



## **Avizul Congresului Autorităților Locale din Moldova privind proiectul Legii privind modificarea Legii asistenței sociale Nr. 547-XV din 25.12.2003**

### **Considerații generale**

La data de 29.03.2010, sub numărul 843, pe situl Parlamentului ([www.parlament.md](http://www.parlament.md)) a fost publicat proiectul Legii privind modificarea Legii asistenței sociale Nr. 547-XV din 25.12.2003.

Congresul Autorităților Locale din Moldova a supus analizei prevederile proiectului dat sub aspectul corespunderii lor cu sistemul de administrație publică locală, cadrul legal al APL și principiilor constituționale ale autonomiei locale și descentralizării.

În urma analizei respective, s-au constatat o serie de neconcordanțe și incertitudini ce țin de eficacitatea competențelor atribuite APL de nivelul 1 și 2, posibilitatea exercitării acestora din punct de vedere funcțional și financiar, fapte care pot afecta aplicabilitatea practică a prevederilor acestui act normativ.

În acest sens, printre obiecțiile de ordin general menționăm:

- 1. Lipsa corelării proiectului legii cu legislația din domeniul APL, cu principiile autonomiei locale și descentralizării;**
- 2. Obligații atribuite APL fără acoperire financiară;**
- 3. Obligații atribuite APL în lipsa capacităților funcționale.**

Astfel, în Republica Moldova la momentul actual sunt în vigoare următoarele acte normative naționale și internaționale care reglementează sistemul de administrație publică locală și statutul autonomiei locale:

1. Constituția Republicii Moldova(1994)
2. Carta Europeană a Autonomiei Locale, în vigoare de la 1 februarie 1998;
3. Legea cu privire la administrația publică locală (2006)
4. Legea privind descentralizarea administrativă (2006)

În afară de aceasta, pe parcursul ultimilor decenii în domeniul autonomiei locale și descentralizării au fost adoptate o serie de documente de poziție și decizii ale Curții Constituționale a RM și ale Consiliului Europei, prin care au fost stabilite și clarificate mai multe aspecte ce țin de situația și aplicarea principiilor autonomiei locale și a descentralizării din Republica Moldova.

În continuarea ne vom referi la obiecțiile principale privind anumite prevederi ai proiectului legii privind modificarea legii asistenței sociale, care în opinia noastră contravin principiilor autonomiei locale și care vor afecta aplicarea practică a prevederilor acestui act normativ de o importanță majoră pentru beneficiarii serviciilor sociale, cât și pentru prestatorii și gestionarii acestor servicii din Republica Moldova.

## **1. Lipsa corelării cu legislația din domeniul APL, cu principiile autonomiei locale și descentralizării**

La acest capitol din start, menționăm că în textul proiectului sunt atribuite anumite competențe, care sunt improprii și excesive, autoritățile locale nu au posibilitatea funcțională, financiară de a-și îndeplini atribuțiile sale primare și esențiale, având în vedere și faptul că resursele ce țin de finanțe și personal vor fi concentrate în mare la îndeplinirea atribuțiilor în domeniul asistenței sociale și nu la cele vitale pentru populație: asigurare cu apă și canalizare, drumuri, iluminare stradă, etc.

Un exemplu vădit al necorelării proiectului de lege dat cu legislația din domeniul administrației publice locale este art. 13 alin. (1) al proiectului de lege, prin care se stabilește că: „Consiliul raional (municipal), organizează structura teritorială de asistență socială.”

În acest context, art. 43 lit. h) a Legii privind administrația publică locală prevede că: “consiliul raional decide punerea la evidență a persoanelor socialmente vulnerabile care au nevoie de îmbunătățirea condițiilor locative în conformitate cu Legea cu privire la locuințe”. În acest sens, este necesar de a reitera faptul că Legea privind administrația publică locală nu prevede o astfel de competență a consiliului raional de a organiza structura teritorială de asistență socială. Astfel, rezultă că prevederile proiectului de lege atribuie competențe consiliului raional, excedând cadrul legal al administrației locale și fără consultarea prealabilă a acestora. Acest fapt contravine principiilor constituționale ale autonomiei locale și prevederilor expres a mai multor acte legislative: Legea privind actele legislative în art. 20 și 22 cere ca proiectele de legi să fie fundamentate economico-financiar și să evalueze cheltuielile financiare pentru realizarea noilor reglementări. Iar Legea cu privire la administrația publică locală, prevede expres în art. 10 că „Autoritățile administrației publice centrale nu pot să stabilească ori să impună competențe autorităților publice locale fără o evaluare prealabilă a impactului financiar pe care aceste competențe l-ar putea genera, fără o consultare a autorităților locale de nivelul corespunzător și fără ca colectivitățile locale să fie asigurate cu mijloacele financiare necesare.”

