



Nr.143 din 02 iunie 2023

Ministerul Muncii și Protecției Sociale

Cancelaria de Stat

Aviz

*la proiectul Hotărârii Guvernului cu privire la aprobarea
proiectului de lege pentru modificarea unor acte normative
(reforma sistemului de asistență socială „RESTART”)
(număr unic 335/MMPS/2023)*

1. Considerații generale

Congresul Autorităților Locale din Moldova (CALM) a examinat proiectul Hotărârii Guvernului cu privire la aprobarea proiectului de lege pentru modificarea unor acte normative (reforma sistemului de asistență socială „RESTART”).

CALM a analizat prevederile proiectului de lege în cauză prin prisma respectării principiilor de organizare, funcționare și a intereselor autorităților administrației publice locale (APL).

Prin aprobarea proiectului de lege se urmărește promovarea și respectarea dreptului la protecție și asistență socială a populației vulnerabile din Republica Moldova, conform standardelor internaționale din domeniul drepturilor omului, precum și lansarea și implementarea reformei RESTART care urmărește asigurarea unui acces echitabil al populației la servicii sociale de calitate.

2. Legislația aplicabilă

- ❖ Carta Europeană a Autonomiei Locale din 15.10.1985, publicată în ediția oficială "Tratate internaționale", 1999, volumul 14, pag.14
- ❖ Constituția Republicii Moldova, adoptată la 29 iulie 1994;
- ❖ Legea privind finanțele publice locale nr. 397/2003;
- ❖ Legea privind descentralizarea administrativă nr. 435/2006;
- ❖ Legea privind administrația publică locală nr. 436/2006.

3. Constatări/obiectii

În urma analizei proiectului de lege, CALM a remarcat următoarele:

1) Prin modificările operate în art.6¹ din **Legea nr. 435/2006 privind descentralizarea administrativă** competențele în domeniul asistenței sociale sunt delegate municipiului Chișinău și UTA Găgăuzia.

Vom accentua, că aceste modificări sunt binevenite, în contextul realizării competențelor autorităților publice centrale în domeniul asistenței sociale de către structurile administrative ale municipiului Chișinău și UTA Găgăuzia, dar fără existența unei prevederi exprese în acest sens.

Totodată, modificările operate în art.6¹ din Legea nr. 435/2006 privind descentralizarea administrativă necesită a fi modificate, deoarece „competențele autorităților publice centrale în domeniul asistenței sociale” nu pot fi în același timp competențe delegate, dar și fiind atribuite la domeniile proprii de activitate ale municipiului Chișinău și UTA Găgăuzia.

2) Prin modificările operate în **Legea nr. 436/2006 privind administrația publică locală**, competențele consiliului raional și atribuțiile președintelui raionului în domeniul serviciilor sociale sunt excluse, ceea ce este justificat deoarece „competențele autorităților publice centrale în domeniul asistenței sociale” sunt competențe delegate și nu își au locul în legea care reglementează competențele autorităților administrației publice locale.

În același timp, nu este clar de ce „competențele autorităților publice centrale în domeniul asistenței sociale” sunt excluse din competența APL II, însă nu sunt excluse din competențele consiliului local și atribuțiile primarului. Această reglementare contradictorie creează confuzie vis-a-vis de intențiile autorilor proiectului de lege, deși în Nota informativă una din cauzele problemelor din domeniul prestării serviciilor sociale este indicată: „Referirea către APL I sau MMPS a problemelor ce țin de accesul limitat al populației la servicii sociale de calitate, deși această competență este delegată către APL II.” Nu vrem să credem, că autorii proiectului de lege intenționat nu doresc să înlăture una din cauzele problemelor din domeniul prestării serviciilor sociale, prin păstrarea unor astfel de reglementări care camuflează competențele APC în competențe ale APL I, fără delegarea expresă a acestora, respectiv fără să le finanțeze corespunzător din bugetul de stat.

3) Modificările **Legii asistenței sociale nr. 547/2003** se referă în majoritate la crearea agențiilor teritoriale de asistență socială și transformarea structurilor teritoriale/raionale de asistență socială în subdiviziuni a agenției teritoriale de asistență socială.

Scopul reformei RESTART este îmbunătățirea guvernancei sistemului asistenței sociale, astfel sporind accesul populației la prestații și servicii sociale de calitate. Nu este clar cum poate fi îmbunătățită guvernanta, prin păstrarea structurilor vechi, adăugând încă un nivel de administrare, astfel menținând vechile practici, dar măririi numărului structurilor birocratice și a cheltuielilor de întreținere a acestora.

