PLANIFICAREA STRATEGICĂ ÎN INSTITUȚIILE PUBLICE DIN REPUBLICA MOLDOVA — CONDIȚIE DE BAZĂ ÎN PROCESUL DE ADERARE LA UNIUNEA EUROPEANĂ

Vasile TOMUZ[15]

Rezumat: *În articolul respectiv este analizată situația actuală privind implementarea procesului de planificare strategică în cadrul autorităților publice din Republica Moldova, în raport cu condiționalitățile impuse în procesul de aderare la Uniunea Europeană. Astfel, pentru a continua să înainteze pe calea aderării, progresele durabile și tangibile în materie de reforme, în toate domeniile, inclusiv în domeniul reformării administrației publice, sunt de o importanță crucială pentru Republica Moldova. Pentru deveni o societate adaptată la schimbări, incertitudini și provocări, autoritățile publice din Republica Moldova trebuie să adopte cadrul necesar pentru o abordare strategică, pe termen lung, a dezvoltării durabile.*

Cuvinte cheie: planificare strategică, reformă, strategie, minister, administrație publică.

STRATEGIC PLANNING IN THE PUBLIC INSTITUTIONS OF THE REPUBLIC OF MOLDOVA — BASIC CONDITION IN THE EUROPEAN UNION ACCESSION PROCESS

Abstract: *In that article, the current situation regarding the implementation of the strategic planning process within the public authorities of the Republic of Moldova is analyzed, in relation to the conditionality's imposed in the process of accession to the European Union. Thus, in order to continue moving forward on the path of accession, sustainable and tangible progress in terms of reforms, in all areas, including in the field of public administration reform, are of crucial importance for the Republic of Moldova. In order to become a society adapted to changes, uncertainties and challenges, the public authorities of the Republic of Moldova must*

[15] Doctorand Școala doctorală Universitatea de Stat din Moldova Republica Moldova, tomuzv@mail.ru

adopt the necessary framework for a long-term strategic approach to sustainable development.

Keywords: strategic planning, reform, strategy, ministry, public administration.

Introducere

Statutul nou internațional al Republicii Moldova de stat candidat la Uniunea Europeană impune elaborarea și adoptarea atât a unei strategii naționale, cât și a strategiilor la nivel local, care să asigure într-un orizont clar de timp îndeplinirea obiectivului major de pregătire pentru aderare la marea familie europeană.

Luând în consideraţie situaţia social-economică actuală din ţară, precum și reieșind din prioritățile strategice pentru administrația publică, planificarea strategică stabilește necesitatea orientării spre un sistem de indicatori calitativi de evaluare a performanțelor, care s-ar baza pe impactul, eficienţa economică şi socială a investiţiilor alocate, în cadrul legal existent și a programelor la care Republica Moldova face parte.

Definind conturul viitorului dorit pentru Republica Moldova în contextul integrării europene, planificarea strategică va servi ca reper pentru toate strategiile și programele sectoriale, atât la scară națională, cât și la scară regională și locală. Astfel, documentele de politici publice sectoriale existente sau în curs de elaborare reflectă viziunea centrată pe oameni, pe necesitățile și aspirațiile lor. Planificarea strategică, care stă la baza managementului strategic, se concentrează în principal 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. Acest fapt rezultă în primul rând din complexitatea și diversitatea activităților organizațiilor individuale. Din punct de vedere al dezvoltării succesive a sectorului public, implementarea managementului strategic aduce multe avantaje pe termen lung, însă, pe baza unor condiții reale, este posibilă numai datorită introducerii procesului de planificare strategică, tratat ca fiind cel mai multidimensional dintre toate activitățile.

Metodologia aplicată. Elaborarea articolului a avut la bază studierea mai multor surse teoretice și practice. Printre metodele de cercetare utilizate figurează analiza și sinteza literaturii de specialitate, cât și analiza actelelor normative ce vizează procesul de planificare strategică în cadrul autorităților publice.

