

CICLUL DE VIAȚĂ AL PROIECTELOR – PROVOCĂRI ȘI ABORDĂRI PRACTICE ÎN CONTEXTUL PROIECTELOR IMPLEMENTATE CU FINANȚARE EUROPEANĂ

Natalia Monica BALOGH
Martin BALOGH

Projects' Life Cycle
– Challenges and Practical Approaches
in the Context of EU Financed Projects

Abstract

The present article addresses a current problem in the field of project management, respectively the way in which a project's life cycle can be easier to manage and understand in order to allow for an efficient management process.

As the life cycle of a project happens during the time frame in which the project is undertaken it is important to start from a strategic development-oriented document, from which the project idea is derived in a certain field (e.g. human resources, infrastructure, environment, tourism etc.). Following this process, the project idea is formulated, implemented and, finally, monitored and evaluated with the purpose of creating the necessary conditions for future development measures.

This article presents a series of aspects that were concluded from the analysis of already implemented EU-financed projects. The analysis focused on the importance of the correlation existing between the project and the organizational strategy and, also, the way in which monitoring and evaluation activities concur in improving the implementation process.

Keywords: life cycle, EU projects, operational programs, local public administration, strategic planning, monitoring and evaluation.

Natalia Monica BALOGH

Lect. 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



*Revista Transilvană
de Științe Administrative*
2 (39) / 2016, pp. 5-17

1. Introducere

În ciclul de viață al proiectelor, concepția reprezintă prima fază vitală care se conturează în jurul descrierii contextului viitorului proiect, în urma analizei realității sociale. După o confruntare între identificarea nevoilor și definirea obiectivelor, între strategia organizației/instituției și cea a comunității, se poate clarifica ideea de la care se pornește în elaborarea proiectului.

În această fază de concepție a proiectului este necesar să se acționeze în concordanță cu strategia organizației/instituției sau a comunității. Altfel, se poate vorbi despre un proiect punctual care nu se încadrează în strategia organizațională, ci vine în întâmpinarea unei nevoi/probleme de moment, identificate la nivelul organizației/instituției sau al comunității, sau ca răspuns la o posibilitate de finanțare. Trebuie, de asemenea, amintit faptul că în această primă fază din cadrul unui ciclu de viață al proiectelor se folosesc cu precădere o serie de instrumente care ajută la implementarea unui stil managerial proactiv și recomandă strategiile care trebuie urmate pentru o mai bună aliniere la strategia unei organizații/instituții (Hill, 2008).

Deși orice proiect reprezintă un pas înainte, este recomandabil ca această activitate să se desfășoare cu o componentă strategică foarte pronunțată. În general, marea majoritate a proiectelor sunt elaborate pe bază punctuală și fără a avea o componentă strategică. Acest lucru se datorează și finanțărilor care se acordă prin proiecte, dat fiind faptul că nu se bazează de fiecare dată pe evaluări ale situațiilor concrete sau pe necesitățile locale.

Astfel, proiectele nu trebuie derulate „de dragul proiectelor”, pentru a câștiga niște bani sau pentru că există fonduri europene (aici avem în vedere cazul concret al României care beneficiază în perioada actuală de fonduri considerabile de la Uniunea Europeană), ci între proiect și strategia de dezvoltare a organizației/instituției trebuie să existe o armonizare, ceea ce înseamnă că stabilirea ideii și a obiectivului proiectului trebuie să preceadă căutarea/identificarea sursei/surselor de finanțare (Hințea, 2005).

Însă, de multe ori, în mediul real, lucrurile stau cu totul invers, angajații unei organizații/instituții „aud” de existența unei surse de finanțare, de lansarea unui nou program și abia atunci se gândesc la un proiect care să se potrivească, în linii mari, obiectivelor respectivei surse de finanțare. În acest caz, obiectivele proiectului nu sunt concepute în funcție de necesitățile de dezvoltare ale organizației, ci organizația respectivă se străduiește să își ajusteze obiectivele pentru ca acestea să coincidă cu cele ale agenției finanțatoare. Cu toate acestea, ordinea generatoare de performanță este: a) stabilirea de obiective strategice și b) identificarea sursei de finanțare ale cărei obiective coincid cu cele ale organizației. În felul acesta, unitatea de măsură a performanței este capacitatea organizației de a stabili o legătură durabilă între proiectele pe care le derulează și obiectivele sale operaționale și strategice (Opran *et al.*, 2002).

