



Implemented by

giz Deutsche Gesellschaft
für Internationale
Zusammenarbeit (GIZ) GmbH



Evaluarea ex-post

a Strategiei de dezvoltare a societății civile pentru perioada 2018-2020 și a
Planului de acțiuni privind implementarea Strategiei



CUPRINS

LISTA DE TABELE ȘI FIGURI	3
PRINCIPALELE CONSTATĂRI ȘI LECȚII ÎNVĂȚATE	4
1. Elaborarea SDSC	4
2. Mecanismul deficitar de coordonare	5
3. Beneficiarii SDSC	5
4. Stabilirea obiectivelor	5
5. Formularea acțiunilor	5
6. Corelarea SDSC cu Cadrul Bugetar pe Termen Mediu	6
RECOMANDĂRI	6
1. INTRODUCERE	9
1.1. Scopul și subiectul evaluării	9
2. METODOLOGIA DE EVALUARE A STRATEGIEI	10
2.1. Criteriile și întrebările de evaluare	10
3. CADRUL LOGIC DE INTERVENȚIE A STRATEGIEI	11
3.1. Obiectivele generale ale Strategiei	11
4. CONSTATĂRILE EVALUĂRII	16
4.1. Relevanța Strategiei	16
4.1.1. Relevanța în raport cu necesitățile beneficiarilor	16
4.1.2. Relevanța în raport cu contextul mai larg al intervenției de politică publică	19
4.1.3. Calitatea documentului de politici publice	19
4.1.4. Adaptabilitatea în timp	21
4.2. Eficacitatea Strategiei	21
4.2.1. Obiectivul general 1	22
4.2.2. Obiectivul general 2	26
4.2.3. Obiectivul general 3	29
4.3. Eficiența Strategiei	32
4.3.1. Eficiența economică	32
4.3.2. Eficiența operațională	32
4.3.3. Termenele de implementare	33
4.4. Durabilitatea Strategiei	33
4.5. Impactul Strategiei	35
4.5.1. Obiectivul 1	36
4.5.2. Obiectivul 2	38
4.5.3. Obiectivul 3	40
4.6. Coerența Strategiei	41
4.6.1. Coerența internă	42
4.6.2. Coerența externă	42

Lista abrevierilor

BMZ	Ministerul Federal German pentru Cooperare și Dezvoltare
CBTM	Cadrul bugetar pe termen mediu
GIZ	Agenția de Cooperare Internațională a Germaniei
LNOB	Leave no one behind/ Principiul de a nu lăsa pe nimeni în urmă
OSC	Organizațiile societății civile
SDSC	Strategia de dezvoltare a societății civile
TVA	Taxa pe valoare adăugată
UE	Uniunea Europeană

Lista de tabele și figuri

Tabelul 1. Numărul de recomandări recepționate de APC	14
Tabelul 2. Nivelul de realizare a acțiunilor	18
Tabelul 3. Rezultatele mecanismului 2%	36
Tabelul 4. Contractele atribuite asociațiilor obștești în cadrul achizițiilor publice	37
Figura 1. Cadrul logic de intervenție al Strategiei	9
Figura 2. Cadrul logic de intervenție la obiectivul 1	10
Figura 3. Cadrul logic de intervenție la obiectivul 2	11
Figura 4. Cadrul logic de intervenție la obiectivul 3	12
Figura 5. În ce măsură considerați că problemele abordate de Strategie reprezintă principalele provocări pentru societatea civilă la etapa de elaborare a documentului?	13
Figura 6. Nivelul de cunoaștere a obiectivelor SDSC de către OSC	14
Figura 7. Câtă încredere aveți în organizațiile neguvernamentale	32
Figura 8. Nivelul de transparență la nivelul Guvernului/ Numărul contribuțiilor recepționate raportat la numărul actelor aprobate de Guvern	33
Figura 9. Numărul contribuțiilor recepționate de Parlament/ Numărul contribuțiilor recepționate raportat la numărul actelor legislative aprobate de Parlament	34
Figura 10. În ce măsură considerați că acțiunile realizate din Strategie au contribuit la creșterea participării societății civile în procesul decizional?	35
Figura 11. În ce măsură considerați că acțiunile realizate din Strategie au contribuit la consolidarea viabilității financiare a organizațiilor societății civile?	37
Figura 12. În ce măsură considerați că acțiunile realizate din Strategie au contribuit la dezvoltarea spiritului civic și a voluntariatului?	38
Figura 13. Cum apreciați rolul coordonator al Cancelariei de Stat în procesul de implementare a Strategiei?	40

Principalele constatări și lecții învățate

Aprobarea de către Parlament a Strategiei de dezvoltare a societății civile pentru 2018-2020 și a Planului de acțiuni, la etapa inițială, a servit o rază de speranță pentru îmbunătățirea dialogului între societatea civilă și autoritățile publice. Documentul a fost elaborat într-un mod participativ, fiind consultat cu părțile interesate și cu actorii principali din societatea civilă. Cu toate acestea, după aprobarea documentului de Parlament, ministerele, care trebuiau să asigure buna implementare și realizare a documentului nu și-au asumat plener această responsabilitate. Astfel, energia generată în procesul de elaborare s-a evaporat destul de repede după aprobarea documentului și nu a continuat la etapa de implementare.

1. Elaborarea SDSC

Una din funcțiile de bază ale Guvernului este elaborarea documentelor de politici. Acest lucru este reflectat și în art. 5 al Legii nr. 136/2017 cu privire la Guvern, care stipulează că Guvernul exercită funcția de organizare și planificare strategică, prin care se asigură elaborarea și aprobarea documentelor de politici, inclusiv a celor necesare punerii în aplicare a programului de activitate al Guvernului. Pe lângă faptul că este prevăzut în cadrul normativ această funcție a Guvernului, aceasta este o practică larg răspândită în majoritatea statelor cu o formă de guvernare similară celei din Republica Moldova. La baza acestei practici stau mai multe argumente, care pornesc de la responsabilitatea de punere în practică a documentelor de politici până la alocarea resurselor financiare în acest sens.

La elaborarea SDSC a fost ignorat acest aspect, aceasta a fost dezvoltată exclusiv pe platforma Parlamentară, cu o implicare minimă a Cancelariei de Stat și ministerelor. Într-un final majoritatea acțiunilor fiind puse în sarcina Guvernului spre implementare, iar subdiviziunea responsabilă de cooperarea cu societatea civilă din cadrul Cancelariei de Stat urmând să asigure secretariatul Comitetului de monitorizare a implementării Strategiei ce urma a fi creat la nivel de Parlament.

În lipsa unui angajament clar, bazat pe realitățile administrative și pe resursele disponibile la nivel de Guvern, unde Parlamentul a pus în sarcina Guvernului mai multe sarcini, fără a lua în considerație constrângerile acestuia a afectat în mod direct nivelul de implementare a SDSC, fiind atins un nivel de mai puțin de 40% de implementare a acțiunilor din Planul ce prevedea implementarea SDSC.

În acest sens, reieșind din funcțiile Guvernului, este necesar la elaborarea unor documente de politici similare anume Guvernul să aibă rolul de lider în procesul de elaborare a documentului, Parlamentul urmând să exercite funcțiile sale în raport cu Guvernul, fără substituirea acestuia.

2. Mecanismul deficitar de coordonare

Implicarea redusă a Guvernului a continuat și la etapa de implementare a documentului, nu doar la etapa de elaborare. Astfel, acțiunile din plan nu au fost realizate într-un mod sistematic și continuu, autoritățile fiind implicate ad-hoc în anumite procese tangențiale implementării, fără alocarea resurselor necesare pentru organizarea unui exercițiu eficient de implementare a acțiunilor. Angajamentul autorităților trebuie să meargă dincolo de simpla aprobare a unui document. SDSC nu a contribuit la realizarea unor politici publice inovatoare care să țintească schimbări sistemice care să afecteze pozitiv traiectoria de dezvoltare a societății civile din Republica Moldova.

3. Beneficiarii SDSC

O altă lecție învățată este modalitatea în care au fost identificați beneficiarii SDSC. Aceasta își stabilește drept beneficiar primar societatea civilă, fără să definească foarte clar ce cuprinde societatea civilă. În cadrul primelor două obiective accentul este pus preponderent organizațiile societății civile care au o formă de organizare juridică, iar în cel de al treilea obiectiv se vorbește despre întreaga societate, ceea ce generează o dificultate suplimentară în procesul de realizare a acțiunilor și urmărirea rezultatelor ce se propune a fi atins.

4. Stabilirea obiectivelor

Obiectivele intervenției de politică publică, deși prezintă rezultatele finale planificate de către autorități, nu au fost formulate în baza principiului SMART. În lipsa cuantificării obiectivelor, este dificil de constatat magnitudinea impactului care ar fi trebuit atins la finisarea implementării. Acest fapt a îngreunat exercițiul de monitorizare a implementării acțiunilor. Totodată, formularea actuală a obiectivelor, fără cuantificarea acestora, transmite ideea că acțiunile o dată realizate vor soluționa definitiv problema sau dimpotrivă, că problema este una continuă care ar necesita intervenții constante.

5. Formularea acțiunilor

Un număr mare de acțiuni a avut formulări extrem de generale care nu specificau exact intervenția care urma să fie efectuată. Acțiunile netransmițând un mesaj clar și înțeles pentru părțile implicate în implementare sau monitorizare, nu au putut fi implementate pentru că nu era clar în ce anume consta modificarea propusă. Mai mult, acțiunile ar trebui să prezinte doar reformele care urmează să fie implementate și mai puțin activitățile recurente a autorităților publice.

6. Corelarea SDSC cu Cadrul Bugetar pe Termen Mediu

Conform planului de acțiuni al Strategiei, costul total al resurselor bugetare estimat pentru realizarea acțiunilor a fost de MDL 5,7 milioane. Din alte surse urmau să fie acordate încă MDL 5.3 milioane. Totodată, 61.3% dintre acțiunile din plan ar fi trebuit să fie realizate în limita resurselor disponibile, nefiind cuantificate la etapa de aprobare a documentului. În același timp, la elaborarea Cadrului Bugetar pe Termen Mediu în perioada de implementare a SDSC nu a fost stabilit un program separat prin care ar fi planificate resursele necesare la implementarea SDSC și Planul de implementare a acesteia. Aceasta îngreunează foarte mult realizarea obiectivelor stabilite, fără surse clare de finanțare.

Adițional, deși planul de acțiuni a inclus o coloană separată care a inclus sursele financiare alocate din alte surse decât cele bugetare, documentul nu a specificat donatorul sau partenerul de dezvoltare care și-ar fi asumat suportul pentru implementarea unei asemenea acțiuni. Aceasta este o lacună, în condițiile în care documentul a fost planificat a fi implementat într-o perioadă relativ scurtă, însă neexistând o corelare cu resursele planificate de partenerii de dezvoltare.

Recomandări

1. Următoarele intervenții de politici

Potrivit pct. 7 al Regulamentului cu privire la planificarea, elaborarea, aprobarea, implementarea, monitorizarea și evaluarea documentelor de politici publice aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 386/2020, Strategia este un document de politici publice care definește și planifică politica publică a Guvernului pe termen lung (6-10 ani) în unul sau câteva domenii de activitate a Guvernului, stabilite conform Legii nr. 136/2017 cu privire la Guvern. În același timp, art. 4 al Legii nr. 136/2017 cu privire la Guvern definește un număr larg de domenii, fără a defini separat societatea civilă.

Totodată, Hotărârea Guvernului nr. 386/2020 menționată supra stabilește că Programul este un document de politici publice pe termen mediu (3-5 ani), care derivă din strategie și, respectiv, contribuie la implementarea acesteia prin detalierea și concretizarea acțiunilor ce urmează a fi realizate într-un domeniu sau subdomeniu de activitate.

Astfel, reieșind din prevederile cadrului normativ ce reglementează mecanismul național de planificare strategică și tipurile de documentele de politici, precum și ținând cont de constatările și lecțiile învățate, pentru viitoarele intervenții de politici care vizează societatea civilă, se recomandă următoarele opțiuni:

- a) În funcție de necesitate, reflectarea aspectelor ce vizează societatea civilă în fiecare document de politici aprobat pe marginea domeniilor stabilite în art. 4 al Legii nr. 136/2017 cu privire la Guvern, fără aprobarea un document de politici separat pentru societatea civilă;

- b) Elaborarea unui Program intersectorial pentru o perioadă de 3-5 ani pe domeniul societății civile, care să contribuie la realizarea obiectivelor stabilite strategiile sectoriale ierarhic superioare. În același timp, necesită a fi respectate prevederile actelor normative prezentate supra și [Ghidul metodologic privind integrarea prevederilor Strategiei naționale de dezvoltare în documentele de planificare și documentele de politici publice la nivel național](#).

2. Elaborarea documentelor de politici care vizează societatea civilă

Reieșind din lecțiile învățate la elaborarea SDSC, unde rolul Guvernului a fost ignorat, acesta fiind dezvoltată exclusiv pe platforma Parlamentară, cu o implicare minimă a Cancelariei de Stat și ministerelor, este imperios necesar ca elaborarea altor documente de politici care vor viza direct sau indirect societatea civilă să fie elaborate în cadrul Guvernului, într-un proces larg de consultare cu societatea civilă și alți actori relevanți.

3. Capacitarea Cancelariei de Stat pentru buna coordonare a implementării

În eventualitatea elaborării unui Program în domeniul dezvoltării societății civile, rolul principal de coordonare, la fel, ar trebui să revină Cancelariei de Stat. Dar, având în vedere complexitatea problemelor care sunt abordate și numărul actorilor relevanți (ex. autoritățile centrale, autoritățile locale, OSC din mediul urban și OSC din mediul rural), se recomandă majorarea și capacitarea personalului responsabil de coordonarea implementării și monitorizarea acestuia. Rolul Cancelariei de Stat trebuie să meargă mult peste colectarea de informații și generarea de rapoarte de monitorizare. Documentul de politici nu poate fi implementat printr-o responsabilitate colectivă. Este necesar ca să existe o structură dedicată care să transmită viziunea și să genereze energie pentru implementarea acțiunilor ambițioase din document.

4. Stabilirea corectă a beneficiarilor

SDSC nu a identificat clar beneficiarii, pornind de la organizațiile societății civile și finisând cu întreaga societate. Astfel, la elaborarea altor intervenții de politici în sector se recomandă stabilirea exhaustivă a beneficiarilor acestora și corelarea activităților și obiectivelor cu necesitățile acestora.

5. Formularea obiectivelor și activităților

Pentru următoarele intervenții de politici în sector se recomandă respectarea prevederilor Ghidului Metodologic pentru analiza ex-ante a impactului politicilor publice, în mod special la partea de formulare obiectivelor, activităților și altor elemente care necesită o formulare SMART și o strânsă corelare dintre diferite componente ale documentelor. Utilizarea ghidului ex-ante va permite o mai bună identificare a problemelor prioritare care, de fapt, pot fi rezolvate printr-un asemenea document de politici.

6. Corelarea viitoarelor intervenții de politici cu Cadrul Bugetar pe Termen Mediu

O altă lecție învățată din implementarea SDSC este lipsa corelării dintre CBTM și SDSC. În acest sens, se recomandă asigurarea unei legături dintre ceea ce se planifică a fi implementate în domeniul societății civile și asigurarea unei corelări a acestora cu CBTM.

7. Utilizarea ghidului ex-ante pentru viitoarele intervenții de politici

Pentru generarea unor intervenții eficiente și calitative, care să definească clar problemă și să identifice nevoile diferitor beneficiari, se recomandă utilizarea ghidului ex-ante pentru generare de analize care să fundamenteze intervențiile autorităților pentru dezvoltarea societății civile.

