



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

AUGUST, 2011

RAPORTUL FINAL DE EVALUARE EX-POST

SAPARD- ROMANIA



## Cuprins

A. Sinteza activităților implementate.....	3
I. Structurarea.....	3
II. Colectarea datelor.....	4
III. Analiza.....	4
IV. Judecata.....	5
B. Metodologia adoptată pentru activitatea de evaluare ex post.....	5
C. Sinteza programului.....	9
D. Rezultatele activității de evaluare.....	15
E. Recomandări.....	19

## A. Sinteza activităților implementate

Articolul (5) din Regulamentul CE. Nr 1268/1999 definește modul în care Programul SAPARD trebuie să fie supus unei activități de evaluare ex post, menționând: "evaluările ex post sunt construite astfel încât să evalueze succesul și impactul în raport cu obiectivele definite<sup>1</sup>". Regulamentul privind Programul SAPARD (Reg. CE 2759/1999) detaliază și faptul că analiza și evaluarea Programului trebuie să fie implementată conform procedurilor definite în MAFA (Acordul Multi Anual de Finanțare).

În data de 2 Septembrie 2010 a fost semnat contractul între Ministerul Agriculturii și Ecosfera Vic și Agriculture and Engineering pentru realizarea activității de *evaluare ex post* a Programului SAPARD – România implementat din 1/01/2000 până la 31/12/2009.

Conform celor stabilite în Liniile Directoare pentru Evaluarea Programelor de Dezvoltare Rurală sprijinite prin SAPARD<sup>2</sup>, **scopul** activității de evaluare ex post este furnizarea "elementelor cheie pentru transparența investițiilor finanțate, îndeosebi pentru Autoritatea de Management și, în special, pentru public. Evaluarea ex post ar putea să furnizeze indicații cu privire la rezultatele posibile ale Programului inclusiv prin experiențe de *bune practici*"

Evaluarea ex post a Programului are **obiectivul** de a "analiza utilizarea resurselor și efectivitatea și eficiența asistenței, și impactul acesteia, precum și definirea concluziilor relevante asupra Programului. De asemenea, activitatea ex-post include și analiza factorilor ce au contribuit la succesul sau eșecul implementării, precum și a realizărilor și rezultatelor Programului, incluzând sustenabilitatea.

În ceea ce privește impactul obținut din implementarea Programului, Evaluatorul a luat în considerare dimensiunea dublă a ajutorului ce s-a referit la două obiective generale:

- 1) Contribuția la implementarea "acquis-ului comunitar" privind Politica Agricolă Comună și alte politici relevante;
- 2) Rezolvarea priorităților și a problemelor specifice pentru adaptarea durabilă a sectorului agricol și a zonelor rurale din România.

Mai în detaliu, Evaluarea ex post a fost realizată pornind din bazele definite de Întrebările Comune de Evaluare (ÎCE), coroborate atât cu criteriile cât și indicatorii definiți în cadrul metodologiei Comisiei Europene pentru evaluarea Programelor de dezvoltare rurală sprijinite prin SAPARD.

În concluzie, Evaluatorul a efectuat evaluarea ex post în conformitate și în mod coerent cu ceea ce este definit în Regulamentul CE 1268/1999 prin următoarele patru etape:

### I. Structurarea

Aceasta activitate a fost realizată pentru elaborarea Raportului Inițial și a Raportului I, și a avut în vedere termenii cheie definiți în cadrul ÎCE precum și criteriile și indicatorii acestora. De asemenea, etapa de structurare a furnizat o înțelegere clară asupra implementării Programului, identificarea cadrului logic al inițiativei, o cuantificare preliminară a indicatorilor de realizare și, în special, o nouă organizare a datelor disponibile și necesare pentru a răspunde la ÎCE. Mai mult, s-

<sup>1</sup> Articolul. 5 din Reg. CE. 1268/99 21 iunie 1999

<sup>2</sup> DG AGRI "Liniile directoare privind evaluarea Programelor de Dezvoltare Rurală sprijinită prin SAPARD, aprilie 2001.

a prezentat un tabel comparativ pentru corelarea ÎCE, criteriilor, indicatorilor de rezultat și impact ai Programului cu țintele identificate. Acest cadru i-a permis Evaluatorului să înțeleagă toate nevoile în legătură cu datele, pentru o dezvoltare corectă a procesului de evaluare.

Cu toate acestea, Evaluatorul a înregistrat în aceasta etapă de început a activității o problemă generală legată de nivelurile țintă; într-adevăr, valorile țintă definite pentru toate măsurile au apărut nerealistice, inadecvate față de cheltuielile reale și prevăzute, și, în general, mereu supraestimate<sup>3</sup>. Valorile țintă fuseseră cuantificate cu mulți ani în urmă, neluându-se în calcul rata de inflație, care de fapt a afectat foarte clar România în ultimii ani, iar din acest motiv astăzi, după 10 ani, acestea nu mai sunt la fel de reprezentative în raport cu costurile reale și cheltuielile.

## II. Colectarea datelor

Colectarea datelor a fost efectuată avându-se în vedere analiza nevoilor în ceea ce privește datele necesare, menționată mai sus. Începând cu revizuirea datelor existente și disponibile, îndeosebi disponibilitatea informațiilor din sistemul de monitorizare, considerând ca acele informații sunt furnizate conform articolului 9 (3) din MAFA. În plus, Evaluatorul a identificat alte surse de date<sup>4</sup>, folositoare pentru cuantificarea indicatorilor de realizare, rezultat și impact.

Datele primare și secundare au fost colectate, discutate și confirmate de responsabilii de Măsuri pentru a valida: valorile obținute, sursele de date și procesul de colectare a acestora.

Au fost organizate două focus grupuri în cadrul Autorității de Management și Agenției de Plăți, pentru identificarea celor mai bune practici implementate și atinse de Programul SAPARD, care ar trebui să fie reluate în următoarea perioadă de programare.

