

PRESTAREA SERVICIILOR SOCIALE ÎN REPUBLICA MOLDOVA PRIN PRISMA EVOLUȚIEI CADRULUI LEGAL GENERAL DE REGLEMENTARE

PROVISION OF SOCIAL SERVICES IN THE REPUBLIC OF MOLDOVA IN TERMS OF THE EVOLUTION OF THE GENERAL LEGAL REGULATORY FRAMEWORK

DOI: 10.5281/zenodo.4300280

CZU: 351:364-7(478)

Serghei PALIHOVICI,
doctor în științe politice, conferențiar universitar interimar,
Academia de Administrare Publică

Liliana PALIHOVICI,
doctorandă, Academia de Administrare Publică,
director Institutus Virtutis Civilis (IVC)

SUMMARY

This article addresses a key issue in determining the role and status of public authorities, when referring to one of their basic functions: providing the population with sufficient and quality basic social services. The development of the legal regulatory framework is the clear and obvious expression of the capacity of public authorities to understand the importance of the succession of public administration processes and the confirmation of the role of good administration of these processes. In order to define a complex picture of the development of the integrated social services system, the analysis of the evolution of the legal regulatory framework is an essential element in the process. The development of institutions, operational tools, human resources and process financing are emerging elements of the legal framework development process and shows us the extent to which legal regulations are sufficient to address the challenges facing the integrated social services system in the Republic of Moldova.

Keywords: *social services, integrated social services system, regulatory legal framework, central and local public administration authorities, public policies, institutional framework, operational framework, human resources.*

REZUMAT

Acest articol abordează o problemă cheie în determinarea rolului și statutului autorităților publice, atunci când ne referim la una din funcțiile lor de bază: asigurarea populației cu servicii sociale de bază suficiente și de calitate. Dezvoltarea cadrului legal de reglementare reprezintă expresia clară și evidentă a capacității autorităților publice de a înțelege importanța consecutivității derulării proceselor de administrare publică și

confirmării rolului de bună administrare a acestor procese. Pentru a defini un tablou complex al dezvoltării sistemului integrat de servicii sociale, analiza evoluției cadrului legal de reglementare reprezintă un element esențial în cadrul procesului. Dezvoltarea instituțiilor, a instrumentelor operaționale, resursele umane și finanțarea sunt elemente emergente ale procesului de dezvoltare a cadrului legal și ne arată în ce măsură reglementările legale sunt suficiente pentru a răspunde la provocările cu care se confruntă sistemul integrat de servicii sociale în Republica Moldova.

Cuvinte-cheie: *servicii sociale, sistem integrat de servicii sociale, cadrul legal de reglementare, autorități ale administrației publice centrale și locale, politici publice, cadrul instituțional, cadrul operațional, resurse umane.*

Gradul de acces al populației la serviciile sociale de bază și capacitatea de acoperire a nevoilor de servicii sociale, reprezintă indicatorul cel mai important al determinării rolului statului în procesul de prestare a serviciilor sociale. Configurația „forțelor sociale,” determină natura și conținutul politicilor sociale. Republica Moldova nu reprezintă o excepție în acest sens, ori sistemul integrat de servicii sociale, așa cum se prezintă la ziua de azi, ne oferă dovada lipsei unei abordări de sistem atunci când ne referim la dezvoltarea serviciilor sociale. Lipsa politicilor publice în domeniu, cadrul legal insuficient dezvoltat, cadrul instituțional disproporționat, insuficiența instrumentariului operațional și finanțarea neadecvată - reprezintă simptomele unei stări, mai degrabă, de stagnare a sistemului serviciilor sociale cu o tendință de dezvoltare dezorganizată, neuniformă și fragmentară.

Analiza cadrului legal general de reglementare vine să confirme aceste „simptome,” și ne ajută să înțelegem importanța și rolul autorităților publice în buna administrare a procesului de prestare a serviciilor sociale.