Proiectele trebuie să țină seama, încă din faza de concepție, de strategia globală a organizației/instituției și chiar de strategia regională și națională, urmărindu-se cu prioritate corelarea activității de elaborare și management de proiecte cu activitățile

de planificare strategică. În acest sens (Hințea, 2005; Kerzner, 2013):

- Orice proiect trebuie să urmărească de la bun început să vină în întâmpinarea necesităților strategice ale organizației/instituției;
- Obiectivele proiectului trebuie, de asemenea, să fie în concordanță cu obiectivele strategice și operaționale ale organizației, cu prioritățile comunității, cu scopurile și valorile asumate, cu misiunea și viziunea organizației;
- Elaborarea proiectului trebuie să aibă la bază analiza mediului intern și extern, a punctelor tari și slabe, a oportunităților și riscurilor (analiza SWOT);
- Strategia urmărită prin proiect trebuie să se încadreze în strategia generală adoptată de organizație în funcție de resursele interne și factorii externi, în condițiile prezente și viitoare;
- Întregul proces de management al proiectelor, începând cu concepția și planificarea, dar și pe parcursul celorlalte etape, de implementare și evaluare/încheiere, trebuie să urmărească la toate nivelurile și prin toate componentele (managementul activităților, managementul financiar, managementul resurselor umane etc.) „firul roșu” al strategiei organizaționale;
- Compatibilizarea cu prioritățile locale, regionale și naționale trebuie să țină seama de obiectivele-cheie din sectorul respectiv, de politica guvernamentală declarată pentru acel sector și de obiectivele declarate de guvern;
- Cele două laturi ale componentei strategice a managementului proiectelor – de perspectivă și de ansamblu – trebuie avute în vedere la estimarea impactului în spațiu și timp a proiectelor asupra organizației/instituției în ansamblul ei.

Din punctul de vedere al managementului proiectelor, unitatea de măsură a performanței trebuie să fie capacitatea organizației de a stabili o legătură durabilă între proiectele pe care le derulează și obiectivele sale strategice și operaționale.

În altă ordine de idei, cum în analiză abordăm și aspecte legate de monitorizarea și evaluarea proiectelor și modul cum acestea influențează bunul mers al proiectelor contractate, considerăm necesar și util a prezenta o serie de elemente definitorii ale procesului de evaluare a unui proiect. Este cunoscut faptul că evaluarea proiectelor și programelor reprezintă ultima etapă specifică, extrem de utilă în planificarea și managementul proiectelor, utilizată cu succes de către persoanele care se ocupă de managementul instituțiilor/organizațiilor, de coordonarea proiectelor/programelor derulate din fonduri publice sau private. Evaluarea nu trebuie considerată doar o etapă care are loc la sfârșitul ciclului de proiecte, deși acest lucru se întâmplă destul de frecvent, ci reprezintă un proces prin care se măsoară performanța unui proiect sau a unui program, identificându-se o serie de soluții la problemele existente. Dacă ar fi să definim evaluarea, aceasta reprezintă „o colectare sistematică de informații despre activitățile, caracteristicile și rezultatele programelor pentru a fi utilizate de anumite persoane cu scopul de a reduce nesiguranțele, pentru a spori eficacitatea și a lua deciziile oportune în legătură cu programele respective” (Patton, 1997). Această definiție poate produce confuzii, dacă nu este înțeleasă adecvat, și, de aceea, cheia unei înțelegeri corecte este

dată de diferența între sistematic și continuu, din care rezultă diferența între evaluare (realizată în anumite momente din viața unui program/proiect) și monitorizare (proces continuu de colectare a datelor în timpul implementării unui program/proiect).

