

IMPLEMENTAREA PROIECTELOR CU FINANȚARE EUROPEANĂ – PROBLEME ȘI CAUZE ALE APARIȚIEI ACESTORA

Natalia Monica BALOGH

Martin BALOGH

Valentin Ciprian FILIP

Implementation of Projects Financed through European Funds. Problems and Causes

Abstract

The present article is intended to develop an analysis of the role that the project manager has in project implementation from a dual perspective: his/her involvement in implementing EU-financed projects, and coordination, as a means to orient and integrate the activities of the team in order to reach the established objectives. As the coordination of the project team is one of the most important and time consuming responsibilities of a project manager, a good project manager must know how to rigorously plan human resources, to assign roles and responsibilities to each team member, to improve competencies and interactions of team members, to follow individual performance and, last but not least, to solve problems and conflicts emerging inside the project team.

Keywords: life cycle, implementation, problems, causes, EU projects, local public administration.

Natalia Monica BALOGH

Asist. univ. dr.,

Departamentul de Administrație și Management Public,
Facultatea de Științe Politice, Administrative și ale Comunicării,
Universitatea Babeș-Bolyai, Cluj-Napoca, România

Tel.: 0040-264-431.361

E-mail: natalia@fspac.ro

Martin BALOGH

Conf. univ. dr.,

Departamentul de Administrație și Management Public, Facultatea de Științe Politice, Administrative și ale Comunicării,
Universitatea Babeș-Bolyai, Cluj-Napoca, România

Tel.: 0040-264-431.361

E-mail: marton@fspac.ro

Valentin Ciprian FILIP

Doctorand,

Departamentul Economie și Afaceri Internaționale,
Facultatea de Științe Economice și Gestiunea Afacerilor,
Universitatea Babeș-Bolyai, Cluj-Napoca, România

Tel.: 0040-751-110.962

E-mail: valentin.filip56@gmail.com



*Revista Transilvană
de Științe Administrative*
1 (36)/2015, pp. 3-16

1. Introducere

În perioada actuală orice activitate poate fi privită ca un proiect modern, care impune o viziune nouă începând cu analiza necesităților proiectului și terminând cu reutilizarea eficientă a rezultatelor acestuia. Drept urmare, s-a conturat în literatura de specialitate un nou termen, managementul proiectelor, ca instrument de planificare, coordonare, realizare și control al activităților din cadrul proiectelor derulate în diferite sectoare ale societății. De regulă, apariția unui proiect este asociată cu existența unei nevoi în cadrul unei organizații/instituții/companii sau a societății, cu alte cuvinte acesta este un răspuns la o problemă apărută, de aceea, una din caracteristicile cele mai pregnante ale proiectului este noutatea sa. Orice proiect aduce un element de noutate, o schimbare față de situația existentă. Necesitatea studierii științifice a proiectelor a apărut în urma eșecurilor înregistrate la nivel de implementare, de multe ori observându-se o discrepanță între obiectivele stabilite și rezultatele obținute în cadrul multor proiecte. Un proiect care dispune de termene precise, de obiective, de un responsabil și de mijloace alocate, permite introducerea progresivă a unei culturi orientate spre atingerea rezultatelor într-o perioadă dată.

Un lucru îmbucurător este faptul că proiectele încep să-și facă simțită prezența din ce în ce mai mult în micile companii, în administrația publică, în comunități, asociații, școli sau chiar familii, tot mai mulți autori concepând proiectele ca fiind demersuri multidisciplinare, care deserveșc scopuri multiple și care se derulează în medii complexe.

Pe de altă parte, putem constata că aplicabilitatea conceptului de management al proiectelor este extrem de diversificată în perioada actuală, iar domeniile în care pot fi elaborate proiecte sunt foarte variate (proiecte de construcții, proiecte în domeniul IT, proiecte de cercetare-inovare, de inginerie sau de dezvoltare a resurselor umane) și se referă atât la proiecte generale, care vizează dezvoltarea (unei organizații, comunități sau persoane), cât și la proiecte care vizează schimbul de experiență, organizarea de seminarii etc. În general, înainte de orice acțiune, remunerată sau benevolă, în cadrul unei societăți comerciale, a unei organizații neguvernamentale, a administrației publice, a unei familii etc., trebuie analizate posibilitățile aplicării managementului proiectelor. În acest scop, managementul proiectelor, ca parte a unui concept modern de management organizațional, poate fi un prim pas spre afirmarea angajaților în spiritul cooperării și deschiderii spre nou. Dacă ne referim la realitățile românești și, în special, la contextul în care își desfășoară activitatea instituțiile statului, este evident că structurile actuale nu reușesc să îndeplinească cerințele impuse de o piață dinamică și de efectele economice și sociale ale acesteia, datorită multitudinii de reglementări birocratice și a ierarhiilor rigide. De aceea, sunt necesare structuri organizaționale flexibile care să permită reacția rapidă la mediu, orientarea spre piață, să asimileze și să prelucreze în timp util informații noi, să fie inovative și să găsească soluții noi. Cu alte cuvinte, trebuie dezvoltate concepte manageriale care să permită implicarea personală a angajaților și asumarea răspunderii personale, individuale.