Dezvoltarea sistemului de servicii sociale în Republica Moldova a cunoscut mai multe etape. Astfel, perioada de până în 2010 (etapa pre-lege), când a fost aprobată legea nr. 123 din 01.06.2010 cu privire la serviciile sociale, sistemul de servicii sociale a fost reglementat și s-a dezvoltat

în baza Legii asistenței sociale nr. 547 din 25.12.2003, Strategiei naționale de dezvoltare pe anii 2008-2011, Strategiei naționale privind reformarea sistemului de îngrijire rezidențială a copilului 2007-2012, Planului Național de Acțiuni privind Drepturile Omului și Planului Național de acțiuni „Educație pentru toți” 2004-2015, Obiectivelor de Dezvoltare ale Mileniului, Planului de acțiuni Republica Moldova - Uniunea Europeană, a Convenției Națiunilor Unite privind Drepturile Omului și Convenției Națiunilor Unite privind Drepturile Copilului, precum și a Programului național privind crearea sistemului integrat de servicii sociale pentru anii 2008-2012.

Un pas important în dezvoltarea sistemului de servicii sociale la etapa pre-lege, l-a constituit aprobarea și implementarea *Programului național privind crearea sistemului integrat de servicii sociale pentru anii 2008-2012, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 1512 din 31.12.2008*, care a exprimat la acea etapă intenția și voința Guvernului de a facilita crearea și dezvoltarea unui sistem integrat de servicii sociale. Acest program stipula expres rolul ministerelor și ale altor autorități ale administrației publice centrale și locale în implementarea prevederilor Programului național privind crearea sistemului integrat de servicii sociale. Argumentarea necesității acestui program invoca existența deficiențelor vizibile ale sistemului de asistență socială cum ar fi

insuficiența serviciilor sociale la nivel comunitar; fragmentarea la diferite niveluri a serviciilor sociale, a programelor, măsurilor pentru persoane și grupurile în dificultate; caracterul excesiv al instituționalizării; lipsa coordonării și conlucrării necesare pentru implementarea unor politici sociale integrate și coerente.

La distanță de 12 ani de la aprobarea aceluși program, constatăm că marea majoritate a problemelor menționate în 2008 se perpetuează, iar noi programe naționale care ar fi fost centrate pe depășirea lor nu au mai fost elaborate.

Astăzi, cadrul legal ce reglementează crearea, dezvoltarea, prestarea și finanțarea serviciilor sociale în Republica Moldova este unul permisiv însă nu este suficient de dezvoltat pentru a soluționa întregul spectru de probleme ce țin de acreditarea, contractarea și finanțarea serviciilor sociale.

Funcționarea calitativă și eficientă a sistemului integrat de servicii sociale este asigurată prin sinergia și armonizarea celor cinci componente ale sistemului: a) cadrul normativ; b) cadrul instituțional (inclusiv delimitarea funcțiilor și responsabilităților pe niveluri administrative); c) cadrul operațional (dezvoltarea și standardizarea procedurilor de lucru); d) resurse umane; e) finanțe. În același timp, nu putem pretinde că un sistem funcțional de servicii sociale cu toate componentele dezvoltate și integrate, constituie garanția soluționării necesităților de servicii sociale. În mare parte, grație realităților sociale, care sunt într-o dinamică continuă și care sunt strâns interconectate la problemele majore sociale cu care se confruntă societatea. Primul element, primul component al cadrului de gestionare al sistemului integrat de servicii sociale, care trebuie ajustat și care trebuie adaptat la noile realități și nevoi sociale este cadrul legal de reglementare.

Dezvoltarea și reformarea cadrului legal național de reglementare a sistemului integrat de servicii sociale este strict condiționată de reformarea și dezvoltarea întregului sistem de administrație publică. Practica administrativă demonstrează, că atât sistemul general de administrație publică, cât și domeniile sectoriale de activitate publică necesită intervenții conjugate și intercorelate atunci când ne referim la întregul ciclu de reglementare și planificare strategică: politici publice, cadrul legal de bază și cadrul normativ conex, care asigură implementarea, monitorizarea și evaluarea proceselor de administrare publică. Este și cazul cadrului de gestiune al sistemului integrat de servicii sociale, unde lipsa politicilor publice, cadrul normativ insuficient dezvoltat, incoerențele, contradicțiile și confuziile prevederilor și normelor de reglementare reprezintă dovada lipsei unei abordări sistemice a problemelor ce țin de domeniul asistenței sociale.

