

UNIVERSITATEA BABEȘ-BOLYAI
FACULTATEA DE ȘTIINȚE ECONOMICE ȘI GESTIUNEA AFACERILOR
DEPARTAMENTUL DE MANAGEMENT

Denumirea tezei

**IMPLEMENTAREA MANAGEMENTULUI PROIECTELOR ÎN ADMINISTRAȚIA
PUBLICĂ DIN ROMÂNIA**

Coordonator științific:

Prof.univ.dr. Răzvan Liviu Nistor

Doctorand:

Natalia Negrea (căs. Balogh)

REZUMAT

În perioada contemporană orice activitate este 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, a apărut în literatura de specialitate termenul de managementul proiectelor ca un instrument de planificare, coordonare, realizare și control al activităților din cadrul proiectelor derulate în diferite sectoare ale societății. În general, 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 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.

Aplicabilitatea conceptului de managementul proiectelor este extrem de diversificată în perioada actuală, iar domeniile în care pot fi elaborate proiectele 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 (a 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, al unei organizații neguvernamentale, al administrației publice, al unei familii etc., trebuie analizate posibilitățile aplicării managementului proiectelor.

Proiectele apar la toate nivelurile de organizare. Ele pot implica o persoană sau echipe de persoane. Necesitatea elaborării și gestionării proiectelor în cadrul administrațiilor publice locale s-a născut din nevoia de a adapta tehnici moderne de lucru și de a atrage noi resurse financiare pentru rezolvarea unor probleme apărute la nivelul comunităților locale. Introducerea unei culturi organizaționale orientată spre atingerea de rezultate pozitive are nevoie de un proiect cu termene și obiective precise, cu mijloace exacte alocate.

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 ierarhiilor rigide. De aceea, sunt necesare structuri organizaționale flexibile care să permită reacția rapidă la mediu, orientarea spre piață, să asimileze și să prelucereze 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.

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. În cadrul implementării diferitelor programe și proiecte o importantă sursă de adaptare a administrațiilor publice se referă la interacțiunea existentă între forțele interne ale organizației și mediul extern.

Funcția publică cunoaște de mult timp, ca toate organizațiile profesionale, ideea managementului proiectelor, fapt probat de câteva elemente specifice:

- conducerea reorganizării unui serviciu – este vorba de o problemă care trebuie rezolvată, de o serie de misiuni care trebuie realizate, de o activitate consumatoare de timp, de deținerea unor cunoștințe și a unor mijloace specifice;
- punerea în practică a unui plan de dotare cu noi echipamente;
- adaptarea în profunzime a unei proceduri administrative – presupune precauție, reflecție și mobilizează numeroși actori, traducându-se prin instrucțiuni, documente, informare publică.

De aceea, recurgerea la managementul proiectelor în cadrul administrației publice poate prezenta avantaje considerabile:

- depășirea funcționării ierarhice rutiniere a administrației și
- apropierea unităților/serviciilor, care colaborează de obicei prea puțin.

În consecință, administrația publică din România trebuie să ia în considerare impactul pe care un mediu în continuă schimbare îl poate avea asupra ei, iar identificarea misiunilor, scopurilor și obiectivelor organizaționale reprezintă nu doar o strategie managerială, ci și o modalitate de supraviețuire.

Pe lângă elementele deja menționate este demn de luat în considerare și faptul că asistența financiară oferită de Uniunea Europeană țărilor membre se bazează, în relația țări membre – beneficiari finali, pe alocarea pe bază de proiecte a sumelor destinate dezvoltării. Presiunea asupra sistemelor administrative membre este dublă fiindcă instituțiile publice sunt structuri ce administrează programele de dezvoltare și de asemenea, pot să fie și beneficiari ai unor fonduri în vederea elaborării, implementării de proiecte având scopul de a rezolva diferite

probleme ce se manifestă la nivelul societății. Dacă ne referim strict la administrația publică din România, supusă după 1990 la foarte multe schimbări și la o presiune constantă pentru reformare, aceasta se află la finalul primului ciclu de planificare în calitate de membru al Uniunii Europene. Modul în care s-au derulat aceste procese în ultimii șapte ani a suscitāt nenumărate dezbateri, analize, polemici. Tema prezintă interes și datorită dependenței față de fluxurile externe de capital necesare în procesul de dezvoltare a societății românești.

