

Analiza sinergiei în cadrul programelor socio-economice finanțate de Uniunea Europeană

Introducere

Programele finanțate de către Uniunea Europeană în cadrul politicii de coeziune vizează accelerarea dezvoltării socio-economice sub numeroase aspecte (venituri, ocuparea forței de muncă, calitatea vieții etc.), cu mare impact la nivel macroeconomic sau macrosocial. Pentru a obține acest impact, cea mai mare parte a programelor adoptă strategii multisectoriale ce cuprind măsuri diversificate, atât prin natura lor (echipament, consultanță, formare, comunicare etc.), cât și prin domeniul de acțiune (transporturi, cercetare, turism etc.). Finanțarea acestora se face prin fonduri structurale și de coeziune. Fondurile structurale și de coeziune sunt fonduri care se înscriu în cadrul politicii structurale a Comunității Europene și vizează reducerea ecartului între nivelele de dezvoltare ale regiunilor, cât și între țările membre ale Uniunii Europene și promovează, de asemenea, coeziunea economică și socială.

În cadrul politicii europene de coeziune economică și socială, s-a recurs la o grupare a intervențiilor în trei mari domenii: ameliorarea infrastructurilor de bază (transport, comunicații, echipamente publice în general), susținerea mediului productiv prin ajutoare acordate agenților economici (pentru a crește calitatea, capacitatea lor de export, pătrunderea lor în rețele de inovare etc.) și, în final, dezvoltarea resurselor umane (prin acțiuni de formare profesională).

În ultimii zece ani, Comisia Europeană s-a preocupat de promovarea și îmbunătățirea metodelor de evaluare a programelor finanțate cu fonduri structurale. Principalele aspecte metodologice au fost dezbătute și difuzate în cadrul programului MEANS¹, inițiat de Comisie în 1991, ca un răspuns la necesitatea de a dezvolta metodologii și practici de evaluare care să îmbine rigoarea științifică și specificitățile proprii ale intervențiilor comunitare.

Demersul de evaluare a intervențiilor structurale ale Uniunii Europene a intrat într-o fază de maturitate și astfel se explică extinderea acțiunilor realizate atât pentru statele membre, cât și pentru Comisie.

Pe lângă reușita fiecărei măsuri aplicate, evaluarea trebuie să urmărească și interacțiunea dintre acestea. Rezultatul unui ansamblu coerent de măsuri este

întotdeauna mai mare decât suma rezultatelor fiecărei măsuri în parte, ceea ce conduce la apariția așa-numitului "efect de sinergie".

Lucrarea prezintă un instrument de măsurare a efectului de sinergie în cadrul proiectelor finanțate de Uniunea Europeană, instrument ce a fost formulat și testat în cadrul programului MEANS, plecând de la o sinteză a demersurilor mai multor echipe europene de evaluare.

Utilizarea "matricei impacturilor încrucișate" pentru măsurarea sinergiei în cadrul programelor socio-economice

Un program este alcătuit dintr-un ansamblu de proiecte ce sunt orientate către același obiectiv. Dacă se consideră că un program este constituit dintr-o juxtapunere de proiecte independente ale căror efecte se însumează pur și simplu, programarea este un exercițiu formal; de fapt, obiectivul vizat se poate atinge prin gestionarea independentă a fiecărui proiect. Dacă programarea aduce o valoare suplimentară, acest aspect este favorabil deoarece proiectele se susțin reciproc, ele intrând în **sinergie**. Termenul "sinergie" face parte din vocabularul curent și este adesea utilizat în mai multe domenii, astfel încât semnificația sa este puțin confuză. Astfel, se spune că o firmă se aliază cu alta în scopul creșterii sinergiei. În farmacologie, poate apărea efectul de sinergie dacă două substanțe administrate împreună produc un efect diferit decât cel rezultat prin aplicarea lor separată.

De aici se poate deduce o **definiție a sinergiei**, ca rezultat al mai multor acțiuni publice (sau a mai multor componente ale unei acțiuni) ce produc împreună un impact superior față de impacturile pe care ele le produc în mod izolat.

Începând cu reforma Fondurilor structurale din 1988, noțiunile de programare și de sinergie au devenit inseparabile. Accentul a fost pus pe necesitatea găsirii unei eficiențe cât mai bune printr-o programare integrată: "Un program integrat caută să obțină un efect de sinergie între diferite măsuri și să asigure o convergență a efectelor diferitelor parteneri cu proiecte și responsabilități diferite"².

