

Procedurile de alocare a granturilor în România și bunele practici europene

Daniel David
Universitatea Babeș-Bolyai, Cluj-Napoca, România

1 Introducere

Conform Declarației de la Lisabona, Uniunea Europeană și-a propus ca până în 2010 să devină cea mai avansată economie și societate bazată pe cunoaștere. Așadar, cercetarea-dezvoltarea-inovarea va fi temelia pe care se va construi noua societate și economie europeană. Acest obiectiv este angajat și de către SUA și Japonia, existând astfel o competiție acerbă la nivel internațional privind cercetarea și fondurile de cercetare.

Fondurile de cercetare sunt obținute prin două mari modalități: (1) alocare directă, din surse financiare publice sau private, și (2) competiție, din surse financiare publice sau private.

Mecanismul principal în obținerea fondurilor pentru cercetare este grantul. Definit în sens larg, grantul este un mecanism specific de finanțare, pe baze competitive, a unor activități. Definit în sens restrâns, grantul este un mecanism specific de finanțare, pe baze competitive, a temelor de cercetare științifică cu un pronunțat caracter de originalitate; acesta este sensul pe care îl vom utiliza în acest studiu. Acest mecanism a devenit tot mai reprezentativ în alocarea fondurilor pentru cercetare, fără a fi însă unicul (fondurile pentru cercetare pot fi alocate și direct, în funcție de obiectivele strategice ale finanțatorului). În cazul resurselor financiare publice, acest mecanism – grantul – justifică distribuția banilor publici pentru performanță, evitându-se acuzele că aceștia sunt folosiți pentru grupuri de interese. În cazul resurselor financiare private, grantul constituie un mecanism de prestigiu în distribuția acestor resurse.

La o primă lectură a modalităților de obținere și derulare a granturilor, procedurile par extrem de eterogene la nivel internațional. O analiză în profunzime relevă însă un set de bune practici internaționale care, cu unele adaptări minore, constituie modalitatea principală de distribuire a fondurilor de cercetare în Europa, Japonia și SUA.

Analizăm în continuare bunele practici europene deoarece integrarea în aria europeană a cercetării este prioritatea ariei românești a cercetării; în plus, așa cum menționam anterior, acest set de bune practici este unul care constituie nucleul tare al oricărei competiții de granturi. După această analiză vom compara

setul de practici din România cu cele europene. În final vom extrage câteva concluzii și vom oferi o serie de sugestii pentru a facilita integrarea ariei românești a cercetării în aria europeană a cercetării.

2 Bunele practici de alocare a granturilor la nivel european

La nivelul Uniunii Europene distribuirea fondurilor de cercetare prin Comisia Europeană (numită aici Comisie) se face în primul rând prin sistemul de granturi. Modalitatea de evaluare a unei propuneri de proiect în vederea finanțării acesteia prin grant este diferită în funcție de tipul de instrument utilizat. Astfel, cele mai cunoscute instrumente sunt:

- Proiectele integrate;
- Rețelele de excelență;
- Proiectele de cercetare cu țintă specifică;
- Acțiunile coordinate;
- Acțiunile pentru suport specific.

Diferența dintre aceste instrumente este exprimată, așa cum se observă și din denumire, în complexitatea obiectivelor pe care le angajează. Detalii privind aceste instrumente specifice pot fi obținute la <http://www.cordis.lu/fp6/instruments.htm>. În ciuda unor diferențe, pot fi puse în evidență anumite standarde de bune practici. Aceste standarde constau în următoarele:

2.1 Pregătirea evaluatorilor

Evaluatorii sunt pregătiți (în scris sau prin întâlniri directe) de către reprezentanți ai Comisiei Europene cu scopul de a cunoaște:

- Responsabilitățile pe care le au;
- Obiectivele programului de cercetare în cadrul căruia sunt evaluatori;
- Procedura de evaluare.

2.2 Evaluarea individuală a propunerilor de proiecte

Fiecare propunere este evaluată independent de mai mulți evaluatori, pe baza unor criterii clare, bine operaționalizate. Aceste criterii se referă în principal la:

- Relevanță (modul în care propunerea este congruentă cu tipul programului și instrumentului utilizat);
- Impactul potențial al rezultatelor anticipate;
- Excelența științifică și tehnologică;
- Calitatea consorțiului (partenerilor) care propun proiectul;

- Calitatea managementului propus în proiect.

