# TENDINȚE ACTUALE ÎN PLANIFICAREA STRATEGICĂ LA NIVELUL AUTORITĂȚILOR PUBLICE: EXPERIENȚA ITALIEI

# CURRENT TRENDS IN STRATEGIC PLANNING AT THE LEVEL OF PUBLIC AUTHORITIES: THE ITALIAN EXPERIENCE

***Vasile TOMUZ,***
***doctorand, Universitatea de Stat din Moldova***

**SUMMARY**

*In a society undergoing economic transformation, such as Italy, the public sector is considered to be the engine that can accelerate the response to sustainable challenges by adopting policies, programs and strategic actions that integrate the objectives of sustainable development, that strengthen resilience through -a long-term strategic European vision for a prosperous, modern, competitive and neutral economy. Understanding and applying the tools and methods specific to strategic planning and management in the public sector in Italia have become absolutely necessary for ensuring the well-being of local communities, but also for institutional development and improving administrative capacity at the central, regional and local level.*

***Keywords:*** *strategic planning, government, reform, strategy, ministry, public administration, objectives, transformation.*

Administrația publică a Italiei, în sistemul juridic italian, reprezintă complexul de autorități publice care fac parte din administrația publică a Republicii Italiene. Odată cu proclamarea Regatului Italiei și adoptarea simultană a Statutului Albertin, în statul italian nou-creat proprietatea funcției de organizare a aparținut aceleiași organizații care a prevăzut-o prin acte de autoreglementare. În afară de cazul extrem al organizării militare, care a dat naștere unor relații de supremație deosebită, funcția de organizare era responsabilitatea guvernului.

După ce administrația publică după modelul Regatului Sardiniei a fost condusă timp de decenii de un nou stat unitar cu puteri de conducere centralizate (care de fapt a condiționat și exercitarea competențelor de conducere de către puținele alte entități teritoriale existente), Guvernul Giolitti II - odată cu începerea naționalizării căilor ferate italiene - adoptase modelul companiei autonome, dedicată introducerii elementelor de economie în abordarea tradițională a funcției publice a ascendenților francezi.[10]

Odată cu nașterea Republicii Italiene și intrarea în vigoare a Constituției, a fost acceptată soluția inversă, atribuind dreptul de proprietate asupra funcției de organizare Parlamentului Republicii Italiene, care o exercită prin acte de heteronormare, sancționând astfel preeminența absolută a principiului legalității. Din punct de vedere al organizării

organelor administrative ale statului, Constituția a sancționat trecerea de la o organizație de tip centralizat, unde funcțiile administrative erau atribuite organelor centrale ale statului, la o organizație de tip descentralizat, unde în schimb funcțiile administrațiile sunt îndeplinite de organe teritoriale la nivel local. Perimetrul sectorului public italian a fost redefinit de mai multe ori de-a lungul timpului prin reforme organice începând din a doua perioadă postbelică în paralel cu descentralizarea administrativă în Italia.

Administrația publică actuală ține de competența guvernului Republicii Italiene, care își direcționează orientările generale prin ministere, care sunt responsabile de ramurile întregului aparat împărțite pe sectoare.

Principiile la care este informată administrația publică italiană, pe baza dispozițiilor constituționale, sunt principiul bunei performanțe și principiul imparțialității, stabilit de Constituția Republicii Italiene. [7] În detaliu, acesta este organizat și informat pe baza următoarelor principii și criterii: eficiența, adică îndeplinirea atribuțiilor pentru a obține rezultate cu cât mai puțină cheltuire a resurselor economice; eficacitatea, înțeleasă ca capacitatea de a produce efectul dorit; economie, înțeleasă ca cel mai mic cost posibil suportat în relația dintre mijloacele economice disponibile și resursele umane și materiale utilizate pentru satisfacerea interesului public.

Evenimentele din ultimii ani a arătat dezvoltarea durabilă a centrului de aspirații al comunității globale. Acest moment particular de management al represiunii după crizele din ultimul timp, plasează în mod nativ sinergia dintre dimensiunile sociale, de mediu și economice ale dezvoltării în centrul acțiunii publice. Statul planifică intervențiile care urmează să fie implementate - și planifică obiectivele consecvente - în aproape toate domeniile de activitate administrativă. Nevoile care decurg din globalizarea economică, juridică și socială impun, de asemenea, organizațiilor să planifice și să califice în consecință activitatea de planificare ca una strategică, având ca scop ridicarea nivelului calității serviciilor și, prin urmare, de a face administrațiile de referință mai competitive. Utilizatorul serviciilor publice renunță la rolul de subiect administrat pentru a deveni client, a cărui satisfacție trebuie să fie garantată și răspunzătoare de activitățile autorităților publice. [9]

În conformitate cu angajamentele semnate în septembrie 2015, Italia a implementat Agenda 2030 pentru Dezvoltare Durabilă a Națiunilor Unite în *Strategia Națională pentru Dezvoltare Durabilă (SNSvS)*, un instrument de planificare strategică care presupune 4 principii directoare ale Agendei: integrare, universalitate, transformare și incluziune.

