



Finanțat de
Uniunea Europeană



RAPORT

Evaluarea intermediară a Programului de dezvoltare a organizațiilor societății civile pentru perioada 2024-2027



Acest raport a fost produs cu suportul financiar al Uniunii Europene. Conținutul acestuia reprezintă responsabilitatea exclusivă a proiectului „Sprijin pentru reziliența societății civile”, finanțat de Uniunea Europeană. Conținutul materialului aparține autorilor și nu reflectă în mod neapărat viziunea Uniunii Europene.

Ianuarie, 2026

CUPRINS

ACRONIME ȘI ABREVIERI	4
INTRODUCERE	5
SUMAR EXECUTIV (ro)	7
EXECUTIVE SUMMARY (eng)	11
CAPITOLUL 1. CADRUL GENERAL DE EVALUARE	15
1.1. Scopul și obiectivele evaluării	15
1.2. Abordarea metodologică	15
1.3. Asigurarea calității evaluării	16
1.4. Provocările și limitările întâmpinate	17
CAPITOLUL 2. CONSTATĂRILE EVALUĂRII	18
2.1. Evaluarea relevanței programului	18
2.2. Evaluarea coerenței Programului	20
2.3. Evaluarea eficacității programului	21
2.4. Evaluarea eficienței programului	26
2.5. Evaluarea sustenabilității programului	28
2.6. Evaluarea impactului programului	29
2.7. Evaluarea programului în baza aspectelor transversale	31
RECOMANDĂRI	33

ACRONIME ȘI ABREVIERI

AA RM–UE	Acordul de Asociere dintre Republica Moldova și Uniunea Europeană
APC	Autorități Publice Centrale
APL	Autorități Publice Locale
ASP	Agenția Servicii Publice
BNS	Biroul Național de Statistică
CS	Cancelaria de Stat
UE	Uniunea Europeană
HG	Hotărâre de Guvern
HRBA	Human Rights-Based Approach / Abordare bazată pe drepturi ale omului
LNOB	Leave No One Behind / „A nu lăsa pe nimeni în urmă”
M&E	Monitoring and Evaluation / Monitorizare și Evaluare
MEC	Ministerul Educației și Cercetării
MF	Ministerul Finanțelor
MJ	Ministerul Justiției
ODD / SDG	Obiectivele de Dezvoltare Durabilă (Sustainable Development Goals)
OCDE-CAD	Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică – Comitetul de Asistență pentru Dezvoltare
OSC	Organizații ale Societății Civile
USAID	Agenția Statelor Unite pentru Dezvoltare Internațională
PDOSC	Programul de dezvoltare a organizațiilor societății civile 2024–2027
PNA / PND	Plan Național de Acțiuni / Plan Național de Dezvoltare
RM	Republica Moldova
SND	Strategia Națională de Dezvoltare

INTRODUCERE

DESPRE PROGRAM

Programul de Dezvoltare a Organizațiilor Societății Civile 2024–2027 (PDOSC) este cadrul de politici publice prin care Republica Moldova urmărește consolidarea rolului organizațiilor societății civile ca partener activ în guvernare, în contextul angajamentelor de integrare europeană. Programul continuă linia de politici inițiată în 2008, după trei cicluri anterioare de documente similare (2009–2011, 2012–2015, 2018–2020), și acoperă golul de planificare apărut după expirarea Strategiei 2018–2020, valorificând lecțiile învățate din documentele de politici precedente.

PDOSC este structurat pe trei obiective majore:

1. Îmbunătățirea accesului la procesele decizionale la nivelul autorităților administrației publice centrale și locale;
2. Asigurarea unei finanțări sustenabile pentru organizațiile societății civile, atât din surse publice, cât și din surse alternative;
3. Consolidarea mediului de activitate al organizațiilor societății civile pentru a-și atinge, în mod eficient și sustenabil, misiunea propusă.

Programul a fost aprobat prin HG nr. 845/2023 și derivă din diverse documente de politici precum Planul de acțiuni pentru implementarea recomandărilor Comisiei Europene, Planul Național de Dezvoltare 2023–2025 (HG nr. 89/2023), Foaia de parcurs a UE pentru angajamentul cu societatea civilă (2021–2027), SND „Moldova Europeană 2030”, Strategia de Reformă a Administrației Publice 2023–2030, Agenda ONU 2030 (ODD 10/16/17) și Acordul de Asociere RM–UE.

SCOPUL EVALUĂRII INTERMEDIARE

Evaluarea intermediară a PDOSC 2024–2027 urmărește să ofere o analiză independentă și echilibrată a implementării Programului la mijlocul ciclului, pentru a aprecia în ce măsură obiectivele au fost abordate și atinse parțial, ce obstacole au limitat progresul și ce ajustări sunt necesare pentru perioada 2026–2027. Rezultatul așteptat este o imagine realistă a progreselor și dificultăților, o comparație clară între angajamentele asumate și rezultatele obținute și un set de recomandări concrete, aplicabile atât pentru factorii de decizie, cât și pentru OSC. Evaluarea nu se limitează la raportarea cantitativă și pune accent pe calitatea implementării,

relevanța intervențiilor pentru nevoile sectorului asociativ și gradul de participare efectivă a OSC în atingerea obiectivelor de politici publice.

UTILIZATORII PRINCIPALI AI RAPORTULUI

Raportul evaluării intermediare reprezintă o evaluare alternativă, elaborată de societatea civilă, cu scopul de a oferi o analiză independentă asupra progresului implementării PDOSC. Acesta se adresează unui set larg de actori relevanți, cu roluri diferite în implementarea, monitorizarea și utilizarea rezultatelor Programului, fără a presupune în mod automat asumarea sau utilizarea sa formală de către aceștia.

În acest sens, raportul poate constitui o resursă utilă pentru autoritățile publice centrale (Cancelaria de Stat, ministere și instituții implicate), în vederea reflectării asupra ajustării instrumentelor de implementare și, după caz, a cadrului normativ.

Autoritățile publice locale îl pot valorifica pentru a-și îmbunătăți practicile de cooperare cu organizațiile societății civile, precum și mecanismele de transparență și consultare. Organizațiile societății civile, în calitate de beneficiari direcți ai Programului, pot utiliza concluziile și recomandările raportului în procese de advocacy, recalibrarea strategiilor proprii și consolidarea dialogului cu autoritățile publice.

De asemenea, raportul poate fi relevant pentru partenerii internaționali interesați de monitorizarea progreselor în raport cu angajamentele europene și internaționale ale Republicii Moldova, precum și pentru experți și publicul larg, contribuind la sporirea transparenței, responsabilității și încrederii în politicile publice din domeniu.

DISCLAIMER

Prezentul raport de evaluare reflectă exclusiv opiniile și concluziile echipei de evaluare a Centrului de Instruire și Consultanță Organizațională (CICO) și nu reprezintă în mod necesar pozițiile, opiniile sau interpretările Centrului CONTACT, autorităților publice, ale partenerilor de dezvoltare sau ale altor părți interesate menționate în cadrul raportului.

Echipa de evaluare a depus toate eforturile rezonabile pentru a asigura acuratețea și corectitudinea informațiilor prezentate. Eventualele erori factuale care pot apărea sunt neintenționate și intră în responsabilitatea exclusivă a echipei de evaluare.

SUMAR EXECUTIV

Prezentul raport de evaluare intermediară a Programului de dezvoltare a organizațiilor societății civile 2024–2027 (PDOSC) a fost elaborat de Centrul de Instruire și Consultanță Organizațională (CICO), în perioada septembrie 2025 – ianuarie 2026, la solicitarea A.O. Centrul CONTACT, cu sprijinul financiar al Uniunii Europene, în cadrul proiectului „Sprijin pentru reziliența societății civile”. Raportul reflectă exclusiv opiniile și concluziile echipei de evaluare.

Evaluarea a acoperit perioada 1 ianuarie 2024 – 31 decembrie 2025 și a vizat toate obiectivele și acțiunile incluse în PDOSC. Metodologia a combinat analiza documentară cu metode calitative (interviuri semi-structurate și focus grup), utilizând triangularea surselor și criteriile OECD-DAC (relevanță, coerență, eficacitate, eficiență, sustenabilitate, impact), integrate cu principiile HRBA și Leave No One Behind.

Principalele constatări sunt prezentate succint mai jos.

Constatarea 1. PDOSC 2024–2027 nu este fundamentat pe o strategie dedicată dezvoltării societății civile, ci pe referințe dispersate din documente strategice conexe. Această abordare reduce ancorarea strategică a Programului și creează riscul ca intervențiile să fie percepute ca ancorate post-factum, în lipsa unei viziuni clare și asumate pentru dezvoltarea sectorului asociativ.

Constatarea 2. Deși PDOSC a fost elaborat prin consultări formale, integrarea propunerilor venite din partea societății civile a fost selectivă. Măsurile cu potențial transformator ridicat (ex. extinderea mecanismului procentual, diversificarea reală a surselor de finanțare) nu au fost asumate, ceea ce limitează adecvarea Programului față de nevoile reale ale sectorului.

Constatarea 3. Beneficiarii PDOSC sunt definiți insuficient de clar. Lipsa unei delimitări între diferite tipuri de OSC și entitățile necomerciale înregistrate generează ambiguități în țintirea intervențiilor, în stabilirea indicatorilor și în evaluarea efectelor Programului.

Constatarea 4. Logica intervenției PDOSC este incomplet conturată. Legăturile cauzale dintre acțiuni, rezultate și obiective nu sunt clar definite, ceea ce afectează coerența internă a Programului și capacitatea de a evalua progresul real.

Constatarea 5. Formularea generală a unor acțiuni limitează evaluarea obiectivă a gradului de realizare. În lipsa unor livrabile clare și a unor criterii de finalizare, evaluarea progresului se bazează adesea pe interpretări, reducând comparabilitatea și credibilitatea raportării.

Constatarea 6. Gradul general de realizare a acțiunilor planificate pentru 2024–2025 este de aproximativ 57%, cu variații majore între obiectivele strategice.

Progresul este ridicat la obiectivul privind participarea civică, dar semnificativ mai scăzut la obiectivele ce vizează finanțarea sustenabilă și consolidarea capacităților OSC.

Constatarea 7. Doar o parte limitată a indicatorilor de rezultat a fost atinsă până la momentul evaluării. Lipsa unor date disponibile și necorelarea calendarului indicatorilor cu acțiunile planificate limitează capacitatea de a aprecia performanța reală a Programului.

Constatarea 8. Existența unei echipe dedicate în cadrul Cancelariei de Stat a contribuit la avansarea implementării PDOSC. Comparativ cu ciclurile anterioare de politici publice, această structură a permis un progres mai bun, chiar și în absența unor pârghii formale de sancționare.

Constatarea 9. PDOSC nu beneficiază de o alocare bugetară dedicată și concentrează majoritatea resurselor într-un singur instrument. Aproximativ 90% din buget este direcționat către mecanismul de granturi. Circa o treime din buget este aferentă în principal anului 2027 și, în mod firesc, nu era inclusă în CBTM 2023–2026, rămânând condiționată de viitoarele cicluri de planificare bugetară, ceea ce limitează predictibilitatea multianuală.

Constatarea 10. Dependența ridicată de finanțarea externă crește riscul de neimplementare a unor acțiuni planificate. Schimbările recente în peisajul donatorilor impun o revalidare a realismului activităților și a calendarului de implementare.

Constatarea 11. Capacitatea administrativă redusă a Cancelariei de Stat limitează eficiența operațională a PDOSC. Numărul insuficient de personal dedicat coordonării Programului afectează monitorizarea consecventă și intervenția timpurie în caz de întârzieri.

Constatarea 12. Sustenabilitatea PDOSC depinde disproporționat de sprijinul donatorilor externi. Absența unei finanțări publice dedicate și predictibile slăbește continuitatea mecanismelor instituite prin Program.

Constatarea 13. Instituționalizarea rezultatelor PDOSC este încă limitată. Mecanismele create funcționează adesea formal, fără a fi integrate sistematic în practicile curente ale administrației publice.

Constatarea 14. Indicatorii de impact incluși în PDOSC reflectă parțial contribuția reală a Programului. Unii indicatori au fost atinși înainte de implementarea efectivă, iar alții sunt influențați major de factori externi, limitând atribuibilitatea.