Totodată, au fost furnizate studii de caz pentru a avea o informație calitativă cuprinzătoare asupra unui număr de intervenții limitate (27) din 6 Măsuri diferite.

## III. Analiza

Toate informațiile colectate, din date primare și secundare, au contribuit la definirea relației cauză / efect a influențelor contextului, precum și a principalelor realizări, transversale evaluării programului. În aceasta etapă Evaluatorul a încercat să estimeze primele efecte ale Programului în raport cu datele de context și evoluțiile identificate. Aceasta activitate s-a încheiat cu elaborarea Raportului II, care a luat în considerare efectivitatea în raport cu costurile a fiecărei inițiative la nivelul fiecărei Măsuri și Sub-măsuri. Totodată au fost adoptate instrumente multi-criteria în scopul evaluării diverselor aspecte a unor fenomene specifice (spre exemplu, creșterea veniturilor).

Datele colectate au fost analizate în prealabil, pentru a permite compararea și concluzia, oferindu-i Evaluatorului oportunitatea de a exprima o concluzie preliminară în ceea ce privește dacă efectele Programului s-au produs sau nu, în raport cu obiectivele identificate.

Evaluatorul a adoptat în principiu o comparație temporală (înainte / după asistența). Analiza realizată de Evaluator a avut în vedere variația anumitor indicatori înainte / după implementarea Programului. Impactul direct a fost determinat prin compararea evoluțiilor datelor de context la

3

Cfr AGROTEC & C., Actualizarea Evaluării Intermediare asupra Programului SAPARD, raportul Final, 2006, pag 21

4

Pentru o analiză detaliată a sursei de date și a datelor colectate de către Evaluator pentru a evalua Programul este posibil să se facă referința la următorul paragraf din metodologie

evoluțiile grupului de beneficiari. Aceasta comparație temporală pare modul cel mai clar pentru estimarea efectelor Programului, datorită capacității limitate a Programului SAPARD de a acoperi mare parte din potențialii beneficiari. Într-adevăr, Programul SAPARD a sprijinit circa 4.500 proiecte, reprezentând o parte foarte mică a potențialilor beneficiari (industriile agricole, consiliile locale, întreprinderile agricole și antreprenorii comerciali), ceea ce a condus la efecte limitate asupra contextului general.

#### IV. Judecata

Raportul III implică elaborarea judecății în ceea ce privește întrebările de evaluare și pe baza diverselor criterii, așa cum acestea sunt definite în *Liniile Directoare pentru Evaluarea Programelor de Dezvoltare Rurală sprijinite prin SAPARD* (Aprilie 2001):

- Eficiența: Evaluarea efectelor atinse în raport cu input-urile (financiare sau administrative) mobilizate;
- Efectivitatea: Evaluarea efectelor în raport cu obiectivele Programului evaluat. O acțiune va fi efectivă atunci când obiectivele au fost atinse
- Relevantă: Potrivirea obiectivelor unui Program în raport cu nevoile sectoriale și cu problemele socio-economice la care programul ar trebui să răspundă.
- Sustenabilitatea: Efectele sunt sustenabile atunci când durează pe termen lung, precum și după încheierea Programului.
- Efectul Deadweight: Schimbarea în situația beneficiarului care s-ar fi verificat și fără finanțarea publică
- Rata de pârghie: Finanțarea publică induce un anumit procent de co-finanțare prin cheltuiala privată din partea beneficiarilor, dezvoltând un efect multiplicator.

#### B. Metodologia adoptată pentru activitatea de evaluare ex post

Așa cum a fost deja descris, centrul activității de evaluare ex post l-a constituit răspunderea la **Întrebările Comune de Evaluare** (ÎCE), și modul în care a fost posibil a se elabora judecăți având obiectivele atinse (țintă) ca și referință.

Răspunsurile la ÎCE reprezintă instrumentul final utilizat de Evaluator, pentru a defini, respectând anumite criterii, o metodologie pentru analiza detaliată a fiecărei Măsuri, furnizând informații asupra realizărilor și rezultatelor comparate cu țintele definite și consecințele asupra impactului obținut.

După prima diagnoză, pentru a răspunde în mod corect la ÎCE, Evaluatorul a creat o relație între: indicatori, evoluțiile privind analiza contextului, datele socio-economice privind nivelele macro și micro și datele primare colectate prin anchetele desfășurate asupra beneficiarilor. Combinația complexă a informațiilor obținute din toate aceste surse diferite constituie baza pentru a răspunde la Întrebările Comune de Evaluare.

Programul SAPARD din România este împărțit în 10 măsuri acreditate, după cum arată Tabelul de mai jos, asociate la 38 de întrebări, 70 criterii de evaluare și 95 de indicatori.

Chestionarul Comun de Evaluare		Intrebari	Criterii	Indicatori
<b>Intrebari transversale</b>				
	<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</i>	5	10	12
	<i>privind elaborarea si implementarea Programului</i>	1	4	7
<b>Intrebari specifice pentru fiecare masura</b>				
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</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
	<b>Total</b>	<b>38</b>	<b>70</b>	<b>95</b>

*Elaborat de Evaluator conform Linile Directoare ale Comisiei pentru evaluarea programelor sprijinite prin Programul SAPARD*

Existența unui sistem de indicatori, de realizare, rezultat și impact este desigur unul din elementele ce influențează desfășurarea corectă a unei activități de evaluare ex post. Indicatorii reprezintă de fapt instrumentul principal prin care s-a desfășurat aceasta activitate. În vederea cuantificării indicatorilor a fost necesară utilizarea unor diverse surse de informații.

În elaborarea analizei **sistemului de indicatori** disponibil și posibilității de a-l integra, Evaluatorul a avut în vedere anumite criterii, cum ar fi:

- Capacitatea să reflecte în mod corespunzător starea output-urilor;
- Claritatea definiției;
- Coerența față de Întrebările Comune de Evaluare.

