



Volumul XII, Numărul 17 / 2008

ISSN 1454-9980

Inovare și factori determinanți ai deciziei de realizare

a proiectelor de dezvoltare

(pag. 67-78)

Irina MANOLESCU

Volume X, Issue 1 (17) / 2008

**Cross-cultural
Management
Journal**

INOVARE ȘI FACTORI DETERMINANȚI AI DECIZIEI DE REALIZARE A PROIECTELOR DE DEZVOLTARE

Irina Manolescu

Orientarea pentru inovare a însemnat schimbarea strategiilor firmei. Studii empirice și semnale ale liderilor pieței au arătat ca firmele au introdus schimbări dramatice în strategiile lor pentru a se „reinventa” pe piețele globale și bazate intensiv pe cunoștințe. Răspunsurile strategice prezintă două etape interrelaționate; în primul rând, firma dezvoltă o mai mare flexibilitate organizațională internă, iar apoi de pune accentul pe relațiile externe și constituirea de rețele cu partenerii săi externi.

Presiunea crescândă din partea mediului spre schimbare și inovare poate fi evidențiată prin evoluția proporției firmelor care reușesc să rămână lideri pe piață o anumită perioadă de timp. Astfel, în anii '50, 90% dintre liderii de piață și-au menținut poziția de-a lungul deceniului; în anii '60, proporția a scăzut la 85%; între 1985 și 1995 doar 20% dintre liderii de piață au rămas pe aceleași poziții. Această evoluție arată un mediu al afacerilor din ce în ce mai volatil și o nevoie acută pentru strategii de afaceri flexibile. Anchetele internaționale și analizele indică faptul că noi factori competitivi apar în acest mediu turbulent; firmele care implementează noi strategii bazate pe inovare, organizare flexibilă și responsabilitate socială par să aibă performanțe mai bune decât cele care abordează strategii tradiționale. Noi parametri competiționali se adaugă factorilor tradiționali cum ar fi costul și competența tehnologică.

Tradițional, politicile inovației s-au considerat a fi responsabile de crearea unei

infrastructuri publice a cunoașterii, și, în cel mai bun caz, de crearea unei legături între această infrastructură și firme. Un alt element al acestor politici l-a constituit crearea de stimulente pentru cercetare, cum ar fi scutirea de impozite pentru investițiile în R&D. În sfârșit, o altă componentă consta în protejarea cunoștințelor produse de agenții privați, în timp ce în alte domenii, cum ar fi agricultura, în interesul pentru difuzarea cunoștințelor. Se înțelegea că există responsabilitate publică în ceea ce privește educația de bază și funcționarea pieței muncii, dar politica inovației atinge doar marginal crearea competenței și inovațiilor în sectorul privat.

Comisia Europeană publică anual rapoarte (<http://www.cordis.lu/trendchart>) privind situația politicilor inovării la nivelul țărilor membre și a celor candidate. Rapoartele cuprind poziția acestor țări după o serie de indicatori multipli, diversitatea acestora fiind motivată de condițiile de mediu diferite, preferințele culturale și priorităților politice. Indicatorii sunt grupați în patru mai secțiuni: resurse umane pentru inovare, crearea de noi cunoștințe, transmiterea și aplicarea cunoștințelor și inovare în finanțe, rezultate și piețe.

1. Riscuri și provocări pentru managerii de proiect

Trecerea de la fondurile de tip pre-aderare la cele post - aderare reprezintă o provocare la

care atât agențiile de implementare cât și beneficiarii fondurilor trebuie să răspundă adecvat. Simptomatica specifică schimbării sistemelor – întârzieri, modificări ale planurilor, lipsa de informare – este deja prezentă, având consecințe care pot fi ușor identificate drept factori de risc în derularea proiectelor și în absorbția fondurilor structurale.

Adevărata piatră de încercare în domeniul implementării financiare a proiectelor o va reprezenta procedura de achiziții publice, obligatoriu a fi utilizată în toate proiectele finanțate din Fonduri Structurale și de Coeziune, la care partea de finanțare publică depășește 50% sau în cazul beneficiarilor instituții publice.

Forma obișnuită de finanțare prin fondurile structurale este grantul direct (ajutor nerambursabil). Totuși, sprijin financiar poate fi acordat și prin instrumente financiare de alt tip (garanții, capital de risc, participare la capital).

2. Parteneriate în cadrul proiectelor – implementare și impact

Realizarea de parteneriate constituie o inovare în abordarea proiectelor. Se vor evidenția în acest paragraf fundamentele realizării parteneriatelor în cadrul proiectelor de dezvoltare a resurselor umane, rezultatele principale obținute ca urmare a acestei colaborări, dificultățile apărute în cadrul formării și derulării acestor parteneriate și să furnizeze eventuale soluții de depășire a barierelor de comunicare și de altă natură.

2.1. Definiția parteneriatelor

În condițiile societății cunoașterii, parteneriatul este considerat un element definitoriu al progresului. Parteneriatul este un proces mai mult sau mai puțin oficial în baza căruia două sau mai multe tipuri diferite de actori (sector public, sector privat) convin să implementeze un plan de acțiune, un program sau un proiect comun prin intermediul unor strategii și acțiuni.

Din definiție se observă că există multe abordări ale acestui concept. Unele se axează

pe confluența intereselor, altele pe nevoia existenței unui plan conturat, organizatoric, iar altele pe dinamica generată.

Finanțatorii doresc să sprijine activitățile realizate în cadrul unor parteneriate organizate pe criterii de eficiență economică și socială pornind de la complementaritatea care există sau poate fi dezvoltată între activitatea diversilor actori. În anumite cazuri, organizarea unui parteneriat este solicitată în mod expres celor care doresc să acceadă la finanțarea nerambursabilă oferită; în majoritatea situațiilor însă printre criteriile de evaluare a proiectelor există un punctaj acordat special pentru realizarea și modul de funcționare a eventualului parteneriat organizat în cadrul proiectului.