Constatarea 15. PDOSC a consolidat cadrul formal de cooperare stat–societate civilă, însă impactul asupra practicilor instituționale rămâne limitat. Progresul este predominant procedural, fără schimbări sistemice consistente în integrarea contribuțiilor OSC în procesul decizional.

Constatarea 16. PDOSC recunoaște disparitățile între beneficiari la nivel de dis-

curs, însă nu le abordează ca priorități de intervenție, lipsind instrumente concrete pentru monitorizare și reducerea inegalităților.

Pe baza constatărilor analizate, evaluarea intermediară formulează un set de 8 recomandări - cheie structurate, cu dublu obiectiv: optimizarea implementării PDOSC în perioada 2026–2027 și consolidarea cadrului de politici publice dedicate societății civile, pe termen mediu.

Aceste recomandări sunt grupate în două categorii:

- ◆ 4 recomandări operaționale, cu aplicabilitate imediată și potențial de implementare integrală până la finalul programului actual;
- ◆ 4 recomandări strategice, orientate spre viitoarele documente de planificare și dezvoltare strategică.

Principalele recomandări prezentate succint mai jos.

RECOMANDĂRI OPERAȚIONALE:

Recomandarea 1. Revizuirea calendarului și conținutul acțiunilor planificate pentru perioada 2026–2027 pentru a asigura relevanța, claritatea și contribuția reală la obiectivele programului. Acțiunile formulate generic trebuie transformate în intervenții cu livrabile verificabile, responsabilități clare și termene, iar restanțele din 2024–2025 trebuie reintroduse prioritar pentru a evita acumularea de întârzieri în ultimii doi ani ai Programului.

Recomandarea 2. Ajustarea cadrului de indicatori a PDOSC pentru a reflecta mai precis nivelul de influență al programului la toate nivelele (activitate, obiectiv, impact, priorități transversale). Indicatorii sunt parțial nealiniați cu logica intervenției și includ ținte deja atinse sau măsurări neadecvate, astfel încât revizuirea lor și dezagregarea unde este posibil sunt necesare pentru o monitorizare credibilă și comparabilă.

Recomandarea 3. Creșterea capacităților financiare și de resurse umane destinate implementării programului. Consolidarea echipei de coordonare din Cancelaria de Stat, instituirea punctelor focale în ministerele *de profil* și asigurarea acoperirii financiare ferme în CBTM și *bugetele anuale* sunt condiții minime pentru planificare, monitorizare și livrare efectivă până în 2027.

Recomandarea 4. Instituirea unui mecanism participativ de implementare și monitorizare a PDOSC. Instituirea unui mecanism de coordonare constant stat–OSC, cu atribuții clare de co-planificare și monitorizare comună, ar reduce diferențele de percepție asupra progresului și crește ownership-ul și responsabilizarea pentru rezultatele PDOSC.

RECOMANDĂRI STRATEGICE:

Recomandarea 1. Ancorarea viitoarelor programe într-un cadru strategic clar, printr-o strategie dedicată sau prin integrarea explicită a direcțiilor de dezvoltare a societății civile în alte strategii naționale relevante. Elaborarea unei strategii dedicate pentru dezvoltarea societății civile sau, alternativ, ancorarea explicită a direcțiilor pri-

vind OSC într-o strategie națională relevantă care poate fi completată cu obiective și măsuri măsurabile pentru sector, astfel încât viitoarele programe să aibă o bază strategică trasabilă și coerentă.

Recomandarea 2. Construirea logicii viitorului program pornind de la rezultatele urmărite, nu de la acțiuni predefinite. Elaborarea programului pe baza unei teorii a schimbării clare, care pornește de la impactul vizat și definește rezultate intermediare realiste, iar ulterior selectează intervențiile necesare, astfel încât ambiția și indicatorii să rămână coerente cu acțiunile asumate și programul să poată ajusta instrumentele de implementare în funcție de evoluțiile din context.

Recomandarea 3. Asigurarea unei ancorări și alocări bugetare clare pentru viitorul/oarele PDOSC și alinierea sistematică cu CBTM. Bugetarea fermă a costurilor activităților-cheie în bugetul de stat, aliniată cu CBTM, cu finanțarea externă tratată ca resursă complementară securizată la aprobare și cu instituirea unui sub-program bugetar dedicat dezvoltării OSC, pentru a crește predictibilitatea și transparența finanțării.

Recomandarea 4. Introducerea unor activități specifice care ținesc inegalitățile identificate și asigurarea unui cadru de indicatori dezagregați la toate nivelele. Introducerea de intervenții dedicate pentru reducerea disparităților (gen, rural, grupuri vulnerabile, minorități), completată de măsuri active de consultare a organizațiilor relevante și de indicatori dezagregați proporțional cu ambiția intervenției, pentru a transforma incluziunea din principiu declarativ în mecanisme operaționale de implementare și monitorizare, în linie cu standardele OECD-DAC.

În ansamblu, evaluarea intermediară arată că PDOSC 2024–2027 este relevant ca instrument de politică publică, însă funcționează preponderent ca un cadru procedural, cu un impact structural limitat asupra dezvoltării societății civile. Lipsa unei viziuni strategice dedicate, a unei logici clare a intervenției și constrângerile instituționale și bugetare afectează performanța și sustenabilitatea Programului. Perioada 2026–2027 reprezintă o oportunitate critică pentru recalibrarea priorităților și orientarea intervențiilor către rezultate mai clare și mai durabile, cu valoare adăugată reală pentru sectorul asociativ.

EXECUTIVE SUMMARY

This mid-term evaluation report of the 2024–2027 Civil Society Organizations Development Programme (PDOSC) was prepared by the Center for Organizational Training and Consultancy (CICO) between September 2025 and January 2026, at the request of the CONTACT Center Association, with financial support from the European Union under the project “Support for Civil Society Resilience.” The report reflects exclusively the views and conclusions of the evaluation team.

This mid-term evaluation report of the 2024–2027 Civil Society Organizations Development Programme (PDOSC) was prepared by the Center for Organizational Training and Consultancy (CICO) between September 2025 and January 2026, at the request of the CONTACT Center Association, with financial support from the European Union under the project “Support for Civil Society Resilience.” The report reflects exclusively the views and conclusions of the evaluation team.

The main findings are summarised below.

Finding 1. PDOSC 2024–2027 is not grounded in a dedicated civil society development strategy, but rather in dispersed references across related strategic documents. This approach weakens the Programme’s strategic anchoring and creates a risk that interventions will be perceived as aligned ex post, in the absence of a clear and owned vision for the development of the civil society sector.

Finding 2. Although PDOSC was developed through formal consultations, the integration of proposals from civil society was selective. Measures with high transformative potential (e.g., expanding the percentage designation mechanism, genuinely diversifying funding sources) were not adopted, which limits the Programme’s responsiveness to the sector’s core needs.

Finding 3. PDOSC beneficiaries are defined insufficiently clearly. The lack of a clear distinction between different types of CSOs and other registered non-commercial entities creates ambiguities in targeting interventions, setting indicators, and assessing the Programme’s effects.

Finding 4. The Programme’s intervention logic is incompletely articulated. Causal links between actions, results, and objectives are not clearly defined, which undermines PDOSC’s internal coherence and the ability to assess real progress.

Finding 5. The generic formulation of certain actions limits an objective assessment of implementation. In the absence of clear deliverables and completion criteria, progress assessment often relies on interpretation, reducing the comparability and credibility of reporting.

Finding 6. The overall level of implementation of actions planned for 2024–2025 is approximately 57%, with major variations across strategic objectives. Progress is stronger under the objective related to civic participation, but significantly lower under the objectives addressing sustainable funding and CSO capacity development.

Finding 7. Only a limited share of result indicators had been achieved by the time of the evaluation. Limited data availability and misalignment between the timing of indicators and planned actions constrain the ability to assess the Programme’s actual performance.

Finding 8. The existence of a dedicated team within the State Chancellery has contributed to advancing PDOSC implementation. Compared to previous public policy cycles, this structure enabled better progress, even in the absence of formal enforcement or sanctioning levers.

Finding 9. PDOSC does not benefit from a dedicated budget allocation and concentrates most resources in a single instrument. Approximately 90% of the budget is directed to the grant mechanism. Roughly one third of the budget relates primarily to 2027 and, in line with the 2023–2026 Medium-Term Budgetary Framework (MTBF), could not yet be reflected in it, remaining dependent on future budget planning cycles and therefore limiting multiannual predictability.

Finding 10. The high reliance on external funding increases the risk that some planned actions will not be implemented. Recent changes in the donor landscape require revalidating the realism of activities and the implementation timeline.

Finding 11. The State Chancellery’s limited administrative capacity constrains PDOSC operational efficiency. An insufficient number of staff dedicated to Programme coordination affects consistent monitoring and early intervention when delays occur.

Finding 12. PDOSC sustainability depends disproportionately on support from external donors. The absence of dedicated and predictable public funding weakens the continuity of the mechanisms established through the Programme.

Finding 13. Institutionalisation of PDOSC results remains limited. Established mechanisms often operate formally, without being systematically embedded in day-to-day public administration practices.

Finding 14. The impact indicators included in PDOSC only partially reflect the Programme’s actual contribution. Some indicators were achieved before effective implementation, while others are strongly influenced by external factors, limiting attribution.

Finding 15. PDOSC has strengthened the formal framework for state–civil soci-

ety cooperation, but its impact on institutional practices remains limited. Progress is predominantly procedural, without consistent systemic changes in integrating CSO contributions into decision-making.

Finding 16. PDOSC acknowledges disparities among beneficiaries at the level of discourse, but does not treat them as intervention priorities, lacking concrete tools to monitor and reduce inequalities.

Based on the findings analysed, the mid-term evaluation proposes a set of eight key recommendations, structured around a dual objective: optimising PDOSC implementation in 2026–2027 and strengthening the medium-term public policy framework dedicated to civil society.

These recommendations are grouped into two categories:

Four operational recommendations, with immediate applicability and potential for full implementation by the end of the current programme;

Four strategic recommendations, oriented toward future planning and strategic development documents.

The main recommendations are summarised briefly below.

OPERATIONAL RECOMMENDATIONS:

Recommendation 1. Review the timeline and content of the actions planned for 2026–2027 to ensure relevance, clarity, and a genuine contribution to the program’s objectives. Actions formulated in generic terms should be converted into interventions with verifiable deliverables, clear responsibilities, and deadlines, and the outstanding actions from 2024–2025 should be reintroduced as a priority to avoid a build-up of delays in the final two years of the Program.

Recommendation 2. Adjust the PDOSC indicator framework to more accurately reflect the program’s level of influence across all levels (activity, objective, impact, cross-cutting priorities). The indicators are partly misaligned with the intervention logic and include targets already achieved or inadequate measurements; therefore, their revision and disaggregation where possible are necessary for credible and comparable monitoring.

Recommendation 3. Strengthen the financial and human resource capacities dedicated to program implementation. Reinforcing the coordination team within the State Chancellery, establishing focal points in relevant line ministries, and ensuring firm financial coverage in the Medium Term Budgetary Framework (MTBF) and annual budgets are minimum conditions for planning, monitoring, and effective delivery through 2027.

Recommendation 4. Establish a participatory PDOSC implementation and monitoring mechanism. Setting up a standing state–CSO coordination mechanism, with clear responsibilities for co-planning and joint monitoring, would reduce perception gaps regarding progress and increase ownership and accountability for PDOSC results.

STRATEGIC RECOMMENDATIONS:

Recommendation 1. Anchor future programs in a clear strategic framework, either through a dedicated strategy or by explicitly integrating civil society development directions into other relevant national strategies. Develop a dedicated civil society development strategy or, alternatively, explicitly embed CSO development directions within a relevant national strategy that can be complemented with measurable objectives and sector-specific measures, so that future programs have a traceable and coherent strategic foundation.

Recommendation 2. Build the logic of the future program starting from the intended results, not from predefined actions. Develop the program based on a clear Theory of Change that starts from the desired impact and defines realistic intermediate outcomes, then selects the necessary interventions, so that ambition and indicators remain coherent with the assumed actions and the program can adjust implementation instruments in response to contextual developments.