Pentru a înțelege pe deplin ce este evaluarea, trebuie realizată o distincție clară între aceasta și alți termeni cu utilizare paralelă, cum ar fi monitorizarea. În acest sens, monitorizarea are în vedere cuantificarea pe tot parcursul implementării proiectului/programului a evoluției privind atingerea obiectivelor, consumarea resurselor, atingerea grupului țintă, cuantificarea sistematică a schimbărilor generate de implementarea proiectului/programului în cauză. În urma monitorizării se poate sesiza permanent raportul input-output, venituri-cheltuieli, activități planificate-activități realizate, grup țintă propus-grup țintă atins, înregistrându-se eventualele discordanțe.

În concluzie, legătura dintre monitorizare și evaluare este foarte strânsă, evaluarea neputând fi realizată dacă nu există un sistem coerent de monitorizare care să presupună existența unui set de indicatori, a unui plan de monitorizare, precum și alocarea unor resurse din cadrul echipei de implementare a proiectului. Evaluările se axează în particular pe impact și sustenabilitate, în vreme ce monitorizarea se axează în particular pe eficiență în folosirea resurselor (Gârboan, 2006).

2. Aspecte metodologice

Articolul își propune să ofere un răspuns la o serie de întrebări importante legate de modul în care se realizează o corelație între proiecte și procesele de planificare strategică de la nivelul instituțiilor publice și impactul pe care îl au activitățile de monitorizare și evaluare la nivel de proiecte finanțate din surse ale Uniunii Europene.

În cadrul acestei cercetări s-au realizat 40 de interviuri la nivelul județului Cluj cu diverse persoane implicate în derularea de proiecte cu finanțare europeană, atât manageri de proiect, cât și persoane din cadrul echipelor de proiect. O primă rundă de interviuri (12) au fost realizate în decursul anului 2010, la jumătatea ciclului de programare, iar a doua rundă (28) de interviuri, în anul 2014, aproape de finalul acestuia. S-a optat pentru o a doua rundă de interviuri, deoarece după anul 2010 au mai fost contractate un număr semnificativ de proiecte la nivelul județului Cluj.

Am optat pentru acest format de metodologie deoarece datele pe care le-am obținut pot fi ușor comparate, pentru că răspunsurile au fost 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 însumează (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;
- Stilul general al interviului este la libera alegere a interviuatorului.

Având în vedere o serie de constrângeri legate de resursele disponibile, s-a optat pentru aplicarea interviului doar la nivelul județului Cluj pentru a analiza proiectele implementate de structurile publice. Cu toate că analiza realizată 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. În analiza de față, am considerat structuri publice următoarele categorii:

- 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.

Un alt aspect important de subliniat este cel referitor la faptul că, la nivelul județului Cluj, sunt foarte bine reprezentate diferitele categorii de structuri publice, ori, în momentul alegerii proiectelor care au reprezentat fundamentul analizei noastre, au fost avute în vedere două aspecte, și anume:

- o paletă cât mai diversificată de beneficiari eligibili care au contractat proiectele;
- acoperirea tuturor Programelor Operaționale Sectoriale și a cât mai multor Axe Prioritare ale acestora.

Am recurs la această abordare pentru a ne face o imagine de ansamblu cât mai exactă cu privire la acest proces al corelării proiectelor contractate și implementate de o organizație/instituție cu procesele de planificare strategică, pe de o parte, și impactul activităților de monitorizare și evaluare la nivelul proiectelor europene finanțate, pe de altă parte.

3. Analiza și interpretarea interviurilor

Această secțiune este dedicată interpretării rezultatelor interviurilor aplicate managerilor de proiecte din cadrul structurilor publice care gestionează proiecte cu finanțare nerambursabilă de la nivelul județului Cluj. Așa cum se poate observa, pe baza unei analize preliminare (Tabelul 1), 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 alocațiilor 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;
- În al doilea rând, alocațiile 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.	PO 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.

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	-
3.	POS Mediu	16	4	Institut de cercetare; Societăți comerciale aflate în proprietatea statului sau a autorităților locale; Administrația publică locală
4.	PO Regional	45	6	Administrația publică locală; Spital; Regie autonomă
5.	POS Dezvoltarea Resurselor Umane	80	8	Universitate de stat; Unitate deconcentrată a administrației publice
6.	PO 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

- 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.infoeforeg.ro.
- 2 Similar cu nota de subsol 1.

