

# ANALIZA PROCESULUI DE PLANIFICARE STRATEGICĂ ÎN CADRUL INSTITUȚIILOR PUBLICE

## ANALYSIS OF THE STRATEGIC PLANNING PROCESS WITHIN PUBLIC INSTITUTIONS

[https://doi.org/10.52327/1813-8489.2022.3\(115\).05](https://doi.org/10.52327/1813-8489.2022.3(115).05)

CZU: 005:338.26

**Tatiana TOFAN,**  
*doctor în economie, conferențiar universitar,*  
*Universitatea de Stat din Moldova*

**Vasile TOMUZ,**  
*doctorand,*  
*Academia de Administrare Publică*

### SUMMARY

*This article analyzes the strategic planning process that must be carried out by public institutions in the Republic of Moldova. Strategic planning focuses on the decision-making process, taking into account the expected and future image of the entity and the process of planning tools. Defining an individual, unique and at the same time standardized model of strategic management within the functioning of public administration entities is very difficult and even abstract. The legislative and normative framework that regulates the strategic planning process in public institutions is reviewed.*

**Keywords:** *strategic planning, planning documents, public policy documents, public institution.*

### REZUMAT

*În acest articol se analizează procesul de planificare strategică ce trebuie să-l realizeze instituțiile publice din Republica Moldova. Planificarea strategică se concentrează pe procesul decizional, luând în considerare imaginea preconizată și viitoare a entității și procesul instrumentelor de planificare. Definirea unui model individual, unic și în același timp standardizat de management strategic în cadrul funcționării entităților administrației publice este foarte dificilă și chiar abstractă. Se trece în revistă cadrul legislativ și normativ ce reglementează procesul de planificare strategică în instituțiile publice.*

**Cuvinte-cheie:** *planificare strategică, documente de planificare, documente de politici publice, instituții publice.*

Importanța procesului de planificare strategică se accentuează în măsura în care atât noile tendințe, care se manifestă în zonele dezvoltate ale lumii, cât și pe plan mondial, sunt de natură să genereze multiple și profunde schimbări în viața societății. În acest context, conducerea autorităților publice administrative trebuie să facă față incertitudinilor viitorului și să găsească modalitățile cele mai adecvate de racordare la noile evoluții. Aceasta necesită decizii strategice.

Cadrul legal pe care se bazează procesul de planificare strategică în Republica Moldova include în sine mai multe acte normative. Actul de bază este Constituția Republicii Moldova, adoptată în anul 1994. În procesul de planificare strategică trebuie să se țină cont de respectarea tuturor drepturilor și libertăților cetățenilor Republicii Moldova (ca de exemplu: art. 46: Dreptul la proprietate privată și protecția acesteia; art. 47: Dreptul la asistență și protecție socială; art. 49: Protecția familiei și a copiilor orfani; art. 50: Ocrotirea mamei, copiilor și tinerilor; art. 51: Protecția persoanelor handicapate etc.).

În conformitate cu art. 96 al Constituției, Guvernul asigură realizarea politicii interne și externe a Statului și exercită conducerea generală a administrației publice, conducându-se de Programul său de activitate. În baza art. 107 ministerele, ca organe ale administrației publice centrale de specialitate, traduc în viață politica Guvernului, hotărârile și dispozițiile lui. În temeiul Legii Republicii Moldova cu privire la Guvern (nr. 64-XII din 31.05.90), Guvernul este responsabil de elaborarea

documentelor strategice ale statului și de realizarea procesului de planificare strategică la nivel central. Art. 3 al acestei Legi stipulează direcțiile principale ale activității Guvernului, inclusiv elaborarea strategiilor.

Factorii implicați în procesul de planificare strategică la nivel național și rolul lor:

- Parlamentul – ia decizii la nivel legislativ, adoptă politicile de importanță majoră pentru țară;

- Guvernul – ia decizii la nivel executiv, aprobă politicile sectoriale, intersectoriale și naționale;

- Comitetul interministerial pentru planificare strategică – coordonează procesul de planificare strategică desfășurat de Guvern;

- Cancelaria de Stat – coordonează procesul de planificare a politicilor publice și de elaborare a documentelor de politici;

- AAPC – elaborează documentele de politici și planifică strategic politicile;

- Societatea civilă – susține procesul de planificare strategică prin intermediul consultărilor, dezbaterilor etc.