Definirea și explicarea termenului de managementul proiectelor a stat în atenția multor specialiști, astfel încât literatura de specialitate a încercat să-i clarifice conținutul.

Conceptul de managementul proiectelor are numeroase înțelesuri și se folosește mult în teorie și în practică, existând în literatură o multitudine de definiții dintre care vom prezenta, în cele ce urmează, doar câteva:

- O primă definiție prezentată este cea dată de Harold Kerzner care arată că managementul proiectelor poate fi definit ca „planificarea, organizarea, conducerea și controlul resurselor unei companii pe termen scurt pentru atingerea unor scopuri și obiective prestabilite” (Kerzner, 2009).
- Specialistul în managementul proiectelor, Dennis Lock, definește acest concept ca fiind „un instrument de planificare, coordonare și control al activităților complexe din proiectele industriale și comerciale moderne” (Lock, 2000).
- De asemenea, managementul proiectelor se referă la „definirea, planificarea și, ulterior, managementul, controlul și finalizarea unui proiect” (Mochal și Mochal, 2006).
- Managementul proiectelor este „un set continuu de procese de îmbunătățire a inițiativelor” (Murch, 2001).
- În accepțiunea lui Lary Richman managementul proiectelor este „un set de principii, metode și tehnici pe care oamenii le folosesc cu scopul de a planifica și controla efectiv munca în cadrul unui proiect” (Richman, 2002).
- Managementul proiectelor reprezintă, în același timp, „o metodologie formală anume elaborată pentru gestionarea proiectelor” (Newton, 2006).
- Managementul proiectelor este „un proces dinamic în care se utilizează resursele corespunzătoare ale organizației într-o manieră controlată și structurată în scopul atingerii unor obiective clar definite, identificate ca necesități strategice. Aceasta se desfășoară întotdeauna în limitele unei serii de constrângeri definite” (Young, 2007).

Ca și o scurtă concluzie la definițiile enunțate mai sus, putem afirma faptul că managementul proiectelor este văzut, pe de-o parte, ca și proces managerial dinamic, subordonat unor scopuri bine definite și desfășurat în condiții de constrângeri referitoare la personal, informații, comunicații, activități și resurse și, pe de altă parte, ca set de metode, tehnici și instrumente care ajută la atingerea cu eficacitate a scopurilor și obiectivelor propuse.

De regulă, structurile organizatorice primare din organizațiile tradiționale (instituții/ organizații publice/private) sunt sisteme rigide, destinate să rezolve probleme de rutină, care în practică înregistrează o serie de eșecuri de fiecare dată când apare necesitatea rezolvării unor probleme noi într-o perioadă scurtă de timp. Dar, pentru a rezolva sarcinile cu caracter de unicitate, deci sarcini de proiect, este necesară extinderea structurii organizatorice primare într-o organizație cu concepte de structură organizatorică secundară, și anume cu managementul proiectelor. Trebuie menționat că managementul proiectelor, ca unitate organizatorică de sine stătătoare sau integrată în structura organizatorică primară a unei instituții/organizații, este doar una din formele posibile ale structurii organizatorice secundare (Schwalbe, 2009). Deseori în organizații/instituții apar structuri similare (structura organizatorică orientată spre produs – managementul produselor, structura organizatorică orientată spre client –

managementul clienților, structura organizatorică orientată spre domenii strategice – managementul domeniilor strategice), datorită presiunii pieței sau a necesităților strategice. Aceste structuri funcționează în paralel cu structura primară, funcțională, de linie și îndeplinesc un anumit scop. În cazul managementului proiectelor acest scop este realizarea unei sarcini complexe, cu un grad mare de unicitate și inovație, într-o perioadă limitată. Managementul proiectelor presupune, deci, aplicarea cunoștințelor, îndemnării, instrumentelor și tehnicilor în cadrul activităților de proiect cu scopul de a împlini așteptările părților implicate.

Utilizarea managementului proiectelor reprezintă un pas important în dezvoltarea organizațiilor, indiferent de domeniul în care acestea își desfășoară activitatea, și a condus la cristalizarea și dezvoltarea conceptului ca fiind o disciplină de sine stătătoare. Managementul proiectelor este un domeniu recent apărut, iar importanța sa a cunoscut o creștere majoră datorită faptului că, la scară internațională, tot mai multe acțiuni se desfășoară în cadrul unor proiecte. De aceea, resursele utilizate de aceste proiecte (mai ales cele financiare) au un rol din ce în ce mai mare în dezvoltarea economică, aria lor de aplicabilitate crescând continuu (Hill, 2008).

Managementul proiectelor este în același timp și un concept integrat de conducere. Este vorba de procesele de planificare, organizare și control a resurselor unei organizații/instituții. Aceste procese, care se desfășoară în cadrul diferitelor faze de proiect, trebuie corelate în vederea obținerii rezultatelor optime (Mocanu și Schuster, 2004).

