

LBRIS

We know
books

ANDREEA VALERIA FARCAȘ

CONTRIBUȚIA INSTRUMENTELOR STRUCTURALE LA DEZVOLTAREA REGIONALĂ

STUDIU DE CAZ:
IMM-URILE DIN ROMÂNIA

t...

TRITONIC

Tritonic Books

București | 2024

CUPRINS

LISTA ACRONIMELOR	8
INTRODUCERE	9
CAPITOLUL 1	
FUNDAMENTAREA TEORETICĂ	13
Definirea conceptelor	13
<i>Politici publice comune</i>	13
<i>Dezvoltarea conceptului de competitivitate</i>	18
<i>Analiză și evaluare de politici și programe</i>	24
Prezentarea teoriilor. Neoinstituționalismul	28
<i>Neoinstituționalismul sociologic</i>	31
<i>Neoinstituționalismul de tip alegere rațională</i>	36
<i>Noua economie instituțională</i>	40
Cadrul de analiză	45
CAPITOLUL 2	
DINAMICA INSTITUȚIONALĂ ȘI POLITICILE PUBLICE ADRESATE SECTORULUI IMM	55
Rolul IMM-urilor la nivelul strategiilor europene pentru dezvoltare regională	57
Rolul IMM-urilor la nivelul strategiilor naționale pentru dezvoltare și creștere economică	65

Analiza evoluției sectorului IMM din România în context european.....	69
Tendențe ale IMM-urilor la nivelul Uniunii Europene și la nivel național.....	69
Politica de Coeziune Economică, Socială și Teritorială ca principal promotor al sectorului IMM la nivelul Uniunii Europene.....	73
Cadrul de programare și implementare a Politicii de Coeziune Economică, Socială și Teritorială în România.....	83
Mecanisme de sprijin pentru sectorul IMM prin instrumente structurale și de coeziune. Designul intervențiilor pentru creșterea competitivității IMM-urilor din România.....	93
 CAPITOLUL 3.	
OPȚIUNI TEORETICO – METODOLOGICE.....	101
Scopul cercetării.....	101
Obiective.....	103
Ipoteze.....	105
Designul cercetării.....	108
<i>Dimensiunile cercetării</i>	108
<i>Etapele cercetării</i>	109
<i>Metode și tehnici utilizate</i>	109
Limitele cercetării.....	111
 CAPITOLUL 4.	
ANALIZA CONTRIBUȚIEI FONDURILOR STRUCTURALE ȘI DE COEZIUNE LA CREȘTEREA COMPETITIVITĂȚII SECTORULUI IMM DIN ROMÂNIA.....	115
Cadrul de analiză al efectelor intervențiilor publice conform perspectivei UE. De la proiect la program.....	117
Indicatori de monitorizare și evaluare.....	128

Analiza impactului utilizării instrumentelor structurale adresate întreprinderilor mici și mijlocii (IMM)	133
<i>Analiza contribuției intervențiilor pentru dezvoltare, producție și servicii</i>	135
<i>Analiza contribuției intervențiilor pentru cercetare-dezvoltare-inovare</i>	148

CAPITOLUL 5.

CERCETARE ASUPRA COMPETITIVITĂȚII IMM	159
Datele cercetării și interpretarea lor – prezentarea eșantionului ..	159
Interpretarea datelor obținute prin aplicarea chestionarului	167
Angajarea și pregătirea personalului	169
Scăderea cererii pentru produsele/serviciile oferite	176
Concurența	181
Accesul la finanțare	188
Calitatea serviciilor suport pentru management	192
Analiza problemelor cu care se confruntă beneficiarii în etapele de implementare și durabilitate	194
Sinteza rezultatelor	202
CONSIDERAȚII FINALE ȘI RECOMANDĂRI	211
BIBLIOGRAFIE	223

ANEXE

Anexa 1	237
Anexa 2	245
Anexa 3	253

CAPITOLUL 1

FUNDAMENTAREA TEORETICĂ

Definirea conceptelor

Politici publice comune

În acest subcapitol voi aborda conceptul de politică publică, utilizat în prezentul demers de cercetare a efectelor politicii de coeziune a Uniunii Europene asupra IMM-urilor din România. Elaborarea, implementarea și evaluarea politicilor publice comune reprezintă un proces continuu, generând efecte asupra beneficiarilor acestora și asupra dezvoltării durabile a regiunilor. Din interacțiunea părților interesate (beneficiari ai politicii, factori decidenți, grupuri de interese etc.) are loc o modificare permanentă a politicilor, cu scopul adaptării la necesitățile existente pentru atingerea obiectivelor de dezvoltare și creșterii efectelor produse. În această lumină, conceptul de politici publice comune reprezintă un punct central al prezentei lucrări, întrucât politicile UE se constituie ca principalele surse de sprijin pentru dezvoltarea sectorului IMM prin mobilizarea instrumentelor financiare pentru atingerea obiectivului competitivitate. Politicile și strategiile europene sunt transpuse la nivelul statelor membre cu scopul adaptării la contextul local și, în acest mod, al susținerii dezvoltării și reducerii disparităților regionale.