Inițierea analizei ex-ante de către Cancelaria de Stat, la fel, ar putea servi un bun exemplu pentru celelalte autorități publice care elaborează politici și ar susține și mai mult efortul de pilotare a metodologiei, dar și popularizarea acesteia în rândul funcționarilor și reprezentanților societății civile.

1. Introducere

1.1. Scopul și subiectul evaluării

În anul 2008, pentru prima dată, Parlamentul Republicii Moldova a adopta un document de politici în domeniul dezvoltării societății civile. Până la moment au fost implementate trei astfel de documente:

- Strategia dezvoltării societății civile în anii 2009–2011 ([Hotărârea Parlamentului nr.267/2008](#));
- Strategia de dezvoltare a societății civile pentru perioada 2012-2015 și a Planului de acțiuni pentru implementarea Strategiei ([Legea nr. 205/2012](#));
- Strategia de dezvoltare a societății civile pentru perioada 2018-2020 și a Planului de acțiuni pentru implementarea Strategiei de dezvoltare a societății civile pentru perioada 2018-2020 ([Legea nr. 51/2018](#)).

Scopul documentelor de politici a fost de a contribui la consolidarea capacităților organizațiilor societății civile în următoarele trei domenii: (1) elaborarea și monitorizarea implementării politicilor publice; (2) îmbunătățirea sustenabilității financiare și (3) dezvoltarea spiritului civic și voluntariatului.

Obiectul acestei evaluări ex-post îl constituie [Strategia de dezvoltare a societății civile pentru perioada 2018-2020 și a Planului de acțiuni pentru implementarea Strategiei](#) (în continuare Strategia).

În procesul de implementare a Strategiei (în continuare SDSC), Cancelaria de Stat a asigurat monitorizarea realizării documentului. Cancelaria de Stat, în baza informațiilor de la instituțiile implicate în implementare, a elaborat rapoarte pentru anii 2018, 2019 și 2020. Rapoartele prezintă date cuantificabile privind numărul de acțiuni realizate și gradul de implementare a obiectivelor. Pe lângă această, în cadrul proiectului Dezvoltarea societății civile la nivel local în Republica Moldova, finanțat de către Uniunea Europeană, au fost elaborate documente conexe Strategiei evaluate, precum ar fi: Studiul de referință pentru dezvoltarea societății civile la nivel local în Republica Moldova; Organizațiile societății civile din Republica Moldova: evoluții, sustenabilitate, capacități și Evaluarea intermediară a Strategiei de dezvoltare a societății civile pentru perioada 2018-2020. Documentele respective vor fi utilizate în exercițiul de evaluare ex-post.

Evaluarea ex-post are următoarele trei obiective:

1. Oferirea unei perspective asupra rezultatelor obținute.

2. Analiza detaliată a impactului acțiunilor realizate.
3. Obținerea lecțiilor învățate care, eventual, ar putea fi incorporate în elaborarea unor intervenții viitoare în acest domeniu.

Evaluarea ex-post este realizată în cadrul proiectului „Suport pentru Guvernul Republicii Moldova în implementarea Agendei 2030” (în continuare Proiect) susținut financiar de Ministerul Federal German pentru Cooperare și Dezvoltare (BMZ) și implementat de Agenția de Cooperare Internațională a Germaniei (GIZ). Această evaluare este parte componentă a rezultatului doi planificat în cadrul Proiectului, care are scopul de a îmbunătăți utilizarea datelor în procesul decizional și de elaborare a politicilor, cu accent pe Agenda 2030 și proiectul Strategiei Naționale de Dezvoltare. Această evaluare continuă efortul Proiectului și a Cancelariei de Stat în pilotarea Ghidului metodologie de evaluare intermediară și ex-post al documentelor de politici publice.

2. Metodologia de evaluare a Strategiei

2.1. Criteriile și întrebările de evaluare

Evaluarea ex-post a analizat impactul celor trei obiective generale prin prisma următoarelor întrebări generale:

- a) A fost Strategia eficientă pentru creșterea numărului de OSC care participă plenar în procesul de elaborare, implementare și monitorizare a politicilor publice inițiate de către autoritățile publice ?
- b) A consolidat Strategia capacitățile OSC pentru implicare activă în procesul de luare a deciziilor?
- c) A îmbunătățit Strategia transparența procesului decizional la nivel național și la nivel local?
- d) A stimulat Strategia voluntariatul și a crescut numărul de inițiative civice care au abordat problemele comunității într-un spirit participativ și incluziv?
- e) În ce măsură, Strategia a avut un rol catalizator în mobilizarea surselor de finanțare din partea partenerilor de dezvoltare pentru realizarea acțiunilor planificate?

Pentru a răspunde la aceste întrebări generale, au fost utilizate următoarele criterii:

- a) Relevanță - analizează în ce măsură intervenția este corectă și obiectivele intervenției abordează necesitățile grupurilor țintă.
- b) Coerența - analizează în ce măsură intervenția este în conformitate cu politicile naționale și internaționale și dacă aceasta a completat sau a contrazis activitățile implementate în acest domeniu.
- c) Eficacitate - analizează în ce măsură acțiunile realizate ca urmare a implementării Strategiei au atins obiectivele setate la început.

- d) Eficiență - analizează utilizarea resurselor (financiare și umane) pentru implementarea acțiunilor planificate.
- e) Durabilitate - analizează în ce măsură rezultatele și beneficiile generate ca urmare a realizării documentului vor continua și după finalizarea intervenției de politică publică.
- f) Impact - analizează în ce măsură intervenția a generat schimbări sistemice și dacă acestea au fost generate anume datorită intervenției acestui document.

3. Cadrul logic de intervenție a Strategiei

3.1. Obiectivele generale ale Strategiei

Strategia a urmărit realizarea a trei obiective generale:

1. Consolidarea cadrului normativ și a celui instituțional privind participarea societății civile la elaborarea și monitorizarea implementării politicilor publice (trei obiective specifice).
2. Promovarea și consolidarea sustenabilității financiare a societății civile (patru obiective specifice).
3. Dezvoltarea spiritului civic și a voluntariatului (trei obiective specifice).

Figura 1. Cadrul logic de intervenție al Strategiei prin prisma modelului resurse-produce

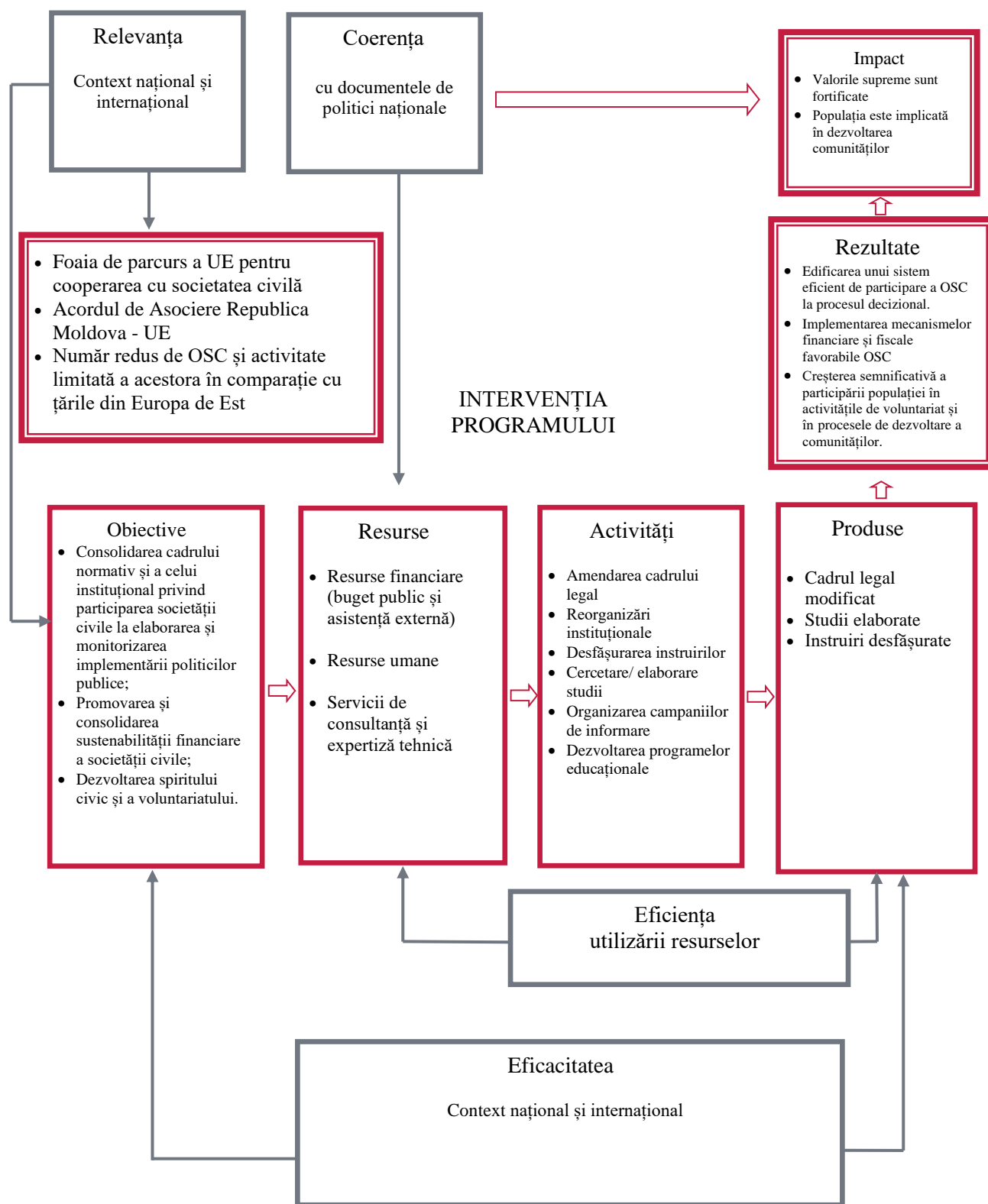


Figura 2. Cadrul logic de intervenție al Strategiei prin prisma modelului resurse-produse (Obiectivul 1: Consolidarea cadrului normativ și a celui instituțional privind participarea societății civile la elaborarea și monitorizarea implementării politicilor publice)

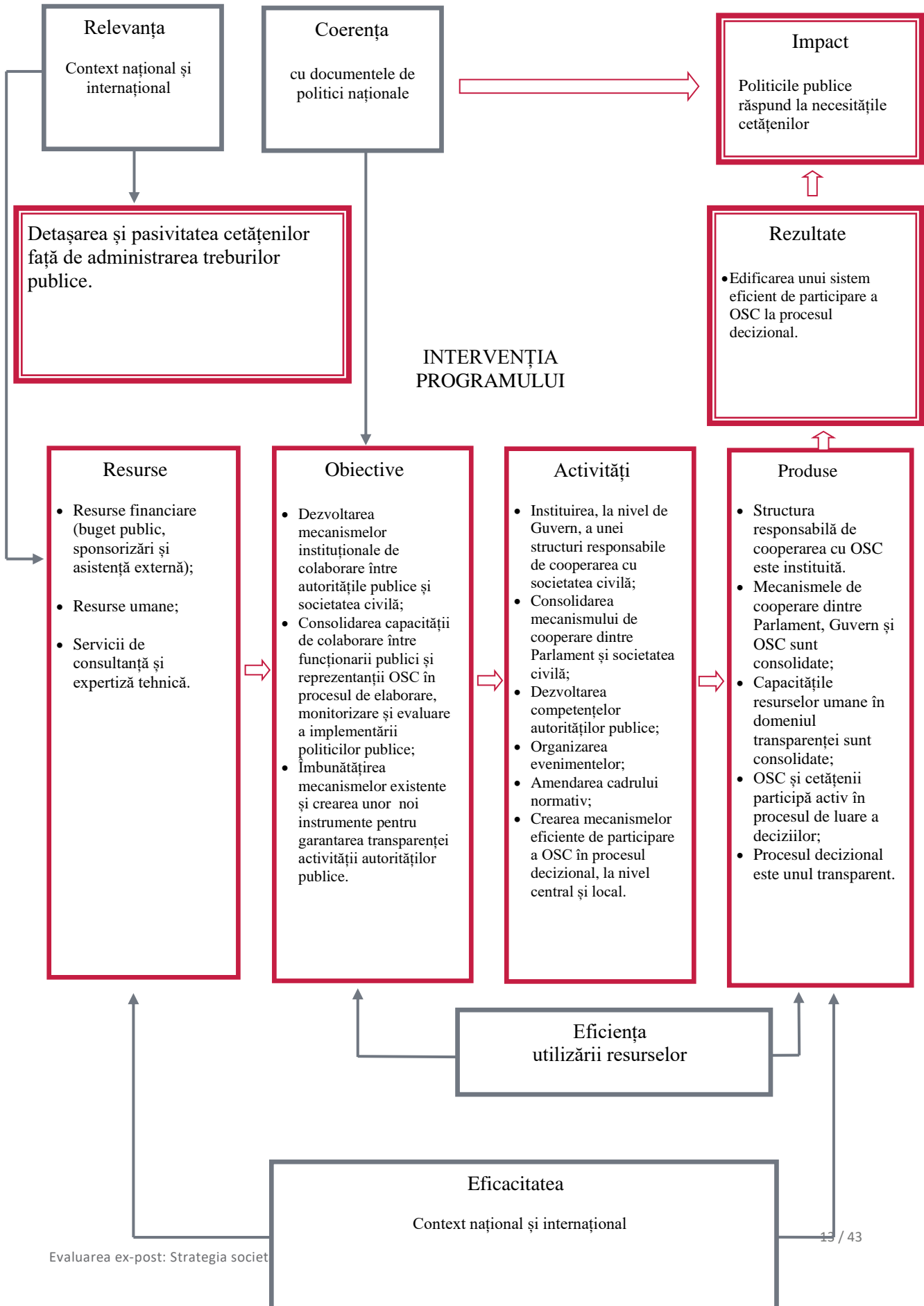


Figura 3. Cadrul logic de intervenție al Strategiei prin prisma modelului resurse-produse (Obiectivul 2: Promovarea și consolidarea sustenabilității financiare a societății civile)

