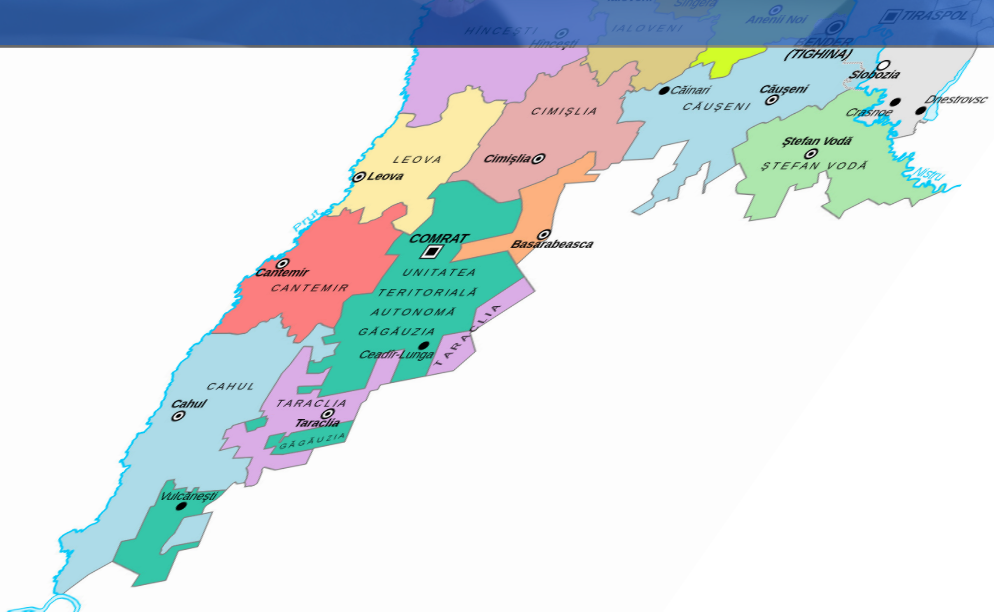
NATIONAL ENDOWMENT FOR DEMOCRACY
SUPPORTING FREEDOM AROUND THE WORLD

IDIS VIITORUL

Biblioteca IDIS „Viitorul”

ASISTENȚA SOCIALĂ ÎN CONTEXTUL REFORMEI ADMINISTRAȚIEI PUBLICE LOCALE – *Soluții oferite prin municipalizare*



Chișinău, 2023

Asistența socială în contextul reformei administrației publice locale – *soluții oferite prin municipalizare*

Chișinău, 2023

Studiul este realizat în cadrul proiectului ”Evaluarea Statutului Democrației Locale în Moldova”, implementat de Institutul pentru Dezvoltare și Inițiative Sociale (IDIS) “Viitorul” și Coaliția pentru Descentralizare, cu sprijinul financiar oferit de National Endowment for Democracy (NED) din SUA.

Autor: Cătălina Scorțescu

CUPRINS

Context general **4**

Probleme în delimitarea competențelor în domeniul serviciilor sociale **6**

Rezultatele sondajului privind competențele în domeniul serviciilor sociale .. **9**

Recomandări **11**

Anexă **12**

Lista diagramelor

Diagrama 1. Cine trebuie să ofere servicii sociale? 9

Diagrama 2. Rolul APL I în prestarea serviciilor sociale? 9

Diagrama 3. Are APL I capacitatea de a presta servicii sociale? 9

Diagrama 4. Soluții pentru APL I să presteze servicii sociale 10

Diagrama 5. Cine trebuie să finanțeze servicii sociale? 10

Lista abrevierilor

APL I – Autorități publice locale de nivelul întîi

APL II – Autorități publice locale de nivelul al doilea

APC – Administrația publică centrală

CALM – Congresul Autorităților Locale din Moldova

UAT – Unitate administrativ-teritorială

MMPS – Ministerul Muncii și Protecției Sociale

Context general

Sistemul național de protecție socială include două componente de bază: asigurarea socială și asistența socială. Serviciile sociale reprezintă una din formele asistenței sociale, alături de prestațiile sociale.

Serviciile sociale reprezintă niște servicii publice, realizate de către autoritățile administrației publice centrale și locale, inclusiv în parteneriat cu alte entități, în vederea satisfacerii necesităţilor sociale ale persoanei sau familiei, în scop de depăşire a unor situaţii de dificultate, precum şi de prevenire a marginalizării şi excluziunii sociale. Măsurile și activitățile realizate prin prestarea serviciilor sociale au menirea de a ajuta persoanele individuale, grupurile sau comunităţile să depăşească situațiile de dificultate și riscurile sociale, adaptîndu-se la o viaţă normală. Serviciile sociale includ serviciile sociale primare, specializate şi cu specializare înaltă. Potrivit Nomenclatorului serviciilor sociale şi prestatorilor, aprobat prin Ordinul Ministrului Muncii, Protecției Sociale și Familiei nr.353/2011, există 48 servicii sociale, care activează în baza unui șir de standarde minime de calitate.