Așa cum se observă, criteriul științific este doar unul dintre criterii. Pentru a avea o șansă de finanțare, proiectul trebuie să aibă un management bun, iar partenerii trebuie să demonstreze că sunt capabili să implementeze planul de cercetare pentru a obține rezultatele anticipate. În general criteriile au aceeași pondere, dar criteriul științific/tehnologic are un prag mai ridicat. Frecvent, fiecare criteriu are un „cut-off point” (prag) sub care, indiferent de scorul la celelalte criterii, proiectul este respins. Adesea, proiectul este evaluat pe o scala Likert, de obicei între 1-5: 1-slab; 2-acceptabil; 3-bun; 4-foarte bun; 5-excelent. Uneori se poate acorda și 0 pentru a arăta că un anumit criteriu nu este aplicabil (ex. proiectul nu se încadrează în obiectivele programului, informația este incompletă etc.).

Evaluarea este atât cantitativă (ex. se acordă punctaje) cât și calitativă (se fac comentarii). În general numărul evaluatorilor este între 3 și 5. O atenție serioasă se acordă în evaluare următoarelor probleme:

- (1) Etice;
- (2) Aspectelor de siguranță a cercetării;
- (3) Conflictelor de interese;
- (3) Așa-numitelor „horizontal issues” (aspecte colaterale):
 - Aspectele de gen;
 - Implicarea unor actori multipli care să asigure buna diseminare a rezultatelor (ex. industrie, utilizatori etc.);
 - Conexiunea cu educația pentru a stimula diseminarea rezultatelor prin educație și pentru a beneficia în cercetare de resursa înalt calificată prin educație.

Evaluatorul trebuie să păstreze o confidențialitate totală asupra procesului de evaluare și nu are voie să copieze în nici o formă proiectele evaluate.

2.3 Stabilirea consensului

După ce fiecare evaluator face evaluarea individuală, ei sunt reuniți sub coordonarea unui reprezentant al Comisiei într-un grup de consens. Scopul acestui grup de consens este de a conveni asupra unei evaluări finale a proiectului. De obicei, pentru fiecare proiect există un raportor; raportorul poate să fie ales dintre evaluatori sau poate să fie o persoană independentă. Rolul său este să înregistreze evaluarea finală. Dacă în urma discuțiilor nu se ajunge la un consens asupra punctajelor și comentariilor atunci se pot aduce experți suplimentari în grupul de consens (de obicei 2) sau se poate decide prin votul majorității.

În unele tipuri de instrumente, înainte de finanțare are loc o audiere a propunătorului de proiect. În acest caz, grupul de consens propune și întrebările care ar trebui puse propunătorului de proiect pentru a se ajunge la decizia finală. Dacă în evaluările individuale s-au semnalat probleme de etică, aceste aspecte sunt înregistrate în mod formal și luate în calcul în discuțiile cu propunătorii proiectelor înainte de finanțare. La fel se întâmplă și cu celelalte aspecte colaterale descrise anterior. Este foarte important ca procesul verbal al

ședinței de stabilire a consensului să înregistreze nu doar concluziile ci și modalitatea prin care s-a ajuns la aceste concluzii.

2.4 Evaluarea în panel

Toți evaluatorii care au evaluat individual propunerile de proiecte sunt reuniți într-un panel. Discuțiile din panel sunt moderate de un reprezentant al Comisiei.

Fiecare propunere este discutată separat pe baza raportului efectuat de grupul de consens. Discuțiile din panel pot modifica scorurile și comentariile asupra propunerilor de proiecte, acestea fiind cele finale care vor fi trimise și propunătorilor de proiect, înregistrate într-un raport de panel final.

2.5 Audierile finale

Uneori, înainte de decizia finală, se organizează audieri cu directorii propunerilor de proiecte. Audierile se fac în fața unui panel, compus adesea (dar nu obligatoriu) din evaluatorii proiectului, condus de un reprezentant al Comisiei.