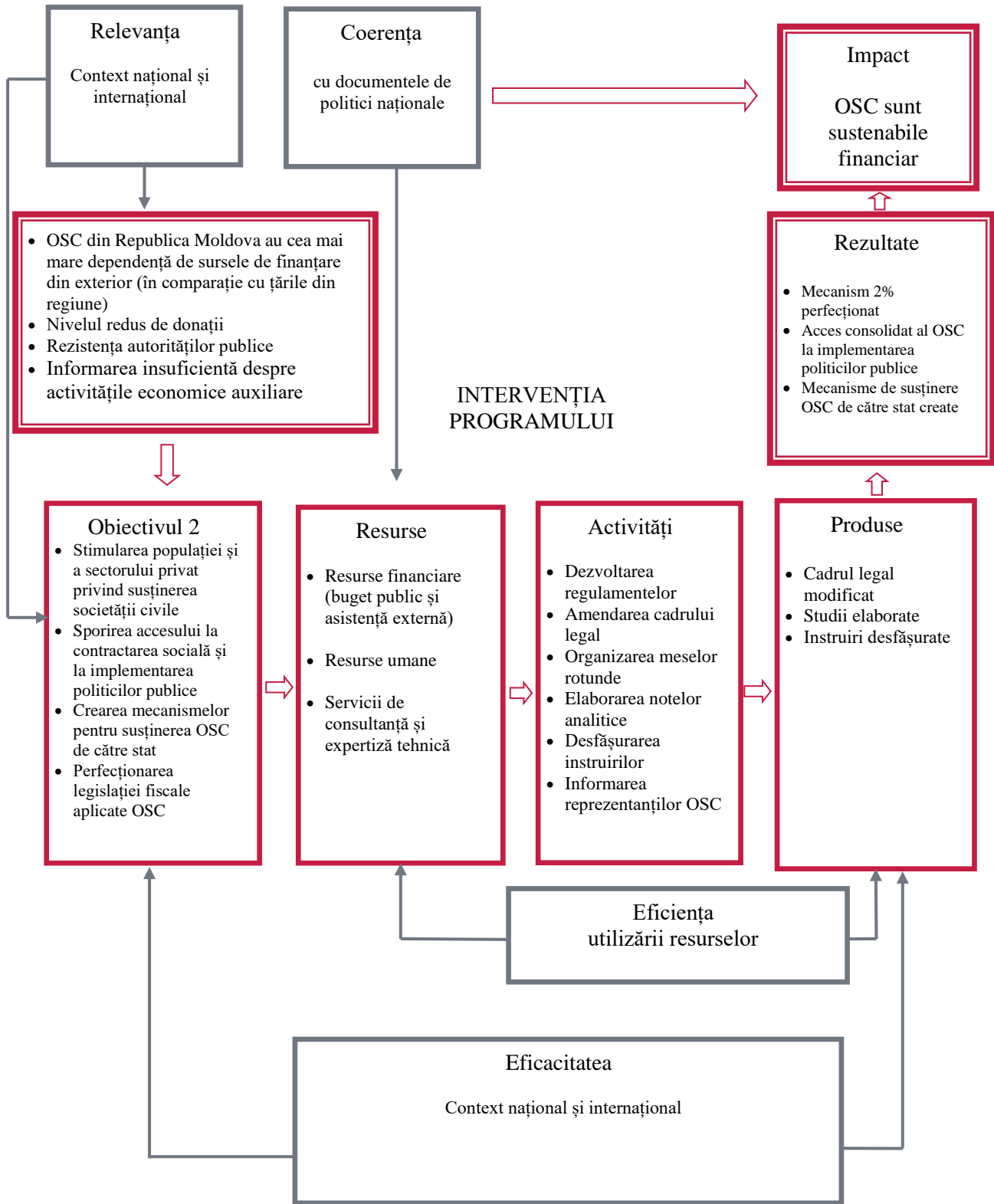
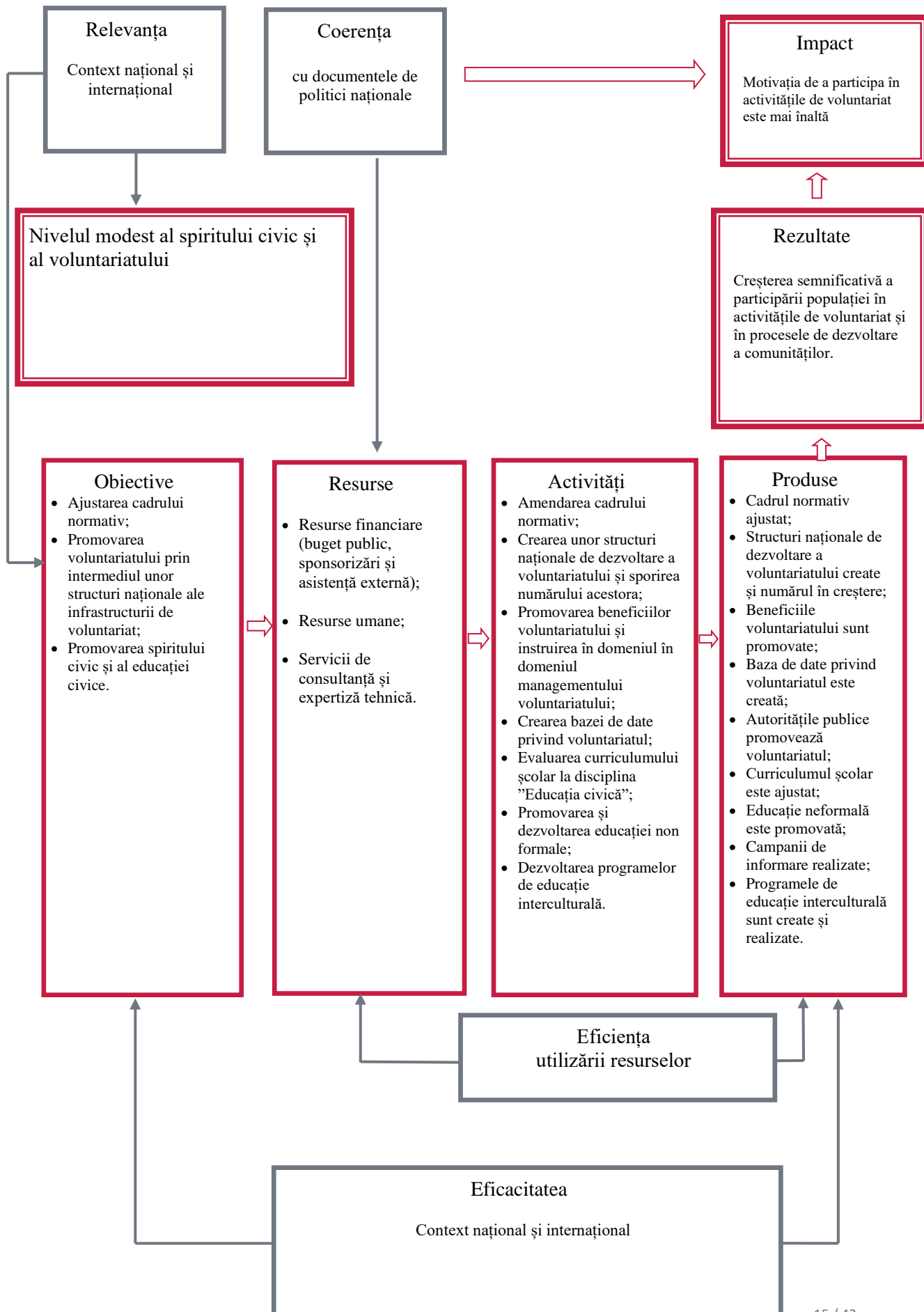


Figura 4. Cadrul logic de intervenție al Strategiei prin prisma modelului resurse-produse (Obiectivul 3: Dezvoltarea spiritului civic activ și a voluntariatului)



4. Constatările evaluării

4.1. Relevanța Strategiei

Relevanța documentului de politici a fost analizată prin prisma următoarelor patru perspective: (i) relevanța în raport cu necesitățile beneficiarilor; (ii) relevanța în raport cu contextul mai larg al intervenției de politică publică; (iii) calitatea documentului de politici publice și (iv) adaptabilitatea în timp.

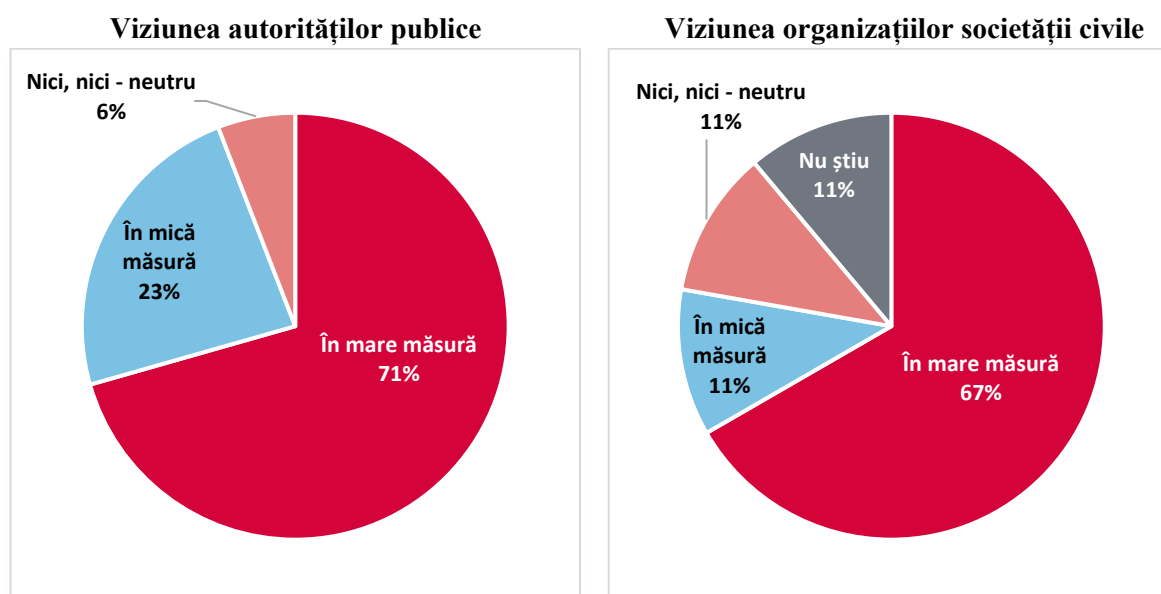
4.1.1. Relevanța în raport cu necesitățile beneficiarilor



Beneficiarii principali ai SDSC sunt organizațiile societății civile. În condițiile în care există mai multe interpretări ale acestui termen, autorii au decis să utilizeze definiția dată de Organizația Națiunilor Unite (entități nonprofit, grupuri voluntare de cetățeni, organizate la nivel local, național și internațional pentru a scoate în evidență probleme de interes public. Orientate spre și create de persoane cu interese comune, acestea realizează diverse servicii și funcții umanitare, reprezintă nevoile cetățenilor în fața structurilor guvernamentale, monitorizează implementarea politicilor și a programelor și susțin participarea sectorului civil la nivel comunitar).

Figura 5.

În ce măsură considerați că problemele abordate de Strategie reprezintă principalele provocări pentru societatea civilă la etapa de elaborare a documentului?



Intervenția Strategiei a fost conceptualizată pe trei direcții majore:

1. Participarea societății civile la procesul decizional.

Implicarea redusă a OSC rămâne o provocare semnificativă, atât la nivel național, dar în mod special la nivel local. Datele înregistrate în ultimii ani este unul neuniform, nefiind observată o creștere sustenabilă a implicării OSC la elaborarea, implementarea și monitorizarea politicilor publice.

Tabelul 1. Numărul de recomandări recepționate de APC¹

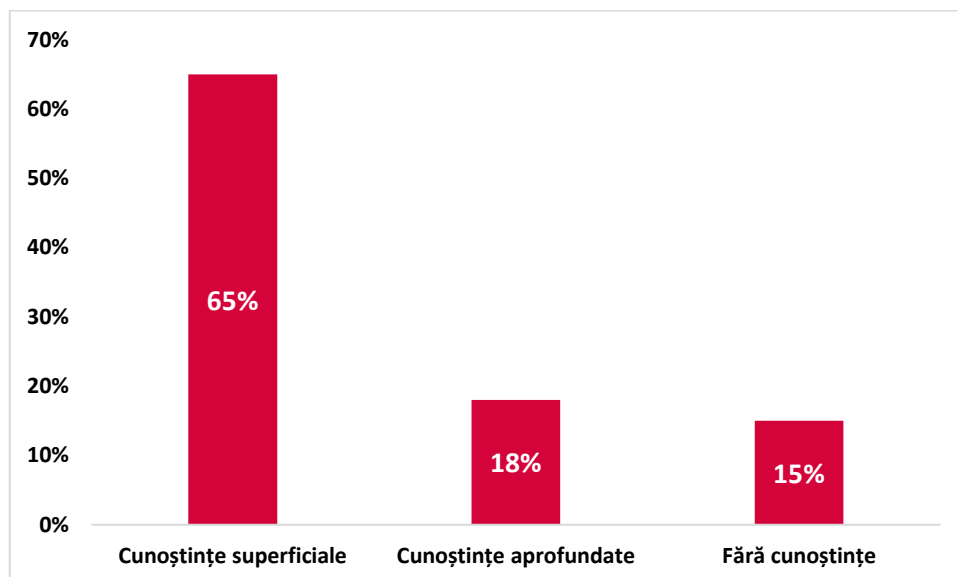
	2019	2020	2021
Asociații obștești	625	257	381
Cetățeni	96	379	44
Sindicate	241	60	80
Asociații de patronat	357	122	98
TOTAL	1319	818	603

Deși obiectivul politicii abordează problema corect, totuși intervenția la acest obiectiv nu a fost pe deplin corelată și aliniată cu necesitățile beneficiarilor. Necesitățile OSC la nivel local sunt diferite de nevoile OSC preponderent localizate în municipiul Chișinău. De exemplu, OSC din capitală au un nivel de expertiză mai înalt și beneficiază de acces la factorii de decizie. Strategia nu a făcut o distincție clară la nivelul intervenției pentru a lua în calcul lacunele care există între aceste două categorii de beneficiari. Neluarea în calcul a acestui aspect, a diminuat capacitatea SDSC în atingerea obiectivului de dezvoltare a întregii societății civile. Conform raportului de evaluare a strategiei, majoritatea organizațiilor societății civile au avut cunoștințe limitate despre conținutul și ambiția obiectivelor incluse în document.

Figura 6. Nivelul de cunoaștere a obiectivelor Strategiei de către OSC²

¹ <https://cancelaria.gov.md/ro/advanced-page-type/rapoarte-0>

² Policy review Civil Society Strategy 2018-2020



Totodată, acțiunile din SDSC au țintit diverse instituții, precum Parlamentul, Guvernul, consiliile raionale/locale și primarii. La fel ca în cazul comentariului de mai sus, intervențiile nu au fost calibrate în funcție de beneficiar.

2. Viabilitatea financiară a OSC.

Accesul limitat la sursele de finanțare, într-adevăr, reprezintă una dintre cele mai dificultăți cu care se confruntă OSC din Republica Moldova. Conform sondajului elaborat de CBS-Axa, 67% dintre OSC au declarat că aceasta este problema principală cu care se confruntă. Pe lângă aceasta, principala sursă financiară o reprezintă organizațiile internaționale și fondurile de la donator și/sau parteneri de dezvoltare. Totodată, conform indexului sustenabilității organizațiilor societății civile, viabilitatea financiară este criteriul care înregistrează cel mai slab scor din cele șapte criterii analizate.

Analizând intervenția acestui obiectiv prin prisma principiului LNOB din Agenda 2030, ca și în cazul primului obiectiv, constatăm că la etapa de conceptualizare nu au fost incluse acțiuni care să abordeze diferențele semnificative care există între OSC din regiuni și OSC din municipiul Chișinău. În acest context este important de menționat și faptul că există date dezagregate limitate care să permită înțelegerea comprehensivă a acestor diferențe.

3. Spiritul civic și voluntariatul.

Dacă primele două direcții descrise mai sus, în linii generale, erau focusate pe societatea civilă și organizațiile societății civile, atunci obiectivul numărul trei este unul mult mai larg care abordează problema spiritului civic la nivelul întregii societăți. Amplasarea acestui obiectiv (cel puțin în formularea actuală) este problematică deoarece nu asigură o legătură directă cu deficiențele înregistrate în domeniul spiritului civic și voluntariatului de către organizațiile societății civile. De exemplu, chiar și cauzele identificate pentru problema de la acest obiectiv sunt prezentate la nivel macro, fără identificarea lacunelor în acest domeniu relevante nemijlocit societății civile: (i) stimularea insuficientă a voluntariatului; (ii) lipsa infrastructurii de voluntariat, precum centrele de voluntariat, rețelele de instituții gazdă și

rețelele de agenți economici; (iii) lipsa de resurse și viziune, (iv) accesul insuficient al copiilor și al tinerilor la servicii de educație non-formală de calitate și la oportunități de participare la viața socială.

Prezentarea deficiențelor voluntariatului pentru întreaga societate, nu a permis identificarea problemelor și provocărilor specifice ale diferitor beneficiari. De exemplu, ponderea bărbaților implicați [în activități de voluntariat este de 11.7%, pe când a femeilor este de 16%](#). Asemenea diferențe pot fi observate atât dacă analizăm grupele de vârstă sau localizarea cetățenilor implicați în activități de voluntariat.