În același context, Legea privind administrația publică locală prevede la art. 14 lit. y) că: ” consiliul local contribuie la realizarea măsurilor de protecție și asistență socială, asigură protecția drepturilor copilului; decide punerea la evidență a persoanelor socialmente vulnerabile care au nevoie de îmbunătățirea condițiilor locative; înființează și asigură funcționarea unor instituții de binefacere de interes local.

Art. 29 lit. j) din Legea privind administrația publică locală prevede că ”primarul conduce, coordonează și controlează activitatea serviciilor publice locale, asigură funcționarea serviciului stare civilă, a autorității tutelare, contribuie la realizarea măsurilor de asistență socială și ajutor social”.

Art. 8 alin. 4) din Legea finanțelor publice locale prevede că ”de la bugetele satelor, orașelor sunt finanțate - acordarea de asistență socială populației, inclusiv protecția tinerei familii și familiilor cu mulți copii, a mamei și a drepturilor copilului, a persoanelor în etate și a solitarilor, în partea ce nu intră în competența altor autorități”.

Astfel, nu este clar în primul rind care este quantumul bugetului de la sate, orașe alocat pentru serviciile de asistență socială, și totodată nu este clar definită limita competențelor APL de nivelul I în acest domeniu. Dacă este o competență proprie, atunci aceasta depășește cadrul legal al sistemului administrației publice locale, iar dacă este o competență delegată – atunci se cuvine a fi preconizate și alocate mijloace financiare pentru a crea posibilități de exercitare a acestor competențe.

Art. 8 alin. 4 pct. 4) din Legea finanțelor publice locale prevede că ”de la bugetele raionale sunt finanțate cheltuielile ce țin de acordarea de asistență socială și întreținerea instituțiilor din domeniul asistenței sociale”. Astfel, legea nu prevede bugetarea organizării structurilor teritoriale de asistență socială. Iarăși conceptual, se depistează neconcordanțe și neclarități, preponderent referitor la calificarea competențelor atribuite APL I și II, care este genul lor – proprii sau delegate?

Art. 13 pct.2 al proiectului Legii privind modificarea Legii asistenței sociale prevede: ”Structura teritorială de asistență socială, în comun cu autoritățile administrației publice locale de nivelul întâi și în colaborare cu reprezentanții societății civile, realizează politica de asistență socială și asigură aplicarea legislației la nivel teritorial”. În acest sens apare întrebarea: care este logica juridică a acestei prevederi, dacă structura e organizată de consiliul raional, cum poate fi dar politica de asistență socială realizată de APL de nivelul I? Prin această prevedere se încalcă și totodată se creează impresia că nu se cunosc principiile de activitate ale APL. Astfel, activitatea și relațiile dintre APL de nivelul I și APL de nivelul II sunt relații bazate pe principiul coordonării. Astfel, trebuie să devină clar faptul că APL de nivelul I nu se subordonează APL de nivelul II. Cum poate APL de nivelul I să realizeze politici la elaborarea și aprobarea cărora nu a participat?

Astfel, proiectul Legii privind modificarea Legii asistenței sociale, repetă practica deja stabilită a atribuirii APL de ambele nivele a competențelor excesive și din nou nu se face diferența dintre competențe proprii și delegate. Asistența socială de facto, este un serviciu desconcentrat al statului, respectiv atribuțiile APL în acest domeniu trebuie corelate cu acest specific și stabilite clar și concret. Astfel, se va evita survenirea consecințelor de ineficacitate sau chiar caducitate a atribuțiilor stabilite pentru APL în acest domeniu.

## **2. Obligații pentru APL fără acoperire financiară**

Cu părere de rău, proiectul Legii privind modificarea Legii asistenței sociale repetă practica atribuirii competențelor excesive, necoroborate cu cadrul legal de specialitate și neacoperite financiar pentru autoritățile publice locale de ambele nivele.

În calitate de exemplu servește art. 14 al proiectului Legii privind modificarea Legii asistenței sociale prin care se stabilește expres că autoritățile administrației publice locale de nivelul I:

- asigură resursele umane, materiale și financiare necesare pentru soluționarea problemelor sociale stringente;
- adoptă și dezvoltă strategii locale de sprijin al persoanelor și familiilor defavorizate;
- contribuie la asigurarea condițiilor adecvate de activitate pentru personalul angajat de structura teritorială de asistență socială de nivelul al doilea care activează în unitatea administrativ-teritorială respectivă.