Analizând tabelul, am încercat să cuprindem în studiul nostru proiecte din cadrul tuturor programelor operaționale sau speciale analizate. Un alt criteriu avut în vedere la selectarea proiectelor analizate se referea la cuprinderea unei varietăți cât mai mari de beneficiari publici în analiză. În cazul a două programe, POST și POP, nu am reușit selectarea pentru analiză a niciunui proiect, din cauza faptului că nu s-a contractat niciun proiect în județul Cluj până în luna aprilie 2014.

În ceea ce privește primul aspect, *corelarea ciclurilor de proiecte cu procesele de planificare strategică*, pe baza analizei realizate se desprind o serie de concluzii.

Cu privire la proiectele analizate observăm o abordare majoritară, din perspectiva oportunităților, în accesarea fondurilor europene existente și nu o perspectivă strategică. Pe scurt, în marea majoritate a proiectelor supuse analizei nu s-a menționat că acestea ar face parte dintr-o strategie a uneia dintre instituțiile vizate. Excepție fac doar proiectele finanțate prin Programul Operațional Regional, unde și din analiza realizată la nivelul Programelor Operaționale reiese foarte clar că doar în cazul acestui program se pregătește un document de planificare strategică unde sunt identificate posibile proiecte ce ar putea primi finanțare. Cum la celelalte Programe Operaționale documentele de planificare strategică nu prevăd o asemenea detaliere, ele rămân la nivel de obiective urmărite.

În cazul celorlalte proiecte supuse analizei se poate observa faptul că, pentru proiectele finanțate prin Programul Operațional Sectorial Dezvoltarea Resurselor Umane (POSDRU), apariția acestor proiecte s-a bazat pe identificarea unei nevoi concrete, în vreme ce, în cazul Programului Operațional Sectorial Mediu, Programului Operațional Sectorial Creșterea Competitivității Economice, Programului Operațional Dezvoltarea Capacității Administrative a dominat abordarea bazată pe oportunitate. Adică, respondenții au exemplificat că a existat o oportunitate de finanțare și au încercat să valorifice prin aceste proiecte oportunitatea avută.

Un alt program în cazul căruia s-a încercat o corelație între strategia de dezvoltare și proiectele depuse a fost Programul Național de Dezvoltare Rurală, unde în grila de evaluare folosită pentru proiectele ce erau promovate de structuri ale administrației publice locale și asociațiile de dezvoltare intercomunitară privind dezvoltarea infrastructurii (în mod special măsura 322) se prevedea un anumit punctaj în cazul în care proiectul se încadra într-o strategie locală, județeană sau regională. Deși este lăudabil acest demers, nu a produs efectele scontate deoarece, de cele mai multe ori, acest criteriu se evalua în baza unei adevărinite ce se elibera de către Consiliul Județean sau Agenția de Dezvoltare Regională sau în baza unei declarații a beneficiarului în acest sens. Evident că marea majoritate a proiectelor au obținut acest punctaj fără a fi verificată în mod obiectiv această corelație. Importantă ar fi fost însă existența corelațiilor strategice și producerea de efecte multiplicatoare, nu doar simpla prezentare a unei adevărinite.