Logica intervenției la acest obiectiv nu a incorporat impactul asupra diferitor grupuri ale populației și nu a descris beneficiarii direcți și indirecti ai politicii publice.

4.1.2. Relevanța în raport cu contextul mai larg al intervenției de politică publică

Factorii principali care influențează beneficiarii politicii publice sunt cei economici, sociale și de mediu. Deși la nivel de rezultate este identificată o tangență indirectă cu acești factori, documentul propriu-zis nu a incorporat pe deplin acești factori în logica intervenției propuse.

Partea pozitivă este că strategia a ancorat acțiunile sale în cele două documente prioritare care definesc cooperarea cu Uniunea Europeană: Foaiă de parcurs a UE pentru cooperarea cu societatea civilă și Acordul de Asociere Republica Moldova - UE. Dar este important de specificat focusarea mult mai clară a acestor documente asupra organizațiilor societății civile și mai puțin asupra societății în ansamblu. Acest fapt a fost remarcat și în subcapitolul precedent, acest fapt diminuând relevanța documentului în raport cu necesitățile beneficiarilor.

4.1.3. Calitatea documentului de politici publice

Documentul conține o descriere a contextului general de dezvoltare a societății civile și a contextului specific al strategiei. Deși fiecare obiectiv din cele trei, identifică problemele relevante pentru acesta, totuși, documentul nu conține o problemă care să fie prezentată ca una transversală pentru întreg domeniul care să asigure ancorarea tuturor acțiunilor. Chiar dacă documentul abordează mai multe probleme, pentru asigurarea unui nivel înalt de relevanță, orice intervenție de politici publice trebuie să conțină o problemă umbrelă din care să reiasă toate celelalte probleme sectoriale relevante domeniului. Lipsa formulării unei probleme globale, de fapt, a generat și aspectul difuz al obiectivului trei care abordează mai mult problemele societății în ansamblu și mai puțin aspectele care trebuie modificate pentru a spori spiritul civic și voluntariatul prin intermediul organizațiilor societății civile.

Obiectivele intervenției de politică publică, deși prezintă rezultatele finale planificate de către autorități, nu au fost formulate în baza principiului SMART. În lipsa cuantificării obiectivelor, este dificil de constatat magnitudinea impactului care ar fi trebuit atins la finisarea implementării. Acest fapt a îngreunat exercițiul de monitorizare a implementării

acțiunilor. Totodată, formularea actuală a obiectivelor, fără cuantificarea acestora, ar transmite ideea că acțiunile o dată realizate vor soluționa definitiv problema sau dimpotrivă, că problema este una continuă care ar necesita intervenții constante.

Formularea obiectivelor în baza principiului SMART permite stabilirea punctului de eficiență minimă acceptabilă având în vedere costurile. De exemplu, autoritățile ar putea să sporească accesul OSC la contractarea socială cu 25% sau cu 75%. În acest context, anume obiectivul ar trebui să arate care este nivelul minim de eficacitate pe care ar trebui să-l atingă politica publică pentru a justifica cheltuielile.

Pe lângă nerespectarea principiului SMART, unele obiective specifice au fost formulate mai mult ca o acțiune, decât ca și un deziderat care reflectă schimbarea care ar trebui să aibă loc. De exemplu, obiectivul specific 3.1 Ajustarea cadrului normativ de bază și a celui conex conform recomandărilor europene, precum și ajustarea acestora la prevederile Legii voluntariatului nr.121/2010 și ale Regulamentului de aplicare a Legii voluntariatului nr.121 din 18 iunie 2010, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.158/2012.

Totodată, nu este clar de ce acțiuni similare au fost atribuite la obiective specifice diferite. De exemplu, atât obiectivul specific 1.1, obiectivul specific 1.2, cât și obiectivul specific 1.3 presupune elaborarea, dezvoltarea sau îmbunătățirea mecanismelor de cooperare între autorități și societatea civilă.

Modalitatea de formulare a activităților cheie a variat și a fost mai puțin consecventă. O parte din activități erau foarte clare, altele foarte generale, care pe alocuri ofereau o marjă înaltă de manevră pentru persoanele implicate în procesul de realizare a strategiei. Acțiunile incluse într-un asemenea document ar trebui să fie specifice, astfel încât să fie diminuată posibilitatea unei interpretări eronate (acțiunea generală ar putea fi realizată, dar rezultatul scontat nu va fi obținut) și reduse eventuale întârzieri la realizare (dificultatea înțelegerii acțiunii ar putea crește timpul necesar pentru implementarea acesteia).

Inconsecvența acțiunilor sugerează o analiză sumară a intervențiilor care au fost dorite, fără să existe o viziune sau strategie clară de intervenție. De exemplu, acțiunea 2.1.1 Perfecționarea mecanismului de redirecționare a 2% din venitul persoanelor fizice și asigurarea funcționării acestuia. Perfecționarea este un termen foarte generic, care nu arată clar ce anume ar trebui schimbat în funcționarea acestui mecanism. Care este de fapt problema plafonării mecanismului? De ce acesta nu funcționează așa cum a fost planificat inițial? Este o problemă administrativă sau o problemă de cunoaștere a cetățenilor? Răspunsul la aceste întrebări ar fi trebui să existe la etapa formulării acțiunilor pentru strategie. Pentru generarea unor intervenții eficiente și calitative, un efort semnificativ trebuie depus la analizele ex-ante care să arate și să descrie exact intervențiile care sunt necesare. De exemplu, la etapa inițială s-a propus modificarea legislației fiscale în raport cu organizațiile societății civile privind statutul de utilitate publică. Dar la etapa de implementare s-a ajuns la concluzia că instrumentele actuale reglementate în Codul Fiscal sunt suficiente și nu este necesar de creat unele intervenții suplimentare la nivel de legislație fiscală. Astfel, cea mai mare parte din acțiunile incluse în documentul evaluat nu au fost

generate ca urmare a unor analize ex-ante care să descrie impactul (pozitiv și negativ) al intervențiilor. Acest fapt a jucat un rol important în diminuarea rezultatelor generale înregistrate o dată cu finalizarea documentului.

Responsabilitățile de implementare nu au fost clar definite. De exemplu, o parte din acțiuni au fost puse în sarcina autorităților publice centrale și locale. Deși într-adevăr, acțiunea poate fi relevantă pentru toate autoritățile, totuși ar trebui să existe o instituție principală cadrul autorităților publice centrale care să asigure rolul de coordonator pentru realizarea și implementarea acesteia. Responsabilitatea colectivă nu poate fi asigurată în lipsa unei instituții care să transmită viziunea și să genereze energie pentru implementarea activităților.

4.1.4. Adaptabilitatea în timp

Toate cele trei probleme majore abordate de către strategie: (i) participarea redusă a societății civile la implementarea politicilor publice; (ii) sustenabilitatea financiară scăzută a societății civile și (iii) spiritul civic și voluntariatul slab dezvoltat sunt actuale și astăzi. Prin urmare, pe de o parte obiectivele intervenției de politică publică corespund contextului actual și necesităților macro la nivel de societate și comunitate. Dar pe de altă parte, în condițiile în care strategia nu a dezagregat beneficiarii direcți și indirecti ai intervenției de politici, există un grup de beneficiari (ex. organizațiile societății civile din municipiul Chișinău) pentru care nu toate domeniile de intervenție sunt relevante. De exemplu, OSC-urile din capitală au un nivel de expertiză mai înalt și beneficiază de acces destul de facil la factorii de decizie. Cu toate acestea Strategia nu a făcut o distincție clară la nivelul intervenției pentru a lua în calcul lacunele care există între OSC-urile din mediul rural și OSC-urile din mediul urban.

4.2. Eficacitatea Strategiei

Pentru a măsura nivelul de atingere a obiectivelor și rezultatelor stabilite în SDSC, fiecare acțiune din Planul pentru implementarea SDSC pentru perioada 2018-2020 a fost evaluată prin prisma nivelului de atingere a gradului de realizare. SDSC și-a propus să atingă trei obiective generale, dezagregate în 10 obiective specifice, acestea la rândul lor fiind dezagregate în 28 de activități-cheie și 94 acțiuni. Din cele 94 acțiuni, au fost realizate integral circa 38 % (tabelul 2). Astfel, se atestă un nivel scăzut de realizare a acțiunilor, ceea ce a influențat în mod direct nivelul de realizare a obiectivelor și rezultatelor SDSC.

Tabelul 2. Nivelul de realizare a acțiunilor

Obiectivele generale ale Strategiei	Realizate	Realizate parțial	Nerealizate	Total
OG1. Consolidarea cadrului normativ și a celui instituțional privind participarea societății civile la elaborarea și monitorizarea	8	7	8	23

implementării politicilor publice

OG2. Promovarea și consolidarea sustenabilității financiare a societății civile	9	7	18	35*
OG3. Dezvoltarea spiritului civic activ și a voluntariatului	18	6	12	36
Total	35	20	38	94*
	38 %	21 %	41 %	100 %

* Acțiunea 2.4.2.2 nu a fost cuantificată, urmare a concluziilor de la acțiunea 2.4.2.1.

4.2.1. Obiectivul general 1

Consolidarea cadrului normativ și a celui instituțional privind participarea societății civile la elaborarea și monitorizarea implementării politicilor publice

8 acțiuni (35%)

7 acțiuni (30%)

8 acțiuni (35%)

Prin acest obiectiv general, SDSC și-a propus drept rezultat edificarea unui sistem eficient de participare a OSC la procesul decizional. În acest sens, au fost stabilite trei obiective specifice, după cum urmează:

Obiectivul specific 1.1. Dezvoltarea mecanismelor instituționale de colaborare între autoritățile publice și societatea civilă.

Obiectivul specific 1.2. Consolidarea capacității de colaborare între funcționarii publici și reprezentanții OSC în procesul de elaborare, monitorizare și evaluare a implementării politicilor publice.

Obiectivul specific 1.3. Îmbunătățirea mecanismelor existente și crearea unor noi instrumente pentru garantarea transparenței activității autorităților publice de toate nivelurile, de la Parlament și Guvern până la consiliile raionale/locale și primari.

Obiectivul specific 1.1. Dezvoltarea mecanismelor instituționale de colaborare între autoritățile publice și societatea civilă - nerealizat.

2 acțiuni (28,5%)

2 acțiuni (28,5%)

3 acțiuni (43%)

Pentru realizarea obiectivul specific 1.1 s-a propus instituirea la nivel de Guvern, a unei structuri responsabile de cooperarea cu societatea civilă și consolidarea mecanismului de cooperare dintre Parlament și societatea civilă. Ambele activități necesitau modificarea

cadrului normativ, consolidarea capacităților instituționale la nivel de Guvern și Parlament, dar și crearea unor instrumente permanente de cooperare cu societatea civilă.

Singura acțiune vizibilă în acest sens a fost modificarea cadrului normativ și stabilirea unei unități de personal responsabilă de asigurarea cooperării cu societatea civilă în cadrul Cancelariei de Stat, însă și aceasta axându-și activitatea la nivel practic preponderent pe analiza nivelului de transparență în procesul decizional și mai puțin pe dialogul cu societatea civilă. Restul acțiunilor au fost realizate parțial, fie nu au fost realizate.

La nivel de rezultate, care să contribuie la atingerea obiectivului specific respectiv s-a urmărit asigurarea unei cooperări eficiente cu societatea civilă la nivel de Guvern, precum și să fie consolidat mecanismul de cooperare dintre Parlament și societatea civilă, asigurându-se o conlucrare permanentă. Nici unul din aceste rezultate nu au fost atinse, iar obiectivul propus rămâne a fi nerealizat.

Cât privește factorii endogeni care au influențat nerealizarea acestui obiectiv, aceștia primordial sunt lipsa resurselor umane suficiente și calificate în cadrul autorităților publice, preponderent în cadrul Cancelariei de Stat și Parlamentului, care să-și asume rolul de coordonator și catalizator dintre societatea civilă și autoritățile publice.

În același timp, un factor exogen important care a influențat atingerea acestui obiectiv este obiectivul de raționalizare și optimizare a structurii administrației publice centrale, care a afectat în mod direct creșterea numărului de unități responsabile de cooperarea cu societatea civilă. Un factor exogen complementar, unde în scopul unei gestionări mai bune a resurselor financiare disponibile și a direcționării lor spre domeniile prioritare, a fost instituit moratoriul privind încadrarea personalului în sectorul bugetar, începând cu decembrie 2018 până în prezent.

Obiectivul specific 1.2. Consolidarea capacității de colaborare între funcționarii publici și reprezentanții OSC în procesul de elaborare, monitorizare și evaluare a implementării politicilor publice – realizat parțial.

4 acțiuni (57%)

3 acțiuni (43%)

0 acțiuni (0%)

Pentru realizarea obiectivului specific 1.2 s-a propus dezvoltarea competențelor resurselor umane din cadrul autorităților publice și organizațiilor societății civile pentru asigurarea transparenței decizionale și organizarea de evenimente de promovare a participării organizațiilor societății civile la procesele decizionale. Acestea urmau a fi realizate prin instruire permanentă a funcționarilor publici din autoritățile publice centrale și locale, crearea de mecanisme pentru participarea societății civile, precum și prin realizarea continuu a mai multor evenimente. Prin intermediul Academiei de Administrare Publică au fost realizate mai multe instruirii pentru autoritățile publice centrale și locale care vizează modul de asigurare a transparenței în cadrul autorităților publice, dar și pe marginea modului de monitorizare și evaluare a implementării politicilor publice. În același timp au fost omise organizațiile societății civile din cadrul acestor instruirii, ceea ce constituie un grup țintă la

realizarea acestui obiectiv. Omiterea unor instruiți comune dintre autoritățile centrale și locale au afectat în mod direct atingerea rezultatelor propuse.

Un progres mai semnificativ a fost realizat la capitolul organizare de evenimente, acestea fiind realizate atât de autoritățile publice centrale și locale, cât și de către organizațiile societății civile.

La nivel de rezultate, care să contribuie la atingerea obiectivului specific respectiv s-a stabilit ca resursele umane din cadrul autorităților publice centrale și locale și reprezentanții organizațiilor societății civile să-și consolideze competențele în domeniul transparenței în procesul decizional, urmare a instruirilor făcute împreună. Adicional, s-a urmărit participarea organizațiilor societății civile în procesele decizionale inițiate de către autoritățile publice centrale și locale.

Ambele rezultate au fost atinse parțial, din cauza faptului că accentul instruirilor pe domeniul transparenței decizionale a fost pus preponderent pe funcționarii publici din cadrul autorităților publice și mai puțin pe reprezentanții organizațiilor societății civile împreună cu cei ai autorităților publice. Cât privește participarea organizațiilor societății civile în procesele decizionale inițiate de autoritățile publice centrale și locale, acestea au cunoscut un progres ușor la nivelul autorităților publice prin extinderea numărului acestora care implică organizațiile societății civile în procesele decizionale, în mod special la elaborarea bugetelor. La nivel central, cel mai popular instrument de consultare rămâne în continuare platforma particip.gov.md, ceea ce este insuficient raportat la rezultatele și obiectivul propus. De fapt, platforma particip.gov.md, deși a fost concepută ca un modul care să asigure un mediu favorabil dialogului virtual între autorități și cetățeni, a ajuns să fie utilizată doar pentru publicarea documentelor, neexistând dialog și schimb de păreri între autorii documentelor publicate și părțile interesate. Una dintre provocări este modul tehnic și abstract în care sunt prezentate documentele publicate. Pentru a încuraja participarea autentică a cetățenilor, proiectele autorităților ar trebuie traduse în termeni simpli și noțiuni cu care cetățenii sunt obișnuiți în viața de zi cu zi.

