi trebuit să aibă impactul cel mai ridicat, și anume Măsura 3.3, vizând promovarea sistemelor agricole cu nivel redus de impact asupra mediului, nu a avut rezultatele scontate, în primul rând din cauza faptului că măsura a fost accesată de către un singur beneficiar.

Pe de altă parte, Evaluatorul a remarcat impactul relativ important pe care *investițiile din sectorul public* în anumite sectoare l-au avut asupra îmbunătățirii condițiilor de mediu, în special, în perspectiva protejării solului. Se menționează, în această privință, contribuția importantă pe care infrastructura de canalizare o are asupra calității solului, precum și importanța amenajărilor infrastructurale realizate pentru prevenirea și protecția împotriva inundațiilor și a investițiilor dedicate conservării și consolidării resurselor forestiere pentru utilizarea sustenabilă a solului și a patrimoniului natural în general. Așadar, pentru estimarea suprafeței teritoriului rural care a fost protejat în mod direct sau indirect din investițiile SAPARD s-au avut în vedere următoarele componente: 1. suprafața medie a localităților rurale, aplicată la 91 beneficiari / comune ai sub-măsurii 3 privind sistemul de canalizare; 2. hectarele de teren interesate de investițiile pentru protecția împotriva inundațiilor; 3. hectarele de teren interesate de măsurile de împăduriri; 4. terenul interesat de măsura de agro-mediu. Din aceasta estimare a rezultat că circa 1,8% din teritoriul României a fost protejat / îmbunătățit direct prin intervenții finanțate din Programul SAPARD (a se vedea mai multe detalii în cadrul răspunsului la întrebare L5 de evaluare). Mai mult, Evaluatorul consideră că aceasta pondere este în fapt subestimată, nefiind inclusă suprafața interesată de proiectele de infrastructură rutieră care, cu siguranță, au contribuit în mod indirect și relativ la diminuarea poluării aerului în localitățile interesate, prin fluidificarea traficului rutier și reducerea timpului de parcurgere a distanțelor.

În ceea ce privește volumul de deșeuri tratate în urma investițiilor realizate prin Programul SAPARD, acesta poate fi estimat la circa 16,3 milioane de m³, în ceea ce privește contribuția la tratarea apelor uzate în cadrul sub-măsurii 3 din măsura 2.1, estimare având la bază anchetei desfășurate asupra beneficiarilor sub-măsurii. La acestea se pot adăuga produsele reziduale epurate în urma procesării cărnii și a laptelui în cadrul măsurii 1.1, autorizarea acestor investiții fiind subordonată asigurării stațiilor de pre-epurare sau epurare corespunzătoare, în funcție de infrastructura existentă în zona amplasamentului. Aceste produse reziduale însumă un volum de

zece ori¹ mai mare decât volumul apelor uzate epurate în urma realizării investițiilor infrastructurale din cadrul sub-măsurii 3 din măsura 2.1, ceea ce înseamnă circa 163 milioane de m³ de ape tratate, care, împreună cu cele menționate mai sus redă circa 179 milioane de m³ de produs tratat. Volumul apelor tratate așa estimat reprezintă circa 20% din debitul stațiilor în funcțiune pentru epurarea apei reziduale existente în România în anul 2004.

Cu toate ca nu este posibil să se cuantifice exact volumul de deșeuri solide tratate în urma implementării investițiilor co-finanțate prin Programul SAPARD, se precizează faptul că substanțele ce rămân din tratarea apelor uzate sunt colectate sub forma de nămol deshidratat care este utilizat, succesiv, ca îngrășământ agricol, contribuind astfel la protecția mediului. De asemenea, deșeurile solide (necomestibile sau confiscate) produse din procesarea cărnii sunt colectate în condiții de igienă deosebite și livrate către unități specializate și autorizate în vederea prelucrării acestora, neavând, așadar, un impact negativ asupra mediului.

Sistemul de implementare a Programului SAPARD

Pentru întreaga perioadă 2000-2006, Programul SAPARD la 31.12.2009 a angajat resurse în valoare de aproximativ 1.354.929.000 de euro. În termeni absoluți, măsurile 1.1, 2.1, 3.1 și 3.4 au absorbit cea mai mare pondere din totalul resurselor angajate, înregistrând angajamente respectiv de 24,90 (măsura 1.1), 45,69% (măsura 2.1), 17,01% (Măsura 3.1) și 4,93% (Măsura 3.4) (Sursa: Raport Final al Programului SAPARD România, p. 168) . Plățile efectuate în cadrul Programului s-au ridicat la 1.348.015 milioane euro, absorbind 88,60% din totalul fondurilor puse la dispoziție în perioada 2000-2009, ceea ce sugerează o eficiență de cheltuielă foarte bună.

Totuși, obiectivele de realizare ale Programului, cu referire la numărul de proiecte prevăzute a fi implementate au fost atinse doar în cadrul Măsurii 2.1. Acest lucru a depins, în principal, de două aspecte:

- în primul rând abordarea Programului a preferat concentrarea resurselor asupra unor proiecte mai mari decât fusese programat (ex. favorizând beneficiarii având o capacitate mai mare de co-finanțare și posibilitatea de finalizare a proiectelor), cu excepția proiectelor din cadrul Măsurii 2.1, care au fost în medie mai mici;
- în al doilea rând, țintele stabilite în documentul de programare au fost „supraestimate”, neluându-se în considerare procesele inflaționale din România.

În ceea ce privește distribuția regională a intervențiilor realizate, resursele au fost concentrate în regiunile Nord Est și Sud Muntenia, în principal datorită absorbției ridicate a fondurilor din cadrul Măsurii 2.1 privind dezvoltarea infrastructurii rurale, urmate de regiunile Sud Est și Centru, fiind regiuni cu o capacitate de producție și de prelucrare a produselor agricole importantă, regiunile Sud Vest Oltenia, Vest și Nord Vest, și, în ultimul rând, regiunea București-Ilfov.

Consolidarea Autorității de Management și distribuția responsabilităților între diversele organisme implicate a fost completată cu succes după anul 2006. Mai mult, așa cum reiese din rezultatele anchetei în rândul angajaților AM / APDRP, a fost asigurată o instruire adecvată către personalul angajat, iar procedurile de lucru au fost utilizate în mod corespunzător. Cu toate acestea, atât personalul angajat în cadrul AM / APDRP cât și beneficiarii au semnalat necesitatea simplificării proceselor și procedurilor, mai ales în vederea reducerii distanțelor între managementul

¹ Sursa: date furnizate de Beneficiar.

Programului și beneficiari, precum și a timpului alocat evaluării și selecției proiectelor, astfel încât perioada de așteptare până la momentul contractării să se diminueze iar nevoile beneficiarilor să fie abordate mai repede.

Beneficiarii intervievați au evaluat, în general, în mod pozitiv interacțiunea cu autoritatea de management / organismele implicate în derularea Programului, însă s-a evidențiat deseori necesitatea de a reduce birocrăția și de a simplifica procedurile. Totuși, acest lucru este posibil doar în strânsă colaborare cu alți actori relevanți implicați, incluzând autoritățile care emit și / sau cer autorizațiile necesare pentru realizarea investițiilor (Primăriile, Agențiile Regionale de Protecție a Mediului, ș.a.m.d.).

Cu toate ca sursele de informare a potențialilor beneficiari au fost multiple și diversificate, așa cum reiese din rezultatele chestionarelor asupra beneficiarilor, rolul structurilor de implementare a Programului în furnizarea de informații privind tipologiile și procedurile de finanțare a crescut în urma consolidării sistemului instituțional, ce s-a realizat după anul 2006. Mai mult, acțiunile de informare desfășurate în cadrul Măsurii de Asistență Tehnică au atins un număr relevant de potențiali beneficiari (23% din agricultori și 35% din funcționari din cadrul administrațiilor publice locale) și o pondere importantă a populației rurale (circa 11% din total).

În ceea ce privește implicarea corespunzătoare a purtătorilor de interes în etapa de programare aferentă perioadei 2007-2013, așa cum fusese recomandat de Evaluatorul intermediar, aceasta a fost asigurată prin următoarele inițiative, așa cum reiese din Programul Național de Dezvoltare Rurală 2007-2013:

- organizarea întâlnirilor celor 18 grupuri de lucru tehnice împărțite pe axe ale Programului - Procesul de consultare tehnică a debutat la mijlocul lunii decembrie a anului 2006, fiecare grup de lucru având câte două sesiuni de consultări. Rolul reuniunilor tehnice consultative a constat în asigurarea transparenței și aducerea la cunoștința partenerilor implicați a prevederilor fiselor tehnice ale măsurilor și oferirea posibilității acestor parteneri de a contribui la îmbunătățirea măsurilor, conform necesităților și prin prisma cunoștințelor de specialitate;
- organizarea consultărilor la nivelul non-tehnic teritorial, având ca obiectiv evidențierea nevoilor identificate în mediul rural de către stakeholderi care ar putea fi acoperite prin PNDR. Astfel, au participat cei mai importanți actori economici, sociali și de mediu din spațiul rural implicați în dezvoltare rurală cu domenii de activitate ce au corespondent în cele 4 axe ale PNDR 2007-2013;
- organizarea consultărilor privind Evaluarea Strategică de Mediu a Programului (7 întâlniri).

De asemenea, programarea perioadei de programare următoare, 2007-2013, a răspuns în mod corespunzător la recomandarea Evaluatorului intermediar și în linie cu observațiile beneficiarilor SAPARD, care au evidențiat necesitatea de a crea instrumente de credit financiar pentru facilitarea co-finanțării inițiativelor, fără a se pune pământul, deja excesiv de fragmentat, ca și garanție. Mai mult, în cadrul noului Program, limitele stabilite pentru acordarea finanțării au avut în vedere experiența dobândită în cadrul Programului SAPARD și în cadrul experienței Programului Fermierul (considerată o bună practică), acordând, așadar, sume mai mari în funcție de măsuri, în vreme ce cerința privind conformitatea cu standardele / legislația europeană în domeniul igienei și siguranței, mediului, ș.a.m.d. a fost, în mod corect, menținută.

În cele din urma, în noua perioada de programare, în conformitate cu recomandările Evaluatorului intermediar, Ghidurile Solicitantului pentru fiecare măsură au fost simplificate. Cu toate acestea, rezultatele anchetei desfășurate în rândul funcționarilor AM / APDRP au evidențiat faptul ca procedurile de implementare a Programului și cerințele aferente obținerii finanțărilor și implementarea proiectelor s-au îngreunat.

Eficiența, eficacitatea, relevanța și sustenabilitatea măsurilor finanțate

Măsura 1.1

Măsura 1.1 a fost foarte eficientă din punctul de vedere financiar, având o capacitate de absorbție a fondurilor alocate de circa 92%. Cu toate acestea, Măsura a fost puțin eficace în ceea ce privește atingerea target-urilor fizice stabilite cu referire la numărul de proiecte, capacitatea de realizare a acestora fiind doar de 24% și, în orice caz, sub 50% chiar și în cazul sub-măsurilor cu capacitatea de realizare cea mai ridicată ("Cereale" și "Carne, produse din carne și ouă"). Pe de altă parte, gradul de realizare al indicatorilor de rezultat a fost ridicat, deci, din acest punct de vedere măsura a demonstrat un nivel mai mult decât satisfăcător de efectivitate, iar, în urma finanțării SAPARD venitul exploatațiilor a crescut simțitor, investițiile realizate determinând numeroase îmbunătățiri și modificări la nivelul exploatațiilor. În baza rezultatelor anchetei asupra beneficiarilor s-a constatat ca investițiile realizate au fost sustenabile și au avut efecte durabile în timp, acestea facilitând comercializarea și tipologia produselor, creșterea producției, precum și, mai ales, menținerea și crearea de noi locuri de munca și creșterea valorii adăugate a produselor obținute în industria de produse alimentare și a băuturilor din România (2002-2007) de la 19,9% la 22,1%. Măsura 1.1 a fost extrem de relevantă față de nevoile identificate în perioada de programare, vizând, printre altele: nivelul scăzut de conformitate a produselor românești față de normele de procesare ale UE; un nivel necorespunzător al siguranței alimentare; canalele de comercializare subdezvoltate.

Măsura 1.2

Măsura 1.2 a evidențiat o eficientă de cheltuială relativ bună, absorbind circa 87% din fondurile alocate, însă sub media de 89% înregistrată la nivelul Programului. Eficacitatea măsurii a fost deplină: practic toți beneficiarii care trebuiau implicați au participat la inițiativă, ajungând la 100% din target-ul prevăzut. De asemenea, indicatorii de rezultat și de impact indică o evoluție foarte bună și demonstrează că la momentul actual în România există un sistem eficient de control sanitar pentru producția zootehnică și vegetală, ceea ce întâmpină pe deplin nevoile identificate în ceea ce privește adecvarea produselor românești la standardele de calitate fito-sanitară și de siguranță alimentară cerute la nivelul EU, demonstrând, așadar, relevanța Măsurii 1.2 pentru dezvoltarea sistemului agro-alimentar din România în conformitate cu acquis-ul comunitar. Așadar, Măsura a contribuit la consolidarea unui cadru instituțional sustenabil în domeniul controlului sanitar, veterinar și fitosanitar

Măsura 2.1

Măsura 2.1 a avut printre cele mai ridicate nivele de eficiență de cheltuială, la 31.12.2009 fiind plătite peste 97% din sumele contractate. De asemenea, se remarcă o eficacitate foarte ridicată a acestei măsuri, țintele stabilite fiind depășite atât în ceea ce privește numărul proiectelor implementate (capacitatea de realizare fiind 117%) cât și în ceea ce privește numărul locuitorilor atinși de îmbunătățirile realizate (de patru ori mai mare decât numărul preconizat). Totodată, indicatorii de rezultat și de impact arată efectele pozitive derivate din implementarea acestei măsuri, în special prin creșterea gradului de deservire a localităților rurale cu infrastructură de canalizare și de apă potabilă (trecând în medie de la 35% la peste 40%, prin creșterea atractivității turistice a zonelor rurale (+500% numărul turiștilor înregistrați la agro-turisme), prin îmbunătățirea generală a condițiilor de trai ale populației interesate de infrastructura modernizată / creată și prin crearea de noi locuri de muncă (peste 16.000). Desigur, Măsura 2.1 a fost extrem de relevantă în raport cu nevoile identificate în momentul programării, PNADR evidențind în mod foarte clar că

infrastructurile din zonele rurale în general și, în special, infrastructurile de transport, de distribuție a apei potabile și de canalizare erau, în anii 1997-1998, extrem de deficitare: jumătate din localitățile rurale nu erau direct conectate la drumurile principale și mai puțin de 10% din drumurile comunale și județene erau modernizate; rețeaua de apă potabilă exista în circa 20% din localitățile rurale, deservind circa un sfert din populația rurală; rețeaua de canalizare exista în mai puțin de 3% din localitățile rurale. Nevoile existente sunt și în ziua de astăzi destul de ridicate, iar sustenabilitatea Măsurii 2.1 este relativ scăzută datorita dispozițiilor de reducere a cheltuielilor bugetare ale administrațiilor publice prevăzute în contextul crizei economice actuale, ceea ce este în măsură să limiteze capacitatea administrațiilor locale de a întreține / administra mai departe infrastructurile finanțate prin Programul SAPARD.

Măsura 3.1

Măsura 3.1 a fost destul de eficientă la nivel financiar, fiind cheltuite peste 91% din sumele alocate. Măsura nu și-a atins, însă, în totalitate obiectivele de realizare, eficacitatea măsurii fiind relativ redusă în ceea ce privește capacitatea de realizare a proiectelor (18% din proiectele programate) și sprijinul oferit tinerilor agricultori (capacitatea de realizare a acestui indicator fiind doar de 25% fata de target-ul propus). Cu toate acestea, Măsura 3.1 a avut rezultate și impacturi pozitive asupra numărului locurilor de muncă și creșterii veniturilor agriculturilor, conducând la menținerea circa 11.000 de locuri de muncă, la crearea circa 2.500 de noi locuri de muncă și la creșterea cu peste 50% a veniturilor pentru 38% din beneficiarii intervievați. Așadar, prin natura ei, Măsura 3.1 a creat condițiile sustenabilității intervențiilor finanțate, acestea concentrându-se asupra raționalizării și reorientării producției pentru creșterea calității produselor obținute prin aplicarea unor tehnologii competitive, precum și asupra îmbunătățirii condițiilor de igienă și bunăstare a animalelor. Totodată, Măsura 3.1 a fost relevantă în raport cu nevoile identificate în PNADR în ceea ce privește adecvarea produselor românești la standardele UE și adoptarea acquis-ului comunitar.

Măsura 3.2

Eficiența de cheltuială a Măsurii 3.2 a fost extrem de limitată, doar 6% din resursele disponibile pentru întreaga perioadă de programare fiind efectiv plătite. Mai mult, Măsura nu și-a atins nici un rezultat stabilit, toate cele trei proiecte contractate fiind în fapt anulate înainte de încheierea activităților prevăzute. Măsura nu a fost, așadar, deloc eficace și nici sustenabilă, cu toate că intervențiile prevăzute ar fi fost extrem de relevante pentru creșterea competitivității și calității produselor agricole și piscicole, precum și pentru îmbunătățirea proceselor de producție.

Măsura 3.3

Eficiența de cheltuială a Măsurii 3.3 a fost extrem de limitată, doar 10% din resursele disponibile pentru întreaga perioadă de programare fiind efectiv plătite. De asemenea, Măsura 3.3 nu și-a îndeplinit obiectivele prestabilite atât din punct de vedere cantitativ cât și calitativ, deci eficacitatea Măsurii este extrem de limitată. În fapt, cea mai mare parte a beneficiarilor implicați în anul 2008 au renunțat la cererile de finanțare în cadrul Programului SAPARD pentru a putea participa la sesiunea de depunere de propuneri de proiecte asemănătoare în cadrul PNDR 2007-2013. Așadar există o continuitate considerabilă în ceea ce privește angajamentele de agro-mediu luate în perioada SAPARD, dar efectele și impactul general nu sunt nici relevante, nici evaluabile la momentul actual. În concluzie, Măsura nu a permis îndeplinirea acquis-ului comunitar necesar administrării intervențiilor de agro-mediu, ceea ce face sustenabilitatea măsurii, de asemenea, extrem de scăzută.

Măsura 3.4

Prin cheltuirea a circa 81% din sumele alocate, eficiența de cheltuială a Măsurii 3.4 a fost relativ scăzută, însă eficiența măsurii crește dacă se ia în considerare faptul că eficacitatea ei a fost și mai redusă, fiind realizat doar 15% din numărul de proiectele programate. Cu toate acestea, rezultatele și impacturile măsurii au fost relativ bune, în special în sectorul turistic (creare peste 10.000 de paturi) și incluzând o creștere a venitului de circa 38%, crearea de noi locuri de muncă (toți beneficiarii intervievați au declarat ca după finanțarea au angajat mână de lucru atât din cadrul familiei cât și în afara ei sub formă de angajați) și crearea de întreprinderi în zonele rurale (66% din beneficiarii intervievați au înființat noi activități în urmă finanțării). Rezultatele obținute în cadrul Măsurii 3.4 sunt, așadar, sustenabile și, totodată, extrem de relevante pentru întâmpinarea nevoilor urgente identificate cu referire la diversificarea activităților rurale, în special prin dezvoltarea sectorului turistic, necesitând investiții majore în infrastructurile de primire turistică, pentru a răspunde cerințelor pieței și nevoilor, atât din punct de vedere calitativ cât și cantitativ.

Măsura 3.5

Eficiența de cheltuială a Măsurii 3.5 a fost sub media pe Program, așadar relativ redusă, fiind efectiv plătite beneficiarilor doar 77% din resursele alocate. Din punct de vedere a eficacității în atingerea obiectivelor, de asemenea, Măsura 3.5 nu a avut o performanță extraordinară, doar 5% din numărul de proiecte, respectiv beneficiari, programate fiind efectiv realizate. Cu toate acestea, Măsura a avut rezultate bune în ceea ce privește realizarea fizică a indicatorilor aferente sub-măsurii dedicate drumurilor forestiere, remarcându-se depășirea țintei stabilite cu referire la kilometri de drum realizați (+134%). În general, însă, măsura nu și-a atins obiectivele vizate, nici una din țintele stabilite pentru indicatorii de rezultat și de impact fiind, în fapt, atinsă, după cum reiese din răspunsurile la Întrebările Comune de Evaluare care se regăsesc în capitolul 6. Desigur, concentrarea resurselor asupra sub-măsurii aferente drumurilor forestiere și împăduririlor a mărit oarecum sustenabilitatea rezultatelor obținute, creșterea accesibilității pădurilor fiind, de fapt, o precondiție pentru valorizarea viitoare a pădurilor din punct de vedere economic, iar creșterea volumului de masă lemnoasă și extinderea pădurilor fiind o necesitate pentru conservarea habitatului natural. Având în vedere analiza nevoilor realizată în perioada de programare și confirmată în timpul derulării Programului SAPARD, incluzând faptul că, dincolo de valoarea lor economică, pădurile din România au un potențial important din punctul de vedere al utilizării multifuncționale a terenurilor, precum recreerea și vânătoarea, protecția împotriva inundațiilor, conservarea biodiversității, atenuarea modificărilor climatice și furnizarea produselor de pădure nelemnoase (fructe de pădure, semințe, ciuperci etc.), intervențiile finanțate în cadrul Măsurii 3.5 au fost extrem de relevante.

Măsura 4.1

Eficiența de cheltuială a Măsurii 4.1 a fost sub media pe Program, așadar relativ redusă, fiind efectiv cheltuite doar 77% din resursele alocate, în principal datorită întârzierii în acreditarea acestei măsuri. Așadar, Măsura 4.1 și-a atins doar într-o mică măsură țintele stabilite în cadrul PNADR 2000-2006, respectiv, circa 7% din țintă referitoare la numărul participanților (35.000) și circa 20% din ținta privind numărul cursurilor, ceea ce înseamnă ca Măsura a fost puțin eficace. Se remarcă, totuși, faptul că obiectivul privind participarea tinerilor și femeilor la formare profesională, a fost atins pe deplin, având în vedere faptul că aceste două categorii de beneficiari împreună reprezintă peste 84% din totalul cursanților (țintă fiind de 20%), iar capacitatea de realizare a țintei stabilite în PNADR a fost de peste 28%. În ceea ce privește relevanța intervențiilor finanțate, având în vedere analiza nevoilor existente, descrise în cadrul documentului de programare, se poate spune că Măsura 4.1 a fost pe deplin relevantă, fiind abordate în cadrul cursurilor organizate 80%

din temele evidențiate în cadrul PNADR. Efectele intervențiilor de formare se prelungesc în timp prin natura lor, Măsura 4.1 fiind, așadar, sustenabilă prin definiție.

Măsura 4.2

Măsura 4.2 a înregistrat nivelul cel mai ridicat de eficiență de cheltuială, fiind utilizate peste 99%, practic totalitatea, sumelor alocate. Datorita faptului că rezultatele așteptate pentru aceasta măsură nu au fost cuantificate în cadrul PNADR, nu este posibil să se evalueze în mod exact gradul în care măsura și-a atins ținta. Totuși, din cuantificarea indicatorilor propuși în baza realizărilor se poate concluziona că măsura a fost eficace și relevantă, considerând resursele limitate alocate și complementaritatea cu alte surse de finanțare, precum și având în vedere numărul de materiale informaționale / promoționale realizate, numărul de studii efectuate, numărul de evaluări ale Programului, numărul de seminarii / conferințe / ateliere organizate, numărul de reuniuni ale Comitetului de Monitorizare organizate. De fapt, rolul tipic al intervențiilor de AT cu referire la asigurarea însușirii procedurilor de implementare a măsurilor co-finanțate din fondurile puse la dispoziție de CE pentru dezvoltarea rurală din partea tuturor instituțiilor / actorilor implicați în implementarea programului SAPARD a fost mai degrabă îndeplinit de alte proiecte de AT finanțate din programul PHARE.

1.2 Concluzii

Recomandările prezentate în cele ce urmează vor fi utile autorităților responsabile cu implementarea viitoarelor programe de dezvoltare rurală.

În ceea ce privește sistemul de management al Programului

Recomandarea 1.

Îmbunătățirea sistemului de monitorizare. În ceea ce privește sistemul de monitorizare, în opinia Evaluatorului, acesta ar trebui gândit ca un instrument în sprijinul Autorității de Management în cadrul activității de gestionare, monitorizare, supraveghere, reprogramare și raportare, așa cum este prevăzut de legislația europeană. În actuala perioadă de programare, într-adevăr, monitorizarea a asumat o relevanță mai mare față de trecut, deoarece conform articolului 26 par. 3, pct. c) din Regulamentul (CE) 1290/2005, serviciile Comisiei pot dispune suspendarea rambursărilor co-finanțării UE din cadrul FEADR în cazul în care datele de monitorizare sunt incomplete sau inutilizabile. Mai mult, conform dispozițiilor din art. 85 al Regulamentului (CE) 1698/2005, AM și Comitetul de Monitorizare trebuie să monitorizeze calitatea implementării Programului și progresul în implementarea Programului prin indicatori financiari, de realizare și de rezultat.

Evaluatorul a constatat ca absența unui sistem informativ unitar și coordonat determină imposibilitatea de a gestiona direct și rapid datele necesare desfășurării activităților ordinare.

Este, așadar, oportun a se indica câteva aspecte asupra cărora merită acordarea unei atenții speciale și care sunt considerate prioritare în baza experienței Evaluatorului în vederea îmbunătățirii performanțelor și a funcționalităților sistemului:

- implementarea – în cel mai scurt timp – a unui sistem informativ sau *datawarehouse*, gestionat de Agenția de Plăți, pentru furnizarea unor informații structurate astfel încât să se garanteze un flux continuu de date în măsură să permită verificarea imediată a unor eventuale anomalii și reorganizarea datelor în funcție de necesitățile de gestionare și monitorizare a Programului;
- construirea unui data-set de indicatori care să permită dobândirea informațiilor de interes în sprijinul activității de Evaluare (îndeosebi, datele firmei, suprafețele interesate, tipologiile investițiilor realizate, tipologiile culturilor, forța de muncă angajată, ș.a.m.d.) care să garanteze 100% din informațiile necesare la nivelul indicatorilor de realizare și rezultat, iar aceste informații vor trebui să fie disponibile la nivelul fiecărei intervenții și nu sub forma agregată pe măsură sau sub-măsură, pentru a permite stratificări adecvate și prelucrări asupra universului de referință;
- consolidarea funcțiilor de raportare cu scopul de a simplifica procesul de construire / elaborare în vederea completării Rapoartelor Anuale de Progres.

Recomandarea 2.

Continuarea și asigurarea unei formări continue corespunzătoare pentru personalul AM / APDRP, inclusiv pe temele legate de programarea și monitorizarea Programului, astfel încât cuantificarea indicatorilor în faza de programare să fie realistă (problema potrivirii indicatorilor fusese evidențiată și de Evaluatorul intermediar) iar personalul să aibă instrumentele necesare realizării monitorizării Programului.

Recomandarea 3.

Realizarea unor campanii de informare adecvate o dată cu începerea Programului, în scopul garantării unei corecte difuzări a informațiilor legate de oportunitățile finanțate din Program și, în consecință, un început promițător al acestuia.

Recomandarea 4.

Continuarea și consolidarea sinergiei și complementarității între măsurile Programului, în scopul promovării unei abordări integrate către dezvoltarea rurală sustenabilă, prin implementarea unor mecanisme adecvate de evaluare și selecție a proiectelor și a beneficiarilor, pentru crearea unor grupuri de proiecte strategice și pentru sprijinirea anumitor grupuri de beneficiari (cum ar fi tineri agricultori) care, stabilindu-se în spațiul rural, contribuie la dezvoltarea sustenabilă a acestuia, inclusiv din punct de vedere demografic. În aceasta privință, programatorul va putea să aibă în vedere cele mai bune practici europene în domeniu, printre care se află în experiența italiană Proiectele Integrate de Sector (*Progetti Integrati di Filiera*, <http://www.reterurale.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/880>, <http://www.reterurale.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/4286>) și Proiectele Integrate Teritoriale (http://www.lavoro.gov.it/NR/rdonlyres/B8610853-41E0-4CDF-9E14-7125952ECA68/0/08_II_puntosu_PIT.pdf, http://www.dps.tesoro.it/qcs/qcs_progetti_integrati.asp).

Recomandarea 5.

Simplificarea procedurii de depunere a cererilor de finanțare, astfel încât să se treacă încet de la predarea documentației la ghișeu la predarea acesteia prin mijloace electronice; spre exemplu, cererea de finanțare ar putea să fie transmisă într-o primă etapă în format electronic, urmând ca documentele cerute în original să fie transmise într-o a doua etapă, o dată realizată verificarea eligibilității / conformității administrative a cererii de finanțare / beneficiarului. În acest scop,

potențialii beneficiari ar trebui să fie sprijiniți prin structuri locale de asistență, care să faciliteze acest proces.

În ceea ce privește Măsurile Programului

Recomandarea 6.

Promovarea „intervențiilor integrate”, incluzându-le pe cele vizând implementarea integrării lanțului agroalimentar, prin facilitarea dezvoltării întreprinderilor de prelucrare a produselor primare și a canalelor formale de comercializare a produselor, care să fie compatibile cu realitatea rurală (deci, altele decât marea distribuție comercială), incluziv prin proiecte specifice de marketing al produselor; promovarea, așadar, a infrastructurii de sprijin pentru agricultura (pe lângă infrastructura primară, cum ar fi canalizare, apă potabilă, ș.a.m.d.). Integrarea de sector, favorizând creșterea valorii adăugate agricole, va fi o prioritate în următoarea perioadă de programare 2014-2020 (a căror Regulamente vor fi publicate în octombrie 2011).

Recomandarea 7.

Continuarea dezvoltării și modernizării infrastructurii de bază din mediul rural, integrând intervențiile din acest domeniu cu acțiuni mai ample de reînnoire a satelor, vizând valorizarea moștenirii naturale și culturale tipice din spațiile rurale românești.

Recomandarea 8.

Abordarea problemei agriculturii de subzistență, corelată cu îmbătrânirea populației ocupate în agricultură și fragmentarea excesivă a pământului: continuarea și consolidarea inițiativelor în sprijinul tinerilor agricultori și grupurilor de producători.

Recomandarea 9.

Continuarea și dezvoltarea intervențiilor finalizate la îmbunătățirea cunoștințelor și a competențelor producătorilor agricoli și silvici, combinate cu acțiuni de informare și consultanță în toate etapele de gestionare a ciclului de proiect, de la programarea, la implementarea fizică și financiară, până la monitorizarea și raportarea asupra progreselor.

Recomandarea 10.

Întărirea rolului măsurii de Asistență Tehnică astfel încât aceasta să furnizeze o asistență la 360 de grade, în toate etapele ciclului de gestionare a Programului, de la planificare, la implementare, monitorizare, evaluare și reprogramare, și, așadar, să sprijine în mod transversal realizarea tuturor măsurilor Programului, favorizând, printre altele, coerența internă a acestuia.

În ceea ce privește Impactul asupra Mediului

Recomandare 11.

Creșterea rolului strategic al măsurilor care au ca scop protejarea mediului în mod activ și direct, cum ar fi măsurile de agro-mediul și cele de conservare / valorizare economică sustenabilă a patrimoniului silvic. Mai mult, în aceasta privință, ar trebui întărite intervențiile de promovare a

agriculturii în zonele dezavantajate (măsura 211 din PNDR 2007-2013), proiectele vizând conservarea biodiversității, resurselor naturale și calității mediului în general, precum și orice acțiune finalizată la reducerea input-urilor în agricultură, în direcția promovării unor modele de producție având un impact redus asupra mediului și oferind externalități pozitive asupra teritoriului.

Recomandarea 12.

Instruirea personalului din cadrul AM / APDRP în vederea facilitării desfășurării procedurii de evaluare a impactului asupra mediului, precum și în vederea asistării beneficiarilor în toate demersurile necesare pentru adoptarea cerințelor / standardelor de mediu și pregătirea documentației aferente, înainte depunerii cererilor de finanțare și la încheierea proiectelor.

2. INTRODUCERE

2.1. Scopul raportului de evaluare

Raportul Final privind Evaluarea Ex-post a Programului SAPARD, obiect al acestui document, vizează descrierea holistică a rezultatelor obținute pe parcursul întregului proiect, incluzând detaliile relevante de natură tehnică, financiară și administrativă privind implementarea proiectului, precum și o evaluare a succesului proiectului pentru satisfacerea obiectivelor definite.

2.2. Structura raportului de evaluare

Structura indicativă a Raportului final de evaluare va fi următoarea:

1. Sumar administrativ

Acest prim capitol include principalele constatări ale evaluării în ceea ce privește impactul socio-economic al Programului, așa cum acesta reiese din răspunsurile la întrebările de evaluare, precum și principalele aspecte legate de implementarea Programului, respectiv, eficiența de cheltuială, distribuția regională a resurselor, alte aspecte (cum ar fi informarea și publicitatea) de implementare a Programului. Totodată, aceasta secțiune descrie principalele elemente legate de modul cum s-au abordat recomandările Evaluatorului intermediar în noua perioadă de programare. Capitolul se încheie cu o secțiune dedicată concluziilor, respectiv, recomandările principale ce reies din activitatea de evaluare, în ceea ce privește implementarea Programului, măsurile acestuia și impactul asupra mediului.

2. Introducere

Introducerea include descrierea scopului raportului de evaluare și a structurii acestuia.

3. Contextul evaluării

Acest capitol vizează să furnizeze cadrul de acțiune al Programului, prin descrierea contextului acestuia, incluzând: politicile naționale relevante (principalele inițiative legislative adoptate în scopul alinierii la acquis-ul comunitar); nevoile sociale și economice care au motivat sprijinul acordat, respectiv, descrierea contextului macroeconomic și social de referință, care să

demonstreze relevanța intervențiilor și validarea analizei SWOT; identificarea beneficiarilor sau a altor grupuri țintă, pe măsuri ale Programului.

De asemenea, în cadrul acestui capitol se regăsește descrierea procesului de evaluare, respectiv: descrierea termenilor de referință ale proiectului de elaborare a Evaluării ex post a Programului SAPARD (obiectivele și activitățile contractului); domeniul de aplicare, obiectivele și etapele evaluării.

În cele din urmă, capitolul prezintă informațiile principalele asupra evaluărilor Programului SAPARD deja implementate, respectiv: Evaluarea ex ante și Evaluarea intermediară (cu actualizarea aferentă).

4. Metodologia

Acest capitol prezintă obiectivele Evaluării ex post și principalele metode de evaluare utilizate.

Mai în detaliu, aceasta secțiune descrie termenii cheie ai evaluării, așa cum acestea sunt explicate în cadrul Liniilor Directoare ale Comisiei Europene pentru Evaluarea Programelor de Dezvoltare Rurală sprijinite prin SAPARD (2001), și în special în cadrul Anexei II Glosarul termenilor evaluării, și prezintă metodologia de evaluare propusă de Comisia Europeană în cadrul aceluiași Linii Directoare, metodologia bazată pe întrebările de evaluare specifice și transversale, criteriile și indicatorii. În ceea ce privește criteriile de judecată / nivelurile țintă, se face referire la documentul „Criterii și Indicatori pentru fiecare întrebare de evaluare,,” atașat la Raportul Final.

Totodată, capitolul detaliază sursa datelor, tehnici pentru colectarea datelor (chestionare, interviuri; dimensiunea și criteriile de selecție pentru eșantioane), informații privind metodele de cuantificare a indicatorilor în vederea evaluării calității și validității datelor și identificarea eventualelor erori/scăpări, precum și tehnici / metode pentru a răspunde la întrebările de evaluare și obținerea concluziilor, focalizându-se asupra tipurilor de indicatori utilizați.

În cele din urmă, capitolul evidențiază problemele metodologiei utilizate.

5. Descrierea Programului, a măsurilor și a bugetului

Acest capitol furnizează informațiile principale privind structura, actorii și măsurile Programului, incluzând justificarea acestor din urmă, alocarea financiară și principalele realizări aferente.

Mai în detaliu, aceasta secțiune începe cu descrierea principalilor actori instituționali implicați în implementarea Programului, incluzând rolul și responsabilitățile acestora, precum și o scurtă descriere a personalului angajat / a principalelor aspecte de gestionare a resurselor umane în cadrul structurilor de management al Programului.

În cele din urmă, capitolul detaliază prioritățile și măsurile Programului, concentrând atenția asupra intervenției logice a fiecărei măsuri (analiza nevoilor și, respectiv, sinteza input-urilor alocate / utilizate și output-urilor realizate).

Mai mult, capitolul detaliază previziunea bugetară pentru întreaga perioadă, cheltuielile efectuate și eficacitatea financiară și se încheie cu o secțiune dedicată lecțiilor învățate (incluzând instrumentele de sprijin în implementarea Programului SAPARD considerate bune practici, în special în ceea ce privește creditul agricol, experiențele de succes ale Programului SAPARD și principalele concluzii).

6. Răspuns la întrebările de evaluare

Această secțiune include detalierea răspunsurilor la întrebările specifice și transversale de evaluare, prevăzute în Liniile Directoare ale UE.

Se subliniază ca analiza și discutarea indicatorilor cu respectarea criteriului de judecată și țintelor la care se face referire prin întrebările de evaluare, precum și analiza și discutarea informațiilor cantitative și calitative din statisticile publice, studii specifice/chestionare sau orice alte surse au fost integrate în structura răspunsurilor furnizate la întrebări de evaluare.

7. Concluzii

În primul rând, concluziile abordează coerența între măsurile implementate și obiectivele urmărite; balanța între diferitele măsuri din cadrul Programului.

În cele din urmă, Evaluatorul a estimat gradul de atingere a obiectivelor specifice ale Programului, precum și a obiectivelor stabilite în strategia națională și cea Comunitară, printr-o corelare între obiectivele specifice ale priorităților Programului, măsurile, indicatorii principali cuantificați și rezultatele obținute din analiza efectuată.

În fine, Evaluatorul a detaliat factorii care au contribuit la succesul sau eșecul intervenției, pentru fiecare măsură a Programului și la nivelul întregului Program, avându-se în vedere considerațiile avansate pentru fiecare măsură.

3. CONTEXTUL EVALUĂRII

3.1. Scurtă informare contextuală asupra Programului

3.1.1 Politici naționale relevante

Politica agricolă și de dezvoltare rurală din România de după anul 2000 se bazează pe politicile europene din domeniu. România a urmărit în mod consecvent îndrumările și liniile directoare elaborate de UE pentru a dezvolta un cadru legislativ și instituțional compatibil cu UE și pentru a se alinia la obiectivele de la Lisabona și Gothenburg.

Anul 2000 a marcat începutul deceniului integrării, caracterizat de reforme menite să pregătească intrarea României în Uniunea Europeană (adoptarea acquis-ului comunitar), obținerea statutului de economie de piață și sprijinirea exploatațiilor comerciale. Pentru aceasta, s-au acordat diferite forme de sprijin pentru îmbunătățirea dotării tehnice a exploatațiilor, susținerea producției marfă și a procurării de input-uri.

Planul Național pentru Agricultură și Dezvoltare Rurală, parte componentă a Planului Național de Dezvoltare 2000-2002, elaborat de Agenția Națională pentru Dezvoltare Regională în conformitate cu Hotărârea Guvernului nr. 749/1999, este cel mai important document, care a contribuit la punerea în aplicare a acquis-ului comunitar în cursul perioadei de pre-aderare și este în conformitate cu: Regulamentul Consiliului (CE) 1268/1999 privind sprijinul comunitar de pre-aderare prin măsuri pentru agricultură și dezvoltare rurală în țările candidate din Europa Centrală și de Est, Regulamentul (CE) nr.2579/1999 de stabilire a normelor de aplicare a Regulamentului (CE) 1268/1999. Programul clasifică prioritățile României de dezvoltare durabilă a zonelor rurale pe patru axe de prioritate:

- Prioritatea 1: Îmbunătățirea accesului la piețe și competitivitatea produselor agricole prelucrate;
- Prioritatea 2: Îmbunătățirea infrastructurilor de dezvoltare rurală și agricultură;
- Prioritatea 3: Dezvoltarea economiei rurale;
- Prioritatea 4: Dezvoltarea resurselor umane.

Obiectivele de ansamblu din Planul Național pentru Agricultură și Dezvoltare Rurală (PNADR) sunt:

- să contribuie la aderarea României la Uniunea Europeană;
- să permită ca agricultura românească să se consolideze pentru a putea face față presiunilor concurențiale de pe piața comunitară;
- să îmbunătățească condițiile de viață ale agenților economici din zonele rurale.

Obiectivele au fost susținute prin 10 măsuri suport selectate.

De asemenea, în perioada 2005-2006 s-a acordat sprijin direct producătorilor, prin prime și subvenții, în vederea creșterii cantitative și calitative a producției agricole și s-a elaborat cadrul legal pentru modul de implementare, condițiile specifice și criteriile de eligibilitate pentru aplicarea schemelor de plăți directe și plăți naționale directe complementare în sectorul vegetal.

Începând din anul 2006, în vederea consolidării strategiilor de guvernare și a îmbunătățirii politicilor agricole aferente acestora, s-a introdus în sistemul național de cercetare agricolă Planul Sectorial de CDI al MADR care se desfășoară în intervalul 2006-2010.

Politica Agricolă Comună își concentrează resursele de la subvențiile directe acordate agriculturii (pilonul I al PAC) spre dezvoltarea integrată a economiei rurale și spre protejarea mediului înconjurător (pilonul II al PAC).

Anul 2007, data aderării României la Uniunea Europeană, a marcat o epocă nouă în economia agricolă și de dezvoltare rurală a țării noastre. În aceasta perioadă a început acordarea plăților prin schema unică de plată pe suprafață precum și a plăților naționale directe complementare pentru culturi agricole și animale. Sistemele de plată directă introduse au schimbat modelul de subvenționare anterior, au introdus un mod de administrare și control transparent și au condus la responsabilizarea celor care lucrează terenul și cresc animale fără cerințele de gospodărire durabilă a resurselor.

În acest context s-a înființat Agenția de Plăți și Intervenție pentru Agricultură (APIA), funcționând în subordinea Ministerului Agriculturii, Pădurilor și Dezvoltării Rurale în baza Legii 1/2004 cu modificările și completările ulterioare. APIA derulează fondurile europene pentru implementarea măsurilor de sprijin finanțate din Fondul European pentru Garantare în Agricultură (FEGA). Subvențiile se acordă sub formă de plăți directe la hectar gestionate de Sistemul Integrat de Administrare și Control (IACS) și în cadrul măsurilor de piață pentru implementarea mecanismelor comerciale conform PAC.

Pentru armonizarea legislației naționale cu cea comunitară, în ceea ce privește agricultura și dezvoltarea rurală, în perioada 2000-2009, au fost elaborate și adoptate o serie de acte normative.

O parte semnificativă a acestor acte normative se referă la crearea cadrului instituțional pentru coordonarea, implementarea și gestionarea Programului SAPARD, ratificarea acordurilor anuale de finanțare și aprobarea fișelor tehnice ale diferitelor măsuri (OUG nr. 142/2000, Legea nr. 317/2001, Legea nr. 416/2002, OUG nr. 26/2003, OG nr. 79/2003, Legea nr. 496/2003, HG nr. 153/2004, Legii nr. 1/2004, Legea nr. 530/2004, HG nr. 497/2004, HG nr. 1179/2004, HG nr. 2001/2004, Ordinul MAPDR nr. 301/2004, Ordinul MAPDR nr. 409/2004, Ordinul nr. 641/2004, Legea nr. 258/2005, Legea nr. 265/2005, OUG nr. 103/2005, HG nr. 668/2005, Ordinul MAPDR nr. 242/2005, Legea nr. 25/2006, Legea nr. 283/2006, HG nr. 759/2006, OG nr. 12/2006, OG nr. 13/2006, Legea nr. 66/2007, HG nr. 177/2007, HG nr. 725/2007, OUG nr. 213/2008, OUG nr. 65/2008, OG nr. 20/2008).

Un alt pachet legislativ a fost creat pentru dezvoltarea sistemului de sprijin pentru accesarea Programului SAPARD și stimularea investițiilor în agricultură, prin asigurarea de la bugetul de stat a cofinanțării publice nerambursabile, garantarea unor credite interne, preluarea riscului de către fondurile de garantare și alte măsuri financiare pentru stimularea gradului de absorbție a fondurilor alocate prin Programul SAPARD (HG nr. 711/2004, HG nr. 893/2004, HG nr. 1251/2004, OUG nr. 46/2005, Legea nr. 218/2005, Legea nr. 231/2005, HG nr. 876/2005, HG nr. 934/2005, Ordinul MAPDR nr. 979/2005, Ordinul nr. 100/2006, OUG nr. 59/2006, OUG nr. 67/2006, OG nr. 10/2006, OUG nr. 120/2007, HG nr. 142/2007, OG nr. 31/2007, HG nr. 688/2008).

Au fost elaborate trei acte normative privind constituirea recunoașterea și funcționarea grupurilor de producători pentru comercializarea produselor agricole, silvice și piscicole (Legea nr. 277/2004, OG nr. 37/2005, Legea nr. 338/2005) și o lege privind sprijinul acordat de stat tinerilor din mediul rural (Legea nr. 435/25.10.2004).

Un act normativ s-a creat pentru definirea și caracterizarea spațiului rural (Ordinul comun al MAPDR și MAI nr. 143/2005), două pentru zonele montane (Legea muntelui nr. 347/14.07.2004, cu modificările și completările ulterioare și HG nr. 1779/2004 privind elaborarea strategiei de dezvoltare durabilă a zonei montane), iar localitățile afectate de inundațiile din perioada aprilie-septembrie 2005 au fost declarate zone calamitate prin HG 1512/2005.

Două legi se referă la importul și exportul produselor agricole (Legea nr. 299/2005 și Legea nr. 300/2005)

În vederea stimulării creșterii comasării terenurilor a fost adoptată Legea 245/2005 privind reforma în domeniile proprietății și justiției, precum și unele măsuri adiacente care instituie renta viageră, contribuind la concentrarea suprafețelor agricole și exploatațiilor.

3.1.2 Nevoile sociale și economice care au motivat sprijinul acordat

Evaluarea logicii intervenției se referă la determinarea relevanței obiectivelor prioritare în relație cu punctele forte și punctele slabe identificate în analiza SWOT și a coerenței dintre obiectivele prioritare, strategice și generale precum și obiectivele stabilite între diferitele nivele de programare (PNADR, Programul SAPARD).²

Concluziile au fost obținute pe baza unei revizuii a concluziilor și recomandărilor Evaluărilor ex-ante și intermediare, a informațiilor cuprinse în Raportul final privind implementarea Programului SAPARD, precum și a examinării schimbărilor situației socio-economice din România începând cu anul 2000 cu ajutorul statisticilor naționale.

Relevanța și oportunitatea strategiei SAPARD

Programul SAPARD din România este un instrument dintr-o gamă de instrumente utilizat de către stat pentru a susține și orienta producția agricolă. În Raportul de Actualizare a Evaluării Intermediare evaluatorul consideră în mod preliminar contribuția relativă a SAPARD și sinergia între SAPARD și celelalte instrumente. Deși Programul SAPARD este esențialmente un program de dezvoltare națională care are drept scop adaptarea sectorului agricol la piața unică, diversitatea condițiilor geografice, de mediu și socio-economice din România creează un grad semnificativ de variație teritorială în ceea ce privește natura și nivelul nevoilor de dezvoltare.

Evaluatorul concluzionează că măsurile Programului SAPARD sunt relevante și arată un grad înalt de adecvare la necesitățile de dezvoltare rurală. Evaluarea ex-post clarifică ierarhia obiectivelor și confirmă coerența obiectivelor măsurilor implementate cu necesitățile existente. Totodată evaluatorul ex-post concluzionează că orientarea strategică este mai importantă decât cea indicată de numărul mare de măsuri și echilibrul între măsuri nu este adecvat, deoarece 88,14% din resursele disponibile s-au concentrat asupra implementării a numai trei dintre măsuri (măsurile 1.1, 2.1 și 3.1)³.

A fost stabilit un număr mare de indicatori cuantificați pentru impacturi, rezultate și outputuri. S-a anticipat finanțarea unui număr vast de proiecte, dar realizările arată o eficiență scăzută a programului și deficiențe în metodologia de implementare.

Conform estimărilor referitoare la crearea de noi locuri de muncă Evaluatorul ex-post concluzionează, că implementarea programului are drept rezultat crearea a circa 72.300 locuri de muncă. Acest lucru reprezintă un cost total de aproximativ 18.578 Euro pe loc de muncă.

Tabel: Implementarea măsurilor Programului SAPARD⁴

	Nr. proiecte implementate	Grad de realizare target nr. proiecte	Sume plătite 31.12.2009 (Euro)	Grad de consumare	Cost mediu pe proiect (Euro)
Măsura 1.1	459	24,16%	351.024.392,26	92,49%	764.759,02

² Raport inițial de activitate ex-post, pg. 14

³ Raportul final privind implementarea Programului Sapard, pg. 159

⁴ Raportul final privind implementarea Programului Sapard, pg. 159, pg. 169

Măsura 1.2	20	100,00%	29.355.166,21	77,68%	1.467.758,31
Măsura 2.1	847	121,00%	600.300.647,49	88,52%	708.737,48
Măsura 3.1	1.935	17,59%	236.839.730,49	91,42%	122.397,79
Măsura 3.2	3	0,43%	57.200,22	5,72%	19.066,74
Măsura 3.3	1	0,17%	190.681,04	10,31%	190.681,04
Măsura 3.4	1.058	15%	68.196.079,21	80,97%	64.457,54
Măsura 3.5	113	4,71%	57.599.443,58	77,37%	509.729,59
Măsura 4.1	5	1,64%	3.028.493,44	76,69%	605.698,69
Măsura 4.2	10	100,00%	1.424.016,47	98,79%	142.401,65
Total	4451	18,07%	1.348.015.850,40	88,60%	302.856,85

Mulți indicatori de rezultat au fost definiți cu niveluri prestabilite ale obiectivelor, fără a fi existat o analiză care să stea la baza nivelului obiectivelor stabilite. Acest lucru a avut drept rezultat angajarea României în atingerea unor obiective care nu pot fi atinse.

În relație cu coerența externă a Programului, Evaluarea subliniază că Programul SAPARD a fost doar o componentă a ceea ce ar fi trebuit să fie un set coordonat de intervenții, de la politicile macroeconomice la aspecte legislative, de la asigurarea de servicii de sănătate și învățământ până la revigorarea economică și protecția mediului înconjurător

Validitatea analizei SWOT

Analiza SWOT constituie baza elaborării strategiei cuprinse în PNADR, astfel în cadrul Evaluării ex-ante și intermediare a fost verificată această analiză, inclusiv caracterul adecvat al oportunităților și riscurilor identificate. Evaluarea ex-post verifică dacă această analiză mai este valabilă.

Atât Evaluarea ex-ante, cât și cea intermediară a Programului SAPARD consideră, că analiza SWOT nu a fost utilizată la nivelul maxim de eficacitate al acesteia pentru demonstrarea relevanței măsurilor prioritare SAPARD și a acțiunilor adresate nevoilor de dezvoltare.

Aspectele referitoare la utilizarea serviciilor de consultanță și la noul context PAC (ecocondiționalitatea, GAEC – Bunele Condiții Agricole și de Mediu, SAPS – schema plăților unice pe suprafață etc.) nu sunt explicit menționate în analiza SWOT.⁵ În urma comentariilor primite la rapoartele preliminare anterioare și ca urmare a Evaluării ex-ante, analiza SWOT a fost reconsiderată. În legătură cu resursele naturale, biodiversitatea existentă în România și mărimea sectorului silvic sunt considerate a fi puncte tari/forte, dar condițiile de mediu prezentate în acest subcapitol apar ca fiind inadecvate. De asemenea, există puține date legate de EIM⁶, iar forțele de acțiune care contribuie la dezvoltarea durabilă nu reies din analiza SWOT⁷ și nici ierarhizarea punctelor tari și a punctelor slabe, recomandată în evaluarea ex-ante, ceea ce facilitează formularea în mod transparent a strategiei, alegând cele mai urgente și importante aspecte care trebuie rezolvate.⁸

⁵ Sursă: Actualizarea evaluării intermediare, pg. 160

⁶ Evaluarea Impactului asupra Mediului

⁷ Sursă: Actualizarea evaluării intermediare, pg. 161

⁸ Sursă: Actualizarea evaluării intermediare, pg. 161

În privința analizei SWOT, concluziile și recomandările (referitoare la menținerea discrepanțelor majore și a priorităților care trebuie rezolvate și/sau introducerea schimbărilor care se impun, corelarea obiectivelor cu nevoile identificate și la factorii care facilitează coeziunea economică și socială, protecția mediului și oportunități egale pentru bărbați și femei) formulate în Evaluarea intermediară sunt valabile și în prezent.⁹

Obiectivele stabilite reflectă punctele slabe și tari prezentate în cadrul SWOT, iar legătura între fișele măsurilor și ierarhia obiectivelor programului este în mare măsură satisfăcătoare.¹⁰

Contextul macroeconomic

PNADR 2000-2006 prezintă în detaliu diagnoza situației din România rurală, acoperind aspectele sociale, economice și de mediu ale dezvoltării rurale, iar în cadrul Evaluării intermediare au fost analizate evoluțiile și tendințele din sectorul economic și social din perioada analizată, cu accent pe sectorul agricol și zonele rurale, în scopul identificării schimbărilor survenite și a cauzelor acestora. Totodată, în Raportul final privind implementarea Programului SAPARD sunt prezentate schimbările în condițiile generale ale României și impactul acestora asupra implementării Programului SAPARD. În cadrul Evaluării ex-post aceste tendințe sunt revizuite, după cum urmează.

Principalele tendințe demografice în ruralul românesc sunt scăderea și îmbătrânirea populației, combinate cu o feminizare selectivă (ponderea femeilor fiind mai mare decât al bărbaților în grupele de vârstă peste 40 de ani și mai mică în grupele de vârstă sub 40 de ani).. Fenomenul migratoriu (din rural spre urban sau în străinătate) este mai intens la populația sub 35 de ani, motivele principale fiind nivelul scăzut al veniturilor, numărul scăzut al locurilor de muncă pe plan local, precum și condițiile de viață nesatisfăcătoare. La data de 1 iulie 2010, populația României era de 21,43 milioane locuitori (cu 4,47% mai puțină decât în 1 iulie 2000), populația rurală reprezentând 44,9% din populația țării (9.632.563 persoane). Populația rurală a scăzut într-o măsură mai accentuată (cu 5,5%), decât populația urbană (3,6%)¹¹. Rata declinului populației rurale se datorează structurii demografice nefavorabile din mediul rural, migrației rural-urban, precum și fenomenului emigrării. Numărul persoanelor plecate cu domiciliul din mediul rural a fost ridicată în perioada 2000-2009 (32%)¹². Numărul de femei tinere adulte în mediul rural a cunoscut o scădere importantă (în perioada 2000-2010 scăderea femeilor în vârstă de 15-34 ani din mediul rural a fost de 10,09%)¹³ și acest lucru s-a reflectat în scăderea numărului căsătoriilor din mediul rural (cu 15,5% în perioada 2000-2009)¹⁴ și a natalității din mediul rural (12,3 născuți vii la 1000 locuitori în anul 2000 și numai 10,4 în anul 2009)¹⁵.

Între anii 2000-2008 economia românească a înregistrat o importantă creștere economică, dezinflația și scăderea ratei șomajului confirmând progresele realizate spre o dezvoltare economică durabilă. Ca urmare a declanșării crizei economico-financiare globale, în perioada 2008-2010 tendințele favorabile s-au schimbat. Efectele crizei s-au resimțit atât la nivelul economiei în general, cât și asupra sectoarelor țintă și beneficiarilor Programului SAPARD, astfel impactul pe termen lung al Programului a fost puternic diminuat.

⁹ Evaluare intermediară, pg. 134

¹⁰ Sursă: Evaluare ex-ante, pg. 36

¹¹ INSSE TEMPO_POP102B_7_7_2011

¹² INSSE TEMPO_POP302B_7_7_2011

¹³ INSSE TEMPO_POP102B_8_7_2011 1

¹⁴ INSSE TEMPO_POP210A_7_7_2011

¹⁵ INSSE TEMPO_POP202A_7_7_2011

Rata medie anuală a inflației a înregistrat o scădere importantă, de la 45,7% în 2000, la 4,84% în 2007. Influențele crizei s-au resimțit și în acest domeniu, în anul 2008 rata inflației a fost de 7,85%, în 2009 5,59%, iar în 2010 de 6,09%.

Produsul intern brut (PIB) exprimat în prețuri curente a înregistrat o creștere continuă în perioada 2000-2008, de la 80.984,6 milioane lei în 2000, atingând valoarea de 514.654,0 milioane lei în 2008¹⁶. Dacă însă luăm în considerare rata inflației¹⁷ în această perioadă, obținem o creștere reală a PIB-ului mai mică, de 127,7%. Conform datelor Eurostat¹⁸, PIB-ul României a crescut de la 45.356,8 milioane Euro în anul 2001 la 139.765,4 milioane Euro în anul 2008, după care a urmat o evoluție descendentă (117.457,4 milioane Euro în 2009, o descreștere de 16% față de 2008) și 121.941,2 milioane Euro în 2010 (cu 4% mai mult decât în 2009, dar cu 13% mai puțin față de anul 2008).

Valoarea adăugată brută a sectorului *Agricultură, vânătoare și silvicultură* (recalculată luând în considerare rata inflației) a fluctuat în perioada 2000-2008, creșterea anuală variind de la -28,25% în perioada 2004-2005 la 33,10% între 2007-2008¹⁹. Ponderea VAB-ului realizat în domeniul 'Agricultură, vânătoare și pescuit' a scăzut în perioada 2000-2010 de la 12,1% la 6,7%, cea mai ridicată valoare fiind atinsă în anul 2004 (14,1%)²⁰.

Valoarea totală a producției agricole (recalculată luând în considerare rata inflației) a avut o evoluție fluctuantă, atât în sectorul vegetal, cât și în cel animal, cele două sectoare nefiind sincronizate. Serviciile agricole au urmat un trend descendent, mai puțin în perioada 2006-2007.

Tabel: Schimbarea valorii producției ramurii agricole, pe categorii, față de anul precedent

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Total	-7,4%	11,0%	22,3%	-22,8%	2,1%	-10,2%	30,2%	-15,3%
Producția vegetală	-15,6%	24,3%	31,4%	-32,7%	5,1%	-12,5%	47,7%	-26,0%
Producția animală	6,7%	-6,8%	6,5%	-0,8%	-2,7%	-7,4%	4,1%	8,1%
Servicii agricole	-6,5%	-10,0%	-6,6%	-7,6%	12,6%	37,9%	-3,1%	-0,6%

Sursa: INSSE TEMPO_AGR206A_7_7_2011, <https://statistici.insse.ro/ipc/>

Așadar, se observă că performanța sectorului agricol (mai ales cea a sectorului vegetal) depinde încă în mai mare măsură de condițiile meteorologice și inundații, decât de starea generală a economiei. În această situație nu se poate aprecia impactul Programului SAPARD asupra performanței întregului sector.

După cum arată și figura următoare, la nivel național investițiile au crescut în industria alimentară și a băuturilor între anii 2002-2008.

¹⁶ Anuarul Statistic al României, 2009

¹⁷ <https://statistici.insse.ro/ipc/>

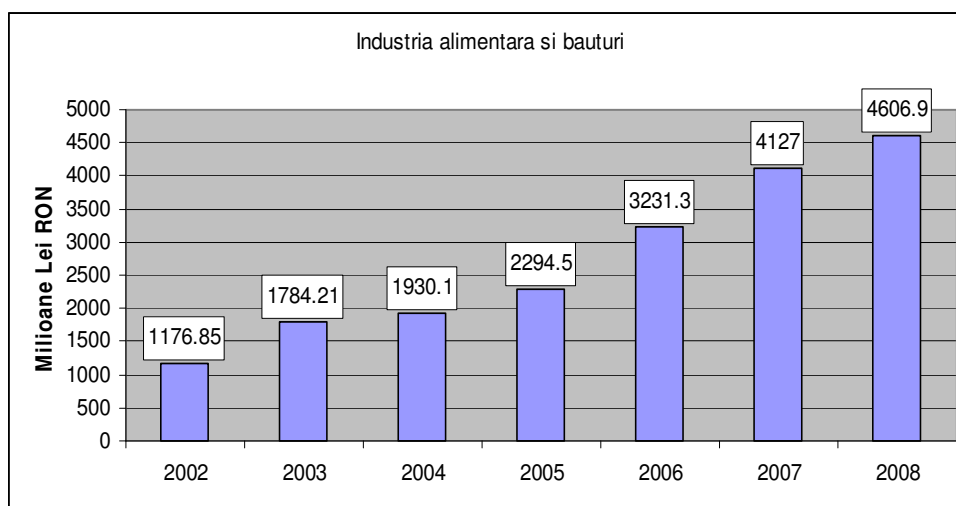
¹⁸

<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/refreshTableAction.do?sessionId=9ea7d07e30e7a7cc52a67b194f4ba092b806387765db.e34MbxSahmMa40LbNiMbxMaN4Te0?tab=table&plugin=1&pcode=tec00001&language=en>

¹⁹ Anuarul Statistic al României 2009, <https://statistici.insse.ro/ipc/>

²⁰ <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tec00003&plugin=1>

Figura: Investiții în industria alimentară și a băuturilor în România



Sursa: INSE TEMPO_INV101D_28_6_2011

În perioada 2000-2007 rata șomajului înregistrat a scăzut de la 10,5% la 4%, dar criza economică a inversat această evoluție favorabilă. Chiar dacă valoarea medie a șomajului înregistrat a crescut doar puțin în 2008, ajungând la 4,4%, în 2009 deja a atins 7,8%, urmând ca în 2010 să descrească la 6,9%²¹.

În perioada 2002-2008 se observă descreșterea ratei șomajului BIM, însă evoluția a fost mai favorabilă în mediul urban, decât în cel rural, ceea ce ne arată că efectele pozitive ale perioadei de creștere economică au fost resimțite într-o măsură mai mică în mediul rural.

Tabel: Evoluția ratei șomajului BIM pe medii, perioada 2002-2009

	Anul 2002	Anul 2003	Anul 2004	Anul 2005	Anul 2006	Anul 2007	Anul 2008	Anul 2009
Total	8,4	7,0	8	7,2	7,3	6,4	5,8	6,9
Urban	11,2	9,5	9,5	8,8	8,6	7,7	6,8	8,1
Rural	5,4	4,3	6,2	5,2	5,6	4,9	4,6	5,4

Sursa: INSSE TEMPO_AMG157B_8_7_2011

Potrivit rezultatelor provizorii ale Recensământului General Agricol 2010²² numărul exploatațiilor agricole a fost de 3.856 mii, cu 14,0% mai mic față de cel înregistrat la Recensământul General Agricol 2002. Numărul exploatațiilor fără personalitate juridică era 3.825 mii, cu 14,3 % mai mic față de anul 2002 și numărul celor cu personalitate juridică 31 mii de unități, mai mare cu 34,8% față de anul 2002. Reducerea numărului exploatațiilor agricole s-a datorat, în principal, comasării unor exploatații agricole fără personalitate juridică. Suprafața agricolă utilizată a exploatațiilor agricole a fost mai mică cu 4,5% în 2010 față de cea înregistrată la Recensământul General Agricol 2002.

²¹ INSSE TEMPO_SOM103A_8_7_2011 1²² http://www.insse.ro/cms/files/statistici/comunicate/com_anuale/RGA2010_data%20provizorii.pdf

Tabel: Situația comparativă a suprafeței agricole utilizate, pe principalele categorii de folosință, în anii 2002 și 2010

Indicatori	U.M.	Total exploatații agricole		Exploatații agricole fără personalitate juridică		Exploatații agricole cu personalitate juridică	
		2002	2010	2002	2010	2002	2010
Numărul exploatațiilor agricole	mii	4485	3856	4462	3825	23	31
Suprafața agricolă utilizată (SAU)	mii ha	13931	13298	7709	7445	6222	5853
- teren arabil	mii ha	8774	8305	5437	4721	3337	3584
- pășuni și fânețe	mii ha	4644	4494	1878	2306	2766	2188
- culturi permanente	mii ha	344	317	225	236	119	81
- grădini familiale	mii ha	169	182	169	182	-	-
Suprafața agricolă utilizată ce revine în medie pe o exploatație agricolă*)	ha	3,11	3,45	1,73	1,95	274,43	190,84

Sursa: http://www.insse.ro/cms/files/statistici/comunicate/com_anuale/RGA2010_data%20provizorii.pdf

Suprafața agricolă utilizată ce a revenit în medie, în anul 2010, pe o exploatație agricolă a fost de 3,45 ha, comparativ cu 3,11 ha în anul 2002. Suprafața agricolă utilizată ce a revenit în medie pe o exploatație agricolă fără personalitate juridică a fost de 1,95 ha (comparativ cu 1,73 ha în anul 2002), respectiv 190,84 ha pe o exploatație agricolă cu personalitate juridică (comparativ cu 274,43 ha în anul 2002). Pe principalele categorii de folosință a suprafeței agricole utilizate au revenit în medie pe o exploatație agricolă 2,15 ha de teren arabil (față de 1,96 ha în anul 2002) și 1,17 ha de pășuni și fânețe (comparativ cu 1,04 ha în anul 2002).²³

Efectivele de bovine și porcine au scăzut cu 30,9 %, respectiv 34,8% față de cele înregistrate la Recensământul General Agricol 2002, iar cele de ovine și caprine au crescut cu 15,9 %, respectiv 66,3% față de cele înregistrate la Recensământul General Agricol 2002.²⁴

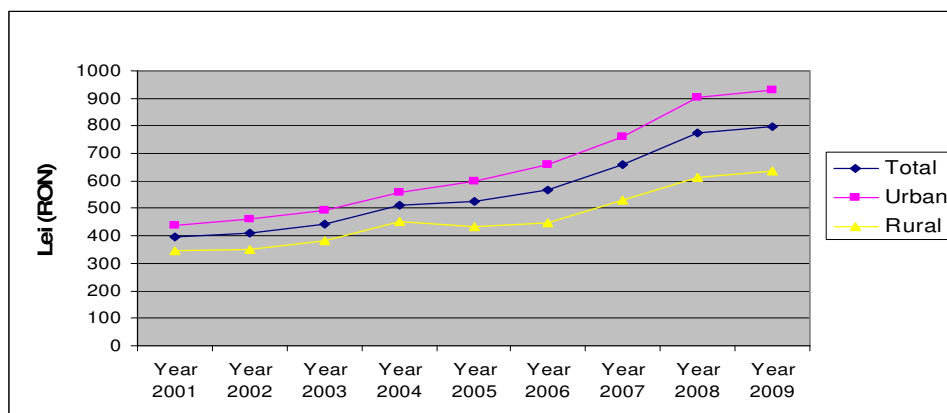
Volumul de muncă în exploatațiile agricole a înregistrat o scădere de 21,7% în perioada 2002-2010, iar volumul de muncă desfășurat în cadrul exploatațiilor agricole fără personalitate juridică, exprimat în unități de muncă anuale (UAM), a fost de 1.608 mii, cu 38,2 % mai mic față de cel înregistrat la Recensământul General Agricol 2002.²⁵

Figura: Evoluția veniturilor populației în perioada 2001-2009 (valori recalculat în baza ratei de inflație)

²³ http://www.insse.ro/cms/files/statistici/comunicate/com_anuale/RGA2010_data%20provizorii.pdf

²⁴ http://www.insse.ro/cms/files/statistici/comunicate/com_anuale/RGA2010_data%20provizorii.pdf

²⁵ http://www.insse.ro/cms/files/statistici/comunicate/com_anuale/RGA2010_data%20provizorii.pdf



Sursă: INSSE TEMPO_BUF105I, <https://statistici.insse.ro/ipc/>

Veniturile lunare medii²⁶ ale populației rurale au urmat un trend ascendent în perioada 2001-2009, creșterea fiind mai pregnantă în perioada 2006-2008. Totuși, veniturile medii ale populației rurale sunt mai mici decât veniturile populației urbane, diferența dintre cele două majorându-se în perioada studiată.

Tabel: Veniturile totale medii lunare pe o gospodărie pe principalele categorii sociale, 2009

Principalele categorii sociale	Total (Ron)	Urban (Ron)	Rural (Ron)
Total	2315,99	2619,57	1920,87
Salariați	3105,05	3254,69	2645,11
Lucrători pe cont propriu în activități neagricole	1899,42	2052,29	1790,31
Agricultori	1823,04	2534,35	1771,94
Șomeri	1609,24	1676,08	1452,85
Pensionari	1871,67	2012,87	1731,25

Sursă: INSSE TEMPO_BUF105I

Programul SAPARD, împreună cu alte programe de finanțare, a avut un impact pozitiv asupra dezvoltării infrastructurii rurale. În perioada 2000-2009 lungimea drumurilor publice județene și comunale modernizate a crescut cu 45,9% (față de o creștere de doar 13% a lungimii drumurilor naționale modernizate), iar lungimea rețelei simple de distribuție a apei potabile din mediul rural a crescut cu 115,2% (față de 18,7% din mediul urban).

3.1.3 Identificarea beneficiarilor sau a altor grupuri țintă

Având în vedere cele patru Priorități ale PNADR 2000-2006, potențialii beneficiari / grupurile țintă ale Programului SAPARD România sunt identificați după cum urmează:

²⁶ Veniturile totale reprezintă ansamblul veniturilor bănești, indiferent de sursa de proveniență (exclusiv împrumuturile și creditele luate, sumele retrase din depozitele constituite la CEC, bănci etc.) precum și contravaloarea veniturilor în natură (consumul uman și furajer de produse alimentare și nealimentare din resursele proprii ale gospodăriei, respectiv mărfurile și serviciile obținute gratuit sau cu reducere de preț de la agenții economici publici și privați) care nu au caracter de salariu în natură (INSSE Tempo)

Prioritatea 1: Îmbunătățirea accesului la piețe și competitivitatea produselor agricole prelucrate

Aceasta prioritate s-a adresat:

(Măsura 1.1)

- Societăților comerciale (Legea nr. 31/1990 privind societățile comerciale și Legea nr. 15/1990 privind reorganizarea unităților economice de stat ca regii autonome și societăți comerciale, cu modificările și completările ulterioare),
- Cooperativelor de consum (Legea nr. 109/1996 privind organizarea și funcționarea cooperăției de consum și a cooperăției de credit: copie după Certificatul de înmatriculare la Registrul Comerțului. Hotărâre judecătorească definitivă pronunțată pe baza actului de constituire și a statutului propriu)
- Asociațiilor de producători cu personalitate juridică (Legea 338/2005 pentru aprobarea Ordonanței Guvernului nr. 37/2005 privind recunoașterea și funcționarea grupurilor de producători, pentru comercializarea produselor agricole și silvice)
- În sectorul vinificație, asociațiilor, grupurilor de producători și societăților comerciale private care procesează numai soiuri nobile de struguri

(Măsura 1.2)

- Laboratoarele instituțiilor publice autorizate pentru a desfășura activități sanitar-veterinare, fitosanitare și de control al calității alimentelor.

Prioritatea 2: Îmbunătățirea infrastructurilor de dezvoltare rurală și agricultură

Aceasta prioritate s-a adresat:

(Măsura 2.1)

- Consiliilor locale ale comunelor din România (conform Legii Administrației Publice Locale nr. 251/2001 cu completări și modificări ulterioare)
- Asociațiilor, cu statut juridic, între Consiliile Locale ale comunelor din România (conform Legii Administrației Publice Locale nr. 251/2001 cu completări și modificări ulterioare)
- Administrația Națională a Îmbunătățirilor Funciare (Legea nr. 138/2004).