Recommendation 3. Ensuring a clear budget anchoring and allocation for the future PDOSC programme(s) and a systematic alignment with the Medium-Term Budgetary Framework (MTBF). Ensure firm budgeting of key activity costs within the state budget, aligned with the MTBF, treat external funding as a complementary resource secured at the approval stage, and establish a dedicated budget sub-program for CSO development to increase funding predictability and transparency.

Recommendation 4. Introduce targeted activities addressing identified inequalities and ensure a fully disaggregated indicator framework at all levels. Introduce dedicated interventions to reduce disparities (gender, rural, vulnerable groups, minorities), complemented by proactive consultation of relevant organizations and by disaggregated indicators proportionate to the ambition of the intervention, to move inclusion from a declarative principle to operational implementation and monitoring mechanisms, in line with OECD-DAC standards.

Overall, the mid-term evaluation shows that PDOSC 2024–2027 remains relevant as a public policy instrument, but it operates primarily as a procedural framework, with limited structural impact on civil society development. The lack of a dedicated strategic vision, a clear intervention logic, and institutional and budgetary constraints undermine the Program's performance and sustainability. The 2026–2027 period represents a critical opportunity to recalibrate priorities and steer interventions toward clearer, more durable results, delivering real added value for the civil society sector.

CAPITOLUL I. CADRUL GENERAL DE EVALUARE

I.1. Scopul și obiectivele evaluării

Evaluarea intermediară a PDOSC 2024–2027 oferă o analiză independentă și echilibrată asupra modului în care Programul este implementat până la jumătatea perioadei sale de aplicare. Scopul general este de a determina în ce măsură obiectivele Programului au fost abordate și atinse, de a identifica obstacolele și constrângerile existente și de a formula recomandări pentru ajustarea și optimizarea intervențiilor în perioada rămasă (2026 – 2027).

În acest sens, evaluarea nu se limitează la raportarea statistică a progreselor, ci pune accent pe calitatea implementării, relevanța pentru nevoile sectorului asociativ și gradul de participare reală a OSC în realizarea obiectivelor de politici publice.

Obiectivele evaluării intermediare au fost formulate în concordanță cu bunele practici OE-CD-DAC și cu specificul programelor guvernamentale adresate sectorului non-profit:

- ◆ **Analiza relevanței** – măsura în care PDOSC răspunde nevoilor reale ale sectorului asociativ și este aliniat la angajamentele europene și la strategiile naționale.
- ◆ **Evaluarea coerenței programului** - aprecierea calității și procesului de design, a construcției logice în spatele programului și legătura logică între activități - rezultate - obiective - scop.
- ◆ **Evaluarea eficacității** – gradul în care acțiunile planificate și mecanismele prevăzute au fost implementate și au contribuit la atingerea obiectivelor programului.
- ◆ **Evaluarea eficienței** – modul în care resursele (financiare, umane, instituționale) au fost utilizate pentru a produce rezultate, inclusiv identificarea blocajelor administrative și birocratice.
- ◆ **Analiza sustenabilității** – măsura în care rezultatele obținute până acum pot fi menținute și valorificate pe termen lung, în special în raport cu mecanismele de finanțare publică și alternativă.
- ◆ **Evaluarea impactului** - aprecierea efectelor timpurii de impact în conformitate cu indicatorii de impact incluși în program.

Pe lângă cele 6 criterii cheie, evaluarea a examinat și aspectele transversale și de incluziune. În mod special au fost vizate nivelul de implicare a organizațiilor societății civile în toate etapele procesului decizional și modul în care au fost integrate principiile „a nu lăsa pe nimeni în urmă” și egalitatea de șanse.

I.2. Abordarea metodologică

Metodologia de evaluare a inclus analiza documentară și metode calitative de colectare a datelor, asigurând o evaluare echilibrată și independentă, bazată pe triangularea surselor. Evaluarea a fost realizată printr-o combinație de metode calitative și cantitative, cu accent pe o analiză independentă și participativă. În lipsa unei teorii a schimbării explicite și a unui cadru robust de monitorizare, echipa a reconstruit logica programului pe baza obiectivelor, a acțiunilor și a mecanismelor prevăzute, utilizând criteriile OECD-DAC (relevanță, coerență, eficacitate, eficiență, sustenabilitate, impact) și principiile Leave No One Behind (LNOB) și drepturile omului ca repere analitice. Aceasta a permis identificarea legăturilor cauzale dintre activități, rezultate intermediare și impactul așteptat, oferind o bază comună pentru analiză și interpretare.

În faza pregătitoare și desk review au fost stabilite ipotezele de lucru, logica de intervenție reconstruită a PDOSC și o primă matrice de evaluare care a corelat criteriile OECD-DAC cu întrebările de evaluare și sursele de date. Procesul de analiză inițială a inclus și revizuirea documentelor de politici naționale relevante:

- ◆ Strategia „Moldova Europeană 2030”, Acordul de Asociere RM–UE, Agenda ONU 2030.
- ◆ Analiza programului PDOSC și a programelor anterioare de dezvoltare a societății civile (2009–2011, 2012–2015, 2018–2020).
- ◆ Examinarea rapoartelor independente realizate de organizații naționale și internaționale privind participarea OSC, sustenabilitatea financiară și cadrul de funcționare.
- ◆ Identificarea primelor constatări și a ipotezelor de lucru pentru etapa de colectare a datelor.

Faza de colectare a datelor a inclus:

- ◆ Revizuirea documentară extinsă - analiza de rapoarte, studii de caz și studii realizate de OSC, parteneri de dezvoltare și instituții publice.
- ◆ Interviu semi-structurat cu Cancelaria de Stat (în calitate de instituție coordonatoare a PDOSC) și cu specialistul care a coordonat scrierea propriu-zisă a programului (pentru a înțelege logica și premisele inițiale ale documentului).
- ◆ Focus grup – organizat cu reprezentanți ai mai multor organizații naționale, experți și consultanți în domeniul societății civile, pentru a discuta primele constatări și pentru a valida percepțiile asupra implementării.

Instrumentele de colectare a datelor (ghiduri de interviu, focus grupuri) au inclus întrebări dedicate aspectelor transversale, egalitate de gen, drepturile omului, incluziune socială și sustenabilitate, pentru a asigura o analiză cuprinzătoare. Toate interviurile au fost documentate prin note sintetice standardizate, iar informațiile codificate tematic pentru analiză comparativă.

Analiza și sinteza datelor a inclus triangularea datelor, respectiv confruntarea informațiilor provenite din surse oficiale, interviuri și focus grupuri pentru validarea constatărilor.

Redactarea raportului intermediar – structurarea constatărilor pe criteriile de evaluare și ela-

borarea de recomandări concrete. Analiza a combinat metode descriptive și interpretative, incluzând codificarea calitativă a răspunsurilor, identificarea modelelor recurente și compararea percepțiilor între instituțiile publice și OSC.

De asemenea, echipa de experți a realizat o analiză comparativă între rezultatele PDOSC și recomandările din evaluările programelor anterioare (2012–2015, 2018–2020), pentru a evalua gradul de progres și învățare instituțională.

I.3. Asigurarea calității evaluării

Asigurarea calității evaluării intermediare a PDOSC 2024–2027 a fost realizată pe parcursul întregului proces de evaluare, în conformitate cu angajamentele metodologice asumate în Inception Report și cu standardele internaționale de evaluare relevante pentru politicile publice. Accentul a fost pus pe rigoarea analitică, coerența internă a constatărilor, transparența procesului și utilitatea practică a concluziilor formulate.

Evaluarea a fost ghidată de criteriile OECD-DAC (relevanță, coerență, eficacitate, eficiență, sustenabilitate și impact), utilizate ca repere analitice comune pentru toate capitolele raportului. Aceste criterii au fost completate de integrarea principiilor transversale asumate în Inception Report – inclusiv abordarea bazată pe drepturile omului (HRBA), principiul „Leave No One Behind” și perspectiva egalității de gen – care au fost tratate nu ca elemente separate, ci ca dimensiuni integrate în analiza programului.

Pentru a asigura credibilitatea și robustețea constatărilor, evaluarea s-a bazat pe triangularea sistematică a surselor de date. Concluziile au fost formulate doar în situațiile în care informațiile provenite din analiza documentară, datele administrative disponibile și percepțiile actorilor-cheie (autorități publice și organizații ale societății civile) au indicat tendințe convergente. Acolo unde datele au fost incomplete sau neconcludente, acest fapt este menționat explicit în raport, evitându-se formularea unor aprecieri speculative.

Un element central al asigurării calității a fost distincția clară între nivelurile de analiză (activități, rezultate, impact potențial), în special în contextul unei evaluări intermediare. Echipa de evaluare a evitat atribuirea prematură a impactului final și a concentrat analiza pe progresul realizat, pe semnalele timpurii de schimbare și pe factorii care pot influența performanța programului în perioada rămasă de implementare.

De asemenea, pentru a reduce riscul de subiectivitate și de interpretare selectivă, echipa de evaluare a aplicat o abordare comparativă, raportând progresul PDOSC nu doar la obiectivele asumate în documentul de program, ci și la lecțiile învățate din ciclurile anterioare de politici publice dedicate societății civile (2012–2015, 2018–2020), precum și la tendințele identificate în studiile independente relevante pentru sector.

În ansamblu, mecanismele aplicate pentru asigurarea calității evaluării au urmărit să garanteze că raportul final este independent, metodologic solid și orientat spre învățare și

îmbunătățire, oferind o bază credibilă pentru ajustarea implementării PDOSC în perioada 2026–2027.

I.4. Provocările și limitările întâmpinate

Procesul de evaluare intermediară a PDOSC 2024–2027 s-a desfășurat într-un context caracterizat de o serie de provocări și limitări, inerente atât naturii programului, cât și momentului în care evaluarea a fost realizată. Acestea nu invalidează concluziile evaluării, însă sunt relevante pentru interpretarea corectă a constatărilor și pentru înțelegerea limitelor atribuibilității rezultatelor.

O primă limitare importantă este legată de caracterul intermediar al evaluării. La momentul evaluării, o parte semnificativă a acțiunilor și mecanismelor PDOSC se află încă în fază de consolidare, iar multe rezultate sunt de natură instituțională sau procedurală. În acest context, evaluarea nu a urmărit măsurarea impactului final, ci identificarea progresului realizat, a semnalelor timpurii de schimbare și a riscurilor care pot afecta performanța și sustenabilitatea programului.

O a doua provocare majoră a vizat disponibilitatea și relevanța datelor pentru evaluarea realizării activităților, indicatorilor de rezultat și impact. Unii indicatori incluși în PDOSC (inclusiv de impact) și-au pierdut relevanța în raport cu calendarul implementării sau sunt influențați semnificativ de factori externi, ceea ce limitează posibilitatea atribuirii directe a progresului observat intervențiilor programului. În plus, lipsa unor date dezagregate și actualizate pentru anumite dimensiuni (egalitate de gen, echitate teritorială) a restrâns analiza comparativă și aprofundată.

O a doua provocare importantă a fost legată de disponibilitatea datelor necesare pentru evaluarea indicatorilor de rezultat ai Programului. La momentul elaborării acestui raport, unele date nu erau încă disponibile, deoarece procesul de colectare și centralizare a informațiilor de către Cancelaria de Stat se finalizează, de regulă, în lunile februarie–martie ale anului următor. Din acest motiv, evaluarea a fost realizată fără a dispune de toate datele cantitative necesare, fapt menționat în mod explicit de echipa de evaluare. În aceste condiții, evaluatorii au utilizat informațiile disponibile și metode calitative suplimentare, pentru a asigura formularea unor constatări și concluzii cât mai valide, chiar și în lipsa unor date complete.

Evaluarea a fost, de asemenea, influențată de complexitatea și caracterul transversal al PDOSC, care implică un număr mare de instituții și actori, cu niveluri diferite de implicare și capacitate instituțională. Această situație a generat dificultăți în evaluarea uniformă a progresului și a făcut necesară utilizarea unei abordări diferențiate, axate pe tendințe și tipare generale, mai degrabă decât pe comparații cantitative directe între instituții.

Un alt element de limitare este legat de atribuibilitatea rezultatelor și impactului, întrucât evoluțiile observate în mediul organizațiilor societății civile sunt influențate de reforme paralele, de dinamica finanțărilor externe și de contextul politic și economic general. În acest sens, eva-

luarea a tratat impactul PDOSC în termeni de contribuție, și nu de cauzalitate directă.

