



HOTĂRÎRE
pentru aprobarea Strategiei de reformă a sistemului de asistență socială

nr.416-XIV din 28.05.1999

Monitorul Oficial al R.Moldova nr.78-79/373 din 22.07.1999

* * *

Parlamentul adoptă prezenta hotărîre.

Art.1. - Se aprobă Strategia de reformă a sistemului de asistență socială, expusă în anexă, parte integrantă a prezentei hotărîri.

Art.2. - Guvernul va asigura implementarea Strategiei de reformă a sistemului de asistență socială.

Art.3. - Comisia pentru protecție socială, sănătate și familie va exercita controlul asupra executării prezentei hotărîri.

Art.4. - Prezenta hotărîre intră în vigoare la data adoptării.

PREȘEDINTELE PARLAMENTULUI

Dumitru DIACOV

Chișinău, 28 mai 1999.

Nr.416-XIV.

Anexă

STRATEGIA DE REFORMĂ A SISTEMULUI DE ASISTENȚĂ SOCIALĂ

1. Considerații generale

Sistemul actual de asistență socială reprezintă un complex de activități privind acordarea de ajutoare bănești sau materiale, de subvenții, de scutiri de impozite unor categorii de persoane aflate în anumite situații prevăzute de lege, precum și privind îngrijirea în instituții sociale a minorilor, adulților handicapați, bolnavilor cronici și vîrstnicilor.

Baza legislativă a sistemului de asistență socială este formată din Constituție, legi, decrete ale Președintelui Republicii Moldova, hotărîri ale Guvernului și din alte acte normative care reglementează raporturile de drept în domeniu.

Analiza sistemului de asistență socială relevă necesitatea unei noi orientări în politica socială a statului, de natură să asigure persoanele și familiile care se confruntă cu condiții de trai dificile, pe care nu le pot depăși prin propriile mijloace, capacități, precum și din cauza lipsei de drepturi.

Reforma sistemului de asistență socială urmează să vizeze, într-o optimă corelare, cadrul juridic, administrativ-organizatoric și financiar, raportat la situația socio-economică a țării în perioada actuală.

Este important de asemenea ca reforma sistemului de asistență socială să țină cont de creșterea dimensiunii sărăciei unor persoane și categorii sociale, ca efect al declinului economic, ce a determinat creșterea prețurilor, a numărului de șomeri, agravarea crizei de locuințe, scăderea veniturilor reale, restrîngerea consumului alimentar etc.

Asistența socială urmează să fie promovată ca o politică socială a statului și administrată de un

organ central de specialitate al acestuia (minister, departament), iar în plan teritorial, de serviciile lui descentralizate și de autoritățile administrației publice locale, în cooperare cu alte organizații și asociații neguvernamentale de caritate, religioase, cu fundații și cu persoane particulare.

La atingerea obiectivelor reformei sistemului de asistență socială, la crearea de condiții pentru satisfacerea elementelor necesității de trai ale persoanei și ale familiei și la conferirea de demnitate umană vieții, deosebit de importantă este obligația persoanelor și familiilor, beneficiare de servicii și prestații de asistență socială, de a coopera cu specialiștii la rezolvarea problemelor de viață cu care se confruntă. Forma, cantitatea și natura ajutorului social urmează să fie adecvate situației persoanei sau familiei, justificând astfel asistența acordată.

Asistența socială trebuie acordată acelor persoane sau familii care, temporar sau permanent, se află într-o situație de risc social, determinat în principal de: abandonul familial, moartea părinților, lipsa de locuință, handicapul fizic sau mental, bolile cronice, numărul mare de copii în familie care trebuie întreținuți efectiv, dar sînt lipsiți de resursele necesare, mono-parentalitatea familiei, dependența de alcool și de droguri, consecințele dezastrelor naturale și ecologice.

2. Obiectivele reformei

Reforma sistemului de asistență socială vizează următoarele obiective:

- a) crearea unui cadru juridic, administrativ-organizatoric și financiar;
- b) analiza și evaluarea fenomenelor socioeconomice care generează cererea de asistență socială;
- c) stabilirea condițiilor de acordare a ajutoarelor prevăzute de lege, de plată și de gestionare a lor;
- d) identificarea și stimularea unor activități socioprofesionale pentru a se veni în întîmpinarea persoanelor și familiilor expuse riscului, potențiali solicitanți de asistență socială;
- e) profesionalizarea și specializarea asistentului social în a acorda persoanelor și familiilor solicitante a unei asistențe care să le mărească capacitatea de organizare a propriei vieți socioeconomice și profesionale;
- f) identificarea a noi forme, neinstituționalizate, ca alternative la cele instituționalizate, de ocrotire a unor categorii de minori aflați în situații deosebite, a adulților handicapați și a vîrstnicilor asistați în unități de asistență socială.