Reieșind din prevederile Legii asistenţei sociale nr.547/2003 și Legii privind serviciile sociale nr.123/2010, în organizarea şi funcţionarea serviciilor sociale sunt implicați trei actori importanți – Ministerul Muncii și Protecției Sociale, APL II şi APL I. Însă, pînă în prezent, lipsește claritatea şi delimitarea clară a competenţelor în acest domeniu între nivelurile de administrație publică. În rezultat avem competențe suprapuse, cu intervenții a nivelului imediat superior în atribuțiile autorităților administrației publice locale, în mod special APL de nivelul I.

Cadrul normativ lacunar existent pune în responsabilitatea APL I, în condițiile unei insuficiente capacități administrative și fără asigurarea mijloacelor financiare corespunzătoare, organizarea şi prestarea serviciilor sociale, care sunt în sarcina și competența autorităţilor administrației publice centrale și APL II. În rezultat, APL I își aduce contribuția la realizarea competențelor APC și APL II, preluînd o serie din atribuțiile acestora privind prestarea serviciilor sociale, fără a beneficia de transferuri cu destinaţie specială de la bugetul de stat, însă încercînd să ofere condiţii sociale minime de viață, susţinînd şi stimulînd familia, protejînd copii, batrînii și persoanele cu dizabilități, promovînd solidaritatea socială şi responsabilitatea umană. Importanța APL I în calitate de prestator a serviciilor sociale s-a accentuat, în special, în legătură cu pandemia COVID-19 și criza refugiaților din Ucraina.

Discuții și disensiuni între APL I și APL II, dar și între cele două niveluri ale administrației publice locale și minister, au loc în privința subordonării administrative şi funcţionale a asistentului și lucrătorului social administrației raionale, în timp ce activează în cadrul APL de nivelul întîi, care are obligația să-i asigure condițiile de muncă. În plus, conform prevederilor legale, APL de nivelul întîi are angajamentul să asigure resursele umane, materiale şi financiare pentru implementarea programelor de asistenţă socială, precum și să

planifice resursele necesare pentru serviciile sociale care pot fi create în localitate – norme declarative, contrare principiilor autonomiei locale și descentralizării, în contradicţie cu Carta Europeană a Autonomiei Locale, care nu țin cont de resursele economice reale ale APL I şi capacitatea lor de a genera venituri proprii semnificative.

Pornind de la prevederile Legii privind descentralizarea administrativă nr.435/2006, funcțiile ce țin de prestarea serviciilor sociale se consideră domenii proprii de activitate ale APL II, nefiind inclus ca domeniu de competență pentru APL I. În conformitate cu Legea privind finanțele publice locale 397/2003, competențele proprii ale APL sunt finanțate din contul și în limitele veniturilor proprii, din transferurile cu destinație generală și din defalcările din impozitele și taxele de stat. În același timp, competențele delegate urmează să fie finanțate prin transferuri cu destinație specială. În practică avem o lipsă de claritate privind mecanismul de finanțare a competenței respective, realizată atît de APL I, cît și APL II, dar și de administrația publică centrală de specialitate.

Studiul recent al Coaliției pentru Descentralizare ”Statutul raioanelor ca unități administrativ-teritoriale. Domeniile proprii de competență și domeniile cu statut incert” notează carențele cadrului normativ existent, cu multe reglementări neclare și contradictorii, care nu delimitează într-un mod exact și plenar domeniile de competențe între autoritățile publice de diferite niveluri și nu aduce claritate între cele două tipuri de competențe – proprii și delegate. Potrivit studiului, autorităţile raionale de facto asigură realizarea unor competenţe de nivel central (se referă și prestarea serviciilor sociale), care ar putea fi delegate la nivelul local. În conformitate cu Conceptul prezentat în studiu, domeniul prestării serviciilor sociale urmează a fi delegate către APL I, fiind coordonat de un organ desconcentrat al ministerului de resort la nivelul II al administrației publice locale.

Similar, studiul Coaliției pentru Descentralizare ”MUNICIPALIZAREA: calea spre modernizarea unităților administrativ-teritoriale de nivelul al doilea”, prin care se propune o concepție nouă de revizuire și/sau reorganizare urgentă a unităților administrativ – teritoriale de nivelul al doilea și anume municipalizarea nivelului II după modelul mun. Chișinău și Bălți, prevede că asistența socială trebuie să devină competență delegate a APL I, se va organiza, se va afla în subordine și se va realiza de către acestea, în cooperare cu ministerul de resort. În rezultatul revenirii serviciilor de asistență socială la APL I, vor avea de cîștigat cetățenii din comunitățile locale, fiind necesar mai puțin timp, efort și bani pentru accesarea serviciilor; vor crește veniturile pentru UAT de nivelul întîi, prin redirecționarea resurselor financiare; vor avea de cîștigat și cei de la guvernare, prin realizarea acțiunilor prevăzute în programul guvernamental și angajamentelor europene asumate.

Probleme în delimitarea competențelor în domeniul serviciilor sociale

Statul este obligat să ia măsuri pentru ca orice om să aibă un nivel de trai decent, să-i asigure sănătatea şi bunăstarea, lui şi familiei lui, cuprinzînd hrana, îmbrăcămintea, locuinţa, îngrijirea medicală, precum şi serviciile sociale necesare[1].

Guvernul își desfășoară activitatea în domeniul protecției sociale, în conformitate cu art.4 lit.c) din Legea cu privire la Guvern nr.136/2017.