Pentru a defini un tablou complex al dezvoltării sistemului integrat de servicii sociale, analiza evoluției cadrului legal de reglementare reprezintă un element esențial în cadrul procesului. Dezvoltarea instituțiilor, a instrumentelor operaționale, resursele umane și finanțarea proceselor sunt elemente emergente ale procesului de dezvoltare a cadrului legal și ne arată în ce măsură reglementările legale sunt suficiente pentru a răspunde la provocările cu care se confruntă sistemul integrat de servicii sociale.

Constituția Republicii Moldova, prin articolul 47, recunoaște și statuează dreptul cetățenesc la asistență și protecție socială, iar *statul este obligat să ia măsuri pentru ca orice om să aibă un nivel de trai decent, care să-i asigure sănătatea și bunăstarea, lui și familiei lui, cuprinzând hrana, îmbrăcăminte, locuința, îngrijirea medicală, precum și serviciile sociale necesare.*

În vederea transpunerii articolului 47 din Constituția Republicii Moldova a fost adoptată **Legea asistenței sociale nr. 547 din 25-12-2003**, care stabilește principiile, obiectivele și normele generale de organizare ale sistemului de asistență socială din Republica Moldova. Conform art. 1 al Legii *asistență socială este 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*. Legea statuează obiectivele de bază, care stau la baza politicilor statului în domeniul asistenței sociale (art. 6). Asistența socială se acordă sub formă de prestații sociale și de servicii sociale (art. 9-11), iar Ministerul Sănătății, Muncii și Protecției Sociale exercită activitatea de coordonare generală a activității sistemului de asistență socială prin elaborarea, promovarea și evaluarea politicilor de asistență socială, a cadrului legal de reglementare și implementare, organizarea sistemului de acreditare și inspecție, coordonează activitatea structurilor teritoriale de asistență socială, cooperează cu autoritățile administrației publice locale de nivelul întâi și doi, reprezentanții și organizațiile societății civile în scopul prestării și dezvoltării serviciilor sociale (art. 12). Legea stabilește tipurile de servicii sociale: primare, specializate și cu specializare înaltă (art. 10, alin. 2), calitatea căroră se asigură prin respectarea standardelor de calitate aprobate de Guvern (art. 10, alin. 3). Conform art. 13, alin. 1 al Legii, *autoritățile administrației publice locale de nivelul al doilea organizează structura teritorială de asistență socială, care, 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. Chiar dacă prin art. 12 (1, f), art. 12 (3), art. 13 (1) al Legii se menționează reprezentanții societății civile, drept participanți în procesul de elaborare și implementare a politicilor în domeniul asistenței sociale, *Legea asistenței sociale nr. 547 din 25-12-2003* nu statuează rolul organizațiilor societății civile în procesul de planificare, organizare și prestare a serviciilor sociale. **Societatea civilă nu este recunoscută drept partener al autorităților publice centrale și locale în procesul de acordare a asistenței sociale**. Din punct de vedere al stabilirii și recunoașterii rolurilor în cadrul procesului de acordare a asistenței sociale, repartizare a responsabilităților sociale, această reglementare legală este strict necesară, în contextul, în care aportul organizațiilor societății civile în prestarea serviciilor sociale, devine tot mai mare.

Capitolul VI „Finanțarea asistenței sociale”, stabilește sursele de finanțare (art. 22) și modul de finanțare (art. 23) a asistenței sociale. Art. 23 (2), care stipulează că *autoritățile administrației publice locale, pornind de la posibilitățile financiare reale, asigură baza materială necesară pentru organizarea și funcționarea structurilor teritoriale de asistență socială, pentru acordarea serviciilor sociale proprii și sprijină acțiunile de asistență socială întreprinse de persoanele fizice și juridice, de instituțiile de cult recunoscute în Republica Moldova și de organizațiile societății civile* ne confirmă, de fapt, că **sistemul de asistență socială din Republica Moldova nu are o bază clară și sustenabilă de finanțare**, iar sintagma „posibilitățile financiare reale” nu reprezintă o abordare sistemică și durabilă de finanțare a asistenței sociale, în mod special, atunci când ne referim la finanțarea serviciilor sociale.