2.6 Obiectivitate

Obiectivitatea este asigurată prin mai multe mecanisme:

- Calitatea experților;
- Confidențialitatea;
- Controlul conflictului de interese;
- Prezența unor observatori, în timpul procesului de evaluare.

3 Procedura de alocare a granturilor în România

În România, sursele de finanțare pentru activitatea de cercetare desfășurată de unitățile din cadrul sistemului național de cercetare sunt constituite din:

- Fonduri de la bugetul de stat;
- Fonduri atrase de la agenți economici;
- Fonduri provenite din cooperări internaționale;
- Alte fonduri constituite conform legii.

Fondurile alocate de la bugetul de stat se utilizează prioritar pentru finanțarea obiectivelor descrise în Strategia națională și în Planul național. Deși finanțarea cercetării științifice se realizează și prin alocare directă, alocarea prin sistemul de granturi (definit aici ca sistem competițional) devine prioritară.

În scopul racordării ariei românești a cercetării la cea europeană, Ministerul Educației și Cercetării a încercat să preia mecanisme internaționale performante ale sistemului de granturi. Din păcate, deși aspectele formale au fost destul de bine preluate, aspectele de conținut sunt problematice, ceea ce poate pune sub semnul întrebării întregul demers. Să exemplificăm acest lucru în cazul ultimului program major al MEdC și anume Programul Cercetare de Excelență (CEEX). Menționăm însă că aspectele semnalate descriu în general nucleul tare al procedurii alocării de granturi din România, din cauză că acest sistem are un set de reglementări naționale (vezi la <http://www.mct.ro> și la <http://www.cnscis.ro>).

3.1 Programul Cercetare de Excelență

Programul cercetare de excelență – CEEX (vezi pentru detalii <http://www.mct-excelenta.ro>) a fost lansat de MEdC – Autoritatea Națională pentru Cercetare Științifică în anul 2005. Programul a fost aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 368/2005, completată prin Hotărârea Guvernului nr.1077/2005. Scopul Programului de cercetare de excelență – CEEX este de a sprijini colaborarea dintre unitățile de cercetare, universități, întreprinderi și utilizatori, pentru a determina un impact vizibil în calitatea cercetării din România, în creșterea numărului și abilității cercetătorilor de a fi implicați în proiecte de înalt nivel, în diseminarea rezultatelor obținute. În acest sens, programul susține procesul de racordare a ariei românești a cercetării la aria europeană a cercetării urmărind:

- atingerea nivelului de competitivitate necesar pentru integrarea deplină în aria europeană a cercetării;
- pregătirea participării la viitorul Program FP7 al Uniunii Europene.

Programul CEEX cuprinde următoarele module:

- modulul proiecte de cercetare-dezvoltare complexe;
- modulul de dezvoltare a resurselor umane pentru formare, instruire, mobilitatea cercetătorilor și creșterea atractivității carierei în cercetare;
- modulul de promovare a participării la programele europene și internaționale de cercetare;
- modulul de dezvoltare a infrastructurii pentru evaluarea și certificarea conformității.

Ponderea cea mai mare în finanțare o are primul modul, prin care sunt susținute proiecte de anvergură pentru dezvoltarea activității de cercetare, a potențialului uman și infrastructurilor de cercetare realizate în parteneriat național, regional și internațional. Aceste proiecte urmăresc:

- creșterea competitivității economiei naționale;
- atingerea unor obiective strategice în dezvoltarea științei, serviciilor, tehnologiilor și aplicațiilor de vârf, în scopul racordării la prioritățile și obiectivele specifice ariei europene de cercetare;
- dezvoltarea cercetării fundamentale;
- realizarea unor rețele tehnologice integrate în domenii specifice, care să permită integrarea în platformele tehnologice europene;

- dezvoltarea de activități și infrastructuri de cercetare-dezvoltare la nivel regional cu impact socio-economic.

Prin raportarea la bunele practice europene programul CEEEX se prezintă astfel:

3.1.1 Pregătirea evaluatorilor

Evaluatorii sunt pregătiți (prin ghidurile elaborate) de către reprezentanți ai MEEdC cu scopul de a cunoaște:

- Responsabilitățile pe care le au;
- Obiectivele programului de cercetare în cadrul căruia sunt evaluatori;
- Procedura de evaluare.