Prioritatea 3: Dezvoltarea economiei rurale

Aceasta prioritate s-a adresat:

(Măsura 3.1)

- Producătorilor agricoli individuali - persoane fizice autorizate (PFA) (Legea 300/2004 privind autorizarea persoanelor fizice și a asociațiilor familiale care desfășoară activități economice în mod independent)
- Asociațiilor familiale cu profil agricol (AS) (Legea 300/2004 privind autorizarea persoanelor fizice și a asociațiilor familiale care desfășoară activități economice în mod independent)
- Societăților agricole (Legea 36/ 1991)
- Societăților comerciale cu capital privat de cel puțin egal sau mai mare de 75% (SNC, SCS, SA, SCA, SRL) (Legea 31/ 1990)
- Societăților comerciale cu capital privat de cel puțin egal sau mai mare de 75% (Legea 15/1990)
- Grupurilor de producători (GP) (Ordonanța 37 /2005, aprobată de Legea nr. 338/2005)

(Măsura 3.2)

- Grupuri de producători agricoli / silvici / piscicoli, legal constituite și recunoscute de MADR după data de 1 ianuarie 2004 care îndeplinesc condițiile de acordare a ajutorului;

(Măsura 3.3)

- Producătorilor agricoli individuali - persoane fizice autorizate (PFA) (Legea 300/2004 privind autorizarea persoanelor fizice și a asociațiilor familiale care desfășoară activități economice în mod independent)
- Asociațiilor familiale cu profil agricol (AS) (Legea 300/2004 privind autorizarea persoanelor fizice și a asociațiilor familiale care desfășoară activități economice în mod independent)
- Societăților agricole / asociațiilor agricole fără personalitate juridică (Legea nr. 36/1991)
- Grupurilor de producători cu personalitate juridică
- Societăților comerciale private, cu capital privat, cu cel mult egal/mai mare de 75% (Legea 15/1990 și Legea 31/1990)

(Măsura 3.4)

- Producătorilor agricoli individuali - persoane fizice autorizate (PFA) (H.G. 661/ 2001, Legea 300/2004)
- Proprietarilor individual de pădure - persoane fizice autorizate (PFA) (Legea fondului funciar 18/ 1991, Legea 1/ 2000, pentru reconstituirea dreptului de proprietate asupra terenurilor agricole și celor forestiere, Legea 300/2004)
- Persoanelor fizice autorizate – PFA (Legea 300/2004)
- Asociațiilor familiale înregistrate și grupuri de producători (AS și GP) (Legea 300/ 2004 Ordonanța 37/ 2005, aprobată de Legea nr.338/2005)
- Societăților agricole (Legea nr. 36/1991)
- Societăților comerciale (Legea nr. 31/1990 și Legea nr. 15/1990)
- Cooperative de consum
- Cooperative meșteșugărești

(Măsura 3.5)

- Persoanelor fizice - Numai pentru Împăduriri PF (Legea 18/1991 și Legea 1/ 2000)
- Proprietarilor individuali de pădure - persoane fizice autorizate PIP (Legea 21/1924), PIP (Legea 18/1991), PIP (Legea 1/2000)
- Persoanelor fizice autorizate – PFA (Legea 300/2004)
- Unităților de cult (Decretul 233/1949) și Unităților de învățământ (Legea 84/1995) - Numai pentru Împăduriri
- Asociațiilor familiale (Legea 300/2004)
- Formelor asociative (Legea 21/1924 și Legea 1/2000)
- Consilii locale ale comunelor sau municipalităților și asociațiile acestora

Prioritatea 4: Dezvoltarea resurselor umane

Beneficiarul Măsurilor 4.1 și 4.2 a fost Ministerul Agriculturii, Pădurilor și Dezvoltării Rurale .

Grupurile țintă ale Măsurii 4.1 au fost toți potențialii beneficiari ai Programului SAPARD, cu accent pus asupra promovării participării tinerilor și femeilor.

Grupurile țintă ale Măsurii 4.2 au fost multiple și au inclus:

- Personalul din cadrul AM / APDRP implicat în implementarea Programului
- Potențialii beneficiari ai Programului
- Populația rurală în general

3.2. Descrierea procesului de evaluare

În cadrul Evaluării Ex post se analizează impactul Programului, prin raportare la nevoile pe care acesta a urmărit să le satisfacă. Această evaluare determină totodată dacă efectele pozitive ale programului sunt sustenabile în timp și după finalizarea implementării Programului.

Mai în detaliu, obiectivul general al Evaluării îl reprezintă analiza impactului socio-economic al Programului SAPARD asupra dezvoltării durabile și echilibrate a spațiului rural românesc și asupra priorităților comunitare, precum și aprecierea eficacității, eficienței și relevanței Programului, ținându-se cont în același timp și de cele două obiective majore ale Programului SAPARD, așa cum sunt definite în art.1(2) din Regulamentul (CE) nr. 1268/1999, în scopul asigurării creșterii responsabilității și transparenței asupra implementării Programului, cu referire la autoritățile responsabile, la actorii implicați în managementul, coordonarea și promovarea Programului și la publicul țintă, și creării premiselor pentru îmbunătățirea implementării și managementului programelor viitoare de dezvoltare rurală care vor fi derulate în România.

Obiectivele specifice ale evaluării ex-post sunt următoarele:

- Analiza concordanței cu evaluarea ex-ante, îmbunătățirea evaluării anterioare, asigurând corecțiile necesare (ale evaluării) și eliminarea confuziilor și golurilor de informații, având drept scop prezentarea transparentă a situației actuale a implementării și a efectelor sale;
- Oferirea de răspunsuri la întrebările de evaluare comune și specifice adresate;
- Identificarea relevanței, eficacității, eficienței și durabilității măsurilor SAPARD implementate;
- Evaluarea calității și relevanței Programului și a implementării sale, oportunitatea și consistența obiectivelor stabilite în PNADR;
- Evaluarea eficienței sistemului de implementare a Programului SAPARD, prin prisma mecanismelor utilizate și a structurilor juridice și administrative implicate în implementare;
- Identificarea lecțiilor învățate și a elementelor care au contribuit la succesul sau eșecul intervenției;
- Elaborarea unor concluzii relevante privind implementarea Programului.

În vederea îndeplinirii obiectivelor menționate, Evaluarea a inclus două elemente definitorii:

- evaluare cantitativa, bazata pe prelucrarea statistica a datelor cu agregarea indicatorilor statistici utilizați.
- evaluare calitativa bazata pe un set de instrumente obiective de măsurare a indicilor calitativi ai programului, instrumente validate de experiența și calibrate.

În esență au fost parcurse cele patru faze metodologice ale unei evaluări, respectiv 1) structurarea, 2) observația, 3) analiza și 4) evaluarea, prezentate în cele ce urmează.

De asemenea, activitățile prevăzute în vederea îndeplinirii obiectivelor Evaluării ex post, articulate în funcție de fazele metodologice menționate, sunt prezentate în căsuța următoare:

Activitățile Evaluării Ex post a Programului SAPARD

Faza 1- Structurarea

Activitatea 1.1 – Realizarea unei descrieri sintetice și bine structurată a Programului SAPARD cu punctarea particularităților intervenției, analiza distribuției resurselor alocate, identificarea potențialilor beneficiari ai Programului, analiza sistemului instituțional și administrativ creat și a relațiilor dintre organismele implicate, analiza procesului și fluxului de implementare a Programului, precum și o descriere succintă a fiecărei măsuri/ tipologii de măsuri supusă evaluării.

Activitatea 1.2 - Stabilirea intervenției logice pentru fiecare măsură/ tipologie de măsuri supusă evaluării;

Activitatea 1.3 - Revizuirea și adaptarea întrebărilor specifice de evaluare pe baza analizei specificității fiecărei măsuri/ tipologii de măsuri din Program;

Activitatea 1.4 - Definirea termenilor cheie din cadrul întrebărilor de evaluare, elaborarea criteriilor de evaluare care să permită răspunsul la fiecare întrebare, precum și a nivelului target-urilor

Activitatea 1.5 - Stabilirea metodologiei pentru a răspunde întrebărilor comune și specifice de evaluare;

Activitatea 1.6 - Identificarea altor date relevante pentru realizarea evaluării, precum și nevoia de a colecta date și informații suplimentare care nu au putut fi puse la dispoziție de Autoritatea de Management.

Faza 2- Observația

Activitatea 2.1 - Crearea instrumentelor necesare pentru analiza calitativă, respectiv a chestionarelor, ghidurilor pentru realizarea interviurilor, ghidurilor pentru studiile de caz, etc. Crearea instrumentelor pentru analiza cantitativa: construirea seriilor de date statistice prin interogarea bazelor de date disponibile, construirea extrapolărilor necesare, stabilirea corelațiilor pozitive sau negative între diverșii indicatori statistici în scopul utilizării unei surse duble pentru tragerea concluziilor statistice prin agregarea indicatorilor.

Activitatea 2.2 - Colectarea și procesarea datelor și a informațiilor calitative necesare pentru a răspunde la întrebările de evaluare.

Faza 3 – Analiza

Activitatea 3.1 - Evaluarea progresului înregistrat în implementarea Programului SAPARD, pe baza legăturii dintre rezultatele identificate și target-urile stabilite la momentul programării

Activitatea 3.2 – Set de răspunsuri preliminare la întrebările specifice și comune de evaluare;

Activitatea 3.3 - Stabilirea impactului net pe care fiecare măsură l-a avut în atingerea obiectivelor programului - analiza cantitativă multicriterială

Faza 4 – Evaluarea

Activitatea 4.1 - Revizuirea tuturor răspunsurilor la întrebările comune și specifice de evaluare pe baza comentariilor primite de la Comitetul de Coordonare a Evaluării și prezentarea răspunsurilor finale la întrebările de evaluare;

Activitatea 4.2 - Pe baza răspunsurilor elaborate la întrebările specifice de evaluare și a rezultatelor activităților anterioare, evaluarea fiecărei măsuri din perspectiva ponderii acesteia în cadrul Programului;

Activitatea 4.3 - Aprecierea eficacității, eficienței, relevanței și sustenabilității Programului și a gradului în care programul a contribuit la atingerea obiectivelor strategice stabilite la nivel național și comunitar, cu prezentarea limitelor validității evaluării realizate

Activitatea 4.4 - Pe baza rezultatelor analizei și evaluării realizate, elaborarea concluziilor la care am ajuns în ceea ce privește: - Coerența dintre măsurile aplicate și obiectivele urmărite, echilibrul dintre diferitele

măsuri/tipologii de măsuri din Program; - Gradul de atingere a obiectivelor specifice ale Programului, precum și a obiectivelor strategice naționale și Comunitare; - Măsura în care sistemul administrativ și instituțional a fost adecvat pentru asigurarea implementării eficiente și eficace a Programului; - Factorii care au determinat succesul sau eșecul implementării Programului.

Activitatea 4.5 - Identificarea și prezentarea sumum-ului de feed back-uri pozitive și a bunelor practici care pot fi utilizate pentru îmbunătățirea performanței implementării următoarelor programe de dezvoltare rurală.

Activitatea 4.6 - Elaborarea unui rezumat al raportului final al evaluării ex-post a Programului SAPARD, în limbile română și engleză, care să includă o sinteză a muncii desfășurate, metodele folosite pentru realizarea evaluării, și o prezentare succintă a Programului, a rezultatelor evaluării și a celor mai importante concluzii și recomandări

Activitatea 4.7 - Elaborarea unei prezentări PowerPoint a raportului privind evaluarea ex-post a Programului SAPARD, în limbile română și engleză

Activitatea 4.8 - Compilarea Raportului final al evaluării.

Contractul de prestare servicii pentru Elaborarea Evaluării Ex post a Programului SAPARD România în perioada 2000-2008, având o durată de 12 luni, a fost încheiat între Autoritatea de Management și Consorțiul compus din societățile Ecosfera V.I.C. și Agriculture Capital & Engineering, în data de 02 septembrie 2010 (prelungit la 15 luni, prin act adițional nr. 61441 din 18.07.2011). În cadrul executării contractului au fost prezentate următoarele Rapoarte, în conformitate cu cerințele termenilor de referință:

- 1) Raportul inițial de activitate, înaintat la data de 19.10.2010, revizuit și redepus de Evaluator în urma observațiilor Autorității de Implementare, a fost aprobat de AM în data de 07.12.2010.

Raport Inițial de Activitate a fost întocmit înaintea demarării proiectului, devenind principalul instrument de lucru în timpul perioadei de implementare a acestuia. Raportul Inițial de Activitate a fost elaborat în concordanță cu direcțiile stabilite în întâlnirea de inițiere și a inclus următoarele elemente:

- prezentarea de ansamblu a proiectului;
- analiza contractului și situația actuală
- planificarea activităților contractului
- prezentarea exactă a implicării experților non-cheie propuși

Raportul a fost depus în 3 exemplare, în limba română și în varianta electronică.

- 2) Raportul Intermediar I de Activitate, înaintat la data de 24.01.2011, revizuit și redepus de Evaluator în urma observațiilor Autorității de Implementare, a fost aprobat de AM în data de 15.04.2011.
- 3) Raportul Intermediar II de Activitate, înaintat la data de 04.03.2011, revizuit și redepus de Evaluator în urma observațiilor Autorității de Implementare, a fost aprobat de AM în data de 06.07.2011.
- 4) Raportul Intermediar III de Activitate, înaintat la data de 30.06.2011, revizuit și redepus de Evaluator în urma observațiilor Autorității de Implementare, a fost aprobat de AM în data de 05.08.2011.

Conținutul acestora a fost structurat pe următoarele elemente:

- Obiectivele perioadei de raportare;

- Organizarea activității, problemele întâlnite și măsurile întreprinse pentru remedierea acestora;
- Graficul actualizat al evoluției proiectului ce va reprezenta o proiecție detaliată a activităților desfășurate în perioada de raportare și a celor prevăzute pentru perioada următoare;
- Descrierea activităților desfășurate și a rezultatelor obținute în conformitate cu solicitările din caietul de sarcini și cu Planul Operativ de Lucru.

Fiecare Raport Intermediar a fost depus la sediul Autorității de Implementare (MADR) în termen de 10 zile calendaristice de la finalizarea activităților stabilite pentru fiecare etapă și perioada din cadrul contractului.

Rapoartele au fost depuse în 3 exemplare, în limba română și în varianta electronică.

3.2.1 Faza 1 - Structurarea

Faza de structurare se referă la dobândirea de către Evaluator a unei înțelegeri clare a Programului, măsurilor acestuia și logicii intervenției, întrebărilor de evaluare și sarcinilor de evaluare. Evaluarea ex-post reexaminează toate acestea din perspectiva continuității, valabilității strategiei și logicii intervenției așa cum este determinată în cadrul Evaluărilor ex-ante și intermediară și pe baza tuturor acestor elemente evaluează obiectivele stabilite.

3.2.2 Faza 2 - Observația

În faza de observare informațiile disponibile și relevante au fost identificate, evaluate ca importanta și agregate. Identificarea surselor relevante, a instrumentelor și metodelor de strângere a informațiilor, determinarea rezultatelor principale și a datelor referitoare la impactul obținut sunt elementele principale care au precedat etapa de analiză a datelor culese. În cadrul acestei faze, s-au identificat toate informațiile disponibile, selectându-le pe cele relevante pentru realizarea obiectivelor proiectului. Totodată, s-a precizat validitatea și utilitatea datelor cantitative și calitative ce urmau a fi utilizate. Întrucât validitatea datelor statistice nu poate fi precizată înaintea etapei de analiză și agregare a indicatorilor statistici, nu toate datele cantitative au putut fi selectate în această etapă, pentru a nu introduce erori statistice.

3.2.3 Faza 3 – Analiza

În cadrul acestei faze s-a realizat o analiză amănunțită a tuturor informațiilor cantitative sau calitative relevante cu scopul de a putea identifica efectele și impactul fiecărei măsuri/ tipologii de măsuri și a Programului în ansamblul său prin raportare la obiectivele și țintele stabilite la momentul programării.

Analiza a implicat procesarea informațiilor calitative și cantitative relevante selectate anterior, la care s-a adăugat analiza statistică a indicatorilor cantitativi aflați în corelație pozitivă sau negativă unii cu ceilalți și care nu au putut fi selectați ca relevanți în etapa precedentă, tocmai pentru a nu introduce erori statistice în scopul evaluării impactului conform obiectivelor Programului și în scopul determinării progresului obținut în ansamblu.

Utilizând metodele de analiză descrise în cele ce urmează am cuantificat impactul și indicatorii corespunzători, atât din punct de vedere calitativ, cât și din punct de vedere cantitativ. Am determinat, așadar, prin metode statistice și instrumente validate și calibrate de ordin calitativ: eficiența, eficacitatea, gradul de direcționare, relevanța și sustenabilitatea Programului.

3.2.4 Faza 4 – Evaluarea

În această fază, am evaluat calitativ și cantitativ răspunsurile la întrebările generale și specifice de evaluare și am tras concluzii privind eficiența, eficacitatea, relevanța și sustenabilitatea intervențiilor vizând atât măsurile cât și Programul în întregime. De asemenea, am evaluat echilibrul măsurilor din cadrul acestuia, contribuția la strategiile naționale și comunitare și factorii determinanți ai succesului sau eșecului Programului sau a unor elemente din cadrul acestuia.

3.3. Scurtă prezentare a evaluărilor legate de Program

Cadrul general care definește tipurile de evaluare ce urmează a fi realizate în diferitele etape ale ciclului de programare, respectiv Evaluarea ex-ante, Evaluarea intermediară și Evaluarea ex-post este asigurat prin Regulamentul (CE) nr. 1268/1999, articolul 5(1) și Regulamentul (CE) nr. 1260/1999. Așadar, înainte de implementarea Evaluării ex post, Programul SAPARD a fost supus următoarelor evaluări:

3.3.1 Evaluarea ex-ante

Așa cum reiese din Raportul de Evaluare la mijlocul perioadei de implementare 2000-2003 și din Raportul de Evaluare Intermediară revizuită, Evaluarea ex ante a reprezentat o analiză critică asupra Programului SAPARD, examinând obiectivele, planurile de implementare și rezultatele estimate, cu intenția de a determina dacă sunt cele mai potrivite intervenții pentru a îndeplini obiectivele relevante ale politicii respective. Scopul Evaluării ex-ante l-a constituit optimizarea alocării resurselor bugetare prin programele operaționale și îmbunătățirea calității programării. De asemenea, a identificat și evaluat disparitățile, potențialul de dezvoltare, obiectivele propuse, rezultatele preconizate, coerența strategiilor propuse, valoarea adăugată comunitară, gradul de integrare a priorităților comunitare, rezultatele perioadei precedente de programare și calitatea procedurilor de monitorizare, evaluare și gestiune financiară.

3.3.2 Evaluarea intermediară

A analizat în ce măsură Programul SAPARD a fost implementat în modul cel mai eficient, conform programării inițiale și a stabilit dacă Programul este la fel de relevant ca în faza de programare, pentru satisfacerea nevoilor identificate.

Inițial a fost elaborată o Evaluare intermediară care a acoperit perioada 2000-2003.

Contractul de servicii pentru Evaluarea intermediară a Programului SAPARD în România a fost încheiat la data de 13 mai 2003 între Ministerul Integrării Europene, în calitate de Autoritate Contractantă, și compania URS Corporation din Marea Britanie, în calitate de Contractor. Evaluarea intermediară a fost efectuată în două faze, dintre care prima a fost executată de **URS Corporation**, în timp ce finalizarea raportului final a fost încredințată firmei **Kvistgaard Consult** ca sub-contractant al URS Corporation.

Raportul de evaluare intermediară a Programului SAPARD a fost transmis Autorității de Management în data de 22 martie 2004. Versiunea finală a Raportului de evaluare, elaborată conform observațiilor și comentărilor Autorității de Management și a membrilor Comitetului de Coordonare (CC), a fost înaintată Autorității de Management, la data de 31 martie 2004. În data de

27.04.2004, CC a aprobat Raportul privind evaluarea intermediară a Programului SAPARD în România, iar acesta a fost transmis la Comisia Europeană în data de 17 mai 2004.

Versiunea actualizată a Evaluării intermediare pentru perioada 2000-2005 a venit în completarea inițialei **Evaluări intermediare** iar contractul de servicii a fost încheiat cu **Agrotec SpA** (Italia) și semnat la data de 23 septembrie 2005.

În data de 20 februarie 2006 Raportul final al actualizării evaluării intermediare a Programului SAPARD 2000-2005 a fost transmis membrilor Comitetului de Monitorizare, iar în data de 1 martie 2006, în urma actualizării Raportului prin includerea comentariilor și observațiilor membrilor CC, acesta a fost înaintat Autorității de Management. În data de 5 mai 2006, Autoritatea de Management a înaintat oficial, prin scrisoarea nr. 73133, Raportul privind Actualizarea Evaluării Intermediare a Programului SAPARD în România, Comisiei Europene, împreună cu răspunsul/ poziția la observațiile Evaluatorului.

4. METODOLOGIA

4.1. Prezentarea structurii evaluării și a metodelor de evaluare utilizate

"Articolul 5 (1) din Regulamentul Consiliului nr 1268/1999 prevede că Programul SAPARD (denumit în continuare Program) trebuie să fie subiectul Evaluării ex-post, care va " verifica succesul și efectele în ceea ce privește obiectivele prefixate".

Pe de altă parte, Regulamentul Programelor SAPARD (CE Reg 2759/1999 de stabilire a normelor de aplicare a Regulamentului Consiliului (CE) nr. 1268/1999 privind asistența financiară comunitară destinată măsurilor de preaderare pentru agricultura și dezvoltare rurală în țările candidate din Europa Centrală și de Est, în perioada de preaderare) precizează că analiza și evaluarea programelor trebuie să fie efectuate în conformitate cu procedurile prevăzute în MAFA (Acordul Multi-Anual de Finanțare).

În conformitate cu ceea ce a fost stabilit în Liniile Directoare pentru evaluarea Programelor de dezvoltare rurală sprijinite prin SAPARD, scopul activității de Evaluare ex-post este "central pentru transparența investițiilor finanțate, în special pentru Autoritățile de management și a publicul. Evaluarea ex-post poate oferi, de asemenea, indicații cu privire la follow-up posibil al Programului, chiar sub formă de cele mai bune practici".

Evaluarea ex-post a Programului își prefigurează ca și obiectiv, acela de a analiza utilizarea efectivă a resurselor disponibile, și eficiența și eficacitatea asistenței acordate, impacturile astfel generate și consistența în raport cu Evaluarea ex-ante și emite concluzii relevante pentru Program. De asemenea, sunt subliniate elementele care au caracterizat eșecul sau succesul în atingerea rezultatelor prin implementarea activităților prevăzute, inclusiv durabilitatea acestora. În special, Evaluarea ex-post ia în considerare utilitatea și durabilitatea rezultatelor obținute prin intermediul asistenței Programului.

În cazul analizării impacturilor generate de către Program Evaluatorul ia în considerare dubla dimensiune a ajutorului, care se referă la două obiective generale:

- 1) contribuie la implementarea "acquis-ului comunitar" pentru politica agricolă comunitară și alte politici conexe;
- 2) rezolvarea priorităților și a problemelor specifice pentru adaptarea durabilă a sectorului agricol și a zonelor rurale din statele candidate.

Mai precis, Evaluarea ex-post se concentrează pe un sistem de informații cu privire la întrebările de evaluare; revizuirea răspunsurilor date anterior în alte rapoarte de evaluare (actualizarea evaluării intermediare), și evaluează dacă aceste informații sunt încă valabile, le actualizează și le repune în contextul actual, luând în considerare schimbările ce au avut loc în contextul de referință și impacturile generate.

Activitatea de Evaluare ex - post își are baza evaluativă în criteriile definite în Liniile Ghid. Criteriile de evaluare acoperă un rol central în sprijinirea efortului evaluării și pentru colectarea datelor (primare și secundare), precum și pentru realizarea analizelor respective. Definiția termenului "criteriu" este prezentată în paragraful următor.

4.2. Descrierea termenilor cheie ai Programului și ai Evaluării

4.2.1. Descrierea termenilor cheie ai Programului

Termenii cheie ai Programului se regăsesc la articolul 9 din Regulamentul CE nr. 1260/1999, privind prevederile generale ale Fondurilor Structurale, precum și în Ghidurile Solicitantului aferente fiecărei măsuri a Programului SAPARD România.

În special, din cele menționate în Regulamentul respectiv se remarcă următoarele:

AUTORITATEA DE MANAGEMENT

Orice autoritate sau organism public sau privat la nivel național, regional sau local desemnat de statul membru, sau statul membru când acesta însuși întreprinde această funcție, care gestionează asistența în scopurile Regulamentului nr. 1260/1999. Dacă statul membru desemnează o autoritate de management alta decât el însuși, acesta va stabili toate modalitățile relației sale cu autoritatea de management și ale acesteia din urmă cu Comisia. Dacă statul membru decide astfel, autoritatea de management poate fi același organism ca autoritatea de plăți, pentru asistența respectivă.

AUTORITATEA DE PLĂȚI

Una sau mai multe autorități sau organisme naționale, regionale sau locale desemnate de către statele membre în scopul elaborării și înaintării cererilor de plată și primirii plăților de la Comisie. Statul membru va stabili toate modalitățile relației sale cu autoritatea de plăți și ale acesteia din urmă cu Comisia

AXA PRIORITARĂ

Fiecare din prioritățile strategice adoptate într-un cadru de sprijin comunitar sau asistență; acesteia îi este atribuită o contribuție din Fonduri și alte instrumente financiare, precum și alte instrumente financiare și resursele financiare relevante ale statului membru și un set de obiective specifice.

BENEFICIARI FINALI

Sunt organismele sau firmele publice sau private responsabile cu execuția operațiunilor. În cazul schemelor de asistență potrivit Articolului 87 al Tratatului și în cazul asistenței acordate de organisme desemnate de state membre, beneficiarii finali sunt organismele care acordă asistența.²⁷

MĂSURĂ

Mijlocul prin care o prioritate este implementată pe parcursul a mai multor ani, care permite finanțarea operațiunii. Orice schemă de asistență potrivit Articolului 87 al Tratatului sau orice asistență acordată de organisme desemnate de statul membru, sau orice grup de scheme de asistență sau granturi de acest tip sau orice combinație a acestora care au același scop sau sunt definite ca măsură.

²⁷ A se vedea art. 9 din <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1999:161:0001:0042:EN:PDF>. Prin noile Regulamente aferente perioadei de programe 2007-2013 definiția de "beneficiar final" s-a modificat.

OPERATIUNE / INTERVENTIE

Orice proiect sau acțiune derulat(ă) de beneficiarii finali ai asistenței;

PROGRAMARE

Procesul de organizare, luare a deciziilor și finanțare, derulat în mai multe etape pentru a implementa, pe bază multianuală, acțiunea comuna a Comunității și a statelor membre, pentru a atinge Obiectivele la care se face referire în Articolul 1 din Regulamentul nr. 1260/1999.

În ceea ce privește termenii menționați în Ghidurile Solicitantului²⁸ se menționează:

PROGRAMUL SAPARD

PROGRAMUL SPECIAL DE PRE-ADERARE PENTRU AGRICULTURĂ ȘI DEZVOLTARE RURALĂ (SAPARD) a fost creat pentru a sprijini eforturile de aderare a țărilor candidate la Uniunea Europeană. Cadrul legal al Programului a fost stabilit prin Regulamentul Comisiei Europene (CE/1268/1999) din 21 iunie 1999 privind sprijinul Comunității Europene în domeniul agriculturii și dezvoltării rurale în țările candidate din centrul și estul Europei în perioada de preaderare.

AGENTIA DE PLATI PENTRU DEZVOLTARE RURALA SI PESCUIT

Este instituție publică cu personalitate juridică, în subordinea Ministerului Agriculturii și Dezvoltării Rurale înființată prin reorganizarea APDRP prin Ordonanța de Urgență nr. 13/22.02.2006. APDRP creează premisele tehnice, dar și cele financiare necesare procesului de aderare la structurile europene. Astfel, fondurile derulate prin APDRP dezvoltă economic și social mediul rural, susțin direct producătorul privat, oferă sprijin asociațiilor cu profil agricol și societăților comerciale agricole, dar și consiliilor locale.

PROGRAMUL NAȚIONAL PENTRU AGRICULTURĂ ȘI DEZVOLTARE RURALĂ (PNADR)

Aprobat de Comisia Europeană pe 12 decembrie 2000 și amendat prin Hotărârea Comisiei Europene H/2002/1936 din 11 iulie 2002, este documentul de baza prin care se asigură implementarea aquis-ului comunitar în perioada de pre-aderare. În baza PNADR a fost implementat Programul SAPARD în România.

ACORDUL MULTIANUAL DE FINANȚARE 2000-2006

Semnat pe 2 februarie 2001 între Guvernul României și Comisia Europeană și ratificat prin Legea 316/2001, este documentul oficial prin care se decide acordarea de către Comisia Europeană a unei contribuții financiare nerambursabile României de 1072 milioane EURO, angajată pe perioada 2000-2006, în vederea implementării Programului SAPARD.

SUBMĂSURA

Reprezintă componenta unei măsuri care are la rândul ei obiective specifice; precizează clar detaliile specifice fiecărui tip de investiție în parte.

²⁸ Definițiile din această secțiune sunt preluate din Ghidurile publicate pe site-ul <http://www.apdrp.ro/>.

SPAȚIUL RURAL

Reprezintă spațiul administrativ teritorial al comunelor din România conform legislației naționale în vigoare;

CRITERII DE ELIGIBILITATE

Condiții obligatorii care trebuie să fie îndeplinite de către potențialul beneficiar și la întocmirea proiectului pentru a putea fi selectat în vederea acordării fondurilor nerambursabile SAPARD. Criteriile de eligibilitate generale ale măsurii și cele specifice submăsurilor sunt menționate la punctul 5 din Anexa 3 la Ghidul solicitantului (Fișa tehnică a măsurii 1.1).

CHELTUIELI ELIGIBILE

Cheltuieli care pot fi co-finanțate prin Programul SAPARD. Pentru a fi considerate eligibile în contextul proiectului, cheltuielile trebuie să îndeplinească următoarele condiții:

- Să fie necesare pentru desfășurarea proiectului, să fie prevăzute în cadrul contractului de finanțare – model anexat prezentului Ghid (Anexa 2) și să fie în conformitate cu principiile unui management financiar solid;
- Să fie efectiv realizate pe perioada execuției proiectului și să respecte prevederile din Contractul de finanțare, cu excepția studiilor de fezabilitate și a studiilor conexe (studii tehnice, economice, plan de afaceri, avize, autorizații, acorduri, taxe legale aferente acestora) a căror cheltuială poate fi făcută înainte de semnarea contractului de finanțare dar după emiterea Deciziei Comisiei Europene prin care se va acorda managementul fondurilor SAPARD pentru România.
- Să figureze în registrele contabile ale beneficiarului, să fie identificabile și verificabile și să fie susținute de originalele actelor de plată justificative

POTENTIAL BENEFICIAR

Persoana juridică/persoana fizică autorizată care este eligibil pentru accesarea Programului SAPARD dar care nu a încheiat contract de finanțare.

CONTRIBUTIE PUBLICA

Fonduri nerambursabile alocate proiectelor SAPARD în baza contractului de finanțare doar după realizarea primelor investiții prevăzute în proiectele respective; este asigurată prin contribuția Uniunii Europene (75%) și a Guvernului României (25%) și acoperă 50% din valoarea totală eligibilă a proiectului – cu excepția cazului în care investițiile sunt realizate în sectoarele zahăr și seminte oleaginoase (pentru alte tipuri de investiții decât cele privind protecția mediului), contribuția publică fiind de 30%. Pentru proiectele de investiții situate în satele identificate în CAP. VIII din PNADR, anexele nr. 76 și 77 (unde gradul de afectare este cuprins între 10% și 30% și mai mare de 30%) contribuția publică este de 75% (din care 85% contribuție UE și 15% contribuție buget național) Prevederile 16 (1) (a) Secțiunea A din MAFA nu se vor aplica pentru submasurile seminte oleaginoase și zahăr.

CONTRIBUTIA PRIVATA

Contribuția obligatorie a beneficiarului pentru accesarea fondurilor SAPARD; dovada existenței contribuției private trebuie făcută înainte de contractarea proiectului;

VALOAREA TOTALA ELIGIBILA A PROIECTULUI

Valoarea bunurilor sau serviciilor care se încadrează în lista cheltuielilor eligibile ale Programului SAPARD.

VALOAREA NEELIGIBILĂ A PROIECTULUI

Valoarea bunurilor sau serviciilor care nu pot fi finanțate prin Programul SAPARD și care nu constituie cheltuieli eligibile.

VALOAREA TOTALĂ A PROIECTULUI

Totalul fondurilor eligibile și neeligibile.

MODERNIZAREA

Cuprinde lucrările de construcții și instalații privind re tehnologizarea, reutilizarea și refacerea construcțiilor, care se realizează pe amplasamente existente, fără modificarea instalației inițiale.

INVESTIȚIA NOUĂ

Cuprinde lucrările de construcții montaj, utilaje, instalații, care se realizează pe amplasamente noi sau pentru construcțiile existente cărora li se schimbă destinația.

PRELUCRAREA PRIMARĂ

Se referă la procesarea materiei prime de origine vegetală sau animală, ce are drept rezultat produse pentru comercializare și subproduse ce pot fi valorificate direct sau superior, prin re procesare.

4.2.2. Descrierea termenilor cheie ai Evaluării

Termenii cheie ai Evaluării Programului sunt explicați în cadrul Liniilor Directoare ale Comisiei Europene pentru Evaluarea Programelor de Dezvoltare Rurală sprijinite prin SAPARD (2001), și în special în cadrul Anexei II Glosarul termenilor evaluării. În cele ce urmează am selectat câteva din termenii cei mai semnificativi, pe care îi am folosit pe parcursul derulării fazelor de evaluare desfășurate.

COERENȚĂ

Evaluarea măsurii în care ar putea să se găsească o complementaritate sau sinergie mai bună ar putea să se regăsească în cadrul unui program sau în raport cu alte programe. Coerența internă se referă la corespondența între măsurile din cadrul unui program și obiectivele acestuia. Coerența externă se referă la corespondența programului evaluat în raport cu alte programe corelate, ex. măsurile SAPARD și activitățile de dezvoltare rurală din PHARE.

COMPLEMENTARITATEA

Acțiunile / măsurile sunt complementare atunci când contribuie la același obiectiv, însă nu sunt în competiție.

CRITERIU

Caracteristica asupra căreia se poate baza o judecată. Criteriul trebuie să fie definit explicit. O măsură se va judeca, de obicei, în baza mai multor criterii. Indicatorii sunt, așadar, definiți pentru fiecare criteriu. "Reducerea costurilor" este un exemplu de criteriu care se poate folosi pentru examinarea eficienței unei exploatați agricole.

EFECTUL DEAD WEIGHT

Schimbarea în situația beneficiarului care s-ar fi realizat și fără finanțarea publică. Spre exemplu, o exploatare agricolă ar fi putut să investească și în absența co-finanțării.

EFECTIVITATEA

Evaluarea efectelor în raport cu obiectivele programului evaluat. O acțiune va fi efectivă atunci când obiectivele au fost atinse. Spre exemplu, raportul între „numărul de kilometri” de conducte de apă care ar fi trebuit construite (obiectivul cuantificat) și „numărul de kilometri” care au fost construite efectiv, folosesc la evaluarea efectivității unei măsuri din domeniul agriculturii privind sistemul de irigație.

EFICIENȚA

Evaluarea efectelor atinse în raport cu input-urile (financiare sau administrative) mobilizate; spre exemplu, la ce cost input-urile au fost convertite în output-uri, rezultate și impacturi. Aceleași rezultate ar fi putut fi atinse cu mai puține resurse, sau mai multe rezultate cu aceleași resurse?

IMPACTUL

Efectele programului pe termen mediu și lung. Pot fi impacturi așteptate, neașteptate, pozitive sau negative, și în funcție de influența factorilor externi. Beneficiarii direcți și indirecti pot fi afectați de impacturile programului

INDICATOR

La finele acestor linii directoare: informație sub o formă potrivită pentru evaluarea sau „indicarea” efectelor asistenței. Indicatorii ajută la cuantificarea și simplificarea informației privind fenomenele complexe. Reprezintă mai mult decât data brută / primară pe care se bazează. Măsurarea produce datele primare, care pot fi agregate și sintetizate pentru a furniza statistici; statisticile pot fi analizate și re-exprimate sub forma indicatorilor, care alimentează procesele de evaluare și luare a deciziilor. Există indicatori de program și indicatori de context. Spre exemplu, un indicator de program pentru criteriul „Reducerea costurilor” poate fi „Raportul între costurile și cifra de afaceri a exploatareii asistate”. Un indicator de program privind veniturile din zona geografică acoperită de programul poate fi comparat cu un indicator de context, „Veniturile agricole brute ale exploatareii asistate” comparat cu „Veniturile agricole brute la nivel național”.

La finele acestor linii directoare, indicatorii de program sunt conectați cu criteriile.

INPUT

Resursele mobilizate pentru implementarea programului: mijloacele financiare, resursele materiale, legale și organizaționale.

OUTPUT

Ceea ce programul finanțează. Spre exemplu: construcții, echipament de depozitare, facilități turistice.

RELEVANȚA

Potrivirea obiectivelor programului în raport cu nevoile sectorului și problemele socio-economice la care programul ar trebui să răspundă.

REZULTAT

Impactul cel mai imediat direct identificabil odată ce acțiunea a fost implementată. Se verifică imediat după completarea intervenției. Spre exemplu, atunci când infrastructura de primire turistică este creată sau modernizată, un rezultat ar putea fi o capacitate crescută de primire turistică; când a fost creată sau modernizată infrastructura de transport, timpul de călătorie în cadrul și din zona respectivă va fi redus.

SUSTENABILITATEA REZULTATELOR

Efectele sunt sustenabile atunci când durează pe termen lung, și după încheierea programului.

SINERGIA

Faptul ca diverse măsuri / acțiuni implementate împreună au un efect mai mare decât dacă ar fi implementate separat

NIVELUL ȚINTĂ

Nivelul care se așteaptă a fi atins așteptat în vederea îndeplinirii criteriului și evaluării dacă asistența a avut succes.

UTILITATEA

Faptul ca impactul observat corespunde nevoilor sectorului și la problemele socio-economice identificate. Spre deosebire de relevanța, utilitatea nu apreciază intervenția referindu-se la obiectivele acțiunilor asistate.

4.2.3. Întrebările de evaluare specifice și comune

Conform Liniilor Directoare ale Comisiei Europene pentru Evaluarea Programelor de Dezvoltare Rurală sprijinite prin SAPARD (2001), strategia de evaluare se bazează pe definirea și răspunderea la un set de **întrebări de evaluare** (împărțite în întrebări de evaluare comune, furnizate de către Comisia, și întrebări specifice programului, definite de către autoritățile naționale, după caz²⁹) susținute de criterii de evaluare măsurate în baza indicatorilor. Pentru fiecare întrebare de evaluare, criteriul va ajuta la formularea unei judecăți cu privire la succesul asistenței examinate prin conectarea indicatorului la rezultatul sau impactul așteptat.

Întrebările comune (uneori sub-întrebări privind unele aspecte ale unei întrebări) privesc subiectele relevante la nivelul UE (conform articolului 44(1) din Regulamentul 1750/1999 de stabilire a normelor de aplicare a Regulamentului 1257/1999 privind sprijinul pentru dezvoltare rurală acordat din Fondul European de Orientare și Garantare Agricolă) și examinează efectele Programului (spre exemplu, rezultatele, impactul) care pot fi anticipate mulțumită mijloacelor și obiectivelor SAPARD (numai efectele așteptate în cadrul unui număr semnificativ de programe).

Mai multe întrebări se concentrează asupra efectivității programelor, însă acestea investighează și alte aspecte cheie ale evaluării, acolo unde acest lucru este apropiat și fezabil, în legătura cu relevanța, efectivitatea, eficiența, utilitatea și sustenabilitatea rezultatelor.

Întrebările comune de evaluare pentru Programul SAPARD sunt organizate în trei capitole, după cum urmează:

²⁹ Autoritățile din România nu au definit alte întrebări de evaluare pe lângă cele prevăzute de Liniile Directoare ale CE.

A. Întrebările specifice de evaluare.

Acestea reprezintă majoritatea întrebărilor. Privesc efectele derivând din activitățile pentru fiecare din cele cincisprezece măsuri prevăzute în cadrul Regulamentului 1268/1999

B. Întrebările transversale.

Privesc impactul de ansamblu al Programului SAPARD în termeni de rezultate și implementare. Vizează evaluarea rezultatelor intervenției în raport cu cele două obiective generale ale Programului SAPARD conform Articolului 1(2) din Regulamentul 1750/1999 și eficiența mecanismelor de implementare. Ceea ce înseamnă că:

- a) examinează dacă abordarea din cadrul programării a adus valoare adăugată în raport cu juxtapunerea capitolelor / măsurilor individuale,
- b) examinează beneficiile atât către beneficiarii direcți cât și către beneficiarii indirecti și
- c) privesc efectele colaterale semnificative (spre exemplu, efectele adiționale din punctul de vedere al unui anumit program, însă acoperite de obiectivele SAPARD)

În fine, furnizează un rezumat în ceea ce privește efectele principale ale programului în raport cu mijloacele și obiectivele Regulamentului 1268/1999. Evaluarea trebuie să urmărească o structură care să reflecte faptul că efectele generale ale Programului SAPARD sunt rezultatele combinate ale efectelor măsurilor individuale ale acestuia. În aceasta privință, întrebările specifice de evaluare ar trebui să contribuie și la furnizarea unui răspuns la întrebările transversale.

C. Întrebări de evaluare globală, privind efectele generale ale Programului SAPARD

Ar trebui abordate în baza răspunsurilor la celelalte două capitole precedente.

Răspunsurile la fiecare întrebare de evaluare trebuie să se bazeze pe criteriile și indicatorii comune și pe orice altă informație relevantă cu privire la impactul acțiunilor relevante implementate.

4.2.4. Criteriile de judecată/analiză și nivelurile țintă

În vederea aprecierii gradului de îndeplinire a obiectivelor Programului SAPARD / strategiei naționale / strategiilor europene, prin răspunderea la întrebările de evaluare, Evaluatorul ex post a încrucișat criteriile de judecată și indicatorii cuprinși în întrebările de evaluare formulate de către Comisia Europeană cu indicatorii și nivelurile țintă stabilite în cadrul PNADR.

Pentru mai multe detalii asupra acestei activități a se vedea documentul „Criterii și Indicatori pentru fiecare întrebare de evaluare”, atașat ca Anexa 3 la acest Raport.

4.3. Sursa datelor, tehnici pentru colectarea datelor; informații privind metodele de cuantificare a indicatorilor în vederea evaluării calității și validității datelor și identificarea eventualelor erori/scăpări

Analiza aferentă Evaluării ex-post a fost realizată prin intermediul implementării unui sistem informațional calitativ/ cantitativ care a permis o cuantificare a trei niveluri de performanță a Programului SAPARD.

Cercetarea calitativ-cantitativa, de birou și pe teren, s-a datorat în mod special faptului că la anumite întrebări ale Chestionarului de evaluare nu este posibil să se răspundă exclusiv prin intermediul datelor furnizate de către sistemul de monitorizare și prin urmare au fost identificate mai multe surse de date.

Acestea pot fi împărțite în principal, între date primare și secundare, care au ambele o natura calitativa și cantitativa.

În ceea ce privește datele secundare luate în considerare pentru realizarea prezentului raport și pentru o corectă valorizare a indicatorilor s-a recurs la următoarele surse:

- date de monitorizare
- Eurostat
- Farm Accountancy Data Network (FADN)
- Institutul Național de Statistică (INS)
- Ministerul Economiei

Datele colectate prin cercetarea de birou au fost procesate de echipa de experți și completate prin interviuri directe cu angajații AM responsabili cu implementarea măsurilor Programului SAPARD, în vederea realizării analizei cantitative asupra implementării Programului.

În ceea ce privește colectarea de date primare, evaluatorul a întreprins următoarele acțiuni:

- Cercetările efectuate pentru evaluarea Măsurilor, în legătură cu cheltuiala susținută și cu gradul de atingere a impactului așteptat. Aceasta prima cercetare a constatat că doar 8 din cele 10 măsuri întreprinse de către SAPARD, au avut o cheltuială peste 10% față de planul financiar;
- Cu toate acestea, pentru măsurile aferente Axei 4, având în vedere natura lor deosebită, Evaluatorul a considerat oportun să efectueze investigații, pe baza datelor de monitorizare și printr-un chestionar ad hoc distinct;
- Următorul pas a fost elaborarea chestionarelor ad-hoc pe baza tipului de intervenție finanțată și de cerințele Întrebărilor Comune de Evaluare și compararea cu indicatori de monitorizare disponibili;
- Colectarea listelor de beneficiari de la structurile de management al Programului;
- Definirea metodologiei de extragere a eșantionului de 251 beneficiari cu ajutorul cărora s-au efectuat interviurile
- Realizarea de anchete directe în perioada aprilie / mai 2011.

Rezumând, principalele metode și tehnici utilizate de Evaluator pentru colectarea datelor necesare furnizării unui răspuns la întrebările de evaluare prevăzute de metodologia Comisiei Europene pentru evaluarea ex post a programelor sprijinite prin SAPARD, sunt descrise în tabelul următor:

Metode	Finalitatea
Cercetarea de birou	Permite, prin intermediul indicatorilor și datelor asupra Programului (evoluția fizică și financiară a Programului) Colectarea informațiilor (din surse secundare, surse statistice oficiale) pentru a construi o bază de date pentru măsurarea impactului net (impactul Programului SAPARD în contextul socio-economic național)
Reuniuni-seminarii	Colectarea informațiilor pentru analizele de evaluare și strângerea datelor
Investigare pe teren (studiile de caz)*	Colectarea informațiilor cantitative și calitative inerente beneficiarilor destinate să ofere răspunsuri întrebărilor valutare și nivelul atins în obiectivele programului (rezultatul și impactul)

Focus Group (Autoritate de Management, APDRP) **	Colectarea informatiilor cantitative si calitative in ceea ce priveste eficienta si eficacitatea programului
Intrebari directe membrilor Comitetului de Monitorizare pentru Programul SAPARD ***	Colectarea informatiilor cantitative si calitative in ceea ce priveste eficienta si eficacitatea programului
Analiza multicriteriala	Identificarea criteriilor pentru a raspunde la întrebările de evaluare

* Studiile de caz au fost colectate la Anexa 6 din acest Raport Final

** Pe lângă interviurile și focus group-urile organizate cu AM / APDRP, Evaluatorul a organizat o anchetă în rândul angajaților AM / APDRP; informațiile colectate au fost utilizate pentru evaluarea sistemului de implementare și de gestionare a resurselor umane aferente managementului Programului.

*** acestea nu s-au mai realizat, fiind înlocuite cu ancheta directă către angajații AM / APDRP.

În cele ce urmează se detaliază metodologia utilizată pentru investigarea pe teren bazată pe chestionar, pentru fiecare măsură.

Plan de eșantionare

In cele ce urmează este prezentată metodologia pentru stabilirea eșantionului reprezentativ de proiecte ce au fost selectate în cadrul activităților de Evaluare ex-post a Programului SAPARD. Punctul de plecare al fiecărui proces de eșantionare îl constituie definirea populației obiect de studiu (sau univers de referință), fiind necesară identificarea naturii exacte a elementelor care o compun. În acest caz, populația țintă a fost identificată *in primis* prin proiectele care la 31 decembrie 2009 au fost finalizate prin finanțarea completă a beneficiarilor, este vorba despre 4374 de proiecte, împărțite în 10 Măsuri diferite (1.1, 1.2, 2.1, 3.1, 3.2, 3.3., 3.4, 3.5, 4.1 și 4.2). Se menționează, totuși, că:

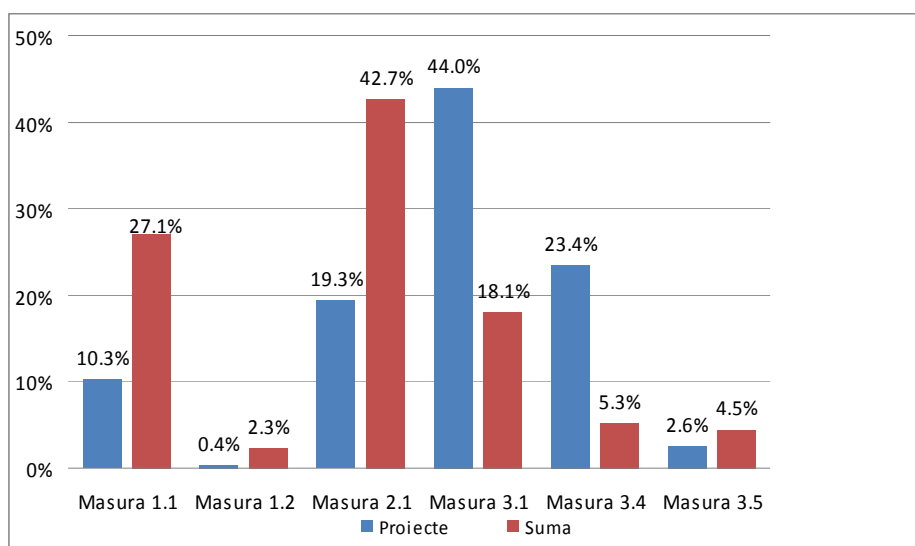
- Măsurile 3.2, 3.3. și 4.1, nerezultând semnificative din punct de vedere financiar (reprezentând 0,2% din cheltuiala publică prevăzută), au fost evaluate prin investigarea anumitor beneficiari reprezentativi ai acestor măsuri ;
- Măsura 4.2. face obiectul altor analize de evaluare (Focus Group Autoritate de Management, APDRP)

Rezultă astfel că proiectele luate în considerare au fost 4.359 și se referă la cele 6 Măsuri. Distribuția lor este ilustrată în tabelul de mai jos, unde este pusă în evidență și valoarea finanțării pentru fiecare Măsură. De remarcat (fiind important pentru eșantionare) procentajul diferitelor Măsuri analizate per total și diferența între valoarea pe care fiecare dintre ele o are, luând în considerare importanța sa în ceea ce privește numărul lor și sumă finanțată.

Tabel Comparație între procentajul Măsurilor obiect al eșantionării

Măsură	Nr. proiecte		Valoarea plăților la data de 31.12.2009	
	Valoare absolută	Valoare procentuală	Valoare absolută (in €)	Valoare procentuală
1.1 Îmbunătățirea prelucrării și marketingului produselor agricole și piscicole	450	10,3%	351.024.392,25	27,1%
1.2 Îmbunatatirea structurilor in vederea realizării controlului de calitate, veterinar si fitosanitar, pentru calitatea produselor alimentare si pentru protectia consumatorilor	19	0,4%	29.355.166,21	2,3%
2.1 Dezvoltarea și îmbunătățirea infrastructurii rurale	843	19,3%	600.300.647,49	42,7%

3.1 Investiții în exploatații agricole	1.916	44,0%	236.839.730,50	18,1%
3.4 Dezvoltarea și diversificarea activităților economice care generează activități multiple și venituri alternative	1.018	23,4%	68.196.079,21	5,3%
3.5 Silvicultură	113	2,6%	57.599.443,58	4,5%
TOTAL	4.359	100,0%	1.343.315.459,24	100,0%



Apare evident prin observarea graficului faptul că, de exemplu, Măsura 3.1 absoarbe un număr notabil de proiecte (44 %) dar care se traduce în termeni financiari doar în 18% din totalul finanțat de cele 6 Măsuri. Pe de altă parte, Măsurile 2.1 și 1.1 sunt foarte consistente financiar dar mai puțin din punct de vedere al numărului de proiecte.

Analizele efectuate au sugerat, așadar, o metodologie de eșantionare care să țină cont de componența particulară a populației de referință. În special, pentru a îmbunătăți eficiența procesului, s-a considerat oportună utilizarea unei eșantionări stratificate, ce permite îndeplinirea unei mai mari reprezentativități statistice a eșantionului folosind aceeași cantitate de resurse sau, în mod similar, aceeași reprezentativitate cu mai puțină irosire de timp. Stratificarea populației țintă constă în împărțirea pe mai multe subpopulații (straturi) și în selectarea de eșantioane independente pe fiecare dintre acestea. Scopul acestei operațiuni este de a introduce un control asupra selectării unităților statistice (în acest caz proiectele), omogene în raport cu una sau mai multe variabile obiect de studiu (în acest caz apartenența la Măsuri), menținând aleatoriu procesul de extragere.

Înainte de a lua în calcul modalitatea de stratificare a populației țintă, va trebui identificată mărimea eșantionului cel mai convenabil în raport cu scopul analizei. Alegerea privind mărimea eșantionului este una dintre principalele probleme întâmpinate atunci când se elaborează un plan de eșantionare, inclusiv raportat la problema economiei de resurse. Chestiunea de rezolvat este decizia asupra celui mai mic număr care să îndeplinească anumite cerințe precise a estimărilor stabilite *a priori*. Indicarea preciziei estimărilor, în practică, înseamnă stabilirea marjei de eroare tolerată și, în același timp, un grad de încredere că estimările se poziționează într-un interval definit prin marjele de eroare specificate. În pregătirea de eșantioane, teoria prevede formule de

calcul pentru mărimea eșantionului odată stabilite marja de eroare tolerată și nivelul de încredere pe care o însoțește (de obicei, pentru un sondaj statistic, un nivel de 95 la sută este considerat certitudine), fiind cunoscută mărimea populației.

În cazul de față, unde N indică mărimea populației (4.359 proiecte), θ este marja de eroare maximă admisă (s-a considerat suficient o valoare egală cu 6%), $1-\alpha$ reprezintă gradul de încredere (0,95), iar z este variabila standardizată (= 1,96 per $\alpha = 0,05$) ce este distribuită ca o valoare normală, mărimea eșantionului este obținută prin formula:

$$n = z^2_{\alpha/2} * N / [4*(N-1) * \theta^2 + z^2_{\alpha/2}]$$

și furnizează un număr de unități de eșantionare egal cu **251**.

Odată stabilit numărul total de proiecte de eșantionat, se va identifica metodologia oportună de extragere a unităților din cadrul straturilor.

Criteriile cele mai utilizate în lucrul cu eșantionarea stratificată sunt:

- distribuirea proporțională, în care numărul de straturi va respecta proporția pe care acestea o au în raport cu populația totală ;
- distribuirea optimă, în care numărul de straturi este în funcție de alte variabile printre care varianța stratului, prin care se va extrage un număr de unități de eșantionare mai mare în straturile cu variabilitate proprie mai mare.

În cazul de față, s-a considerat oportun ca distribuirea unităților de eșantionat în cadrul fiecărei Măsură să țină cont de anumiți factori:

- a) numărul proiectelor conținute ;
- b) posibilitatea ulterioară de stratificare a proiectelor, ținând cont de Submăsură ;
- c) suma plăților efectuate ;
- d) variabilitatea sumelor legate de proiecte, sau varianța de strat .

În funcție de considerațiile efectuate, s-a făcut o ipoteză în privința extragerii eșantioanelor atribuind o pondere identică factorilor "număr proiecte" și "sumă finanțată" și aducând corecții în raport cu variabilitatea straturilor.

Tabelul de mai jos indică stabilirea numărului de unități statistice de eșantionat.

Măsură	Ponderea factorului număr	Ponderea factorului financiar	Medie	Medie corectată	Extragere eșantion (număr)
Măs. 1.1	10,3%	27,1%	18,7%	18,3%	46
Măs. 1.2	0,4%	2,3%	1,4%	2,1%	5
Măs. 2.1	19,3%	42,7%	31,0%	31,5%	79
Măs. 3.1	44,0%	18,1%	31,0%	30,2%	76
Măs. 3.4	23,4%	5,3%	14,3%	13,8%	35
Măs. 3.5	2,6%	4,5%	3,6%	4,1%	10
TOTAL	100%	100%	100%	100%	251

După stabilirea numărului proiectelor de eşantionat extragerea a ținut cont și de împărțirea pe Submăsuri, acolo unde acestea conțineau un număr semnificativ de proiecte (acelea cu un număr mic de proiecte au fost grupate într-un substrat unic în cadrul "Alte activități"). În stabilirea unităților de extras din fiecare Submăsură s-a utilizat aceeași metodă ce a permis anterior împărțirea eşantionului pe Măsuri, adică luând în considerare o distribuție care să țină cont atât de număr cât și de ponderea financiară a fiecărei Submăsuri.

Măsura 1.1 - Îmbunătățirea prelucrării și marketingului produselor agricole și piscicole

Submăsură	Pondere factor număr	Pondere factorului financiar	Media	Unități de extras
Carne și produse din carne	42,6%	51,8%	47,2%	22
Lapte și produse lactate	20,1%	14,3%	17,2%	8
Cereale	14,3%	12,0%	13,2%	6
Vin	9,5%	8,5%	9,0%	4
Legume, fructe și cartofi	8,6%	9,2%	8,9%	4
Alte activități	4,9%	4,2%	4,5%	2
TOTAL	100%	100%	100%	46

Măsura 1.2 - Îmbunătățirea structurilor în vederea realizării controlului de calitate, veterinar și fitosanitar, pentru calitatea produselor alimentare și pentru protecția consumatorilor

Submăsură	Pondere factor număr	Pondere factorului financiar	Media	Unități de extras
Sector sanitar-veterinar	84,2%	87,8%	86,0%	4
Alte activități	15,8%	12,2%	14,0%	1
TOTAL	100%	100%	100%	5

Măsura 2.1 - Dezvoltarea și îmbunătățirea infrastructurii rurale

Submăsură	Pondere factor număr	Pondere factorului financiar	Media	Unități de extras
Drumuri în zone rurale	54,1%	54,0%	54,0%	43

Submăsură	Pondere factor număr	Ponderea factorului financiar	Media	Unități de extras
Alimentare cu apa în sistem centralizat in zonele rurale	33,5%	29,5%	31,5%	25
Canalizare în sistem centralizat in zonele rurale	10,3%	12,5%	11,4%	9
Lucrări pentru prevenirea inundațiilor și protecție	2,1%	4,0%	3,1%	2
TOTAL	100%	100%	100%	79

Măsura 3.1 - Investiții în exploatații agricole

Submăsură	Pondere factor număr	Ponderea factorului financiar	Media	Unități de extras
Culturi de câmp	63,5%	47,7%	55,6%	42
Horticultură	3,9%	1,3%	2,6%	2
Viticultură	3,2%	3,3%	3,2%	2
Pomicultură	3,6%	2,3%	3,0%	2
Sere	2,3%	2,4%	2,3%	2
Ferme de vaci de lapte	11,6%	13,3%	12,5%	9
Creștere și îngrășare de taurine	0,8%	1,6%	1,2%	1
Ferme de oi/capre	1,2%	1,5%	1,4%	1
Îngrășătorii de berbecuți	0,5%	0,8%	0,6%	1
Ferme de porci	4,4%	12,8%	8,6%	7
Ferme de păsări	4,1%	11,7%	7,9%	6
Alte tipuri de ferme vegetale, animale si de păsări	0,9%	1,3%	1,1%	1
TOTAL	100%	100%	100%	76

Măsura 3.4 - Dezvoltarea și diversificarea activităților economice care generează activități multiple și venituri alternative

Submăsură	Pondere factor număr	Ponderea factorului financiar	Media	Unități de extras
Turism rural	59,4%	78,9%	69,1%	24
Alte activități de turism în spațiul rural	6,0%	7,7%	6,8%	2
Activități meșteșugărești	1,7%	1,7%	1,7%	1
Acvacultura	1,5%	2,7%	2,1%	1
Alte activități	31,4%	9,0%	20,3%	7
TOTAL	100%	100%	100%	35

Măsura 3.5 - Silvicultură

Submăsură	Pondere factor număr	Ponderea factorului financiar	Media	Unități de extras
Drumuri forestiere, din care	66,4%	88,7%	77,5%	8
Alte activități	33,6%	11,3%	22,5%	2
TOTAL	100%	100%	100%	10

4.4. Tehnici/metode pentru a răspunde la întrebările de evaluare și a obține concluziile

După cum a fost deja menționat, centrul activității de evaluare ex post, conform Liniilor Directoare ale Comisiei pentru evaluarea Programelor de Dezvoltare Rurală sprijinite din SAPARD I-a reprezentat elaborarea răspunsurilor la Întrebările Comune de Evaluare și formularea opiniilor cu privire la nivelul de realizare a obiectivelor (target), aplicarea tehnicilor și metodelor de colectare a informațiilor / datelor menționate aici și în alte Rapoarte din acest contract fiind, de fapt, instrumentale desfășurării acestei etape centrale a activității de evaluare.

Metodologia Liniilor Directoare mai sus menționate este instrumentul ultim pe care Evaluatorul l-a folosit pentru a putea defini în mod riguros o analiza preliminară pentru fiecare măsură și pentru Program, asupra realizărilor și rezultatelor obținute în raport cu nivelurile target și prin urmare asupra efectelor generate. După această primă recunoaștere a urmat formularea răspunsurilor proprii zise la Întrebările Comune de Evaluare, punându-se în relație indicatorii prezentați, tendința asupra analizei de context, deci informațiile macro / micro și socio-economice, și rezultatele cercetărilor directe efectuate în rândul beneficiarilor finali.

În cazul Programului SAPARD România se face referire la următorul set de întrebări de evaluare, criteriile și indicatorii împartite pe Măsuri, toate acestea fiind luate în considerare pentru analizarea răspunsurilor la întrebările de evaluare, cu mențiunea că indicatorii la care se face referire mai jos reprezintă set-ul minim ce reiese direct din Liniile Directoare ale Comisiei (deci, nu includ indicatorii adiționali identificați de Evaluator, având în vedere obiectivele și țintele specifice Programului SAPARD România):

Chestionarul Comun de Evaluare		Intrebari	Criterii	Indicatori
Întrebări transversale				
	<i>contributia la implementarea acquis-ului comunitar in ceea ce priveste politica agricola comuna</i>	2	4	8
	<i>contributia la rezolvarea problemelor prioritare si specifice pentru adaptarea sustenabila a sectorului agricol si a zonelor rurale in tarile aplicante</i>	5	10	12
	<i>privind elaborarea si implementarea Programului</i>	1	4	7
Intrebari specifice pentru fiecare măsură				
1.1	<i>Imbunatatirea prelucrării si marketingului produselor agricole si piscicole</i>	5	8	11
1.2	<i>Imbunatatirea structurilor in vederea realizării controlului de calitate, veterinar si fitosanitar, pentru calitatea produselor alimentare si pentru protectia consumatorilor</i>	1	3	3
2.1	<i>Dezvoltarea si imbunatatirea infrastructurii rurale</i>	3	6	6
3.1	<i>Investitii in exploatarele agricole</i>	6	7	11
3.2	<i>Constituirea grupurilor de producători</i>	2	4	5
3.3	<i>Metode agricole de producție destinate să protejeze mediul și să mențină peisajul rural</i>	3	4	6
3.4	<i>Dezvoltarea si diversificarea activitatilor economice care sa genereze activitati multiple si venituri alternative</i>	2	3	3
3.5	<i>Silvicultura</i>	4	10	13
4.1	<i>Imbunatatirea pregătirii profesionale</i>	2	3	4
4.2	<i>Asistenta tehnica</i>	2	4	6
	Total	38	70	95

Răspunsurile la întrebările de evaluare au fost elaborate pe baza unor dovezi provenite dintr-o analiză a criteriilor și a indicatorilor care li se aplică lor și totalitatea informațiilor de context relevante care pot explica evoluția și tendința aceluși fenomen particular (de exemplu, "ocuparea forței de muncă în agricultură),

Indicatorii

Existența unui sistem de indicatori, de realizare, rezultat și impact este în esență, punctul de pornire pentru desfășurarea corectă a activităților de evaluare. Indicatorii reprezintă de fapt instrumentul cel mai important și sunt obținuți prin diverse surse informative. Aceștia permit evaluatorului să evidențieze progresele programului, să le verifice și să le evalueze și devenind astfel modelul de bază pe care se bazează întregul sistem de evaluare.

O analiză atentă a fost desfășurată de către evaluator tocmai în prezentarea raportului intermediar I în ceea ce privește activitatea 1.4.3 așa cum era prevăzut în Oferta Tehnică care a făcut posibilă o legătură între indicatorii de realizare și impact ai fiecărei Măsuri și să-i pună în corelație cu întrebările de evaluare adăugând astfel elemente utile de evaluare cu scopul unei corecte elaborări de răspunsuri.

În general indicatorii de realizare luați în considerare pentru activitățile de evaluare și prezentați în sistemul de monitorizare al Programului au fost elaborați pe baza disponibilității și relevanței acestora. În special, aceștia includ:

- Indicatori financiari de progres al Măsurii
- Indicatori fizici privind realizările finanțate
- Indicatori de realizare și impact

În aceasta privință se trimite la anexele raportului de evaluare finală SAPARD România elaborat în iunie 2010

Indicatorii financiari luați în considerare în analiza progresului fiecărei Măsuri (prezentate la anexa 1 a prezentului raport) au fost elaborați pornind din analiza dintre alocarea financiară prevăzută, angajamentele asumate în faza de implementare și plățile efectiv plătite și pot fi rezumați în modul următor:

- efectiva capacitate de cheltuielă, furnizată de raportul dintre plățile efectuate și planul financiar previzionat;
- efectiva capacitate de angajament, furnizată de raportul dintre angajamentele asumate și planul financiar previzionat

Pentru această tipologie de indicatori sursa principală, pentru prelucrarea datelor, a fost sistemul de monitorizare și datele prezentate în rapoartele anuale privind progresele realizate.

În ceea ce privește **indicatorii fizici** utilizați, definirea acestora este relativă la cuantificarea obiectivelor atinse, este vorba mereu despre activități realizate, măsurabile și cuantificabile, iar în general informațiile adunate sau furnizate de sistemul de monitorizare se refereau la:

- Obiectivele fizice realizate, în raport cu alocarea resurselor furnizate;

- Numărul de inițiative și / sau beneficiarii finanțați.

În acest caz, Evaluatorul a folosit aproape întotdeauna informațiile conținute în datele raportate de către sistemul de monitorizare, în unele cazuri fiind necesar să se efectueze estimări și aproximări pe baza datelor avute la dispoziție.

În cele din urmă, folosirea **indicatorilor de rezultat și impact**, care prin definiția lor se prezintă la un nivel ierarhic superior comparativ cu indicatorii până acum menționați, se referă la activitate evaluativă propriu-zisă, obiectul prezentului raport. În faza de Evaluare ex-post aceștia reprezintă adevăratul mijloc de evaluare, motiv pentru care Evaluatorul acordă o atenție sporită la cuantificarea acestora.

Într-adevăr, este util să se verifice, pe baza target-urilor prefixate în stadiul de programare, progresul acestor indicatori în raport cu cheltuielile efectuate pentru a putea susține și alimenta noua programare.

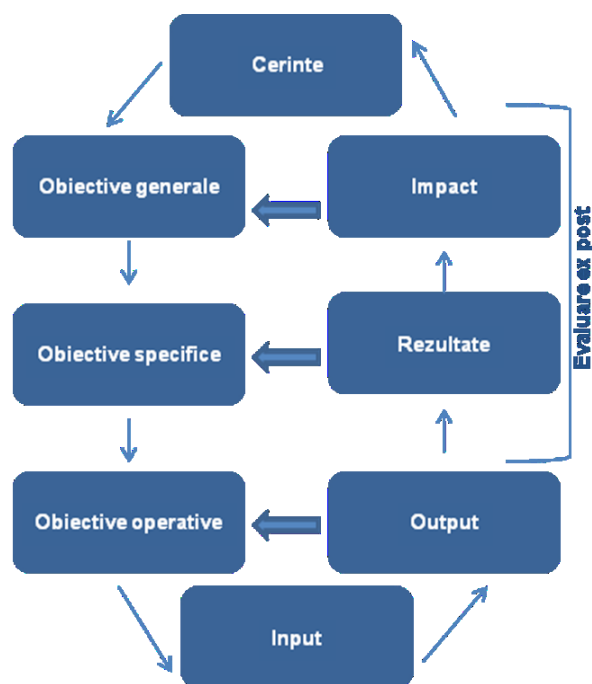
Tipologia indicatorilor de rezultat și de impact, în cazul Programului SAPARD este prin natură să bogată și variată, dar, în general are în vedere anumiți factori recurenți:

- Caracteristicile beneficiarilor, (localizarea geografică, dimensiuni medii);
- comportamentul beneficiarului în urma finanțării (target cuantificat);
- Abilitatea de a intercepta cererea;
- Deciziile luate ca urmare a finanțării (în termeni de venituri și ocupare a forței de muncă);

Indicatorii de impact, care, în cazul SAPARD România sunt 15, măsoară impactul specific generat de investiția finanțată și sunt urmarea output-urilor și a rezultatelor obținute, impactul putând fi evaluat la cel puțin doi ani de la realizarea intervenției finanțate.

Evaluarea ex-post, așa cum se arată în figura de mai jos se concentrează chiar pe acest aspect prezentând o atenție sporită relației de cauză efect generată între output, rezultate și impacturi.

Tocmai în meritul a celor menționate mai sus este de o importanță esențială să se alimenteze procesul de evaluare prin intermediul unui sistem informațional coordonat și actualizat care permite posibilitatea de a cuantifica în mod corespunzător toate cele trei niveluri de implementare a programului.



4.5. Probleme sau limitări ale metodologiei utilizate

Principalele probleme întâlnite în ceea ce privește implementarea metodologiei descrise includ următoarele:

- Deficiențe ale sistemului de monitorizare: sistemul nu a relevat anumiți indicatori de realizare (cum ar fi numărul de localități interesate de investițiile³⁰), iar alte date de monitorizare au fost relevate numai la nivel agregat (pentru Măsura și/sau Sub-măsura) și nu la nivel de beneficiar, limitând astfel capacitatea de a elabora o analiză corespunzătoare și o mai bună stratificare a universului de beneficiari. Indisponibilitatea acestor indicatori de bază a îngreunat construirea indicatorilor de rang superior, incluzând indicatorii de rezultat și impact. Din acest motiv Evaluatorul a recurs la analiza datelor de context pentru calcularea acestor valori.
- Valorile țintă nu au fost definite pentru toate măsurile (ex. au lipsit total pentru Măsura de Asistență Tehnică) și multe au fost nepotrivite (probabil neluând în calcul fenomenele inflației și creșterea nivelului de trai) față de bugetele la dispoziție, ceea ce a limitat activitatea de evaluare. Pentru a întâmpina aceasta problema s-au identificat indicatori alternativi pentru a evidenția progresul măsurii / sub-măsurii cum ar fi costurile unitare €/km, €/loc cazare, ș.a.m.d. Totuși, acești indicatori alternativi nu dispuneau de o valoare de referință / baseline motiv pentru care s-a pierdut conceptul de variație și de atingere a țintei, adică evaluarea eficacității.
- S-au întâlnit dificultăți în realizarea anchetelor asupra beneficiarilor, din cauza faptului ca beneficiarii Programului SAPARD nu au fost întotdeauna disponibili, în principal datorită intervalului de timp relativ lung care a trecut de la implementarea proiectelor în momentul realizării anchetelor în cadrul evaluării ex post, ceea ce a determinat faptul că datele de contact la dispoziție deseori nu mai erau de actualitate.

³⁰ A se vedea, spre exemplu, la pagina 218 din PNADR 2000-2006 indicatorii de realizare menționați pentru Măsura 2.1, printre care se include "Number of communes".

5. DESCRIEREA PROGRAMULUI, A MĂSURILOR ȘI A BUGETULUI

5.1. Implementarea Programului: actori implicați, contextul instituțional

5.1.1 Sistemul de management și control – Actorii, rolurile și funcțiile

Sistemul de organizare definit de Romania pentru implementarea Programului SAPARD 2000-2006 se caracterizează prin deplina realizare a așa numitului “Sistem Extins de Implementare Descentralizata” (EDIS) care, in baza articolului 12 a Regulamentului (CE) Nr. 1266/1999, prevede descentralizarea totala a administrațiile tarilor membre in ceea ce privește gestionarea Fondurilor de pre-aderare.

Modelul de implementare descentralizat pus in aplicare in Romania implica o pluralitate de subiecti si organisme ale căror profiluri de responsabilități și competențe privitoare la roluri și proceduri sunt definite într-o serie de acte normative oficiale.

În special, Acordul Multianual de Finanțare încheiat între Comisia Europeană și autoritățile din România în anul 2001 constituie cadrul de referință tehnic, administrativ și juridic pentru punerea în aplicare a Programului, definind responsabilitățile autorităților implicate în gestionarea programului.

