



Prefață

Ideea acestei lucrări a apărut ca urmare a nevoii de a avea profesioniști în domeniul managementului de proiect, în condițiile în care în țara noastră se implementează un număr semnificativ de proiecte care sunt finanțate din fonduri europene. După cum a rezultat din perioada de programare 2007-2013, au existat destul de multe eșecuri și nereguli în derularea acestor proiecte, ceea ce denotă un deficit de competențe în domeniul managementului de proiect, dar și în domeniul cunoașterii și utilizării mecanismelor de finanțare din fonduri europene și de coeziune. Complexitatea problemelor, dar și reglementările specifice de finanțare creează dificultăți, fiind necesară dezvoltarea, atât a competențelor în domeniul managementului de proiect, cât și a competențelor din domeniul politicilor și instrumentelor financiare europene.

*Lucrarea „**Managementul proiectelor cu finanțare europeană. Oportunități 2014 - 2020**” este orientată pragmatic, oferind un cadru conceptual și metodologic în domeniul managementului proiectelor, cadru utilizat în mod concret în contextul proiectelor finanțate din fonduri europene structurale și de coeziune. În acest context, lucrarea oferă o dublă perspectivă, respectiv cea a culturii managementului de proiect și cea a cadrului strategic și de programare pentru orizontul 2014-2020, cu oportunitățile sale specifice de finanțare.*

Scopul general al lucrării constă în îmbunătățirea nivelului de cunoaștere și formarea unor abilități specifice în domeniul managementului de proiect și al accesării fondurilor europene, respectiv:

- *formarea abilităților necesare pentru managementul proiectelor;*
- *formarea abilităților necesare de a iniția, dezvolta și implementa proiecte;*
- *formarea abilităților necesare de a se documenta cu privire la diferite programe cu finanțare națională sau europeană și de a identifica și accesa sursele de finanțare adecvate unui context specific.*

Având obiective clare și o abordare deosebit de aplicată, lucrarea contribuie la dezvoltarea competențelor în domeniul culturii managementului de proiect și aplicarea acestora în cadrul unor proiecte cu finanțare europeană, în funcție de nevoile și problemele specifice pe care le au de rezolvat diferite categorii de actori în domeniul public, privat sau al societății civile. În plus, se urmărește dezvoltarea competențelor de elaborare a unor cereri de finanțare, precum și de implementare a proiectelor în concordanță cu regulile specifice finanțărilor europene.

*Lucrarea se adresează celor care sunt implicați sau doresc să se implice în domeniul proiectelor finanțate din fonduri europene, contribuind la dezvoltarea competențelor corespunzătoare profilului unui **Manager de proiect** (standard ocupațional COR 242101) și a unui **Expert accesare fonduri structurale și de coeziune europene** (standard ocupațional COR 242213).*

Pentru a fi cât mai utilă, lucrarea este actualizată cu reglementările corespunzătoare perioadei de programare 2014-2020, fiind folosite exemple din perioada anterioară de programare, doar în cazul în care noile instrumente nu au fost încă pregătite și prezentate celor interesați.

În lucrare sunt prezentate principalele etape ale ciclului de viață al proiectului și respectiv metodologia adecvată fiecărei etape, fiind menționate și reglementările specifice impuse de utilizarea instrumentelor financiare europene. Pentru facilitarea identificării unor surse de finanțare potrivite cu profilul solicitantului și cu ideea de proiect a acestuia, au fost prezentate în mod structurat programele operaționale gestionate de România în perioada 2014-2020, dar și alte programe europene, gestionate centralizat sau descentralizat. Totodată, a fost realizată o sinteză a surselor de finanțare accesibile în funcție de profilul solicitantului, pentru a spori accesibilitatea la finanțare.

În același timp, se urmărește facilitarea accesării fondurilor europene și inițierea unor proiecte de calitate care să fie apoi implementate în cele mai bune condiții, producând impactul scontat. Trebuie însă subliniat că formarea unor competențe nu se poate realiza fără o aplicare practică, dobândindu-se astfel experiența necesară pentru un adevărat expert de accesare a fondurilor europene sau pentru un manager de proiect. În acest sens, se amintește îndemnul lui John Keats, exponent al romantismului britanic, care spunea că "nimic nu devine real până când nu este experimentat".

