



Bruxelles, 5.12.2018
COM(2018) 790 final

RAPORT AL COMISIEI CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN ȘI CONSILIU

**cu privire la punerea în aplicare a cadrului comun de monitorizare și de evaluare și
primele rezultate referitoare la performanța Politicii Agricole Comune**

RAPORT AL COMISIEI CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN ȘI CONSILIU

cu privire la punerea în aplicare a cadrului comun de monitorizare și de evaluare și primele rezultate referitoare la performanța Politicii Agricole Comune

1. INTRODUCERE

Reforma din 2013 a Politicii Agricole Comune (PAC) a stabilit un cadru comun de monitorizare și de evaluare (CMEF) în vederea măsurării performanței punerii în aplicare a PAC pentru perioada 2014-2020, demonstrând realizările sale și îmbunătățindu-i eficiența¹. Pentru prima dată, acest cadru a vizat atât primul pilon (plățile directe² și măsurile de piață³), cât și cel de al doilea pilon (dezvoltarea rurală⁴), precum și măsurile orizontale⁵ (de exemplu, sistemul de ecocondiționalitate) din cadrul PAC.

Potrivit PAC 2014-2020, Comisia trebuie să prezinte un raport inițial „cu privire la punerea în aplicare a cadrului comun de monitorizare și de evaluare și primele rezultate referitoare la performanța CAP până la 31 decembrie 2018”, urmând ca evaluarea finală a punerii în aplicare a PAC pentru perioada 2014-2020 să fie prezentată în 2021. Prezentul raport anticipează data publicării pentru a contribui la dezbateră privind propunerile legislative legate de PAC adoptate la 1 iunie 2018 și este publicat concomitent cu difuzarea întregului set de indicatori relevanți⁶.

Prezentul raport inițial descrie modul de elaborare și de punere în aplicare a cadrului, furnizează primele rezultate privind performanța PAC pe baza dovezilor colectate prin intermediul CMEF și a altor studii (de exemplu, evaluări) și corelează experiențele dobândite cu performanța și cadrul de monitorizare și de evaluare inclus în propunerile pentru PAC de după 2020.

2. ELABORAREA ȘI PUNEREA ÎN APLICARE A CADRULUI COMUN DE MONITORIZARE ȘI DE EVALUARE

2.1. Cadrul juridic

Cadrul de monitorizare și de evaluare privind PAC pentru perioada 2014-2020 a stabilit, în Regulamentul orizontal⁵, că performanța PAC se evaluează în raport cu cele trei obiective generale ale PAC:

- a. producția viabilă de produse alimentare, acordând o atenție deosebită veniturilor agricole, productivității agricole și stabilității prețurilor;
- b. gestionarea durabilă a resurselor naturale și acțiunile de combatere a schimbărilor climatice, acordând o atenție deosebită emisiilor de gaze cu efect de seră (GES), biodiversității, solului și apei;
- c. dezvoltarea teritorială echilibrată, acordând o atenție deosebită ocupării forței de muncă în mediul rural, creșterii economice și sărăciei în zonele rurale.

¹ Articolul 110 din Regulamentul (UE) nr. 1306/2013.

² Regulamentul (UE) nr. 1307/2013.

³ Regulamentul (UE) nr. 1308/2013.

⁴ Regulamentul (UE) nr. 1305/2013.

⁵ Regulamentul (UE) nr. 1306/2013.

⁶ Pagină web disponibilă în curând

În plus, pentru cel de al doilea pilon, Regulamentul privind dispozițiile comune⁷ stabilește elementele comune de monitorizare și de evaluare a fondurilor structurale și de investiții europene, în timp ce Regulamentul privind dezvoltarea rurală⁴ abordează caracteristicile specifice ale programelor de dezvoltare rurală.

CMEF oferă informații esențiale cu privire la punerea în aplicare (monitorizarea) PAC, precum și la rezultatele și impactul (evaluarea) acesteia⁸. El cuantifică acțiunile întreprinse în statele membre (realizări), descrie progresele înregistrate și verifică măsura în care au fost atinse obiectivele⁹. Comisia, împreună cu statele membre, în cadrul unui grup de experți, a elaborat CMEF și a întocmit o listă de indicatori care au fost prevăzuți în mai multe acte de punere în aplicare, fiind selectați pe baza unei logici de intervenție, de la obiective și intervenții de ordin general la obiective și intervenții de ordin specific.