Potrivit art.4 alin.(1) din Legea nr.435/2006 privind descentralizarea administrativă, pentru autorităţile publice locale de nivelul întîi protecția socială nu este un domeniu propriu de activitate, iar potrivit art.4 alin.(2) lit.k) din Legea nr.435/2006 privind descentralizarea administrativă, dezvoltarea şi gestionarea serviciilor sociale comunitare pentru categoriile social-vulnerabile, monitorizarea calităţii serviciilor sociale constituie domenii proprii de activitate pentru autorităţile publice locale de nivelul al doilea.

Observăm, că protecția socială face parte din domeniile de competență a Guvernului/APC, precum și a autorităţilor publice locale de nivelul al doilea.

Legea nr.436/2006 privind administraţia publică locală reglementează mai concret competenţele autorităţilor publice locale de nivelul I şi II în domeniul serviciilor sociale, care sunt delimitate între cele două tipuri ale autorităţilor publice locale: deliberative (consilii locale/raionale) şi executive (primari/președinți de raion)[2].

Creează confuzie faptul, că Legea privind descentralizarea administrativă stabilește drept domeniu propriu de activitate pentru APL II dezvoltarea, gestionarea serviciilor sociale și monitorizarea calităţii acestora, dar potrivit prevederilor Legii privind administraţia publică locală atît APL I, precum și APL II aprobă programe de dezvoltare a serviciilor sociale, conform necesităţilor, deși primarul are mai multe atribuții în domeniul protecției sociale, decît președintele raionului.

În domeniul asistenţei sociale[3] **observăm**, că APL I aprobă programe de dezvoltare a serviciilor sociale, dar nu este obligată, ci poate crea servicii sociale și le acordă pornind de la posibilităţile financiare reale.

Legea[4] prevede, că acţiunile de asistenţă socială se finanţează de la bugetul de stat, de la bugetele locale, din Fondul de susținere a populației, din donaţii, sponsorizări, precum şi din contribuţiile beneficiarilor de asistenţă socială. Această normă contravine prevederilor art.6[1] din Legea privind descentralizarea administrativă, care prevede că competenţele autorităţilor publice centrale în domeniul asistenţei sociale se deleagă autorităţilor publice locale şi se finanţează din contul transferurilor cu destinaţie

[1] Art.47 alin. (1) din Consituția Republcii Moldova

[2] Art.14, 29, 43 și 53 din Legea nr.436/2006 privind administraţia publică

[3] Art.12, 13 și 14 din Legea asistenţei sociale nr.547/2003

[4] Art.22 alin. (1) din Legea asistenţei sociale nr.547/2003

specială de la bugetul de stat prevăzute în legea bugetară anuală. În domeniul prestării serviciilor sociale observăm, că potrivit atribuțiilor stabilite în Legea cu privire la serviciile sociale[5]:

- serviciile sociale pot fi prestate atît de instituţiile de asistenţă socială create de APC și APL II, precum și de APL I;
- APC organizează și gestionează prestarea serviciilor sociale cu specializare înaltă și, în caz de necesitate, contractează prestatori de servicii sociale cu specializare înaltă;
- APL II înfiinţează, reorganizează sau lichidează, în modul stabilit, instituţii ce prestează servicii sociale şi asigură funcţionarea acestora, precum și procură serviciile sociale de care nu dispun;
- APL I susţin asociaţiile obşteşti de utilitate publică ce activează în sfera serviciilor sociale;
- activitatea nemijlocită de prestare a serviciilor sociale este realizată de unitatea de asistenţă socială prin intermediul asistenţilor sociali şi al lucrătorilor sociali (care își desfășoară activitatea în cadrul APL I), în conlucrare şi colaborare cu alte servicii existente la nivel de comunitate.

În afară de aceste aspecte, primarul exercită atribuţiile de autoritate tutelară locală[6], pentru asistenţa şi suportul copiilor şi al familiilor acestora în scopul prevenirii separării copilului de mediul familial sau, după caz, în scopul (re) integrării acestuia în familie, fără a dispune de un serviciu specializat, comparativ cu structurile teritoriale de asistenţă socială ale APL II.

În conformitate cu art.26 alin. (1) și art.28 alin. (1) din Legea cu privire la serviciile sociale, serviciile sociale sînt finanţate din: bugetul de stat; bugetele unităţilor administrativ-teritoriale; sursele proprii ale prestatorilor de servicii sociale; alte surse conform legislaţiei, inlcusiv donaţii, sponsorizări sau alte contribuţii ale persoanelor fizice sau juridice din tară şi din străinătate, iar potrivit art.27 din Legea cu privire la serviciile sociale, finanţarea serviciilor sociale poate fi realizată în parteneriat de la bugetul de stat, de la bugetul unităţilor administrativ-teritoriale de nivelul întîi şi al doilea, conform atribuţiilor prevăzute în art. 8, 9 și 10. Aceste norme, de asemenea, contravin prevederilor art.6[1] din Legea privind descentralizarea administrativă, deoarece competenţele APC în domeniul asistenţei sociale nu se finanţează numai din bugetul de stat, ci inclusiv din bugetele locale.

Totuși, trebuie să accentuăm, că pentru finanțarea pachetului minim de servicii sociale APL II primește transferuri de la bugetul de stat[7], astfel că în cazul APL II atribuțiile delegate în domeniul prestării serviciilor sociale sunt finanțate de APC.