**Indicatorii de realizare** au fost în general obținuți din sistemul de monitorizare, ceea ce a dat posibilitatea verificării și evaluării progresului Programului și disponibilitatea elementelor necesare pentru evaluarea rezultatelor și impactului derivând din investițiile finanțate prin Program:

- Indicatorii financiari, adică nivelul mobilizării resurselor financiare;
- Resursele utilizate;
- Indicatorii fizici, prin care a fost cuantificat progresul acțiunilor.

**Indicatorii financiari** luați în considerare în analiza progresului fiecărei Măsuri, precum și a Programului în ansamblu sunt detaliate la Anexa 2 din Raportul Final. Aceștia au fost cuantificați pornind din alocarea financiară prevăzută, angajamentele asumate în faza de implementare și plățile efectiv realizate.

Procesul de cuantificare poate fi rezumat în următorii doi indicatori elaborați de Evaluator:

- Capacitatea efectivă de utilizare, reprezentată de raportul dintre angajamentele asumate și alocările financiare;*
- Capacitatea efectivă de a satisface nevoile de finanțare, reprezentată de raportul dintre plățile și angajamentele asumate.*

Sursele principale de informații pentru cuantificarea acestor doi indicatori (A, B) au fost tabelele de monitorizare și rapoartele anuale care au oferit informații detaliate privind progresul financiar al Programului. În cadrul unei activități de evaluare ex post indicatorul principal al analizei financiare este, bineînțeles, primul (A), care explică capacitatea reală de a cheltui cantitatea totală a resurselor la dispoziție.

**Indicatorii fizici** sunt definiți astfel încât obiectivele să fie cuantificabile cel mai bine. Evaluatorul a făcut distincție între obiectivele fizice atinse sau neatinse.

Baza de date colectată este reprezentată de:

- *Obiectivele fizice realizate, în raport cu alocarea destinată proiectelor finalizate;*
- *Numărul de inițiative sau beneficiari finanțați.*

**Indicatorii de rezultat și impact** se referă la un nivel ierarhic superior comparativ cu indicatorii menționați mai sus. În cadrul unei activități de evaluare ex post indicatorii de rezultat și impact reprezintă obiectul principal al analizei și focusului atenției, motiv pentru care Evaluatorul a depus un efort considerabil în cuantificarea acestora.

În special, acești indicatori fac posibil, pe de o parte, urmărirea progresului fizic și financiar al acțiunilor, iar, pe de altă parte, formularea unor proiecții preliminare în ceea ce privește efectele de lungă durată. Este important să se verifice, pornind de la țintele cuantificate în timpul etapei de elaborare a Programului, evoluțiile acestor indicatori în raport cu plățile: totodată aceasta informație va sprijini definirea strategiei în perioada de programare următoare.

Considerând că Programul SAPARD a fost foarte divers în termeni de beneficiari, grupuri țintă și actori, tipologia **indicatorilor de rezultat** variază în funcție de diverse caracteristici atât la nivelul beneficiarilor măsurilor cât și la nivelul utilizatorilor output-urilor, cum ar fi:

- *Caracteristicile beneficiarilor, (localizarea geografică, dimensiuni medii..);*
- *Comportamentul potențialului beneficiar (întreprinderi beneficiare efective din totalul întreprinderilor beneficiare potențiale);*
- *Abilitatea de a introduce o îmbunătățire calitativă a furnizorilor;*
- *Deciziile luate ca urmare a finanțării (creșterea locurilor de muncă și a veniturilor);*

În cadrul Programului SAPARD sunt 14 **indicatori de impact** care măsoară impactul specific, derivând din realizările și rezultatele obținute (în principal, creșterea veniturilor și crearea de locuri de muncă).

Evaluarea ex post a acordat mai multă atenție impactului global, ce poate fi evaluat la doi ani de la finalizarea proiectelor finanțate.

În ceea ce privește cele menționate mai sus, este extrem de important să se furnizeze informațiile din diverse surse de date (primare și secundare) necesare pentru îmbunătățirea activității de evaluare printr-un proces de coordonare și actualizare a informațiilor care să garanteze o cuantificare corectă a celor trei nivele de implementare ale Programului.

#### **Sursa datelor:**

Analiza aferentă Evaluării ex-post a fost realizată prin intermediul implementării unui sistem de informații calitative/cantitative care a permis o cuantificare a diverselor niveluri de implementare a inițiativelor.

Adoptarea unei abordări calitativ-cantitative s-a datorat faptului că, în vederea furnizării unui răspuns la Întrebările Comune de Evaluare nu au fost suficiente datele furnizate de sistemul de monitorizare, fiind necesar un portofoliu mai amplu de surse de date, pentru cuantificarea indicatorilor de realizare, rezultat și impact. Acest portofoliu a fost împărțit în date primare și secundare ambele constând în informații calitative și cantitative.

Pentru evaluarea ex post Evaluatorul a colectat **datele secundare** din următoarele surse de informații:

- Date de monitorizare, de la Autoritatea de Management și APDRP;
- Baza de date Eurostat;
- Reteaua de Informatii Contabile Agricole (RICA);
- INS (Institutul Național de Statistică);
- Ministerul Economiei;
- Ministerul Finanțelor;

În ceea ce privește **datele primare**, Evaluatorul a întreprins următoarele acțiuni pentru colectarea și utilizarea acestor informații:

- Stabilirea Măsurilor pentru care interviurile directe sa se adreseze către beneficiarii finali, în legătură cu cheltuielile financiare realizate prin Program. Din aceasta prima evaluare s-a concluzionat că numai 8 din 10 Măsuri au atins o cheltuială de peste 10% din alocările Planului Financiar, ceea ce sigur a generat un anumit impact, mai relevant sau mai puțin relevant.
- Pentru măsurile aferente Axei 4, având în vedere natura deosebită a acestor inițiative (sprijin imaterial în termeni de formare și asistență tehnică), Evaluatorul a considerat oportun să efectueze anchete directe, utilizând chestionare ad hoc diferite față de celelalte măsuri (a se vedea chestionarul adresat angajaților AM / APDRP atașat la Raport Final ca Anexa 5)
- Elaborarea chestionarelor destinate beneficiarilor a șase măsuri (1.1/1.2/2.1/3.1/3.4/3.5), de analizat în profunzime. Aceasta activitate a implicat o analiză a datelor disponibile în sistemul de monitorizare, pentru a releva ce indicatori trebuie cuantificați și ce date trebuie colectate în vederea răspunderii la ÎCE.
- Descărcarea fișierului listei beneficiarilor finali, disponibil pe site-ul web al Agenției de Plăți<sup>5</sup>;
- Definirea metodologiei de identificare a eșantionului, pentru ca acesta să fie reprezentativ din punct de vedere statistic, pentru toate categoriile de beneficiari finali. Astfel, 251