Această pregătire se face în scris prin ghidul evaluatorului. Din păcate, bazinul de evaluatori din România este unul care a fost construit pe mecanisme eterogene. Unii evaluatori provin din Registrul Național al Experților în Învățământul Superior și Cercetare (care au fost selectați pe baza unor criterii explicite de performanță), în timp ce alții provin din baza de date a Consiliului Național al Cercetării din Învățământul Superior (CNCSIS) sau a programelor naționale. Ultimele două categorii de experți nu au fost selectate pe baza unor criterii explicite și transparente. Dublând acest aspect de analizele scientometrice care arată slaba competitivitate a cercetării și cercetătorilor din România la nivel internațional (vezi Raportul Comisiei Europene, 2003-2004), rezultă un risc în ceea ce privește alocarea fondurilor de cercetare în funcție de performanța științifică evaluată de acești evaluatori.

3.1.2 Evaluarea individuală a propunerilor de proiecte

Preluând modelele internaționale, fiecare propunere este evaluată independent de mai mulți evaluatori, pe baza unor criterii clare, bine operaționalizate. Aceste criterii se referă adesea la (vezi Anexa 1):

- Relevanță (modul în care propunerea este congruentă cu tipul programului și instrumentului utilizat);
- Impactul potențial al rezultatelor anticipate;
- Excelența științifică și tehnologică;
- Calitatea consorțiului (partenerilor) care propun proiectul;
- Calitatea managementului propus în proiect;
- Resurse

Criteriile propuse potrivesc exact categoriile descrise în instrumentele europene din FP6: proiectele integrate. O analiză atentă scoate însă în evidență diferențe importante.

Astfel, dacă în proiectele europene pragul pentru criteriul știință/tehnologie este de 0.8, în proiectele din țară pragul este de 0.6. De asemenea, dacă în programele europene pragul de la care un proiect este finanțat este de 0.8, în proiectele naționale el este de 0.6. În plus, deși în proiectele europene se acordă o atenție deosebită aspectelor colaterale, ele fiind incluse în foaia de evaluare, acest lucru nu se

regăsește detaliat în formularele românești. Mai precis, spre deosebire de modelul european, acești indicatori (aspectele de etică și aspectele colaterale) nu apar în fișa de evaluare.

Celelalte etape ale evaluării (stabilirea consensului, evaluarea în panel, și audierile finale) sunt organizate respectând procedurile europene, dar, așa cum am amintit anterior, ele suferă din cauza calității grupului de evaluatori. Astfel, din cauza slabei calități și responsabilități ale acestora, adesea anunțarea rezultatelor nu se face la timp, evaluările nu sunt complete, consensul nu se poate realiza, rezultatele obținute nu sunt congruente cu valoarea științifică a directorilor de proiecte etc., afectându-se astfel întregul demers.

4 Concluzii și sugestii

Deși analiza a vizat doar programul CEEEX, putem formula un set de concluzii care sintetizează modul de alocare a granturilor în România, prin raportare la bunele practici europene. Acesta deoarece setul de standarde generale este reglementat național, dincolo de programele specifice. Astfel, mecanismele de alocare a granturilor în România sunt, sub aspect formal, organizate după principii internaționale. Ele suferă însă din cauza conținuturilor:

- (1) calitatea grupului de experți;
- (2) considerarea marginală a aspectelor de etică și a aspectelor colaterale;
- (3) reducerea (de la 0.80 la 0.60) a ponderii criteriului știință și tehnologie în cadrul punctajului total;
- (4) reducerea (de la 0.80 la 0.60) a pragului de la care un proiect poate fi finanțat;
- (5) lipsa unui grup de observatori independenți, care să monitorizeze întregul proces.

Aceste aspecte defectuoase au dus la finanțarea substanțială a peste 400 de proiecte de cercetare complexe în 2005. Acest număr nu este încurajator, ci poate sugera o risipire a banilor publici în condițiile în care analizele scientometrice internaționale așează sistematic România la nivelul țărilor cu o performanță scăzută în cercetare, imposibil în acest condiții de a avea 400 de centre de excelență sau cu potențial internațional.