Analizînd atribuțiile APC, APL II și APL I în ceea ce privește prestarea și finanțarea serviciilor sociale constatatăm, că:

- Prestarea serviciilor sociale este o competență a APC (Ministerul Sănătății, Muncii și Protecției Sociale / Agenţia Naţională Asistență Socială) și este delegată APL II (structurile teritoriale de asistenţă socială);
- Realizarea competențelor APC și APL II în domeniul prestării serviciilor sociale este finanțată din bugetul de stat;
- *De jure* APC și APL II susțin APL I în activitatea de prestare a serviciilor sociale;
- *De jure* APL I contribuie la dezvoltarea şi prestarea serviciilor sociale, iar *de facto* serviicile sociale sunt acordate la nivelui APL I, fără a fi finanțate de la bugetul de stat.

[5] Art.8, 9 și 10 din Legea nr.123/2010 cu privire la serviciile sociale
[6] Art.29 alin. (1) lit. q) din Legea nr.436/2006 privind administraţia publică
[7] Pct.9 subpunctul 4) lit. b) din Regulamentul privind organizarea şi funcţionarea Agenţiei Naţionale Asistență Socială, aprobat prin Hotărîrea Guvernului nr. 1263/2016

Reieșind din reglementările cuprinse în cadrul normativ, notăm principalele probleme identificate în domeniul prestării serviciilor sociale:

1. Competențele APC, APL II și APL I în domeniul prestării serviciilor sociale nu sunt clar delimitate.
2. Stabilirea drept domeniu propriu de competență pentru APL I și APL II a unui domeniu de competență ce aparține Guvernlui/APC este nelegitimă și contravine Legii cu privire la Guvern nr.136/2017, dar și principiului integrităţii competenţelor, care presupune că orice competenţă atribuită autorităţilor publice locale trebuie să fie deplină şi exclusivă.
3. Delegarea competențelor APC în domeniul prestării serviciilor sociale către una dintre autorităţilor publice locale nu este clar delimitată în legea cadru, ceea ce crează confuzie privind autoritatea responsabilă.
4. Este necesară delegarea competențelor APC în domeniul prestării serviciilor sociale către APL I, deoarece acest fapt ar corespunde realității și ar fi în concordanță cu principiul subsidiarităţii, care presupune exercitarea responsabilităţilor publice de către autorităţile care sînt cel mai aproape de cetăţeni.
5. Finanțarea prestării serviciilor sociale din bugetul de stat, precum și faptul că competențele delegate APL II și APL I sunt finanțate prin transferuri cu destinaţie specială de la bugetul de stat nu sunt reglementate expres.
6. Fiind o competență a APC, prestarea serviciilor sociale trebuie finanțată din bugetul de stat, însă Legea asistenţei sociale nr.547/2003 și Legea nr.123/2010 cu privire la serviciile sociale prevăd drept sursă de finanțare a prestării serviciilor sociale inclusiv bugetele locale/ bugetele unităţilor administrativ-teritoriale.
7. Transferurile cu destinaţie specială de la bugetul de stat către bugetul APL II pentru prestarea serviciilor sociale nu sunt reglementate concret prin Legea nr.397/2003 privind finanţele publice locale (este prevăzută o formulă generală: pentru finanțarea competenţelor delegate autorităţilor administraţiei publice locale de către Parlament la propunerea Guvernului), iar în baza altor reglementări subordonate legii, APL II primește finanțare de la bugetul de stat pentru realizarea atribuțiilor în domeniul asistenței sociale/serviciilor sociale.
8. Pe de o parte asistentul social este angajat/ salarizat și subordonat *de jure* structurilor teritoriale de asistenţă socială ale APL II, precum și ghidat metodologic de căre acestea, pe de altă parte asistentul social activează în cadrul primăriei, utilizează resursele acesteia, trebuie să se subordoneze *de facto* primarului. Însă, dat fiind această subordonare dublă, se crează dificultăți în colaborare și perturbări în activitate.
9. Statutul asistentului social și condiţiile de exercitare a profesiei de asistent social nu sunt reglementate la nivel de lege.
10. Primarul nu are dreptul să angajeze personal specializat necesar pentru realizarea atribuțiilor în domeniu, cu excepția specialistului pentru protecţia drepturilor copilului.

În baza celor expuse putem face concluzia, că în domeniul de competența a Guvernului și a APL II, contrar Legii cu privire la Guvern și Legii privind descentralizarea administrativă, prin reglementările Legii asistenţei sociale și Legii cu privire la serviciile sociale, se stabilesc atribuții în domeniul prestării serviciilor sociale pentru MMPS, APL II și APL I, finanțarea fiind acordată doar APL II, fără a asigura cu resursele financiare necesare APL I.

Rezultatele sondajului privind competențele în domeniul serviciilor sociale

Viziunea și percepțiile autorităților publice locale de nivelul întîi privind competențele în domeniul serviciilor sociale au fost vociferate în cadrul unui sondaj realizat de către CALM cu 34 de primari, secretari ai consiliilor locale, asistenți sociali și reprezentanți ai administrației publice locale.