Legea asistenței sociale nr. 547 din 25-12-2003, fiind o lege de sistem, nu preve-

de obligativitatea respectării standardelor de calitate prin aplicarea procedurii de acreditare a serviciilor sociale. Această situație, de incertitudine legislativă în procesul de reglementare a serviciilor sociale, a fost soluționată peste șapte ani de zile, odată cu adoptarea Legii nr. 123 din 18-06-2010 cu privire la serviciile sociale, când au început să fie puse bazele mecanismului integrat de reglementare a prestării serviciilor sociale, proces, neîncheiat nici până în prezent.

Legea nr. 123 din 18.06.2010 cu privire la serviciile sociale *stabilește cadrul general de creare și funcționare a sistemului integrat de servicii sociale, cu determinarea sarcinilor și responsabilităților autorităților administrației publice centrale și locale, ale altor persoane juridice și fizice abilitate cu asigurarea și prestarea serviciilor sociale, precum și protecția drepturilor beneficiarilor de servicii sociale (art. 2). Conform art. 1 al Legii serviciile sociale – sunt ansamblu de măsuri și activități realizate pentru a satisface necesitățile sociale ale persoanei/familiei în vederea depășirii unor situații de dificultate, de prevenire a marginalizării și excluziunii sociale. Legea stabilește prestatorii de servicii sociale, care pot fi persoane fizice sau persoane juridice publice ori private (art. 7, alin. 1). Prestatorii privați de servicii pot fi asociațiile obștești, fundațiile, instituțiile private fără scop lucrativ, înregistrate în conformitate cu legislația – toate cu domeniul de activitate în sfera socială, persoanele juridice și persoanele fizice – întreprinderi cu scop lucrativ, înregistrate în conformitate cu legislația, întreprinderile sociale, inclusiv întreprinderile sociale de inserție (art. 7, alin. 3). Atât prestatorii publici, cât și cei privați pot organiza și oferi servicii publice dacă sunt acreditați în modul corespunzător în condițiile legii speciale (art. 7, alin. 4, 5). Trebuie de menționat, că legea specială, *Legea nr. 129 din 08-06-2012 privind acreditarea presta-**

torilor de servicii sociale, a fost adoptată peste doi ani. Ca și în cazul menționat mai sus, când *Legea nr. 123 din 18-06-2010 cu privire la serviciile sociale* a fost adoptată peste șapte ani de la adoptarea *Legii asistenței sociale nr. 547 din 25-12-2003*, acest fapt atestă o incoerență de planificare strategică și **lipsa unei abordări sistematice și sustenabile a procesului de dezvoltare a serviciilor sociale**. Mai mult ca atât, atestăm situația când prestarea unor servicii sociale se desfășoară fără a fi acreditate în modul corespunzător, pe motivul lipsei reglementărilor legale legate de elaborarea Regulamentelor de organizare și funcționare și a standardelor minime de calitate a serviciilor sociale respective.

Legea nr. 123 din 18-06-2010 cu privire la serviciile sociale statuează atribuțiile și rolurile din sfera serviciilor sociale ale administrației publice centrale, locale, de nivelul întâi și doi, precum și ale organizațiilor societății civile din domeniu (art. 8-11). Astfel, *Ministerul Muncii, Protecției Sociale și Familiei* reprezintă autoritatea centrală de specialitate pentru realizarea politicilor de asistență socială și exercită atribuții principale în procesul de asigurare a serviciilor sociale la nivel național. *Autoritățile administrației publice locale de nivelul al doilea* asigură dezvoltarea și gestionarea serviciilor sociale în conformitate cu competențele stabilite prin lege, în funcție de necesitățile identificate ale populației din teritoriul administrat, fie autonom, fie în comun cu alte autorități ale administrației publice locale, precum și în colaborare cu agenții economici, patronatele, syndicatele din teritoriu și cu asociațiile obștești din țară și din străinătate. *Autoritățile administrației publice locale de nivelul întâi* contribuie la dezvoltarea și prestarea serviciilor sociale în teritoriul administrat și aprobă, în conformitate cu legislația, resursele financiare necesare. *Asociațiile obștești* care ac-

tivează în domeniul protecției sociale pot să presteze servicii sociale și să participe la realizarea programelor de stat și a proiectelor în domeniul serviciilor sociale, în condițiile legii.