<sup>5</sup> Listele publicate nu includeau și datele de contact ale beneficiarilor.



beneficiari au fost aleși pentru a fi intervievați pentru cele șase măsuri diferite, reprezentând un eșantion de 5,7% din totalul beneficiarilor.

- Interviuurile cu beneficiarii finali incluși în eșantion au fost realizate de o echipă de operatori în perioada aprilie - mai 2011.
- Au fost organizate întâlniri cu diverși responsabili de măsură (mai și iunie 2011) pentru a înțelege mai bine datele colectate din sistemul de monitorizare și a interpreta în mod corect dinamica progresului real al fiecărei măsuri. În timpul acestor întâlniri informațiile colectate prin interviuurile directe cu beneficiarii finali au fost comparate cu analiza generală.

### Limitările și soluțiile abordate în timpul activității de evaluare

Problemele principale care au fost abordate de către echipa de evaluare sunt rezumate în cele ce urmează:

- S-a remarcat o limitare generală în ceea ce privește disponibilitatea datelor cantitative pentru **indicatorii de realizare**. Sistemul de monitorizare a fost implementat la începutul noi perioade de programare (2007) și, din acest motiv, anumiți indicatori de realizare (cum ar fi: numărul de localități atinse de Program) nu sunt disponibile deloc. Datele de monitorizare au fost colectate numai la nivel agregat (la nivel de măsură sau sub-măsură) și nu la nivelul beneficiarului, ceea ce a redus capacitatea de a elabora o analiză adecvată și o stratificare a tipologiei beneficiarilor.
- Au fost înregistrate probleme și în ceea ce privește posibilitatea măsurării **indicatorilor de rezultat și impact** datorita unor motive diferite (a se vedea ÎCE pentru mai multe detalii asupra acestui aspect). Pentru aceste aspecte Evaluatorul a fost nevoit să estimeze sau să facă calculele lui pentru a evalua sau cuantifica acești indicatori, furnizând o valoare indicativă a valorii totale atinse.
- **Valorile țintă** nu au fost definite pentru toate măsurile (ex. au lipsit total pentru Măsura 4.2 de AT) și multe au fost nepotrivite (probabil neluând în calcul fenomenele inflației) 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. Cu toate ca în timpul evaluării intermediare acest aspect fusese evidențiat, valorile țintă nu au fost cuantificate și actualizate pe parcursul implementării Programului.
- Efectele fenomenelor recente, cum ar fi criza economică din 2007-2008, ce a afectat în mod direct sistemul productiv din România, necesită o detaliere a datelor statistice cu privire la aceste aspecte.
- În cele din urmă, așa cum se menționează în paragraful de mai jos, Măsurile 3.2 și 3.3 au cheltuit doar 5,7% și respectiv 10,3% din sumele totale alocate. Așadar, nici un proiect din aceste masuri nu a fost finalizat până la 31.12.2009, implementarea acestora continuându-se prin PNDR 2007-2013 Din acest motiv, Evaluatorul nu va ține în considerare aceste două măsuri pentru o evaluare a impactului generat.
- Câteva dificultăți au fost întâmpinate în realizarea anchetelor asupra beneficiarilor, deoarece beneficiarii nu au fost întotdeauna disponibili.

### C. Sinteza programului

Pentru a realiza obiectivele identificate, SAPARD România a fost împărțit în 10 Măsuri și 46 Sub-măsuri având la dispoziție pentru perioada de programare 2000-2006 o sumă totală de **1.521.449.565 €**, din care **1.159.785.692 €** reprezintă contribuția UE.

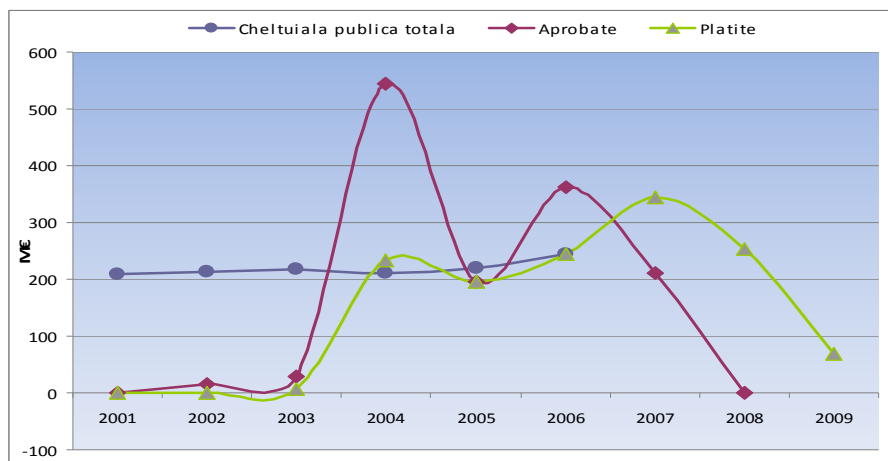
Aceste resurse au fost distribuite printre cele 10 Măsuri după cum arată tabelul de mai jos:

	Planul Financiar (euro)	Contribuția UE (euro)	% din Planul Financiar
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%
<b>Total</b>	<b>1.521.449.565</b>	<b>1.159.785.692</b>	<b>100</b>

*Elaborat de Evaluator în baza datelor din Planul Financiar*

Din tabelul de mai sus reiese ca resursele au fost concentrate în cateva tipuri de intervenții: primele trei măsuri (2.1/1.1/3.1) au alocat peste 86% din totalul resurselor disponibile, ceea ce corespunde la peste 1 miliard de € contribuție UE.