Lucrarea deschide celor interesați un drum către un domeniu care oferă provocări la tot pasul, dar și satisfacții pe măsură. Decizia de a parcurge acest drum aparține cititorilor care doresc să devină practicieni în domeniul managementului proiectelor europene. Victor Hugo spunea că "nimic nu este mai puternic decât o idee al cărei timp a venit". Astfel, parafrazându-l pe Victor Hugo, se poate spune că este timpul potrivit pentru o specializare în domeniul managementului proiectelor cu finanțare din fonduri structurale și de coeziune, deoarece acest profil este solicitat și aduce satisfacție profesională celor care practică această meserie.

CAPITOL 1



CONTEXT GENERAL. UTILIZAREA PROIECTELOR PENTRU IMPLEMENTAREA STRATEGIILOR ȘI POLITICILOR EUROPENE

Societatea bazată pe cunoaștere reprezintă un stadiu de dezvoltare al societății în care motorul dezvoltării se bazează pe informații, cunoștințe, înaltă tehnologie și valorificarea cât mai bună a acestora prin creativitate și inovare. Noul tip de societate se bazează pe o valorificare economică a informațiilor și cunoașterii în mod similar celui în care societatea industrială proceda cu bunurile materiale, asigurând în cicluri succesive, aducerea acestora la stadiul de inteligență. Astfel, se pune tot mai mult accentul pe capitalul intelectual ca resursă majoră a dezvoltării societății. În acest sens, este esențial ca societatea să își mobilizeze resurse corespunzătoare care să îi permită dezvoltarea inteligentă spre care tinde. În spațiul european, strategiile și politicile actuale sunt orientate spre o creștere inteligentă, bazată pe cercetare și inovare, precum și pe creșterea gradului de ocupare a forței de muncă și pe valorificarea mai bună a capitalului intelectual. Totodată, există mecanisme și instrumente care să faciliteze implementarea acestor strategii și politici la nivelul statelor membre ale Uniunii Europene. Un rol esențial îl joacă instrumentele financiare, respectiv fondurile puse la dispoziție din bugetul european pentru atingerea obiectivelor stabilite pe fiecare orizont de timp, deoarece strategiile de dezvoltare sunt multianuale, în prezent orizontul de programare fiind de 7 ani.

Ca urmare, la nivelul fiecărui stat membru, pentru a asigura o dezvoltare în concordanță cu prioritățile europene, dar și cu nevoile specifice ale fiecărei țări/regiuni, este necesar să fie cunoscute politicile și strategiile actuale ale Uniunii Europene, precum și cadrul legislativ, instituțional și financiar de transpunere în practică a obiectivelor stabilite la nivelul spațiului european. În plus, este important să fie cunoscut și însușit modul concret de aplicare a acestor politici și mecanisme la nivelul țării noastre, pentru a se putea beneficia de facilitățile de finanțare oferite prin instrumentele financiare europene, în scopul îndeplinirii obiectivelor de dezvoltare ale țării noastre, definite în concordanță cu prioritățile identificate la nivelul spațiului european, astfel încât să se asigure o dezvoltare coerentă și o coeziune economico-socială, spre care tinde comunitatea europeană. Totodată, este esențial să fie relevate aspectele specifice legate de

programarea și implementarea programelor la nivel național, astfel încât potențialul acestora să fie mai bine valorificat la nivel local/regional/național.

În acest context, este necesar să se asigure cunoștințele referitoare la cadrul strategic, legislativ și financiar de implementare a politicilor și strategiilor europene la nivelul fiecărui stat membru, respectiv la nivelul României. În plus, la momentul actual, se urmărește dezvoltarea competențelor specifice de accesare a fondurilor europene, în scopul rezolvării unor probleme concrete de dezvoltare, conform obiectivelor strategice naționale și europene. În acest sens, prezenta lucrare oferă o perspectivă plurivalentă, asigurând, pe de o parte competențe legate de identificarea unor surse de finanțare pentru rezolvarea unor probleme specifice, iar pe de altă parte, competențe de elaborare a unui proiect, precum și de implementare a acestuia. Se subliniază că, fiind vorba de finanțări europene, este importantă o dublă abordare, respectiv la nivel european și la nivel național. Rezultă astfel, pe de o parte un volum considerabil de informații și cunoștințe necesare pentru accesarea fondurilor europene, din cauza complexității semnificative a mecanismelor și instrumentelor utilizate. În mod suplimentar, din cauza faptului că accesarea finanțărilor europene se face pe baza unor proiecte, rezultă necesitatea unor cunoștințe și competențe solide de management de proiect.