Derularea unui proiect necesită metode de lucru specifice, o abordare sistematică și principii adecvate. Pentru a fi mai ușor de gestionat și a permite exercitarea procesului de management, majoritatea proiectelor parcurg o serie de etape care alcătuiesc ciclul de viață al proiectului. Numărul de etape care alcătuiesc ciclul de viață al proiectelor variază și mulți autori din domeniul managementului proiectelor identifică atât numere diferite, cât și niveluri diferite de detaliere. Astfel, unii specialiști consideră că aceste etape, numite și cicluri de viață ale proiectului, sunt în număr de șase, și anume conceperea, planificare/dezvoltarea ideii de proiect, declanșarea proiectului/formarea echipei, implementarea, monitorizarea și încheierea proiectului. În plus, unele proiecte mai complexe necesită divizarea acestor etape în sub-etape și mai detaliate. Alți specialiști, în schimb, abordează problematica proiectelor din perspectiva a patru faze/etape și anume, concepția, planificarea, implementarea și încheierea/evaluarea proiectului (Kerzner, 2009).

2. Aspecte metodologice

Articolul de față s-a concentrat pe oferirea unor răspunsuri la o serie de aspecte legate de ciclul de viață al proiectelor cu finanțare europeană derulate de către instituțiile publice prin care dorim să identificăm atât factorii care favorizează succesul acestor demersuri, cât și cauzele care îngreunează procesele de elaborare-implementare de proiecte. O atenție deosebită se va acorda studierii următorului aspect pe care îl considerăm extrem de important în ceea ce privește ciclul de viață al proiectelor: problemele care apar în ciclul de viață al proiectelor și cauzele care au determinat apariția acestora.

Astfel, s-au realizat 40 de interviuri cu manageri de proiect și cu persoane din cadrul echipei de proiect la nivelul județului Cluj. Primul set de interviuri (12) l-am realizat în anul 2010, iar al doilea set (28) în anul 2014, optând pentru a doua rundă de interviu datorită creșterii semnificative a numărului de proiecte contractate la nivelul județului Cluj. Nu în ultimul rând, în realizarea interviurilor în două etape, am luat în calcul și perioada de programare, considerând utilă analizarea proiectelor contractate de la începutul perioadei de programare, dar și la finalul acesteia.

Putem afirma că ne-am bazat pe acest tip de instrument, deoarece considerăm că datele pe care le-am obținut oferă marele avantaj de a fi ușor comparate, din perspectiva faptului că răspunsurile sunt punctuale și bine structurate. În vederea studierii problematicei în cauză s-a recurs la această metodă calitativă de cercetare și datorită caracteristicilor pe care le incumbă (Marian, 2007):

- Probleme predefinite, cuprinse într-un ghid, care urmează a fi explorate pe parcursul interviului;
- Același tip de date sunt culese de la fiecare persoană interviuată, ceea ce facilitează compararea acestora în cadrul analizei de date;
- Intervievatorul are libertatea de a formula întrebări pe care le consideră necesare pe marginea problemelor predefinite inițial și care fac obiectul interviului; și
- Stilul general al interviului este la libera alegere a interviuatorului.

În vederea analizării proiectelor implementate de structurile publice am avut însă și o serie de constrângeri financiare care au dus la aplicarea ghidului de interviu doar la nivelul județului Cluj. Deși analiza pe care am realizat-o nu are o reprezentativitate la nivel național, considerăm că cele mai multe dintre aspectele evidențiate de aceasta se pot regăsi și în cazul altor proiecte implementate în alte județe ale României. Astfel, am luat în discuție ca structuri publice următoarele:

- Unități deconcentrate sau descentralizate ale administrației publice centrale;
- Unități ale administrației publice locale;
- Regii autonome, societăți comerciale aflate în proprietatea statului sau a autorităților locale;
- Unități de învățământ și de cercetare de stat;
- Spitale; și
- Asociații de Dezvoltare Intercomunitară.

Pe de altă parte, putem afirma faptul că la nivelul județului Cluj sunt foarte bine reprezentate diferitele categorii de structuri publice, iar în alegerea proiectelor care au intrat în analiza noastră am avut în vedere două aspecte, și anume:

- Existența unei palete cât mai diversificate de beneficiari eligibili care au contractat proiectele; și
- Atingerea tuturor Programelor Operaționale Sectoriale și a cât mai multor Axe Prioritare ale acestora.

3. Analiza și interpretarea interviurilor

Această secțiune se concentrează pe interpretarea rezultatelor interviurilor aplicate managerilor de proiecte din cadrul structurilor publice care gestionează proiecte cu finanțare nerambursabilă de la nivelul județului Cluj. Analizând Tabelul 1 observăm că, până la data de 30 aprilie 2014 s-au contractat un număr de 4.679 de proiecte de către structurile publice din România pe baza alocărilor care vin din surse post-aderare ale Uniunii Europene. Din acestea, un număr de 245 au fost contractate de către structuri publice de la nivelul județului Cluj, situând județul nostru peste media județelor la nivel național în ceea ce privește proiectele contractate. Considerăm însă că aceste cifre nu au relevanță absolută din perspectiva a două elemente:

- În primul rând, proiectele supuse studiului au bugete diferite, în această listă putând să găsim proiecte cu un buget de câteva zeci de mii de euro, precum și proiecte cu bugete de câteva milioane de euro; și
- În al doilea rând, alocările pe acest tip de programe au o serie de limitări legate de ce tip de structură organizațională poate să le acceseze.