Lucrarea de doctorat cu titlul „Implementarea managementul proiectelor în administrația publică din România” analizează capacitatea de elaborare, planificare, implementare de proiecte existente la nivelul administrației publice din România. În realizarea acestui demers vom recurge la analiza modului în care au fost inițiate, planificate, implementate proiecte cu finanțare din surse ale Uniunii Europene în perioada ciclului de programare 2007 – 2013. Succesul sau insuccesul acestor demersuri are un impact major asupra evoluției țării în general. Lecțiile învățate din această perioadă pot aduce o contribuție esențială pentru perfecționarea mecanismelor specifice proiectelor ce vor fi folosite în ciclul de dezvoltare 2014 - 2020.

Lucrarea este structurată în trei părți distincte. Prima parte, este consacrată analizei literaturii de specialitate în domeniul managementului de proiecte. Scopul acestei prime părți este de a identifica elementele esențiale ce trebuie urmărite în cadrul proceselor de proiecte. Partea teoretică a lucrării este împărțită în 6 capitole distincte, prin care dorim să prezentăm conceptele, tehnicile, metodele utilizate în managementul proiectelor. Partea a doua a lucrării, partea practică în care dorim să analizăm modul cum sunt dezvoltate și implementate proiectele derulate de structurile publice din România. În partea a treia, finală vom încerca să sintetizăm acele elemente în baza cărora procesele specifice proiectelor publice din România vor putea fi îmbunătățite în viitor.

Din perspectivă metodologică în lucrare am folosit analiza de documente, analiză de date secundare din datele oficiale existente în acest domeniu. De asemenea, prin intermediul unui interviu semi-structurat dorim să completăm analiza la nivel calitativ prin studiul concret al unui număr de 40 de proiecte finanțate din surse publice (europene și naționale) și implementate de către structurile publice.

Cercetarea aplicată s-a realizat pe două paliere: o cercetare cantitativă la nivel național pentru a vedea contextul în care sunt planificate și implementate proiectele derulate cu finanțare europeană de către instituțiile publice, completată de o cercetare calitativă realizată la nivelul Județului Cluj și care aprofundează o serie de elemente constatate la nivelul părții cantitative. În lucrarea de față prin structuri publice înțelegem:

- Instituții ale administrației publice centrale,

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

Așa cum am amintit mai sus, prima secvență a cercetării are în vedere aspecte de ordin cantitativ și punctează tipologia organizațiilor beneficiare de pe urma programelor cu finanțare europeană, distribuția fondurilor europene între mediul public și cel privat, atât la nivel național, cât și regional și județean și tipurile de instituții publice care au beneficiat de fonduri europene, pentru a determina dacă prin aceste finanțări a fost sprijinit efortul de dezvoltare a administrației centrale sau locale.

În cadrul acestei prime cercetări, care vizează o componentă cantitativă, vom încerca să determinăm în ce măsură și ce tipuri de organizații publice au beneficiat de finanțare din cadrul programelor cu finanțare europeană. În esență, aici vom arăta distribuția fondurilor europene între mediul public și cel privat, atât la nivel național, cât și regional și județean, ce tipuri de instituții publice au beneficiat de fonduri europene, pentru a determina dacă prin aceste finanțări a fost sprijinit efortul de dezvoltare a administrației centrale sau locale. În acest sens, este interesant de cercetat să vedem în ce măsură prin intermediul acestor finanțări s-a sprijinit redistribuția bunăstării și creșterea coeziunii între zonele dezvoltate și cele mai puțin dezvoltate. Într-o primă fază vom determina la nivelul a șase programe operaționale (POR, POSDRU, POSDCA, POS Mediu, POS Transporturi, POSCCE) câte proiecte au fost finanțate, care este raportul la nivel național și cine au fost performerii acestei perioade, câte și prin ce programe au fost atrase mai multe resurse pentru proiectele de dezvoltare derulate de administrația publică. În cadrul primei cercetări s-a folosit, analiza secundară a datelor pentru a determina cadrul de alocare a fondurilor europene de tip structural în România, cât și progresul privind accesarea acestora în perioada 1 ianuarie 2007 - 30 aprilie 2014. Cercetarea de față nu a luat în discuție Programul Operațional Sectorial Asistență Tehnică (POS-AT) și Programele de Cooperare Teritorială (aici vorbim de Programe de Cooperare Transfrontalieră, Programe de Cooperare Transnațională și Programe de Cooperare Interregională), deoarece primul program amintit POS-AT nu finanțează proiecte, ci achiziția de servicii și bunuri având ca obiectiv principal asigurarea unui proces de implementare a instrumentelor structurale în România în conformitate cu principiile și regulile de parteneriat, programare,