Pentru a corecta aceste aspecte sunt necesare o serie de măsuri imediate printre care cele mai stringente sunt:

- (1) Selectarea grupului de experți evaluatori pe baza unor criterii explicite de performanță;
- (2) Includerea în mod formal în fișele de evaluare a aspectelor de etică și a aspectelor colaterale;
- (3) Creșterea ponderii criteriului știință și tehnologie la nivelul utilizat în cercetarea internațională (de la 0.6 la 0.8);
- (4) Creșterea pragului de la care un proiect poate fi finanțat la nivelul utilizat în cercetarea internațională (de la 0.6 la 0.8).

5 Mulțumiri

Acest material este parte din studiul realizat în cadrul proiectului "Transparență și obiectivitate în administrarea cercetării din România", finanțat de UNIUNEA EUROPEANĂ în cadrul Programului Phare 2003 - Consolidarea Societății Civile în România și derulat de asociația Ad Astra a cercetătorilor români.

Bibliografie

1. European Commission. Guidance notes for evaluators, May, 2005.
2. Legea nr. 324/2003 privind cercetarea științifică și dezvoltarea tehnologică
3. MEdC. Programul Cercetare de Excelență, 2005 (<http://www.mct-excelenta.ro>)

Anexe. Criteriile de evaluare module complexe (după MEdC, 2005)

Criteriul	Punctaj Maxim	Punctaj minim
1. Relevanță	20	12
1.1. Cât de relevantă este propunerea pentru obiectivele componenteii programului?		
1.2. În ce măsură propunerea se încadrează în ariile tematice?		
1.3. Cât de relevantă este propunerea pentru nevoile și constrângerile specifice țării? (Luându-se în considerare evitarea suprapunerii cu alte proiecte/programe și sinergia cu inițiativele Uniunii Europene)		
1.4. Cât de coerente, adecvate și practice sunt activitățile propuse?		
2. Impact potențial al proiectului	20	12
2.1. În ce măsură propunerea generează efecte economice și/sau sociale clare?		
2.2. În ce măsură propunerea generează capacitatea competitivă pentru programele UE?		
2.3. În ce măsură propunerea poate genera rezultate operaționale și sustenabile la nivel național și UE?		
3. Excelență științifică și tehnologică	20	12
3.1. Cât de clar sunt definite obiectivele propunerii și concordanța în raport cu obiectivele generale și obiectivele specifice ale programului?		
3.2. Contribuția proiectului la dezvoltarea domeniilor S/T, caracterul de cercetare		
3.3. Gradul de nouitate și originalitate al proiectului, nivelul parametrilor de performanță și calitate ai soluției propuse		
3.4. În ce măsură propunerea conține indicatori verificabili în mod obiectiv pentru rezultatele proiectului?		
4. Calitatea consorțiului	15	9
4.1. Relevanța participanților în domeniile lor de activitate		
4.2. Gradul de integrare între parteneri în cadrul propunerii de proiect		
4.3. Componente relevante de coordonare a activității consorțiului		
4.4. În ce măsură sunt atrași tinerii cercetători în cadrul proiectului ?		
5. Calitatea Managementului	15	9
5.1. În ce măsură solicitantul, partenerii și persoanele implicate dispun de expertiză științifică și tehnică de înalt nivel?		
5.2. Cât de relevante sunt experiența anterioară și capacitatea actuală de management de proiect ale solicitantului? (inclusiv stabilitatea personalului, calitatea echipamentului și abilitatea de a administra bugetul proiectului)		
5.3. În ce măsură sunt respectate regulile privind impactul asupra mediului și respectarea eticii profesionale?		
6. Resurse	10	6
6.1. În ce măsură cheltuielile propuse sunt dimensionate după necesitățile de implementare a proiectului?		
6.2. În ce măsură bugetul este clar și detaliat?		
6.3. În ce măsură sunt armonizate resursele pentru obținerea eficientă a rezultatelor finale propuse?		
TOTAL PROPUNERE	100	60