Modelul de organizare pentru gestionarea și punerea în aplicare a Programului SAPARD este împărțit pe trei niveluri de conducere: central, regional și local, în care operează diferiți actori și în special:

Autoritatea de Management, initial incadrata la Ministerul Integrării Europene (din 2000 până în 2004), ca ulterior, pentru o scurtă perioadă sa fie transferată Ministerului de Finanțe si apoi mutată definitiv Ministerului Agriculturii, Pădurilor si Dezvoltării Rurale, este definită, împreună cu atribuțiile sale, în cadrul secțiunii B (în special, art. 1 și 5) a Acordului Multianual de Finanțare (MAFA);

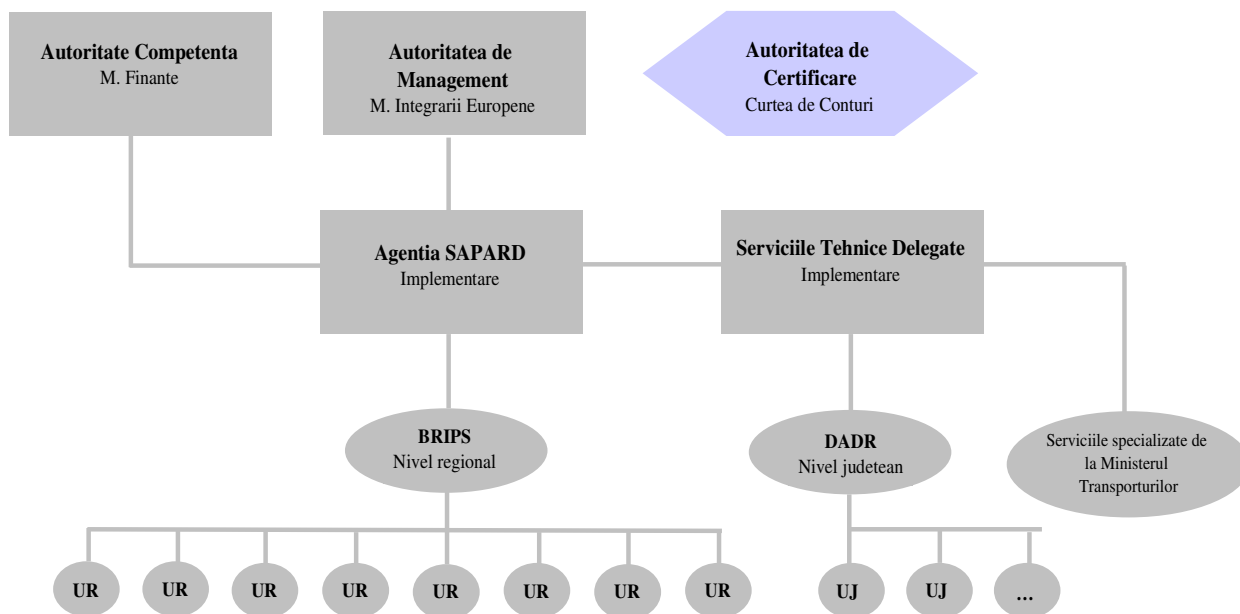
Autoritatea Competenta, reprezentată de Fondul Național din cadrul Ministerului de Finanțe, responsabilă (Secțiunea A a MAFA, art. 2 și art. 4) cu controlul si verificarea procedurilor de implementare puse in practică de Agenția SAPARD (APDRP);

Organismul de Certificare reprezentat de Autoritatea de Audit din cadrul Curții de Conturi a României;

Agenția SAPARD responsabilă cu implementarea operațională și financiară a Programului, în baza articolelor 2, 5 și 8 din Secțiunea A a MAFA. Agenția, înființată în septembrie 2000, reprezenta un organism autonom, subordonat Ministerului Agriculturii care își desfășoara propriul rol cu ajutorul celor opt Birouri Regionale (BRIPS) și al Serviciilor Tehnice Delegate, respectiv Direcțiile Județene pentru Agricultură și serviciile specializate de la Ministerul Transporturilor, Construcțiilor și Turismului (MTCT). În anul 2006, ca urmare a dizolvării agenției, rolul și sarcinile încredințate acesteia au fost transferate Agenției de Plăți pentru Dezvoltare Rurală și Pescuit (APDRP), si aceasta, de asemenea, a fost reprezentată la nivel teritorial prin opt Centre Regionale și 42 Oficii Județene.

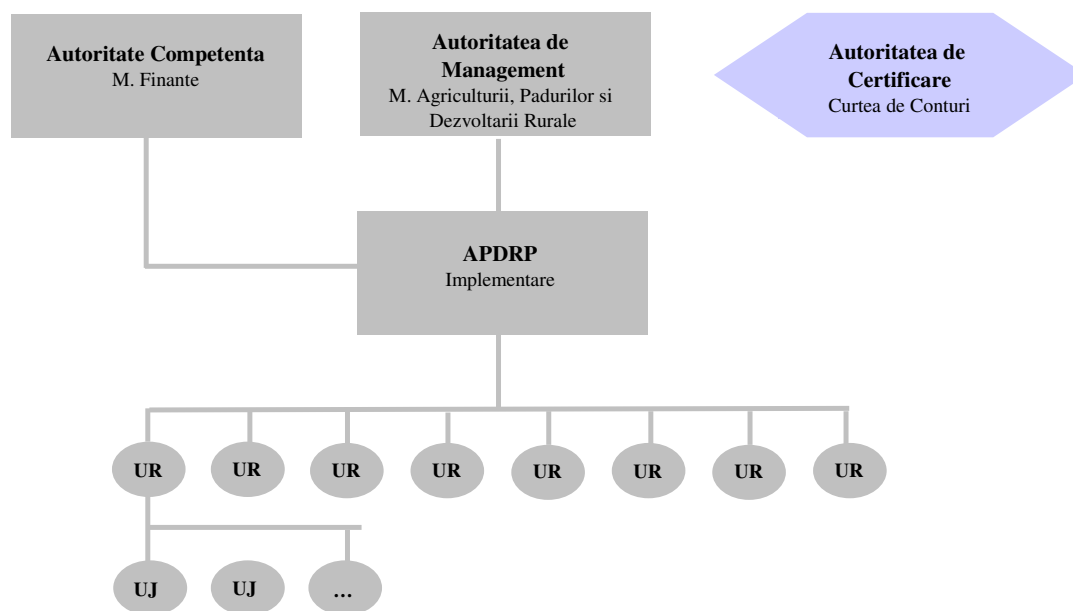
Figurile de mai jos indică organizarea Sistemului de Management si Control a Programului, subliniind cele trei Autoritati responsabile cu gestiunea si controlul întregului Program și legătura funcțională între Agenția SAPARD / APDRP, Autoritatea de Management și Autoritatea Competentă, în anul 2002 și după anul 2006.

Figura nr. 1a: Organizarea sistemului de management si control a Programului SAPARD în anul 2002



Sursa: Elaborată de Evaluator

Figura nr. 1b: Organizarea sistemului de management si control a Programului SAPARD după anul 2006



Sursa: Elaborată de Evaluator

Scurtă prezentare a anchetei în rândul personalului AM și APDRP

În vederea completării analizei documentare asupra sistemului de management al Programului SAPARD în România cu informații calitative, în luna mai 2011 s-a desfășurat o anchetă în rândul personalului AM și APDRP. Chestionarul a fost distribuit de către AM și APDRP în format electronic, iar rata răspunsului, peste 86% din totalul angajaților vizați, (nivelul central, regional și județean de implementare a programului SAPARD) a fost extrem de ridicată. Așadar, în total s-au primit 659 răspunsuri, din care 17% din partea unor angajați în poziții de conducere (directori, șefi

de departament). În ceea ce privește atribuțiile principale ale departamentelor de proveniență a respondenților, se menționează următoarele: peste 43% din respondenți sunt implicați în activități de verificare și autorizare plăți; circa 35% în activități de verificare, evaluare, selectare și contractare a cererilor de finanțare; aproape 11% în activități de control proiecte și audit intern; aproape 5% se ocupă cu verificarea achizițiilor³¹. Cu referire la perioada de angajare a persoanelor care au răspuns la chestionar, ponderea persoanelor angajate înainte de 2006, reprezentând peste jumătate din respondenți (55%), este un pic mai mare decât cea a persoanelor angajate între 2006 și 2010 (43%), în vreme ce mai puțin de 1% din respondenți au fost angajați cu mai puțin de un an de zile în urmă³².

Întrebările au vizat trei aspecte principale, esențiale pentru bună gestionare a programului, respectiv, formarea profesională a personalului, integrarea personalului pe postul ocupat și utilizarea procedurilor de lucru de către acesta. Mai mult, respondenții au fost invitați să-și exprime opinia cu privire la schimbările sistemului de management al programului.

În cele ce urmează, rezultatele anchetei vor fi incluse în secțiunile aferente comentărilor evaluatorului.

Comentarii ale Evaluatorului:

Ca urmare a modificărilor aduse care au implicat, în special, transferul Autorității de Management în cadrul Ministerului Agriculturii, Pădurilor și Dezvoltării Rurale și reorganizarea Agenției SAPARD pentru a asigura independența funcțională între cele trei autorități responsabile cu gestionarea sistemului financiar al Programului, întregul Sistem de Management și de Control al programului a arătat o **mai mare capacitate de organizare**, care a coincis cu o accelerare a performanței financiare a programului și cu realizarea de mai multe proiecte, în conformitate cu schimbările din contextul socio-economic al țării. De asemenea, sistemul a fost îmbunătățit în perspectiva asigurării unei capacități sporite de gestionare a fondurilor UE destinate agriculturii și dezvoltării rurale în perioada de programare 2007-2013.

Prin urmare, Administrația Publică din România a acceptat provocarea **administrării descentralizate** a programului lansată de Uniunea Europeană, arătând că aceasta a dobândit, în timp, abilitățile necesare pentru a asigura eficiența și eficacitatea gestionării și implementării Programului de pre-aderare pentru dezvoltare rurală, printr-o construcție instituțională solidă și **durabilă**, având centrul managerial în Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale și centrul operațional în APDRP.

Din rezultatele chestionarului supus personalului AM și APDRP reiese faptul că schimbările organizaționale, cel puțin din punct de vedere structural, au interesat un număr limitat de persoane actual angajate în cadrul structurilor de management al PNDR 2007-2013, mai puțin de 20% din respondenți afirmând că nu mai lucrează în același departament în care s-au angajat, în vreme ce peste 80% lucrează în același departament în care s-au angajat. Acest lucru sugerează că schimbările organizaționale nu au afectat continuitatea muncii, concretizându-se, de altfel, în mărirea personalului mai mult decât în schimbarea atribuțiilor persoanelor deja angajate.

Mai mult, părerea personalului AM și APDRP în ceea ce privește schimbările sistemului de management al programului este, în general bună, peste 70% din respondenți afirmând că

³¹ Restul de circa 6% sunt implicați în activități incluzând monitorizarea, raportarea, implementarea tehnică a proiectelor, arhivarea și înregistrarea documentelor contabile.

³² Circa 0,6% din participanții la anchetă nu au răspuns la aceasta întrebare.

schimbările au ajutat la asigurarea absorbției fondurilor (44%) sau că au contribuit la accelerarea proceselor (26%). În același timp, aproape o treime din respondenți (30%) consideră că schimbările au fost prea numeroase și o parte mai mică, dar totuși relevantă (14%), consideră că schimbările au fost folositoare, însă au venit prea târziu pentru a avea un impact real asupra implementării programului.

Evaluatorul apreciază în mod pozitiv faptul că aproape 10% din respondenți a făcut comentarii pe marginea schimbărilor sistemului de management.

Dintre aceștia, aproape 30% consideră că procedurile de implementare a Programului SAPARD au fost greoaie și / sau neconsecvente, inclusiv datorită schimbărilor legislative care au avut loc în cursul anilor în domenii relevante pentru implementarea proiectelor, cum ar fi domeniul achizițiilor publice. Pe de altă parte, cinci persoane au afirmat că schimbările, deși au fost prea numeroase, au fost utile, iar trei persoane au afirmat că schimbările la nivelul procedurilor au fost corelate mereu cu instruirea corespunzătoare ale personalului.

Totodată, au fost comentarii de natură foarte diferită, incluzând următoarele subiecte principale abordate de mai multe persoane:

- programul SAPARD a fost un succes și a pregătit personalul pentru implementarea corespunzătoare a PNDR 2007-2013;
- programul SAPARD a fost mai simplu decât PNDR 2007-2013
- problemele de absorbție a fondurilor s-au datorat greutăților întâmpinate de solicitanți în asigurarea cofinanțării, precum și faptului că beneficiarii nu au beneficiat de asistența potrivită în timpul proiectării și derulării proiectelor;
- implementarea programului SAPARD a fost susținută de colaborarea bună existentă între instituțiile implicate în derularea programului.

Autoritatea de Management

În baza articolelor 2, 5, 6, 7, 8, 9, 10 și 11 a secțiunii B a Acordului Multiannual de Finanțare, Autoritatea de Management este organismul responsabil pentru gestionarea eficientă și eficace a întregului program, trebuind să aibă grijă și să stimuleze coordonarea între toate organismele implicate în planificarea și asigurarea monitorizării și în evaluarea programului.

În plus, Autoritatea de Management, în urma consultării cu Agenția de Plăți și în acord cu reprezentanții Comitetului de Monitorizare poate să facă propuneri de modificare a Programului către Comisia Europeană.

În perioada dintre 2001 și 2004, Autoritatea de Management a fost în subordinea Ministerului Integrării Europene, în 2004, în urma reorganizării interne a administrației publice din România, Autoritatea de Management a Programului SAPARD a fost transferată la Ministerul de Finanțe pentru o perioadă scurtă ca apoi să fie definitiv în coordonarea Direcției Generale pentru Dezvoltare Rurală a Ministerului Agriculturii, Pădurilor și Dezvoltării Rurale.

Activitatea Autorității de Management este strâns legată de rolul **Comitetului de Monitorizare**, prezidat de către președintele CM, ministrul agriculturii, și compus din reprezentanți ai administrațiilor publice, autorități locale, asociații profesionale, reprezentanți ai parteneriatului socio-economic și organizații non-guvernamentale interesați de temele din cadrul Programului SAPARD. În conformitate cu secțiunea B articolul 7 a Acordului Multi-Anual de Finanțare,

Comitetul de Monitorizare, înființat în baza Deciziei Primului Ministru nr. 271/04.04.2001, asigură eficiența și calitatea punerii în aplicare a programului. Așadar, prin Decizia Primului Ministru nr. 188/14.09.2004 Președintele Comitetului de Monitorizare a devenit Ministrul Agriculturii, Pădurii și Dezvoltării Rurale.

Angajamentul în gestionarea programului SAPARD și experiența acumulată pe parcursul anilor i-au adus Ministerului Agriculturii, Pădurilor și Dezvoltării Rurale poziția de Autoritatea de Management a Programului de Dezvoltare Rurală 2007-2013.

În urma reorganizării administrației publice din România componența Comitetului de Monitorizare a suferit câteva schimbări (prin Deciziile Primului Ministru nr. 1/04.02.2005 și nr. 1/72492/2007), prevăzând includerea de reprezentanți ai administrației publice centrale ce au un rol-cheie în contextul politicilor de dezvoltare rurală, modificări ce au avut meritul de consolidare a rolului de îndrumare al Comitetului, transformându-l într-un organism capabil de a **evalua progresul programului și de a direcționa investițiile spre sectoarele productive** cele mai capabile de a avea un impact pozitiv asupra dezvoltării agriculturii în țară.

În perioada 2000-2009, AM a organizat șaptesprezece reuniuni ale Comitetului de Monitorizare. În cadrul acestor reuniuni, s-au adoptat decizii privind:

- modificarea și completarea structurii și nivelului de reprezentare în Comitetul de Monitorizare pentru Programul SAPARD prin includerea de noi membri;
- modificarea Regulamentului Intern de Organizare și Funcționare a Comitetului de Monitorizare, în scopul creșterii eficienței activităților Comitetului;
- constituirea grupurilor de lucru consultative pe măsuri, incluzând și partenerii economici și sociali, în scopul informării permanente a reprezentanților asociațiilor profesionale și a partenerilor economici și sociali cu privire la modificările măsurilor SAPARD, la cele mai frecvente probleme întâmpinate în aplicarea măsurilor, precum și la progresul implementării măsurilor;
- modificarea PNADR, respectiv a tabelelor financiare – realocări în cadrul măsurilor;
- modificarea fișelor tehnice ale măsurilor Programului;
- aprobarea rapoartelor anuale de implementare a Programului SAPARD în România;
- aprobarea Planurilor de Acțiune pentru implementarea măsurii 4.2 “Asistență tehnică” și al Planurilor de acțiune privind absorbția fondurilor SAPARD.

Comentarii ale Evaluatorului:

Mutarea AM în cadrul Ministerului Agriculturii, Pădurilor și Dezvoltării Rurale a oferit un nou impuls pentru program, contribuind, de asemenea, și la consolidarea rolului acesteia. În special, s-a verificat o **renaștere a parteneriatului** și coordonării interne și externe a întregului Program prin consolidarea colaborării cu Autoritățile locale și regionale, stakeholder-ii socio-economici interesați de tematicile acoperite de program. **Campaniile de informare** desfășurate la nivel național, regional și local au oferit o mai mare comunicare a oportunităților oferite de program, asigurând implicarea potențialilor beneficiari și, în același timp, o mai mare răspândire a rezultatelor generate de program.

În plus, Autoritatea de Management a luat toate măsurile necesare pentru a **evita dezangajarea resurselor programului**, asigurând realocarea resurselor în favoarea măsurilor în cadrul cărora cererea a fost mai mare decât disponibilitatea financiară și asigurând un dialog deschis cu Comisia Europeană, ceea ce a garantat activarea procedurilor și măsurilor de corectare necesare pentru continuarea programului într-o perspectivă financiară și de gestionare îndreptată spre eficacitatea și eficiența implementării.

Structura, rolul și funcțiunile atribuite Autorității de Management și Comitetului de Monitorizare sunt pe deplin adecvate pentru asigurarea progresului în adoptarea **acquis-ului comunitar** în domeniile agriculturii, dezvoltării rurale și pescuitului, precum și în vederea dobândirii experienței necesare pentru gestionarea FEADR în perioada de programare 2007-2013, în conformitate cu

cerințele conținute în regulamente relevante (în primul rând, Reg. CE 1698/2005).

Autoritatea Competentă

Autoritatea competentă a Programului SAPARD este reprezentată de Fondul Național, care funcționează în cadrul Ministerului de Finanțe și este funcțional independent de Autoritatea de Certificare și de Organismul de Plată pentru Fondul de Dezvoltare Rurală și Pescuit APDRP (ex. Agenția SAPARD). Responsabilul Național cu Autorizarea Finanțării este directorul general sau secretarul de stat care coordonează activitatea Fondului Național.

Conform prevederilor Acordului Multianual de Finanțare (Secțiune A, art. 4) Autoritatea Competentă are un rol de control și revizuire a procedurilor de punere în aplicare efectuate de către Agenția de plată APDRP și a structurilor sale interne, cu referire în special la circuitul de plăți, procedurile contabile, administrative și de control intern utilizate de către agenție, verificand:

- procedurile de realizare a plăților
- securitatea sistemelor contabile computerizate
- înregistrarea datelor contabile
- independența și conformitatea sistemelor de control intern și extern
- procedurile și principiile de contractare
- respectarea procedurilor de selecție.

În special, verificările efectuate de către Autoritatea Competentă trebuie să ia în considerare interesele Uniunii Europene concentrându-se pe certificarea că Agenția de Plată pune în aplicare toate procedurile convenite pentru a garanta gestiunea financiară eficientă a programului înainte de efectuarea plății către beneficiar. În acest sens autoritatea competentă efectuează un control pentru a verifica dacă³³:

- agenția va verifica eligibilitatea plăților și aderarea acestora la acordul de finanțare înainte de efectuării plății
- plățile efectuate și angajamentele care le preced sunt corect atribuite
- documentele pregătitoare pentru furnizarea plății să fie transmise la timp și în forma cerută
- eligibilitatea cererilor și conformitatea acestora cu acordul este verificată înainte de stipulării contractului cu beneficiarul și înregistrarea obligației.

Autoritatea de Certificare

Funcțiile Autorității de Certificare sunt desfășurate, conform Secțiunii A, articolul 6 din MAFA, de către Autoritatea de Audit din cadrul Curții de Conturi, un organism care funcționează independent de celelalte autorități implicate în gestionarea administrativă și financiară a Programului. Autoritatea de Certificare efectuează controlul cu privire la sumele de care Agenția de plăți are nevoie anual de la Uniunea Europeană. Concret, verificările privesc angajamentele, conformitatea cu privire la cotele de finanțare și co-finanțarea stabilite anual în Acordul de finanțare, efectuându-se, de asemenea, controale directe pe esantioane asupra tranzacțiilor efectuate de către Agenție.

Rezultatele auditurilor sunt rezumate într-un raport anual care este trimis Comisiei Europene, împreună cu declarația de plată.

³³

Ibidem.

Comentarii ale Evaluatorului:

Instituțiile desemnate să îndeplinească rolul și funcțiile Autorității Competente și Autorității de Certificare, respectiv Directorul General al Fondului Național din cadrul Ministerului Finanțelor și Curtea de Conturi, sunt considerate de evaluator potrivite pentru asigurarea separării funcțiilor și responsabilităților în cadrul sistemului de implementare a Programului SAPARD.

Agenția de Plată pentru Dezvoltare Rurală și Pescuit APDRP (ex Agenția SAPARD)

Agenția SAPARD, înființată în septembrie 2000 este un organism public cu personalitate juridică subordonată Ministerului Agriculturii, Pădurilor și Dezvoltării Rurale, responsabil de implementarea fizică și financiară a Programului SAPARD în România la nivel regional și local.

În conformitate cu dispozițiile Acordului Multianual de Finanțare (Secțiunea A, articole 5 și 14), Agenția se compune din două divizii interne, responsabile, respectiv de implementarea operațională a Programului și de plată. Cele opt structuri regionale (BRIPS) pe care Agenția le folosește pentru punerea în aplicare a programului au responsabilitatea plăților efectuate către beneficiari și sunt modelate pe structura agenției însăși, fiind compusă din două divizii: Divizia pentru punerea în aplicare a Programului și Divizia de pre-autorizare a plăților.

În structura complexă a agenției erau, de asemenea, implicați alți doi actori instituționali care operează la nivel local, ca **Organisme Delegate**: Direcția de Dezvoltare Rurală a Ministerului Agriculturii, Pădurilor și Dezvoltării Rurale pentru măsurile 1.1, 3.1 și 3.4 și Ministerul Transporturilor, Construcțiilor și Turismului pentru Măsura 2.1. Aceste organisme delegate au responsabilitatea controlului cu privire la eligibilitatea cheltuielilor și a cererilor de plată efectuate de către beneficiarii măsurilor care țin de competența lor. Direcția de Dezvoltare Rurală folosește 42 de oficii județene, cu răspunderi specifice pentru punerea în aplicare a Măsurilor; Ministerul Transporturilor, Construcțiilor și Turismului este format din 8 centre regionale.

Deși Agenția SAPARD a asigurat o implementare eficientă și eficace a Programului, cu toate acestea, în 2006, în scopul de a asigura o mai mare promptitudine în procedurile de plată, Ordonanța nr. 13, apoi ratificată în lege națională, a transferat atribuțiile de competență Agenției SAPARD către **Agenția de Plată pentru Dezvoltare Rurală și Pescuit (APDRP)**, a împărțit APDRP în opt centre regionale și un oficiu județean de plăți în fiecare județ. Reorganizarea Agenției a condus la o reducere a personalului Organismelor Delegate întrucât un număr semnificativ de resurse umane a fost transferat de la nivel local la nivel central, permițând o revizuire a Organismelor delegate, transformate în Organisme tehnice delegate.

Comentarii ale Evaluatorului:

Schimbarea ce a avut loc în 2006 și care a dus la transformarea Agenției SAPARD în Agenție de Plăți pentru Dezvoltare Rurală și Pescuit (APDRP), extinzându-și atribuțiile la nivel județean, a dus la o **accelerare în procedurile de plată** care au permis APDRP-ului depunerea cererilor de rambursare către autoritatea competentă de 2 ori pe lună, ducând la o creștere a volumului de cheltuieli în ceea ce privește SAPARD. În plus, APDRP a continuat să îndeplinească sarcinile de competență sa, asigurând continuitatea Programului SAPARD și, simultan, a asigurat lansarea cu succes a programelor de dezvoltare rurală pentru perioada 2007-2013. Suprapunerea a două perioade de programare a produs o **consolidare a întregii structuri** APDRP, care, și datorită unei activități intense de formare efectuată la diverse nivele, a asigurat deplina operativitate a instituției atât față de lansarea noului program de dezvoltare rurală finanțat din FEADR.

5.1.2 Personalul din cadrul structurilor de implementare a Programului

Personalul din cadrul structurilor de implementare a Programului, pe cele trei nivele de implementare, central, regional și local, a evoluat pe parcursul implementării programului în vederea asigurării unei gestionări eficiente a acestuia.

În special, numărul de persoane angajate la toate nivelele de implementare a crescut de 11 ori, de la 145 de persoane (73 la nivel central și 72 la nivel regional) în 2001-2002, la 1.613 de persoane (325 la nivel central, 440 la nivel regional și 848 la nivel județean) în 2008-2009. O creștere importantă s-a înregistrat în anul 2006, atunci când, pentru consolidarea structurii organizaționale a Agenției SAPARD, în conformitate cu prevederile OUG nr. 1/2006, numărul de posturi a fost suplimentat cu 400 de unități, iar, în baza prevederilor O.U.G nr.13/2006 privind înființarea, organizarea și funcționarea Agenției de Plăți pentru Dezvoltare Rurală și Pescuit (APDRP) prin reorganizarea Agenției SAPARD, a fost realizată preluarea a 386 de experți ai serviciilor tehnice delegate din cadrul Direcțiilor pentru Agricultură și Dezvoltare Rurală.

Așadar, structura APDRP a avut din martie 2006 trei nivele de organizare: central, regional și județean și un număr de 1.262 posturi.

Personalul din cadrul APDRP a crescut în mod considerabil începând cu anul 2006 și în perspectiva implementării Programului Național de Dezvoltare Rurală (PNDR) în perioada de programare următoare 2007-2013, în calitate de organism acreditat pentru implementarea măsurilor cofinanțate din FEADR, în baza articolului 6 din Regulamentul CE n. 1290/2005.

Structura internă a APDRP, organizată conform regulamentului intern de organizare și funcționare a APDRP, aprobat prin Ordinul Ministrului Agriculturii, Pădurilor și Dezvoltării Rurale nr.113/2006, reflectă atribuțiile delegate Agenției conform Ordinului Ministrului nr.137/2006, amendat prin Ordinul Ministrului nr. 669/2006.

Mai în detaliu, așa cum se menționează în PNDR 2007-2013, în cadrul APDRP, atât la nivel central, cât și la nivel regional și județean există personal cu atribuții pentru implementarea PNDR (atât pentru sarcinile specifice funcției de plată, precum și pentru cele rezultate în urma delegării de către AM PNDR) și personal pentru implementarea Programului SAPARD, iar cel cu funcții de conducere are atribuții pentru ambele programe. Tranziția personalului cu atribuții în implementarea SAPARD la implementarea PNDR, se va realiza treptat în funcție de evoluția în implementarea celor două programe, în conformitate cu planul elaborat de APDRP în acest sens.

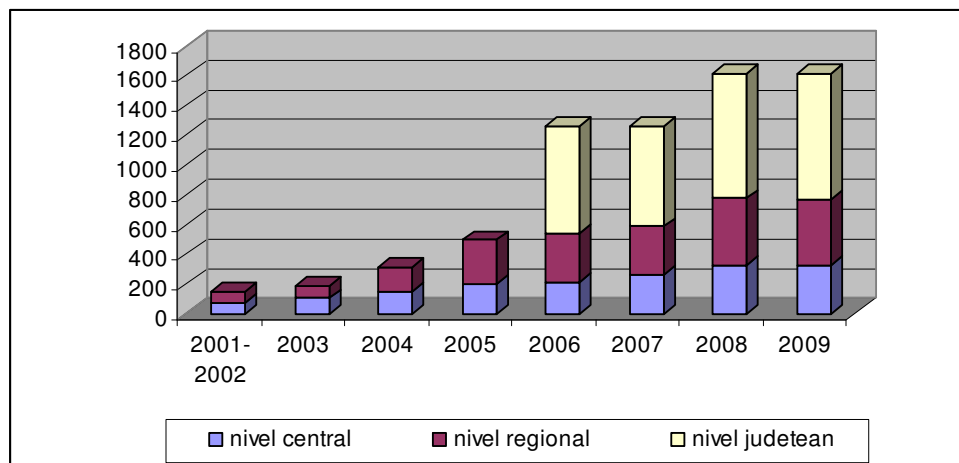
Așadar, în perioada septembrie 2006 – decembrie 2007, pentru respectarea criteriilor de acreditare conform Regulamentului CE nr. 885/2006 și pentru îndeplinirea corespunzătoare a atribuțiilor de plată pentru proiectele SAPARD între cele trei niveluri ale Agenției, în funcție de necesități, s-a făcut realocarea unui număr de posturi vacante vizând consolidarea Serviciilor de Verificare tehnică de la nivel regional și a Serviciilor Control Ex post, Monitorizare și Autorizare Plăți de la nivel central. Mai mult, pentru pregătirea fluxului de primire a proiectelor PNDR au fost consolidate Serviciile Control Financiar Preventiv Propriu și Contabilizare Plăți prin includerea experților cu aceste atribuții din cadrul Serviciilor de Autorizare Plăți de la nivel regional la cele 2 servicii de la nivel central, în vederea asigurării separării responsabilităților conform Regulamentului CE nr. 885/2006.

În fine, în anul 2008 numărul de posturi al APDRP a fost suplimentat cu 350 de unități conform prevederilor O.U.G nr. 65/2008, ajungând la 1.613 de posturi.

În anul 2009 erau încă 351 posturi vacante.

Graficul de mai jos arată evoluția numărului de persoane angajate în cadrul structurilor de implementare a programului SAPARD în perioada 2001-2009.

Grafic x. evoluția numărului de persoane angajate în cadrul structurilor de implementare a programului SAPARD în perioada 2001-2009



Sursa: Elaborată de Evaluator

Având în vedere numărul ridicat de angajări și reorganizări de personal realizate, precum și numeroasele amendamente aduse măsurilor și procedurilor de implementare a programului pe parcursul implementării acestuia, măsurile de integrare la locul de muncă a persoanelor nou angajate asumă o importanță extraordinară. În special, sunt considerate esențiale inițiativele de instruire a personalului, inclusiv instruirea la locul de muncă.

Instruirea personalului a fost asigurată pe toată perioada de derulare a programului, prin implementarea, din bugetul propriu, a planurilor de instruire a personalului din cadrul Agenției SAPARD, prin organizarea de diverse forme de instruire (seminari și formare la locul de muncă) destinate personalului angajat la nivel regional, prin participarea personalului la proiecte finanțate prin Programul PHARE, incluzând în perspectiva implementării PNDR 2007-2013, după cum urmează:

- În anii 2002-2003: proiectul de twinning Phare 2000- RO-0006.08 „Politica agricolă și rurală la nivel național”, proiectul Phare 2001- RO 01.06.07 și proiectul Phare 2000 – RO 0006.08.02;
- În anul 2004 proiectul Phare RO 001/0106.07.
- În anul 2008 proiectele: Twinning RO2006/IB/AG/02 "Organizarea structurilor corespunzătoare care să asigure absorbția fondurilor europene pe dezvoltare rurală, după aderare"; Phare 2005 "Instruirea personalului din cadrul instituțiilor implicate în derularea Programului Național de Dezvoltare Rurală și a Programului Operațional pentru Pescuit, precum și a potențialilor beneficiari"; Phare RO 2004/016-772.03.02.01.02 "Pregătire pentru personalul Autorității de Management și al celorlalte instituții implicate în procesul de programare și implementare a sistemului privind FEADR și FEP".

Instruirea a privit:

- Temele generale legate de: resurse umane, asistență juridică, asistență tehnică, informatizare și IT, audit intern, dezvoltare rurală, legislație, integrare, management, comunicare, contabilitate, securitatea informației.
- Temele specifice legate de implementarea măsurilor SAPARD, incluzând în ceea ce privește: evaluarea, selectarea, contractarea, achizițiile publice, autorizarea, recuperarea debitelor, efectuarea plăților, activitatea de control tehnic, financiar și antifraudă.
- Temele specifice legate de aplicarea unitară a procedurilor de lucru aferente Programului SAPARD și FEADR.

Comentarii ale Evaluatorului

Creșterea numărului de persoane angajate în cadrul structurilor de implementare a programului SAPARD, în special începând cu anul 2006, este considerată adecvată pentru o corectă aplicare a

principiului **descentralizării implementării programului** de finanțare, numărul personalului angajat mărindu-se îndeosebi la nivelele regional și local.

În ceea ce privește formarea personalului, asistența furnizată prin programul Phare, împreună cu alte inițiative promovate de conducerea AM și APDRP, incluzând instruirea la locul de muncă, au fost desigur esențiale pentru asigurarea unei instruiți continue a personalului.

În această privință, din rezultatele anchetei realizate în rândul personalului AM și APDRP reiese faptul că peste 86% din personalul angajat a participat la inițiative de instruire cel puțin o dată pe an (21%) sau de mai multe ori (65,5%), în vreme ce doar 4% a fost format numai la angajare și 5,6% nu a fost instruit deloc.³⁴

Evaluatorul consideră conform celor mai bune practici în domeniul gestionării resurselor umane, faptul că marea majoritate a angajaților (circa 97%) a fost asistat prin instruirea la locul de muncă, mai ales că peste 91% din respondenți consideră instruirea primită foarte utilă³⁵.

³⁴ Circa 3% din respondenți a menționat numărul exact al instruirilor la care a participat, în multe cazuri răspunsul fiind „de două ori” sau „o singură dată dar nu la angajare”.

³⁵ Circa 4% din persoanele nu a răspuns și încă 4% din participanți consideră instruirea puțin sau deloc utilă.

5.2. Structura Programului: descrierea priorităților și a măsurilor

PNADR 2000-2006 a clasificat prioritățile României privind dezvoltarea durabilă a zonelor rurale pentru perioada de preaderare în patru axe:

Prioritatea 1: Îmbunătățirea accesului la piețe și competitivitatea produselor agricole prelucrate;

Prioritatea 2: Îmbunătățirea infrastructurilor de dezvoltare rurală și agricultură;

Prioritatea 3: Dezvoltarea economiei rurale;

Prioritatea 4: Dezvoltarea resurselor umane.

În România, aceste axe prioritare sunt susținute prin 10 măsuri (dintr-un total de 15 prevăzute în Regulamentul Consiliului (CE) nr. 1268/1999) considerate de autoritățile române ca fiind relevante pentru prioritățile de dezvoltare rurală, după cum urmează:

- Măsura 1.1 „Îmbunătățirea prelucrării și marketingului produselor agricole și piscicole”;
- Măsura 1.2 „Îmbunătățirea structurilor în vederea realizării controlului de calitate, veterinar și fitosanitar, pentru calitatea produselor alimentare și pentru protecția consumatorilor”;
- Măsura 2.1 „Dezvoltarea și îmbunătățirea infrastructurii rurale”;
- Măsura 3.1 „Investiții în exploatațile agricole”;
- Măsura 3.2 „Constituirea grupurilor de producători”;
- Măsura 3.3 „Metode agricole de producție destinate să protejeze mediul și să mențină peisajul rural”;
- Măsura 3.4 „Dezvoltarea și diversificarea activităților economice care generează activități multiple și venituri alternative”;
- Măsura 3.5 „Silvicultură”;
- Măsura 4.1 „Îmbunătățirea pregătirii profesionale”;
- Măsura 4.2 „Asistență tehnică”.

Obiectivele specifice și prioritatea Programului la care răspunde fiecare din măsurile menționate mai sus sunt detaliate în tabelul următor

MĂSURA	OBIECTIVUL GENERAL
AXA PRIORITARĂ 1	
Măsura 1.1 „Îmbunătățirea prelucrării și marketingului produselor agricole și piscicole”	Obiectivul general al măsurii este îmbunătățirea eficienței procesării și marketingului produselor agricole și piscicole, rezultând produse de înaltă calitate care să contribuie la implementarea acquis-ului comunitar, la creșterea competitivității și valorii adăugate a produselor și, în același timp, să contribuie la crearea de noi locuri de muncă (HG 177/2007).
Măsura 1.2 „Îmbunătățirea structurilor în vederea	Implementarea Acquis-ului Comunitar în domeniile

MĂSURA	OBIECTIVUL GENERAL
realizării controlului de calitate, veterinar și fitosanitar, pentru calitatea produselor alimentare și pentru protecția consumatorilor"	sanitar, fito-sanitar și controlului calității alimentelor, în vederea contribuției la îmbunătățirea calității materiilor prime și a produselor agroalimentare prelucrate, precum și în vederea îmbunătățirii competitivității pieței interne și a perspectivelor de export (PNADR 2000-2006)
AXA PRIORITARĂ 2	
Măsura 2.1 „Dezvoltarea și îmbunătățirea infrastructurii rurale"	<p>Îmbunătățirea situației existente a infrastructurii din cadrul spațiului rural, îmbunătățirea atât a condițiilor de viață, cât și a standardelor de muncă și menținerea populației în spațiul rural</p> <p>Asigurarea refacerii și conservării infrastructurii de prevenire și de protecție împotriva inundațiilor (HG 177/2007).</p>
AXA PRIORITARĂ 3	
Măsura 3.1 „Investiții în exploatarea agricole"	<p>În baza măsurii va putea fi asigurat sprijinul financiar pentru investiții în exploatarea agricole private, vegetale și de creștere a animalelor, asigurând raționalizarea și reorientarea producției pentru creșterea calității produselor obținute prin aplicarea unor tehnologii competitive și care ar putea limita poluarea mediului înconjurător.</p> <p>Această măsură va contribui la îmbunătățirea veniturilor producătorilor agricoli, la atragerea tinerilor în activitățile agricole prin îmbunătățirea condițiilor lor de viață și muncă, precum și la asigurarea condițiilor de igienă și bunăstare a animalelor (HG 177/2007).</p>
Măsura 3.2 „Constituirea grupurilor de producători"	Sprijinul financiar oferit pentru constituirea grupurilor de producători prin asocierea din liberă inițiativă a producătorilor agricoli, forestieri și piscicoli (PNADR 2000-2006)
Măsura 3.3 „Metode agricole de producție destinate să protejeze mediul și să mențină peisajul rural"	<p>Promovarea introducerii și utilizării continue a practicilor agricole care să fie prietenoase cu mediul și care să meargă mai departe decât Bunele Practici Agricole menționate la Anexa 3.</p> <p>Dezvoltarea experiențelor practice, competențelor și abilităților pentru implementarea măsurilor de agro-mediu, atât la nivelul administrativ cât și la nivelul fermei</p> <p>Sensibilizarea fermierilor în ceea ce privește problemele de mediu (PNADR 2000-2006)</p>

MĂSURA	OBIECTIVUL GENERAL
Măsura 3.4 „Dezvoltarea și diversificarea activităților economice care generează activități multiple și venituri alternative”	Sprijinirea creării si/sau menținerii de locuri de munca si generării de venituri alternative prin diversificarea activităților rurale legate de agricultura si silvicultura prin turism rural, alte tipuri de activitati turistice in spațiul rural, acvacultura, meșteșuguri tradiționale, sericicultura, apicultura, procesarea fructelor de pădure si de arbusti fructiferi, melcilor si broastelor si a plantelor medicinale si aromatice si, de asemenea, sprijinirea si dezvoltarea activitatilor de procesare a produselor traditionale atestate si/sau ecologice certificate, realizate in cadrul fermelor (HG 177/2007).
Măsura 3.5 „Silvicultură”	<p>Menținerea și dezvoltarea funcțiilor economice, ecologice și sociale ale pădurilor din zonele rurale, conform dispozițiilor Regulamentului Consiliului European no. 1268/1999 și articolului 7 din Regulamentul Comisiei Europene no. 2759/1999.</p> <p>Promovarea unui management și dezvoltării sustenabile a pădurilor, precum și menținerea resurselor forestiere.</p> <p>Atingerea obiectivelor stabilite în Planul Național de Dezvoltare și în Programul de Guvernare 2001 – 2004 (PNADR 2000-2006)</p>
AXA PRIORITARĂ 4	
Măsura 4.1 „Îmbunătățirea pregătirii profesionale”	Asistenta este acordata pregătirii profesionale pentru a contribui la imbunatatirea cunostintelor si competentelor profesionale ale fermierilor si ale altor persoane implicate in activitati agricole, piscicole si forestiere, de procesare a produselor agricole, piscicole si de acvacultura, precum si la conversia acestora către activitati neagricole. Acest obiectiv este in conformitate cu art. 2 din Regulamentul nr. 1.268/1999/CE, adoptat de Consiliul Uniunii Europene, cu art. 5 din Regulamentul nr. 2.759/1999/CE, adoptat de Comisia Europeana, si cu prevederile cap. III, titlul II din Regulamentul nr. 1.257/1999/CE, adoptat de Consiliul Uniunii Europene (HG 535/2003).
Măsura 4.2 „Asistență tehnică”	Scopul acestei masuri este de a sprijini in special implementarea si monitorizarea Programului si a posibilelor sale modificări ulterioare (HG 535/2003)

Fișele fiecărei Măsuri se regăsesc la Anexa 2 din acest Raport Final.

5.3. Intervenția logică a fiecărei măsuri

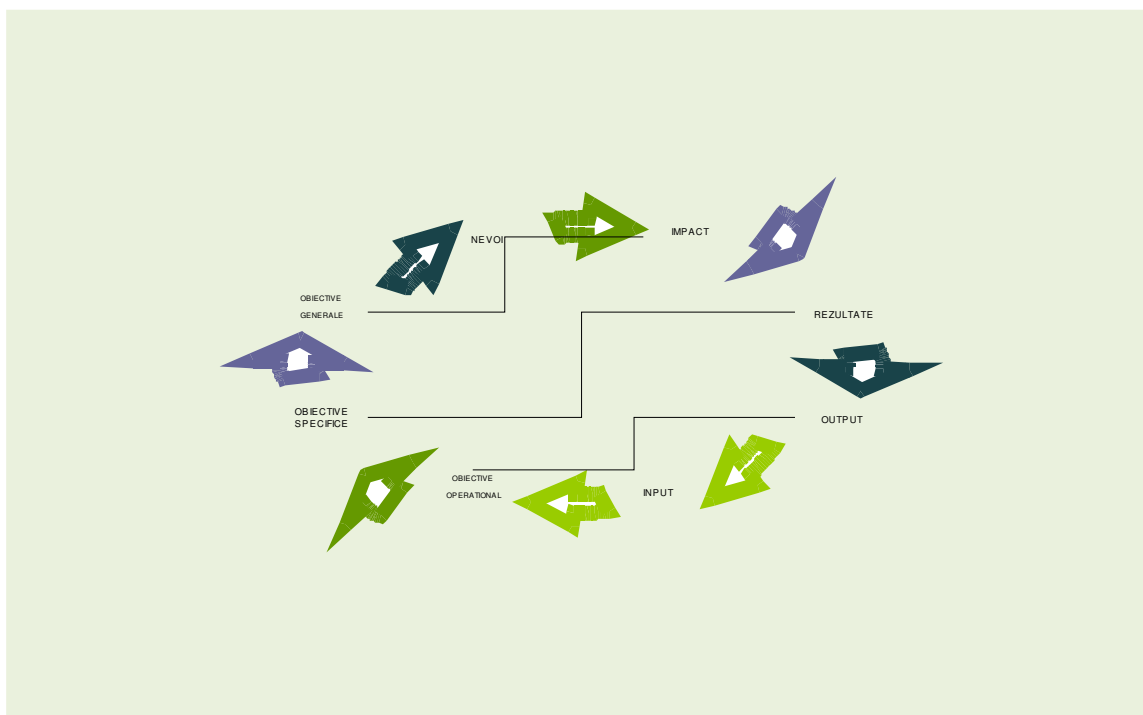
Input-ul (resursele) sunt financiare sau administrative. Prin Program produc output și îndeplinesc obiectivele operaționale. Rezultatele subsecvente sunt impactul imediat al asistentei, respectiv contribuția obiectivelor operaționale asupra obiectivelor specifice.

Având în vedere aceste concepte, reprezentate prin Graficul de mai jos, în cele ce urmează se regăsește identificarea elementelor intervenției logice pentru fiecare măsură a Programului SAPARD, respectiv:

- identificarea nevoilor pentru fiecare măsură
- definirea input-urilor (alocarea financiară) și output-urilor (numărul și valoarea proiectelor contractate și finalizate) în cadrul unor tabele de sinteză pentru fiecare măsură

urmând că la subcapitolul următor (subcapitolul 5.4) să se realizeze o analiză mai detaliată a eficienței financiare și la capitolul următor (Capitolul 6) să se realizeze analiza rezultatelor și impactului fiecărei măsuri prin răspunderea la întrebările de evaluare.

Grafic: Schema intervenției logice



5.3.1 Analiza nevoilor pentru fiecare măsură

Măsurile 1.1 „Îmbunătățirea prelucrării și marketingului produselor agricole și piscicole”, 1.2 „Îmbunătățirea structurilor în vederea realizării controlului de calitate, veterinar și fitosanitar, pentru calitatea produselor alimentare și pentru protecția consumatorilor”, 3.1 „Investiții în exploatarea agricole” și 3.2 „Constituirea grupurilor de producători”

Nivelul performanței din industria alimentară a crescut semnificativ, însă mai sunt încă multe de realizat în ce privește restructurarea, pentru a ajuta sectorul să rămână competitiv și să respecte standardele UE de siguranță alimentară și calitate a produselor și pentru a stabili legături de comercializare eficiente între industria alimentară și marea majoritate a agricultorilor.

Produsele tradiționale sunt importante în România și constituie oportunități de creștere economică, în special în zonele rurale izolate sau defavorizate, dacă sunt abordate prin măsuri strategice concertate. Începând cu anul 2005, peste 1.500 de produse tradiționale românești au fost recunoscute de MADR, majoritatea lor provenind din sectoarele laptelui, produselor lactate și carni, dar și din industria de morărit și din sectorul producției băuturilor. Aceste produse prezintă caracteristici specifice zonelor din care provin.

Industria alimentară este un sector important al economiei românești, reprezentând în anul 2002, circa 17% din producția totală a industriilor prelucrătoare, 9% din producția națională totală și 7% din VAB, și, totodată, un procent relativ stabil (10%) din numărul locurilor de muncă din totalul industriilor prelucrătoare, deși numărul absolut al angajaților a scăzut aproape la jumătate în perioada 1990-2003. Evoluția producției în intervalul 1998-2005 a variat de la o categorie de produse la alta; astfel, s-au înregistrat creșteri la produsele din carne (+55%), conservele din carne (+62,9%), produsele lactate proaspete (+73,9%), uleiurile comestibile (+34,4%), brânzeturi (+39,3%) și scăderi, la: carne (-29,2%), conserve din fructe și din legume (-2,7%), lapte (-16,5%), făina de grâu și de secară (-69,0%) (INS, 2006), fapt ce sugerează o orientare către produsele cu valoare ridicată, în ultimii ani, ca reacție la cererea tot mai mare. Combinarea output – urilor cu o valoare mai ridicată cu restrângerea forței de muncă a condus la o îmbunătățire semnificativă a productivității globale, care a crescut de peste trei ori în perioada 1990-2002 și apoi cu încă 12% între 2000 și 2005.

Provocările cu care industria alimentară se confruntă sunt numeroase:

- Industrie duală, formată încă din prea multe societăți mici, care nu beneficiază de economie de scară în care utilizarea capacităților are drept rezultat un nivel mediu scăzut al productivității muncii și al competitivității. Nivelul de concentrare al industriei alimentare este scăzut. Două treimi din cele 11.000 întreprinderi din industria alimentară sunt mici (având mai puțin de 9 angajați) și circa 1% sunt considerate a fi mari (cu peste 250 angajați). Restul fabricilor produc în principal pentru piața locală, iar accesul lor limitat la credite le împiedică să-și modernizeze și rationalizeze sistemele de producție. Societățile relativ mari (cu peste 50 de angajați) domina câteva sectoare, precum zahărul, vinul și, în mod deosebit, cel al berii. De consecință, în ciuda unor îmbunătățiri semnificative, productivitatea medie a forței de muncă (VAB/ angajat) din industria alimentară rămâne scăzută, în jurul valorii de 5.000 Euro.
- Problemele legate de materiile prime și insuficiența investițiilor din multe fabrici de procesare din sectorul agro-alimentar românesc conduc la **un nivel scăzut de conformitate cu normele de procesare ale UE și la un nivel necorespunzător al siguranței alimentare**. Întreprinderile din industria alimentară întâmpină probleme serioase, din cauza faptului că nu respectă standardele europene (inclusiv standardele ISO și HACCP), pentru care sunt necesare investiții importante, de reabilitare și modernizare. În iunie 2007, nivelul de conformitate din sectoarele de producție și procesare a carnii indica faptul că din totalul de 425 de unități, 123 respectau normele UE, fiind autorizate să participe în comerțul intracomunitar, în timp ce restul de 302 unități au primit aprobarea de a-și continua activitatea pentru o perioadă de tranziție, care s-a încheiat la 31 decembrie 2009. În sectorul laptelui și produselor

lactate, dintr-un total de 259 unitati, 52 sunt conforme normelor UE, fiind autorizate pentru schimburile comerciale intracomunitare, în timp ce 207 au fost admise pentru perioada de tranzitie care, de asemenea, s-a încheiat la 31 decembrie 2009. Ulterior, perioada de tranzitie prevăzută în Tratatul de Aderare a fost extinsă prin Decizii ale Comisiei până la data de 31.12.2011 pentru anumite unități din România atât pentru lapte (2009/852/CE și 2010/654/UE), cât și pentru carne (2010/89/UE, 2010/651/UE, 2011/9/UE), iar în conformitate cu prevederile art. 28(1)c al Regulamentului (CE)1698/2005 până la 31.12.2014, cu condiția îndeplinirii conformității cu standardele comunitare până la finalul acestei perioade (art. 19 al Regulamentului Comisiei (CE) nr. 1974/2006).

- **Comertul en-gros si canalele de comercializare, care integreaza numarul mare de exploatatii mici si mijlocii în sectorul economic alimentar**, sunt subdezvoltate si se confrunta cu unele probleme majore, incluzând: lipsa unor loturi de cultura standardizate, mari si omogene, mai ales în segmentul agricol comercial de nivel mediu; dispersia foarte mare a sistemului de distribuție; lipsa spatiilor de depozitare moderne, care sa asigure continuitatea aprovizionarii cu produse agroalimentare de calitate; reticență la fenomenul asocierii; ș.a.m.d.

Măsura 2.1 “Dezvoltarea si îmbunătățirea infrastructurii rurale”

Zonele rurale din România sunt afectate de lipsa semnificativa a infrastructurii si a unor deficiente majore în ceea ce privește modernizarea acesteia care afectează atât dezvoltarea economica, cât și calitatea vieții. Cele mai importante nevoi sunt legate de:

Infrastructura de drumuri publice

Doar jumătate dintre comunele au acces direct la rețeaua de drumuri iar din acest motiv se poate spune ca rețeaua de drumuri actuala deservește doar 3/5 din totalul populației rurale. În anul 2005, drumurile publice din România acopereau o suprafață de 79.904 km, iar dintre acestea 80% reprezentau drumuri județene și drumuri comunale. În anul 2006, doar 10,6% din drumurile județene si drumurile comunale erau modernizate, dintre care 30,7% erau acoperite cu îmbracaminti rutiere usoare (*INS, Anuarul Statistic al României, 2006*).

În ceea ce privește situatia drumurilor comunale, la nivelul județelor (NUTS 3) se înregistrează un nivel scăzut de modernizare (doar 3,41% din drumurile comunale sunt modernizate), fapt ce aduce repercusiuni asupra dezvoltării activitatilor productive si a schimburilor comerciale. Ponderea drumurilor comunale în total drumuri publice, la nivel de județ variaza între 11% în judetul Calarasi si 53% în judetul Buzău. Din totalul drumurilor comunale un procent foarte mic este reprezentat de drumurile comunale modernizate, variind între 0,28% în județul Harghita si 25,15% în județul Olt (județele Botosani, Buzău, Covasna, Tulcea si Vrancea nu au drumuri comunale modernizate) (*Sursa INS 2006*).

Alimentarea cu apă potabilă

Asigurarea unei rețele de apa potabila curenta reprezintă o alta problema majora ce condiționează calitatea vieții și dezvoltarea activităților economice în spațiul rural. Doar 33% dintre locuitorii mediului rural (3,4 milioane) au acces la rețeaua publica de apa, iar în ceea ce privește rețeaua de apa calda situatia este și mai critica (*MMDD 2004*). În aceste condiții, majoritatea gospodariilor (70%), folosesc fântânile pentru consumul de apa. În anul 2003, 43,6% din lungimea totala a rețelilor de alimentare cu apa potabila se afla în zonele rurale.

Rețeaua publică de canalizare

Rețeaua publica de canalizare este încă într-o faza incipienta în mediul rural, la sfârșitul anului 2004, 373 de comune (10% din totalul populației rurale) beneficiau de o rețea de canalizare. (*INS Anuarul Statistic al României, 2006*). Diferențele dintre zonele urbane și cele rurale sunt foarte mari în ceea ce privește infrastructura de canalizare. În anul 2003, 93,2% din lungimea conductelor traversa orașele și doar 6,8% satele.

Măsura 3.3 “Metode agricole de productie destinate sa protejeze mediul si sa mentina peisajul rural”

Condiții de mediu - Caracteristici principale

Spatiul rural românesc se caracterizează prin resurse naturale aflate într-o stare de conservare în general buna, printr-un nivel ridicat de biodiversitate, asociat unei diversități de habitate și ecosisteme, de păduri și de peisaje agricole valoroase dar, în același timp, viitorul apropiat aduce provocări serioase: menținerea acestor valori naturale și lupta împotriva schimbărilor climatice.

Este estimat ca ecosistemele naturale si semi-naturale reprezintă 47% din teritoriul național si au fost identificate pe teritoriul României 52 de eco-regiuni.

Printre elementele caracteristice unice ale mediului natural din România se află Munții Carpați (65% din eco-regiunea Carpati) și una dintre cele mai importante zone umede din Europa, și anume Delta Dunării (a doua ca mărime din Europa). În Munții Carpați și Delta Dunării se regasesc o serie de specii endemice, printre care se afla si o serie de specii de interes comunitar.

Restructurarea agriculturii, trecând în ultimii 16 ani de la un număr mic de ferme comerciale mari la milioane de gospodarii familiale de dimensiuni mici, a condus la reîntoarcerea unui tip de agricultura tradițională și implicit la aplicarea unor practici extensive. Pe de alta parte, desi a existat o tendinta generala de extensivizare si de utilizare redusa a produselor chimice în agricultura, o serie de terenuri agricole au fost afectate de utilizarea incorecta a îngrășămintelor chimice si a pesticidelor, de irigații, drenaje sau de aplicarea unor lucrări mecanice inadecvate, motiv pentru care componentele de mediu (în special solul si apa), pe suprafețe reduse, au fost puternic degradate.

Mai mult, scăderea șeptelului a condus la abandonul practicării pășunatului, motiv pentru care multe pajști au fost degradate datorita apariției succesunii ecologice, manifestata prin apariția unor specii invazive.

Fără a dispune de date concrete este greu de estimat proportia de teren agricol abandonat pentru activități agricole, însa se poate afirma ca în unele zone unde acest fenomen are o intensitate mai mare (spre exemplu, zonele consacrate pășunatului tradițional sau zonele cu nivel ridicat de emigrație si zonele limitrofe marilor orașe, unde unele terenuri agricole sunt scoase din circuitul agricol de regula pentru a răspunde ulterior unor proiecte de extindere a zonelor rezidențiale sau comerciale).

Zonele defavorizate (ZD) pentru activitățile agricole

Suprafete largi ale României prezinta limitari naturale ale productivitatii agricole. Acestea sunt legate în special de Muntii Carpati si de Delta Dunarii, dar si de alte zone cu specificitati ale conditiilor de sol sau clima. Aceste zone defavorizate agricol sunt de regula asociate cu un nivel ridicat de biodiversitate. România detine, așadar, suprafețe largi ce pot fi considerate zone defavorizate (ZD) (conform Regulamentului (CE) 1257/1999), datorita caracteristicilor nefavorabile de mediu care limitează considerabil conditiile de utilizare a terenurilor agricole si care conduc la productii agricole mai mici. Se remarca în principal Munții și Delta Dunarii, dar si alte zone mai compacte în partea de sud – est a tarii si mai răsfirate în alte zone precum Podișul Moldovei, Oltenia (zona de câmpie dar si cea deluroasa), Podișul Transilvaniei – unde caracteristici naturale specifice conduc la scăderea productivității naturale.

Măsura 3.4 “Dezvoltarea si diversificarea activităților economice care sa genereze activitati multiple si venituri alternative”

Structura economiei rurale

Economia rurala prezintă diferențieri semnificative în functie de regiuni, de trasaturile demografice specifice, sociale si economice. Aceasta diferențiere este vizibila mai ales în ceea ce priveste saracia în spatiul rural românesc, reflectata într-un nivel scăzut de trai al populatiei si în lipsa de surse de venituri alternative.

Activitățile specifice, altele decât cele agricole și forestiere în spațiul rural, depind de distribuția teritorială/ comerț și de alte activități ale lanțului de distribuție. Astfel, se poate spune că principalele activități depind de resursele naturale locale disponibile, de relieful și de tradițiile zonei. În ceea ce privește datele statistice, așa cum s-a menționat anterior, agricultura, industria alimentară și silvicultura sunt de o importanță primordială pentru economia rurală, prezenta activităților nonagricole, legate de sectorul primar, mai ales exploatarea resurselor naturale și procesarea, fiind nesemnificative în termeni economici.

În general, activitățile non-agricole din spațiul rural includ: mineritul, producerea de energie și silvicultura, procesarea produselor alimentare, mici activități comerciale, de servicii și meșteșugărești. Cu excepția industriei miniere și a industriei energetice, activitățile non-agricole sunt derulate cu precădere de către micro-întreprinderi și întreprinderi mici și mijlocii (IMM-uri). Totuși, economia rurală este slab diversificată și încă dependentă de activitățile agricole, ceea ce are drept consecință venituri reduse pentru întreprinzătorii din mediul rural.

Dezvoltarea antreprenorială este slab reprezentată în zonele rurale ca efect al resurselor materiale limitate, al educației deficitare, al nivelului scăzut al utilităților precum și al fenomenului de migrație temporară masivă spre urban sau peste hotare.

Analiza activităților comerciale, de artizanat și servicii indică faptul că numărul de locuitori din mediul rural ocupați în activitățile de acest tip, este nesemnificativ: în realitate, aceste activități reprezintă o parte importantă a pieței muncii neoficiale din spațiul rural. Totuși, venitul care poate fi obținut din aceste surse acoperă doar necesarul pentru subsistență, existând nevoia acută de dezvoltare a acestor activități care pot contribui la dezvoltarea economiei rurale, în ansamblul ei. Sectorul micii industriei artizanale, dezvoltat în perioada comunistă sub forma cooperății, a înregistrat o scădere majoră după anul 1989. Totuși, în alte state membre s-a văzut că există un potențial important în cadrul sectorului. Activitățile meșteșugărești sunt concentrate în regiunile Nord-Est, Nord Vest și Sud Oltenia, și în proporția cea mai mică în Vest.

Turism

Deși turismul rural a înregistrat creșteri, acesta prezintă un potențial considerabil care nu este suficient exploatat. Sectorul turistic în anul 2005, comparativ cu anul 1998, a înregistrat o creștere importantă a numărului structurilor de cazare (+35,4%) și a nivelului capacității de cazare (+0,95%), numărul locurilor de cazare în pensiunile turistice ajungând la 22.061 în anul 2005, dintre care 50,5% în spațiul rural (*INS Anuarul Statistic al României, 2006*).

Dezvoltarea turismului în pensiuni în mediul rural depinde de caracteristicile specifice ale fiecărei regiuni, folclor, regiuni etnografice și produse agricole.

La nivel regional, dezvoltarea turismului rural depinde foarte mult de existența și calitatea structurilor de cazare turistică și de prezenta unor tipuri variate de activități, de folclor, de moștenire etnografică / culturală și de practicarea agriculturii și viticulturii (agro-turism). Așadar, turismul specific pentru Bucovina (Nord - Est) este cel religios, în Maramureș (Nord - Vest), turismul arhitectural și etnografic, în Transilvania (Centru) - turismul recreativ și cultural, arta culinară și a vinului, iar la poalele Munților Carpați se practica pescuitul. Zonele montane și cele forestiere din România asigură o serie de oportunități pentru practicarea turismului și în special a ecoturismului. O altă zonă turistică importantă este Delta Dunării (Sud Est), care de asemenea, prezintă valoare naturală ridicată datorită biodiversității și permite practicarea diferitelor tipuri de turism (odihnă, pescuit, arta culinară).

Cu toate acestea, sectorul turistic din România este afectat de lipsa organizării, promovării și diseminării informațiilor din centrele turistice și de numărul limitat al acestor centre care activează la nivel local. Turismul rural nu este dezvoltat astfel încât să îndeplinească cerințele pietei atât la nivel național cât și internațional, și, în special, infrastructurile turistice nu răspund cerințelor și nevoilor în ceea ce privește structurile de cazare cât și cele recreative, atât din punct de vedere calitativ cât și cantitativ.

Măsura 3.5 “Silvicultura”

Pădurile din România sunt printre cele mai bune din Europa, având un istoric de gospodărire eficace, prin care au ajuns la un standard excelent și un potențial economic important. În prezent, sectorul contribuie cu peste 9% la exporturile țării, reprezentând 3,5% din PIB în 2005 (USDA – FAS 2006). Având în vedere faptul că suprafața optimă acoperită cu pădure pentru România este de 32% și faptul că industria lemnului nu lucrează la capacitatea maximă, putem spune că sectorul dispune de un potențial important pentru a contribui la creșterea economiei naționale și la dezvoltarea spațiului rural. Cu toate acestea, aspectele legate de retrocedarea terenurilor, capitalul uman, infrastructura, capacitățile de procesare și cadrul legal și legislativ au limitat până acum acest potențial.

În prezent, volumul de pădure este de circa 1.341 milioane mp, reprezentând aproximativ 218mp/ha. Din cele 6.742,8 mii ha de pădure, circa 29% sunt specii de conifere, iar 71%, foioase. În prezent, 65% din suprafețele de pădure (respectiv, 4,2 milioane ha) se afla în proprietate publică și sunt gospodărite de Regia Națională a Pădurilor, restul aflându-se în proprietate privată.

Padurile private sunt caracterizate de exploatații relativ mici și fragmentare, fapt care îngreunează atingerea potențialului economic al acestor suprafețe într-o manieră durabilă. Acest lucru poate fi atribuit, în parte, modului în care a avut loc procesul de retrocedare, având în vedere că, inițial, parcelelor care trebuiau retrocedate li s-a fixat o limită de 1 ha; acest nivel a fost ulterior ridicat la 10 ha, pentru a fi, în final, eliminat. În unele cazuri, rezultatul este deținerea, de către o persoană, a trei trupuri distincte de pădure care nu sunt alăturate. În pofida acestei probleme, se previzionează că 65% din suprafața națională totală de pădure va fi retrocedată persoanelor private și autorităților publice locale.

Capacitatea de dezvoltare a potențialului economic din sectorul forestier este limitată și de slabă accesibilitate a majorității pădurilor. Drumurile forestiere din România acoperă mai puțin de 42.000 km, ceea ce înseamnă circa 6,5 m/ha, reflectând cea mai slabă densitate din Europa. Ca urmare, peste 2 milioane ha de pădure sunt practic inaccesibile (USDA-FAS 2006). Situația duce și la o depășire a nivelului normal de taieri în zonele accesibile, în paralel cu folosirea unor tehnologii ineficiente și fără sustenabilitate în zonele inaccesibile. Mai mult, drumurile prost întreținute ridică probleme de protecție a mediului, contribuind la erodarea solului în timpul activităților de exploatare. Așadar, este necesară creșterea la un nivel acceptabil a rețelei de drumuri forestiere, precum și întreținerea acestora, pentru a diminua aceste efecte negative.

În fine, sectorul de procesare a lemnului dispune și el de un potențial de creștere important, deși prezintă o serie de constrângeri semnificative, legate de capacitatea de procesare. Disponibilitatea materiilor prime, costul relativ scăzut al mâinii de lucru și apropierea de piețele europene occidentale importante stau la baza potențialului de dezvoltare al industriei lemnului din România (USDA-FAS 2006). Cea mai mare parte (75%) din totalul de 15.761 mp recoltați în 2005 a fost comercializată, restul de 25% fiind destinat consumului propriu (INS, 2006). Principalul utilizator al acestei materii prime este sectorul de procesare primară a lemnului (inclusiv producătorii de mobilă), care angajează peste 84.000 persoane (INS, 2006). Productivitatea muncii din acest sector este în creștere și se estimează că a crescut cu 43% în perioada 2000-2005, în cazul sectorului de prelucrare a lemnului și produselor din lemn și cu 33% în cazul industriei mobilei (INS, 2006). Cu toate acestea există temeri în ceea ce privește capacitatea de dezvoltare a sectorului, având în vedere că utilajele folosite sunt depășite și ineficiente, determinând o calitate instabilă a produselor.

Dincolo de valoarea lor economică, pădurile din România au un potențial important din punctul de vedere al utilizării multifuncționale a terenurilor, reprezentând atât o sursă de bunuri de natură socială, cât și de avantaje privitoare la protecția mediului. Peste jumătate (52%) din pădurile din România sunt clasificate ca având funcții speciale de protecție (protecția solului, protecția apelor, protecția climei, conservarea faunei salbatice și funcții de recreere), în timp ce restul au funcții de producție și protecție. Alte funcții importante ale pădurilor din România cuprind: recreerea și vânatoarea, protecția împotriva inundațiilor (prin regularizarea cursurilor de apă), conservarea biodiversității (în special a habitatului faunei salbatice), atenuarea modificărilor climatice (prin

sechestrarea carbonului în sol) și furnizarea produselor de pădure nelemnoase (fructe de pădure, semințe, ciuperci etc).

Măsura 4.1 „Îmbunătățirea pregătirii profesionale”

În spațiul rural, există o discrepanță în ceea ce privește abilitățile / competențele necesare pentru dezvoltarea sustenabilă a activităților economice și cele deținute de populația rurală. Acest decalaj trebuie acoperit prin formare profesională și o serie de alte măsuri cum ar fi sprijin pentru activități economice, formarea și îndrumarea întreprinzătorilor. Unul dintre grupurile țintă specifice este acela al lucrătorilor agricoli cu un nivel scăzut de educație, care necesită de formare îndeosebi într-o serie de domenii, de la tehnologie și afaceri până la probleme de interes general, cum ar fi mediul, sănătatea și siguranța la locul de muncă.

Mai mult, în domeniul silviculturii, procesul de retrocedare a pădurilor implică faptul că pentru mulți proprietari privați de păduri, gospodărirea pădurilor este un domeniu relativ nou și ar putea necesita eforturi importante de pregătire și consultanță, pentru ca aceste persoane să își poată gospodări pădurile într-o manieră durabilă. Deși sistemul de învățământ formal oferă o varietate de cursuri în domeniul silviculturii și industriei forestiere, prin cursuri de formare profesională pre- și post-absolvire, se pare că lipsesc programele de pregătire sau pachetele de cursuri care să se adreseze noilor proprietari privați.

5.3.2 Input-urile și output-urile realizate pentru fiecare măsură

Având în vedere nevoile identificate, descrise succint în subcapitolul precedent, au fost alocate următoarele sume și au fost contractate și finalizate următoarele proiecte, pe măsuri și sub-măsuri ale Programului.

Măsura 1.1 „Îmbunătățirea prelucrării și marketingului produselor agricole și piscicole”

SUBMASURA	Alocare 2000-2006 (euro)	Nr. proiecte contractate	Valoare proiecte contractate (euro)	Contracte finalizate
Carne	87.288.054	197	174.703.218	192
Lapte și produse lactate	87.288.054	91	48.469.278	91
Cereale	37.951.328	65	41.250.560	63
Semințe oleaginoase	11.385.398	3	3.104.913	3
Vin	34.156.195	44	27.996.535	43
Fructe și legume	60.722.125	40	30.926.482	39
Peste și produse piscicole	22.770.797	18	10.288.695	18
Zahar	15.180.531	-		-

Plante textile	22.770.797	1	668.145	1
TOTAL	379.513.279	459	337.407.826	450

Măsura 1.2 „Îmbunătățirea structurilor în vederea realizării controlului de calitate, veterinar și fitosanitar, pentru calitatea produselor alimentare și pentru protecția consumatorilor”

SUBMASURA	Alocare 2000-2006 (euro)	Nr. proiecte contractate	Valoare proiecte contractate (euro)	Contracte finalizate
Control sanitar-veterinar	37.791.593	17	29.883.203	16
Control fitosanitar		2	2.173.096	2
Controlul calitatii produselor alimentare		1	1.641.336	1
TOTAL	37.791.593	20	33.697.636	19

Măsura 2.1 „Dezvoltarea și îmbunătățirea infrastructurii rurale”

SUBMASURA	Alocare 2000-2006 (euro)	Nr. proiecte contractate	Valoare proiecte contractate (euro)	Contracte finalizate
Drumuri în zone rurale	339.080.219	442	334.229.944	441
Alimentare cu apă în sistem centralizat în zonele rurale	237.356.154	292	183.152.646	292
Canalizări în sistem centralizat în zonele rurale	65.103.402	91	74.627.655	91
Infrastructura de prevenire și protecție împotriva inundațiilor	36.620.664	22	27.056.490	19
TOTAL	678.160.439	847	619.066.736	843

Măsura 3.1 „Investitii in exploataii agricole”

SUBMASURA	Alocare 2000-2006 (euro)	Nr. proiecte contractate	Valoare proiecte contractate (euro)	Contracte finalizate
Culturi de camp	49.223.787	1.213	110.053.117	1.209
Horticultura (din care din floricultura 1,5%)	20.725.805	76	2.975.615	76
Viticultura	20.725.805	62	7.295.247	62
Pomicultura	20.725.805	71	5.006.016	71
Sere	10.362.903	44	5.283.974	44
Ferme de vaci de lapte/bivolite	36.270.159	230	31.063.456	223
Crestere si ingrasare de taurine	36.270.159	15	3.247.705	15
Ferme de oi/capre	7.772.177	28	3.927.495	23
Ingrasatorii de berbecuti	7.772.177	10	2.122.949	9
Ferme de porci	25.907.256	87	30.175.156	86
Ferme de pasari	12.953.628	81	26.494.632	80
Alte ferme vegetale si de crestere a animalelor si pasarilor specializate in obtinerea de produse pentru consumul uman.	10.362.903	18	2.892.330	18
TOTAL	259.072.565	1.935	230.537.693	1.916

Măsura 3.2 „Constituirea grupurilor de producători”

SUBMASURA	Alocare 2000-2006 (euro)	Nr. proiecte contractate	Valoare proiecte contractate (euro)	Contracte finalizate
Plante medicinale si aromatice	1.000.000	-	-	-
Culturi specializate (Tutun, Hamei)		-	-	-
Legume si cartofi		-	-	-
Fructe, inclusiv struguri de masa		-	-	-
Struguri de vin		-	-	-
Ciuperci		-	-	-
Flori si plante ornamentale		-	-	-
Lapte		3	75.115	-
Carne		-	-	-
Oua de consum		-	-	-
Miere de albine si produse apicole		-	-	-
Produse pescaresti		-	-	-
Produse silvice		-	-	-
TOTAL	1.000.000	3	75.115	0

Măsura 3.3 „Metode agricole de producție destinate să protejeze mediul și să mențină peisajul rural”

SUBMASURA	Alocare 2000-2006 (euro)	Nr. proiecte contractate	Valoare proiecte contractate (euro)	Contracte finalizate
Conservarea solului și protecția împotriva	739.802	-	-	-

eroziunii				
Conservarea biodiversității prin practici agricole tradiționale	369.901	1	14.250	-
Agricultura ecologică	739.802	-	-	-
TOTAL	1.849.504	1	14.250	0

Măsura 3.4 „Dezvoltarea și diversificarea activităților economice care generează activități multiple și venituri alternative”

SUBMASURA	Alocare 2000-2006 (euro)	Nr. proiecte contractate	Valoare proiecte contractate (euro)	Contracte finalizate
Servicii agricole	1.684.411	2	188.524	2
Turism rural	21.055.133	628	52.727.268	595
Alte tipuri de activitati turistice in spatiul rural	16.844.107	63	5.053.667	63
Mestesuguri	8.422.053	18	1.203.674	17
Acvacultura	6.737.643	16	1.839.807	16
Alte activitati	8.422.053	330	5.719.993	324
Procesarea la nivelul fermei, a produselor traditionale atestate si/ sau ecologice certificate	21.055.133	1	35.090	1
TOTAL	84.220.533	1.058	66.768.023	1.018

Măsura 3.5 „Silvicultură”

SUBMASURA	Alocare 2000-2006 (euro)	Nr. proiecte contractate	Valoare proiecte contractate (euro)	Contracte finalizate
Impaduriri	7.445.101	3	100.732	3

Pepiniere	3.722.550	1	23.892	1
Investitii pentru imbunatatirea prelucrării primare a lemnului si a marketigului produselor forestiere	11.167.651	34	6.030.960	34
Drumuri forestiere	14.890.201	75	56.930.506	75
Gospodarire de paduri	37.225.503	-	0,00	-
TOTAL	74.451.007	113	63.086.090	113

Măsura 4.1 „Îmbunătățirea pregătirii profesionale”

SUBMASURA	Alocare 2000-2006 (euro)	Nr. proiecte contractate	Valoare proiecte contractate (euro)	Contracte finalizate
Imbunatatirea pregatirii profesionale	3.949.239	5	2.901.045	5

Măsura 4.2 „Asistență tehnică”

SUBMASURA	Alocare 2000-2006 (euro)	Nr. proiecte contractate	Valoare proiecte contractate (euro)	Contracte finalizate
Asistenta tehnica	1.441.406	10	1.374.498	10

5.4. Previziunea bugetară pentru întreaga perioadă, cheltuielile efectuate și eficacitatea financiară

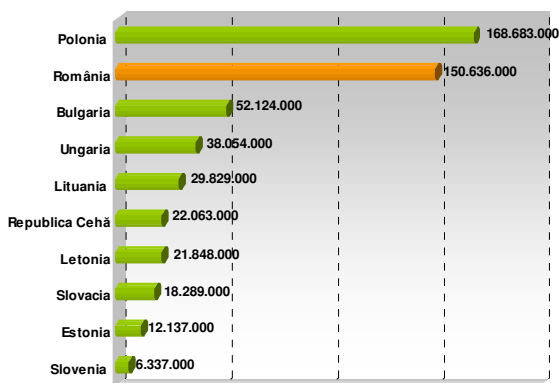
5.4.1 Introducerea

Analiza progresului financiar constituie un suport extrem de eficace pentru evaluarea calitativ-cantitativă a evoluției Programului. De fapt, discuția performanței financiare oferă o indicație clară în raport cu:

- ✓ Rezultatele măsurabile ale inițiativei întreprinse,
- ✓ Incidența Programului în raport cu obiectivele strategice definite atât la nivel comunitar cât și național,
- ✓ Rezultatele obținute prin realizarea proiectelor,

Deci, analiza financiară este un instrument fundamental care oferă informații directe asupra modului de acțiune al Administrației Publice, cu referire în special la eficiența și eficacitatea în gestionarea și punerea în aplicare a Programului. Analiza care urmează se concentrează pe date obținute dintr-o sursă secundară pusă la dispoziție de către Autoritatea de Management și fosta Agenție SAPARD, provenite de la sistemul de monitorizare al Programului și conținute în Raportul Final privind implementarea Programului SAPARD în România din iunie 2010. În vederea încadrării Programului național românesc, în contextul mai larg al strategiilor comunitare care vizează consolidarea politicilor agricole comune, analiza evoluției financiare a Programului în România începe prin stabilirea bugetului anual atribuit indicativ fiecărei țări beneficiare, al instrumentului financiar SAPARD din partea Comisiei Europene în Decizia (CE) nr 595/1999. Pe baza acestei decizii, indexată la prețurile din 1999, România dispune de o finanțare anuală totală cu o valoare mai mare de 150 de milioane de euro, cea mai ridicată după cea a Poloniei.