*Strategia Națională pentru Dezvoltare Durabilă (SNSvS)* este structurată în cinci domenii, așa-numitele „5P" ale Agendei 2030: oameni, planetă, prosperitate, pace și parteneriat. La acestea se adaugă o a șasea zonă dedicată vectorilor pentru sustenabilitate, elemente necesare transformării. *Strategia Națională pentru Dezvoltare Durabilă (SNSvS)* constituie cadrul național de referință pentru procesele de planificare, programare și evaluare a mediului și a teritoriului. SNSvS a fost aprobat prin *Rezoluția CIPE 108 din 22 decembrie 2017* și este rezultatul unui amplu proces de implicare a instituțiilor și a societății civile, desfășurat de Ministerul Mediului în strânsă colaborare cu Președinția Consiliului de Miniștri, Ministerul Afacerile Externe și Ministerul Economiei.

La fiecare trei ani, SNSvS trebuie revizuit, iar Ministerul Mediului și Securității Energetice are sarcina de a iniția și gestiona procesul de schimbare, printr-un proces

instituțional larg și participativ, coordonat de Președinția Consiliului de Miniștri.

Fiecare domeniu din SNSvS conține opțiunile strategice și obiectivele strategice pentru Italia, referitoare la opțiunile de țară stabilite către anul 2030. Zona de parteneriat, în special, preia conținutul Documentului de programare trienală și orientări pentru cooperarea internațională pentru dezvoltare, opțiunile și prioritățile strategice individuale la care Italia este chemată să răspundă. Fiecare alegere este asociată cu o primă selecție de instrumente naționale de implementare. Documentul oferă, de asemenea, un prim set de indicatori pentru monitorizare.

Totodată, după cum se știe, Italia este la moment în proces de definire a noii Strategii 2023-2028. Este posibilă consultarea rapoartelor aferente fazelor, precum și propunerea elaborată recent de Comitetul Director Oficiul de Gestionare a Programelor, pe baza rezultatelor consultărilor care implică toate țările membre ale Parteneriatului. Principalele obiective care au apărut ca fiind puternic împărtășite de procesul de creare sunt următoarele:

*- extinderea Comunității Guvernului Deschis pentru a deveni o mișcare largă și interconectată a reformatorilor;*

*- trecerea de la PNA la reforme guvernamentale deschise integrate în prioritățile strategice, politici și program naționale și locale;*

*- identificarea priorităților de politică pentru a defini obiectivele parteneriatului comune tuturor membrilor naționali și locali.*

Italia așteaptă de mulți ani o strategie națională pentru promovarea și planificarea inițiativelor de conștientizare financiară și educație. Comitetul pentru asigurare și educație financiară în domeniul asigurărilor sociale a solicitat cetățenilor, centrelor de cercetare, asociațiilor de consumatori, investitorilor, întreprinderilor, sindicatelor și tuturor părților interesate să participe, cu opinii și sugestii, la elaborarea versiunii finale a Strategiei în scopul luării în considerare a nevoilor tuturor cetățenilor în acest domeniu.

Feedback-ul primit la nivel național, inclusiv la nivel ministerial, a fost folosit pentru a ajustarea versiunii finale a strategiei pe care Comitetul de coordonare al Oficiului de Gestionare a Programelor și a aprobat-o la sfârșitul lunii martie anul 2023. Lansarea oficială a acesteia este așteptată la Summitul Global al Parteneriatului care va avea loc în a doua jumătate a anului 2023.

Un alt document de planificare strategică de importanță națională este *Planul Național de Recuperare și Reziliență (PNRR)* care prevede un pachet de investiții și reforme împărțit în șase misiuni. Planul promovează o agendă de reforme ambițioase și, în special, cele patru principale se referă la: administrație publică, justiție, simplificare, competitivitate. Fiecare proiect, conform unei viziuni precise a politicii industriale, a fost conceput pentru a contribui atât la implementarea „Recomandărilor Specifice" ale Comisiei Europene, cât și la consolidarea potențialului de creștere al țării. Scopul este de a pune bazele unei dezvoltări durabile a economiei prin garantarea vitezei de execuție a proiectelor printr-o simplificare a instrumentelor pentru a favoriza o creștere a productivității.