2.2. Indicatori

Au fost definite cinci tipuri de indicatori pentru a sprijini evaluarea performanței PAC¹⁰:

- 45 de indicatori de context care descriu mediul operațional general al politicii;
- 84 de indicatori de realizare care măsoară activitățile legate direct de intervențiile de politică;
- 41 de indicatori de rezultat: 16 indicatori de rezultat pentru primul pilon care măsoară efectele directe și imediate ale intervențiilor și 25 de indicatori de rezultat pentru al doilea pilon (dintre care 19 corespund indicatorilor țintă);
- 24 de indicatori țintă (dintre care 19 corespund indicatorilor de rezultat) folosiți pentru stabilirea obiectivelor cuantificate la începutul perioadei de programare;
- 16 indicatori de impact care măsoară impactul intervențiilor la nivel de politică pe termen lung și dincolo de efectele imediate (dintre care 13 sunt, de asemenea, incluși în setul de indicatori de context).

Pentru fiecare dintre indicatorii utilizați s-a elaborat o fișă de informații detaliate care prezintă definiția datelor, sursa datelor, nivelul de detaliu geografic, frecvența raportării și calendarul¹¹. În plus, au fost incluși subindicatori atunci când a fost considerată necesară o împărțire, de exemplu pe sector sau pe categorie. În total, cadrul actual cuprinde peste 900 de subindicatori.

2.3. Surse de date

Indicatorii sunt definiți, pe cât posibil, astfel încât colectarea datelor să se bazeze pe canalele existente¹² pentru a se evita crearea unei sarcini administrative suplimentare pentru beneficiari și pentru statele membre. Gama largă de surse de date utilizate pentru CMEF la nivel global include notificări din partea statelor membre, statistici europene furnizate de Eurostat¹³, date colectate de Agenția Europeană de Mediu.

Pentru primul pilon, indicatorii de realizare sunt disponibili prin intermediul Sistemului de informare pentru managementul și monitorizarea piețelor agricole (ISAMM - *Information System for Agricultural Market Management and Monitoring*), al Sistemului de verificare a pistelor de audit (CATS - *Clearance Audit Trail System*) și al Sistemului de informare privind

⁷ Regulamentul (UE) nr. 1303/2013.

⁸ Informații suplimentare disponibile în „*Technical handbook on the monitoring and evaluation framework of the CAP 2014-2020*” (Manualul tehnic privind cadrul de monitorizare și de evaluare pentru politica agricolă comună în perioada 2014-2020) (2015).

⁹ Informații suplimentare disponibile în „*The monitoring and evaluation framework for the CAP 2014-2020*” (Cadrul de monitorizare și de evaluare pentru politica agricolă comună în perioada 2014-2020) (2015).

¹⁰ Regulamentul de punere în aplicare (UE) nr. 834/2014 al Comisiei.

¹¹ Fișele de informații sunt disponibile [aici](#).

¹² Cei mai mulți indicatori de dezvoltare durabilă fac parte, de asemenea, din cadrul comun de monitorizare și de evaluare.

¹³ Statistici agricole, statistici agroecologice, statistici privind ocuparea și utilizarea terenurilor (inclusiv studiul LUCAS), statistici regionale, statistici sociale, statistici comerciale etc.

cheltuielile de rambursare în agricultură (AGREX - *Information System for Agriculture Refund Expenditure*). Datele sunt disponibile pentru 2015, 2016 și parțial pentru anul 2017.

Pentru cel de al doilea pilon, datele de monitorizare sunt colectate prin intermediul rapoartelor anuale de punere în aplicare prezentate de statele membre în luna iunie a fiecărui an, aferente anului precedent. Aceste rapoarte includ valori ale indicatorilor de realizare, ale indicatorilor de rezultat și ale indicatorilor țintă. În plus, statele membre trebuiau să prezinte rapoarte anuale de punere în aplicare extinse în 2017 (și în 2019), care să includă informații suplimentare pe baza activităților de evaluare. Pe lângă acestea, trimestrial se colectează informații privind cheltuielile prin intermediul Declarației de cheltuieli privind Fondul european agricol pentru dezvoltare rurală. În ceea ce privește dezvoltarea rurală, sunt disponibile date privind indicatorii pentru perioada 2015-sfârșitul anului 2016¹⁴.

Utilizarea surselor de date existente și nivelul de detaliere necesar pentru anumiți indicatori au un impact asupra calendarului și frecvenței disponibilității datelor. De exemplu, datele care se bazează pe datele anchetei Eurostat privind structura exploatațiilor agricole sunt colectate o dată la trei ani și sunt disponibile la un an și jumătate după anul de referință. În mod similar, unii indicatori de mediu se bazează pe anchete periodice - cele referitoare la calitatea solului sunt colectate la un interval de 5 ani, cele mai recente informații fiind referitoare la anul 2012.