Grafic : Valoarea maximă a alocării financiare anuale pentru fiecare țară beneficiară (1999)

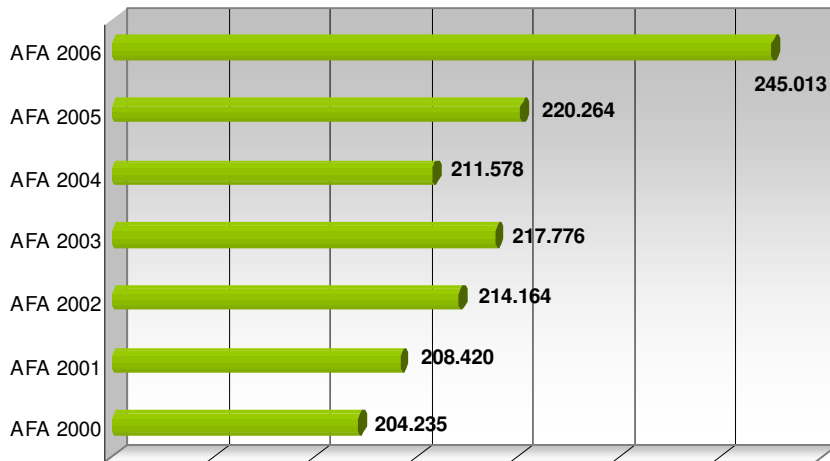


Sursa: Decizia (CE) 595/1999 privind alocarea indicativă a măsurilor comunitare financiare anuale în cadrul măsurilor de preaderare pentru agricultură și dezvoltare rurală, 20 iulie 1999

Dincolo de alocarea bugetului general comunitar, valoarea fondurilor alocate de UE prin intermediul SAPARD-ului țărilor beneficiare a fost stabilită anual prin acordurile financiare încheiate între UE și fiecare țară beneficiară permițând astfel indexarea prețurilor pentru perioada de referință.

Graficul de mai jos prezintă valoarea totală a Programului SAPARD 2000-2006, care s-a ridicat la 1.521.449.565 Euro, împărțită pe an în funcție de suma stabilită în acordurile financiare anuale.

Graficul: alocarea financiară anuală în conformitate cu acordurile financiare anuale (valori în milioane de euro)

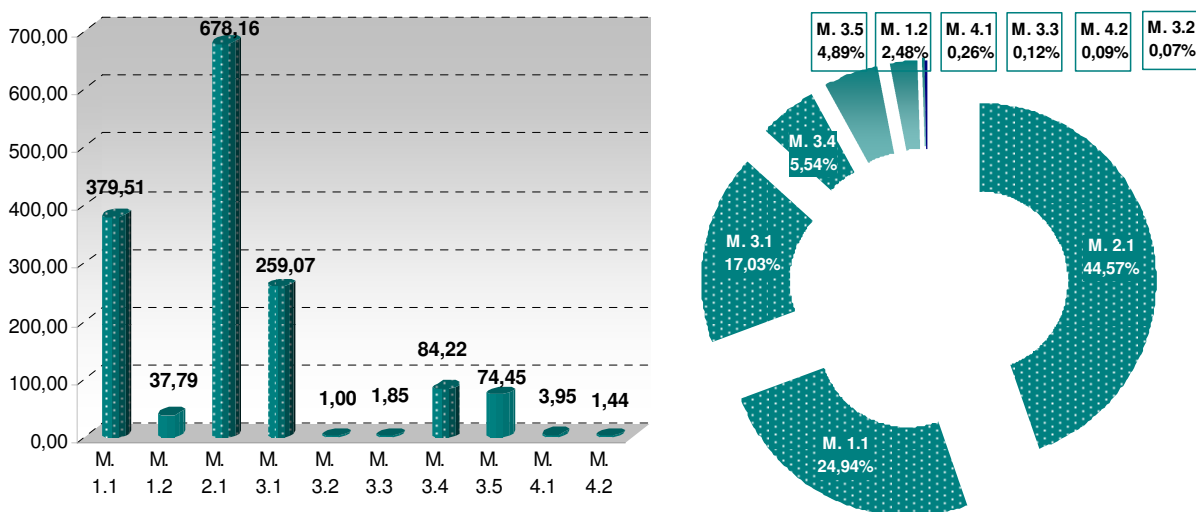


Sursa: Raportul final privind punerea în aplicare Programul SAPARD în România, iunie 2010

5.4.2 Previziunea bugetară SAPARD 2000-2006 și angajamentele până în anul 2009

Graficul de mai jos prezintă repartizarea alocării financiare pentru măsurile Programului pe întreaga perioadă 2000-2006.

Graficul Defalcarea financiară a Programului 2000-2006, în valori absolute (mil. euro) și procentuale



Sursa: Raportul final privind punerea în aplicare a Programului SAPARD în România, iunie 2010

Din reprezentarea grafică se poate observa cum România a alocat marea majoritate a resurselor 2000-2006 în favoarea Măsurilor 1.1, 2.1, 3.1 și 3.4, concentrându-și eforturile de planificare pe:

- acțiuni menite îmbunătățirii și optimizării fluxurilor de producție, și modernizării compartimentelor locale destinate agriculturii și pescuitului, alocând aproximativ 25% din volumul total al programului Măsurii 1.1;
- intervenții de infrastructură pentru realizarea rețelelor stradale și îmbunătățirea drumurilor, apeductelor și rețelelor de canalizare, care sunt situate în zone rurale, alocând aproape 45% din resursele totale planificate Măsurii 2.1;
- modernizarea tehnologiei utilizate în agricultură, pentru a limita costurile de producție și de a asigura o creștere a veniturilor provenite din activități agricole, cu o investiție de aproximativ 17% din resursele totale planificate Măsurii 3.1;
- sprijin pentru crearea sau menținerea de locuri de muncă prin diversificarea activităților, investind aproximativ 5% din resursele totale planificate în favoarea Măsurii 3.4.

Pentru restul Măsurilor Programul a alocat resurse pentru un total de 13%, împărțite în:

- 2,48% din resursele totale planificate pentru Măsura 1.2;
- 0,07% din resursele totale planificate pentru Măsura 3.2;
- 0,12% din resursele totale planificate pentru Măsura 3.3;
- 4,89% din resursele totale planificate pentru Măsura 3.5;
- 0,26% din resursele totale planificate pentru Măsura 4.1;
- 0,09% din resursele totale planificate pentru Măsura 4.2.

Tabel: Alocare publica pe masuri si contributia UE, % cheltuiala publica

	Cheltuiala publica	Contributie UE	% Cheltuiala publica
Măsura 2.1	678.160.439	524.809.099	44,6%
Măsura 1.1	379.513.279	285.868.434	24,9%
Măsura 3.1	259.072.565	195.418.480	17,0%
Măsura 3.4	84.220.533	63.255.547	5,5%
Măsura 3.5	74.451.007	55.838.255	4,9%
Măsura 1.2	37.791.593	28.343.695	2,5%
Măsura 4.1	3.949.239	2.961.929	0,3%
Măsura 3.3	1.849.504	1.387.128	0,1%
Măsura 4.2	1.441.406	1.153.125	0,1%
Măsura 3.2	1.000.000	750.000	0,1%
Total	1.521.449.565	1.159.785.692	100

Sursa: Raportul final privind punerea în aplicare a Programului SAPARD în România, iunie 2010

Dupa cum se observa, primele trei măsuri (2.1/1.1/3.1), totalizează aproape 87% din fondurile SAPARD România, aceasta elevata concentrare a resurselor fiind deja definita în stadiul de programare. Decizia de a nu distribui resursele avute la dispozitie într-o multitudine de initiative și-a

găsit originea și coerența în analiza de context, definită în stadiul ex-ante unde s-a prezentat această întârziere structurală în ceea ce privește sistemul infrastructural și competitivitatea sectorului agroalimentar românesc.

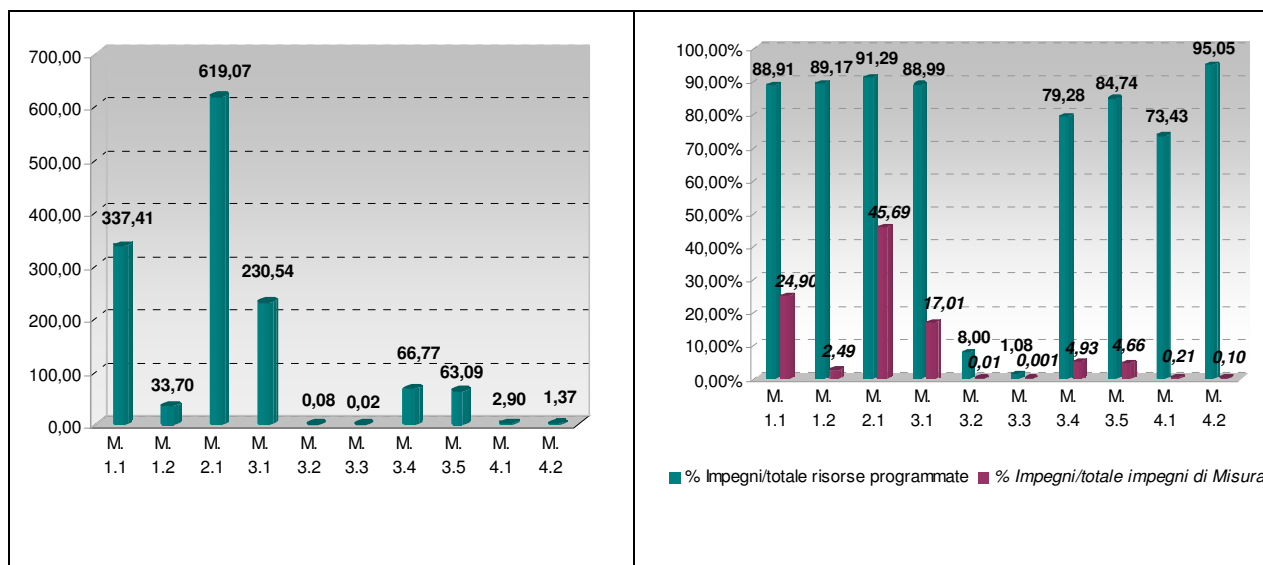
Așadar, Programul SAPARD, în raport cu un context caracterizat de o multitudine de necesități și cerințe prioritare, a răspuns cu intervenții îndreptate spre anumite probleme majore:

- infrastructura rurală și crearea de servicii pentru populație;
- competitivitatea sectorului agro-industrial;
- productivitatea întreprinderilor agricole.

În plus, concentrarea crescută pe aceste măsuri a reprezentat și garanția posibilității de a obține rezultate semnificative, aceasta fiind tocmai tema dominantă a Programului, și într-adevăr logica de concentrare a funcționat, afirmându-se și în decursul anilor și prin intermediul aprobării diferitelor planuri financiare.

Confruntându-se cu alocarea financiară prevăzută pentru întreaga perioadă 2000-2006, Programul (situație la 31 decembrie 2009), a angajat resurse în valoare de aproximativ 1.354.929.000 de euro, care corespund la 89,06% din totalul bugetului. În termeni relativi, cu excepția Măsurilor 3.2 și 3.3 care au angajat resurse sub 10%, restul Măsurilor au înregistrat valori ale resurselor alocate peste 75%. În termeni absoluți însă, măsurile 1.1, 2.1, 3.1 și 3.4 au absorbit cea mai mare pondere din totalul resurselor angajate, înregistrând angajamente respectiv de 24,90% (măsura 1.1), de 45,69% (măsura 2.1), de 17,01% (Măsura 3.1) și de 4,93% (Măsura 3.4) din totalul resurselor alocate.

Graficul : Cota de angajamente asumate în ceea ce privește Măsurile Programului și estimare procentuală



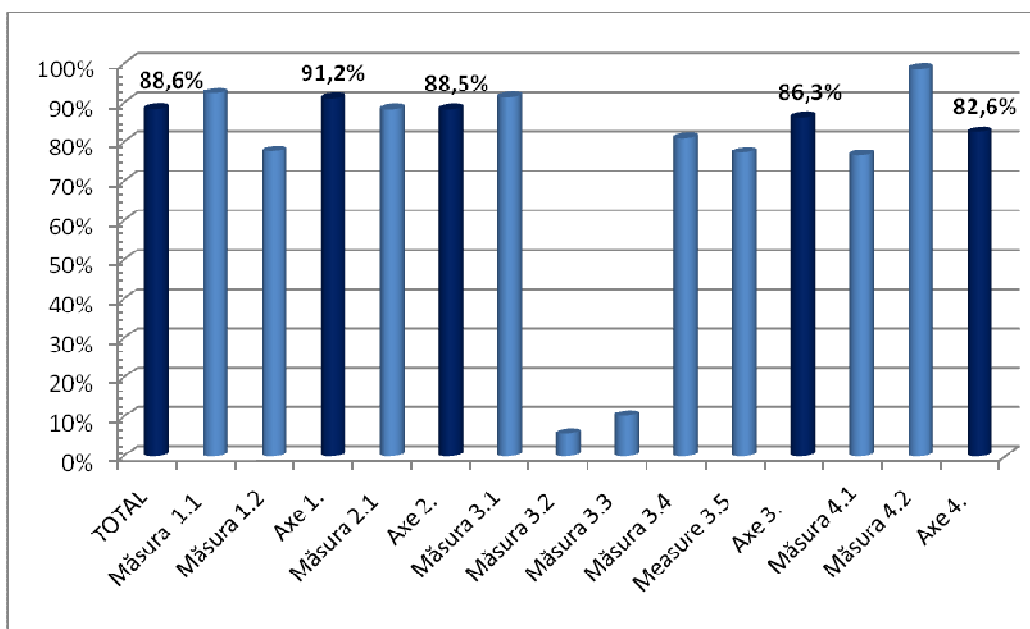
Sursa: Raportul final privind punerea în aplicare a Programului SAPARD în România, iunie 2010

5.4.3 Cheltuielile efectuate

Plățile efectuate în cadrul Programului s-au ridicat la 1.348.015 milioane euro, absorbind 88,60% din totalul fondurilor puse la dispoziție în perioada 2000-2009.

Așa cum se observă în graficul de mai jos, procentul de absorbție a fondurilor sau a plăților efectuate în ceea ce privește Măsurile Programului pe parcursul întregii perioade de programare, se demonstrează în mod clar eficiența cheltuielilor întregului Program și o buna desfășurare a măsurilor pe care România a încercat să-și concentreze acțiunea strategică. De fapt, măsurile 1.1, 2.1, 3.1 și 3.4, care au avut un buget mai mare inițial, au înregistrat cea mai bună performanță de implementare financiară; în paralel, în cadrul Măsurii 4.2 Asistență tehnică s-au plătit 98,79% din totalul resurselor avute la dispoziție, ceea ce reprezintă o informație importantă asupra asigurării eficienței și eficacității punerii în aplicare a Programului.

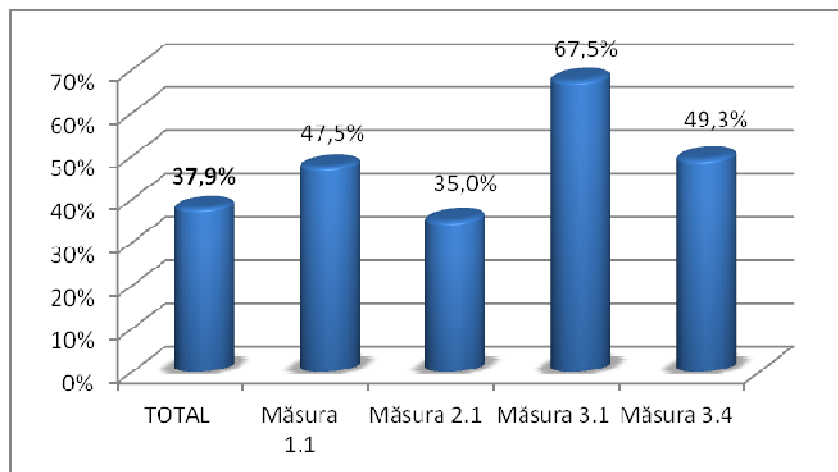
Graficul : Procentul plăților în raport cu planul de finanțare/ Măsura și Axe 31.12.2009



Sursa: Sistemul de monitorizare SAPARD

Din nou, prin prisma analizei de evoluție financiară este util să se observe distribuția plăților din resursele alocate prin intermediul liniei bugetare pentru proiectele definite „calamitate” ca urmare a inundațiilor ce s-au produs în perioada aprilie-septembrie 2005. România a beneficiat în cadrul Programului SAPARD de resurse co-finanțate de Uniunea Europeană într-o formă diferită (85% în loc de 75%) comparativ cu restul resurselor Programului. Totalul resurselor alocate se ridică la peste 186 M €. Așa cum se poate evidenția însă în graficul următor efectuarea cheltuielilor pe această ulterioară linie de finanțare nu a fost la fel de eficientă ca și pentru întregul program.

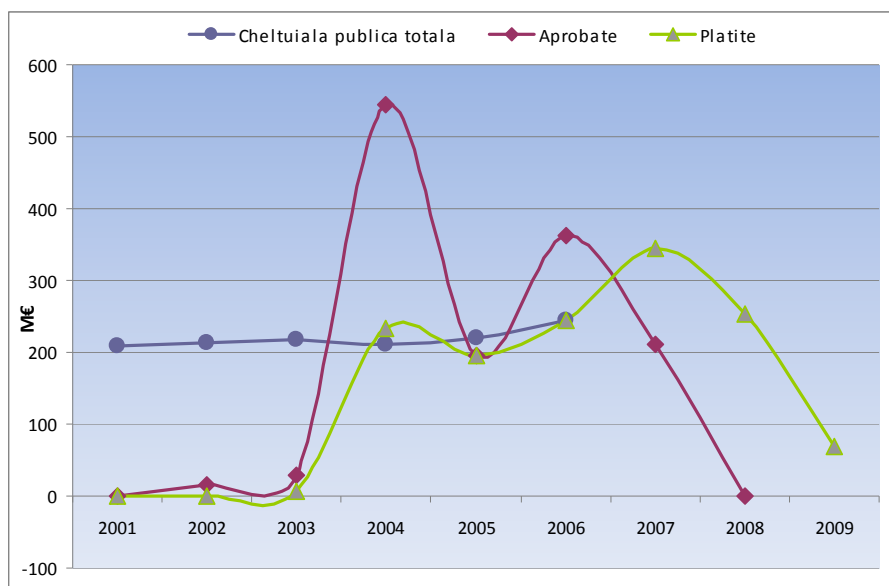
Graficul - Plăți pentru proiecte „calamitate”



Sursa: Sistemul de monitorizare SAPARD

Mai exact la 31/12/2009 pentru cele 4 Măsuri "calamitate" fondurile alocate erau de 70.548.834 de euro, ceea ce corespunde la 37,9% din cheltuiala planificată la început, pentru aceasta finanțare suplimentară. Majoritatea întârzierilor au fost înregistrate tocmai pe Măsura 2.1 care a primit marea majoritate a resurselor alocate (peste 160 M€). În concluzie, o analiză a evoluției sistemului de cheltuieli publice, a angajamentelor și a plăților subliniază strategia Autorității de Management pentru punerea în aplicare corespunzătoare a Programului.

Graficul - Evoluția cheltuielilor, angajamentelor și plăților / an



Sursa: Sistemul de monitorizare SAPARD

* valoarea proiectelor aprobate în anul 2008 este 216.864 euro, însă din cauza scării din axa verticală valoarea rezultă foarte aproape de axa orizontală.

În esență, graficul de mai sus arată cele trei fluxuri care definesc sistemul de monitorizare financiară a Programului SAPARD.

Dacă planul financiar, așa cum era de așteptat s-a desfășurat într-un mod aproape constant și a avut o distribuție mai mult sau mai puțin egală în decursul celor 6 ani de implementare (cu

aproximativ 200 de milioane € pe an), realizarea plăților, și mai ales a angajamentelor asumate a prezentat puternice accelerări și întârzieri.

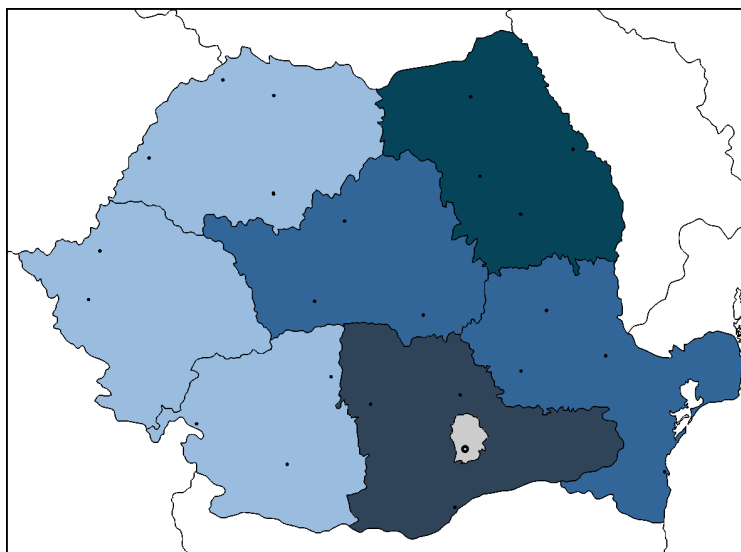
De fapt, în anul 2004 au fost aprobate proiecte în valoare de circa 550 mil. €, aceasta reprezentând aproximativ o treime din bugetul întregului Program, accentuând astfel capacitatea foarte bună de gestionare din partea Autorității de Management. De asemenea, un alt an semnificativ a fost anul 2006, atunci când Autoritatea de Management a aprobat finanțări beneficiarilor finali de aproximativ 370 milioane de euro³⁶.

De asemenea, de remarcat că plățile sporesc mult în anul 2004, care ar putea fi de fapt considerat anul de debut al Programului, pentru a rămâne constante în anii 2005 și 2006 cu o cheltuială puțin peste 200 de milioane €, și se ajunge în anul 2007, an în care au fost plătite peste 330 de milioane € pentru proiectele finanțate, aceasta și pentru intrarea în acțiune a Agenției de Plăți închizându-se apoi cu soldurile proiectelor până la 31/12/2009.

Din nou se observă performanța Autorității de Management, de a coordona fluxul financiar, în ciuda întârzierilor acumulate, aceasta reușind cu succes să coordoneze fluxurile financiare și să plătească aproximativ 90% din resursele alocate de către Uniunea Europeană.

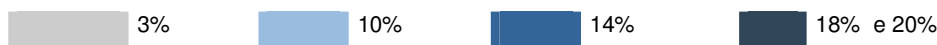
Ultima analiză ia în considerare distribuția pe regiuni a plăților aferente Programului SAPARD. Acest tip de analiză dorește să evidențieze capacitatea Programului SAPARD de redistribuire a resurselor pe teritoriul României, însă pentru o analiză mai detaliată a resurselor pe regiuni în favoarea fiecărei măsuri se trimite la fișele Măsurilor atașate acestui Raport, unde se prezintă un rezumat al bugetului general distribuit pe cele 8 regiuni din România.

Harta- Plățile SAPARD/ Regiune



Sursa: Elaborat de Evaluator

Legenda:



³⁶ S-au menționat anii 2004 și 2006 ca fiind cei mai semnificativi din punctul de vedere a valorii proiectelor contractate.

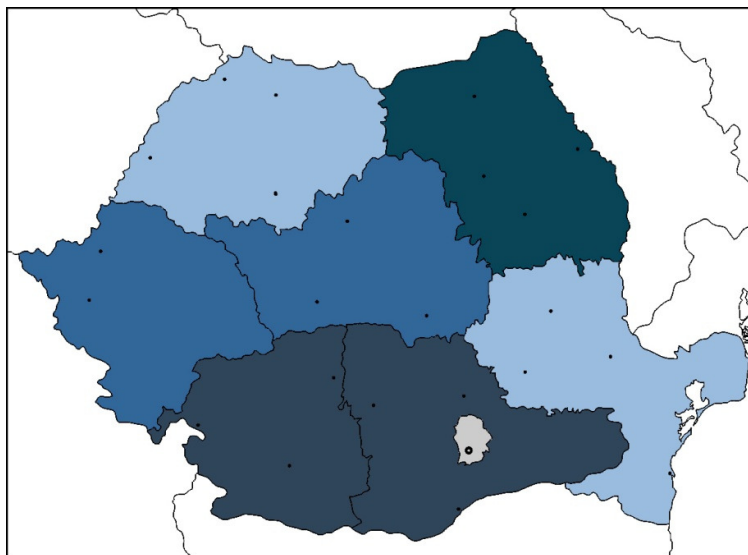
Se poate evidenția că regiunile Nord Est și Sud Muntenia au primit cele mai multe resurse SAPARD în perioada 2000-2009, cu valori ce depășesc în mod semnificativ 200 M €. Respectiv, pentru regiunile Nord Est și Sud Muntenia, din totalul cheltuielilor efectuate în cadrul SAPARD, 60% și 49% s-au datorat investițiilor realizate prin intermediul Măsurii 2.1, privind infrastructura rurală.

Urmează Regiunile Sud Est și Centru care au primit între 13% și 15% din resursele totale ale Programului, fiind regiuni cu o capacitate de producție și de prelucrare a produselor agricole importantă cheltuind, 26% respectiv 32% din fondurile totale primite pentru Măsura 1.1 și anume pentru îmbunătățirea competitivității sectorului agro-industrial.

Ulterior regiunile Sud Vest Oltenia, Vest, și Nord Vest, care au primit aproximativ 120 de milioane fiecare în aceeași perioadă de programare și ultima Regiunea București – Ilfov, care a beneficiat de fonduri SAPARD de numai 38 milioane €, destinate în principal, peste 63%, pentru investițiile în sectorul agroindustrial prin Măsura 1.1

Un alt aspect relevant este împărțirea resurselor destinate proiectelor „calamitate” pentru fiecare regiune, distribuție ce se poate observa în harta următoare:

Harta Plățile SAPARD proiecte „calamitate”/ Regiune



Sursa: Elaborat de Evaluator

Legenda:



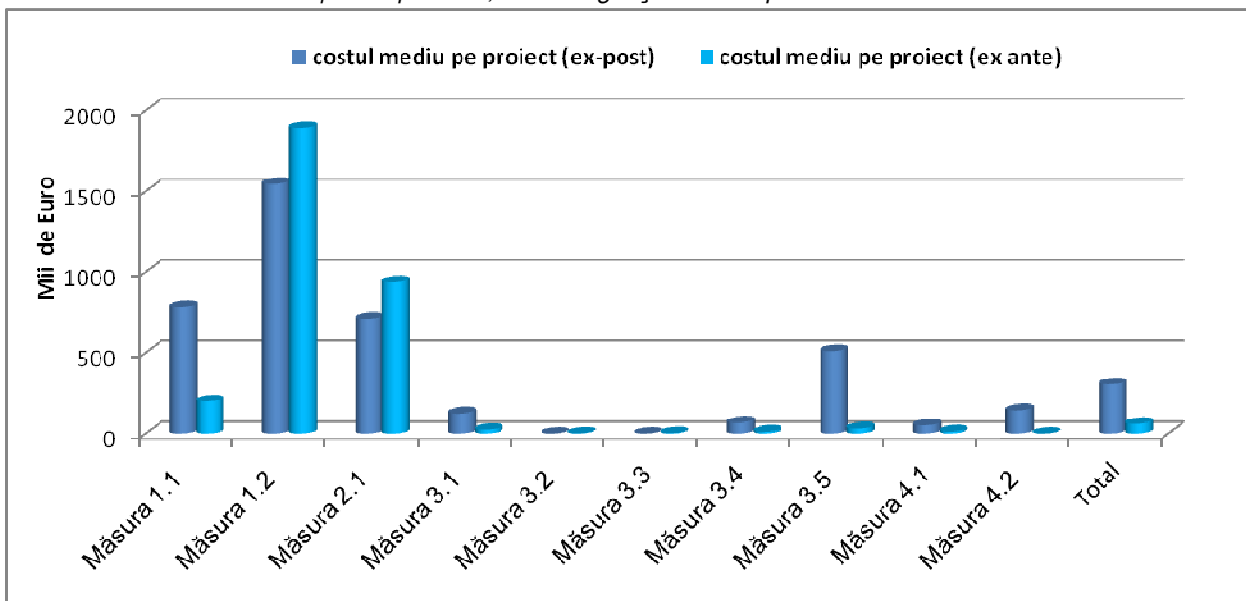
Se observă o concentrare a cheltuielilor în regiunile 1, 4, 3, cele mai afectate de inundațiile din 2005

5.4.4 Eficiența financiară

Analiza eficienței cheltuielii ține de evaluarea modalității folosirii resurselor programate și stabilirii tipologiei de costuri unitare ce sunt susținute pentru a atinge realizările, rezultatele și impacturile prevăzute. Deci pentru o corectă și detaliată analiză a acestor aspecte se trimite la capitolul 6 din acest Raport unde sunt descrise în detaliu răspunsurile definitive la Întrebările Comune de Evaluare.

În acest paragraf însă au fost analizate costurile unitare pentru fiecare proiect realizat făcând o comparație între cheltuiala unitară prevăzută în stadiul de programare și cheltuiala efectiv susținută în medie pentru fiecare inițiativă.

Graficul cheltuielilor unitare pentru proiecte, valori target și valori ex-post



Se observă cum costurile unitare pentru fiecare inițiativă sunt destul de diverse, cele previzionate și cele efectiv susținute. Aceasta s-a putut întâmpla tocmai ca urmare a concentrării cheltuielii: au fost finanțate un număr redus de inițiative cu o valoare financiară mai mare comparativ cu ceea ce se previziona în stadiul de programare.

Excluzând Măsura 2.1 care de fapt a avut costuri unitare mai mici decât erau prevăzute, cu cca 25% pentru fiecare proiect, pentru toate celelalte măsuri costurile unitare pentru fiecare inițiativă au fost în mod decisiv superioare și în medie pentru proiectele SAPARD costurile unitare au fost de aproximativ 400% mai mari față de ceea ce fusese definit în stadiu de programare.

În cele din urmă, în ceea ce privește progresul fizic/ procedural, se trimite la analiza indicatorilor de performanță și rezultat enumerați în fișele fiecărei Măsuri atașate.

Mai jos, se detaliază numărul de cereri de finanțare aprobate în raport cu cererile previzionate de Agenția de Plăți.

Tabel Proiecte finalizate. 31.12.2009

Masura	Nr proiecte finalizate*	Nr proiecte target	Capacitate de realizare
	<i>A</i>	<i>b</i>	<i>a/b</i>
Măsura 1.1	450	1.900	23,7%

Măsura	Nr proiecte finalizate*	Nr proiecte target	Capacitate de realizare
Măsura 1.2	19	20	95,0%
Măsura 2.1	843	724	116,4%
Măsura 3.1	1.916	11.000	17,4%
Măsura 3.2	0	700	0,0%
Măsura 3.3	0	600	0,0%
Măsura 3.4	1.018	7.150	14,52%
Măsura 3.5	113	2.400	4,7%
Măsura 4.1	5	305*	2%
Măsura 4.2	10	n.d.	n.d.
Total	4.374	24.799	17,63%

*sursa: tabele de monitorizare anexa 5

Se observă în mod clar concentrarea ulterioară a resurselor în beneficiul doar a câtorva categorii de beneficiari pentru toate Măsurile SAPARD, cu excepția Măsurii 2.1 care a reușit să finanțeze proiecte pentru un număr mai mare de autorități locale decât se aștepta în faza de debut al inițiativei. Pentru toate celelalte măsuri a fost acoperită doar aproximativ 18% din capacitatea de contractare. Acest aspect demonstrează cum, în faza de implementare a Programului s-a optat pentru inițiative mai mari, cu o mai mare capacitate de absorbție a cheltuielilor. Așa cum s-a mai remarcat, dinamica de concentrare a resurselor, comparativ cu ceea ce fusese stabilit în faza de programare, a reprezentat fenomenul dominant și în ceea ce privește progresul fizic de implementare a proiectelor. Totuși, acest lucru nu a limitat atingerea anumitor rezultate sau impacturi, care fără nici un dubiu au fost mai mult decât pozitive. De fapt, în implementarea Programului, s-a ales promovarea proiectelor reprezentative care apoi au avut un rol de pârgie asupra economiei din zonele implicate.

În concluzie, Programul SAPARD a concentrat cheltuiala pe un număr mai mic de proiecte, în comparație cu ceea ce fusese previzionat, dar care au avut o capacitate de generare a efectelor directe și indirecte pozitive atât în ceea ce privește ocuparea forței de muncă cât și a calității vieții populației din mediul rural.

5.4.5 Progresul financiar

În încheierea acestui subcapitol, Evaluatorul consideră că este util a se prezenta un tabel de sinteză a desfășurării financiare a inițiativei.

Tabelul următor evidențiază câțiva indici de sinteză pentru evaluarea sistemului financiar creat de Autoritatea de Gestiune în perioada de implementare a Programului pentru fiecare Măsură de referință. Tabelul astfel propus se dorește a fi un instrument de sinteză și analiză, un rezumat al indicatorilor de progres financiar și poate ajuta, într-o formă generală, la înțelegerea gradului de realizare ale diverselor Măsuri SAPARD România 2000-2008

Mai detaliat, cei două indicatori elaborați de Evaluator sunt după cum urmează:

- a) **Capacitatea de planificare**, care reprezintă raportul dintre angajamentele realizate de către Autoritatea de Gestiune și Planul Financiar exprimat în valoare procentuală (%);
- b) **Capacitatea de execuție (implementare)**, dată de raportul dintre plăți la 31/12/2009 și Planul Financiar SAPARD, exprimat în valoare procentuală (%).

Tabel: Indici de progres financiar SAPARD – România 31.12.2009

Măsura	Capacitate de planificare	Capacitate de implementare
	a	b
Măsura 1.1 Prelucrarea și marketingul produselor agricole și piscicole	88,9%	92,5%
<i>calamitate</i>	49,1%	47,5%
<i>necalamitate</i>	90,2%	94,0%
Măsura 1.2 Îmbunătățirea structurilor în vederea realizării controlului de calitate, veterinar și fitosanitar, pentru calitatea produselor alimentare și pentru protecția consumatorilor	89,2	77,7%
Axe 1. Îmbunătățirea accesului la piețe și competitivitatea produselor agricole prelucrate	88,9%	91,2%
Măsura 2.1 Dezvoltarea și îmbunătățirea infrastructurii rurale	91,3%	88,5%
<i>calamitate</i>	36%	35,0%
<i>Necalamitate*</i>	109%	105,3%
Axe 2. Îmbunătățirea infrastructurilor de dezvoltare rurală și agricultura	91,3%	88,5%
Măsura 3.1 Investiții în exploatațile agricole	89,0%	91,4%
<i>calamitate</i>	64,0%	67,5%
<i>necalamitate</i>	90,1%	92,5%
Măsura 3.2 Constituirea grupurilor de producător	7,5%	5,7%
Măsura 3.3 Metode agricole de producție destinate să protejeze mediul și să mențină peisajul rural	0,77%	10,3%
Măsura 3.4 Dezvoltarea și diversificarea activităților economice care generează activități multiple și venituri alternative	79,3%	81,0%
<i>calamitate</i>	49,9%	49,3%
<i>necalamitate</i>	79,6%	81,3%
Measure 3.5 Silvicultură	84,7%	77,4%
Axe 3. Dezvoltarea economiei rurale	86,0%	86,3%
Măsura 4.1 Îmbunătățirea pregătirii profesionale	73,5%	76,7%
Măsura 4.2 Asistență tehnică	95,4%	98,8%
Axe 4. Dezvoltarea resurselor umane	79,3%	82,6%
TOTAL	89,1%	88,6%

* a se vedea explicațiile furnizate în secțiunea narativă.

În esență se poate afirma că a fost confirmată buna capacitate de planificare a Programului, unde 89,1% dintre resurse au fost alocate față de proiectele aprobate; ținând cont de întârzierea temporală a implementării efective a SAPARD, care așa cum se poate observa în paragraful precedent, a început de fapt în anul 2004, acesta este fără dubiu un rezultat optim atins din punctul de vedere a capacității de planificare și alocare a resurselor avute la dispoziție. Desigur, restul de

10% din resursele puse la dispoziție de Uniunea Europeană nu au fost folosite și aceasta nu s-a întâmplat din lipsa nevoilor, și deci a potențialei cereri, ci mai degrabă pentru că anumite Măsurile (de ex. 3.2 și 3.3) au avut întârzieri mari care nu au putut fi compensate de către “supra-cererea” – “overbooking” altor Măsurile (de ex. Măsura 2.1).

Capacitatea de implementare a fost fără îndoială bună, ridicându-se la 88,6% și demonstrând o performanță optimă a eficacității financiare a planului. Și în acest caz este valid ceea ce a fost deja menționat, în privința bunei organizări care, în special, în ultimii ani de gestionare a Programului a fost oferită de Autoritatea de Management.

Mai precis analiza indicilor astfel elaborați de către Evaluator pentru fiecare măsură, evidențiază anumite fenomene eterogene:

În ceea ce privește capacitatea de planificare Măsurile pot fi împărțite în trei grupe:

1. În jurul valorii de 90%: Măsurile 1.1 / 1.2 / 2.1 / 3.1 / 4.2;
2. Între 70% și 85%: Măsurile 3.4 / 3.5 / 4.1;
3. Mai puțin de 60%: Măsurile 3.2 și 3.3

O notă separată trebuie precizată pentru resursele ce se bazează pe linia de finanțare relativă la proiectele “calamitate” care au înregistrat progrese limitate, transversal pe tot Programul și de fapt au limitat progresul cheltuielilor pentru întregul SAPARD.

Totodată, în ceea ce privește indicele relativ la capacitatea de execuție (implementare) și deci la eficiența cheltuielilor, se remarcă cum pot fi și în acest caz identificate cel puțin trei grupe de Măsurile:

- 1) În jurul valorii de 90%: Măsurile 1.1 / 2.1 / 3.1 / 4.2;
- 2) Între 70% și 85%: Măsurile 1.2 / 3.4 / 3.5 / 4.1;
- 3) Mai puțin de 60%: Măsurile 3.2 și 3.3

Tendința acestui indice este prin urmare paralelă cu analiza capacității de planificare, sau, altfel spus, cheltuielile au fost în concordanță cu angajamentele realizate, cu excepția Măsurii 1.2 unde în raport cu angajamentul asumat s-au pierdut resurse în plăți. În schimb însă, Măsura 2.1 “ne calamități” înregistrează o valoare anormală, de 105% datorată variației cursului de schimb de-a lungul anilor, ținând cont că aceasta a fost de fapt una dintre primele măsuri care s-au implementat. Situația problematică ce a fost menționată deja de mai multe ori, de către Evaluator, a fost aceea a progresului cheltuielilor pentru Măsurile 3.2 și 3.3 care, pe lângă faptul că nu au avut nici un proiect finalizat, ceea ce se poate explica din faptul că beneficiarii au preferat să renunțe la finanțarea SAPARD în favoarea noului PNDR 2007-2013, au înregistrat progrese financiare sub 10%.

5.5. Lecții învățate și bugetul real

5.5.1 Lecțiile învățate

O importantă modificare cu efecte pozitive în managementul și monitorizarea Programului SAPARD a constat în mutarea Autorității de Management pentru Programul SAPARD din cadrul Ministerului Integrării Europene la Ministerul Finanțelor Publice, iar ulterior la Ministerul Agriculturii,

Padurilor si Dezvoltarii Rurale, precum si in reorganizarea Agenției SAPARD în Agentia de Plati pentru Dezvoltare Rurala si Pescuit .

APDRP (Agentia de Plati pentru Dezvoltare Rurala si Pescuit) a avut un rol important in promovarea proiectului in randul potentialilor beneficiari. Au avut loc peste 50 interviuri în emisiuni și reviste de specialitate, au fost distribuite pentru Măsurile de investiții 1.1 și 2.1 aproximativ 2.000 afișe, 500 seturi de șapte pliante în limba română și 150 seturi de pliante în limba engleză, circa 2.700 de ghiduri.

Pentru susținerea promovării Programului SAPARD și, astfel, pentru asigurarea egalității de șanse în accesarea fondurilor europene, s-a acordat o atenție deosebită participării în cadrul diferitelor manifestări (seminarii, simpozioane, târguri, sesiuni științifice).

Actiuni pozitive in sprijinul promovării pentru accesarea fondurilor si sprijinirea implementării:

- Infiintarea *InfoCentrelor* SAPARD
- Caravana
- Activitati de consultanta si informare
- Campania mass-media (productia de pliante si afise, productia brosurii, productia de alte materiale promotionale, realizarea Ghidurilor Solicitantului)

Cele mai importante activitati in acest sens au fost seminariile de informare și perfecționare profesională în vederea accesării fondurilor europene organizate la nivel național cu autoritățile publice locale. În aceeași măsură, reprezentanții APDRP au participat și la Consfăturile naționale cu privire la posibilitățile de finanțare SAPARD, organizate de Prefecturi și Consilii Județene.

Implicarea autorităților locale și a structurilor instituțiilor publice centrale din teritoriu în implementarea Programului:

Pentru îndeplinirea obiectivelor Programului și asigurarea unei informări eficiente a potențialilor beneficiari un rol determinant l-au avut autoritățile locale și structurile descentralizate ale instituțiilor publice centrale implicate în implementarea Programului. Astfel, pentru asigurarea transparenței instituționale între organismele centrale și cele locale și/sau regionale au fost intensificate acțiunile autorităților de la nivel central și din teritoriu, existând o preocupare permanentă pentru eficientizarea comunicării instituționale cu publicul țintă al Programului.

Prefecturile, consiliile locale, primăriile din localitățile rurale, pe de-o parte, și Birourile Regionale de Implementare a Programului SAPARD, Direcțiile pentru Agricultură si Dezvoltare Rurală din subordinea MAPDR, precum și Oficiile Județene de Consultanță Agricolă, pe de altă parte, și-au intensificat, activitățile de informare și sprijinire a potențialilor beneficiari ai Programului.

Din experienta Programului SAPARD, se evidentieaza importanta preluarii riscului prin intermediul operatiunilor de inginerie financiara, eliminarea restrictiilor identificate drept cauze limitative pentru absorbtia fondurilor, precum si necesitatea punerii la dispozitia beneficiarilor a unor facilitati de cofinantare, in implementarea urmatoarelor programe de dezvoltare rurala.

Ca urmare a implementării Programului SAPARD s-a constatat necesitatea structurării informațiilor și existența unei abordări coerente la nivelul întregii țări.

In vederea imbunatatirii urmatoarelor programe, un factor important este dezvoltarea competentelor specifice ale expertilor judeteni in privinta imbunatatirii contactului cu beneficiarii/potentialii beneficiari, precum si oferirea de consultanta privind oportunitatile Programului in contextul dezvoltării mediului de agri-business la nivel de judet, national si european.

Având in vedere faptul ca un aspect cheie al următoarelor programe il reprezintă problematica cofinantarii private, este recomandata continuarea masurilor ce au determinat cresterea absorbtiei fondurilor comunitare.

5.5.2 Instrumente de sprijin in implementarea Programului SAPARD considerate bune practici

PROGRAMUL "FERMIERUL"

Pentru ca sectorul agricol sa devina atractiv pentru institutiile de credit si pentru a elimina inconvenientele apărute datorita lipsei cofinantarii private ce trebuia asigurata de potentialii beneficiari ai fondurilor diferitelor Programe de dezvoltare, (aproximativ 80-85% dintre potentialii beneficiari nu dispuneau de aportul propriu), precum si pentru a asigura premisele finantarii prin creditarea investitiilor din agricultura a fost initiat Programul Fermierul.

"Programului Fermierul", veriga intermediara intre programele de pre-aderare si realizarea proiectelor de investitii conform acestora, a fost instrumentul financiar care pune la dispozitia beneficiarilor fondurilor de pre-aderare, cofinantarea absolut necesara in absorbtia acestora, intrucat contributia publica nerambursabila din fonduri europene este acordata numai după finalizarea etapelor proiectului stabilite prin contractul de finantare, caz in care, beneficiarul a trebuit sa dispuna de sumele necesare realizării acestora.

Programul Fermierul a avut in vedere urmatoarele:

a) Accelerarea absorbtiei fondurilor de pre-aderare europene, oferind instrumente de prefinantare si cofinantare capabile sa elimine discriminarea existenta intre investitorii capitalizati si cei incepatori sau fara resurse financiare proprii, accesul la fondurile europene fiind permis practic tuturor investitorilor care respecta normele si reglementarile nationale si europene. Sumele au fost destinate pentru a fi accesate si derulate in vederea creditarii investitiilor in agricultura, atat pentru cofinantarea proiectelor SAPARD cat si pentru realizarea de investitii directe, care nu sunt eligibile in cadrul Programului SAPARD.

b) Necesitatea transformarii unui numar cat mai mare de gospodarii, aflate in zona agriculturii de subzistenta, in ferme familiale cu caracter comercial. Programul s-a adresat, îndeosebi, celor aflați in mediul rural care doreau sa-si organizeze o ferma agricola de un anumit profil, condusa si administrata nemijlocit de catre proprietar, împreună cu membrii familiei. Prin acordarea de granturi, după rambursarea creditelor s-au oferit de asemenea si investitiilor neeligibile pentru SAPARD facilitati similare celor eligibile, pentru a forta modernizarea agriculturii si spațiului rural romanesc.

c) Preluarea riscului de către fondurile de garantare.

A fost infiintat la dispozitia Ministerului Agriculturii si Dezvoltării Rurale „Fondul pentru creditarea investitiilor in agricultura, silvicultura, piscicultura, precum si in activitati neagricole“ conform Legii nr. 231/2005 privind stimularea investitiilor in agricultura, industrie alimentara, silvicultura, piscicultura, precum si in activitati nonagricole.

Fondul a fost utilizat pentru:

- acordarea de credite beneficiarilor;
- acoperirea costurilor întocmirii documentatiilor tehnico-economice pentru acordarea creditelor;
- acordarea de granturi, calculate ca procent din valoarea creditelor acordate beneficiarilor de credite;
- Fondul poate fi folosit si in completarea sumelor necesare cofinanțării proiectelor de investiții finantate din fonduri nerambursabile in cadrul unor programe comunitare sau in completarea creditelor acordate de institutiile de credit din surse proprii.

Utilizarea sumelor din fond a permis practic accesarea si derularea fondurilor comunitare si naționale, atât acelor de pre-aderare cat si post-aderare, Programul Fermierul a constituit principalul instrument pentru cresterea absorbtiei fondurilor SAPARD.

Rezultate concrete, băncile selectate, perspective.

În 2006 și 2007 s-a parcurs prima parte a programului, cofinanțarea proiectelor SAPARD depuse până la 31.07.2006 data limită de depunere (Au fost depuse foarte multe proiecte, sumele alocate din Fonduri europene au fost insuficiente și prin OUG 74/2006 s-a reglementat finanțarea contribuției nerambursabile de la Bugetul de stat – SAPARD-ul românesc) și o componentă de creditare a investițiilor directe (neeligibile prin Programul SAPARD) achiziții de tractoare agricole noi, mașini și echipamente agricole, material biologic pentru o populație a fermelor. Au fost alocate de Bugetul de stat 651 milioane lei, s-au contractat 98,75% din fondurile alocate, cu plată efectivă pe parcursul anilor 2006, 2007, 2008. Băncile selectate au fost BCR; BRD; CARPATICA SIBIU; CEC BANK.

Având în vedere că Programul Fermierul a fost un succes, în anul 2008, Guvernul a decis alocarea prin MAPDR a 760 milioane lei pentru cofinanțarea proiectelor depuse prin PNDR, continuându-se și îmbunătățindu-se astfel prin Programul Fermierul 2, care și-a extins aplicabilitatea până la finele anului 2009. Băncile selectate pentru derularea acestei sume au fost: BCR; BRD; CEC BANK; CARPATICA SIBIU; BANPOST; RAIFFEISEN BANK.

Concluzii

Pentru prima dată a fost creat în România după 1989 un instrument financiar care să ofere posibilitatea reală de a realiza o investiție în domeniul agricol oricărui beneficiar care dorește într-adevăr să-și desfășoare activitatea în acest domeniu.

A oferit de asemenea posibilitatea modernizării exploatațiilor agricole, implementarea de tehnologii noi, performante, a permis pentru prima dată realizarea unei strategii coerente de modernizare a spațiului rural, a crescut gradul de exigență a selecției proiectelor SAPARD și PNDR, a contribuit decisiv în 2006 la absorbția Fondurilor SAPARD, a familiarizat sistemul bancar românesc cu problematica finanțării prin credite a investițiilor în agricultură, băncile participante la acest program au acordat, în plină criză economică, credite din fondurile proprii pentru beneficiarii proiectelor depuse prin PNDR care nu au putut aplica pentru Fermierul (fermierul nu poate fi accesat decât o singură dată), și pentru alte proiecte de investiții în spațiul rural, în condiții mai avantajoase decât alte bănci.

Sunt de remarcat pe lângă efectele directe, efectele subtile pe termen lung ale acestui program care a generat modernizarea sau construirea a peste 1500 de proiecte de investiții și a influențat decisiv realizarea altor câteva mii.

Dintre aceste efecte, cele cu impact social sunt de amintit. Astfel crearea de locuri de muncă, necesitatea utilizării resurselor la un nivel tehnologic ridicat dat de implementarea proiectului, determinarea acelor investitori persoane fizice să se autorizeze pentru a putea desfășura activitățile comerciale rezultate prin exploatarea obiectivelor de investiții, încurajarea asocierii grupurilor de producători, orientarea producției vegetale sau animale pentru realizarea unor obiective strategice (spre producția de carne, bovine, ovine), dezvoltarea ramurilor auxiliare sectoarelor din agricultură, disponibilă și pentru alte activități (turism, prelucrarea produselor agricole etc.) și nu în ultimul rând schimbarea mentalității în privința sprijinului pe care producătorii agricoli îl au din partea statului și dezvoltarea spiritului antreprenorial.

FONDUL DE GARANTARE A CREDITELOR PENTRU REALIZAREA PROIECTELOR DIN CADRUL PROGRAMULUI SAPARD

În scopul garantării instrumentelor financiare pe care instituțiile de credit le pun la dispoziție producătorilor agricoli, procesatorilor de produse agricole și, după caz, autorităților publice locale, pentru asigurarea cofinanțării proiectelor realizate din fonduri SAPARD se constituie, prin Legea

nr. 218 din 05/07/2005, la dispozitia Ministerului Agriculturii, Padurilor si Dezvoltarii Rurale, Fondul de garantare a creditelor pentru realizarea proiectelor din cadrul Programului SAPARD.

MAPDR aloca Fondului de Garantare a Creditului Rural - S.A. si Fondului National de Garantare a Creditelor pentru Întreprinderile Mici si Mijlocii - S.A., sume din Fondul de garantare a creditelor pentru realizarea proiectelor din cadrul Programului SAPARD, in scopul acordarii de garantii institutiilor de credit.

Beneficiarii garantiilor acordate de fondurile de garantare sunt:

- a) societati comerciale constituite conform Legii nr. 31/1990 privind societatile comerciale, republicata;
- b) asociatii agricole constituite conform Legii nr. 36/1991 privind societatile agricole si alte forme de asociere in agricultura si Legii cooperatiei agricole nr. 566/2004;
- c) persoane fizice autorizate si asociatii de fermieri, constituite conform legii.

5.5.3 CAZURI DE SUCCES SAPARD

Firme care si-au crescut considerabil cifrele de afaceri prin intermediul accesarii Programului SAPARD

S.C. UNIVERSAL S.A.

Societatea Universal din Zalau a realizat prin aceasta finantare o productie cu 410 tone mai mare comparativ cu anul anterior, realizându-se in medie 4 tone de produse pe zi. De asemenea, investitia realizata prin fondurile SAPARD a creat 40 de noi locuri de munca in localitatea Criseni, judetul Sălaj, unde se găsesc facilitatile de productie.

Pentru realizarea proiectului Agentia SAPARD a declarat ca si cheltuieli eligibile suma de 817.087 euro, astfel sprijinul financiar al Programului SAPARD fiind de 408.543 euro. Societatea a dispus de 186.301 euro fonduri proprii dar a apelat si la o linie de credit in valoare de 385.000 euro. Proiectul a vizat extinderea capacitatii de productie si modernizarea sectiei de preparate din carne. In acest scop s-au amenajat spatiile pentru preparate, s-a achizitionat o linie de monitorizare a fluxului tehnologic, masini de transport si un performant utilaj de taiat carne congelata.

S-a intentionat desfacerea produselor doar pe piata interna, atat in mod direct prin distributie locala, cat si indirect pe piata nationala cu ajutorul firmelor de distributie. Segmentul tinta de consumatori a fost cel format din clienti cu putere medie de cumparare. De exemplu, pretul de productie al unui kilogram de salam crud uscat este de 17,6 lei, o cutie de 200 grame pateu de ficat costa 1 leu, iar o cutie de conserva din carne de vita costa 2,1 lei.

Conducerea societatii a precizat ca din linia de credit contractata nu s-au folosit decat aproximativ 250.000 euro, restul sumei disponibile nemaifiind necesara datorita cresterii progresive a cifrei de afaceri in urma implementarii proiectului.

In ciuda complexitatii procedurii, societatea Universal Zalau a demarat dupa implementarea acestui proiect, un alt proiect de modernizare, bineinteles tot cu sprijin financiar SAPARD.

S.C. ROCAVIOTI S.R.L. - ECO-succes pe SAPARD

Cererea tot mai mare de legume de pe piata timisoreana si oportunitatea accesarii fondurilor derulate pe Programul SAPARD au determinat societatea comerciala ROCAVIOTI sa decida investitii in acest domeniu. Mai mult, aceasta societate a incercat, dar a si reusit, sa prevada cererea viitoare in acest domeniu, luand, in final, decizia de a produce legume in sistem ecologic.

Astfel, în iulie 2006, societatea a depus la sediul Centrului Regional de Plati pentru Dezvoltare Rurala și Pescuit o cerere de finanțare prin care a solicitat sprijin comunitar pentru "Construcție sere din structuri metalice ușoare în vederea practicării agriculturii ecologice și construcției anexe, în localitatea Uivar, județul Timiș".

Zona în care este amplasată investiția, comuna Uivar, este deosebit de prielnică din punct de vedere al condițiilor climatice în ceea ce privește construcția din structuri metalice ușoare a unei sere.

Dar atractivitatea acestei investiții a fost susținută și de alte argumente favorabile, cum ar fi: reducerea suprafețelor destinate cultivării legumelor la nivelul județului Timiș, dar și la nivelul întregii țări; absența de pe piață a ofertei de legume produse în sistem ecologic; existența pe piață a unor produse importate, comercializate la prețuri ridicate, cu costuri mari determinate de transport, dar și de o calitate îndoielnică, în special în ceea ce privește prospețimea legumelor; susținerea investiției în proporție de 50% prin fonduri nerambursabile de către Programul SAPARD; creșterea profitului societății ca urmare a desfășurării activității productive în domeniul legumicol; sezonalitatea producției legumicole și scăderea cantităților comercializate în perioadele de extrasezon.

Acestea și altele au fost primele argumente care au stat la baza deciziei de a investi în acest domeniu de activitate. Investitorul, S.C. ROCAVIOTI S.R.L., prin proiect a construit o sere cu o suprafață de aproximativ 3.700 mp construite, cu un singur nivel și dotată cu utilaje ce asigură automatizarea procesului de producție. Proiectul a presupus și construcția unui depozit de produse finite, în cadrul cărui se formează lotul comercial de desfacere a producției finite de legume ecologice către clienții societății comerciale. Pentru realizarea conversiei la agricultura ecologică, operatorul a certificată activitatea productivă prin intermediul unei autorități de certificare și control acreditate. Perioada de conversie a operatorului a durat aproximativ doi ani.

Legumicultura ecologică este un mod de producție alternativ, bazat pe exploatarea rațională a naturii, având la bază un demers global, fondat pe un ansamblu de principii ce impun o percepție serioasă asupra modului de producție, precum și observații regulate asupra plantelor și a mediului lor.

Proiectul a avut o valoare totală de 1.677.375 RON - 478.566 EUR, iar cheltuielile eligibile au însumat 1.259.851 RON (359.444 EUR). Beneficiarul a primit cofinanțarea nerambursabilă acordată de Programul SAPARD în valoare totală de 629.926 RON (179.722 EUR) din toate cheltuielile care au implicat construcția și dotarea completă a acestei sere.

Recuperarea sumelor acordate prin ajutorul european a fost realizată în trei tranșe de plată, derulate pe perioada implementării. Aplicarea proiectului s-a derulat pe o perioadă de doi ani de la momentul depunerii; astfel, lucrările au fost finalizate în august 2008.

Alegerea acestui mod de implementare a proiectului a avut în vedere asigurarea cât mai rapidă a unor surse de venituri prin începerea producției. Practic, în luna septembrie 2008, solicitantul a plantat prima cultură de legume, și anume, tomate. Solicitantul a continuat cu un ciclu lung de cultivare a legumelor, deoarece el a montat centrala termică, asigurând încălzirea pe perioada rece a anului. În urma recoltării primei producții de tomate, beneficiarul a obținut o cantitate de 50 de tone de roșii. Acestea au fost comercializate, încasându-se primele venituri ale societății. Perioada de recuperare a investiției a fost prognozată pentru opt ani.

S.C. AGIL S.R.L.

Societatea AGIL S.R.L. a fost înființată în anul 1991, primul produs, înregistrat sub numele de "Pleskavita" fiind un sortiment de hamburger, adaptat la exigentele culinare ale banatienilor. În anul 1992, numărul salariaților AGIL era de 3, în anul 1996 numărul acestora a ajuns la 40, iar în 2010 a depășit cifra de 300 de angajați. Diverse sortimente de mezeluri tradiționale de calitate superioară sunt disponibile în cele 30 de magazine AGIL.

Un pas extrem de important in dezvoltarea firmei a fost investitia de peste 250.000 de dolari din anul 1999, folositi pentru achizitionarea unor utilaje de inalta performanta in industria alimentara.

Dupa aderarea Romaniei la Uniunea Europeana, provocările unei pietei in extindere, cu exigente sporite au marcat si activitatea AGIL. Necesitatea de a eficientiza procesul de productie si de a asigura cele mai inalte standarde de calitate au determinat elaborarea unui proiect SAPARD, in valoare de 4.6 milioane euro, care a permis constructia unei fabrici moderne, de tip "green – field", in zona peri-urbana a Timisoarei. Fabrica noua, utilata cu cele mai performante utilaje de prelucrare a cărnii, finalizata in anul 2007, avand o capacitate de productie de 40 tone produse/zi, a permis obtinerea de produse calitativ superioare, compatibile cu exigentele impuse de UE. Produsele sunt obtinute in Sistemul de Management Integrat Calitate - Mediu si Siguranta Alimentului, certificat conform ISO 9001, ISO 22000 si ISO 14001.

Cererea de mezeluri este acoperita cu succes in urma implementarii proiectului SAPARD, care permite cresterea calitatii si diversificarea gamei sortimentale conform normelor UE. Societatea AGIL livrează produse in Timis, Arad, Bihor, Cluj, Alba, Hunedoara, Caras Severin, Mehedinti, Dolj, Arges, Sibiu, Brasov, Mures, Satu Mare, Maramures, Bacau, Prahova, Suceava, Bucuresti si Iasi.

Cresterea capacitatii de productie si corelarea acesteia cu desfacerea a impus dotarea fabricii cu utilaje de ultima generatie si înnoirea parcului auto, proiect inceput in anul 2008 si finalizat in martie 2009, cu fonduri europene nerambursabile FEADR in valoare de 750.000 euro. Parcul auto este dotat conform celor mai inalte standarde pe care le impune transportul produselor de carmangerie.

In prezent, in urma cresterii vânzărilor la produsele crud uscate si pentru continuitatea traditiei, compania AGIL, a initiat un nou proiect cu fonduri europene, FEADR in valoare de 2 milioane euro, in vederea extinderii cu spatii de procesare si depozitare care va fi finalizat in cursul acestui an.

JUDETUL BIHOR

Conform reprezentantilor Oficiului Judetean de Plati pentru Dezvoltare Rurala și Pescuit (OJPDRP) din judetul Bihor s-au depus in cadrul programului SAPARD 208 **proiecte** dintre care 202 au fost contractate. Valoarea acestora insumeaza 256.613.345 lei. Dintre cele 202 proiecte contractate, 157 au fost cu finantare prin SAPARD-ul comunitar (193.909.489 lei). Proiectele respective sunt pe Măsura 1.1 – Imbunatatirea prelucrării și marketingul produselor agricole și piscicole, Masura 2.1 – Dezvoltarea și imbunatatirea infrastructurii rurale, Masura 3.1 – Investitii in exploatarele agricole, Masura 3.4 – Dezvoltarea și diversificarea activitatilor economice și Masura 3.5 – Silvicultura.

ALTE CAZURI DE SUCCES

Masura 1.1 "Imbunatatirea prelucrării și marketingului produselor agricole și piscicole"

Submasura Cereale

- Modernizarea morii de porumb SC LUJERUL SA București prin refacerea constructiei și extinderea capacitatii. Buget total: 1.408.641,49 euro, din care finantare SAPARD: 704.320,74 euro.
- Modernizarea depozitelor de cereale din Timișoara, Jebel și Sannicolaul-Mare prin achizitii de mijloace noi specializate de transport, utilaje pentru imbunatatirea receptiei calitative și cantitative și dotări pentru laboratoare. Buget total: 745.700,00 euro, din care finantare SAPARD: 372.850,00 euro.

- Modernizare capacitate de depozitare a punctului de lucru pentru fabricarea nutreturilor combinate in localitatea Ciolpani, judetul Ilfov. Buget total: 100.000,00 euro, din care finantare SAPARD: 30.000,00 euro
- Modernizarea și re tehnologizarea procesării primare a cerealelor la moara Constanta (Dobrogea Grup SA, jud. Constanta) Buget total: 2.574.600,00 euro, din care finantare SAPARD: 1.287.300,00 euro
- Retehnologizare moara de grau la SC PAMBAC SA BACAU, judetul Bacau. Buget total: 1.999.944,00 euro, din care finantare SAPARD: 599.983,00 euro

Submasura Oleaginoase

- Modernizarea fluxului tehnologic și extinderea capacitatii de productie la fabrica de ulei SC AGRICOVER SA Buzau. Buget total: 1.999.953,75 euro, din care finantare SAPARD: 599.986,11 euro

Masura 3.1 "Investitii in exploatatii agricole" Submasura Culturi de camp

- Achizitia unei combine agricole pentru ferma de productie vegetala a SC SIC PAN SRL, in comuna Unirea, jud Dolj. Buget total: 150.506,00 euro, din care finantare SAPARD: 75.253,00 euro
- Achizitie combina - culturi de camp, comuna Turcoaia, judetul Tulcea. Buget total: 193.380,00 euro, din care finantare SAPARD: 96.690,00 euro
- Modernizarea exploatatiei agricole SC Agripina Prosper Impex S.R.L., in Comuna Izvoarele, Judetul Giurgiu. Buget total: 142.778,00 euro, din care finantare SAPARD: 71.389,00 euro
- Achizitie de mașini și utilaje agricole pentru cultura de camp, comuna Valea Seaca, jud.Iași. Buget total: 193.700,00 euro, din care finantare SAPARD: 96.850,00 euro
- Modernizare ferme de productie vegetala - culturi de camp prin achizitie instalatii de irigat in comuna Marzanești, sat Cernetu (jud. Teleorman). Buget total: 125.260,00 euro, din care finantare SAPARD: 62.630,00 euro

5.5.4 Concluzii

Experientele din implementarea Programului SAPARD demonstreaza necesitatea punerii la dispozitia beneficiarilor a unor facilitati de cofinantare si preluarea riscului prin intermediul operatiunilor de inginerie financiara, precum si eliminarea restrictiilor identificate drept cauze limitative pentru absorbtia fondurilor.

In acest scop, pentru noua perioada de programare sunt aduse imbunatatiri conditiilor de finantare care urmaresc sa raspunda mai bine necesitatilor potentialilor beneficiari.

In perioada aplicarii Programului SAPARD s-a dat posibilitatea beneficiarilor sa aiba doar doua proiecte pe toata perioada de implementare a acestuia. Motivul acestui lucru a fost asigurarea unei diseminari largi a fondurilor proiectelor pentru a evita monopolizarea fondurilor de catre beneficiarii mari si cu resurse financiare disponibile.

Pentru noua perioada de programare s-a decis eliminarea acestei restrictii, cu respectarea insa, a reglementarilor legale privind sprijinul „de minimis”, pentru masurile unde se aplica „de minimis”.

Lectiile invatate din implementarea Programului SAPARD in special in ceea ce priveste dificultatile de punere in aplicare au fost luate in considerare in elaborarea noului program.

Astfel, in stabilirea plafoanelor maxime de sprijin pentru Masura 121 „Modernizarea exploatatii agricole”, s-a avut in vedere experienta SAPARD. Initial, prin Masura 3.1 „Investitii in exploatatii agricole” valoarea maxima eligibila a unui proiect era cuprinsa intre 5.000 – 500.000 Euro. Au urmat apoi doua amendari ale programului prin care valoarea totala eligibila putea sa ajunga la:

2.000.000 Euro numai pentru proiectele al caror obiectiv era implementarea acquis-ului comunitar in fermele de crestere a animalelor si pasarilor, respectiv 1.000.000 Euro pentru proiectele de reabilitare a plantatiilor viticole. Conditii pentru acordarea acestor plafoane se refereau la faptul ca inaintea inceperii investitiei, fermele trebuiau sa fie in acord cu standardele nationale, iar la finalizarea investitiei, pentru proiectele a caror valoare era mai mica sau egala cu 500.000 Euro investitia trebuia sa fie in acord cu legislatia sanitar veterinara, fitosanitara, de igiena si bunastare a animalelor si de mediu a Romaniei, respectiv pentru cele cu valoare mai mare de 500.000 Euro, ferma trebuia sa fie in acord cu legislatia in domeniu a Uniunii Europene. Sprijinul financiar cu o valoare mai mare de 500.000 Euro s-a acordat numai proiectelor al caror obiectiv era implementarea acquis-ului comunitar in fermele de crestere a animalelor si pasarilor.

De asemenea, Masura 3.4 „Dezvoltarea si diversificarea activitatilor care sa genereze activitati multiple si venituri alternative” a fost completata cu o submasura noua, “Procesarea, la nivelul fermei, a produselor traditionale atestate si/sau ecologice certificate” pentru care proiectele puteau avea o valoare maxima eligibila de 500.000 Euro, iar investitiile trebuiau sa fie in conformitate cu standardele Uniunii Europene. In stabilirea plafoanelor maxime de sprijin pentru Masura 123 „Cresterea valorii adaugate a produselor agricole si forestiere” s-a avut in vedere Masura 1.1 „Imbunatatirea prelucrării si marketingului produselor agricole si piscicole”.

Prin implementarea Masurilor 1.1, 2.1 si 3.4, Programul SAPARD a creat un impact pozitiv asupra stabilizării populatiei rurale, datorita imbunatatirii dotarilor de infrastructura si sporirea oportunitatilor de mentinere sau creare a locurilor de munca.

Programul a facilitat o evolutie pozitiva in privinta creării și mentinerii locurilor de munca, mai ales in industria prelucratoare. De asemenea, masurile programului au avut o contributie pozitiva in legatura cu crearea și mentinerea locurilor de munca in zonele rurale pe de o parte datorita modului in care a fost conceputa și a obiectivelor Masurii de diversificare, pe de alta datorita faptului ca Masura 3.1 a avut ca efect secundar important crearea de locuri de munca.

Initial, in cadrul acestei masuri erau finantate proiecte a caror valoare totala eligibila era cuprinsa intre 30.000 – 2.000.000 Euro, iar conditia pentru acordarea acestor plafoane se referea la faptul ca unitatile de depozitare/procesare in functiune inaintea inceperii investitiei trebuiau sa respecte legislatia nationala, iar la finalizarea investitiei, acestea trebuiau sa fie in acord cu cea a Uniunii Europene. Ulterior, valoarea totala eligibila s-a majorat la 4.000.000 Euro, iar conditia pentru acordarea acestor plafoane a devenit mai stricta, astfel ca dupa finalizarea investitiei intreaga unitate trebuia sa fie in conformitate cu legislatia comunitara.

Pentru masura privind grupurile de producatori prin noul program a fost asigurat un nivel ridicat de sprijin disponibil in conformitate cu reglementarile relevante.

Pentru Masura 214 din PNDR, actiunile de agro-mediu cuprinse, au avut in vedere combinarea cerintelor de gestionare, simple, care pot fi usor intelese si aplicate de agricultori cu eficacitatea legata de protectia mediului. A fost evitata impunerea unor cerinte complexe referitoare la activitatea de gestionare a proiectelor, pentru a reduce riscul unei absorbtii limitate, de catre agricultori. Terenul pentru care va fi semnat angajamentul in cadrul masurii va fi verificat prin IACS, astfel incat nu vor mai fi necesare actele cadastrale care au ingreunat absorbtia in cadrul Programului SAPARD. Acordarea asistentei pentru completarea formularelor de cerere si colectarea documentatiei justificative necesare este inclusa ca activitate/cost eligibil in Masura 143 „Furnizarea de servicii de consiliere si consultanta pentru agricultori”. Sub-masurile de agro-mediu vor fi lansate la timp, acordandu-se mult mai multa atentie promovării masurilor disponibile in randul agricultorilor, prin mesaje simple. Pregatirea in domeniul agro-mediului pentru agricultori va fi eligibila in cadrul Măsurii 111 „Formare profesionala, informare si difuzare de cunostinte” si Măsurii 143 „Furnizarea de servicii de consiliere si consultanta pentru agricultori”.

