



EVALUAREA PAM



SAVING
LIVES
CHANGING
LIVES

Evaluarea activităților de asistență în numerar și de protecție socială ale PAM în vederea tranziției de la asistența de urgență la sistemele naționale și a pregătirii pentru o încheiere responsabilă a prezenței sale în Moldova

CONTEXT

În urma izbucnirii războiului din Ucraina în februarie 2022, în Moldova a intrat un număr mare de refugiați, din care majoritatea au tranzitat către Europa. Conflictul a afectat grav și economia Moldovei, datorită proximității și dependenței acesteia de Ucraina și Rusia în ceea ce privește energia, alimentele și comerțul. Acest fapt a sporit riscurile pentru o populație care se confrunta deja cu niveluri ridicate de sărăcie și insecuritate alimentară.

Sistemul de protecție socială din Moldova este relativ avansat din punct de vedere al concepției, dar este limitat de spațiul fiscal restrâns, de capacitatea administrativă și de resursele umane. Ministerul Muncii și Protecției Sociale (MMPS) este principala autoritate de reglementare a protecției sociale. Strategia sa de reformă RESTART (2023-2027) vizează îmbunătățirea accesului la servicii și asistență socială, a calității acestora, a resurselor umane și promovarea digitalizării. Programul Ajutor Social oferă un mecanism de siguranță sub formă de asistență în numerar pentru familiile sărace.

SUBIECTUL EVALUĂRII

Această evaluare a acoperit perioada de la sosirea PAM în Moldova în martie 2022 urmată de înființarea Biroului de țară al PAM în Moldova în februarie 2023, până în august 2025, când au fost colectate datele pe teren. Schimbările apărute între sfârșitul colectării datelor și publicarea raportului nu au putut fi incluse în evaluare. Au fost evaluate trei planuri strategice succesive ale PAM: Operațiunea de urgență limitată în Ucraina și în țările gazdă pentru refugiați, Planul de țară strategic interimar de tranziție și Planul de țară strategic interimar pentru Moldova.

Activitățile PAM au început în martie 2022, în cadrul Operațiunii de urgență limitate din Ucraina, și au inclus furnizarea de mese calde refugiaților și asistență în numerar pentru gospodăriile care găzduiau refugiați. Planul de țară strategic interimar de tranziție a extins programul de urgență pentru a răspunde nevoilor moldovenilor vulnerabili. Asistența în numerar a fost acordată moldovenilor vulnerabili afectați de criză, ca supliment la programul de asistență în numerar Ajutor Social, axat pe combaterea sărăciei. Planul de țară strategic interimar de tranziție s-a angajat, de asemenea, să asigure o ieșire responsabilă din criză, oferind asistență tehnică MMPS pentru îmbunătățirea capacității instituționale a guvernului de implementare a activităților de protecție socială care să răspundă șocurilor.

Planul de țară strategic interimar a pus un accent mai mare pe consolidarea capacității sistemului național. Angajamentele specifice privind consolidarea capacității, realizate în parteneriat cu

Guvernul, Organizația Națiunilor Unite și alte instituții, au inclus sprijin tehnic pentru: îmbunătățirea capacității de reacție la șocuri a sistemului de protecție socială; digitalizarea pentru a remedia lacunele în materie de date, acuratețe și interoperabilitate; și consolidarea capacității cantinelor sociale locale.

OBIECTIVELE ȘI UTILIZATORII EVALUĂRII

Această evaluare descentralizată a avut trei obiective: (i) pregătirea și îndrumarea încheierii responsabile a programului de țară al PAM din Moldova și predarea activităților sale altor agenții ale Organizației Națiunilor Unite și MMPS; (ii) tragerea de învățăminte pentru operațiunile PAM din întreaga lume cu privire la modul în care programele de asistență în numerar și consolidare a capacității în materie de protecție socială a PAM completează și fac tranziția către asistența tehnică și eforturile de incluziune în programele guvernamentale de asistență socială; (iii) obținerea de către PAM a unor dovezi care să contribuie la procesul decizional la nivel internațional, regional și național pentru abordarea problematilor de politici, programare și finanțare legate de situațiile de urgență umanitară prelungite și de funcționarea protecției sociale în contexte fragile, afectate de conflicte și violență.

Această evaluare are un dublu scop de responsabilizare și învățare și a fost concepută pentru a contribui la pregătirea unei încheieri responsabile a programului de țară și a prezenței PAM în Moldova și pentru a sintetiza învățăminte pentru PAM și părțile interesate externe.