evaluare, comunicare, management, inclusiv management financiar, monitorizare și control, pe baza responsabilităților împărțite între Statele Membre și Comisia Europeană, iar ultimele programe presupun cooperarea regiunilor din România cu regiunile din statele vecine (în cadrul cooperării transfrontaliere), cu regiunile dintr-un anumit spațiu geografic (în cadrul cooperării transnaționale), precum și cu regiunile din orice stat membru al Uniunii Europene (în cadrul cooperării interregionale), prin intermediul unor proiecte gestionate și administrate în comun de partenerii din statele participante. În consecință, aceste tipuri de programe nu au fost integrate în analiza noastră datorită dificultății majore de stabilire a ponderii din bugetul proiectelor pe care o are fiecare tip de beneficiar român și a contribuției proprii în gestionarea fiecărui buget al proiectelor elaborate. Cum nu s-au putut determina aceste informații, analizarea acestor programe este irelevantă pentru obiectivele fixate de noi în lucrare.

Nu în ultimul rând, este important de menționat faptul că baza de date, care a reprezentat fundamentul analizei noastre, a fost realizată la nivel național și cuprinde toate proiectele contractate pe cele șase programe operaționale (POR, POSDRU, POSDCA, POS Mediu, POS Transporturi, POSCCE) grupate pe județe și regiuni, cu precizarea fiecărui tip de beneficiar în parte și a valorii financiare a fiecărui proiect, precum și a sectorului din care face parte (sector public, sector privat profit și sector privat non-profit) până la data de 30 aprilie 2014. Astfel, putem afirma ca demersul nostru este unul extrem de inovativ pentru că reprezintă o radiografiere a tuturor proiectelor contractate (până la data de referință 30 aprilie 2014 și exceptând proiectele contractate pe programul POS-AT și Programele de Cooperare Teritorială) pe ciclul de programare 2007-2013 la nivel național.

În partea a doua a cercetării vom realiza un demers calitativ care are ca și scop determinarea mediului în care sunt concepute, elaborate și implementate proiectele finanțate din surse ale Uniunii Europene. În mod special vom analiza în cadrul acestei părți argumentele pe baza cărora sunt selectați managerii de proiect, dacă acestea sunt legate, mai ales, de poziția și rolul pe care aceștia le ocupă în cadrul instituțiilor publice și, mai puțin, de aspectele privind calitățile, aptitudinile, deprinderile necesare îndeplinirii funcției respective, continuând cu aspectele legate de procesul de planificare și implementare a proiectelor derulate cu finanțare europeană de către instituțiile publice prin care dorim să identificăm atât factorii care favorizează succesul acestor demersuri, cât și aspecte care îngreunează procesele de elaborare implementare de proiecte. O atenție deosebită se va acorda studierii a trei dimensiuni ale acestor proiecte și anume modul în care proiectele sunt concepute și planificate, elementele în baza cărora sunt aleși/numiți managerii de proiecte, competențele pe care aceștia le au dar și studierea proceselor de implementare.

În esență cea de-a doua parte a cercetării a urmărit să aprofundeze o serie de aspecte relevate în urma analizei secundare a datelor desfășurată în cadrul primei secvențe a cercetării, iar metoda folosită a fost interviul semistructurat, iar ca instrument ghidul de interviu. Pentru că vorbim despre interviu semistructurat, am propus spre discuție un număr de cinci aspecte formulate în mod intenționat la modul mai general. Acestea sunt:

- A. Determinarea locului și rolului ocupat de managerul de proiect din cadrul structurilor publice care implementează proiecte din fonduri europene.
- B. Modul de constituire și funcționare a echipelor de proiect.
- C. Determinarea corelației între proiecte și procesele de planificare strategică de la nivelul instituțiilor publice.
- D. Principalele probleme ce apar în ciclul de viață al proiectelor și cauzele acestora.
- E. Impactul activităților de monitorizare și evaluare folosite la nivelul proiectelor.

Au fost realizate un număr de 40 de interviuri, cu manageri de proiect și cu persoane din cadrul echipei de proiect de la nivelul județului Cluj. Primele 12 interviuri au fost realizate în decursul anului 2010, iar restul de 28 în anul 2014. Am optat să revenim cu o a doua rundă de interviuri, deoarece după anul 2010 au mai fost contractate un număr semnificativ de proiecte la nivelul județului Cluj. De asemenea, ca și argument pentru acest demers putem afirma că în anul 2010 ne aflam la jumătatea ciclului de programare, iar în anul 2014 aproape de finalul acestuia.