Parteneriatele sunt considerate un instrument important în derularea proiectelor finanțate prin fondurile structurale, considerându-se că valoarea adăugată a proiectului în cazul folosirii atuurilor diferitelor organizații partenere depășește dificultățile inerente gestionării unui amestec de culturi organizaționale, obiective și abordări extrem de diferite.

Prin programele europene de dezvoltare regională s-au realizat mai multe tipuri de parteneriate la toate nivelurile, stimulându-se astfel în mod semnificativ capacitatea de planificare locală și regională pentru viitor. Prin programele regionale, cât și prin inițiativele comunitare ale UE (de tipul Interreg, Leader, Urban, IMM, etc.), Comisia Europeană sprijină o serie de activități pentru construirea unor rețele de parteneri din diferite regiuni și din diferite state membre.

2.2. Parteneriatele în cadrul programelor de dezvoltare a resurselor umane

Parteneriatul, presupunând o contribuție semnificativă a tuturor organizațiilor și instituțiilor relevante, este, în cadrul fondurilor structurale, un principiu al politicii de coeziune. Cele patru principii importante pentru programul EQUAL: parteneriat, inovație, abordarea integrată și cooperarea trans-națională vor fi integrate în operațiunile finanțate de Fondul Social European (FSE). Pe lângă abordarea orizontală a acestor principii în Programul Operațional Sectorial –

Dezvoltarea Resurselor Umane (POS DRU), există domenii specifice de intervenție pentru fiecare dintre ele.

Parteneriatul și inovația sunt încurajate de Axa prioritară (AP) 3 „Creșterea adaptabilității forței de muncă și întreprinderilor” în domeniul de intervenție „Dezvoltarea parteneriatelor și încurajarea inițiativelor pentru partenerii sociali”. *Cooperarea transnațională* este asigurată prin AP 6, în domeniul de intervenție „Inițiative transnaționale pe piața inclusivă a muncii”.

Dezvoltarea parteneriatelor și participarea activă a partenerilor sociali se va realiza în principal prin: implicarea partenerilor sociali în atragerea de investiții și surse de finanțare externe; implicarea parteneriatelor în educație și formare profesională; dezvoltarea de rețele de incluziune socială prin intermediul tuturor factorilor implicați.

2.3. Fundamente organizaționale ale parteneriatelor

Calitatea parteneriatului - și nu doar simpla existență a unei organizații partenere - este determinantă în obținerea unor punctaje maxime în evaluarea proiectului. Partenerii externi organizației care se vor implica în proiect trebuie specificați clar, inclusiv cu precizarea zonelor de activitate, a gradului de implicare și a modului de colaborare cu organizația care realizează proiectul. Ei trebuie să îndeplinească, în general, aceleași condiții de eligibilitate ca organizația coordonatoare a proiectului.

Pentru a construi o relație de parteneriat viabilă trebuie avute în vedere următoarele aspecte:

- analiza activităților pentru care se dorește realizarea parteneriatului, pentru a putea identifica punctele tari și punctele slabe, avantajele și dezavantajele pe care le înregistrează organizația solicitantă în desfășurarea acestor activități, ținând cont de contextul economic și social de ansamblu în care funcționează ea; partenerul/partenerii trebuie să compenseze punctele slabe și dezavantajele solicitantului, astfel încât să se răspundă și unor necesități manifestate în mediul social în care va funcționa activitatea (crearea de

noi locuri de muncă, atragerea unor categorii sociale defavorizate, difuzarea mai largă a informațiilor despre proiect etc.);

- selectarea după criterii clar stabilite a organizațiilor care pot îndeplini aceste condiții și care răspund criteriilor de eligibilitate din cadrul programului, alegând, în măsura posibilului, parteneri cu care s-au realizat colaborări anterioare cât mai reușite (care ar trebui prezentate succint și în documentația proiectului);
- respectarea principiilor de bună practică stipulate în declarațiile de parteneriat anexate la proiect și care se referă, în general, la înțelegerea rolului fiecărui partener în derularea proiectului; consultarea regulată cu partenerii săi și informarea detaliată asupra evoluției proiectului; convenirea asupra modificărilor esențiale aduse proiectului și asupra unei distribuții echitabile în cadrul proiectului a echipamentelor și bunurilor cumpărate cu finanțarea nerambursabilă.

Este absolut necesar ca un consorțiu să nu fie doar virtual, ci organizațiile implicate să fie organizate într-o structură de tip rețea, ele având inițiative comune și înainte de propunerea de proiect.

2.4. Bariere în formarea parteneriatelor

Consortiile necesită o atenție specială, dată fiind reticențele noastre spre colaborare (lipsa de încredere din mediul de afaceri românesc, tendința de a ne compara performanțele cu ceilalți în loc să ne comparăm cu standardele etc.).

Dificultățile inițiale țin de găsirea partenerilor corespunzători precum și de comunicare, când în proiect sunt parteneri aparținând unor instituții diferite. O dificultate majoră actuală în programele care impun sau evaluează pozitiv acest lucru este cea prin care inițiatorul unui proiect își poate găsi parteneri în realizarea acestuia, iar această dificultate este cu atât mai mare cu cât organizația este mai puțin experimentată sau chiar se afla la debutul de activitate. Partenerul ales poate să nu fie considerat suficient de eligibil; nu are timp de verificare din punct de vedere financiar; nu tot timpul partenerii identificați sunt și cei care sunt de acord să se implice;

pentru stabilirea unor relații de succes este neapărată nevoie de un număr de întâlniri pentru stabilirea detaliilor de parteneriat.

Prin natura lor, proiectele în colaborare oferă din plin motive de neînțelegeri. Caracteristicile organizaționale diferite pot conduce la probleme de comunicare. În cazul marilor proiecte, volumul mare de informații gestionat de managerul proiectului se poate transforma ușor într-un blocaj. Problemele majore în cadrul echipei unui sunt lipsa de coeziune, activități haotice necorelate cu ceilalți, lipsa transferului de informații între membrii echipei. Cu cât echipa este mai mare, mai dispersată și mai eterogenă (cazul echipelor de tip consorții internaționale) cu atât gravitatea acestor probleme sporește.