În pofida acestor provocări și limitări, evaluarea s-a bazat pe triangularea surselor de date, pe aplicarea consecventă a criteriilor OECD-DAC și pe formularea explicită a limitelor analizei acolo unde a fost cazul. În consecință, concluziile prezentate în raport oferă o apreciere informată și credibilă asupra progresului, impactului potențial și sustenabilității PDOSC în etapa intermediară.

CAPITOLUL 2. CONSTATĂRILE EVALUĂRII

2.1. Evaluarea relevanței programului

Analiza relevanței este realizată prin prisma PDOSC ca program de politici publice pe termen mediu, cu accent pe utilitatea practică și pe coerența sa în contextul național și european. În mod concret, relevanța urmărește trei dimensiuni interconectate: (I) cât de coerent este Programul în raport cu cadrul de politici publice și cât de clar funcționează ca instrument de planificare, monitorizare și responsabilizare; (II) în ce măsură PDOSC răspunde nevoilor reale ale diferitelor tipuri de organizații ale societății civile.

Constatarea nr. 1: PDOSC 2024–2027 nu este fundamentat pe o strategie dedicată dezvoltării societății civile, ci se bazează pe referințe dispersate din documente strategice naționale conexe. Spre deosebire de ciclurile anterioare, în care politicile pentru societatea civilă au fost articulate sub forma unor strategii naționale (precum SDSC 2012–2015 și 2018–2020), pentru perioada 2024–2027 s-a optat pentru un alt instrument – un program de dezvoltare. Această alegere este justificată procedural prin Regulamentul privind planificarea strategică (HG nr. 386/2020), care nu include dezvoltarea societății civile printre cele 16 domenii eligibile pentru elaborarea de strategii. Totuși, comitetul interministerial responsabil putea decide, în mod excepțional, inițierea unei strategii dedicate, dacă exista o viziune clară în acest sens. În lipsa acesteia, PDOSC a fost construit ca program și ancorat ulterior în documente existente, precum Strategia „Moldova Europeană 2030”, care face referire doar limitată la rolul OSC-urilor în procesul decizional. Aspecte esențiale precum sustenabilitatea financiară sau cadrul favorabil de funcționare pentru OSC-uri nu sunt reflectate în nicio strategie națională în vigoare. Această abordare creează impresia că ancorarea programului a fost realizată post-factum, în funcție de documentele disponibile, și nu pe baza unui cadru strategic coerent dedicat societății civile.

Constatarea nr. 2: PDOSC a fost elaborat prin consultări formale și documentate însă integrarea propunerilor venite din partea sectorului a fost selectivă, iar lipsa unor măsuri cu potențial mai mare de schimbare reduce relevanța Programului față de nevoile exprimate și diminuează efectul așteptat.

Procesul de elaborare a PDOSC a inclus consultări și mecanisme de participare, iar Cancelaria de Stat a confirmat implicarea societății civile în grupuri de lucru și pe platforme publice. Cu toate acestea, din perspectiva actorilor din sector, feedback-ul a fost valorificat limitat iar unele inițiative cu potențial mai transformator nu se regăsesc în versiunea finală.

În particular, mai multe propuneri concrete formulate în proces – inclusiv mărirea cotei privind desemnarea procentuală de la 2% la 3%, extinderea acestui mecanism și către persoanele juridice, introducerea/recunoașterea crowdfunding-ului și extinderea unor mecanisme de sprijin financiar – nu se regăsesc în document. Ca urmare a insistențelor unor ministere, în loc de aceste măsuri au fost incluse acțiuni fără angajament concret, precum „analiza oportunității de extindere”. Respectiv, mai multe intervenții care sunt în prezent în program sunt percepute ca relevante ca direcție, dar insuficient de ambițioase pentru a produce schimbări proporționale cu problemele centrale ale sectorului.

După circa doi ani de implementare, acțiunile și obiectivele incluse în PDOSC își păstrează validitatea și relevanța. Acest fapt a fost confirmat atât de reprezentanții Cancelariei de Stat, cât și de reprezentanții societății civile participanți în cadrul focus grupului. Totuși, după cum este menționat mai sus, în forma actuală, au o probabilitate mai redusă de a genera efecte vizibile la scară, în lipsa unor instrumente cu impact mai mare asupra sustenabilității sectorului (de exemplu, creșterea cotei de desemnare procentuală, consolidarea instrumentelor de tip credit fiscal etc.). În consecință, PDOSC rămâne relevant ca direcție de politici, însă există riscul ca rezultatele până în 2027 să fie percepute preponderent ca îmbunătățiri incrementale și procedurale, cu impact sistemic limitat, dacă în perioada rămasă nu sunt activate măsuri cu efect structural.

Constatarea nr. 3: Categoriile de beneficiari din cadrul PDOSC sunt insuficient de clare și definite.

În prezent, la nivel de politici sau legislație nu există o delimitare explicită sau consecventă a conceptului de OSC. Cadrul normativ operează preponderent cu noțiunea de „organizații necomerciale” într-un sens larg, iar în practică se includ sub aceeași umbrelă entități cu statut și funcții diferite: formele reglementate de Codul Civil, Legea nr. 86/2020 (asociații obștești, fundații, instituții), dar și forme speciale (organizații religioase, asociații de condominiu, federații/patronate, GAL-uri etc.). Pe de altă parte, în mediul asociativ sau academic drept OSC-uri sunt tratate și structurile neînregistrate precum grupurile de inițiativă. Această suprapunere produce ambiguități structurale: registrele și statisticile amestecă categorii necomparabile, iar interpretările privind dimensiunea, distribuția și rolul sectorului devin fragile.

Pe acest fundal, PDOSC tratează beneficiarii mai mult implicit decât explicit. Programul pornește de la „OSC/sector asociativ” ca beneficiar principal, însă nu clarifică suficient beneficiarii direcți și indirecti, tipologiile relevante, criteriile de includere sau eligibilitate și utilizează neuniform termenii OSC versus organizații necomerciale. Lecțiile din ciclurile anterioare (inclusiv SDSC) cât și concluziile din Raportul de evaluare ex-post a SDSC 2018-2020 indică același risc: țintirea oscilează între OSC cu formă juridică și „întreaga societate”, ceea ce diluează intervențiile și îngreunează monitorizarea efectelor. În lipsa unei definiții operaționale și a unei tipologii de beneficiari, devine dificilă și construirea unei teorii a schimbării robuste pentru un viitor program/strategie, precum și stabilirea realistă a indicatorilor și a mecanismelor de raportare.

2.2. Evaluarea coerenței Programului

Capitolul de față evaluează coerența internă a PDOSC, analizând în ce măsură obiectivele, acțiunile și indicatorii sunt aliniați logic între ei. Sunt analizate legăturile dintre componentele interne ale programului (obiective, acțiuni, rezultate), cât și modul de setare și formulare a acestora. Această analiză este esențială pentru a înțelege dacă programul are o fundație solidă și o direcție clară, precum și pentru a identifica eventuale suprapuneri, lacune sau necorelări care ar putea afecta implementarea eficientă în etapa următoare.

Constatarea nr. 4: Logica intervenției în cadrul PDOSC este incomplet conturată, afectând coerența indicatorilor și capacitatea de a evalua progresul real al programului.

Lipsa unei structuri logice bine definite între activități și rezultate afectează consistența intervenției. Programul nu stabilește clar legătura cauzală între acțiunile planificate și obiectivele vizate, ceea ce compromite capacitatea de a măsura eficient progresul. De exemplu, activitatea nr. 18 – „Informarea cu suportul organizațiilor societății civile a comunităților privind rezultatele cercetărilor statistice realizate de Biroul Național de Statistică” – nu are o relație evidentă cu obiectivul specific 1.2, care vizează consolidarea capacității autorităților de a facilita participarea civică în procesul decizional. În plus, utilitatea acestei activități în contextul programului este discutabilă, având mai degrabă un rol informativ decât unul de intervenție strategică.

Unele acțiuni din program reflectă situații deja existente, fără a contribui activ la schimbarea dorită. De exemplu, acțiunea nr. 14 – „Identificarea și documentarea cazurilor de succes în colaborarea dintre autoritățile publice și organizațiile societății civile” – nu propune o intervenție propriu-zisă, ci doar reflectă inițiative deja derulate. În lipsa unui caracter proactiv și transformativ, astfel de acțiuni riscă să devină exerciții descriptive, fără impact real asupra progresului programului.

Setarea indicatorilor de rezultat este neomogenă și, în multe cazuri, plasată prea departe în lanțul logic al intervenției. Unii indicatori vizează schimbări de impact care depind de o multitudine de factori externi, ceea ce reduce semnificativ influența directă a Programului asupra realizării lor. De exemplu, indicatorul „Rata de îmbunătățire a scorului practicii cooperării stat-organizațiile societății civile”, conform CSO Meter, sau „Ponderea sumei desemnate pentru organizațiile societății civile cu sediul în afara municipiului Chișinău” reflectă niște transformări sistemice dificil de atribuit direct programului. Confuzia este amplificată de utilizarea aceluiași tip de indicator – scoruri extrase din CSO Meter – atât la nivel de rezultat, cât și la nivel de impact. Spre exemplu, „Rata de îmbunătățire a scorului la indicatorul „Acces la finanțare” este utilizată ca indicator de impact, deși are aceeași natură cu indicatorii de rezultat menționați anterior. Această suprapunere afectează coerența metodologică și limitează claritatea în evaluarea progresului pe diferite niveluri ale intervenției.

Pe de altă parte, alți indicatori de rezultat sunt, de fapt, indicatori de produs, complet aflați sub controlul Cancelariei de Stat, în calitate de instituție responsabilă de implementare. Spre exemplu, „Dezvoltarea și implementarea unui curs de formare dedicat cooperării și interacți-

unii cu organizațiile societății civile pentru funcționarii publici” reprezintă un livrabil clar, cu o traiectorie directă și măsurabilă. Această neuniformitate în definirea și alocarea indicatorilor limitează comparabilitatea progresului și afectează calitatea raportării.

În lipsa unei logici a intervenției coerente și bine articulate, PDOSC riscă să își evalueze progresul mai degrabă prin prisma activităților desfășurate decât prin prisma rezultatelor obținute. Această abordare reduce relevanța monitorizării și face dificilă corectarea cursului acolo unde este necesar. Consolidarea legăturii cauzale între activități și rezultate, precum și o calibrare atentă a indicatorilor, sunt pași esențiali pentru a asigura eficiența și credibilitatea implementării programului.

Constatarea nr. 5: Formularea generală a unor acțiuni limitează posibilitatea evaluării obiective a gradului lor de realizare.

O parte dintre acțiunile incluse în program sunt formulate la nivel de intenție sau schimbare dorită, fără a preciza clar intervenția concretă, livrabilele așteptate sau criteriile de finalizare. Exemple relevante sunt acțiuni precum „Ghidarea autorităților publice centrale în vederea operaționalizării mecanismului de alocare a resurselor financiare nerambursabile pentru organizațiile societății civile” sau „Asigurarea finanțării organizațiilor societății civile prin mecanismul finanțării nerambursabile”. Atât formularea acțiunilor, cât și indicatorii de monitorizare asociați acestora nu permit determinarea clară a ceea ce urma să fie realizat, nici delimitarea efortului instituțional depus. În absența unor rezultate măsurabile și a unor livrabile explicit definite, evaluarea se bazează preponderent pe interpretări subiective, ceea ce reduce comparabilitatea și credibilitatea raportării progresului.

2.3. Evaluarea eficacității programului

În acest capitol este evaluată eficacitatea programului, cu accent pe măsura în care acțiunile implementate până în prezent contribuie la atingerea rezultatelor planificate. Analiza vizează atât realizarea activităților și a indicatorilor de rezultat, cât și relevanța intervențiilor raportate față de obiectivele asumate. Evaluarea eficacității oferă o imagine clară asupra progresului real înregistrat în prima parte a implementării și permite formularea de recomandări operaționale pentru îmbunătățirea performanței programului în perioada rămasă.

Constatarea nr. 6: Gradul de realizare a acțiunilor planificate pentru perioada 2024–2025 este de 57%, cu variații semnificative între obiectivele strategice.