Pentru analiza gestionării financiare a resurselor, Evaluatorul a decis să ia în considerare fluxul financiar al Programului, în ansamblul lui. Graficul următor arătând fluxul celor trei aspecte diferite în perioada 1/01/2001 și 31/12/2009: resursele alocate, angajamentele asumate și plățile.



*Elaborat de Evaluator în baza datelor din sistemul de monitorizare și MAFA*

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

Graficul de mai sus prezintă câteva considerații asupra fluxului financiar privind implementarea Programului. Angajamentele au crescut în anul 2004 iar plățile au înregistrat un vârf în același an: fiind plătite peste 200 M€ în cadrul Programului. Un alt an important a fost anul 2006 cu peste 350 M€ angajate și anul 2007, atunci când aceste sume au fost plătite beneficiarilor finali. Aceste date furnizează informații asupra importanței pe care o au procedurile pentru o implementare corectă a Programului, mai mult decât programarea activității.

Sumele totale plătite în cadrul SAPARD într-o perioadă de 9 ani reprezintă **1.348.015.848 €** (împărțite în 10 Măsuri), însumând **1.018.137.972 €** contribuție UE.

Implementarea financiară a Programului a evidențiat ca aproape 88,6% din totalul resurselor alocate au fost plătite iar numai circa 12% din resursele nu au fost cheltuite, totalizând 141.647,719 €. În ciuda acestei eficiențe generale, există o mare variabilitate a acestei date printre cele 10 Măsuri diferite, după cum arată tabelul următor.

Măsura	Eficiența
	<b>B</b>
Măsura 1.1	<b>92,5%</b>
<i>calamitate</i>	<b>47,5%</b>
<i>necalamitate</i>	<b>94,0%</b>
Măsura 1.2	<b>77,7%</b>
<b>Axa 1. Îmbunătățirea accesului la piețe și competitivitatea produselor agricole prelucrate</b>	<b>91,2%</b>
Măsura 2.1	<b>88,5%</b>
<i>calamitate</i>	<b>35,0%</b>
<i>necalamitate</i>	<b>105,3%</b>
<b>Axa 2. Îmbunătățirea infrastructurilor de dezvoltare rurală și agricultură</b>	<b>88,5%</b>
Măsura 3.1	<b>91,4%</b>
<i>calamitate</i>	<b>67,5%</b>
<i>necalamitate</i>	<b>92,5%</b>
Măsura 3.2	<b>5,7%</b>
Măsura 3.3	<b>10,3%</b>
Măsura 3.4	<b>81,0%</b>
<i>Calamitate</i>	<b>49,3%</b>
<i>necalamitate</i>	<b>81,3%</b>
Măsură 3.5	<b>77,4%</b>
<b>Axa 3. Dezvoltarea economiei rurale</b>	<b>86,3%</b>
Măsura 4.1	<b>76,7%</b>
Măsura 4.2	<b>98,8%</b>
<b>Axa 4. Dezvoltarea resurselor umane</b>	<b>82,6%</b>
<b>TOTAL</b>	<b>88,6%</b>

*Elaborat de Evaluator în baza datelor din sistemul de monitorizare*

În general, procentul de **88,6%** se poate considera un nivel bun de atingere a țintei în ceea ce privește **eficiența** financiară, având în vedere începerea târzie a Programului. În fapt, în a doua jumătate a perioadei de implementare a SAPARD-ului (2004, 2005, 2007) au fost anii cu concentrarea cea mai mare a cheltuielilor.

Cele 10 măsuri diferite pot fi împărțite în trei grupuri în funcție de **eficiență**:

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 10%: Măsurile 3.2 și 3.3

Diferențele înregistrate între Măsuri în ceea ce privește eficiența cheltuielilor este clară: primul grup a avut eficiența cea mai bună iar patru dintre Măsuri (1.1/2.1/3.1/4.2) incluse în acest grup au concentrat peste 80% din sumele totale plătite din Program.

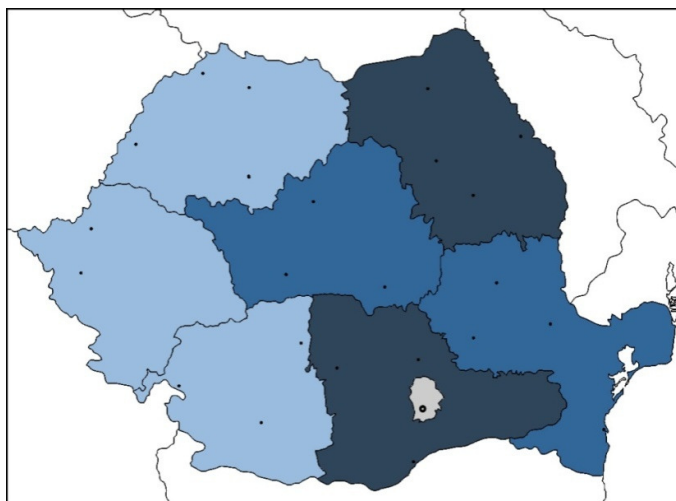
Al doilea grup de Măsuri, având un nivel rezonabil de eficiență, reprezintă inițiativele vizând diversificarea economiei rurale.

În cele din urmă, ultimele două Măsuri, așa cum s-a menționat anterior, nu au fost eficiente deloc. Pentru o analiză detaliată a acestor aspecte a se vedea Anexa 2 din Raportul Final, unde limitele implementării acestor inițiative sunt explicitate în detaliu.