Date fiind obiectivele enunțate, se impun cîteva detalii privind reforma cadrului juridic și a cadrului administrativ-organizatoric al sistemului de asistență socială.

2.1. Reforma cadrului juridic

Reforma cadrului juridic în domeniul asistenței sociale presupune elaborarea și adoptarea de acte legislative, printre care:

- Legea asistenței sociale;
- Legea privind alocațiile familiale;
- Legea privind asistența socială a persoanelor vîrstnice;
- Legea pentru modificarea și completarea Legii cu privire la protecția socială a invalizilor;
- Legea cu privire la minimul de existență;
- Legea privind cantinele de ajutor social;
- Legea voluntariatului;
- Legea privind fondurile de susținere socială a populației.

2.2. Reforma cadrului administrativ-organizatoric

Una din prioritățile reformei cadrului administrativ-organizatoric constă în crearea unui organ central de specialitate (minister, departament) cu sarcini și atribuții în domeniul promovării noii politici de administrare a asistenței sociale.

În plan teritorial, politica de administrare a asistenței sociale urmează a fi promovată prin direcțiile de asistență socială, iar realizarea ei se va efectua prin oficiile de asistență socială în cooperare cu serviciile specializate ale autorităților administrației publice locale, prin atragerea organizațiilor și asociațiilor neguvernamentale de caritate, religioase, a fundațiilor și persoanelor particulare la această acțiune socială.

3. Opțiunile de prestații și servicii de asistență socială

În raport cu obiectivele principale ale reformei sistemului de asistență socială, se pot face următoarele opțiuni:

A. Menținerea actualei structuri administrativ-organizatorice a sistemului de asistență socială și adaptarea lui la imperativele timpului prin schimbarea condițiilor de acordare a prestațiilor și serviciilor.

Această opțiune ar prezenta următoarele avantaje și dezavantaje.

Avantajele:

a) nu ar fi necesară efectuarea unor schimbări organizatorice atât la nivel central, cât și la nivel teritorial;

b) s-ar menține vechea practică de stabilire și de plată a alocațiilor și ajutoarelor pentru familii, de acordare a altor prestații și servicii de asistență socială;

c) cunoașterea, din punctul de vedere al dreptului material, precum și al competenței administrativ-teritoriale, a practicii de acordare a prestațiilor și serviciilor de asistență socială ar facilita accesul beneficiarilor la ele;

d) s-ar evita pierderea, prin modificarea condițiilor de stabilire, plată sau acordare, a dreptului la prestații sau servicii de asistență socială al unor beneficiari.

Dezavantajele:

a) se menține un sistem administrativ-organizatoric, divizat la nivel central și la nivel teritorial, cu atribuții paralele și, în unele cazuri, complementare, care necesită mari cheltuieli financiare;

b) nu se promovează o politică unitară în domeniul asistenței sociale, orice instituție guvernamentală adoptând la nivelul său standarde proprii în ocrotirea și asistența socială, deși beneficiarii se confruntă cu aceleași probleme socioprofesionale;

c) prestațiile și serviciile de asistență socială deseori nu sînt adecvate circumstanțelor, în unele cazuri asistența acordată nefiind justificată;

d) nu se stimulează reintegrarea socioprofesională a beneficiarilor, ajutoarele acordate provizoriu devenind uneori prestații permanente;

e) nu este stimulată inițiativa organizațiilor și asociațiilor umanitare naționale și internaționale în efectuarea actului de asistență socială, prin lipsa în teritoriu a unui partener unic, cu atribuții și responsabilități bine determinate, care să sprijine și să controleze activitatea acestora;

f) solicitanții de asistență socială manifestă neîncredere în autoritățile publice centrale și locale și, pentru a beneficia de actul de asistență socială, sînt nevoiți să se adreseze mai multor instituții;

g) este imposibilă crearea unei baze de date automatizată pentru ținerea de evidență statistică unitară a beneficiarilor de asistență socială și pentru elaborarea de prognoze;

h) este imposibilă implementarea și dezvoltarea unor programe-pilot, în plan teritorial, finanțate sau sponsorizate de diverse organisme guvernamentale sau neguvernamentale.

B. Menținerea actualului sistem de asistență socială, precum și a condițiilor de acordare, la care urmează să se adauge un ajutor social bănesc de întreținere pentru familiile cu copii, pentru persoanele handicapate și vîrstnici.