Una dintre definițiile utilizate ale politicii publice este următoarea: „O politică publică este o rețea de decizii legate între ele privind alegerea obiectivelor, a mijloacelor și a resurselor alocate pentru atingerea lor în situații specifice.”² Thomas Dye definește politicile publice drept tot ceea ce guvernele optează să facă sau nu³, politica publică fiind astfel văzută ca alegere.

Hogwood și Gunn⁴ analizează modalitățile multiple de utilizare a termenului de politici publice: (1) politicile ca etichete ale unor domenii de activitate; (2) politicile ca expresie a scopului sau a stării de fapt dorite; (3) politicile ca propuneri specifice; (4) politicile ca decizii ale guvernului; (5) politicile ca autorizare oficială; (6) politicile ca programe; (7) politicile ca produse; (8) politicile ca rezultate; (9) politicile ca teorii sau modele; (10) politicile ca procese.

Analiza de politici publice este o „disciplină aplicată a științelor sociale care folosește metode multiple de cercetare și argumentare pentru a produce și transforma informațiile relevante pentru politica publică, care pot fi folosite în medii politice pentru a rezolva probleme de politici publice”⁵.

Politicile publice „consolidează sau, dimpotrivă, modifică obiectivele, resursele și constrângerile actorilor și ale acțiunilor politice. În acest sens «politicile publice modelează politica»”⁶. Totodată, Portney considera că politica publică „nu este un produs al acțiunii guvernamentale, ci al procesului politic”⁷.

² Adrian Miroiu, *Introducere în analiza politicilor publice*, Editura Punct, București, 2001, p. 26.

³ Thomas R. Dye, *Understanding Public Policy*, Pearson Prentice Hall, 2016, p. 1.

⁴ Adrian Miroiu, *ibid.*, pp. 24–25.

⁵ L. David Weimer, R. Aidan Vining, *Analiza politicilor publice – concepte și practică*, Editura Arc, Chișinău, 2004, p. 31.

⁶ Jean-Claude Thoenig „Politici publice”, în Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot, Pauline Ravinet (coord.), *Dicționar de politici publice*, Editura Polirom, Iași, 2009, p. 200.

⁷ Kent E. Portney, *Approaching public policy analysis: An introduction to policy and program research*, Prentice-Hall, New Jersey, 1986, p. 267.

Cel mai utilizat instrument pentru analiza politicilor publice este ciclul politicilor, etalonul fiind modelul propus de Charles O. Jones, cu următoarele etape: stabilirea agendei, formularea, decizia, punerea în practică, evaluarea și finalizarea.⁸

Existența Uniunii Europene presupune crearea unui cadru comun de politici, cu aplicabilitate la nivelul tuturor statelor membre. Evoluția și consolidarea politicilor europene au loc concomitent cu consolidarea și extinderea Uniunii Europene. Politicile comune, implementate la nivelul tuturor statelor membre, au rolul de a consolida coeziunea economică, socială și teritorială la nivelul Uniunii Europene. Astfel, „politicile comune constituie de fapt domenii în care, în virtutea unui transfer de competențe consimțit de statele membre de la nivel național la nivel comunitar, instituțiile comunitare intervin în mod determinant și direct, iar acțiunile statelor membre au loc concertat”⁹.

„Principiul de bază al ordinii Uniunii Europene este *viziunea liberalistă*”¹⁰, în acest sens statele membre stabilesc cadrul de politici publice care favorizează creșterea economică la nivel național. Politicile publice naționale trebuie însă armonizate cu cele existente la nivel comunitar, astfel încât să fie atins obiectivul de integrare a piețelor și a factorilor de producție, respectiv de uniune economică.

Tratatul CE a stabilit trei politici comune (politica comercială, politica agricolă comună și politica transporturilor), iar prin Actul Unic au fost adăugate cinci politici noi de competența Uniunii Europene: politica socială, politica de coeziune economică și socială, politica de mediu, politica

⁸ J.B.L. Harguindeguy, „Ciclul politicilor” în Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot, Pauline Ravinet (coord.), *op. cit.*, p. 67.