Obiectivul specific 1.3. Îmbunătățirea mecanismelor existente și crearea unor noi instrumente pentru garantarea transparenței activității autorităților publice de toate nivelurile, de la Parlament și Guvern pînă la consiliile raionale/locale și primari - realizat parțial.

2 acțiuni (22%)

2 acțiuni (22%)

5 acțiuni (56%)

Pentru realizarea obiectivului specific 1.3 s-a propus ajustarea cadrului normativ în domeniul transparenței în procesul decizional, crearea la nivel central a unor mecanisme eficiente de promovare a participării organizațiilor societății civile la procesul decizional, precum și crearea și consolidarea la nivel local a mecanismelor de participare a populației în procesul decizional și creșterea accesului la informație.

Aceste activități urmau a fi realizate printr-un șir de acțiuni, precum amendarea cadrului normativ care reglementează transparența în procesul decizional, crearea unor instrumente care ar crește participarea organizațiilor societății civile în procesul decizional, inclusiv dezvoltarea platformei particip.gov.md, revederea modului și formatului de prezentare a informației către public pe marginea procesului decizional, crearea bazelor de date, publicarea amendamentelor la proiectele de legi pe pagina Parlamentului, crearea unei platforme pentru publicarea deciziilor autorităților publice locale, precum și elaborarea unor instrucțiuni metodologice ce ar permite implementarea legislației în domeniul transparenței în procesul decizional la nivel local.

Deși majoritatea acțiunilor propuse nu au fost realizate, totuși două acțiuni importante au fost implementate. Prima acțiune importantă realizată este dezvoltarea platformei particip.gov.md, care vine cu un șir de îmbunătățiri, cum ar fi înregistrarea utilizatorilor, recepționarea proiectelor tematice sau prezentarea comentariilor într-un mod mai accesibil.

Cea de a doua acțiune importantă care a fost realizată este dezvoltarea și implementarea sistemului informațional - [Registrul de stat al actelor locale](#), prin intermediul căruia se asigură accesul pentru oricare cetățean la hotărârile consiliilor locale, hotărârile consiliilor raionale dispozițiile primarului și ale președintelui raionului, precum și alte documente. În același timp, consiliile raionale și multe autorități publice locale au paginile lor web cu un compartiment dedicat transparenței în procesul decizional. Totodată, este de remarcat că în lipsa multor anexe la actele locale publicate în Registrul de stat al actelor locale, afectează rezultatul propus la capitolul transparență în procesul decizional. Iar în cazul în care anexele sunt prezentate, de regulă, datele importante precum ar fi indicatorii financiar la întreprinderile municipale sunt hașurate, fiind invocate date cu caracter personal. În acest context este important de remarcat că la moment nu există o înțelegere exhaustivă a datelor care ar trebui blocate și datelor care ar trebui să fie publicate.

La nivel de rezultate, care să contribuie la atingerea obiectivului specific respectiv s-a urmărit creșterea transparenței în procesul decizional, creșterea nivelului de participare al organizațiilor societății civile și cetățenilor în procesul decizional, ca urmare a creării unor mecanisme suficiente de implicare în procesul decizional.

Deși nivelul de atingere al rezultatelor este foarte scăzut, iar majoritatea acțiunilor propuse spre a fi realizate nu au fost realizate, dacă să analizăm din punct de vedere al importanței relative a rezultatelor obținute în raport cu altele neatinse, atunci asigurarea funcționalității Registrului de stat al actelor locale, în care se regăsesc 100% din actele adoptate de autoritățile publice locale și pe care cetățenii și organizațiile societății civile le pot accesa fără careva dificultăți sau proceduri birocratice este un rezultat major și un progres semnificativ în asigurarea transparenței la nivel local.

Cât privește factorii endogeni care au influențat la realizarea parțială a acestui obiectiv specific, ca și în celelalte cazuri este de remarcat lipsa resurselor umane, în mod special a resurselor umane calificate care ar dispune de suficient timp și cunoștințe în asigurarea transparenței în procesul decizional și creării unor mecanisme eficiente de cooperare cu societatea civilă.

4.2.2. Obiectivul general 2

Promovarea și consolidarea sustenabilității financiare a societății civile

9 acțiuni (26%)

7 acțiuni (21%)

18 acțiuni (53%)

Prin acest obiectiv general, SDSC și-a propus drept rezultat instituirea unor mecanisme funcționale pentru asigurarea viabilității financiare a organizațiilor societății civile. În acest sens, au fost stabilite patru obiective specifice, după cum urmează:

Obiectivul specific 2.1. Stimularea populației și a sectorului privat privind susținerea societății civile.

Obiectivul specific 2.2. Sporirea accesului la contractarea socială și a participării societății civile la implementarea politicilor publice prin intermediul contractării sociale.

Obiectivul specific 2.3. Crearea mecanismelor pentru susținerea OSC de către stat.

Obiectivul specific 2.4. Perfecționarea legislației fiscale aplicate organizațiilor societății civile.

Obiectivul specific 2.1. Stimularea populației și a sectorului privat privind susținerea societății civile – realizat parțial.

4 acțiuni (28%)

5 acțiuni (36%)

5 acțiuni (36%)

Pentru realizarea obiectivul specific 2.1 s-a propus perfecționarea mecanismului de redirecționare a 2% din venitul persoanelor fizice, eficientizarea mecanismului de sponsorizare, filantropie și deducere a donațiilor și reglementarea și stimularea antreprenorialului social. Activitățile propuse urmau a fi atinse printr-un număr mai mare de acțiuni, cum ar fi elaborarea și modificarea cadrului normativ, efectuarea de studii și analize, precum și realizarea de instruirii și campanii de informare.

Printre cele mai importante rezultate întru atingerea acestui obiectiv poate fi menționat modificarea cadrului normativ care reglementează antreprenorialul social, inclusiv aprobarea Regulamentului de organizare și funcționare a Comisiei Naționale pentru Antreprenariat Social. De asemenea, este de remarcat constituirea Platformei pentru dezvoltarea și promovarea filantropiei în Republica Moldova de către Centrul CONTACT și elaborarea Codului de Etică și Conduită a sectorului Filantropiei și Sponsorizării.

În același timp, este de remarcat că realizarea unor campanii informaționale cu privire la mecanismul de 2% au avut un caracter sporadic, iar instruirile în acest sens în mare parte au lipsit. O situație similară este atestată și pentru celelalte acțiuni, cum ar fi evaluările ex-post a implementării politicilor privind filantropia, sponsorizarea și deducerea donațiilor sau evaluările ex-post privind implementarea actelor normative în domeniul antreprenorialului social.

La nivel de rezultate, care să contribuie la atingerea obiectivului specific respectiv s-a urmărit perfecționarea și funcționalitatea mecanismului 2%, creșterea eficienței și aplicabilității mecanismului de deducere a donațiilor, precum și reglementarea antreprenorialului social și consolidarea organizațiilor societății civile. Parțial aceste rezultate sunt atinse, în mod special aplicarea cadrului normativ pe marginea mecanismului 2% și deducerii donațiilor.

În același timp, deși nivelul de atingere integrale al acțiunilor propuse este scăzut (doar 28%), dacă să analizăm din punct de vedere al importanței relative al acțiunilor realizate și rolul acestora raport la rezultat, atunci putem să menționăm că în mare acestea au reușit să schimbe situația în sector și să realizeze parțial obiectivul specific propus.

Obiectivul specific 2.2. Sporirea accesului la contractarea socială și a participării societății civile la implementarea politicilor publice prin intermediul contractării sociale.– nerealizat.

0 acțiuni (0%)

2 acțiuni (33%)

4 acțiuni (67%)

Pentru realizarea obiectivul specific 2.2 s-au propus a fi realizate 2 activități, prima presupunând ajustarea mecanismului de contractare directă a serviciilor și lucrărilor publice de către organizațiile societății civile, cea de a doua urmând a fi axată pe instruire și promovare a bunelor practici în domeniul contractării sociale. Acestea la rândul lor urmau a fi atinse printr-un șir de acțiuni, printre care modificare a cadrului normativ, studii, campanii de promovare și organizare de evenimente.

Singura acțiune care a atins un anumit progres este realizarea unei analize cu privire la prevederile legislației naționale cu privire la contractarea serviciilor sociale. Totodată, a fost elaborată o notă analitică cu privire la contractarea serviciilor sociale.

La nivel de rezultate, care să contribuie la atingerea obiectivului specific respectiv s-a urmărit ajustarea și asigurarea funcționalității mecanismului de contractare socială directă a serviciilor publice și lucrărilor publice. De asemenea, s-a urmărit identificarea și promovarea bunelor practici în domeniul aplicării mecanismului contractării sociale și instruirea grupurilor ținte în domeniu. Nici unul din cele două rezultate urmărite nu a fost atins integral conform scopului propus, acestea în mare măsură aplicând modele anterioare. Totodată, este de menționat că la data de 9 decembrie 2021, în Parlament a fost înregistrat un proiect de lege care urmărește modificarea a mai multor acte legislative cu scopul de a ofer o claritate procesului de contractare a serviciilor sociale, astfel încât să includă toate etapele într-o manieră sistematizată și constantă. Proiectul a fost aprobat în prima lectură 12 mai 2022, nefiind aprobat în lectura a doua până la momentul actual.

În acest sens, putem concluziona că obiectivul specific nu a fost realizat.

Obiectivul specific 2.3. Crearea mecanismelor pentru susținerea OSC de către stat – realizat parțial.

4 acțiuni (44%)

0 acțiuni (0%)

5 acțiuni (56%)

Pentru realizarea obiectivului specific 2.3 s-au propus a fi realizate 3 activități de bază, prima presupunând asigurarea accesului organizațiilor societății civile la fondurile publice și programele de finanțare publică, cea de a doua urmărind dezvoltarea mecanismelor de stimulare a implicării organizațiilor societății civile și a cetățenilor în asigurarea respectării legislației și identificării încălcărilor, ultima urmând să se axeze pe informare și instruire a reprezentanților organizației societății civile privind standardele de contabilitate și regimul fiscal aplicat.

Deși cu o anumită întârziere, dar la 23 septembrie 2022, Guvernul a aprobat a [Regulamentului-cadru cu privire la mecanismul de finanțare nerambursabilă a proiectelor organizațiilor necomerciale](#). Aceasta este una dintre cele mai importante acțiuni care au fost realizate pentru atingerea rezultatelor în cadrul obiectivului specific 2.3. Adicional, este de remarcat un șir de studii realizate de Institutum Virtutes Civilis și Centrul European de Legislație pentru consolidarea mecanismelor de finanțare a programelor societății civile. De asemenea, Serviciul Fiscal de Stat a realizat un șir de instruiri pentru organizațiile societății civile, preponderent în domeniul prezentării declarațiilor fiscale.

La nivel de rezultate, care să contribuie la atingerea obiectivului specific respectiv s-a propus crearea mecanismelor prin care organizațiile societății civile să aibă acces la fondurile publice și programele de finanțare publică, dezvoltarea de mecanisme pentru organizațiile societății civile și cetățenilor prin intermediul cărora aceștia să fie stimulați să identifice încălcările legislației. De asemenea, organizațiile societății civile să beneficieze de instruiri cu privire la standardele de contabilitate. Nici unul din aceste rezultate nu a fost atins integral. Deși cu o anumită întârziere a fost aprobat Regulamentul-cadru cu privire la mecanismul de finanțare nerambursabilă a proiectelor organizațiilor necomerciale, acesta rămâne a fi neaplicat la nivel practic. Toate acestea au afectat direct atingerea obiectivului propus de crea mecanisme care să permită susținerea organizațiilor societății civile de către stat.

Obiectivul specific 2.4. Perfecționarea legislației fiscale aplicate organizațiilor societății civile – nerealizat.

1 acțiune (20%)

0 acțiuni (0%)

4 acțiuni (80%)

* Acțiunea 2.4.2.2 nu a fost cuantificată, urmare a concluziilor de la acțiunea 2.4.2.1.

Pentru realizarea obiectivului specific 2.4 urmau a fi realizate două activități de bază, prima axându-se pe modificarea Codului Fiscal, unde urma a fi inserat un capitol separat dedicat reglementărilor privind impozitul pe venit al organizațiilor necomerciale, cea de a doua activitate presupunea modificarea legislației fiscale în raport cu organizațiile societății civile privind statutul de utilitate publică. Ambele activități urmau a fi atinse printr-un șir de acțiuni, axate preponderent pe analize/studii și modificare a cadrului normativ.

Singura acțiune realizată a fost elaborarea unui studiu de către Ministerul Finanțelor privind analiza oportunității modificării legislației fiscale privind TVA în raport cu organizațiile societății civile cu statut de utilitate publică, prin care s-a ajuns la concluzia că instrumentele actuale reglementate în Codul Fiscal sunt suficiente și nu este necesar de creat unele suplimentare la nivel de legislație fiscală.

La nivel de rezultate, s-a urmărit modificarea Codului Fiscal în partea ce vizează impozitul pe venit al organizațiilor necomerciale și reglementarea privind regimul special al TVA aplicat organizațiilor necomerciale. Nici o modificare la Codul Fiscal sau la alt act normativ nu a fost realizată care să contribuie la atingerea rezultatelor propuse în acest obiectiv. Astfel, obiectivul specific rămâne a fi nerealizat integral.

4.2.3. Obiectivul general 3

Dezvoltarea spiritului civic activ și a voluntariatului

18 acțiuni (50%)

6 acțiuni (17%)

12 acțiuni (33%)

Prin acest obiectiv general, SDSC și-a propus drept rezultat creșterea semnificativă a participării populației în activitățile de voluntariat și în procesele de dezvoltare a comunităților. În acest sens, au fost stabilite trei obiective specifice, după cum urmează:

Obiectivul specific 3.1. Ajustarea cadrului normativ de bază și a celui conex conform recomandărilor europene, precum și ajustarea acestora la prevederile Legii voluntariatului nr.121/2010 și ale Regulamentului de aplicare a Legii voluntariatului nr.121 din 18 iunie 2010, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.158/2012.

Obiectivul specific 3.2. Promovarea voluntariatului prin intermediul unor structuri naționale ale infrastructurii de voluntariat.

Obiectivul specific 3.3. Promovarea spiritului civic și a educației civice.

Obiectivul specific 3.1. Ajustarea cadrului normativ de bază și a celui conex conform recomandărilor europene, precum și ajustarea acestora la prevederile Legii voluntariatului nr.121/2010 și ale Regulamentului de aplicare a Legii voluntariatului nr.121 din 18 iunie 2010, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.158/2012 – nerealizat.

3 acțiuni (50%)

0 acțiuni (0%)

3 acțiuni (50%)

Deși însăși modul de formulare a obiectivului specific sună mai mult a activitate, decât a obiectiv, autorii SDSC și-au propus pentru atingerea acestuia să realizeze două activități, ambele fiind de ordin normativ. Prin prima activitate s-a propus ajustarea cadrului normativ de bază la standardele europene din domeniul voluntariatului, cea de a doua fiind crearea mecanismelor necesare implementării prevederilor Legii voluntariatului nr. 121/2010 și Regulamentului de aplicare a acesteia. La rândul lor, acestea urmau a fi realizate printr-un

șir de acțiuni iarăși de ordin normativ și tehnic, precum și adoptarea unui concept de dezvoltare a voluntariatului ca formă de muncă neremunerată.

Singurele acțiuni realizate au fost de ordin normativ, fiind amendată Legea voluntariatului nr.121/2010 prin care au fost introduse norme cu caracter privind crearea organului responsabil de politica statului în domeniul voluntariatului, însă fără continuare la nivel de norme subsidiare și instituționalizare. O altă acțiune realizată este modificarea legislației cu privire la promovarea ocupării forței de muncă și asigurarea de șomaj, care prevede posibilitatea ca șomerii să fie antrenați în activități de voluntariat.