Caracteristicile unui program integrat sunt duble. Pe de o parte, este vorba de obținerea celei mai bune

¹ Programul MEANS vizează ameliorarea Metodelor de Evaluare a Acțiunilor de Natură Structurală.

² Extras din reglementările Fondurilor structurale din 1988.

complementarității a proiectelor și, deci, de optimizare a alocării resurselor, iar pe de altă parte de sprijinirea reciprocă a intervențiilor cofinanțate de diferitele instituții ce acționează pentru atingerea aceluiași obiectiv.

De la apariția principiului programării, Comisia Europeană a căutat să găsească și să pună în aplicare instrumente de evaluare a sinergiei. Prima tehnică de acest tip a fost realizată în 1986 prin programul QUBIST, fiind destinată evaluării potențialului sinergetic al proiectelor în stadiul inițial al selectării acestora, iar continuarea cercetării în domeniu a fost realizată în cadrul programului MEANS.

Dacă nu se specifică în mod expres, sinergia face referire la un *impact pozitiv*. Se pot evoca totuși fenomene de intensificare a impacturilor negative, de *sinergie negativă* sau *antisinergie* (de exemplu: intervenția de subvenționare a diversificării firmelor, atunci când politica regională favorizează dezvoltarea unei activități dominante).

Faptul că, în cadrul unui program, poate să apară un efect de sinergie se poate explica mai întâi prin noțiunea de masă critică: este necesar un impuls suficient de important pentru a depăși un anumit prag în ceea ce privește impactul programului. Sub acest prag nu se întâmplă nimic, dar efectele se înlanțuie după depășirea lui. Astfel apare efectul "bulgărelui de zăpadă".

Sinergia este o noțiune dinamică; ea este rezultatul unui proces în care investițiile de diferite tipuri intră în interacțiune într-un anumit teritoriu.

În cazul programelor socio-economice, sinergia poate fi obținută prin diferite mijloace: cofinanțări, parteneriate, proiecte complementare în același teritoriu, convergența mai multor ajutoare spre aceiași destinatari, fluxurile de informații între operatori etc.. În toate cazurile, sinergia este produsul mecanismelor complexe care se formează în cadrul unui sistem și care se concretizează pe termen mediu.

Sinergia poate fi **internă** sau **externă**, după cum intervine în cadrul sistemului constituit prin programul realizat sau este rezultatul unor intervenții externe asupra sistemului analizat.

În figura 1 sunt reprezentate mecanismele de producere a efectelor de sinergie. Sinergia internă este reprezentată în centrul schemei, cea externă apare la dreapta, iar partea stângă reprezintă o situație imaginară în care măsurile programului ar putea fi independente unele față de altele și, în același timp, față de alte intervenții publice.

Sinergia internă este produsul coerenței interne, care este constituită din trei elemente: interdependența obiectivelor, complementaritatea între măsuri și obiective (măsurile vizează aceleași obiective) și coordonarea între măsuri (măsurile sunt alese și puse în aplicare astfel încât efectele lor să se întâlnească în timp și spațiu).