Tabelul 3: Corelarea proiectelor cu procesele de planificare strategică³

Nr. crt.	Program Operațional	Tipul aplicantului	Proiectul se realizează ca parte a unei strategii	Proiectul se realizează ca parte a unui proiect operațional	Tipul proiectului
1.	POS Mediu	Institut de cercetare	Nu	Da	Soft*
2.		Societate comercială aflată în proprietatea statului	Da	Da	Hard**
3.		Consiliul Județean	Da	Nu	Hard
4.		Societate comercială aflată în proprietatea statului	Da	Da	Hard
5.	PODCA	Unitate de învățământ	Nu	Da	Soft
6.		Consiliul Județean	Nu	Nu	Soft
7.		Asociație de Dezvoltare Intercomunitară	Nu	Nu	Soft
8.	POSDRU	Unitate de învățământ	Nu	Nu	Soft
9.		Unitate de învățământ	Da	Da	Soft
10.		Unitate de învățământ	Nu	Nu	Soft
11.		Unitate deconcentrată a administrației publice centrale	Nu	Nu	Soft
12.		Unitate de învățământ	Da	Da	Soft
13.		Unitate de învățământ	Da	Da	Soft
14.		Unitate deconcentrată a administrației publice centrale	Nu	Nu	Soft
15.		Unitate de învățământ	Da	Nu	Soft
16.	POS CCE	Unitate de învățământ	Nu	Da	Soft
17.		Unitate de învățământ	Nu	Da	Soft
18.		Unitate de învățământ	Nu	Da	Soft
19.	POR	Spital	Nu	Da	Hard
20.		Administrația publică locală	Da	Da	Hard
21.		Administrația publică locală	Da	Nu	Hard
22.		Administrația publică locală	Da	Da	Hard
23.		Administrația publică locală	Da	Nu	Hard
24.		Regie autonomă	Nu	Da	Hard
25.	PNDR	Administrația publică locală	Nu	Da	Hard
26.		Administrația publică locală	Nu	Nu	Hard
27.		Administrația publică locală	Da	Da	Hard
28.		Administrația publică locală	Nu	Nu	Hard
29.		Administrația publică locală	Da	Nu	Hard
30.		Administrația publică locală	Nu	Da	Hard
31.		Administrația publică locală	Nu	Da	Hard
32.		Administrația publică locală	Nu	Da	Hard
33.		Administrația publică locală	Nu	Da	Hard
34.		Administrația publică locală	Da	Da	Hard
35.		Administrația publică locală	Nu	Nu	Hard
36.		Administrația publică locală	Nu	Da	Hard
37.		Asociație de Dezvoltare Intercomunitară	Nu	Nu	Hard
38.		Administrația publică locală	Nu	Da	Hard
39.		Administrația publică locală	Da	Da	Hard
40.		Asociație de Dezvoltare Intercomunitară	Nu	Nu	Hard

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

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

Sursa: Calcule proprii conform bazei de date realizate de autori

3 Similar cu nota de subsol 1.

Așa cum se poate observa din tabelul de mai sus, în marea lor majoritate, respondenții menționează că proiectele lor nu sunt integrate într-un plan strategic de dezvoltare, ci sunt parte a unor planuri operaționale sau vizează acțiuni punctuale menite a valorifica o oportunitate existentă în planul finanțării.

Cu alte cuvinte, elementele prezentate, până în acest punct, ne ajută să înțelegem una dintre cauzele pentru care la nivel național există probleme la nivelul absorbției fondurilor europene. Una dintre aceste cauze poate fi lipsa de procese de planificare strategică care să cuprindă atât detalierea proiectelor prin care se implementează acele strategii, cât și planificarea alocărilor de finanțare. În aceeași ordine de idei, lipsa unui demers serios și constructiv în acest sens poate să conducă la necorelarea proiectelor și este evident faptul că finanțările vor produce rezultate structurale doar în cazul în care există o abordare integrată, altfel rămânând doar niște intervenții punctuale. Putem explica în acest mod și lipsa de efecte structurale ale proiectelor cu finanțare europeană prin care, până în acest moment, nu s-a reușit producerea unor schimbări fundamentale la nivelul societății românești. Se observă un demers extrem de laborios de planificare strategică ce se face la nivel național (ca parte a procesului solicitat de Uniunea Europeană pentru a planifica absorbția fondurilor nerambursabile primite pentru un ciclu de dezvoltare) care este continuat la nivel regional (prin intermediul Agențiilor de Dezvoltare Regională). Însă, la nivel județean și local, procesele (dacă ele se întreprind) se realizează pe baza unor metodologii diferite și în baza unor obiective diferite. Nu doar la nivelul strategiilor, ci și la nivelul instituțiilor care au în sarcină corelarea politicii de dezvoltare se observă o verigă lipsă la nivel local și județean, fiindcă nu există structuri însărcinate cu aceste responsabilități.

Cu privire la al doilea aspect analizat în prezenta lucrare, *nivelul activităților de monitorizare și evaluare*, am urmărit în special să vedem în ce măsură acestea conlucrează la îmbunătățirea procesului de implementare. Am dorit să vedem în cazul proiectelor studiate care sunt procedurile de evaluare internă și externă folosite. Din interpretarea rezultatelor interviurilor aplicate reiese că, în cazul celor 40 de proiecte studiate, procesele de evaluare și monitorizare sunt cele standard prevăzute în literatura de specialitate și, de foarte multe ori, și în contractele de finanțare semnate de aplicanți cu Autoritățile de Management (AM).