La prima vedere, o astfel de distribuire a rolurilor, pare să asigure funcționalitatea și eficiența sistemului integrat de servicii sociale. În același timp, după cum am menționat mai sus, pentru dezvoltarea eficientă a serviciilor sociale sunt necesare 5 elemente de bază: *cadrul legal* suficient de dezvoltat pentru a oferi perspectiva de asigurare a creșterii și dezvoltării sectorului, *cadrul instituțional* adecvat, care să asigure delimitarea funcțiilor și responsabilităților pe tot ciclul de prestare a serviciilor sociale și în corespundere cu tipul serviciilor sociale, *cadrul operațional* funcțional, capabil să omogenizeze și să standardizeze procesele și procedurile de lucru, *resurse umane* suficiente, instruite și puternic motivate și, în mod clar, *finanțarea*, care trebuie să reflecte, în primul rând, preocuparea autorităților publice pentru satisfacerea necesităților sociale, dar și oferirea posibilităților de atragere a resurselor suplimentare în acest sector, prin implicarea societății civile și a partenerilor de dezvoltare. *Legea nr. 123 din 18-06-2010 cu privire la serviciile sociale* nu oferă asemenea perspective. ***Legea nu conține prevederi clare, tranzitorii și exhaustive, care ar clarifica și ar stabili mecanismul juridic complet în raport cu reglementarea integrală, pe tot ciclul lor, a problemelor sociale prin intermediul acordării serviciilor sociale.*** Legea nu conține și nici nu creează premise juridice pentru oferirea soluțiilor adecvate în vederea asigurării funcționalității și eficienței sistemului integrat de servicii sociale.

Legea nr. 123 din 18-06-2010 cu privire la serviciile sociale stabilește procedura de acordare a serviciilor sociale cu evidențierea etapelor în cadrul procesu-

lui (art. 14-20) și instituția care realizează inspectarea acestor servicii. Astfel, în temeiul legii a fost creată Agenția Națională pentru Acreditare în Domeniul Sănătății și Asistenței Sociale din subordinea MSM-PS, care realizează inspecția serviciilor sociale cu scopul verificării respectării standardelor de calitate a serviciilor sociale, îmbunătățirea calității și sporirea eficienței lor (art. 21, 22). MSMPS este responsabil, în condiția legii, de *organizarea monitorizării și evaluării sistemului integrat de servicii sociale prin elaborarea și aplicarea metodologiei în domeniu, precum și prin analiza impactului serviciilor sociale asupra persoanelor/familiilor defavorizate* (art. 23, 24). Aceste prevederi nu sunt respectate nici până astăzi, deoarece metodologiile de monitorizare și evaluare a sistemului integrat de servicii sociale nu au fost elaborate de către MSMPS, așa cum prevede cadrul legal.

Un rol aparte în procesul de monitorizare a și evaluare a serviciilor sociale, este atribuit autorităților publice locale, dar și a prestatorilor privați care contribuie la procesul de colectare a informațiilor și prezentare a rapoartelor în ordinea ierarhiei instituționale, pentru monitorizarea și evaluarea serviciilor sociale (art. 25). Structura teritorială de asistență socială trebuie să prezinte în condiția legii (art. 25, alin. 2) rapoarte cu informație privind serviciile sociale din comunitate conform metodologiei de monitorizare și evaluare a impactului politicilor în domeniul serviciilor sociale, inclusiv privind serviciile prestate de sectorul privat. Elaborarea acestei Metodologii întârzie, respectiv, este destul de complicat de evaluat calitatea serviciilor sociale, precum și gradul de satisfacție a beneficiarilor de servicii sociale.