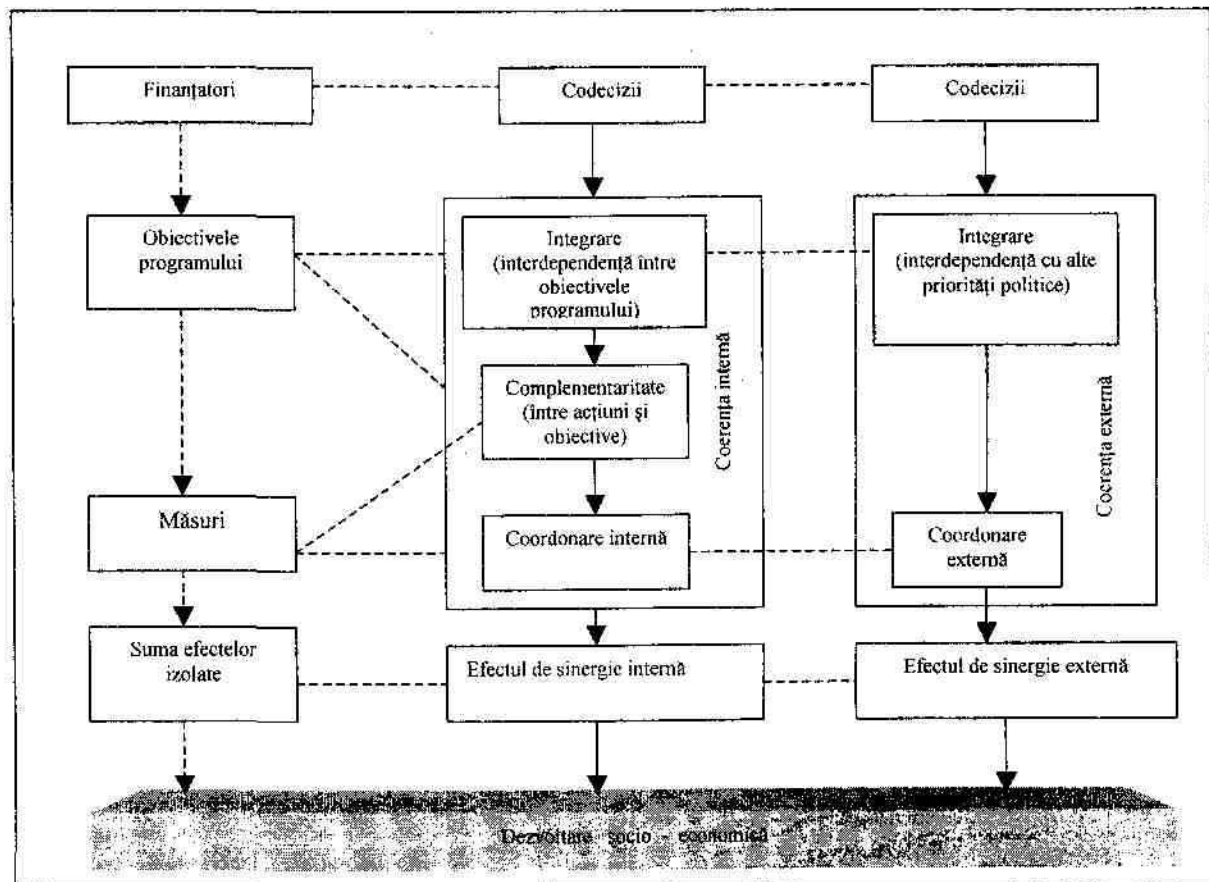


Figura 1 Schema logică a efectelor de sinergie

Aceste elemente nu sunt singurele necesare pentru obținerea efectelor de sinergie, dar sunt importante pentru analiză. Sinergia internă poate lua diverse forme.

Astfel: dezvoltarea unui complex turistic este favorizată de construirea unei rute de acces la litoral, ambele subvenționate printr-un program; fondurile alocate laboratoarelor universitare sau pentru dezvoltarea tehnologică în întreprinderi permit punerea în circulație a cunoștințelor și favorizează inovațiile care se concretizează în noile tehnologii industriale (combinația efectului de "masă critică" cu cea a "bulgărelui de zăpadă").

Acestui tip de sinergie i se opune fenomenul invers, care poate fi calificat ca sinergie negativă, de exemplu, construirea în aceeași zonă, la malul mării, a unui complex siderurgic și a unui complex turistic.

A doua categorie de sinergie, numită *sinergie externă*, se aplică la întărirea sau diminuarea reciprocă a efectelor unui program și a efectelor altor acțiuni. De exemplu, se poate analiza sinergia ce apare între sprijinul financiar acordat întreprinderilor mici și mijlocii prin programele Fondurilor structurale și cel acordat de B.E.I. (Banca Europeană de Investiții).

Studiul sinergiei externe nu poate fi întotdeauna compatibil cu resursele bugetare ale evaluării. În cadrul unei evaluări de ansamblu, se recomandă inventarierea rapidă a principalelor programe politice europene, naționale și regionale ce acționează în același domeniu, astfel încât să se poată obține o informație despre sinergiile externe potențiale. Acest demers poate fi pertinent fără a necesita un timp de analiză important.

Sinergia este rar evaluată pentru că ea nu figurează între obiectivele explicite ale programelor, dar este un mecanism important pentru atingerea acestor obiective. Evaluarea sinergiei este adesea limitată de lipsa coordonării sau a resurselor disponibile. Timpul și bugetul evaluării sunt adesea mobilizate către alte domenii, considerate prioritare, precum ocuparea forței de muncă sau mediul.