Astfel, la nivelul activităților de monitorizare toate persoanele intervievate au declarat că desfășoară asemenea activități prin intermediul rapoartelor de activitate și al rapoartelor financiare (parțiale), prin rapoarte de activitate depuse de membrii echipei de proiect sau, într-unul dintre cazuri, s-a menționat că se ia în considerare și feedback-ul primit de la beneficiari. Interesant ni s-a părut că nu au fost oferite exemple concrete de îmbunătățiri ce au fost aduse proiectului ca urmare a activităților de monitorizare.

În ceea ce privește procedurile de evaluare externă, se remarcă că acestea (asemenea monitorizării) se încadrează în limitele stabilite prin intermediul obligațiilor contractuale prevăzute în contractele de finanțare. Astfel, toți coordonatorii de proiect intervievați au menționat procedurile de audit, pe care, conform procedurilor aferente fondurilor structurale, le execută unități contractate în mod special în acest sens, documentele acestea fiind obligatorii pentru a obține rambursarea cheltuielilor efectuate.

Tabelul 4: Evaluarea proiectelor

Nr. crt.	Program Operațional	Tipul aplicantului	Evaluare internă	Evaluare externă
1.	POS Mediu	Institut de cercetare	Cele cerute de AM	Făcută de AM și prin Rap. de audit
2.		Regie autonomă	Cele cerute de AM	Făcută de AM și prin Rap. de audit
3.		Consiliul Județean	Cele cerute de AM	Făcută de AM și prin Rap. de audit
4.		Societate comercială aflată în proprietatea statului	Cele cerute de AM	Făcută de AM și prin Rap. de audit
5.	PODCA	Unitate de învățământ	Cele cerute de AM	Făcută de AM și prin Rap. de audit
6.		Consiliul Județean	Cele cerute de AM	Făcută de AM și prin Rap. de audit
7.		Asociație de Dezvoltare Intercomunitară	Cele cerute de AM	Făcută de AM și prin Rap. de audit
8.	POSDRU	Unitate de învățământ	Cele cerute de AM	Făcută de AM și prin Rap. de audit
9.		Unitate de învățământ	Cele cerute de AM	Făcută de AM și prin Rap. de audit
10.		Unitate de învățământ	Cele cerute de AM	Făcută de AM și prin Rap. de audit
11.		Unitate deconcentrată a administrației publice centrale	Cele cerute de AM	Făcută de AM și prin Rap. de audit
12.		Unitate de învățământ	Cele cerute de AM	Făcută de AM și prin Rap. de audit
13.		Unitate de învățământ	Cele cerute de AM	Făcută de AM și prin Rap. de audit
14.		Unitate deconcentrată a administrației publice centrale	Cele cerute de AM	Făcută de AM și prin Rap. de audit
15.		Unitate de învățământ	Cele cerute de AM	Făcută de AM și prin Rap. de audit
16.	POS CCE	Unitate de învățământ	Cele cerute de AM	Făcută de AM și prin Rap. de audit
17.		Unitate de învățământ	Cele cerute de AM	Făcută de AM și prin Rap. de audit
18.		Unitate de învățământ	Cele cerute de AM	Făcută de AM și prin Rap. de audit
19.	POR	Spital	Cele cerute de AM	Făcută de AM și prin Rap. de audit
20.		Administrația publică locală	Cele cerute de AM	Făcută de AM și prin Rap. de audit
21.		Administrația publică locală	Cele cerute de AM	Făcută de AM și prin Rap. de audit
22.		Administrația publică locală	Cele cerute de AM	Făcută de AM și prin Rap. de audit
23.		Administrația publică locală	Cele cerute de AM	Făcută de AM și prin Rap. de audit
24.		Regie autonomă	Cele cerute de AM	Făcută de AM și prin Rap. de audit
25.	PNDR	Administrația publică locală	Cele cerute de AM	Făcută de AM și prin Rap. de audit
26.		Administrația publică locală	Cele cerute de AM	Făcută de AM și prin Rap. de audit
27.		Administrația publică locală	Cele cerute de AM	Făcută de AM și prin Rap. de audit
28.		Administrația publică locală	Cele cerute de AM	Făcută de AM și prin Rap. de audit
29.		Administrația publică locală	Cele cerute de AM	Făcută de AM și prin Rap. de audit
30.		Administrația publică locală	Cele cerute de AM	Făcută de AM și prin Rap. de audit
31.		Administrația publică locală	Cele cerute de AM	Făcută de AM și prin Rap. de audit
32.		Administrația publică locală	Cele cerute de AM	Făcută de AM și prin Rap. de audit
33.		Administrația publică locală	Cele cerute de AM	Făcută de AM și prin Rap. de audit
34.		Administrația publică locală	Cele cerute de AM	Făcută de AM și prin Rap. de audit
35.		Administrația publică locală	Cele cerute de AM	Făcută de AM și prin Rap. de audit
36.		Administrația publică locală	Cele cerute de AM	Făcută de AM și prin Rap. de audit
37.		Asociație de Dezvoltare Intercomunitară	Cele cerute de AM	Făcută de AM și prin Rap. de audit
38.		Administrația publică locală	Cele cerute de AM	Făcută de AM și prin Rap. de audit
39.		Administrația publică locală	Cele cerute de AM	Făcută de AM și prin Rap. de audit
40.		Asociație de Dezvoltare Intercomunitară	Cele cerute de AM	Făcută de AM și prin Rap. de audit