Diferite culturi organizaționale sunt vizibile în felul în care întâlnirile de proiect sunt organizate și derulate. Unii vor urma strict agenda întâlnirii, alții o vor folosi ca un ghid. Unii așteaptă ca în cadrul întâlnirilor să se ajungă la niște decizii, alții așteaptă ca deciziile să fie deja luate, întâlnirea având doar un caracter formal. Alte diferențe implică motivațiile partenerilor sau ale experților. Pentru unii, ținta majoră este realizarea tehnică în cadrul proiectului. Pentru alții, este contribuția la obiectivele organizației lor.

Un aspect de care trebuie să se țină seama într-o colaborare în care partenerii își aleg propriii reprezentanți și dezvoltă echipe care se presupune că interacționează, este acela că unele conflicte personale pot deveni cu ușurință conflicte interorganizaționale. De obicei, un manager își apără personalul (deci membrii echipei din propria organizație), astfel încât managerul de proiect trebuie să fie pregătit să acționeze ca un arbitru.

În cadrul programelor care implică asocierea mai multor organizații se observă un număr redus de propuneri de finanțare, tocmai ca urmare a dificultății realizării asociațiilor necesare. Barierele sunt determinate de nivelul diferit de cultură organizațională / decalajul existent între sectorul guvernamental și cel neguvernamental. Finanțările ce sunt acordate în ultimii ani sunt de natură să stimuleze parteneriatul între cele două sectoare. Organizațiile private însă continuă să considere că cele mai dificile parteneriate sunt cele cu instituțiile de stat (aparatură birocratică de aprobare a parteneriatului, constrângerile de

ordin managerial ale instituției, lipsa personalului disponibil să lucreze cu echipa de proiect).

Dificultățile sporesc dacă este vorba de parteneri externi – suspiciuni apar de ambele părți, îndeosebi dacă țările aparțin unor arii culturale mult diferite. Atmosfera din cadrul echipei proiectului este caracterizată optimă atunci când se bazează pe relații puțin formale, directe și sincere; comunicarea din cadrul grupurilor multinaționale, atunci când sunt implicate și țări cu o distanță mare față de putere, are de suferit din acest punct de vedere.

O mare parte a problemelor cu care se confruntă consorțiile derivă din modul de redactare a cererilor de finanțare, realizate sub presiunea timpului, pe baza unor probleme organizaționale insuficient fundamentate, ca urmare a apariției unui anumit program de finanțare. Astfel, în practică, de foarte multe ori, proiectul este conturat, uneori forțat, abia după apariția anunțului referitor la licitația de proiecte. Evident că în acest caz dificultățile sunt mai frecvent întâlnite, cu consecințe negative mai ales pe termen lung – deteriorarea relațiilor cu finanțatorii, cu partenerii, cu beneficiarii.

2.5. Structuri tipice de parteneriat

Soluția propusă pentru proiectele care necesită implicarea mai multor parteneri, în vederea îmbunătățirii comunicării este organizarea pe rețele. Este vorba de un concept modern, dezvoltat în cadrul organizațiilor cu un număr mare de oameni, localizați în spații geografice diferite și organizați în diferite structuri ierarhice. O rețea pune în relație oameni cu propuneri și preocupări comune și/sau conexe, prin intermediul mijloacelor moderne de comunicare. Rețelele permit membrilor săi să apeleze la experiența, imaginația și practicile cele mai bune dintr-un anumit domeniu; este o bază de cunoștințe, experiențe și de punere în valoare a resurselor umane. Un consiliu județean, de exemplu, ar putea deschide mai multe rețele, pentru fiecare din domeniile sale de interes: dezvoltare regională, încurajarea sectorului privat, dezvoltarea resurselor umane și solidaritatea socială, ecologie, intrând astfel în legătură cu posibili parteneri interesați de aceste probleme:

primării, fundații, întreprinzători etc. Funcționarea rețelei trebuie să se bazeze pe o relație de tip „câștig/câștig” pentru fiecare parte implicată; fiecare organizație trebuie să fie conștientă că, în schimbul aportului său, va câștiga din acest parteneriat. Organizațiile implicate vor pune la dispoziția consorțiului atuurile care le dețin și care contribuie la succesul proiectelor:

- instituțiile statului: credibilitatea și posibilitățile de finanțare;
- ONG-urile: personal motivat și inițiativă;
- întreprinzătorii particulari: logistică și relații bancare;
- instituțiile de învățământ: personal calificat, consultanță.

Implicarea activă a tuturor partenerilor, relațiile pe termen lung și încrederea între aceștia sunt factori motivatori care pot contribui la succesul proiectelor comune. Hotărâtoare rămâne însă capacitatea șefului rețelei de a facilita dezbateră de idei, de a stopa conflictele personale și de a menține „vie” rețeaua. Nu în ultimul rând trebuie asigurată logistica minimă necesară – mijloacele de comunicare rapidă, în primul rând accesul la internet. Succesul unei rețele poate fi măsurat prin rezultatele concrete pe care le obține: strategii, programe, proiecte, inițiative legislative.

O structură tipică de management pentru implementarea proiectelor finanțate prin fondurile structurale este cea a Comitetului de Management al Proiectului (CMP) care reprezintă principalul organism ce va coordona și controla implementarea proiectului realizat în parteneriat. Termenii de referință în care își desfășoară activitatea acest organism sunt detaliați într-un acord semnat de părțile implicate în implementarea proiectului. Comitetul va fi prezidat de managerul de proiect și va include reprezentanți ai tuturor partenerilor, asigurându-se că întâlnirile au un caracter formal. Acest lucru este foarte important atunci când deciziile luate de comitet implică alocări de resurse și/sau trebuie ajustat bugetul.

2.6. Particularități ale procesului de instruire în administrația publică românească

Strategia actuală a Guvernului României de accelerare a reformei administrației publice se concentrează pe trei priorități fundamentale: reforma în funcția publică; continuarea procesului de descentralizare / deconcentrare; formularea unor politici publice.

Aspectele legate de analiza diagnostic cât și orientările strategice se împart în două categorii: managementul resurselor umane și dezvoltarea resurselor umane în administrația publică.