Rezultatele investigației. Integrarea europeană este nu doar un deziderat fundamental al politicii interne şi externe a Republicii Moldova şi al Guvernului, având un puternic potenţial de facilitare a coeziunii politice şi sociale a societăţii. Odată cu implementarea Acordului de Asociere, liberalizarea regimului de vize şi integrarea treptată în piața internă a UE, are loc integrarea de facto a Republicii Moldova în spaţiul politic şi economic european. Guvernul este dedicat întru totul obiectivului modernizării şi dezvoltării Republicii Moldova, pe care îl presupune integrarea europeană.

La data de 3 martie 2022, Moldova și-a depus cererea de aderare la UE. La 17 iunie 2022, Comisia Europeană a prezentat avizul său privind cererea Moldovei, după care, la 23 iunie 2022, Consiliul Europei a recunoscut perspectiva europeană a Moldovei și i-a acordat statutul de țară candidată la UE.

Avizul Comisiei a prezentat nouă pași pe care Moldova trebuie să îi parcurgă pentru a progresa în continuare pe calea aderării. Printre acești nouă pași, se așteaptă ca Moldova să avanseze pe calea unei reforme cuprinzătoare a justiției, să combată corupția, să remedieze deficiențele identificate, să intensifice recuperarea activelor, să reformeze instituțiile publice, să elimine influența oligarhilor, precum și să amplifice lupta împotriva criminalității organizate.

La 2 februarie 2023, Comisia a publicat Raportul analitic privind alinierea Moldovei la acquis-ul UE (ansamblul de drepturi și obligații comune care constituie corpul legislației UE). Raportul analitic a evaluat alinierea juridică, precum și gradul de pregătire a Moldovei pentru aplicarea acquis-ului UE. Această evaluare a fost realizată pe baza răspunsurilor la chestionare din partea celor trei țări candidate (Ucraina, Moldova, Georgia), precum și pe baza informațiilor relevante colectate de-a lungul mai multor ani în cadrul dialogurilor intense purtate în cadrul Acordurilor de Asociere, inclusiv al Zonelor de Liber Schimb Aprofundat și Cuprinzător. Acest raport analitic completează avizele Comisiei adoptate în luna iunie,

care s-au axat în principal pe criteriile politice și economice. progresele înregistrate de Moldova în ceea ce privește etapele și alinierea la întregul acquis al UE, ca parte a pachetului de extindere periodică, vor continua să fie monitorizate în continuare.

La data de 8 noiembrie 2023, Comisia Europeană a adoptat Pachetul de extindere pentru anul 2023 în care recomanda Consiliului European demararea negocierilor de aderare cu Republica Moldova. Adițional, pentru prima dată progresele Republicii Moldova au fost evaluate exhaustiv de către Comisia Europeană, astfel fiind inclusă în ciclul anual de evaluare a gradului de pregătire pentru aderarea la Uniunea Europeană.

Pachetul de extindere reflectă progresele înregistrate de Republica Moldova în implementarea reformelor structurale, totodată Comisia Europeană a propus recomandări pentru avansarea agendei europene. Raportul de extindere prezintă realizările înregistrate de Republica Moldova privind cele 9 recomandări ale Comisiei Europene din iunie 2022, măsurile ce urmează a fi realizate în domeniul reformei justiției, de-oligarhizării și combaterii corupției, precum și performanțele înregistrate și pașii de urmat pentru criteriul politic, economic și cele 33 de capitole ale aquis-ului Uniunii Europene. Consiliul a salutat progresele substanțiale înregistrate de Moldova către îndeplinirea obiectivelor care stau la baza statutului său de țară candidată, în fața provocărilor semnificative, fiind pregătită să ofere în continuare sprijin Moldovei pentru reformele sale și punerea în aplicare susținută a acestora, inclusiv pentru cele axate pe aderarea la UE.