Este importantă, de asemenea, sublinierea câtorva dificultăți tehnice. Mai întâi, interacțiunile care favorizează

sinergia sunt extrem de numeroase și nu pot fi toate examinate. De asemenea, se impune luarea în considerare a absenței datelor fiabile care să permită delimitarea impactului de ansamblu a măsurilor unui program de impactul care l-ar produce aceleași măsuri dacă ele ar fi aplicate separat. Aceste dificultăți pot fi parțial eliminate prin utilizarea instrumentului numit "*matricea impacturilor încrucișate*". Această metodă a fost concepută astfel încât să nu determine un volum mare de muncă pentru evaluarea unui program în ansamblu. Ea se prezintă, mai degrabă, ca un instrument complementar de analiză a informațiilor ce sunt inevitabil colectate pentru alte scopuri.

Utilizarea matricei impacturilor încrucișate a fost descompusă în *trei faze*, adaptate în funcție de timpul și bugetul disponibile pentru evaluare: o fază de construire a matricei, care permite identificarea sinergiilor potențiale, o fază de analiză a ansamblului efectelor sinergetice cu ajutorul matricei și o fază de verificare empirică a principalelor efecte selecționate pe baza matricei. La rândul ei, construirea și validarea matricei se realizează în mai multe etape succesive: elaborarea structurii matricei, notarea efectelor sinergetice, validarea de către administratori, calculul coeficienților de sinergie potențială și prezentarea de ansamblu.

Conform structurii unui program, poate fi pertinentă analiza sinergiilor între liniile de acțiune, între măsuri, între acțiuni sau între proiecte. Nivelul de analiză ales depinde, în mod evident, de numărul de componente ale programului la fiecare nivel. Anumite programe nu includ decât câteva proiecte, ceea ce permite analizarea rapidă a sinergiei la nivelul lor. Dacă numărul proiectelor este foarte mare, se preferă analiza sinergiei la nivel de măsuri.

O dată ce nivelul de analiză a fost ales, matricea impacturilor încrucișate este construită cu atâtea linii și coloane, câte componente are programul la nivelul ales. Celulele matricei permit "bifarea" sinergiilor separate, cum apare în exemplul din tabelul 1.

Tabelul 1

Construirea matricei impacturilor încrucișate

Linii de acțiune	Măsuri	I. Crearea și dezvoltarea de activități productive			II. Protecția și ameliorarea mediului			III. Investiții în C&D și formare		IV. Ameliorarea rețelelor de telecomunicații		
		1.1	1.2	1.3	2.1	2.2	2.3	3.1	3.2	4.1	4.2	4.3
I. Crearea și dezvoltarea de activități productive	1.1											
	1.2	X										
	1.3		X									
II. Protecția și ameliorarea mediului	2.1	X										
	2.2											
	2.3											
III. Investiții în C&D și formare	3.1			X								
	3.2		X	X								
IV. Ameliorarea rețelelor de telecomunicații	4.1		X									
	4.2											
	4.3											

Această abordare rămâne totuși puțin nuanțată și teoretică, dar se poate continua analiza în cursul întâlnirii cu gestionarii programului, calificând de o manieră mai precisă importanța efectelor de sinergie așteptate.

Notarea efectelor sinergetice

Echipa de evaluare efectuează o analiză a măsurilor luate câte două, pentru a identifica eventualele sinergii. Atunci când apare un posibil efect de sinergie, echipa acordă o anumită valoare (pozitivă sau negativă), în funcție

de importanța efectului, de exemplu: 2 pentru un efect de sinergie important; 1 pentru un efect de sinergie mai slab; -1, pe aceeași scară, pentru o sinergie negativă mai slabă; -2, pe aceeași scară, pentru o sinergie negativă importantă.

Dacă echipa de evaluare anticipează efecte de sinergie mai mult sau mai puțin importante, poate estima, de asemenea, care efecte sunt foarte probabile și care sunt aleatoare. Astfel, va putea nota sinergiile incerte prin paranteze.