În ceea ce privește eficiența financiară, Evaluatorul poate să concluzioneze ca aceasta a atins o valoare rezonabilă (88,6%), considerând și ca aceasta a fost prima experiență în implementarea unui Program de genul SAPARD, ceea ce, totodată, a avut scopul de a experimenta adoptarea politicilor UE în domeniul dezvoltării rurale de către statele în curs de aderare și noile state membre. Acesta este motivul principal pentru care există o diferență așa de mare printre măsuri în termeni de eficiență.

Un alt aspect important care trebuie avut în vedere este alocarea resurselor după inundațiile care au afectat România în anul 2005 în scopul de a sprijini reconstrucția și inițiativele specifice în zonele afectate. În legătura cu acest aspect, prin datele prezentate în tabelul de mai sus, se poate concluziona ca eficiența acestui "fond special" a fost limitată (circa 38%).

În cele din urmă, harta de mai jos prezintă distribuția regională a cheltuielilor efectuate în cadrul Programului.



Sursa: Elaborat de Evaluator în baza datelor din sistemul de monitorizare

Legenda:



Din harta de mai sus se evidențiază o distribuție a resurselor în întreaga țară. Două regiuni au înregistrat volumul cel mai ridicat de plăți: Regiunea Nord Est și Sud Est Muntenia, care au fost beneficiarii principali din totalul resurselor, cu peste 200 M€ cheltuite în perioada 2000-2009 în fiecare regiune. În special, în cadrul Regiunii Nord Est 60% din cheltuieli s-au referit la Măsura 2.1 "Infrastructura rurală", în vreme ce pentru Regiunea Sud Muntenia numai 49% din cheltuielile totale. Regiunile următoare în termeni de resurse utilizate sunt regiunile Centru și Sud Est cu o pondere de 14% din finanțările totale. Aceste Regiuni au cheltuit 26% și, respectiv, 32% din totalul resurselor primite în cadrul Măsurii 1.1, arătând importanța industriilor agroalimentare în aceste Regiuni. În cele din urmă, celelalte trei regiuni (Sud Vest Oltenia, Vest și Nord Vest) au primit fiecare circa 10% din cheltuielile totale, ceea ce înseamnă 120 M€. În ultima poziție se află Regiunea București Ilfov care a primit mai puțin de 3%, (38 M€), din totalul resurselor SAPARD,

cea mai mare parte (63%) concentrate pe Măsura 1.1 pentru îmbunătățirea industriei agroalimentare. Pentru o analiză detaliată a distribuției teritoriale a resurselor a se vedea Anexa 2 din Raportul Final, unde a fost inclusă o descriere a distribuției regionale a resurselor pentru fiecare Măsură.

### Tipologia beneficiarilor

Eterogeneitatea investițiilor cuprinsă în diversele măsuri și sub-măsuri ale Programului a implicat o tipologie și mai amplă de beneficiari finali. Obiectivul de a interacționa cu diverse aspecte ale dezvoltării rurale în toate Măsurile a condus la identificarea unor diverse tipuri de beneficiari posibili.

În urmă unei evaluări preliminare, a fost posibilă, pe baza informațiilor furnizate de sistemul de monitorizare, o prima divizare printre beneficiari: autorități publice și întreprinderi private.

	Numărul de beneficiari	
	Autorități publice	Întreprinderi private
Total	915	3.491

Sursa: Datele de monitorizare

Autoritățile publice reprezintă circa 20% din beneficiarii finali. Prin interviurile directe în rândul beneficiarilor finali a fost posibil să se clasifice beneficiarii finali în diverse tipuri. Rezultatul este prezentat în tabelul următor:

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%

Sursa: interviuri directe cu beneficiari finali.

Din interviurile directe a fost posibilă identificarea unei diversități extinse de beneficiari finali, chiar dacă numărul total este limitat (circa 4.500). Acest lucru demonstrează intenția de a promova dezvoltarea rurală în mod integrat, elaborând Programul astfel încât să fie un instrument de dezvoltare a agriculturii și a întreprinderilor agricole (reprezentând peste 50% din beneficiarii totali), precum și pentru îmbunătățirea infrastructurilor publice și pentru crearea serviciilor în zonele rurale, implicând diverși actori cheie interesați de dezvoltare rurală cum ar fi: autoritățile locale și întreprinderile private.

### Realizările fizice și financiare:

Un alt aspect este atingerea nivelului indicatorilor de **realizare**, având în vedere faptul că valorile țintă sunt deseori nerealistice sau supraestimate.

### *Măsură 1.1 Îmbunătățirea procesării și marketing-ul produselor agricole și piscicole*

Cheltuiala totală pentru aceasta măsură a fost de 351 M€ (92% din total) contribuind la finanțarea a 459 proiecte, reprezentând 24% din ținta prevăzută (1.900), pentru o cheltuială medie de circa 765.000 € pe proiect. Investițiile cele mai relevante au fost realizate în sectorul producției cărni (52% din cheltuieli), urmat de sectoarele laptelui și producției de cereale (14% și, respectiv, 12%). Nu a fost finanțat nici un proiect în sectorul zaharului. Capacitățile de producție realizate au depășit țintele în multe sectoare, în special pentru carnea și produsele cărni, legume și fructe, cereale și procesarea laptelui, arătând ca prin aceasta sub-măsură au fost finanțate mai puține proiecte însă mai mari, ceea ce a contribuit la crearea unei economii de scară, mai mult decât să sprijine micii producători de alimente. Indicatorii privind sănătatea, bunăstarea și protecția mediului au fost atinși într-o măsură mai mică.

### *Măsură 1.2 Îmbunătățirea structurilor în vederea realizării controlului de calitate, veterinar și fitosanitar, pentru calitatea produselor alimentare și pentru protecția consumatorilor*

Cheltuiala totală pentru aceasta măsură în perioada de programare de referință a fost circa 29 M€, pentru 19 proiecte finanțate comparativ cu cele 20 prevăzute. Costul mediu pentru un proiect a fost de 1.545.009 €/proiect. Inițiativele s-au concentrat asupra sub-măsurilor legate de îmbunătățirea sectorului veterinar (peste 88% din resurse), însă alte laboratoare au fost îmbunătățite în termeni de calitate și cantitate a analizelor. Totodată, a fost sprijinită o rețea de laboratoare pentru garantarea unui sistem corect de controale în caz de boli pandemice.