Această opțiune ar prezenta următoarele avantaje și dezavantaje.

Avantajele:

a) se mențin, în primul rînd, avantajele enunțate la varianta A;

b) ar crește gradul de protecție socială al unor categorii de persoane și de familii avînd în întreținere și îngrijire efectivă mai mulți copii, inclusiv al persoanelor handicapate și al vîrstnicilor care, temporar sau permanent, devin dependenți de asistență socială;

c) în unele situații și, în special, în cazul vîrstnicilor care nu au resurse proprii de întreținere, s-ar micșora numărul de asistați în unitățile de asistență socială, reducîndu-se astfel cheltuielile;

d) introducerea unui ajutor bănesc de întreținere, complementar prestațiilor și serviciilor existente la această dată, ar constitui o primă treaptă în elaborarea unei politici ample de alocații și ajutoare familiale;

e) s-ar reduce presiunea exercitată asupra instituțiilor guvernamentale centrale și teritoriale de către un număr considerabil de persoane care se află într-o situație de risc socioeconomic, dar care nu îndeplinesc nici una din condițiile legale în vigoare de a beneficia de prestațiile și serviciile de asistență

socială existente.

Dezavantajele:

- a) se mențin dezavantajele indicate la varianta A;
- b) vor fi necesare cheltuieli suplimentare fără a se reduce sau a se elimina prestațiile și serviciile sociale existente;
- c) există riscul ca acțiunea socială să fie îndreptată numai spre cel care solicită și nu spre cel care efectiv se află într-o situație ce reclamă o astfel de intervenție.

C. Adaptarea sistemului de asistență socială existent la necesitățile reale și la posibilitățile financiare ale statului prin identificarea și consolidarea acelor prestații și servicii care au un scop precis și eficient, prin introducerea unui ajutor social destinat persoanelor sau familiilor fără venituri proprii sau cu venituri insuficiente, pînă la integrarea lor socioprofesională.

Această opțiune ar prezenta (în funcție de situația socioeconomică a țării, de sistemul juridic, administrativ-organizatoric existent și de posibilitățile de finanțare) următoarele avantaje și dezavantaje.

Avantajele:

- a) persoanelor și familiilor fără venituri sau cu venituri insuficiente li s-ar asigura un venit minim de întreținere garantat, care s-ar acorda temporar, permanent sau pînă la integrarea lor socioprofesională;
- b) opțiunea reprezintă o primă etapă în reforma sistemului de asistență socială;
- c) s-ar realiza unul din principiile consfințite în Constituție, prin care statul este obligat să ia măsuri pentru ca orice om să aibă un nivel de trai decent;
- d) s-ar elimina prestațiile și serviciile de asistență socială care nu sînt axate pe un scop precis sau care nu mai corespund politicii sociale actuale, asigurîndu-se astfel fonduri bănești suplimentare pentru alte obiective sociale;
- e) s-ar menține avantajele enunțate la variantele A și B;
- f) s-ar implica o restructurare administrativă și organizatorică ce ar conduce, într-o viitoare etapă, la unificarea sistemului de alocații și prestații familiale;
- g) prestațiile și serviciile de asistență socială ar urma să se circumscrie unor situații de fapt reale, reducîndu-se astfel accesul la actul de asistență socială al persoanelor a căror situație socioeconomică nu reclamă o astfel de intervenție;
- h) s-ar reduce parțial presiunea exercitată asupra Guvernului de către persoanele sau familiile care nu îndeplinesc condițiile legale de acordare prevăzute de legislația în vigoare, dar a căror situație socioeconomică justifică cererea de ajutor social;
- i) s-ar soluționa nenumăratele apeluri, intervenții și solicitări, adresate instituției prezidențiale, parlamentare și guvernamentale de persoane particulare, de asociații și fundații umanitare, de sindicate, privind protecția socială;
- j) s-ar concretiza unele convenții și tratate internaționale în domeniul protecției sociale, semnate și ratificate de Republica Moldova.

Dezavantajele:

- a) se presupun cheltuieli suplimentare legate de creșterea prestațiilor și serviciilor, precum și cheltuieli de administrare;
- b) s-ar menține riscul, minor în raport de cele enunțate la variantele A și B, că de anumite prestații și servicii de asistență socială vor beneficia persoane a căror situație nu reclamă de fapt o astfel de intervenție;
- c) beneficiarii de asistență socială nu vor fi întotdeauna determinați să-și reorganizeze propria viață sociofinanciară și profesională.