Pentru perioada analizată, din cele 28 de acțiuni planificate, 16 au fost realizate în totalitate, ceea ce indică un grad general de realizare de 57%. Conform informațiilor transmise de Cancelaria de Stat, alte cinci acțiuni sunt realizate parțial. Totuși, din cauza lipsei detaliilor privind stadiul exact de implementare – dacă acțiunile sunt abia inițiate sau aproape finalizate – s-a decis, pentru claritate și consecvență în evaluare, clasificarea acestora ca „nerealizate”.

Cea mai bună performanță se înregistrează la nivelul obiectivului strategic I, unde 10 din cele

11 acțiuni planificate au fost finalizate. Singura acțiune nerealizată – „Actualizarea Regulilor interne privind procedurile de informare, consultare și participare în procesul decizional” (acțiunea nr. 9) – este într-un stadiu avansat, aflată aproape de finalizare. Pentru unele activități, echipa de evaluatori nu a putut verifica gradul de realizare, întrucât documentele relevante nu au fost disponibile. Este cazul acțiunilor nr. 1 și 2, care vizează elaborarea și respectiv implementarea unui studiu privind necesitățile de personal în autoritățile publice. În absența accesului la acest raport, s-a acceptat clasificarea oferită de Cămară ca fiind „realizate”.

În continuare este prezentată sinteza realizării acțiunilor planificate pentru perioada 2024 - 2025 în cadrul obiectivului strategic I:

Nr.	Acțiunea	Statutul realizării conform:	
		Echipei de evaluare	Cămară de Stat
1	Elaborarea unui studiu privind necesitățile de personal în cadrul Cămară de Stat, ministerelor și altor autorități publice responsabile de relația cu organizațiile societății civile	Realizat	Realizat
2	Modificarea actelor normative pentru asigurarea implementării recomandărilor studiului privind necesitățile de personal în cadrul Cămară de Stat, ministerelor și altor autorități publice responsabile de relația cu organizațiile societății civile	Realizat	Realizat
3	Elaborarea unui ghid al procesului de asigurare a transparenței în procesul decizional, la toate etapele de elaborare și legiferare a deciziilor, inclusiv privind funcțiile și atribuțiile personalului în cadrul Cămară de Stat, ministerelor și al altor autorități publice responsabile de dialogul cu organizațiile societății civile	Realizat	Realizat
5	Evaluarea eficienței soluțiilor digitale existente, a instrumentelor, a mecanismelor și a platformelor de consultare publică (studiu)	Realizat	Realizat
6	Revizuirea și promovarea soluțiilor digitale care să asigure vizualizarea și comentarea în timp real a stadiului și textului proiectelor de acte normative, inclusiv documentarea contribuțiilor organizațiilor societății civile în cadrul Guvernului și al autorităților administrației publice locale	Realizat	Realizat
7	Modificarea modalității de completare a notei informative la proiectele de acte normative, prin stabilirea și respectarea unor criterii minime privind informația ce urmează să fie specificată cu privire la participarea și consultarea societății civile în procesul decizional	Realizat	Realizat
9	Actualizarea Regulilor interne privind procedurile de informare, consultare și participare în procesul decizional în cadrul autorităților administrației publice centrale	Nerealizat	Parțial

10	Stabilirea mecanismului de monitorizare pentru evaluarea impactului platformelor consultative permanente	Realizat	Realizat
11	Elaborarea unui studiu privind evaluarea cadrului normativ în domeniul transparenței procesului decizional	Realizat	Realizat
14	Identificarea și documentarea cazurilor de succes în colaborarea dintre autoritățile publice și organizațiile societății civile	Realizat	Realizat
15	Instituirea mecanismului de monitorizare a implementării de către autoritățile publice a prevederilor Hotărârii Guvernului nr. 728/2023 cu privire la site-urile web oficiale ale autorităților și instituțiilor publice și cerințele minime privind profilurile de socializare ale acestora	Realizat	Realizat

Pentru obiectivul strategic 2, gradul de realizare este semnificativ mai scăzut, de aproximativ 42%. Din cele 13 acțiuni planificate, doar 5 au fost finalizate, șapte au rămas nerealizate, iar una a fost exclusă din program din lipsă de relevanță. Și în acest caz, cinci acțiuni sunt raportate ca realizate parțial, însă, în lipsa unor detalii clare privind stadiul acestora, au fost tratate ca nerealizate. Activitatea cu numărul 36 - „Elaborarea unui studiu privind diversificarea surselor de finanțare a societății civile” a fost raportată de Cancelaria de Stat ca fiind realizată însă echipa de evaluare i-a oferit statutul de nerealizat. Evaluatorii au considerat că studiul raportat - ”Evaluarea cadrului legal pentru filantropie în Moldova” elaborat de ECNL, chiar dacă acoperă aspecte importante legate de dezvoltarea filantropiei, nu acoperă în mod adecvat toate dimensiunile diversificării surselor de finanțare. De asemenea, activitatea nr. 20 a fost exclusă din executare, întrucât măsura vizată – obligativitatea utilizării mecanismului procentual exclusiv în format electronic – a fost eliminată din cadrul normativ, ceea ce a făcut acțiunea inoportună.

În continuare este prezentată sinteza realizării acțiunilor planificate pentru perioada 2024 -2025 în cadrul obiectivului strategic 2:

Nr.	Acțiunea	Statutul realizării conform:	
		Echipei de evaluare	Cancelariei de Stat
19	Elaborarea analizei privind identificarea măsurilor de îmbunătățire a mecanismului de desemnare procentuală	Realizat	Realizat
20	Elaborarea analizei impactului introducerii obligativității de utilizare a mecanismului procentual exclusiv în format electronic	Exclus	Exclus
23	Crearea bazei de date pentru publicarea tuturor rapoartelor organizațiilor beneficiare ale mecanismului procentual	Realizat	Realizat
25	Organizarea sesiunilor de informare în parteneriat cu sectorul privat pentru popularizarea mecanismului procentual	Realizat	Realizat

28	Ghidarea autorităților publice centrale în vederea operaționalizării mecanismului de alocare a resurselor financiare nerambursabile pentru organizațiile societății civile	Nerealizat	Parțial
29	Elaborarea analizei privind opțiunile suportului instituțional pentru organizațiile societății civile, inclusiv cele nou-create	Nerealizat	Parțial
31	Instituirea mecanismului de monitorizare anuală centralizată a alocărilor financiare destinate organizațiilor societății civile	Realizat	Realizat
32	Publicarea centralizată a tuturor alocărilor financiare publice pentru organizațiile societății civile	Nerealizat	Parțial
33	Asigurarea finanțării organizațiilor societății civile prin mecanismul finanțării nerambursabile	Realizat	Realizat
36	Elaborarea unui studiu privind diversificarea surselor de finanțare a societății civile	Nerealizat	Realizat
37	Elaborarea caietelor de sarcini-model pentru achiziții publice ajustate specificului organizațiilor societății civile	Nerealizat	Parțial
38	Elaborarea metodologiilor de calcul al costurilor pentru serviciile sociale de bază	Nerealizat	Nerealizat
39	Instituirea mecanismului de reglementare a comenzii sociale	Nerealizat	Nerealizat

În cazul obiectivului strategic 3, gradul de realizare este cel mai scăzut – doar 25%, adică o singură acțiune din cele patru planificate a fost finalizată. Chiar și această acțiune – „Asigurarea implementării prevederilor art. 28 alin. (1) din Legea nr. 86/2020 privind organizațiile necomerciale” – este dificil de evaluat din cauza formulării sale generale. Conform Cămarilor de Stat, acțiunea are caracter continuu și se referă la operaționalizarea unor prevederi legale, nefiind limitată temporal.

Niciuna dintre activitățile aferente obiectivului specific 3.1 – „Consolidarea capacităților organizațiilor societății civile, în mod special la nivel local” – nu a fost finalizată. Totuși, Cămarile a raportat că unele concepte sunt deja elaborate, iar implementarea acestora este planificată pentru perioada următoare.

În continuare este prezentată sinteza realizării acțiunilor planificate pentru perioada 2024-2025 în cadrul obiectivului strategic 3:

Nr.	Acțiunea	Statutul realizării conform:	
		Echipei de evaluare	Cancelariei de Stat
42	Elaborarea cadrului normativ pentru lansarea programelor specializate de mentorat pentru organizațiile societății civile	Nerealizat	Nerealizat
44	Dezvoltarea unui program de formare și dezvoltare a competențelor pentru membrii organizațiilor societății civile, cu accent pe aspecte juridice, economice și sociale, precum și pe aspecte privind elaborarea și monitorizarea implementării documentelor de politici și de planificare	Nerealizat	Nerealizat
48	Elaborarea unui studiu cu privire la serviciile prestate organizațiilor societăți civile de către autoritățile și instituțiile publice	Nerealizat	Nerealizat
50	Asigurarea implementării prevederilor art. 28 alin. (1) din Legea nr. 86/2020 privind organizațiile necomerciale	Realizat	Realizat

Performanța generală a programului variază semnificativ între obiective, iar lipsa de claritate privind acțiunile realizate parțial afectează acuratețea evaluării. Pentru perioada a doua de implementare a programului, apare necesitatea unei prioritizări mai clare și a unei monitorizări mai structurate.

Constatarea nr. 7: Șase din cei 13 indicatori disponibili de rezultat pentru prima jumătate a programului au fost atinși, reprezentând aproximativ 33% din total.

Datele disponibile la momentul evaluării arată un progres limitat în atingerea indicatorilor de rezultat, în special în cazul obiectivului strategic 1, unde doar 6 din 13 indicatori au putut fi evaluați efectiv. Alți 7 indicatori sunt legați de raportul anual al Cancelariei de Stat privind transparența procesului decizional, document care devine disponibil abia în lunile februarie–martie, ceea ce a făcut imposibilă includerea acestor date în analiza curentă. Conform estimărilor Cancelariei, odată cu operaționalizarea completă a platformei www.particip.gov.md, se va permite colectarea automată a acestor date, inclusiv pentru nivelul autorităților publice locale – un pas important în direcția creșterii transparenței. În cazul obiectivului strategic 3, niciun indicator de rezultat nu a fost atins, însă trebuie menționat că o parte dintre acești indicatori au fost stabiliți prematur, vizând acțiuni programate pentru perioada 2026–2027. Această situație evidențiază nevoia de aliniere mai atentă între calendarul acțiunilor și definirea indicatorilor corespunzători, pentru a permite o evaluare relevantă și realistă a progresului.

Constatare nr. 8: Existența unei echipe dedicate în cadrul Cancelariei de Stat a avut un rol semnificativ în avansarea implementării programului.

Prezența a două persoane angajate special pentru coordonarea relației cu societatea civilă în cadrul Cancelariei de Stat a contribuit decisiv la mobilizarea instituțiilor implicate și la realizarea acțiunilor planificate pentru perioada 2024–2025. Această echipă a avut un rol activ

În comunicarea anuală cu ministerele și structurile relevante, prin transmiterea sistematică a acțiunilor ce trebuie implementate. Deși nu deține instrumente formale de sancționare a nerealizării acțiunilor de către alte instituții, perseverența și implicarea acestora au determinat un nivel crescut de implicare din partea actorilor guvernamentali. Comparativ cu documentul strategic anterior, unde rata de realizare a acțiunilor a fost de aproximativ 30%, progresele actuale indică o tendință pozitivă, sugerând că o echipă operațională dedicată poate avea un impact direct asupra ritmului și coerenței implementării.

2.4. Evaluarea eficienței programului

Capitolul dedicat eficienței analizează măsura în care resursele financiare, umane și instituționale alocate PDOSC au fost utilizate în mod optim pentru realizarea rezultatelor obținute până în prezent. Evaluarea vizează raportul dintre costuri, tipurile de intervenții finanțate și progresul înregistrat, precum și modul în care arhitectura bugetară, mecanismele de finanțare și capacitatea instituțională influențează performanța programului. Această analiză este relevantă pentru evaluarea intermediară întrucât permite identificarea dezechilibrelor în alocarea resurselor, a riscurilor de ineficiență și a oportunităților de ajustare, oferind astfel o bază argumentată pentru optimizarea utilizării resurselor în a doua parte a implementării programului.