Este absolut incertă și nefuncțională atribuirea APL de nivelul I a obligației, într-o oarecare măsură, de a asigura resursele umane, materiale și financiare necesare pentru soluționarea problemelor sociale stringente. Dacă aceasta este o competență proprie a APL de nivelul I, atunci prevederea în cauză încalcă flagrant principiile autonomiei locale și a descentralizării. Preponderent este încălcat art. 10 al Legii cu privire la administrația publică locală, care prevede că: „Autoritățile administrației publice centrale nu pot să stabilească ori să impună competențe autorităților publice locale fără o evaluare prealabilă a impactului financiar pe care aceste competențe l-ar putea genera, fără o consultare a autorităților locale de nivelul corespunzător și fără ca colectivitățile locale să fie asigurate cu mijloacele financiare necesare.” Dacă aceasta este o competență delegată, atunci pentru exercitarea ei trebuie să fie preconizate mijloacele financiare corespunzătoare.

Atribuția APL de nivelul I de a contribui la asigurarea condițiilor adecvate de activitate pentru personalul angajat de structura teritorială de asistență socială de nivelul al doilea care activează în unitatea administrativ-teritorială respectivă, creează divergențe și neclarități. Nu este clar din ce considerente APL de nivelul I are obligația de a contribui la asigurarea condițiilor adecvate de activitate pentru personalul angajat de structura teritorială de asistență socială de nivelul al doilea. În acest sens, se creează impresia că se confundă tipul relațiilor dintre autoritățile locale de diferite nivele. Art. 6 al Legii privind administrația publică locală prevede la alin. (1) că: ”Consiliile locale și cele raionale, primarii și președinții de raioane funcționează ca autorități administrative autonome, soluționând treburile publice din sate (comune), orașe (municipii) și raioane în condițiile legii”. Totodată, alin. (3) al aceluiași articol prevede: ”Între autoritățile centrale și cele locale, între autoritățile publice de nivelul întâi și cele de nivelul al doilea nu există raporturi de subordonare, cu excepția cazurilor prevăzute de lege”.

Totodată, APL de nivelul I nu au asemenea capacitate financiară pentru a face față amalgamului de atribuții, și nici capacitate funcțională.

În același timp, art. 12 al proiectului Legii privind modificarea Legii asistenței sociale prevede care sunt competențele Ministerului Muncii, Protecției Sociale și Familiei, printre care specificăm următoarele:

- coordonează și evaluează activitatea structurilor teritoriale de asistență socială;
- cooperează cu autoritățile administrației publice locale de nivelul întâi și nivelul al doilea și cu reprezentanții societății civile, în condițiile legii, cu scopul dezvoltării serviciilor sociale și asigurării calității lor.

În acest este necesar și de fapt, imperativ de a specifica în ce mod cooperează Ministerul cu autoritățile administrației publice locale? Prin ce se manifestă această cooperare: se însinuează oare punerea pe umerii APL de nivelul I și II a responsabilităților excesive legate de asistență socială sau se reiterează practică elaborării mecanismelor formale de cooperare cu APL de nivelul I și II?

În cazul în care structurile teritoriale de asistență socială sunt niște servicii desconcentrate, nu este clar din ce considerente, atribuțiile Ministerului sunt mai mult formale, decât lucrative și destul de voalate, majoritatea atribuțiilor ce țin de asistența socială fiind atribuite APL de ambele nivele.

Proiectul de lege prevede la art. 23 alineatul (1) va avea următorul cuprins:

„(1) Modul de finanțare a asistenței sociale se stabilește prin legile care reglementează modul de acordare a prestațiilor sociale și a serviciilor sociale.”;

la alineatul (2), cuvintele „unităților de asistență socială” se substituie cu cuvintele „structurilor teritoriale de asistență socială”;

alineatul (3) se exclude.

În acest sens, reieșind din prevederile proiectului de lege, nu este clar care anume autoritate a administrației publice locale este competență și are atribuții în alocarea mijloacelor financiare necesare pentru finanțarea asistenței sociale.

Totodată, art. 1 al Legii asistenței sociale prevede noțiunea de asistență socială, ca fiind – ”**componentă a sistemului național de protecție socială**, în cadrul căruia statul și societatea civilă se angajează să prevină, să limiteze sau să înlăture efectele temporare sau permanente ale unor evenimente considerate drept riscuri sociale, care pot genera marginalizarea ori excluderea socială a persoanelor și a familiilor aflate în dificultate”.