La nivel de rezultate, care să contribuie la atingerea obiectivului specific respectiv s-a propus să avem un cadru normativ ajustat la standardele europene din domeniul voluntariatului și să avem acte normative care să stimuleze desfășurarea diverselor forme de voluntariat. În condițiile în care progresul pe marginea realizării acțiunilor s-a limitat la modificări normative de ordin primar, fără a fi modificat cadrul normativ secundar și aplicarea în practică, rezultatele și propriu-zis obiectivul specific nu a fost atins.

Cât privește factorii exogeni care au influențat nerealizat acestui obiectiv specific, este lipsa unei corelări cu Strategia de reformă a administrației publice pentru anii 2016-2020, unde se propunea raționalizarea și optimizarea administrației publice, iar organul ierarhic superior care urma să asigure coordonarea SDSC nu a fost creat. În acest sens, la nivelul Guvernului nu a fost luată decizia cu privire la implementarea noilor prevederi ale Legii voluntariatului nr. 121/2010 și crearea Centrului Național de Voluntariat prevăzută la următorul obiectiv specific, ceea ce a afectat direct atingerea acestui obiectiv specific.

Obiectivul specific 3.2. Promovarea voluntariatului prin intermediul unor structuri naționale ale infrastructurii de voluntariat – nerealizat.

6 acțiuni (40%)

1 acțiune (7%)

8 acțiuni (53%)

Pentru realizarea obiectivului specific 3.2 s-au propus a fi realizate mai multe activități de bază, printre care crearea unor structuri naționale de dezvoltare a voluntariatului, promovarea la diferite niveluri de învățământ a instruirii în domeniul managementului voluntarilor, precum și promovarea beneficiilor voluntariatului și crearea unei baze naționale de date privind voluntariatul. Pentru realizarea acestor activități s-au propus a fi realizate printr-un șir larg de acțiuni subsidiare, precum studii, instruirii, campanii și activități de promovare a voluntariatului și crearea de grupuri de inițiative, precum și crearea de instituții în acest sens.

La nivel de rezultate, deși au fost realizate câteva măsuri tehnice, cea mai importantă acțiune care urma să fie realizată pentru realizarea acestui obiectiv specific era instituționalizarea Centrului Național de Voluntariat. Această acțiune urma să joace rolul de catalizator în realizarea majoritatea acțiunilor adiționale din cadrul acestui obiectiv specific, dar și obiectivul general în ansamblu. Deși s-au făcut anumiți pași în crearea Centrului Național de Voluntariat, inclusiv pregătirea analizei de impact cu estimarea costurilor și proiectul

Regulamentului de organizare și funcționare al acestuia, într-un final acesta nu a ajuns să fie aprobat. Această acțiune este strâns legată cu modificările la Legea voluntariatului nr. 121/2010 prevăzută la obiectivul specific 3.1, care au fost realizate, însă fără o finalitate în acest sens.

În același timp, putem remarca un șir de realizări pe marginea acțiunilor, cum ar fi modificarea cadrului normativ în vederea oferirii statutului de persoană juridică pentru grupurile de acțiune locală, organizarea de festivaluri ale voluntarilor și alte campanii care ar promova voluntariatul, însă fără a contribui determinant la atingerea rezultatelor propuse. Printre rezultatele care s-au propus a fi atinse în cadrul acestui obiectiv sunt crearea de structuri naționale ale infrastructurii de voluntariat, crearea și asigurarea funcționalității unei baze de națională privind voluntariatul și asigurarea unor acțiuni permanente de promovare a voluntariatului și beneficiului acestora.

Nici unul din acest rezultate nu a fost atins integral, iar ponderea progresului atins pentru unele din aceste rezultate nu au avut o importanță relativă în atingerea obiectivului specific propus, situația rămânând similară cu perioada anterioară adoptării SDSC.

Cât privește factorii exogeni, care au influențat nerealizat acestui obiectiv specific, este similar și strâns corelat cu cei menționați la obiectivul specific 3.1., unde a lipsit o corelare cu Strategia de reformă a administrației publice pentru anii 2016-2020, unde s-a urmărit raționalizarea și optimizarea administrației publice, iar organul ierarhic superior care urma să asigure coordonarea SDSC nu a fost creat și nemijlocit nici Centrul Național de Voluntariat nu a fost creat. Suplimentar, pentru realizarea acestui obiectiv în realizarea reformei administrației publice centrale, competențele Ministerul Tineretului Sportului în domeniul tineretului și voluntariatului urmau a fi preluate, urmare a absorbției, de către Ministerul Educației, Culturii și Cercetării, ceea ce nu s-a întâmplat integral.

Obiectivul specific 3.3. Promovarea spiritului civic și a educației civice – realizat.

9 acțiuni (60%)

5 acțiuni (33%)

1 acțiune (7%)

Pentru realizarea obiectivului specific 3.3 s-au propus a fi realizate un alt grup de activități de bază, printre care informare, evaluarea curriculumului la disciplina școlară „Educația civică” și instruirea cadrelor didactice, elaborarea conceptului de dezvoltare a educației nonformale, promovarea educației civice nonformale, precum și crearea și consolidarea programelor de educație interculturală. Pentru realizarea acestor activități s-au propus a fi realizate un șir de acțiuni subsidiare, majoritatea dintre acestea fiind axate pe organizare de evenimente, instruire, dezvoltare de instrumente de promovare, etc.

Printre cele mai importante realizări necesită a fi menționate modificarea curriculumului disciplinei școlare „Educația civică”, aprobarea Regulamentului privind validarea educației nonformale și informale, organizarea a diferite evenimente care ar promova recunoașterea activităților de educație nonformală, precum și organizarea de campanii și forumuri.

La nivel de rezultate, care să contribuie la atingerea obiectivului specific respectiv s-a propus modificarea curriculumului școlar din perspectiva educației pentru cetățenia democratică, a transparenței decizionale și a accesului la informație și instruirea cadrelor didactice, conceptul de dezvoltare a educației nonformale este elaborat, educația civică nonformală este promovată, precum și creșterea nivelului de informare a populației privind democrația participativă și inițiativa civică.

Dacă facem abstracție de modul de formulare și relevanța acestui obiectiv specific în contextul general al SDSC și să analizăm importanța relativă a rezultatelor atinse, putem considera ca realizat acest obiectiv specific.

4.3. Eficiența Strategiei

4.3.1. Eficiența economică

Conform planului de acțiuni al Strategiei, costul total al resurselor bugetare estimat pentru realizarea acțiunilor a fost de MDL 5,7 milioane. Din alte surse urmau să fie acordate încă MDL 5.3 milioane. Totodată, 61.3% dintre acțiunile din plan ar fi trebuit să fie realizate în limita resurselor disponibile, nefiind cuantificate la etapa de aprobare a documentului, iar la 27% dintre acțiuni nu a fost indicat costul pentru realizarea și nici faptul dacă urmează să fie puse în aplicare în limita resurselor disponibile. Această carență a documentului îngreunează mult analiza modului de distribuire a resurselor financiare în producerea produselor de intervenție planificate de SDSC.

Ar fi important de remarcat faptul că rapoartele de monitorizare elaborate de Cancelaria de Stat pentru anii 2018, 2019 și 2020 nu prezintă nici o informație despre alocările bugetare și fondurile oferite de către partenerii de dezvoltare. Legătura defectuoasă între documentul de politici și buget, inclusiv procesul de alocare a banilor este una dintre lacunele majore în sistemul de planificare strategică.

4.3.2. Eficiența operațională

În condițiile în care 88% dintre acțiunile planificate nu au presupus costuri adiționale de la buget (acestea fiind realizate în limita resurselor disponibile) este imposibil de analizat dacă alocările bugetare au fost utilizate cum a fost planificat inițial și dacă au existat devieri. Formularea generală *în limita resurselor disponibile* ar fi trebuit menționată doar pentru acțiunile care s-au referit la elaborarea și modificarea cadrului normativ. Pentru acest tip de acțiuni, de regulă, nu este necesar de alocat resurse adiționale de la buget, în condițiile în care realizarea acestor tipuri de acțiuni este o obligație a funcționarilor publici în virtutea funcției pe care o dețin (atribuție specificată în fișa postului). Dar toate celelalte acțiuni, care presupun un efort adițional, ar fi trebuit monetizate pentru a putea estima povara pentru buget în anii de implementare a SDSC.

Deși planul de acțiuni a inclus o coloană separată care a inclus sursele financiare alocate din alte surse decât cele bugetare, documentul nu a specificat donatorul sau partenerul de dezvoltare care și-ar fi asumat suportul pentru implementarea unei asemenea acțiuni. Astfel, deși documentul a ținut, cel puțin la etapa de conceptualizare a acestuia, conjugarea eforturilor partenerilor de dezvoltare în susținerea dezvoltării societății civile, SDSC a falimentat la acest capitol. Strategia nu a reușit să devină instrumentul principal care să ghideze și să focalizeze suportul financiar oferit din exterior. Iar inexistența alocațiilor adiționale de la buget care să contribuie la realizarea obiectivelor și implementarea acțiunilor a redus din eficacitatea rezultatelor obținute.

Pe lângă lipsa alocațiilor bugetare, procesul de implementare a SDSC a suferit și din cauza insuficienței de resurse umane. Autoritățile publice au fost extrem de lente, iar pe alocuri reticente, în identificarea funcționarilor specifici care ar avea în atribuții implementarea și/sau monitorizarea executării acțiunilor planificate. De exemplu, Parlamentul, pe platforma căruia a și fost elaborat documentul, nu a reușit să operaționalizeze Comitetul de monitorizare a SDSC. Iar la nivelul Cancelariei de Stat, deși inițial se propuse instituirea unei structuri responsabile de cooperare cu societatea civilă, a fost alocată doar o singură unitate de personal din cadrul Direcției coordonare în domeniul drepturilor omului și dialog social.

4.3.3. Termenele de implementare

Din cele 94 acțiuni, au fost realizate integral circa 38%. Astfel, se atestă un nivel scăzut de realizare a acțiunilor, ceea ce a influențat în mod direct nivelul de realizare a obiectivelor și rezultatelor SDSC. Chiar și acțiunile care au fost realizate, au înregistrat întârzieri în procesul de implementare. Cu toate acestea, autoritățile publice nu au intervenit cu modificări și ajustări fie la nivelul formulării acțiunilor (chiar dacă în procesul de implementare s-a constatat faptul că acțiunea respectivă nu mai este relevantă sau actuală) fie la stabilirea unor altor termeni de realizare în cazul în care au fost înregistrate devieri semnificative.

4.4. Durabilitatea Strategiei

Nivelul scăzut de realizare a acțiunilor (sub 40 % nivelul de realizare) și de atingere a celor trei obiective generale stabilite au afectat în mod direct potențialul durabilității care urma să fie obținute urmare a implementării SDSC.

SDSC a urmărit edificarea unui sistem eficient de participare a organizațiilor societății civile la procesul decizional, instituirea unor mecanisme funcționale care asigură viabilitatea financiară a organizațiilor societății civile, precum și creșterea semnificativă a participării populației în activitățile de voluntariat și în procesele de dezvoltare a comunităților.

Pentru obiectivul de edificare a unui sistem eficient de participare a organizațiilor societății civile la procesul decizional au fost realizate câteva acțiuni sporadice cu caracter

instituțional, cum ar fi crearea și stabilirea unei unități de personal responsabilă de asigurarea cooperării cu societatea civilă în cadrul Cancelariei de Stat sau dezvoltarea platformei particip.gov.md și crearea Registrului de stat al actelor locale. Aparent aceste activități sunt cu caracter permanent și ar urma să asigure durabilitatea rezultatelor respective. În același timp, este de remarcat rolul minor pe care l-a avut SDSC la realizarea acestor activități. În mod special este de remarcat asigurarea funcționalității Registrului de stat al actelor locale, a cărei dezvoltare a demarat cu mult timp înaintea aprobării SDSC, Hotărârea Guvernului pentru aprobarea regulamentelor cu privire la Registrul de stat al actelor locale au fost aprobate în august 2017, pe când Strategia a fost aprobată în martie 2018. Cât privește unitatea de personal de la Cancelaria de Stat care să asigure cooperarea cu societatea civilă în cadrul Cancelariei de Stat, aceasta contribuie nesemnificativ la dezvoltarea relațiilor dintre autoritățile publice centrale și organizațiile societății civile, axându-și activitatea la nivel practic preponderent pe analiza nivelului de transparență în procesul decizional și mai puțin pe dialogul cu societatea civilă.

Cât privește obiectivul de a crea mecanisme funcționale care asigură viabilitatea financiară a organizațiilor societății civile, la fel au fost realizate câteva activități sporadice cu caracter normativ, însă fără vreun rezultat asupra viabilității și sustenabilității financiare a organizațiilor societății civile. Organizațiile societății civile rămânând în continuare vulnerabile și dependente de proiectele finanțate de partenerii de dezvoltare. Așa cum este menționat mai sus, 67% dintre organizațiile societății civile consideră că aceasta este problema principală cu care se confruntă. Iar conform indexului sustenabilității organizațiilor societății civile, viabilitatea financiară este criteriul care înregistrează cel mai slab scor din cele șapte criterii analizate.

În același timp, un element care ar putea schimba ușor situația în acest sector este aprobarea la 23 septembrie 2022 de către Guvern a Regulamentului-cadru cu privire la mecanismul de finanțare nerambursabilă a proiectelor organizațiilor necomerciale, iar rezultatele acestui nou mecanism și nivelul de durabilitate al acestuia urmează a fi estimat după o perioadă de aplicare.

Pentru obiectivul care și-a propus creșterea semnificativă a participării populației în activitățile de voluntariat și în procesele de dezvoltare a comunităților, urmează a fi remarcat un anumit progres pe marginea activităților propus, însă fără careva rezultate care ar fi contribuit la atingerea obiectivului și nemijlocit durabilitatea rezultatelor obținute. Primar lipsa rezultatelor pe marginea obiectivului propus este determinat de lipsa unor direcții clare și fără o identificare clară a focus-grupului, abordând problema spiritului civic la nivelul întregii societăți. Acțiunile realizate în cadrul acestui obiectiv sunt mai mult izolate, fără a contribui la atingerea obiectivului și fără a genera careva rezultate durabile.

Cât privește aspectele de echitate și incluziune a durabilității este de remarcat, că la etapa de conceptualizare documentului nu au fost incluse acțiuni care să abordeze diferențele semnificative care există între organizațiile societății civile din Chișinău, organizațiile societății civile din alte zone urbane sau din zonele rurale. Totodată, deși lipsește o dezagregare a datelor pe diferite grupuri, în lipsa unor rezultate durabile asupra tuturor grupurilor la nivel general, fiecare dintre acestea sunt afectate.

Astfel, reieșind din cele relatate mai sus și ținând cont de lipsa unor rezultate durabile la nivel de obiective specifice și obiective generale, putem constata că aceasta afectează în mod direct generarea a careva rezultate durabile la nivel general.