Tabelul 1: Proiectele contractate de structuri publice până la data de 30 aprilie 2014¹

Nr. crt.	Program Operațional	Număr total de proiecte	Proiecte contractate în domeniul public	Proiecte contractate în domeniul public în județul Cluj
1	POS Creșterea Competitivității Economice	5.071	463	20
2	POS Transport	101	66	0
3	POS Mediu	454	351	16
4	PO Regional	3.799	1.503	45
5	POS Dezvoltarea Resurselor Umane	3.284	1.128	80
6	POS Dezvoltarea Capacității Administrative	453	388	3
7	Programul Național de Dezvoltare Rurală (PNDR)	61.855	735	81
8	Programul Operațional pentru Pescuit (POP)	299	45	0
	TOTAL	75.316	4.679	245

Sursa: Calcule proprii conform bazei de date realizate de autori

În ceea ce privește proiectele selectate pentru analiză, din Tabelul 2 se poate observa distribuția acestora, cât și tipurile de beneficiari avuți.

După cum se poate observa, am încercat să cuprindem în analiza noastră proiecte din cadrul tuturor programelor operaționale sau speciale analizate. Un alt aspect pe care l-am avut în vedere în selectarea proiectelor analizate se referă la cuprinderea unei varietăți cât mai mari de beneficiari publici în analiză. În cazul a două programe, POST și POP, nu s-a reușit selectarea pentru analiză a niciunui proiect datorită faptului că nu a fost niciun proiect contractat în județul Cluj până în luna aprilie 2014.

1 Calcule proprii conform bazei de date realizate de autori folosind date disponibile on-line pe următoarele platforme: www.fonduri-structurale.ro, www.fonduri-ue.ro, www.fseromania.ro, www.infoeuropa.ro, www.inforegio.ro.

Tabelul 2: Lista proiectelor analizate²

Nr. crt.	Program Operațional	Proiecte contractate în domeniul public în județul Cluj	Proiecte analizate în cadrul studiului nostru	Tipuri de beneficiari pentru proiectele selectate pentru analiză
1.	POS Creșterea Competitivității Economice	20	3	Universități de stat
2	POS Transport	0	0	0
3	POS Mediu	16	4	Institute de cercetare Societăți comerciale aflate în proprietatea statului sau a autorităților locale Administrația publică locală Administrația publică locală
4	PO Regional	45	6	Spital Regie autonomă
5	POS Dezvoltarea Resurselor Umane	80	8	Universitate de stat Unitate deconcentrată a administrației publice
6	POS Dezvoltarea Capacității Administrative	3	3	Universitate de stat Administrația publică locală Asociație de Dezvoltare Intercomunitară
7	Programul Național de Dezvoltare Rurală (PNDR)	81	16	Administrația publică locală Asociații de Dezvoltare Intercomunitară
8	Programul Operațional pentru Pescuit (POP)	0	0	-
	TOTAL	245	40	

Sursa: Calcule proprii conform bazei de date realizate de autori

În ceea ce privește problemele ce apar în ciclul de viață al proiectelor și cauzele care au determinat apariția acestora, am dorit să verificăm modul în care se aplică în practică elementele existente la nivelul literaturii de specialitate. Aici analiza noastră urmărește câteva dimensiuni cum ar fi modul în care proiectul suferă modificări între etapele de concepție, planificare, respectiv implementare; care sunt principalele probleme întâlnite în cadrul implementării de proiecte cu finanțare europeană de tip post-aderare; modul de stabilire a relațiilor cu finanțatorul proiectelor și cu beneficiarii.

Din analiza răspunsurilor oferite de respondenți reiese foarte clar că de multe ori există o confuzie la nivelul conceptelor utilizate. Marea majoritate a respondenților, 38 din 40, au spus că pregătirea proiectului a început odată cu studierea documentațiilor din Ghidul Solicitantului. Acest lucru este contrazis prin literatura de specialitate, în conformitate cu care activitatea de atragere de fonduri este derulată doar în cadrul etapei de planificare (în a doua parte a acesteia), fiind precedată de etapa de concepție.

Astfel, considerăm că acest lucru este un element care explică de foarte multe ori întârzierile ce se produc la nivel de proiecte (în etapa de implementare) și care se leagă, probabil, și de insuficienta pregătire a acestora. Credem că aceste elemente sunt

² Similar cu nota de subsol 1.

subliniate și de informațiile cuprinse în tabelul următor, unde putem observa durata de pregătire la nivelul proiectelor cu finanțare europeană analizate.