Comisia Europeană a salutat eforturile susținute ale Moldovei de a-și consolida administrația publică și cadrul de gestionare a finanțelor publice și a invitat Moldova să își consolideze în continuare capacitatea administrativă și instituțională la toate nivelurile. Angajamentul sistemic față de societatea civilă în ceea ce privește reformele ar trebui să continue, cu consultări mai rapide și mai transparente în procesul legislativ.

Acest fapt, va impulsiona declanșarea procesului de schimbare în care legislația, sectorul economic, autoritățile publice, să devină compatibile cu cele comunitare. În acest sens, Moldova a adoptat o nouă Strategie de reformă a administrației publice pentru perioada 2023-2030. După revizuirea funcțională a ministerelor, au fost create un număr semnificativ de posturi noi pentru a consolida capacitatea instituțiilor de a lucra la procesul de aderare.

Noua Strategie de reformă a administrației publice pentru perioada 2023-2030 a fost adoptată în martie 2023, iar Programul său de punere în aplicare pentru perioada 2023-2026 a fost adoptat în iunie 2023. Republica Moldova trebuie să își sporească în continuare capacitatea de a pune în aplicare reformele și de a furniza servicii publice de bună calitate la toate nivelurile.

În vederea coordonării eforturilor autorităților naționale, a fost elaborat un plan de acțiuni pentru implementarea celor 9 condiții formulate de către Comisia Europeană. Totodată, la data de 24 ianuarie 2024, executivul a actualizat Planul Național de Acțiuni pentru Aderarea Republicii Moldova la Uniunea Europeană, pentru anii 2024-2027, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 829 din 27.10.2023. Modificările au fost efectuate în urma raportului Comisiei Europene, din 8 noiembrie 2023, care a venit cu noi recomandări de îmbunătățire a cadrului legislativ și acțiuni concrete care urmează a fi realizate [7, p.5].

Planul de acțiuni conține acțiuni, termeni și instituții responsabile pentru fiecare din cele 9 domenii:

1. reforma justiției;
2. cadrul electoral;
3. combaterea corupției;
4. deoligarhizarea și reducerea influenței intereselor private;
5. combaterea criminalității organizate și spălării banilor;
6. îmbunătățirea serviciilor publice, reforma administrației publice;
7. managementul finanțelor publice;
8. implicarea societății civile;
9. drepturile omului.

Printre aceste obiective sunt vizate și procesele de reformare a administrației publice:

- Raționalizarea şi eficientizarea sistemului administrației centrale printr -un complex de măsuri legislative şi prin managementul performanței, indicator de performanță - ponderea instituţiilor administrației publice centrale reorganizate anual, % 12/2025. Obiectivul respectiv presupune costuri care vor fi estimate la actualizarea anuală din semestrul II, 2024.

- Modificarea actelor normative ce reglementează organizarea şi funcționarea instituțiilor publice – indicator de performanță - număr de acte

normative aprobate/modificate 12 /2025 CS. Presupune costuri. Vor fi estimate la actualizarea anuală din semestrul II, 2024.

- Stabilirea unei viziuni clare în ceea ce privește conceptul de „autogestiune" al instituțiilor publice şi definirea în legislație a tipurilor de servicii care pot fi tarifate şi pot astfel deveni venituri proprii - Cadru normativ adoptat 07 /2024. Presupune costuri. Vor fi estimate la actualizarea anuală din semestrul II, 2024.

- Modificarea cadrului normativ în vederea delimitării competențelor între structurile administrative locale și regionale din perspectiva constituirii structurilor subnaționale de administrare publică – Indicator de performanță -Cadru normativ aprobat 09/2026. Presupune costuri. Vor fi estimate la actualizarea anuală din semestrul II, 2025.

