



PROVOCĂRILE NOII LEGI PRIVIND FINANȚELE PUBLICE LOCALE ASUPRA FINANȚĂRII SERVICIILOR SOCIALE LA NIVEL LOCAL

DOCUMENT DE POLITICI

Autor: Adrian Lupușor

Chișinău, iunie 2014

Notă de limitare a responsabilități

Raportul apare cu sprijin financiar al UNICEF Moldova în cadrul proiectului de parteneriat UNICEF-Parlament-EXPERT-GRUP pentru promovarea politicilor bazate pe evidențe și rezultate. Afirmările și concluziile din acest document aparțin autorilor și nu reflectă neapărat poziția sau opiniile finanțatorului.

Cuprins

Introducere.....	4
Sumar executiv	6
1. Cadrul instituțional existent privind prestarea serviciilor sociale.....	8
2. Mecanismul actual de finanțare a serviciilor sociale	11
3. Care sunt noutățile Legii cu privire la finanțele publice locale pentru finanțarea serviciilor sociale la nivel local?	14
4. Concluzii și recomandări	21

Introducere

De la 1 ianuarie 2015, vor intra în vigoare o serie de amendamente importante la Legea privind finanțele publice locale, scopul cărora este de a spori autonomia financiară și funcțională a administrației publice locale. Printre principalele „inovații” ale legii pot fi menționate: (i) dezvoltarea unui sistem al transferurilor bazat pe venituri, fapt ce urmează să motiveze APL să eficientizeze colectarea taxelor la nivel local și să amelioreze climatul de afaceri din localitate; totodată, transferurile urmează a fi alocate separat pentru APL 1 și APL 2, în baza unor formule clare; (ii) APL vor putea de sine-stătător să stabilească prioritățile de dezvoltare la nivel local și, respectiv, să aloce resursele bugetare în funcție de prioritățile respective; singura excepție sunt competențele delegate sau partajate (plățile sociale și învățământul pre-universitar) care vor fi finanțate prin transferurile cu destinație specială de la bugetul de stat; (iii) va fi creat un Fond de susținere financiară a unităților administrativ-teritoriale care va fi repartizat direct APL 1 și APL 2 în baza unor formule clare și care va asigura că volumul transferurilor către APL va rămâne la același nivel (păstrarea anvelopei financiare); (iv) în primul și al doilea an de la intrarea în vigoare a legii respective, va fi creat un Fond suplimentar de compensare, în proporție de până la 1% din veniturile bugetului de stat, pentru acoperirea eventualelor discrepante (riscuri) legate de reformarea sistemului de raporturi interbugetare.

În contextul autonomiei financiare depline de care vor beneficia autoritățile publice locale, apare întrebarea dacă finanțarea anumitor tipuri de servicii sociale va rămâne o prioritate la nivel local sau finanțarea acestora va diminua în favoarea altor activități/proiecte de dezvoltare. Problema devine și mai stringentă dacă luăm în calcul faptul că pe parcursul ultimilor ani s-a dezvoltat o gamă extinsă de servicii sociale, multe din care au fost fondate în baza granturilor externe, iar la moment sunt întreținute prin intermediul transferurilor de la bugetul de stat. Astfel, din momentul în care finanțarea serviciilor sociale va fi transpusă pe responsabilitatea APL, în anumite localități autoritățile ar putea recurge la optimizarea sistemului de servicii sociale prin comasarea unora sau chiar închiderea altora. Cele mai expuse acestui risc sunt localitățile cu bugete mici, dar unde cheltuielile pentru asistență socială consumă ponderi importante din buget.

Având în vedere contextul și riscurile menționate, prezentul raport va analiza care va fi impactul cel mai probabil al noii legi cu privire la finanțele publice locale asupra sistemului de servicii sociale. În special, vom examina care ar putea fi riscurile și costurile diminuării finanțării acestui domeniu important, dar și mecanismele ce ar permite atenuarea riscurilor și costurilor identificate. În rezultatul analizei cadrului instituțional actual de finanțare a serviciilor sociale, dar și a modificărilor induse de noua Lege a finanțelor publice locale, studiul vine cu un set de recomandări menite să atenueze riscurile pe termen scurt și să valorifice oportunitățile pe termen lung ale reformei pentru domeniul serviciilor sociale.

Studiul este bazat pe următoarele acte normative:

- Legea nr. 397 din 16.10.2003 privind finanțele publice locale;
- Legea nr. 267 din 01.11.2013 privind modificarea și completarea unor acte legislative (Articolul 1, care se referă la Legea finanțelor publice locale);
- Legea nr. 436 din 28.12.2006 privind administrația publică locală;
- Legea nr. 435 din 28.12.2006 privind descentralizarea administrativă;
- Legea nr. 123 din 18.06.2010 cu privire la serviciile sociale;

- Legile bugetului de stat pentru anul 2013 și 2014;
- Note metodologice privind elaborarea de către autoritățile administrației publice locale a proiectelor de buget pe anul 2014 și a estimărilor pe anii 2015-2016;
- Regulamente-cadru privind prestarea diverselor tipuri de servicii sociale;
- Legea nr. 547 din 25.12.2003 asistenței sociale;
- Nomenclatorul serviciilor sociale aprobat prin Ordinul Ministrului muncii, protecției sociale și a familiei nr. 353 din 15 decembrie 2011.

Primul capitol din raport analizează cadrul instituțional existent privind prestarea serviciilor sociale și identifică principalele curențe sistemice și motivaționale. Al doilea capitol analizează care este mecanismul actual de finanțare a serviciilor sociale. Capitolul trei identifică principalele modificări și elemente inovative ale noii Legi cu privire la finanțele publice locale, specifică care sunt riscurile, dar și oportunitățile acesteia pentru sistemul de servicii sociale. Spre final, capitolul patru vine cu principalele constatări și recomandări de politici.

Sumar executiv

În general, cadrul legal existent nu asigură o gestionare eficientă a resurselor bugetare necesare pentru finanțarea serviciilor sociale la nivel local. Principalele probleme în acest sens țin de repartizarea deseori ambiguă a responsabilităților în acest domeniu între APL 1 și APL 2, marginalizarea APL 1 în favoarea APL 2 în ceea ce ține de organizarea și prestarea anumitor tipuri de servicii sociale, prezența anumitor conflicte de interese privind monitorizarea calității serviciilor sociale. Mai mult decât atât, dependența financiară a autorităților publice locale de transferurile din bugetul de stat necesare pentru finanțarea serviciilor sociale nu creează motivațiile necesare la nivel local pentru eficientizarea și sporirea calității serviciilor respective. Transferurile în baza cheltuielilor estimate favorizează menținerea unor servicii sociale exagerat de scumpe și cu impact redus, iar responsabilitatea APL pentru calitatea și durabilitatea financiară a sistemului este una minoră. Problema dependenței financiare este și mai acută în cazul APL 1, care, având o bază impozabilă infimă, depinde financiar atât de APL 2 (direct), cât și de autoritatea publică centrală. Per ansamblu, cadrul legal existent a permis perpetuarea unui sistem extensiv de servicii sociale, multe din care nu reușesc să cuprindă un spectru larg de beneficiari și nu sunt viabile din punct de vedere financiar.

Guvernul recunoaște provocările procesului de descentralizare asupra sistemului de servicii sociale, elaborând și o strategie în acest sens. Strategia de Descentralizare a Serviciilor Sociale identifică o serie de probleme specifice domeniului: 1) lipsa unui sistem coerent de evaluare a nevoilor de dezvoltare a serviciilor sociale în profil teritorial; 2) Sistemul serviciilor sociale are o tendință de dezvoltare continuă însă neuniformă și fragmentară; 3) Lipsa unui sistem instituționalizat de formare inițială și continuă a resurselor umane din domeniul serviciilor sociale; 4) Nu este deocamdată aplicat un mecanism de evaluare a calității serviciilor prestate beneficiarilor; 5) Sistemului de finanțare a autorităților publice locale pentru asigurarea menținerii și dezvoltării serviciilor de asistență socială primare și specializate nu este eficient; 6) În gestiunea MMPSF se află servicii sociale, contrar misiunii și atribuțiilor ministerului. În acest sens, Strategia stabilește 4 obiective specifice, conform cărora până la finele anului 2016: (i) va exista un sistem național unitar și coerent de evaluare complexă a nevoilor de servicii sociale în profil teritorial; (ii) va exista un sistem național unitar de evaluare a calității serviciilor sociale; (iii) va fi instituit un sistem de finanțare adecvat, care va cuprinde atât resurse ale bugetului central, cât și ale celor locale, și care să asigure sustenabilitatea financiară a prestării serviciilor sociale, concomitent cu atingerea obiectivelor politicilor publice naționale; și (iv) va exista un sistem național de pregătire inițială și continuă, de angajare, promovare și evaluare a resurselor umane în domeniul serviciilor sociale. Astfel, Strategia urmează să amelioreze calitatea serviciilor sociale prestate, să coreleze serviciile cu necesitățile locale, să asigure durabilitatea financiară a acestora, precum și să fortifice calitatea personalului implicat în acest sistem.