3. EVALUAREA INIȚIALĂ A PERFORMANȚEI PAC

Performanța PAC în ceea ce privește îndeplinirea obiectivelor sale comune este măsurată și evaluată pe baza indicatorilor de impact comuni, iar cea a obiectivelor specifice subiacente pe baza indicatorilor de rezultat.

Prezentul raport inițial descrie, prin urmare, realizările PAC pe baza datelor disponibile până în prezent în cadrul CMEF¹⁵. Informațiile rezultate în urma evaluării sunt luate în considerare, atunci când sunt disponibile. O analiză suplimentară este disponibilă în cadrul evaluării impactului pentru propunerile privind reforma PAC după 2020¹⁶ și în diversele surse de informații generale colectate în aceste scopuri.¹⁷

Se impune aici un îndemn la precauție. Pentru a evalua această performanță, este necesar să se izoleze efectul politic de alți factori de influențare (fapte contextuale, alte politici conexe etc.). Așa-numitele „impacturi nete” trebuie măsurate. Acest lucru se realizează în mod normal prin intermediul evaluărilor. În acest stadiu sunt disponibile informații limitate pentru realizarea acestor evaluări, din cauza faptului că cea mai recentă reformă a PAC a fost pusă în aplicare în 2015. De asemenea, există întârzieri în ceea ce privește disponibilitatea indicatorilor de impact (și de context). În cazul mai multor indicatori, cele mai recente date se referă la anul 2012 sau 2013, deci înainte de punerea în aplicare a reformei PAC din 2013. În sfârșit, unii indicatori de impact necesită o perioadă mai lungă de timp pentru a produce efecte, generând dificultăți în ceea ce privește compensarea impactului PAC.

3.1. Producția viabilă de produse alimentare

3.1.1. Orientarea către piață și stabilitatea prețurilor

PAC a făcut obiectul unor serii de reforme care au vizat o mai mare orientare către piață, trecând de la sprijinul pentru produs (prin intermediul prețurilor) la sprijinul pentru producător (prin intermediul sprijinului pentru venit, în principal sub formă de plăți

¹⁴ La 30 iunie 2018, statele membre trebuiau să prezinte datele aferente anului 2017. La data întocmirii prezentului raport, aceste date nu erau încă disponibile.

¹⁵ Comisia a efectuat mai multe controale de calitate. Cu toate acestea, erorile nu au putut fi întotdeauna corectate. În plus, indicatorii de rezultat în domeniul dezvoltării rurale au fost recalculați de Comisie pe baza indicatorilor de realizare și de context pentru anul 2013, în vederea asigurării faptului că datele sunt calculate într-un mod armonizat.

¹⁶ COM(2018) 392, COM(2018) 393, COM(2018) 394.

¹⁷ [Fapte și cifre](#)

decuplate). Această trecere a redus decalajul dintre prețurile practicate pe piața UE și pe piața mondială de-a lungul timpului, sporind competitivitatea și performanța UE în domeniul comerțului: raportul dintre prețurile practicate pe piața UE și cele practicate pe piața mondială la principalele produse agricole (media ponderată) a scăzut de la 140 % în 2007 la 113 % în 2017.

Exporturile de produse agroalimentare din UE aproape s-au dublat în ultimii 10 ani, ajungând la 138 de miliarde EUR în 2017, contribuind la îmbunătățirea în continuare a balanței comerciale până la 20,5 miliarde EUR (+28 de miliarde EUR față de 2007). Exporturile din UE reprezintă aproximativ 17 % din totalul exporturilor de produse agroalimentare la nivel mondial, această cotă fiind destul de stabilă de-a lungul timpului.

În același timp, piața UE prezintă o mai mare deschidere: Importurile UE de produse agroalimentare au crescut la 117 miliarde EUR în 2017 (+51 % față de 2007), importurile UE din țările cel mai puțin dezvoltate crescând cu peste 75 % din 2007, ajungând la o valoare de 3,5 miliarde EUR în 2017. Toți ceilalți comercianți de top la nivel mondial (SUA, China, Japonia, Rusia și Canada) au înregistrat împreună valori la importuri de numai 3 miliarde EUR din țările cel mai puțin dezvoltate.

Deși fermierii din UE sunt în prezent mai expuși la volatilitatea prețurilor la nivel mondial, volatilitatea prețurilor se situează în continuare la un nivel mai scăzut decât în cazul principalilor concurenți; de exemplu, pentru grâul comun, aceasta era de 6,8 % în perioada 2015-2017, în timp ce pe piața mondială era de 10 %.