Credem, că guvernanta sistemului asistenței sociale poate fi îmbunătățită, respectiv poate fi sporit accesul populației la servicii sociale de calitate, prin eliminarea structurilor teritoriale/raionale de asistență socială ineficiente, delegarea competențelor autorităților publice centrale în domeniul prestării serviciilor sociale către autoritățile administrației publice locale de nivelul întâi, care *de facto* prestează serviciile sociale primare, în concordanță cu principiul subsidiarității, care presupune exercitarea responsabilităților publice de către autoritățile care sunt cel mai aproape de cetățeni.

Noile reglementări au un caracter confuz, deoarece:

- nu este clar câte structuri teritoriale de asistență socială vor exista și unde se vor afla?
- ce presupune nivelul local de implementare a serviciilor sociale, e vorba de fiecare localitate (sat (comună) și/sau oraș (municipiu)) sau de mai multe localități?

Dacă vorbim de serviciile sociale, credem că un termen mai oportun pentru realizarea acestora ar fi „prestarea serviciilor sociale”, termenul „implementare” fiind utilizat în legătură cu politicile publice și prevederile legale.

Noua redacție a lit. f) din art.12 alin. (2) din Legea nr.547/2003 la fel creează confuzie, deoarece în redacția propusă, spre deosebire de cea actuală, nu este clar cu care autorități ale administrației publice locale (APL I și/sau APL II) Ministerului Muncii și Protecției Sociale cooperează direct sau prin agențiile teritoriale de asistență socială. Concretizarea autorităților publice locale este obligatorie, în vederea evitării interpretărilor în procesul de aplicare a normelor juridice.

Prevederile art. 14 alin. (1) din Legea nr.547/2003, care stabilesc obligații pentru APL I, urmează a fi redactate, deoarece punerea în responsabilitatea APL I a unor sarcini, care țin de competența Guvernului/APC, fără alocarea resurselor financiare necesare și suficiente realizării unor competențe delegate, este neconstituțională, contrară prevederilor naționale și tratatelor internaționale la care Republica Moldova este parte, astfel că este necesar de folosit

termenul „poate asigura” sau „poate adopta” etc., după cum un astfel de termen este folosit în alin. (2).

La art.15 din Legea nr.547/2003, redacția nouă a alin. (2) urmează a fi modificată, astfel ca APL I să determine de sine stătător efectivul minim necesar de personal al instituțiilor de asistență socială de nivel local, dat fiind faptul că potrivit art.6 alin. (2) și (3) din Legea nr.436/2006 privind administrația publică locală, raporturile dintre autoritățile publice centrale și cele locale au la bază principiile autonomiei, legalității, transparenței și colaborării în rezolvarea problemelor comune; 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. Mai mult ca atât, deoarece „competențele autorităților publice centrale în domeniul asistenței sociale” nu au fost delegate APL I, respectiv nu sunt finanțate din contul transferurilor cu destinație specială de la bugetul de stat, nu poate fi vorba de vre-o imixtiune a MMPS în activitatea APL I.

Totodată, dat fiind faptul că în art. 15 din Legea nr.547/2003 sunt reglementate categoriile de personal din sistemul de asistență socială, precum și angajarea în baza contractelor individuale de muncă sau în baza contractelor de prestări servicii, se impune reglementarea expresă a autorităților care vor avea calitatea de angajator, în situația în care nu este clar cine are/ poate avea o astfel de calitate.

În condițiile în care nu creează dubii că „competențele autorităților publice centrale în domeniul asistenței sociale” sunt competențe delegate, este necesară modificarea art.22 din Legea nr.547/2003, astfel ca bugetele locale să fie excluse din lista surselor de finanțare a acțiunilor de asistență socială, în caz contrar prevederile actuale vor continua să fie în contradicție cu prevederile art.3 alin. (1) și (4) din Legea nr.397/2003 privind finanțele publice locale, care se referă la garanțiile autonomiei financiare, potrivit cărora bugetele unităților administrativ-teritoriale (inclusiv bugetele satelor (comunelor), orașelor (municipiilor)), constituie elemente independente care se elaborează, se aprobă și se execută în condiții de autonomie financiară, iar orice delegare de competențe suplimentare din partea statului în persoana Guvernului trebuie să fie însoțită de alocarea de resurse financiare, necesare pentru a acoperi costul exercițiului competenței delegate.