Principalul utilizator al acestei evaluări este Biroul de țară al PAM din Moldova, pentru a informa planificarea și programele viitoare. Evaluarea sprijină, de asemenea, învățarea privind consolidarea capacităților de către birourile regionale ale PAM, conducerea superioară și unitățile tehnice de la sediul central, alți utilizatori fiind Republica Moldova, membrii echipei de țară a Organizației Națiunilor Unite și partenerii cooperanți.

PRINCIPALELE CONSTATĂRI ALE EVALUĂRII

Relevanță. Prezența și programele PAM în Moldova au fost un răspuns adecvat la situația de urgență și la vulnerabilitățile preexistente, oferind un sprijin bazat pe nevoi pentru refugiați și moldoveni, care a promovat coeziunea socială. Selectarea beneficiarilor s-a bazat pe multiple evaluări, cu excepția analizei nevoilor gospodăriilor care găzduiesc refugiați și a disparităților de gen, care a fost limitată. Sprijinul acordat a fost influențat de interesele donatorilor. Pe măsură ce finanțarea s-a redus, PAM s-a aliniat la programele naționale de protecție socială și a elaborat împreună cu MMPS o „ofertă” potențială de consolidare a capacităților.

Coerență. PAM s-a aliniat cu succes la prioritățile naționale, profitând de reforma RESTART pentru a sprijini digitalizarea, gestiunea riscurilor în asistența monetară și consolidarea capacităților resurselor umane, deși unele activități importante, cum ar fi promovarea utilizării protecției sociale în răspuns la șocuri, s-au situat în afara acestui cadru și au progresat mai lent pe fondul lacunelor în gestionarea riscurilor de dezastru și în politicile de incluziune a refugiaților. În ansamblu, cooperarea interinstituțională puternică și necompetitivă, leadershipul clar al Guvernului și intervenția limitată în timp a PAM au permis o coordonare eficientă și eforturi de parteneriat care au promovat continuitatea.

Eficiență. PAM a furnizat asistență în numerar în timp util și într-un mod sigur și accesibil în Moldova, cu garanții solide și aliniere la sistemele naționale, ceea ce a dus la îmbunătățirea eficienței, a responsabilității guvernului și a perspectivelor de durabilitate, deși lacunele din registrele sociale au dus la limitări în țintire, iar alinierea valorilor transferurilor a redus uneori măsura în care nevoile au fost satisfăcute. Investițiile în mecanismele de plată, analiza datelor și capacitățile personalului au întărit MMPS, dar fluctuația ridicată a personalului, finanțarea alocată, progresul inegal în unele domenii și lacunele în documentație au limitat creșterea eficienței.

Eficacitate. Furnizarea de asistență multifuncțională în numerar și mese calde de către PAM au ajutat în mod eficient gospodăriile moldovenești și refugiații să-și satisfacă nevoile esențiale, deși inflația a erodat valoarea transferurilor și strategiile de adaptare s-au înrăutățit. PAM a jucat un rol constructiv în promovarea incluziunii refugiaților și în promovarea utilizării protecției sociale în răspuns la șocuri, concentrându-se pe Ajutor Social, țintirea sensibilă la gen și instrumente digitale „pentru orice eventualitate”. Cu toate acestea, constrângerile fiscale, politice și legislative și capacitatea limitată a guvernului în domeniul IT au limitat transformarea pe termen lung.

Încheierea responsabilă a prezenței în țară. Angajamentul PAM în Moldova, limitat în timp, a utilizat un model de tranziție etapizat, dezvoltat în absența unor îndrumări corporative asupra tranziției operațiilor. Sistemele naționale solide, parteneriatele, finanțarea flexibilă și transferurile de competențe către alte agenții din sistemul Organizației Națiunilor Unite au permis trecerea de la furnizarea de ajutor de urgență la consolidarea capacităților, dar ambițiile de promovare a eforturilor de localizare prin colaborarea cu organizații ale societății civile au rămas nerealizate.

CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI

Evaluare generală

PAM s-a impus rapid ca un actor credibil în Moldova, oferind asistență promptă și eficientă, aliniind în mod strategic asistența în numerar la sistemele naționale și făcând contribuții apreciate la îmbunătățirea mecanismelor de distribuire a asistenței în numerar a MMPS, inclusiv prin digitalizare. Poziționarea PAM pentru a sprijini reforma politicilor și programelor și consolidarea capacității în materie de protecție socială a fost posibilă datorită deciziilor strategice timpurii și sistemelor flexibile, dar perioada operațională scurtă, dependența de interesul guvernului și barierele financiare și politice în general au limitat profunzimea schimbării la nivel de sistem. Acești factori au influențat abilitatea de a trece de la răspunsul de urgență la un angajament pe termen lung, care ar fi putut îmbunătăți rezultatele. PAM a contribuit prin promovarea coordonării și facilitarea accesului guvernului la surse suplimentare de finanțare a programelor de dezvoltare și a fost cel mai eficient atunci când a sprijinit în mod flexibil reformele pe termen lung inițiate de alți parteneri. Numărul actual limitat de refugiați justifică decizia PAM de a încheia operațiunile directe în Moldova, iar abordarea deliberată și responsabilă de către biroul de țară a tranziției oferă învățăminte utile pentru angajamente viitoare.