Tabelul 2

Notarea sinergiilor potențiale												
Linii de acțiune		I. Crearea și dezvoltarea de activități productive			II. Protecția și ameliorarea mediului			III. Investiții în C&D și formare		IV. Ameliorarea rețelor de telecomunicații		
		Măsuri	1.1	1.2	1.3	2.1	2.2	2.3	3.1	3.2	4.1	4.2
I. Crearea și dezvoltarea de activități productive	1.1											
	1.2	(2)										
	1.3	(2)	(2)									
II. Protecția și ameliorarea mediului	2.1	2	(1)									
	2.2	1	(1)	-1								
	2.3	(2)	(1)	(1)	(2)	(1)						
III. Investiții în C&D și formare	3.1	(1)	(1)	(1)		(1)						
	3.2	2	(2)	2		(1)		(1)				
IV. Ameliorarea rețelor de telecomunicații	4.1	(1)	(2)									
	4.2	(1)	(2)					(1)				
	4.3	(1)										

În acest stadiu, matricea impacturilor încrucișate reprezintă o sinteză a ipotezelor sinergetice identificate de echipa de evaluare. Deși matricea este un instrument de natură cantitativă, până în această fază ea conține numai aprecieri subiective. Comentariile și remarcile echipei de evaluare sunt, deci, elemente esențiale care merită reținute.

O dată ce matricea a fost completată, echipa de evaluare organizează reuniuni cu principalii gestionari ai programului. Scopul este de a discuta și de a valida ipotezele sinergetice prezentate în matrice.

Coeficienții sinerגיעi potențiale

După ce ipotezele sinergetice au fost validate cu ajutorul gestionarilor, se poate finaliza matricea impacturilor încrucișate prin calculul coeficienților de sinergie (C_{s+}). Ei sunt calculați pentru fiecare măsură și pentru ansamblul

programului. Relația de calcul este următoarea:

$$C_{s+} = \text{Suma notelor pozitive} / [(\text{Nr. de note pozitive}) * 2]$$

Dacă toate sinergiile potențiale între măsuri primesc nota maximă, coeficientul va egal cu 1. Coeficientul va fi zero pentru un program ce nu comportă nici o sinergie pozitivă. Dacă există sinergii negative, se calculează în mod asemănător coeficientul sinerגיעi negative (C_{s-}).

$$C_{s-} = \text{Suma notelor negative} / [(\text{Nr. de note negative}) * 2]$$

Pentru a ușura calculul acestor coeficienți, se recomandă adăugarea a șase coloane la matricea impacturilor încrucișate (tabelul 3). Coloanele "s+" și "s-" însumează valorile sinerגיעi pozitive, respectiv negative, în timp ce coloanele "n+" și "n-" numără notele pozitive și negative care apar în matrice. În coloanele C_{s+} și C_{s-} se calculează coeficienții sintetici ai sinerגיעi pozitive și negative.

Tabelul 3

Calculul coeficienților sintetici de sinergie																		
		I.			II.			III.		IV.			Suma		Nr. de note		Coeficienti	
		1.1.	1.2.	1.3.	2.1.	2.2.	2.3.	3.1.	3.2.	4.1.	4.2.	4.3.	s+	s-	n+	n-	C _{s+}	C _{s-}
I	1.1		2	2	2	1	1		2				10		6		0,83	
	1.2	2		1		1			1	1	1	1	8		7		0,57	
	1.3	2	2				1		2				7		4		0,87	
II	2.1	2		1		-1	2						5	-1	3	1	0,83	-0,5
	2.2	1	1		-1		1						3	-1	3	1	0,50	-0,5
	2.3	2	1	1	2	1			1				8		6		0,66	
III	3.1	1	1	2			1		1				6		5		0,60	
	3.2	2	2	2			1	1					8		5		0,80	
IV	4.1	1	2										3		2		0,75	
	4.2	2	2					1					5		3		0,83	
	4.3	1	1										2		2		0,50	
T													65	-2	46	2	0,7	-0,5

Calculul coeficienților sintetici poate fi realizat la nivelul programului făcând media tuturor coeficienților nenuli (coeficientul sintetic de sinergie pozitivă = 0,7 și coeficientul sintetic de sinergie negativă = -0,5). Se poate totuși nota că interesul pentru acest calcul este limitat în cazul în care aceeași acțiune a fost realizată de către echipele de evaluare pentru alte programe, adoptând aceleași moduri de notare. Acest ultim caz este puțin probabil, coeficienții de sinergie având o mai mare utilitate decât un criteriu pentru analiza comparativă a măsurilor în cadrul evaluării de ansamblu a programului.

Verificarea empirică a principalelor sinergii identificate

Pe baza calculului coeficienților de sinergie, echipa de evaluare va propune recomandări pentru ameliorarea sau declanșarea efectelor de sinergie în cadrul programului evaluat.