Pentru perioada 2004-2006 au fost urmate pentru ambele domenii strategii specifice managementului schimbării, în timp ce în perioada 2007-2010 vor fi aplicate strategii de stabilizare și consolidare.

Responsabil de asigurarea formării continue în administrația publică și partener activ la elaborarea strategiei de formare continuă a funcționarilor publici a fost numit Institutul Național de Administrație (INA), organizație înființată în 2001, după modelul francez.

Principalele probleme identificate în cadrul analizei diagnostic pentru administrația publică sunt:

- definirea insuficientă a atribuțiilor departamentelor de resurse umane în ceea ce privește formarea continuă a propriului lor personal;
- absența unei analize bine structurate a necesităților de formare și a criteriilor de stabilire a priorităților în acest domeniu;
- absența unei legături între formarea funcționarilor publici și dezvoltarea carierelor acestora;
- absența unei strategii consistente și omogene de formare a funcționarilor publici și a personalului din administrația publică (personal contractual);
- absența unui plan adaptat de formare a funcționarilor publici la diferite niveluri;
- absența unei rețele de furnizori de formare pentru administrația publică;
- diferențe importante organizaționale și operaționale între furnizorii de formare continuă;
- finanțare insuficientă a participării personalului din administrația publică la

diversele programe și cursuri;

- adaptare insuficientă a conținutului programelor existente la cerințele și standardele UE.

Propunerile pentru îmbunătățirea situației actuale la nivelul formării continue a funcționarilor publici, formulate în cadrul aceluiași proiect, sunt:

- creșterea rolului departamentelor de resurse umane în formarea continuă printr-o definire clară a atribuțiilor lor în managementul resurselor umane; departamentele de resurse umane pot avea o contribuție foarte importantă și în realizarea analizei nevoilor de formare și selecției personalului;

- identificarea diferitelor roluri/responsabilități/sarcini ale principalilor actori implicați în procesul de formare; clarificarea diferitelor sarcini ale actorilor implicați în procesul de formare din România pentru a sublinia valoarea adăugată obținută prin cooperare;

- crearea unei rețele naționale care ar include principalii furnizori de servicii de formare continuă; înființarea unor rețele la diferite niveluri - una principală care să includă INA, centrele regionale de formare și ministerele, o alta care să asocieze universitățile și alți furnizori de formare; o legătură între cele două rețele este necesară și trebuie să fie gestionată în mod clar;

- utilizarea la maximum a resurselor potențiale ale universităților, facultăților, centrelor de formare pentru administrația publică; s-a sugerat promovarea unor metode de colaborare chiar și în folosirea în comun a logisticii și a formatorilor; dezvoltarea unor echipe profesionale de formatori în centrele de formare și creșterea implicării celor mai buni experți în procesul de formare; includerea în echipele de formatori a unor funcționari publici capabili să-și transmită cunoștințele;

- întărirea colaborării cu instituții din statele membre ale UE și participarea la rețelele europene de formare continuă, în vederea transmiterii „bunelor practici” și materialelor de formare;

- crearea de standarde pentru analiza diagnostic a nevoilor de formare; planificarea și stabilirea priorităților în ceea ce privește măsurile de formare; implementarea măsurilor

de formare; evaluarea și eventuala adaptare a măsurilor de formare; definirea instrumentelor și punerea în comun a materialelor ar trebui să însoțească acest demers;

- crearea unui grup interministerial responsabil de stabilirea unei metodologii de verificare a standardelor de formare; această sarcină trebuie să fie îndeplinită în colaborare de către diversele autorități și instituții ale administrației publice pentru rezultate vizibile; este important să existe o monitorizare și evaluare externă bine organizate.

Motivația proiectelor de formare pentru personalul din administrația publică apare ca având o componentă de tip temporal – până la înființarea INA nu a existat un cadru specific acestui proces, și o componentă de tip complementar – INA, prin oferta relativ rigidă, nu poate acoperi toate necesitățile punctuale de formare, atât ca domenii acoperite, cât și ca arii geografice. În plus, experiența internațională în domeniu va putea fi cunoscută prin intermediul unor proiecte cu participare internațională, greu de realizat prin INA.

S-au conturat anumiți parteneri strategici în formularea și implementarea strategiei de formare continuă a funcționarilor publici. Unul dintre cei mai importanți este TAIEX, Oficiul pentru schimb de informații privind asistența tehnică, creat ca răspuns la o propunere cu privire la pregătirea țărilor asociate din Europa centrală și de est pentru integrare (mai 1995). TAIEX cooperează cu administrațiile publice din țările candidate și statele membre ale Uniunii. În România, TAIEX a organizat un număr impresionant de seminarii și work-shoppuri pe problemele specifice administrației publice: în 2003 - 53, în 2004 - 84, în 2005 - 141 iar în 2006 – 128.

Deși considerate instrumente cu avantaje nete în gestionarea proiectelor, pot fi identificate o serie de bariere în realizarea parteneriatelor:

- elemente ce țin de „imagine”: deși cu reale atuuri, unele organizații sunt considerate elitiste, greu accesibile, cu mecanisme greoaie de decizie și acțiune;
- existența unui sistem intern de evaluare și selecție a proiectelor; această selecție inhibă anumite propuneri din partea altor organizații;

- elemente ce țin de organizare: program încărcat al decidenților, „pasări” ale propunerilor de la un departament la altul, orientare îngustă a departamentelor, necesitatea aprobărilor multiple și timpuri mari de așteptare;
- elemente ce țin de comunicarea interpersonală: abordare elitistă din partea personalului organizațiilor, orientare profesională îngustă, discuții expeditiv datorită programului încărcat.