Legea nr. 123 din 18-06-2010 cu privire la serviciile sociale stabilește prevederile generale privind *finanțarea serviciilor*

sociale, indicând sursele de finanțare pentru prestatorii publici la nivel central și local, precum și pentru cei privați. La art. 26, alin. 4 se stipulează, că *autoritățile administrației publice centrale și locale pot procura și contracta servicii sociale în condițiile legii*. În conformitate cu legislația existentă în R. Moldova, contractarea serviciilor sociale poate fi realizată prin intermediul *achizițiilor publice, subvențiilor, parteneriatului public-privat*. Luând în considerație, că majoritatea prestatorilor privați sunt reprezentați de către organizațiile societății civile, reglementările legale generale nu facilitează implicarea pro-activă a societății civile în dezvoltarea sectorului de servicii sociale. Mai mult ca atât, acest fapt constituie un impediment serios în dezvoltarea serviciilor sociale, diversificarea surselor de finanțare și implicarea participativă a societății civile în rezolvarea problemelor de ordin social-economic. Drept exemplu ne poate servi **Nomenclatorul serviciilor sociale și prestatorilor (Ordinul MMPȘ nr. 353 din 15.12.2011)**, care este un act normativ, mai mult tehnic și conține informații generale despre serviciile sociale atestate și parțial reglementate în Republica Moldova. *Nomenclatorul* include 41 servicii sociale, dintre care: 4 servicii sociale primare; 30 servicii sociale specializate; 7 servicii cu specializare înaltă. *Nomenclatorul serviciilor sociale* include cadrul normativ, definirea serviciilor sociale, beneficiarii, serviciile sociale acordate, structura orientativă a personalului de specialitate. Conform *Nomenclatorului* din totalul de 41 servicii sociale incluse, pentru 23 de servicii, sunt elaborate Regulamente-cadru (Regulamente-tip) de organizare și funcționare a serviciilor sociale, care stabilesc standardele minime de calitate, necesare pentru acreditarea și prestarea serviciilor sociale. Reieșind din prevederile *Nomenclatorului*, dezvoltarea

și furnizarea serviciilor sociale primare este în responsabilitatea APL 1, a serviciilor sociale specializate este în responsabilitatea APL 2, iar a serviciilor sociale de specializare înaltă este în responsabilitatea administrației centrale (MMPȘF).

Nomenclatorul, reprezintă expresia stării actuale de lucruri în domeniul serviciilor sociale. În lipsa Metodologiei de evaluare a serviciilor sociale, a Metodologiei de monitorizare și evaluare a impactului politicilor în domeniul serviciilor sociale, ***Nomenclatorul serviciilor sociale rămâne a fi învechit și neactualizat***. Nu toate serviciile sociale incluse în nomenclator au elaborate metodologiile de calculare a costurilor serviciilor sociale prestate, fapt care creează dificultăți majore pentru autoritățile contractante în estimarea și planificarea volumului de resurse financiare necesare pentru procurarea/contractarea serviciilor sociale respective. Însuși sistemul de servicii sociale actual nu este în concordanță cu realitățile actuale din Republica Moldova.

Autoritățile publice locale sunt responsabile, în condițiile cadrului normativ de reglementare, de organizarea și funcționarea serviciilor sociale în zonele teritoriale de competență administrativă. *Legea nr. 435 din 28.12.2006 privind descentralizarea administrativă* stabilește la art. 4 domeniile de activitate ale autorităților publice locale. În domeniile proprii de activitate ale autorităților publice locale de nivelul întâi sunt incluse *construcția de locuințe și acordarea altor tipuri de facilități pentru păturile social vulnerabile, precum și pentru alte categorii ale populației* (art. 4, lit. m). Conchidem, că ***Legea nu prevede într-o manieră exhaustivă prestarea serviciilor sociale drept un domeniu propriu de activitate al autorităților locale de nivelul întâi***. Cât privește autoritățile locale de nivelul doi, *Legea* stabilește în domeniile proprii de activitate *administrarea*

unităților de asistență socială de interes raional (art. 4, alin. 2, lit. j) și dezvoltarea și gestionarea serviciilor sociale comunitare pentru categoriile social-vulnerabile, monitorizarea calității serviciilor sociale (art. 4, alin. 2, lit. k).