Tabelul 3: Durata de pregătire a proiectelor

Nr. crt.	Program Operațional	Tipul aplicantului	Tipul proiectului	Durata de pregătire a proiectului
1	POS Mediu	Institut de cercetare	Soft ¹	Două luni
2		Regie autonomă	Hard ²	Doi ani
3		Consiliul Județean	Hard	Un an
4		Societate comercială aflată în proprietatea statului	Hard	Doi ani
5	POSDCA	Unitate de învățământ	Soft	Opt luni
6		Consiliul Județean	Soft	Două luni
7		Asociație de Dezvoltare Intercomunitară	Soft	Patru luni
8	POSDRU	Unitate de învățământ	Soft	O lună
9		Unitate de învățământ	Soft	O lună
10		Unitate de învățământ	Soft	O lună
11		Unitate deconcentrată a administrației publice centrale	Soft	Două luni
12		Unitate de învățământ	Soft	O lună
13		Unitate de învățământ	Soft	O lună
14		Unitate deconcentrată a administrației publice centrale	Soft	Două luni
15		Unitate de învățământ	Soft	O lună
16	POS CCE	Unitate de învățământ	Soft	Două săptămâni
17		Unitate de învățământ	Soft	Zece luni
18		Unitate de învățământ	Soft	Două luni
19	POR	Spital	Hard	Patru ani
20		Administrația publică locală	Hard	Doi ani
21		Administrația publică locală	Hard	Doi ani
22		Administrația publică locală	Hard	Doi ani
23		Administrația publică locală	Hard	Doi ani
24		Regie autonomă	Hard	Trei ani
25		Administrația publică locală	Hard	Un an
26	PNDR	Administrația publică locală	Hard	Doi ani
27		Administrația publică locală	Hard	Doi ani
28		Administrația publică locală	Hard	Un an
29		Administrația publică locală	Hard	Un an
30		Administrația publică locală	Hard	Un an
31		Administrația publică locală	Hard	Zece luni
32		Administrația publică locală	Hard	Doi ani
33		Administrația publică locală	Hard	Doi ani
34		Administrația publică locală	Hard	Doi ani
35		Administrația publică locală	Hard	Doi ani
36		Administrația publică locală	Hard	Doi ani
37		Asociație de Dezvoltare Intercomunitară	Hard	Șase luni
38		Administrația publică locală	Hard	Un an
39		Administrația publică locală	Hard	Doi ani
40	Asociație de Dezvoltare Intercomunitară	Hard	Doi ani	

1. Proiecte Soft – proiecte de investiții în resurse umane, inovare, cercetare.

2. Proiecte Hard – proiecte care presupun lucrări de construcții și montaj.

Sursa: Calcule proprii conform bazei de date realizate de autori

Din tabelul de mai sus se pot observa o serie de caracteristici esențiale în ceea ce privește ciclul de viață al proiectelor.

În primul rând, pentru proiectele de tip HARD perioada de pregătire durează mult mai mult decât în cazul proiectelor de tip SOFT. Acest fapt este explicat prin faptul că

la proiectele de tip HARD avem nevoie de studii de fezabilitate și proiecte tehnice care implică o durată de timp mult mai îndelungată. Un alt element ce se poate deduce din acest tabel se leagă de faptul că procesele de planificare, dar poate și de concepție la nivelul proiectelor, încep după momentul anunțului privind licitația de proiecte de la nivelul Autorităților de Management, fapt care subliniază cele remarcate mai sus, și anume lipsa unei oarecare perspective strategice asupra acestui domeniu.

În altă ordine de idei, constatăm că perioada de pregătire a proiectelor se situează de la câteva săptămâni la câteva luni, ceea ce se corelează cu perioada deschiderii de licitații pe proiecte (șase-opt săptămâni). Acest lucru poate fi explicat și prin profilul managerilor de proiect. În acest sens, așa cum reiese și dintr-o cercetare anterioară, criteriul studiilor este foarte puțin folosit în momentul desemnării managerului de proiect și putem afirma că decizia privind desemnarea ca manager de proiect nu se ia luând în calcul specializarea persoanei, ci mai degrabă în funcție de poziția pe care acesta o are în organizație sau poziția față de factorii de decizie.

În ceea ce privește problemele întâlnite de beneficiarii proiectelor, sesizăm că acestea diferă în funcție de etapa în care se află proiectele. În prima parte a ciclului de proiecte (concepție și planificare) domină problemele legate de legislația existentă, anumite neclarități legate de ghidurile solicitanților. Un alt element privește birocrăția excesivă care îngreunează acest proces, de exemplu, unul dintre beneficiari a declarat că foarte multe anexe ce se solicită la depunerea proiectului nu își au rostul și ele nu sunt necesare – cum ar fi o anexă prin care rectorul unei universități dă o declarație pe proprie răspundere că el este rector.

O altă problemă care a fost menționată aici se referă la durata mare de timp în care proiectele sunt evaluate. Din momentul depunerii documentației prin care se solicită finanțare și până în momentul selectării trece o perioadă cuprinsă între două și doisprezece luni. În perioada aceasta se pot produce modificări consistente la nivelul mediului extern care să influențeze și cadrul de implementare a proiectelor. Diferențele ce pot fi observate între etapele de planificare și implementare sunt, de cele mai multe ori, de ordin financiar sau de planificare a activităților. La nivelul proiectelor studiate s-a observat că în 35 de situații din 40 au existat modificări la nivelul bugetului între cele două etape. De asemenea, în nouă dintre situații au fost modificări observabile și în planul de activități.

Considerăm aceste elemente absolut firești având în vedere că, în general, vorbim de proiecte cu o perioadă de implementare medie (între 12 – 36 luni), cât și de bugete medii spre mari (de la câteva sute de mii de euro la milioane de euro). Este absolut normal ca datorită schimbărilor produse în mediul extern să se producă anumite modificări față de cele planificate.