Rezultatele sondajului arată că nu APC ar trebui să ofere servicii sociale, dar APL I în mod independent (37%), fie APL I împreună cu APC (63%). Deci, reprezentanții administrațiilor locale din țară optează pentru descentralizarea serviciilor sociale sau delegarea competențelor respective de la nivelul central la APL de nivelul I, cu suport și coordonare de la centru, prin structurile sale raionale sau regionale.

În plus, mai mult de jumătate din respondenți consideră că anume APL I trebuie să exercite rolul principal în prestarea serviciilor în domeniul social, iar circa 1/4 văd pentru APL I un rol complementar, împreună cu APC.

Majoritatea celor intervievați (51%) consideră că APL I au capacitățile necesare pentru prestarea serviciilor sociale, iar circa 1/3 din ei notează că au unele capacități să ofere servicii sociale, dar acestea nu sunt suficiente.

Diagrama 1. Cine trebuie să ofere servicii sociale?

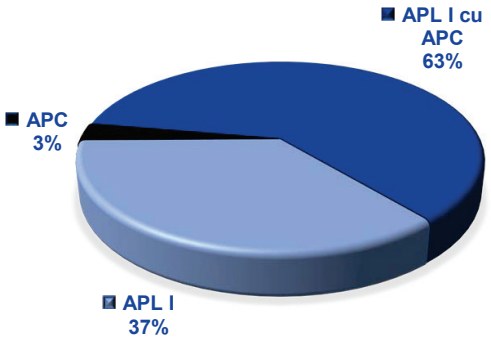


Diagrama 2. Rolul APL I în prestarea serviciilor sociale?

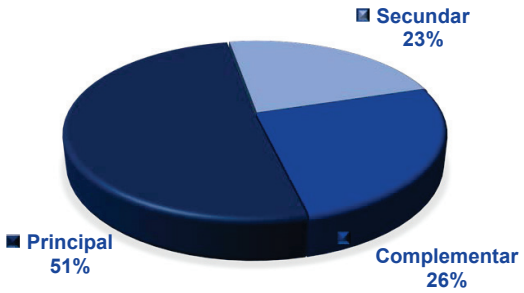
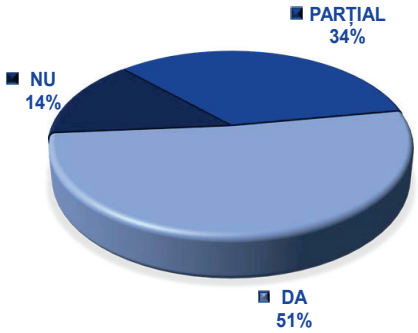
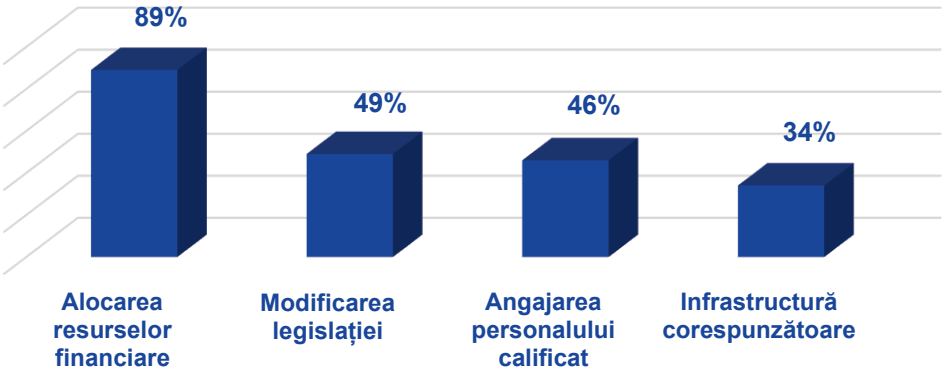


Diagrama 3. Are APL I capacitatea de a presta servicii sociale?



Principala problemă pentru APL I în procesul de prestare a serviciilor sociale sunt resursele financiare insuficiente (83%). Unii respondenți au notat și alte provocări pentru APL I în exercitarea atribuțiilor de oferire a serviciilor sociale cetățenilor și anume: reglementarea juridică defectuoasă, resurse umane insuficiente, infrastructură insuficientă (clădiri cu spații amenajate, mobilier corespunzător, etc.). Totuși, marea majoritate a celor intervievați consideră primordial alocarea resurselor financiare (89%) drept soluție eficientă pentru ca APL I să poată oferi servicii sociale.

Diagrama 4. Soluții pentru APL I să presteze servicii sociale



Întrebați care autorități ar trebui să finanțeze serviciile sociale, 49% din respondenți au considerat că este o responsabilitate comună a APC împreună cu APL I, 37% sunt de părere că aceste cheltuieli trebuie să fie asigurate doar de către APC și doar 14% cred că APL I sunt cei care ar trebui să finanțeze integral prestarea serviciilor sociale.

Diagrama 5. Cine trebuie să finanțeze servicii sociale?

Recomandări

În vederea delimitării și descentralizării competențelor în domeniul serviciilor sociale, Coaliția pentru Descentralizare propune următoarele recomandări:

Recomandarea nr.1: Excluderea din art.4 alin.(2) din Legea privind descentralizarea administrativă nr.435/2006 a dezvoltării, gestionării și monitorizării calității serviciilor sociale drept domeniu propriu de activitate pentru APL II, deoarece acesta este un domeniu propriu de activitate a Guvernului.