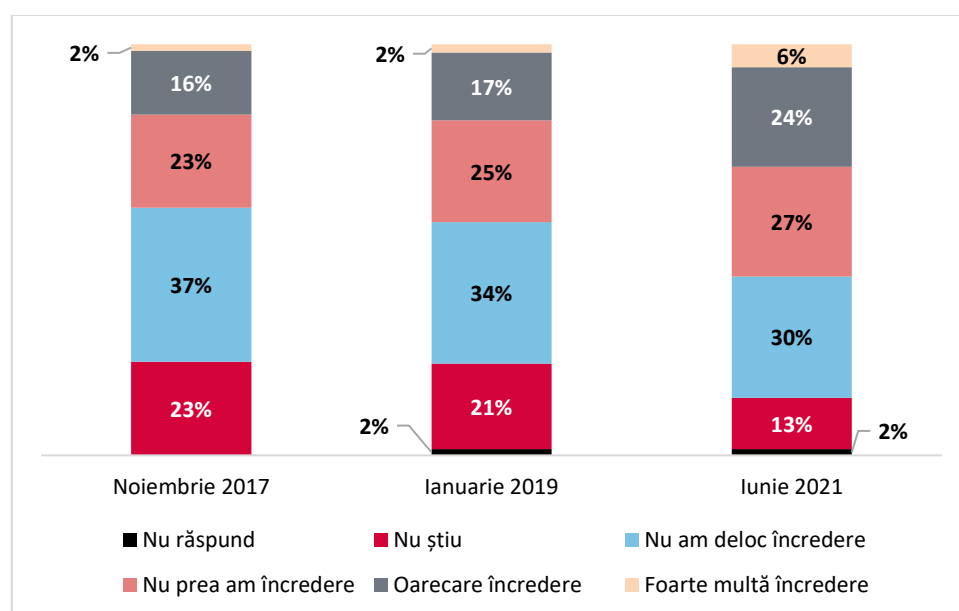
4.5. Impactul Strategiei

În cadrul evaluării a fost destul de dificil de stabilit impactul intervențiilor, și anume efectele pe termen lung care pot fi atribuite nemijlocit acțiunilor SDSC, cum ar fi creșterea numărului de OSC care s-au implicat plener în procesul de elaborare a politicilor publice inițiate de către autorități, dezvoltarea capacităților OSC pentru implicare activă în procesul de luare a deciziilor sau stimularea și creșterea numărului de inițiative civice care au abordat problemele comunității într-un spirit participativ și incluziv. Acest lucru se datorează lipsei de date și/sau dificultății de a stabili legătura de cauzalitate între schimbarea din societate și acțiunea realizată. Prin urmare, evaluarea impactului se bazează pe estimări ale evaluatorilor și opiniile, atât a actorilor publici, cât și a organizațiilor societății civile.

Conform datelor Barometrului Opiniei Publice, numărul cetățenilor care au încredere în organizațiile neguvernamentale este pe un trend ascendent, dar analizând fluctuația acestui nivel de încredere în ultimii ani, societatea civilă încă nu este percepută ca un partener durabil al cetățenilor în procesul de dezvoltare a democrației și îmbunătățirea calității vieții (figura 7).

Figura 7.

Câtă încredere aveți în organizațiile neguvernamentale?³



³ Barometrul Opiniei Publice

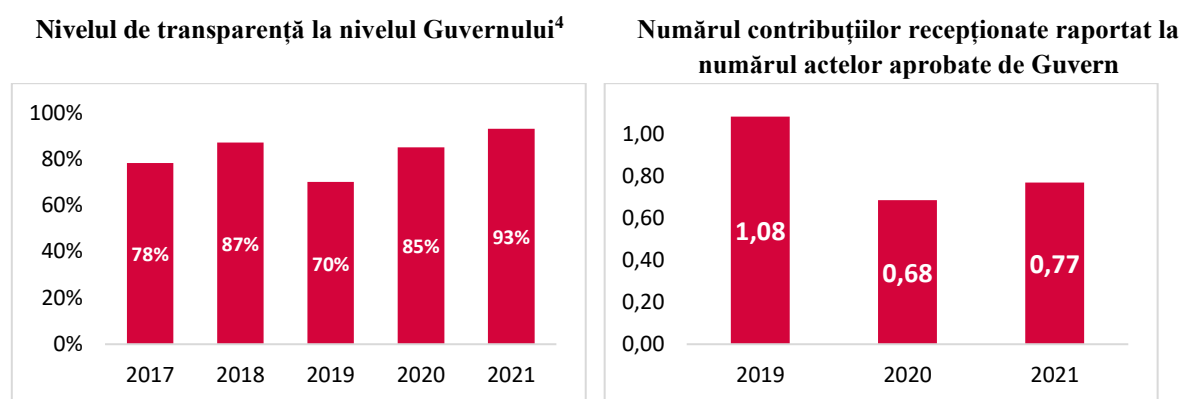
4.5.1. Obiectivul 1

Consolidarea cadrului normativ și a celui instituțional privind participarea societății civile la elaborarea și monitorizarea implementării politicilor publice

Deși intervenția SDSC a ținut la instituirea unor mecanisme permanente de cooperare între autoritățile publice și societatea civilă, intervențiile fie nu au afectat în nici un fel scenariul de bază de colaborare, fie s-au limitat la angajamente unice cu un nivel redus durabilitate. De exemplu, în anul 2019, Parlamentul a instituit mecanismul de [consultare cu societatea civilă](#), dar din momentul creării acestuia nu au fost identificate progrese sau acțiuni implementate ca urmare a instituirii acestui mecanism.

Progres neuniform a fost înregistrat și la capitolul transparenței în procesul decizional. De exemplu, în anul 2019, cel de-al doilea an de implementare a SDSC a fost înregistrat cel mai mic scor al transparenței actelor adoptate de către Guvern (figura 8). Deși indicatorul de 93% este unul destul de bun, totuși, de cele mai multe ori consultările se rezumă doar la publicarea pe portalul [particip.gov.md](#), fără utilizarea și altor metode inovatoare pentru implicarea părților interesate. Astfel, chiar dacă autoritățile vor continua să se apropie de 100%, acest lucru nu neapărat se va traduce într-o implicare mai mare a organizațiilor societății civile și cetățenilor în procesul decizional. Respectarea principiilor de transparență și bună guvernare reprezintă mult mai mult decât publicarea unui proiect de hotărâre aproape definitivă la o etapă târzie (la momentul actual, indicatorul de transparență la nivelul Guvernului este calculat exclusiv în baza publicării unui document pe portalul [particip.gov.md](#)). Situațiile în care autoritățile implică larg cetățenii și societatea civilă, la etape incipiente în procesul decizional (ex. stabilirea priorităților și problemelor, identificarea opțiunilor alternative de intervenție sau analiza impacturilor) sunt sporadice, neexistând un dialog și schimb de informații permanent între autorități și societatea civilă.

Figura 8.

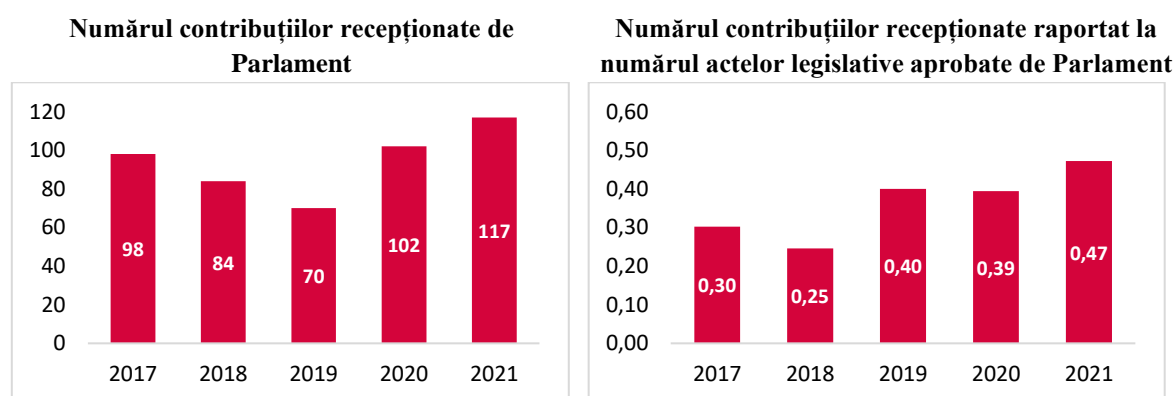


⁴ Rapoartele privind asigurarea transparenței în procesul decizional de către autoritățile administrației publice centrale - <https://cancelaria.gov.md/ro/advanced-page-type/rapoarte-0>

Lacuna între nivelul de transparență și gradul de participare poate fi observată în rezultatele sondajului privind [Bugetul Deschis 2021](#). Conform sondajului, scorul de transparență bugetară al Republicii Moldova a crescut de la 57 puncte (obținute în anul 2019 dintr-un total de 100 de puncte) la 65 de puncte (obținute în anul 2021). Cu toate acestea, participarea publicului la toate etapele procesului bugetar înregistrează date mult mai modeste. În anul 2021, autoritățile au obținut 11 puncte din 100 (4 puncte au fost obținute în 2019) la capitolul participării cetățenilor la elaborarea și aprobarea bugetului. Astfel, pentru documentele cele mai importante (cum ar fi bugetul public național), care ar trezi un interes sporit din partea societății civile și cetățenilor, autoritățile nu reușesc în timp util să organizeze procese participative care să permită participarea mai largă a societății civile.

La nivelul Parlamentului, au fost înregistrate rezultate mult mai modeste. Cooperarea cu societatea civilă este reglementată de Concepția privind cooperarea dintre Parlament și societatea civilă (Hotărârea Parlamentului nr.373/2005). Interacțiunea societății civile cu Parlamentul este asigurat prin participarea la ședințele de lucru și audierile publice organizate de către comisiile permanente din cadrul legislativului. Deși SDSC a planificat mai multe intervenții pentru îmbunătățirea modului de colaborare și a mecanismelor existente de interacțiune, ca urmare a implementării SDSC nu au fost observate schimbări majore la acest capitol. În ultimii cinci ani, Parlamentul a recepționat mai puțin de 0.5 comentarii per fiecare act legislativ aprobat (figura 9). Acest indicator arată un nivel extrem de jos pe participare din partea societății civile. Acest indicator proxy înregistrează performanță mai bună la nivelul Guvernului, dar în ultimii trei ani a avut un trend descendent.

Figura 9.

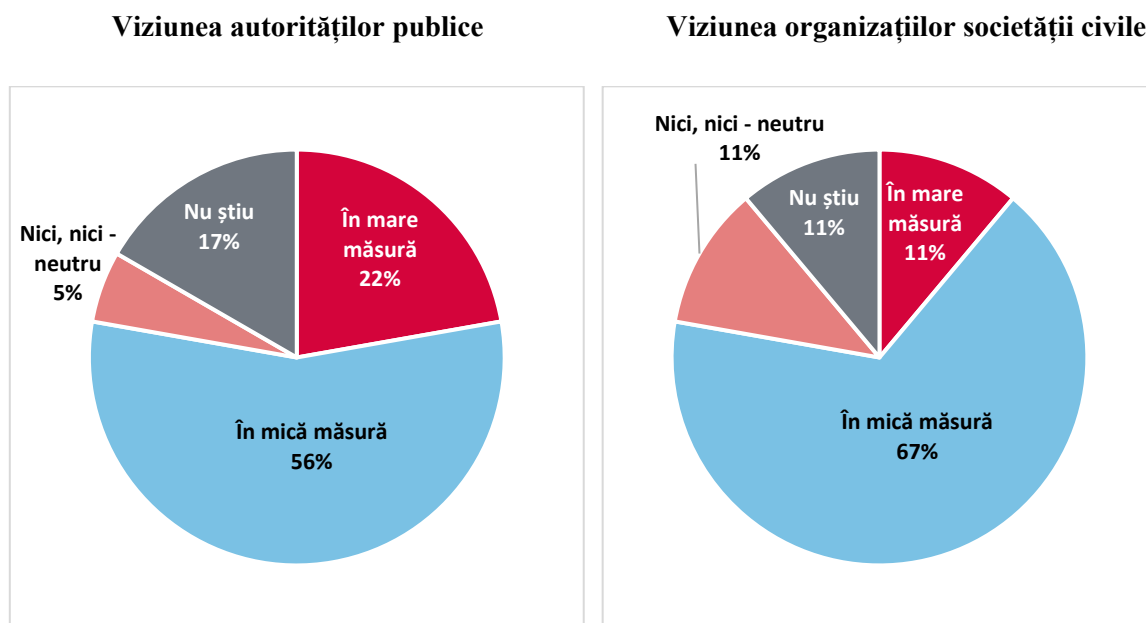


Pe lângă nivelul redus de participare, Parlamentul nu excelează nici la capitolul transparență decizională. În anul 2021, asociația Promo-Lex a lansat campania de monitorizare **#101.Parlamentul lucrează pentru tine?!**. Prin această inițiativă, societatea civilă monitorizează gradul de transparență a ședințelor plenare, analizând tot setul de documente relevant procesului de aprobare a unui act legislativ. Conform acestor rapoarte, indicatorul de transparență variază de la 40% la 80% (per ședință). Printre încălcările sistematice raportate sunt: nepublicarea analizelor de reglementare și a avizelor Guvernului sau nerespectarea termenului prevăzut de legislație pentru transmiterea recomandărilor din partea părților interesate. Implementarea SDSC nu a schimbat practicile mai puțin transparente a Parlamentului în stabilirea ordinii de zi și votarea actelor legislative.

Aceste cifre și date indică faptul că implementarea Strategiei a fost mai degrabă superficială, deoarece nu a fost obținută o îmbunătățire semnificativă a nivelului de participare a cetățenilor la toate etapele ciclului de elaborare a politicilor publice ca urmare a implementării SDSC.

Figura 10.

În ce măsură considerați că acțiunile realizate din Strategie au contribuit la creșterea participării societății civile în procesul decizional?



Cu toate acestea, este relevant de remarcat că au fost observate și identificate cooperări tematice și sectoriale între societatea civilă și autoritățile publice. De exemplu, organizațiile societății civile au contribuit la procesul de evaluare a condițiilor pentru acordarea Republicii Moldova a statutului de țară candidată UE, inclusiv în procesul de elaborare a răspunsurilor la Chestionarul Comisiei Europene de evaluare a cererii de aderare, inclusiv și prin activități de informare și advocacy în capitale UE. Totodată, reprezentanți ai societății civile au fost incluși în componența Comisiei Naționale pentru Integrare Europeană creată în luna aprilie 2022. În acest context, Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene a organizat un proces extins de consultări asupra proiectului Planului de Acțiuni pentru implementarea măsurilor propuse de Comisia Europeană în contextul acordării statutului de țară candidată care să contribuie la deschiderea negocierilor de aderare cu UE. Dar aceste succese sectoriale nu pot fi atribuite intervenției SDSC.

4.5.2. Obiectivul 2

Promovarea și consolidarea sustenabilității financiare a societății civile

În anul 2016 a fost aprobat mecanismul de desemnare procentuală pentru susținerea societății civile. Conform rapoartelor elaborate de către Serviciul Fiscal de Stat, cu excepția anului 2020, au fost înregistrate creșteri la ambii indicatori: numărul cetățenilor care

utilizează mecanismul și volumul surselor financiare transferate organizațiilor societății civile și cultelor religioase.

Tabelul 3. Rezultatele mecanismului 2%⁵

	2017	2018	2019	2020	2021
Suma direcționată (milioane lei)	2.8	5.6	7.7	5.8	9.8
Cetățeni care au utilizat mecanismul	21,204	28,388	34,066	26,766	34,805

Deși intervenția SDSC a planificat evaluarea mecanismului de desemnare procentuală și popularizarea acestuia pentru a crește numărul contribuabililor, sumelor direcționate dar și pentru a mări numărul de organizații care pot beneficia de acest sprijin, cu toate acestea acțiunile din acest domeniu a avut un caracter sporadic, organizate preponderent de către organizațiile societății civile, fără o implicare din partea autorităților. Astfel, deși, indicatorii mecanismului procentual înregistrează un trend ascendent, creșterea respectivă nu a fost cauzată de intervențiile SDSC. Iar fără intervenții adiționale și inovatoare, mecanismul va fi plafonat.