Fenomenul de planificare strategică în sfera publică din Republica Moldova este abia în faza incipientă de aplicare, de aceea, considerăm că acest proces ar trebui să fie studiat mai mult și analizat în cadrul autorităților administrației publice, prin prisma experienței internaționale. Procesul de planificare strategică este predestinat să faciliteze capacitatea organizațională și funcțională a unei organizații publice de a gândi și de a acționa strategic. Le poate ajuta să construiască bazându-se pe

punctele lor forte și profitând de majoritatea posibilităților aparente, concomitent cu depășirea sau minimalizarea punctelor slabe și a riscurilor iminente pentru activitatea și existența acestora. Astfel, prin implementarea planificării strategice în cadrul autorităților administrației publice, acestea se vor adapta la realitățile economice și ale societății, corespunzând, în același timp, structurilor similare din cadrul țărilor Uniunii Europene. Acestea vor reacționa prompt și adecvat la schimbările externe și diversele interese, urmând ca imaginea autorităților publice să se îmbunătățească, iar serviciile publice să devină mult mai calitative și mai pertinente necesităților cetățenilor [2, p. 50].

Planificarea eficientă și coerentă la nivel național, la nivel sectorial, la nivelul autorităților administrative centrale și la nivelul subdiviziunilor acestora este elementul esențial în asigurarea implementării documentelor de politici publice, care ținesc creșterea calității vieții oamenilor, conform prevederilor Agendei de Dezvoltare Durabilă 2030, implicit ale Strategiei naționale de dezvoltare și Acordului de Asociere Republica Moldova – Uniunea Europeană. Prin urmare, articularea clară și sincronă a priorităților naționale în documentele de planificare și documentele de politici publice reprezintă una din misiunile de bază ale autorităților publice.

Documentele de planificare și documentele de politici publice care urmează a fi elaborate sunt corelate și determinate de documentele în vigoare, de angajamentele internaționale

asumate de către Republica Moldova și de realitățile bugetare. Agenda de Dezvoltare Durabilă 2030 și Acordul de Asociere Republica Moldova – Uniunea Europeană sunt sursele principale de angajamente internaționale ce urmează a fi luate în considerare în mod obligatoriu în procesul de elaborare a tuturor documentelor de planificare și a documentelor de politici publice. Pe lângă acestea, în cazurile relevante, în funcție de sector sau domeniu de politici, vor fi luate în considerare și alte angajamente internaționale importante, precum Carta Organizației Națiunilor Unite, Acordul de Liber Schimb Central-European, Acordul de la Paris privind schimbările climatice, Convenția Europeană a Drepturilor Omului, acordurile Organizației Mondiale a Comerțului, Acordul privind aspectele comerciale ale drepturilor de proprietate intelectuală, Carta Europeană a Autonomiei Locale etc.

La rândul lor, documentele de politici publice se reflectă în documentele de planificare pe termen mediu sau lung, în mod special dacă acestea abordează anumite probleme și provocări noi care nu au fost pe agenda publică în iterațiile anterioare.

Prin urmare, este importantă asigurarea unui proces coerent de planificare, astfel încât toate documentele de planificare și prevederile din documentele de politici publice să poată fi implementate eficient și eficace. Mai mult decât atât, cadrul de planificare are rolul de a asigura o corelație puternică între politicile publice și resursele bugetare [48, p. 39].

Elaborarea documentelor de politici

publice este determinată de următoarele documente:

1. documente de planificare:

- Strategia națională de dezvoltare;
- Programul de activitate al Guvernului;
- Planul național de dezvoltare;
- Cadrul bugetar pe termen mediu;
- Planul anual de activitate al Guvernului;
- Planul anual al autorității publice;

2. angajamente internaționale:

- Acordul de Asociere între Republica Moldova, pe de o parte, și Uniunea Europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și statele membre ale acestora, pe de altă parte;

- Agenda de Asociere între Republica Moldova și Uniunea Europeană pe termen mediu;

- Agenda de Dezvoltare Durabilă 2030;

- angajamente în cadrul altor acorduri internaționale, asumate de Republica Moldova spre implementare pentru perioada concretă de planificare.

