



PROGRAMUL COMUNITATEA MEA



RAPORT

Delimitarea și descentralizarea competențelor autorităților publice în domeniul serviciilor sociale

Autor: Cătălina Scorțescu
dr. în drept, conf. univ.,
expert juridic CALM

Realizarea acestui raport a fost posibilă datorită suportului generos din partea poporului american prin intermediul Agenției Statelor Unite pentru Dezvoltare Internațională (USAID). Conținutul acestui material ține de responsabilitatea programului Comunitatea Mea și nu reflectă în mod necesar viziunea USAID sau a Guvernului Statelor Unite"

Chișinău, 2023

Cuprins

1. Context general	3
2. Probleme în delimitarea competențelor autorităților publice în domeniul serviciilor sociale	5
3. Rezultatele sondajului privind competențele autorităților publice în domeniul serviciilor sociale.....	8
4. Recomandări	11
Anexă: Proiectul de lege pentru modificarea unor acte normative	12

Lista de abrevieri

APC – Autorități publice centrale

APL I - Autorități publice locale de nivelul întâi

APL II - Autorități publice locale de nivelul al doilea

CALM – Congresul Autorităților Locale din Moldova

MMPS – Ministerul Muncii și Protecției Sociale

UAT - Unitate administrativ – teritorială

1. 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 necesităților sociale ale persoanei sau familiei, în scop de depășire a unor situații de dificultate, precum și de prevenire a marginalizării și excluziunii sociale. Măsurile și activitățile realizate prin prestarea serviciilor sociale au menirea de a ajuta persoanele individuale, grupurile sau comunitățile să depășească situațiile de dificultate și riscurile sociale, adaptându-se la o viață normală.

Serviciile sociale includ serviciile sociale primare, specializate și cu specializare înaltă. Potrivit Nomenclatorului serviciilor sociale și 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 asistenței sociale nr.547/2003 și Legii privind serviciile sociale nr.123/2010, în organizarea și funcționarea serviciilor sociale sunt implicați trei actori importanți – Ministerul Muncii și Protecției Sociale, APL II și APL I. Însă, până în prezent, lipsește claritatea și delimitarea clară a competențelor 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 I.

Cadrul normativ lacunar existent pune în responsabilitatea APL I, în condițiile unei insuficiente capacități administrative și fără asigurarea mijloacelor financiare corespunzătoare, organizarea și prestarea serviciilor sociale, care sunt în sarcina și competența autorităților administrației publice centrale și APL II. În rezultat, APL I își aduce contribuția la realizarea competențelor APC și APL II, preluând o serie din atribuțiile acestora privind prestarea serviciilor sociale, fără a beneficia de transferuri cu destinație specială de la bugetul de stat, însă încercând să ofere condiții sociale minime de viață, susținând și stimulând familia, protejând copiii, bătrânii și persoanele cu dizabilități, promovând solidaritatea socială și 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 nivele ale administrației publice locale și ministerul de resort, au loc în privința subordonării administrative și funcționale a asistentului și lucrătorului social administrației raionale, în timp ce aceștea activează în cadrul APL I, care are obligația să le asigure condițiile de muncă corespunzătoare. În plus, conform prevederilor legale, APL I are angajamentul să asigure resursele umane, materiale și financiare pentru implementarea

programele de asistență 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 contradicție cu Carta Europeană a Autonomiei Locale, care nu țin cont de resursele economice reale ale APL I și capacitatea lor de a genera venituri proprii semnificative.

Pornind de la prevederile Legii nr.435/2006 privind descentralizarea administrativă, competențele ce țin de prestarea serviciilor sociale se consideră domeniu propriu de activitate ale APL II, nefiind inclus ca domeniu de competență pentru APL I.

În conformitate cu Legea nr.397/2003 privind finanțele publice locale, 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 atât de APL I, cât și APL II, dar și de administrația publică centrală de specialitate.

Neclaritățile în ceea ce privește domeniile proprii de competență ale autorităților publice 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.

Autoritățile raionale *de facto* asigură realizarea unor competențe de nivel central în ceea ce privește prestarea serviciilor sociale, care ar putea fi delegate nivelului local. Domeniul prestării serviciilor sociale urmează a fi delegat către APL I în conformitate cu principiul subsidiarității, care presupune exercitarea responsabilităților publice de către autoritățile care sînt cel mai aproape de cetățeni, fiind coordonat de un organ desconcentrat al ministerului de resort la nivelul APL II.