Consecințele acestor atitudini se regăsesc în masca de neîncredere cu care privesc părțile implicate o eventuală colaborare, în suspiciuni reciproce și în soluțiile forțate ale realizării colaborării – reduse adesea doar la faza de documentare și împărțire a avantajelor materiale obținute în cadrul proiectelor. Consecințele negative ale acestor bariere și, în general, ale derulării necorespunzătoare ale parteneriatelor, sunt următoarele:

- refuzul de a mai face parte din consorții cu aceeași componență; diminuarea șanselor de câștigare a licitațiilor de proiecte ca urmare a lipsei unor componente cheie;
- apelarea la „parteneriate informale”; deși atuurile organizațiilor partenere sunt de necontestat, se preferă colaborarea în afara cadrului formal, doar cu anumite persoane angajate ale organizațiilor;
- apelarea la înțelegeri mutuale – inițiatorul proiectului derulează pe cont propriu activitățile, fără consultare cu partenerii, în schimbul unor avantaje materiale sau imateriale din cadrul proiectului;
- pierderea credibilității în fața partenerilor străini;
- colaborare scăzută, mediu de lucru ostil și stresant;
- tensiuni între salariați și șefi; întârzieri în activități, performanțe scăzute.

Unele parteneriate pot fi considerate un succes – studiul de caz prezentat relevă o asemenea situație. Chiar dacă apar anumite dificultăți în derularea activităților, impactul proiectelor și sustenabilitatea lor în timp le conferă statutul de proiecte de succes. Pentru obținerea unor rezultate durabile însă este nevoie de un suport susținut în timp, diversificat pe domenii, și care să aibă ca prioritate dezvoltarea resurselor umane.

3. Factori de influență în realizarea proiectelor de dezvoltare

3.1. Accesul la finanțări nerambursabile – oportunități și obiective

Conform unei cercetări din iunie 2007 pe un eșantion de 61 de manageri de IMM-uri din Regiunea de Dezvoltare Nord-Est în vederea identificării nevoilor de formare în domeniul managementului proiectelor cu finanțare din partea Uniunii Europene, primele două obiective de finanțare declarate ca fiind relevante pentru nevoile specifice ale IMM-urilor regionale au fost în ordine descrescătoare “Investiții în echipamente” și “Amenajarea spațiilor de producție”.

Dacă în cazul fondurilor de pre-aderare alocate României dimensiunea granturilor și numărul apelurilor de propuneri de proiecte pentru întreprinderi relevante pentru obiectivele menționate anterior a fost relativ limitat, începând cu ianuarie 2007 o întreprindere din sectorul productiv poate teoretic să primească un grant de 5 milioane de euro din FEDR pentru finanțarea unui proiect propriu de investiții.

În contextul presiunilor de ajustare exercitate de către Piața Unică posibilitatea obținerii unor granturi de asemenea dimensiuni reprezintă o provocare și o necesitate pentru multe din firmele românești și în special IMM-urile regionale.

Depunerea unei propuneri de proiect pentru accesarea acestor granturi oferă firmelor o serie de avantaje, între care reducerea costurilor de finanțare a proiectelor de investiții, care joacă rolul principal. În subsidiar aceasta este însoțită, mai ales la nivelul IMM-urilor, de o serie de beneficii indirecte legate în special de ameliorarea competențelor de lucru necesare pentru adoptarea modului de lucru bazat pe proiecte prin acces la know-how-ul și suportul tehnic în domeniul managementului proiectelor oferit de organisme de implementare, dar și îmbunătățirea cunoștințelor managerilor din firme cu privire la procedurile de achiziții publice și, în consecință, ameliorarea capacității acestora de a participa cu succes la licitațiile publice.

Coroborate cu posibilitatea acoperirii cheltuielilor istorice înregistrate înainte de

momentul depunerii proiectului specifică modului de operare al Fondurilor Structurale, avantajele menționate anterior constituie premise importante pentru orice manager în luarea deciziei de depunere a unui proiect în vederea obținerii unui grant în cadrul unuia dintre programele operaționale regionale sau sectoriale cofinanțate de Fondul European de Dezvoltare Regională (FEDR), Fondul Social European (FSE) etc.

Teoria economică a proiectelor de investiții a formalizat o serie de criterii și indicatori de evaluare a fezabilității și oportunității acestor proiecte, dintre care valoarea actuală netă și rata internă de rentabilitate sunt printre cei mai cunoscuți (fiind de altfel preluați și în evaluarea proiectelor cu finanțare din partea Uniunii Europene). Pentru a ține cont de contribuția pozitivă a grantului la diminuarea efortului investițional, în cazul proiectelor de investiții care beneficiază de suport financiar din partea fondurilor Uniunii Europene, decizia managerului de a prioritiza proiectele de investiții nu mai depinde atât de rata internă de rentabilitate globală a proiectelor, cât mai ales de rentabilitatea financiară sau rata internă de rentabilitate a capitalului propriu investit (superioară celei dintâi datorită diminuării efortului investițional prin deducerea grantului din costul de investiție). Se obține o diminuare a costului mediu ponderat al capitalului firmei, ca urmare a utilizării unor surse considerate gratuite sau având doar un cost de oportunitate, mult mai redus decât celelalte surse de finanțare, ce prezintă costuri explicite.

Însă efectuarea unei comparații relevante între proiecte finanțabile prin diverse programe operaționale, precum și între alternativa finanțării prin intermediul unui grant public și o abordare exclusiv privată a surselor de finanțare a unui proiect solicită luarea în considerare a o serie de riscuri și constrângeri suplimentare care decurg din specificul finanțării din fonduri ale Uniunii Europene.

Demersul analizării acestor riscuri este cu atât mai relevant cu cât mai acut este deficitul de competențe specifice domeniului managementului proiectelor cu finanțare din partea fondurilor Uniunii Europene la nivelul managerilor din întreprinderile regionale și în special în rândul managerilor din IMM-uri.

În acest sens, același studiu menționat mai sus identifică că doar 5% dintre managerii antreprenori din IMM-urile regionale analizate au mai participat la implementarea sau elaborarea de proiecte cu finanțare comunitară, și sub 15% dintre manageri au putut răspunde corect la întrebările-test cu privire la subiecte din sfera regulilor specifice achizițiilor publice, grilei de evaluare a unei cereri de finanțare sau structurii unei matrici cadru logice.