Strategia națională de dezvoltare este documentul național de viziune strategică pe termen lung, care indică direcțiile de dezvoltare a țării și a societății și care adaptează prioritățile, obiectivele, indicatorii și țintele angajamentelor internaționale asumate de către Republica Moldova la contextul național, în special Agenda de Dezvoltare Durabilă 2030 și Acordul de Asociere Republica Moldova – Uniunea Europeană.

Guvernul stabilește în SND prioritățile naționale, iar structura și elementele acesteia stau la baza dezvoltării cadrului național de pla-

nificare strategică, evidențiind viziunea, prioritățile, obiectivele, direcțiile de intervenție relevante pe termen lung. Operaționalizarea prevederilor SND are loc prin intermediul Planului național de dezvoltare, documentelor de politici publice și Cadrului bugetar pe termen mediu, pentru a asigura un grad înalt de corelare între viziunea expusă în SND și problemele din societate, inclusiv sub aspectul asigurării suportului politic pentru realizarea obiectivelor din SND. Pentru o realizare eficientă a obiectivelor, este important ca această legătură să fie cât mai strânsă. Orice întrerupere sau slăbire a acestei legături va încetini sau va stopa implementarea unuia sau a mai multor obiective din SND.

Astfel, Strategia națională de dezvoltare stabilește prioritățile și obiectivele pentru toate sectoarele social-economice din Republica Moldova, având drept scop creșterea calității vieții oamenilor, și stă la baza sistemului național de planificare strategică – sectorială, instituțională, bugetară și, prin urmare, ghidează procesul de elaborare a politicilor publice și a actelor normative.

Odată cu adoptarea Strategiei naționale de dezvoltare, autoritățile publice vor ajusta/vor elabora strategiile sectoriale, ținând cont de obiectivele specifice și acțiunile prioritare SND. Strategiile sectoriale vor conține o analiză pleneră a sectorului, vor oferi opțiuni detaliate de politici, urmând principiile și standardele privind drepturile omului, și vor fi centrate pe combaterea discriminării și reducerea inegalităților de șanse pentru toate

persoanele aflate pe teritoriul Republicii Moldova, care pot să existe în diferite domenii în funcție de sex, vârstă, mediu de reședință (rural/urban), dizabilitate, origine etnică, rasă, culoare, limbă, religie sau convingeri, opinie, apartenență politică sau orice alt criteriu similar. Strategiile sectoriale vor include, de asemenea, toate țintele și indicatorii Agendei de Dezvoltare Durabilă 2030 relevanți sectorului respectiv, adaptați la contextul național al Republicii Moldova [48, p. 51].

Pentru raționalizarea numărului documentelor de politici publice sectoriale, asigurarea corelării și sinergiei între acestea și abordării sistemice a diverselor domenii de politici, precum și pentru alinierea acestora la cadrul bugetar, se recomandă elaborarea strategiilor sectoriale în mod prioritar doar pentru anumite domenii de activitate ale Guvernului, indicate în Legea nr. 136/2017 cu privire la Guvern.

În conformitate cu prevederile Acordului de Asociere Republica Moldova – Uniunea Europeană, precum și cu alte tratate internaționale, pot fi prevăzute angajamente privind dezvoltarea și punerea în aplicare a unor strategii pentru anumite domenii. Însă, în acest caz, cuvântul „strategie” nu se referă neapărat la un document de politici publice distinct, ci trebuie interpretat mai degrabă ca abordarea strategică sau o modalitate propusă la nivel strategic pentru soluționarea problemelor și/sau atingerea obiectivelor asumate care urmează a fi integrată în documentele de politici publice de tip strategie, elaborate pentru unul sau câteva domenii de activitate ale Gu-

vernului, conform Hotărârii Guvernului nr. 386/2020 cu privire la planificarea, elaborarea, aprobarea, implementarea, monitorizarea și evaluarea documentelor de politici publice.

Această precizare este relevantă și prin prisma art. 22 lit. a) din Acordul de Asociere Republica Moldova – Uniunea Europeană, prin care se urmărește „dezvoltarea instituțională și funcțională a autorităților publice pentru a spori eficiența activității acestora și pentru a asigura un proces de luare a deciziilor și de planificare strategică eficient, participativ și transparent”.