Spre exemplu, în cadrul Programului Operațional Regional și POS Mediu contractul de finanțare se încheie doar după aprobarea proiectului tehnic și nu doar a studiului de fezabilitate, iar în cazul altor programe este suficientă doar existența studiului de fezabilitate pentru contractare (de exemplu PNDR). Aceasta reprezintă o situație cu un impact ridicat asupra duratei de implementare, deoarece existența proiectu-

lui tehnic presupune că economisim nu doar perioada de două – trei luni care este necesară pentru a elabora acest document, ci și lunile în care se rezolvă eventualele neconcordanțe existente între studiul de fezabilitate și proiectul tehnic. Observăm din relatările respondenților la interviuri că proiectele al căror contract de finanțare a fost semnat doar în baza studiilor de fezabilitate au o durată de implementare mai mare și acte adiționale semnate mai numeroase.

În ceea ce privește paleta de probleme identificată de respondenți pentru etapa de implementare a proiectelor se observă că principalele categorii de probleme sunt: derularea procedurilor de achiziție publică, durata de verificare și decontare a cererilor de plată transmise, comunicarea cu reprezentanții autorității de management, probleme legate de birocrăție și instabilitatea legislativă.

Un alt aspect semnalat de majoritatea managerilor de proiect (35 din 40) privește aplicarea procedurilor privind achizițiile publice. Cadrul legislativ extrem de stufos și neclar îi împiedică pe aceștia să aplice eficient aceste proceduri. De asemenea, contestațiile din cadrul acestor proceduri pot să afecteze serios evoluția proiectelor. În general, procedurile de achiziție publică sunt necesare în orice proiect cu finanțare publică și ele ar trebui să asigure o derulare corectă și fără probleme a acestor proiecte, totuși, numărul mare de organizații implicate în proces, gradul de interpretabilitate ridicat al legislației, precum și lipsa de expertiză manifestată în domeniu sunt factori care determină apariția unor obstacole variate care împiedică finalizarea procedurii de atribuire într-o perioadă de timp satisfăcătoare. Greutățile și întârzierile generate de aplicarea procedurilor de achiziție publică au fost menționate de fiecare dintre interlocutorii noștri.

De multe ori autoritățile de management ale programelor operaționale au proceduri specifice de achiziții publice în afară de cele descrise de Ordonanța nr. 34/2006. Este cazul POSDRU sau APDRP (autoritatea de plată pentru PNDR). Fie că vorbim despre diferențele apărute între diferitele organisme de control (APDRP, ANRMAR sau CNSC) privind interpretarea reglementărilor în vigoare, sau de o evaluare incorectă sau superficială realizată de către angajații care verifică documentațiile de atribuire, sau de existența unui sistem defectuos de achiziții publice în care interpretările forțate, conștiente sau determinate de lipsa de expertiză folosite de autoritățile contractante sau de către operatorii economici contestatari nu generează măsuri coercitive semnificative, un lucru este cert: toate obstacolele întâmpinate se reflectă în cele din urmă în procesul de implementare a proiectului și asupra beneficiarului.

Un alt aspect legat de implementare face referire la respondenții care au remarcat că schimbările dese survenite la nivelul procedurilor, dar și schimbările generate de mediul extern influențează de multe ori în sens negativ implementarea proiectelor. În acest sens am putea aminti schimbările survenite la nivelul ratelor de prefinanțare asigurate de autoritățile de management sau modificările în ceea ce privește cota de TVA care a crescut de la 19% la 24% și care influențează negativ cel puțin fluxul de lichidități de la nivelul proiectului.

La nivelul instituțiilor publice care administrează mai multe proiecte de finanțare care sunt susținute din diferite Programe Operaționale și Speciale se constată o dificultate în a face totul în conformitate cu procedurile fiecărui program, deoarece, de multe ori, se observă o diferență semnificativă între acestea. Această dificultate este sesizabilă mai ales la nivelul compartimentelor de contabilitate care sunt compuse din persoane nu neapărat specializate în managementul proiectelor europene sau în administrarea fondurilor europene. Se observă de multe ori și o interpretare diferită a aceluiași proceduri, când o procedură este interpretată diferit de instituții diferite cu rol în coordonarea implementării aceluiași program.

În ceea ce privește procesele de comunicare/relaționare cu Autoritățile de Management putem observa că acestea se desfășoară de cele mai multe ori la nivel formal, adică prin intermediul notificărilor, scrisorilor trimise pe diferite canale ori prin intermediul rapoartelor. Puțini (10 din 40) dintre respondenți au menționat că au încercat să implice reprezentanții autorităților de management în activitățile de proiect și să stabilească modalități de comunicare mai puțin formalizate. De altfel, aceste aspecte privind ineficiența comunicării dintre aplicanți și finanțator au fost sesizate și la nivelul problemelor avute. Tot aici a fost menționat un fapt foarte interesant și anume că la nivelul structurării interne a autorităților de management există situații de ineficiență de comunicare prin faptul că cei de la Autoritățile de Management intermediare nu obțin suficiente răspunsuri și destul de clare de la Autoritatea de Management.