⁹ Iordan Gheorghe Bărbulescu, Daniela Răpan, *Dicționar explicativ trilingv al Uniunii Europene*, Editura Polirom, Iași, 2009, p. 577.

¹⁰ W. Molle, *Economia integrării europene. Teorie, practică, politici*, Editura Epigraf, Chișinău, 2009, p. 268.

monetară și politica de cercetare-dezvoltare. În 1992, prin Tratatul de la Maastricht, sunt adăugate peste 20 de domenii noi ce fac obiectul politicilor comune, printre care educație, cultură, competitivitate etc.

Competențele Uniunii Europene în ceea ce privește politicile comune sunt grupate în trei categorii:

- domenii cu competențe exclusive, în care UE are rol exclusiv de legiferare și de adoptare a actelor obligatorii: uniunea vamală, politica monetară a zonei euro, politica comercială comună etc.;
- domenii cu competențe partajate în care atât UE, cât și statele membre pot legifera și adopta acte obligatorii: piața internă, politica socială, politica regională, agricultura, pescuitul, mediul, transporturi, energia, cercetarea etc.;
- domenii cu competențe de coordonare și sprijin: sănătate, industrie, cultură, turism, educație, protecție civilă, cooperare administrativă.¹¹

Hellen Wallace distinge cinci modalități de elaborare a politicilor europene, stabilind că evoluția acestora este corelată cu evoluția UE, modificarea proceselor de elaborare a politicilor la nivelul statelor membre, evoluția comportamentului economic și social. Cele cinci variante de elaborare a politicilor sunt:

- o modalitate comunitară tradițională;
- modalitatea de reglementare a UE;
- modalitatea distributivă a UE;
- coordonarea politicilor;
- transguvernamentalismul intensiv.¹²

¹¹ „Repartizarea competențelor în cadrul Uniunii Europene” (disponibil la adresa <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/?uri=LEGISSUM%3Aai0020>).

¹² Helen Wallace, William Wallace, Mark A. Pollack, *Elaborarea politicilor în Uniunea Europeană*, Institutul European din România,

Modalitatea comunitară tradițională presupune transferul de competențe de la nivel național la cel european în ceea ce privește elaborarea politicilor publice din anumite domenii (spre exemplu, politica agricolă comună sau politica monetară). Modalitatea de reglementare a UE pentru politici publice se fundamentează pe necesitatea eliminării discrepanțelor dintre economiile statelor membre și vizează politicile la nivel micro. Pe de altă parte, metoda de distribuție în elaborarea politicilor vizează distribuirea resurselor către grupuri, regiuni, țări și se fundamentează pe principiul coeziunii economice, sociale și teritoriale. În ceea ce privește coordonarea politicilor, aceasta „a fost concepută ca un mecanism de tranziție de la elaborarea politicilor pe baze naționale la un regim colectiv al UE”¹³, în timp pe trasnguvernamentalismul intensiv reprezintă implicarea guvernelor naționale ca factori cheie în elaborarea politicilor. Referitor la evoluția și utilizarea acestor modele de elaborare a politicilor europene, Wallace considera că „aceste metode au evoluat în mod organic și continuă să evolueze ca răspuns la factorii interni și externi, atât procedurali, cât și funcționali”¹⁴.

Construcția europeană presupune un transfer de competențe de la nivel național către nivelul comunitar, iar acest proces stă la baza politicilor publice comune, a legislației și reglementărilor de la nivelul Uniunii Europene. Procesul de elaborare a politicilor publice la nivel european se fundamentează pe transferul de la nivel național la nivel european a agendelor privind politicile, iar acest transfer este realizat de către guvernele naționale aflate „în căutarea soluțiilor comune la problemele tot mai dificil de soluționate, pentru a mulțumi grupurile de interese și cetățenii la nivel

București, 2005, p. 78.

¹³ *Ibid.*, p. 86.

¹⁴ *Ibid.*, p. 89.

național¹⁵. Inițiativele pentru politicile publice comune aparțin Comisiei Europene, care validează aceste politici doar după consultarea cu diverse părți interesate și după deciziile adoptate de către Consiliu.