4. Aspecte privind reforma prestațiilor de asistență socială

Analiza avantajelor și dezavantajelor fiecărei variante duce la concluzia că, în acest stadiu, ar trebui să se opteze pentru varianta creării unui sistem de asistență socială coerent și asigurării mijloacelor financiare minime de întreținere a familiilor și persoanelor care se află în situații socioeconomice de risc.

Componentele acestei opțiuni sînt:

- 1) restructurarea prestațiilor sociale;
- 2) dezvoltarea unor servicii sociale.

4.1. Restructurarea prestațiilor sociale

În cadrul programului de restructurare a prestațiilor sociale, se propune:

- a) menținerea unor anumite alocații și ajutoare bănești;
- b) eliminarea ajutoarelor ineficiente sau necorespunzătoare obiectivelor politicii actuale;
- c) consolidarea altor ajutoare sociale pentru creșterea eficienței lor și facilitarea activității de administrare;
- d) introducerea unui ajutor bănesc de întreținere destinat persoanelor sau familiilor care nu au venituri sau ale căror venituri sînt insuficiente pentru un nivel de trai considerat minim.

4.2. Dezvoltarea unor servicii sociale

Serviciile sociale prezintă o parte esențială a sistemului de asistență socială al unei țări.

În primul rînd, chiar și familiile bine organizate au, în mod normal, nevoie de sprijin în îngrijirea copiilor. Acest ajutor este nu numai binevenit în dezvoltarea copiilor; o intervenție, înainte de apariția unei crize, poate reduce enorm costurile sociale și economice de remediere, decît după ce problemele sociale, economice sau de sănătate au copleșit o familie.

În al doilea rînd, asistența socială de urgență este necesară unui grup mult mai mic de familii, în perioadele de criză, cînd copiii și alți membri ai familiei riscă să sufere sau să fie abandonați. Aceste servicii, care au drept scop ajutorarea familiilor după ce problemele au apărut, includ îngrijirea, pentru a oferi părintelui un răgaz, intervenția în timpul crizei, depășirea crizei, oferirea de sfaturi, educarea părinților, îngrijirea în timpul zilei și alte forme de ajutor concret. Ele sînt deseori intensive și pe termen scurt, ajutînd familia să depășească o criză. Ele pot fi relativ scumpe, dar mult mai puțin costisitoare decît alternativa extremă de instituționalizare, în ultimă instanță, a copiilor sau a vîrstnicilor.

Există o gamă largă de opțiuni în acordarea de asistență socială urgentă familiilor cu copii și vîrstnicilor cu probleme deosebite. O opțiune ar fi aceea de a crea, la nivelul comunităților, centre care să furnizeze mai multe tipuri de servicii sociale. Deși această opțiune va fi discutată, este nevoie, în continuare, de cercetări care să stabilească modelul de servicii cel mai potrivit și să concretizeze dacă o astfel de măsură este realizabilă în momentul de față, ținîndu-se seama de resurse și de nevoi.

5. Programele multifuncționale la nivelul comunităților

Programele multifuncționale la nivelul colectivităților prevăd crearea în ele a unor centre multifuncționale care să identifice dreptul la servicii sociale și să le presteze. Aceste centre ar urma să acorde asistență familiilor în perioadele de criză, precum și în alte situații. În categoria familiilor cu probleme deosebite se pot include: mamele necăsătorite, familiile cu mulți copii și cu venituri mici, familiile fără adăpost sau cu un spațiu de locuit insuficient, familiile cu copii din diferite căsătorii și familiile în care părinții au probleme de sănătate. Fără ajutor în îngrijirea copiilor la domiciliu, aceștia sînt deseori plasați în instituții, pentru un timp îndelungat, cu costuri sociale și economice mari. Programul de servicii sociale ar putea oferi, în funcție de nevoile familiei:

- ajutor la îngrijirea unui nou-născut;
- programe de combatere a alcoolismului, de prevenire a violenței în familie;
- servicii de educare și instruire a părinților în rezolvarea problemelor cu care se confruntă;
- consiliere și asistență de specialitate;
- ajutor în găsirea unei locuințe;
- informații referitoare la serviciile care pot fi oferite și îndrumarea spre alte servicii sociale în caz de șomaj, de probleme legate de sănătate, de învățămînt etc.

Obiectivele acestui program ar fi: evitarea abandonării copiilor, reducerea numărului de copii din instituțiile sociale, ajutorarea familiilor în îndeplinirea funcțiilor lor în numele bunăstării copilului.

Serviciile prestate familiilor pot fi de scurtă durată, oferite în perioade de mare nevoie, mai ales la domiciliu sau în cadrul comunității.