Noua lege va aduce o serie de modificări conceptuale privind modul de administrare a banilor publici la nivel local, fapt ce va implica atât riscuri, cât și oportunități pentru dezvoltarea serviciilor sociale. Astfel, va spori esențial nivelul autonomiei financiare și decizionale la nivel local și, respectiv, va fi modificat sistemul de motivații ale APL 1 și APL 2 vis-a-vis de organizarea serviciilor sociale. În mod particular, puterea decizională va migra de la nivel central la cel local, astfel încât volumul de finanțare a serviciilor sociale la nivel local va depinde strict de prioritățile și capacitățile APL 1 și APL 2 și mai puțin de transferurile de la bugetul de stat. Odată cu creșterea nivelului de discreție la nivel local

urmează să crească și nivelul de responsabilitate privind eficiența utilizării banilor publici, inclusiv pentru finanțarea serviciilor sociale. În așa mod, autoritățile publice locale vor fi motivate să analizeze mai atent fezabilitatea serviciilor sociale viitoare și existente și să asigure o corelare mai strânsă a acestora cu necesitățile locale.

O îngrijorare importantă asociată cu majorarea discreției APL ține de realocarea resurselor de la anumite servicii sociale la alte priorități locale. Acest risc este alimentat de faptul că până în prezent sistemul de servicii sociale nu a urmat o paradigma durabilă de dezvoltare, fiind susținut financiar fie cu suportul donatorilor, preponderent dezvoltate neomogen, sau prin intermediul transferurilor de la bugetul de stat. Prin urmare, din momentul alocării responsabilității către autoritățile publice locale privind finanțarea serviciilor respective, în anumite localități va apărea necesitatea optimizării unor servicii sociale prin comasare, iar în unele cazuri chiar și lichidare. Acest risc este valabil pentru localitățile cu bază impozabilă și respectiv bugete locale mici, în care ponderea cheltuielilor pentru asistență socială este relativ mare. Riscul este alimentat de nivelul scăzut de cunoaștere în rândul populației socialmente vulnerabile privind posibilitatea solicitării serviciilor sociale de la APL. Astfel, în multe cazuri, deși necesitățile sunt mari, cererea pentru asemenea servicii este scăzută.

Totuși, riscurile menționate urmează a fi atenuate cel puțin din 3 considerente: (i) la moment există o varietate largă de servicii sociale, iar în multe cazuri acestea pot fi complementare, astfel încât ar putea fi favorizată comasarea în instituții multifuncționale; (ii) anvelopa financiară la nivelul localităților va rămâne cel puțin la același nivel grație transferurilor cu destinație generală din Fondul de susținere financiară a unităților administrativ-teritoriale; (iii) în medie, localitățile unde cheltuielile pentru asistență socială formează ponderi importante din bugetele locale au și bugete mai mari și respectiv sunt mai robuste din punct de vedere financiar. Pe de altă parte, grație creșterii autonomiei financiare și a motivației sporite ale APL pentru valorificarea și extinderea bazei impozabile locale, noua lege va permite creșterea în timp a veniturilor publice locale care ar putea fi utilizate pentru modernizarea serviciilor sociale. Prin urmare, ***legea prezintă anumite riscuri pe termen scurt, însă mai multe oportunități pe termen lung pentru sistemul de servicii sociale la nivel local.***

Autoritățile de resort urmează să întreprindă măsurile necesare pentru atenuarea riscurilor pe termen scurt și pentru valorificarea oportunităților pe termen lung a noii legi cu privire la finanțele publice locale. În acest sens, politicile publice trebuie să fie orientate spre eliminarea deficiențelor sistemice specifice domeniului serviciilor publice și, în același timp, să asigure pârghiile necesare pentru atenuarea riscurilor menționate. În acest sens este necesară asigurarea unui sistem funcțional de verificare a calității serviciilor prestate, consolidarea capacităților de planificare, evaluare a necesităților și management a resurselor financiare la nivelul APL (în special la nivelul APL 1), facilitarea comasării serviciilor sociale compatibile în instituții sociale multifuncționale, prin ajustarea cadrului legal și facilitarea informării și consultărilor de către ministerul de ramură cu APL1 și APL 2, sensibilizarea opiniei publice și sporirea informării privind necesitatea serviciilor sociale și a dreptului de a solicita serviciile respective de la APL. Totodată, ministerul de ramură ar trebui să se implice activ în acordarea de asistență pentru APL 1 și APL 2 cu privire la metodele de analiză și planificare a necesităților locale în materie de servicii sociale. O altă posibilitate de a atenua riscurile pe termen scurt este stabilirea unui pachet critic de servicii sociale la care autoritățile publice locale nu vor putea renunța fără o argumentare clară și bazată pe evidențe. Implicarea activă a comunității donatorilor la implementarea priorităților de politici menționate este crucială.

1. Cadrul instituțional existent privind prestarea serviciilor sociale

Potrivit Legii nr. 547 privind asistența socială, serviciile sociale constituie o formă de asistență socială, și constau dintr-un ansamblu de măsuri și activități realizate pentru satisfacerea necesităților sociale ale persoanei sau familiei, în scop de depășire a unor situații de dificultate, precum și de prevenire a marginalizării și excluziunii sociale. Autoritatea principală responsabilă de coordonarea activităților de acordare a asistenței sociale și care exercită atribuții principale în procesul de asigurare a serviciilor sociale la nivel național este Ministerul Muncii, Protecției Sociale și Familiei (MMPSF). Totuși, aceasta ține preponderent de elaborarea politicilor și actelor normative care reglementează domeniul respectiv, reglementează și organizează sistemul de inspecție a serviciilor sociale, organizează consultările publice cu APL și partenerii sociali etc. În același timp, rolul principal de prestare a serviciilor sociale îl revine Autorităților Publice Locale de nivel 1 și 2 (APL 1 și APL 2). MMPSF organizează și gestionează instituțiile prestatoare de servicii sociale doar în cazul în care asemenea instituții nu pot fi organizate și gestionate de către autoritățile administrației publice locale. Astfel, organul principal de stat în domeniul serviciilor sociale substituie funcțiile APL în acest sens în cazurile în care nu există capacitățile necesare la nivel local. Totuși, asemenea cazuri servesc mai curând drept excepții, tendința fiind de a atribui pe deplin funcția de prestare a serviciilor sociale APL, care cunosc mai bine necesitățile locale. În acest context, problema capacității de acoperire financiară a acestor responsabilități ale APL este una crucială, în special pe fondul reformei descentralizării financiare locale.

Sunt atestate o multitudine de tipuri de servicii sociale, toate fiind clasificate în 3 categorii.

1. *Servicii primare (comunitare).* Serviciile respective se acordă la nivel de comunitate tuturor beneficiarilor și au drept scop prevenirea sau limitarea unor situații de dificultate care pot cauza marginalizarea sau excluziunea socială. Acestea sunt livrate, în mare parte, de către asistenții și lucrătorii sociali. Asistenții sociali oferă o gamă de servicii inclusiv informare și suport, pe când lucrătorii sociali oferă îngrijire la domiciliu pentru persoanele în etate. Conform nomenclatorului serviciilor sociale, această clasificare include: (i) Asistența socială comunitară; (ii) Îngrijire socială la domiciliu; (iii) Cantina de ajutor social; și (iv) Centru comunitar de asistență socială. Aceste tipuri de servicii sociale sunt, de regulă, implementate de APL 1.
2. *Servicii specializate* - serviciile care implică antrenarea specialiștilor și au drept scop menținerea, reabilitarea și dezvoltarea capacităților individuale pentru depășirea unei situații de dificultate în care se află beneficiarul sau familia acestuia. Pe parcursul ultimilor ani s-au dezvoltat circa 30 de tipuri diverse de servicii specializate, ținând un profil divers al beneficiarilor și cu o abordare individuală a necesităților. De cele mai deseori, aceste tipuri de servicii sunt livrate de APL 2, precum și de asociații obștești.
3. *Servicii de specializare înaltă (rezidențiale)* - serviciile prestate într-o instituție rezidențială sau într-o instituție specializată de plasament temporar, care impun un șir de intervenții complexe ce pot include orice combinație de servicii sociale specializate, acordate beneficiarilor cu dependență sporită și care necesită supraveghere continuă (24/24 ore). Această categorie include câteva instituții rezidențiale pentru copii și adulți aflate în subordinea MMPSF.