Pentru masurile forestiere s-a prevazut posibilitatea realizarii de proiecte axate pe asigurarea unei functionari adecvate a drumurilor dintre loturile agricole si forestiere invecinate in cadrul Masurii 125, referitoare la imbunatatirea infrastructurii agricole si forestiere.

In cadrul PNDR, se acorda o atentie deosebita investitiilor la scara mica, in principal in domeniul agro-turismului precum si al turismului rural, in zonele in care potentialul turistic nu a fost dezvoltat inca. Se acorda prioritate si investitiilor turistice, unde investitorii dispun de mai mult de 1000 m2 de teren, pentru a se evita astfel o prea mare concentrare a constructiilor (Masura 313).

In cadrul Masurii 312, referitoare la micro-intreprinderi, se acorda prioritate investitiilor generatoare de locuri de munca si selectarii proiectelor cu mai mult de un loc nou de munca/ 25.000 Euro.

In cadrul masurii referitoare la renovarea satelor, se acorda prioritate proiectelor integrate care combina componentele de alimentare cu apa, canalizare si tratare a apelor uzate, precum si proiectelor desfasurate in cooperare cu operatorii regionali, care sunt implicati in gasirea unor solutii tehnice adecvate la nivel local, care sa concorde cu sistemele de la nivel regional.

Populatia rurala a beneficiat in mare masura de pe urma imbunatatirii infrastructurii rurale și a sprijinului acordat industriilor locale. Au existat deci efecte secundare pozitive ale proiectelor asistate.

Având in vedere faptul ca problematica cofinantarii private reprezinta un aspect cheie si pentru noua perioada de programare, s-a impus continuarea masurilor ce au determinat cresterea absorbtiei fondurilor comunitare, mai exact a Programului Fermierul, care a reprezentat un stimulent atat pentru beneficiari prin subventionarea dobanzilor la credite, dar si a bancilor prin garantarea creditelor rurale.

De asemenea, avand in vedere experienta acumulata, respectiv dificultatile create in prima perioada de implementare a Programului SAPARD, in special, de procedurile extrem de rigide si de complexitatea cerintelor procedurale carora potentialii beneficiari trebuiau sa le faca fata, s-a decis simplificarea procesului de implementare, prin simplificarea documentelor solicitate la depunerea proiectelor, precum si implementarea PNDR pe trei niveluri: central, regional si judetean/local – unde este asigurat contactul direct cu beneficiarii programului.

Indicatorii de monitorizare, colectati pe perioada de implementare a Programului SAPARD, sunt utilizati si in programarea 2007-2013, pentru a defini costurile medii unitare de investitii, pentru diversele tipuri de proiecte din cadrul masurilor relevante.

Aceasta inseamna ca, acolo unde este posibil, experienta acumulata in cadrul Programului SAPARD este utilizata pentru a cuantifica mai precis obiectivele-tinta, mai ales la nivel operational precum si la nivel specific. Experienta este folosita pentru a corela mai bine costurile unitare de investitii din proiectul desfășurat cu tintele cuantificate si sumele alocate fiecărei masuri.

6. RĂSPUNS LA ÎNTREBĂRILE DE EVALUARE

6.1. Analiza și discutarea indicatorilor cu respectarea criteriului de judecată și țintelor la care se face referire prin întrebările de evaluare

Analiza și discutarea indicatorilor cu respectarea criteriului de judecată și țintelor la care se face referire prin întrebările de evaluare se regăsește, fiind integrată, în răspunsurile furnizate la întrebările de evaluare (subcapitol 6.3).

6.2. Analiza și discutarea informațiilor cantitative și calitative din statisticile publice, studii specifice/chestionare sau orice alte surse

Analiza și discutarea informațiilor cantitative și calitative din statisticile publice, studii specifice/chestionare sau orice alte surse se regăsește, fiind integrată, în răspunsurile furnizate la întrebările de evaluare (subcapitol 6.3).

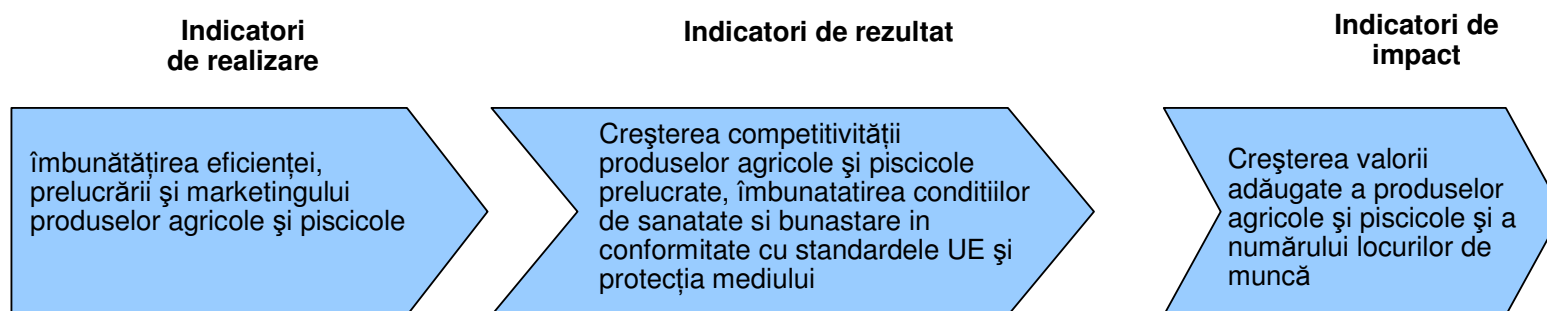
6.3. Răspuns la întrebările de evaluare

6.3.1 Întrebări comune³⁷ de evaluare pe măsuri

A. Măsura 1.1 “Îmbunătățirea prelucrării și marketingului produselor agricole și piscicole”

După cum este prevăzut de art. 2 al Regulamentului Consiliului (CE) Nr. 1268/99, Măsura 1.1 “Îmbunătățirea prelucrării și marketingului produselor agricole și piscicole” are ca obiectiv general îmbunătățirea eficienței, prelucrării și marketingului produselor agricole și piscicole, care rezultă produse de înaltă calitate cu scopul de a contribui la punerea în aplicare a acquis-ului comunitar, la creșterea competitivității și valorii adăugate a produselor și pentru a contribui în același timp, la crearea de noi locuri de muncă.

Logica de intervenție a Măsurii 1.1 poate fi descrisă după cum urmează:



Măsura 1.1 a folosit 92% din alocarea sa financiară, ceea ce reprezintă o valoare mai mare decât tendința generală a Planului Financiar al Programului SAPARD care în medie a fost de aproximativ 89%, demonstrând o **eficiență** de cheltuială ridicată.

Deși Măsura 1.1 a acordat asistență pentru investiții de capital în domeniul prelucrării și marketingului produselor agricole și piscicole, societățile comerciale au accesat fondurile preponderent pentru investiții în utilaje și echipamente. Gradul de realizare a indicatorilor de rezultat (capacitate de realizare) a fost ridicată, iar în urma finanțării SAPARD venitul exploatațiilor a crescut simțitor, investițiile realizate determinând numeroase îmbunătățiri și modificări la nivelul exploatațiilor. Astfel, evoluția exploatațiilor beneficiare demonstrează **eficacitatea** Măsurii. Pe de altă parte, din gradul scăzut de realizare a indicatorilor de realizare (număr de proiecte) și din gradul ridicat de realizare a indicatorilor de rezultat (capacitate de realizare) putem trage concluzia, că în cadrul Măsurii

³⁷ Pentru o descriere a metodologiei Comisiei Europene în ceea ce privește evaluarea Programelor de dezvoltare rurală sprijinite prin Programul SAPARD, incluzând descrierea a conceptului de Întrebări de evaluare "comune" și "specifice", a se vedea capitolul 4.2.1 din acest Raport.

1.1 au fost finanțate mult mai puține proiecte, dar de dimensiuni mult mai mari, decât cele prevăzute, sprijinindu-se astfel crearea și dezvoltarea unităților de procesare și depozitare cu capacitate mare, în detrimentul întreprinderilor sau grupurilor de producători cu putere financiară mică.

Întrebarea A1 : În ce măsură au contribuit investițiile sprijinite la creșterea valorii adăugate a produselor agricole și piscicole prin îmbunătățirea și raționalizarea procesării și marketingului produselor?

criterii	Sursa indicatorilor	Descriere indicator	Target	Realizat	Observații
1.1 Proceduri raționale și o mai bună utilizare a factorilor de producție în procesarea asistată și marketingul produselor	Indicatori de rezultat (sursa PNADR)	Gradul de utilizare a capacității liniilor de prelucrare și marketing beneficiare	> 80%	n.d.	Acești indicatori nu au fost urmăriti prin sistemul de monitorizare al Agenției SAPARD, iar beneficiarii cuprinși în eșantionul cercetării directe prin chestionar în majoritatea cazurilor au evitat să răspundă sau nu au putut aprecia cantitativ evoluția indicatorilor de rezultat urmărite. Indicatori alternativi pentru aprecierea gradului de îndeplinire al criteriului 1.1 sunt: creșterea productivității 70% a beneficiarilor îmbunătățirea și raționalizarea procesării și marketingului produselor 70% a beneficiarilor crearea de economie de scară în cadrul companiilor 60% ale beneficiarilor creștere medie (10 răspunsuri cuantificabile) pentru 21% beneficiari valoarea adăugată a produselor a crescut cu cel puțin 10% (69% nu a răspuns) Vezi explicațiile de mai sus
		Reducerea costurilor de prelucrare și marketing / unitatea de produs de bază	20%	n.d.	
	Indicator de impact (sursa PNADR)	Valoarea adăugată a produselor obținute pe liniile de prelucrare și marketing beneficiare	Să crească cu 10%	15,8%*	
	Sursa: Linii Directoare UE	Capacitatea de utilizare în procesarea asistată și marketingul produselor (raport)		n.d.	
		Valoarea adăugată în procesarea asistată și marketingul produselor		15,8%*	creștere medie (10 răspunsuri cuantificabile)
		Costurile de procesare și de marketing pe unitatea de produs de bază, datorită asistenței		n.d.	Vezi explicațiile de mai sus

1.2 Piețe de desfacere create sau îmbunătățite pentru produsele în fabricile beneficiare	Indicator de rezultat (sursa PNADR)	Ponderele ofertei de materii prime pentru beneficiarii pentru liniile de prelucrare, sau comercializare care depinde de contracte multianuale	>30%	n.d.	Acest indicator nu a fost urmărit prin sistemul de monitorizare al Agenției SAPARD și nici în cercetarea directă prin chestionar.
	Sursa: Linii Directoare UE	Cota de vânzări brute a produselor procesate care sunt vândute piețelor de desfacere create sau îmbunătățite datorita asistenței (%), din care: (a) la piețele naționale (%) (b) la Uniunea Europeană (%) (c) altor state din Europa Centrală și de Est (%)	-	n.d. (a) 66,7% (b) 9,5% (c) 23,8%	Indicatorul global nu a fost urmărit prin sistemul de monitorizare al Agenției SAPARD și nici în cercetarea directă prin chestionar.

* indicatori cuantificați și estimați de evaluator în baza investigațiilor directe

Răspuns la întrebarea de evaluare:

Indicatorii de rezultat stabiliți pentru criteriile 1.1 și 1.2 sunt greu de cuantificat din cauza lipsei de informații. Acești indicatori nu au fost urmăriți prin sistemul de monitorizare al Agenției SAPARD, iar beneficiarii cuprinși în eșantionul cercetării directe prin chestionar în majoritatea cazurilor au evitat să răspundă sau nu pot aprecia cantitativ evoluția indicatorilor de rezultat urmărite.

Conform datelor Eurostat, valoarea adăugată a produselor obținute în industria de produse alimentare și a băuturilor din România a crescut în perioada 2002-2007 de la 19,9% la 22,1%, ceea ce ne arată că investițiile realizate prin programul SAPARD au avut un impact pozitiv asupra întregului sector.

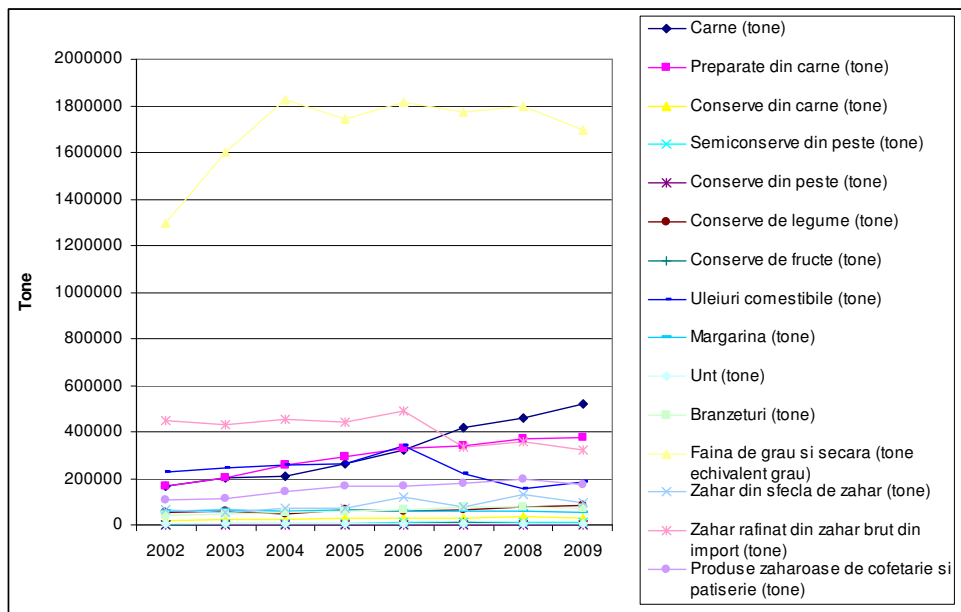


Figura: Producția principalelor produse industriale
Sursă: INSSE TEMPO_IND106C_27_6_2011

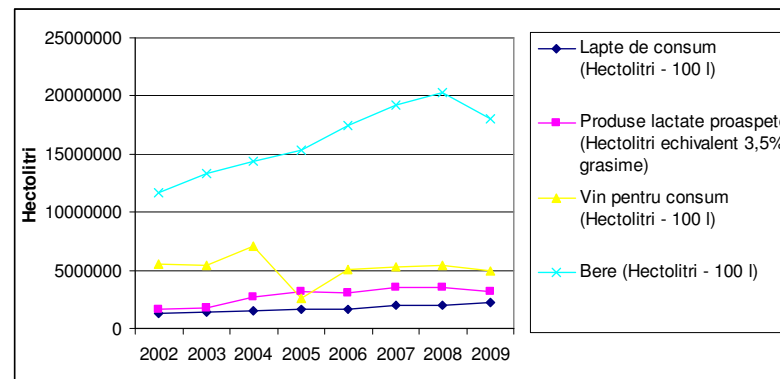


Figura: Producția principalelor produse industriale
Sursă: INSSE TEMPO_IND106C_27_6_2011

Pentru perioada 2008-2009, datele statistice arată o creștere cu 4% a producției din industria alimentară (conform CAEN Rev.2) , care a trecut de la 32.744,8 Milioane Ron (în anul 2008) la 34.121,5 Milioane Ron (în anul 2009), ceea ce sugerează impactul pozitiv al programului SAPARD asupra acestui sector.

Având în vedere dificultățile în cuantificarea indicatorilor aferenți criteriile 1.1 și 1.2, Evaluatorul a utilizat indicatorii alternativi care au putut fi cuantificați prin ancheta directă în rândul beneficiarilor, respectiv:

- creșterea productivității
- îmbunătățirea și rationalizarea procesării și marketingului produselor
- crearea de economii de scară în cadrul companiilor

Mai în detaliu, prin ancheta directă în rândul beneficiarilor Evaluatorul a relevat că măsura 1.1 a contribuit la creșterea valorii adăugate a produselor prin proceduri raționale și o mai bună utilizare a factorilor de producție, 70% din beneficiari declarând că au observat creșterea productivității și îmbunătățirea și raționalizarea procesării și marketingului produselor în urma realizării proiectelor SAPARD. Totodată, 60% din beneficiarii intervievați au declarat că prin investițiile SAPARD au putut să creeze economii de scară în cadrul companiilor, ceea ce, de asemenea, reprezintă un factor important de utilizare rațională a resurselor, conducând la creșterea valorii adăugate a producției din cadrul unei firme.

Pe de altă parte, numai o parte redusă din beneficiarii a putut să cuantifice mai precis creșterea valorii adăugate, și, în mod specific, valoarea adăugată a produselor a crescut cu cel puțin 10% pentru 21% beneficiari (în vreme ce 69% nu a răspuns). De asemenea, beneficiarii nu au putut să cuantifice costurile de procesare și de marketing pe unitatea de produs de baza, datorita asistenței.

În cele din urmă reperarea informațiilor necesare cuantificării indicatorilor aferente criteriului 1.2 a fost și mai dificilă, beneficiarii neputând cuantifica ponderea ofertei de materii prime pentru liniile de prelucrare, sau comercializare care depinde de contracte multianuale. Pe de altă parte, piața principală de desfacere a produselor rămâne piața națională, concentrând peste 66% din cota de vânzări brute a produselor procesate, urmată de alte state din Europa Centrala și de Est, cu circa 24%, și Uniunea Europeană, cu mai puțin de 10% din cota vânzărilor, ceea ce sugerează un grad încă redus de integrare a produselor românești pe piața agroalimentară din UE.

În concluzie investițiile sprijinite prin măsura 1.1 au contribuit într-o mare măsură la creșterea valorii adăugate a produselor agricole și piscicole prin îmbunătățirea și raționalizarea procesării și marketingului produselor, însă integrarea produselor românești pe piața europeană este încă redusă.

Întrebarea A2: În ce măsură investițiile sprijinite au condus la creșterea valorii adăugate și a competitivității produselor agricole prin îmbunătățirea calității acestora?

Criterii	Sursa indicatorilor	Descriere indicator	Target	Realizat	Observații
2.1 Calitatea intrinsecă a produselor agricole prelucrate / comercializate este îmbunătățită	Indicator de rezultat (sursa PNADR)	Procentul produselor comercializate provenite din cele obținute pe liniile beneficiare de prelucrare și marketing care au eticheta de calitate (număr de produse și %)	>20%	46%*	media (la 10 respondenți) 21% beneficiari au peste 50% din venituri din produse de calitate 51% comercializează produse cu marca de calitate Sursa: cercetare directă prin chestionar
	Sursa Linii Directoare UE	Parte din produsele agricole de baza cuprinse în produsele prelucrate / comercializate cu o calitate intrinsecă îmbunătățită de la procesarea asistată / marketingul produselor (%), din care: (a) fac obiectul monitorizării calității automat	-----	n.d.	Nu există date nici în tabelele de monitorizare și nu s-au putut obține date nici prin cercetarea directă.

Criteria	Sursa indicatorilor	Descriere indicator	Target	Realizat	Observații
		datorita asistenței (%) (b) cu omogenitatea îmbunătățită în interiorul și / sau între loturi (%) (c) respecta standardele de calitate ale UE (%) (d) cu o eticheta de calitate (% si descrierea etichetei) (e) deriva din agricultura ecologica (%)			

Răspuns la întrebarea de evaluare:

Investițiile SAPARD au contribuit la îmbunătățirea calității produselor agricole prelucrate și comercializate, dar datele obținute de la beneficiar nu ne permit să diferențiem produsele realizate pe liniile de prelucrare beneficiare de cele obținute pe alte linii de procesare de către beneficiarii măsurii.

Cu toate acestea, se remarcă faptul că țintă stabilită la 20% în ceea ce privește procentul produselor comercializate provenite din cele obținute pe liniile beneficiare de prelucrare și marketing care au eticheta de calitate a fost depășită, valoarea acestui procent fiind de 46%.

În special, deși nu se pot diferenția produsele între cele obținute din liniile de procesare beneficiare și cele obținute din alte linii de procesare, totuși este relevant că din ancheta directă asupra beneficiarilor au rezultat 21% beneficiari având peste 50% din venituri din produse de calitate și 51% comercializând produse cu marca de calitate, ceea ce sugerează un impact pozitiv al investițiilor SAPARD asupra creșterii valorii adăugate și a competitivității produselor agricole prin îmbunătățirea calității acestora.

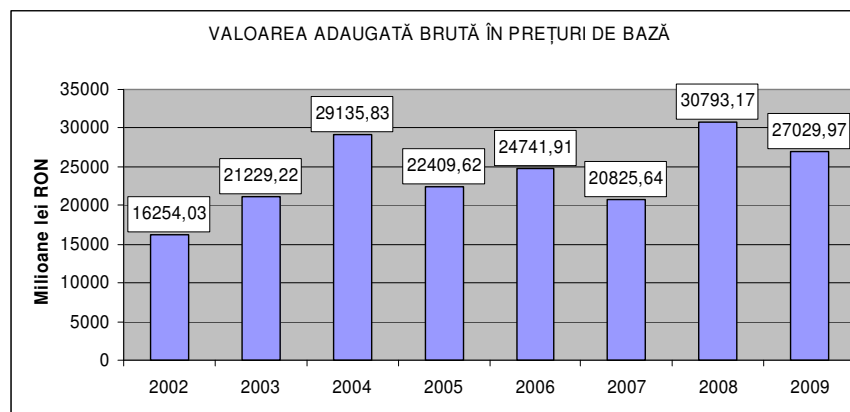


Figura: Valoarea adăugată brută din agricultură

Sursă: INSSE TEMPO_AGR208A_28_6_2011

De asemenea, din statisticile naționale referitoare la conturile economice din agricultura putem observa, că în perioada 2002-2009 valoarea adăugată brută a crescut, ceea ce arată de asemenea impactul pozitiv al programului SAPARD:

Întrebarea A3: În ce măsură investițiile sprijinite au condus la îmbunătățirea condițiilor de sănătate și bunăstare în conformitate cu standardele UE?

Criteria	Sursa indicatorilor	Descriere indicator	Target	Realizat	Observații
3.1 Preocupările referitoare la sănătate și bunăstare sunt corespunzător integrate în program	Indicatori de rezultat (sursa PNADR)	Ponderea investițiilor beneficiare referitoare la sănătate și bunăstare, din care: (a) menite să îmbunătățească calitatea produselor pentru consumul uman, din punct de vedere al igienei și sub aspect nutritiv (b) menite să îmbunătățească securitatea la locul de muncă	>20% (a) >30% (b) >20%	3,32% (a) 2,20% (b) n.d.	ponderea costurilor proiectelor încadrate în categoria "Adaptare la standarde UE" ponderea costurilor proiectelor încadrate în categoria igiena alimentara și calitatea produselor alimentare Investițiile au generat efecte pozitive legate de sănătate și bunăstare pentru 21%
	Sursa: Linii Directoare UE	Ponderea investițiilor asistate în procesare și marketing legate de sănătate și bunăstare (%), din care (a) vizează îmbunătățirea calității nutritive și sanitare a produselor pentru consumul uman (%) (b) vizează îmbunătățirea calității nutritive și sanitare a hranei animalelor (%) (c) vizează îmbunătățirea siguranței la locul de muncă și a condițiilor de igiena (%) (d) vizează îmbunătățirea bunăstării animalelor (%)	-----	3,32% (a) 2,20% (b) n.d. (c) n.d. (d) n.d.	ponderea costurilor proiectelor încadrate în categoria "Adaptare la standarde UE" ponderea costurilor proiectelor încadrate în categoria igiena alimentara și calitatea produselor alimentare Nu există date nici în tabelele de monitorizare și nu s-au putut obține date nici prin cercetarea directă.
3.2 Condițiile de sanatare și bunăstare a animalelor sunt în conformitate cu standardele UE	Sursa: Linii Directoare UE	Ponderea fabricilor asistate sunt în conformitate cu standardele UE (%)	-----	n.d.	Nu există date nici în tabelele de monitorizare și nu s-au putut obține date nici prin cercetarea directă. Indicator alternativ pentru aprecierea gradului

					de îndeplinire al criteriului 3.2: Investițiile finanțate au facilitat alinierea la standardele sanitar-veterinare UE. pentru 61% dintre beneficiarii chestionați
3.3 Îmbunătățirea condițiilor de siguranță oamenilor și de igienă la locul de muncă	Indicator de rezultat (sursa PNADR)	Tendința privind frecvența accidentelor la locul de muncă raportate, să descrească.	Reducere	Reducere	Numărul persoanelor accidentate la locul de muncă în domeniile legate de agricultura, silvicultura, pescuit și industria alimentară a scăzut cu 28% în 2003- 2007 și cu 15% în 2008-2009
	Sursa: Linii Directoare UE	Tendențele în condițiile de siguranță și igienă legate de asistența (descrierea, de exemplu, frecvența incidentelor raportate)	-----	Reducerea frecvenței accidentelor	

Răspuns la întrebarea de evaluare:

Cu referire la primul criteriu de evaluare a măsurii în care investițiile au condus la îmbunătățirea condițiilor de sănătate și bunăstare în conformitate cu standardele UE, respectiv preocupările referitoare la sănătate și bunăstare sunt corespunzător integrate în program, deși datele la dispoziție au fost reduse, totuși se poate spune că investițiile au generat efecte pozitive legate de sănătatea și bunăstarea beneficiarilor, așa cum reiese din ancheta asupra beneficiarilor, 21% din respondenți declarând acest lucru. Ponderea scăzută a costurilor proiectelor încadrate în categoria "Adaptare la standarde UE" (circa 3%) se datorează faptului că, în tabelele de monitorizare, proiectele au fost împărțite pe categorii după tipul investiției de cea mai mare valoare. Astfel în centralizatoare nu sunt evidențiate sumele alocate pentru investiții referitoare la sănătate și bunăstare din cadrul proiectelor care au avut alte tipuri de investiții de valoare mai ridicată. În consecință, indicatorii calculați în baza tabelelor de monitorizare sunt clar subevaluați.

În legătura cu cel de-al doilea criteriu, deși indicatorul Ponderea fabricilor asistate sunt în conformitate cu standardele UE (%) nu a putut fi cuantificat nici din datele de monitorizare nici din anchetele directe asupra beneficiarilor, efectul pozitiv al investițiilor realizate în cadrul Măsurii 1.1 asupra aspectelor legate de sănătate și bunăstare, se demonstrează prin rezultatele obținute din cercetarea directă, întrucât pentru 61% dintre beneficiarii chestionați, investițiile finanțate au facilitat alinierea la standardele sanitar-veterinare UE.

În cele din urmă, pentru estimarea măsurii în care investițiile au contribuit la îmbunătățirea securității la locul de muncă, Evaluatorul a analizat datele de context, observând că numărul persoanelor accidentate la locul de muncă în întreprinderi cu activitate în agricultură, silvicultură, pescuit și industria alimentară a scăzut cu 28% în perioada 2003-2007 și cu 15% în anii 2008-2009.

Așadar, Evaluatorul a concluzionat că investițiile realizate în cadrul Măsurii 1.1 au contribuit într-o bună măsură la îmbunătățirea condițiilor de sănătate și bunăstare în conformitate cu standardele UE.

Întrebarea A4: In ce măsura investițiile sprijinite au contribuit la protejarea mediului?

Craterii	Sursa indicatorilor	Descriere indicator	Target	Realizat	Observații
Îmbunătățirea gestionării deșeurilor	Indicator de rezultat (sursa PNADR)	Ponderea tuturor investițiilor beneficiare, cu scop de protecție a mediului (emisii, utilizarea resurselor, etc.), din cadrul liniilor de prelucrare și marketing beneficiare	>20%	1,12%	ponderea costurilor proiectelor încadrate în categoriile mediu și o mai buna utilizare și eliminare a produselor secundare sau reziduurilor
	Sursa Linii Directoare UE	Deșeurile colectate / tratate datorita acțiunilor asistate (% din deșeurile din fabrici de procesare asistate)	--	n.d.	Nu există date nici în tabelele de monitorizare și nu s-au putut obține date nici prin cercetarea directă.

Răspuns la întrebarea de evaluare:

Ponderea scăzută a costurilor proiectelor încadrate în categoriile mediu și o mai buna utilizare și eliminare a produselor secundare sau reziduurilor se datorează faptului că, în tabelele de monitorizare, proiectele au fost împărțite pe categorii după tipul investiției de cea mai mare valoare, în centralizatoare nefiind evidențiate sumele alocate pentru investiții referitoare la mediu din cadrul proiectelor care au avut alte tipuri de investiții de valoarea mai ridicată. Astfel, indicatorii calculați în baza tabelor de monitorizare sunt subevaluați.

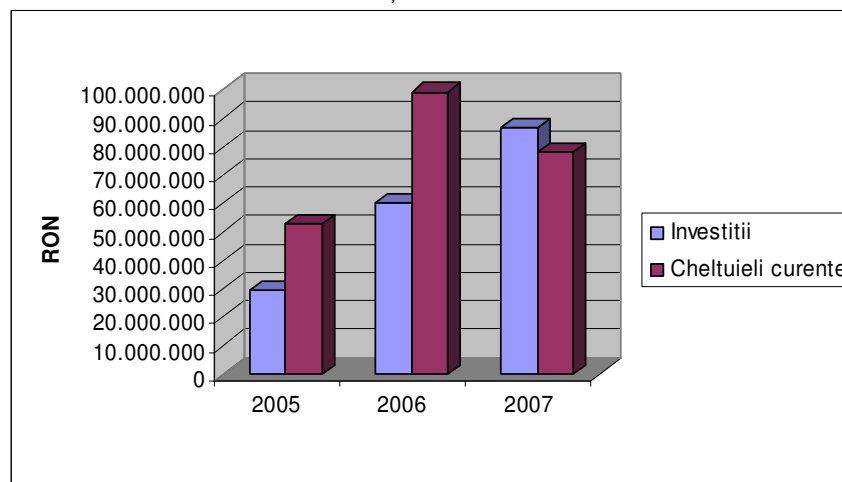


Figura: Cheltuieli pentru protecția mediului din industria alimentară și a băuturilor

Sursă: INSSE TEMPO_AGR208A_28_6_2011

Din datele statistice naționale referitoare la cheltuielile pentru protecția mediului din industria alimentară și a băuturilor putem observa că valoarea investițiilor pentru protecția mediului au crescut în perioada 2005-2007, ceea ce sugerează o anumită creștere a importanței acestor tipuri de investiții.

În cele din urmă, pentru evaluarea contribuției investițiilor SAPARD la protecția mediului, trebuie avută în vedere și contribuția indirectă pe care acestea au avut-o, spre exemplu, prin îmbunătățirea echipamentelor / utilajelor utilizate în procesele de producție, sau prin utilizarea unor proceduri de lucru mai prietenoase cu mediul. Mai mult, o contribuție importantă, deși indirectă, la protejarea mediului a provenit din respectarea cerințelor de mediu din partea beneficiarilor SAPARD conform Protocolului semnat între Agenția Națională de Protecția Mediului și APDRP în anul 2006.

Așadar, având în vedere toate acestea, Evaluatorul a putut concluziona că măsura 1.1 a contribuit într-o bună măsură la protecția mediului, prin investiții directe în această direcție, precum și, mai ales, prin îmbunătățirea proceselor de producție

Întrebarea A5: În ce măsură investițiile sprijinite au contribuit la restructurarea industriei de procesare alimentară în sectoarele implicate astfel încât acestea să devină competitive pe piață unică?

criterii	Sursa indicatorilor	Descriere indicator	Target	Realizat	Observații
5.1. O parte substanțială a fabricilor de procesare din sectoarele implicate este capabilă să concureze pe piață unică.	Indicator de impact (sursa PNADR)	Număr de locuri de munca echivalente norma întreaga (a) menținute în condiții mai bune (b) create	19.000 (a) 13.300 70% (b) 5.700 - 30%	27.150 (a) 20.595 – 77,7% (b) 6.555 – 22,3%	Sursa : cercetare directă
	Sursa Linii Directoare UE	Numărul de fabrici de procesare aprobate de UE, ca rezultat al asistentei, ca pondere a sectorului global (%) (a) din care fabrici asistate (%)	-	n.d.	Nu există date nici în tabelele de monitorizare și nu s-au putut obține date nici prin cercetarea directă. Indicator alternativ pentru aprecierea gradului de îndeplinire al indicatorului pentru 61% dintre beneficiarii chestionați investițiile finanțate au facilitat alinierea la standardele sanitare-

Criteria	Sursa indicatorilor	Descriere indicator	Target	Realizat	Observații
					veterinare UE

Răspuns la întrebarea de evaluare:

Investițiile efectuate în cadrul Măsurii 1.1 au avut efecte pozitive asupra menținerii și creării de noi locuri de munca. Mai în detaliu, investiția a determinat angajarea de personal la 29 de societăți intervievate (67%) și a contribuit la menținerea locurilor de munca în condiții mai bune la 10 societăți intervievate (23%), iar 9% din beneficiarii nu a răspuns la întrebarea referitoare la locuri de munca.

Aceleași tendințe reies din datele informative din bilanțurile societăților comerciale respondente. Conform informațiilor de pe pagina web www.mfinante.ro, în perioada implementării (între anul depunerii și finalizării proiectelor) numărul salariaților a crescut în total cu 2041 la cele 43 de societăți din eșantion în perioada implementării proiectelor SAPARD. Au fost create în total 2367 locuri de muncă (rezultând o medie de 55,1 locuri de muncă create pe proiect) și menținute 10.774 locuri de muncă (în medie 250,6 locuri de muncă menținute pe proiect). Cu toate acestea, în aceeași perioadă, la 10 societăți comerciale numărul de salariați s-a redus desființându-se în total 326 de locuri de muncă.

Pentru a urmări impactul pe termen lung al investițiilor din cadrul Măsurii 1.1 asupra creării și menținerii locurilor de muncă, am studiat evoluția numărului de salariați între anul depunerii cererii de finanțare (diferențiat pentru fiecare proiect în parte) și anul 2009. Din aceste date reiese că, în ansamblu, numărul salariaților societăților comerciale respondente a crescut și pe termen lung, în total cu 1180 de unități. Deci, la beneficiarii incluși în eșantion, din anul depunerii cererii de finanțare până în anul 2009 s-au creat în total 2734 de locuri de muncă, s-au menținut 9546 locuri de muncă, și s-au desființat 1554 locuri de muncă. Am calculat numărul locurilor de muncă create, respectiv menținute care se datorează programului SAPARD înmulțând totalurile cu procentul reprezentat de investițiile realizate din fonduri SAPARD din totalul investițiilor realizate de societățile comerciale beneficiare (conform declarațiilor respondenților). Astfel am ajuns la 747 de locuri de muncă create (în medie cu 17,4 locuri de muncă create pe proiect, cu un cost de 51.472,97 Euro pe loc de muncă creat) și 2347 locuri de muncă menținute (54,6 locuri de muncă menținute pe proiect, 16.382,75 Euro pe loc de muncă menținut).

Extrapolând rezultatele obținute pentru societățile comerciale din eșantion asupra tuturor proiectelor finanțate în cadrul Măsurii 1.1, putem estima impactul social al acestei măsuri. Având în vedere că valoarea publică totală angajată a contractelor încheiate pentru cei 459 proiecte beneficiare a Măsurii 1.1 a fost de 337.407.826,18 Euro³⁸, aplicând media sumelor cheltuite pe un loc de muncă creat/menținut calculat pentru proiectele din eșantion, putem estima că

³⁸ Conform Raportului final privind implementarea programului SAPARD în România, pg. 159, suma angajată la data de 31.12.2009 pentru cele 459 proiecte finanțate din Măsura 1.1 a fost de 337.407.826,18 Euro. Pentru extrapolare s-a folosit valoarea sumei angajate și nu cea a sumei plătite (351.024.392,26 Euro), deoarece pentru proiectele din eșantion dispunem doar de

investițiile finanțate în cadrul Măsurii 1.1 au dus la crearea de 6.555 noi locuri de muncă și au contribuit la menținerea unui număr de 20.595 locuri de muncă, reprezentând în total 27.150 locuri de muncă, 9,74% din numărul total de salariați (278.837 salariați) la nivelul economiei naționale în următoarele domenii: “Agricultura, vanatoare si servicii anexe”, “Silvicultura si exploatare forestiera; Pescuit si acvacultura”, “Industria alimentara” și “Fabricarea bauturilor” (Caen rev. 2) în anul 2009.³⁹

De asemenea, din anchetele directe asupra beneficiarilor a rezultat ca pentru 61% dintre beneficiarii chestionați investițiile finanțate au facilitat alinierea la standardele sanitar-veterinare UE

Așadar, având în vedere impactul extrem de pozitiv pe care investițiile l-au avut atât asupra creării de noi locuri de muncă cât și asupra alinierii la standardele sanitare și veterinare UE, Evaluatorul a concluzionat ca investițiile realizate în cadrul Măsurii 1.1 a contribuit într-o bună măsură la restructurarea industriei de procesare alimentară în sectoarele implicate astfel încât acestea sa devină competitive pe piață unică.

valoarea publică contractată, conform documentului Excel *Lista beneficiarilor Programului SAPARD pentru Măsura 1.1* (<http://www.apdrp.ro/content.aspx?item=1999&lang=RO>) și nu avem date referitoare la sumele plătite.

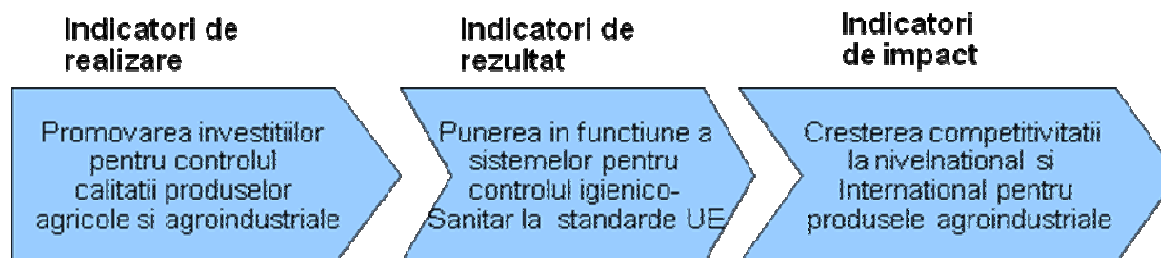
³⁹ Sursa: INS: TEMPO_FOM104G_6_6_2011

B. Măsura 1.2 “Îmbunătățirea structurilor în vederea realizării controlului de calitate, veterinar și fitosanitar, pentru calitatea produselor alimentare și pentru protecția consumatorilor”

După cum este prevăzut de art. 2 din Regulamentul Consiliului (CE) Nr. 1268/99, Măsura 1.2 “Îmbunătățirea structurilor în vederea realizării controlului de calitate, veterinar și fitosanitar, pentru calitatea produselor alimentare și pentru protecția consumatorilor” are ca obiectiv general sprijinirea adoptării “acquisului” comunitar în domeniul sanitar veterinar, vegetal și a controalelor privind calitatea alimentelor, cu scopul de a contribui la îmbunătățirea calității materiilor prime și a produselor finite agro-alimentare românești, permițând astfel și creșterea competitivității pieței interne și a perspectivelor de export.

Garantarea calității produselor agricole ca element de dezvoltare economică și socială implică posibilitatea concretă ca producătorii bunurilor alimentare românești să fie actori activi pe piața unică europeană în cadrul căreia să fie competitivi. De asemenea, o mai bună calitate a produselor și a producției poate asigura o valoare adăugată mai mare și pe piața internă.

Logica de intervenție a Măsurii 1.2 poate fi descrisă după cum urmează :



Măsura 1.2 a folosit **77,68%** din alocarea sa financiară, reprezentând circa 10 puncte mai puțin față de media cheltuielii efectuată, în medie, în cadrul Programului SAPARD, demonstrând o bună **eficiență** de cheltuială. Rezultatele obținute prin investițiile realizate sunt mai mult decât satisfăcătoare în raport cu resursele furnizate. Prin urmare, deși nu a existat o eficiență completă a Măsurii, **eficacitatea** sa a fost deplină, după cum a fost deja indicat în analiza rezultatelor fizice îndeplinite. Practic toți beneficiarii care trebuiau implicați au participat la inițiativă, ajungându-se la 100% din ținta prevăzută, iar indicatorii de rezultat și de impact indică o evoluție foarte bună și demonstrează că la momentul actual în România există un sistem eficient de control sanitar pentru producția zootehnică și vegetală. Finanțarea a permis asigurarea unei corecte funcționări a sistemului pentru controlul calității produselor agroalimentare. Rețeaua laboratoarelor astfel consolidată este, în urma finanțării, pe deplin integrată în sistemul controalelor definite la nivel comunitar și sunt respectate standardele de calitate cerute, prin acreditarea la organisme de control corespunzătoare.

Întrebarea B1: În ce măsură investițiile beneficiare au contribuit la îmbunătățirea calității alimentelor și protecția consumatorilor, în conformitate cu standardele europene?

Criteria	Sursa indicatorilor	Descriere indicator	Target	Realizat
1. Constituirea sau îmbunătățirea structurilor în vedere realizării controlului de calitate, veterinar sau fitosanitar, datorită asistenței	Sursa Linii Directoare UE	Ponderea structurilor nou înființate sau îmbunătățite datorită asistenței, în comparație cu numărul total al structurilor pentru controlul de calitate, veterinar sau fitosanitar (%), din care: (a) în sectorul sanitar-veterinar (%) (b) în sectorul fitosanitar (%) (c) în domeniul controlului calității produselor alimentare (%)		100%* (a) 100% (b) 100% (c) 100%
2 Creșterea în aplicarea standardelor de calitate, veterinar și fitosanitare în sectoarele implicate	Sursa Linii Directoare UE	Raportul dintre numărul mediu anual al analizei efectuate datorită asistenței și numărul mediu anual de analize efectuate apriori asistenței, din care: (a) în sectorul sanitar-veterinar (%) (b) în sectorul fitosanitar (%) (c) în domeniul controlului calității produselor alimentare (%)		41%** (a) 100%** (b) n.d.*** (c) n.d.***
	Indicatori de rezultat (sursa PNADR)	Raportul dintre numărul de analize realizate, respectând cerințele UE, din totalul numărului de analize realizate Îmbunătățirea calității alimentelor de origine animală și vegetală	>90%	87,5%*
Standardele UE sistematic folosite ca referință pentru controlul de calitate, veterinar și fitosanitar	Sursa Linii Directoare UE	Ponderea laboratoarelor care utilizează standardele UE ca si referință (%), din care: (a) laboratoare asistate (%)		100%* (a) 100%*
	Indicatori de rezultat (sursa PNADR)	Creșterea numărului de tipuri de analize realizate, respectând cerințele UE, datorate asistenței, față de numărul de tipuri de analize efectuate înainte de acordarea asistenței, pentru laboratoarele modernizate	Să crească cu 20%	10%**

Criteria	Sursa indicatorilor	Descriere indicator	Target	Realizat
	Indicatori de impact (sursa PNADR)	Procentul laboratoarelor care folosesc standardele armonizate sau metodele de analiză de referință comunitare: (a) pentru laboratoare modernizate	100%	100%* (a) 100%*

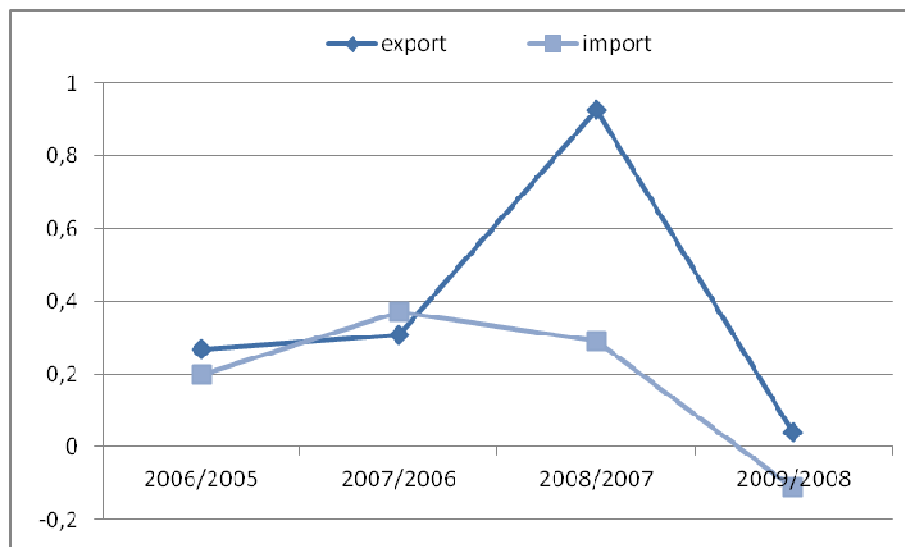
*aceasta este valoarea privind lista laboratoarelor prezente în anexa nr.1 a fișelor tehnice pentru Măsurile SAPARD ce definesc universul de referință al inițiativei.

**Estimare realizată de evaluator în baza datelor furnizate de Autoritatea Națională Sanitară Veterinară și Pentru Siguranța Alimentelor, procentul e dat de variația metodelor de analize introduse în urma finanțării per totalul de metode de analize aplicate.

*** indisponibilitatea informatiilor in ceea ce priveste numărul total de analize efectuate in sectoarele de referinta

În esență cele trei nivele de analiză **output**, **rezultat** și **impact** au fost îndeplinite cu succes, iar valorile indicatorilor prezentate în tabelul inițial confirmă evoluția mai mult decât pozitivă atât în ceea ce privește îmbunătățirea calității analizelor cât și a cantității acestora. Pe bună dreptate se poate afirma că rețeaua de laboratoare publice astfel constituită contribuie într-un mod mai mult decât pozitiv la îmbunătățirea calității producției agroalimentare, după cum reiese din graficul de mai jos.

Grafic X. Tendința bilanțului comercial - variație pe bază anuală a totalului de importuri și exporturi



Sursă - prelucrare din partea evaluatorului a datelor INS și ICE

Se observă în mod evident o scădere a importurilor și exporturilor în urma crizei din 2009 față de 2008, dar exporturile au fost mai bune în raport cu cererea internă care deja începând cu anul 2008 dădea primele semne de slăbiciune și de descreștere față de anul 2007.

Pe de altă parte, în ceea ce privește exporturile se observă o evoluție pozitivă concomitentă cu începutul sistemului de calitate și control pus în aplicare de Măsura 1.2 SAPARD, și anume pentru anul 2008 când cea mai mare parte a laboratoarelor au început să opereze la capacitate completă.

Aceste informații contextuale corelate cu datele de monitorizare ale Programului și cu indicatorii de impact permit afirmarea faptului că într-o măsură mai mult decât relevantă activitățile finanțate prin această inițiativă au permis îmbunătățirea calității produselor agroalimentare românești promovând exportul pe piața internațională.

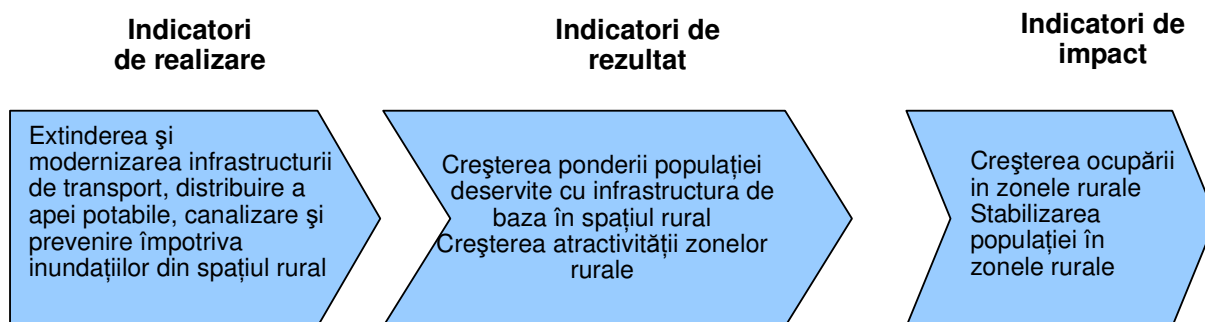
Cu toate acestea, conceptul de calitate în producția agricolă, așa cum este definit în Uniunea Europeană, în special pentru produsele DOP, IGP nu este încă bine stabilit în contextul producției naționale. În anul 2011 un singur produs românesc este inclus în registrul Comisiei Europene DOOR al produselor agricole și alimentare de calitate ale UE (<http://ec.europa.eu/agriculture/quality/door/list.html>), incluzând categoriile DOP (Denumire de Origine Protejată), SPG (Specialitate Tradițională Garantată), IGP (Indicație Geografică Protejată) și circa 1000 de produse.

În concluzie, evaluatorul consideră că Măsura a contribuit într-un mod hotărâtor la susținerea "Acquis-ului" comunitar în domeniul controlului sanitar veterinar, vegetal și calitatea alimentelor, fără a se lua în considerare variabilele externe care nu pot fi analizate aici. Această judecată este susținută de valorile în mare parte pozitive ale tuturor indicatorilor măsurii luați în considerare și, de asemenea, de rezultatele anchetei asupra beneficiarilor care arată că în lipsa contribuției doar 15% din beneficiarii ar fi efectuat oricum investiția, demonstrând astfel relevanța și necesitatea acestei inițiative după cum a fost definită în cadrul programării.

C. Măsura 2.1 “Dezvoltarea și îmbunătățirea infrastructurii rurale”

În linia cu dispozițiile conținute la articolul 2 din Regulamentul Consiliului n. 1268/1999, în cadrul SAPARD România a fost activată și o măsură vizând dezvoltarea și îmbunătățirea infrastructurilor rurale, Măsura 2.1. Aceasta din urmă a prevăzut patru sub-măsuri în următoarele domenii: 1. drumuri în zone rurale; 2. Alimentarea cu apă în sistem centralizat în zonele rurale; 3. Canalizări în sistem centralizat în zonele rurale; 4. Infrastructură de prevenire și de protecție împotriva inundațiilor.

Logica de intervenție a Măsurii 2.1 poate fi descrisă după cum urmează:



Măsura 2.1 a demonstrat o **eficiență** de cheltuială foarte bună, la 31.12.2009 fiind **plătite 90%** din fondurile disponibile. Mai mult, Măsura 2.1 a fost caracterizată de faptul că sumele disponibile la începutul perioadei de programe s-au demonstrat prea scăzute față de nevoile existente (în anul 2004 fiind deja aprobate proiecte în valoare de peste 70% din sumele alocate până în anul 2006), ceea ce a condus la diverse realocări financiare între măsurile Programului în favoarea măsurii 2.1. De asemenea, se remarcă o **eficacitate** foarte ridicată, țintele stabilite fiind depășite atât în ceea ce privește numărul proiectelor implementate cât și în ceea ce privește numărul locuitorilor atinși de îmbunătățirile realizate. Mai în detaliu, dacă se iau în considerare produsele efective ale proiectelor, adică numărul de km de drum, km de conducte de apă, km de infrastructură de prevenire și protecție împotriva inundațiilor (cu alte cuvinte „km de infrastructură realizați”), reiese că toate sub-măsurile și-au atins și chiar au depășit ținta stabilită în PNADR.

Întrebarea C1. In ce măsura tipul și extinderea activităților de infrastructură rurală au fost in conformitate cu nevoile prioritare ale zonei rurale in cauza?

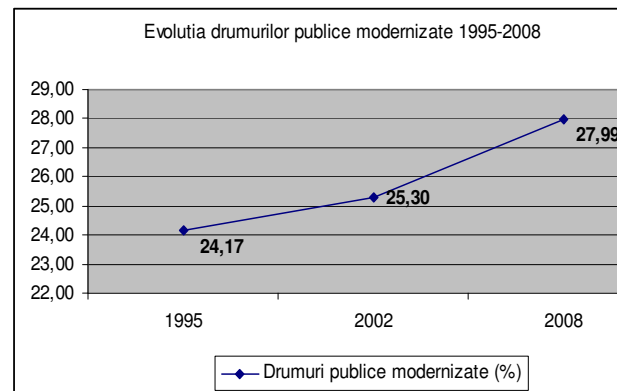
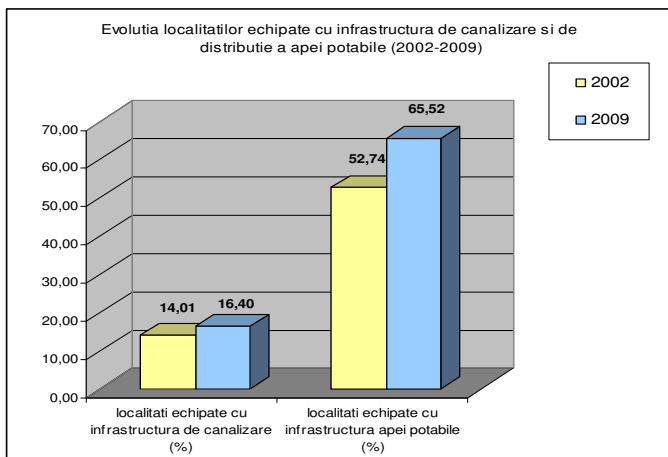
Criteria	Sursa indicatorilor	Descriere indicator	Target	Realizat
Investițiile realizate răspund nevoilor prioritare identificate in timpul evaluării ex-ante / perioadei de programare	Sursa Liniei Directoare UE	Nevoile prioritare identificate abordate de intervenție (descriere)	-----	100% cfr răspuns de evaluare

Răspuns la întrebarea de evaluare:

Acest lucru demonstrează încă o dată faptul că măsura 2.1 a răspuns corespunzător la nevoile existente în zonele rurale acestea fiind abordate într-o măsură chiar mai mare decât fusese prevăzut. În această privință, desigur se poate afirma că *investițiile realizate, tipul și extinderea activităților, răspund nevoilor prioritare identificate in timpul evaluării ex-ante / perioadei de programare, PNADR evidențind în mod foarte clar că infrastructurile din zonele rurale în general și, în special, infrastructurile de transport, de distribuție a apei potabile și de canalizare erau, în anii 1997-1998, înainte de implementare a Programului SAPARD, extrem de deficitare*: jumătate din localitățile rurale nu era direct conectată la drumurile principale și mai puțin de 10% din drumurile comunale și județene era modernizat; rețeaua de apă potabilă exista în circa 20% din localitățile rurale, deservind circa un sfert din populația rurală; rețeaua de canalizare exista în mai puțin de 3% din localitățile rurale. În urmă implementării Programului SAPARD (și altor programe de finanțare a infrastructurii din mediul rural), situația s-a îmbunătățit substanțial în comparație cu situația din anii 1997-1998 (după cum arată graficele de mai jos) dar prezintă încă neajunsuri majore ce vor fi abordate inclusiv prin PNDR 2007-2013. În aceasta privință, se remarcă faptul că ponderea exploataților / gospodării / afaceri care au acces la infrastructură de canalizare și distribuție a apei potabilei, calculată ca medie a procentului de localități deservite cu aceste infrastructuri, este încă sub 50% (40,96%). Pe de altă parte, ținta referitoare la creșterea afluenței turiștilor în zone rurale, calculată ca numărul sosirilor în agro-turisme, a fost atinsă pe deplin, numărul acestora în anul 2009 fiind de cinci ori mai mare decât numărul înregistrat în anul 2002. Deși îmbunătățirea infrastructurii nu este singurul factor care a condus atingerea acestui rezultat⁴⁰, cu siguranță acesta a avut un rol esențial, așa cum reiese din opiniile beneficiarilor măsurii 2.1 intervievați (a se vedea mai jos).

Alte nevoi identificate în PNADR 2000-2006 au fost abordate prin programele ISPA și PHARE de pre-aderare și, în următoarea perioada de programare, sunt abordate prin alte fonduri, cum ar fi FEDR (Fondul European de Dezvoltare Regională), ce finanțează alte programe operaționale, cum ar fi Programul Operațional Regional 2007-2013 (în cadrul căruia se pot realiza intervenții în sprijinul infrastructurii școlare și de sănătate) și Programul Operațional Sectorial pentru Creșterea Competitivității Economice (ce sprijină inițiativele de dezvoltare a infrastructurii comunicațiilor și de distribuție a energiei).

⁴⁰ Creșterea numărului structurilor de primire turistică de tip agroturism este cel de-al doilea factor esențial.



S-au utilizat date privind drumurile publice (totale) având în vedere ca 4/5 din acestea sunt drumuri județene și comunale

Întrebarea C2. În ce măsură investițiile sprijinite au contribuit la îmbunătățirea competitivității zonelor rurale?

Criteria	Sursa indicatorilor	Descriere indicator	Target	Realizat
Investițiile susținute au îmbunătățit accesul exploatațiilor / întreprinderilor la piețele potențiale	Sursa Linii Directoare UE	Reducerea medie a timpului de transport la / de la zonele beneficiarilor de la / la cele mai apropiate capitale de județ (%) (accentul ar trebui să se pună pe zonele unde SAPARD este fondul de asistență principal pentru dezvoltarea rurală (> 50% din ajutorul public primit pentru îmbunătățirea infrastructurii rurale))	—	40%
	Indicatori de rezultat (sursa PNADR)	Procentul de exploatații/ gospodării/ afaceri care au acces la infrastructura beneficiind de asistență	Crește cu 50%	70%

Criteria	Sursa indicatorilor	Descriere indicator	Target	Realizat
	Indicatori de rezultat (sursa PNADR)	Creșterea frecvenței turistice în zonele rurale (număr de turiști și durata sejururilor)	—	325.686 (numărul de sosiri)
	Indicatori de impact (sursa PNADR)	Numărul de locuri de munca create: (a) În perioada execuției proiectului: (b) Locuri de munca permanente	14.000 1.400	16.368 852
O mai buna aprovizionare de energie pentru activitățile economice	Sursa Linii Directoare UE	Ponderele exploatațiilor rurale / întreprinderilor care au acces îmbunătățit la rezervele de energie, datorita ajutorului (%)	Nu este cazul	Nu este cazul**

* conform rezultatelor chestionarelor, populația deservită a trecut în medie de la circa 22% la circa 70% (ceea ce reprezintă o creștere cu circa 214%.

** Programul nu a finanțat inițiative de îmbunătățire a rezervelor de energie

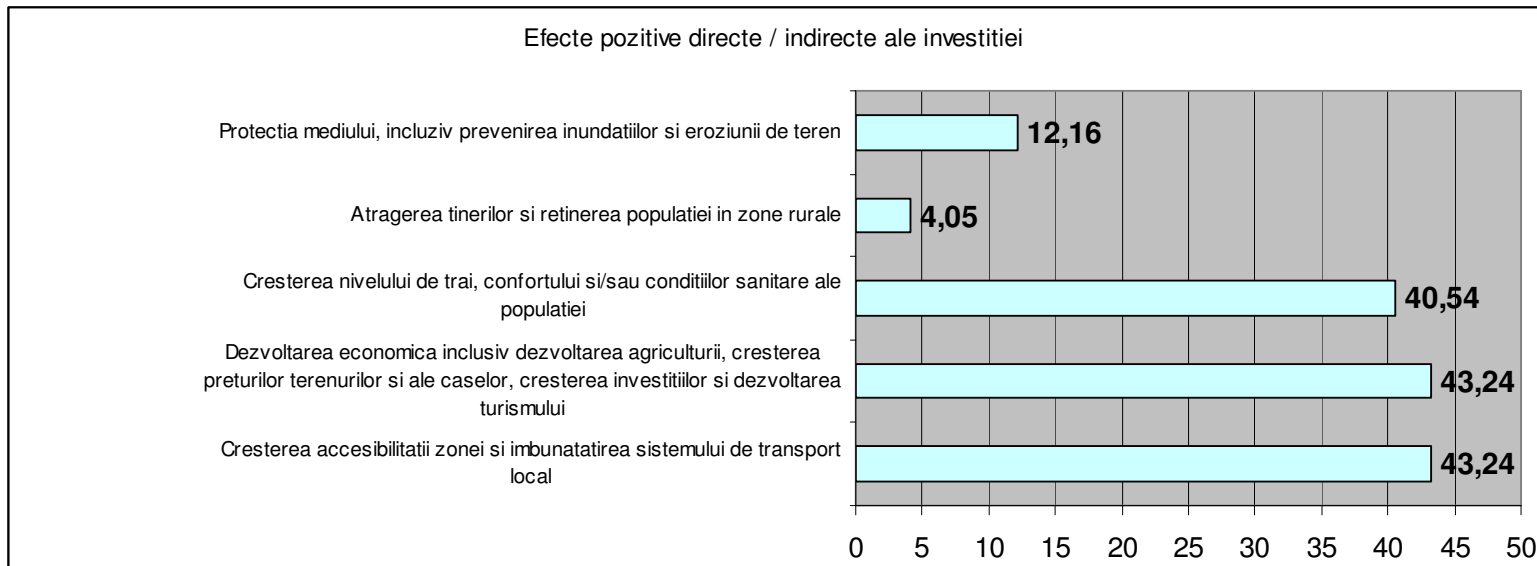
Răspuns la întrebarea de evaluare:

În general, desigur lucrările de modernizare și extindere a infrastructurilor realizate în perioada 2002-2009 au contribuit într-o anumită măsură la îmbunătățirea competitivității zonelor rurale și a calității vieții locuitorilor din zonele interesate.

Această afirmație este confirmată de rezultatele chestionarelor supuse beneficiarilor măsurii 2.1, în special, având în vedere răspunsurile primite la întrebarea „Ați putea să identificați efectele pozitive directe sau indirecte ale investiției finanțate?”. Mai în detaliu, răspunsurile au fost grupate de evaluator în cinci categorii, respectiv:

1. creșterea accesibilității zonei și îmbunătățirea sistemului de transport local;
2. dezvoltarea economică inclusiv dezvoltarea agriculturii, creșterea prețurilor terenurilor și ale caselor, creșterea investițiilor și dezvoltarea turismului;
3. creșterea nivelului de trai, confortului și/sau condițiilor sanitare ale populației;
4. atragerea tinerilor și reținerea populației în zone rurale;
5. protecția mediului, inclusiv prevenirea inundațiilor și eroziunii de teren.

Răspunsul a fost în marea majoritate a cazurilor multiplu, indicând faptul că dezvoltarea infrastructurilor a contribuit la îmbunătățirea mai multor elemente din viața rurală, incluzând dezvoltarea economică, nivelul general de trai, stabilizarea populației și protecția mediului. Așadar circa 40 -43% din respondenți au furnizat răspunsuri legate de primele trei categorii identificate, circa 12% au evidențiat rolul investițiilor în îmbunătățirea condițiilor de mediu, iar 4% din beneficiarii măsurii 2.1 au menționat contribuția acestora la stabilizarea populației rurale, incluziv prin atragerea de tineri și reducerea exodului rural - urban.



De asemenea, peste 92% din respondenți au afirmat că investiția finanțată a presupus o sporire a atractivității satelor pentru cetățeni și firme.

Mai în detaliu, în legătura cu contribuția investițiilor realizate la sporirea competitivității zonelor rurale, se poate afirma că această a fost foarte importantă, în special în ceea ce privește capacitatea investițiilor de a favoriza creșterea economică și crearea de noi locuri de muncă. În special, marea majoritate a beneficiarilor intervievați (circa 90% din răspunsuri) a observat o îmbunătățire a competitivității, prin creșterea investițiilor în zona, incluziv în sectoarele construcțiilor (prețurile caselor fiind crescute în urmă îmbunătățirilor infrastructurale), turismului (în special, prin amenajarea unor noi structuri de primire turistică cum ar fi agro-turismele), agriculturii și comerțului.

Mai în detaliu, în ceea ce privește indicatorul *Reducerea medie a timpului de transport la / de la zonele beneficiarilor de la / la cele mai apropiate capitale de județ (%)*, trebuie menționat faptul că beneficiarii au avut dificultăți în cuantificarea acestui indicator: circa un sfert din ei nu a răspuns la întrebarea respectivă. Totuși, din răspunsurile primite se poate afirma că reducerea medie a timpului de transport a fost de 40%.

În ceea ce privește *Procentul de exploatații/ gospodării/ afaceri care au acces la infrastructura beneficiind de asistență* ținta stabilită a fost cu mult depășită, rezultatele chestionarelor arătând o creștere a ponderii populației deservite de la 22% la circa 70%, ceea ce înseamnă că populația deservită s-a mai mult decât triplat în urmă investițiilor realizate (+214%). Acest procent se poate aplica și la exploatați/gospodării / afaceri din zonele unde s-a realizat investiția.

De asemenea, o creștere importantă, de peste 500%, s-a observat la nivelul sosirilor turiștilor în agroturisme (acesta fiind un indicator cert privind dezvoltarea turismului în zone rurale), numărul turiștilor în agroturisme crescând de la 64.811 la 325.686 în perioada 2002-2009 (Sursa: INS – informația se referă la întregul teritoriu național), îmbunătățirea infrastructurii fiind cu siguranță unul din elementele care a concurat la dezvoltarea acestui sector economic.

În ceea ce privește capacitatea investițiilor de a crea locuri de muncă, se poate estima ca lucrările au condus la crearea unui număr cuprins între 14.400 și 16.368 posturi în perioada executării proiectelor. Acesta estimare are la baza următoarele considerații:

1. Documentul de programare estimase crearea unui număr de 14.000 de locuri de muncă prin implementarea a 724 proiecte, adică circa 19 locuri de muncă pe proiect. Având în vedere faptul că s-au implementat 847 de proiecte, numărul de locuri de muncă create în timpul executării proiectelor este estimat la 16.368 (847*19).

2. Aceasta estimare este validată de experiența altor țări din UE (cum ar fi Italia) pentru executarea unei lucrări de infrastructură în valoare de 1 milion de euro sunt necesari 15 lucrători pentru realizarea construcției și încă 9 lucrători din alte sectoare relevante, adică un total de 24 de muncitori. Având în vedere valoarea medie a proiectelor finanțate în cadrul măsurii 2.1, însumând 708.737 euro, un proiect finanțat în cadrul măsurii 2.1 a avut nevoie de 17 lucrători, înmulțit cu 847 de proiecte ar rezulta circa 14.400 locuri de muncă create.

În ceea ce privește numărul de posturi permanente, acesta poate fi estimat doar într-o anumită măsură din rezultatele anchetei la beneficiari. În baza acestora, o parte din administrațiile beneficiare ale proiectelor SAPARD (reprezentând circa 41% din total) au creat în medie 2-3 locuri de muncă în vederea implementării proiectelor. Aceste numere, aplicate la universul beneficiarilor, redă circa 852 de locuri de muncă pe care le considerăm permanente având în vedere ca au intrat să facă parte din personalul angajat în cadrul unor organizații ale administrației publice. Cu siguranță numărul posturilor permanente este subestimat dacă se are în vedere faptul că infrastructurile create / modernizate necesită lucrări de întreținere. Totuși numărul posturilor permanente finalizate la întreținerea infrastructurilor nu a putut fi estimat exact, considerând ca circa 39% din beneficiarii măsurii 2.1 au declarat că, din lipsa fondurilor, nu vor putea întreține investițiile realizate, și aproape 7% din respondenții nu au putut / știut să răspundă la întrebarea „*Considerați că întreținerea infrastructurii realizate se poate face ușor sau este o povară prea mare în termeni de resurse umane și financiare de investit?*”.

Mai mult, se remarcă că peste 74% din respondenții nu ar fi realizat investiția fără sprijinul financiar din programul SAPARD, restul de 28% fiind împărțit în mod egal între cei care ar fi realizat oricum lucrările și cei care nu știu / nu răspund, efectul deadweight fiind așadar relativ scăzut (circa 14%).

Întrebarea C3. In ce măsura investițiile sprijinite au contribuit la îmbunătățirea calității vieții populației rurale beneficiare?

Criteria	Sursa indicatorilor	Descriere indicator	Target	Realizat
Distanță atenuată	Sursa Linii Directoare UE	Transport / calatorii facilitate sau evitate datorita acțiunilor asistate (descriere și kilometri și / sau ore evitate pe an)	-----	1,85 milioane de ore / an

Criteria	Sursa indicatorilor	Descriere indicator	Target	Realizat
Îmbunătățirea condițiilor de viață și sanitare datorita asistenței	Sursa Linii Directoare UE	Ponderea populației rurale care au acces la servicii îmbunătățite de electricitate / canalizare / apa potabila / eliminare a deșeurilor datorita asistenței (%)	-----	70%
	Indicatori de impact (sursa PNADR)	Evoluția numărului de locuitori	10.195.024 (2002) *	9.663.516 (2009) -5,21%
Îmbunătățirea tratării deșeurilor datorita asistenței	Sursa Linii Directoare UE	Ponderea deșeurilor solide / apei reziduale tratate datorita asistenței (%)	Creșterea procentului volumului apei tratate și creșterea numărului de exploatații/gospodarii deservite	+24%*
	Indicatori de rezultat (sursa PNADR)	Produsele reziduale / canalizările de apă reziduală / tratarea apelor uzate în stații de tratare ca rezultat al acțiunilor asistate		

* în PNADR nu există o țintă pentru acest indicator: în tabel s-a trecut valoarea numărului de locuitori din mediul rural în anul 2002 ca baseline pentru a putea calcula evoluția numărului de locuitori, după cum era cerut de indicatorul.

** acest procent reprezintă creșterea numărului de localități conectate la rețea de canalizare în perioada 2002-2009.

Răspuns la întrebarea de evaluare:

Peste 97% din beneficiarii măsurii 2.1 intervievați au afirmat că au observat o îmbunătățire în calitatea vieții populației ce locuiește în zona în cauză, motivarea adusă fiind deseori legată de îmbunătățirea situației economice a zonei, creșterea accesibilității acesteia și îmbunătățirea generală a condițiilor igienico-sanitare ale populației. Așadar, în general, *desigur se poate afirma că investițiile sprijinite au contribuit într-o mare măsură la îmbunătățirea calității vieții populației rurale beneficiare.*

O privire mai atentă asupra indicatorilor, cuantificați conform rezultatelor anchetei la beneficiarii măsurii 2.1 arată următoarele:

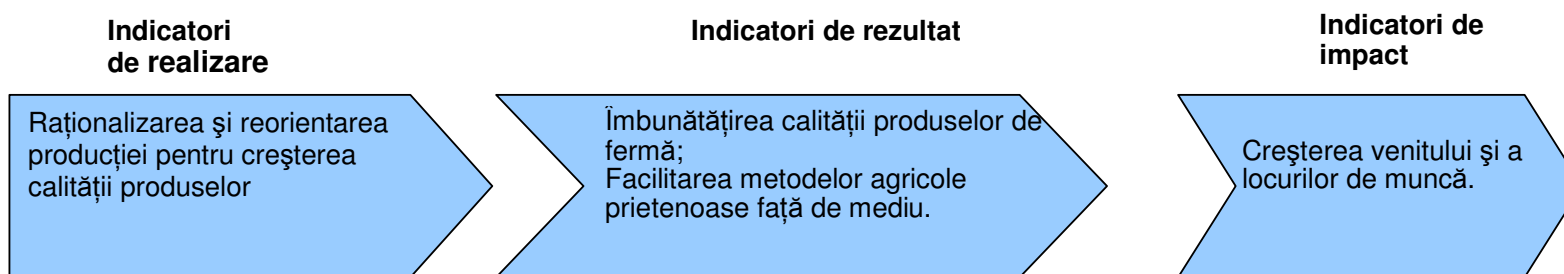
- Se estimează economisirea a peste 1,85 milioane de ore pe an în ceea ce privește deplasările, datorită acțiunilor asistate. În fapt, din răspunsurile beneficiarilor a rezultat economisirea a circa 14.311 ore pe luna, adică 154.285 ore pe lună, raportat la toate cele 442 proiecte care au finanțat drumurile în zone rurale, adică 1,85 milioane de ore pe an.