### *Măsură 2.1 Dezvoltarea și îmbunătățirea infrastructurii rurale*

În perioada 2000-2009 cheltuiala totală pentru Măsura 2.1 a fost de circa 600 M€ ceea ce reprezintă 44,5% din plățile totale efectuate prin SAPARD în România. Utilizând acest volum de resurse, Măsura 2.1 a finanțat 847 proiecte, ceea ce reprezintă 117% din numărul țintă, 724, prevăzut la începutul Programului. Peste 300 M€ (54% din resursele totale) au fost utilizate pentru sub-măsurile privind drumurile rurale. Prin aceasta inițiativă au fost reconstruiți **2.792 km** de drumuri rurale, cu un cost mediu de 116.000 €/km. În plus, 29% din resursele totale au fost cheltuite pentru gestionarea apei potabile și au fost construiți sau reconstruiți **5.385 km** de infrastructură hidraulică pentru apa potabilă utilizată de circa 1 milion de locuitori din zonele rurale. În fine, prin sub-măsura 3, peste **1.700 km** de conducte de apă au fost reconstruite, furnizând acces la sistemul de canalizare la peste 300.000 locuitori. Sub-măsura 4, dedicată reconstruirii infrastructurilor afectate de inundațiile, a finanțat reconstrucția peste 100 km de infrastructuri, prin 24 proiecte.

### *Măsură 3.1 Investiții în exploatațile agricole*

Aceasta este a treia Măsură în termeni de resurse alocate, însumând 259 M€. În perioada 2000-2009 au fost cheltuite circa 237 M€ (91%) pentru finanțarea 1.935 proiecte (18% țintă), din care 594 au fost implementate de tineri agricultori. Costul mediu pe proiect a fost de circa 122.000 €. Aproape jumătate din resurse (48%) au fost cheltuite pentru a sprijini agricultorii din sectoarele producției culturilor de câmp, acordând acestui sector mai multă importanță decât fusese prevăzut în planul financiar (19% din resurse). Alte sectoare importante sprijinite prin aceste inițiative sunt fermele crescătorilor de vaci de lapte / bivolițe și fermele crescătorilor de porci concentrând 13% din totalul resurselor plătite (aproape de ponderea prevăzută de 14%) și fermele crescătorilor de animale de curte (12% față de 5% prevăzut). Țintele privind capacitatea nu au fost atinse pentru nici unul din sectoare, cel mai ridicat nivel de atingere (81%) fiind înregistrat la categoria "Instalații și echipamente independente", urmat de "Fermele de creștere a porcilor" (69%). "Achiziționarea de capete cu un potențial genetic ridicat" a fost realizat la un nivel extrem de scăzut, valorile cele mai ridicate fiind atinse pentru ovinele și caprinele (9.000 capete, reprezentând 18% din ținta). Se poate concluziona ca aceasta măsură nu a fost nici eficientă nici efectivă în ceea ce privește realizarea fizică, iar de consecință nivelul ridicat de cheltuială nu este justificat de rezultate.

### *Măsură 3.2 Constituirea grupurilor de producători*

Măsura a cheltuit doar 5,7% din totalul resurselor alocate, ceea ce înseamnă 57.200 €. Au fost sprijinite doar 3 grupuri active în sectorul laptelui, din Regiunea Alba Iulia. Pentru mai multe detalii asupra acestei măsuri a se vedea Anexa 2 din Raportul Final al evaluării ex post.

### *Măsură 3.3 Metode agricole de producție destinate să protejeze mediul și să mențină peisajul rural*

În timpul celor 9 ani de implementare, măsura a cheltuit doar 10,5% din totalul resurselor alocate, reprezentând un volum total de 190.000€. Considerând cei 47 beneficiari contractați, doar 1 a continuat angajamentele de agro-mediu; ceilalți 46, în anul 2007 au renunțat la angajamentul în vederea trecerii la PNDR 2007-2013. Pentru mai multe detalii asupra acestui aspect al măsurii a se vedea Anexa 2 din Raportul Final al evaluării ex post.

### *Măsură 3.4 Dezvoltarea și diversificarea activităților economice care generează activități multiple și venituri alternative*

La 31/12/2009 o sumă totală de 68.196.079€ a fost plătită în cadrul acestei măsuri, reprezentând 81% din resursele totale disponibile. Un număr total de **1.055** proiecte au fost finanțate, împărțite în șapte sub-măsuri diferite. În special, 625 proiecte au fost finanțate pentru promovarea turismului rural, ceea ce a contribuit în mod direct la realizarea a peste 10.000 locuri în structurile de acomodare turistică în zone rurale. Costul mediu pe loc a fost de **5.350 €/pat**. De asemenea, sub-măsura privind diversificarea a finanțat peste 442 proiecte, din care, majoritatea au fost în sectoarele ciupercilor, viermilor de mătase, acvacultura și miere de albine.

### *Măsură 3.5 Silvicultură*

Măsura a sprijinit în special accesul la terenurile forestiere, absorbind în opt ani de implementare 57.599.444€. Aceasta valoare reprezintă 77% din cele 75 milioane € alocate pentru aceasta măsură la începutul perioadei de programare. Majoritatea resurselor, 88%, s-au cheltuit pentru îmbunătățirea accesului la terenurile forestiere și o mai bună administrare a drumurilor forestiere. În total, au fost construiți sau reconstruiți 604 kilometri de drumuri forestiere, cu un cost mediu pe kilometru de circa **84.500 €/km**. Alte resurse au fost alocate pentru îmbunătățirea competitivității întreprinderilor din sectorul silvic, implicând 34 beneficiari cu un cost mediu pe proiect de 190.000 €.