Constatarea nr. 9: PDOSC este constrânsă de lipsa unei alocări bugetare dedicate, de concentrarea disproporționată a resurselor în mecanismul de granturi și de acoperirea financiară incertă pentru aproximativ o treime din buget.

Fără resurse proprii distincte, PDOSC nu funcționează ca un program bugetar separat, ci ca un cadru de politici care grupează sub aceeași umbrelă cheltuieli deja incluse în bugetele ministerelor. Finanțarea este construită preponderent prin agregarea unor linii bugetare sectoriale (de exemplu, subprograme din tineret, cultură sau protecție socială), ceea ce diminuează caracterul adițional al resurselor și face dificil de delimitat ce investiții publice noi sunt generate efectiv de PDOSC.

Estimările financiare confirmă această arhitectură și indică o concentrare disproporționată a bugetului într-un singur instrument. Pentru perioada 2024–2027, PDOSC prevede un buget total de 109.020 mii lei, din care acțiunea de granturi/finanțare nerambursabilă pentru OSC (acțiunea 33) reprezintă 97.880 mii lei, adică aproximativ 90% din total. În consecință, substanța financiară a Programului este dominată de mecanismul de granturi, care funcționa deja independent de PDOSC, în timp ce celelalte intervenții (studii, ghiduri, digitalizare, capacitate, suport tehnic, monitorizare și raportare) rămân relativ marginale, cu o capacitate mai redusă de a produce schimbări proporționale cu ambiția celor trei obiective generale.

În plus, structura actuală a acoperirii financiare are implicații asupra predictibilității pe întreaga perioadă a Programului. Analiza bugetară, coroborată cu constatările din Raportul de implementare pentru 2024, arată că circa 30% din resursele totale ale Programului (33.9 mln lei din 109 mln lei) sunt aferente anului 2027 și exced CBTM pentru 2023-2026. Aceste sume sunt

marcate fie ca surse externe care urmau a fi identificate 2.7 mln lei (2,6%), fie ca mijloace bugetare care urmează a fi solicitate în următoarele cicluri de planificare (31.2 mln lei - 28,6%). Din perspectiva cadrului de planificare bugetară, această situație este conformă regulilor aplicabile, însă înseamnă că o parte relevantă din costurile estimate ale PDOSC rămâne condiționată de rectificări, realocări, suplimentări ulterioare și de deciziile viitoare de alocare, ceea ce limitează gradul de predictibilitate multianuală și capacitatea de planificare fermă a implementării pe întregul orizont 2024–2027.

Prin urmare, eficiența economică a PDOSC este constrânsă simultan de: (I) bugetarea prin agregare sectorială, care diluează caracterul de investiție publică nouă dedicată Programului; (II) concentrarea majorității resurselor în mecanismul de granturi; și (III) dependența unei fracțiuni importante din buget de viitoare cicluri de planificare și decizii de alocare. Acest cumul reduce predictibilitatea, limitează prioritizarea realistă și îngreunează evaluarea relației cost–rezultat atribuibile PDOSC.

Constatarea 10: Dependența PDOSC de finanțarea externă, accentuată de fluctuațiile recente ale partenerilor de dezvoltare, crește riscul de neimplementare și impune revalidarea realismului activităților planificate.

O parte relevantă a intervențiilor PDOSC, în special cele legate de studii, evenimente de informare, activități de capacitate și suport tehnic, este proiectată să fie susținută în măsură considerabilă din surse externe, inclusiv din surse care nu erau identificate la momentul aprobării Programului. Conform estimărilor financiare din PDOSC, aceste surse externe (identificate și neidentificate) reprezintă circa 2,6% din bugetul total al Programului, dar aproximativ un sfert din bugetul destinat intervențiilor non-grant, ceea ce le conferă un rol critic pentru realizarea componentelor de studii, informare, capacitate și suport tehnic. Această structură amplifică riscul de volatilitate și reduce controlul asupra continuității implementării, în special pentru acțiunile care nu au corespondent bugetar intern.

În practică, modelul operațional descris de Cancelaria de Stat presupune mobilizarea partenerilor de dezvoltare pentru finanțarea activităților prin contractarea de experți, în baza unor termeni de referință. Aranjamentul poate asigura livrări punctuale pe termen scurt, însă transferă o parte importantă a riscului de implementare către disponibilitatea partenerilor, ciclurile lor de finanțare și prioritățile care se pot schimba pe parcursul perioadei 2024–2027.

În contextul reconfigurărilor recente ale finanțărilor și al încetării activității unor finanțatori majori precum USAID în 2025, această dependență impune o revalidare de realism. Este necesar de verificat în ce măsură activitățile planificate, calendarul și rezultatele asumate rămân fezabile raportat la sursele efectiv disponibile și la probabilitatea reală de acoperire financiară. În lipsa acestei revalidări, există riscul ca PDOSC să rămână cu un portofoliu de acțiuni bine formulat, dar insuficient finanțat, ceea ce va afecta ritmul de implementare și credibilitatea Programului și va crește presiunea de a identifica rapid surse alternative pentru componentele rămase neacoperite.

Constatarea 11: Eficiența operațională a implementării PDOSC este constrânsă structural de capacitatea administrativă insuficientă și de subdimensionarea

funcției de coordonare din cadrul Cancelariei de Stat.

Responsabilitatea principală pentru implementarea Programului revine Cancelariei de Stat, care exercită și funcțiile de coordonare generală, monitorizare a progresului, consolidare a raportărilor și asigurare a cooperării interinstituționale cu autoritățile responsabile. În același timp, Planul de implementare distribuie acțiuni către mai multe autorități centrale cu atribuții în relația cu organizațiile societății civile, ceea ce crește nevoia de coordonare activă și de urmărire sistematică a livrărilor.

În practică, eficiența operațională este afectată de capacitatea redusă a funcției de coordonare din Cancelarie, atât ca număr de personal, cât și ca timp efectiv disponibil, în contextul unor responsabilități concurente. Constatările din discuțiile cu Cancelaria indică faptul că resursa umană alocată domeniului este sub nivelul necesar pentru coordonarea unui program transversal; la momentul evaluării, componenta de societate civilă era gestionată de două persoane. Această limitare diminuează capacitatea de coordonare interinstituțională, reduce posibilitatea de monitorizare consecventă a implementării și slăbește intervenția timpurie atunci când apar întârzieri sau blocaje la nivelul autorităților implicate.

Atât reprezentanții societății civile, cât și cei ai Cancelariei apreciază că, pentru o implementare eficientă, ar fi necesară o echipă de cel puțin patru persoane. Consolidarea poate fi realizată fie prin suplimentarea resurselor interne ale Cancelariei, fie prin contractarea unei echipe externe (inclusiv cu suportul partenerilor de dezvoltare). Deși soluția externă poate acoperi un deficit pe termen scurt, ea confirmă fragilitatea instituțională a funcției de coordonare și menține dependența de resurse externe pentru activități care, în mod normal, ar trebui asigurate prin capacitatea administrativă internă.

2.5. Evaluarea sustenabilității programului

În cadrul prezentei evaluări intermediare, sustenabilitatea PDOSC este analizată ca probabilitatea ca mecanismele, rezultatele și practicile instituite prin program să fie menținute și dezvoltate pe termen mediu, inclusiv după încheierea ciclului de implementare 2024–2027. Analiza vizează atât sustenabilitatea financiară și instituțională a programului, cât și capacitatea sistemului public de a internaliza rezultatele obținute.

Dat fiind caracterul intermediar al evaluării, accentul este pus pe identificarea riscurilor structurale de sustenabilitate și pe evaluarea capacității statului de a prelua și continua intervențiile inițiate prin PDOSC, dincolo de sprijinul donatorilor externi și de angajamentele voluntare ale unor autorități publice.

Constatarea nr. 13: Sustenabilitatea PDOSC și a acțiunilor incluse în program depinde în mod disproporționat de sprijinul donatorilor externi și de disponibilitatea voluntară a unor autorități publice de a aloca resurse, în absența unui angajament bugetar ferm și predictibil din partea statului.

Deși alocarea a două unități de personal în cadrul Cancelariei de Stat responsabile de coordonarea PDOSC reprezintă un progres față de documentele strategice anterioare din domeniul dezvoltării societății civile, această măsură nu este suficientă pentru a asigura sustenabilitatea programului. Lipsa unei linii bugetare dedicate PDOSC în Cadrul Bugetar pe Termen Mediu (CBTM), gestionată de Cancelaria de Stat, creează vulnerabilități majore în ceea ce privește continuitatea mecanismelor și rezultatelor create prin program.

În practică, implementarea PDOSC se bazează în continuare pe finanțări externe și pe angajamente sectoriale ale unor ministere, ceea ce limitează capacitatea programului de a funcționa ca un instrument transversal de politică publică. Creșterile bugetare observate în anumite domenii reflectă mai degrabă priorități sectoriale decât un efect direct al PDOSC, iar absența unei finanțări centrale dedicate reduce semnificativ predictibilitatea și sustenabilitatea intervențiilor pe termen mediu. Conform [Raportului CSO Meter](#), dependența OSC de donatorii externi este estimată la aproximativ 70%.

Constatarea nr. 14: Sustenabilitatea rezultatelor generate de PDOSC este condiționată de o asumare politică mai puternică și de o instituționalizare reală a mecanismelor create, în condițiile în care rolul de leadership al Cancelariei de Stat asupra continuării și consolidării acestor rezultate rămâne limitat.

Deși PDOSC a contribuit la crearea și consolidarea unor platforme și mecanisme de cooperare stat–societate civilă, acestea nu sunt încă suficient internalizate în practicile curente ale administrației publice pentru a produce efecte durabile. În multe cazuri, platformele funcționează preponderent ca instrumente formale de validare a unor decizii deja conturate, fără a influența în mod consistent calitatea proceselor decizionale sau politicile publice.

Comparativ cu strategia precedentă de dezvoltare a societății civile, PDOSC a avansat în direcția coordonării și formalizării mecanismelor, însă Cancelaria de Stat nu dispune de instrumente suficiente pentru a responsabiliza alte autorități publice în ceea ce privește continuarea și consolidarea acțiunilor inițiate. Absența unor pârghii clare de leadership și coordonare limitează capacitatea Cancelariei de a asigura sustenabilitatea rezultatelor dincolo de ciclul programului.

În acest context, durabilitatea PDOSC depinde nu doar de eforturile Cancelariei de Stat, ci și de un angajament politic mai ferm, precum și de un efort comun al autorităților publice și al societății civile de a menține presiunea pentru internalizarea schimbărilor instituționale și transformarea mecanismelor create în instrumente viabile de lucru.

În etapa intermediară, sustenabilitatea PDOSC rămâne fragilă și insuficient ancorată structural. Fără o finanțare publică dedicată, un rol de leadership consolidat al Cancelariei de Stat și o asumare politică mai puternică a rezultatelor obținute, probabilitatea menținerii și dezvoltării beneficiilor programului pe termen mediu este limitată. Aceste constatări subliniază necesitatea unor ajustări strategice în perioada rămasă de implementare, orientate spre consolidarea sustenabilității financiare și instituționale a PDOSC.

2.6. Evaluarea impactului programului

Având în vedere caracterul intermediar al prezentei evaluări, analiza impactului Programului de dezvoltare a organizațiilor societății civile (PDOSC) nu vizează măsurarea impactului final asupra beneficiarilor, ci examinarea semnalelor timpurii de schimbare și a potențialului programului de a genera transformări sistemice pe termen mediu și lung.

Evaluarea impactului se bazează pe analiza indicatorilor de impact incluși în PDOSC, pe datele disponibile privind evoluția mediului organizațiilor societății civile, precum și pe examinarea modului în care mecanismele și măsurile promovate prin program au fost transpuse în practică. Analiza are în vedere în mod explicit limitele atribuibilității, recunoscând faptul că evoluțiile observate sunt influențate de factori externi, inclusiv reforme paralele, dinamica finanțărilor externe și contextul politic și economic.

Constatarea nr. 15: Evaluarea intermediară indică unele tendințe pozitive în realizarea indicatorilor de impact, însă capacitatea acestora de a reflecta contribuția reală a PDOSC rămâne limitată.