Pentru o abordare globală a unui program, se pot utiliza coeficienții de sinergie pozitivă și negativă, ca două criterii de evaluare alături de alte criterii. În viziunea unei analize multicriteriale, se pot integra aceste două coloane de rezultate într-o "matrice multicriterială". Notele privind sinergia sunt acordate ca și pentru alte criterii referitoare la impactul asupra mediului, ocuparea forței de muncă etc..

Identificarea sinergiilor ce vor fi evaluate

Această fază nu se realizează decât în situația în care sinergiile identificate anterior prezintă un interes deosebit pentru continuarea sau reușita programului. Ea prezintă avantajul transformării ipotezelor formulate în etapele precedente într-o veritabilă evaluare a efectelor sinergetice, atât cât pot fi observate în realitate. Aceasta necesită întrevederi cu beneficiarii programului (public-cible), ceea ce presupune disponibilitatea de a-i întâlni pentru a obține informații pertinente. Pentru o bună derulare a acestei faze, sunt necesare resurse financiare pentru organizarea întrevederilor și o agendă nu prea "încărcată" înainte de redactarea raportului final privind evaluarea.

Verificarea empirică a efectelor sinergetice

Verificarea empirică a sinergiei necesită efectuarea de întrevederi cu beneficiarii măsurilor analizate. Un destinatar (beneficiar) este un individ, o întreprindere sau o instituție care a fost afectată, direct sau indirect, într-o anumită măsură, de programul analizat.

"Ferestrele" deschise în etapa precedentă ar putea să intereseze indivizi, întreprinderi sau instituții care fac parte din același grup țintă, care aparțin aceluiași teritoriu sau aceleiași rețele (filieră sau sector de activitate). În toate cazurile, se impune căutarea beneficiarilor care au fost afectați sau care ar putea fi afectați de măsurile analizate.

Prin această operație, echipa de evaluare confruntă ipotezele sinergetice emise cu ajutorul gestionarilor cu ceea ce poate fi observat empiric. În funcție de numărul de beneficiari, echipa de evaluare realizează întrevederi individuale sau de grup, iar dacă este posibil chiar succesiuni de întrevederi de grup.

Conținutul întrevederilor constă în a trece în revistă ipotezele emise pe baza construirii matricei impacturilor

încrucișate. Interesul este de ordin calitativ, deci este esențială relevanța argumentării beneficiarilor.

Într-un mod excepțional, se poate face o analiză aprofundată a sinergiei între măsurile analizate printr-o "fereastră". Aceasta presupune sporirea întrevederilor, în scopul ajungerii la o serie de concluzii și a realizării unor studii de caz. Această operație permite înțelegerea în profunzime a naturii și mecanismelor fiecărui efect de sinergie. Ea este oneroasă și trebuie anticipată înainte de declanșarea evaluării. Poate fi utilă dacă concluziile obținute pot fi generalizate și la alte programe (validitate externă).

Consolidarea analizei și a recomandărilor

Echipa de evaluare realizează o comparare sistematică între estimările gestionarilor și observațiile sale de teren. Această comparație va fi restituită gestionarilor de măsuri și responsabililor de program sub formă calitativă.

Se impune explicarea divergențelor de interpretare și, de asemenea, validarea diferitelor tipuri de sinergie care apar în program, precum și cunoașterea naturii lor. În acest sens, pentru gestionarii programului este important să obțină această informație cât mai devreme posibil, pentru a proceda la efectuarea eventualelor modificări privind punerea în aplicare.

Asist. univ.dr.d. Nadia Carmen ENE

Bibliografie

- | | |
|---|---|
| MISER, H.J.
QUADE, E. S. | <i>Handbook of systems analysis</i> , vol 1 - Overview of uses, procedures, applications and practice, John Wiley & Sons, 1997 |
| 2. NICHOLAS, M.J. | <i>Managing Business & Engineering Projects. Concepts & Implementation</i> , Prentice Hall International, 1990 |
| 3. van DIJCK, J.J.J.
GROENEWEGEN, J.P.M. | <i>Changing Business Systems in Europe. An institutional approach</i> , VUBPRESS Brussels, 1994 |
| 4. *** | Collection MEANS: <i>Évaluer les programmes socio-économiques</i> , Fonds structurels communautaires, Commission européenne, 1999, Vol. 3: Principales techniques et outils d'évaluation, Vol 4: Solutions techniques pour évaluer dans un cadre de partenariat |
| 5. *** | <i>European Union Direct Investments Yearbook</i> , EUROSTAT, 1997 |