Referitor la alin. (2¹) cu care se propune a fi completat art.23 din Legea nr.547/2003, nu este clar de care autorități ale administrației publice locale este vorba, în situația în care „competențele autorităților publice centrale în domeniul asistenței sociale se delegă autorităților administrației publice ale municipiului Chișinău și ale UTA Găgăuzia”. Concretizarea autorităților publice locale este obligatorie, în vederea evitării interpretărilor în procesul de aplicare a normelor juridice.

4) Una din modificările la **Legea nr. 123/2010 cu privire la serviciile sociale**, se referă la prestatorii publici de servicii sociale, iar dat fiind faptul că „competențele autorităților publice centrale în domeniul asistenței sociale se delegă autorităților administrației publice ale municipiului Chișinău și ale UTA Găgăuzia”, este necesară o redacție nouă și pentru lit.c) din alin. (2) al art.7 după cum urmează: „instituțiile de asistență socială ce pot fi create și gestionate de autoritățile administrației publice locale de nivelul întâi”, astfel ca prevederile actuale să nu fie interpretate ca o obligație a APL I.

Referitor la noua redacție a alin. (1) din art.9 a Legii nr. 123/2010, din nou nu este clar de care autorități ale administrației publice locale este vorba, în situația în care „competențele autorităților publice centrale în domeniul asistenței sociale se delegă autorităților administrației publice ale municipiului Chișinău și ale UTA Găgăuzia”. Concretizarea autorităților publice locale este obligatorie, în vederea evitării interpretărilor în procesul de aplicare a normelor juridice.

Similar prevederilor din Legea asistenței sociale nr. 547/2003, prevederile art.10 din Legea nr. 123/2010, care stabilesc obligații pentru APL I, urmează a fi excluse sau reformulate ca posibilități, deoarece punerea în responsabilitatea APL I a unor sarcini, care

țin de competența Guvernului/APC, fără alocarea resurselor financiare necesare și suficiente realizării unor competențe delegate, este neconstituțională, contrară prevederilor naționale și tratatelor internaționale la care Republica Moldova este parte.

În același timp, deoarece unitatea de asistență socială este acea subdiviziune organizațională care activează la nivel de comunitate, cu finanțare asigurată de către autoritățile administrației publice centrale, în scop de prestare a serviciilor sociale cât mai aproape de beneficiari, o parte din atribuțiile actuale ale APL I urmează a fi exercitate de către aceasta.

În aceeași ordine de idei, similar prevederilor din Legea asistenței sociale nr. 547/2003 și în baza aceluiași argumente, este necesară modificarea art.26 și abrogarea art.27 din Legea nr. 123/2010, astfel ca bugetele unităților administrativ-teritoriale să fie excluse din lista surselor de finanțare a serviciilor sociale.

5) Prin completarea **Legii nr. 5/2006 privind incluziunea socială a persoanelor cu dizabilități** cu art.56¹. Autoritățile administrației publice locale, se stabilesc obligații pentru autoritățile administrației publice locale de a dezvolta programe locale de incluziune socială a persoanelor cu dizabilități, din surse proprii, ceea ce este neconstituțional, contrar prevederilor naționale și tratatelor internaționale la care Republica Moldova este parte, deoarece în responsabilitatea APL I se pun sarcini, care țin de competența Guvernului/APC, fără alocarea resurselor financiare necesare și suficiente realizării unor competențe delegate, astfel că este necesar de redactat aceste prevederi folosind termenul „pot dezvolta”.

6) În legătură cu modificarea art.5 din **Legea fondului de susținere a populației nr. 827/2000**, necesitatea identificării resurselor financiare pentru asistența socială/susținerea păturilor defavorizate ale populației, inclusiv copiilor, cu titlu de recomandare, ar fi cazul de exclus din lista beneficiarilor a participanților la cel de-al Doilea Război Mondial din cadrul Armatei Sovietice de ocupație și a celor asimilați cu aceștea, unii dintre care primesc ajutor material anual în mărime de 10000 de lei, în contextul războiului purtat de Rusia împotriva Ucrainei și desființării mai multor mituri cu privire la realitățile celui de-al Doilea Război Mondial pe teritoriul Republicii Moldova.