Dat fiind faptul că prețurile la nivelul UE sunt din ce în ce mai apropiate de nivelul prețurilor de pe piața mondială, restituirile la export la nivelul UE nu mai sunt utilizate, iar sistemele de intervenție sunt puse în aplicare cu o frecvență mai mică decât în urmă cu 20 de ani. PAC pune în prezent în aplicare *măsuri de siguranță la nivelul pieței* („market safety-net”), sprijinind prețurile în sectoarele care se confruntă cu scăderi excesive și excepționale ale prețurilor. În majoritatea sectoarelor, prețurile s-au menținut cu mult peste prețul de intervenție în ultimii ani, cu excepția laptelui praf degresat, în cazul căruia prețurile au scăzut sub nivelul prețurilor de intervenție în 2015 și în 2016, ceea ce a condus la efectuarea de achiziții în cadrul schemei de *intervenție publică* de ordinul a 2 % și, respectiv, 23 % din producția totală la nivelul UE.

Experiența ultimilor ani arată că, la nevoie, sunt disponibile măsuri de piață care pot fi puse în aplicare pentru a opri scăderea prețurilor. Ca urmare a interdicției la importuri impuse de Rusia în 2014, au fost introduse măsuri excepționale, cum ar fi ajutorul pentru depozitarea privată și măsuri de retragere de pe piață.

3.1.2. Venituri din agricultură

Unul dintre obiectivele-cheie ale PAC este de a contribui la veniturile agricole și de a limita variabilitatea acestora. Principalul instrument de sprijinire a veniturilor agricole îl constituie *plățile directe*, majoritatea fiind decuplate de producția reală.

Plățile directe medii pe beneficiar s-au ridicat la aproape 6 200 EUR în 2016, reprezentând o cotă de 44 % din venitul întreprinderii agricole la nivelul UE-28, cu o distribuție diferită în funcție de tipul și de mărimea exploatației¹⁸. În unele sectoare (bovine, ovine, mășline) și în unele zone (zone care se confruntă cu constrângeri naturale), plățile directe reprezintă o cotă și mai mare a veniturilor, ajutând la menținerea exploatațiilor în activitate pe întreg teritoriul UE și contribuind astfel la vitalitatea rurală. Cu toate acestea, veniturile din agricultură în aceste sectoare și zone se mențin la un nivel sub media UE. În sectoarele în care volatilitatea

18 Fișe de informații statistice: https://ec.europa.eu/agriculture/statistics/factsheets_ro.

prețurilor este ridicată, plățile directe facilitează procesul de adaptare a fermierilor la fenomenul de scădere a prețurilor. Un raport recent al Băncii Mondiale concluzionează că PAC contribuie efectiv la veniturile agricole și la diminuarea decalajului dintre veniturile din agricultură și salariile obținute în alte sectoare economice¹⁹.

De asemenea, reforma PAC din 2013 a pus la dispoziție o serie de *instrumente de gestionare a riscurilor*: prime de asigurare, fonduri mutuale și un instrument de stabilizare a veniturilor nou introdus. Având în vedere gradul lor limitat de absorbție²⁰ (în 2016, doar 0,5 % din exploatațiile agricole au participat la sistemele UE de gestionare a riscurilor), în cadrul așa-numitului Regulament Omnibus au fost propuse câteva modificări²¹. Potrivit unui studiu recent privind gestionarea riscurilor în agricultura UE, fermierii europeni sunt din ce în ce mai expuși riscurilor, în timp ce disponibilitatea instrumentelor de gestionare a riscurilor este în urmă. Asigurarea rămâne instrumentul cel mai frecvent utilizat; disponibilitatea și absorbția fondurilor mutuale este mai limitată²².

3.1.3. Productivitatea agricolă

Productivitatea agricolă, exprimată ca productivitate totală a factorilor, crește constant, dar lent (+0,7 % pe an în ultimii cinci ani), creșterea productivității muncii contribuind în cea mai mare măsură la creșterea productivității generale.

Plățile decuplate din cadrul PAC și sprijinul pentru dezvoltarea rurală sunt asociate pozitiv cu creșterea productivității agricole per lucrător (spre deosebire de sprijinul cuplat). Plățile din cadrul PAC sporesc accesul la credite al fermierilor și reduc expunerea la risc, ceea ce le permite să investească mai mult²³.

Un factor important care determină creșterea productivității pe termen lung este inovarea. Pentru a accelera adoptarea inovării, Comisia a lansat, în 2012, Parteneriatul european pentru inovare privind productivitatea și durabilitatea agriculturii (a se vedea punctul 3.4).

3.2. Gestionarea durabilă a resurselor naturale și politicile climatice

PAC contribuie în numeroase moduri la gestionarea durabilă a resurselor naturale și la politicile climatice, prin efectele combinate ale diverselor măsuri adoptate în contextul PAC, inclusiv ecocondiționalitatea (pe 90 % din suprafața agricolă utilizată - SAU), plățile directe (ecologizarea a 77 % din SAU²⁴), precum și prin măsuri de dezvoltare rurală orientate către obiective specifice de mediu, însoțite de sprijin pentru consultanță în domeniul agricol și pentru activitățile inovatoare ale Parteneriatului european pentru inovare și ale grupurilor sale operaționale.