Repartizarea responsabilităților privind prestarea serviciilor sociale dintre APL 1 și APL 2 este, deseori, ambiguă. Conform Nomenclatorului serviciilor sociale aprobat prin Ordinul Ministrului muncii, protecției sociale și a familiei nr. 353 din 15 decembrie 2011, dezvoltarea și furnizare 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 (MMPSF). Totuși, această repartizare nu este atât de clară în baza altor legi și regulamente care gestionează prestarea serviciilor sociale primare și specializate. Astfel, Legea nr. 123 din 18.06.2010 cu privire la serviciile sociale nu stipulează o delimitare clară a responsabilităților dintre APL 1 și APL 2, iar la unele aspecte atribuțiile chiar se dublează (articolele 9 și 10 din legea menționată). Astfel, atât APL 1, cât și APL 2:

(i) informează populația și acordă consultații cu privire la serviciile sociale și la drepturile persoanei la aceste servicii;

(ii) analizează necesitățile comunității cu privire la serviciile sociale;

(iii) planifică tipurile de servicii sociale conform necesităților populației;

Astfel, cadrul regulator nu asigură un drept exclusiv pentru APL 1 pentru organizarea serviciilor sociale. Spre exemplu, potrivit Regulamentului-cadru privind organizarea și funcționarea serviciului social „Casa Comunitară”, serviciul se instituie prin decizia consiliului local/municipal din unitățile administrativ-teritoriale de nivelul întâi sau prin decizia consiliului raional/municipal Chișinău din unitățile administrativ-teritoriale de nivelul al doilea. Lipsa unei delimitări clare a responsabilităților între autoritățile publice locale a contribuit la dezvoltarea unei game largi de diverse tipuri de servicii sociale, neomogene, care constituie o provocare majoră la capitolul reglementării eficiente a acestora. O altă problemă ține de lipsa unei responsabilizări clare a actorilor implicați în acest proces, deoarece la finanțarea serviciilor sociale nu se iau în considerație criterii de performanță și nu există un sistem funcțional de monitorizare și control al calității serviciilor. În ultima instanță, aceasta afectează negativ calitatea și durabilitatea majorității serviciilor sociale.

Rolul APL de nivelul întâi este, deseori, marginalizat în favoarea APL de nivelul 2, fapt ce contravine bunelor practici de descentralizare. În general, legea cu privire la serviciile sociale creează senzația că rolul principal în prestarea serviciilor respective aparține APL 2, pe când APL 1 servește doar în calitate de asistent sau, în cel mai bun caz, partener în acest sens. Astfel, legea stipulează doar în cazul APL 2 atribuția de a înființa, reorganiza sau lichida, în modul stabilit, instituții ce prestează servicii sociale și asigură funcționarea acestora, iar APL 1 este obligată să ofere doar susținerea necesară în acest sens. Totodată, APL 1 prestează serviciile primare în baza unității de asistență socială prin intermediul asistenților sociali și al lucrătorilor sociali, care de jure se află în componența structurii raionale de asistență socială înființate de consiliile raionale. Mai mult decât atât, legea respectivă pune un mai mare accent pe APL 2 în calitate de prestator principal de servicii sociale, fiind marginalizat rolul APL 1. Spre exemplu, conform art. 9, al. (1), APL de nivelul 2 **asigură** dezvoltarea și gestionarea serviciilor sociale, în timp ce conform art. 10, al. (1), APL de nivelul 1 doar **contribuie** la dezvoltarea și prestarea serviciilor sociale. Marginalizarea atribuțiilor APL 1 în acest domeniu este atestată în mod expres în cadrul Regulamentelor-cadru pentru diverse tipuri de servicii sociale. Spre exemplu, Serviciul de asistență socială comunitară poate fi creat doar pe lângă structura teritorială de asistență socială aflată în subordinea Consiliului raional (municipal). Alt exemplu este serviciului social „Respiro”, care

potrivit Regulamentului poate fi instituit doar de către APL de nivelul 2 și municipiul Bălți (nu este clar de ce acesta nu poate fi instituit și de municipiul Chișinău).

Sistemul de verificare a calității a serviciilor sociale implică anumite conflicte de interese. Conform Legii privind serviciile sociale, APL de nivelul 2 monitorizează procesul de prestare a serviciilor sociale și organizează evaluarea calității acestor servicii acordate de prestatorii de servicii, indiferent de tipul de proprietate și de forma juridică de organizare, în teritoriul administrat (art. 9, al. (3), lit. h). În același timp, APL de nivelul 2 pot înființa și asigura funcționarea instituțiilor ce prestează servicii sociale (art. 9, al. (3), lit. d). În așa mod, legislația permite APL 2 să acționeze, atât în calitate de prestator de servicii sociale, cât și în calitate de evaluator al calității acestora. Mai mult decât atât, potrivit aceleiași legi, APL de nivelul 1 nu sunt investite nici cu dreptul de a organiza și nici de a verifica calitatea serviciilor sociale, fiind iarăși dezavantajate în raport cu APL 2.

Cadrul regulator este incoerent în ceea ce privește divizarea responsabilităților între APL 1 și APL 2 privind prestarea serviciilor sociale. Lipsa de coerență este atestată între 2 legi importante care stipulează responsabilitățile APL 1 și APL 2 la capitolul prestării serviciilor sociale: (i) Legea nr. 123 din 18.06.2010 cu privire la serviciile sociale, și (ii) Legea nr. 436 din 28.12.2006 privind administrația publică locală. Astfel, dacă prima lege pune un accent mai mare pe rolul APL 2 la organizarea, prestarea și verificarea calității serviciilor sociale (art. 9), atunci cea de-a doua lege investește anume consiliile locale și primarii cu funcțiile de coordonare a activităților de protecție și asistență socială. De fapt, legea privind administrația publică locală nu stipulează în mod expres nici o competență a consiliului raional sau a președintelui raionului la capitolul organizării serviciilor sociale, toate fiind transferate pe seama APL 1.

2. Mecanismul actual de finanțare a serviciilor sociale

Finanțarea serviciilor sociale are loc din mai multe surse publice și private, care implică interacțiunea unui număr larg de instituții. Conform legii cu privire la serviciile sociale, serviciile sociale de specializare înaltă și aflate în subordinea MMPSF sunt finanțate din bugetul de stat, iar cele gestionate de APL 1 și 2 sunt finanțate din bugetele unităților administrativ-teritoriale. Pe lângă resursele publice, serviciile sociale sunt finanțate și din contul surselor proprii ale prestatorilor (în cazul serviciilor gestionate de asociațiile obștești), precum și în baza donațiilor, sponsorizărilor sau a altor contribuții ale persoanelor fizice sau juridice din țară și din străinătate. În anumite cazuri, beneficiarul poate să contribuie la finanțarea prestării serviciilor sociale sau prestatorii de servicii sociale au dreptul să desfășoare activități economice pentru autofinanțarea serviciilor sociale prestate¹.