3.2. Riscuri și constrângeri

Pornind de la experiența accesării programului Phare și de la regulile Fondurilor Structurale aplicabile în special proiectelor de investiții implementate de către întreprinderi (ca fiind subiectul cel mai relevant pentru nevoile acestora), în cele ce urmează sunt prezentate succint câteva dintre cele mai importante variabile suplimentare pe care managerii ar trebui să le cuprindă în analiza oportunității depunerii unui proiect cu finanțare din partea Fondurilor Structurale.

a. Diminuarea reală a efortului investițional asigurată de grantul public nu coincide cu procentul de cofinanțare publică a cheltuielilor eligibile ale proiectului

În cazul în care strategiile de dezvoltare ale firmelor se suprapun cu prioritățile programelor operaționale, proiectele de investiții pot fi teoretic finanțate prin Fondurile Structurale. Contribuția financiară minimă a firmelor variază în cazul proiectelor de investiții între 30% și 60% din totalul cheltuielilor eligibile, rezultând astfel o diminuare între 40 și 70% a efortului investițional inițial din partea firmelor.

Evaluarea corectă a diminuării acestui efort comparativ cu alternativa investiției exclusiv din surse proprii trebuie însă să țină cont de o serie de factori dintre care cei mai importanți sunt: existența cheltuielilor neeligibile, cofinanțarea externalităților comunitare, a cheltuielilor obligatorii asociate proiectului dispensabile în cazul *do-nothing scenario* sau al finanțării din surse proprii și necesitatea actualizării veniturilor fluxurilor de numerar din grantul public.

Astfel nu trebuie uitat că implementarea unui proiect solicită însă în plus din partea firmei și acoperirea componentei de cheltuieli neeligibile (inclusiv TVA), care în funcție de specificul proiectului și tipul de program accesat poate majora considerabil cheltuielile în cazul unei investiții inițiale, în timp ce grantul nu poate crește proporțional datorită neeligibilității cheltuielilor.

Totodată, prin însăși natura lor, programele operaționale prin intermediul cărora firmele pot accesa granturi adresează și încearcă să rezolve probleme comunitare. Grilele de evaluare a proiectelor individuale depuse de firme acordă punctaj superior acelor inițiative care au o capacitate superioară de a răspunde priorităților programelor publice și de a genera externalități pozitive la nivelul comunităților. În consecință, adaptarea proiectelor la specificul programelor în vederea asigurării selectării lor spre finanțare implică din partea firmelor includerea în cadrul lor a unor activități și cheltuieli cofinanțate proporțional pe care altfel nu ar fi trebuit să le acopere (crearea de locuri de muncă suplimentare, adoptarea unor standarde de mediu superioare etc.). Efectele pozitive ale acestor activități nu sunt integral internalizate la nivelul firmelor și includerea lor în proiect diminuează subvenția efectivă a grantului comparativ cu scenariul finanțării proiectului integral din surse private, caz în care aceste cheltuieli nu ar mai fi fost necesare.

De asemenea, ținând cont de faptul că la cheltuielile suplimentare asociate externalităților pozitive ale proiectului se pot adăuga cheltuielile administrative obligatorii induse de specificul programelor operaționale (de exemplu diseminare, audit, organizarea procedurilor de achiziție, managementul proiectului etc.), rezultă că randamentul real din punct de vedere a diminuării cheltuielilor de finanțare trebuie ajustat descendent și astfel acordarea unui grant de, să zicem 50% din cheltuielile eligibile ale unui proiect de investiții, nu este echivalent cu a susține că aceasta determină reducerea cu 50% a cheltuielilor firmei comparativ cu alternativa finanțării exclusiv din fonduri private.

În plus, dacă se respectă principiul actualizării intrărilor de numerar asociate grantului cu o rată de actualizare uzuală de 5%, rezultă o diminuare suplimentară a contribuției

fondurilor nerambursabile la reducerea efortului investițional inițial al firmei.

b. Riscul de blocaje financiare asociate întârzierilor / suspendării tranșelor intermediare / finale din partea Autorității de Plată

Spre deosebire de experiența Phare în care firmele puteau primi un avans de cca. 85% din grant, în cazul Fondurilor Structurale firmele vor trebui să acopere cheltuielile din fonduri proprii urmând ca grantul să fie obținut ex-post sub forma de rambursări periodice ale unor cote-părți din cheltuieli. Regulile stricte cu privire la achizițiile din fonduri publice coroborate cu gradul redus de familiarizare a managerilor cu privire la acestea și cu specificul procedurilor de raportare a cheltuielilor în contextul acestui sistem de decontare ex-post expun firmele la riscul pierderii unei părți a grantului în cazul nerespectării lor. Astfel, în cazul în care Autoritatea de Plată înregistrează nereguli cu privire la modul de încheiere și derulare a contractelor aferente unui proiect, ea poate refuza acceptarea facturilor la decontare și astfel firma va pierde cota-parte de grant asociată acestor facturi. În cazul în care acești bani făceau parte din intrările de numerar așteptate de firmă pentru returnarea unui credit, contractat eventual pentru acoperirea contribuției financiare proprii solicitate în cadrul proiectului, pierderea lor poate afecta negativ sustenabilitatea financiară a proiectului, iar uneori chiar a firmei.

c. Riscul pierderilor financiare asociate diferenței dintre cursurile de raportare Inforeuro și cursul de piață al Euro

Pierderile de curs valutar se numără printre categoriile de cheltuieli neeligibile în cadrul Fondurilor Structurale. În același timp, cel puțin în experiența Phare, decontarea cheltuielilor în cadrul unui proiect s-a făcut la cursul de schimb Inforeuro. Acesta este un curs mediu care prezintă avantajul că facilitează calculele de decontare. În cazul în care acesta era superior cursului de piață la care antreprenorul a vândut euro obținuți din grantul public pentru lichidarea obligațiilor față de furnizorii interni, firma poate înregistra pierderi de curs valutar pe care nu le va putea recupera din fondurile nerambursabile.

d. Riscul limitării ajutoarelor de stat ce ar putea fi primite în viitor de firmă odată cu accesarea unui grant care intră sub incidența regulii „de minimis”