Analiza indicatorilor arată că, în unele cazuri, țintele stabilite au fost atinse sau aproape atinse înainte de debutul efectiv al implementării PDOSC, ceea ce reduce semnificativ relevanța acestora ca instrumente de monitorizare a impactului programului. De exemplu, conform cadrului de indicatori de impact „Îmbunătățirea accesului la procesele decizionale la nivelul autorităților administrației publice centrale și locale” este măsurată prin indicatorul „Participarea cetățenilor în procesul de elaborare a bugetului” din [Sondajul Bugetului Deschis](#). Ținta stabilită până în 2027 este de 18 din 100. Totodată conform aceluiași raport din anul 2024 pentru anul 2023 indicatorul pentru anul 2023 este deja 18 din 100. Respectiv acest indicator de impact a fost atins până la implementarea efectivă a PDOSC.

În alte situații, indicatorii selectați au un caracter predominant descriptiv sau sunt influențați în mod semnificativ de factori externi, ceea ce limitează posibilitatea atribuirii progresului observat intervențiilor PDOSC. Drept așa exemple pot fi menționați indicatorii „Ponderea organizațiilor societății civile care depun rapoarte la Biroul Național de Statistică, cu sediul în afara municipiului Chișinău” sau „Ponderea organizațiilor societății civile înregistrate în mun. Chișinău conduse de femei”. În cazul acestor indicatori, PDOSC nu are activități și măsuri concrete prin care ar putea influența direct acești indicatori.

În cazul indicatorului de impact Accesul la finanțare (aplicarea practică), care este măsurat prin intermediul [CSO Meter](#) avem un progres nesemnificativ de 0,1 puncte procentuale. Valoarea pentru 2025 fiind de 4,9/7 (indicator baseline 2022 este 4,8/7 , indicator țintă 2027 este 5,8/7).

De asemenea, lipsa unor date actualizate sau dezagregate pentru anumiți indicatori restrânge capacitatea de evaluare a progresului pe dimensiuni-cheie, precum egalitatea de gen sau echitatea teritorială. În ansamblu, deși cadrul de indicatori permite surprinderea unor tendințe generale, acesta oferă o imagine incompletă asupra impactului real generat de program în etapa intermediară.

Constatarea nr. 16: PDOSC a contribuit la consolidarea cadrului formal de cooperare cu societatea civilă, însă progresul rămâne concentrat la nivel procedural, cu un impact limitat asupra practicilor instituționale și asupra integrării substanțiale a OSC-urilor în politicile publice.

Deși programul a sprijinit instituționalizarea unor mecanisme de dialog și cooperare, funcționarea efectivă a acestora rămâne inegală, iar dialogul real și influența asupra proceselor decizionale sunt limitate. Conform raportului privind implementarea PDOSC pentru anul 2024, toate cele 14 ministere au instituit platforme consultative permanente. Totuși, în absența unei utilizări consistente și a unor mecanisme de feedback, aceste structuri riscă să rămână formale și vulnerabile la schimbări politice sau instituționale.

În plus, CSO Meter 2025 subliniază că funcționalitatea platformelor de consultare și accesul real al societății civile la procesele decizionale depind în mare măsură de resursele administrative disponibile și de prioritățile stabilite de fiecare autoritate publică. Această situație sugerează că, deși PDOSC a creat condiții favorabile pentru guvernarea deschisă, schimbările în practică nu sunt încă suficient de internalizate pentru a produce un impact sistemic.

Din perspectiva participării cetățenilor, efectele PDOSC sunt în principal indirecte și dificil de izolat. Deși îmbunătățirea cadrului de transparență poate facilita accesul la informații și oportunități de participare, nu există încă suficiente dovezi care să indice o creștere semnificativă și constantă a implicării cetățenilor în procesul decizional, ceea ce reflectă caracterul incipient al impactului în acest domeniu.

Un indicator relevant al impactului structural limitat este faptul că PDOSC nu a generat extinderea bazei instituționale a mecanismelor de finanțare publică pentru organizațiile societății civile. Programele de granturi existente au rămas limitate la cele instituite anterior adoptării PDOSC, iar alte autorități publice nu au lansat mecanisme noi ca urmare directă a strategiei. Creșterea volumului finanțărilor publice observată în unele sectoare reflectă în principal angajamente și priorități sectoriale ale ministerelor respective (Ministerul Educației și Cercetării, Ministerul Culturii, Ministerul Muncii și Protecției Sociale), și mai puțin un efect direct al PDOSC ca instrument transversal de politică publică.

În mod similar, unele măsuri cu potențial de impact structural ridicat au fost formulate la nivel de intenție sau analiză a oportunității, fără a fi asumate explicit ca obiective ale programului. Această abordare prudentă a limitat capacitatea PDOSC de a genera schimbări sistemice și de a produce un impact durabil asupra mediului organizațiilor societății civile. Un exemplu în acest sens este “Examinarea oportunității majorării cotei de redirectionare la mecanismul procentual de la 2% la 3%”, astfel de formulări prezintă mai mult o metodă de amânare a unei decizii decât asumarea unor ajustări structurale importante.

Studiile tematice independente confirmă existența unor evoluții pozitive la nivel normativ și procedural. [Rapoartele CSO Meter pentru Republica Moldova din 2024 și 2025](#) evidențiază faptul că relația stat–OSC beneficiază de un cadru legal mai clar și de mecanisme formale de consultare, inclusiv în contextul implementării PDOSC. Totodată, aceste rapoarte subliniază

că funcționalitatea practică a mecanismelor de dialog rămâne inegală, iar cooperarea este adesea limitată la consultări formale, fără o integrare sistematică a contribuțiilor OSC în procesul decizional.

2.7. Evaluarea programului în baza aspectelor transversale

În conformitate cu standardele OECD-DAC, prezenta evaluare intermediară analizează modul în care Programul de dezvoltare a organizațiilor societății civile (PDOSC) integrează aspectele transversale esențiale, egalitatea de gen, drepturile omului, incluziunea socială, principiul „leave no one behind”, precum și transparența și responsabilitatea, ca factori care influențează echitatea, calitatea și impactul pe termen lung al programului.

Aspectele transversale sunt analizate nu ca obiective distincte, ci ca principii de politică publică care ar trebui să influențeze modul de concepere, implementare și monitorizare a PDOSC. Evaluarea se bazează pe documente programatice și de raportare ale programului, date administrative disponibile, precum și pe studii tematice independente privind mediul organizațiilor societății civile din Republica Moldova (în special CSO Meter), completate de percepțiile actorilor implicați.

Având în vedere caracterul intermediar al evaluării, analiza vizează identificarea tendințelor și lacunelor structurale, fără a urmări măsurarea impactului final asupra grupurilor-țintă.

Constatarea nr. 17: PDOSC recunoaște disparitățile între beneficiari la nivel de discurs, însă nu le abordează ca priorități de intervenție, lipsind instrumente concrete pentru monitorizare și reducerea inegalităților.

Documentul nu include indicatori dezagregați care ar permite monitorizarea activităților prin prisma grupurilor vulnerabile, nu prevede activități specifice orientate spre necesitățile acestor beneficiari, iar implementarea nu prevede instrumente de implicare activă a acestorii categorii de beneficiari.

Această abordare se reflectă în faptul că principiile de echitate, incluziune și nediscriminare sunt recunoscute la nivel declarativ și strategic, însă nu sunt transpuse sistemic în indicatori dezagregați, mecanisme operaționale sau măsuri dedicate care să permită abordarea activă a diferențelor structurale dintre diferite categorii de organizații și beneficiari.

În consecință, PDOSC contribuie la menținerea unui cadru formal deschis și incluziv, dar are o capacitate limitată de a produce efecte corective asupra inegalităților existente în sectorul societății civile.

EGALITATEA DE GEN ȘI DREPTURILE OMULUI

În dimensiunea egalității de gen și a drepturilor omului, abordarea descrisă se manifestă prin lipsa unor instrumente care să permită monitorizarea participării femeilor și a organizațiilor conduse de femei în cadrul mecanismelor PDOSC. Deși principiile relevante sunt menționate

În documentele programului, absența datelor dezagregate și a unor criterii operaționale face dificilă identificarea eventualelor dezechilibre și adaptarea intervențiilor în mod preventiv. Unicul indicator care analizează egalitatea de gen este indicatorul de impact „ponderea organizațiilor societății civile înregistrate în mun. Chișinău conduse de femei”. Pentru anul 2022 acest indicator este de 34,7% și are stabilit pentru 2027 ținta de 45%. Cu toate acestea, programul nu include măsuri clare pentru a ajunge la această țintă. Indicatorul vizează doar mun. Chișinău, iar reducerea problemei inegalităților de gen în OSC la doar acest este o abordare destul de limitată a unui fenomen extrem de complex.

PARTICIPAREA ORGANIZAȚIILOR DIN MEDIUL RURAL ȘI A OSC MICI

În cazul organizațiilor din mediul rural și al OSC mici, tratarea disparităților ca element de context se traduce printr-o participare inegală la mecanismele programului, determinată de bariere structurale precum capacitatea organizațională redusă, accesul limitat la informație și resursele administrative insuficiente. Lipsa unor măsuri de sprijin diferențiat favorizează participarea organizațiilor mai consolidate, în special din mediul urban.

Dimensiunea digitală amplifică aceste diferențe, întrucât utilizarea predominantă a instrumentelor online pentru consultare și comunicare nu este însoțită de mecanisme compensatorii pentru organizațiile cu capacitate digitală redusă.

PRINCIPIUL „LEAVE NO ONE BEHIND” ȘI ORGANIZAȚIILE CARE LUCREAZĂ CU GRUPURI VULNERABILE

În raport cu principiul „leave no one behind”, PDOSC nu include mecanisme explicite de priorizare sau de monitorizare a implicării organizațiilor care lucrează cu grupuri vulnerabile. Aceste organizații sunt implicate preponderent ca beneficiari punctuali ai unor mecanisme de sprijin, și mai puțin ca parteneri strategici în procesele de elaborare și implementare a politicilor publice. Documentul include doar pentru câteva obiective indicatori dezagregați și ținte specifice pentru organizațiile care lucrează cu grupurile vulnerabile (ex. Numărul de cazuri de succes în colaborarea dintre autoritățile publice și organizațiile societății civile identificate și documentate: 40, minimum 12 organizații ale societății civile care reprezintă grupurile social vulnerabile. Aceste este un indicator din cadrul obiectivului 1.2). Cu toate acestea, practic nu există activități și măsuri specifice orientate spre evaluarea necesităților și capacitarea acestor organizații.

În absența unei abordări proactive, contribuția PDOSC la reducerea excluziunii sociale rămâne limitată și dificil de demonstrat dincolo de menținerea unui cadru general deschis.

TRANSPARENȚĂ, RESPONSABILITATE ȘI ACCESECHITABIL LA PROCESULE DECIZIONALE

În ceea ce privește transparența și responsabilitatea, PDOSC respectă cerințele procedurale de informare și consultare. Totuși, lipsa unor mecanisme sistematice de feedback și de urmărire a utilizării contribuțiilor societății civile limitează transformarea transparenței într-un instrument efectiv de responsabilitate publică.

Accesul la procesele decizionale este formal deschis, însă capacitatea de influență rămâne inegală, fiind determinată de resursele, experiența și capacitatea organizațională a actorilor implicați, ceea ce reflectă din nou limitele unei abordări bazate exclusiv pe neutralitate procedurală.

RECOMANDĂRI

Recomandările sunt împărțite în două grupuri:

- recomandări operaționale, care pot fi, în ansamblu, implementate până la finalul programului;
- recomandări strategice, destinate documentelor de planificare strategică viitoare.

Toate recomandările au fost elaborate și explicate de echipa de evaluare conform celei mai bune judecăți profesionale, în urma analizei datelor colectate și a consultărilor față în față cu principalii actori implicați în program.

RECOMANDĂRI OPERAȚIONALE

Recomandarea - cheie nr. 1: Revizuirea calendarului și conținutul acțiunilor planificate pentru perioada 2026–2027 pentru a asigura relevanța, claritatea și contribuția reală la obiectivele programului.

Pentru a doua parte a programului, este recomandată o revizuire atentă a acțiunilor planificate, cu scopul de a verifica în ce măsură acestea contribuie în mod direct și măsurabil la obiectivele strategice asumate. Unele acțiuni, formulate general sau prea vag, nu permit stabilirea unei legături cauzale clare între intervenție și rezultatul urmărit. De exemplu, este neclar cum acțiunea „Implicarea organizațiilor societății civile în eficientizarea activității statistice și sporirea gradului de utilizare a statisticilor oficiale” contribuie efectiv la obiectivul de consolidare a capacității autorităților de a susține un proces participativ.

