

ÎN SPATELE CIFRELOR: STRATEGIA DE COMUNICARE A PROGRAMULUI OPERAȚIONAL REGIONAL

Adina, MARINCEA
Școala Națională de Studii Politice și Administrative,
Masterat Managementul Proiectelor

Sumar: *În spatele cifrelor se ascunde mereu o strategie. Obișnuim să judecăm succesul sau insuccesul unui proiect sau program în funcție de rezultatele sale finale, de cifre și de indicatori. Este însă suficient să evaluăm bunul-mers al Programului Operațional Regional uitându-ne doar la numărul de proiecte depuse sau gradul absorbției propriu-zise de fonduri? și Ce rol a jucat comunicarea în atingerea acestor rezultate? Pentru a răspunde la aceste întrebări propunem o schimbare de optică: un demers care să ne permită să privim în spatele culiselor POR – la strategie – locul de unde rezultatele par să se vadă cel mai clar.*

Cuvinte-cheie: POR, strategie, comunicare, obiective, rezultate.

1. INTRODUCERE

Încă din martie 2009, Autoritatea de Management pentru Programul Operațional Regional (AMPOR) anunța suspendarea depunerii de proiecte pentru domeniul 3.4, urmând apoi și alte domenii suspendate în mai multe regiuni ale țării¹. Astfel, la începutul anului 2010, numai în Regiunea de Nord-Vest depunerea de proiecte a fost suspendată pe cinci dintre domeniile majore de intervenție din cauza depășirii alocării regionale cu mai mult de 50%, înregistrându-se pe acestea un grad de peste 100% și chiar 200% de încărcare². În termeni simpli, cifrele ne arată o rată

¹ Comunicat de presă al AMPOR, http://www.inforegio.ro/index.php?page=MEDIA_ARCHIVE#

² Situația proiectelor POR la data de 08.01.2010, 12 ianuarie 2010, <http://www.fonduri-structurale-europene.ro/stiri/situatia-proiectelor-por-08-01-2010.html>.

mare de accesare, însă nu neapărat și un grad ridicat de absorbție (22% din alocarea globală este contractată până în 2010³).

Am putea vorbi, aparent, de succesul POR, datorat campaniei agresive de comunicare, însă ar fi o judecată facilă. Cifrele nu ne arată decât un eventual indicator cantitativ, în timp ce o evaluarea calitativă ne este încă inaccesibilă.

Există o discrepanță destul de mare între domeniile majore de intervenție suspendate, suprasolicitate, și alte domenii ale POR în cadrul cărora numărul de proiecte depuse și aprobate este semnificativ mai mic. De ce această discrepanță și ce ne spune ea, vom încerca să vedem în continuare, apelând la strategia de comunicare ce a stat la baza informării beneficiarilor cu privire la acest program.

2. PLANUL DE COMUNICARE PENTRU PROGRAMUL OPERAȚIONAL REGIONAL 2007-2013

La nivel național, strategia de comunicare a POR pentru perioada 2007-2013 este redată în “Planul de Comunicare pentru Programul Operațional Regional 2007-2013”, pe care îl vom folosi drept suport de analiză. Pentru a corela rezultatele amintite anterior cu strategia și a le înțelege în profunzime, ne interesează modul în care au fost gândite obiectivele, grupurile țintă, mesajele și metodele de transmitere a informației, de altfel elemente cheie în orice campanie.

Scopul pe care îl regăsim în Planul de Comunicare - “Generarea conștientizării prin intermediul instrumentelor de publicitate și informare asupra oportunităților de finanțare, iar pe de altă parte aducerea la cunoștința publicului larg a contribuției Uniunii Europene la dezvoltarea echilibrată a regiunilor României, inclusiv contribuția la implementarea politicii de dezvoltare regională”⁴ este unul multiplu, cu un grad crescut de complexitate și destul de vag definit. Reies însă de aici cele două grupuri țintă pe care se va axa comunicarea: beneficiarii și publicul larg.

Simplificat, am putea spune că scopul real al comunicării POR ar trebui să fie informarea diferențiată a potențialilor beneficiari privind mecanismul de finanțare prin POR, pentru stimularea depunerii de proiecte eligibile (și, implicit, creșterea gradului de absorbție a fondurilor, problema centrală la nivel național).

Inițiativă de a porni de la nevoile grupurilor țintă este deosebit de utilă, însă Planul de Comunicare identifică doar parțial nevoile de comunicare, și nu le prioritizează. Folosirea unor instrumente precum Arborele de probleme și Analiza strategiei (pentru a prioritiza, eventual anual, nevoile de comunicare ce vor fi abordate), sau chiar o analiză a intereselor stakeholderilor.