7) **Modificări la Legea nr. 397/2003 privind finanțele publice locale.** Conceptul dat nu este corelat cu cadrul constituțional și legal al autonomiei locale financiare. În calitate de competență delegată domeniul social urmează a fi acoperit integral din contul bugetului de stat. Totodată rolul APL poate fi complementar în dependență de resursele disponibile. Prin urmare, acest concept și cadrul legal din domeniul asistenței sociale, inclusiv Legea finanțelor publice locale urmează a fi corelate cu cadrul constituțional și legal al autonomiei locale /APL.

8) **Modificările la Legea exproprierii pentru cauză de utilitate publică nr. 488/1999**, creează mai multe îngrijorări și neclarități.

În situația în care structurile teritoriale de asistență socială ale raioanelor vor fi lichidate, respectiv vor fi create subdiviziuni teritoriale de asistență socială ale noilor agenții teritoriale de asistență socială, statul intenționează să exproprieze clădirile și construcțiile proprietate publică a unităților administrativ-teritoriale necesare pentru organizarea și prestarea de către stat a serviciilor sociale, precum și a altor activități de protecție și asistență socială a populației.

În formula propusă a reglementărilor, statul va putea să exproprieze orice clădire și orice construcție proprietate publică a oricărei unități administrativ-teritoriale (sat, oraș, raion) din țară, sub pretextul necesității organizării și prestării de către stat a serviciilor sociale, precum și a altor activități de protecție și asistență socială a populației. Aceste acțiuni au un caracter discreționar cu consecințe foarte grave, iar reglementarea acestora se face în contradicție cu principiile oportunității, stabilității și predictibilității normelor juridice, dar și în situația în care legislația în vigoare oferă soluții pentru organizarea și prestarea de către stat a serviciilor sociale, cum ar fi:

- dreptul de folosință asupra bunurilor imobile pe un termen de pînă la 5 ani, dacă părțile nu convin asupra unui alt termen (art.2 alin. (1) lit. b) din Legea exproprierii pentru cauză de utilitate publică nr. 488/1999);
- bunurile domeniului public al unităților administrativ-teritoriale pot fi transmise în administrare, gestiune, concesiune, comodat sau locațiune/arendă în condițiile Legii nr. 121/2007 privind administrarea și deetatzarea proprietății publice sau ale altor legi speciale (art.5 alin. (4) lit. b) din Legea nr.29/2018 privind delimitarea proprietății publice).

În cadrul ședinței cu participarea reprezentanților Congresului Autorităților Locale din Moldova din data de 05.04.2023, reprezentanții Ministerului Muncii și Protecției Sociale au prezentat Conceptul Reformei sistemului de asistență socială „RESTART”, care a stârnit o mare indignare, deoarece autorităților administrației publice locale de nivelul întâi nu li se delegă competențele autorităților publice centrale în domeniul prestării serviciilor sociale, după exemplul municipiului Chișinău, în situația în care primăriile din țară sunt cele care prestează serviciile sociale primare, fără finanțare din contul transferurilor cu destinație specială de la bugetul de stat.

Mai mult ca atât, majoritatea prevederilor din proiectul de lege analizat nu au fost expuse în cadrul ședinței, respectiv nu au fost consultate, după cum se prezintă în Nota informativă, iar paradoxul constă în faptul că competențele autorităților publice centrale în domeniul asistenței sociale, care sunt competențe delegate autorităților administrației publice ale municipiului Chișinău și ale UTA Găgăuzia, sunt excluse din competența APL II, însă nu sunt excluse din competența APL I.

În cadrul ședinței din data de 05.04.2023 mai mulți primari și-au expus problemele în legătură cu lipsa colaborării cu autoritățile tutelare teritoriale și centrale în vederea protecției copiilor aflați în situație de risc și a copiilor separați de părinți, astfel că reprezentanții Ministerului Muncii și Protecției Sociale au promis că vor găsi soluții în această privință, dar din modificările propuse la Legea nr. 140/2013 privind protecția specială a copiilor aflați în situație de risc și a copiilor separați de părinți nu se observă careva intervenții în acest sens.

Congresul Autorităților Locale din Moldova consideră că proiectul Hotărârii Guvernului cu privire la aprobarea proiectului de lege pentru modificarea unor acte normative (reforma sistemului de asistență socială „RESTART”) nu poate fi propus pentru aprobare în redacția actuală și necesită o revizuire conceptuală fundamentală, discutarea acestuia în cadrul Grupului de lucru pentru descentralizarea sectorială în domeniul social și aprobarea în cadrul Comisiei paritare.

Cu respect,

Viorel FURDUI
Director Executiv al CALM



Exec: C. Scorțescu, expert CALM,
tel. 22 35 09