Conform regulamentului 1998/2006 cu privire la aplicarea articolelor 87 și 88 ale Tratatului UE, o firmă poate beneficia de un autor de minimis de maximum 200000 € pe parcursul a 3 ani fiscali consecutivi. Ajutorul de minimis reprezintă o formă de ajutor de stat care datorită valorii reduse este considerată ca fiind benignă din punct de vedere a interferenței cu principiile stipulate în articolul 88 al Tratatului UE și prin urmare nu necesită aprobări speciale din partea Comisiei. Existența acestui prag de minimis nu împiedică firma să primească alte forme suplimentare de ajutor public prin intermediul unor scheme de subvenționare aprobate de către Comisie (de genul ajutor regional, ajutor pentru IMM-uri, pentru R&D etc. care de asemenea nu solicită aprobarea specială a Comisiei). În schimb, firma trebuie să analizeze foarte bine oportunitatea ex-ante a accesării unui program și relevanța proiectului prin intermediul căruia va solicita un ajutor de minimis pentru că, odată epuizat pragul de 200000 euro, 2 ani ea nu va mai putea primi un alt ajutor de minimis. Polisemantica ajutorului de minimis nu se rezumă numai la fondurile din partea Uniunii Europene, ci și la ajutorul de stat în general (de exemplu o garanție din partea unui fond garantare publică a creditelor pentru întreprinderi), ceea ce înseamnă că firma trebuie să facă un calcul de oportunitate între potențialele proiecte care ar putea implica un ajutor de minimis în vederea prioritizării celor mai importante și planificării lor, pentru a respecta plafonul maximal de ajutor ce poate fi primit pentru cei 3 ani fiscali.

e. Constrângerile cu privire la selecția furnizorilor și costul de oportunitate al timpului asociat procedurilor de licitații publice

Obligativitatea respectării procedurilor de achiziții publice implică pentru firme o serie de constrângeri impuse de principiile transparenței utilizării fondurilor publice. Cu cât valoarea achizițiilor este mai mare, cu atât procedurile sunt mai restrictive din punct de vedere a posibilităților de alegere a furnizorilor

de care poate dispune firma care implementează un proiect. În condițiile în care firma își desfășoară activitatea comercială sub forma holdingurilor integrate vertical, în cazul în care se intenționează achiziționarea unor echipamente de pe o piață monopolistă și în general în cazul existenței oricăror forme de acorduri privilegiate cu anumiți furnizori, trebuie ținut cont de faptul că obligativitatea respectării procedurilor de achiziții publice asociate deciziei de finanțare a proiectului de investiții din surse publice poate implica o serie de îngrădiri a posibilităților de alegere a furnizorilor (care trebuie să respecte criterii stricte în special cu privire la achitarea obligațiilor de plată față de bugetul central, cele locale și fondurile publice în general) ceea ce poate diminua oportunitatea investiției.

În plus, în cazul în care timpul este esențial în valorificarea marjelor concurențiale (de exemplu investițiile pentru lansarea produselor noi), managerii firmelor trebuie să țină cont de costul de oportunitate al timpului asociat parcurgerii etapelor specifice procedurilor de licitații publice comparativ cu alternativa finanțării proiectului din surse private.

f. Constrângerile legate de dreptul de comercializare a activelor achiziționate prin proiecte la finalul acestora

Conform regulilor specifice achizițiilor publice activele procurate din fonduri ale Uniunii Europene nu pot fi comercializate timp de o perioadă de 3-5 ani. Această constrângere trebuie luată de asemenea în considerare în evaluarea ex-ante a oportunității demarării unui proiect cu finanțare din partea UE, întrucât limitează accesul firmei la potențiale lichidități care ar putea fi obținute din vinderea unei părți a activelor achiziționate în cadrul proiectului de investiție în caz de dificultăți financiare. De asemenea, la costul de oportunitate a lichidităților, se poate adăuga, în cazul întreruperii activității demarate prin proiect, și costul conservării imobilizărilor.

g. Diminuarea grantului public direct proporțional cu rentabilitatea operațională a proiectelor de investiții

Conform art.10 din HG 759 /2007 cheltuielile eligibile din proiectele generatoare de venituri se calculează în conformitate cu art.

55 alin. 6 din Regulamentul General nr.1083/2006 care stipulează că acestea nu trebuie să depășească valoarea curentă a costului investiției minus valoarea curentă a veniturilor nete din această investiție într-o anumită perioadă de timp pentru investiții în infrastructură sau alte proiecte în care se poate estima valoarea veniturilor în avans. Concret, în cadrul analizei cost-beneficiu se stabilesc veniturile nete actualizate generate de proiect după care acestea vor fi deduse din costul actualizat al investiției, stabilindu-se astfel costurile eligibile ale proiectului pentru finanțare din Fondurile Structurale. Paradoxal astfel, pentru a maximiza suma grantului, o întreprindere este stimulată să minimizeze veniturile nete operaționale ale investiției. Ținând cont de obligativitatea asigurării sustenabilității financiare a proiectului pe tot orizontul temporal de referință pentru analiza cost - beneficiu, firma este stimulată să adopte o politică de menținere a prețurilor / tarifelor în exploatarea investiției la nivelul de *break-even point* care să minimizeze venitul net și astfel să piardă eventualele rente de piață ce i-ar permite maximizarea profitului.