Proiectele din misiunea „Digitalizare, inovare, competitivitate și cultură" urmăresc încurajarea inovației în cheie digitală, susținând infrastructura țării și transformarea

proceselor de producție în afaceri. Ministerul își propune, de asemenea, să sprijine investițiile strategice și să încurajeze proiecte inovatoare pentru lanțurile de aprovizionare.

Proiectele prevăzute în misiunea „Revoluția verde și tranziția ecologică" urmăresc promovarea tranziției ecologice a țării prin concentrarea pe energia produsă din surse regenerabile, creșterea rezistenței la schimbările climatice, sprijinirea investițiilor în cercetare și inovare și încurajarea transportului public durabil.

Guvernul italian integrează și îmbunătățește conținutul *Planul Național de Recuperare și Reziliență (PNRR),* prin Planul național complementar (PNC), cu alocarea de resurse financiare suplimentare, disponibile suplimentar față de granturile și fondurile furnizate în cadrul Facilității de recuperare și reziliență (FRR).

Planul a fost aprobat prin Decretul-lege nr. 59 din 6 mai 2021, transformată, cu modificări, prin Legea nr. 101 din 1 iulie 2021, unde sunt identificate resursele și programele în care este împărțit. Complementaritatea Planul național complementar (PNC) față de *Planul Național de Recuperare și Reziliență (PNRR)* se manifestă la nivelul: planificare, cu o integrare a resurselor pentru intervențiile deja prevăzute în PNRR (așa-numitele programe și intervenții cofinanțate); de misiune sau componentă a misiunii, cu asigurarea unor investiții ulterioare (așa-numitele programe și intervenții ale Planului) care contribuie la realizarea obiectivelor.

Unele din instituțiile principale responsabile de procesul de planificare strategică în Italia sunt: ***autoritățile administrației publice centrale*** – care sunt organele centrale de specialitate ale statului reformate care asigură realizarea politicii guvernamentale în domeniile de activitate ce le sunt încredințate, elaborează și promovează politicile publice la nivel național, intersectorial și sectorial. În vederea atingerii priorităților imediate și a obiectivelor de dezvoltare pe termen lung, autoritățile administrației publice centrale, și-au trasat ca obiectiv de activitate stabilite, elaborarea strategiilor sectoriale ce reies din directivele UE.

**Ministerul Economiei și Finanțelor** - *Planul de Performanță* este un document programatic cu un orizont de timp de trei ani, definit ca program de direcție politico-administrativă, în colaborare cu conducerea de vârf a ministerului și cu sprijinul organului independent de evaluare a performanței, în conformitate cu conținutul ciclului bugetar și ținând cont de liniile directoare conturate de Departamentul Administrației Publice. Strategia Ministerului Economiei și Finanțelor pentru perioada de trei ani 2022-2024 a fost lansată, în iulie 2021, pe baza indicațiilor metodologice furnizate. Prin urmare, acest plan de performanță are scopul, în cadrul priorităților politice evidențiate, să ofere informații cu privire la contribuția pe care Ministerul intenționează să o garanteze, ținând cont de proiect reformator preconizat de Planul Național de Recuperare și Reziliență, care vizează obținerea creșterii economice robustă, durabilă și incluzivă, inclusiv printr-o administrație publică mai eficientă și mai digitalizată.

**Ministerul Afacerilor și Made in Italy** - *Planul Integrat de Activități și Organizare a Administrației Publice* a fost introdus în articolul 6 din Decretul lege nr. 80/2021 și este un document unic de planificare și guvernare care vizează asigurarea calității și transparenței activității administrative, a serviciilor către cetățeni și întreprinderi, simplificarea proceselor. Planul Integrat de Activități și Organizare 2023-2025 include

Directiva generală pentru activitatea administrativă și obiectivele strategice ale Ministerului Afacerilor Made in Italy.

**Ministerul Agriculturii, Suveranității Alimentare și Pădurilor** - *Plan Strategic de Politică Agricolă Comună 2023-2027*, a fost aprobat în scopuri de sprijin al agricultorilor prin Fondul European de Garantare Agricolă și Fondul European Agricultura pentru Dezvoltare Rurală. La 31 decembrie 2021, Italia a prezentat Comisiei o propunere de plan strategic în cadrul politicii agricole comune în scopul sprijinirii Uniunii finanțat de Fondul European de Garantare Agricolă (FEAG) și Fondul European Agricultura pentru Dezvoltare Rurală (FEADR) pentru perioada de la 1 ianuarie 2023 până la 31 decembrie 2027 („Plan strategic PAC 2023-2027").