Sursa: Analize proprii conform bazei de date realizate de autori

O altă formă de evaluare menționată se referă la evaluarea făcută de structurile instituționale care administrează fondurile europene de tip post-aderare (Autorități

de Management sau Autorități Intermediare de Management). Aceasta se referă la vizitele de teren care se efectuează obligatoriu la orice tip de finanțare sau, în cadrul anumitor programe, chiar cu ocazia fiecărei cereri de plată. O altă formă de evaluare externă care a fost menționată de către coordonatorii de proiect intervievați s-a referit la evaluarea și monitorizarea făcute de către conducerea instituțiilor publice în cadrul cărora se implementau proiectele.

Am remarcat, de asemenea, faptul că la niciunul din proiectele studiate nu există evaluări externe propriu-zise subcontractate, ceea ce ne ajută să ne formăm o opinie cu privire la modul de percepere a acestui subiect. Nici la nivelul evaluărilor interne nu au fost oferite exemple concrete privind eficientizarea procesului de implementare ca urmare a activităților de evaluare și monitorizare efectuate.

În concluzie, se poate observa că mediul proiectelor publice este unul aflat într-o permanentă schimbare și ajustare în funcție de mediul și cultura organizațională în care se desfășoară și de limitările și restricțiile impuse de organismele finanțatoare.

Totodată, nu trebuie să uităm de caracterul special conferit proiectelor publice. Proiectele nu urmăresc obținerea de profit, ele trebuie să se desfășoare în condiții de folosire eficientă a fondurilor și, totodată, ținând cont de o serie de limitări și restricții, de genul:

- factorii politici sunt cei care realizează activitatea de control asupra proiectelor, fapt ce ar putea dăuna la realizarea proiectelor datorită coloraturii politice;
- riscurile unor astfel de proiecte sunt de regulă de ordin politic, social și de mediu;
- resursele financiare provin din taxe și impozite obligatorii sau din atragerea de fonduri externe care, de cele mai multe ori, sunt insuficiente;
- majoritatea resurselor umane din cadrul unor astfel de proiecte sunt funcționari publici care se supun unor serii de restricții, conform Legii privind statutul funcționarului public;
- realizarea achizițiilor, precum și acordarea contractelor sunt restricționate comparativ cu mediul privat, fiind reglementate de legislația achizițiilor publice; și
- intervalul de timp de la inițiere până la punerea în aplicare a planului este foarte lung, motiv pentru care uneori soluția nu mai corespunde situației actuale.

4. Concluzii

Una dintre cele mai importante observații se leagă de ceea ce am menționat și 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.