Recomandarea nr.2: Modificarea art.6[1] din Legea privind descentralizarea administrativă nr.435/2006, astfel ca competenţele autorităţilor publice centrale în domeniul asistenţei sociale se fie delegate APL I şi să se finanţeze din contul transferurilor cu destinaţie specială de la bugetul de stat prevăzute în legea bugetară anuală.

Recomandarea nr.3: Excluderea din art.14, 29, 43 și 53 din Legea privind administrația publică locală nr.436/2006 a competențelor în domeniul serviciilor sociale pentru cele două tipuri ale autorităților publice locale: deliberative (consilii locale/raionale) şi executive (primari/președinți de raion), deoarece acestea sunt competențe delegate, care vor fi reglementate în Legea asistenței sociale nr.547/2003 și Legea cu privire la serviciile sociale nr.123/2010.

Recomandarea nr.4: Completarea art.12 din Legea privind finanțele publice locale nr.397/2003, astfel ca prin transferurile cu destinație specială de la bugetul de stat către bugetele locale să fie finanțată prestarea serviciilor sociale.

Recomandarea nr.5: Completarea Legii asistenţei sociale nr.547/2003 cu un articol nou, care va stipula că asistentul social este angajat de către primar, iar coordonarea metodică a activității acestuia este realizată de către structurile teritoriale de asistenta socială ale APL II / structurile desconcentrate ale APC, precum și reglementarea statutului asistentului social și condițiilor de exercitare a profesiei într-o lege nouă - Legea privind Statutul asistentului social.

Recomandarea nr.6: Modificarea prevederilor art.12, 13 și 14 din Legea asistenței sociale nr.547/2003 și art.8, 9 10 din Legea cu privire la serviciile sociale nr.123/2010, delimitînd clar competențele APC, APL II și APL I în domeniu, fără a le dubla.

Dorim să credem că constatările şi propunerile Coaliția pentru Descentralizare vor contribui la delimitarea competențelor în domeniul serviciilor sociale, descentralizarea acestor competențe către APL I, îmbunătățirea gestionării sistemului administrativ al serviciilor sociale și, prin urmare, la sporirea calității serviciilor sociale acordate cetățenilor din comunitățile locale. În acest sens, pentru atingerea acestor obiective, au fost pregătite modificările legislative necesare, anexă la prezentul studiu.

Anexă

Proiectul legii pentru modificarea unor acte normative

L E G E

pentru modificarea unor acte normative

Parlamentul adoptă prezenta lege organică.

Art. I. – Articolul 12 alineatul (1) din Legea privind finanțele publice locale nr.397/2003 (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2003, nr. 248-253, art.996), cu modificările ulterioare, se completează cu litera a[1]) cu următorul cuprins „prestării serviciilor sociale;”.

Art. II. Legea asistenței sociale nr.547/2003 (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2004, nr. 42–44, art. 249), cu modificările ulterioare, se completează cu articolul 15[1] cu următorul cuprins:

„**Articolul 15[1]**. Asistentul social

(1) Asistentul social îndeplinește o misiune socială care are la bază valorile și principiile fundamentale ale profesiei: justiția socială, demnitatea unicitatea și integritatea persoanei, autodeterminarea, confidențialitatea, importanța relațiilor interumane, furnizarea serviciilor cu competență și în beneficiul persoanelor.

(2) Asistentul social urmărește realizarea mai multor obiective: recuperarea și (re)integrarea psiho-socială și profesională a persoanelor cu probleme speciale: deficiențe psihice și/sau fizice, comportament antisocial (delicvența), probleme sociale diverse.

(3) Asistentul social analizează influența factorilor sociali asupra stării de sănătate mentală și/sau fizică, precum și a comportamentului uman, acordă consultații privind drepturile si obligațiile asistaților, colaborează cu autorități, instituții sau organizații care au obiective similare, participă la elaborarea metodelor și tehnicilor de lucru, propun măsuri de ajutorare sau recuperare a persoanelor, prestează alte servicii sociale.

(4) Asistentul social este angajat în bază de contract individual de muncă în cadrul primăriei.

(5) Coordonarea metodică a activității asistentului social este realizată de către structurile teritoriale de asistenţă socială.

(6) Tipurile generale de activităţi pe care le desfăşoară asistentul social, statutul asistentului social, formarea profesională (inițială și continuă), condițiile de exercitare a profesiei, drepturi şi obligaţii, incompatibilităţi şi interdicţii, relaţiile asistentului social cu alţi specialişti în domeniul asistenţei sociale, principiile etice în exercitarea profesiei de asistent social și alte aspecte privind activitatea acestuia sunt reglementate de Legea privind Statutul asistentului social.

(7) Asistența socială este finanţată din contul transferurilor cu destinaţie specială de la bugetul de stat prevăzute în legea bugetară anuală”.