Astfel, angajamentele internaționale de a dezvolta abordări și soluții strategice pe anumite domenii („strategii”) trebuie să fie integrate în documentele de politici publice pentru sectoarele menționate mai sus, urmând exigențele naționale pentru raționalizarea și eficientizarea procesului de planificare strategică. Totuși, dacă angajamentele internaționale prevăd expres unele documentele de politici publice care nu se încadrează în domeniile menționate sau ținesc subiecte intersectoriale pentru care sunt necesare intervenții punctuale, precum combaterea corupției, poate fi analizată oportunitatea elaborării și aprobării acestora.

Însă, asemenea strategii vor avea un caracter tranzitoriu, cu scopul de a dezvolta cadrul instituțional, normativ și de reglementare necesar pentru asigurarea integrării aspectelor intersectoriale în politicile publice. Ulterior, pentru asigurarea coerenței în procesul de planificare strategică se recomandă integrarea aspectelor intersectoriale în

strategiile sectoriale elaborate pentru domeniile de politici.

O condiție esențială pentru a asigura implementarea Strategiei naționale de dezvoltare este dezvoltarea unui mecanism coerent de implementare, care să asigure o sincronizare clară între Strategia națională de dezvoltare, strategiile sectoriale și Planul național de dezvoltare, care, la rândul lor, vor sta la baza planificării ulterioare la nivel sectorial, instituțional și a cadrului de planificare bugetară.

În concluzie se poate de menționat, că scopurile principale ale planificării strategice în instituțiile publice țin de îmbunătățirea performanței, crearea unei structuri organizaționale relevante și creșterea nivelului de răspundere instituțională, departamentală și individuală. Planificarea implică creșterea transparenței decizionale și a comunicării între manageri, angajați și factorii

interesați. Totodată, organizarea unui proces de planificare în instituția publică, bazat pe metodologia științifică a managementului, permite definirea unor obiective realiste, precum și stabilirea priorităților în alocarea eficientă a resurselor. Planul strategic, reprezentat, de asemenea, un instrument de comunicare, explică motivele pentru care o organizație a ales anumite acțiuni, furnizează contextul pentru luarea deciziilor și subliniază raționamentul din spatele acestora. Numai prin planificarea strategică instituțiile publice pot influența viitorul, pot acționa și pot atinge obiectivele propuse. Pornind de la faptul că planificarea strategică este un proces foarte complex, această complexitate derivă din analiza inițială a condițiilor existente la nivel local, a interacțiunilor specifice din cadrul comunității și a factorilor externi care influențează organizația.

## BIBLIOGRAFIE

1. Burcea G., Ivan V., Potcovaru M. Planificarea strategică în sectorul public. București: Ed.: ASE, 2019, 147 p.
2. Burduș, E., Căprărescu G., Androniceanu, A., Miles, M., Managementul schimbării organizaționale, Ed.: Economică, București, 2000, 191p.
3. Ghid metodologic al Cancelariei de Stat a Guvernului Republicii Moldova cu privire la procesul decizional din 2009.
4. Ghid metodologic al Cancelariei de Stat a Guvernului Republicii Moldova cu privire la integrarea prevederilor Strategiei naționale de dezvoltare în documente de planificare și documente de politici publice la nivel național, 2021.
5. Ghidul Cancelariei de Stat a Guvernului Republicii Moldova cu privire la elaborarea planurilor de dezvoltare instituțională a autorităților administrației publice centrale din 26 ianuarie 2008, p. 6, 7.
6. Hotărârii Guvernului nr. 386/2020 cu privire la planificarea, elaborarea, aprobarea, implementarea, monitorizarea și evaluarea documentelor de politici publice.
7. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 2-d din 23.01.2008 cu privire la

aprobarea metodologiei de elaborare a planurilor de dezvoltare instituțională a autorităților administrației publice centrale.

8. Legea nr. 136/2017 cu privire la Guvernul Republicii Moldova, MO nr. 252/2017.

**Prezentat:** 29 septembrie 2022.

**E-mail:** tatianatofan@yahoo.com