În consecință, rezultă că este nevoie de o specializare în domeniul accesării fondurilor europene pentru a dispune de cunoștințele și competențele necesare definirii unei cereri de finanțare (propunere de proiect) și pentru implementarea cu succes a proiectului, conform regulilor specifice fiecărui program bazat pe finanțări europene.

1.1. Contextul european actual

Construcția europeană are o istorie relativ recentă, dar încă de la începuturi și-a propus o dezvoltare echilibrată și coerentă a spațiului european, într-o abordare holistică, dar și particularizată la nivelul fiecărui stat membru și chiar la nivel regional. În cadrul strategiilor și politicilor care guvernează dezvoltarea europeană, politica de coeziune reprezintă o componentă esențială, urmărind o dezvoltare echilibrată a tuturor statelor membre și regiunilor, în scopul eliminării discrepanțelor economico-sociale. Rolul politicii de coeziune este vital în reducerea diferențelor dintre nivelurile de dezvoltare ale diferitelor regiuni și state membre, în condițiile în care zonele Uniunii Europene înregistrează diferențe importante în ceea ce privește nivelul de dezvoltare (măsurat ca produs intern brut - PIB pe locuitor), productivitatea și gradul de ocupare a forței de muncă.

Deși Uniunea Europeană este una dintre cele mai prospere și competitive zone din lume, atât din punctul de vedere al nivelului de dezvoltare economică, cât și al potențialului de creștere, disparitățile privind prosperitatea și productivitatea dintre statele membre și regiunile acestora reprezintă o slăbiciune structurală majoră. Rezultă deci că rolul politicii de coeziune este în continuare deosebit de actual. Politica de coeziune se bazează în principal pe solidaritate financiară, respectiv redistribuirea unei părți din bugetul comunitar către regiunile și grupurile sociale mai puțin prospere, dar și pe o partajare a bunelor practici și experiențe între statele membre. Politica de coeziune economico-socială promovată de Uniunea Europeană este orientată spre investiții în creșterea economică și ocuparea forței de muncă, care vor depăși 330 de miliarde EUR în perioada 2014-2020. Politica de coeziune este finanțată prin Fondul european de dezvoltare regională (FEDR), Fondul social european (FSE), Fondul de coeziune (FC).

Pentru o orientare coerentă a tuturor statelor membre în definirea și implementarea politicii proprii de coeziune, Comisia Europeană a prezentat un cadru strategic comun (CSC) care va asigura sinergia dintre abordarea de la nivel național și cea la nivelul spațiului comunitar. Totodată, se permite o abordare financiară mult mai coerentă, fiind îmbinate instrumentele financiare în vederea asigurării unui impact mai bun. CSC constituie o sursă de orientare unică pentru toate cele cinci fonduri UE (Fondul European de Dezvoltare Regională - FEDR, Fondul Social European - FSE, Fondul de coeziune, Fondul European Agricol pentru Dezvoltare Rurală - FEADR și Fondul European pentru Pescuit și Afaceri Maritime - FEPAM), consolidând integrarea politicilor UE și asigurând un impact sporit la nivelul regiunilor/țărilor, întreprinderilor și cetățenilor. Acest cadru strategic european a fost utilizat la nivel național/regional pentru elaborarea acordurilor de parteneriat dintre fiecare stat membru și Comisia Europeană. Prin aceste acorduri de parteneriat, statele membre și-au luat angajamentul de a atinge obiectivele Strategiei Europa 2020 referitoare la creșterea economică și a numărului locurilor de muncă, precum și pentru combaterea schimbărilor climatice, a dependenței energetice și a excluziunii sociale.