Art. III. – Legea privind descentralizarea administrativă nr.435/2006 (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2007, nr.29-31, art.91), cu modificările ulterioare, se modifică după cum urmează:

1. La articolul 4 alineatul (2), litera k) se exclude;

2. La aricolul 6[1], după cuvintele ”autorităţilor publice locale” se completează cu textul „de nivelul întîi”.

Art. IV. – Legea privind administrația publică locală nr.436/2006 (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2007, nr. 32–35, art. 116), cu modificările ulterioare, se modifică după cum urmează:

1. La articolul 14 alineatul (2), litera p^1) se exclude;

2. Articolul 29 alineatul (2):

litera i^1) și litera r) se exclud;

la litera j) textul „contribuie la realizarea măsurilor de asistenţă socială şi ajutor social” se exclude.

3. La articolul 43 alineatul (2), litera j^1) se exclude;

4. La articolul 53 alineatul (2), litera k^1) se exclude;

Art. V. Guvernul:

a) va prezenta Parlamentului propuneri de aducere a legislaţiei în vigoare în conformitate cu prezenta lege;

b) va aduce actele sale normative în conformitate cu prezenta lege.

NOTA INFORMATIVĂ

la proiectul de lege pentru modificarea unor acte normative

Condițiile ce au impus elaborarea proiectului de lege și finalitățile urmărite

Proiectul de lege a fost elaborat cu scopul delimitării și descentralizării competențelor în domeniul serviciilor sociale.

In art.4 din Carta Europeană a Autonomiei Locale din 1985 este stabilit:

Alin. (3). Exercițiul responsabilităților publice trebuie, de manieră generală, să revină, de preferință, acelor autorități care sunt cele mai apropiate de cetățeni.

Alin. (4). Competențele atribuite autorităților administrației publice locale trebuie să fie, în mod normal, depline și exclusive. Ele nu pot fi puse în cauză sau limitate de către o altă autoritate centrală sau regională, decît în cazurile prevăzute de lege.

Alin. (5). In cazul delegării competențelor de către o autoritate centrală sau regională, autoritățile administrației publice locale trebuie să beneficieze, pe cît posibil, de libertatea de a adapta acțiunea lor la condițiile locale.

Potrivit art.9 alin. (2) din Carta Europeană a Autonomiei Locale, resursele financiare ale autorităților administrației publice locale trebuie să fie proporționale cu competențele prevăzute de constituție sau de lege.

În contextul prevederilor din Carta Europeană a Autonomiei Locale, Legea nr.435/2006 privind descentralizarea administrativă fixează în art.3 principiile descentralizării administrative, inclusiv:

- *principiul subsidiarității, care presupune exercitarea responsabilităţilor publice de către autorităţile care sînt cel mai aproape de cetăţeni, cu excepţia cazurilor în care intervenţia autorităţilor de nivel superior prezintă avantaje evidente ce rezultă din volumul şi natura responsabilităţilor şi din necesitatea de a asigura eficacitatea acţiunii publice;*
- *principiul integrităţii competenţelor, care presupune că orice competenţă atribuită autorităţilor publice locale trebuie să fie deplină şi exclusivă, exercitarea acesteia nu poate fi contestată sau limitată de o altă autoritate decît în cazurile prevăzute de lege;*
- *principiul corespunderii resurselor cu competenţele, care presupune corespunderea resurselor financiare şi materiale alocate autorităţilor publice locale cu volumul şi natura competenţelor ce le sînt atribuite pentru a asigura îndeplinirea eficientă a acestora.*

Totodată, potrivit art.6 alin. (1) și alin. (4) din Legea nr.435/2006 privind descentralizarea administrativă, competenţele care ţin de autorităţile publice centrale pot fi delegate autorităţilor publice locale de nivelurile întîi şi al doilea, respectîndu-se criteriile de eficacitate şi de raţionalitate economică, respectiv delegarea de competenţe este însoțită obligatoriu de asigurarea resurselor financiare necesare şi suficiente realizării acestora.

Delimitarea competențelor între APC, APL II și APL I

Potrivit Legii cu privire la Guvern nr.136/2017 și Legii nr.435/2006 privind descentralizarea administrativă protecția socială face parte din domeniile de competență a Guvernului/APC, precum și a autorităţilor publice locale de nivelul al doilea, ceea ce este inadmisibil în condițiile în care competențele atribuite APL trebuie să fie depline și exclusive. În legătură cu aceasta Legea privind descentralizarea administrativă prevede că competenţele autorităţilor publice centrale în domeniul asistenţei sociale se deleagă autorităţilor publice locale, însă nu sunt concretizate căror APL li se deleagă aceste competențe, celor de nivelul întîi sau de nivelul al doilea, ceea ce creează confuzie cu privire la autoritatea publică responsabilă de realizarea atribuțiilor în domeniu.

În același timp, prin reglementările Legii asistenţei sociale nr.547/2003 și Legii nr.123/2010 cu privire la serviciile sociale, se stabilesc atribuții în domeniul prestării serviciilor sociale pentru MMPS, APL

II și APL I, existînd atribuții indentice privind prestarea serviciilor sociale pentru ambele niveluri ale autorităţilor publice locale.