Producția agricolă are un impact asupra mediului, însă există și alți factori în joc. Dat fiind faptul că datele recente privind indicatorii de mediu sunt insuficiente și impactul asupra mediului este adesea un proces de lungă durată, stabilirea unei legături directe între intervenția PAC și consecințele sale efective asupra mediului este în continuare dificilă. Nivelul emisiilor de GES provenite din agricultură a scăzut cu peste 20 % din 1990, ajungând la 12 % din totalul emisiilor de GES la nivelul UE în 2016, datorită reducerii emisiilor de oxid de azot provenite din gestionarea solurilor agricole (în principal pe fondul reducerii utilizării

¹⁹ Banca Mondială, *Thinking CAP: Supporting Agricultural Jobs and Incomes in the EU* (2017).

²⁰ Absorbția redusă poate fi explicată prin faptul că fondurile ar putea fi utilizate numai în cazul pierderilor de venit mai mari de 30 %. În plus, nu a fost permisă direcționarea către anumite sectoare și nu este permis niciun sprijin public pentru capitalul inițial. Pentru mai multe explicații, consultați [Market Brief on risk management](#).

²¹ Regulamentul (UE) 2017/2393.

²² https://ec.europa.eu/agriculture/external-studies/2017-risk-management-eu-agriculture_ro.

²³ <https://www.ceps.eu/publications/cap-subsidies-and-productivity-eu-farms>

²⁴ Date din 2016. Datele pentru anul 2017 nu sunt încă disponibile pentru toate statele membre.

îngrășămintelor azotate) și a reducerii emisiilor de fermentație enterică în contextul reducerii globale a efectivelor de animale. Cu toate acestea, rata scăderii s-a stabilizat în ultimii 10 ani, iar emisiile fluctuează în prezent în jurul valorii de 490 de milioane de tone echivalent CO₂. Contrar părerii unanim împărtășite, emisiile provenite de la pajiști și terenuri agricole au încă valori pozitive, deși înregistrează o tendință descendentă (-15 % între 2006 și 2016). Motivele principale sunt conversia terenurilor în terenuri arabile și practicile de gestionare a pajiștilor, remarcându-se însă diferențe mari între statele membre. În plus, nivelul emisiilor de amoniac din agricultură a crescut în ultimii doi ani (+10 %). Acești indicatori de mediu arată că problemele de mediu sunt încă prezente și că viitoarea PAC va introduce măsuri suplimentare.

Cele trei cerințe de ecologizare în contextul plăților directe urmăresc eficientizarea PAC în vederea atingerii obiectivelor sale în materie de mediu și de climă și asigurarea durabilității pe termen lung a agriculturii UE:

- 1) zone de interes ecologic, care vizează în principal protejarea și îmbunătățirea biodiversității exploataților;
- 2) conservarea pajiștilor permanente, care vizează sprijinirea captării carbonului, sprijinirea biodiversității și protejarea împotriva eroziunii solului și a calității solului;
- 3) diversificarea culturilor, care are ca scop principal îmbunătățirea calității solului.

Cu toate acestea, ecologizarea a fost criticată pentru sarcina suplimentară impusă fermierilor și administrațiilor în raport cu impactul său asupra mediului. O evaluare recentă privind plata pentru practici agricole benefice pentru climă și mediu²⁵ confirmă faptul că actuala punere în aplicare a ecologizării de către statele membre și de către fermieri ar putea fi îmbunătățită pentru a obține rezultate mai bune în ceea ce privește atingerea obiectivelor sale.

În ceea ce privește măsurile de dezvoltare rurală, contractele care sprijină biodiversitatea și/sau peisajele acoperă 13 % din SAU, contractele care au ca obiect îmbunătățirea gestionării apei 9 % din SAU, contractele care vizează prevenirea eroziunii solului și îmbunătățirea gestionării solului 9 % din SAU și contractele care vizează reducerea emisiilor de GES și/sau a emisiilor de amoniac 1 % din SAU²⁶. În plus, 7 % din SAU reprezintă zone de agricultură ecologică²⁷. Cuantificarea impactului de către statele membre a fost limitată deoarece, potrivit acestora, în cazul evaluărilor efectuate în 2016 „era prea devreme să fie observate efectele programelor de dezvoltare rurală asupra valorilor indicatorilor de impact asupra mediului”²⁸.