**Ministerul Mediului și Securității Energetice** - *Strategia Națională pentru Dezvoltare Durabilă; Plan integrat de activități și organizare 2023-2025*. Planul de Performanță este un document programatic pe trei ani, care urmează să fie adoptat în conformitate cu conținutul și ciclul planificării financiare și bugetare, care identifică orientările și obiectivele strategice și operaționale și definește, cu referire la obiectivele și resursele finale și intermediare, indicatorii de măsurare și evaluare a performanței administrației, precum și obiectivele atribuite personalului de conducere și indicatorii aferenți.

**Ministerul Muncii și Politicilor Sociale** - măsurile elaborate de Ministerul Muncii și Politicilor Sociale se încadrează în Misiunea 5 „Incluziune și Coeziune" a PNRR, și au ca obiectiv principal acela de a reforma sistemul de politici active de muncă și formare profesională în vederea introducerii și implementării nivelurilor esențiale de servicii și să promoveze angajabilitatea lucrătorilor în tranziție și a șomerilor, cu o atenție deosebită pentru așa-zișii subiecți vulnerabili care sunt mai îndepărtați de piața muncii, precum și incluziunea socială a persoanelor aflate în condiții extrem de fragile.

**Ministerul Educației și Meritului** - *Planul de Performanță 2021/2023* a fost aprobat la data de 25.06.2021 și este un document programatic care cuprinde: obiectivele strategice și operaționale ale administrației cuprinse în Directiva generală de activitate administrativă și management emisă de ministru; obiectivele și indicatorii de măsurare și evaluare a performanței fiecărei structuri administrative și a performanței individuale, cuprinse în Directivele șefilor de departament și directorilor generali.

**Ministerul Universității și Cercetării** - *Planul Integrat de Activități și Organizare a Administrației Publice (PIAO) 2021/2023*, introdus în articolul 6 din decretul legii nr. 80 din 9 iunie 2021, este un document unic de planificare și guvernare, care vizează asigurarea calității și transparenței activității administrative, simplificând procesele. A fost aprobat prin decretul ministerial nr. 179 din 29 martie 2023.

**Ministerul Sănătății** - *Planul Operațional Sănătate* - Fondul de Dezvoltare și Coeziune a fost definit ca parte a procesului unitar de planificare strategică și operațională pentru perioada 2014-2020, în conformitate cu documentele de planificare de referință, inclusiv *Strategia Națională de Specializare Inteligentă (SNSI), Programul Național de Cercetare (PNR) și Planul de implementare în sănătate al SNSI*. Planul a continuat apoi cu introducerea de noi elemente de referință strategice, de guvernanță și procedurale referitoare la cadrul de reglementare al Planurilor de Dezvoltare și Coeziune, pentru armonizarea regulilor privind Fondul de Dezvoltare și Coeziune.

**Ministerul Turismului** - *Planul de Performanță 2022-2024* a fost aprobat prin De-

cretul Ministrului Turismului din 9 iunie 2022, și este un document de planificare strategică cu obiective clar definite care urmează să fie atinse către anul 2024.

**La nivel local**, activitatea de planificare și programare în autoritățile locale, întrucât este reglementată de legislația sectorială, are următoarele elemente distinctive: dă viață, din punct de vedere temporal și funcțional, unui proces decizional în formă de piramidă; este o activitate ciclică și circulară; se caracterizează prin a fi o activitate negociată între organele politice și birocratice.

Procesul decizional este piramidal prin aceea că fiecare document care vizează planificarea, programarea sau permiterea managementului operațional este, atât din punct de vedere funcțional, cât și temporal, o consecință logică a celui precedent și, în același timp, o condiție prealabilă pentru următorul. În plus, sistemul de planificare strategică prezent în autoritățile locale italiene dă naștere unei tehnici de „desambalare" a conținutului orientărilor politico-administrative în planuri, programe, obiective și linii de acțiune care tind să-și asume o specificitate progresivă atunci când sunt declinate din acte de programare generală (linii programatice guvernamentale și plan general de dezvoltare) până la cele mai particulare (raport provizoriu și programatic și plan de management executiv). [6]

În general, se poate spune că procesul de planificare strategică prezent în autoritățile locale italiene contribuie la difuzarea unei culturi a managementului activității administrative bazată pe determinarea obiectivelor și tensiunea consecventă către utilizarea corectă a resurselor și atingerea rezultatelor și utilizării bugetului economic ca instrument de control al managementului pentru unitățile organizatorice individuale și ca suport de management al procesului decizional. În acest sens, logica bugetului permite managerului fiecărui serviciu să monitorizeze evoluția activităților sale, tendința evolutivă generală și să exercite cele mai eficiente acțiuni corective.