Un alt bloc al intervențiilor s-a referit la ajustarea și îmbunătățirea mecanismelor de contractare directă a serviciilor și lucrărilor publice de către organizațiile societății civile. Achizițiile publice, într-adevăr, ar putea fi instrument sustenabil de sprijinire a dezvoltării societății civile, dar nici la acest domeniu, SDSC nu a generat un impact vizibil.

Tabelul 4. Contractele atribuite asociațiilor obștești în cadrul achizițiilor publice⁶

	2018	2019	2020	2021
Numărul de achiziții atribuite asociațiilor obștești	17	20	8	13
Numărul total de contracte încheiate	25,327	13,800	12,416	13,450

Astfel, SDSC deși înțelege problema și a prevăzut intervenții la acest capitol, totuși din partea autorităților a lipsit abordarea consecventă și sistematică a statului de a crește implicarea societății civile în procedurile de achiziții publice în diverse domenii. De exemplu, numărul cel mai mare de contracte atribuite organizațiilor obștești a fost în 2019, anul în care Cancelaria de Stat a contractat servicii de expertizare și evaluare a politicilor publice de către societatea civilă. Prin urmare, planificarea pro activă a unor asemenea achiziții și bugetarea surselor permite creșterea numărului de organizații care utilizează procedurile de achiziții publice. Dar la moment, pe lângă inacțiunea autorităților, există și

⁵ Datele Serviciului Fiscal de Stat - <https://2procente.info/ro/rezultate/rezultatele-2020/>

⁶ <https://tender.gov.md/ro/documente/rapoarte-de-activitate>

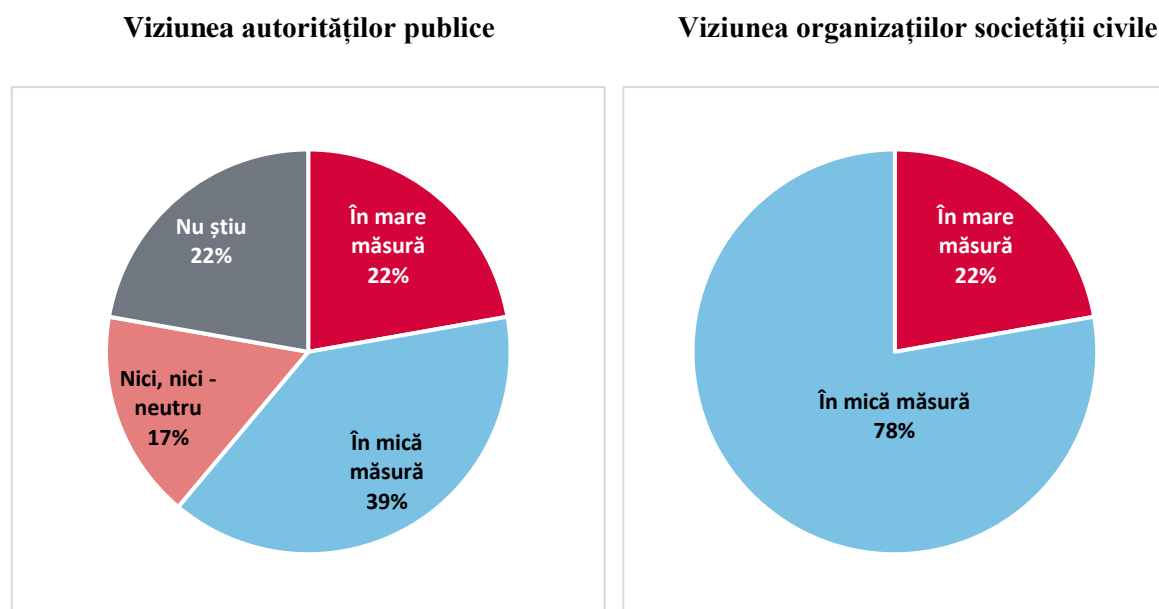
problema unor cunoștințe reduse în domeniul achizițiilor publice și conștientizarea valorii adăugate a unor asemenea oportunități.

Accesul limitat la sursele de finanțare, într-adevăr, reprezintă una dintre cele mai dificultăți cu care se confruntă asociațiile obștești din Republica Moldova. Conform sondajului elaborat de CBS-Axa, 67% dintre asociațiile obștești au declarat că aceasta este problema principală cu care se confruntă. Iar conform indexului sustenabilității organizațiilor societății civile, viabilitatea financiară este criteriul care înregistrează cel mai slab scor din cele șapte criterii analizate. În acest context, SDSC nu a reușit să obțină un impact transformațional la acest capitol, societatea civilă rămânând în continuare dependentă de sursele financiare obținute de la partenerii de dezvoltare.

Este important de remarcat și faptul că viziunea autorităților publice la atingerea acestui obiectiv este mai pozitivă decât a reprezentanților societății civile, care consideră că SDSC a contribuit în mică măsură la consolidarea viabilității financiare (78% dintre respondenți).

Figura 11.

În ce măsură considerați că acțiunile realizate din Strategie au contribuit la consolidarea viabilității financiare a organizațiilor societății civile?



4.5.3. Obiectivul 3

Dezvoltarea spiritului civic activ și a voluntariatului

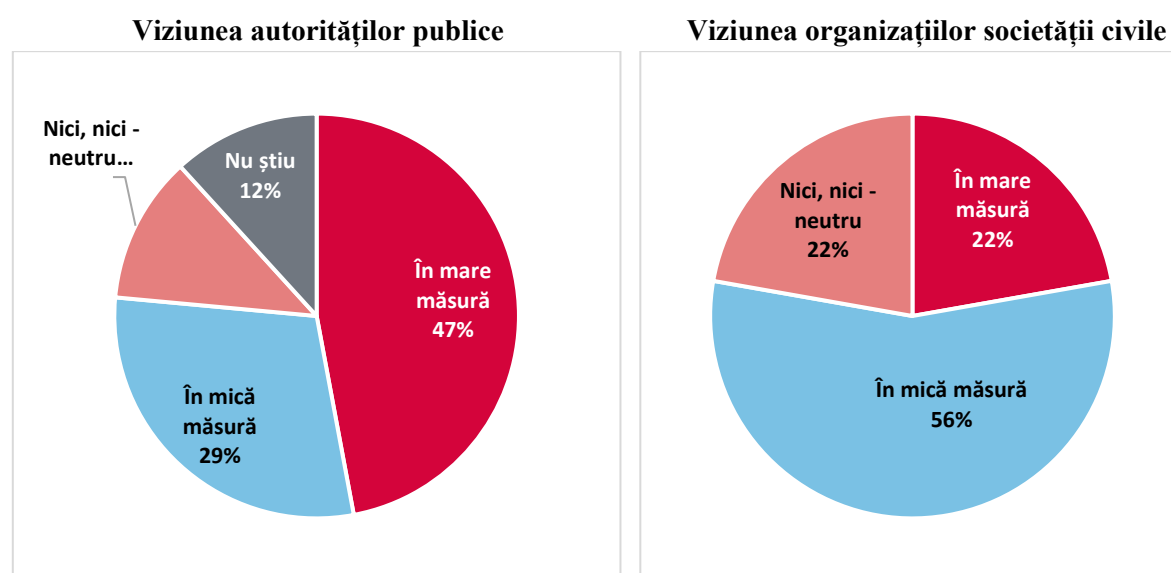
Scopul acestui obiectiv a fost stimularea și creșterea numărului de inițiative civice care abordează problemele comunității într-un spirit participativ și incluziv. Dar modificările normative de ordin primar, fără intervenții în cadrul normativ secundar au diminuat

impactul schimbărilor din societate. Centrul Național de Voluntariat care ar fi trebuit să joace un rol de coordonare, dar și un rol de catalizator în multiplicarea inițiativelor cetățenești, atât la nivel național, cât și la nivel local.

Pe lângă partea instituțională de coordonare a activităților de voluntariat, SDSC nu a reușit generarea unor politici, fie naționale, fie locale în promovarea acestui domeniu. Acțiunile de voluntariat organizate de societatea civilă, cultele religioase sau grupurile de cetățeni s-au realizat și fără intervențiile planificate de document. De exemplu, societatea civilă s-a implicat plener în gestionarea crizei umanitare de refugiați precum și prevenirea și combaterea dezinformării declanșate de războiul neprovocat al Rusei împotriva Ucrainei, inclusiv în cadrul inițiativei *Moldova Pentru Pace*.

Figura 12.

În ce măsură considerați că acțiunile realizate din Strategie au contribuit la dezvoltarea spiritului civic și a voluntariatului?



4.6. Coerența Strategiei

Nivelul de coerență al Strategiei a fost afectat prin mecanismul de implementare și coordonare stabilit la etapa inițială. Spre deosebire de procesul clasic de elaborare a documentelor de politici, Strategia de dezvoltare a societății civile pentru perioada 2018-2020 a fost elaborată pe platforma Parlamentului, minimizându-se rolul Guvernului sau altor autorități publice.

În același, responsabilitatea de implementare a fost pusă preponderent în sarcina autorităților din subordinea Guvernului, iar coordonarea fiind stabilită în competența Comitetului de monitorizare a implementării Strategiei ce urma a fi creat la nivel de Parlament, iar secretariatul Comitetului de coordonare urma să fie asigurat de subdiviziunea responsabilă

de cooperarea cu societatea civilă din cadrul Cancelariei de Stat. Comitetul de monitorizare urma să fie compus din 12 membri (3 reprezentanți desemnați organizațiile societății civile, 3 reprezentanți de la Guvern, 3 reprezentanți de la Guvern și 3 reprezentanți de la partenerii de dezvoltare). Deși au fost mai multe solicitări din partea Cancelariei de Stat adresate Parlamentului pentru crearea Comitetului de monitorizare, acesta așa și nu a ajuns să fie creat și funcțional.

Strategia prevedea 3 instrumente de monitorizare și evaluare și implicit coordonare, după cum urmează:

- I. Primul instrument - Comitetul de monitorizare a implementării Strategiei, menționat supra;
- II. Al doilea instrument - organizarea audierilor și dezbaterilor publice, în cadrul cărora sunt formulate concluzii și recomandări, care, la rândul lor, urmau a fi examinate în ședințele comisiilor parlamentare;
- III. Al treilea instrument – organizarea conferințe cu participarea societății civile pentru a examina progresele și deficiențele în implementarea Strategiei.

Lipsa de creare și funcționalitate a Comitetului de monitorizare la nivel de Parlament practic a făcut imposibilă aplicarea practică a primelor două din cele 3 instrumente prevăzute de Strategie care să asigure monitorizarea și coordonarea acesteia. Adicional, este de remarcat că nici cel de al treilea instrument nu a fost aplicat conform mecanismului prevăzut de Strategie, nefiind organizate conferințe cu participarea societății civile în care să fie analizate progresele și deficiențele.

Toate aceste lacune au afectat în mod direct coerența obiectivelor și nivelul de realizare a activităților prevăzute de Strategie și Planul acesteia.

4.6.1. Coerența internă

Cât privește coerența internă, în condițiile în care Strategia nu a avut o instituție lideră și responsabilă în sector, iar Parlamentul așa și nu a creat Comitetul de monitorizare, responsabilitatea pentru asigurarea coerenței interne nu poate fi arondată unei singure autorități sau instituții.

4.6.2. Coerența externă

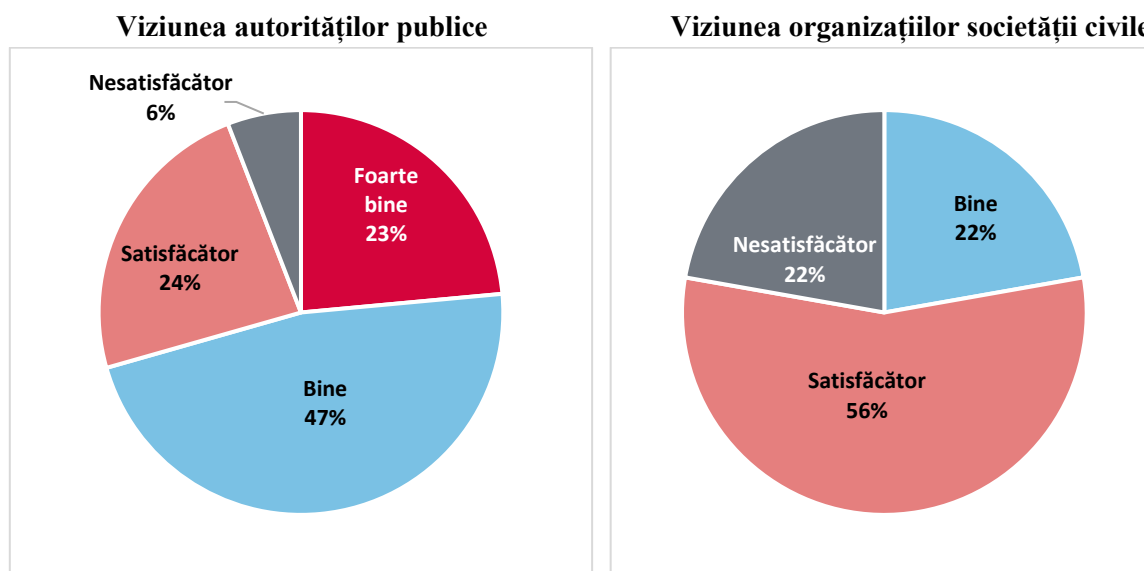
La capitolul coerență externă este de remarcat lipsa unei corelări clare dintre Strategia de dezvoltare a societății civile pentru perioada 2018-2020 și Strategia de reformă a administrației publice pentru anii 2016-2020.

Unul din obiectivele specifice ale Strategiei de reformă a administrației publice pentru anii 2016-2020 a fost raționalizarea structurii administrației publice centrale în baza recomandărilor analizelor funcționale, conform angajamentelor asumate în demersul de integrare europeană și conform priorităților de dezvoltare social-economică. Astfel,

competențele Ministerul Tineretului Sportului în domeniul tineretului și voluntariatului urmau a fi preluate, urmare a absorbției, de către Ministerul Educației, Culturii și Cercetării, ceea ce nu s-a întâmplat integral.

Figura 13.

Cum apreciați rolul coordonator al Cancelariei de Stat în procesul de implementare a Strategiei?



În acest sens, fiind afectat în mod direct realizarea Obiectivului 3 al Strategiei de dezvoltare a societății civile pentru perioada 2018-2020, care își propunea dezvoltarea spiritului civil și a voluntariatului, prin realizarea unui șir de acțiuni. În același timp, în procesul de raționalizare a administrației publice centrale și elaborarea noilor regulamente ale ministerelor, acestea urmau să țină cont de prevederile Strategiei și să asigure un cadru juridic favorabil desfășurării diverselor forme de voluntariat, ceea ce nu a fost asigurat.

Una din cele mai importante acțiuni care urma să fie un catalizator și accelerator pentru realizarea altor acțiuni de la Obiectivul 3 era instituirea Centrului Național de Voluntariat. În condițiile în care nu a fost asigurată corelarea cu Strategia de reformă a administrației publice pentru anii 2016-2020, iar organul ierarhic superior care urma să asigure coordonarea SDSC nu a fost creat, la nivel Guvernului nu a fost luată decizia cu privire la crearea acestei instituții, ceea ce a accentuat nivelul scăzut de realizare a activităților la obiectivul de dezvoltare a spiritului civic activ și a voluntariatului.

În același timp, este de remarcat că în procesul de reorganizare al Cancelariei de Stat, a fost stabilită structura responsabilă de cooperarea cu societatea civilă, această fiind arondată în competența Direcției coordonare în domeniul drepturilor omului și dialog social. Totodată, capacitățile limitate ale altor autorități, dar și lipsa unor politici de responsabilitate a afectat direct nivelul de implementare al Strategiei.