În rezultatul revenirii competenței de prestare a serviciilor socială la APL I, vor avea de câștigat cetățenii din comunitățile locale, fiind necesar mai puțin timp, efort și bani pentru accesarea serviciilor; vor crește veniturile pentru UAT de nivelul întâi, prin redirectionarea resurselor financiare; vor avea de câștigat și cei de la guvernare, prin realizarea acțiunilor prevăzute în programul guvernamental și angajamentele europene asumate.

2. Probleme în delimitarea competențelor autorităților publice 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 și bunăstarea, lui și familiei lui, cuprinzând hrana, îmbrăcămintea, locuința, îngrijirea medicală, precum și serviciile sociale necesare¹.

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 autoritățile publice locale de nivelul întâi 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 și gestionarea serviciilor sociale comunitare pentru categoriile social-vulnerabile, monitorizarea calității serviciilor sociale constituie domenii proprii de activitate pentru autoritățile publice locale de nivelul al doilea.

Observăm, că protecția socială face parte din domeniile de competență a Guvernului/APC, iar prestarea serviciilor sociale, ca parte a asistenței sociale, face parte din domeniile de competență a autorităților publice locale de nivelul al doilea.

Legea nr.436/2006 privind administrația publică locală reglementează mai concret competențele autorităților publice locale de nivelul întâi și al doilea în domeniul serviciilor sociale, care sunt delimitate între cele două tipuri ale autorităților publice locale: deliberative (consilii locale/raionale) și 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 calității acestora, dar potrivit prevederilor Legii privind administrația publică locală atât APL I, precum și APL II aprobă programe de dezvoltare a serviciilor sociale, conform necesităților, iar primarul are mai multe atribuții în domeniul asistenței sociale, decât președintele raionului.

În domeniul asistenței sociale³ **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 posibilitățile financiare reale.

Legea⁴ prevede, că acțiunile de asistență socială se finanțează de la bugetul de stat, de la bugetele locale, din Fondul de susținere a populației, din donații, sponsorizări, precum și din contribuțiile beneficiarilor de asistență socială. Această normă contravine prevederilor art.6¹ din Legea privind

¹ Art.47 alin. (1) din Constituția Republicii Moldova

² Art.14, 29, 43 și 53 din Legea nr.436/2006 privind administrația publică locală

³ Art.12, 13 și 14 din Legea asistenței sociale nr.547/2003

⁴ Art.22 alin. (1) din Legea asistenței sociale nr.547/2003

descentralizarea administrativă, care prevede că competențele autorităților publice centrale în domeniul asistenței sociale se delegă autorităților publice locale și se finanțează din contul transferurilor cu destinație 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 sociale⁵:

- serviciile sociale pot fi prestate atât de instituțiile de asistență 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 înființează, reorganizează sau lichidează, în modul stabilit, instituții ce prestează servicii sociale și asigură funcționarea acestora, precum și procură serviciile sociale de care nu dispun;
- APL I susțin asociațiile obștești de utilitate publică ce activează în sfera serviciilor sociale;
- activitatea nemijlocită de prestare a serviciilor sociale este realizată de unitatea de asistență socială prin intermediul asistenților sociali și al lucrătorilor sociali (care își desfășoară activitatea în cadrul APL I), în conlucrare și colaborare cu alte servicii existente la nivel de comunitate.

În afară de aceste aspecte, primarul exercită atribuțiile de autoritate tutelară locală⁶, pentru asistența și suportul copiilor și al familiilor acestora, în scopul prevenirii separării copilului de mediul familial sau, după caz, în scopul (re)integrării acestuia în familie⁷, fără a dispune de un personal specializat, angajat în primărie, comparativ cu structurile teritoriale de asistență 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 finanțate din: bugetul de stat; bugetele unităților administrativ-teritoriale; sursele proprii ale prestatorilor de servicii sociale; alte surse conform legislației, inclusiv donații, sponsorizări sau alte contribuții ale persoanelor fizice sau juridice din țară și din străinătate, iar potrivit art.27 din Legea cu privire la serviciile sociale, finanțarea serviciilor sociale poate fi realizată în parteneriat de la bugetul de stat, de la bugetul unităților administrativ-teritoriale de nivelul întâi și al doilea, conform atribuțiilor prevăzute în art. 8, 9 și 10. Aceste norme, de asemenea, contravin prevederilor art.6¹ din Legea privind