Acțiunile formulate generic ar trebui reformulate astfel încât să precizeze explicit ce urmează să fie realizat, de către cine, în ce interval de timp și cu ce rezultat concret. Reformularea trebuie să includă livrabile verificabile (ex. metodologii, ghiduri, mecanisme funcționale) și indicatori clari care să permită evaluarea obiectivă a progresului. De exemplu, în loc de „asigurarea finanțării nerambursabile”, este necesară descrierea concretă a măsurilor care vor fi întreprinse pentru a contribui la acest rezultat.

Totodată, acțiunile din prima parte a programului care nu au fost realizate sau sunt în curs de implementare ar trebui reintroduse cu prioritate în planul operațional al următoarei etape, însoțite de termene clare, responsabilități desemnate și rezultate așteptate. Această abordare va reduce riscul acumulării de restanțe și va permite o utilizare mai eficientă a resurselor în perioada rămasă de implementare.

Recomandarea - cheie nr. 2: Ajustarea cadrului de indicatori a PDOSC pentru a

reflecta mai precis nivelul de influență al programului la toate nivelele (activitate, obiectiv, impact, priorități transversale).

Evaluarea a arătat că unii indicatori de rezultat sunt formulați la nivel de impact sau la nivel de produs. Este recomandat ca pentru perioada rămasă să fie revizuit setul de indicatori de rezultat (output), acolo unde este posibil, astfel încât aceștia să reflecte rezultate intermediare realiste și direct corelate cu acțiunile stabilite în program.

De asemenea trebuie revăzuți indicatorii de impact și/sau valorile inițiale și țintă a acestora. Unii dintre acești indicatori de impact nu reflectă cu adevărat schimbarea dorită (ex. pentru a măsura “Consolidarea mediului de activitate al organizațiilor societății civile pentru a-și atinge, în mod eficient și sustenabil, misiunea propusă” este utilizat indicatorul “Ponderele organizațiilor societății civile înregistrate în mun. Chișinău conduse de femei”), iar valorile țintă pentru unii indicatori precum “Participarea cetățenilor în procesul de elaborare a bugetului” au fost atinse până la începerea implementării PDOSC, făcând monitorizarea progresului de implementare imposibil.

De asemenea, pentru a capta progresul din perspectiva incluziunii și a disparităților structurale pentru grupurile vulnerabile, este necesară dezagregarea (în măsura în care este posibil) a cadrului de indicatori la toate nivelurile, pentru a putea evalua progresul pe domeniile de vulnerabilitate identificate în analiza problemelor.

Recomandarea - cheie nr. 3: Creșterea capacităților financiare și de resurse umane destinate implementării programului

Pentru ca PDOSC să rămână implementabil și să genereze schimbări până în 2027, este necesară consolidarea simultană a capacității de coordonare din Cancelaria de Stat și a acoperirii financiare a măsurilor asumate, în condițiile unor constrângeri de resurse umane și ale unei predictibilități bugetare reduse.

Pe componenta umană, existența unei echipe dedicate a fost un factor-cheie pentru progresul acțiunilor; totuși, având în vedere caracterul transversal al PDOSC și distribuirea responsabilităților între mai multe autorități, se recomandă extinderea structurii din Cancelaria de Stat cu cel puțin o unitate de personal, spre un prag minim funcțional de aproximativ 3-4 persoane, prin posturi interne și/sau, pe termen scurt, prin expertiză externă contractată cu sprijinul partenerilor de dezvoltare, pentru a îmbunătăți planificarea, monitorizarea și implementarea acțiunilor preconizate. În paralel, se recomandă ca fiecare minister cu responsabilități în PDOSC să desemneze/angajeze personal dedicat pentru cooperarea cu societatea civilă (puncte focale), cu atribuții clare de coordonare internă, consultare și raportare, pentru a crește coerența implementării Cancelarie–ministere și pentru a consolida și activitatea Platformelor Consultative Permanente existente.

Pe componenta financiară, este necesară asigurarea unei finanțări adecvate și integrale, în condițiile în care datele disponibile nu confirmă o acoperire integrală a tuturor costurilor estimate, iar nivelul real al alocărilor pentru PDOSC este greu de urmărit în lipsa unei structuri

bugetare distincte. Prin urmare, pentru perioada rămasă de implementare, se recomandă alocări interne ferme și clar evidențiate (de preferință printr-o linie/sub-program separat sau prin marcarea explicită în CBTM și bugetele anuale) iar pentru acțiunile neacoperite din surse naționale – mobilizarea resurselor complementare prin cofinanțări cu partenerii de dezvoltare, programe tematice și parteneriate de implementare cu OSC-uri.

Recomandarea – cheie nr. 4: Instituirea unui mecanism participativ de implementare și monitorizare a PDOSC

Experiența implementării SDSC-urilor anterioare și a PDOSC indică percepții diferite ale autorităților și societății civile asupra progresului și a priorităților, ceea ce reduce coeziunea și ownership-ul asupra Programului. Deși Cancelaria participă periodic la activități ale sectorului și publică rapoarte de implementare, lipsește un cadru de lucru constant și structurat pentru dialog operațional, monitorizare comună și ajustare coordonată, cu responsabilități clare pentru ambele părți.

În acest context ar fi relevantă instituirea unei platforme sau a unui comitet de coordonare PDOSC, inspirat din modelul Comitetului pentru Guvernare Deschisă (OGP), ca bună practică funcțională de colaborare stat–OSC. Mecanismul ar putea fi formalizat (prin ordin al Cancelariei) și ar include reprezentanți ai autorităților relevante, ai societății civile și experți, cu atribuții clare: monitorizarea implementării, prioritizarea anuală a acțiunilor, feedback structurat pe rapoartele anuale ale Cancelariei și susținerea evaluării și ajustărilor necesare. Un astfel de mecanism ar permite co-planificare anuală Cancelarie–OSC, repere publice de progres și revizuri periodice ale priorităților, crescând transparența, responsabilizarea și șansele de livrare efectivă a rezultatelor până în 2027.

RECOMANDĂRI STRATEGICE

Recomandarea – cheie nr. 1: Ancorarea viitoarelor programe într-un cadru strategic clar, printr-o strategie dedicată sau prin integrarea explicită a direcțiilor de dezvoltare a societății civile în alte strategii naționale relevante.

Pentru a crește coerența și predictibilitatea politicilor publice privind societatea civilă, viitoarele documente de planificare trebuie să pornească dintr-un cadru strategic clar. Opțiunea preferabilă este elaborarea unei Strategii naționale distincte de dezvoltare a societății civile, cu obiective măsurabile, priorități asumate și mecanisme de implementare. Alternativ, dacă se menține abordarea intersectorială, direcțiile de dezvoltare a societății civile trebuie integrate explicit, detaliat și măsurabil în strategiile naționale relevante, astfel încât viitorul program să aibă o ancorare trasabilă și să poată demonstra ce anume operaționalizează.

În acest sens, cadrul de planificare strategică permite o astfel de opțiune. Deși HG nr. 386/2020 enumeră domenii tipice pentru strategiile sectoriale, același regulament prevede posibilitatea elaborării strategiilor și pentru alte domenii, în funcție de necesitatea intervenției statului, prin decizie la nivelul Comitetului interministerial pentru planificarea strategică. În lipsa unui cadru strategic clar, ciclurile anterioare au favorizat priorități fragmentate și au slăbit coordonarea

și alocarea resurselor; un cadru strategic bine definit ar crește calitatea planificării, coerența interinstituțională și capacitatea de a demonstra rezultate pe termen lung.

În continuarea acestei ancorări, este necesară clarificarea conceptului de OSC și a categoriilor țintă ale viitorului document de politici, pentru a asigura relevanța intervențiilor și consistența logicii programului. O definiție operațională unitară și o tipologie de beneficiari, cu delimitarea explicită a categoriilor care necesită abordări distincte (de exemplu AO, fundații, instituții versus forme speciale), precum și precizarea beneficiarilor direcți și indirecti, reprezintă o condiție pentru o teorie a schimbării realistă, indicatori comparabili și o țintire care evită adreșabilitatea difuză.

Recomandarea - cheie nr. 2: Construirea logicii viitorului program pornind de la rezultatele urmărite, nu de la acțiuni predefinite.

Pentru viitorul program, este esențială o logică a intervenției solidă, construită în jurul rezultatelor dorite și nu în jurul unei liste prestabilite de acțiuni. Un astfel de program ar trebui să se bazeze pe o teorie a schimbării clară, care să definească tipul de impact vizat, rezultatele intermediare necesare și intervențiile concrete prin care acestea pot fi atinse. Astfel, s-ar evita situația din prezentul program când acțiunile cu impact potențial semnificativ nu au fost acceptate, scăzând foarte mult din ambiția acțiunilor dar păstrând unii indicatori de rezultat ambițioși.

Dat fiind că rolul programului este de a operaționaliza direcții strategice mai largi, rezultatele așteptate trebuie extrase din documentele naționale de viziune și adaptate realist la contextul și perioada de implementare. Astfel, atenția programului ar trebui să fie pe atingerea rezultatelor, ajustând acțiunile în funcție de evoluțiile înregistrate.

Recomandarea - cheie nr. 3: Asigurarea unei ancorări și alocări bugetare clare pentru viitorul/oarele PDO SC și alinierea sistematică cu CBTM

Aprobarea unui document strategic în domeniul consolidării OSC și a cooperării cu statul trebuie să fie urmată și de un angajament financiar solid pentru implementarea acestuia. Guvernul ar trebui să prevadă și estimeze clar care sunt costurile necesare pentru implementarea activităților cheie/transformativă în bugetul de stat, iar resursele din partea partenerilor de dezvoltare și a donatorilor externi ar trebui să fie resurse complementare și nu de bază în implementare. În cazul resurselor din surse externe, acestea trebuie estimate concret și securizate la momentul aprobării documentului (inclusiv scenarii de reducere sau reconfigurare a sprijinului), astfel încât să asigure un cadru financiar cât mai predictibil care permite implementarea eficientă a documentului de politică publică.

Totodată, pentru monitorizarea eficientă a cheltuielilor făcute și o predictibilitate financiară solidă este necesară dezvoltarea, în viitoarele cicluri de proramare, a unui sub-program distinct pentru componenta de dezvoltare a OSC. Acest lucru ar permite analiza în dinamică a investițiilor în dezvoltarea OSC atât la nivel național cât și local și ar facilita alinierea viitoarelor programe și strategii cu CBTM.

Recomandarea - cheie nr. 4: Introducerea unor activități specifice care ținesc inegalitățile identificate și asigurarea unui cadru de indicatori dezagregați la toate nivelele.

Pentru a avea un impact asupra inegalităților identificate (de gen, rural, grupuri vulnerabile, minorități, etc.), documentele de politici publice, inclusiv cele care vizează dezvoltarea OSC, trebuie să includă acțiuni specifice și dedicate combaterii acestor inegalități. Abordările generaliste, de regulă, nu permit adresarea acestor inegalități, iar deseori progresul general poate adânci discrepanțele existente. În acest sens, documentele de politici trebuie să includă activități specifice care vizează soluționarea problemelor și eliminarea disparităților identificate.

De asemenea, documentul trebuie să includă măsuri active de implicare și consultare a organizațiilor care lucrează cu persoanele din grupurile vulnerabile, sub-reprezentate. Aceste măsuri ar trebui să permită amplificarea rezultatelor și a impactului asupra acestor categorii țintă.

Pentru a putea evalua progresul și impactul asupra diferitor grupuri de persoane, indicatorii de monitorizare ar trebui să aibă o dezagregare suficientă pe diferite criterii de vulnerabilitate. Nivelul de dezagregare trebuie să fie realizat proporțional cu ambiția intervenției pe aceste categorii de vulnerabilitate. Aceste măsuri ar trebui să permită trecerea de la integrarea doar declarativă a principiilor de gen, drepturile omului și incluziune socială la criterii și mecanisme operaționale, care să ghideze implementarea, monitorizarea și prioritizarea intervențiilor PDOSC, în conformitate cu standardele OECD-DAC.