Având în vedere atenția sporită acordată în ultimii ani implementării proceselor de management strategic prin consolidarea capacității de planificare și bugetare [11] colaborată cu obiectivele generale strategice, care au drept scop implementarea unui management pe criterii de performanță în administrația publică italiană prin stabilirea unui cadru instituțional operațional pentru stabilirea priorităților de politici și bugetare în cadrul Guvernului, două elemente se prefigurează ca esențiale: implementarea unor instrumente strategice pentru asigurarea trasabilității, continuității, predictibilității și sustenabilității și impactul pozitiv asupra angajamentelor de performanță prin implementarea cu succes a managementului riscurilor și instrumentelor de control intern, în conformitate cu cerințele cadrului internațional.

**În concluzie**, sistemul administrativ italian este în mare măsură corelat experiențelor deja cunoscute de ceva vreme în alte țări occidentale; elementul comun al diferitelor căi de reformă este reprezentat de necesitatea conectării planificării obiectivelor la programare și la documentele contabile, astfel încât să permită o corelație funcțională constantă între ceea ce intenționează să facă autoritățile publice și resursele disponibile.

Îmbunătățirea eficienței politicilor publice este un obiectiv cu atât mai important în contextul recesiunii economice, concurenței sporite atât la nivel internațional, cât și intern, precum și constrângerilor bugetare severe. Autoritățile administrației publice din Ialia în aceste condiții și-au stabilit o viziune și au adoptat un demers strategic

atotcuprinzător. Existența unei viziuni strategice este impusă de diversitatea dimensiunilor abordate în politicile publice dezvoltate la nivelul administrației publice locale și centrale.

Luând în considerație faptul că Republica Moldova are nevoie, de o Strategie și de o Agendă de dezvoltare durabilă pe termen scurt și mediu, care va trebui să țină cont de impactul regional și de criza economică globală și care, dintr-o perspectivă imediată, să propună soluții viabile pentru menținerea economiei pe linia de plutire și a stabilității sociale, experiența Italiei ar putea servi ca exemplu de bune practici pentru implementarea demersului strategic național și obținerea de rezultate scontate.

**BIBLIOGRAFIE**

1. Anthony Barnes Atkinson, *Measurement of Government Output and Productivity for the National Accounts*, PALGRAVE MACMILLAN, New York, 2005.
2. Decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33 Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni.
3. DENTE, N. PIRAINO, *La parabola dei controlli interni nelle amministrazioni dello Stato*, in G. D'ALESSIO, F. DI LASCIO (a cura di),*Il sistema amministrativo a dieci anni dalla "riforma Bassanini"*,Torino, Giappichelli, 2009, 171 ss.
4. Giulio Napolitano, *PUBBLICA AMMINISTRAZIONE IN ITALIA*, in *XXI secolo*, Istituto dell'Enciclopedia Italiana, 2009-2010.
5. *Italia.gov.it - motore dell›amministrazione digitale italiana*, su *italia.gov.it*.
6. K. GIUSEPPONI, I sistemi di programmazione e controllo come strumento di governo, in ID., Gestione e controllo delle amministrazioni pubbliche, Milano, Giuffrè, 2009, 287 ss.
7. Sabino Cassese, I caratteri originali della storia amministrativa italiana, in *Le Carte e la Storia. Rivista di storia delle istituzioni*, 1999, n. 1, pp. 7-15.
8. Sabino Cassese, La riforma della pubblica amministrazione italiana, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 2000, n. 6, pp. 1007-1017.
9. Sabino Cassese, La statistica nell'amministrazione pubblica (Storia e problemi attuali), in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1979, n. 2-3, pp. 545-567 e in Esiste un governo in Italia?, pp. 181-206 (v. n. 246).
10. Sabino Cassese, Las istituciones administrativas en la historia de la Italia unificada, in *Revista de la Universitad de Buenos Aires*, 1979, vol. II, pp. 221-233.
11. VILLA, La pianificazione, la programmazione e il budget, in L. FIORENTINO, R. PEREZ (a cura di), Il regolamento sull'amministrazione e la contabilità degli enti pubblici (D.P.R. 27 febbraio 2003 n. 97), Milano, Giuffrè, 2005, 83 ss.