Principalele surse de finanțare a serviciilor sociale sunt:

- **Autoritățile publice locale.** Acestea participă la finanțarea serviciilor sociale primare (APL 1) și specializate (APL 2) atât din sursele proprii (mai rar), cât și în baza transferurilor de la bugetul de stat (mai des).
- **Ministerul Muncii, Protecției Sociale și a Familiei.** Este responsabil de finanțarea serviciilor sociale de specializare înaltă. Printre acestea se numără 6 instituții rezidențiale pentru adulți, câteva instituții sociale rezidențiale pentru copii etc.
- **Fondul Republican de Susținere Socială a Populației.** Este responsabil de acoperirea parțială a cheltuielilor de prestare a serviciilor de către cantinele de ajutor social. În anul 2012 în republică au activat 109 cantine de ajutor social, care au deservit 5986 beneficiari lunar, inclusiv 1169 persoane cu dizabilități. Costul mediu al unui prânz - 15,36 lei pe zi (Raportul Social Anual 2012).
- **Comunitatea donatorilor** joacă un rol crucial în susținerea organizării serviciilor sociale la nivel local și finanțarea prestării acestora. Unul din cei mai activi donatori este Fondul de Investiții Sociale din Moldova care colaborează cu MMPSF și APL programului „Dezvoltarea sistemului integrat de servicii sociale la nivel de comunitate și raion”. Drept rezultat, numai în 2012 au fost deschise în colaborare cu APL 30 de Centre Comunitare Multifuncționale (Raportul Social Anual 2012).

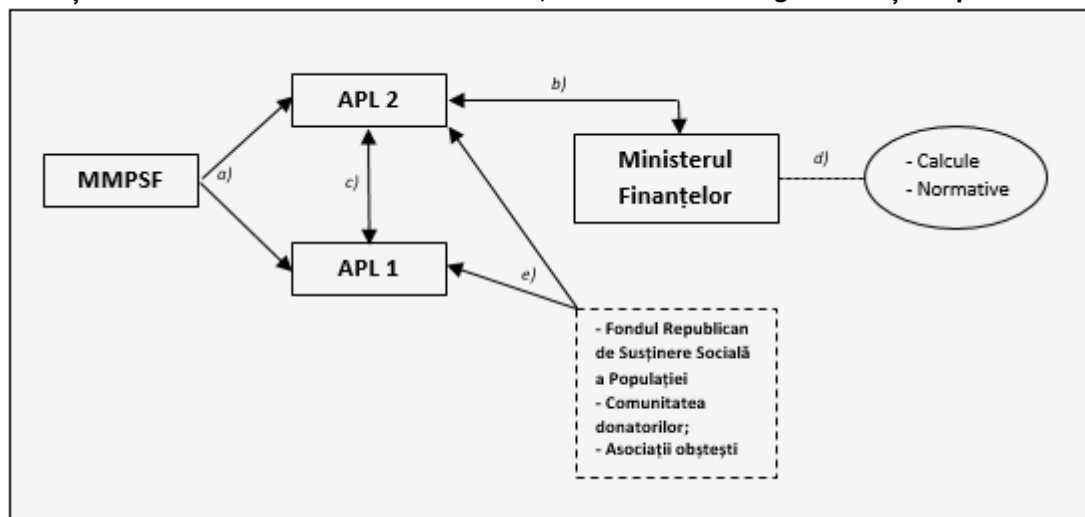
Dese ori, serviciile sociale sunt finanțate prin combinarea surselor menționate. Spre exemplu, instituțiile sociale rezidențiale sunt finanțate atât din contul bugetului de stat, cât și a fondurilor și mijloacelor speciale constituite din sumele oferite de sponsori, organizații filantropice, neguvernamentale și religioase, persoane fizice și juridice și cota parte a venitului persoanelor cazate.

Mecanismul actual de finanțare a serviciilor sociale la nivel local nu creează motivațiile necesare pentru a asigura eficiența și durabilitatea serviciilor. Principalele surse de finanțare a unei bune părți din serviciile sociale sunt granturile din partea donatorilor și transferurile de la bugetul de stat către APL 2 în cadrul relațiilor inter-bugetare. Acest model de finanțare s-a dezvoltat, având în vedere baza impozabilă mică la nivel local și, respectiv, incompatibilă cu necesitățile sporite pentru servicii sociale la nivel local din cauza nivelului înalt al sărăciei, migrației și a îmbătrânirii. Principala problemă a acestui mecanism ține de lipsa de durabilitate: autoritățile publice locale, deseori, nu conștientizau

¹ Articolele 26 și 28 din Legea nr. 123 din 18.06.2010 cu privire la serviciile sociale

necesitatea întreținerii din resursele proprii a serviciilor sociale dezvoltate pe baza de grant, mizând pe continuarea transferurilor din partea bugetului de stat. De fapt, modelul respectiv crea motivația pentru APL-uri de a fonda cât mai multe servicii sociale prin contractarea granturilor sau altor surse, fără a efectua careva estimări privind capacitatea comunității de a întreține serviciile respective din surse proprii. Mecanismul de finanțare este reprezentat de figura 1.

Figura 1. Reprezentarea schematică a principalilor instituții implicate în mecanismul de finanțare a serviciilor sociale la nivel local, conform vechii legi a finanțelor publice locale



Rolurile instituțiilor:

- a) MMPSF este principala instituție care autorizează activitatea unităților care prestează servicii sociale la nivel local, elaborează Regulamente-cadru privind activitatea acestora, definește standardele minime de calitate pentru fiecare tip de serviciu și verifică calitatea acestora. În cazul serviciilor sociale de specializare înaltă, MMPSF finanțează din mijloacele proprii buna funcționare a acestora.
- b) În fiecare an, APL 2 evaluează necesarul de finanțare a serviciilor sociale la nivel local și elaborează propunerile de finanțare pentru Ministerul Finanțelor. În baza argumentării din partea APL 2 și a disponibilităților financiare, Ministerul alocă o anumită sumă de bani necesari pentru funcționarea serviciilor sociale la nivel local. Transferul are loc de la bugetul de stat către bugetul unităților administrativ teritoriale de nivelul 2 în cadrul relațiilor inter-bugetare.
- c) În rezultatul analizelor și negocierilor, APL 2 transferă către APL 1 resursele necesare pentru finanțarea serviciilor sociale primare, create pe lângă APL 1.
- d) În procesul alocărilor resurselor din bugetul de stat către APL 2, Ministerul Finanțelor se conduce de anumite normative de cheltuieli minime și de calcule estimative privind necesarul de finanțare a fiecărui tip de serviciu social.
- e) Fondul Republican de Susținere Socială a Populației, comunitatea donatorilor și asociațiile obștești constituie alte surse importante de finanțare/co-finanțare a serviciilor sociale la nivel local.

Principalele carențe ale mecanismului actual de finanțare a serviciilor sociale la nivel local sunt:

(i) dependența înaltă a autorităților publice locale de transferurile de la bugetul de stat, dependența fiind și mai acută în cazul APL 1;

(ii) baza impozabilă locală insuficientă pentru a asigura o întreținere financiară durabilă a serviciilor sociale;

(iii) lipsa orientării serviciilor sociale spre necesitățile locale;

(iv) nivelul înalt de fragmentare a serviciilor sociale la nivel local și, respectiv, accesul limitat la acestea;

(v) lipsa unei viziuni a APL 1 și APL 2 cu privire la durabilitatea pe termen lung a serviciilor sociale create cu suportul donatorilor: spre exemplu, majoritatea APL 1 și APL 2 nu sunt interesate de comasarea anumitor tipuri de servicii sociale aflate în localități diferite deoarece relațiile inter-bugetare între APL nu sunt clar stipulate, iar unele APL nu sunt interesate să finanțeze servicii sociale pentru beneficiari din alte localități.

3. Care sunt noutățile Legii cu privire la finanțele publice locale pentru finanțarea serviciilor sociale la nivel local?