Concluzii

Fondurile Structurale reprezintă o oportunitate pe care multe din firmele românești, în special IMM-urile, nu și-o pot permite să o rateze în contextul presiunilor concurențiale de pe Piața Unică. Luarea deciziei de a participa la o licitație de proiecte trebuie însă solid argumentată ex-ante pornind de la o analiză incrementală a efectelor

pozitive pe care finanțarea publică o poate aduce la nivelul indicatorilor sintetici de apreciere a fezabilității financiare a proiectelor de investiții. La o primă vedere, deducerea grantului public din efortul investițional inițial al firmei (sau diminuarea corespunzătoare a costului capitalului) conduce la obținerea unei valori actuale nete superioare în cazul proiectului cofinanțat de FEDR sau FSE, ceea ce reprezintă un argument convingător pentru luarea deciziei de accesare a grantului public. La o analiză mai atentă, doar deducerea grantului nu este suficientă pentru a asigura comparabilitatea indicatorilor și în consecință luarea unei decizii optime. Aceasta deoarece fluxurile de numerar care intră în calculul ratei de rentabilitate a proiectului în cazul variantei cu grant trebuie corectate pentru a ține cont de cheltuielile suplimentare specifice modului de implementare a proiectelor depuse pentru accesarea programelor operaționale. În plus, riscurile suplimentare asociate accesării programelor finanțate prin Fondurile Structurale (riscul valutar, riscul sincopelor de flux de numerar datorate nerespectării procedurilor de achiziții publice), constrângerile cu privire la selecția furnizorilor și comercializarea activelor achiziționate prin proiecte la finalul acestora, costul de oportunitate asociat procedurilor de licitații publice etc. reprezintă elemente a căror influență, deși nu poate fi cuantificată monetar în calculul indicatorilor financiari ai proiectului, trebuie atent evaluată și cântărită de către manageri în luarea deciziei de a participa la o licitație de proiecte.

Bibliografie

1. Antonescu, D., *Dezvoltarea regională în România. Concept, mecanisme, instituții*, Ed. Oscar Print, București, 2003
2. Archibugi, Daniele, Lundvall, Bengt-Åke (2002), *The Globalizing Learning Economy*, Oxford University Press
3. Best, Michael (2001), *The New Competitive Advantage*, Oxford University Press
4. Bhimani, Alnoor (2003), *Management Accounting in the Digital Economy*, Oxford University Press
5. Bloomfield, B.P., Coombs, R., Knights, D., Littler, D.(eds.) (2000), *Information Technology and Organizations. Strategies, Networks, and Integration*, Oxford University Press
6. Boardman A., Greenberg D., Vining A., Weimer D., "Analiza Cost – Beneficiu", Ediția a II-a, Editura Arc, 2004

7. Bonfa S.; Marinescu M., “De la Phare la Fondurile Structurale – Programarea și implementarea asistenței de pre-aderare pentru Phare CES și tranziția spre Fondurile Structurale - modulul A 1.4 Implementarea proiectelor”, <http://www.cpisc.ro/files/PHARE1/implementarea%20proiectelor.pdf>, consultat iunie 2007
8. Burlini, Edoardo; Dumitrescu, Mihaela “De la Phare la Fondurile Structurale - programarea și implementarea asistenței de pre-aderare pentru PHARE CES și tranziția spre Fondurile Structurale - Modul A 1.2 Evaluarea și Selecția Proiectelor”, <http://www.cpisc.ro/files/PHARE1/evaluarea%20proiectelor.pdf>, consultat în iunie 2007
9. Dosi, Giovanni, Richard R. Nelson, Sidney Winter (2001), *The Nature and Dynamics of Organizational Capabilities*, Oxford University Press
10. Dosi, Giovanni, David J. Teece, Josef Chytry (1998), *Technology, Organization, and Competitiveness*, Oxford University Press
11. Duplouy, J. C. ; Ciobanu A. - “De la Phare la Fondurile Structurale. Programarea și implementarea asistenței de pre-aderare pentru Phare CES și tranziția spre Fondurile Structurale - Modulul A 2.1 Instruire pentru analiza economică și financiară și evaluarea riscurilor”, http://www.cpisc.ro/files/PHARE1/analiza%20economico_financiara.pdf, consultat în iunie 2007
12. Foss, Nicolai J. (2005), *Strategy, Economic Organization, and the Knowledge Economy*, Oxford University Press
13. Ioannu, Dimitra ; Kollias, Pavlos; Kubalova, Valeria; Linning Richard - “Project Development and implementation Under the EU Structural Funds”, http://www.formarestructurale.ro/download/Training_3_17x24.pdf, consultat iulie 2007
14. King, Nigel; Anderson, Neil (1995), *Innovation and change in organizations*, London, Routledge
15. Manolescu, I., *Rolul universităților în proiectele din cadrul euroregiunilor*, în volumul “Euroregiunea Siret-Prut-Nistru. Oportunități pentru dezvoltare economico-socială durabilă”, Coordonatori: Talabă, I., Stoica, C., Alecu, C.I., Editura Performantica, Iași, 2007, pag. 73-78
16. Pascariu, Gabriel și Peterlini, Edoardo “De la Phare la Fondurile Structurale - programarea și implementarea asistenței de pre-aderare pentru PHARE CES și tranziția spre Fondurile Structurale”, Modul A 1.1 Pregătirea și Dezvoltarea Proiectului, disponibil la <http://www.cpisc.ro/files/PHARE1/pregatirea%20si%20dezvoltarea%20proiectului.pdf>, consultat în iunie 2007
17. *** „Guide to cost – benefit analysis of investment projects” – Evaluation Unit DG Regional Policy European Commission, 2002, http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/cost/guide02_en.pdf, consultat septembrie 2007
18. *** “Programului Operațional Regional - Scurt Ghid Practic”, publicație editată de Ministerul Dezvoltării, Lucrărilor Publice și Locuințelor, mai 2007, http://www.mie.ro/_documente/publicatii/2007/Ghid_practic_POR.pdf, consultată iunie 2007
19. *** “Training manual: Managementul Programului Operațional Regional”, ADR Vest, SODERCAN (Agenția de Dezvoltare Regională, Cantabria, Spania), Direcția Regională a Economiei din cadrul Guvernului Cantabriei, http://www.adr5vest.ro/attach_files/MANUAL_FINAL_1160566520.doc, consultat iunie 2007
20. *** “Project Cycle Management Guidelines”, Comisia Europeană, 2004, disponibilă la http://ec.europa.eu/europeaid/reports/pcm_guidelines_2004_en.pdf, consultat iunie 2007
21. <http://www.cordis.lu/trendchart>
22. <http://www.ina.gov.ro>
23. <http://taiex.ec.europa.eu>