- Așa cum a fost deja menționat, ponderea populației conectate la rețeaua de distribuire a apei potabile / canalizare a crescut de la 22% la circa 70% în zonele în care s-au realizat investițiile co-finanțate din Programul SAPARD. Cu toate acestea, nevoile de investiții la nivel național rămân ridicate, în special în ceea ce privește dotarea cu infrastructura de canalizare, ponderea localităților conectate la aceasta infrastructură fiind încă sub 20%.
- În ceea ce privește impactul intervențiilor asupra evoluției populației trebuie spus, în primul rând, că izolarea efectului cauzat de fiecare factor care contribuie la fenomenele demografice este un exercițiu posibil numai prin mijlocul unor cercetări statistice și sociologice dedicate. Mai mult, evoluția populației rurale din România, caracterizată de o scădere cu 5,21% în perioada 2002-2009, se poate încadra, în principal, în două fenomene demografice principale, ambele fiind independente de factorul dotării cu infrastructură în zonele rurale: 1. fenomenul îmbătrânirii populației, caracterizând evoluția populației în toată Europa și în mod mai accentuat zonele rurale ale acesteia; 2. fenomenul urbanizării târzii a populației României. Pe de altă parte, analiza evoluției populației pe regiuni de dezvoltare și județe arată o mare variabilitate a acestui indicator la nivel teritorial. Spre exemplu, patru județe (localizate în regiunile Centru, Nord Est și Sud Est) au înregistrat scăderea populației urbane și creșterea populației rurale, respectiv: Brașov (+3,97%), Covasna (+0,98%), Bacău (+2,04) și Constanța (+5,3), iar județul Iași a înregistrat o creștere atât a populației urbane (+3,76%) cât și a populației rurale (+1,05%). Mai mult, în opt județe (localizate în regiunile Centru, Sud Est, Sud Muntenia și Vest) populația rurală a scăzut mai puțin decât populația urbană, respectiv: Harghita, Brăila, Galați, Vrancea, Călărași, Prahova, Caraș-Severin și Hunedoara. Pentru aceste județe se poate avansa ipoteza că o îmbunătățire a infrastructurii rurale a contribuit la o evoluție relativ pozitivă a populației rurale, însă trebuie avut în vedere că alți factori ar putea să fi avut un rol important, inclusiv criza industrială și a locurilor de muncă din orașele principale din aceste județe, precum și, cum ar putea fi cazul județului Iași, o tendință demografică generală de creștere a populației, atât în mediul urban cât și în mediul rural.
- Creșterea procentului volumului apei tratate nu poate fi estimat exact: totuși, pentru stabilirea unui procent indicativ s-a luat în considerare creșterea ponderii localităților deservite prin sistemul de canalizare centralizat, care a trecut de la 378 (2002) la 469 (2009), reprezentând o creștere cu circa 24% a localităților deservite, și, prin extrapolare, a produselor reziduale / apelor tratate.

D. Măsura 3.1 “Investiții în exploatațile agricole”

După cum este prevăzut de art. 2 al Regulamentului Consiliului (CE) 2759/1999/CE adoptat de Comisia Europeană, Măsura 3.1 “Investiții în exploatațile agricole” va asigura condițiile pentru implementarea acquis-ului comunitar în exploatațile agricole și are ca obiective generale raționalizarea și reorientarea producției pentru creșterea calității produselor obținute prin aplicarea unor tehnologii competitive și care ar putea limita poluarea asupra mediului înconjurător; îmbunătățirea veniturilor producătorilor agricoli, atragerea tinerilor în activitățile agricole prin îmbunătățirea condițiilor de viață și muncă al acestora, precum și asigurarea condițiilor de igienă și bunăstare a animalelor.

Logica de intervenție a Măsurii 3.1 poate fi descrisă după cum urmează :



Măsura 3.1 a folosit 91% din alocarea sa financiară, ceea ce reprezintă o valoare mai mare decât tendința generală a Planului Financiar al Programului SAPARD care în medie a fost de aproximativ 89%, demonstrând o **eficiență** financiară ridicată. Având în vedere indicatorul de rezultat general privind numărul de proiecte vizate (11.000) și bugetul total alocat (259,1 mil. Euro), **eficacitatea tehnică** este scăzută, datorită numărului mic de proiecte contractate (numai 18%).

Întrebarea D1: În ce măsură investițiile au contribuit la îmbunătățirea venitului fermierilor beneficiari?

criterii	Sursa indicatorilor	Descriere indicator	Target	Realizat	Observații
----------	---------------------	---------------------	--------	----------	------------

Criteria	Sursa indicatorilor	Descriere indicator	Target	Realizat	Observații
1.1. Îmbunătățirea veniturilor fermierilor beneficiari	Indicatori de rezultat (sursa PNADR)	Raportul dintre cheltuieli și cifra de afaceri în ferme care au beneficiat de asistența este estimat să fie mai mic	<10%	Nerealizat	Raportul dintre cheltuieli și cifra de afaceri a fost de 97% în anul depunerii cererii, 103% în anul finalizării și 102% în anul anul 2009 (Sursa: www.mfinante.ro)
	Indicator de impact (sursa PNADR)	Creșterea veniturilor "Venitul brut al fermei" în cadrul fermelor care au beneficiat de asistența (EURO)	>20%	40,4%	Creșterea veniturilor între anul depunerii și anul finalizării proiectelor (Sursa: www.mfinante.ro)
	Sursa: Linii Directoare UE	"Venitul brut al fermei" al exploatațiilor asistate" (€)	--	40,4%	La 77% a beneficiarilor venitul exploatațiilor a crescut în urma finanțării SAPARD (cercetare directă)

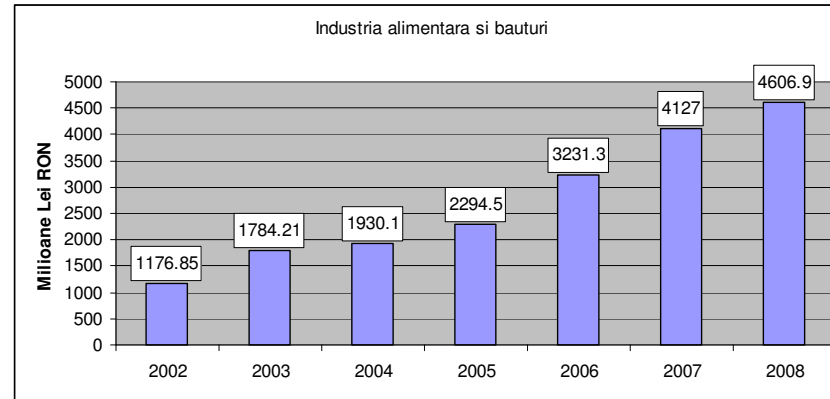
Răspuns la întrebarea de evaluare:

Analiza indicatorilor în ceea ce privește criteriul 1.1 subliniază un efect pozitiv al finanțării asupra venitului. Aceste date au rezultat din analiza datelor Ministerului Finanțelor Publice (www.mfinante.ro). Analiza indicatorilor în ceea ce privește criteriul 1.1 subliniază un efect pozitiv al finanțării asupra venitului. Aceste date au rezultat din analiza datelor Ministerului Finanțelor Publice (www.mfinante.ro), unde au fost identificate 68,92% din exploatațiile agricole incluse în eșantion (51 societăți comerciale, asociațiile familiale și PFA-urile nefigurând în baza de date a Ministerului Finanțelor Publice). Conform informațiilor fiscale, în cazul acestor societăți comerciale, între anul depunerii cererii de finanțare și anul 2009, cifra de afaceri a crescut în medie cu 11.30%, iar veniturile au crescut în medie cu 16,88% (luând în considerare și ratele de inflație). Creșterea veniturilor a fost mai mare în perioada dintre anul depunerii cererii de finanțare și anul finalizării proiectului (40,4%), dar această creștere nu s-a dovedit sustenabilă

La aceasta analiză se adăugă cercetarea directă asupra beneficiarilor, din care a rezultat ca 77% din beneficiarii au observat o creștere a venitului brut al exploatațiilor în urma finanțării SAPARD.

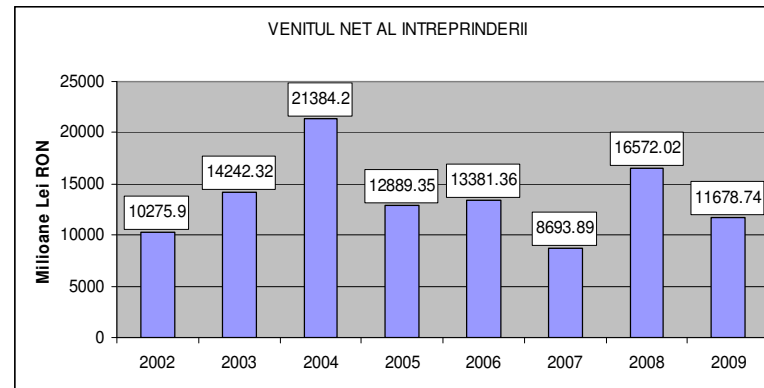
Așadar, având în vedere informațiile fiscale furnizate de Ministerul Finanțelor și declarațiile beneficiarilor măsurii, Evaluatorul **a concluzionat** că investițiile au contribuit într-o bună măsură la îmbunătățirea venitului fermierilor.

După cum arată și figurile următoare, la nivel național investițiile au crescut în industria alimentară și a băuturilor între anii 2002-2008 aproape cu 300%, iar venitul net al întreprinderilor în agricultură arată valori variabile în aceasta perioadă.



Sursa: INSE TEMPO_INV101D_28_6_2011

Figura: Investiții în industria alimentară și a băuturilor în România



Sursa: INSE TEMPO_AGR208A_28_6_2011

Figura: Conturile economice din agricultura – Venitul net al întreprinderilor din agricultură în România

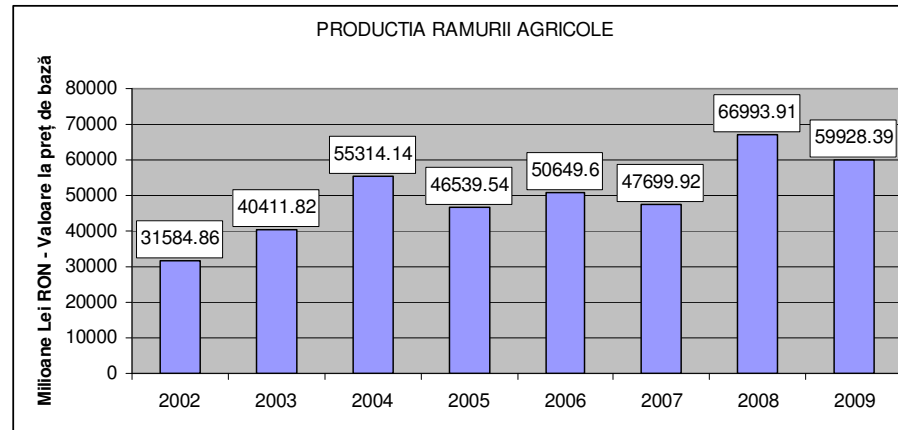
Întrebarea D2: În ce măsură investițiile sprijinite au contribuit la o mai bună utilizare a factorilor de producție în cadrul exploatațiilor?**Observatii**

2.1. Creșterea productivității factorilor	Indicatori de rezultat (sursa PNADR)	Raportul dintre “producție” și “total intrări” în fermele asistate	> 20%	n.d	Nu există date nici în tabelele de monitorizare și nu s-au putut obține date nici prin cercetarea directă, beneficiarii neavând evidența costurilor unitare de producție, mai ales înaintea implementării proiectelor
		Scăderea costului unitar pe produs vândut (EURO/ unitatea de măsură) în ferme care au beneficiat de asistența	< 10%	n.d	
	Sursa	Producția pe hectar în exploatațiile asistate (€/ha)	--	n.d	
	Linii Directoare UE	Producția pe ora în exploatațiile asistate (€/ha)		n.d.	
		Costul pe unitate al produsului de baza vândut (exemplu €/tona, €/m ³ , etc.) în exploatațiile asistate			

Răspuns la întrebarea de evaluare:

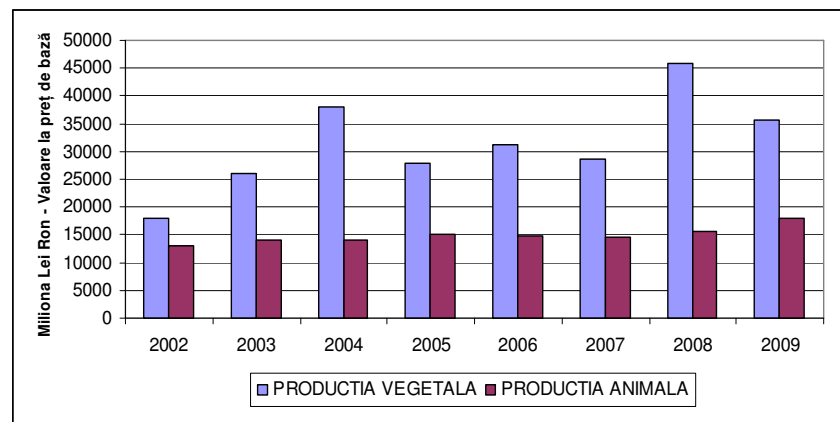
Referitor la criteriul 2.1, putem constata lipsa totală a indicatorilor de evaluare. Nu există date referitoare la acestea nici în tabelele de monitorizare și nu s-au putut obține date nici prin cercetarea directă, beneficiarii neavând evidența costurilor unitare de producție, mai ales înaintea implementării proiectelor.

Analizând datele macroeconomice referitoare la producția ramurii agricole putem observa o tendință de creștere în anul 2009 față de anul 2002, cea mai ridicată valoare fiind atinsă în anul 2008. Producția animală arată o creștere relativ constantă, iar producția vegetală arată o tendință asemănătoare cu producția ramurii agricole.



Sursa: INSE TEMPO_AGR208A_28_6_2011

Figura: Conturile economice din agricultura – Producția ramurii agricole în România



Sursa: INSE TEMPO_AGR208A_28_6_2011

Figura: Conturile economice din agricultura – Producția vegetală și animală în România

Principalii indicatori financiari ai întreprinderilor din industria alimentară au urmat o tendință de creștere în perioada 2005-2007. Producția exercițiului a crescut cu 30%, iar rezultatul brut al exercițiului financiar cu 73%.

Tabel: Principalii indicatori ai întreprinderilor din industria alimentară în România (Lei RON)

	2005	2006	2007
Cifra de afaceri totala	25,966,449,157	29,769,090,384	33,547,564,908
Producția exercițiului	22,206,900,473	25,391,265,457	28,794,823,151
Valoarea adăugată brută la costul factorilor	4,808,994,938	5,645,622,500	6,913,979,825
Excedent brut de exploatare	2,589,802,374	3,024,154,329	3,658,935,228
Rezultatul brut al exercițiului	1,072,253,379	1,956,101,809	1,856,570,259
Exporturi directe	795,050,556	739,994,369	997,303,924
Investiții nete realizate	2,312,192,976	3,224,264,067	4,031,890,010
Investiții brute	3,305,852,576	4,378,189,425	6,205,703,501
Capital social la 31 decembrie	3,396,003,801	3,249,597,121	3,998,913,183

Sursă: INSE TEMPO_IND109A_27_6_2011

Pe baza datelor macroeconomice și a datelor din investigarea directă a beneficiarilor putem concluziona că investițiile efectuate au contribuit la creșterea productivității exploatațiilor beneficiara (66% al beneficiarilor evaluează pozitiv ca modernizarea condițiilor de producție și a procedurilor aferente de gestiune a favorizat o creștere a producției exploatației și 58% al beneficiarilor evaluează pozitiv faptul ca investițiile efectuate au contribuit la scăderea pierderilor de producție), ceea ce poate fi realizabil numai prin utilizarea mai eficientă a factorilor de producție.

Întrebarea D3: In ce măsura investițiile sprijinite au îmbunătățit calitatea produselor agricole in conformitate cu standardele UE?

Criteria	Sursa indicatorilor	Descriere indicator	Target	Realizat	Observații
3.1. Îmbunătățirea calității produselor agricole in conformitate cu standardele UE	Indicator de rezultat (sursa PNADR)	Raportul dintre prețul produselor de baza îmbunătățite calitativ ca urmare a asistenței și prețul mediu al produselor respective să fie în creștere	>1 si în creștere	n.d.	Nu există date nici în tabelele de monitorizare și nu s-au putut obține date nici prin cercetarea directă.
	Sursa: Linii Directoare UE	Ponderele produselor în exploatațiile asistate, vândute cu eticheta de calitate (%), din care: (a) în conformitate cu standardele UE de calitate a alimentelor (%) (b) etichetele referitoare la agricultura ecologica (%)	-	22% din beneficiari comercializează produsele cu etichetă de calitate (a) n.d. (b) n.d.	Sursa: cercetare directă Nu există date nici în tabelele de monitorizare și nu s-au putut obține date nici prin cercetarea directă.

Răspuns la întrebarea de evaluare:

Investițiile realizate prin Măsura 3.1 au contribuit la modernizarea condițiilor de producție și a procedurilor aferente de gestiune prin adaptarea la standardele europene în cazul respondenților, ceea ce implicit presupune îmbunătățirea calității produselor agricole in conformitate cu standardele UE.

Capacitatea ridicată de realizare (81%) a targeturilor propuse referitoare la numărul utilajelor și echipamentelor achiziționate implică indirect un grad înalt de realizare pentru criteriul 3.1 îmbunătățirea calității produselor în conformitate cu standardele UE, atât prin îmbunătățirea proceselor de producție, cât și prin adoptarea standardelor europene de prelucrare a produselor, prin mijlocul noilor echipamente / utilaje, conforme normelor UE.

Mai mult, pe baza cercetării directe putem afirma ca 76% dintre beneficiari consideră că investiția a determinat modificări în calitatea produselor.

În cazul categoriei “Achiziționarea de animale cu valoare genetică ridicată” capacitățile de realizare au fost sub targetul propus, cea mai ridicată fiind atinsă la subcategoria “Oi/capre” (18%), ceea ce ne indică nefolosirea în întregime a oportunităților oferite de Programul SAPARD pentru a îmbunătăți produsele de origine animală.

Din cercetarea directă reiese, că 22% dintre beneficiari comercializează produsele cu etichetă de calitate, aceste etichete garantând și îndeplinirea standardelor de calitate UE.

Pe baza acestor informații, **Evaluatorul** consideră, că investițiile sprijinite prin Măsura 3.1 au îmbunătățit calitatea produselor agricole în conformitate cu standardele UE într-o măsură semnificativă la toți beneficiarii Măsurii, realizările fiind apropiate de așteptări.

Cu toate acestea, în anul 2011 un singur produs românesc este inclus în registrul Comisiei Europene DOOR al produselor agricole și alimentare de calitate ale UE (<http://ec.europa.eu/agriculture/quality/door/list.html>) ceea ce sugerează că, deși investițiile sprijinite au îmbunătățit într-o anumită măsură calitatea produselor agricole în conformitate cu standardele UE, totuși trebuie făcute alte demersuri pentru recunoașterea oficială a acestei calități.

Întrebarea D4: În ce măsură investițiile sprijinite au îmbunătățit condițiile de producție prin condiții de muncă mai bune și în conformitate cu standardele UE?

Criterii	Sursa indicatorilor	Descriere indicator	Target	Realizat	Observatii
4.1. Îmbunătățirea condițiilor de munca	Indicator de rezultat (sursa PNADR)	Să se înregistreze reducerea expunerii la: substanțe toxice, substanțe rău mirositoare, praf, condiții climatice extreme, ridicarea de încărcături grele, program exagerat de lucru	Reducere	n.d	Nu există date nici în tabelele de monitorizare și nu s-au putut obține date nici prin cercetarea directă.
	Sursa: Linii Directoare UE	Ponderele exploatațiilor asistate care aplică îmbunătățiri asemănătoare standardelor UE pentru condiții de siguranța și sănătate a muncii (%)	-----	n.d.	Nu există date nici în tabelele de monitorizare și nu s-au putut obține date nici prin cercetarea directă.

Răspuns la întrebarea de evaluare:

Îmbunătățirea securității la locul de muncă se poate observa doar din datele de context: numărul persoanelor accidentate la locul de muncă în întreprinderi cu activitate în agricultură, silvicultură, pescuit și industria alimentară a scăzut cu 28% în perioada 2003-2007 și cu 15% în perioada 2008-2009.

Mai mult, 12% din beneficiari menționează condițiile mai bune de muncă printre efectele pozitive directe și indirecte generate de acțiunile de finanțare.

Desigur, beneficiarii ce au achiziționat echipamente / utilaje noi prin programul SAPARD au putut observa îmbunătățiri ale condițiilor de muncă (cum ar fi reducerea ridicării încărcăturilor grele) și desigur acești beneficiari, atât vreme cât folosesc aceste noi utilaje / echipamente, aplică standardele UE pentru condițiile de siguranța și sănătate a muncii, însă aceste elemente nu pot fi cuantificate exact datorită faptului că sistemul de monitorizare nu permite evidențierea tipurilor de investiții realizate la nivel de beneficiar / proiect.

Așadar, având în vedere datele de context, rezultatele anchetei asupra beneficiarilor, precum și ipotezele calitative privind efectele utilizării anumitor echipamente / utilaje conforme standardelor UE, Evaluatorul poate concluziona ca investițiile sprijinite au îmbunătățit într-o anumită măsură condițiile de producție, prin condiții de muncă mai bune și în conformitate cu standardele UE.

Întrebarea D5: În ce măsură investițiile sprijinite au îmbunătățit condițiile de producție în ceea ce privește bunăstarea animalelor în conformitate cu standardele UE?

Criteria	Sursa indicatorilor	Descriere indicator	Target	Realizat	Observatii
5.1. Îmbunătățirea bunăstării animalelor	Indicator de rezultat (sursa PNADR)	Procentul fermelor care au beneficiat de asistență aliniată la noile standard de bunăstare a animalelor	> 90%	n.d.	Nu există date nici în tabelele de monitorizare și nu s-au putut obține date nici prin cercetarea directă.
		Procentul de animale adăpostite în condiții care întrunesc standardele comunitare în fermele care au beneficiat de asistență	> 90%	n.d.	
	Sursa; Linii Directoare UE	Ponderea exploatațiilor asistate care îndeplinesc standardele UE de bunăstare a animalelor (chiar dacă cofinanțarea se referă la bunăstarea animalelor sau nu) (%)	-	n.d.	Nu există date nici în tabelele de monitorizare și nu s-au putut obține date nici prin cercetarea directă.
	Ponderea animalelor adăpostite care corespunde standardelor UE privind exploatațiile asistate (chiar dacă cofinanțarea se referă la bunăstarea animalelor sau nu) (%)		n.d.		

Răspuns la întrebarea de evaluare:

Cu siguranță beneficiarii ce au efectuat investiții pentru îmbunătățirea adăposturilor animalelor, în cadrul sub-măsurilor din domeniile laptelui și cărnii au asigurat condiții de bunăstare a animalelor conforme standardelor comunitare, însă acest lucru nu poate fi cuantificat exact datorită faptului că sistemul de monitorizare nu permite evidențierea tipurilor de investiții realizate la nivel de beneficiar / proiect.

Având în vedere celor mai sus, Evaluatorul poate concluziona că desigur investițiile sprijinite au îmbunătățit într-o anumită măsură condițiile de producție în ceea ce privește bunăstarea animalelor în conformitate cu standardele UE, însă acest lucru nu poate fi cuantificat în mod exact.

Întrebarea D6: In ce măsura investițiile sprijinite au facilitat metodele agricole prietenoase fata de mediu?

criterii	Sursa indicatorilor	Descriere indicator	Target	Realizat	Observatii
6.1. Integrarea aspectelor de mediu în investițiile agricole	Indicator de rezultat (sursa PNADR)	Procentul fermelor beneficiare din totalul fermelor asistate având mai mult de 10% din totalul co-finanțării investițiilor pentru îmbunătățirea mediului, din care: - referitoare la gunoi și exces de îngrășământ (%) - referitoare la managementul apei in ferma (%) - alte practice agricole/ sisteme prietenoase cu mediul (%)	>30%, comparat cu total ferme asistate	n.d. 0% 1% n.d.	Nu există date nici în tabelele de monitorizare și nu s-au putut obține date nici prin cercetarea directă. instalații de irigat
	Sursa: Linii Directoare UE	Ponderea exploatațiilor agricole ale beneficiarului, care au introdus îmbunătățiri ecologice, datorita cofinanțării (%), din care: (a) îmbunătățirea ecologică ca obiectiv direct al investiției (%) (b) ca un efect colateral (exemplu: din cauza echipamentelor noi achiziționate în principal pentru scopuri economice) (%) (c) referitoare la deșeuri de grajd și îngrășământ natural (%) (d) referitoare la gestionarea apei in cadrul fermei (%) (e) referitoare la (alte) practici agricole / sisteme benigne (%)	-----	n.d. (a) n.d. (b) n.d. (c) 0% (d) 1% e) n.d.	Nu există date nici în tabelele de monitorizare și nu s-au putut obține date nici prin cercetarea directă. instalații de irigat
	Indicatori de realizare (sursa PNADR)	Ponderea investițiilor verzi Număr de proiecte in zone defavorizate definite in conformitate cu Ordonanță de Urgență a Guvernului nr. 24/1998 (republicata) privind zonele defavorizate	20% 2400	n.d. Nerealizat	Nu există date nici în tabelele de monitorizare și nu s-au putut obține date nici prin cercetarea directă. Au fost finanțare în total doar 1925 proiecte, dintre care marea majoritate înafara zonelor defavorizate

6.2. Îmbunătățirea depozitării și a răspândirii îngrășământului natural	Indicator de rezultat (sursa PNADR)	Raportul dintre capacitățile de depozitare a gunoii de grajd în fermele care au beneficiat de asistență și totalul cantității de gunoi obținute în fermele asistate	>0,8	n.d.	Nu există date nici în tabelele de monitorizare și nu s-au putut obține date nici prin cercetarea directă.
		Procentul de ferme care au beneficiat de asistență aliniată standardelor în ceea ce privește gunoiul de ferma	>30%	n.d.	
		Procentul fermelor care au beneficiat de asistență și care îmbunătățesc capacitatea de depozitare și împrăștierea pe teren a îngrășământului	> 30%	n.d.	
		din care: - depozitare (%) - împrăștierea îngrășământului pe teren (%)			
	Sursa: Linii Directoare UE	Ponderele exploatațiilor asistate care au îmbunătățit condițiile de depozitare / răspândire a îngrășământului natural (%), din care: (a) cofinanțate din asistență (%) (b) depozitare (%) (c) răspândire (%)	-----	n.d.	Nu există date nici în tabelele de monitorizare și nu s-au putut obține date nici prin cercetarea directă.
		Ponderele exploatațiilor asistate care îndeplinesc standardele UE privind îngrășământul natural(%)			
	Indicator de impact (sursa PNADR)	Crearea de locuri de munca și impactul social:			
		Număr de locuri de munca echivalente norma întreaga menținute*	16.800	10.914	
		Număr de locuri de munca echivalente norma întreaga nou create	3.200	2.490	
		Creșterea numărului tinerilor stabiliți în mediul rural:	2.400	n.d.	Nu există date nici în tabelele de monitorizare și nu s-au putut obține date nici prin cercetarea directă.
		- din care, proprietari de ferme	600	594	beneficiari sub 40 de ani

Răspuns la întrebarea de evaluare:

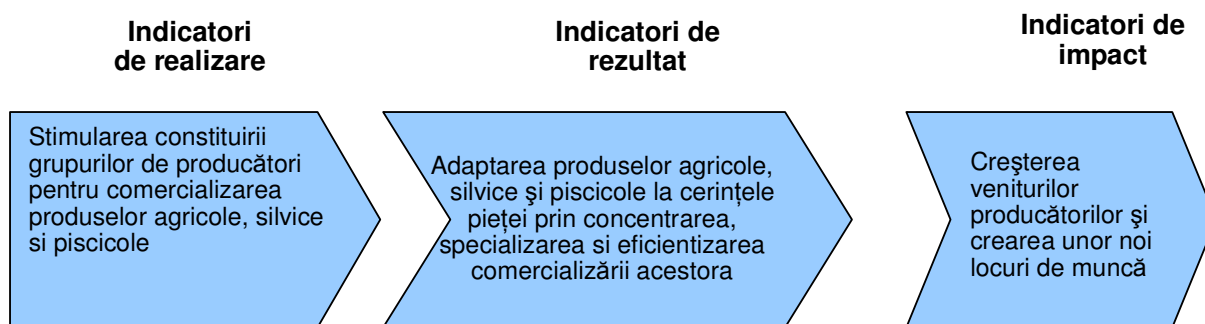
În urma interogării directe a beneficiarilor rezultă că majoritatea au evaluat în mod pozitiv faptul că investițiile efectuate au facilitat adoptarea de metode de lucru prietenoase față de mediu (65% dintre beneficiari) datorită achiziționării de utilaje și echipamente moderne la standarde europene (cu ajutorul unor echipamente necesare pentru aplicarea tratamentelor plantelor se reduce riscul contaminării solului și aerului și gradul de poluare în administrarea îngrășămintelor chimice și emisia de gaze și pulbere, scurtarea perioadelor de semănat și recoltat, evitarea tasării solului, reducerea cantității combustibilului și a pesticidelor utilizate), datorită realizării unor bazine de colectare a dejecțiilor și stație de epurare a apelor reziduale (gestiunii dejecțiilor la nivelul fermelor), optimizării operațiunilor efectuate, refolosirii gunoierului rezultat pentru fertilizarea terenurilor agricole, împiedicării eroziunii solului, introducerea unor fose septice ecologice și realizarea unor bazine betonate pentru depozitarea reziduurilor, folosirea de sisteme noi de gestionare a deșeurilor, nefolosirea de materii poluante pentru curățenia halelor. Pe baza rezultatelor datelor din chestionar și a indicatorului, care determină „Procentul fermelor beneficiare din totalul fermelor asistate având mai mult de 10% din totalul co-finanțării investițiilor pentru îmbunătățirea mediului > 30%” cu o performanță de realizare ridicată (75% al fermelor având 57% din totalul co-finanțării investițiilor pentru îmbunătățirea mediului) putem concluziona că criteriul 6.1 a fost îndeplinit parțial. Nu avem date pentru calcularea ponderii investițiilor verzi, iar numărul de proiecte în zone defavorizate este zero, datorită faptului că totalul proiectelor aprobate în cadrul Măsurii 3.1. nu atinge targetul acestui indicator.

Investițiile efectuate în cadrul Măsurii 3.1 au avut efecte variate asupra menținerii și creării de noi locuri de muncă. Extrapolând rezultatele obținute pentru societățile comerciale din eșantion asupra tuturor proiectelor finanțate în cadrul Măsurii 3.1, putem estima că investițiile finanțate în cadrul Măsurii 3.1 au dus la crearea de 2.490 noi locuri de muncă și au contribuit la menținerea unui număr de 10.914 locuri de muncă. Trebuie însă menționat însă, că la aproximativ 20% din beneficiari numărul de salariați a scăzut, acest fapt explicându-se cu înlocuirea forței de muncă umane cu echipamentele și utilajele achiziționate din finanțarea SAPARD.

E. Măsura 3.2 “Constituirea grupurilor de producători”

În conformitate cu dispozițiile prevăzute la articolului 2 din Regulamentul Consiliului n. 1268/1999, în cadrul Programului SAPARD România s-a activat o măsură de sprijinire a asociațiilor de producători.

Logica de intervenție a Măsurii 3.2 poate fi descrisă după cum urmează:



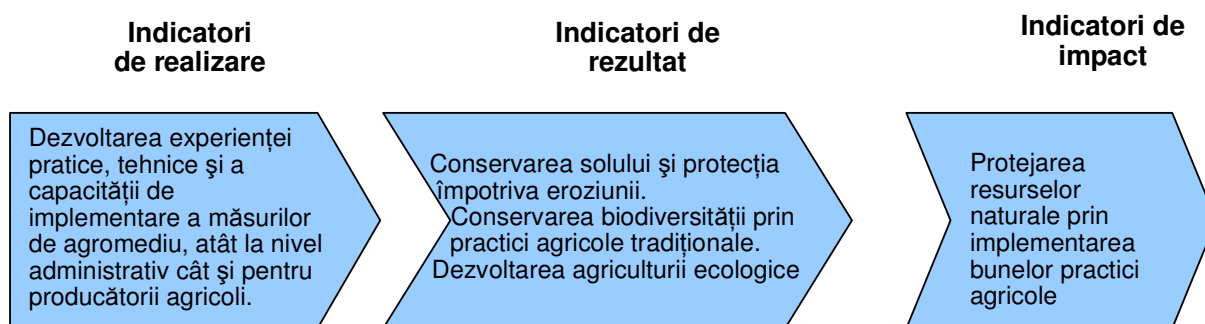
În cadrul acestei măsuri au fost depuse 4 proiecte, din care trei (aprobat) în domeniul laptelui și unul (neaprobat) în domeniul mierii de albine și produselor apicole. Cele trei proiecte aprobate au însumat circa 75.114,59 mii de euro, din care au fost plătite beneficiarilor circa 57,2 mii de euro, reprezentând 88% din valoarea angajată. *Proiectele nu au fost finalizate, fiind transferate pe PNDR, motiv pentru care pentru măsura 3.2 nu a fost atins nici un rezultat prevăzut, iar intervențiile nu au avut nici un impact.*

Așadar, Evaluatorul nu dispune de datele necesare pentru a răspunde la întrebările de evaluare.

F. Măsura 3.3 “Metode agricole de producție destinate să protejeze mediul și să mențină peisajul rural”

Măsura 3.3 “Metode agricole de producție destinate să protejeze mediul și să mențină peisajul rural”, conform celor prevăzute de articolul 2 din Regulamentul Consiliului (EC) n. 1268/99, are obiectivul de a promova introducerea și susținerea practicilor agricole compatibile cu mediul și care merg mai departe de „Bunele Practici Agricole”. Mai mult, Măsura vizează dezvoltarea experiențelor, practicilor, tehnicilor și abilităților pentru o aplicare corectă a măsurilor de agro-mediul atât la nivelul administrativ cât și la nivelul de întreprindere agricolă. În fine, inițiativa își propune să sensibilizeze agricultorii în ceea ce privește tema protecției mediului prin reducerea input-urilor activităților agricole.

Logica de intervenție a Măsurii 3.3 poate fi descrisă după cum urmează:



Pentru o implementare corectă a inițiativei (așa cum s-a menționat la paragraful 3.1 din acest raport) s-au identificat zonele pilot pentru fiecare din cele trei sub-măsuri identificate, respectiv:

- sub-măsură A : conservarea solului și protecția împotriva eroziunii
- sub-măsură B: conservarea biodiversității prin practici agricole tradiționale;
- sub-măsură C: agricultura ecologică.

Cu toate acestea, așa cum s-a menționat deja în alte capitole ale acestui raport, la 31/12/2009 stadiul implementării financiare a inițiativei a rezultat extrem de limitat, numai 10% din cheltuiala publică prevăzută, însumând circa 190.000 euro, fiind plătită. Acest nivel de implementare a limitat foarte mult analiza impactului generat de intervenția. Din punctul de vedere al implementării fizice, din cei 47 de solicitanți ai asistenței pentru sub-măsura b2, până în ziua de

astăzi doar un singur agricultor continuă implementarea proiectului, în vreme ce ceilalți au prezentat cereri de finanțare în cadrul PNDR 2007-2013, în cursul anului 2007, renunțând, astfel, la finanțarea SAPARD.

În cadrul tabelelor următoare se raportează, așadar, răspunsurile la Întrebările de evaluare, însă, în general, se poate afirma ca, având în vedere progresul limitat al cheltuielilor, inițiativa nu-și a atins obiectivele stabilite în ceea ce privește protejarea mediului și, mai ales, nu a contribuit în mod important la îmbunătățirea Acquis-ului comunitar în gestionarea măsurilor de agro-mediu, așa cum era prevăzut în obiectivele operaționale.

Așa cum a fost menționat și argumentat în paragraful 3.1 din acest raport, Evaluatorul consideră ca neimplementarea corespunzătoare a măsurii 3.3 a fost o ocazie pierdută, îndeosebi pentru agricultura biologică, “Sub-măsura C: Agricultura ecologică”. Într-adevăr, tocmai măsuri similare (reg. CE 2078/92) au reprezentat în restul Europei o stimulare extraordinară pentru consolidarea metodelor de producție compatibile cu mediul, favorizând în mod direct și indirect difuzarea unor practici agricole cu o reducere substanțială a input-urilor.

F1 Întrebarea: În ce măsură acțiunile sprijinite au contribuit la protejarea resurselor naturale în zonele sprijinite?

Criteria	Sursa indicatorilor	Descriere indicator	Realizat
Protejarea resurselor naturale	Sursa Linii Directoare UE	Numărul și descrierea acțiunilor desfășurate, din care: (a) legate de dezvoltarea agriculturii ecologice (%) (b) legate de calitatea și protecția solului (%) (c) legate de protejarea resurselor naturale sălbatice și a biodiversității (%) Zona acoperită de măsuri susținute (ha), din care: (a) legate de dezvoltarea agriculturii ecologice (%) (b) legate de calitatea și protecția solului (%) (c) legate de protejarea resurselor naturale sălbatice și a biodiversității (%)	1 (a) 0 (b) 1 (c) 0 50 ha (a) 0 (b) 100 % (c) 0
	Indicatori de rezultat (sursa PNADR)	Ponderea terenului care beneficiază de sub-măsura de agro-mediu, ca % din totalul terenului din zonele pilot care este vulnerabil la eroziune. Ponderea terenului temporar inundat care beneficiază de sub-măsura de agro-mediu, ca % din totalul suprafeței zonelor pilot optime pentru cultura orezului. Ponderea terenului pentru administrarea pășiștilor care beneficiază de sub-măsura de agro-mediu, ca % din totalul suprafeței pășiștilor alpine din zona pilot.	0% 0% 0,14%*

* indicatori cuantificați și estimați de evaluator în baza cercetărilor directe și a datelor de context disponibile

Răspuns la întrebarea de evaluare :

Așa cum reiese din indicatorii de mai sus și având în vedere stadiul implementării măsurii (a se vedea analiza progresului implementării Măsurii, descrisă la activitatea 3.1 din acest raport), contribuția acesteia la protejerea resurselor naturale, în zonele pilot identificate a fost practic nulă. Suprafața implicată corespunde la circa 0,14% din suprafața totală eligibilă⁴¹.

Întrebarea F2: In ce măsura acțiunile sprijinite au contribuit la dezvoltarea experienței practice in ceea ce privește implementarea măsurii de agro-mediu la nivelul fermei?

Criteria	Sursa indicatorilor	Descriere indicator	Realizat
Creșterea conștientizării problemelor de mediu in rândul fermierilor	Sursa Linii Directoare UE	Ponderea fermierilor care participă la activități asistate legate de măsurile de agro-mediu (%)	0%
	Indicatori de rezultat (sursa PNADR)	Creșterea numărului total de fermieri cu producții certificate ecologic (%) Numărul de fermieri care realizează conversia către metodele de producție ale agriculturii ecologice.	0%
Familiarizarea fermierilor beneficiari cu obiectivele și tehnicile măsurii de agromediu	Sursa Linii Directoare UE	Ponderea fermierilor asistați care implementează măsurile de agro-mediu, după asistență (%)	Nu se poate cuantifica*

* Proiectul nu este inca incheiat, deci nu este posibila cuantificarea indicatorului

Răspuns la întrebarea de evaluare :

Așa cum reiese din setul de indicatori menționat mai sus, contribuția măsurii la dezvoltarea practicilor agricole compatibile cu mediul a fost practic nulă.

Întrebarea F3: In ce măsura acțiunile sprijinite au contribuit la dezvoltarea experienței practice în ceea ce privește implementarea măsurii de agro-mediu la nivel administrativ?

⁴¹ Cfr. NPARD, SAPARD, revised version 7th july 2006, p.274

Criterii	Sursa indicatorilor	Descriere indicator	Realizat
Probleme de mediu integrate in politica de dezvoltare rurala la nivel național	Sursa Linii Directoare UE	Descrierea de noi servicii de agro-mediu constituite de către administrația de asistență a fermierilor Descrierea de noi cerințe de mediu pentru activități de dezvoltare rurala la nivel național / regional, adoptate in conformitate cu standardele UE	Nici unul Nici unul
	Indicatori de rezultat (sursa PNADR)	Creșterea suprafeței de teren cultivat după modelul agriculturii ecologice din total suprafața (%)	0%

Răspuns la întrebare de evaluare :

Așa cum s-a menționat deja, Măsura nu a contribuit în mod evident la îmbunătățirea implementării Măsurilor de agro-mediu la nivel administrativ. Totuși, este în curs de implementare PNDR 2007-2013, în cadrul căruia, progresul pozitiv al Axei 2, unde măsura 214 deja a cheltuit peste 15%⁴² din resursele puse la dispoziție, sugerează o bună capacitate din partea administrației de a implementa aceste inițiative, în ciuda impactului redus al Măsurii 3.3 din SAPARD.

În **concluzie**, măsura 3.3 nu a generat, în cursul implementării Programului, impactul dorit, în special cu referire la cele trei aspecte avute în vedere de întrebările de evaluare.

⁴² Cfr. http://enrd.ec.europa.eu/app_templates/enrd_assets/pdf/monitoring_indicators/financial_and_physical_indicators/member_states/Financial%20indicators%202007-2008-2009%20RO.pdf

G. Măsura 3.4 “Dezvoltarea și diversificarea activităților economice care să genereze activități multiple și venituri alternative”

Măsura 3.4 are ca obiectiv, după cum este prevăzut de art. 2 al Regulamentului Consiliului (CE) Nr. 1268/99 de a promova crearea locurilor de muncă și creșterea venitului prin diversificarea activităților agricole.

Logica de intervenție a Măsurii 3.4 poate fi descrisă după cum urmează :



Măsura 3.4 a folosit **81%** din alocarea sa financiară, echivalentul a peste 68 Milioane de €, demonstrând o bună **eficiență** de cheltuire. De asemenea, rezultatele atinse prin investițiile realizate sunt mai mult decât satisfăcătoare în raport cu procentele de resurse furnizate. În ciuda eficienței măsurii care nu a fost completă, **eficacitatea** a fost îndeplinită, în special prin submăsura “Turism rural” care a concentrat circa 80% din cheltuiala întregii Măsurii.

Întrebarea G1: În ce măsură dezvoltarea și diversificarea activităților din cadrul sau din afara fermei a contribuit la creșterea venitului (și a standardului de viață) ale populației rurale beneficiare?

criterii	Sursa indicatorilor	Descriere indicator	Target	Realizat
1.1 Surse	Sursa Liniei Directoare UE	Ponderea veniturilor beneficiarilor provenit din activități non-agricole (%) (a) din care provin din activități turistice (%) (b) din care provin din activitățile de meșteșug (%) (c) din care provin din vânzarea produselor locale și tradiționale (%) (d) din care provin din alte activități non-agricole (%) (de exemplu: furnizarea de servicii, activități de folclor, etc.)	-----	48%* (a)90%*(b)n.q. (c)3%* (d)7%*

Criteria	Sursa indicatorilor	Descriere indicator	Target	Realizat
alternative de venit au fost dezvoltate datorita asistentei	Indicatori de impact (sursa PNADR)	Ponderea veniturii brut a beneficiarilor realizat (generat) din afara fermei ca urmare a asistentei (euro / beneficiar), din care: (a) privitor la turism (b) privitor la meșteșuguri si produse locale	20% (a) 12% (b) 8%	48%* (a) 40%* (b) 8%*
	Sursa Linii Directoare UE	Numărul de întreprinderi create sau revitalizate datorita asistentei care încă funcționează la doi ani după încheierea asistenței (a) din care in sectorul turistic (%) (b) din care in sectorul meserii (%) (c) din care referitoare la produse locale si tradiționale (%) (d) din care legate de alte activități non-agricole (%)	-----	1.055 (a) 54% (b)2% (c)7% (d)38%
1_2 Întreprinderile locale create sau revitalizate menținute după asistență	Indicatori de rezultat (sursa PNADR)	Producția de peste (tone/ an). Producția de broaste (tone/ an). Producția de crabi (tone/ an). Producția de stridii (tone/ an). Producția de scoici (tone/ an). Producția de melci (tone/ an). Producția de miere si alte produse apicole (tone/ an). Producția de viermi de mătase (tone/ an). Producția de ciuperci (tone/ an). Numărul de noi capacități cu fructe de pădure si arbuștilor fructiferi procesați la nivelul fermei. Numărul de capacități modernizate cu fructe de pădure si arbuștilor fructiferi procesați la nivelul fermei. Numărul de noi capacități cu plante aromatice procesate la nivelul fermei. Numărul de capacități modernizate cu plante aromatice procesate la nivelul fermei	250 10 3 2 3 5 150 0,5 30 20 25 20 10	1.009 511 n.d.* n.d.* n.d.* n.d.* 1.364 2,2 3.706 6 0 2 0

* indicatori cuantificați și estimați de evaluator în baza cercetărilor directe și a datelor de context disponibile, de asemenea pentru anumite submasuri beneficiarii nu au fost incluși în esanționul de cercetare relativ la interviurile directe prin urmare nu a fost posibilă estimarea contribuției tuturor submasurilor de referință

Răspuns la întrebarea de evaluare :

Analiza indicatorilor necesari în ceea ce privește criteriul 1.1 subliniază un efect mai mult decât pozitiv al finanțării asupra venitului. Aceste date au rezultat în mod evident din cercetarea directă asupra beneficiarilor finali. Totuși, în acest caz specific, mai mult decât o diversificare a venitului, finanțarea a reprezentat oportunitatea de a iniția o nouă activitate (pentru mai mult de 54% din cazuri a fost vorba de o nouă inițiativă). De asemenea, 97% din beneficiari dețin o societate comercială și neagricolă, astfel Măsura a avut un efect mai mult decât pozitiv asupra **creării de locuri de muncă în zonele rurale** și crearea de noi oportunități de muncă așa cum se va trata în răspunsul la întrebarea următoare, mai mult decât asupra diversificării venitului după cum era prevăzut. Evident, sectorul unde s-a investit în principal, care a dat cele mai mari satisfacții din punct de vedere economic este cel al turismului, atât ca mod de întâmpinare cât și prin serviciile de reînnoire. Mai modestă este contribuția la diversificarea venitului în ceea ce privește activitățile meșteșugărești sau alte activități de diversificare agricolă.

În materie de **creare de întreprinderi** (criteriul 1.2) este interesant de remarcat indicatorii de realizare privitori la locurile de cazare create. Programul SAPARD a sprijinit crearea de peste 11.200 locuri de cazare în zonele rurale românești în perioada 2001-2009. Dacă se raportează la situația contextuală (următorul tabel) datele capătă o relevanță și mai mare. Se subliniază astfel că peste jumătate din locurile în pat create în România din 2003 până în 2008 au fost sprijinite prin finanțările SAPARD, demonstrând acoperirea foarte bună pe care Programul a avut-o, în special pentru Regiunile Nord Vest și Centru și buna corespondență a Programului la tendința generală a sectorului.

Tab . Locuri în pat în zonele rurale, Sursă: “*Rural Development in the European Union - Statistical and Economic Information - Report 2010*” – DG AGCI

	Locuri în pat în 2008 în Zonele Rurale	Var locuri în pat 2003/2008 în zonele rurale
	N°	N°
1 Nord-Est Iasi	18.986	1.021
2 Sud-Est Constanta	132.668	1.677
3 Sud Muntenia Targoviste	21.464	-265
4 Sud-Vest Oltenia Craiova	14.973	-139
5 Vest Timisoara	21.396	683
6 Nord-Vest Satu Mare	26.484	2.164
7 Centru Alba Iulia	39.302	6.543
8 Bucuresti Ilfov	18.937	8.912
Total	294.210	20.596

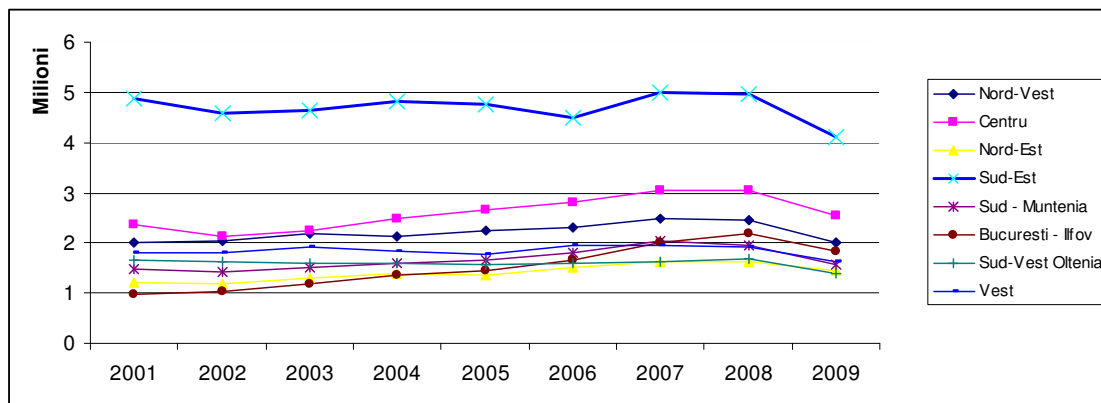
Crearea de întreprinderi în zonele rurale sprijinită de SAPARD a avut rezultate foarte bune mai ales în sectorul turistic cu peste 54% de noi inițiative sprijinite în acest sector, urmează apoi alte activități agricole de diversificare (cu peste 38% din beneficiari), și într-un mod mai limitat sectorul meșteșugăresc.

În ceea ce privește **diversificarea activităților agricole** a fost importantă contribuția în anumite sectoare ca de exemplu acvacultura și, în special, apicultura și cultivarea ciupercilor. În schimb măsura a avut un impact limitat asupra sectoarelor precum arbuștilor fructiferi și plantelor aromatice, denumite încă sectoare de nișă dar cu câștiguri economice interesante, totuși din partea beneficiarilor a existat o cerere limitată în acest sens, chiar dacă cei puțini care au început aceste inițiative confirmă așteptările interesante din punct de vedere economic (creștere venit de peste 25% în urma finanțării)

Toate inițiativele finanțate au indicat valori bune prin rezultatele atinse, cu valori peste targetul stabilit și datorită faptului că acestea nu au fost mereu estimate într-un mod verosimil, ținând cont că, și în cazul celorlalte Măsuri SAPARD aceasta cuantificare a fost făcută la începutul fazei de programare fără a mai fi revizuită. Totuși, pentru Evaluator a existat un impact pozitiv evident al Măsurii în promovarea de întreprinderi cu capacitate de diversificare a propriei producții agricole și în abordarea pieței cu produse de nișă dar cu o altă valoare adăugată.

De asemenea, în ceea ce privește datele de context, se remarcă evoluția sectorului turistic în România: în general, în cursul anului 2009, ca urmare a crizei s-a înregistrat o ușoară reducere a înnoptărilor înregistrate în România; în ciuda acestui fapt, regiunile cu cea mai mare capacitate de atragere a turiștilor sunt zonele rurale din regiunea Sud est, Constanța fiind pe prima poziție, urmată de regiunea Centru (cu circa 3 milioane de înnoptări) și pe locul al treilea Zona Carpaților din regiunea Nord Vest.

Table . Înnoptări ale rezidenților și non rezidenților pe regiuni de dezvoltare, 2009 – Sursă: Eurostat



Datele privind fluxul turistic, excluzând anul de criză 2009, indică o tendință interesantă de creștere a înnoptărilor, care în perioada 2000-2009 a fost pe întreaga țară de circa 1%; nivelurile de creștere cele mai importante s-au înregistrat în zonele rurale, în special din Regiunea Nord Vest și Regiunea Centru ce

corespund zonelor interesate în mod special de Măsura 3.4. Pentru Evaluator inițiativele finanțate nu numai că au fost coerente, dar au și stimulat un nou flux turistic, redirecționând atât fluxul intern cât și străin către zonele rurale ale României.

În **concluzie** Evaluatorul consideră că promovarea diversificării activităților agricole și, mai general, crearea de locuri de muncă în zonele rurale, au avut un impact pozitiv asupra veniturilor populației rurale beneficiare. Analiza indicatorilor, în special cei de rezultat, este limitată întrucât valorile target nu sunt realiste. Totuși, inițiativele astfel finanțate au contribuit într-o manieră mai mult decât pozitivă la creșterea cererii serviciilor turistice, mai ales în zonele rurale, în comparație cu restul României, în ciuda crizei, în contextul în care există și este nevoie a se găsi formule noi pentru consolidarea sectorului turistic în zonele rurale. Impactul privind creșterea venitului a fost pozitiv, favorizând nu doar diversificarea dar mai ales nașterea unor noi întreprinderi în zonele rurale cu capacitatea de a oferi servicii în sectorul turistic, hotelier și în producerea de activități alternative agriculturii precum acvacultura, cultivarea ciupercilor, apicultură etc.

Întrebarea G2. În ce măsură dezvoltarea și diversificarea activităților din cadrul sau din afara fermei au contribuit la crearea de noi oportunități de muncă?

Criteria	Sursa indicatorilor	Descriere indicator	Target	Realizat
2-1 Locuri de munca create sau menținute în activități non-agricole datorita asistentei	Sursa Linii Directoare UE	Numărul de locuri de munca create sau menținute în întreprinderile asistate la doi ani după încheierea asistenței (FTE) (a) din care în sectorul turistic (%) (b) din care în sectorul meseriei (%) (c) din care referitoare la produse locale și tradiționale (%) (d) din care legate de alte activități non-agricole (%) (e) din care femei (%)	-----	10.946* (a)58%* (b)4%* (c)12%* (d)27%* (e)n.d.**
	Indicatori de impact (sursa PNADR)	Numărul de locuri de munca echivalente cu norma întreagă (a) menținute în condiții mai bune (b) create	35.000 14.000 21.000	10.946* 2.838* 8.108*
		Ponderele populației rurale neagricole care are un venit obținut din tranzacții/locuri de munca generate de asistenta în afara fermei (mecanici agricoli și furnizori de servicii în agricultura) (%) Creștere a nr. de pensiuni turistice. Creștere a producției de peste. Creștere a producției de miere. Creștere a producției de viermi de matase. Creștere a producției de ciuperci. Creștere a producției de fructe de pădure și arbuști fructiferi procesate.	5% 7% 7% 5% 5% 7%	1%* n.d.*** n.d*** n.d*** n.d.*** n.d.*** n.d.***

Criterii	Sursa indicatorilor	Descriere indicator	Target	Realizat
		Creștere a producției de plante aromatice procesate.	7%	n.d.***

**indicator cuantificat și estimat de evaluator în baza datelor culese prin cercetări directe ale beneficiarilor finali*

*** informatie ce nu s-a putut obtine in timpul cercetarii directe cu beneficiarii*

**** Valori de baseline indisponibile la inceputul programului si deci imposibilitatea cuantificarii variatiei ca urmare a interventiei*

Răspuns la întrebarea de evaluare :

În ceea ce privește criteriul 2.1, valorile indicatorilor de mai sus au fost atribuite conform datelor strânse prin cercetarea directă asupra beneficiarilor, care au făcut posibilă estimarea impactului finanțării în ceea ce privește locurile de muncă create.

Cu referire la estimarea locurilor de muncă create/menținute, Evaluatorul s-a bazat pe cercetarea directă desfășurată asupra beneficiarilor finali ai Programului după 2 ani de la finanțare. După cum s-a menționat anterior privind metodologia de eșantionare, Evaluatorul estimează o eroare de 6%. Așadar numărul efectiv de locuri de muncă create/menținute este o valoare cuprinsă între 10.617 unități și 11.274, cu un grad de încredere egal cu 95%.

Rezultatele sunt foarte bune dacă se ia în considerare că, în medie, pentru crearea de 8.108 locuri de muncă s-au cheltuit circa **8.411 €/ENI**. Această valoare este foarte competitivă dacă se compară cu costurile pentru crearea locurilor de muncă din alte sectoare. Reiese astfel importanța continuării investițiilor în acest tip de inițiative, având impact semnificativ asupra forței de muncă mai ales în zonele rurale, unde ofertele de muncă sunt destul de limitate, aceste intervenții fiind un instrument important pentru combaterea exodului din zonele rurale și fluxul de migrare din zonele rurale către cele urbane sau din zonele rurale către alte țări comunitare. În ceea ce privește valorile target, acestea par subestimate deoarece în faza ex ante a fost definit un cost mediu pentru crearea de locuri de muncă de doar 4.010 €/FTE, valoare nerealistă în raport cu contextul economic și social al României de acum. După cum reiese, cea mai mare parte a locurilor de muncă a fost creată în sectorul turismului, în vreme ce diversificarea activităților agricole ocupă 27% din noile locuri de muncă create, activitățile caracterizate de utilizarea intensivă a forței de muncă (acvacultură, cultivare ciuperci, etc) reprezentând oportunități foarte bune pentru crearea de locuri de muncă în zonele rurale.

Pentru a putea calcula indicatorul de impact privitor la ponderea creării locurilor de muncă pentru populația din zonele rurale, Evaluatorul a apelat la date de context (DG-AGRI Agricultural Policy Perspectives, Member States Factsheets – March 2011) și la informațiile incluse în documentul PNDR 2007-2013. Prin intermediul acestor date a fost posibilă calcularea valorii populației rurale neangajată în activități agricole ce a fost cuantificată la circa 1,2 milioane de

persoane, ceea ce reprezintă 24,5% din populația activă în zonele rurale⁴³. Pe de altă parte, a fost estimat numărul de locuri de muncă create în activitățile de diversificare agricolă a promovate prin Program și a rezultat că circa 8.108 locuri noi au fost create și circa 2.838 au fost menținute datorită inițiativelor Măsurii 3.4. Așadar, ponderea Programului SAPARD pentru crearea oportunităților de muncă destinate populației care nu este ocupată în agricultură în zonele rurale din România a fost de circa 1%.

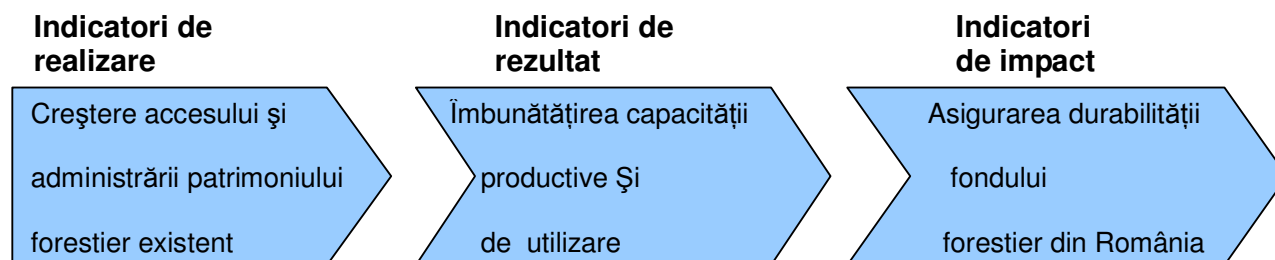
În **concluzie**, privitor la impactul asupra ocupării, Măsura a avut rezultate foarte bune, atât în ceea ce privește venitul cât și crearea locurilor de muncă. Se confirmă astfel că sectorul agricol ar putea fi motorul pentru crearea locurilor de muncă în zonele rurale începând cu diversificarea întreprinderilor dar și oferta de servicii în domeniul turistic hotelier. În aceste zone ale României asistăm la o profundă transformare a pieței de muncă, unde sectorul serviciilor asumă treptat un loc semnificativ în raport cu sectorul primar. Este fundamental ca în această perioadă de tranziție actorii activi în mediul rural să fie sprijiniți pentru îmbunătățirea competitivității lor, mai ales pentru sectoarele dinamice, caracterizate de o tendință de creștere economică, cum ar fi sectoarele serviciilor. În acest context, și Măsurile însoțitoare, transversale, precum formarea profesională, sunt cruciale pentru sprijinirea întreprinzătorilor din zonele rurale. În concluzie, după părerea Evaluatorului Măsura 3.4 a generat un impact foarte bun atât în ceea ce privește crearea locurilor de muncă cât și pentru îmbunătățirea veniturilor în zonele rurale.

⁴³ PNDR 2007-2013 versiunea 5 Iunie 2010, pag 14

H. Măsura 3.5 “Silvicultură”

După cum este prevăzut de art. 2 al Regulamentului Consiliului (CE) nr. 1268/99, Măsura 3.5 “Silvicultură” are ca obiectiv general promovarea unei administrării durabile a resurselor forestiere și favorizarea menținerii și dezvoltării economice a patrimoniului forestier.

Logica de intervenție a Măsurii 3.5 poate fi descrisă după cum urmează:



Măsura 3.5 a cheltuit **77,68%** din alocarea sa financiară, reprezentând circa 10 puncte mai puțin față de media cheltuielilor efectuate în cadrul Programului SAPARD în aceeași perioadă, indicând astfel o bună **eficiență** de cheltuire. Rezultatele atinse prin investițiile realizate sunt mai mult decât satisfăcătoare în raport cu procentele de resurse furnizate. Deși nu a existat o eficiență completă, din punctul de vedere a **eficacității** Măsura și-a atins obiectivul, în special pentru cele două submăsuri care concură în mod semnificativ la îndeplinirea obiectivului privind durabilitatea administrării patrimoniului forestier din România.

O premiză obligatorie este cea privitoare la situația cheltuielii pentru fiecare submăsură, după cum a fost descris pe larg în fișa măsurii din paragraful 3.1 al acestui raport. Situația referitoare la plăți definită în faza de programare s-a concentrat exclusiv asupra două submăsuri, acest lucru limitând impactul inițiativei asupra anumitor aspecte de conservare și creștere a patrimoniului forestier. De fapt, implementarea Măsurii a avut rezultate neașteptate atât datorită complexității procedurilor, cât și datorită schimbării cadrului legislativ din sectorul forestier din ultimii ani și atractivității limitate a mecanismelor de implementare. Oricum, Evaluatorul a efectuat o analiză riguroasă a impactului generat care a fost coerent doar pentru anumite aspecte, cu elementele vizate de Întrebările Comune de Evaluare, însă nu a putut să reflecte în totalitate complexitatea patrimoniului forestier din România.

Întrebarea H1: În ce măsură a contribuit măsura de silvicultură la menținerea și dezvoltarea resurselor forestiere, prin influențarea utilizării terenului și structurii și calității suprafețelor împădurite?

Criteria	Sursa indicatorilor	Descriere indicator	Target	Realizat
1.1 Creșterea zonelor împădurite pe terenurile agricole și non-agricole	Sursa Linii Directoare UE	Suprafața de plantări asistate (ha)	-----	115 Ha
	Indicatori de rezultat (sursa PNADR)	Creșterea suprafeței de teren agricol împădurit. Creșterea lungimii drumurilor forestiere	40.000 Ha	115 Ha
	Indicatori de impact (sursa PNADR)	Creșterea suprafeței împădurite, prin proiectele SAPARD, fata de suprafața existentă (de pădure private și publică a consiliilor locale).	2%	0,10%
1.2 Reducerea terenului abandonat datorită împăduririi	Sursa Linii Directoare UE	Ponderele terenurilor împădurite abandonate datorită asistenței (%)		0,06%*
1.3 Creșterea anticipată a volumului de păduri datorită plantării de noi copaci și îmbunătățirea pădurilor existente	Sursa Linii Directoare UE	Creșterea medie anuală suplimentară anticipată datorită ajutorului (m ³ / ha / an) (a) din care în noi plantări (% și hectare în cauză) (b) din care datorită îmbunătățirii pădurilor existente (% și hectare în cauză)		Între 7 și 4 m ³ / ha / an (a) 100% (b) 0%
	Indicatori de rezultat (sursa PNADR)	Creșterea numărului de puieți obținuți în pepiniere proprii.	8.000.000	2.700.000
1.4 Îmbunătățirea anticipată a calității datorită plantării și îmbunătățirii forestiere	Sursa Linii Directoare UE	Tendința parametrilor de calitate/de structură (descriere; de exemplu, lemn de esență tare / lemn de esență moale, evoluția diametrului, rectilinitate, noduri ...)	-----	cfr răspuns de evaluare

* indicatori cuantificați și estimați de evaluator în baza investigațiilor directe și a datelor de context disponibile

Răspuns la întrebarea de evaluare :

Contribuția Măsurii 3.5 la criteriul 1.1 din întrebarea de evaluare rezultă aproape nulă, ținând cont de faptul că valoarea target stabilise o creștere a suprafeței împădurite de 2%, echivalentul a 120.000 Ha în timp ce Măsura 3.5 a împădurit prin submăsura „*Impaduriri*” 115 hectare de teren anterior agricol exclusiv prin finanțarea celor 3 beneficiari. Această suprafață împădurită reprezintă astfel o creștere a zonei împădurite din România puțin semnificativă.

În raport cu al doilea criteriu de evaluare (1.2) privitor la procentul de teren abandonat ce a fost recuperat datorită asistenței și în acest caz contribuția Programului este destul de limitată. În România de astăzi fenomenul abandonului terenurilor este în continuă creștere, după cum o indică documentul PNDR 2007-2013, datorită tăierilor nesăbuite ale pădurilor, dificultăților de acces la teren, investițiilor puține din acest sector. Pentru a putea examina relevanța Programului SAPARD pentru acest fenomen, Evaluatorul, în baza datelor Eurostat disponibile, a notat că în perioada 2003/2007 a existat o scădere a Suprafeței Agricole Utile de circa 177.660 Ha. Din aceste terenuri pierdute sau abandonate, se presupune că în anul 2007, 115 hectare au fost împădurite prin intermediul SAPARD astfel că procentul de suprafață de teren agricolă abandonată împădurită era mai puțin de 1%⁴⁴.

În ceea ce privește al treilea criteriu de evaluare (1.3) referitor la creșterea patrimoniului forestier Evaluatorul a estimat, pe bază interviurilor realizate în rândul celor trei beneficiari ai sub-măsurii „*Impaduriri*” provenind din județul Harghita, o creștere media anuală cuprinsă între 4 și 7 m³ / ha a plantațiilor noi, ca urmare a repopulării unor suprafețe abandonate sau reconvertite în scopul diversificării solurilor vegetale, din punctul de vedere al structurii și al compoziției, cu precondiția puterii stațiunilor interesate. Aceasta estimare a fost efectuată având în vedere faptul că morfologia complexă și accesibilitatea teritoriului din zonele forestiere ale județului Harghita (regiune Centru) a determinat, în ultimii ani, abandonul acestor arii, mai ales în zonele localizate la cele mai ridicate altitudini, caracterizate, astăzi, de populații de valoare forestieră redusă. Reconvertirea culturilor cu specii endemice sau introduse nu ar trebui, în linia de principiu, să determine pierderea unor funcționalități, deoarece solurile vegetale, după o perioadă de stază, ar fi capabile să producă creșteri din ce în ce mai mari într-un timp mediu-lung. Așadar, abandonul culturilor a cauzat prezența unor suprafețe extinse neadministrare sau secătuite, având consecințe asupra dinamismului structural și asupra calității tulpinilor, ce trebuie reconsiderate pentru evaluarea potențialului lor comercial eventual.

De asemenea, valoarea creșterii și îmbunătățirii noului patrimoniu forestier a fost destul de semnificativ, Evaluatorul estimând că noile pepiniere, cu o suprafață de 4,5 ha, au o capacitate de peste 2,5 Milioane de puieți. Acestea pot regenera cu ușurință o mare parte a resurselor forestiere. Cifra ajunge la 33% din valoarea target identificată în cadrul programării.

În ceea ce privește criteriul 1.4 intervențiile în domeniul silviculturii, vizând, pe de o parte, favorizarea inovării și a dezvoltării naturale, se înserează în categoria mai amplă a silviculturii productive, cu o tendință să se destine coniferele la mesele comerciale, în vreme ce sortimentele potențiale de foioase pot fi cuprinse în structurile comerciale de valoare până la materii prime pentru mobila.

În concluzie, se poate afirma că Măsura contribuie în mod limitat la valorizarea patrimoniului forestier și la îmbunătățirea folosirii solului, în fapt analiza indicatorilor prezentați, tematica de îmbunătățire a calității și cantității patrimoniului forestier subliniază că în acest context impactul Măsurii a fost destul de

⁴⁴ Evaluatorul presupune că totalitatea suprafeței agricole redusă în perioada 2003/2007 poate fi identificată ca suprafață de teren abandonată și în baza informațiilor deținute se presupune ca tocmai pe aceste suprafețe au fost implementate intervențiile de împădurire obiect al submăsurii .

redus. Îmbunătățirea noilor zone împădurite prin intermediul Măsurii a vizat exclusiv 115 hectare și 3 beneficiari, ce au inițiat împăduriri pe terenuri ce precedent erau de uz agricol, după cum era cerut în cererea de propuneri de proiecte din 2006. Suprafață astfel împădurită are un impact puțin relevant în raport cu dimensiunea fondului forestier din România ce corespunde cu peste 6,5 milioane de hectare.

Întrebarea H2 (H1B): In ce măsură a contribuit măsura de silvicultură la menținerea și dezvoltarea resurselor forestiere prin influențarea depozitării totale a carbonului în suprafețele împădurite?

Criterii	Sursa indicatorilor	Descriere indicator	Target	Realizat
Exista o suplimentare de carbon in împădurirea noua si in cea existenta	Sursa Linii Directoare UE	Tendința stocarea anuala neta medie de carbon datorita asistentei (milioane de tone / an)	-----	747,5**

* indicator cuantificai și estimat de evaluator în baza datelor de context disponibile

Răspuns la întrebarea de evaluare:

Metodologia utilizată pentru estimarea cantitatii de CO₂ absorbita de masa lemnoasă forestiera în zonele agricole împădurite a fost preluată din „Liniiile Directoare pentru Inventarele naționale privind gazele cu efect de seră din sectorul agricol, forestier și alte utilizări ale solurilor (AFOLU – Agriculture Forestry and Other Land Use)” realizate în anul 2006 de către IPCC (Intergovernmental Panel on Climate Change). Conform acestor surse de informații, Evaluatorul a putut să estimeze absorbția medie anuală a carbonului în masa lemnoasă forestieră sprijinită de Programul SAPARD

Mai în detaliu, suprafețele împădurite prin sub-măsura “împăduriri” totalizează 115 ha și sunt alcătuite din păduri mixte, în prevalență brazi și larici, sau chiar ambele tipologii de plante. Un hectar împădurit prin aceasta tipologie de plante aduc o contribuție la absorbția masei lemnoase de un “C-sink” pe an de 6,5 tCO₂eq. an⁻¹. C-sink pe an garantat de sprijinul.

În **concluzie**, se estimează ca cei 115 hectare împădurite pe terenuri agricole, contribuie cu un C-sink pe an garantat de circa **747,5** tCO₂eq. an⁻¹ Aceasta reprezentând contribuția directă a programului SAPARD la acest fenomen specific.

Întrebare H3: In ce măsură acțiunile sprijinite au permis contribuția măsurii de silvicultură la aspectele de natură socială și economică ale dezvoltării rurale?

Criterii	Sursa indicatorilor	Descriere indicator	Target	Realizat
2. 1 Producție mai rațională a produselor (sau serviciilor) forestiere	Sursa Linii Directoare UE	Schimbare pe termen scurt / mediu in costurile anuale pentru silvicultura, colectarea si transportul recoltării, operațiunilor de stocare datorita asistenta (euro / m ³) Ponderea exploatațiilor conectate la asociații ale proprietarilor de păduri sau la	_____	16%*

Criteria	Sursa indicatorilor	Descriere indicator	Target	Realizat
		organizații similare, mulțumita asistenței (%)		Nu este cazul
	Indicatori de rezultat (sursa PNADR)	Creșterea capacității de prelucrare primara a lemnului care respecta condițiile tehnice de protecția mediului.	20%	5%*
	Indicatori de rezultat (sursa PNADR)	Creșterea numărului de proprietari de păduri asociați	20%	0%
	Indicatori de impact (sursa PNADR)	Creșterea productivității in sectorul exploatării forestiere	Creștere cu 3%	n.d.
2.2 Terenul si interesele socio-economice sunt protejate	Sursa Linii Directoare UE	Puncte de vânzare suplimentare sunt asistate, in special pentru produse de dimensiuni mici / calitate scăzuta (m ³) Activități suplimentare in cadrul pădurilor (de exemplu, activitățile turistice, etc)	-----	Nu este cazul Nu este cazul
2.3 Mai multe activități in comunitatea rurala, ca urmare a producției primare sau secundare sau din cauza prelucrării inițiale si etapelor de comercializare	Sursa Linii Directoare UE	Volumul rezervelor pe termen scurt a produselor forestiere de baza, de scara mica, prelucrate local (m ³ / an) Ocuparea forței de munca pe termen scurt / mediu (exploatare forestiera, prelucrare inițiala si comercializare, si in continuare de prelucrare locale, la scara mica si de marketing), direct sau indirect, in funcție de acțiunile asistate (ENI / an)		736.251 (m ³) 68/an*
	Indicatori de impact (sursa PNADR)	Creșterea numărului de locuri de munca.	Creștere cu 3%	0,2%*
2.4 Venituri menținute sau crescute in zonele rurale	Sursa Linii Directoare UE	Venituri pe termen scurt / mediu ca urmare a asistării activității (număr de beneficiari) (a) din care venitul suplimentar (% , si ha.) (b) din care datorita activităților asistate din cadrul sau din afara fermei (%)		18.740* €/an 34 beneficiari (a) 0% (b) 100%

** indicatori cuantificați și estimați de evaluator în baza investigațiilor directe și a datelor de context disponibile*

Răspuns la întrebarea de evaluare :

În raport cu primul criteriu de evaluare (criteriul 2.1) indicatorul propus a fost valorizat prin folosirea investigației făcută în mod direct de către Evaluator. Se estimează că sub-măsura “Drumuri forestiere” contribuie în mod considerabil la reducerea costurilor de prelucrare a lemnului. Practic, după cum a fost raportat de către beneficiari, peste 40% dintre intervieuați afirmă că după finanțare a existat o reducere a costurilor. Această reducere, în medie, a fost de 16 și a vizat în mod special diminuarea costurilor de transport și modul de colectare a masei lemnoase. Totuși din analiza desfășurată asupra beneficiarilor nu a fost posibilă exprimarea acestei variații în termeni absoluți €/M³, cum cereau întrebările comune de evaluare. Referitor la indicatorul “Creșterea capacității de prelucrare primară a lemnului care respectă condițiile tehnice de protecția mediului”, după cum s-a menționat și în fișa Măsurii anexă la prezentul raport, i s-a atribuit o valoare teoretizând contribuția totală la realizarea lui din partea sub-măsurii “Investiții pentru îmbunătățirea prelucrării primare a lemnului și marketingului produselor forestier”. Din cercetarea directă asupra beneficiarilor a rezultat că în urma finanțării creșterea în îmbunătățirea capacității de producție a fost de 5%. În cele din urmă indicatorul privitor la creșterea numărului de proprietari asociați nu poate fi cuantificat întrucât sub-măsura aferentă nu a fost activată.