Dacă asistența socială este o componentă a sistemului național de protecție socială în cadrul căreia statul se angajează să întreprindă anumite acțiuni, atunci este evidentă responsabilitatea primară – financiară, funcțională a statului în acest domeniu.

Atât timp cât nu se va face diferența dintre competențe proprii și delegate, nu se va clarifica și utiliza propice noțiunea de ”serviciu desconcentrat”, va continua această practică de atribuire a APL a competențelor excesive fără acoperirea financiară.

### **3. Obligațiuni pentru APL în lipsa capacităților funcționale**

Art. 12 (4) a proiectului legii prevede că: ”Autoritățile publice centrale organizează și gestionează instituțiile prestatoare de servicii sociale doar în cazul în care asemenea instituții nu pot fi organizate și gestionate de autoritățile administrației publice locale.”

Nu este clar care anume autorități locale? De nivelul I sau II? Totodată, legislația de specialitate privind sistemul și atribuțiile autorităților administrației publice locale nu prevăd obligații pentru APL de nivelul I și II de a organiza instituții de prestare a serviciilor sociale.

Textul proiectului de lege prescrie APL de nivelul II obligația de a întreține structurile teritoriale de asistență socială. Această prescriere contravine prevederilor Legii privind administrația publică locală și reprezintă un exces funcțional și financiar de competențe.

Art. 13 și 14 ale proiectului de lege prevăd un șir de obligații și atribuții pentru APL de nivelele I și II. Pregnant este faptul că nu doar că lipsește total consultarea APL de ambele nivele înaintea prescrierii unor astfel de atribuții, dar și faptul lipsei evaluării capacității funcționale a autorităților administrației publice locale și anume:

- Există, în genere sau sunt suficiente, resursele umane, personalul calificat pentru prestarea serviciilor în domeniul asistenței sociale, prescrise de proiectul de lege?
- Există suficiente competențe materiale, administrative pentru a asigura funcționalitatea atribuțiilor conferite APL?
- Intră aceste atribuții în cadrul normativ și de activitate al APL și dacă acestea nu exced cadrul competențelor APL?

Aceasta este o problemă de ordin fundamental în clarificarea relațiilor între diferite nivele de administrație publică, eliminarea blocajelor de ordin funcțional și eficientizării activității atât a autorităților locale, cât și a instituțiilor de prestare a serviciilor de asistență socială.

Capacitatea financiară este direct proporțională și interdependentă cu capacitatea funcțională a APL de a desfășura anumite activități și de a exercita diferite atribuții. Din acest considerent este inerentă stabilirea și concretizarea capacităților funcționale ale APL în domeniul protecției sociale, cât și elaborarea atribuțiilor care ar avea un caracter lucrativ, eficient, practic și realizabil din punct de vedere funcțional, financiar, administrativ.

#### **4. Divergențe și discrepanțe conceptuale în ce privește noțiunile utilizate în proiectul legii**

Atât, în Legea asistenței sociale, cât și în textul proiectului de lege se utilizează două noțiuni:

- **Lucrător social**
- **Asistent social**
- **Asistent parental profesionist și**
- **Părinte-educator.**

Legea asistenței sociale prevede la art. 1 că:

**Asistent social** - persoană cu studii speciale în domeniu, care prestează servicii specializate persoanelor și familiilor care, temporar, se află în dificultate și care, din motive de natură economică, socială, fizică sau psihologică, nu sînt în stare să își realizeze, prin mijloace și eforturi proprii, un nivel decent de viață.

**Lucrător social** - persoană cu instruire specială sau fără instruire specială, dar care a frecventat cursurile de pregătire profesională și care prestează persoanelor asistate servicii de necesitate primară.

Atît în Legea asistenței sociale, cât și în proiectul de lege privind modificarea acesteia, sunt utilizate ambele noțiuni. Rămîne incert următorul fapt – în cadrul căror APL activează asistentul social și respective lucrătorul social? Ambele persoane activează atît în cadrul autorităților locale de nivelul I, cât și în cadrul celor de nivelul II? Sau fiecare în autorități ale APL de nivele diferite? Din lege, cât și din proiectul de modificare a legii acest fapt nu rezultă, nu este specificat și nici nu se subînțelege.

Noțiunile de asistent parental profesionist și cea de părinte-educator în general nu sunt explicate și nici nu este clar care este rolul, locul, atribuțiile și competența acestora.