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 administrația publică locală

⁷ Art.6 din Legea nr. 140/2013 privind protecția specială a copiilor aflați în situație de risc și a copiilor separați de părinți

descentralizarea administrativă, deoarece competențele APC în domeniul asistenței sociale nu se finanțează 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 stat⁸, astfel că în cazul APL II atribuțiile delegate în domeniul prestării serviciilor sociale sunt finanțate de APC.

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

- Prestarea serviciilor sociale este o competență a APC (Ministerul Muncii și Protecției Sociale / Agenția Națională Asistență Socială) și este delegată APL II (structurile teritoriale de asistență socială);
- Realizarea competențelor APC și APL II în domeniul prestării serviciilor sociale este finanțată din bugetul de stat;
- *De iure* APC și APL II susțin APL I în activitatea de prestare a serviciilor sociale;
- *De iure* APL I contribuie la dezvoltarea și prestarea serviciilor sociale, iar *de facto* serviciile sociale sunt acordate la nivelul APL I, fără a fi finanțate de la bugetul de stat.

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 domeniului propriu de competență pentru APL I și APL II a unui domeniului de competență ce aparține Guvernului/APC este nelegitimă și contravine Legii cu privire la Guvern nr.136/2017, dar și principiului integrității competențelor, care presupune că orice competență atribuită autorităților publice locale trebuie să fie deplină și exclusivă.
3. Delegarea competențelor APC în domeniul prestării serviciilor sociale către una dintre autoritățile 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 subsidiarității, care presupune exercitarea responsabilităților publice de către autoritățile care sînt cel mai aproape de cetățeni.

⁸ Pct.9 subpunctul 4) lit. b) din Regulamentul privind organizarea și funcționarea Agenției Naționale Asistență Socială, aprobat prin Hotărîrea Guvernului nr. 1263/2016

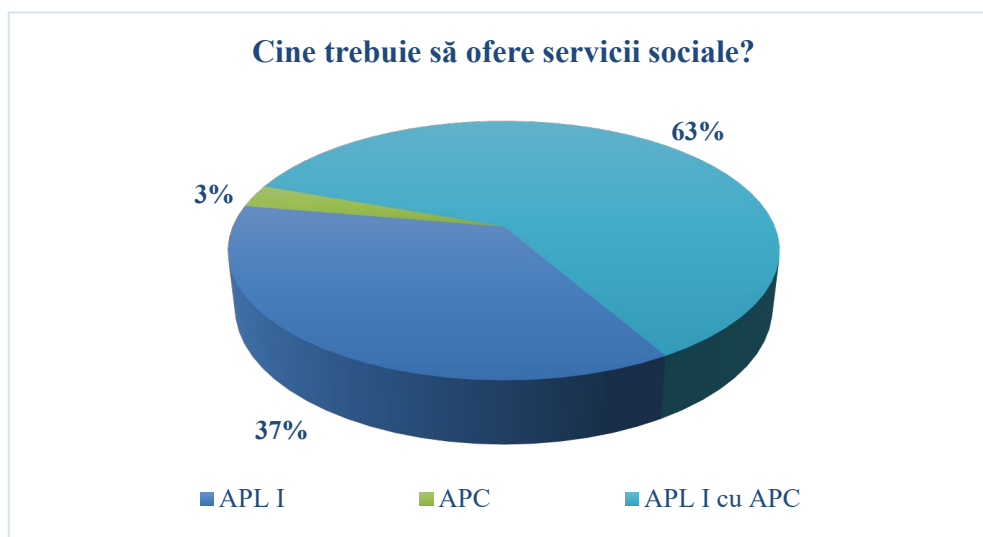
5. Finanțarea prestării serviciilor sociale din bugetul de stat, precum și faptul că competențele delegate APL II și APL I sunt finanțate prin transferuri cu destinație specială de la bugetul de stat nu sunt reglementate expres.
6. Fiind o competență a APC, prestarea serviciilor sociale trebuie finanțată din bugetul de stat, însă Legea asistenței 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 unităților administrativ-teritoriale.
7. Transferurile cu destinație specială de la bugetul de stat către bugetul APL II pentru prestarea serviciilor sociale nu sunt reglementate concret prin Legea nr.397/2003 privind finanțele publice locale (este prevăzută o formulă generală: pentru finanțarea competențelor delegate autorităților administrației 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 iure* structurilor teritoriale de asistență socială ale APL II, precum și ghidat metodologic de către 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 condițiile de exercitare a profesiei de asistent social nu sunt reglementate la nivel de lege.
10. Primarul nu are dreptul să angajeze în cadrul primăriei personal specializat necesar pentru realizarea atribuțiilor în domeniu, cu excepția specialistului pentru protecția drepturilor copilului.