În general, aceasta este o situație foarte des întâlnită, având în vedere și faptul că, exceptând Programul Operațional Sectorial Dezvoltarea Capacității Administrative și Programul Operațional Sectorial Transport, toate celelalte Programe Operaționale au asemenea structuri. Un alt element ce reiese din interviuri se referă la proximitatea fizică dintre beneficiari și Autoritățile de Management. Unul dintre neajunsurile subliniate de către beneficiarii publici de finanțări este acela că unii dintre ei sunt nevoiți să acopere distanțe considerabile pentru a transmite documentele necesare, ceea ce le presupune alocarea unor resurse de timp și financiare considerabile. Un alt aspect care generează deficiențe în comunicarea cu experții Autorităților de Management se referă la solicitările unor puncte de vedere prin intermediul mijloacelor electronice sau telefonice care sunt, de multe ori, concluzionate prin răspunsuri nepotrivite datorită incapacității de a explica suficient de bine o anumită situație prin intermediul unei convorbiri la distanță, dar și datorită faptului că personalul are tendința de a încheia discuțiile mai rapid sau de a le amâna datorită volumului de muncă însemnat.

Pe lângă aceste elemente, printre problemele avute în relația cu Autoritățile de Management în perioada de implementare putem enumera și o serie de aspecte legate de existența unor proceduri neclare, lista cheltuielilor eligibile (de exemplu la Programul Operațional Sectorial Mediu consumabilele sunt neeligibile însă pentru pregătirea și depunerea rapoartelor este nevoie de un asemenea capitol de cheltuieli), slaba pregătire a angajaților de la Autoritățile de Management, rambursarea întârziată sau diferențiată a cererilor de rambursare (defalcat de cele care vin din bugetul de stat și de cele care vin din bugetul Uniunii Europene).

Un alt aspect studiat s-a referit la relația dintre beneficiari și echipa de proiect. Utilitatea unui proiect constă în primul rând în modul în care acesta este perceput la nivelul beneficiarilor. Dacă aceștia consideră demersul de proiect ca fiind unul util, atunci proiectul poate să își atingă scopul propus, dacă nu, atunci apar probleme la nivelul percepției vis-à-vis de această inițiativă.

Prin urmare, scopul oricărui coordonator de proiect este acela de a avea o abordare cât mai participativă pentru a putea implica și cunoaște bine așteptările cât mai multor beneficiari. La nivelul proiectelor studiate se observă faptul că aspectul legat de comunicarea cu beneficiarii reprezintă unul direct în cadrul unor întâlniri sau conferințe. Partea formală a acestui proces de comunicare este realizată în special prin intermediul pliantelor, afișelor sau a comunicatelor de presă.

O provocare care există la nivelul coordonatorilor de proiect se leagă de menținerea interesului beneficiarilor față de proiect – au fost situații când din cauza retragerii unuia dintre beneficiari (nemaexistând posibilitatea înlocuirii acestuia) proiectul și-a atins doar parțial indicatorii propuși. De exemplu, în cadrul unui proiect hard, după realizarea unei investiții în rețeaua de canalizare a unei comune, beneficiarii nu s-au racordat la aceasta din cauza costurilor ridicate. Din interviuri reiese și faptul că de multe ori problemele ce apar între echipa de proiect și beneficiari se datorează cantității disproporționate de informații de care beneficiază cei din urmă și care face ca ei să nu înțeleagă situația în toată complexitatea ei (de exemplu întârzierea unor plăți din cauza rambursărilor primite cu întârziere).

Ca și soluții de remediere a problemelor pe lângă cele deja „clasice” cum ar fi: angajarea de personal suplimentar la Autoritățile de Management (AM), proceduri mai clare și mai simple de achiziții și de implementare, reinterpretarea momentului fazei de începe a implementării, am întâlnit și soluții mai inovative cum ar fi crearea unor platforme de comunicare între aplicanții de proiect care în felul acesta ar putea facilita acest proces și ar conduce la o permanentă consultare în privința soluțiilor găsite la diferite probleme cu care se confruntă părțile în perioada de implementare a proiectelor.

4. Concluzii

În ceea ce privește concluziile ce se desprind în urma analizei realizate asupra ciclului de proiecte, putem sublinia următoarele aspecte pe baza interviurilor realizate.

Una dintre cele mai importante observații se leagă de ceea ce am menționat anterior, și anume lipsa de corelare care se observă între procesele de planificare strategică și promovarea de proiecte spre finanțare. În foarte multe cazuri de proiecte promovate de autoritățile publice, procesul de proiect începe abia după identificarea sursei de finanțare și în majoritatea acestor situații partea de concepție (corelarea proiectului cu strategia) este tratată superficial, iar procesul de planificare a proiectului se realizează cu precădere având în vedere specificul liniei de finanțare, în detrimentul caracteristicilor problemei care se dorește a fi rezolvată. Existând o competiție între proiecte, autoritățile au tendința de a pregăti un număr mare de proiecte (acest lucru presupune elaborarea unor documentații destul de laborioase: studiu de fezabilitate, plan de afaceri, analiză

cost-beneficiu, studii geo, studii topo, cerere de finanțare etc.) care generează costuri imediate destul de mari și, în multe cazuri, documentația pregătită își pierde valabilitatea fără ca proiectul să aibă șanse de a intra în implementare sau de a obține finanțare.