Finanțarea competențelor delegate APL

Fiind o competență a APC, prestarea serviciilor sociale trebuie finanțată din bugetul de stat, însă Legea asistenţei sociale nr.547/2003 și Legea nr.123/2010 cu privire la serviciile sociale prevăd drept sursă de finanțare a prestării serviciilor sociale inclusiv bugetele locale/ bugetele unităţilor administrativ-teritoriale

Cu toate că Legea nr.435/2006 privind descentralizarea administrativă prevede că competenţele autorităţilor publice centrale în domeniul asistenţei sociale se deleagă autorităţilor publice locale şi se finanţează din contul transferurilor cu destinaţie specială de la bugetul de stat prevăzute în legea bugetară anuală, pe de o parte transferurile cu destinaţie specială de la bugetul de stat către bugetul APL pentru prestarea serviciilor sociale nu sunt regelementate concret prin Legea nr.397/2003 privind finanţele publice locale, fiind prevăzută o formulă generală: pentru finanațrea competenţelor delegate autorităţilor administraţiei publice locale de către Parlament la propunerea Guvernului, pe de altă parte, în baza altor reglementări subordonate legii, APL II primește finanțare de la bugetul de stat pentru realizarea atribuțiilor în domeniul asistenței sociale/serviciilor sociale.

Statutul asistentului social

Legea nr.123/2010 cu privire la serviciile sociale prevede în art.1, că unitatea de asistenţă socială este o subdiviziune organizaţională care activează la nivel de comunitate, cu finanţare asigurată de către autorităţile administraţiei publice locale de nivelul al doilea, în scop de prestare a serviciilor sociale cît mai aproape de beneficiari.

Este firesc, ca serviciile sociale să fie prestate de autoritățile cele mai apropiate de cetățeni, în conformitate cu principiul subsidiarității.

În Republica Moldova prestarea serviciilor sociale de către APL I este compromisă, pe lîngă lipsa delimitării competențelor și finanțării competențelor delegate către APL I, de situația neclară a asistenților sociali. Pe de o parte asistentul social este angajat/salarizat și subordonat de iure structurilor teritoriale de asistenţă socială ale APL II, precum și ghidat metodologic de căre acestea, pe de altă parte asistentul social activează în cadrul primăriei, utilizează resursele acesteia, trebuie să se subordoneze de facto primarului, însă dat fiind această subordonare dublă se creează dificultăți în colaborare și perturbări în activitate.

Situația juridică incertă a asistentului social este condiționată și de faptul, că statutul asistentului social și condiţiile de exercitare a profesiei de asistent social nu sunt reglementate la nivel de lege.

Mai mult ca atît, primarul nu are dreptul să angajeze personal specializat necesar pentru realizarea

atribuțiilor în domeniu, cu excepția specialistului pentru protecţia drepturilor copilului.

Principalele prevederi ale proiectului de lege

1. *Excluderea din art.4 alin. (2) din Legea nr.435/2006 privind descentralizarea administrativă a dezvoltării, gestionării și monitorizării calității serviciilor sociale drept domeniu propriu de activitate pentru APL II, deoarece acesta este un domeniu propriu de activitate a Guvernului.*
2. *Modificarea art.6[1] din Legea nr.435/2006 privind descentralizarea administrativă, astfel ca competenţele autorităţilor publice centrale în domeniul asistenţei sociale să fie delegate APL I şi să se finanţeze din contul transferurilor cu destinaţie specială de la bugetul de stat prevăzute în legea bugetară anuală. Prin această normă va fi concretizată autoritatea publică locală căreia i se deleagă aceste competențe, iar această autoritate trebuie să fie APL I, autoritatea cea mai apropiată de cetățeni pentru a presta serviciile sociale, care de fapt și realizează aceste competențe.*
3. *Excluderea din art.14, 29, 43 și 53 din Legea nr.436/2006 privind administraţia publică a competențelor în domeniul serviciilor sociale pentru cele două tipuri ale autorităţilor publice locale:*

deliberative (consilii locale/raionale) şi executive (primari/preşedinți de raion), deoarece acestea sunt competențe delegate, care vor fi reglementate în Legea asistenţei sociale nr.547/2003 și Legea nr.123/2010 cu privire la serviciile sociale.

4. *Completarea art.12 din Legea nr.397/2003 privind finanţele publice locale, astfel ca prin transferurile cu destinaţie specială de la bugetul de stat către bugetele locale să fie finanţată prestarea serviciilor sociale.*
5. *Completarea Legii asistenţei sociale nr.547/2003 cu un articol nou, care va stipula că asistentul social este angajat de către primar, iar coordonarea metodică a activității acestuia este realizată de către structurile teritoriale de asistenţă socială ale APL II/structurile desconcentrate ale APC.*
6. *Guvernul va prezenta Parlamentului propuneri de aducere a legislaţiei în vigoare în conformitate cu prezenta lege prin:*
   - *Modificarea prevederilor art. 12, 13 și 14 din Legea asistenţei sociale nr.547/2003 și art.8, 9 10 din Legea nr.123/2010 cu privire la serviciile sociale, delimitînd clar competențele APC, APL II și APL I în domeniu, fără a le dubla;*
   - *Reglementarea statutului asistentului social și condiţiilor de exercitare a profesiei într-o lege nouă: Legea privind Statutul asistentului social.*

Institutul pentru Dezvoltare și Inițiative Sociale (IDIS) „Viitorul”
str. Iacob Hîncu 10/1, mun. Chișinău, MD-2005, Republica Moldova
Telefon: (373-22) 22 18 44
www.viitorul.org, office@viitorul.org