Reforma PAC a stabilit că statele membre ar trebui să rezerve cel puțin 30 % din pilonul II pentru măsuri de atenuare a schimbărilor climatice, precum și pentru măsuri de abordare a problemelor legate de mediu²⁹. În 2016, statele membre au depășit cu mult această obligație în ceea ce privește cheltuielile efectuate, atingând o medie de 67 % la nivelul UE, zonele care se confruntă cu constrângeri naturale sau cu alte constrângeri specifice (30 %) și măsurile de agromediu și climă (18 %) contribuind în cea mai mare măsură la atingerea acestei ținte.

Pe lângă acest angajament specific PAC la nivelul statelor membre, Consiliul și Parlamentul European au convenit că cel puțin 20 % din bugetul UE pentru perioada 2014-2020 ar trebui

²⁵ [Studiul de evaluare a plății pentru practici agricole benefice pentru climă și mediu \(„ecologizarea” plăților directe\).](#)

²⁶ Pentru calcularea acestui indicator sunt luate în considerare doar sistemele ale căror rezultate sunt programate în cadrul ariei de intervenție 5D (indiferent de domeniul în care sunt programate cheltuielile relevante). Acest procentaj este conform cu obiectivul agregat al UE (3%).

²⁷ Majoritatea fermierilor din sectorul ecologic sunt sprijiniți prin intermediul programelor de dezvoltare rurală.

²⁸ Raport de sinteză: sinteza componentelor de evaluare ale Raportului anual de punere în aplicare extins pentru 2017.

²⁹ Articolul 59 alineatul (6) din Regulamentul (UE) nr. 1305/2013 stabilește că statele membre ar trebui să rezerve cel puțin 30 % din pilonul II în temeiul articolelor 17, 21, 28, 29, 30 (cu excepția plăților legate de Directiva-cadru privind apa), 31, 32 și 34 din același regulament.

cheltuit pentru acțiuni în domeniul climatic, cu contribuții din partea diferitelor politici³⁰. PAC joacă un rol esențial în eforturile de atingere a obiectivului. Pe baza metodologiei de urmărire a schimbărilor climatice definită pentru actuala perioadă de programare³¹ în conformitate cu „markerii Rio” stabiliți de OCDE, contribuția PAC la schimbările climatice este estimată la 26 %, și anume 102,8 miliarde EUR.

3.3. Dezvoltarea teritorială echilibrată

Agricultura reprezenta 13,5 % din volumul total al forței de muncă în zonele rurale în 2016 (față de 12,4 % în 2012). În sectorul agricol erau angajați 8,7 milioane de fermieri cu normă întreagă (2013). Tendința pe termen lung de exod al forței de muncă din agricultură este determinată de modificări demografice, de schimbări structurale, de mecanizare și de oportunități din afara sectorului agricol. În ultimii ani, exodul forței de muncă din agricultură a încetinit.

PAC contribuie la o dezvoltare teritorială echilibrată prin intermediul mai multor scheme de sprijin pentru sectorul agricol (care este adesea coloana vertebrală a economiei rurale) și prin asistență directă oferită entităților neagricole din zonele rurale. Aceste scheme includ:

- furnizarea de sprijin pentru aproximativ 7 milioane de beneficiari, care reprezintă aproximativ 65 % din numărul total al exploatațiilor³². Aproximativ 6,8 milioane de beneficiari au fost înregistrați în cadrul schemelor de sprijin direct și peste 3 milioane în cadrul măsurilor de dezvoltare rurală în anul de cerere 2015³³;
- furnizarea de sprijin specific pentru fermierii din zonele montane și din alte zone cu constrângeri specifice (2,7 milioane de beneficiari, 8 miliarde EUR);
- furnizarea de sprijin tinerilor fermieri printr-o majorare obligatorie a plăților de bază pentru primii cinci ani, vizând sprijinirea unui număr aproximativ de 312 000 de tineri fermieri (352 de milioane EUR), și printr-o gamă largă de măsuri de sprijin pentru tinerii fermieri în cadrul programelor de dezvoltare rurală;
- furnizarea de sprijin cuplat facultativ unui număr de 2,3 milioane³⁴ de beneficiari (3,9 miliarde EUR).

În plus, statele membre au posibilitatea de a redistribui până la 30 % din pachetul lor de plăți directe pentru primele hectare din fiecare exploatație („plată redistributivă”); 9 state membre au pus în aplicare acest sistem în 2016, sprijinind 1,8 milioane de fermieri cu 1,6 miliarde EUR.