Analiza criteriului 2.2 asupra impactului generat de inițiativă în contextul socio-economic și de protecție a solului nu are aplicare întrucât nici-o sub-măsură nu a prevăzut finanțare în acest sens.

În ceea ce privește al treilea criteriu de analiză 2.3, referitor la îmbunătățirea activităților și a vitalității comunității rurale se remarcă faptul că atât drumurile, cât și investițiile productive au o contribuție notabilă în acest sens. Referitor la drumuri, au fost realizați peste 600 km de drum în cadrul pădurilor din România, de către 75 de beneficiari (aproape în totalitate beneficiari publici) ce contribuie în manieră semnificativă la îmbunătățirea utilizării chiar și neproductive a resurselor forestiere. Din datele primare culese pentru peste 50% dintre beneficiari, investițiile astfel realizate permit o îmbunătățire a valorificării resurselor forestiere chiar și în scopuri neproductive cu consecințe imediate asupra populației rurale. Pentru beneficiarii finali, care nu sunt mici producători de lemn ci în general proprietari publici de zone împădurite deținând în medie 312,4 hectare de suprafață împădurită, în urma finanțării dimensiunile suprafețelor deținute au crescut în medie cu 24%, confirmând astfel contribuția pozitivă a sub-măsurii la recuperarea și valorificarea patrimoniului forestier și a dinamicii comunității rurale beneficiare. Mai mult, indicatorul privind volumul masei forestiere la dispoziție se regăsește în raport cu sub-măsura privind creșterea productivității în firmele de prelucrare a lemnului. În baza datelor de monitorizare la dispoziție se estimează că anual contribuția SAPARD a favorizat prelucrarea a 736.251 m³ de masă lemnoasă.

Privitor la locurile de muncă este de remarcat că exclusiv sub-măsura legată de îmbunătățirea echipamentelor a avut un impact direct pozitiv, crearea de drumuri neavând un efect direct asupra forței de muncă în termeni de durată. Pentru sub-măsura privitoare la investiții în societățile forestiere au fost finanțate 34 proiecte, din investigația directă a beneficiarilor rezultând că pentru 50% din eșantion, în urma finanțării, a existat un impact pozitiv asupra forței de muncă, iar în general raportând datele la universul de referință, Evaluatorul estimează că pentru 34 proiecte finanțate creșterea locurilor de muncă a fost de **68 ENI/AN**. Luând în considerare ulteriorul indicator de impact referitor la Măsura 3.5 privind creșterea locurilor de muncă și comparând cu datele Eurostat se remarcă faptul că în anul 2008 în România au fost 34.651 persoane angajate în sectorul forestier, demonstrând impactul pozitiv, deși limitat

(+0,2%), al Măsurii asupra ocupării forței de muncă. Alte date de context asupra tendinței locurilor de muncă din sectorul forestier și industria forestieră în România (2008-2009) subliniază creșterea ocupării de circa 5% în timp ce, în aceeași perioadă în UE27 a existat o diminuare a ocupării de 5,8%; această ultima informație confirmând dinamica pozitivă a sectorului forestier românesc și faptul că acesta este vital chiar și în comparație cu tendințele din restul Europei.

Referitor la ultimul criteriu (2.4) de evaluare se ia în considerare sub-măsura privitoare la investițiile în societățile forestiere și de prelucrare a lemnului. Din analiza datelor culese din investigația directă se evidențiază că toți beneficiarii finali au avut dimensiuni destul de semnificative. Este vorba de structuri cu venituri peste 1 Milion de Euro. În baza datelor culese prin investigațiile directe, Evaluatorul a estimat o creștere medie anuală a venitului în urma contribuției de circa 18.740€, ceea ce nu reprezintă un procent mare în raport cu veniturile medii, dar este un semn al unor bune posibilități de câștig economic în urma finanțării efectuate.

În **concluzie**, indicatorii evidențiază o desfășurare pozitivă a inițiativelor în favoarea unei îmbunătățiri rolului economic și social al pădurilor, atât în termeni de valorificare economică, cât și a ocupării forței de muncă, totuși, luând în calcul numărul limitat de inițiative și de resurse disponibile (circa 75 Milioane de euro), impactul Măsurii 3.5 asupra sistemului forestier din România a fost destul de moderat. Pe de altă parte, se remarcă faptul că Măsura a contribuit în mod pozitiv ca răspuns la exigențele de garantare a unui sector forestier durabil în România prin îmbunătățirea valorificării și creșterea productivității întreprinderilor din sectorul lemnului.

Întrebarea H4: În ce măsură acțiunile sprijinite au permis contribuția măsurii de silvicultură la aspectele de natură socială și economică ale dezvoltării rurale prin menținerea și sporirea adecvată a funcțiilor de protecție în gestionarea pădurilor?

Criterii	Sursa indicatorilor	Descriere indicator	Target	Realizat
4.1 Acțiuni de protecție adecvate	Sursa Linii Directoare UE	Suprafața plantată / gestionată având în vedere funcțiile de protecție (ha.) (a) din care teren agricol (%) (b) din care mase de apă (%) (c) din care sate, facilități turistice (%), plus tipul și magnitudinea interesului, de exemplu, exprimat aproximativ în numărul de locuitori, Locuri de odihnă, etc)	-----	119,5 Ha e 604 km (a) 96% (b) n.a. (c) n.a.
	Indicatori de rezultat (sursa PNADR)	Creșterea suprafețelor de păduri administrate de asociațiile proprietarilor de păduri	10%	0%
	Indicatori de impact (sursa PNADR)	Creșterea suprafeței pădurilor private administrate pe baza planurilor de amenajare	Creștere cu 10%	0%

Răspuns la întrebarea de evaluare :

În ceea ce privește criteriul 4.1 se poate afirma că, în ansamblu, toate inițiativele activate și finanțate prin Măsura 3.5 contribuie într-un mod pozitiv la protecția patrimoniului forestier din România prin îmbunătățirea diverselor componente necesare unei administrări durabile a patrimoniului forestier. În special, împăduririle efectuate, pepinierele realizate cât și drumurile forestiere au rol direct și indirect de protecție a patrimoniului forestier. În schimb au fost făcute multe demersuri pentru promovarea unei planificări a resurselor forestiere și se prevede că aceste inițiative de planificare vor avea efect o dată cu începerea noii perioade de programare 2007-2013.

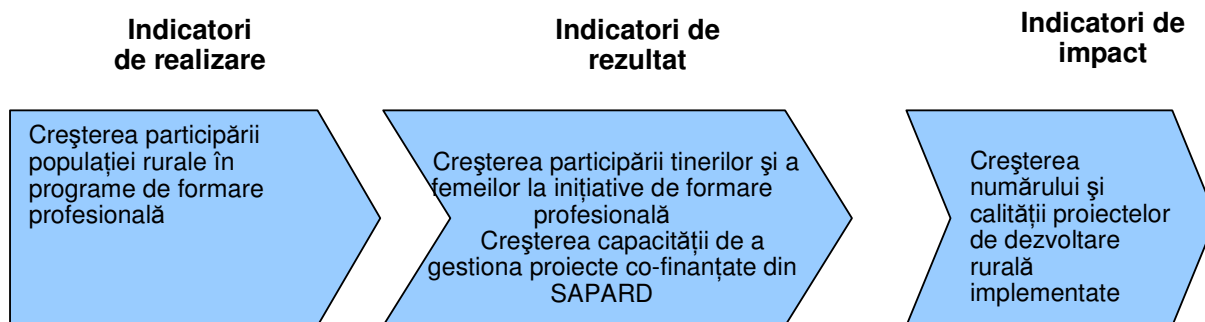
În **concluzie** pentru Măsura 3.5 întrebările comune de evaluare vizează investigarea măsurii în care ajutorul a contribuit la crearea unor zone forestiere administrate într-un mod durabil. Scopul măsurii este exprimat clar în obiectivele indicate de Programul SAPARD și sunt în acord cu principiul de gestionare forestieră durabilă: utilizarea de specii autohtone, menținerea și îmbunătățirea vegetației riverane, reducerea fragmentării habitatelor naturale și seminaturale, reducerea simplificării peisajului, crearea de păduri permanente, îmbunătățirea accesibilității. În principiu, toate suprafețele ce au beneficiat de sprijinul Măsurii pot fi caracterizate de o "gestionare durabilă". Așadar contribuția la gestiunea durabilă a fondului forestier a fost importantă și decisivă, după cum a fost menționat în mai multe rânduri, însă deficitul de resurse financiare disponibile a contribuit la limitarea impactului asupra sistemului forestier național.

Evaluatorul constată că prin această inițiativă au fost puse bazele pentru activarea Măsurilor forestiere din cadrul PNDR 2007-2013 Măsura 125 și Măsura 223, (care în total au o alocare financiară de peste 700 Milioane de Euro, de 10 ori cea prevăzută de SAPARD) și astfel această primă experiență a contribuit într-un mod considerabil la definirea modalităților de administrare a Măsurilor în actuala perioadă de programare.

I. Măsura 4.1 “Îmbunătățirea pregătirii profesionale”

În linia cu dispozițiile din articolul 2 al Regulamentului Consiliului nr. 1268/1999 și cele din articolul 5 al Regulamentului Consiliului nr. 2759/1999 în cadrul programului SAPARD România a fost activată și o măsură vizând îmbunătățirea pregătirii profesionale, având ca obiectiv asistarea formării profesionale în vederea contribuției la îmbunătățirea cunoștințelor și a competențelor profesionale ale fermierilor și altor persoane implicate în activități legate de agricultură, silvicultură, piscicultură și acvacultură, procesarea produselor agricole, piscicole și din acvacultură, precum și la conversia acestora spre activități non agricole.

Logica de intervenție a Măsurii 4.1 poate fi descrisă după cum urmează:



Măsura a fost relativ **eficientă**, la 31.12.2009 fiind realizate plăți reprezentând 77% din valoarea sumelor alocate. În schimb, măsura a fost **eficace** doar într-o măsură relativ scăzută, în special în ceea ce privește atingerea indicatorilor de realizare stabilite în cadrul PNADR: numărul de cursuri organizate a fost sub 20% din numărul prevăzut iar numărul participanților nu a atins nici 7% din cel programat. Acest lucru se poate datora în primul rând întârzierii în acreditarea acestei măsuri.

Întrebarea I1. In ce măsura acțiunile de pregătire profesională sunt în conformitate cu nevoile de pregătire existente și în coerență cu alte măsuri din cadrul Programului?

Criteria	Sursa indicatorilor	Descriere indicator	Target	Realizat
Formarea răspunde la nevoile și la potențialul de adaptare (de conversie, reorientare, îmbunătățire)	Sursa Linii Directoare UE	Ponderea acțiunilor de formare asistată abordează probleme identificate, lacunele / punctele slabe sau potențiale / oportunități în timpul evaluării ex-ante (%) (a) din care, din cauza tipului / mixtului de participanți (de exemplu tineri, femei ...) (b) din care, din cauza subiectului / conținutului cursurilor (%) (c) din care legate alte acțiuni co-finanțate ale programului (%) (d) din care complementare la acțiunile de formare cofinanțate prin alte programe de preaderare (%) Ponderea acțiunilor de formare asistată referitoare la adaptarea la acquis-ul comunitar (%)	-----	80%
	Indicatori de rezultat (sursa PNADR)	Ponderea cursanților care au proiecte finanțate prin SAPARD din numărul total de cursanți.	≥ 70%	42%
		Ponderea tinerilor fermieri din numărul total de cursanți.	≥ 30%	59%
		Ponderea femeilor din numărul total de cursanți.	≥ 30%	25%

Răspuns la întrebarea de evaluare:

Cu toate acestea, rezultatele măsurii au fost relativ bune, ponderea tinerilor care au participat la cursuri fiind de aproape 60% din totalul participanților și ponderea femeilor fiind de 25% (ținta fiind de peste 30% pentru ambii indicatori). Pe de altă parte, din analiză pe eșantion a cursanților s-a relevat că circa 42% din aceștia au prezentat și / sau implementat proiecte SAPARD, ceea ce reprezintă 60% din valoarea programată.

Mai mult, având în vedere tipul / mixtul de participanți (care a premiat tinerii fermieri), subiectele cursurilor (care s-au concentrat pe teme legate de îmbunătățirea practicilor de producție, prelucrarea și marketing-ul produselor, managementul firmelor, protecția mediului și diversificarea activităților), conexiunea ridicată a acestei măsuri cu alte măsuri din program (spre exemplu în domeniile turism rural, silvicultură, investiții în exploatații agricole, ș.a.m.d.)

și concentrarea generală a temelor abordate în perspectiva adoptării acquis-ului comunitar în domeniul agriculturii și dezvoltării rurale, se poate afirma că măsura a fost pe deplin conformă cu nevoile de pregătire existente și în coerență cu alte măsuri din cadrul Programului.

Mai în detaliu, se menționează că 80% din cursurile realizate au vizat priorități / nevoi identificate în descrierea backgroundului Fișei Măsurii 4.1 conținută în PNADR după cum arată tabelul de mai jos.

Tab. Corespondență între nevoile identificate în PNADR și intervențiile de formare finanțate prin măsura 4.1

	NEVOI IDENTIFICATE IN CADRUL PNADR (fișa măsurii 4.1)	CORESPONDENTA CU INTERVENTILE DIN MASURA 4.1
1	Nevoia ridicată, generală, de formare profesională a adulților în rândul populației rurale, datorită incidenței agriculturii de subsistență și lipsei de pregătire în domeniul agricol	Practici de producție, Pregătirea șefilor de exploatații agricole și silvice în domeniile: economic, tehnic, juridic, fiscal
2	Lipsa diversificării activităților economice	Diversificarea sau a reconversie a diferitor activități în spațiul rural - turism rural
3	Non aplicarea noilor tehnologii	Procesarea și marketingul produselor agricole și piscicole în conformitate cu tehnologiile specifice
4	Situația precară din punct de vedere igienico-sanitar	n.d.
5	Nevoia de formare în domeniul protecției mediului și al practicilor ecologice de producție	Protecția mediului

Întrebarea I2. În ce măsură aptitudinile/competențele dobândite au sprijinit la îmbunătățirea situației persoanelor pregătite și a sectoarelor agricol/forestier/piscicol?

Criteriu	Sursa indicatorilor	Descriere indicator	Target	Realizat
Aptitudinile / competențele dobândite de către stagiați ajută la îmbunătățirea condițiilor ocupării forței de muncă	Sursa Linii Directoare UE	Pondere stagiarii asistați (atât titulari cât și angajați) care experimentează îmbunătățiri la locul de muncă, datorită instruirii (%) (a) din care ferme /silvicultori/ armatori (%) (b) din care salariați (%) (c) datorită unei remunerări mai bune (%) (d) din care datorită calității locurilor de muncă non-pecuniare (de exemplu, sezoniere / securitate a muncii contractuale, expunerea la risc și condiții adverse) (%) (e) din care femei (%)	-----	n.d. cfr răspuns de evaluare

Criteria	Sursa indicatorilor	Descriere indicator	Target	Realizat
	Indicatori de impact (sursa PNADR)	Ponderea absolvenților cursurilor de pregătire care depun proiecte în cadrul SAPARD în primul an după absolvire (%)	-----	n.d. cfr raspuns de evaluare
Aptitudinile / competențele dobândite de către stagiaari care facilitează adaptarea agriculturii, silviculturii și pescuitului	Sursa Linii Directoare UE	Ponderea instituțiilor cu un stagiar asistat, care inițiază reorientează / îmbunătățește legate de instruirea asistată (%) (a) de care activități noi / suplimentare (%) (b) din care îmbunătățirea calității / igienei / valorii adăugate privind activitățile existente (%) (c) din care conducerea conexas (%) (d) din care metodele de practici inofensive pentru mediu (%) (e) din care agricultura (%) (f) din care silvicultura (%)	-----	(a) 3,6% (b) 53,2% (c) 20% (d) 18,5% (e) n.d. (f) n.d.

Răspuns la întrebarea de evaluare:

Datorita faptului că nu s-a realizat nici o anchetă privind impactul participării la formarea profesională finanțată asupra condițiilor de muncă ale participanților, indicatorul „Ponderea stagiariilor asistați (atât titulari cât și angajați) care experimentează îmbunătățiri la locul de muncă, datorita instruirii (%)” nu poate fi cuantificat în mod exact. Realizarea anchetei în aceasta fază ex post a fost împiedicată, în primul rând, de faptul că a trecut prea mult timp de la încheierea proiectelor de formare (2007) până în ziua de astăzi (2011): chiar dacă s-ar fi putut recupera contactul participanților la cursuri, auto-evaluarea efectului formării asupra locului de muncă în ceea ce privește nivelul remunerării sau calitatea locurilor de muncă din punct de vedere non pecuniar ar fi fost extrem de greu de relevat din partea cursanților.

De asemenea, la un an de la încheierea cursurilor nu s-a realizat nici o anchetă în vederea relevării numărului de cursanți care au prezentat proiecte SAPARD în urmă participării la aceste cursuri, ceea ce face imposibilă cuantificarea exactă a acestui indicator. Totuși, în aceasta privință, se pot avansa câteva ipoteze calitative, respectiv:

- desigur, cel puțin o parte din participanții la cursurile în domeniul practicilor de producție și procesarea / marketing-ul produselor agricole, reprezentând circa 39% și, respectiv, 14,5% din totalul cursanților, au prezentat cereri de finanțare în cadrul măsurilor 1.1 sau 3.1, îmbunătățirea controalelor de calitate asupra produselor și pregătirea profesională a beneficiarului (prin reprezentantul legal / responsabilul de proiect) fiind criteriile de selecție a proiectelor din cadrul măsurii privind „Îmbunătățirea prelucrării și marketingului produselor agricole și piscicole”, și pregătirea profesională fiind un criteriu de eligibilitate și în cadrul măsurii aferente investițiilor în ferme agricole;

- de asemenea, probabil și o parte din cei care au participat la cursurile în domeniul protecției mediului (18,5% din totalul cursanților) au depus proiecte de finanțare în cadrul măsurii 3.3 pentru implementarea unor metode de producție prietenoase cu mediul, participarea la cursuri de formare relevante în cadrul măsurii 4.1 fiind un criteriu de eligibilitate;
- totodată, cel puțin o parte din participanții în cadrul cursurilor de instruire în domeniul turismului rural, reprezentând în total 3,6% din totalul cursanților, au prezentat cereri de finanțare în cadrul măsurii 3.4, participarea la curs fiind un criteriu de selecție a proiectelor de depus în cadrul acestei măsuri;
- în fine, demonstrarea pregătirii profesionale a beneficiarului era un criteriu de eligibilitate pentru măsura 3.5 în domeniul silviculturii, domeniul care a concentrat 17% din cursanți în cadrul măsurii 4.1.

În concluzie, având în vedere criteriile de eligibilitate și selecție ale măsurilor 1.1, 3.1, 3.3, 3.4 și 3.5, este extrem de probabil că o parte din participanții la cursurile de instruire organizate în cadrul Măsurii 4.1 au prezentat cereri de finanțare în cadrul măsurilor PNADR menționate, ceea ce ne permite să spunem că aptitudinile / competențele dobândite de către cursanții au ajutat într-o anumită măsură (necuantificabilă) la îmbunătățirea condițiilor ocupării forței de muncă prin modernizarea exploatașilor agricole și silvice cu sprijinul finanțărilor din programul SAPARD . Totuși, cu siguranță relevanța măsuri 4.1 pentru implementarea celorlalte măsuri din program ar fi fost și mai ridicată dacă aceasta ar fi fost acreditată mai devreme.

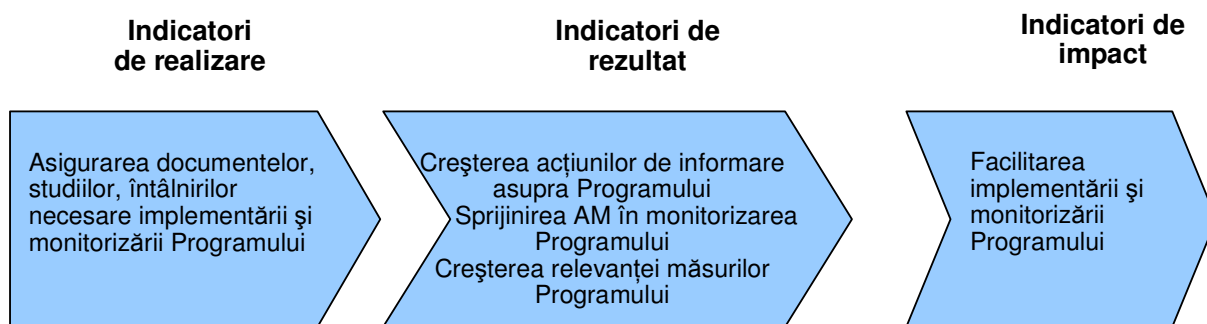
Totodată, având în vedere tipurile de cursuri organizate, se poate afirma că *măsura 4.1 a contribuit într-o anumită măsură la facilitarea adaptării agriculturii și silviculturii*. În aceasta privință, se poate afirma că instituțiile care au avut un cursant în cadrul instruirilor din Măsura 4.1 au fost puse în condițiile să realizeze o reorientare / îmbunătățire a activităților desfășurate, după cum urmează:

- o reorientare a activităților spre turism rural (3,6% din organizații);
- o îmbunătățire a calității / igienei / valorii adăugate privind activitățile existente (53,2% din organizațiile care au avut un cursant în cadrul acțiunilor de instruire privind practicile de producție, procesare și marketing al produselor agricole și piscicole);
- o îmbunătățire a capacității de conducere (20% din organizații);
- introducerea unor practici inofensive pentru mediul (18,5% din organizații).

J. Măsura 4.2 „Asistență tehnică”

În conformitate cu dispozițiile prevăzute la articolului 2 din Regulamentul Consiliului nr. 1268/1999, măsura de Asistență Tehnică finanțată în cadrul programelor de sprijin comunitar de preaderare în domeniul agriculturii și dezvoltării rurale a inclus inițiative finalizate la facilitarea implementării celorlalte măsuri ale programului, incluzând studii pentru facilitarea pregătirii și supervizării programului, informarea și campanii publicitare.

Logica de intervenție a Măsurii 4.2 poate fi descrisă după cum urmează:



Măsura 4.2 a absorbit în totalitate resursele puse la dispoziție, plățile efectuate la 31.12.2009 reprezentând circa **99%** din fondurile alocate acestei măsuri, însumând circa 1,4 milioane de euro, ceea ce demonstrează o eficiență foarte bună de cheltuială. În ceea ce privește nivelul eficacității al măsurii, acesta nu se poate calcula exact deoarece pentru asistență tehnică nu au fost stabilite ținte cuantificate de realizare, rezultat și impact. Totuși, având în vedere complementaritatea asistenței față de alte inițiative de sprijin furnizat implementării programului SAPARD România din alte surse de finanțare, incluzând programul Phare dar și bugetele proprii ale instituțiilor cu responsabilități în gestionarea programului, și având în vedere resursele relativ limitate alocate, evaluatorul consideră că realizările și rezultatele atinse prin acțiunile finanțate în cadrul acestei măsuri sunt mai mult decât satisfăcătoare, așa cum reiese din cele ce urmează.

Întrebarea J1. In ce măsura acțiunile de asistență tehnică au facilitat implementarea acțiunilor Programului?

Criteria	Sursa indicatorilor	Descriere indicator	Target	Realizat
Beneficiarii asistați în pregătirea / implementarea proiectelor	Sursa Linii Directoare UE	Cota beneficiarilor de alte măsuri care au primit asistență tehnică (%) (a) din care pentru fiecare dintre măsuri (%) (b) din care femei (%)	-----	Nu este cazul
Autoritățile naționale / regionale / locale asistate la înființarea și gestionarea programului	Sursa Linii Directoare UE	Numărul de funcționari / autorităților care au participat în acțiunile asistate (instruire, suport tehnic, activități de informare...) (a) din care, la nivel local (%) (b) din care, la nivel regional (daca este cazul) (%) (c) din care, la nivel național (%)	-----	372

Răspuns la întrebarea de evaluare:

În primul rând, asistență tehnică finanțată din măsura 4.2 nu a sprijinit beneficiarii în pregătirea / implementarea proiectelor, aceasta asistență fiind garantată de către alte organizații (cum ar fi Agenția Națională de Consultanță Agricolă). De altfel, AT a sprijinit un număr de 372 funcționari din cadrul autorităților naționale / regionale / locale implicate în înființarea și gestionarea programului, reprezentând circa 30% din personalul angajat în anul 2007 în cadrul AM, APDRP și structurile locale. Evaluatorul a stimat acest număr calculând numărul persoanelor implicate în proiectele de AT pentru evaluarea programului⁴⁵ și luând în considerare ipoteza că proiectul de AT pentru organizarea Comitetului de Monitorizare a sprijinit în medie 4 persoane (din care o funcție de conducere, un administrativ și doi experți în monitorizare și implementare a programului) la fiecare întâlnire a Comitetului (cinci în total). Având în vedere și asistență indirectă furnizată prin realizarea studiilor pregătitoare pentru celelalte măsuri ale programului, precum și prin organizarea celor două campanii de informare asupra programului, se poate spune că acțiunile de AT au facilitat în mod mai mult decât satisfăcător implementarea acțiunilor programului.

⁴⁵ Sursa: rapoartele de evaluare intermediară a programului SAPARD România și actualizarea acesteia.

Întrebare J2. În ce măsură acțiunile de asistență tehnică au îmbunătățit cunoștințele populației rurale și a autorităților responsabile cu procedurile, regulile și principiile UE, în special cele privind SAPARD?

Criteria	Sursa indicatorilor	Descriere indicator	Target	Realizat
Populația rurală care cunoaște Politicile UE pentru dezvoltare rurala, în special SAPARD	Sursa Linii Directoare UE	Raportul dintre numărul agricultorilor care participa la informarea asistată / activități de sensibilizare, raportat la populația totală de fermieri Tendință în distribuția instrumentelor de informații (de exemplu, broșuri, conferințe, cursuri de instruire, etc.) Pondere activităților de asistență tehnică care se ocupă în special cu probleme legate de acquis (% de exemplu, standardele UE privind cerințele sanitare, calitatea alimentelor, condițiile de igiena la locul de muncă, etc.)	-----	23% n.d. cfr raspuns de evaluare 70%
Autoritățile naționale / regionale / locale familiarizate cu normele UE și mecanismele politicii de dezvoltare rurală, în special SAPARD	Sursa Linii Directoare UE	Pondere funcționarilor de la toate nivelurile care se ocupă cu problemele de dezvoltare a mediului rural care au participat în activități de asistență tehnică (%) (a) din care în activități care se ocupă în special cu problemele legate de acquis (%)	-----	35%
	Indicatori de rezultat (sursa PNADR)	Numărul materialelor promoționale pentru informarea generală a tuturor părților (fluturași, broșuri etc.) Numărul campaniilor de publicitate. Numărul de convocări ale experților suportate. Numărul de ateliere, conferințe, seminarii. Numărul de reuniuni ale Comitetului de Monitorizare. Numărul de studii privind pregătirea și implementarea măsurilor din Program. Numărul de rapoarte de evaluare a Programului.	-----	458.334 2 0 182 5 3 2

Răspuns la întrebarea de evaluare:

Evaluatorul a concluzionat că inițiativele de AT, incluzând în special acțiunile de informare asupra programului, au contribuit într-o bună măsură la îmbunătățirea cunoștințelor populației rurale și a autorităților responsabile cu procedurile, regulile și principiile UE în special cele privind SAPARD. Mai în detaliu, evaluatorul a estimat că circa 23% din populația ocupată în agricultură, silvicultură și vânătoare la finele anului 2006 (circa 2,5 milioane de persoane în baza datelor INS) a fost informată prin campaniile de informare organizate de AT. Aceasta estimare a luat în considerare următoarele:

- Fiecare din cele două inițiative de informare prin spot-uri TV, radio și presă scrisă a atins o audiență de peste un milion de persoane fiecare și peste 82 mii de persoane au participat la evenimente de informare organizate în teritoriu, ceea ce înseamnă o audiență totală de peste 2,4 milioane de persoane;
- La acest număr s-a aplicat ponderea populației rurale aferente anului 2006, adică 45%, și la rezultatul s-a mai aplicat ponderea de 52,5% reprezentând procentul de agricultori și lucrători calificați în agricultură, silvicultură și pescuit în anul 2006 (INS, Anuarul Statistic 2007);

A rezultat un număr de peste 577 mii de agricultori informați prin campaniile de informare organizate de AT, reprezentând circa 23% din populația ocupată în agricultură în anul de referință (2006). Acest număr este subestimat, având în vedere faptul că, desigur, persoanele care au participat la inițiativele de informare în teritoriu erau în totalitate interesate de subiectul agriculturii și dezvoltării rurale (însă nu se poate calcula exact câte din acestea erau efectiv ocupate în agricultură).

De asemenea, nu se pot spune multe despre tendință în distribuția instrumentelor de informații (de exemplu, broșuri, conferințe, cursuri de instruire, etc.) deoarece: 1. aceasta tendință este greu de cuantificat datorită faptului că nu dispunem de o centralizare exactă a inițiativelor de informare asupra politicilor UE de dezvoltare rurală realizate înainte de anul 2004; 2. acțiunile de AT în aceasta privință au fost absolut complementare altor acțiuni care deja erau derulate de AM cu sprijinul structurilor regionale și locale.

Având în vedere aceste două elemente, precum și cele de mai sus se poate afirma ca acțiunile de informare promovate prin AT au contribuit într-o bună măsură să mărească cunoștințele populației rurale asupra politicilor rurale ale UE, îndeosebi mulțumită instrumentelor de informare alese, care s-au bazat foarte mult pe utilizarea mijloacelor de comunicare de masă cum ar fi televiziunea și presa scrisă, dar și pe utilizarea instrumentelor de comunicare caracterizate de capilaritatea informației (caravane, organizarea unor evenimente la nivel local, participarea la târguri locale, ș.a.m.d.). La aceste considerente privind inițiativele informative se adăugă faptul că 70% din proiectele de AT (adică toate proiectele, cu excepția celor două pentru realizarea evaluării programului și proiectul de AT pentru organizarea Comitetului de Monitorizare) au abordat într-un fel sau altul problemele legate de acquis-ul comunitar în domeniul agriculturii și dezvoltării rurale .

În ceea ce privește contribuția AT la familiarizarea autorităților publice naționale / regionale / locale cu normele UE și mecanismele politicii de dezvoltare rurală, și această este estimată a fi ridicată, luând în considerare următoarele elemente:

- numărul funcționarilor din cadrul administrațiilor publice locale sunt circa 120.000 (date din presă scrisă referite la anul 2009);
- împărțind acest număr pe cele 2860 de comune reiese o medie de 41 funcționari pe comună;
- în cadrul caravanei de informare organizate prin măsura 4.2 în anii 2004-2005 au fost vizitate 1.012 comune, însumând încă peste 42 mii de funcționari (adică circa 35% din totalul funcționarilor publici locali).

Așadar, se estimează că în total circa 35% din funcționarii publici din cadrul administrațiilor publice locale din România a fost familiarizat cu privire la normele și mecanismele politicii UE în domeniile agriculturii și dezvoltării rurale, fără a se lua în calcul administrațiile publice locale care au participat la alte evenimente organizate prin AT, cum ar fi seminariile naționale.

6.3.2 Intrebări transversale

Intrebări comune privind obiectivul: contribuția la implementarea acquis-ului comunitar în ceea ce privește politica agricolă comună

Întrebarea K1: In ce măsură Programul a favorizat adaptarea sectorului agricol și a economiei rurale la standardele comunitare și le-a pregătit pentru implementarea acquis-ului comunitar?

Criteria	Sursa indicatorilor	Descriere indicator	Realizat
1.1 Sectoarele beneficiare sunt mai adaptate la standardele UE - in ceea ce privește protecția mediului	Sursa Linii Directoare UE	1.1 a Ponderea fabricilor de prelucrare / întreprinderilor in sectorul agricol / de pescuit sau zonele rurale care aplica standardele de mediu UE in mod regulat (%) (a) din care prelucrarea fabricilor / întreprinderilor (%)	0,1% (a) 0,1% din care Masura 441 fabricilor (M1.1) 1.910 întreprinderilor (M3.1) 1.011 întreprinderilor (M3.4) 34 fabricilor (M3.5 sub 3)
- in ceea ce privește calitatea produselor alimentare si protecția consumatorilor	Sursa Linii Directoare UE	Ponderea producției agricole / de pescuit care respecta standardele UE pentru calitatea produselor alimentare si a protecției consumatorilor (%) (a) din care prelucrarea fabricilor / întreprinderilor (%)	4,6% (a)4,6% din care 441 fabricilor (M1.1)
- in ceea ce privește sănătatea și bunăstarea animalelor	Sursa Linii Directoare UE	1.1c Ponderea fabricilor de prelucrare / întreprinderilor din sectorul de pescuit/ agricol sau a zonelor rurale in conformitate cu standardele UE pentru sănătatea și bunăstarea animalelor (%) (a) din care prelucrarea fabricilor / întreprinderilor (%)	0,03% (a) 0,03% din care Măsura

Criteria	Sursa indicatorilor	Descriere indicator	Realizat
- in ceea ce privește siguranță și igiena condițiilor de la locul de munca			305 fabricilor (M1.1) 469 întreprinderilor (M3.1) 16 întreprinderilor (M3.4)
- in ceea ce privește standardele si reglementările de pescuit	Sursa Linii Directoare UE	1.1.d Ponderea instalațiilor de prelucrare / întreprinderilor conforme cu standardele UE in domeniul securității si igienei condițiilor de la locul de muncă (a) din care prelucrarea fabricilor / întreprinderilor (%)	0,1% (a) 0,1 % din care măsura 441 fabricilor (M1.1) 1.910 întreprinderilor (M3.1) 1.011 întreprinderilor (M3.4) 34 fabricilor (M3.5 sub 3)
	Sursa Linii Directoare UE	1.1.d Schimbare in ponderea întreprinderilor de pescuit care respecta cu standardele și reglementările de pescuit UE (%) (a) din care prelucrarea fabricilor / întreprinderilor (%)	0% (a) 0% din care Măsura 18 fabricilor (M1.1) 16 întreprinderilor (M 3.4)
	Indicatori de impact (sursa PNADR)	Procentul laboratoarelor care folosesc standardele armonizate sau metodele de analiza de referință comunitare. (Masura 1.2)	100%*

criterii	Sursa indicatorilor	Descriere indicator	Realizat
1.2 Creșterea gradului de conștientizare a actorilor privați despre regulile și procedurile UE pentru fabricarea de produse agricole / de pescuit	Sursa Liniei Directoare UE	Ponderea populației rurale (gospodarii, exploatații, agricultori, etc.) care are acces în mod direct sau indirect la informații sau campanii de conștientizare finanțate de program (%) (a) din care cu privire la aspectele legate de aderare(%)	11%* (a) n.d.**

* indicatori cuantificați și estimați de evaluator în baza investigațiilor directe și a datelor de context disponibile

** informație indisponibilă în urma cercetărilor directe desfășurate de evaluator

Răspuns la întrebarea de evaluare:

În România sectorul agricol/agroindustrial are și astăzi un rol important atât în ceea ce privește participarea la Produsul Intern Brut (12,1% în 2006)⁴⁶, cât și în ocuparea forței de muncă a populației (32% în anul 2006). În tabelul de mai jos sunt indicate câteva date privind componența numerică a diverselor componente din sectorul agroindustrial românesc, iar în coloana următoare gradul de acoperire al Programului SAPARD. Ținând cont de faptul că respectarea normativei comunitare în realizarea investițiilor finanțate a fost o cerință obligatorie pentru furnizarea contribuției, Evaluatorul estimează că beneficiarii SAPARD din diferitele cadre de referință respectă normele comunitare și criteriile cerute de fiecare din apelurile de propuneri de proiecte pentru fiecare măsură emise de Autoritatea de Management.

Unul din obiectivele SAPARD a fost acela de a promova printre beneficiarii finali cunoștințe corespunzătoare și adoptarea standardelor europene pe teme siguranței alimentare, muncii și mediului. Prin urmare o supoziție a Evaluatorului este aceea că desigur beneficiarii Programului SAPARD sunt printre subiecții care astăzi aplică într-un mod corect cerințele comunitare .

Tab. Numărul de întreprinderi din sectorul agroindustrial și numărul de întreprinderi beneficiare SAPARD

Tipul sectorului	Total Romania	Beneficiari SAPARD	Nivel de acoperire
Agroindustrie	9.993*	459	4,6%
Societăți agricole	3.931.350*	2.921	0.1%
Societăți zootehnice	3.333.490*	790	0,02%
Acvacultură	n.d.	34	n.d.

⁴⁶ INSSE

Sursa: *Eurostat 2007 și datele de monitorizare

După cum arată tabelul de mai sus și susțin indicatorii aferenți întrebării de evaluare, capacitatea de acoperire a Programului SAPARD în raport cu contextul agroindustrial din România a fost limitată în termeni cantitativi. Cercetările directe asupra beneficiarilor au demonstrat că acest lucru nu s-a întâmplat și în termeni calitativi.

Nu există dubiu că Programul, în timp, a avut o bună capacitate de favorizare a adoptării din partea beneficiarilor finali a cerințelor de referință pentru respectarea regulamentelor comunitare, în special în ceea ce privește bunăstarea și siguranța animalelor (acest efect pozitiv regăsindu-se în 71% dintre beneficiarii Măsurii 3.1) securitatea muncii (Măsurile 1.1, 3.1, 3.4 și 3.5). Totuși impactul la nivel național a fost limitat, mai ales referitor la sectorul agricol/zootehnic caracterizat în România de un nivel înalt de fragmentare și astfel dificil de implicat în procese de îmbunătățire și investiție în propria structură de producție. Este importantă însă ponderea asupra sectorului agroindustrial, care, după cum s-a indicat în documentul PNDR 2007-2013⁴⁷, suferă de un amplu deficit referitor la capacitatea de a respecta normele igienico-sanitare pentru a permite circulația mărfurilor proprii în cadrul pieței unice comunitare. În acest sens Programul SAPARD a permis la cel puțin 459 subiecți să investească în unități de producție, îmbunătățind calitatea muncii, dar și calitatea produselor respectând normele comunitare, după cum era prevăzut în Ghidul Solicitantului.

Pe de altă parte, cu toate că nevoile existente sunt încă ridicate, Programul SAPARD a avut un impact relativ mai mare asupra sectorului public, precum și în ceea ce privește contribuția la îmbunătățirea condițiilor de viață din zonele rurale prin modernizarea / extinderea infrastructurii de bază, circa 30% din comunele din România fiind direct implicate în derularea de investiții în cadrul Programului SAPARD. De asemenea, intervențiile finanțate prin SAPARD au permis familiarizarea autorităților publice locale din România cu politicile agricole și de dezvoltare rurală, respectiv, acquis-ul comunitar în acest domeniu, pregătindu-le astfel pentru implementarea fondurilor comunitare după aderarea României la UE, în perioada de programare curentă 2007-2013 (a se vedea mai jos).

În ceea ce privește campaniile de comunicare rămân valabile cele menționate în cadrul întrebărilor comune de evaluare pentru Măsura 4.2. Luând în considerare valoarea populației României în anul 2007, estimată la 9.882.200 locuitori (Eurostat) se calculează că raza de cuprindere a campaniilor de comunicare SAPARD a ajuns la circa 1.121.000 locuitori din zonele rurale, reprezentând circa 11, 1% din populația rurală. Valoarea atinsă este justificată și confirmă necesitatea, care a fost respectată pe deplin o dată cu noua perioadă de programare 2007/2013, de a iniția campanii intensive de comunicare și de sensibilizare mai ales în zonele rurale prin intermediul principalelor mijloace media.

În **concluzie**, Programul SAPARD a abordat în mod corespunzător tema acquis-ului comunitar în materie de Politică Agricolă Comună, ceea ce a permis o informare corectă a potențialilor beneficiari privați și publici. Pe partea de adoptare a legislației, în limitele dimensiunii Programului au fost făcute multe demersuri, incluzând, spre exemplu, prevederea, în cadrul apelurilor de propuneri de proiecte a obligației respectării directivelor comunitare în materie de securitate, igienă și bunăstarea animalelor ca o condiție de eligibilitate. Peste 70% din beneficiari confirmă că respectarea normelor comunitare în materie de securitatea muncii îmbunătățește calitatea producției. De asemenea, contribuția Măsurii 1.2 (Întrebările comune de evaluare) a fost importantă pentru identificarea derogărilor și infracțiunilor față de normele existente, creând astfel o rețea de laboratoare în măsură să monitorizeze starea de sănătate a

⁴⁷ Programul PNDR Versiunea Iunie 2010 – pag 28

animalelor și a produselor alimentare derivate. Programul SAPARD a constituit un prim pas către adoptarea acquis-ului comunitar în acest domeniu, iar, fără dubiu, faptul că peste 22% din beneficiarii finali ai Programului aparțin sectorului public a permis răspândirea în cadrul instituțiilor a informațiilor privitoare la principiile de bază ale mecanismelor PAC și ale sistemului de sprijin în agricultură prin al doilea pilon, respectiv dezvoltarea rurală. Fără îndoială, implicarea directă a funcționarilor publici în administrarea Programului SAPARD a reprezentat un instrument util pentru o bună implementare a actualului program de dezvoltare rurală PNDR 2007-2013.

Întrebarea K2: În ce măsură a contribuit Programul la stabilirea și îmbunătățirea implementării obiectivelor și procedurilor PAC la nivel administrativ?

Criterii	Sursa indicatorilor	Descriere indicator	Realizat
2.1 Noua legislație în domeniile de acțiune a programului integrează obiectivele și principiile PAC	Sursa Liniei Directoare UE	Noua legislație dezvoltată pe parcursul implementării în domeniul dezvoltării rurale și integrarea obiectivelor și principiilor PAC (descriere și link-uri către RDP))	50
2.2 Administrațiile cunosc standardele, normele și procedurile UE	Sursa Liniei Directoare UE	Ponderea funcționarilor care lucrează în domeniul dezvoltării rurale ce cunosc standardele, normele și procedurile UE (%)	58%

* indicatori cuantificați și estimați de evaluator în baza datelor de context disponibile

Răspuns la întrebarea de evaluare :

Mai în detaliu, în ceea ce privește adoptarea cadrului legislativ necesar aderării la PAC, anul 2000 a marcat începutul deceniului integrării, caracterizat de reforme vizând adoptarea acquis-ului comunitar, obținerea statutului de economie de piață și sprijinirea exploatațiilor comerciale. În acest context, s-au acordat diferite forme de sprijin pentru îmbunătățirea dotării tehnice a exploatațiilor, susținerea producției marfă și a procurării de input-uri (*sursa: Raportul Final al Programului SAPARD*). Mai mult, s-a aprobat un număr relevant de documente legislative, totalizând 50 de acte (cele mai importante), privind următoarele subiecte principale: sistemul instituțional de gestionare a politicii agricole și de dezvoltare rurală; ratificarea acordurilor României cu Uniunea Europeană în ceea ce privește Programul SAPARD; reglementarea grupurilor de producători; reglementarea zonelor defavorizate (inclusiv cele calamitate); creditele agricole.

În ceea ce privește contribuția Programului la familiarizarea autorităților publice locale din România cu standardele, normele și procedurile UE, estimarea ponderii funcționarilor publici a luat în considerare următoarele elemente (deja abordate, în parte, în cadrul răspunsurilor de evaluare pentru măsura 4.2):

- numărul funcționarilor din cadrul administrațiilor publice locale sunt circa 120.000 (date din presă scrisă referite la anul 2009);
- împărțind acest număr pe cele 2860 de comune reiese o medie de 41 funcționari pe comună;

- la nivelul măsurii 2.1, până în anul 2004, fuseseră contractate deja proiecte în valoare de peste 78% din sumele totale contractate până la 31.12.2009, ceea ce înseamnă că, prin extrapolare, circa 656 proiecte / comune, însumând în medie circa 27.500 funcționari publici, adică 23% din total, fuseseră deja familiarizați cu subiectele legate de politicile rurale ale UE;
- în cadrul caravanei de informare organizate prin măsura 4.2 în anii 2004-2005 au fost vizitate 1.012 comune, însumând încă peste 42 mii de funcționari (adică circa 35% din totalul funcționarilor publici locali).

Așadar, se estimează că în total cel puțin 58% din funcționarii publici care lucrează în domeniul dezvoltării rurale s-au familiarizat cu standardele, normele și procedurile UE în urmă implementării programului.

Întrebări comune privind obiectivul: contribuția la rezolvarea problemelor prioritare și specifice pentru adaptarea sustenabilă a sectorului agricol și a zonelor rurale în țările aplicante

Întrebarea L1: În ce măsură Programul a sprijinit stabilizarea populației rurale?

Criteria	Sursa indicatorilor	Descriere indicator	Realizat
1.1 Profilul de vârstă a populației care beneficiază de asistența contribuie la menținerea / promovarea unei structuri echilibrate de populație	Sursa Linii Directoare UE	Ponderea persoanelor care lucrează în fermele / pădurile beneficiare, având vârstă: (a) < 30 ani (%) (b) 30-39 ani (%) (c) 40-60 ani (%) (d) > 60 ani (%)	(a) 7%* (b) 33%* (c) 50%* (d) 10%*
1.2 Profilul genului de populație care beneficiază de asistență contribuie la menținerea / promovarea unei structuri echilibrate de populație	Sursa Linii Directoare UE	Raportul sexului feminin la sexul masculin pentru persoanele care beneficiază de asistență Pondera proiectelor asistate dezvoltate de femei (%)	0,82* 45%*

* indicatori cuantificați și estimați de evaluator în baza investigației directe și a datelor de context disponibile

Răspuns la întrebarea de evaluare :

După cum a fost menționat anterior în descrierea contextului agricol românesc din cadrul documentului PNDR 2007-2013⁴⁸, populația din zonele rurale a României este supusă unei mari presiuni. Zonele rurale ale României sunt interesate de un fenomen amplu recunoscut între studioșii mișcărilor demografice

⁴⁸ NRDP Programme Version June 2010 – pag 23

de migrare internă către zonele urbane, unde există oportunități de lucru mai bune, sau de emigrare către alte țări din statele membre ale UE (UE27) ce oferă venituri mai satisfăcătoare pentru aceleași tipologii de muncă. Programul SAPARD, după cum s-a menționat, nu a acționat, din diverse motive, pentru societățile agricole de semi-subzistență, dar pentru întreprinderile medii și mari ce reprezintă o parte minimă a numărului de întreprinderi agricole, dar, care, din punct de vedere economic sunt cele mai dinamice, asigură cel mai bine posibilitatea de inversare a acestei tendințe de declin economic din zonele rurale și pot constitui motorul pentru dezvoltarea acestora.

Prin urmare, impactul Programului asupra structurii populației din zonele rurale ce lucrează în fermele / pădurile beneficiare este destul de limitat, iar pentru dezvoltarea criteriilor 1.1 și 1.2 au fost luate în considerare fiecare dintre Măsurile: 1.1, 3.1 și 3.4 și, în parte, măsura 3.5, ce au vizat direct societățile agricole/forestiere/comerciale, în timp ce celelalte măsuri au avut beneficiari finali publici, fiind imposibilă cuantificarea indicatorilor de acest gen pentru instituțiile locale.

În aceste condiții este interesant de remarcat, așa cum se indică în tabelul de mai jos, structura pe grupe de vârstă a șefilor exploatațiilor agricole din România și a beneficiarilor SAPARD.

Tab. Distribuția beneficiarilor SAPARD din sectorul agricol, pe grupe de vârstă (Măsurile 3.1 și 3.4)

Vârstă	Șefii exploatațiilor agricole din România pe grupe de vârstă*	Beneficiari SAPARD** (doar Măsurile 3.1 și 3.4)
< 35	6,0%	16,4%
35-44	8,9%	29,1
45-54	11,3%	23,6%
55-64	22,4	27,3%
> 65	51,3	3,6%

* Eurostat 2005

**investigare directă a evaluatorului

Din datele de mai sus, care conțin date diferite față de cele specificate în indicatorul cerut de chestionarul comun de evaluare, se subliniază contribuția netă a Programului SAPARD la întinerirea titularilor de societăți agricole și apare evidentă contribuția pentru sprijinirea teritoriilor vitale prin întreprinzători agricoli cu dorință de investiții și de promovare a dinamicilor tipice pentru dezvoltarea rurală.

În fine, pentru criteriul 1.2 referitor la contribuția feminină este de remarcat că aproape jumătate din beneficiarii direcți ai SAPARD, în afara beneficiarilor publici, sunt femei, demonstrând că Programul a contribuit direct la includerea femeilor în activitățile de muncă și în sistemul antreprenorial național în domeniul agriculturii și dezvoltării rurale.

Cu toate că Liniile Directoare ale Comisiei nu includ indicatori specifici în ceea ce privește contribuția măsurilor vizând infrastructurile din zonele rurale la stabilizarea demografică în aceste zone, Evaluatorul consideră relevant să se sublinieze faptul că, așa cum reiese și din rezultatele chestionarelor supuse

beneficiarilor acestei tipologii de măsură (în principal, administrațiile publice locale, măsură 2.1), faptul că îmbunătățirea infrastructurilor a contribuit la atragerea tinerilor și, în general, la reținerea populației în mediul rural. Trebuie, de asemenea, subliniat că izolarea efectului cauzat de fiecare factor ce contribuie la fenomenele demografice este un exercițiu posibil numai prin mijlocul unor cercetări statistice și sociologice dedicate. Mai mult, evoluția populației rurale din România, caracterizată de o scădere cu 5,21% în perioada 2002-2009, se poate încadra, în principal, în două fenomene demografice principale, ambele fiind independente de factorul dotării cu infrastructură în zonele rurale: 1. fenomenul îmbătrânirii populației, caracterizând evoluția populației în toată Europa și în mod mai accentuat zonele rurale ale acesteia; 2. fenomenul urbanizării târzii a populației României.

Pe de altă parte, analiza evoluției populației pe regiuni de dezvoltare și județe arată o mare variabilitate a acestui indicator la nivel teritorial. Spre exemplu, patru județe (localizate în regiunile Centru, Nord Est și Sud Est) au înregistrat scăderea populației urbane și creșterea populației rurale, respectiv: Brașov (+3,97%), Covasna (+0,98%), Bacău (+2,04) și Constanța (+5,3), iar județul Iași a înregistrat o creștere atât a populației urbane (+3,76%) cât și a populației rurale (+1,05%). Mai mult, în opt județe (localizate în regiunile Centru, Sud Est, Sud Muntenia și Vest) populația rurală a scăzut mai puțin decât populația urbană, respectiv: Harghita, Brăila, Galați, Vrancea, Călărași, Prahova, Caraș-Severin și Hunedoara.

Pentru aceste județe se poate avansa ipoteza că o îmbunătățire a infrastructurii rurale a contribuit la o evoluție relativ pozitivă a populației rurale, însă trebuie avut în vedere că alți factori ar putea să fi avut un rol important, inclusiv criza industrială și a locurilor de muncă din orașele principale din aceste județe, precum și, cum ar putea fi cazul județului Iași, o tendință demografică generală de creștere a populației, atât în mediul urban cât și în mediul rural.

Întrebarea L2.: In ce măsură Programul a favorizat crearea/menținerea oportunităților de muncă în zonele rurale?

Criteria	Sursa indicatorilor	Descriere indicator	Target	Realizat
2.1 Ocuparea forței de muncă este creată sau menținută, direct și indirect, de către program, în întreprinderile din zonele rurale sau în sucursalele care se ocupă de agricultura și pescuit	Sursa Liniei Directoare UE	Ocuparea forței de muncă menținute / create în întreprinderi beneficiare în mod direct / indirect (ENI) (a) din care femei (%) (b) din care tineri (sub 30 de ani) (%) (c) din care privind multiplelor activități part-time a agricultorilor (%) (d) din care în mod indirect, ca urmare a efecte de multiplicare a veniturilor și a ofertelor (%)	91.339	67.970* ENI (a) n.d.** (b)n.d.** (c) 0% (d) n.d.**

* indicatori cuantificați și estimați de evaluator în baza investigațiilor directe și a datelor de context disponibile

**informații neobținute în urma desfășurării interviurilor directe cu beneficiarii

Răspuns la întrebarea de evaluare :

Printre aspectele relevante pe care Programul SAPARD le-a luat în considerare ca nivel de impact generat, este cu siguranță ocuparea forței de muncă și favorizarea creșterii ocupării în zonele rurale. După cum a fost menționat și în PNDR 2007-2013⁴⁹, ocuparea forței de muncă în zonele rurale din România este în declin iar populația activă a trecut de la peste 4,5 Milioane în 2002 la mai puțin de 4 Milioane în 2007. Această populație s-a orientat către zone urbane unde oportunitățile de muncă în sectoarele neagricole oferă venituri mai bune⁵⁰.

Piața muncii în zonele rurale din România prezintă anumite caracteristici. În realitate, datele indică faptul că nivelul de ocupare în zonele rurale este în scădere în raport cu zonele urbane, și unul din motivele principale ale migrării către centrele urbane este tocmai acela al ocupării. Problema este legată nu doar de numărul locurilor de muncă dar și de **calitatea** acestora, în zonele rurale fiind încă predominant un model de agricultură de subzistență conducând la stagnarea condițiilor de trai ale populației interesate: în fapt, ocuparea în agricultură în zonele rurale ascunde, în general, o sub-ocupare în agricultura de subzistență. Tocmai pentru a contrasta acest fenomen, Programul SAPARD a intervenit asupra anumitor aspecte ale pieții muncii, de la crearea de infrastructură corespunzătoare, la sprijinul pentru societățile ce produc și prelucrează produse de origine agricolă, până la diversificarea activităților primare și menținerea patrimoniului forestier.

Piața muncii în zonele rurale românești trece printr-o profundă transformare, de la un sistem centrat pe activitatea primară la un sistem de relansare a industriei și serviciilor. Programul SAPARD a încercat să sprijine această transformare, tabelul de mai jos indicând target-urile estimate de Evaluator pentru crearea/menținerea locurilor de muncă ca urmare a finanțării. Valorile indicate se vor lua în calcul în baza sistemului de eșantionare indicat în cap. X. Există o marjă de eroare de 6% pentru a putea asigura o încredere de 95% a datelor prezentate.

Tab Locuri de muncă create/menținute ca urmare a inițierii unui proiect finanțat prin SAPARD per măsură și costuri unitare per ENI:

	Target		SAPARD	Plătite €	€/FTE
	Menținute	Create			
			a	b	b/a
Măsura 1.1	13.300	5.700	27150	351.024.392	12.929
Măsura 1.2			24	29.355.166	1.223.132
Măsura 2.1		14.400 (temporare)	16.378	600.300.647	36.653
		1.400 (permanente)			
Măsura 3.1	16.800	3.200	13.404	236.839.730	17.669
Măsura 3.4	14.200	21.300	10.946	68.196.078	6.230
Măsura 3.5		1.039	68	57.599.433	847.050
Total	44.300	47.039	67.970	1.343.315.446	19.763

⁴⁹ Programul PNDR Versiunea Iunie 2010 – pag. 14

⁵⁰ DG- AGRI Agricultural Policy perspectives "Members States Factshett Romania" Martie 2011, pag. 9

Costul mediu pentru un loc de muncă creat este de circa **19.763€**, cifră justificată față de sectoarele de referință și de costul vieții în general în România. Este de remarcat, de asemenea, că pentru diversificarea activităților agricole costul pentru crearea unui nou loc de muncă este foarte mic. Sectorul serviciilor, în special în zonele rurale, după cum reiese din cercetarea directă asupra beneficiarilor, permite un spațiu amplu dar cu investiții destul de limitate.

În ceea ce privește sectorul forestier sub-măsurile activate nu au influențat ocuparea mai ales pe termen mediu/lung, limitând astfel impactul Măsurii asupra ocupării forței de muncă, cu toate că acestea sunt investiții care au favorizat accesul în păduri, indirect îmbunătățind competitivitatea sectorului forestier care, după cum s-a arătat (chestionarul comun de evaluare) este dinamic și în creștere. Datele indicate au o și mai mare relevanță dacă sunt comparate cu contextul sectorului de referință.

În ceea ce privește măsura 2.1 este important să se sublinieze că numărul de locuri de muncă create / menținute este cu siguranță subestimat, având în vedere două elemente principale:

1. faptul că infrastructurile create / modernizate necesită lucrări de întreținere ceea ce, cel puțin în teorie, ar fi trebuit să creeze un număr de locuri de muncă permanente și după realizarea investiției (construcției); totuși numărul posturilor permanente finalizate la întreținerea infrastructurilor nu a putut fi estimat exact, considerând ca circa 39% din beneficiarii măsurii 2.1 a declarat că, din lipsa fondurilor, nu va putea întreține investițiile realizate, și aproape 7% din respondenții nu a putut / știut să răspundă la întrebarea „*Considerați că întreținerea infrastructurii realizate se poate face ușor sau este o povară prea mare în termeni de resurse umane și financiare de investit?*”.
2. valoarea strategică a investițiilor infrastructurale în calitatea lor de „pârghii” ale dezvoltării economice și teritoriale determinând creșterea atractivității zonelor interesate și o îmbunătățire generală a condițiilor de trai ale locuitorilor din acestea, incluzând o contribuție importantă la creșterea ocupării atât în sectorul public cât și în sectorul privat, în toate domeniile economice, fiind întreaga comunitate și mediul de afaceri în general beneficiarii finali indirecti a unei îmbunătățiri infrastructurale

În fine, este de remarcat cum, în perioada 2003/2009 ocuparea forței de muncă în România în sectoarele: “agricultură vânătoare și servicii aferente”, “Păduri și acvacultură”, “Industria Agroalimentară”, “Industria băuturilor” împreună au totalizat o diminuare cu 10 puncte procentuale (CAEN rev.2). În acest context se înțelege cum impactul SAPARD asupra sectoarelor de referință a fost unul pozitiv contribuind în formă explicită atât la menținerea cât și la crearea a **circa 68.000 locuri de muncă** în zonele rurale din România.

În **concluzie**, activitatea de evaluare privind ocuparea forței de muncă a pus în lumină impactul pozitiv generat de Program, atât în formă directă cât și indirectă privind stabilizarea populației în zonele rurale, ca urmare a creării locurilor de muncă.

Întrebarea L3: In ce măsură Programul a favorizat îmbunătățirea standardului de viață al populației beneficiare de sprijin?

Criteria	Sursa indicatorilor	Descriere indicator	Realizat
3.1 Veniturile populației rurale asistate, menținute la același nivel sau îmbunătățite în mod direct sau indirect de către program	Sursa Linii Directoare UE	Raportul dintre variația medie de venit, al populației asistate direct sau indirect și variația medie a veniturilor a populației totale	33/33,4 = 1
	Indicatori de impact (sursa PNADR)	Venitul brut al fermei ¹ în cadrul fermelor care au beneficiat de asistența (EURO) (Măsura 3.1) Creșterea veniturilor producătorilor raportat la situația precedentă. (Măsura 3.2) Pondere venitul brut a beneficiarilor realizat (generat) din afara fermei ca urmare a asistenței (euro / beneficiar), din care: (a) privitor la turism (b) privitor la meșteșuguri și produse locale (Măsura 3.4)	28,5% Nedisponibile 48%* (a) 40%* (b) 8%*
3.2 Accesului populației rurale la servicii îmbunătățite în mod direct sau indirect de către program	Sursa Linii Directoare UE	Pondere populației rurale care are acces la serviciile programului (%) (a) din care sprijinită în mod direct sau indirect de către program (%) (b) din care serviciile de baza (alimentare cu apă, canalizare, de energie electrică) (c) din care servicii de telefonie și de telecomunicații (%) (d) din care culturale / servicii sociale (%)	Circa 30% (a) 100% (b) 14% (c) 15,4% (c) nu este cazul.

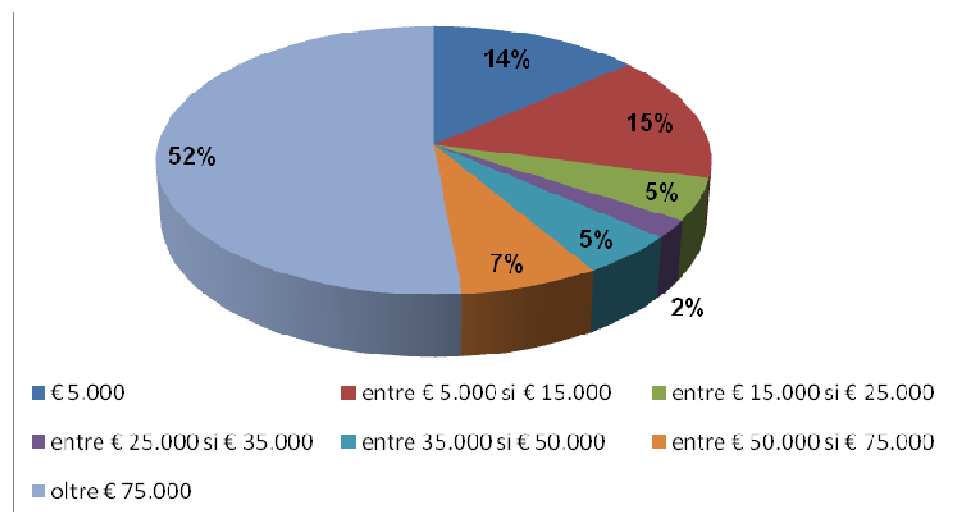
* indicatori cuantificați și estimați de evaluator în baza investigației directe și a datelor de context disponibile

Răspuns la întrebarea de evaluare :

Pentru a răspunde la prezenta întrebare de evaluare, Evaluatorul a efectuat o serie de analize pentru a putea cuantifica primul criteriu. Ceea ce este interesant de observat este ca datele din raportul "Social Trends" NSI 2005 evidențiază ca 45% din veniturile populației rezidente în spațiul rural deriva din activitățile agricole, confirmând centralitatea sectorului primar. Analiza beneficiarilor SAPARD a evidențiat ca aceștia nu reprezintă clasa clasică de întreprindere agricolă familială de subsistență, ce reprezintă cca 85% din întreprinderile agricole românești, ci subiecți multifuncționali activi în spațiul rural. SAPARD tocmai prin suportul său integrat pentru dezvoltare a încercat să implice subiecți din alte sectoare (cf. răspunsul la întrebarea M1) și în urma cercetărilor directe a rezultat ca doar 21,6% din beneficiari au fost exclusiv întreprinderi agricole. Deci eterogenitatea tipologiilor de beneficiari face dificilă o cuantificare exactă a modului de desfășurare a veniturilor, fără a lua în considerare ca peste o treime din subiecții care au participat la Programul SAPARD sunt subiecți publici și deci nu au înregistrat fluctuații imediate asupra veniturilor, ci efecte de natură indirectă (și, mai degrabă costuri decât câștig imediat, datorită naturii investițiilor în infrastructură). În special a reieșit ca cca 50% din beneficiarii SAPARD aparțin unei clase în care cifra de afaceri depășește 75.000 € anual,

deci este vorba de întreprinzatori cu structuri deja active, sau activate datorita SAPARD-ului, cu o certa relevanță a capacității de a se finanța și de a înfrunța provocările pieței.

În graficul următor se observă distribuția beneficiarilor SAPARD pentru Măsurile 1.1/3.1/3.4 în funcție de categoria cifra de afaceri.



Luând în considerare totul, în urma acestei cercetări directe întreprinse, a reieșit ca s-a înregistrat într-o forma generală o influență pozitivă a finanțării asupra veniturilor. Pentru 64% din subiecții care s-au implicat în aceasta inițiativă (doar pentru Măsurile care s-au adresat activităților economice 1_1/3_1/3_4/) a existat un impact pozitiv asupra propriilor venituri. Aceste efecte pozitive au generat în medie, la cel puțin doi ani de la realizarea intervenției, o creștere medie a veniturilor cu 33%.

Pentru a putea determina caracteristica comună a criteriului 3.1, așa cum a fost cerută de Liniile Directoare Comunitare, Evaluatorul a reluat datele referitoare la variația veniturilor în spațiile rurale românești așa cum a fost prezentată de către INSSE. Ulterior a fost elaborat un indice pentru variația costurilor de consum normalizat în baza inflației (HICP în baza datelor Eurostat) cu anul de referință 2005 presupunându-l pe acesta ca anul de debut al inițiativei finanțate prin SAPARD. Apoi pe rândul următor a fost recalculată variația veniturilor în baza puterii de achiziționare reală așa cum este prezentată în tabel

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Venitul pe persoană / luna (Lei RON)	326,2	339,7	375,8	465,7	580,5	637,1
Indice al prețului de consum (inflația)	92	100	107	112	121	127
Venitul indexat real (în funcție de inflație)	355,9	339,7	352,5	416,5	481,1	500,0

Așa cum se poate observa variația veniturilor chiar și a celor reale este destul de neregulată motiv pentru care pentru o interpretare mai bună și să se reducă erorile de analiză temporale, evaluatorul a luat în considerare variația medie a veniturilor reale în arcul temporal trienal așa cum este prezentată în tabel

medie veniturilor 2004-2006	medie veniturilor 2007-2009	Variatia %
(a)	(b)	(b/a)
349,4	465,9	33,35

Variatia peste medie a veniturilor in spatiile urbane intre valorile prezentate in coloana a care reprezinta aproximativ anul de realizare al investitiei SAPARD si colana b care este insa anul de finalizare al investitiei este de aproximativ 33,35

Toate acestea permit cuantificarea criteriului 3.1, așa cum a fost cerut de către Linia Directoare UE, la numărator se află ”variația medie a veniturilor populației beneficiare” cu o valoare de aproximativ 33% și la numitor se află ”variația dintre media veniturilor la debutul inițiativei SAPARD și media veniturilor de la încheierea inițiativei SAPARD valoare aproximată la 33,35%. Această fracție are valoarea 1 demonstrând cum SAPARD a contribuit la menținerea veniturilor chiar și în raport cu acest context.

În cadrul acestui context, numitorul – se observă că reprezintă o variație medie și mai mult decât atât nu ține cont de diferențele din interiorul creșterii veniturilor. Într-o economie deja în dezvoltare ca și cea românească nu este vorba de o problemă de creștere ci mai mult de redistribuire a bogățiilor. Propriu în acest sens SAPARD a garantat un suport pentru sectoarele economice cele mai defavorizate (agricultura și turism) care în termeni generali nu reprezintă motorul spațiilor rurale cum este de exemplu industria prelucrătoare În acest sens valoarea astfel cuantificată, 1, trebuie să fie considerată mai mult decât pozitivă

Tabelul următor evidențiază rezultatul asupra creșterii medii a veniturilor în urma cercetărilor directe efectuate asupra celor trei măsuri care s-au adresat societăților private.

Tab Variația % a venitului în întreprinderile beneficiare în urma finanțărilor

	Total	Măs. 1_1	Măs. 3_1	Măs. 3_4
Variația medie	33%	14%	37%	59%

Sursa: estimati de evaluator în baza investigării directe

În concluzie se poate observa ca variația cea mai semnificativă s-a înregistrat la beneficiarii Măsurii legate de diversificarea activităților întreprinderii, confirmând ca diversificarea, creând ocupare în sectoare neagricole în spațiul rural ar fi cheia pentru o dezvoltare durabilă la nivelul local din aceste zone.

Această concluzie este aceeași care rezulta din analiza și a celorlalți indicatori de impact ai criteriului 3.1.

În ceea ce privește criteriul 3.2, desigur, Programul a favorizat îmbunătățirea standardului de viață al populației beneficiare acțiunilor asistate, în special prin sporirea accesului acesteia la serviciile de bază, ceea ce a condus, printre altele, la îmbunătățirea condițiilor sanitare. În această privință, având în vedere numărul de locuitori care a beneficiat de intervențiile co-finanțate din Programul SAPARD în domeniile infrastructurii de canalizare și de distribuire a apei potabile (1.368.459 persoane), ponderea populației rurale având acces direct la serviciile programului este de circa 14%.

De asemenea, Evaluatorul a estimat că circa 15,4% din populația rurală a avut acces direct sau indirect la serviciile de comunicații, și anume drumurile publice modernizate sau construite ex novo. Această estimare a avut la bază următoarele:

- numărul de locuitori din mediul rural din România raportat de Eurostat pentru anul 2007 (circa 9,88 milioane de persoane);
- numărul de localități rurale din România pentru anul 2009 (2.860 unități);
- media numărului de locuitori pe localitate rurală, de circa 3.455 persoane;
- media numărului de locuitori pe localitate rurală înmulțită pe numărul de beneficiari ai sub-măsurii 1, privind consolidarea rețelei de drumuri comunale (442) redă o populație de circa 1.527.000 persoane beneficiare directe / indirecte de infrastructura de drumuri finanțată din programul SAPARD;
- acest număr a fost raportat la totalul populației rurale de mai sus.

Așadar, se poate estima ca circa 30% din populația rurală din România a beneficiat în mod direct sau indirect de serviciile realizate / îmbunătățite prin Programul SAPARD.

În **concluzie** Programul a contribuit într-o manieră mai mult decât pozitivă la îmbunătățirea calității vieții populației rurale, atât în termeni de venituri, deci a condițiilor de viață, cât și în termeni de infrastructură și legături. Creșterea medie anuală cu cca 33% a veniturilor beneficiarilor SAPARD demonstrează impactul pozitiv fără dubiu generat asupra populației beneficiare în mod direct, cât și în raport cu populația non beneficiară. Pe de altă parte, capacitatea de

scădere a timpului necesar străbaterii distanțelor de către populația, a favorizat accesul la servicii de baza (printre care școli, spitale) influențând într-o manieră amplitudinea calității vieții din spațiile rurale. Cu toate acestea, efectul a fost unul limitat asupra veniturilor populației, datorită resurselor limitate la dispoziție, în vreme ce gradul de acoperire a inițiativelor infrastructurale a fost relativ mai bun, circa 30 % din populația rezidentă în mediul rural fiind interesată în mod direct sau indirect de investițiile realizate. În plus, pentru acea parte a populației beneficiară a Programului SAPARD fără dubiu s-a înregistrat o îmbunătățire importantă a calității vieții, cu toate că rămân și astăzi anumite probleme structurale / lipsuri în ceea ce privește accesul populației rurale la infrastructura de bază , ce vor trebui abordate în continuare în noua perioadă de programare.

Întrebarea L4.: În ce măsură acțiunile sprijinite au contribuit la diversificarea economiei rurale și îmbunătățirea situației de comercializare a zonelor rurale?