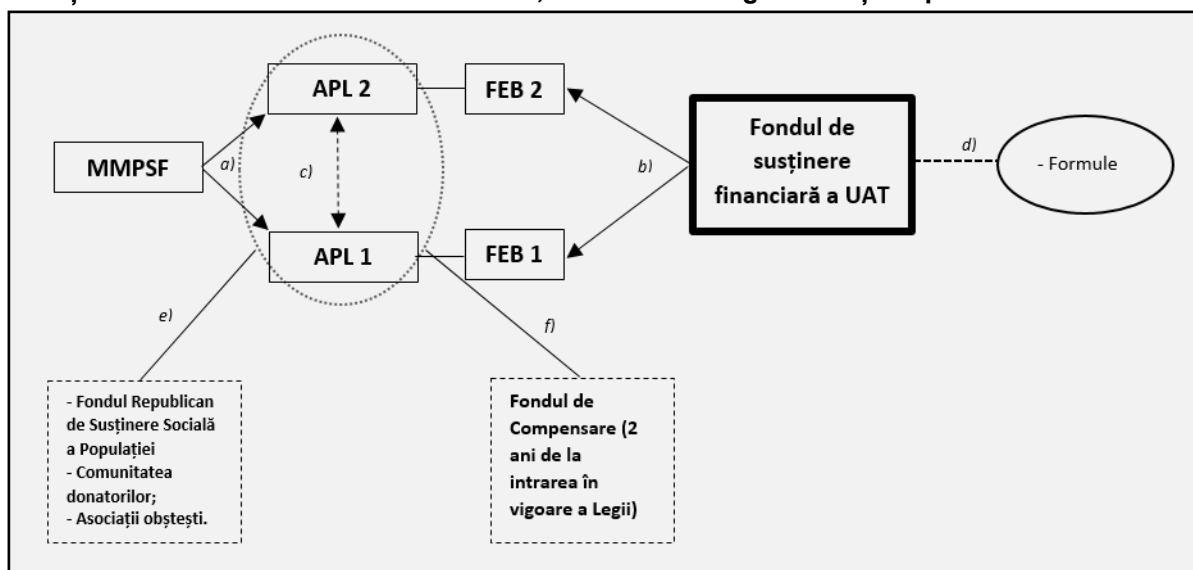
Amendamentele la Legea cu privire la finanțele publice locale au drept scop sporirea autonomiei financiare și decizionale la nivel local și modifică sistemul de motivații ale APL 1 și APL 2. Principalele schimbări conceptuale sunt:

- (i) Transferurile de la Ministerul Finanțelor vor fi făcute direct către APL 1 și APL 2, ceea ce va diminua dependența autorităților publice locale.
- (ii) Relațiile inter-bugetare între bugetul de stat și bugetele administrației publice locale vor fi limitate la transferurile cu destinație specială și cele cu destinație generală. Transferurile cu destinație specială vor fi utilizate pentru finanțarea competențelor delegate și partajate la nivel local: plățile sociale și învățământul pre-universitar. Transferurile cu destinație generală vor fi efectuate din fondul de susținere financiară a unităților administrativ-teritoriale pentru finanțarea domeniilor proprii de activitate ale autorităților administrației publice locale.
- (iii) Cu excepția transferurilor cu destinație specială și a celor cu destinație generală, nu vor exista alte forme de transferuri de la bugetul de stat la bugetele locale. Prin urmare, competențele proprii ale APL 1 și APL 2, printre care se numără și serviciile sociale, vor fi finanțate din contul veniturilor proprii, veniturilor partajate și transferurilor de echilibrare.
- (iv) Deși anvelopa financiară la nivelul APL 1 și APL 2 nu va fi schimbată, inovația crucială a noii legi ține de faptul că autoritățile publice locale vor avea autonomia deplină să repartizeze resursele disponibile conform priorităților locale (cu excepția transferurilor cu destinație specială). Astfel, dacă la moment transferurile de la bugetul de stat la APL sunt condiționate în funcție de scopul utilizării acestora și sunt bazate pe cheltuielile planificate, conform noii legi transferurile cu destinație generală vor putea fi utilizate la discreția deplină a APL.
- (v) Transferurile cu destinație generală către APL 1 și APL 2 vor fi centrate pe venituri și bazat pe o formulă clară. Trecerea de la sistemul de transferuri bazat pe cheltuieli la cel bazat pe venituri urmează să schimbe fundamental sistemul de motivații ale autorităților publice locale. Astfel, dacă conform conceptului vechi APL erau interesate în majorarea cheltuielilor pentru a obține mai multe transferuri de la bugetul de stat, conform conceptului nou acestea vor fi motivate să sporească veniturile proprii, ceea ce este compatibil cu încurajarea activității economice și combaterea evaziunii fiscale la nivel local.

Noua lege modifică esențial rolul Ministerului Finanțelor în procesul de alocare a transferurilor către APL 2 pentru finanțarea serviciilor sociale. Astfel, autoritățile publice locale urmează să decidă de sine-stătător prioritățile de finanțare la nivel local, marja de discreție fiind transferată de la centru la APL. Astfel, serviciile sociale urmează a fi finanțate din resursele colectate nemijlocit de APL 1 și APL 2, iar activitățile de bază vor fi finanțate din transferurile cu destinație generală din Fondul de susținere financiară a unităților administrativ-teritoriale. Rolul Ministerului Finanțelor va fi limitat la transferurile cu destinație specială, care vor avea scopul finanțării învățământului preșcolar, primar, secundar-general, special și complementar (extrașcolar), precum și competențele delegate APL de Parlament,

la propunerea Guvernului (ex: transferurile pentru plățile sociale, transferurile pentru compensarea diferenței de tarife la energia electrică și gazele naturale etc.).

Figura 2. Reprezentarea schematică a principalelor instituții implicate în mecanismul de finanțare a serviciilor sociale la nivel local, conform noii legi a finanțelor publice locale



Rolurile instituțiilor (literele a) - f) sunt explicate în continuare):

- MMPSF rămâne a fi principala instituție care autorizează activitatea unităților care prestează servicii sociale la nivel local, elaborează Regulamente-cadru privind activitatea acestora, definește standardele minime de calitate pentru fiecare tip de serviciu și verifică calitatea acestora (deși nu există un sistem funcțional de verificare a calității). În cazul serviciilor sociale de specializare înaltă, MMPSF va continua să finanțeze din mijloacele proprii buna funcționare a acestora, deși politicile trebuie să încurajeze delegarea graduală a acestei atribuții autorităților raionale.
- În locul relațiilor inter-bugetare între bugetul de stat și BUAT prin intermediul cărora Ministerul Finanțelor efectua transferuri către APL 2 pentru finanțarea serviciilor sociale la nivel local, va exista un Fond de susținere financiară a unităților administrativ teritoriale. Acesta se divizează în: (i) fondul de echilibrare a bugetelor unităților administrativ-teritoriale de nivelul întâi (FEB1), și (ii) fondul de echilibrare a bugetelor unităților administrativ-teritoriale de nivelul doi (FEB2). Drept rezultat, va fi menținută aceeași anvelopă financiară la nivel local (volumul transferurilor către APL va rămâne același) pentru a nu periclita finanțarea unor activități importante (inclusiv serviciile sociale) ale autorităților publice locale.
- APL 1 nu va mai fi dependentă financiar de APL 2. Însă, acestea vor continua să coopereze în vederea comasării anumitor tipuri de servicii, schimbului de informații și a altor activități relevante.
- Transferurile cu destinație generală din Fondul de susținere financiară a unităților administrativ teritoriale vor fi făcute direct către APL 1 și APL 2, în baza unor formule care iau în calcul situația economică și necesitățile de servicii la nivel local. În cazul transferurilor către APL 1, indicatorii principali în baza cărora vor fi făcute transferurile vor fi: (i) capacitatea fiscală pe locuitor (60%); (ii) populația UAT de nivelul întâi (30%); și (iii) suprafața UAT de nivelul întâi (10%). În cazul transferurilor în favoarea APL 2, indicatorii vor fi: (i) populația UAT II (60%), și (ii) suprafața UAT II

(40%). Astfel, dacă în prezent transferurile de la bugetul de stat se făceau în baza unor planuri de cheltuieli care necesitau aprobare de la „centru”, în baza noii legi, autoritățile publice locale de toate nivelele vor beneficia de transferuri în baza unor formule care exclude factorul uman și vor avea autonomia deplină în alocarea acestor resurse conform priorităților definite la nivel local.

- e) Fondul Republican de Susținere Socială a Populației, comunitatea donatorilor și asociațiile obștești vor continua să reprezinte alte surse importante de finanțare/co-finanțare a serviciilor sociale la nivel local.
- f) În primul și al doilea an de la intrarea în vigoare a modificărilor la Legea finanțelor publice, Guvernul va fi abilitat cu dreptul de a forma în componența bugetului de stat un fond de compensare, în proporție de până la 1% din veniturile bugetului de stat, pentru acoperirea eventualelor discrepante (riscuri) legate de reformarea sistemului de raporturi inter-bugetare. Prin urmare, în cazul anumitor APL care ar putea înregistra anumite pierderi, contrar simulărilor inițiale, unele resurse din acest Fond vor fi alocate pentru acoperirea necesarului de finanțare a serviciilor sociale. Funcționarea Fondului respectiv doar pentru 2 ani creează anumite riscuri pentru APL-urile care ar putea înregistra anumite pierderi în rezultatul implementării noilor prevederi ale Legii finanțelor publice locale.