O altă situație problematică este observată în cazul derulării procedurilor de achiziție publică. Majoritatea interlocutorilor noștri au evidențiat că au întâmpinat probleme în derularea acestor procedee, iar implementarea proiectelor a avut de suferit. Observăm că deși o procedură de cerere de ofertă aferentă unui contract finanțat prin fonduri europene este supusă unui control atent și ar trebui să asigure o derulare corectă și fără probleme, totuși numărul mare de organizații implicate în proces, gradul de interpretabilitate ridicat al legislației, precum și lipsa de expertiză manifestată în domeniu determină apariția unor piedici variate care împiedică finalizarea procedurii de atribuire într-o perioadă de timp satisfăcătoare. De multe ori procedurile Autorităților de Management (ca și exemplu, APDRP – autoritatea de plată pentru PNDR sau AM POSDRU) nu sunt armonizate perfect cu legislația, ceea ce determină apariția unor diferențe de abordare a prevederilor în domeniu între angajații autorităților de management și angajații ANRMAP sau membrii CNSC (Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor) sau poate chiar ofertanții din cadrul acestor procese.

Legislația în domeniul achizițiilor publice și procedurile de lucru ale AM conduc la o dublă verificare a documentației de atribuire, însă acest lucru nu ferește autoritatea contractantă de contestațiile operatorilor economici care reclamă erori în cadrul documentației publicate în SEAP (Sistemul Electronic de Achiziții Publice). Luând în considerare cele menționate mai sus, putem considera că suntem îndreptățiți să ne punem întrebări referitoare la cauzele apariției neajunsurilor.

Ca și soluții la această problemă menționăm doar câteva dintre ele: simplificarea legislației și dezvoltarea unui sistem bazat pe prețuri de referință (care să elimine situațiile de genul supra sau subdimensionării unui contract), derularea procedurilor de achiziție publică în etapa de organizare a proiectului (în felul acesta nu s-ar prelungi perioada de implementare).

Pe de altă parte, aspectele legate de managementul financiar sunt elemente care, așa cum reiese din analiza noastră, afectează calitatea etapei de implementare. Observăm că în marea majoritate a situațiilor nu există o analiză a capacității financiare pe care o are beneficiarul public privind derularea unui proiect. Prin urmare, în etapa de implementare multe instituții publice se blochează cu derularea proiectului având o capacitate limitată de prefinanțare sau co/finanțare (mai ales a cheltuielilor neeligibile pe proiect). Propunem realizarea la nivelul instituțiilor publice a unor analize privind capacitatea de a finanța proiecte și includerea acestui indicator în criteriile de acordare a finanțării. Chiar dacă avem în vedere mecanismele de prefinanțare prin intermediul fondurilor de garantare, observăm în multe cazuri blocarea proiectelor din lipsă de capacitate financiară, deoarece nici aceste mecanisme nu rezolvă în totalitate problema (de exemplu, la ultima tranșă oricum beneficiarii trebuie să dispună de bani cel puțin pentru a asigura această tranșă) și implementarea devine mai costisitoare decât pentru instituțiile care nu aplică pentru asemenea scheme de finanțare.

Un alt set de probleme evidențiate vizează cele de comunicare dintre Autoritățile de Management (AM) și beneficiarii de proiect. În acest sens se observă că în situația în care există o proximitate fizică între cei doi actori, acest gen de probleme sunt mai reduse. Prin urmare, se recomandă ca monitorizarea implementării proiectelor să fie făcută de structuri cât mai apropiate fizic de beneficiari. De asemenea, se recomandă echipelor de proiect implicarea AM sau a organismelor afiliate acestora în procesul de implementare, comunicarea regulată (și în afară de cadrul stabilit de contractul de finanțare) și consultarea acestora în legătură cu aspectele problematice implicate de implementarea proiectelor.

Bibliografie:

1. Hill, M.G., *The Complete Project Management Office Handbook*, ediția a 2-a, New York: Auerbach Publications, 2008.
2. Kerzner, H., *Project Management: A Systems Approach to Planning, Scheduling, and Controlling*, ediția a 10-a, Hoboken, NJ: John Wiley & Sons Inc., 2009.
3. Lock, D., *Management de proiect*, București: Codecs, 2000.
4. Marian, C.G., *Metodecalitative de cercetare în științele sociale*, Cluj-Napoca: Accent, 2007.
5. Mocanu, M. și Schuster, C., *Managementul proiectelor – Cale spre creșterea competitivității*, ediția a 2-a, București: Editura All Beck, 2004.
6. Mochal, T. și Mochal, J., *Leții de management de proiect*, București: Codecs, 2006.
7. Murch, R., *Project Management: Best Practices for IT Professionals*, Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall, 2001.
8. Newton, R., *Managerul de proiect: măiestrie în livrarea proiectelor*, București: Editura Codecs, 2006.
9. Richman, L., *Project Management Step-by-Step*, New York: American Management Association, 2002.
10. Schwalbe, K., *An Introduction to Project Management*, Boston: Course Technology Cengage Learning, 2009.
11. Young, L.T., *Managementul proiectelor de succes*, București: Editura Rentrop & Straton, 2007.