Se încearcă în cadrul Planului de Comunicare o structurare a obiectivelor (generale și specifice) și o formulare a lor ca răspuns la nevoile identificate anterior, însă esențialul este pierdut într-un conținut stufos, care pare să vrea să acopere toate problemele și nevoile de comunicare în același timp. Pot fi identificate trei obiective generale:

³ Comunicat de presă al AMPOR, *Programul Operațional Regional, la o nouă evaluare*, 23 octombrie 2009, http://www.info regio.ro/index.php?page=MEDIA_ARCHIVE#

⁴ *Planul de Comunicare pentru Programul Operațional Regional 2007-2013*, p. 9.

- conștientizarea oportunităților de finanțare prin POR;
- creșterea nivelului de transparență;
- creșterea încrederii publice în instituțiile care gestionează fondurile⁵.

Dintre acestea, doar primul obiectiv vizează în mod direct beneficiarii, cele din urmă se adresează mai degrabă publicului larg, tendință care se păstrează și în formularea obiectivelor specifice. Patru la număr, acestora li se asociază șapte teme de comunicare și nu corespund în mod necesar obiectivelor generale. Ele vizează următoarele aspecte:

- Oportunități de finanțare (mecanism și structuri);
- Promovarea impactului economic și social (“dezvoltare regională”, “politici de dezvoltare”, POR: misiune, axe, impact, locuri de muncă, solidaritate, povești de succes);
- Teme orizontale (Promovarea egalității de șanse/dezvoltării durabile);
- Sistem de comunicare internă (rețea)⁶.

Ca și în cazul obiectivelor generale, beneficiarilor li se adresează doar primul obiectiv specific, următoarele vizând publicul larg. Un punct forte ar putea fi identificarea publicului intern în rândul grupurilor țintă și realizarea unei rețele de comunicare internă, însă acesta rămâne un subiect tratat vag.

Se resimte nevoia unei ierarhizări, unei prioritizări, obiectivele fiind lungi, complexe (sunt mai multe obiective formulate într-unul singur) și greu de urmărit sau materializat. Obiectivele nu sunt SMART: au un grad scăzut de specificitate (S), nu sunt cuantificabile (M) sau încadrate în timp (T). Ele par să urmărească mai degrabă obținerea unei imagini favorabile pentru POR și UE pentru publicul larg decât informarea diferențiată a beneficiarilor, în funcție de nevoile de comunicare.

Poate fi ușor sesizat aici că nu există mențiuni despre parteneriate, punct nevroalgie în numeroase proiecte. Se resimte nevoia introducerii în strategia de comunicare a unui obiectiv privind încurajarea parteneriatelor, eventual și planificarea unui suport informațional în acest sens.

În continuare, se identifică trei mesaje principale gândite la nivel național pentru comunicarea POR:

- “Uniunea Europeană și Guvernul României sprijină dezvoltarea regiunilor în scopul reducerii decalajelor de dezvoltare. Prin POR regiunile vor beneficia de reale oportunități de dezvoltare rapidă”;
- “POR are o importantă componentă socio-economică”;
- “POR este gestionat eficient și transparent”⁷.

Mesajele răspund obiectivelor generale și preiau temele obiectivelor specifice, însă întrebarea esențială ce trebuie pusă este cât de bine răspund mesajele nevoilor de comunicare identificate (de a explica regulile de finanțare/eligibilitate, a promova exemple de bună practică, a crește încrederea în autorități și a facilita comunicarea internă⁸).

În mod evident, mesajele se adresează publicului general și au un grad foarte ridicat de generalitate. Ele nu sunt targetate în funcție de nevoile de informare ale fiecărui grup țintă, sunt mai degrabă mesaje ale unei campanii de conștientizare/promovare decât de informare.

⁵ Planul de Comunicare pentru Programul Operațional Regional 2007-2013, p. 6.

⁶ *Idem*, p. 9.

⁷ *Idem*, p. 10.

⁸ *Idem*, p. 7.

Planul de Comunicare identifică cinci grupuri țintă mari, care sunt descrise și pentru care sunt identificate separat nevoile de comunicare și mijloacele optime de informare, conform studiilor, însă în elaborarea strategiei și a mesajelor nu se ține în totalitate cont de această targetare:

- Potențialii beneficiari (autorități, ONG-uri, IMM-uri, instituții academice);
- Beneficiarii POR;
- Publicul general;
- Publicul intern;
- Mass-media (naționale, regionale, locale)⁹.

Pe lângă cele cinci publicuri prioritare, sunt identificate alte două: grupurile de sprijin și părțile interesate, realizându-se astfel o listă completă și o analiză a stakeholderilor, pe baza căreia ar fi trebuit fondată întreaga strategie.