O altă discrepanță o constituie utilizarea în cadrul proiectului de lege a noțiunilor de ”instituții sociale” și ”structuri teritoriale de asistență socială”. În conținutul proiectului este preponderent utilizată noțiunea de ”structuri teritoriale de asistență socială”, care vine să înlocuiască noțiunea de „unități de asistență socială”. Totodată, la art. 12 (4) al proiectului legii de modificare a legii asistenței sociale este prevăzut că „Autoritățile publice centrale organizează și gestionează instituțiile prestatoare de servicii sociale doar în cazul în care asemenea instituții nu pot fi organizate și gestionate de autoritățile administrației publice locale”. Apare inerent întrebarea: prin ”instituții sociale” și ”structuri teritoriale de asistență socială” s-au avut în vedere aceleași organe/structuri sau acestea sunt diferite. Dacă sunt diferite este necesar de a le clasifica și de a face diferență între ele, deoarece ar trebui să aibă un statut și o formă organizatorico-juridică distinctă.

În momentul în care apar interpretări multiple ale prevederilor actelor normative, care mai ales nu corespund sensului și logicii juridice urmărite de legiuitor la elaborarea actului normativ respectiv, se impune a face trimitere la normele Legii privind actele legislative 780/27.12.2001. Art. 42 alin. 1 al Legii privind actele legislative prevede: ”interpretarea actelor legislative reprezintă un sistem de operațiuni logice prin care se explică sensul exact și complet al dispozițiilor normative. Prin interpretare se oferă soluții juridice de realizare a normei de drept în sensul ei exact”.

Întru explicarea, și mai ales, înțelegerea sensului juridic corect și exact al normei juridice, întru realizarea eficace a acestei norme, se impune stabilirea sensului juridic clar al noțiunilor utilizate și abordate în textul actului legislativ/normativ.

### **Concluzie:**

În urma analizei și studierii minuțioase și multilaterale, considerăm că proiectul legii privind modificarea Legii asistenței sociale, la capitolul reglementarea rolului și competențelor APL în domeniul asistenței sociale, conține multe lacune și contradicții, care urmează a fi înlăturate pentru a asigura implementarea completă și corespunzătoare a acestui act normativ deosebit de important pentru beneficiarii serviciilor de asistență socială și prestatorii acestor servicii.

În acest sens, Congresul Autorităților Locale din Moldova, își exprimă disponibilitatea de a participa activ și constructiv în cadrul Grupurilor de lucru pentru aducerea proiectului de lege în concordanță cu legislația din domeniul APL și pentru depășirea deficiențelor, discrepanțelor și incertitudinilor menționate în prezentul aviz.

### **Recomandări**

1. În urma consultării cu principalii actori, cu presatorii serviciilor de asistență socială este necesară adoptarea unei decizii privind apartenența asistenței sociale ca domeniul de competență și/sau a delimitării diferitor atribuții și funcții între diferite nivele de administrație publică locală. În condițiile sistemului actual de finanțe publice locale, rolul APL în domeniul asistenței sociale poate fi doar unul subsidiar – contribuirea în măsura posibilităților la activitatea instituțiilor de asistență socială. În rest, întreaga responsabilitate privind asigurarea activității instituțiilor de asistență socială (financiară, de administrare, funcțională etc.) autorităților centrale și subdiviziunilor sale teritoriale.
2. Crearea unor grupuri de lucru cu participarea tuturor actorilor interesați, în vederea eliminării confuziilor și contradicțiilor menționate mai sus și corelarea proiectului Legii privind modificarea Legii asistenței sociale cu structura, competențele și cadrul legal al APL în vigoare.
3. Stabilirea expresă și reglementarea corespunzătoare a competențelor APL 1 și 2 în domeniul asistenței sociale, pornind de la faptul că asistența socială este un domeniul de competență preponderent al statului, care este delegat către APL 1 sau II, după caz.
4. Clarificarea statutului juridic al structurilor/instituțiilor de asistență socială și a asistentului social, lucrătorului social, asistentului parental profesionist și a părintelui-educator;
5. Indicarea expresă a surselor și modalităților de finanțare a tuturor obligațiilor și atribuțiilor prevăzute de proiectul dat pentru APL, evitând expresiile voalate și imprecise;

6. Rectificarea proiectului de lege prin prisma coroborării prevederilor acesteia cu legislația din domeniul APL, normele internaționale (Carta Europeană a Autonomiei Locale), precum și cu principiile autonomiei locale și a descentralizării.

**Cu respect,**

**Viorel FURDUI,**  
**Director executiv al CALM**