Criteria	Sursa indicatorilor	Descriere indicator	Realizat
4.1 Economie mai dinamică în mediul rural	Sursa Liniei Directoare UE	Numărul de noi activități economice asistate direct sau indirect, în zonele beneficiare. Dovezi ale dinamismului îmbunătățit în zonele beneficiare (descriere)	1.088*
4.2 Productivitatea a fost îmbunătățită și / sau costurile de producție s-au redus în lanțurile cheie de producție, datorită programului	Sursa Liniei Directoare UE	Valoarea adăugată în cadrul lanțurilor cheie de producție, înainte și după asistență	15,8%*
	Indicatori de impact (sursa PNADR)	Valoarea adăugată a produselor obținute pe liniile de prelucrare și marketing beneficiare (Măsură 1.1)	15,8%*

* indicatori cuantificați și estimați de evaluator în baza investigațiilor directe și a datelor de context disponibile

Răspuns la întrebarea de evaluare :

În ceea ce privește vitalitatea sectorului rural, fără îndoială că SAPARD a avut o contribuție amplă și importantă în revitalizarea sectoarelor de producție din zonele rurale. Tendințele demonstrează că asistăm la un declin lent al activităților legate de sectorul primar în zonele rurale, în timp ce investigarea directă asupra beneficiarilor confirmă entuziasmul, interesul beneficiarilor către acest tip de oportunități. Prin urmare, este relevant faptul că SAPARD a stimulat direct sau indirect crearea a peste 1.000 întreprinderi (comerciale, agricole, de prelucrare) confirmând că respectivele contribuții au activat resurse și au stimulat beneficiarii să investească în spațiul rural și în proiecte capabile să promoveze dezvoltarea locală în diversele sale forme (de la turism, diversificarea activităților agricole, la creșterea competitivității în vederea îmbunătățirii calității produselor). Peste o treime din beneficiarii privați ce au beneficiat de SAPARD pot fi considerate inițiative noi care pe termen lung permit un schimb în cadrul sectoarelor de producție ale zonelor de referință. Indicatorii pentru criteriile 4.2 sunt greu de cuantificat din cauza lipsei de informații. Acești indicatori nu au fost urmăriți prin sistemul de monitorizare al Agenției SAPARD, iar beneficiarii cuprinși în eșantionul cercetării directe prin chestionar în majoritatea cazurilor au evitat să răspundă sau nu pot aprecia cantitativ evoluția indicatorilor de rezultat urmărite.

În ceea ce privește analiza creșterii valorii adăugate, aceasta a fost greu de cuantificat, Beneficiarii nefurnizând răspunsuri clare în aceasta privință, decât într-o măsură foarte mică. Așadar, Evaluatorul a utilizat indicatori alternativi cum ar fi creșterea productivității și îmbunătățirea și raționalizarea procesării și marketingului produselor în urma realizării proiectelor SAPARD, care au fost observate de 60/70% din beneficiarii. Pe de altă parte, concentrând mai puțin de 10% din cota vânzărilor, piața Uniunii Europene rămâne o piață de desfacere relativ marginală pentru produsele agricole românești. Așadar, Evaluatorul a concluzionat ca investițiile sprijinite prin Programul SAPARD (și în special prin Măsura 1.1) au contribuit într-o mare măsură la creșterea valorii adăugate a produselor agricole și piscicole prin îmbunătățirea și raționalizarea procesării și marketingului produselor, însă integrarea produselor românești pe piața europeană este încă redusă.

Întrebarea L5: În ce măsură acțiunile sprijinite au contribuit la protecția mediului înconjurător din zonele rurale?

Criteria	Sursa indicatorilor	Descriere indicator	Realizat
5.1 Protecția mediului în zonele rurale s-a îmbunătățit	Sursa Linii Directoare UE	Ponderea teritoriului rural protejat în mod direct sau indirect, datorită ajutorului(%)	1,8%
5.2 Gestionarea deșeurilor s-a îmbunătățit	Sursa Linii Directoare UE	Volumul de deșeuri colectate / tratate, datorită asistenței (m ³) (a) din care tratarea apei (%) (b) din care tratarea deșeurilor solide (%)	circa 179 milioane de m ³ (a) 100% (b) n.d.
	Indicatori de realizare (sursa PNADR)	Produsele reziduale / canalizările de apă reziduală / tratarea apelor uzate în stații de tratare ca rezultat al acțiunilor asistate (Măsura 2.1)	16,4%
5.3 Conștientizarea problemelor de mediu a crescut în rândul populației din mediul rural	Sursa Linii Directoare UE	Ponderea populației rurale implicate în acțiunile asistate, legate de protecția mediului de orice fel (% , de exemplu, formare în domeniul mediului, activități pilot, campanii de informare, etc.)	3,4%

* indicatori cuantificați și estimați de evaluator în baza investigațiilor directe și a datelor de context disponibile

Răspuns la întrebare de evaluare :

În ceea ce privește impactul asupra ocrotirii și conservării patrimoniului de mediu în general, evaluatorul subliniază că Programul SAPARD nu a avut efectele stabilite în cadrul programării, impactul asupra protecției mediului fiind în general scăzut.

În special, în ceea ce privește contribuția investițiilor din sectorul privat la protejarea mediului, se remarcă faptul că măsura ce ar fi trebuit să aibă impactul cel mai ridicat, și anume Măsura 3.3, vizând promovarea sistemelor agricole cu nivel redus de impact asupra mediului, nu a avut rezultatele scontate, în primul rând din cauză faptului că măsura a fost accesată de către un singur beneficiar .

Cu toate acestea, se remarcă impactul relativ important pe care investițiile din sectorul public în anumite sectoare l-au avut asupra îmbunătățirii condițiilor de mediu, în special, în perspectiva protejării solului. Se menționează, în această privință, contribuția importantă pe care infrastructura de canalizare o are asupra calității solului, precum și importanța amenajărilor infrastructurale realizate pentru prevenirea și protecția împotriva inundațiilor și a investițiilor dedicate conservării și consolidării resurselor forestiere pentru utilizarea sustenabilă a solului și a patrimoniului natural în general. Așadar, după cum arată tabelul de mai jos, pentru estimarea suprafeței teritoriului rural care a fost protejat în mod direct sau indirect din investițiile SAPARD s-au avut în vedere următoarele componente: 1. suprafața medie a localităților rurale, aplicată la 91 beneficiari / comune ai sub-măsurii 3 privind sistemul de canalizare; 2. hectarele de teren interesate de investițiile pentru protecția împotriva inundațiilor; 3. hectarele de teren interesate de măsurile de împăduriri; 4. terenul interesat de măsura de agro-mediu.

Tabel . Contribuția programului SAPARD la protejarea terenului rural

Masura / submasura	ha
2.1	437.457
submasura 3*	434.123
submasura 4	3.334
3.3	50
3.5	119
Total	437.625
total Romania (ha)	23.839.100
% suprafata	1,8

Sursa: elaborat de Evaluator

* valoarea a fost aproximata luand in considerare suprafata medie a localitatilor rurale (4.770 ha) - calculata prin raportarea suprafetei rurale (13.643.850 ha) la 2860 localitati - Aplicand aceasta suprafata medie la 91 comune interesate de investitiile in domeniul canalizarii

Mai mult, Evaluatorul consideră că aceasta pondere este în fapt subestimată, nefiind inclusă suprafața interesată de proiectele de infrastructură rutieră care, cu siguranță, au contribuit în mod indirect și relativ la diminuarea poluării aerului în localitățile interesate, prin fluidificarea traficului rutier și reducerea timpului de parcurgere a distanțelor.

În ceea ce privește volumul de deșeuri tratate în urmă investițiilor realizate prin Programul SAPARD, acesta poate fi estimat la circa 16,3 milioane de m³, în ceea ce privește contribuția la tratarea apelor uzate în cadrul sub-măsurii 3 din măsura 2.1, estimare având la baza anchetei desfășurate asupra beneficiarilor sub- măsurii. În baza acesteia, în medie un proiect de canalizare a permis tratarea unui volum de circa 179 mii m³ de apă uzată pe an, ceea ce, raportat la cele 91 de proiecte finanțate redă volumul menționat mai sus, reprezentând 100% apă reziduală tratată. La acestea se pot adăuga produsele reziduale epurate în urma procesării cărnii și a laptelui în cadrul măsurii 1.1, autorizarea acestor investiții fiind subordonată asigurării stațiilor de pre-epurare

sau epurare corespunzătoare, în funcție de infrastructura existentă în zona amplasamentului. Aceste produse reziduale însumă un volum de zece ori⁵¹ mai mare decât volumul apelor uzate epurate în urma realizării investițiilor infrastructurale din cadrul sub-măsuri 3 din măsura 2.1, ceea ce înseamnă circa 163 milioane de m3 de ape tratate, care, împreună cu cele menționate mai sus redă circa 179 milioane de m3 de produs tratat.

Volumul apelor tratate așa estimat reprezintă circa 20% din debitul stațiilor în funcțiune pentru epurarea apei reziduale existente în România în anul 2004⁵². Cu toate ca nu este posibil să se cuantifice exact volumul de deșeuri solide tratate în urma implementării investițiilor co-finanțate prin Programul SAPARD, se precizează faptul că substanțele ce rămân din tratarea apelor uzate sunt colectate sub forma de nămol deshidratat care este utilizat, succesiv, ca îngrășământ agricol, contribuind astfel la protecția mediului. De asemenea, deșeurile solide (necomestibile sau confiscate) produse din procesarea cărnii sunt colectate în condiții de igienă deosebite și livrate către unități specializate și autorizate în vederea prelucrării acestora, neavând, așadar, un impact negativ asupra mediului.

În ceea ce privește ponderea apelor uzate tratate corespunzător aceasta valoare nu poate fi estimată exact, însă pentru o estimare aproximativă a acesteia se poate avea în vedere ca ponderea localităților rurale conectate la rețeaua de canalizare în anul 2009 era de 16,4%.

În fine, (criteriul 5.3) se poate afirma ca programul SAPARD a contribuit doar într-o măsură relativ redusă la conștientizarea populației rurale cu privire la problemele de mediu, ponderea populației implicate în acțiuni asistate legate de protecția mediului de orice fel fiind doar de 3,4%. Aceasta pondere include: populația din mediul rural care a fost interesată de investițiile în domeniul canalizării, care a fost indusă să renunțe la utilizarea sistemelor tradiționale de eliminare a apelor uzate care determinau poluarea solului sau a apelor de suprafață; beneficiarul măsurii pilot de agro-mediu (3.3); participanții la cursurile de instruire profesională în domeniul protecției mediului.

Tabel . Contribuția Programului SAPARD la conștientizarea populației rurale referitor la problemele de mediu

Masura / submasura	nr persoane
2.1	339.330
<i>submasura 3* - canalizare</i>	339.330
3.3 - masura pilot agro-mediu	1
4.1 - formare profesionala	437
total populatia implicata	339.768
total Romania (populatia rurala)	9.882.200
% populatia	3,4

Sursa: elaborat de Evaluator

⁵¹ Sursa: date furnizate de Beneficiar.

Întrebări comune privind elaborarea și implementarea Programului

Întrebarea M1: In ce măsura modalitățile de implementare au contribuit la maximizarea efectelor prevăzute/ținute ale Programului?

criterii	Sursa indicatorilor	Descriere indicator	Realizat
1.1 Acțiunile asistate sunt concertate și complementare, astfel încât să producă sinergie prin interacțiunea lor în diferite aspecte ale problemelor de dezvoltare rurală / oportunități	Sursa Linii Directoare UE	Frecvența de grupuri / combinații de acțiuni / proiecte: (a) în cadrul măsurilor (%) (b) și / sau între măsuri (%) (c) și / sau între SAPARD și alte fonduri de pre-aderare (în special PHARE) (%)	(a) 85% (b) 24,4% (c) 21%
1.2 Asimilarea în cadrul programului (de exploatații, întreprinderi, asociații) îi implică pe cei care au cea mai mare nevoie și / sau potențial pentru adaptarea economiilor rurale la piața unică și punerea în aplicare a acquis-ului (adaptarea la standardele și procedurile UE) în zona vizată de program, multumita unei combinații de instrumente pentru organizarea programului cum ar fi criteriile de eligibilitate, diferențiere premium și / sau proceduri / criteriile de selecție a proiectelor, precum și absența întârzierilor inutile și costurilor birocratice pentru acești beneficiari	Sursa Linii Directoare UE	Principalele tipuri de beneficiari direcți și operatori (de exemplu, exploatațiile, întreprinderi, asociații, rețele; procesoare / marketing; arabil / pastoral; mici / mari; etc., inclusiv administrațiile și funcționarii de la toate nivelurile) implicați în program (rang) Descrierea aranjamentelor premium de diferențiere, în concordanță cu nevoile și caracteristicile beneficiarilor Evidența descurajărilor, întârzierilor inutile sau costurilor pentru beneficiarii direcți / operatori (descriere)	cfr răspuns de evaluare
1.3 Efectele benefice au fost maximizate printr-o combinație de criterii de eligibilitate, diferențiere premium sau proceduri / criteriile de selecție a proiectelor	Sursa Linii Directoare UE	Rata de pârghie = {cheltuielile totale făcute direct de către beneficiari, cu privire la acțiunile asistate} / {cofinanțarea publică} Dovezi de ineficiență (descriere și aproximativă cuantificare) Dovezi de acțiuni / proiecte care au ca rezultate efecte benefice indirecte (descriere)	2,2 52% cfr răspuns de evaluare



* indicatori cuantificati și estimati de evaluator în baza investigației directe și a datelor de context disponibile

Răspuns la întrebarea de evaluare :

Modalitățile de implementare au contribuit într-o măsură destul de ridicată la maximizarea efectelor prevăzute / țintelor ale Programului, producând sinergii în cadrul măsurilor, între măsurile și între SAPARD și alte fonduri, în special cele de pre-aderare Phare.

În special:

1. Măsurile 4.1 și 4.2 au fost structurate astfel încât să fie transversale celorlalte măsuri din program prin tipurile / combinațiile de acțiuni sprijinite în cadrul acestora. În special, se poate spune ca inițiativele de formare promovate în cadrul măsurii 4.1 au fost în totalitate (100%) complementare / sinergice față de celelalte măsuri din Program, cele cinci proiecte abordând fiecare temele mai multor măsuri din program. De asemenea, 70% din proiectele de AT (și anume cele trei studii realizate, cele două proiecte de organizare a seminarilor naționale și cele două campanii de informare) implementate au interacționat / au fost complementare într-un fel sau altul cu celelalte măsuri din Program. Așadar, media între cele două măsuri este de 85%.

2. În ceea ce privește sinergia existentă între măsurile din Program, această este generată, printre altele, din utilizarea unor criterii generale de eligibilitate și selecție a beneficiarilor și a intervențiilor comune mai multor măsuri. Analiza realizată asupra acestor criterii generale pe măsuri (86 în total, pentru măsurile 1.1, 1.2, 2.1, 3.1, 3.2, 3.3, 3.4 și 3.5) a relevat faptul că circa 24,4% din aceste criterii, respectiv 12 criterii de eligibilitate și 9 criterii de selecție au fost în măsură să creeze sinergii între măsurile, favorizând următoarele elemente: localizarea intervențiilor în zone defavorizate / afectate de inundații / cu potențial agricol; pregătirea profesională a beneficiarului; promovarea diversificării activităților din mediul rural; promovarea asociațiilor de producători; dezvoltarea infrastructurii rurale; protejarea mediului.

3. În fine: peste 21% din proiectele de AT finanțate din SAPARD (reprezentând 3 proiecte, respectiv proiectul pentru organizarea CM și cele două proiecte vizând evaluarea programului), au fost complementare cu alte proiecte de asistență tehnică finanțate din programul Phare (incluzând proiectele de înfrățire instituțională) cu scopul sprijinirii organizațiilor implicate în gestionarea și implementarea programului SAPARD

Referitor la criteriul 1.2, categoria de beneficiari SAPARD este vastă, dar la o primă analiză este posibilă distingerea, în baza informațiilor de monitorizare disponibile, între beneficiarii publicii și privați, după cum se indică în următorul tabel:

Măsura	Număr Beneficiari	
	Publici	Privati
Măsura 1.1		446
Măsura 1.2	20	
Măsura 2.1	839	

Măsura 3.1		1.911
Măsura 3.2		3
Măsura 3.3		1
Măsura 3.4		1.021
Măsura 3.5	73	39
Total	931	3.415

În special, prin datele primare culese este posibilă împărțirea totalului beneficiarilor pe tipologie, rezultatul fiind prezentat în tabelul de mai jos:

Tab X Beneficiari împărțiți în funcție de tipul acestora (sursă : investigație directă a beneficiarilor finali)

Tipul de beneficiar	%
Societate Comercială	33,2%
Consiliul Local	31,6%
Societăți comerciale agricole cu capital privat egal sau cel puțin 75%	21,6%
AF (asociație familială)	4,4%
Laboratoarele publice	2,4%
Asociații de producători	2,0%
PFA	1,6%
Administrația Națională	1,2%
Societate agricolă privată constituită în baza legii 36	0,8%
Asociații de comune	0,8%
Asociație agricolă	0,4%

Se remarcă un spectru larg de tipologii de beneficiari ai Măsurilor SAPARD, acest lucru garantând o amplă răspândire a normelor comunitare în toate domeniile sectorului agroindustrial, favorizând o abordare integrată în dezvoltarea zonelor rurale implicate în acest proces. Societățile comerciale, beneficiarii preponderenți ai Măsurilor 1.1 și 3.4 sunt principalii destinatari ca număr, urmează apoi beneficiarii publici pentru inițiative legate de infrastructură și pe locul trei sunt fermele agricole veritabile ce reprezintă 22% din beneficiarii SAPARD.

În ceea ce privește participarea la Program și modalitățile de gestionare a procedurilor, o parte a chestionarului desfășurat cu beneficiarii finali a vizat tocmai aceste chestiuni, principalele aspecte întâlnite fiind rezumate după cum urmează:

În legătura cu al treilea criteriu relativ la efectele pozitive maximizate parcurgând o combinație de inițiative, Evaluatorul a cuantificat cei trei indicatori care se referă la acest criteriu.

În ceea ce privește “Rata de pârghie”⁵³ generată de către Programul SAPARD, în urma cercetării directe asupra beneficiarilor, a rezultat ca pentru fiecare euro pus la dispoziție de Program acesta a stimulat în medie o investiție de 1.2 euro din partea beneficiarilor. Este evident ca acesta rata de pârghie diferă în raport cu fiecare măsură luata separat, așa cum se poate observa în tabelul următor:

	SAPARD	Mas 1 1	Mas 1 2	Mas 2 1	Mas 3 1	Mas 3 4	Mas 3 5
Rata de pârghie	2,2	3,6	0	0,2	4,3	4,2	0,2

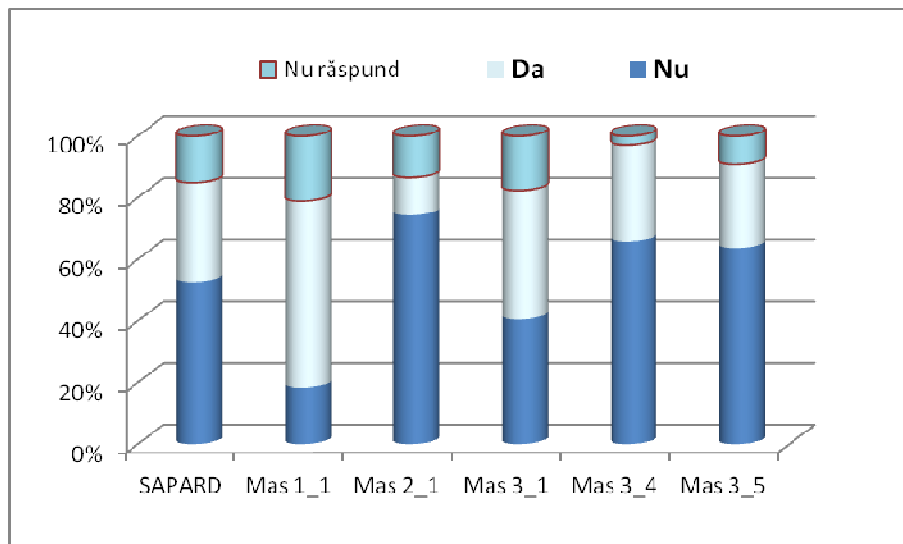
Se evidențiază cum declanșarea investiției este diferită de la o măsură la alta, aceasta în funcție de tipologia eterogenă a beneficiarilor, dacă Măsurile 1.2/2.1/3.5 au avut o capacitate redusă de stimulare a investițiilor, acesta este datorat faptului ca aproape mereu au fost implicați beneficiarii publici care au realizat investițiile 100% cu contribuția Programului și ca în afara de aceasta investiție SAPARD dispun de resurse proprii foarte limitate.

Este diferită însă, capacitatea de promovare a investițiilor în cadrul Măsurilor care se adresează societăților private unde “Rata de pârghie ” pare sa fi atins nivele satisfăcătoare, îndeosebi pentru Măsurile 3.1 si 3.4 unde, la fiecare euro pus la dispoziție de SAPARD a corespuns o investiție privată de cca 3 euro. Efectul de multiplicare reprezintă unul dintre obiectivele programelor co-finanțate care urmăresc să producă un circuit virtuos de dezvoltare economică susținând investițiile și reducând în acest mod riscul societăților private.

În mod relativ însă, în analiza “efectului deadweight”, acesta vine identificat ca și posibilitatea ca același inițiativa să fi fost implementată chiar și în absență finanțării, în acest sens fiind relevantă întrebarea respectivă adresată beneficiarilor SAPARD, rezultatul răspunsurilor regăsindu-se în tabelul următor

Graficul răspunsurilor beneficiarilor SAPARD referitor la efectul deadweight al Programului:

⁵³ Capacitatea investițiilor co-finanțate de a produce alte investiții, efectul multiplicator.



Se subliniază ca aceasta contribuție a fost fundamentală pentru realizarea proiectelor SAPARD, tocmai de aceea în absența Programului mai mult de 50% dintre inițiativele nu s-ar fi realizat niciodată. Și în acest caz o subdividere a datelor pentru fiecare măsură evidențiază ca procentul beneficiarilor care ar fi efectuat oricum investiția scade în cazul societăților beneficiare Măsurii 1.1, mai structurate și de dimensiuni și capacități mai mari de recuperare a resurselor pieței. În schimb Programul a acoperit un rol fundamental pentru Masurile 2.1 și 3.5, unde marea majoritate a beneficiarilor au fost subiecți publici, dar și pentru Măsura 3.4 referitor la promovarea diversificării agricole, ținând cont de faptul că nu există instrumente asemănătoare pentru promovarea creării de locuri de muncă în spațiul rural. Ca rezultat “efectul deadweight” este cuantificabil 52%. În concluzie de remarcat este efortul pentru a putea permite Programului să maximizeze efectele prin intermediul acțiunilor sinergice cu alte programe asemănătoare pe de o parte, și de cealaltă parte prin intermediul promovării unor inițiative integrate de dezvoltare locală. Sprijinul în ceea ce privește crearea, accesul la servicii în spațiul rural reprezintă pentru ea însăși o dinamică care generează efecte pozitive în lanț așa cum a fost specificat de o mare parte a beneficiarilor Programului. Toți indicatorii mai sus menționați reprezintă un cadru mai mult decât pozitiv al acestei inițiative și o optimă capacitate de stimulare a investițiilor private ca sprijin pentru dezvoltarea economică a spațiului rural.

7. CONCLUZII

În următoarele paragrafe sunt prezentate în mod sumar unele dintre principalele aspecte care au rezultat la încheierea activităților de Evaluare ex-post a Programului SAPARD.

Mai multe detalii și referințe pot fi găsite în capitolele de analiză deja prezentate, și mai ales în răspunsurile la Chestionarul comun de evaluare, prezentate la punctul 6 din prezentul raport.

7.1. Coerența între măsurile implementate și obiectivele urmărite; balanță între diferitele măsuri din cadrul programului

Analiza nivelurilor de coerență se referă în principal la capacitatea Programului pe de o parte, de a răspunde obiectivelor fixate în faza de programare, iar pe de alta, la situația de context așa cum s-a dezvoltat de-a lungul anilor de implementare.

Tocmai în acest sens, Evaluatorul, consideră necesar să prezinte un rezumat al obiectivelor definite în faza de programare și să le compare cu obiectivele definite în cadrul Planului Național Strategic în 2007, așa cum a fost raportat în PNDR 2007-2013; analiza comparării tabelelor următoare, evidențiază depășirea sau nu a anumitor necesități prin implementarea Programului SAPARD, subliniind astfel coerența acestuia, în ceea ce privește succesul sau eșecul în a depăși anumite limite din contextul de referință.

De fapt, dincolo de obiectivele strategice deja menționate de mai multe ori și în prezentul raport, având scopul de a însoți intrarea României în sistemul comunitar de gestiune a politicilor agricole și de sector, Programul, așa cum a fost definit în documentul de implementare din anul 2000, a fost articular în patru priorități corespondente la patru obiective operaționale de atins în cadrul celor 4 Axe în care s-au structurat cele 10 Măsuri după cum urmează:

Prioritățile Programului SAPARD	Axe	Măsuri
1. Îmbunătățirea accesului pe piață și competitivitatea produselor agroindustriale .	1	1.1
		1.2
2. Îmbunătățirea infrastructurilor pentru dezvoltare rurală și agricultură	2	2.1
3. Sprijinirea dezvoltării economiei rurale	3	3.1
		3.2
		3.3
		3.4
		3.5

Prioritățile Programului SAPARD	Axe	Măsurî
4. Susținerea dezvoltării resurselor umane	4	4.1
		4.2

Pentru a putea atinge obiectivele enunțate mai sus resursele alocate (aproximativ 1,5 miliarde de euro) par a fi semnificative, cu toate acestea, după cum s-a observat deja de mai multe ori în rapoartele de evaluare precedente, nu au fost suficiente pentru a acoperi vastitatea problemelor identificate.

Pentru a putea verifica persistența unor probleme critice cu privire la context și deci capacitatea Programului de a rezolva anumite probleme, Evaluatorul a constatat că este util să prezinte în tabelul de mai jos aceleași priorități operaționale definite de aceasta dată în anul 2007 în cadrul PNDR 2007-2013. În acest tabel se regăsește o actualizare a condițiilor de context și definea noilor provocări pentru dezvoltarea rurală așa cum acestea au fost identificate în Planul Strategic Național.

Priorități PNDR 2007/2013	Axe
1. Facilitarea transformării și modernizarea structurii dualistice prezente în agricultura și în sectorul forestier, precum și în sectorul industriei agroalimentare pentru creșterea competitivității, având în vedere contribuția lor la creșterea veniturilor în mediul rural asigurând astfel condiții de viață și de protecție a mediului pentru aceste zone.	1
2. Menținerea și îmbunătățirea calității mediului rural din România prin promovarea gestionării durabile a terenurilor agricole și forestiere.	2
3. Gestionarea și susținerea trecerii ocupării din mediul rural, din sectorul agricol către alte sectoare ce pot garanta condiții economice adecvate și diferite niveluri de trai.	3 și 4

Din comparația între prioritățile stabilite în 2000 și cele definite în 2007, se subliniază schimbarea contextului mediului rural românesc și în special a aspectelor asupra cărora Programul SAPARD a avut cel mai mare efect.

Se poate spune, în fapt, că Programul SAPARD, concentrând cea mai mare parte a cheltuielilor, mai mult de 50%, asupra infrastructurilor rurale a fost cu siguranță, în concordanță cu obiectivele prefixate astfel încât să se atenueze întârzierea în dezvoltarea infrastructurilor rurale din România, precondiția ce stă la baza dinamicii de dezvoltare, oricare ar fi aceasta.

Acest aspect a fost prin urmare depășit, iar în noul PNDR 2007-2013 rămâne totuși problematica sistemului dualist de producție: pe de o parte, întreprinderile familiale de subzistență, pe de altă parte, agricultura industrializată, pe care Programul SAPARD nu a dorit să o abordeze tocmai pentru că nu a definit-o ca și obiectiv, care va fi însă subiectul de analiză în actualul ciclu de programare.

Rezultă în schimb o nouă prioritate (Prioritatea 2) care în general este legată de sistemele și modelele de producție agricolă durabilă, permițând astfel sectorului să continue să ofere serviciile sale, atât în ceea ce privește producția alimentară cât și în ceea ce privește externalizări pozitive, cum ar fi cele de întreținere a teritoriului și a peisajului.

Desigur, provocările din 2007 arată un nivel mai ridicat de complexitate în raport cu grila de obiective ale Programului SAPARD, de fapt cerându-se astăzi un suport spre o schimbare structurală în modelele de producție și în ceea ce privește accesul la factorii de producție, în primul rând la terenuri.

Tocmai de aceea Programul SAPARD pare să-și fi atins pe deplin scopul, identificând o serie de obiective clare pe care a concentrat resursele și proiectele, obținând astfel efecte mai mult decât pozitive și asigurând că dinamica necesităților de astăzi să fie îndreptată spre alte priorități mai stringente.

7.2. Gradul de atingere a obiectivelor specifice ale Programului, precum și a obiectivelor stabilite în strategia națională și cea Comunitară

În baza Regulamentului 1268/1999, sprijinul de preaderare furnizat de Comisia Europeană (CE) în domeniul agriculturii și dezvoltării rurale, în perioada 2000-2006, a trebuit să se focalizeze pe acțiuni formulate în vederea contribuției la atingerea următoarelor obiective generale:

I. Implementarea acquis-ului comunitar privind politica agricolă comună, protecția mediului și politicile relevante în domeniul regulamentelor asupra protecției consumatorilor și alimentelor, sănătății publice, bunăstarea și condițiile de sănătate a animalelor și a plantelor.

Așadar, Programul SAPARD a sprijinit inițiative practice în vederea implementării prevederilor acquis-ului în ceea ce privește:

- standarde în domeniul alimentelor;
- măsuri de control pentru asigurarea protecției consumatorilor, sănătatea publică și bunăstarea animalelor și plantelor;
- protecția mediului.

II. Angajamentele în domeniul protecției mediului, transpunerea în legislația națională și implementarea Directivei „Nitrați”⁵⁴, a Programului „Natura 2000” și a Directivei „Evaluarea Impactului asupra Mediului (Anexe I și II)”⁵⁵

III. Abordarea priorităților și problemelor specifice pentru adaptarea sustenabilă a sectorului agricol și zonelor rurale din România.

Având în vedere cerințele Comisiei Europene pentru acordarea sprijinului, precum și punctele tari, disparitățile, decalajele și oportunitățile, strategia pe termen scurt și lung propusă prin PNADR a avut următoarele obiective strategice:

⁵⁴ <http://ec.europa.eu/environment/water/water-nitrates/directiv.html>

⁵⁵ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1985:175:0040:0048:EN:PDF>

Obiectivul strategic 1. Dezvoltarea sustenabilă pentru un sector agroalimentar competitiv, prin modernizarea și îmbunătățirea procesării și marketing-ului produselor agricole și piscicole;

Obiectivul strategic 2. Creșterea standardului de trai în zonele rurale, prin îmbunătățirea și dezvoltarea infrastructurilor necesare și prin definirea și implementarea bunelor practici agricole pentru agricultura și dezvoltarea rurală sustenabilă;

Obiectivul strategic 3. Dezvoltarea economiei rurale, prin dezvoltarea și modernizarea mijloacelor fixe, pentru exploatarea private agricole și forestiere, dezvoltarea și diversificarea activităților economice, în scopul menținerii și / sau creării unor venituri alternative / suplimentare și a unor noi locuri de muncă;

Obiectivul strategic 4. Dezvoltarea resurselor umane, prin îmbunătățirea formării profesionale a agricultorilor și proprietarilor de terenuri forestiere și prin consolidarea capacității instituționale.

Pentru toate aceste obiective strategice s-a acordat prioritate la investiții care au facilitat implementarea acquis-ului comunitar.

În vederea îndeplinirii obiectivelor Comisiei Europene și naționale pentru agricultura și dezvoltarea rurală în perioada de programare 2000-2006, menționate mai sus, PNADR a prevăzut implementarea următoarelor priorități. Pentru fiecare prioritate, s-au detaliat obiectivele specifice, indicatorii principali de realizare / rezultat / impact precum și o scurtă descriere a gradului de atingere a obiectivelor vizate.

Prioritatea 1: Îmbunătățirea accesului la piețele și a competitivității produselor agricole prelucrate

- Obiective specifice:

1.1 Orientarea producției conform tendințelor predictibile ale piețelor sau încurajarea dezvoltării unor piețe noi pentru produsele agricole, în special pentru procesarea și marketing-ul produselor agricole procesate în baza standardelor de mediu în vigoare, și, în anumite cazuri, produsele biologice (îndeosebi, agricultura biologică);

1.2. Îmbunătățirea calității produselor procesate și controlului calității produselor alimentare, prin respectarea cerințelor minime privind igiena alimentară conform standardelor UE;

1.3. Îmbunătățirea controlului condițiilor sanitare

1.4. Înființarea și consolidarea societăților comerciale private de procesare agroalimentară și piscicolă.

- Măsuri ale Programului SAPARD: 1.1, 1.2

Conform datelor Eurostat, valoarea adăugată a produselor obținute în industria de produse alimentare și a băuturilor din România a crescut în perioada 2002-2007 de la 19,9% la 22,1%, ceea ce ne arată că investițiile realizate prin programul SAPARD au avut un impact pozitiv asupra întregului sector.

Mai în detaliu, investițiile sprijinite prin măsura 1.1 au contribuit într-o mare măsură la creșterea valorii adăugate a produselor agricole și piscicole prin îmbunătățirea și raționalizarea procesării și marketingului produselor. De asemenea, proiectele finanțate prin SAPARD au contribuit la îmbunătățirea calității produselor agricole prelucrate și comercializate, dar datele obținute de la beneficiar nu ne permit să diferențiem produsele realizate pe liniile de prelucrare beneficiare de cele obținute pe alte linii de procesare de către beneficiarii măsurii. În plus, efectul pozitiv al investițiilor realizate în cadrul Măsurii 1.1 asupra aspectelor legate de sănătate și bunăstare, se

demonstrează prin rezultatele obținute din cercetarea directă, întrucât pentru 61% dintre beneficiarii chestionați, investițiile finanțate au facilitat alinierea la standardele sanitar-veterinare UE. Îmbunătățirea securității la locul de muncă se poate observa și din datele de context: numărul persoanelor accidentate la locul de muncă în întreprinderi cu activitate în agricultură, silvicultură, pescuit și industria alimentară a scăzut cu 28% în perioada 2003-2007 și cu 15% în anii 2008-2009. În fine, investițiile efectuate în cadrul Măsurii 1.1 au avut efecte pozitive asupra menținerii și creării de noi locuri de muncă, contribuind la crearea de 6.555 noi locuri de muncă și la menținerea unui număr de 20.595 locuri de muncă, reprezentând în total 9,74% din numărul total de salariați (278.837 salariați) la nivelul economiei naționale în următoarele domenii: "Agricultura, vânătoare și servicii anexe", "Silvicultura și exploatare forestieră; Pescuit și acvacultura", "Industria alimentară" și "Fabricarea băuturilor" (CAEN rev. 2) în anul 2009.⁵⁶

În plus, Măsura 1.2 a contribuit într-un mod hotărâtor la susținerea "Acquis-ului" comunitar în domeniul controlului sanitar veterinar, vegetal și calitatea alimentelor, fără a se lua în considerare variabilele externe care nu au putut fi analizate. Această judecată este susținută de valorile în mare parte pozitive ale tuturor indicatorilor măsurii luați în considerare și, de asemenea, de rezultatele anchetei asupra beneficiarilor care arată că în lipsa contribuției doar 15% din beneficiarii ar fi efectuat oricum investiția, demonstrând astfel centralitatea și necesitatea acestei inițiative după cum a fost definită în cadrul programării.

Prioritatea 2: Îmbunătățirea infrastructurilor pentru dezvoltarea rurală și agricultura

- Obiective specifice:

2.1. Îmbunătățirea accesului locuitorilor și gospodăriilor din mediul rural la căile de comunicare între zonele rurale și la rețea națională de drumuri;

2.2 Îmbunătățirea condițiilor igienico-sanitare în cadrul gospodăriilor și activităților productive conform standardelor în vigoare;

2.3 Creșterea capacității de protejare a terenurilor agricole față de inundațiile, prin dezvoltarea unor diguri noi și a altor sisteme specifice, și prin reabilitarea celor existente

- Măsuri ale Programului SAPARD: 2.1

Dezvoltarea infrastructurilor din mediul rural, în general, a contribuit la îmbunătățirea mai multor elemente din viața rurală, incluzând accesibilitatea, dezvoltarea economică, nivelul general de trai, stabilizarea populației și protecția mediului, iar peste 92% din respondenți la ancheta asupra beneficiarilor a afirmat că investiția finanțată a presupus o sporire a atractivității satelor pentru cetățeni și firme. În ceea ce privește contribuția la îmbunătățirea accesului zonelor rurale, răspunsurile primite de la beneficiari au permis estimarea unei reduceri medii a timpului de transport 40% și o economisire a 1,85 milioane de ore / an.

Mai mult, peste 97% din beneficiarii măsurii 2.1 intervievați a afirmat că au observat o îmbunătățire în calitatea vieții populației ce locuiește în zona în cauză, motivarea adusă fiind deseori legată de îmbunătățirea situației economice a zonei, creșterea accesibilității acesteia și îmbunătățirea generală a condițiilor igienico-sanitare ale populației. Așadar, în general, *desigur se poate afirma*

⁵⁶ Sursa: INS: TEMPO_FOM104G_6_6_2011

că investițiile sprijinite au contribuit într-o mare măsură la îmbunătățirea calității vieții și a condițiilor igienico-sanitare ale populației rurale beneficiare.

De asemenea, se remarcă impactul relativ important pe care investițiile infrastructurale din partea sectorului public l-au avut asupra îmbunătățirii condițiilor de mediu, în special, în perspectiva protejării solului. Se menționează, în această privință, contribuția importantă pe care infrastructura de canalizare o are asupra calității solului, precum și importanța amenajărilor infrastructurale realizate pentru prevenirea și protecția împotriva inundațiilor și a investițiilor dedicate conservării și consolidării resurselor forestiere pentru utilizarea sustenabilă a solului și a patrimoniului natural în general. Pe ansamblu, Evaluatorul a estimat ca 1,8% din suprafața României a fost protejată, în mod direct sau indirect, inclusiv prin amenajări de prevenire / protecție împotriva inundațiilor finanțate prin Programul SAPARD.

Prioritatea 3: Dezvoltarea economiei rurale

- Obiective specifice:

3.1 Diminuarea costurilor de producție;

3.2 Adaptarea producției la nevoile pieții;

3.3 Asigurarea utilizării optime a forței de muncă disponibile prin încurajarea creării unor noi locuri de muncă;

3.4 Îmbunătățirea și diversificarea producției;

3.5 Îmbunătățirea calității;

3.6 Promovarea diversificării activităților economice;

3.7 Stabilirea unor reguli comune privind informarea asupra producției, în special în ceea ce privește recoltele și distribuirea pe piața, oficial recunoscute în cadrul țării candidate;

3.8 Conservarea înalte valori naturale a mediului rural ce este potențial amenințat;

3.9 Protecția și îmbunătățirea resurselor forestiere pentru o mai bună valorizare a pădurilor

- Măsuri ale Programului SAPARD: 3.1, 3.2, 3.3, 3.4, 3.5

În ceea ce privește obiectivul de reducere a costurilor de producție, Evaluatorul nu a putut estima gradul în care acesta a fost atins datorita lipsei de date de monitorizare, precum și din dificultățile întâlnite de beneficiari în estimarea acestui element.

În plus, datorita faptului ca proiectele contractate în cadrul Măsurii 3.2 nu au fost finalizate, fiind transferate în cadrul PNDR, aceasta nu a contribuit la atingerea obiectivelor specifice ale Priorității 3, iar indicatorii aferenți măsurii, menționați mai sus, nu au putut fi cuantificați. De asemenea, datorita faptului ca a fost finanțat un singur proiect, Măsura 3.3 nu a avut rezultate / impact semnificative, iar indicatorii aferenți măsurii, menționați mai sus, sunt irelevanți. Așadar, gradul de atingere a obiectivului specific 3.2, foarte legat implementarea acestor două măsuri este practic nul.

Cu referire la estimarea locurilor de muncă create/menținute, contribuțiile cele mai relevante au venit din implementarea măsurilor 3.1 și 3.4. Mai în detaliu, aceste două măsuri au contribuit la menținerea / crearea a peste 24.000 locuri de muncă: investițiile finanțate în cadrul Măsurii 3.1 au dus la crearea / menținerea circa 13.400 locuri de muncă, iar în cadrul Măsurii 3.4 s-a estimat crearea/menținerea circa 11.000 de locuri de muncă, în special în sectorul turismului, în vreme ce alte sectoare neagricole (acvacultură, cultivare ciuperci, etc) ocupă 27% din noile locuri de muncă create. Așadar, desigur se poate spune ca obiectivul 3.3 a fost atins cu succes.

Deși mulți din indicatori aferenți obiectivului privind îmbunătățirea și diversificarea producției nu au fost disponibile, totuși se poate spune ca intervențiile SAPARD au contribuit într-o bună măsură la atingerea acestui obiectiv. Pentru demonstrarea validității acestei afirmații ne referim la rezultatele anchetei în rândul beneficiarilor Măsurii 3.1, conform cărora investițiile efectuate au contribuit la creșterea productivității exploatațiilor beneficiare (66% al beneficiarilor evaluează pozitiv ca modernizarea condițiilor de producție și a procedurilor aferente de gestiune a favorizat o creștere a producției exploatației și 58% al beneficiarilor evaluează pozitiv faptul ca investițiile efectuate au contribuit la scăderea pierderilor de producție)

În ceea ce privește îmbunătățirea calității produselor, intervențiile SAPARD au contribuit într-o anumită măsură la acest obiectiv, considerând ca, pe baza cercetării directe asupra beneficiarilor Măsurii 3.1, 76% din aceștia consideră că investiția a determinat modificări în calitatea produselor. Cu toate acestea, conceptul de calitate în producția agricolă, așa cum este definit în Uniunea Europeană, în special pentru produsele DOP, IGP nu este încă bine stabilit în contextul producției naționale. În anul 2011 un singur produs românesc este inclus în registrul Comisiei Europene DOOR al produselor agricole și alimentare de calitate ale UE (<http://ec.europa.eu/agriculture/quality/door/list.html>), incluzând categoriile DOP (Denumire de Origine Protejată), SPG (Specialitate Tradițională Garantată), IGP (Indicație Geografică Protejată) și circa 1000 de produse.

Diversificarea economiei rurale prin crearea de întreprinderi în sectoare neagricole sprijinită prin Programul SAPARD a avut rezultate foarte bune mai ales în sectorul turistic cu peste 54% de noi inițiative sprijinite în acest sector. În schimb măsura a avut un impact limitat asupra sectoarelor precum arbuștilor fructiferi și plantelor aromatice, denumite încă sectoare de nișă dar cu câștiguri economice interesante, totuși din partea beneficiarilor a existat o cerere limitată în acest sens, chiar dacă cei puțini care au început aceste inițiative confirmă așteptările interesante din punct de vedere economic (creștere venit de peste 25% în urma finanțării).

În ceea ce privește obiectivul specific privind stabilirea unor reguli comune privind informarea asupra producției, în special în ceea ce privește recoltele și distribuirea pe piața, oficial recunoscute în cadrul țării candidate, facem referire la răspunsul privind îmbunătățirea calității produselor furnizat mai sus.

În cele din urmă obiectivul specific privind protejarea resurselor naturale a fost atins mai degrabă în mod indirect prin îmbunătățirea infrastructurilor de canalizare din mediul rural, prin lucrările de protecție împotriva inundațiilor și prin împăduriri. Pe de altă parte, având în vedere Protocolul semnat între Ministerul Mediului și APDRP, toate Măsurile de investiții publice sau private implementate în cadrul SAPARD au contribuit într-un fel sau altul, prin respectarea și integrarea cerințelor legate de protecția mediului în cadrul lucrărilor / proceselor de producție, la conservarea resurselor naturale din mediul rural, însă acest lucru nu a putut fi cuantificat exact din lipsa datelor necesare (care nu au fost colectate prin sistemul de monitorizare și nu au putut fi furnizate de Beneficiari).

În fine în ceea ce privește obiectivul 3.9, privind conservarea și valorizarea resurselor forestiere, desigur Măsura 3.5 a contribuit la dezvoltarea sustenabilă a resurselor forestiere din România, însă, datorită resurselor limitate utilizate, impactul de ansamblu al acestei măsuri a fost relativ limitat, valorile indicatorilor arătând, în principal, acest lucru. Cu toate acestea, creșterea anticipată a volumului de păduri datorită plantarea de noi copaci și îmbunătățirea pădurilor existente a rezultat la un nivel mai mult decât satisfăcător.

Prioritatea 4: Dezvoltarea resurselor umane

- Obiective specifice:

4.1 Formarea agricultorilor pentru reorientarea calitativă a producției, diversificarea activităților economice, aplicarea metodelor de producție conforme cu prezervarea și îmbunătățirea peisajului și protecției mediului și normele în domeniile igienei și bunăstării animalelor, precum și pentru obținerea nivelului de calificare profesională necesar pentru gestionarea unei exploatați viabile;

4.2 Asigurarea că Programul este cunoscut și înțeles atât de către beneficiarii cât și de persoanele responsabile cu implementarea lui (selectarea, verificarea și monitorizarea);

4.3 Asigurarea promovării programului;

4.4 Asigurarea formării și formarea diferitelor autorități și organisme responsabile cu implementarea Programului;

4.5 Elaborarea studiilor necesare pentru implementarea măsurilor.

- Măsuri ale Programului SAPARD: 4.1, 4.2

Datorită întârzierii în acreditarea Măsurii 4.1 privind formarea profesională, numărul de cursuri organizate a fost sub 20% din numărul prevăzut iar numărul participanților nu a atins nici 7% din cel programat. Cu toate acestea, rezultatele măsurii au fost relativ bune, ponderea tinerilor care au participat la cursuri fiind de aproape 60% din totalul participanților și ponderea femeilor fiind de 25% (țintă fiind de peste 30% pentru ambii indicatori). Detalierea numărului și tipologiilor de participanți la cursuri pe tipuri de acțiuni de formare arată faptul că ponderea cea mai mare (67%) de tineri participanți la cursuri s-a înregistrat în cadrul acțiunilor de formare privind practicile de producție, urmate de acțiunile de formare vizând diversificarea sau reconversia diferitor activități în spațiul rural, unde s-au înregistrat ponderi ridicate de tineri (56% din totalul participanților) și de femei (51%). Mai mult, 80% din cursurile realizate au vizat priorități / nevoi identificate în descrierea backgroundului Fișei Măsurii 4.1 conținută în PNADR și reflectate în Obiectivul specific 4.1, ceea ce ne facem să concluzionăm ca acesta a fost atins pe deplin.

Asistență tehnică finanțată din măsura 4.2 nu a sprijinit beneficiarii în pregătirea / implementarea proiectelor, aceasta asistență fiind garantată de către alte organizații (cum ar fi Agenția Națională de Consultanță Agricolă). De altfel, AT a sprijinit un număr de 372 funcționari din cadrul autorităților naționale / regionale / locale implicate în înființarea și gestionarea programului, reprezentând circa 30% din personalul angajat în anul 2007 în cadrul AM, APDRP și structurile locale. Obiectivele specifice 4.2 (Asigurarea că Programul este cunoscut și înțeles atât de către beneficiarii cât și de persoanele responsabile cu implementarea lui (selectarea, verificarea și monitorizarea)) și 4.4

(Asigurarea formării și formarea diferitelor autorități și organisme responsabile cu implementarea Programului) au fost, așadar, atinse.

Totodată, Evaluatorul a concluzionat că obiectivul 4.3 (Asigurarea promovării programului) a fost atins, inițiativele de AT contribuind într-o bună măsură la asigurarea promovării Programului. Mai în detaliu, evaluatorul a estimat că circa 23% din populația ocupată în agricultură, silvicultură și vânătoare la finele anului 2006 (circa 2,5 milioane de persoane în baza datelor INS) a fost informată prin campaniile de informare organizate de AT și care au inclus producția și distribuirea unui număr relevant de broșuri, pliante și alte materiale informative corespunzătoare. De asemenea, Evaluatorul a estimat că în total circa 35% din funcționarii publici din cadrul administrațiilor publice locale din România a fost familiarizat cu privire la normele și mecanismele politicii UE în domeniile agriculturii și dezvoltării rurale, fără a se lua în calcul administrațiile publice locale care au participat la alte evenimente organizate prin AT, cum ar fi seminarele naționale.

În fine, obiectivul 4.5 (Elaborarea studiilor necesare pentru implementarea măsurilor) a fost atins, în cadrul AT fiind realizate 3 studii necesare pentru implementarea măsurilor SAPARD, respectiv: Baza de date cu prețuri de referință pentru bunuri, lucrări și servicii achiziționate în cadrul proiectelor implementate prin Programul SAPARD; Fundamentarea Cerințelor pentru Conținutul Cursurilor de Formare a Adulților în cadrul Măsurii 4.1 SAPARD: Îmbunătățirea Formării Profesionale; Studiu pentru Determinarea Zonelor de Potențial, Zonelor Geografice și Marjelor Brute Standard Unitare pentru proiectele din cadrul Măsurii 3.1 Investiții în Exploatații Agricole din Programul SAPARD.

7.3. Factorii care au contribuit la succesul sau eșecul intervenției

În cazul **Măsurii 1.1**, factorii care au contribuit la succesul Programului au fost:

- Axarea sprijinului – în mod echilibrat – pe tipuri de investiții care se încadrează la obiectivele majore ale măsurii, îmbunătățirea sau raționalizarea procedurilor de procesare (42,8% din fonduri) și noi investiții în capacități de prelucrare, înmagazinare și marketing (42,5% din fonduri);
- Sprijinirea cu precădere a unităților de procesare și depozitare mari a contribuit la depășirea targeturilor privind capacitățile de realizare implicate și, implicit, la crearea economiei de scară în acest sector;
- Corelarea ridicată cu alte măsuri ale programului, mai ales cu măsura 3.1;
- Implicarea eficientă a firmelor de consultanță în procesul de informare a potențialilor beneficiari și în elaborarea cererilor de finanțare;

Factorii ce au contribuit la diminuarea eficacității Programului în ceea ce privește **Măsura 1.1**:

- Corelarea necorespunzătoare a intervențiilor planificate față de nevoile existente, plățile direcționate către submăsura "Carne, produse din carne și ouă" (52%), depășind de peste două ori ponderea prevăzută de Programul SAPARD (23%), în timp ce unele măsuri nu și-au atins targeturile;
- Nu s-a facilitat accesul la finanțare pentru întreprinderile sau grupurile de producători cu putere financiară mică, nerealizându-se targeturile cu privire la numărul de proiecte la nici una dintre submăsuri;
- Implicarea insuficientă a autorităților locale în activitățile de promovare ale Programului
- Durata prea lungă a perioadei dintre depunerea cererilor de finanțare și semnarea contractelor, a condus la dificultăți în implementarea proiectelor din cauza schimbărilor intervenite în această perioadă atât în contextul economic general, cât și la nivelul societăților comerciale beneficiare;

Cu referire la **Măsura 2.1**, factorii ce au contribuit la succesul Programului au fost:

- Corelarea corespunzătoare a intervențiilor față de necesitățile existente, ce depășeau cu mult așteptările ce reies din documentul de programare;
- Operaționalizarea imediată a măsurii, ceea ce a contribuit la absorbția fondurilor disponibile;
- Valoarea strategică a măsurii pentru dezvoltarea locală, ceea ce a impulsionat potențialii beneficiari să depună proiecte și a condus la rezultate și impacturi relevante asupra nivelului de trai al populației rurale interesate de intervențiile finanțate, inclusiv prin creșterea accesibilității zonelor, prin îmbunătățirea stării mediului și a situației igienico-sanitare a localităților

Pe de altă parte, factorii ce au contribuit la diminuarea eficacității Programului în ceea ce privește aceasta măsură includ:

- Perioade prea lungi pentru obținerea finanțării
- Proceduri prea complexe (incluzând autorizațiile și avizele necesare din partea organismelor competente)
- Dificultăți în co-finanțarea intervențiilor, datorita inexistenței pre-finanțării, ceea ce a determinat îndatorarea beneficiarilor către bănci
- Lipsa de motivare financiară a personalului public implicat în implementarea programului;
- Sistemul de gestionare a programului prea fragmentat (ex. numărul excesiv al organizațiilor intermediare).

În cazul **Măsurii 3.1**, factorii care au contribuit la succesul Programului au fost:

- Operativitate destul de ridicată în ceea ce privește raporturile cu beneficiarii, majoritatea (68%) acestora declarând că nu a întâmpinat dificultăți în cursul procedurii birocratice de gestionare a finanțării;
- Nevoia stringentă pentru modernizarea exploatațiilor agricole și alinierea acestora la standardele UE, care a facilitat absorbția fondurilor în proporție de 91% chiar și în situația în care targetul privind numărul de proiecte finanțate s-a atins doar într-o proporție de 18%;
- Corelarea ridicată cu alte măsuri ale Programului, mai ales cu măsura 1.1;
- Implicarea eficientă a firmelor de consultanță în procesul de informare a potențialilor beneficiari și în elaborarea cererilor de finanțare.

Factorii ce au contribuit la diminuarea eficacității Programului în ceea ce privește **Măsura 3.1**:

- Demararea cu întârziere a implementării măsurii, ceea ce a avut ca efect direct imposibilitatea de a cheltui în totalitate suma prevăzută
- Corelarea necorespunzătoare a intervențiilor planificate față de nevoile existente, plățile direcționate către submăsura “Culturi de câmp” (48%), depășind de 2,5 ori ponderea prevăzută de Programul SAPARD (19%), în timp ce unele măsuri nu și-au atins targeturile;
- Implicarea insuficientă a autorităților locale în activitățile de promovare ale Programului;
- Durata prea lungă a perioadei dintre depunerea cererilor de finanțare și semnarea contractelor, a condus la dificultăți în implementarea proiectelor din cauza schimbărilor intervenite în această perioadă atât în contextul economic general, cât și la nivelul societăților comerciale beneficiare.

Pentru **Măsura 3.2**, nu au existat factori speciali de succes, ci mai degrabă factori care au limitat progresul Măsurii, în special complexitatea sistemului și dificultățile de punere în aplicare ale acestuia, de asemenea, legate și de lipsa de cunoștințe din partea producătorilor, de oportunitățile pe care un sistem de grupare al ofertei le poate oferi. Măsura este în prezent activă în noul PNDR 2007-2013 prin Măsura 142 și până în prezent 14 contractele au fost formalizate.

Pentru **Măsura 3.3** progresele limitate, dacă se poate spune așa, se pot datora inclusiv începerii implementării PNDR 2007-2013 în anul 2007, care, prin măsura 214, a oferit finanțări mai profitabile pentru angajamentele agro-ambientale asumate și astfel aproape toți beneficiarii au decis să renunțe la SAPARD în favoarea noului Program. Chiar și acțiunea restrânsă de sensibilizare, realizată doar în zonele pilot, a contribuit la limitarea aderării la Măsura 3.3 din partea altor întreprinzători agricoli. Angajamentele agro-ambientale sunt un nou sistem de premiere pentru întreprinzătorii agricoli din România și necesită de un pachet cuprinzător de formare / informare corespunzătoare, așa cum se întâmplă în prezent în cadrul Programului PNDR 2007-2013.

Pentru **Măsura 3.4** succesul inițiativei a fost cu siguranță determinat de:

- Implicarea beneficiarilor chiar și a celor provenind din sectoare neagricole, având o altă mentalitate îndreptată spre promovarea turismului și serviciilor în zonele rurale;
- Concentrarea majorității resurselor în sectorul promovării turismului, sector în creștere atât pentru cererea internă cât și pentru cea internațională;
- S-a susținut, de asemenea, și promovarea producției agricole în continuare pe o piață de nișă (fructe de pădure, miere, ciuperci, plante medicinale), dar cu bună capacitate de a genera rezultate atractive, în termeni de valoare adăugată;

A lipsit, cu toate acestea, în cadrul Măsurii 3.4, un instrument pentru punerea în rețea a inițiativelor realizate și, de consecință, un instrument de promovare transversală a patrimoniului turistic valorizat;

Din partea beneficiarilor s-a ivit o problemă cu birocrația excesivă și perioadele lungi de așteptare între prezentarea cererii și primirea contribuției.

Pentru **Măsura 3.5**

- Concentrarea resursele pe viabilitatea forestieră a pus bazele pentru întreținerea corespunzătoare a patrimoniului forestier din România;
- Beneficiarii, marea majoritate fiind subiecți publici (mai mult de 65%), au manifestat interes pentru acest tip de finanțare care sunt esențiale pentru gestionarea pădurilor;
- Măsura a pus bazele pentru adoptarea "Acquis-ului comunitar", în contextul inițiativelor corelate și active în prezenta etapă de programare PNDR 2007-2013 Măsura 221 și 125;

Pentru **Măsura 4.1**, factorii ce au contribuit la atingerea unor rezultate pozitive sunt:

- Succesul în atragerea tinerilor și femeilor în participarea la cursuri;
- Facilitatea în implicarea grupului țintă (ex. mulțumită numărului redus de zile de formare prevăzute);
- Calitatea ridicată a intervențiilor, inclusiv mulțumită numărului redus de cursanți pe curs;
- Corelarea corespunzătoare între nevoile existente și intervențiile finanțate, inclusiv mulțumită studiului premergător activării acestei măsuri;
- Corelarea ridicată cu alte măsuri ale Programului, ceea ce a sporit relevanța generală și caracterul „transversal” al măsurii în domeniul formării profesionale, creând un potențial efect multiplicator la nivelul programului;
- Complementaritatea cu alte inițiative similare finanțate din alte surse.

Pe de altă parte, factorii ce au contribuit la scăderea eficacității și impactului măsurii 4.1 includ:

- Activarea târzie a măsurii;

- Numărul relativ redus de participanți totali, datorită numărului redus de cursuri organizate, ceea ce a limitat impactul asupra universului potențialilor beneficiari ai Programului, ce ar fi putut beneficia de asemenea instruirii.

Pentru **Măsura 4.2**, factorii ce au contribuit la succesul intervențiilor sunt:

- Complementaritatea cu alte inițiative similare finanțate din alte surse, spre exemplu, atât în domeniul informării și publicității cât și în domeniul furnizării asistenței tehnice beneficiarilor proiectelor pentru planificarea și implementarea intervențiilor;
- Respectarea cerințelor CE;
- Comunicarea corespunzătoare / coordonarea cu beneficiarii finali ai asistenței (spre ex. personalul AM / APDRP în cazul proiectelor de evaluare);

Pe de altă parte, următoarele elemente au contribuit la reducerea impactului măsurii asupra implementării de ansamblu a Programului:

- Neutilizarea sub-măsurii privind convocări ale experților (adică asistența furnizată de către experții pentru acompanierea personalului AM și altor structuri de management al programului, la locul de muncă pentru managementul și monitorizarea Programului, în ansamblul lui).

În **concluzie**, se poate afirma, în primul rând, că, în general, factorii de succes au fost mai numeroși decât factorii de eșec al Programului pentru toate Măsurile activate.

Mai în detaliu, printre factorii de succes al Proiectului se menționează următoarele:

Capacitatea ridicată a intervențiilor de a crea sinergii atât în raport cu alte măsuri din cadrul Programului (cum ar fi cazul, printre altele ale intervențiilor finanțate în cadrul Măsurilor 1.1 și 3.1, 2.1 și 4.1, strâns corelate între ele), cât și cu alte intervenții, finanțate din alte surse (cum ar fi cazul Măsurii 4.2 de asistență tehnică, strâns corelată cu alte intervenții complementare, finanțate din programul PHARE, finalizate la promovarea programului și la furnizarea de asistență tehnică);

Concentrarea resurselor pe prioritățile identificate și / sau pe elementele de valoare adăugată / strategică (cum ar fi: cazul întregii Măsurii 2.1, de o valoare strategică generală pentru întregul Program / obiectivele acestuia legate de dezvoltare echilibrată a teritoriului rural; cazul finanțării întreprinderilor mari în cadrul Măsurii 1.1; finanțarea cu prioritate a intervențiilor de modernizare a exploatașilor agricole în vederea aderării la standardele UE, în cadrul Măsurii 3.1; concentrarea resurselor pe sectoare strategice, cum ar fi cel turistic, în cadrul Măsurii 3.4; sau, încă o dată, concentrarea asupra intervențiilor infrastructurale, de drumuri forestiere, în cadrul Măsurii 3.5, ș.a.m.d.);

Contribuția importantă, generală, a Programului în ceea ce privește pregătirea sectorului privat și public la efectuarea unor investiții conforme cu standardele UE / acquis-ului comunitar în domeniile agriculturii și dezvoltării rurale, prin dobândirea experienței și capacităților umane și de structură necesare, în cadrul organizațiilor.

Pe de altă parte, printre factorii ce au condus la limitarea impactului pozitiv al Programului, reies următorii:

Activarea târzie a anumitor Măsuri ce ar fi putut să aibă valoare strategică pentru derularea Programului și, în general, pentru pregătirea spațiului rural din România la contextul politicilor agricole și de dezvoltare rurală ale UE (cum ar fi, activarea târzie a Măsurilor 1.1, 3.1, 3.3 și 4.1);

Dificultăți de co-finanțare din partea potențialilor beneficiari, atât din sectorul public cât și din sectorul privat;

Birocrația percepută ca excesivă din partea beneficiarilor și timpuri prea lungi de așteptare între depunerea cererii de finanțare și primirea contribuției.

7.4. Eficiența, efectivitatea, relevanța și sustenabilitatea Programului

Eficiența

În ceea ce privește eficiența, acest tip de analiză este direct legat de rezultatele plăților finalizate la 31/12/2009. După cum s-a arătat deja, Programul SAPARD România a atins, în timpul implementării inițiativei, o capacitate de cheltuială de 88,6% (reprezentând raportul dintre plățile efectuate și resursele alocate). Acest rezultat, care este rezonabil în termeni de cheltuială financiară, a implicat plățirea unei sume de 1,348 M€ de către Agenția de Plăți, față de o sumă totală de 1,521 M€ alocată .

Este important să se sublinieze faptul că aceasta capacitate de cheltuială este foarte diversă între cele 10 Măsură, câteva din intervenții (Măsurile 1.1/2.1/3.1/4.1) înregistrând valori peste 90%.

Efectivitatea

Pentru sprijinirea analizei **efectivității** întregului Program SAPARD în timpul implementării acestuia, Evaluatorul a avut în vedere evoluția indicatorilor de realizare și rezultat, în raport cu valoarea țintă identificată, după cum este prezentat în tabelul următor:

	Indicatori de realizare		Indicatori de rezultat		
	Ținte atinse	Ținte neatinse	Necuantificabile	Ținte atinse	Ținte neatinse
Măsură 1.1		10		2	2
Măsură 1.2	3			3	
Măsură 2.1	9	4	14		1
Măsură 3.1		3			3
Măsură 3.4		2		5	2
Măsură 3.5		2			6
Măsură 4.1		4		1	2
Măsură 4.2			7		
Total	12	25	21	11	16

Elaborat de Evaluator

Tabelul este numai un rezumat, ce furnizează o privire de ansamblu asupra întregului Program în ceea ce privește gradul de atingere sau nu a valorilor țintă identificate, după cum s-a prevăzut în analiza ex ante. După cum s-a menționat deja, în general, valorile țintă au fost supraestimate pentru toți indicatorii. Acest lucru este în special evident pentru indicatorii de realizare și rezultat. Din acest motiv, nu toți indicatorii care nu și-au atins valoarea țintă semnaleză o realizare insuficientă în termeni cantitativi: câțiva din aceștia arată doar neconcordanța dintre ținte și rezultate.

De asemenea, faptul că 36% din indicatori nu sunt cuantificabili reprezintă o limitare foarte mare în ceea ce privește realizarea unei evaluări corecte, însă, având în vedere că aceasta este prima oară când Autoritatea de Management a avut de a face cu asemenea inițiative, aceasta situație este acceptabilă, deoarece datele de bază au fost disponibile iar există capacitatea de a îmbunătăți sistemul de monitorizare.

Rezumând, după părerea Evaluatorului, din tabelul de mai sus concluzia se concentrează pe două aspecte principale:

- 1) În ceea ce privește **indicatorii de realizare**, un număr total de 21 nu sunt cuantificabili iar numai 12 și-au atins valoarea țintă prevăzută, s-a observat un nivel bun de eficacitate, îndeosebi cu referire la Măsurile 1.2 și 2.1.
- 2) În ceea ce privește **indicatorii de rezultat**, 16 indicatori nu pot fi cuantificați, iar 11 și-au atins valoarea țintă, în special pentru Măsurile 3.4, 1.2 și 1.1.

Așadar, se poate prezenta o judecată în termeni de eficacitate a Programului SAPARD, iar tabelul de mai sus sugerează ca Programul nu și-a atins obiectivele identificate, totuși, trebuie subliniat că supraestimarea valorilor țintă a afectat deja aceasta analiză. De asemenea, imposibilitatea de a cuantifica circa 36% din totalul indicatorilor (din diverse motive, ce sunt detaliate în răspunsurile la întrebările Comune de Evaluare), a mărit limitările acestei evaluări.

În cele din urmă, este important să se sublinieze evoluția pozitivă a efectului **deadweight**, care s-a cuantificat prin anchetele directe realizate. Numai 30% din beneficiarii finali ar fi fost capabil să realizeze aceleași inițiative fără finanțare iar numai 50% din proiecte ar fi fost realizate fără sprijinul SAPARD. Aceste date confirmă faptul că Programul a fost capabil să interacționeze cu cererea privind acest tip de sprijin, în special în zonele dezavantajate, având o capacitate scăzută de a oferi alte oportunități de dezvoltare.

Relevanța

În ceea ce privește relevanța Programului, Evaluatorul evidențiază prioritățile identificate în cadrul obiectivelor strategice definite. În special, Programul SAPARD a avut un rol important pentru:

- Adoptarea “Acquis-ului Comunitar”, implementarea celor 10 Măsuri a avut un impact pozitiv evident în acești ani. În special, este important să se remarce adoptarea de către Guvernul României a tuturor aspectelor legislative relevante pentru Politica Agricolă Comună și adoptarea legislației specifice privind: directiva nitraților, bunele practici agricole, conformitatea transversală, ș.a.m.d. Acest lucru arată și faptul că, în ceea ce privește managementul, SAPARD a contribuit la crearea cadrului instituțional necesar implementării unui sistem complex de instrumente în sprijinul sectorului în general, chiar și prin crearea unui context administrativ dedicat (cum ar fi Agenția de Plăți). În cele din urmă, sprijinul furnizat prin Măsura 1.2, care a mărit eficiența și capacitatea rețelei naționale de control fitosanitar și calitate a alimentelor, a garantat existența unui sistem de laboratoare la nivel național responsabile cu monitorizarea stării calității alimentelor și cu prevenirea tuturor tipurilor de boli sau fenomene pandemice în rândul animalelor. Cu privire la Beneficiarii finali, este important să se remarce faptul că, datorită angajamentului limitat al potențialilor beneficiari (fiind implementate numai 4.500 de proiecte), capacitatea directă de a influența publicul a fost limitată. Cu toate acestea, campaniile de informare promovate prin Măsura 4.2 au vizat 11% din locuitorii rurali în legătura cu aspecte privind: politica de dezvoltare rurală; accesarea fondurilor structurale, și îmbunătățirea competitivității agricole.
- În ceea ce privește dezvoltarea sustenabilă a zonelor rurale, contribuția SAPARD a fost relevantă. Marea majoritate a celor 4.500 proiecte finanțate prin SAPARD implementate în zonele rurale din România au contribuit la îmbunătățirea dezvoltării sustenabile a acestor zone, cum ar fi:
 1. Sistemul infrastructural al zonelor rurale și terenurilor forestiere; prin crearea / reabilitarea peste 3.500 de km de drumuri, ceea ce a garantat accesul minim la aceste zone; în plus, sprijinul creării / reabilitării a 10.000 de locuri în infrastructurile de primire turistică, reprezentând 50% din totalul locurilor în pat disponibile în zonele rurale, reprezentând o creștere relevantă în ceea ce privește creșterea ofertei de servicii.
 2. Menținerea populației active și a tinerilor a fost promovată prin SAPARD. Într-adevăr, 45% din beneficiarii finali ai Programului (pentru măsurile 3.1 și 3.4), au sub 44 ani, comparat cu antreprenorii agricoli, din care numai 15% au sub 44 ani.
 3. Sprijinirea antreprenoriatului. Într-adevăr, după cum au arătat interviurile directe cu beneficiarii finali, peste 1.000 din întreprinderile sprijinite reprezintă inițiative noi, ceea ce

- evidențiază importanța Programului în promovarea creării de întreprinderi noi și în furnizarea unor activități economice vitale în zonele rurale.
4. Sprijinirea ocupării forței de muncă, a fost evidențiată inclusiv prin anchetele directe, că Programul în sine a sprijinit crearea / menținerea a circa 68.000 FTE⁵⁷, în diverse sectoare: industria agroalimentară, turism / servicii, construcții, agricultură și silvicultură.
 5. Pentru 64% din beneficiarii finali ai Măsurilor promovând investițiile (1.1/3.1/3.4) finanțarea din SAPARD a generat un impact direct asupra veniturilor; creșterea estimată a veniturilor după realizarea investiției este de circa 33%.
 6. În cele din urmă, cu referire la aspectele legate de protecția mediului, trebuie remarcate două aspecte principale:
 - Măsurile din Programul SAPARD nu au avut efecte negative asupra mediului, ci, dimpotrivă, au contribuit la protejarea mediului, ca urmare a încheierii în data 24.03.2006 a unui Protocolul între Ministerul Mediului, prin Agenția Națională pentru Protecția Mediului, și Agenția de Plăți pentru Dezvoltarea rurală și Pescuit, conform căruia beneficiarii SAPARD erau obligați să se conformeze standardelor de mediu și regulamentelor UE înainte de prezentarea unei propuneri de proiect în cadrul SAPARD, precum și la finalizarea proiectului.
 - În al doilea rând, implementarea măsurilor 3.3 (acțiuni de agro-mediu) și 3.5 (intervenții în sprijinul pădurilor) a avut un impact direct, pozitiv, asupra mediului în scopul valorizării și îmbunătățirii resurselor naturale, cu toate că resursele alocate au fost destul de limitate.

Sustenabilitatea

În cele din urmă, cu privire la sustenabilitatea inițiativelor implementate, pentru evaluarea acestui criteriu, Evaluatorul a avut în vedere capacitatea diverselor proiecte de a garanta efectele lor pe termen lung, ceea ce înseamnă ca la doi ani de la realizarea investițiilor acestea continuă să garanteze impactul lor asupra contextului. În general, Evaluatorul poate afirma că activitatea de evaluare ex post a luat în considerare proiectele finalizate pe parcursul ultimilor doi ani de implementare, considerând ca toate proiectele au fost plătite înainte de 31/12/2009. Așadar, 98% din beneficiarii finali au confirmat efectul pozitiv al proiectelor finanțate, iar nici unul din aceștia a declarat ca activitatea nu se mai desfășoară în prezent. În fine este important să se remarce ca circa 60% din sumele plătite au fost direcționate către finanțarea infrastructurilor din zonele rurale, reprezentând investiții pe termen lung.

7.5. Concluziile privind impactul Programului

Implementarea Programului a avut efecte considerabile pentru toți indicatorii relevanți utilizați în vederea evaluării rezultatelor și impactului. Aceste efecte includ:

- ✓ O contribuție directă la creșterea economică a beneficiarilor sprijiniți (creșterea medie a veniturilor este estimată la 33%, după finanțarea proiectului) îndeosebi în sectoarele procesării agricole și alimentare, în concordanță cu ratele medii de creștere economică înregistrate la nivelul economiei naționale a României;
- ✓ Crearea și menținerea unui număr relevant de locuri de muncă cu norma întreagă (circa 68.000) în producția primară și industria de procesare, ceea ce, considerând efectele negative asupra ocupării datorate crizei economice globale începând cu anul 2008, a fost o contribuție importantă a Programului SAPARD

⁵⁷ Full Time Employment

- ✓ Competitivitatea si productivitatea îmbunătățite conform standardelor UE în ceea ce privește calitatea si siguranța produsului, protecția mediului, condițiile de muncă si bunăstarea animalelor.
- ✓ Îmbunătățirea standardelor de viață în zonele rurale, prin investiții în infrastructura rurală și prin crearea unor oportunități alternative de venituri.

8. ANEXE

- 8.1 ANEXA 1. Rezumat al Raportului Final – Activitatea 4.6**
- 8.2 ANEXA 2. Fișele măsurii**
- 8.3 ANEXA 3. Criterii si Indicatori pentru fiecare intrebare de evaluare**
- 8.4 ANEXA 4. Chestionar pentru interviuri directe**
- 8.5 ANEXA 5. Chestionar pentru angajați AM / APDRP**
- 8.6 ANEXA 6. Studii de caz**