Este necesar de menționat că prestațiile sociale, contrar serviciilor sociale, vor continua să fie finanțate direct din bugetul de stat prin intermediul transferurilor cu destinație specială, fiind tratate drept funcții partajate aflate în responsabilitatea APL 2. Prin urmare, descentralizarea financiară nu va afecta esențial mecanismul de finanțare a prestațiilor sociale. Prin urmare, în acest studiu analizăm anume implicațiile noii Legi a finanțelor publice anume asupra serviciilor sociale.

În baza noii legi, volumul de finanțare a serviciilor sociale la nivel local va depinde strict de prioritățile APL 1 și APL 2. În cadrul anvelopei financiare disponibile, autoritățile publice locale vor putea direcționa resursele, din cadrul anvelopei financiare disponibile, în funcție de necesitățile locale. Prin urmare, în cazurile în care anumite servicii vor fi considerate neprioritare (ex: din cauza numărului mic de beneficiari în raport cu cheltuielile necesare), APL vor fi motivate fie să organizeze comasarea anumitor tipuri de servicii, fie să diminueze sau chiar să renunțe la finanțarea acestora.

Principalul risc este asociat cu lichidarea anumitor tipuri de servicii sociale la nivel local, drept rezultat al realocărilor bugetare spre alte priorități stabilite de APL. Totuși, acest risc nu este determinat de noua Lege a finanțelor publice locale per se, ci mai curând de caracterul ne-durabil al finanțării majorității serviciilor sociale la nivel local (finanțarea în baza transferurilor de la bugetul de stat și a granturilor). Astfel, anumite APL 1 și APL 2 vor putea considera economic irațional de a continua întreținerea anumitor servicii sociale pentru care costurile de oportunitate vor depăși beneficiile obținute. Aceasta ține, preponderent, de serviciile cu puțini utilizatori și costuri înalte per beneficiar. Riscul este alimentat și de faptul că, în rezultatul lichidării anumitor servicii și a disponibilizării personalului angajat în instituțiile respective, întreținerea șomerilor din contul plăților sociale va cădea pe responsabilitatea bugetului de stat și nu pe bugetele unităților administrativ teritoriale.

Drept rezultat, ar putea fi agravată situația persoanelor din păturile socialmente vulnerabile care, la moment, sunt beneficiari ai serviciilor sociale respective. Problema

poate fi agravată și de faptul că persoanele respective, în virtutea constrângerilor situației economice, infrastructurii drumurilor și a stării sănătății, au capacități limitate de a se deplasa în localitățile vecine pentru a beneficia de servicii sociale în cazul în care unele din acestea ar putea dispărea în localitățile de domiciliu. În acest sens, cei mai vulnerabili sunt persoanele cu dizabilități și vârstnicii. În acest sens, pachetul „critic” de servicii sociale care urmează a fi definitivat, ar trebui să ia în considerație serviciile orientate anume spre aceste categorii de persoane.

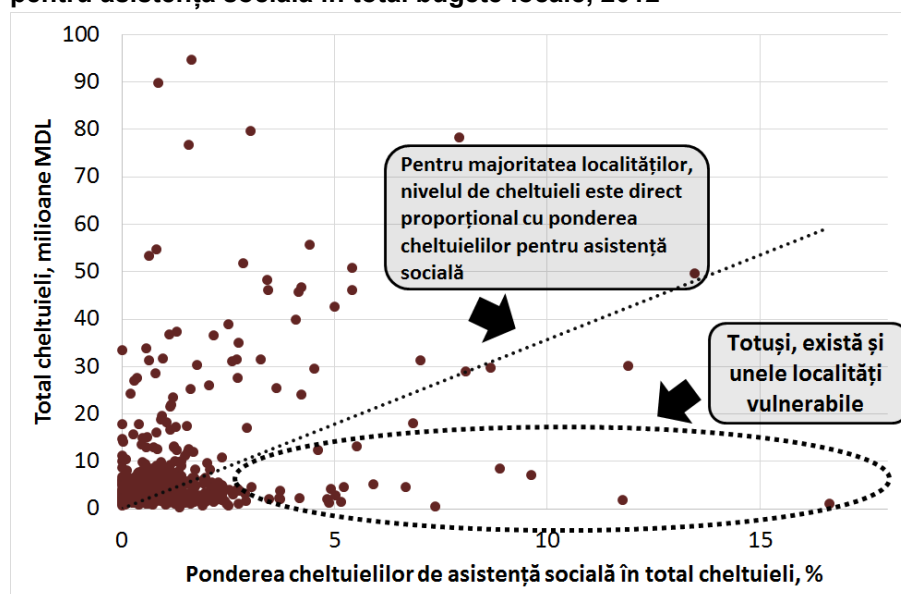
Riscurile asociate cu lichidarea anumitor servicii la nivel local urmează a fi atenuate de cel puțin 2 factori. În primul rând, multitudinea de servicii sociale create la moment permite spațiu pentru comasarea anumitor servicii cu puțini beneficiari și crearea serviciilor sociale mixte și a centrelor multifuncționale. Acest fapt este posibil în special în cazurile în care în aceeași localitate activează centre sociale cu profil similar și care oferă servicii pentru beneficiari care se pot afla în aceeași clădire. Astfel, consolidarea sistemului de servicii sociale la nivel local poate servi drept premisă importantă pentru asigurarea durabilității acestora. În al doilea rând, procesul de optimizare a serviciilor sociale ar putea fi unul gradual și nu imediat, grație transferurilor cu destinație generală din Fondul de Echilibrare a BUAT, dar și a existenței timp de 2 ani de la intrarea în vigoare a legii a Fondului de Compensare. Astfel, implementarea noii legi a finanțelor publice locale nu va afecta anvelopa generală financiară: APL 1 și APL 2 vor beneficia de același volum de transferuri de la bugetul de stat, iar eventualele pierderi vor fi acoperite din Fondul de Compensare. La modul practic, aceasta presupune faptul că bugetele disponibile ale APL vor rămâne, cel puțin, la același nivel, iar pe termen scurt vor exista resurse suficiente pentru menținerea tuturor serviciilor sociale în regim operațional. Totuși, cu timpul, APL vor începe a raționaliza cheltuielile publice și vor fi mai motivate să analizeze mai amănunțit dacă serviciile sociale existente finanțate din bugetele locale își ating scopurile pre-stabilite. În așa mod, procesul de optimizare a sistemului de servicii sociale finanțate din bugetele locale va fi unul gradual grație transferurilor cu destinație generală din Fondul de compensare.

Procesul de consolidare a serviciilor sociale în centre multifuncționale ar putea fi favorizat de către noua Lege a finanțelor publice locale. Potrivit amendamentelor introduse la 1 noiembrie 2013, prin decizia autorităților reprezentative și deliberative, între bugetele unităților administrativ-teritoriale pot fi efectuate transferuri cu destinație specială în scopuri de interes comun (art. 9, al. (3)). Transferurile respective se alocă pentru finanțarea măsurilor și activităților de interes comun (art. 11, al. (3)), printre care pot figura și prestarea serviciilor sociale pentru beneficiari din diferite localități. Aceste prevederi coroborează și cu Legea privind administrația publică locală, potrivit căreia consiliile raionale pot decide asocierea cu alte autorități ale administrației publice locale pentru realizarea unor lucrări și servicii de interes public. Aceste prevederi creează precondițiile necesare pentru comasarea serviciilor sociale din mai multe localități. Astfel, APL-urile unde întreținerea anumitor servicii sociale nu se va dovedi a fi fezabilă, vor putea transfera o parte din resursele financiare către localitățile unde vor putea fi comasate serviciile respective. Totuși, nu sunt clare mecanismele de selectare a serviciilor sociale respective, posibilităților tehnice de comasare, precum și procedurile de evaluare a costurilor. Detaliile respective urmează a fi stabilite de către APL - o sarcină dificilă în contextul în care acestea dispun de cunoștințe și abilități limitate în acest sens.

Mai mult decât atât, majoritatea localităților care alocă cele mai mari ponderi din cheltuieli pentru asistență socială sunt și mai robuste din punct de vedere financiar.