Un punct forte al strategiei naționale a POR apare în planul de comunicare multianual, prin care se încearcă o separare a mesajelor și o focalizare diferită atât pe comunicare cât și pe grupurile țintă. Astfel, anual sunt urmărite următoarele obiective:

- 2007: familiarizarea grupurilor țintă cu existența POR și a priorităților finanțate;
- 2008: promovarea oportunităților de finanțare și a modului de accesare;
- 2009: promovarea impactului proiectelor finanțate (2007-2009) și încurajarea depunerii de noi proiecte;
- 2012-2013: informare și stimularea depunerii de proiecte;
- 2013-2015: popularizarea rezultatelor proiectelor implementate, ca modele de succes. Promovarea noilor oportunități de finanțare¹⁰.

Deși inițiativa unui plan multianual, diferențiat pe latura de comunicare, este deosebit de utilă, accentul ar trebui să fie pus pe informarea potențialilor beneficiari despre modul de accesare, criteriile de eligibilitate și oportunitățile de finanțare. Acest aspect are însă alocat doar anul 2008, ceea ce pare insuficient pentru un asemenea volum de informații specializate. Practic, campania agresivă din 2007 a avut un grad de eficiență redus, întrucât s-a orientat spre publicul larg și crearea notorietății programului, fără a-și propune măcar informarea diferențiată a potențialilor beneficiari privind oportunitățile existente și modul de accesare.

O primă privire asupra metodelor de comunicare propuse în Plan arată o strategie ce își propune să abordeze fiecare grup țintă în mod separat, în funcție de nevoile de comunicare identificate:

- 3 conferințe naționale (de lansare a POR, raport anual, închidere);
- 3 sesiuni de informare: pentru mass-media, potențialii beneficiari (caravane de informare) și publicul intern (angajați ai Autorității de Management și Organismelor Intermediare);
- site-ul www.Inforegio.ro;
- 8 birouri de informare (regionale);
- 4 publicații anuale, fluturași, broșuri, ghiduri, glosar de termeni, buletin informative;
- Relații cu presa: conferințe, evenimente, parteneriate;
- Rețea de informare: bază de date;

⁹ Planul de Comunicare pentru Programul Operațional Regional 2007-2013, pp. 11-12.

¹⁰ *Idem*, p. 13.

- Promovare: Campanie media TV, radio, presa scrisă, Outdoor, obiecte promoționale¹¹.

Se observă aici că fiecare metodă de comunicare are indicatori de evaluare măsurabili, ceea ce facilitează evaluarea. Ar fi de remarcat includerea în strategia de comunicare a rețelei de multiplicatori lansate în 2008 (formată din instituții publice, ONG-uri, instituții academice, asociații profesionale, mass-media). În Planul de Comunicare se precizează că această rețea ar urma să aibă întâlniri naționale și regionale, traininguri, publicații, intranet, scopul fiind schimbul de bune practici între experți. Implementarea acestui concept ar contribui atât la creșterea calității proiectelor, cât și la încurajarea parteneriatelor, însă ideea de rețea este doar amintită, fără a exista o detaliere suplimentară, iar în practică ea nu s-a materializat.

Alocarea financiară evidențiază două aspecte importante: bugetele pentru promovare au fost semnificativ mai mari decât cele pentru informare, punându-se accent pe comunicarea la nivel național, nu regional, ceea ce s-a putut observa și în implementarea campaniei. Deducem de aici că strategia de comunicare este focalizată pe publicul larg și nu pe beneficiari, fapt transpus în crearea brand-ului “Regio”.

Figura 1. Alocare financiară indicativă¹²

Măsura		2007*7	2008	2009	2010	2011	2012	2013
AM POR								
A.	Informare	0	1,025,780	1,117,590	920,570	773,050	923,540	725,520
B.	Promovare	0	1,200,000	1,100,000	1,200,000	1,300,000	1,200,000	1,400,000
C.	Evaluare	0	100,000	100,000	100,000	100,000	100,000	100,000
	Rezervă	0	258,420	257,510	246,730	241,450	247,060	247,280
TOTAL (EURO)		0	2,584,200	2,575,100	2,467,300	2,414,500	2,470,600	2,472,800
Total buget:		14,984,500.00						
OI								
1	Informare, promovare	600,000	880,000	912,000	951,232	960,000	984,000	1,000,000
Total buget:		21,351,700						

Privind spre rezultatele campaniei din perspectiva cifrelor, în data de 29 septembrie 2008 în cadrul domeniilor majore de intervenție au fost depuse 1112 proiecte, din care 359 proiecte respinse în diverse etape ale procesului de evaluare, selecție și contractare, din care 271 sunt proiecte respinse în cadrul domeniului major de intervenție 4.3 - Sprijinirea dezvoltării microîntreprinderilor, 67,9 % respinse în etapa de verificare a eligibilității și conformității administrative (dosar incomplet)¹³, fiind pe lista domeniilor de intervenție încă accesibile pentru finanțare.