### *Măsură 4.1 Îmbunătățirea pregătirii profesionale*

Cheltuiala totală a fost de peste 3M€ reprezentând 77% din bugetul total disponibil pentru aceasta măsură. Prin aceasta au fost sprijinite peste 60 de cursuri de instruire în diverse domenii: practicile de producție, managementul exploatațiilor în domeniile economic, tehnic, legal și fiscal, diversificarea și reconversia diferitor activități în spațiul rural în special în sectorul turistic, protecția mediului, iar 2.354 cursanți au finalizat cursurile cu succes. Se remarcă participarea ridicată la cursuri din partea tinerilor, 1.980 din cursanții având sub 40 ani.

### *Măsură 4.2 Asistența tehnică*

Suma totală plătită în acest domeniu corespunde la 1,4 M€ ceea ce reprezintă 98,8% din totalul resurselor disponibile pentru această măsură. Producția de materiale informative și organizarea a peste 180 evenimente / întâlniri sau seminarii de promovare a obiectivelor și oportunităților oferite de Măsurile SAPARD, precum și îmbunătățirea managementului Programului au fost garantate.

## **D. Rezultatele activității de evaluare**

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
- ✓ Competitivitatea și productivitatea îmbunătățite conform standardelor UE în ceea ce privește calitatea și siguranța produsului, protecția mediului, condițiile de muncă și bunăstarea animalelor.

Programul a contribuit în mod semnificativ la îmbunătățirea standardelor de viață în zonele rurale, prin investiții în infrastructura rurală și prin crearea unor oportunități alternative de venituri.

Concluziile principale ale activității de evaluare pot fi rezumate după cum urmează:

- **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		
<b>Total</b>	<b>12</b>	<b>25</b>	<b>21</b>	<b>11</b>	<b>16</b>

*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 această 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 nitratilor, 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 FTE<sup>6</sup>, 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.

- **Sistemul de implementare**

Consolidarea Autorității de Management și distribuirea responsabilităților diverselor entități implicate în implementarea Programului a fost realizată cu succes după anul 2006. Mai mult, conform rezultatelor anchetei asupra angajaților AM / APDRP, i s-a furnizat personalului o instruire adecvată (incluzând formare la locul de muncă) și procedurile de lucru au fost implementate corect. Cu toate acestea, atât personalul AM / APDRP cât și beneficiarii Programului au subliniat necesitatea de a simplifica procesele și procedurile, în special în vederea reducerii distanței între structurile de management ale Programului și beneficiari, precum și în vederea reducerii timpului alocat evaluării și selecției proiectelor, în scopul diminuării timpului de așteptare între depunerea cererii de finanțare și etapa de contractare, astfel încât să se abordeze nevoile beneficiarilor mai repede.

---

<sup>6</sup> Full Time Employment, Ocuparea cu norma întreagă.

Mai mult, beneficiarii intervievați au apreciat în mod pozitiv interacțiunea cu structurile de management ale Programului, însă au evidențiat deseori necesitatea de a reduce birocrăția și de a simplifica procedurile. Pe de altă parte, trebuie remarcat că acest aspect poate fi abordat doar în colaborare cu actorii relevanți, incluzând autoritățile responsabile cu eliberarea și / sau cererea diverselor documente necesare pentru realizarea investițiilor (cum ar fi Primăriile și Agențiile Regionale de Protecție a Mediului).

- Bunele practici identificate

### **Facilitățile de co-finanțare**

Pentru asigurarea co-finanțării proiectelor realizate prin fondurile SAPARD s-a înființat Fondul de Garantare a Creditului pentru sprijinirea proiectelor din Programul SAPARD. MAPDR a acordat Fondului de Garantare a Creditului Rural și Fondului Național de Garantare a IMM-urilor niște sume pentru a furniza garanții la instituțiile de credit.

Experiența dobândită din implementarea Programului SAPARD demonstrează necesitatea că pentru beneficiari să fie disponibile niște facilități de co-finanțare și de preluare a riscului prin operațiuni de inginerie financiară, precum și că restricțiile identificate ca și cauze de limitare a absorbției a fondurilor să fie eliminate.

### **E. Recomandări**

- i. Constituirea unui Sistem de Monitorizare adecvat<sup>7</sup>, care să înregistreze datele la nivel de proiect și să cuantifice indicatorii de realizare, contribuind de asemenea la monitorizarea inițiativei și la sprijinirea Autorității de Management la evaluarea pe parcurs a inițiativelor.
- ii. Atingerea unui număr mai mare de beneficiari și a nu concentra resursele în puține proiecte mari în scopul de a avea o abordare și impact mai extins asupra dezvoltării rurale.
- iii. Sprijinirea și consolidarea campaniilor de informare și comunicare privind oportunitățile oferite de Program și obiectivele atinse, în vederea stimulării însușirii politicii din partea autorităților publice, precum și a beneficiarilor finali.
- iv. Simplificarea procedurilor pentru depunerea cererilor de finanțare și a tuturor cerințelor administrative, ce reprezintă un cost atât pentru beneficiarii finali cât și pentru administrația publică responsabilă cu îndeplinirea tuturor cerințelor.
- v. Creșterea și implementarea mai bună a inițiativelor privind "dimensiunea" de mediu în ceea ce privește promovarea practicilor sustenabile de producție agricolă, și a tuturor măsurilor de agro-mediu, care aparțin axei II din actualul Program Național de Dezvoltare Rurală conform celor stabilite în Regulamentul CE. 1698/2005.
- vi. Promovarea intervențiilor integrate, atât la nivel de Program cât și la nivel de proiect, incluzând printr-o sinergie mai mare între măsurile Programului.
- vii. Continuarea eforturilor pentru dezvoltarea diversificării economice a zonelor rurale și abordarea problemei agriculturii de subzistență.

---

7

Articolul 26 par.3 din Regulamentul (CE) 1290/05 prevede ca "Fiecare plată intermediară să fie obiect al următoarelor cerințe: transmiterea către Comisia a ultimului raport anual de implementare a programului de dezvoltare rurală".