De asemenea, PAC contribuie în mod direct la sprijinirea dezvoltării serviciilor de bază și a tehnologiilor de comunicare în zonele rurale, în special prin măsuri a căror punere în aplicare durează mai mulți ani, cum ar fi investițiile pe termen lung (bandă largă, alte infrastructuri). În 2016, 90 de milioane de persoane au profitat de aceste investiții. În plus, 171 de milioane de cetățeni din mediul rural sunt deja vizați de o strategie de dezvoltare locală în cadrul programului LEADER, care s-a dovedit a fi o abordare extrem de reușită pentru promovarea dezvoltării locale și a consolidării capacităților în zonele rurale.

Sprijinul acordat de PAC (cum ar fi investițiile în tehnologiile și în infrastructura de comunicare) are un efect multiplicator asupra altor sectoare din zonele rurale, în special pentru industria alimentară și pentru cei care furnizează servicii în agricultură. Rata de

³⁰ COM(2011) 500 final din 29 iunie 2011, „Un buget pentru Europa 2020”, Partea II, p. 13.

³¹ Regulamentul de punere în aplicare (UE) nr. 215/2014 al Comisiei.

³² Numărul beneficiarilor se referă la exercițiul financiar 2016, care corespunde anului de cerere 2015. Numărul de exploatații se referă la anul 2013, deoarece acestea sunt cele mai recente date disponibile.

³³ Majoritatea beneficiarilor plăților pentru dezvoltare rurală sunt, de asemenea, beneficiari ai plăților directe, dar sunt luați în calcul o singură dată.

³⁴ Un beneficiar poate primi sprijin cuplat în baza mai multor măsuri. Prin urmare, acest număr poate include o dublă contabilizare.

ocupare a forței de muncă în zonele rurale s-a redresat puternic, de la nivelul de 62,5 % înregistrat în 2011 (ca urmare a crizei economice) la 66 % în 2016, fiind aproape similară cu rata înregistrată în celelalte sectoare economice. Diferența care există între veniturile din sectorul agricol și cele din alte sectoare economice este încă substanțială, dar este în curs de scădere (ponderea venitului mediu în sectorul agricol comparativ cu salariul la nivelul întregii economii a crescut de la 32 % în perioada 2005-2010 la 47 % în 2017). Ca o consecință a acestui fapt, rata sărăciei în mediul rural a scăzut (de la 29 % în 2011 la 26 % în 2016 la nivelul UE-28), apropiindu-se de rata sărăciei la nivelul întregii economii (25 %). Prin urmare, PAC joacă un rol important în ceea ce privește reducerea nivelului de sărăcie în zonele rurale și contribuie la crearea de locuri de muncă mai bune pentru fermieri la nivelul întregii UE¹⁷.

3.4. Transferul de cunoștințe și inovarea

Promovarea transferului de cunoștințe și a inovării reprezintă o prioritate transversală a PAC, alocându-se în acest sens un buget total de 5,7 miliarde EUR. Programele de dezvoltare rurală pentru perioada 2014-2020 includ un pachet flexibil de măsuri care sprijină consilierea, formarea, inovarea și cooperarea, precum și dezvoltarea de cunoștințe în zonele rurale. Peste 492 000 de fermieri (4,5 % din numărul total al fermierilor) au primit finanțare pentru programe de formare și peste 63 500 de fermieri pentru consiliere³⁵.

Un studiu de evaluare *ex-ante* realizat în 2016 a fost pozitiv în privința inițiativei EIP. Toate statele membre (cu excepția Luxemburgului) au decis punerea în aplicare a EIP în perioada curentă (a se vedea și capitolul 3.2). Până la sfârșitul anului 2016 au fost sprijinite peste 245 de operațiuni de cooperare³⁶.

4. LECȚII ÎNVĂȚATE

4.1. Cadrul comun de monitorizare și de evaluare

În pofida duratei sale de punere în aplicare relativ scurte, contribuția CMEF la evaluarea PAC 2014-2020 oferă deja lecții care sunt utile pentru evoluția sa viitoare.

Experiența a relevat faptul că în prezent există prea mulți indicatori și subindicatori. În primul rând, aceștia nu permit obținerea unei impresii imediate în ceea ce privește realizările PAC. În al doilea rând, nu toți indicatorii sunt adecvați scopului lor, de exemplu unii indicatori nu sunt disponibili anual și/sau sunt disponibili cu întârziere și, prin urmare, nu pot fi utilizați pentru monitorizarea timpurie. Alți indicatori prezintă doar o corelare slabă cu PAC. În același timp, anumiți indicatori lipsesc. De exemplu, o evaluare permanentă privind schimbările climatice concluzionează că defalcarea limitată a anumitor indicatori de realizare împiedică obținerea de informații suficiente în legătură cu punerea în aplicare a PAC în ceea ce privește schimbările climatice.