În termeni de strategie însă, acest aspect pune sub semnul întrebării modul în care a fost tratată comunicarea către anumite grupuri țintă (beneficiarii), precum IMM-urile sau ONG-urile, fapt întărit și de concluzia raportului “112 pentru fonduri

¹¹ Planul de Comunicare pentru Programul Operațional Regional 2007-2013, pp. 19-22.

¹² Idem, p. 24.

¹³ Raportul anual de implementare POR 2008, Iunie 2009, http://www.inforegio.ro/index.php?page=PUBLICATIONS_REPORTS

structurale”, potrivit căreia, în cazul POR, canalele de comunicare nu sunt, în general, adaptate beneficiarilor potențiali¹⁴.

Dacă privim succesul campaniei POR în termeni de notorietate, atunci putem spune, susținuți de cifre (numărul de proiecte depuse), că scopul promovării a fost atins. Să luăm însă în calcul și nuanțele din spatele acestor cifre. Strategia elaborată în Planul de Comunicare este axată pe publicul larg, ceea ce a condus la un efect nedorit: gradul mare de accesare a fondurilor, dar și de proiecte neeligibile, precum și suspendarea depunerii de proiecte pe anumite domenii supraaglomerate. Acesta pare a fi efectul direct al strategiei de comunicare, axată pe popularizarea brandului “Regio” și transmiterea unui mesaj de tipul: oricine poate aplica pentru fondurile POR, contribuind astfel la dezvoltarea regională, mesaj transmis și în sloganul “Inițiativă locală. Dezvoltare regională”. Pentru o evaluare relevantă a campaniei POR ar fi necesară o măsurare a impactului în rândul beneficiarilor și a grupurilor țintă, interesantă fiind și o comparație cu celelalte programe operaționale.

Blocarea unor domenii de intervenție în cadrul POR și discrepanța față de altele, mult mai puțin solicitate, pare a fi rezultatul direct al unei campanii de comunicare intensive, însă nu neapărat și eficiente. O evaluare calitativă este imperioasă, evaluare ce ar trebui să ia în calcul contribuția proiectelor finanțate până acum prin POR la îndeplinirea priorităților naționale.

Notorietatea POR poate crea un efect nedorit pe termen mediu și lung, de tipul bulgărelui de zăpadă. O continuare a comunicării pe aceeași linie poate conduce rapid la blocarea finanțării prin acest program. Strategiei de comunicare i-a lipsit o abordare diferențiată, axată pe beneficiar și nevoile sale, diferite în funcție de domeniile de finanțare. Pentru o atenuare și o redresare a “succesului” POR, succes dat de notorietate dar care se poate transforma într-o reală problemă (chiar pentru actualii și viitorii beneficiari), în termeni de eficiență, ar fi necesară o contracampanie lucidă, care să comunice și dezavantajele finanțării prin POR și să îi încurajeze pe potențialii beneficiari să se orienteze și spre alte programe cu linii de finanțare asemănătoare (ex. POS CCE).

Apare încă necesară, în 2010, o campanie de educare a publicului privind instrumentele structurale, dar mai ales o demitizare a lor.

¹⁴ 112 pentru Fonduri Structurale, Coaliția ONG-uri pentru Fonduri Structurale, <http://www.ce-re.ro/112-pentru-fs>

BIBLIOGRAFIE

1. Comunicat de presă al AMPOR,
http://www.inforegio.ro/index.php?page=MEDIA_ARCHIVE#
2. Situația proiectelor POR la data de 08.01.2010, 12 ianuarie 2010,
<http://www.fonduri-structurale-europene.ro/stiri/situatia-proiectelor-por-08-01-2010.html>.
3. Comunicat de presă al AMPOR, Programul Operațional Regional, la o nouă evaluare, 23 octombrie 2009,
http://www.inforegio.ro/index.php?page=MEDIA_ARCHIVE#
4. Planul de Comunicare pentru Programul Operațional Regional 2007-2013,
http://www.inforegio.ro/index.php?page=PUBLICATIONS_POR_2007_2013
5. Raportul anual de implementare POR 2008, Iunie 2009,
http://www.inforegio.ro/index.php?page=PUBLICATIONS_REPORTS
6. 112 pentru Fonduri Structurale, Coaliția ONG-uri pentru Fonduri Structurale,
<http://www.ce-re.ro/112-pentru-fs>