Evaluarea identifică principalele învățăminte trase, în special faptul că alinierea timpurie la sistemele naționale și integrarea intervențiilor către populațiile refugiată și gazdă influențează puternic traiectoria

strategică a PAM, decizia de încheiere a prezenței în țară și incluziunea refugiaților. De asemenea, învățămintele evidențiază faptul că îmbunătățirea durabilă a sistemului și încheierea responsabilă a programului de țară depind de combinarea asistenței tehnice cu soluții la constrângerile financiare și politice, parteneriate solide și planificare adaptată circumstanțelor.

Recomandări

Următoarele recomandări sunt formulate pentru perioada care rămâne până la sfârșitul actualului Plan de țară strategic interimar, precum și în legătură cu modul în care învățămintele trase în Moldova pot fi valorificate la nivel corporativ.

Recomandarea 1. În vederea încheierii planificate a prezenței PAM în Moldova, biroul de țară să se concentreze pe integrarea și continuarea durabilă a activităților de consolidare a sistemului în cadrul instituțiilor naționale și pe captarea principalelor învățăminte pentru a informa practica corporativă.

- 1.1. PAM să finalizeze toate activitățile de consolidare a sistemului, în conformitate cu calendarul de închidere a biroului de țară la începutul anului 2026.
- 1.2. În perioada care rămâne din program, biroul de țară al PAM să acorde prioritate implementării (i) activităților „post-producție”, pentru a asigura transferul cu succes către alte organizații al activităților de consolidare a sistemului de protecție socială și (ii) sprijinirii eforturilor de coordonare interinstituțională și guvernamentală pentru tranziția asistenței acordate refugiaților de pe surse de finanțare umanitare către surse de finanțare pentru dezvoltare, în timp ce (iii) pune în aplicare planul de predare către guvern și partenerii PAM.
- 1.3. Biroul de țară să acorde prioritate acțiunilor din planul său de gestionare a cunoștințelor pentru a valorifica principalele învățăminte trase în Moldova cu privire la activitatea sa de consolidare a sistemului și pentru a completa lacunele din îndrumările tehnice corporative ale PAM.
- 1.4. Biroul de țară să producă documentație în care să descrie bune practici din cadrul întregului său ciclu de program și ale serviciilor sale auxiliare, inclusiv elaborarea unui model pentru întregul său ciclu de prezență în țări cu contexte similare, și proceduri operaționale standardizate pentru tranziția și închiderea birourilor sale de țară.

Recomandarea 2. Sediul central al PAM să se bazeze pe învățămintele trase din Moldova pentru a sprijini punerea în aplicare a Planului strategic al PAM pentru 2026-2029, inclusiv rezultatul strategic 1 (Pregătire și intervenție eficientă în situații de urgență) și rezultatul strategic 3 (Sprijinirea programelor guvernamentale și ale partenerilor).

- 2.2. Să actualizeze materialele sale de îndrumare privind planificarea strategică la nivel național, referitoare la conceperea planurilor strategice de țară, aplicabile în special țărilor cu venituri medii și contextelor umanitare și de strămutare prelungite, precum și să definească principalele caracteristici ale implementării programelor și serviciilor sale auxiliare pentru întregul său ciclu de prezență într-o țară, de la stabilirea în țară până la închiderea biroului de țară.
- 2.2. Să actualizeze instrumentele și procedurile specifice legate de așa-zisa Analiză a amprentei mondiale a PAM (Global Footprint Review), care sprijină birourile de țară să treacă în mod planificat de la asistența directă la sprijinirea sistemelor guvernamentale și să gestioneze o încheiere a prezenței și o închidere responsabilă a birourilor de țară.
- 2.3. Utilizând bunele practici ale biroului de țară din Moldova, să sprijine sediul central la nivel mondial pentru a îmbunătăți îndrumările tehnice ale PAM aflate în prezent în curs de revizuire sau redactare și să identifice eventuale nevoi de clarificare sau de noi îndrumări corporative. Să acorde o atenție specială tranziției de la asistența directă la programele de protecție socială, inclusiv utilizarea tehnologiilor digitale; gestionării situațiilor de strămutare prelungite; utilizării protecției sociale în intervențiile în urma șocurilor în contextele de strămutare și criză prelungite; și inovațiilor în materie de formare a forței de muncă a guvernului în sectorul social.