În cazul pilonului II, experiența din perioadele de programare anterioare arată că, în primii ani, pentru statele membre există o curbă de învățare în vederea raportării corecte a datelor. Acest lucru este valabil și pentru perioada de programare 2014-2020. Pentru a soluționa această problemă, în 2018 a fost elaborat un proces de validare pe baza experienței dobândite, având ca scop să avertizeze statele membre cu privire la posibilele erori înainte de transmiterea datelor în cadrul raportului anual de punere în aplicare. Trebuie remarcat faptul

³⁵ Notificările statelor membre nu au fost armonizate în totalitate (de exemplu, numărul programelor de formare furnizate în raport cu numărul de pliante).

³⁶ [Evaluation study of the implementation of the European Innovation Partnership for Agricultural Productivity and Sustainability](#) (Studiu de evaluare privind punerea în aplicare a Parteneriatului european pentru inovare privind productivitatea și durabilitatea agriculturii).

că actuala PAC nu include o obligație legală ca statele membre să corecteze datele după notificare.

Atunci când experiența în raport cu (disponibilitatea în ceea ce privește) datele a demonstrat necesitatea adaptării unuia dintre elementele legate de indicator (de exemplu, definiție, acoperire, frecvență de raportare), descrierea detaliată corespunzătoare a indicatorilor și, după caz, regulamentul aferent, au fost adaptate. Acest lucru a fost valabil, de exemplu, în cazul cerințelor de raportare în ceea ce privește investițiile și sprijinul acordat tinerilor fermieri. Dat fiind faptul că statele membre aveau obligația de raportare numai după finalizarea acțiunii, realizările parțiale nu au fost raportate. Aceasta a însemnat o puternică subestimare a valorilor comparativ cu performanța reală, în special în cazul măsurilor care pot dura mai mulți ani. O modificare a normelor de aplicare permite acum statelor membre să raporteze valorile realizate ale indicatorilor pentru operațiunile parțial implementate începând cu anul de raportare 2017.

De asemenea, au fost raportate probleme în raport cu mai mulți indicatori de impact. De exemplu, indicatorul privind valoarea naturală mare nu dispune de date comparabile pentru toate statele membre. Datele utilizate pentru calcularea indicelui privind păsările specifice terenurilor agricole nu sunt complete, iar Comisia analizează modalități de îmbunătățire a acestei acțiuni de colectare a datelor. Posibilitatea de a evalua, prin intermediul studiilor, contribuția măsurilor de dezvoltare rurală la economiile de apă și de energie în sectorul agricol nu a fost încă adoptată, printre altele din cauza perioadei limitate de punere în aplicare.

4.2. Monitorizarea și evaluarea performanței în contextul viitoarei PAC

Propunerile de reformă a PAC după 2020 transferă accentul de la conformitate și reguli către rezultate și performanță, statele membre bucurându-se de o mai mare flexibilitate de decizie în privința modalităților optime de îndeplinire a obiectivelor comune. Noul cadru de monitorizare și de evaluare a performanței stabilește un set unic de obiective la nivelul UE pentru ambii piloni ai PAC. Performanțele generale ale politicii vor fi evaluate multianual pe baza indicatorilor de impact, monitorizarea anuală a performanțelor politicii bazându-se pe lista completă a indicatorilor de rezultat, în timp ce indicatorii de realizare ar trebui să coreleze anual cheltuielile cu performanța implementării politicii.

Relevanța experienței în ceea ce privește cadrul actual este că, în contextul acestui transfer către performanță, sunt esențiali indicatori mai puțini, însă mai bine direcționați. Prin urmare, în cadrul propunerilor legislative PAC de după 2020 se propune reducerea numărului de indicatori de la 146 la 101³⁷. Acest set de indicatori, mai bine direcționat, a fost selectat astfel încât să reflecte cât mai fidel cu putință dacă intervențiile sprijinite contribuie la atingerea obiectivelor.

Politica bazată pe performanță presupune, de asemenea, îmbunătățirea calității notificărilor transmise de statele membre. Prin urmare, în cadrul următoarei PAC organismele de certificare vor trebui să asigure fiabilitatea rapoartelor de performanță în materie de realizări și de rezultate. În plus, indicatorii selectați sunt, în general, generați de procese administrative sau disponibile în alt mod, pentru a reduce sarcina administrativă. Există o mare nevoie de îmbunătățire a disponibilității viitoare a datelor (atât prin schimbul de date suplimentar între surse existente, cât și prin noi tehnologii). Cu toate acestea, CATS (sistemul de verificare a pistelor de audit) sau un set de date cu caracteristici similare va fi în continuare necesar ca sursă de date.

³⁷ Excluzând indicatorii de context, care rămân.