De asemenea *Legea nr. 435 din 28.12.2006 privind descentralizarea administrativă stabilește că competențele autorităților publice centrale în domeniul asistenței sociale se deleagă autorităților publice locale și se finanțează din contul transferurilor cu destinație specială de la bugetul de stat prevăzute în legea bugetară anuală (art. 6¹).* După cum observăm prevederile legale ce țin de descentralizarea administrativă sunt mult prea generale, pentru determinarea competențelor proprii sau delegate ale autorităților publice locale, legate de domeniul gestionării serviciilor sociale. Această concluzie este confirmată și de alte acte normative, care reprezintă obiecte de referință în cadrul acestui studiu.

Legea nr. 436 din 28.12.2006 privind administrația publică locală stabilește la competențele generale ale consiliilor locale competența de a aproba, conform necesităților comunității, programe de dezvoltare a serviciilor sociale (art. 14, alin. 2, lit. p¹). De asemenea, consiliile locale 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. 14, alin. 2, lit. y). Observăm și aici, că ***Legea nr. 436 din 28.12.2006 privind administrația publică locală nu stabilește o responsabilitate clar asumată de autoritățile publice locale de nivelul întâi privind prestarea serviciilor sociale***, stabilind, mai degrabă, un rol de contribuitor la realizarea măsurilor de protecție și asistență socială. Situația

nu este mai clară, atunci când ne referim la competențele consiliului raional privind măsurile de protecție socială. Conform art. 43, lit. j¹, consiliul raional *aprobă programe de dezvoltare a serviciilor sociale, conform necesităților raionului, și identifică sursele financiare necesare.* Legea nu conține alte prevederi, care ar clarifica, competențele, responsabilitățile sau sursele financiare potențiale pentru dezvoltarea și prestarea serviciilor sociale. Această „logică”, legislativă a fost confirmată și de legea specială de reglementare a creării și funcționării serviciilor sociale - *Legea nr. 123 din 18-06-2010 cu privire la serviciile sociale*, unde conform art. 9, al. 1, APL de nivelul doi asigură dezvoltarea și gestionarea serviciilor sociale, în timp ce conform art. 10, al. 1, APL de nivelul întâi doar contribuie la dezvoltarea și prestarea serviciilor sociale.

Incoerența și ambiguitatea cadrului legal de reglementare a activității autorităților publice locale, în calitatea lor de principali responsabili de prestarea serviciilor sociale, precum și reglementările difuze din cadrul de reglementare a serviciilor sociale scot în evidență câteva probleme principale, care trebuie să constituie obiectul preocupărilor imediate ale autorităților publice responsabile:

- ambiguitatea cadrului legal privind determinarea și repartizarea competențelor în domeniul serviciilor sociale;

- lipsa delimitărilor clare între responsabilitățile autorităților publice locale privind dezvoltarea și gestionarea serviciilor sociale;

- rolul APL de nivelul întâi este, deseori, marginalizat în favoarea APL de nivelul 2, fapt datorat și incoerențelor atestate la nivel de dezvoltare a cadrului normativ;

- APL de nivelul întâi nu conștientizează și nu-și asumă rolul de responsabil principal de prestarea serviciilor sociale la nivel de comunitate.

Problemele atestate privind cadrul le-

gal general de reglementare a sistemului integrat de servicii sociale influențează într-o manieră decisivă funcționalitatea și eficiența mecanismelor de acreditare, contractare și finanțare a serviciilor sociale, lipsind acest sistem de baza juridică necesară și sustenabilă în procesul de prestare a serviciilor sociale.