- Elaborarea Raportului de evaluare a Programului pentru anii 2023-2026 privind implementarea Strategiei de reformă a administrației publice pentru anii 2023-2030 - Raport aprobat 03/2027. Presupune costuri. Vor fi estimate la actualizarea anuală din semestrul II, 2026

- Elaborarea și adoptarea Programului pentru anii 2027- 2030 privind implementarea Strategiei de reformă a administrației publice pentru anii 2023-2030 - Hotărâre de Guvern aprobata 09/2027. Presupune costuri. Vor fi estimate la actualizarea anuală din semestrul II, 2026 [3, p.7].

Luînd în considerație faptul că, este imperios necesară creșterea capacității de a realiza reforme și de a furniza servicii publice de calitate, inclusiv prin accelerarea punerii în aplicare a reformei administrației publice; evaluarea și actualizarea strategiei de reformă a administrației publice, Moldova a făcut obiectul unei revizuiri structurale a administrației sale publice. În acest context, Moldova a stabilit un plan de acțiune pentru punerea în aplicare a recomandărilor rezultate. [9, p. 11]

Republica Moldova are un anumit nivel de pregătire în domeniul reformei administrației publice și s-au înregistrat unele progrese. Din acest considerent, țara noastră ar trebui, în special: să pună în aplicare și să monitorizeze în mod eficace Strategia de reformă a administrației publice, inclusiv prin adoptarea cadrului complet de reglementare pentru reforma teritorială prin amalgamarea voluntară, și anume legea și hotărârea guvernului privind metodologia de comasare voluntară; finalizarea planurilor de reformă salarială și începerea punerii în aplicare a acestora; punerea în

aplicare a noii Strategii de gestionare a finanțelor publice, inclusiv prin consolidarea coordonării interinstituționale.

Noul cadru strategic pentru reforma administrației publice pentru perioada 2024 vizează cinci domenii majore:

- gestionarea funcției publice;
- cadrul instituțional al administrației publice centrale;
- sistemul de planificare strategică și dezvoltarea politicilor publice;
- simplificarea și dezvoltarea serviciilor electronice;
- reforma administrației publice locale, în principal o reformă teritorială prin amalgamare voluntară.

În plus, strategia oferă un cadru de monitorizare pe trei niveluri pentru coordonarea procesului de punere în aplicare și monitorizare. Au fost identificați o serie de indicatori de performanță care măsoară realizarea obiectivelor de politică, iar valorile de referință sau valorile-țintă ale acestora sunt stabilite de programul de punere în aplicare 2023-2026. A fost efectuată o analiză funcțională și a fost elaborat un plan de acțiune pentru punerea în aplicare a recomandărilor care decurg din aceasta. În conformitate cu strategia, autoritățile au adoptat legea privind amalgamarea voluntară pentru a îmbunătăți capacitatea administrației locale de a furniza servicii publice de calitate pentru cetățeni și au aprobat metodologia pentru amalgamarea voluntară. Legea privind amalgamarea voluntară a fost adoptată în iulie 2023. Amalgamarea administrațiilor locale ar trebui să reducă fragmentarea excesivă, să îmbunătățească viabilitatea și capacitatea administrațiilor locale și, în cele din urmă, să îmbunătățească furnizarea de servicii pentru comunitățile locale. Sustenabilitatea financiară a strategiei este parțial asigurată de cadrul bugetar pe termen mediu și de programele de asistență tehnică ale donatorilor internaționali [9, p. 19].

Angajamentul față de punerea în aplicare efectivă a reformei este asigurat la cel mai înalt nivel, dar este mai puțin clar la nivelul cel mai scăzut al partidelor politice și al asociațiilor administrației locale, în special în ceea ce privește reformele administrației locale și în domeniul profesionalizării funcției publice. Elaborarea și coordonarea politicilor, cadrul instituțional și de reglementare al sistemului de elaborare a politicilor este coerent și bine conceput, dar nu este pus în aplicare în mod eficace.