1.1.1 Politica de coeziune. Apariția și evoluția politicii de coeziune a Uniunii Europene

După cum s-a menționat, dezideratul coeziunii economice și sociale reprezintă unul dintre obiectivele prioritare ale Uniunii Europene, alături de Piața Unică și Uniunea Economică și Monetară (Tratatul de la Maastricht). În acest context strategic, politica de coeziune economică și socială este cea care integrează toate acțiunile Uniunii Europene care vizează realizarea dezvoltării economice

armonioase și echilibrate a acesteia, în special prin promovarea reducerii disparităților de dezvoltare între diferitele regiuni/state ale Uniunii Europene, a egalității șanselor și a dezvoltării durabile. Astfel, politica de coeziune contribuie la creșterea competitivității Uniunii Europene, generând noi oportunități de dezvoltare, posibilități de creștere a veniturilor, aducând astfel beneficii pentru economia întregii Uniuni Europene. Politica de coeziune economică și socială a Uniunii Europene este o politică axată pe solidaritate. Scopul său este să creeze locuri de muncă și să crească nivelul competitivității, oferind sprijin statelor din regiuni mai puțin dezvoltate, precum și celor care se confruntă cu dificultăți structurale.

În continuare, se prezintă diferite perspective asupra politicii de coeziune exprimate de personalități care au avut responsabilități de coordonare a proceselor referitoare la politica de coeziune, inclusiv de conducere a Comisiei Europene, în diferite faze de evoluție a Uniunii Europene. Deși caracterizările au fost făcute în momente diferite ale evoluției Uniunii Europene, se remarcă însă coerența abordării și importanța acordată asigurării unei dezvoltări echilibrate.

„Politica de coeziune este «mâna vizibilă» a pieței, care urmărește să asigure o dezvoltare echilibrată și durabilă, favorizând în același timp integrarea economică în toate țările Uniunii Europene în general”¹.

„Politica de coeziune s-a adaptat de-a lungul timpului fără a pierde din vedere obiectivul său central, și anume acela de a asigura dezvoltarea echilibrată și durabilă a regiunilor Europei”².

„Pentru Europa, viitorul va însemna găsirea unui echilibru între competiție și cooperare și, în același timp, încercarea de a conduce colectiv destinul cetățenilor săi. Este oare un lucru ușor? Nu. Forțele pieței sunt puternice. Dacă nu am interveni în evoluția lucrurilor, industria ar fi concentrată în nord, iar turismul în sud. Însă aceste forțe ale pieței, deși pot părea puternice, nu împing întotdeauna lucrurile în aceeași direcție. Năzuința și aspirațiile noastre politice constau în încercarea de a crea un teritoriu echilibrat”³.

„Atâta timp cât Uniunea Europeană are aspirații, trebuie să aibă și o politică de coeziune care să o ajute să le atingă. Unul din lucrurile la care aspiră este progresul comun într-o Europă reunificată. Dorim ca viitorul să-i ofere Europei extinse mijloacele necesare pentru a înregistra o creștere economică dinamică și pentru a atinge o rată ridicată de ocupare a forței de muncă în mod durabil. Iar

¹ Danuta Hubner, responsabil cu Politica Regională, membru a Comisiei Europene

² Dirk Ahner, director general pentru Politică Regională a Comisiei Europene

³ Jacques Delors, Președintele Comisiei Europene între 1985-1995

modul de a realiza acest lucru a fost deja planificat în detaliu: trebuie să urmărim obiectivele stabilite în mod unanim în programele de la Lisabona și Gothenburg. La urma urmei, regiunile, zonele și orașele noastre sunt cele care realizează investițiile, implementează politicile naționale și comunitare și aplică legislația UE. De aceea, nu trebuie să le lăsăm deoparte, ca pe niște simpli spectatori, ci trebuie să facem din ele partenerii noștri în încercarea noastră de a realiza o creștere durabilă”⁴.

„Reușita politicii de coeziune în teritoriu depinde de existența unui parteneriat fezabil, care să-i reunească pe toți cei implicați în dezvoltarea economică a unei regiuni. Printre aceștia se numără reprezentanți ai ministerelor și reprezentanți locali aleși, reprezentanți ai mediului de afaceri, ai organizațiilor sindicale, ai organizațiilor pentru drepturile femeilor, ai organizațiilor de caritate și voluntariat precum și ai asociațiilor de protecție a mediului.”⁵.