Putem rezuma faptul că politicile Uniunii Europene se concentrează asupra următoarelor obiective: creșterea competitivității regionale, creștere economică și ocuparea forței de muncă. În ceea ce privește competitivitatea și dezvoltarea economică a Uniunii Europene, sunt vizate domenii precum: piața internă, spațiul, cercetarea, inovarea, industria. O parte semnificativă a eforturilor de îmbunătățire a mediului de afaceri este reprezentată de implementarea de politici adresate întreprinderilor mici și mijlocii (IMM), având ca scop crearea unui mediu favorabil și sustenabil pentru inițiative antreprenoriale și dezvoltarea întreprinderilor, aspect analizat în prezenta cercetare. Acest tip de politici au apărut ca o necesitate de a răspunde obiectivului stabilit la Lisabona, și anume transformarea Uniunii Europene în cea mai competitivă economie bazată pe cunoaștere din lume.

Dezvoltarea conceptului de competitivitate

În cele ce urmează voi aborda conceptul de competitivitate, așa cum este definit la nivelul politicilor și strategiilor europene. Termenii în care este definită competitivitatea modelează strategiile și politicile prin care aceasta este susținută la nivel european și la nivelul României ca stat membru și structurează anumite modele de intervenție pentru îmbunătățirea competitivității. Intervențiile prin intermediul politicii de coeziune au ca obiective reducerea disparităților regionale și susținerea creșterii economice, drept urmare analiza efectuată de noi vizează competitivitatea beneficiarilor de tip IMM ca factor ce contribuie la dezvoltarea regională.

¹⁵ Ian Bache, Stephen George, *Politica în Uniunea Europeană*, Editura Epigraf, Chișinău, 2009, p. 382.

Competitivitatea este un concept pentru care nu există o definiție unanim acceptată în științele economice și sociale. În sensul larg, competitivitatea reprezintă capacitatea unei țări (la nivel macro) sau a unei întreprinderi (la nivel micro) de a obține profit în raport cu concurența.

În viziunea lui Adam Smith, diviziunea muncii este factorul care diferențiază națiunile dezvoltate de cele subdezvoltate, gânditorul scoțian argumentând că „nu aurul și argintul, ci munca a fost cea care putea cumpăra, la origini, toată bogăția lumii”¹⁶. Ulterior, David Ricardo introduce conceptul de avantaj comparativ relativ, conform căruia țările se specializează în producția unor anumite mărfuri care pot fi fabricate cu costuri mai scăzute în comparație cu alte țări.

În lucrarea sa *Capitalism, Socialism and Democracy* (1942), Schumpeter plasează inovația ca factor principal de creștere economică, competiția realizându-se în termeni de avantaj tehnologic. Totodată, inovațiile apărute în piață susțin destabilizarea poziției întreprinderilor existente, contribuind la dezvoltarea economică. Astfel, Schumpeter introduce termenul de „distrugere creatoare” pentru explicarea progresului economic prin inovație și propune prima definiție a antreprenorului ca fiind cel care controlează economia prin introducerea inovației și dezvoltării tehnologice. Putem afirma că, pentru a fi competitive în modelul propus de Schumpeter, țările trebuie să susțină prin politici inovația și antreprenoriatul ca factori de creștere.

Teoriile neoclasice urmăresc analiza competitivității la nivel microeconomic, asumând o legătură între factorii socio-culturali din societate și economie. În cadrul acestui curent teoretic se înscrie și sociologul Max Weber, care propune conceptul de „spirit al capitalismului”¹⁷, legând pro-

¹⁶ Adam Smith, *Avuția națiunilor*, Editura Publica, București, 2011, p. 102.

¹⁷ Max Weber, *Etica protestantă și spiritul capitalismului*, Editura Humanitas, București, 2003, p. 35.

ductivitatea muncii de factorii religioși și culturali. Demersul său vizează stabilirea unei legături între credința și valorile religiei protestante și dezvoltarea capitalismului, întrucât acest tip de religie încurajează practici precum investițiile și acumularea averii.

Ceea ce urmărește să demonstreze Weber este faptul că instituțiile existente la nivelul unei țări influențează competitivitatea, intermediind schimburile dintre antreprenori și consumatori. Instituțiile sunt fundamentate pe valorile existente în societate, dintre care Weber identifică acei factori ce pot influența competitivitatea:

- munca stăruitoare – indivizii sunt capabili și se dedică integral muncii asidue pentru atingerea obiectivelor naționale;
- abundența – deși indivizii lucrează intens, ei acordă o atenție deosebită creșterii veniturilor proprii;
- participarea socială – oamenii sunt mai puțin interesați de munca intensă, în schimb sunt implicați în formarea societății;
- capacitatea de autosatisfacție – oamenii sunt mai interesați de evoluția vieții proprii decât de modificările în societate în ansamblul ei.