Pentru familiile care au nevoie de sprijin și după criză (de exemplu, îngrijirea unui copil în cursul zilei în timp ce mama studiază la cursuri în vederea angajării), un astfel de ajutor poate fi oferit, pe o

perioadă mai lungă, de către centrele de servicii sociale locale.

Asistenții sociali antrenați într-un astfel de program trebuie să aibă o pregătire specială. Din cauza lipsei de resurse umane și financiare în sectorul public, sectorul particular ar trebui să colaboreze la nivelul acestor programe. Ministerul Muncii, Protecției Sociale și Familiei ar avea răspunderea supravegherii și controlării sistemului.

Vîrstnicii sînt o altă categorie care au nevoie de ajutorul centrelor de servicii sociale din anumite motive. În primul rînd, pensiile lor nu au ținut pasul cu rata inflației. În al doilea rînd, pentru că vîrsta le-a accentuat boala și incapacitatea, iar accesul la medicamente, hrană, servicii, informații și viață socială este anevoios.

O opțiune ar fi ca Ministerul Muncii, Protecției Sociale și Familiei să elaboreze un program pentru a se oferi sprijin, la nivelul comunității, bătrînilor a căror viață la domiciliu nu este în siguranță sau care riscă să fie internați într-o instituție socială.

Un prim grup l-ar putea constitui persoanele cele mai vîrstnice și neputincioase care, datorită invalidității și vîrstei, sînt mai dependente de ajutorul străin sau se află în mare pericol.

Indiferent de faptul în subordinea cui se vor afla serviciile locale de asistență socială, vor fi necesare multe elemente pentru ca noile programe de asistență socială să poată funcționa. Printre astfel de elemente, se numără:

a) Pregătirea unui personal:

- care să efectueze evaluarea situației solicitanților de ajutoare ocazionale;
- care să efectueze anchete sociale în vederea plasamentului familial și să supravegheze situația copiilor în astfel de cazuri;

- de conducere la nivel mediu, care să administreze un program integrat de alocații, unde responsabilitatea ar fi o componentă semnificativă.

b) Sistemele informaționale de conducere

Va fi nevoie de un sistem computerizat central de prelucrare a datelor la care să aibă acces orice birou pentru a introduce date și a beneficia de informații. Sistemul ar oferi posibilitatea de a identifica beneficiarii, nivelul alocațiilor acordate lor, de a urmări cazurile în timp și verifica alocațiile primite în cadrul diferitelor programe. Sistemul ar putea furniza Guvernului date centralizate în vederea stabilirii bugetului asigurărilor sociale de stat și planurilor, verificării măsurilor luate.

c) Personalul necesar

Trebuie să se determine volumul de muncă pentru personalul care stabilește eligibilitatea și supraveghează situația familiilor beneficiare de alocații. Odată făcută această determinare și estimare a beneficiarilor, se poate stabili și componența numerică a personalului suplimentar care trebuie angajat și pregătit.

d) Spațiul necesar

Trebuie să se găsească spațiu suplimentar pentru birourile noilor angajați, care vor stabili eligibilitatea și vor evalua situația familiilor.

e) Elaborarea și realizarea unui sistem de verificare

Trebuie creat un sistem care să verifice performanța programului de acordare a ajutoarelor bănești și caracterul rațional al acordării unor astfel de ajutoare. De asemenea, ar trebui să fie reexaminat cererile respinse ale solicitanților pentru a se stabili frecvența și cauza respingerii lor nejustificate.

Actualul program de calificare a șomerilor apti pentru muncă trebuie să cuprindă un număr mare de persoane și să le asigure o specialitate cu care să-și găsească locul de muncă potrivit.

f) Crearea unui sistem de soluționare a contestațiilor

Trebuie creat un sistem capabil să rezolve disputele ce pot apărea în cazul refuzului de acordare de alocații persoanelor care cred că au dreptul la ele sau în cazul retragerii dreptului de a le primi beneficiarilor care nu îndeplinesc condițiile stabilite.

Reforma sistemului de asistență socială ar urma să ducă, în final, la integrarea, într-un sistem unitar de securitate socială, a tuturor prestațiilor, serviciilor și activităților specifice de asistență socială, care s-ar realiza organizatoric pe două structuri principale:

a) Ministerul Muncii, Protecției Sociale și Familiei, cu serviciile sale publice descentralizate;

b) Departamentul Administrație Publică Locală, autoritățile administrației publice locale, serviciile sociale și autoritatea tutelară din cadrul lor.