În pofida unui cadru de reglementare adecvat, există în continuare

probleme importante. Aceste probleme, cauzate în principal de capacitatea administrativă redusă a instituțiilor publice centrale, sunt:

- o abordare izolată a elaborării politicilor și lipsa consultării, a transferului de informații și a dialogului între administrația publică centrală încă din primele etape ale procesului de elaborare a politicilor;
- utilizarea foarte limitată a evaluărilor ex ante și ex post și lipsa unei utilizări globale eficace a instrumentelor de politică bazate pe date concrete;
- utilizarea limitată a estimărilor costurilor sau corelarea cererilor de resurse financiare din documentele de politică cu cadrul de cheltuieli pe termen mediu;
- o abordare fragmentată a monitorizării și lipsa colectării sistematice a datelor relevante;
- utilizarea limitată a platformelor de consultare și transparența pe parcursul procesului;
- slaba coordonare transversală a politicilor, în special între Cancelaria de Stat, Ministerul Finanțelor și Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene [9, p. 20].

Guvernul nu este singurul agent al schimbărilor în societate, dar are un rol-cheie de coordonare, leadership, mobilizare și inspirare pentru alți actori.

Un alt document de planificare strategică de o importanță majoră în implementarea recomandărilor ce țin de procesul de aderare este Strategia „Moldova Europeană 2030" care va contribui la realizarea acestor funcții, definind o serie de intervenții prioritare – regulatorii, instituționale, bugetare, investiționale, educative, care vor avea impact pozitiv direct asupra bunăstării și vor contribui la descătușarea potențialului oamenilor pe plan antreprenorial, educațional, cultural, productiv etc.

Urmând imperativul integrării europene, exprimat nemijlocit prin implementarea Acordului de Asociere între Republica Moldova, pe de o parte, şi Uniunea Europeană şi Comunitatea Europeană a Energiei Atomice şi statele membre ale acestora, pe de altă parte, Strategia „Moldova Europeană 2030" adoptă conceptul utilizat de țările Uniunii Europene pentru măsurarea calității vieții oamenilor în zece dimensiuni, sporirea calității vieții fiind scopul strategic al documentului. În același timp, Strategia „Moldova

Europeană 2030" este contribuția Republicii Moldova la realizarea Agendei de dezvoltare durabilă 2030, adoptată de către țările membre ale Organizației Națiunilor Unite în septembrie 2015. Astfel, Strategia „Moldova Europeană 2030" transpune țintele, în special cele considerate acceleratori ai dezvoltării, și indicatorii Agendei 2030 adaptați la contextul național al Republicii Moldova [8].

Importanţa procesului de planificare strategică se accentuează în măsura în care atât noile tendinţe, care se manifestă în zonele dezvoltate ale lumii, cât şi pe plan mondial, sunt de natură să genereze multiple şi profunde schimbări în viaţa societăţii. În acest context, conducerea autorităţilor publice administrative trebuie să facă faţă incertitudinilor viitorului şi să găsească modalităţile cele mai adecvate de racordare la noile evoluţii. Aceasta necesită decizii strategice.

Procesul de planificare strategică este predestinat să faciliteze capacitatea organizaţională şi funcţională a unei organizaţii publice de a gândi şi de a acţiona strategic. Le poate ajuta să construiască bazându-se pe punctele lor forte şi profitând de majoritatea posibilităţilor aparente, concomitent cu depăşirea sau minimalizarea punctelor slabe şi a riscurilor iminente pentru activitatea şi existenţa acestora.

Astfel, prin implementarea planificării strategice în cadrul autorităţilor administraţiei publice, acestea se vor adapta la realităţile economice şi ale societăţii, corespunzând, în acelaşi timp, structurilor similare din cadrul ţărilor Uniunii Europene. Acestea vor reacţiona prompt şi adecvat la schimbările externe şi diversele interese, urmând ca imaginea autorităţilor publice să se îmbunătăţească, iar serviciile publice să devină mult mai calitative şi mai pertinente necesităţilor cetățenilor.