Lipsa abordării strategice privind inițierea și derularea de proiecte, neîncadrarea acestora în planuri strategice de dezvoltare are consecințe mai ales la nivelul lipsei de impact pentru proiecte. Atât în cadrul proiectelor studiate, dar și în societate, pot fi găsite exemple de proiecte care nu produc efecte din cauza necorelării cu alte inițiative derulate la nivelul structurii administrativ-teritoriale (rețele de alimentare cu apă construite fără a fi asigurată o sursă constantă de apă, drumuri reabilitate după care se desface covorul asfaltic pentru lucrări la rețelistică etc. sunt doar câteva exemple în acest sens).

Tot prin lipsa corelării strategice poate fi explicată și o parte dintre problemele care se manifestă la implementare. Asumarea prea multor proiecte de investiții sau a unor proiecte cu bugete peste capacitatea organizației conduc la o lipsă de lichidități aferente pentru confinanțare, prefinanțare și afectează bunul mers al proiectelor.

Toate aceste exemple recomandă o atenție sporită în partea de programare a proiectelor. Ne referim în principal la stabilirea unui portofoliu de proiecte pentru fiecare instituție, prioritizarea acestora și promovarea lor pentru a obține finanțare în funcție de capacitatea financiară și operațională pe care fiecare beneficiar (instituție publică) o are. Acest proces este facilitat și de faptul că, atât la nivel european, cât și la nivel național este derulat un proces extrem de laborios de planificare în urma căruia se stabilesc prioritățile și domeniile în care vor fi alocate finanțările venite din surse publice naționale și europene. Urmărind acest proces și dezvoltând o capacitate internă de planificare, potențialii beneficiari pot foarte ușor să adapteze portofoliul de proiecte propus spre finanțare în funcție de obiectivele existente la nivel european și național și în funcție de procedurile existente. De foarte multe ori procesul de planificare strategică nu este derulat într-un mod consistent, se propun spre finanțare proiecte care nu sunt suficient de mature (nu au toate elementele clarificate pentru a putea fi implementate) și de aici apar multe probleme care devin extrem de vizibile mai ales în etapa de implementare. Propunem, prin urmare, crearea unui cadru de planificare strategică foarte clar și detaliat, care să fie derulat nu doar la nivel național, ci continuat și la nivelul instituțiilor publice potențial promotoare de proiecte finanțate din surse publice.

În ceea ce privește procesele de evaluare și monitorizare, așa cum a reieșit din analiza interviurilor, acestea sunt făcute formal în cazul proiectelor, în baza aspectelor contractuale semnate între beneficiari și AM. Sunt puține situații când beneficiarii, din proprie inițiativă, derulează asemenea activități. Se recomandă crearea la nivelul instituțiilor a unor instrumente proprii de monitorizare și evaluare care să aibă rolul de a îmbunătăți procesul de implementare (sau, de ce nu, și pe cel de concepție și planificare) a proiectelor. Aceste instrumente ar putea avea rol și utilitate în abordarea comparativă a proiectelor prin crearea unor exemple de bună (sau proastă) practică care să fie (sau să nu fie) preluate cu ocazia unor alte proiecte. Derularea cât mai transparentă a procedurilor de evaluare și monitorizare ar putea conduce la eficientizarea proiectelor.

Bibliografie:

1. Gârboan, R., *Metode utilizate în evaluarea programelor: analiza impactului social*, Cluj-Napoca: Accent, 2006.
2. Hill, M.G., *The Complete Project Management Office Handbook*, ediția a 2-a, New York: Auerbach Publications, 2008.
3. Hințea, C., *Management public*, Cluj-Napoca: Accent, 2005.
4. Kerzner, H., *Project Management: Case Studies*, ediția a 4-a, John Wiley&Sons Inc., 2013.
5. Marian, C.G., *Metode calitative de cercetare în științele sociale*, Cluj-Napoca: Accent, 2007.
6. Opran, C., Stan, S., Năstasă, S. și Abaza, B. (coord.), *Managementul proiectelor*, București: Editura Comunicare.ro, 2002.
7. Patton, M.Q., *Utilization-Focused Evaluation: The New Century Text*, ediția a 3-a, Sage Publications, 1997.