„Am convingerea că politica europeană de coeziune este pregătită să înfrunte greutățile care o așteaptă. Cel mai important lucru, în opinia mea, este sistemul de guvernare la mai multe niveluri, bazat pe responsabilitate și parteneriat. Acest sistem care, pe de o parte, favorizează eficiența economică și dezvoltarea prin cooperare la nivel european, național și regional, pe de altă parte, contribuie la consolidarea politicii în teritoriile Uniunii, creând un loc pentru aceasta în inimile cetățenilor.”⁶.

Politica de coeziune a Uniunii Europene își are fundamentul în Tratatul instituind Comunitatea Europeană - Tratatul de la Roma (1957). În anul 1957, țările semnatare ale Tratatului de la Roma se referă în preambulul acestuia la necesitatea de „a consolida unitatea economiilor lor și de a asigura dezvoltarea lor armonioasă prin reducerea diferențelor existente între diversele regiuni și a decalajelor cu care se confruntă regiunile mai puțin favorizate”, iar apoi, la Art. 158 al Tratatului instituind Comunitatea Europeană, se prevede:

”În scopul promovării unei dezvoltări armonioase, CE trebuie să ia măsuri care să conducă la întărirea coeziunii sale economice și sociale. Concret, scopul CE trebuie să conducă la reducerea disparităților între nivelele de dezvoltare ale regiunilor sale și la promovarea regiunilor mai puțin favorizate sau a insulelor, inclusiv a zonelor rurale”.

⁴ Michel Barnier în Parlamentul European în 18 februarie 2004

⁵ Monika Wulf-Mathies în cadrul primului Forum privind Coeziunea în 27 aprilie 1997 la Bruxelles

⁶ Danuta Hubner, la al patrulea Forum privind Coeziunea în 27 aprilie 1997 la Bruxelles

Cu excepția unei referințe generale la necesitatea consolidării unității economice dintre statele membre, tratatul fondator de la Roma (1957) nu oferă un mandat explicit pentru adoptarea unei politici de coeziune. Rezultă că politica de coeziune, deși nu a fost definită clar în Tratatul de la Roma, își are totuși originea în acest tratat care stipula în mod explicit ideea armonizării dezvoltării spațiului european.

Primul pas concret pentru a sprijini îndeplinirea obiectivului de dezvoltare armonioasă, a fost făcut în 1958, prin înființarea Fondului Social European (FSE), instrument financiar dedicat eliminării diferențelor de dezvoltare sub aspect social.

Deși politicile comunitare au încercat să elimine disparitățile dintre regiuni încă de la semnarea Tratatului de la Roma (1957), Fondul European de Dezvoltare Regională (FEDR) a fost înființat abia în 1975. Rezultă că a fost nevoie de 18 ani ca politica de coeziune economică și socială să avanseze pe agenda politică a Comisiei Europene, datorită primei extinderi care includea state membre (Marea Britanie și Irlanda) cu probleme considerabile de dezvoltare economică și socială, cuplate cu o încetinire a dezvoltării economice datorate crizei petroliere din anii '70.

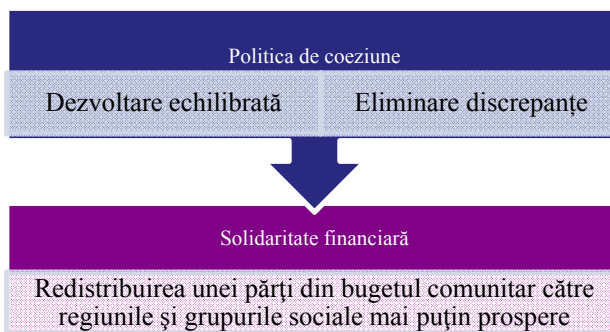


Figura 1.1 – Principiile politicii de coeziune a U.E.

La început, politica de coeziune economică și socială avea un caracter explicit redistributiv. În primii ani de existență, FEDR acționa exclusiv pe plan național, finanțând proiecte prederminate în statele membre cu influență redusă la nivel european sau subnațional. Se observă că, încă de la început, transpunerea în practică a politicii de coeziune s-a bazat pe proiecte finanțate din FSE și FEDR, proiecte care însă aveau o orientare și un impact doar la nivel național.

Totuși, în acea perioadă s-au conturat principiile politicii de coeziune economico-sociale, după cum este ilustrat în figura 1.1.