În fine, pentru a consolida procesul de planificare a politicilor publice este necesar de a formula ținte concrete și de a îmbunătăți procesul de raportare privind implementarea politicilor publice. Pentru a spori eficiența implementării politicilor și programelor în toate ministerele de resort sunt necesare analize de performanță ale unităților de analiză, monitorizare și evaluare a politicilor și lansarea planurilor de „îmbunătățire a performanței" acestora.

Implementarea managementului strategic în administrația publică este una dintre multele soluții rezultate din reorganizarea sectorului public de-a lungul timpului. Această idee, câștigând din ce în ce mai multă dimensi-

une la scară globală, similară ipotezelor fundamentale ale unui număr de reforme ale managementului public, sugerează succesiv: specificarea misiunii, viziunii, obiectivelor organizaționale și evaluarea stării unei anumite entități, inclusiv măsurarea rezultatelor sale de eficiență, precum și acordarea unei responsabilități mai mari managerilor publici, sporind libertatea acestora în ceea ce privește gestionarea, organizarea structurilor unitare, distribuirea resurselor organizaționale și implementarea metodelor și tehnicilor manageriale.

Concluzii:

Capacitatea de gândire și acțiune strategică la nivelul instituțiilor și autorităților publice din Republica Moldova este încă într-o fază incipientă sub aspectul competențelor și abilităților deținute de personalul din sectorul public cu plivire la elaborarea, implementarea și evaluarea strategiilor de dezvoltare. Autoritățile publice centrale din Republica Moldova și-au propus definirea unei viziuni de dezvoltare pe termen mediu și lung pentru a consolida reziliența față de crizele viitoare și a crea baza pentru o dezvoltare durabilă și incluzivă a țării, prin aprobarea și implementarea strategiilor de dezvoltare.

Strategia „Moldova Europeană 2030" devine documentul strategic de referință pe termen lung pentru asigurarea coerenței dintre politicile naționale, sectoriale și cadrul bugetar și include un șir de priorități și ținte interconectate, care, implementate de diverși subiecți, trebuie să ducă la implementarea angajamentelor internaționale și atingerea obiectivelor de dezvoltare durabilă. Este un document 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 Republica Moldova cu contextul național, în special și angajamentele care derivă din statutul de țară-candidat pentru aderarea la Uniunea Europeană, inclusiv Agenda pentru dezvoltare durabilă 2030.

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 şi analizat în cadrul autorităţilor administraţiei publice, prin prisma experienţei internaţionale.

Referințe bibliografice:

1. Bryson J. B. Planificarea strategică pentru organizaţii publice şi nonprofit. Chișinău: Ed. Arc, 2002, 376 p.
2. Burcea G., Ivan V., Potcovaru M. Planificarea strategică în sectorul public. București: Ed.ASE, 2019, 147 p.
3. Concluziile Consiliului European privind lansarea negocierilor de aderare, Bruxelles, 15 decembrie 2023.
4. Concluziile Consiliului European pentru afaceri generale privind extinderea, Bruxelles, 12 decembrie 2023.
5. Documentul de lucru al serviciilor comisiei: Raportul pe 2023 privind Republica Moldova Care însoțește documentul Comunicarea Comisiei către Parlamentul European, Consiliu, Economic și Social și Comitetul Regiunilor Comunicarea din 2023 privind politica de extindere a UE Bruxelles, 8.11.2023.
6. 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.
7. Hotărârea Guvernului nr. 829 din 27.10.2023 cu privire la aprobarea Planului național de acțiuni pentru aderarea Republicii Moldova la Uniunea Europeană pe anii 2024-2027.
8. Legea nr. 315 din 17.11.2022 pentru aprobarea Strategiei naționale de dezvoltare „Moldova Europeană 2030”.
9. Planul Național de Acțiuni pentru Aderarea Republicii Moldova la Uniunea Europeană 2023 European Commission Enlargement Package, 2023 Comisia Europeană Pachet de Extindere.