North și Thomas definesc creșterea economică drept creșterea venitului per capita¹⁸, însă referitor la factorii care favorizează această creștere, cei doi concluzionează ca aceștia nu pot fi exprimați doar în termeni de investiții și inovare, din moment ce societăți care au urmat această direcție nu au reușit să obțină creșterea economică și bunăstarea cetățenilor.

O altă încercare de definire a avantajului competitiv este realizată de Porter în lucrarea sa *Avantajul competitiv al națiunilor*. Teoria lui Porter se fundamentează pe ideea că mediile politic, instituțional și economic ale unei națiuni influențează

¹⁸ D.C. North, R.P. Thomas, *The Rise Of The Western World. A New Economic History*, Cambridge University Press, Cambridge, 1973, p. 1.

competitivitatea industriei. În viziunea sa, avantajul competitiv este dat de calitatea eforturilor pentru realizarea de investiții și formare de capital. Avantajul competitiv național este reprezentat grafic sub forma „diamantului național” cu cele patru laturi reprezentate de: (1) factorii de producție, (2) determinanții cererii, (3) industriile conexe și furnizoare, (4) structura și strategia firmei și concurența. Asupra celor patru elemente există doi factori decisivi de influență: acțiunile guvernamentale și oportunitățile.¹⁹ Putem afirma că avantajul competitiv al unei națiuni este determinat de capacitatea întreprinderilor de a îmbunătăți produsele și serviciile oferite, de a răspunde cererii existente pe piață și de a se adapta mediului în care își desfășoară activitatea. Guvernarea are rolul „de a încuraja, sau chiar împinge, întreprinderile să își mărească aspirațiile și să atingă niveluri mai ridicate de competitivitate”.²⁰ Porter identifică o serie de politici publice care au impact asupra creșterii economice, precum accesul la finanțare, politici în domeniul educației, în domeniul inovării, în domeniul internaționalizării etc.

Porter distinge patru stadii ale dezvoltării competitive la nivel național:

- stadiul dezvoltării determinate de factorii de producție;
- stadiul dezvoltării determinate de investiții;
- stadiul dezvoltării determinate de inovare;
- stadiul dezvoltării determinate de avuție. Primele trei stadii implică „îmbunătățirea succesivă a avantajelor competitive deținute de o națiune și sunt asociate cu creșterea economică și prosperitatea”²¹.

Definiția oferită de Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică (1992) pentru competitivitate poate

¹⁹ Michael E. Porter, *The Competitive Advantage. Creating and Sustaining Superior Performance*, The Free Press, New York 1998, p. 111.

²⁰ *Ibid.*, p. 113

²¹ *Ibid.*, p. 578.

fi rezumată astfel: „Competitivitatea reprezintă capacitatea unei națiuni de a produce în condiții de piață liberă bunuri și servicii, făcând în același timp față concurenței internaționale și menținând sau sporind veniturile reale ale populației pe termen lung.”²²

World Economic Forum publică anual, începând cu anul 2005, Raportul de Competitivitate, prin care sunt analizate performanțele țărilor analizând factorii economici organizați sub forma a 12 piloni: instituțiile, infrastructura, tehnologia informației și comunicațiilor, stabilitatea macroeconomică, sănătatea, competențele, piața produselor, piața muncii, sistemul financiar, dimensiunea pieței, dinamismul afacerii și inovarea și capacitatea. Mediul instituțional este reprezentat de „cadrul legal și administrativ în care indivizii, întreprinderile și guvernarea interacționează pentru a crea bunăstare”²³.

Făcând trecerea către dimensiunea competitivității de interes pentru studiul nostru, la nivelul Uniunii Europene este adesea utilizat conceptul de „competitivitate regională”, ca „abilitate a unei regiuni de a oferi un mediu atractiv și sustenabil întreprinderilor și cetățenilor pentru a trăi și a lucra”²⁴.

Începând cu anul 2006, obiectivele politicii de coeziune a Uniunii Europene sunt definite în termeni de „competitivitate regională”, astfel că există o legătură de asociere între regiuni și competitivitate. Competitivitatea regională se plasează ca un nivel intermediar, între micro (întreprinderi) și macro (stat), iar măsurarea competitivității se realizează prin indicatori

²² OCDE, *Technology and the Economy: The Key Relationships*, OCDE, Paris, 1992, p. 237.

²³ Klaus Schwab, *Global Competitiveness Report 2014–2015*, 21 August 2014, p. 4 (disponibil la adresa <http://reports.weforum.org/global-competitiveness-report-2014-2015/methodology/>).

²⁴ Paola Annoni, Lewis Dijkstra, *The EU Regional Competitiveness Index*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2019, p. 3 (disponibil la adresa https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/work/2019_03_rci2019.pdf).