Au fost luate în considerație cheltuielile raportate la categoriile 10.3 (cheltuieli pentru instituții ale asistenței sociale) și 10.11 (cheltuieli pentru instituții și servicii în domeniul asigurării și asistenței sociale neatribuite la alte grupe), conform clasificății bugetare funcționale, care cuprind majoritatea serviciilor sociale finanțate de APL. Astfel, în baza ultimelor date statistice disponibile, concludem că există o corelație pozitivă dintre ponderea cheltuielilor pentru asistență socială și volumul bugetelor locale. Prin urmare, în majoritatea cazurilor, localitățile tind să aloce ponderi mai mari din buget pentru servicii sociale dacă și capacitățile financiare sunt pe măsură (figura 3).

Figura 3. Corelarea dintre volumul de cheltuieli ale BUAT de nivelul 1 și ponderea cheltuielilor pentru asistență socială în total bugete locale, 2012



Sursa: Calculele autorilor baza datelor din baza de date BOOST

Totuși, în anumite localități, finanțarea serviciilor sociale ar putea fi afectată negativ.

Noua lege cu privire la finanțele publice alocă un spațiu larg de discreție autorităților publice locale cu privire la administrarea resurselor financiare proprii. Prin urmare, în localitățile unde cheltuielile pentru asistență socială formează o pondere relativ importantă din buget, iar bugetul este unul modest, autoritățile ar putea decide optimizarea anumitor tipuri de servicii sociale pentru a diminua povara acestora asupra bugetului local. O concluzie importantă desprinsă din figura 3 este că, deși, în medie, localitățile cu buget mai mare alocă și ponderi mai mari pentru asistență socială, **un grup de localități care alocă cele mai mari porțiuni din bugetele locale pentru asistență socială sunt, de fapt, foarte mici.** Respectiv, autoritățile anume din aceste localități vor fi cele mai motivate să optimizeze cheltuielile pentru aceste activități (tabel 1).

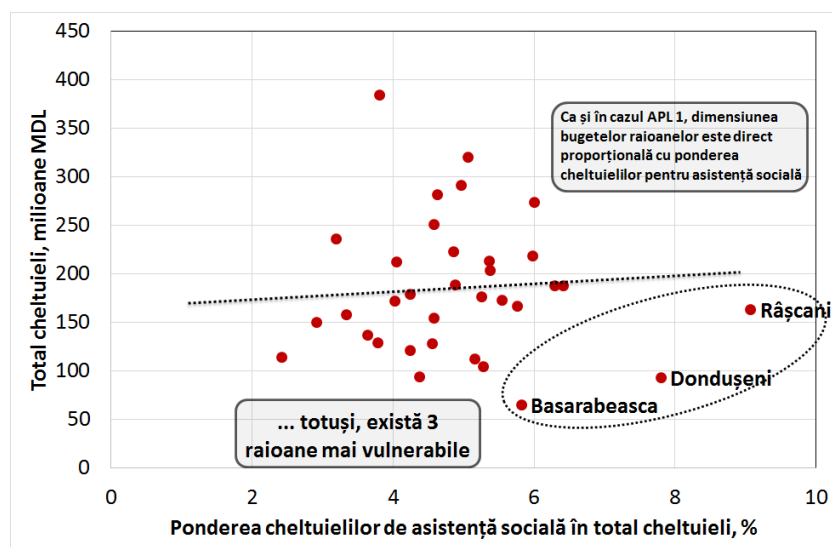
Tabel 1. Top-20 localități unde necesitatea optimizării serviciilor sociale este una foarte stringentă: ponderile cheltuielilor pentru serviciile sociale sunt mari, iar volumele bugetelor locale - mici

	Localitatea	Ponderea cheltuielilor de asistență socială în bugetul local, %	Bugetul localității, milioane MDL	Raportul față de mediană
1	Cotul Morii	16,6	1,2	0,4
2	Botnărești	11,8	1,9	0,6
3	Sumna	7,4	0,7	0,2
4	Condrița	5,2	1,7	0,5
5	Racovăț	5,0	2,9	0,8
6	Bulboaca	4,8	1,3	0,4
7	Grădinița	4,8	2,3	0,6
8	Telița	4,2	2,3	0,6
9	Teleșeuca	3,7	2,1	0,6
10	Crăsnășeni	3,7	2,4	0,7
11	Slobozia-Șirăuți	3,4	2,2	0,6
12	Pojăreni	2,9	1,8	0,5
13	Cucuruzeni	2,8	3,3	0,9
14	Naslavcea	2,7	1,2	0,4
15	Drochia (sat)	2,6	3,2	0,9
16	Antoneuca	2,5	0,9	0,2
17	Mărculești	2,5	1,2	0,3
18	Codrul Nou	2,4	1,8	0,5
19	Ratuș	2,4	3,1	0,9
20	Hincăuți	2,3	2,7	0,8

Sursa: Calculele autorilor baza datelor din baza de date BOOST

De regulă, raioanele cu bugete mai mari alocă și ponderi mai mari pentru activități de asistență socială. La fel ca și în cazul APL 1, se atestă o corelație pozitivă dintre dimensiunea bugetelor raionale și ponderea cheltuielilor de asistență socială (preponderent, servicii de specializare înaltă) în total cheltuieli bugetare locale (figura 4). Prin urmare, având în vedere faptul că în rezultatul noii Legi a finanțelor publice locale se va menține anvelopa financiară, putem concluda că în majoritatea raioanelor finanțarea serviciilor sociale va corespunde capacităților financiare a APL 2. Cu toate acestea, există 3 raioane cu o vulnerabilitate sporită în acest sens (Râșcani, Dondușeni și Basarabeasca), care alocă cele mai mari porțiuni din bugete pentru asistența socială, însă dispun de bugete limitate. Prin urmare, anume în aceste raioane există un risc sporit de diminuare a finanțării acestui sector, drept rezultat al necesității de a optimiza cheltuielile.

Figura 4. Corelarea dintre volumul de cheltuieli ale BUAT de nivelul 2 și ponderea cheltuielilor pentru asistență socială în total bugete locale, 2012



Sursa: Calculele autorilor baza datelor din baza de date BOOST

Riscurile identificate, în special în cazul celor mai vulnerabile localități și raioane, își au originea în carențele de durabilitate a finanțării sistemului de servicii sociale, în timp ce noua lege va facilita alocarea mai eficientă a resurselor la nivel local. Trebuie să remarcăm că riscurile elucidate mai sus țin de probleme sistemice din domeniul serviciilor sociale și trebuie luate în considerație în vederea identificării politicilor pentru atenuarea acestora. Totuși, este mult mai importantă schimbarea sistemului de motivații la nivelul APL 1 și APL 2 în rezultatul implementării noii legi cu privire la finanțele publice locale. În primul rând, autoritățile locale vor fi mai motivate să analizeze mai bine în ce măsură serviciile sociale își îndeplinesc obiectivele, cât de bine sunt corelate cu necesitățile reale la nivel local și, respectiv, care este raționamentul finanțării acestora. În al doilea rând, optimizarea serviciilor sociale va permite alocarea mai multor resurse spre serviciile prioritare, în vederea sporii incluziunii și calității acestora. În final, serviciile sociale finanțate din bugetele locale vor fi mai calitative, eficiente și durabile din punct de vedere financiar.

4. Concluzii și recomandări

Noua lege cu privire la finanțele publice locale urmează să modifice esențial mecanismul de alocare a resurselor bugetare la nivel local și, respectiv, mecanismul de motivații ale autorităților publice locale. APL 1 și APL 2 vor beneficia de mai multă autonomie în stabilirea priorităților de dezvoltare la nivel local pe care urmează să se plieze și politica de cheltuieli publice. În acest context, sistemul de servicii sociale, care la moment este finanțat din bugetele APL în baza transferurilor de la Bugetul de stat, ar putea parcurge anumite schimbări conceptuale. Cauza ține de faptul că, odată cu majorarea autonomiei financiare la nivel local, va crește și nivelul de răspundere ale autorităților locale față de modul cum sunt planificați și utilizați banii publici. Respectiv, în unele localități finanțarea anumitor tipuri de servicii sociale s-ar putea reduce în favoarea altor priorități, fapt ce ar putea contribui la comasarea sau chiar lichidarea anumitor servicii.