În baza celor expuse putem face concluzia, că în domeniul de competență a Guvernului și a APL II, contrar Legii cu privire la Guvern și Legii privind descentralizarea administrativă, prin reglementările Legii asistenței 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.

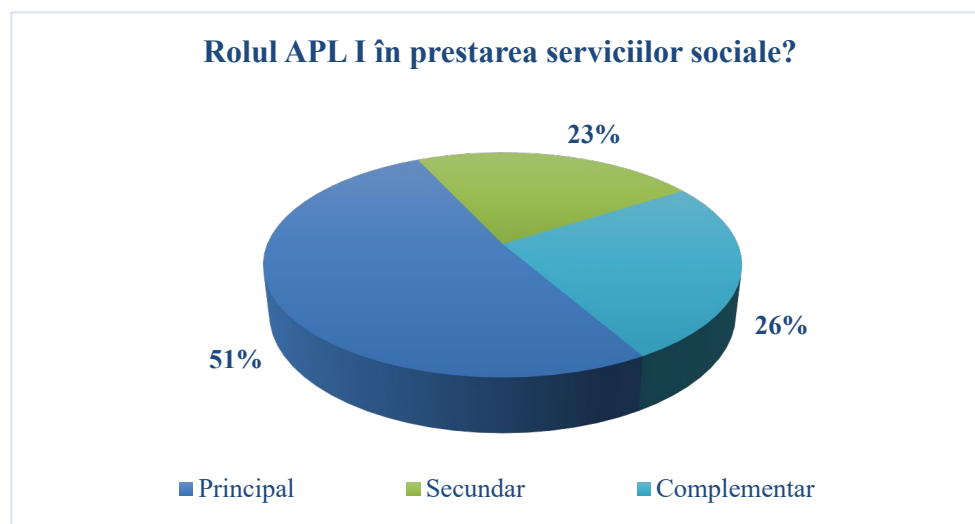
3. Rezultate sondajului privind competențele în domeniul serviciilor sociale

Viziunea și percepțiile APL I 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.

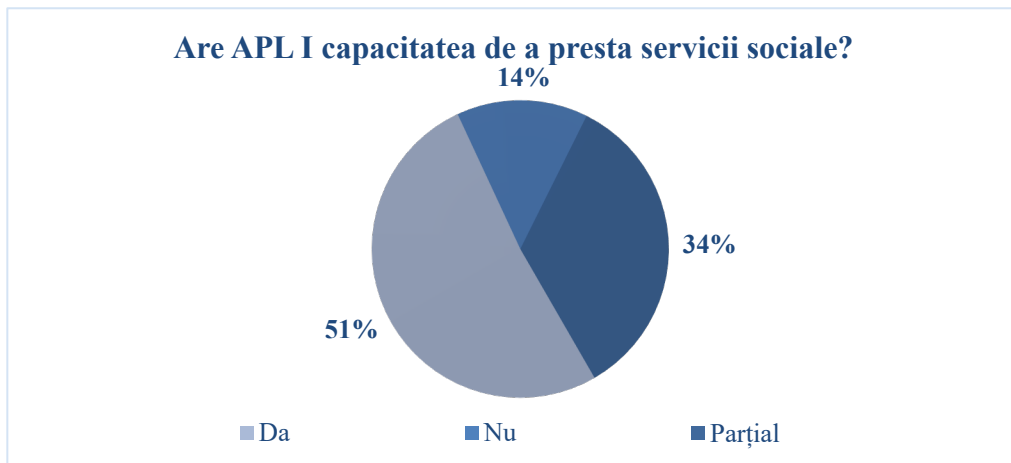
Rezultatele sondajului arată că nu APC ar trebui să ofere servicii sociale, dar APL I în mod independent (37%), fie APL I împreună cu APC (63%). Deci, reprezentanții administrațiilor locale din țară optează pentru descentralizarea serviciilor sociale sau delegarea competențelor respective de la nivelul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