Legea nr. 123 din 18-06-2010 cu privire la serviciile sociale statuează atribuțiile și rolurile din sfera serviciilor sociale ale administrației publice centrale, locale, de nivelul întâi și doi, precum și ale organizațiilor societății civile care activează în domeniul protecției sociale și pot să presteze servicii sociale, să participe la realizarea programelor de stat și a proiectelor în domeniul serviciilor sociale. Aceste prevederi sunt confirmate și dezvoltate de către **Legea nr. 86 din 11.06.2020 cu privire la organizațiile necomerciale**. Statul acordă organizațiilor necomerciale sprijin financiar și material pentru dezvoltarea organizațională a acestora și implementarea proiectelor conform priorităților stabilite pentru fiecare domeniu de dezvoltare. Resurse alocate în acest scop sunt prevăzute în bugetul de stat și în bugetele unităților administrativ-teritoriale (art. 5, alin. 4). Sprijinul financiar acordat de stat se realizează în principal prin finanțare nerambursabilă, contractare de lucrări și servicii sau prin finanțare cu destinație specială, inclusiv comandă socială (art. 5, alin. 6). Sprijinul financiar se oferă în urma unui concurs public (art. 5, alin. 7). Autoritatea publică întocmește lista de lucrări și servicii care urmează a fi efectuate/prestate prin comandă socială și planifică volumul acestora. Comanda socială se face conform legislației cu privire la achiziții publice, iar la concurs participă doar organizațiile necomerciale. În cazul comenzii sociale nu se solicită garanții pentru asigurarea executării contractului (art. 5, alin. 8). Noțiunea de „comandă socială”, nu este definită expres

de către cadrul legal. Putem concluziona, că această modalitate de contractare a serviciilor sociale, prestate prin intermediul acestui instrument de finanțare cu destinație specială, reprezintă o inițiativă asumată a autorităților publice, menită să satisfacă anumite necesități de servicii sociale, fapt pentru care, se recurge la serviciile organizațiilor necomerciale.

Analiza procesului de prestare a serviciilor sociale în Republica Moldova prin prisma evoluției cadrului legal de reglementare sugerează câteva concluzii de bază:

- cadrul legal general ce reglementează prestarea serviciilor sociale în Republica Moldova este unul permisiv, însă nu este suficient de dezvoltat pentru a acoperi și a reglementa întregul spectru de probleme ce țin de acreditarea, contractarea și finanțarea serviciilor sociale;

- cadrul legal existent de reglementare a serviciilor sociale nu este respectat și valorificat. Autoritățile responsabile de gestiunea sistemului de servicii sociale înregistrează întârzieri substanțiale în vederea dezvoltării actelor necesare punerii în aplicare a prevederilor cadrului legal general existent;

- ambiguitatea cadrului legal privind determinarea și repartizarea competențelor în domeniul serviciilor sociale, precum și lipsa delimitărilor clare între responsabilitățile autorităților publice locale privind dezvoltarea și gestionarea serviciilor sociale reprezintă obstacole serioase în dezvoltarea unei rețele stabile, uniforme și sustenabile a serviciilor sociale;

- reglementările legale generale nu facilitează implicarea pro-activă a societății civile în dezvoltarea sectorului de servicii sociale. Mai mult ca atât, acest fapt constituie un impediment serios în dezvoltarea serviciilor sociale, diversificarea surselor de finanțare și implicarea participativă a societății civile în rezolvarea problemelor de ordin social-economic.

BIBLIOGRAFIE

1. Constituția Republicii Moldova. În: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=111918&lang=ro
2. Lege nr. 547 din 25.12.2003 a asistenței sociale. În: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=107485&lang=ro#
3. Lege nr. 123 din 18.06.2020 cu privire la serviciile sociale. În: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=123161&lang=ro#
4. Lege nr. 435 din 28.12.2006 privind descentralizarea administrativă. În: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=120521&lang=ro
5. Lege nr. 436 din 28.12.2006 privind administrația publică locală. În: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=120849&lang=ro#
6. Lege nr. 86 din 11.06.2020 cu privire la organizațiile necomerciale. În: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=122391&lang=ro
7. HG nr. 1512 din 31.12.2008 pentru aprobarea Programului național privind crearea sistemului integrat de servicii sociale pe anii 2008-2012. În: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=69464&lang=ro
8. Ordinul nr. 353 din 15.12.2011 cu privire la aprobarea Nomenclatorului Serviciilor Sociale

Prezentat: 10 noiembrie 2020.

E-mail: serpalihovici@yahoo.com