Fenomenul de optimizare a serviciilor sociale ar putea atinge doar serviciile care cuprind un număr foarte mic de beneficiari, în timp ce costurile de întreținere sunt relativ înalte. În multe localități s-au păstrat asemenea timpuri de servicii în urma beneficierii de anumite granturi, dar și a faptului că sistemul actual de transferuri de la bugetul de stat permitea menținerea, în mod non-durabil, aceste servicii, indiferent de capacitățile și necesitățile locale. Cele mai expuse categorii de beneficiari sunt: (i) persoanele cu dizabilități mentale din instituții comunitare; (ii) persoanele ținute la pat care necesită asistență socială profesionistă; (iii) copiii orfani din case comunitare. Serviciile sociale de care beneficiază aceste persoane sunt de regulă relativ scumpe în termeni monetari, însă costurile sociale de pe urma unei eventuale excluziuni a acestora sunt net superioare. Aceasta alimentează necesitatea definirii unui pachet „critic” de servicii sociale pe care APL vor fi obligate să le păstreze.

Noua lege privind finanțele publice locale prevede o serie de mecanisme pentru atenuarea riscurilor sociale și creează premisele necesare pentru dezvoltarea unei paradigme durabile de finanțare a serviciilor sociale. În primul rând, grație Fondului de susținere financiară a unităților administrativ-teritoriale volumul de transferuri către APL 1 și APL 2 va rămâne la același nivel. Respectiv, anvelopa financiară necesară pentru finanțarea sistemului actual de servicii sociale se va menține. Totodată, urmează a fi constituit Fondul de compensare – un fond suplimentar care, pe parcursul a primelor 2 ani de la intrarea în vigoare a noii legi, va acoperi eventualele pierderi înregistrate de anumite APL. Aceasta va asigura o ajustare graduală a sistemului de servicii publice la noile reguli de joc, deoarece APL vor avea resursele și timpul necesar pentru a regândi conceptul de finanțare a serviciilor sociale și a facilita comasarea anumitor instituții specializate în acest domeniu. În al doilea rând, datele statistice relevă faptul că, în medie, anume localitățile și raioanele cu bugete mai mari alocă și ponderi mai mari pentru activități de asistență socială. Astfel, în majoritatea cazurilor localitățile vor avea capacitățile financiare necesare pentru a menține serviciile sociale. În al treilea rând, legea conține prevederi referitor la transferurile între APL pentru proiecte de interes comun, fapt ce creează premisele necesare pentru dezvoltarea sistemului de centre comunitare multi-funcționale, la care ar putea recurge beneficiarii din serviciile sociale optimizate din localitățile vecine.

Totuși, în anumite localități finanțarea serviciilor sociale ar putea fi redusă în favoarea altor priorități locale. Aceste localități dispun de bugete mici și, în același timp, alocă cele mai mari ponderi din total cheltuieli pentru întreținerea sistemului de asistență socială.

Menținerea, cel puțin, pe termen scurt și mediu a celor mai importante servicii sociale în aceste localități ar trebuie să fie o prioritate pentru Guvern, pentru a evita probleme de excludere a persoanelor dezavantajate din localitățile respective.

Recomandări

Setul de recomandări de politici este divizat în 2 categorii majore: (i) politici orientate spre **eliminarea constrângerilor structurale** din sistemul de servicii sociale; și (ii) politici orientate spre **minimizarea riscurilor asociate cu implementarea noii Legi a finanțelor publice locale**.

Politici pentru eliminarea constrângerilor structurale din sistemul de servicii sociale:

- Dezvoltarea unui sistem funcțional de evaluare a calității serviciilor prestate, bazat pe un set de criterii clar definite. Evaluarea trebuie să ia în considerație atât indicatori cantitativi de performanță (numărul de beneficiari, cheltuielile de întreținere per beneficiar, raportul dintre beneficiari și angajați etc.), cât și indicatori calitativi de evaluare a percepțiilor beneficiarilor (ex: completarea bi-anuală de către beneficiari a unor chestionare unde apreciază modul cum serviciilor sociale sunt prestate).
- Un element crucial care definește calitatea serviciilor sociale este nivelul de pregătire a personalului implicat în organizarea, întreținerea și prestarea serviciilor respective. Astfel, indicatorii de evaluare a calității serviciilor trebuie să reflecte și nivelul de profesionalism și atitudine a angajaților în acest sistem. Totodată, sunt necesare programe periodice de instruire și perfecționare a personalului, inclusiv schimb de experiență cu alte localități/state. Acțiunile respective trebuie să fie complementate de crearea unui sistem de remunerare motivațional pentru persoanele responsabile de prestarea serviciilor sociale, astfel încât salariul să fie racordat la setul de criterii de performanță.
- Autoritățile publice locale vor continua să joace un rol tot mai important în procesul de prestare a serviciilor sociale. În acest sens, este necesară organizarea diferitor programe de instruire, asistență tehnică și consolidare a capacităților. Acestea trebuie să fie orientate spre câteva direcții prioritare: (i) evaluarea necesităților actuale și potențiale de servicii sociale la nivel local; (ii) prognoza și planificarea cheltuielilor pentru serviciile sociale; (iii) gestionarea resurselor bugetare proprii și racordarea acestora la prioritățile stabilite, și (iv) efectuarea și gestionarea transferurilor cu destinație specială între diferite unități administrativ-teritoriale.
- Este necesar de simplificat și de adus o claritate în ceea ce privește relațiile inter-bugetare între autoritățile publice locale. Aceasta ține, în special, de finanțarea comună a instituțiilor care prestează servicii sociale pentru beneficiari din mai multe localități. Necesitatea unei reglementări mai eficiente în acest sens devine și mai relevantă în contextul implementării noii legi cu privire la finanțele publice locale și a necesității de a dezvolta instituții care ar putea prelua serviciile sociale din localitățile vecine. Având în vedere capacitățile limitate ale APL-urilor, este necesară implicarea mai activă a Ministerului Muncii, Protecției Sociale și a Familiei în parteneriat cu Ministerul Finanțelor pentru definirea unui cadru mai clar de reglementare a procedurilor de comasare a serviciilor sociale și a finanțării comune a acestora de către mai multe APL. În mod particular, aceasta ține de definirea a unor criterii în baza cărora APL-urile să decidă dacă anumite servicii să fie comasate sau menținute, procedurile tehnice de gestionare a transferurilor și stabilirea procedurilor

de evaluare a cheltuielilor per beneficiar. Este oportună și desfășurarea de către ministerul de ramură a consultărilor intense cu APL 1 și APL 2 privind oportunitățile de comasare a serviciilor sociale. Totodată, comunitatea donatorilor ar putea susține extinderea rețelei de centre sociale multifuncționale la nivel de localități.

- Este necesară o analiză robustă și detaliată a viabilității financiare a tuturor serviciilor sociale finanțate din sursele APL 1 și APL 2 în vederea identificării oportunităților de comasare a acestora.
- În vederea evitării eventualelor riscuri sociale asociate cu optimizarea serviciilor sociale, este necesară examinarea oportunității stabilirii de către ministerul de resort a unui pachet critic de servii sociale care urmează a fi menținute la nivel local cel puțin pentru o perioadă de 3 ani. Pachetul respectiv urmează a fi stabilit în baza unor calcule exacte care ar lua în considerație numărul beneficiarilor, cheltuielile de întreținere, prognozele economice și demografice și costurile de oportunitate în urma menținerii serviciilor respective. Pachetul critic ar trebui să includă serviciile care ținesc preponderent următoarele categorii de beneficiari: (i) persoanele cu dizabilități mentale din instituții comunitare; (ii) persoanele ținute la pat care necesită asistență socială profesionistă; și (iii) copiii orfani din case comunitare.
- În cazul sistemului de servicii sociale din Republica Moldova, *necesitățile* populației nu neapărat echivalează cu *cererea* pentru servicii. Respectiv, chiar dacă există anumite categorii de persoane vulnerabile din punct de vedere social, multe din acestea nu solicită servicii sociale de la APL. Cauzele majore ar putea ține de lipsa de încredere în APL și prestatorii de servicii, dar mai cu seamă lipsa de cunoaștere și conștientizare a populației despre posibilitatea apelării la servicii sociale. Insuficiența de informații și, respectiv, cererea redusă pentru servicii constituie un factor major de risc pentru subfinanțarea sectorului în contextul în care APL vor avea autonomia deplină în alocarea resurselor publice la nivel local. Prin urmare, pentru a evita optimizarea excesivă a sectorului, este necesar de lansat o amplă campanie de informare și de sensibilizare a opiniei publice privind dreptul de a solicita servicii sociale de la APL. Aceasta urmează să fie ținută pe cele mai vulnerabile categorii de populație.