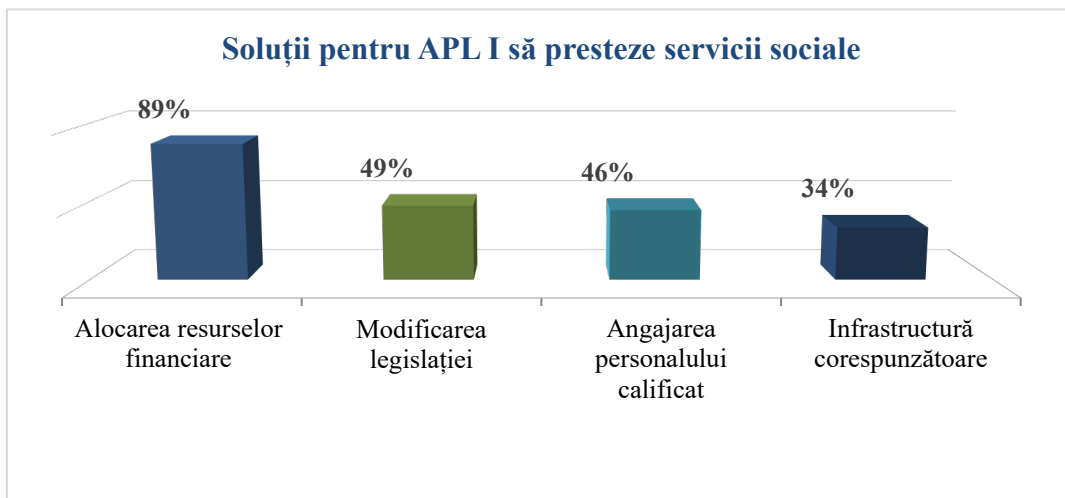
În plus, mai mult de jumătate din respondenți consideră că anume APL I trebuie să exercite rolul principal în prestarea serviciilor în domeniul social, iar circa 1/4 văd pentru APL I un rol complementar, împreună cu APC.



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.



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.



Întrebați care autorități publice 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.

4. Recomandări

În vederea delimitării și descentralizării competențelor autorităților publice în domeniul serviciilor sociale, propunem următoarele recomandări:

- Recomandarea nr.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. **Recomandarea nr.2:** Modificarea art.6¹ din Legea nr.435/2006 privind descentralizarea administrativă, astfel ca competențele autorităților publice centrale în domeniul asistenței sociale se fie delegate APL I și să se finanțeze din contul transferurilor cu destinație specială de la bugetul de stat prevăzute în legea bugetară anuală.
3. **Recomandarea nr.3:** Excluderea din art.14, 29, 43 și 53 din Legea nr.436/2006 privind administrația publică locală a competențelor în domeniul serviciilor sociale pentru cele două tipuri ale autorităților publice locale: deliberative (consilii locale/raionale) și executive (primari/președinți de raion), deoarece acestea sunt competențe delegate, care vor fi reglementate/concretizate în Legea asistenței sociale nr.547/2003 și Legea nr.123/2010 cu privire la serviciile sociale.
4. **Recomandarea nr.4:** Completarea art.12 din Legea nr.397/2003 privind finanțele publice locale, astfel ca prin transferurile cu destinație specială de la bugetul de stat către bugetele locale să fie finanțată prestarea serviciilor sociale.
5. **Recomandarea nr.5:** Completarea Legii asistenței 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 asistență socială ale APL II (sau 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.
6. **Recomandarea nr.6:** Modificarea prevederilor art.12, 13 și 14 din Legea asistenței sociale nr.547/2003 și art.8, 9 10 din Legea nr.123/2010 cu privire la serviciile sociale, delimitând clar competențele APC, APL II și APL I în domeniu, fără a le dubla.

Dorim să credem că constatările și propunerile prezentate 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.